

## Voorwoord

Toen ik het initiatief nam om de opleiding Master City Developer te gaan volgen was ik benieuwd naar de effecten van de lesstof op mijn functioneren. Nu ik bijna twee jaar verder ben kan ik zeggen dat het mijn blik op het speelveld verruimd heeft. Daaraan hebben niet alleen de lesstof en de docenten bij gedragen maar ook de kennis die ik verkregen heb via mijn studiegenoten.

De aanleiding tot het voor u liggende onderzoek is mijn stellige overtuiging dat de overheid en marktpartijen elkaar nodig hebben en gezamenlijk tot mooie, nuttige en resultaatgerichte ontwikkelingen kunnen komen. Mede door de proactieve houding van marktpartijen kan een overheid beschikken over alternatieven en misschien zelfs een startschot.

Het Europese gedachtegoed van een vervlechting van de economieën, transparantie en non-discriminatie is naar mijn mening vanuit de basis goed en zinvol. De effecten op de wijze waarop in Nederland de samenwerking tussen overheid en marktpartijen met betrekking tot gebiedsontwikkeling tot stand komt zijn naar mijn mening echter niet gering en zelfs onwenselijk. Niet alleen onwenselijk vanuit de gedachte dat je als marktpartij niet meer automatisch “vooraan mag zitten” en je beloond kan worden voor je gewaardeerde inzet. Maar ook onwenselijk vanuit de gedachte dat een overheid gebaat is bij alternatieven en impulsen om daarmee tot weloverwogen, bloeiende en uitgebalanceerde gebiedsontwikkelingen te komen.

Het hier bovenstaande gaat uit van een aantal aannames die het fundament voor mijn hypothese vormen. Deze scriptie geeft een overzicht van mijn zoektocht, mijn analyses en conclusies waarmee ik mijn hypothese heb willen checken. Hij is niet alleen tot stand gekomen door een solitaire, tekstverwerkende, internetraadplegende, interviewende toekomstig Master City Developer. De begeleiding van allereerst Marco van Hoek (Erasmus Universiteit Rotterdam) en vele andere hebben het gebracht tot wat het is geworden. Tevens wil ik de personen bedanken die tijd vrij gemaakt hebben voor mijn interviews en “brainstormsessies”. Tevens wil ik Heijmans bedanken voor het vertrouwen, en de tijd, die ze mij hebben gegeven door deel te nemen aan de verbreding van mijn blik op het speelveld, de opleiding Master City Developer.

Als laatste wil ik mijn vrouw Manon bedanken voor de ruimte en tijd die ze mij gegeven heeft om aan deze opleiding deel te nemen.

Arnhem, juli 2006

Hans van der Linden





## Samenvatting

*'Europese Regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging' belemmert marktpartijen om de eigen doelstellingen te verwezenlijken waardoor een proactieve houding wordt getemperd / vervalst."*

Aan het einde van de werkzaamheden voor mijn scriptie moet ik deze stelling, helaas, als volgt bevestigen:

*"De Europese regelgeving op het gebied van Aanbesteding en Mededinging schiet haar doel voorbij waar het de doelstellingen en noodzakelijke impulsen van Stedelijke Gebiedsontwikkeling betreft, sterker nog: zij zijn in het geval waar sprake is van 100% overheidseigendom contrair".*

Een pro-actieve markt met initiatiefrijke ondernemingen, en een door alle betrokken gewenste combinatie van kerncompetenties, komt terecht in een traject waarin het onzeker is of een goed doordacht initiatief of een lumineus idee in de vorm van een stedelijke gebiedsontwikkeling beloond gaat worden. De regels die bedoeld zijn voor de aanbestedende en samenwerking zoekende overheid bieden te weinig ruimte voor zowel de overheid als de marktpartijen.

### **De gevolgen zullen / kunnen dan zijn:**

- de marktpartijen stellen zich terughoudend op bij het nemen van initiatieven of bij vragen van de overheid om ideeën (expertmeetings e.d.). De overheid en de samenleving gaan daar door het uitblijven van door marktpartijen genomen initiatieven last van krijgen.
- kansen om via het bijeenbrengen van competenties en creativiteit van verschillende partijen en belanghebbenden (zoals ook in de Nota Ruimte bedoeld) tot bijzondere kwaliteiten en maatschappelijke rendementen te komen, worden onvoldoende benut. Dit werkt remmend op het dynamische vermogen op lokaal niveau.
- anderzijds gaat ook met het ontwikkelen van ideeën die geen profijtelijk gevolg hebben voor de markt veel (maatschappelijk) kapitaal verloren. Dat was nooit de bedoeling van de aanbestedingsregels: transparantie en mededinging ten behoeve van de meest gunstige prijs-kwaliteit-verhouding in werken en diensten.



## **Wat is er nodig om een bloeiende pro-actieve markt te genereren?**

### **1. de organisatie van de marktpartijen**

Het proactieve initiatief in een SGO heeft veelal betrekking op de voorkant van de waardeketen, waarin het logisch is dat er geen zekerheden in tijd en geld kunnen worden dus organisatorisch en bedrijfsmatig moeten worden toegesneden op dit gegeven. Anders gezegd: de proactieve onderneming moet de aanbestedende rol van de overheid kunnen ondersteunen dan wel overnemen zonder verzekerd te zijn van productie. De mogelijkheid om in deze fase invulling te kunnen geven aan de eigen doelstellingen, omzet en winst, zal dan wel gecreëerd moeten worden, anders blijft de markt afwachten.

### **2. de regelgeving**

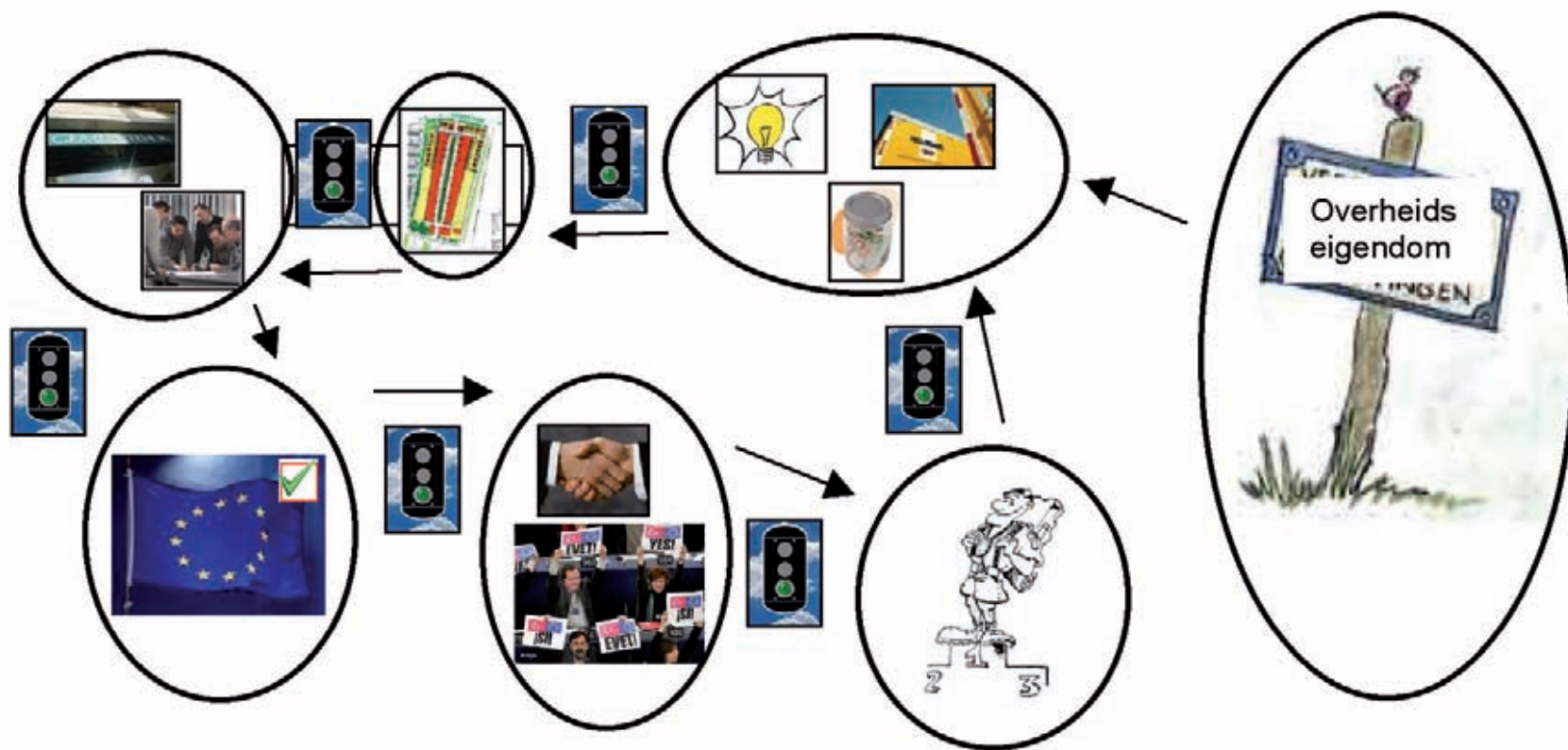
Het kennisniveau van partijen die de huidige regelgeving toepassen, moeten worden verbreed, verhoogd en bijgehouden. Cursussen, congressen maar ook een kenniscentrum zijn daarin van belang. Duidelijkheid bij alle partijen over de regels en de toepassing is het doel; ik sluit zeker niet uit dat jurisprudentie dan wel vermeerderd inzicht ertoe zullen leiden dat een en ander moet worden aangescherpt of verbeterd.

In het verlengde daarvan vind ik het van belang dat diverse procedures ook op hun efficiency en doorlooptijd worden getoetst en waar nodig aangepast zodat slagvaardigheid en snelheid, naast de zorgvuldigheid en transparantie, een extra stimulans zijn voor de proactieve marktpartijen.

### **3. de procesvoering van "proactieve" initiatieven**

Initiatieven moeten getoetst kunnen worden op hun sociaal-economisch rendement (willen we het, is het haalbaar, wordt de gemeenschap daar beter van e.d.) en zij dienen gemeten te kunnen worden. Transparant en objectief. Dat is nog een kwestie die nog moet worden geconcretiseerd in de vorm van bijvoorbeeld een meetlat waaruit de MTW (de maatschappelijk toegevoegde waarde) met bijbehorende criteria en begeleiding, kan worden afgeleid. Wat dat laatste betreft kan ik me voorstellen dat daar een commissie van toezicht voor in het leven wordt geroepen die een eindoordeel kan vellen. Dit laat uiteraard onverlet de juridische mogelijkheden die partijen blijven houden.





*De ideale werkwijze zou zich naar mijn mening als volgt laten visualiseren.*





## **Inhoudsopgave**

**Voorwoord** 3

**Samenvatting** 5

**Inhoudsopgave** 9

**Leeswijzer** 13

**Hoofdstuk 1 Introductie** 15

1.1 Achtergrond en beweegredenen

1.2 De te onderzoeken casus

1.3 Probleemstelling / hypothese

1.4 Doelstellingen

1.5 Afbakening van het onderzoeksgebied

1.6 Onderzoeksvragen

1.7 Benadering en structuur van het onderzoek

**Hoofdstuk 2 Theoretisch kader** 26

2.1 Algemeen

2.2 Beleidscontext op hogere schaalniveau's

2.3 Fasering in Stedelijke Gebieds Ontwikkeling

2.4 Externe oriëntatie

2.5 Analytische basis



## Hoofdstuk 3 Publiek Private Samenwerking

37

- 3.1 Algemeen
- 3.2 Wat is het doel van PPS?
- 3.3 Kenmerken van een PPS-project
- 3.4 De potentiële meerwaarde van PPS
- 3.5 Keuzeprocess PPS
- 3.6 Verschijningsvorm PPS
- 3.7 Keuze van een PPS partner in het licht van de Europese Regelgeving
- 3.8 Tussenconclusie

## Hoofdstuk 4 Europa

45

- 4.1 Europa van 1957 naar nu
- 4.2 Doelstellingen van de Europese Unie
- 4.3 Richtlijnen voor het aangaan van overheidsopdrachten
- 4.4 Procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten
- 4.5 Richtlijnen ten behoeve van het aangaan van samenwerkingen
- 4.6 Verkoop van overheidsbezit
- 4.7 Handhaving vs. Pakkans, Kennis
- 4.8 Europa Decentraal
- 4.9 Handreiking Europaproof Gemeenten
- 4.10 Staatssteun
- 4.11 Het verschil met infrastructurele opdrachten
- 4.12 Concurrentiegericht dialog
- 4.13 Tussenconclusie





## **Hoofdstuk 5 Marktpartijen en Overheid**

63

5.1 De rol van marktpartijen

5.2 Type ontwikkelaars

5.3 Initiatief door wegenbouwers

5.4 Interviews met marktpartijen

5.4.1 Doel

5.4.2 Conclusies

5.5 Interviews met Overheden

5.5.1 Doel

5.5.2 Conclusies

5.6 Interviews met Experts

## **Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen**

79

6.1 Conclusies

6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen

6.3.1 Beleidscontext op hogere schaalniveau's

6.3.2 Fasen in gebiedsontwikkeling

6.3.3 Externe oriëntatie en balans in de driehoek

6.3 Opties / suggesties

6.4 Nader onderzoek

## **Bijlagen**

99

I Overzicht geraadpleegde personen

II Literatuuropgave / Bronnenlijst

III Interviews (vertrouwelijk)

IV Overzicht totstandkoming van de EU.





## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de beweegreden om de hypothese te onderzoeken. Daarnaast schetst het de omgeving waarin ik werkzaam ben en geeft het inzicht in de wijze waarop het onderzoek is ingezet en uitgevoerd. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van 3 elementen het theoretisch kader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt stil gestaan bij het principe van PPS. Omdat dit de samenwerkingsvorm is waarin SGO tot realisatie gebracht wordt. Het begrip Europa, doelstellingen en regelgeving, wordt in hoofdstuk 4 nader onder de loep genomen. De interviews met marktpartijen, overheden en experts zijn verwerkt in hoofdstuk 5 waarna in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen volgen.



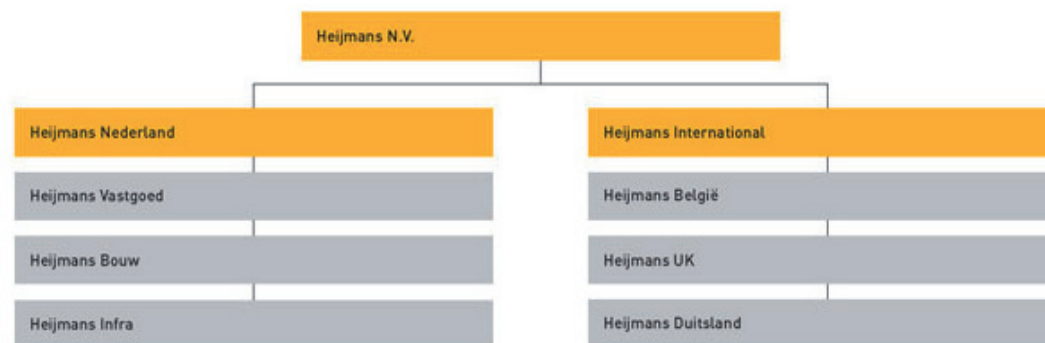
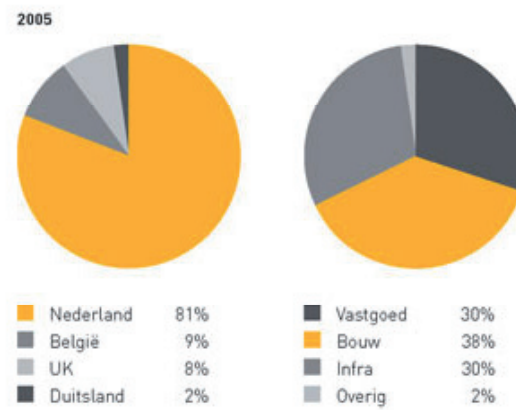


# Hoofdstuk 1 Introductie

## 1.1 Achtergrond en beweegredenen

Heijmans is één van de grotere, beursgenoteerde Nederlandse ondernemingen in vastgoedontwikkeling, bouw en infrastructuur. Behalve in Nederland zijn wij actief in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Eind 2005 telde de onderneming ongeveer 9.100 medewerkers die samen een omzet realiseerden van ca. € 2,8 miljard en een netto winst van circa € 87 miljoen<sup>1</sup>.

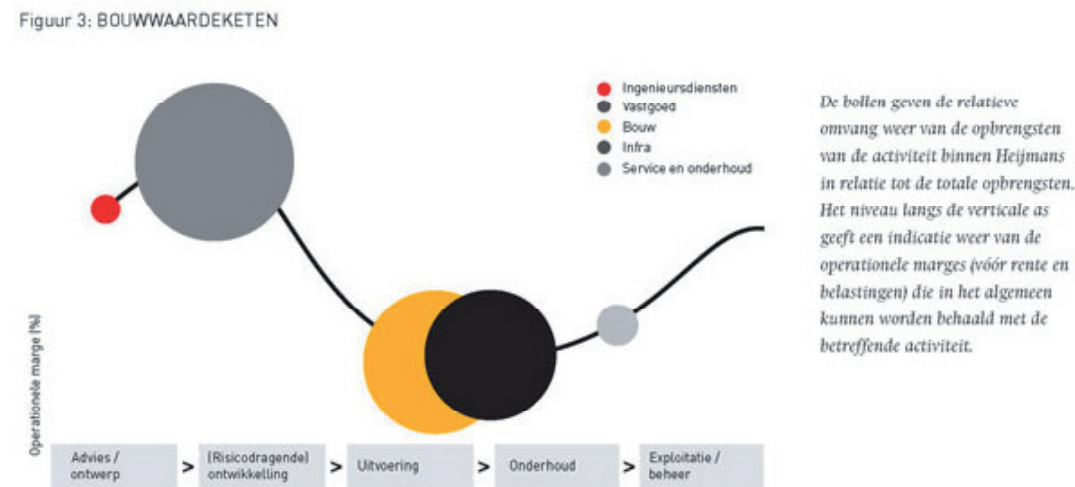
Figuur 1: OPBRENGSTEN IN 2005: GEOGRAFISCHE SPREIDING EN SPREIDING NAAR ACTIVITEITEN



<sup>1</sup> Zie jaarverslag 2005 Heijmans N.V.



Naast de doelstelling om de continuïteit van de onderneming te waarborgen wil Heijmans ook dat de activiteiten een groter en evenwichter deel van de bouwwaardeketen bestrijken, zie de figuur hieronder.



De waardeketen waar naar wordt verwezen omvat het totale traject dat in het geval van gebiedsontwikkeling, door middel van een fysieke ingreep, doorlopen dient te worden. Van het kiezen van positie, het nemen van initiatief, uitwerken en realiseren van plannen tot en met exploitatie en beheer.

Zelf ben ik werkzaam als ontwikkelaar bij het Grondbedrijf dat onderdeel uitmaakt van de Divisie Vastgoedontwikkeling. Mijn werkzaamheden bestaan voornamelijk uit het verwerven van gronden, vanuit deze grondposities productie zeker stellen voor de onderneming, planvorming (ontwerp en technisch) en aansturing geven aan de noodzakelijke uitvoeringswerkzaamheden. Een werkomgeving waar dus zowel proactief als reactief ingespeeld moet worden op de behoeften en kansen in de markt. Met als doel omzet en winst te genereren uit fysieke ingrepen in het stedelijkweefsel. (Waarbij het zelfde opgaat voor dorpen en de ontwikkeling van uitleglocaties ter plaatse van bijvoorbeeld weilanden.)

Het initiatief daartoe kan uit verschillende hoeken komen, te weten:

Uit de hoek van de overheid (Rijk, Provincie of Gemeente) die na analyse tot de conclusie komt dat een dergelijke ingreep wenselijk of noodzakelijk is. Wellicht als onderdeel van een breder programma waarbij men zich bijvoorbeeld ook richt op sociale revitalisatie.



Partijen uit de omgeving, o.a. eigenaren, bewoners en gebruikers kunnen met initiatieven komen. Eigenaren noem ik in deze specifiek omdat in de verder opzet van mijn scriptie de casus zodanig is opgezet dat er geen sprake is van eigendom waaruit "geclaimd" kan worden c.q. een beroep kan worden gedaan op het recht van zelfrealisatie. Dit is het geval bij eigenaren die, net als mijn werkgever, op basis van het eigendom een rol willen en kunnen spelen in de tot standkoming van een gebiedsontwikkeling. Partijen dus die een strategisch bezit hebben binnen de relevante projectgrenzen (b.v. ontwikkelaars en corporaties).

Ook binnen organisaties zoals Heijmans is veel kennis en kunde aanwezig welke ingezet kan c.q. moet worden in het proces om te komen tot een gebiedsontwikkeling die invulling geeft aan de gestelde doelen. Naast Heijmans is er tevens veel kennis en kunde aanwezig binnen overheidsinstellingen, adviesbureau's en concurrenten. Onze expertise wordt echter 'slechts' ingezet op gebieden waar wij een belang hebben danwel verwachten te krijgen.

Een rol in een gebiedsontwikkeling kan worden 'afgedwongen' op basis van Kracht en/of Macht. Kracht = Expertise in planontwikkeling en procesbeheersing, Macht = Het aankopen van posities binnen het plangebied welke je een rol van betekenis geven. Het investeren in de aankoop van grondposities kan een zwaar beslag leggen op de vermogenspositie van een onderneming. Vaak lang voordat een positie daadwerkelijk te gelde gemaakt kan worden dienen grote bedragen vastgelegd te worden. De grotere zekerheid die je als onderneming hebt door het in bezit hebben van relevante posities heeft dus zijn voor- en nadelen.

Wanneer je op basis van expertise op het gebied van planvorming en procesbeheersing een rol krijgt in het traject bereik je dus het zelfde maar is je vermogensbeslag veel kleiner. Onze onderneming streeft er naar om in de toekomst nog meer op basis van Kracht aan tafel te komen. Waarbij wel aangegeven dient te worden dat deze insteek in een breder perspectief geplaatst dient te worden. De Europese regelgeving draagt daar ook zeker aan bij. Je zou kunnen stellen dat een dergelijke werkwijze, gezien vanuit het financiële motief, onder de eigen verantwoordelijkheid van een onderneming valt. Waarom de regelgeving aanpassen omdat een onderneming kiest voor een bepaalde werkwijze? Het innemen van een grondpositie is op dit moment nog de verzekering van een rol in het proces. Wil je daar als onderneming niet meer in investeren dan is dat een eigen keuze. Naar mijn stellige overtuiging kunnen bedrijven, zoals Heijmans, een cruciale meerwaarde leveren in de te doorlopen trajecten en zouden dit soort partijen, met in achtnaam van hun doelstelling, optimaal betrokken dienen te kunnen worden in het proces van Stedelijke Gebiedsontwikkeling (SGO).



Eigenaren die zichzelf in het proces een rol hebben toebedacht, en daar op basis van eigendom ook aanspraak op kunnen maken, spelen daarbij een cruciale rol. Wanneer de eigendomsverhouding zodanig is dat een partij, die zich op basis van Kracht wil mengen in het proces, er niet voldoende uit kan halen zal dit leiden tot verminderde interesse. Plat gezegd valt er te weinig te verdienen om er tijd aan te besteden. En gebiedsontwikkelingen hebben nou juist baat bij het investeren van voldoende tijd om het gehele proces correct en zorgvuldig te doorlopen en in partijen die meedenken en oplossingsrichtingen aandragen.

Wanneer door ons binnen een gebied op basis van Macht geen relevante positie ingenomen kan worden en er op basis van Kracht onvoldoende zekerheid is over het behalen van de eigendoelstellingen zal dit er veelal toe leiden dat wij geen bijdrage leveren c.q. een rol spelen in een mogelijk toekomstige ontwikkeling. Je zou dus kunnen stellen dat wij minder snel 'getriggerd' worden om onze expertise proactief in te zetten.

Deze uitspraak dient enigszins genuanceerd te worden aangezien de betrokkenheid van de onderneming waar ik werkzaam ben tevens partieel ingezet wordt o.a. in het geval van o.a. aanbesteding van de uit te voeren werkzaamheden en prijsvragen.

Zoals gesteld hebben Gebiedsontwikkelingen baat bij betrokkenheid van (markt-)partijen die meedenken, expertise inbrengen, kapitaal inbrengen en risico's dragen. De aanwezige expertise van partijen die binnen het projectgebied een relevante eigendomspositie hebben kan benut worden. Wordt voor partijen zonder relevant eigendom de mogelijkheid gecreëerd om ook de eigen doelstellingen te verwezenlijken dan zal men ook zijn blik verleggen buiten de eigen projectgrenzen (lees: binnen de projectgrenzen van een ander). Met andere woorden zorg dat er wat te verdienen valt en partijen zullen over gaan tot planontwikkeling c.q. planoverweging. De overheid krijgt zo de beschikking over een grotere "denktank". En dat kan leiden tot Win-Win situaties. Niet alle plannen zullen tot enthousiasme leiden maar wellicht komt die ene partij met het juiste plan voorbij. Ik ben van mening dat de gebiedsontwikkelingen in Nederland gebaat zijn bij een constructie waardoor minimaal die mogelijkheid voorhanden is. En gezien het Rijksbeleid dat door middel van ontwikkelingsplanologie de markt een plaats wil gunnen in de leemte die ontstaat door de terugtrekkende overheid zou dergelijke werkwijze een optie kunnen zijn in het totale pallet van mogelijkheden.

Proactieve marktspelers analyseren een gebied, brengen de behoefte in kaart, ontwikkelen plannen die invulling geven aan de behoefte, creëren draagvlak en verwezenlijken het plan. Het proces dat doorlopen dient te worden door partijen die op eigen initiatief komen tot planvorming bevat een aantal aandachtspunten, te weten:





- De plannen die door partijen uitgewerkt worden zijn niet beschermd. De kans bestaat dus dat een ander er met jou gedachtegoed vandoor gaat.
- Het niet hebben van een relevante eigendomspositie verkleint de kans op het verwezenlijken van de doelstellingen van de onderneming.
- Europese aanbestedingsregelgeving leidt er wellicht toe dat de betreffende partij niet tot uitvoering komt.
- Het effect van de regelgeving die er toe leidt dat een 1 op 1 relatie niet meer mogelijk is. Dit laatste punt is de rode draad in mijn scriptie.

Deze scriptie zou een te eenzijdig beeld van de werkelijkheid geven als men na het doorlezen zou concluderen dat SGO op overheidslocaties slechter zouden zijn, te laat (of in zijn geheel niet) tot stand komen en niet marktconform zijn doordat de betrokkenheid van een proactieve marktpartij wordt uitgesloten. Het zou geen recht doen aan de kennis en kunde die zeker bij overheden aanwezig is. De overheid beschikt over een andere kijk op gebiedsontwikkeling, al was het maar doordat zij over een langere termijn bril beschikt als het gaat om terugverdientijd en de bijdagen die geleverd dienen te worden in onrendabele plannen. Tevens dient de afstemming op overige beleidsvelden te geschieden op een brede, goed onderbouwde kennis van de verschillende beleidsvelden.

Daarnaast is de regelgeving ook een oplossing voor ongewenste situaties die in het verleden wellicht SGO's nadelig beïnvloed hebben maar welke zeker de concurrentie buiten spel gezet hebben. Te denken valt onder andere aan bevriende wethouders / ambtenaren en marktpartijen die onderling afspraken maken om samen een SGO tot stand te brengen zonder de concurrentie een kans te geven of te consulteren. En middel van omkoping (financieel of in de vorm van diensten) een positie aan tafel verkrijgen of vroegtijdig op de hoogte gebracht worden van mogelijke ontwikkelingen. Door middel van discriminatoire maatregelen trachten de lokale markt een voorkeurspositie te verstrekken. En het feit dat door middel van de verkregen exclusieve relatie de mogelijkheid ontstaat om de prijzen op te drijven waardoor onze gezamenlijke belastingcenten op een onjuiste manier worden uitgegeven.



## 1.2 De te onderzoeken casus

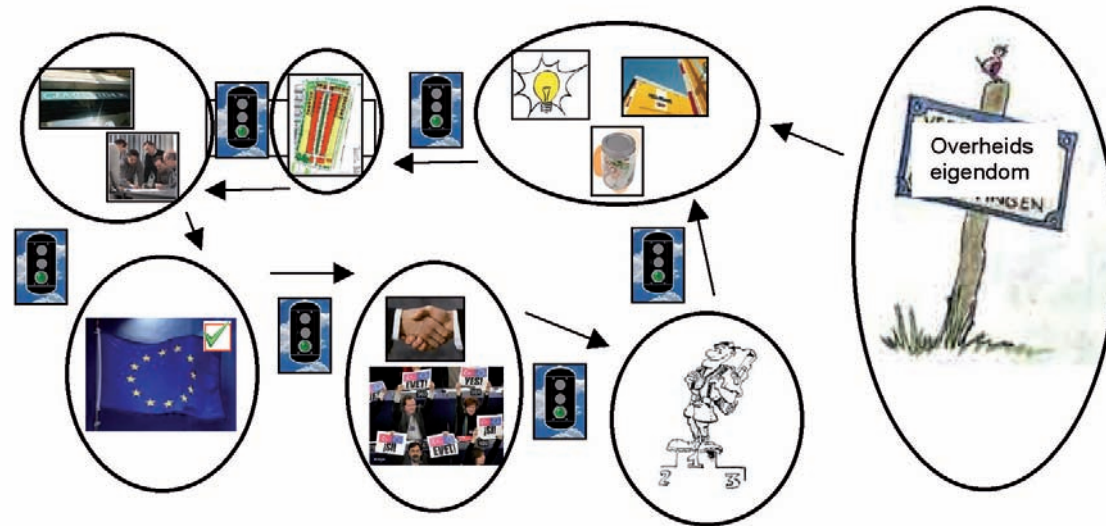
De te onderzoeken situatie is als volgt:

- Een marktpartij investeert in een idee / plan dat men heeft.
- Het idee / plan dient gerealiseerd te worden op een terrein dat voor het merendeel in eigendom is van een Gemeente. Bijvoorbeeld een parkeerplaats, sportvelden een park of iets dergelijks. (Percelen die in eigendom zijn verkregen via een onteigeningsituatie met of zonder behulp van WVG worden buiten beschouwing gelaten aangezien daar al de nodige planvorming aan vooraf dient te gaan.)
- De betreffende marktpartij presenteert het idee / plan bij de Gemeente.
- De Gemeente raakt overtuigd van de maatschappelijke meerwaarde van het idee / plan en wenst het betreffende plan in uitvoering te brengen.
- Partijen willen elkaar de hand schudden want:
  - Ze hebben vertrouwen in elkaar.
  - Waarderen elkanders inzet met betrekking tot de eventuele fine tuning.
  - Hebben beide het idee dat er sprake is van een goed afsprakenstelsel met een evenwichtige beloning.
- Contracten kunnen worden opgesteld en de samenwerking wordt bevestigd.
  - De Europese Regelgeving verbiedt een dergelijke gang van zaken en zegt:
  - Er dient een prijsvraag / biedingsprocedure doorlopen te worden.
- De prijsvraag wordt uitgeschreven.
- De partij die het initiatief genomen heeft komt niet als winnaar uit de bus.
- Wat is het effect van deze werkwijze?

Voor alle duidelijkheid, het betreft dus initiatieven die niet door de overheid genomen zijn. De overheid had nog niet nagedacht over het aangedragen initiatief.



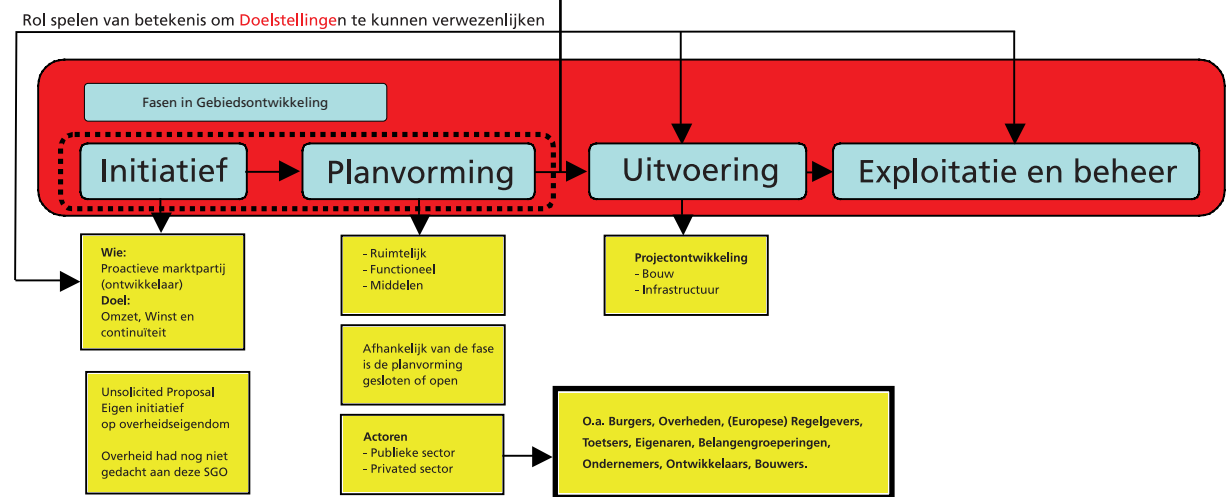
Het hiervoor omschreven proces leidt tot de volgende visualisatie. De stoplichten geven het veronderstelde effect aan.



De hiervoor benoemde casus in ogenschouw nemende laat het speelveld zich als volgt visualiseren.

**Speelveld scriptie**

**Kernvraag: Wat gebeurt er als deze stap niet zonder meer "overleefd" kan worden door marktpartijen?**  
 (Bescherming van je idee, Beloning voor inspanning, Europese aanbestedingsregelgeving.)



### 1.3 Probleemstelling / hypothese

*'Europese Regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging' belemmert marktpartijen om de eigen doelstellingen te verwezenlijken waardoor een proactieve houding wordt getemperd / vervalst.'*

Het leveren van een onderbouwing voor de veronderstelling dat proactieve inzet leidt tot "betere" gebiedsontwikkelingen zal al discussie genoeg opleveren. Dat is dan ook niet wat ik nastreef. Het feit dat een dergelijke proactieve inzet op dit moment niet zondermeer leidt tot betrokkenheid is eigenlijk het uitsluiten van een extra mogelijkheid om juist wel te komen tot succesvolle gebiedsontwikkelingen.

Daarnaast stel ik dat een partij die, net zoals ieder ander zou kunnen doen, met een idee komt dat leidt tot een wenselijke maatschappelijke meerwaarde niet meer door de "Europese aanbestedingsmangel" gehaald hoeft te worden. Aan de doelstellingen van de Europese aanbestedingsregels, Openheid / Concurrentie / Prijs-kwaliteitsverhouding, wordt voldaan. Iedereen kan tenslotte met een eigen plan komen en het feit dat het leidt tot een maatschappelijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie is op zich zelf al het bewijs van de juiste Prijs-Kwaliteitsverhouding. Waarbij je in het geval van de laatste opmerking nog zou kunnen werken aan een uniforme wijze van prijscontrole.

Marktpartijen nemen initiatieven met als doelstelling het verkrijgen van winst en omzet. Overheden kunnen op diverse manieren gebruik maken van deze initiatieven. Het betreffende plan kan met de aanleverende partij tot uitvoering gebracht worden of het wordt als alternatieve gedachtegang ter toetsing gebruikt. In beide gevallen heeft de maatschappij profijt van het geleverde werk. Door de Europese Regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging is het voor Overheden, nu al of in de toekomst, niet meer mogelijk om zondermeer een 1 op 1 relatie aan te gaan met een proactieve marktpartij. Dit is ingegeven door de gedachte dat er sprake moet zijn van een open markt waarbij concurrentiemogelijkheden gegarandeerd worden.

Van een mogelijke "1 op 1-relatie" ontstaat zo een situatie waarin een proactieve marktpartij in een situatie terecht komt waarin het goede idee geen garantie meer op werk is omdat bv. 5 andere partijen betrokken moeten worden. Om een goed en gedegen plan ten tonele te brengen dient een aanzienlijke investering gedaan te worden. Een dergelijke investering dient een keer terugverdiend te worden. Door de regelgeving wordt de kans dat dat gebeurt kleiner en worden de kosten van proactief gedrag minder goed afgedekt.



Er worden tenslotte ook andere partijen betrokken bij de gunning waardoor het werk “door de vingers” kan glijpen. Deze verkleining van de kans op succes zal partijen voorzichtiger maken als het gaat om het uitwerken en presenteren van plannen. Hierdoor verliezen overheden op termijn partijen die meedenken. Daardoor zal er minder initiatieven genomen worden en zullen er tevens alternatieven aan het gezichtsveld worden onttrokken. Ook komt het de snelheid van de processen niet ten goede waardoor minder snel gehandeld kan worden en “momentum” wel eens verloren zou kunnen gaan. In de markt wordt er op dit moment hard gewerkt aan initiatieven die er toe zouden kunnen leiden dat partijen toch een “beloning” krijgen voor het getoonde initiatief. Een ontwikkeling die naar mijn mening laat zien dat marktpartijen willen meedenken en zoeken naar een oplossing om de noodzakelijke “trigger” daarvoor in stand te willen houden.

## 1.4 Doelstellingen

Door het onderzoek wil ik een beeld krijgen van het effect van Europese Regelgeving op het speelveld van proactieve marktpartijen tot het moment van gunning. Waarbij het met name gaat om de drijfveer achter deze proactieve houding. Tevens wil ik inzichtelijk krijgen wat het effect is van deze regelgeving op het proces zoals dat door beide partijen (overheid en markt) heden ten dage wordt doorlopen.

Door analyse van de drijfveren van de betrokken partijen (Overheid, Marktpartijen) in kaart te brengen en te confronteren met het bovenstaande wil ik komen tot controle van mijn hypothese en een aanbeveling c.q. suggestie doen voor een optimalere insteek.

## 1.5 Afbakening van het onderzoeksgebied

Ik wil me in het onderzoek richten op projecten die voldoen aan de volgende elementen:

- Casus zoals geschetst.
- Regelgeving op het gebied van transparantie, mededinging en aanbesteding.
- Ontwikkelaars (dus geen corporaties etc)



## 1.6 Onderzoeksvragen

Toetsbare variabelen / vragen

- Welke doelstellingen drijven marktpartijen?
- Wat is het nut van proactieve plannen?
- Hoe staat het met het kennisniveau van betrokkenen met betrekking tot de Europese Regelgeving?
- Hoeveel "proactieve" plannen worden aangedragen? En zijn dat er minder agv de Europese regelgeving? (Aantallen, droogt het op?)
- Kan een 1 op 1 relatie met de initiatiefnemer a.g.v. de Europese regelgeving niet meer zondermeer aangegaan worden?
- Hoe gaat men om met deze proactieve plannen? (B.v. de vraagstelling / oplossing abstraheren en als zodanig in de markt zetten.)
- Wat is het effect van de regelgeving op de proactieve houding van projectontwikkelaars.

## 1.7 Benadering en structuur van het onderzoek

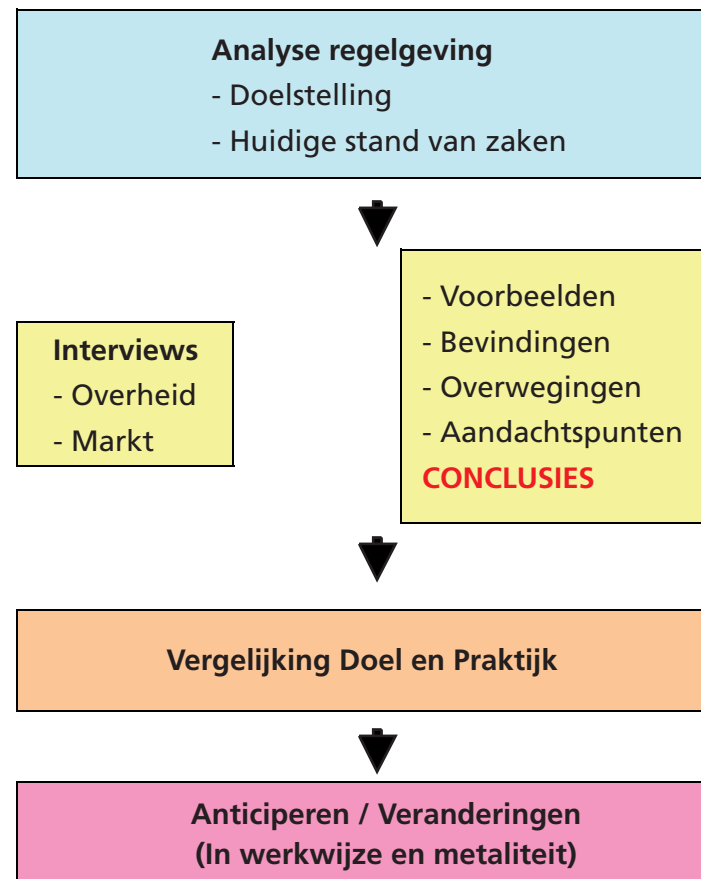
Ik ga gebruik maken van materiaal uit de opleiding. Diverse docenten hebben dit onderwerp aangeroerd. Ik denk aan de documenten van het Kennis Centrum voor PPS, de heer Schnepfer, Peter Oussoren etc. Het betreft een institutioneel onderzoek.

Werkwijze:

1. Theorie (Verzamelen van data door literatuurstudie en interviews)
2. Praktijk (Interviews)
3. Confrontatie theorie en praktijk
4. Conclusies en aanbevelingen



## 1.8 Onderzoeksmethode / Methodologie



- Literatuuronderzoek met betrekking tot de relevante regelgeving;  
(o.a. de handleiding van het kenniscentrum PPS inzake Europese aanbesteding bij PPS in Gebiedsontwikkeling. Tevens is er op de TU te Delft een scriptie geschreven door de heer Muller, die een relevante relatie heeft met mijn onderwerp.)
- Interviews met zowel marktpartijen als overheid (Gemeente, Brussel);



# Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

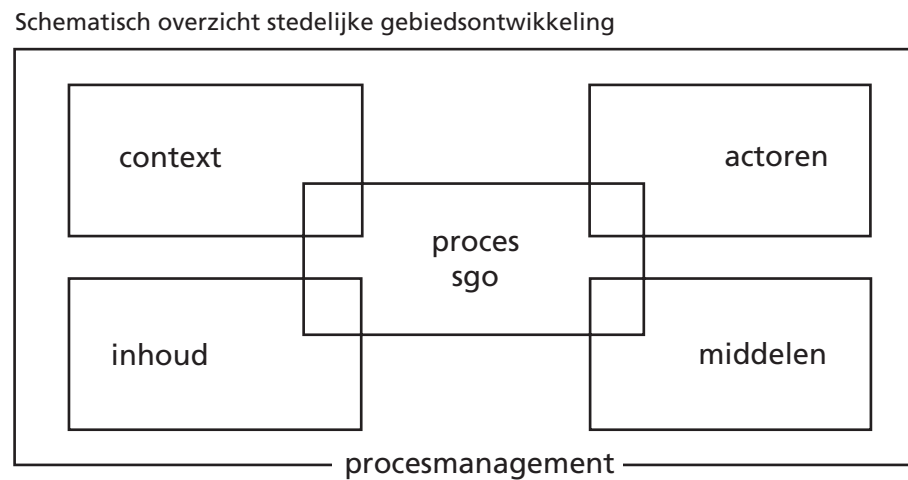
## 2.1 Algemeen

Ten behoeve van de onderbouwing en toetsing van mijn hypothese wil ik een drietal elementen / theorieën nader belichten. Om te beginnen de context waarin het SGO-proces zich afspeelt en dan met name de beleidscontext op een hoger schaalniveau en de juridische voorwaarden. Vervolgens komen de relevante fasen van SGO aan bod welke de relatie weergeven van de rol en betrokkenheid van partijen gedurende het gehele proces ten einde de eigen doelstellingen te verwezenlijken. Ik sluit af met enige theorie inzake Externe Oriëntatie. Het belang van deze oriëntatie en de wijze waarop dat naar mijn mening geïnterpreteerd dient te worden.

## 2.2 Beleidscontext op hogere schaalniveau's

“In het algemeen is SGO de afgelopen periode steeds complexer geworden. Dat heeft niet alleen te maken met de veelheid van actoren en met de complexiteit van de maatschappelijk ontwikkelingen, maar ook met het gegeven dat de implicaties van SGO een groter bereik hebben gekregen: ze overstijgen vaak verre het desbetreffende gebied en zelfs de stad. Daarmee gepaard gaande is het toegenomen aantal procedures.”<sup>2</sup>

Op het proces van SGO zijn diverse elementen van toepassing<sup>3</sup>. Het onderstaande schema geeft deze helder weer.



<sup>2</sup> Zie Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, J. van 't Verlaat, sept 2004, blz. 6

<sup>3</sup> Zie Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, J. van 't Verlaat, sept 2004, blz. 7





Voor SGO zijn alle hoekpunten relevant maar ik wil me ten behoeve van mijn scriptie richten op het hoekpunt Context.

Tot de context van een SGO kunnen economische en sociaal-economische ontwikkelingen gerekend worden. Maar ten behoeven van mijn hypothese zijn met name de beleidscontext op hoger schaalniveau, EEG, en de juridische kaders van groot belang. Je kunt stellen dat zonder goed begrip, of door onjuiste implementatie, van de context een suboptimaal resultaat ontstaat of een project zelfs gedoemd is om te mislukken. Sterker nog, wellicht niet eens tot stand komt.

Het ontwikkelen van een stedelijk gebied is geen solitaire aangelegenheid. Vele actoren zijn betrokken. Actoren uit de publieke sector<sup>4</sup>, actoren uit de particuliere sector<sup>5</sup> en burgers / anderen huidige gebruikers<sup>6</sup>. Deze actoren hebben allen een eigen rol. De rol die is weggelegd voor de hogere overheden is vaak randvoorwaardenscheppend. Ze zijn bepalend als het gaat om de juridische constructie waarin een gebiedsontwikkeling tot stand komt. Te denken valt aan elementen zoals vaststelling van bestemmingsplannen, besluit luchtkwaliteit en het bouwbesluit. Een landelijke overheid kan hiervoor zijn eigen regels hanteren. Deze regels dienen echter wel te passen in de Europese Regelgeving. De rol en effecten van de Europese Regelgeving, die als doel heeft het creëren van een florerende Interne Markt, komen steeds sterker naar voren in het proces van SGO.

In het specifieke geval van mijn hypothese dient de Europese regelgeving breder beschouwd te worden. De fysieke eisen waaraan een SGO dient te voldoen uiten zich in de wijze waarop, en waar, een SGO tot stand komt. Van belang in deze is echter ook de wijze waarop een mogelijke samenwerking tot stand komt. Danwel er gekomen wordt tot selectie van een partij die in de SGO als trekker / risicodragers op gaat treden.

De Europese regelgeving heeft strenge bepalingen als het gaat om het realiseren van een open, transparante en non-discriminatoire, interne markt. In de Nederlandse regelgeving is op het gebieds van ontwikkeling het recht op zelfrealisatie een groot goed. Het is de reden waarom de "handel in grond" voor ontwikkelaars van groot belang is. Ben je eigenaar en kan je je beroepen op zelf realisatie dan ben je verzekerd van een rol in de SGO.

<sup>4</sup> O.a. Gemeenten, Vakafdelingen binnen Gemeenten, Hogere overheden zoals het Rijk of de EEG.

<sup>5</sup> O.a. Projectontwikkelaars, beleggers, bouwers, architecten, eigenaren, makelaars, eindgebruikers en pressure groups.

<sup>6</sup> O.a. Burgers, omwonenden en belangengroepen.



Op de verkoop van grond door particulieren aan bijvoorbeeld ontwikkelaars zijn geen speciale regels van toepassing. Voor wat betreft de regelgeving van verkoop / inbreng van grond door een aanbestedende dienst / overheid aan projectontwikkelaars lopen de meningen uiteen.

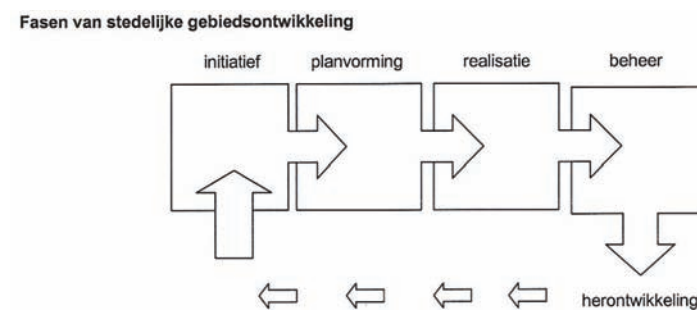
Met name dit laatste is van groot belang in het onderzoek dat ik heb gedaan. De beleidsmatige context en de daaruit voortvloeiende regelgeving is van eminent belang om tot een succesvolle SGO te komen. Het is dan zeer belangrijk dat deze context eenduidig en helder is.

### 2.3 Fasering in Stedelijke Gebieds Ontwikkeling

Globaal kunnen de volgende fasen bij SGO worden onderscheiden<sup>7</sup>:

1. De Initiatieffase,
2. De Planvormingsfase,
3. De Realisatiefase,
4. De Beheerfase.

Tijdens de beheerfase kan er voor gekozen worden om tot ingrijpende herontwikkeling over te gaan. In dat geval start het hele proces in beginsel weer opnieuw. De onderstaande schematische weergave geeft een helder overzicht van de betreffende fasen.



Een initiatief kan ontstaan doordat er een reactie komt op problemen (bijvoorbeeld een verouderde woonwijk), op nieuwe kansen die zich voordoen (bijvoorbeeld de komst van een hoge snelheidstrein met een station te plaatse of naar aanleiding van andere vormen van stedelijke transformatie, die tot actief ingrijpen leiden (bijvoorbeeld de verplaatsing van sportvelden vanuit de kern naar de rand van een Gemeente.)

<sup>7</sup> Zie Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, J. van 't Verlaat, sept 2004, blz. 37



Het staat een ieder vrij om proactief een initiatief te nemen. De achtergrond van de initiatiefnemer is in deze echter van bepalend belang.

Marktpartijen verschillen op een belangrijk punt van o.a. overheden en burgers als het gaat om de doelstelling die men als gevolg van een SGO voor ogen heeft. Zij hebben als doel het realiseren van omzet, winst en continuïteit. Voor wat betreft de twee andere groepen zal een duurzame en maatschappelijke meerwaarde creërende SGO het doel zijn. Waarbij de nuance gemaakt dient te worden dat ook voor marktpartijen deze genoemde doelen van groot belang zijn voor de mate van succes waarin ook de eigen doelstellingen verwezenlijkt worden.

Ook tussen marktpartijen zitten verschillen. Waar adviseurs genoeg nemen met de opdracht tot uitwerking en of dienstverlening zullen projectontwikkelaars pas geïnteresseerd raken als hun inzet beloond wordt door de projectontwikkeling en bouwproductie. De betrokkenheid van een dergelijke ontwikkelaar zal zich dus niet alleen beperken tot de eerste fase maar ook tot de planvormingsfase en de realisatiefase. Daarnaast zijn er ook partijen, zoals mijn werkgever, die voor zichzelf ook een rol weggelegd zien in de beheerfase.

Projectontwikkelaars kunnen in elk van de fase betrokken raken. Je zou kunnen spreken van een reactieve benadering wanneer zij de vraag naar betrokkenheid, b.v. door een door de overheid uitgeschreven prijsvraag, afwachten. Het innemen van een relevante grondpositie door aankoop van een particulier / bedrijf garandeert de ontwikkelaar van een positie in het proces. Ten behoeve van mijn hypothese richt ik mij echter op die projecten waar sprake is van relevant overheidseigendom welke ten behoeven van de ontwikkeling ingezet dient te worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan sportvelden / parkeerplaatsen, parken, overheidsgebouwen en gebieden welke door middel van WVG en eventueel onteigening<sup>8</sup> onder controle gebracht zijn. Je kunt stellen dat projectontwikkelaars die door middel van een proactieve houding een positie in het proces kunnen krijgen waarmee ze de eigendoelstelling kunnen verwezenlijken geneigd zullen zijn om “mee te denken” in de SGO-opgave waarmee een overheid maatschappelijke meerwaarde kan creëren.

Van alle fasen in het SGO-proces is met name de initiatieffase en de voorwaarde voor een proactieve opstelling van projectontwikkelaars, omzet en winst door projectontwikkeling, van invloed op mijn hypothese.

<sup>8</sup> Meer info inzake WVG en onteigening zie: reader van de heer A. Ashouwer.



## 2.4 Externe oriëntatie

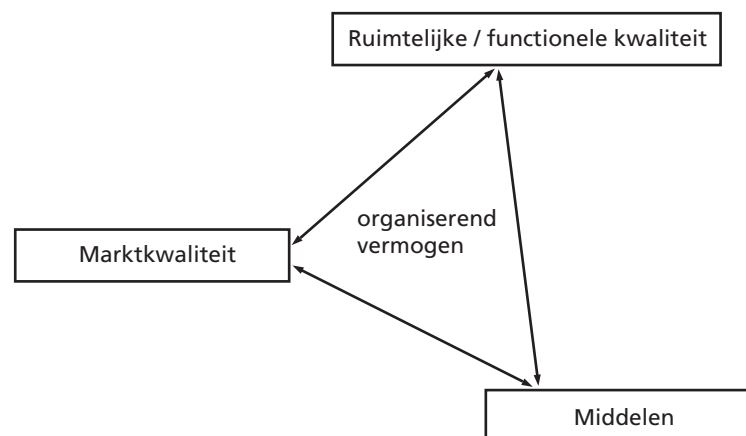
In de Nederlandse situatie ligt het voortouw voor de totstandkoming van een integrale visie doorgaans bij de publieke sector. In het specifieke geval van mijn hypothese ligt dat voortouw echter bij een marktpartij.

De voorbereiding en uitvoering van een integrale ontwikkelingsvisie mag geen intern-gemeentelijke aangelegenheid zijn. Het nemen van een initiatief is iets anders als het uitwerken van een integrale ontwikkelingsvisie. Naast het feit dat alle betrokkenen een goed initiatief kunnen lanceren is het tevens belangrijk dat derden betrokken worden om kennis in te brengen, bijvoorbeeld de vragen in en benadering van de markt. Andere actoren moeten actief betrokken worden<sup>9</sup>.

Een eenzijdige benadering van de problematiek kan onbedoeld leiden tot een suboptimale of onrealistische invulling. Dat geldt overigens evenzogoed voor een initiatief dat puur door projectontwikkelaars ontwikkeld is. Samenwerking ten einde te komen tot een voor alle partijen acceptabele oplossing zou dus het devies moeten zijn. Waarbij naar mijn mening de creatie van een maatschappelijk gewenste, noodzakelijke en duurzame oplossing het hoofddoel dient te zijn. Waarbij de goedkeuring, en dus toetsing, naar mijn mening altijd dient te liggen bij de overheid. Enigszins ongenueanceerd zou je Marktpartijen namelijk als passanten kunnen betitelen.

Met in het achterhoofd de doelstellingen en kerncompetenties van de mogelijke initiatiefnemers valt voor de betrokkenheid van allen wat te zeggen. Het resultaat van een integrale benadering, conform de hieronder weergegeven driehoek, wordt versterkt door input van alle partijen.

Optimalisatie van drie invalshoeken



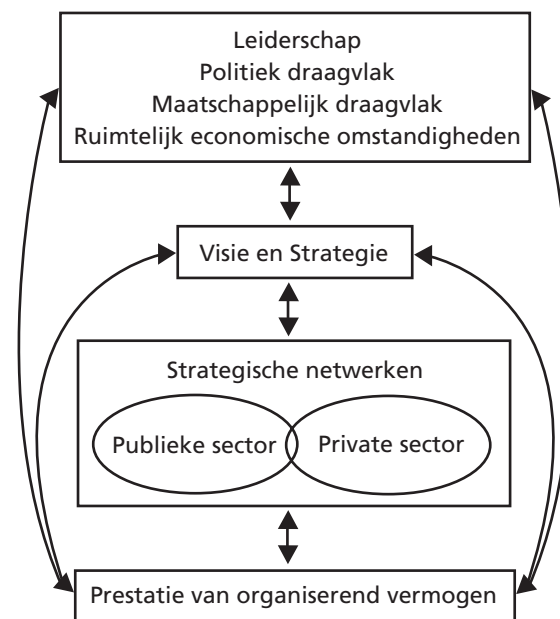
<sup>8</sup> Zie ook, Integrale stedelijk en regionaal beleid, Dr. J. van 't Verlaat, augustus 2004, blz. 16 e.v.



In de genoemde theorie stelt men dat het mooi meegenomen is als men er in slaagt om actoren die, tevens op grond van eigen ervaring en inzicht in externe ontwikkelingen een belangrijke inbreng kunnen leveren, actief in het proces te betrekken. Waarbij het in het algemeen gaat om het laten participeren van partijen / personen die beschikken over een "helicopter view" die verder reikt dan de eigen organisatie of het eigen belang.

Ik stel in deze dan ook dat het grote belang van een succesvolle duurzame gebiedsontwikkeling voor een wijk, een dorp, een stad, een regio of zelf een land gebaat is bij het betrekken van de juiste personen / partijen. Als deze partijen getriggerd worden door winst en omzet dan dient aan deze voorwaarde voldaan te worden. Dat dat dient te geschieden door middel van heldere, en eenduidige, regelgeving onderschrijf ik. Maar de genoemde externe oriëntatie (want dat is een ongevraagd initiatief eigenlijk) of betrokkenheid, mag niet al in het prilste stadium belemmerd worden.

In de bovengenoemde driehoek ontstaat balans door Organiserend Vermogen. Organiserend Vermogen laat zich als volgt visualiseren.



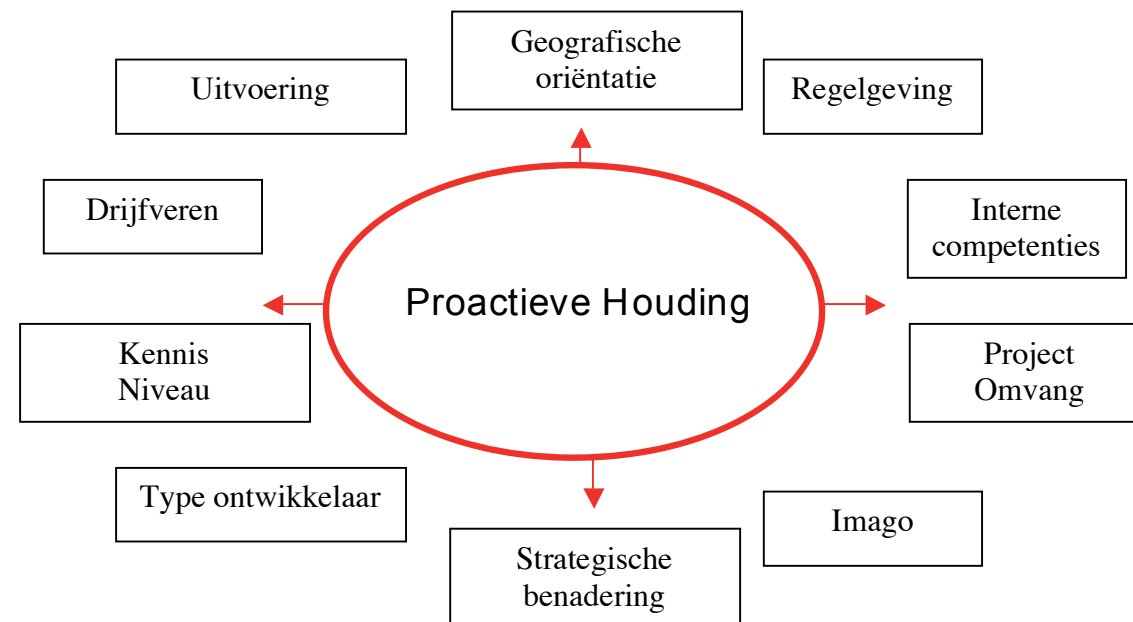
Wat op valt is dat al genoemde elementen ingevuld zouden kunnen worden door zowel een publiek als privaat persoon. Het succes van een SGO wordt bepaald door de kwaliteiten van de leider. Het vormen van strategische netwerken, het hebben van visie, weten welke strategie uitgestippeld dient te worden en het creëren van draagvlak. Om er zorg voor te dragen dat de juiste leider deel kan nemen aan het proces dient deze de gelegenheid te krijgen om zijn rol in te vullen.



## 2.5 Analytische basis

Proactief zijn, wat houdt dat in?

Het woord komt niet voor in het woordenboek maar wordt veelvuldig gebruikt in de management-literatuur (zie ook "7 eigenschappen van effectief leiderschap" van Franklin R. Covey). Het is een houding waarbij de betreffende ontwikkelaar zelf het initiatief neemt om tot planvorming over te gaan. Het blijft echter niet alleen bij het nemen van initiatief. Het betekent dat je verantwoordelijk bent c.q. verantwoordelijkheid neemt voor je eigen opstelling. Het gedrag van de onderneming is dan afhankelijk van besluiten en niet van de omstandigheden. Je kunt en wilt iets teweeg brengen en daar ben je dan ook verantwoordelijk voor. Proactieve bedrijven wijten niets aan de situatie, of de conditionering van hun gedrag. Hun optreden is een bewuste keuze, gebaseerd op drijfveren, en niet iets dat voortvloeit uit omstandigheden.



Het bovenstaande schema laat zien welke elementen naar mijn mening van invloed zijn op de mate waarin een bedrijf op een proactieve wijze de SGO-markt benaderd.



### ***Geografische oriëntatie***

De geografische oriëntatie is van belang aangezien het iets kan zeggen over onder andere de projectomvang, De omvang en samenhang van de netwerken waar men zich in beweegt en “nabijheid” van Brussel. Je zou bijvoorbeeld kunnen aannemen dat bij bedrijven die zich op (inter-) nationaal aansprekende projecten richten de ervaring op het gebied van de Europese Regelgeving beter bekend en verankerd is.

### ***Uitvoering***

In het verlengde van de typering van de ontwikkelaars ligt ook de directe lijn met de wens tot uitvoering van de werkzaamheden. Naast de uitvoering van de bouwkundige werkzaamheden zijn daar ook de uitvoering van de civiele werkzaamheden van belang. Naar verwachting heeft de mate waarin men de uitvoering ter hand kan nemen zijn effect op de proactiviteit van de betreffende ontwikkelaar.

### ***Drijfveren***

Alle ondernemingen hebben worden gedreven door bepaalde elementen die ten het fundament vormen van het bestaansrecht. Naar verwachting zal voor elke type ontwikkelaar / onderneming de opsomming van de drijfveren gelijk zijn. Ter verificatie van deze aanname zal dit in de gesprekken getoetst worden.

### ***Regelgeving***

De regelgeving is direct van invloed om de handelswijze van betrokkenen. De mate waarin partijen, binnen de kaders van de regelgeving, op een proactieve wijze invulling kunnen geven aan de eigen doelstellingen zal iets zeggen op de wijze waarin men acteert danwel zijn insteek kiest. De regelgeving waaraan de omschreven casus dient te voldoen wordt omschreven in hoofdstuk 4.



### ***Interne competenties***

Een onderneming zal de interne competenties afstemmen op de gewenste bedrijfsvoering. Een proactieve houding zal ondersteund moeten worden door brede kennis. Waarbij niet alleen proces- en technische kennis voorhanden dient te zijn maar waarbij ook kennis aanwezig dient te zijn op het gebied van organiserend vermogen. Het vermogen om verbanden te leggen, relaties aan te gaan en een bredere scoop op de opgave te hebben. De mate waarin deze competenties aanwezig zijn zal naar verwachting een beeld geven van de proactiviteit zoals bedoeld in de geschetste casus.

### ***Projectomvang***

Projecten zijn er in vele vormen en grootte. Drempelbedragen, integraliteit, functiemenging, partnership en tijdspad zijn daarbij relevante ingrediënten. In het kader van de Europese Regelgeving is niet in alle gevallen de omvang van belang. Wel kan aangenomen worden dat indien de omschreven punten een grotere rol spelen de invloed van "Europa" groter. De omvang van de projecten waar men mee bezig is geeft wel inzicht in de impact van de regelgeving op het functioneren en de ervaring die door partijen opgedaan wordt tijdens het proces. Waarbij het opdoen van ervaring leidt tot het bijstellen van procesinvulling en strategie.

### ***Strategische benadering***

De strategische benadering welke door partijen gekozen wordt is eveneens van invloed in de mate van proactiviteit. De benadering zal er echter altijd op gebaseerd zijn om zekerheid te creëren. Een passieve houding (reageren op prijsvragen), een actieve houding door vroegtijdig, waar mogelijk, grondposities in te nemen danwel een houding waarin men op basis van eigen initiatief "de boer op gaat" met zelf ontwikkelde plannen ter plekke van overheidseigendommen of gebieden met een grote verscheidenheid aan eigenaren. De strategische insteek, wellicht een combinatie van de hier voor benoemde factoren, zal mede bepalend zijn op de proactieve houding.





## ***Imago***

Ook imago is van belang. De wijze waarop relevante spelers aankijken tegen de onderneming zal een effect hebben op de acceptatie van plannen, de mate waarin men voorstellen serieus neemt en de legitimiteit van een eventueel leiderschap. Niet voor allen partijen zal het imago van proactiviteit een drijfveer zijn. Maar voor diegene die daar waarde aan hechten wel. De kans om daar invulling aan te geven danwel de kans om zichzelf in de kijker te spelen van potentiële nieuwe partners kan een drijfveer zijn waardoor partijen een proactieve houding aannemen. Dit onderscheidende element is tevens van belang wanneer men in concurrentie tot positieverwerving wil komen.

## ***Kennisniveau***

De mate waarin kennis aanwezig is van de relevante onderwerpen die van invloed zijn op het bedrijfsproces dragen bij aan het noodzakelijke vertrouwen dat nodig is om met volle overgave het speelveld te betreden. Het juiste kennisniveau, dat mede kan ontstaan door het “stoten van de neus”, geeft daarmee tevens een goede inschatting van de haalbaarheid van het proces en de mate waarin de revenuen waar een onderneming op inzet kunnen worden behaald. Onvoldoende kennis kan leiden tot veronachtzaamheid welke teleurstelling in de hand werkt. De mate waarin kennis gedeeld wordt zegt iets over hoe serieus men het betreffende onderwerp neemt.

Door deze elementen te inventariseren verwacht ik een beeld te krijgen van de mate waarin de Europese Regelgeving de proactieve houding van projectontwikkelaars beïnvloed.





## Hoofdstuk 3 - Publiek Private Samenwerking

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van Publieke Private samenwerkingen. Samenwerkingen die het doel hebben om door de bundeling van kennis en kunde tot hoogwaardige SGO te komen. Het overzicht van de wijze waarop we dat op dit moment in Nederland vormgeven en invullen dient als ondersteuning van de stelling dat Overheden en Marktpartijen elkaar versterken als het gaat om SGO.

### 3.1 Algemeen

“PPS is een samenwerkingverband waarbij de overheid en het bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor het zelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten. Door het betrekken van kennis en kunde van marktpartijen binnen een project kan efficiëntiewinst worden behaald, de overheid moet het bedrijfsleven hiervoor wel de ruimte bieden. Bijvoorbeeld door vroegtijdige betrokkenheid van het bedrijfsleven bij projectontwikkeling, door in de aanbesteding eisen te stellen aan het resultaat, en voldoende ruimte te laten aan het bedrijfsleven voor de wijze waarop dit resultaat bereikt wordt. Het betrekken van privaat kapitaal bij de uitvoering van overheidstaken is geen doel, maar een middel om toegevoegde waarde te kunnen bereiken. Als het bedrijfsleven wordt afgerekend op het resultaat en zelf de investering moet financieren, ondervindt het bedrijfsleven immers de juiste prikkels om efficiënt en effectief te presteren.”

In het specifieke geval zoals ik dat hanteer in mijn onderzoek is publieke private samenwerking de Rode draad van de probleemstelling. Het gaat er niet om in welke vorm een samenwerking aangegaan wordt, maar dat deze samenwerking op basis van een door een marktpartij genomen initiatief exclusief tot stand kan komen. Ik acht het wenselijk om in dit stuk nader stil te staan bij het begrip PPS aangezien het doel, de verschijningsvorm, de beoogde meerwaarde en de relevante regelgeving van grote invloed zijn om mijn hypothese.

### 3.2 Wat is het doel van PPS?

Het doel van publiek-private samenwerking (PPS) is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn; er ontstaat zo een win-win situatie. Niet voor niets slaan overheid en bedrijfsleven steeds vaker de handen ineen om grote publieke investeringsprojecten op efficiënte wijze te realiseren.



### 3.3. Kenmerken van een PPS-project

Een PPS-project moet aan een aantal criteria voldoen. Bij een PPS-project:

- werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke vastgelegde afspraken;
- is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- hoe de revenuen verdeeld worden;
- gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);
- behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

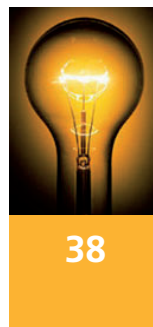
### 3.4. De potentiële meerwaarde van PPS

Meerwaarde van PPS bij Gebiedsontwikkelingsprojecten is geen eenduidig kwalitatief of financieel begrip. In de praktijk kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende meerwaarde<sup>10</sup>:

1. Een betere uitvoering,
2. Een beter project,
3. Een gunstiger risicoprofiel.

De genoemde theorie geeft niet aan dat PPS in alle gevallen leidt tot meerwaarde. Maar indien een overheid zichzelf de vraag stelt of meerwaarde verkregen wordt door PPS is er al een grote stap gezet. De keuze om vervolgens met een partij de gewenste PPS-vorm in te vullen kan dan gemaakt worden.

<sup>10</sup> Zie ook, Integrale stedelijk en regionaal beleid, Dr. J. van 't Verlaat, augustus 2004, blz. 16 e.v.



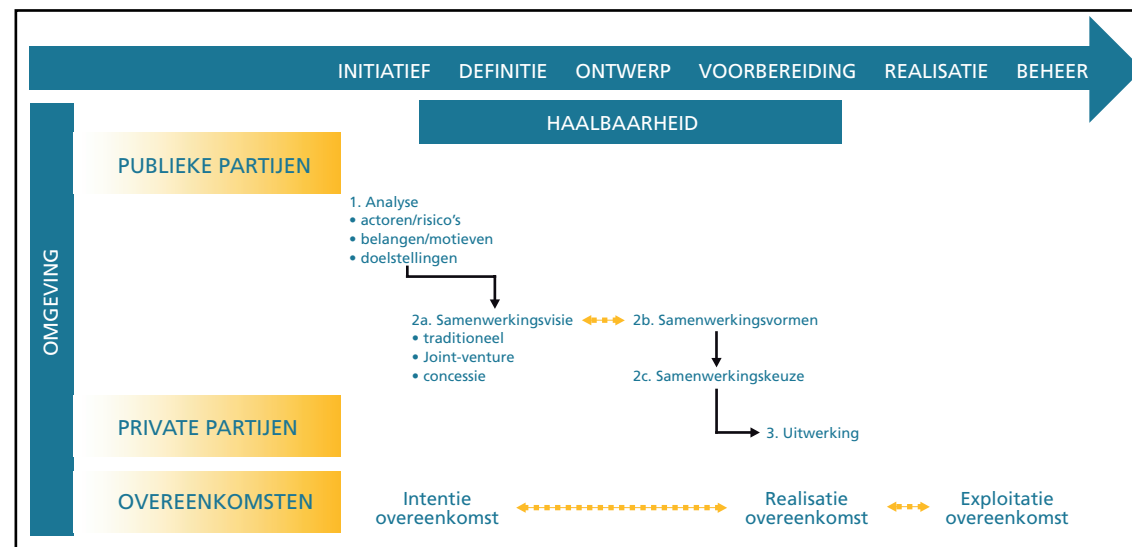
### 3.5. Keuzeproces PPS

Aan het begin van een gebiedsontwikkelingsproject zal de Gemeente zichzelf achtereenvolgens de volgende vragen moeten stellen:

1. Is bij dit project samenwerking met marktpartijen wenselijk of noodzakelijk?
2. Zo ja, in welke fase en met welke soort marktpartij?
3. Welk samenwerkingsmodel past bij de gewenste samenwerking? En welke juridische vorm past bij dat samenwerkingsmodel (contractueel of oprichting van een juridische entiteit)?

Een Publiek Private Samenwerking kan op verschillen manieren tot uiting komen<sup>11</sup>.

Het onderstaande schema geeft aan welk keuzeproces doorlopen dient te worden.



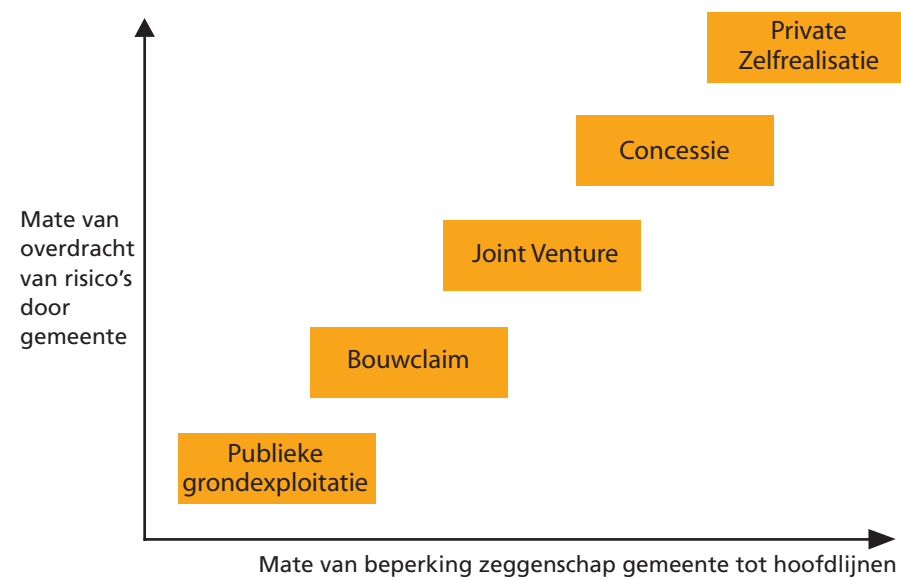
In het specifieke geval zoals ik dat heb gekozen ten behoeve het onderzoek wordt dit keuze proces dus in gang gezet doordat een marktpartij, projectontwikkelaar, het initiatief heeft genomen om een plan uit te werken. De wijze waarop de inzet van overheidsmiddelen, m.n. relevant grondeigendom, tot stand komt wordt dan o.a. bepaald door dit schema.

<sup>11</sup> Zie o.a. Samenwerkingmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Kennis Centrum PPS, jan 2004.



### 3.6 Verschijningsvorm PPS

PPS'en zijn er in diverse vormen<sup>12</sup>. Het onderstaande schema geeft een overzicht van de diverse PPS-vormen. Duidelijk is te zien dat een overheid in het geval van een Concessie veel risico's overdraagt maar dat men daar ook zeggenschap voor inlevert.



Voor het specifieke geval van mijn onderzoek is met name de één na laatste, het Concessiemodel, van belang. De regelgeving is ook op de overige vormen van toepassing. In het Concessiemodel<sup>13</sup> krijgen ontwikkelaars de beschikking over alle gronden op een locatie doordat de gemeente haar gronden aan hen verkoopt. De Gemeente kan de betreffende percelen door middel van het wel of niet door het voeren van een actief grondbeleid in eigendom hebben verkregen. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Daarmee onderscheidt het concessiemodel zich van het bouwclaimmodel en het joint-venturemodel. De Gemeente beperkt zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is.

<sup>12</sup> Zie ook Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Kennis Centrum PPS, jan 2004

<sup>13</sup> De Europese Commissie heeft een Groenboek uitgegeven waarin men de uitdaging voor de interne markt aangeeft: faciliteren van de ontwikkeling van PPS en tegelijkertijd zorgen voor daadwerkelijke concurrentie en rechtszekerheid.04



Overigens vertoont het concessiemodel verwantschap met het model van volledige private zelfrealisatie waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en private grondeigenaar en exploitant wordt gesloten. Er zijn echter twee belangrijke verschillen. Allereerst start het project bij het concessiemodel vanuit een (grotendeels) gemeentelijke grondpositie, terwijl dat bij het model van zelfrealisatie juist vanuit een (grotendeels) private grondpositie gebeurt. En ten tweede richt de Gemeente bij private zelfrealisatie in de regel zelf het openbaar gebied in en moet de private partij daarvoor betalen. Bij het concessiemodel is de inrichting van het openbare gebied en de realisatie van de publieke voorzieningen – binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden – een zaak van de private partijen.

### **3.7 Keuze van een PPS-partner in het licht van Europese Regelgeving**

Overheden zijn in de keuze van hun partner t.b.v. een PPS onder andere gebonden aan de volgende voorwaarden:

- Algemene beginselen EG-verdrag:
  - Non-discriminatie
  - Gelijke behandeling
  - Transparantie
  - Wederzijdse erkenning proportionaliteit
- Algemene beginselen behoorlijk bestuur.

Daar waar bouwende ontwikkelaars, en dan op dit moment nog met name de partijen die ook de civiele werkzaamheden uit willen voeren, hun bedrijfsvoering en contractvorming anders zullen gaan inrichten a.g.v. de Europese aanbestedingsregels, uitvoering van de werkzaamheden is immers geen optie meer, zullen naar mijn mening op termijn ook de ontwikkelaars zonder bouw bedrijf te maken gaan krijgen met deze open markt gedachte. Een ontwikkeling die de 1 op 1 relatie tussen “bedenker” en “opdrachtgever” bemoeilijkt. Op basis van de gevoerde gesprekken en mijn analyses zijn de onderstaande consequenties zeer aannemelijk:

- Marktpartijen worden niet getriggerd om mee te denken.
- Overheden worden daar mee terug geworpen op de eigen innovativiteit en kennis.
- Ideeën vanuit de markt zullen “opdrogen” of niet ter tafel komen.



### 3.8 Tussenconclusie

PPS' wordt gepromoot door onder meer het Ministerie van Economische zaken. De kern is dat door middel van samenwerking tussen Publieke en Private partijen synergie wordt gecreëerd welke een SGO een extra duw in de rug geeft. Met andere woorden combineer het beste van twee werelden, met behoud van eigen identiteit, waarmee een onderscheidende kwaliteit gerealiseerd kan worden. Die samenwerking moet gegoten worden in de meest ideale vorm voor beide partijen. Waarbij heldere afspraken over de taken en verantwoordelijkheden essentieel zijn.

Wanneer de selectie van de partners plaats vindt zal er gedegen omgegaan dienen te worden met onder andere de Europese Regelgeving. Hoe die regelgeving tot stand is gekomen en welke elementen relevant zijn is verwerkt in het volgende hoofdstuk.









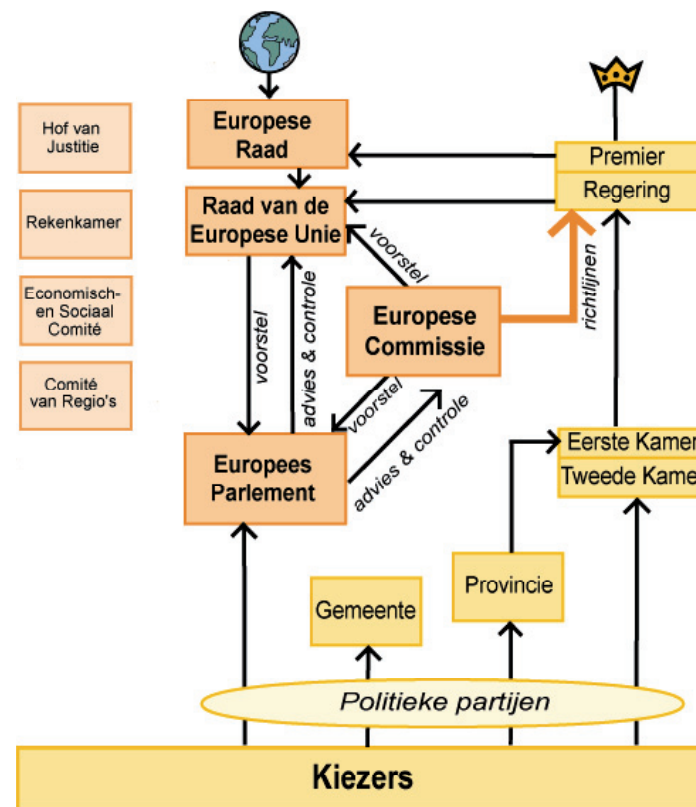
# Hoofdstuk 4 Europa

## 4.1 Europa van 1957 naar Nu

Het Verdrag van Rome is een in 1957 gesloten verdrag, dat de stichting inhield van de EEG (Europese Economische Gemeenschap). Voor het eerst was er de wil om serieus samen te werken, maar deze samenwerking (EEG) bleef lange tijd beperkt tot landbouw. Er kwam één tolvrije regio met gemeenschappelijke buitengrenzen (een douane-unie, één uniform gebied zonder binnengrenzen maar met gemeenschappelijke buitengrenzen voor derden). Later groeide ook de samenwerking op economisch vlak, totdat op 1 januari 1993 het Europa zonder binnengrenzen een feit werd.

Bijlage IV geeft in het kort een overzicht van de totstandkoming van de EU.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de drie instellingen die gezamenlijk het dagelijks bestuur van de Europese Unie vormen.



## 4.2 Doelstellingen van de Europese Unie<sup>14</sup>

De Europese Unie is tot stand gebracht vanuit een politieke doelstelling. De EU ontleent haar dynamiek en succes echter aan de economische basis waarop zij berust: de 'interne markt', die alle EU-lidstaten omvat, en de gemeenschappelijke munt (de euro), die door twaalf lidstaten wordt gebruikt. Ten behoeve van deze scriptie zijn niet alle doelstellingen even relevant. De relevante doelstellingen zijn:

- Een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal,
- Een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst,
- Het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen in de mate waarin dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is,
- Het versterken van het concurrentievermogen van de industrie van de Gemeenschap,

Om een vrij verkeer van goederen, diensten, mensen en geld mogelijk te maken binnen de interne markt, zijn regels nodig die eerlijke concurrentie garanderen. Deze regels zijn neergelegd in het EG-Verdrag. Dit verbiedt bijvoorbeeld overeenkomsten tussen ondernemingen "die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst" (artikel 81). Ook verbiedt het Verdrag "dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt" (artikel 82).

## 4.3 Richtlijnen ten behoeve van overheidsopdrachten

De Europese richtlijnen beogen de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren. Dat houdt in dat de markt voor overheidsopdrachten zo doorzichtig mogelijk moet zijn om alle leveranciers en aannemers in de Europese Unie gelijke kansen te geven om een overheidsopdracht te verwerven. De doelstelling die hier uit voortvloeit is gestoeld op het bewerkstelligen van een eerlijke concurrentie en het bevorderen van een commercieel inkoopproces.

<sup>11</sup> Zie [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).



De Europese Unie heeft de voorschriften voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten herzien. Op 1 december 2005 is deze nieuwe richtlijn 2004/18/EG in werking getreden. Doel van deze op de grondbeginselen van de interne markt gebaseerde herziening is de voorschriften te vereenvoudigen, te harmoniseren en te moderniseren. Er wordt een nieuwe procedure, de zogenaamde concurrentie gerichte dialoog, geïntroduceerd en de toepassing van de procedures langs elektronische weg wordt gestimuleerd. Daarnaast mogen in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie bij de selectie van ondernemers nu ook sociale criteria en milieucriteria worden gehanteerd.

Deze richtlijnen zijn met behulp van het besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Op basis van deze besluiten hebben aanbestedende diensten tussen 1-12-2005 en 31-1-2006 de keuze om een aanbesteding te starten op basis van óf de oude richtlijnen of de nieuwe. Op dit moment is die keuze er niet meer en zal er gewerkt dienen te worden conform de vigerende wetgeving.

#### **4.4 Procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten**

Er bestaan verscheidene procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, namelijk de openbare procedure, de niet-openbare procedure, de procedure van gunning door onderhandeling, en de concurrentiegerichte dialoog. Deze richtlijn is van toepassing op overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten waarvan de geraamde waarde exclusief BTW gelijk is aan of hoger is dan de aangegeven drempelbedragen.

Op overheidsopdrachten die niet (volledig) aanbestedingsplichtig zijn op grond van het besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO) is het EG verdrag in beginsel wel van toepassing. Relevant zijn met name de algemene beginselen van non-discriminatie naar nationaliteit en transparantie. Het Hof van Justitie EG heeft bepaald dat deze beginselen mee kunnen brengen dat aan de betreffende overheidsopdracht "een passende mate van openbaarheid" moet worden gegeven. Dit wordt ook wel omschreven als "publicatieplicht". Het is nog niet geheel duidelijk wat verstaan wordt onder deze "passende mate van openbaarheid" en of dit eveneens geldt voor opdrachten onder de drempelwaarde.

Tijdens een studiemiddag waar ik geweest ben gaf mevrouw Boot een presentatie waarin werd aangegeven dat de Europese Commissie van mening is dat een werk Europees Aanbestedingsplichtig is wanneer er sprake is van "laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet". De geschetste casus zou in sommige gevallen best eens kunnen voldoen aan de



hieraan gekoppelde criteria omdat er waarschijnlijk afspraken gemaakt moeten worden over de differentiatie van het programma, de eisen met betrekking tot het bouw- en woonrijp maken enzovoort.

#### **4.5 Richtlijnen ten behoeve van het aangaan van samenwerkingen<sup>15</sup>**

Om projecten te verwezenlijken zal in veel gevallen een samenwerking aangegaan worden tussen de betreffende marktpartij en de betreffende overheid. Deze samenwerking kan plaatsvinden op basis van een geïnstitutionaliseerde PPS (er wordt een aparte entiteit opgericht waarin partijen zich aan elkaar binden) en / of er wordt een zuiver contractuele samenwerking aangegaan. O.a. de omvang, de noodzaak van controle, de vereiste medewerking van het bevoegd gezag en een bevestiging van draagvlak en comittement leiden daartoe. De contractuele samenwerking wordt opgesplitst een aantal mogelijke vormen. Daarbij zijn de verdeling van het grondeigendom en de wijze waarop de grondexploitatie wordt ingericht de beslissende factoren. (Zie KPPS, samenwerkingsmodellen) De volgende modellen worden onderscheiden:

- De Gemeentelijke grondexploitatie;
- Het Bouwclaimmodel;
- Het Concessiemodel;
- En Zelfrealisatie.

Indien wordt gekozen voor een overeenkomst die geen concessieovereenkomst is, dient gebruik gemaakt te worden van een procedure zoals omschreven in de Europese richtlijn. Er kan gekozen worden voor:

- Een openbare procedure;
- De niet openbare procedure;
- En de concurrentiegerichte dialoog.

Het aangaan van een dergelijke samenwerking waar een marktpartij een 1 op 1 relatie aangaat met de overheid is nog omgeven door vele vragen. Mededinging en aanbesteding zijn daarbij de sleutelwoorden.

<sup>15</sup> Zie ook "Aandacht besteden aan aanbesteden", Wouter Muller, d.d. juni 2005



Het doorleggen van de aanbestedingsregels voor wat betreft de uitvoerende werkzaamheden zal niet door alle type ontwikkelaars als ongewenst beschouwd worden. Degene die daar wel bezwaren op hebben zullen naar mijn inschatting veranderen of zich richten op het innemen van grondposities voordat overgegaan wordt tot het voorleggen van initiatieven.

Er is behoorlijk wat literatuur verschenen waarin zowel de Europese Commissie als b.v. Het PPS Kennis Centrum een toelichting geeft op de Europese regels. Ten behoeve van deze scriptie richt ik mij op de volgende documenten:

- Het groenboek PPS, door de Europese Commissie
- Europese aanbesteding bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, KPPS
- Selectie van private partijen bij PPS bij Gebiedsontwikkeling

Een belangrijke conclusie in deze is het feit dat het aangaan van concessieovereenkomsten niet onder de richtlijn valt en dat overheden dus vrij zijn om hun partner te kiezen. (KPPS Selectie, blz. 11) Geheel vrij zijn overheden echter niet. Indien de EU-aanbestedingsrichtlijnen voor diensten en werken niet van toepassing zijn, betekent dat niet automatisch dat de publieke partij vrij is in de keuze of zij overgaat tot een selectie en in de wijze waarop zij de selectie wil organiseren. Allereerst valt er te wijzen op het principe van “analoge toepassing” van de beginselen van het Europese verdrag. In dat verdrag staat dat bij elke overheidsopdracht beginselen zoals concurrentie, non-discrimantie en transparantie in acht genomen moeten worden, ook indien opdrachten (diensten of werken) de drempelbedragen van de EU-aanbestedingsrichtlijnen niet overschrijden. Het nalaten van enige vorm van selectie, dan wel selectie binnen een besloten groep aanbieders, staat met deze beginselen op gespannen voet. Ten tweede zijn de Europese regels inzake Staatssteun van belang, bijvoorbeeld indien een publieke partij grond uitgeeft aan private partijen zonder dat sprake is van selectie. Deze regels komen er op neer dat uitgifte van grond door overheden beneden de marktwaarde als ongeoorloofde Staatssteun kan worden aangemerkt. Op die wijze wordt één partij namelijk bevoordeeld boven andere partijen. Dat is ook in strijd met het in het Europese recht verankerde gelijkheidsbeginsel. In de praktijk leidt de discussie inzake Staatssteun veelvuldig tot vragen. In ogen-schouw dient genomen te worden dat op specifieke punten, met hun eigen gefocuste beoordeling, sprake kan zijn van Staatssteun. Het geheel aan afspraken moet echter beoordeeld worden om te bepalen of het voor de gehele casus ook het geval is. In veel gevallen worden aanvullende afspraken gemaakt ten opzichte van de geldende exploitatieverordening.

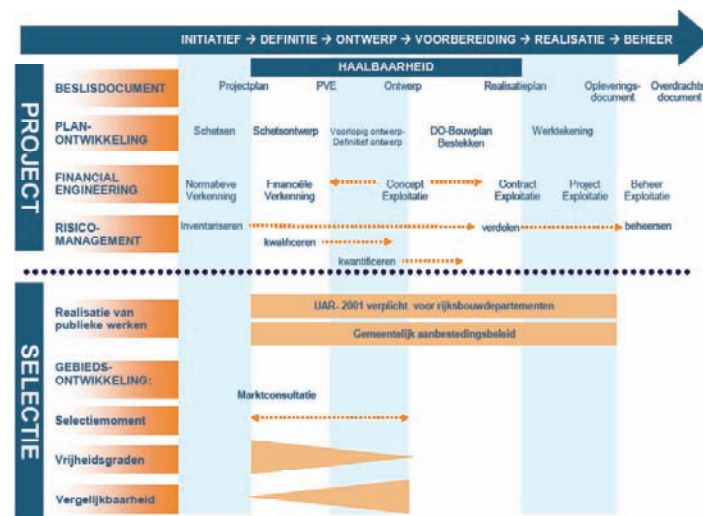
Als men tot selectie overgaat dient men zich te houden aan verplichtingen betreffende bekendmaking, die moeten dus waarborgen dat geïnteresseerde ondernemingen naar de opdracht kunnen meedingen, en een verplichting betreffende de minimumtermijn voor de indiening



inschrijvingen. De wijze waarop de private partij vervolgens geselecteerd wordt, kan geheel vrij worden bepaald door de aanbestedende instanties, die daarbij echter wel de regels en beginselen van het verdrag moeten naleven. Deze zijn:

- Vastlegging van de regels voor de selectie van de private partij,
- Passende bekendmaking van het voornemen om een concessieovereenkomst te sluiten en van de regels waarop de selectie wordt gebaseerd zodat tijdens de gehele procedure de onpartijdigheid kan worden gecontroleerd,
- Daadwerkelijke openstelling voor concurrentie tussen potentieel geïnteresseerde ondernemingen en/of ondernemingen die taken zouden kunnen uitvoeren,
- Naleving van het beginsel van gelijke behandeling van alle deelnemers tijdens de gehele procedure en
- Gunning op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria.

De selectie kan op verschillende momenten binnen het proces plaatsvinden. In onderstaand schema wordt in het bovenste deel de fasering van een gebiedsontwikkelingsproject weergegeven op basis van een aantal hoofdkenmerken weer, en wordt in het onderste deel een koppeling gelegd tussen de fasering van een gebiedsontwikkelingsproject en de selectiemomenten. In de handleiding Inrichting van het pps-proces van het Kenniscentrum PPS wordt nader op de fasering van het project en het pps-proces ingegaan.





## 4.6 Verkoop van overheidsbezit

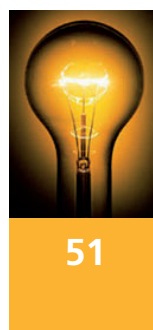
De EG-richtlijnen zijn uitsluitend van toepassing op de opdrachten die een overheid plaats teneinde goederen aan te schaffen, bouwwerken te laten uitvoeren of diensten te laten verrichten<sup>16</sup>. Het betreft hier dan ook enkel overheidsuitgaven. De richtlijnen verplichten overheden niet om via een openbare aanbestedingsprocedure te verkopen aan de hoogste bidder. Men kan dus stellen dat de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten slechts van kracht zijn in het geval van verandering aan de debetzijde van de overheidsinstantie. De creditzijde, inkomsten, wordt in deze ongemoeid gelaten. Hieruit zou je kunnen concluderen dat overheden rechtstreeks, dus zonder enige vorm van aanbesteding, aan een koper naar haar keuze zou moeten kunnen verkopen. Dat is echter niet het geval. De Europese Commissie beschouwt het als haar taak om bij verkoop van overheidsbezit te waken over de naleving van de regels op het gebied van het discriminatieverbod en de verlening van Staatssteun.

De gedachte dat middels een openbare biedingsprocedure de beste, marktconforme, prijs verkregen zou worden en dat op deze wijze de gelegenheid gegeven wordt om op een eerlijke en open wijze de interne marktwerking te stimuleren waarbij mededinging hoog in het vaandel staat valt te billijken. De nuance zit hem in het stelsel van afspraken dat er aan gekoppeld is. Kiest men echter als uitgangspunt dat voor alle partijen de zelfde randvoorwaarden en afspraken gelden dan is dat punt echter niet meer valide. In het achterhoofd speelt wel de vraag in hoeverre een overheid in staat is om een contract voor te bereiden dat gelijk is aan de wijze waarop een dergelijk contract tot stand zou komen in samenwerking met een marktpartij.

De Europese Commissie heeft beredeneerd dat overal waar overheidseigendommen verkocht worden via een (nationale) openbare biedingsprocedure er geen sprake is van ongeoorloofde Staatssteun in de zin van art. 87, lid 1 EG.

Een procedure welke zich strikt gaat richten op de verkrijging van de hoogste prijs is voor sommige de weg die we in moeten slaan. Aandachtspunten zoals de relatie met de kwaliteit, het vertrouwen tussen partners en de voorwaarden waaronder de uitvoering gaat plaatsvinden dienen dan bijzonder goed in ogenschouw genomen te worden. De mogelijkheid dat deze punten niet te versmelten zijn in een procedure lijkt altijd op de loer te liggen.

<sup>16</sup> Zie ook: Proefschrift, E. Manunza



## 4.7 Handhaving vs. Pakkans en Kennis

Onlangs werden de resultaten van een onderzoek bekend gemaakt waarin onderzocht<sup>17</sup> is hoe overheidsinstellingen omgaan met de aanbestedingsregels. Uit het onderzoek blijkt dat met name Gemeenten de opgelegde regelgeving slecht implementeren. Het onderstaande schema laat duidelijk zien dat Gemeenten deze discutabele lijst aanvoeren.

Vergelijking naleving aanbestedingsregels 2002 en 2004 (in procenten)				
sector	2002		2004	stijging
kerndepartementen	50-60		70-80	10-20
gemeenten	0-10		20-30	10-20
provincies	20-30		40-50	10-20
waterschappen	10-20		20-30	10-20
academische ziekenhuizen	20-30		50-60	30-40
hogescholen	0-10		10-20	10-20
universiteiten	20-30		40-50	20-50
rijksmusea	10-20		10-20	0-10
politieregio's	20-30		40-50	20-30

Bron: Nalevingsmeting aanbesteden 2004

Het overzicht geeft een beeld van de wijze waarop omgegaan wordt met de aanbestedingsregels. Opgemerkt dient te worden dat het in het genoemde onderzoek ging om de aanbesteding van werken. Waar het gaat om de naleving van de regelgeving op het gebied van de aanbesteding van diensten en leveringen zal er een veel slechter beeld naar voren komen. Naar verwachting zijn de resultaten van het onderzoek vergelijkbaar voor de wijze waarop Overheidsinstellingen omgaan met de regels op het gebied van mededinging. Waarbij de opmerking gemaakt dient te worden dat de naleving waarschijnlijk nog lager ligt.

De kleine pakkans en de lastige regels zijn nog altijd de meest genoemde redenen waarom overheden nog steeds op grote schaal de hand lichten met de aanbestedingsregels. Mede onder invloed van de bouwfraude-affaire is ingevoerd dat accountants jaarlijks letten op de naleving van de aanbestedingsregels. De onderzoekers constateren dat accountants dat in toenemende mate doen en in enkel geval de jaarrekening daarom afkeuren. Met name het gebrek aan kennis met betrekking tot de regelgeving wordt als reden opgegeven. Waarbij tevens aangegeven wordt dat de onduidelijke en moeilijk vindbare aanbestedingsregels debet zijn aan het gebrek aan kennis.

<sup>17</sup> Zie Cobouw, Woensdag 29 maart 2006, nr. 26



Deze punten zijn door de Rijksoverheid opgepakt wat heeft geleid tot een aantal initiatieven, zoals:

1. Europa Decentraal.<sup>18</sup>
2. De Uitgifte van een handreiking om Gemeenten Europa-proof te maken.<sup>19</sup>

## 4.8 Europa Decentraal

Europa Decentraal is opgericht door de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en het Ministerie van BZK. Het dient als Kenniscentrum voor Europees Recht en Beleid voor Decentrale overheden. De oprichting heeft plaats gevonden omdat men in de praktijk ondervond dat overheidsinstellingen zoals Gemeenten al wel meer bezig zijn met Europa maar dat het vaak blijft bij een enkele ambtenaar met een klein taakaccent inzake Europa. De behoefte aan praktische ondersteuning en concrete richting is erg groot. Europa decentraal heeft zich zelf ten doel gesteld om aan de naamsbekendheid te gaan werken aangezien deze nog niet goed genoeg is. In 2006 is een onderzoek<sup>20</sup> uitgevoerd waarin de volgende vragen centraal stonden: Wie zijn de Europa-functionarissen bij de decentrale overheden en wat zijn hun behoeften.

Het in het leven roepen van een Kenniscentrum zoals Europa decentraal zal het kennisniveau van decentrale overheden op het gebied van de Europese regelgeving sneller doen stijgen, kanaliseert de kennis en vragen en zal leiden tot eenduidige communicatie. Een initiatief dat toegejuicht dient te worden. Ten behoeve van informatie vergaring heb ik gesproken met de heer J. Berns van Europa Decentraal.

## 4.9 Handreiking Europaproof Gemeenten

Gemeenten lopen grote risico's als de Europese regels niet behoorlijk worden nageleefd. Aanbestedingen kunnen worden teruggedraaid. Onterecht verleende subsidies die strijdig zijn met de staatssteunregelingen, moeten worden teruggevorderd. Bouwprojecten kunnen worden stilgelegd als inbreuk op het Europees recht wordt vastgesteld. Maar ook schadeclaims van benadeelde burgers of bedrijven behoren tot de mogelijkheden.

<sup>18</sup> [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

<sup>19</sup> Zie: Handreiking Europaproof Gemeenten, februari 2006, door VNG, Europa Decentraal en Het ministerie van Binnenlandse Zaken.

<sup>20</sup> Zie Rapportage kwalitatief doelgroepenonderzoek Europa Decentraal, d.d. 24 maart 2003



De Nederlandse Gemeenten hebben op vier terreinen te maken met Europa:

1. Rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-verdrag,
2. Verordeningen,
3. Rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen.
4. Uitspraken van het Hof van Justitie.

Het is belangrijk dat zij op alle fronten voldoen aan de gestelde eisen. Doormiddel van de handreiking probeert men de regelgeving inzichtelijker te maken. Voor wat betreft de relatie met mijn hypothese zijn een aantal zaken van belang als het gaat om de beoordeling, en het aangaan, van samenwerkingen, te weten:

- Regelgeving op het gebied van aanbesteding (van werk, van diensten en van leveringen).
- Regelgeving op het gebied van Staatssteun.<sup>21</sup>
- Regelgeving op het gebied van transparantie.
- Regelgeving op het gebied van de bevordering van interne markt.

Het is met name bij gunning van overheidsopdrachten, en naar mening van sommige ook het aangaan van samenwerkingen, maar in enkele gevallen toegestaan om zonder voorafgaande bekendmaking over te gaan tot gunning. Voorbeelden van uitzonderingen zijn:

- Er zijn bij een normale procedure geen geschikte inschrijvingen binnengekomen.
- Een vaststelling vooraf van de prijs is absoluut onmogelijk.
- Er zijn exclusieve rechten in het geding, waardoor de opdracht naar 1 bepaalde aannemer.
- Er is sprake van onvoorzienbare dwingende spoed door omstandigheden die niet aan de opdrachtgever te wijten zijn.
- Het gaat om een herhalingsopdracht.

Je kunt je sterk afvragen of in het geval van de case zoals benoemd in deze scriptie de bovengenoemde uitzonderingen van toepassing zijn. Alleen het feit dat het in strikte zin nog niet is uitgesproken dat een overheid ook in het geval van verandering aan de debetzijde niet gehouden is aan de regelgeving zou men als (flinter-)dun kunnen bestempelen.

<sup>21</sup> N.a.v. de Handreiking Gemeentelijk Grondprijsbeleid helpt Gemeente en ontwikkelaars, d.d. 19 april 2006



Partijen doen er om meerdere redenen niet verstandig aan om maar van start te gaan zonder de specifieke case op zijn Europaproof zijn te toetsen. De handhaving wordt sterker en de consequenties van onreglementair handelen zijn groot. Daarnaast zal er in een maatschappij waar met toenemende mate geclaimd wordt een situatie ontstaan waarin partijen makkelijker en vaker de weg naar de rechter zullen nemen wanneer zij van mening zijn dat er werk / omzet “aan de neus voorbij gaat”.

#### **4.10 Staatsteun**

De staatssteuncontrole is ingevoerd om een transparantere en efficiëntere werkwijze te creëren en een inzichtelijkere controle te bewerkstelligen op de besteding van publieke middelen. De Gemeente zou zo eerlijke mededinging en een goed lokaal ondernemingsklimaat moeten bevorderen.

Europees staatssteunrecht<sup>22</sup> is een bijzonder gespecialiseerd vakgebied. Het terrein is ook nog eens keer zeer dynamisch en aan verandering onderhevig. Het, soms ongewild, bevoordelen van een onderneming ten opzichte van andere ondernemingen werkt concurrentievervalsing in de hand. De stelling vanuit Europa is dat het marktconform handelen, zoals het openbaar aanbesteden of het hanteren van het market economy investor principle, vergroot de kans dat er geen voordeel aan bepaalde ondernemingen toekomt en er dus geen sprake is van Staatssteun.

Ook financiële transacties van Gemeenten met ondernemingen kunnen staatssteunelementen bevatten. Een voorbeeld daarvan zijn grondverkopen onder de marktprijs, een subsidie aan een ontwikkelaar voor de realisatie van een stedelijk vernieuwingsproject of een investering in een publiek-privaat samenwerkingsproject.

Dat het hier om een delicate zaak gaat moge duidelijk zijn. Het gehele spectrum aan afspraken dient afgewogen te worden. Een Gemeente die percelen verkoopt onder de marktwaarde zou best door middel van andere voorwaarden in de gehele constructie een deal kunnen sluiten die in zijn geheel niet gezien zal worden als Staatssteun. Bij een staatssteuncontrole dient daarom zorgvuldig omgegaan te worden met dit soort elementen.

<sup>22</sup> Zie ook Handreiking Europaproof Gemeenten, blz. 49 e.v.



Aan de hand van een vijftal criteria kan worden vastgesteld wanneer er sprake is van verboden staatssteun. Een steunmaatregel moet wel aan alle criteria voldoen. Het verbod is echter niet absoluut en onvoorwaardelijk. De Europese Commissie is bevoegd om een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren en goed te keuren. De onderstaande criteria dienen in ogenschouw genomen te worden:

1. Het moet gaan om een voordeel dat met staatsmiddelen bekostigd is.
2. Er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen.
3. Er moet sprake zijn van een selectief voordeel.
4. Het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen.
5. Het heeft een ongunstig effect op de het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Er zou een discussie kunnen ontstaan a.g.v. het in deze scriptie aangehaalde voorbeeld in relatie tot de bovengenoemde criteria. Zo zou je kunnen beredeneren dat een minder grote verhoging aan de creditzijde van de Gemeentelijke balans eigenlijk het zelfde als een bekostiging met staatsmiddelen. Daarnaast zou je van mening kunnen zijn dat de mededinging vervalst wordt aangezien er wellicht best andere partijen zouden zijn die onder de zelfde voorwaarden meer zouden willen betalen voor de grond. Deze punten zouden kunnen leiden tot een negatief advies. Daarentegen kan ook gesteld worden dat er geen situatie ontstaat die de mededinging vervalst, het staat een ieder namelijk vrij om met een proactief idee te komen waarmee de gewenste positie verkregen kan worden.

Om Staatssteun bij verkoop van gronden of gebouwen te voorkomen zijn er twee procedures. Ten eerste dient een verkoop plaats te vinden via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure waarbij het hoogste bod geldt. Ten tweede kan de marktwaarde worden vastgesteld door een onafhankelijke taxateur van onroerend goed. Deze punten bieden mogelijkheden aangezien partijen in gezamenlijkheid kunnen komen tot een contract waarbij e.e.a. vervolgens door de betreffende onafhankelijke taxateur op zijn marktconformiteit wordt beoordeeld. Dat daarbij de mededinging voor concurrenten enigszins in de verdrukking komt is een feit. De vraag: Wanneer start mededinging in een proactieve markt is daarbij wel van belang.

Aangezien Gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de Staatssteunregelgeving ligt ook daar het risico. In combinatie met de vaak gebrekkige kennis of langdurige procedures die het op kan leveren leidt dat tot verlamming. In de praktijk wordt het "Staatssteun ballonnetje" vaak opgelaten. Is er hier geen sprake van Staatssteun? Doen we het zo wel goed? Ik heb wel eens gehoord dat we moeten kijken naar Staatssteun. Terechte vragen maar die door een gedegen voorbereiding voorkomen zouden moeten worden. Er zijn strikte regels als het



gaat om het aanmelden van mogelijke Staatssteunmaatregelen. Een Gemeenten dient mogelijke maatregelen via het Coördinatiepunt Staatssteun van BZK bij de Europese Commissie aan te melden. Zolang als de commissie bezig is met de voorbereiding van een beschikking over aangemelde steun, geldt het zogenaamde 'stand still' bepaling: er mag geen steun worden gegeven zolang de commissie nog geen oordeel heeft geveld. Wanneer een steunmaatregel voldoet aan de hierboven genoemde criteria dient deze aangemeld te worden. Op het moment dat men verzuimt dat te doen, of van mening is dat het niet nodig is, bestaat de kans dat een derde de zaak alsnog aanhangig maakt bij de Commissie.

#### **4.11 Het verschil met infrastructurele opdrachten**

Op het gebied van infrastructuur kijkt men ook al geruime tijd naar mogelijkheden die er toe kunnen leiden dat marktpartijen ongevraagd Eigen Initiatieven kunnen aandragen. (In de praktijk worden dit soort voorstellen Unsolicited Proposals genoemd.) Het ongevraagd Eigen Initiatieven indienen is natuurlijk op zich geen probleem. Partijen doen het echter met een aantal doelstellingen, te weten:

- Serieus genomen worden.
- Een 1 op 1 relatie aangaan met een overheid die leidt tot:
  - Winst.
  - Continuïteit.
  - en Omzet.

Door gebruik van te maken van het innoverende vermogen, de competentie van het zien van kansen en de overtuigingskracht proberen partijen zo op een proactieve wijze aan werk te komen.

“Omdat goede ideeën overal kunnen ontstaan, is het voor overheden interessant kennis te nemen van Eigen Initiatieven”<sup>23</sup>. Dat er bepaalde spelregels moeten gelden in zowel de beoordeling als het verdere gebruik van dit soort voorstellen is duidelijk. Als voorstel is daartoe een handleiding uitgewerkt. De handleiding geeft een overzicht van spelregels die vervolgens door de indienende en ontvangende partij op een professionele wijze nageleefd dienen te worden<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Zie brief d.d. 19 april 2006 waarin de Regieraad Bouw haar Handleiding inzake Unsolicited Proposals aanbiedt.

<sup>24</sup> Zie ook de Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw in het (semi-) publieke domein.



De handleiding behandelt o.a.

- De voorwaarde waaraan een Eigen Initiatief dient te voldoen.
- Hoe opdrachtgevers beleid kunnen ontwikkelen voor het in behandeling nemen van Eigen Initiatieven.
- Hoe de rechten van de indiener beschermd kunnen worden.
- Waar een ontvangen partij op moet letten tijdens de beoordeling.
- Hoe verhoudt deze praktijk zich t.o.v. de aanbestedingsrichtlijnen?
- Kan een publieke partij de indiener van een Eigen Initiatief een beloning in het vooruitzicht stellen?

De praktijk van de infrastructurele werkzaamheden verschilt op een aantal punten van de voorstellen die op het gebied van gebiedsontwikkeling gedaan worden. Het belangrijkste punt in deze is naar mijn mening dat het op het gebied van Gebiedsontwikkeling namelijk mogelijk is om door middel van grondeigendom een positie af te dwingen. Daarnaast zal er t.b.v. de infrastructurele werkzaamheden altijd sprake zijn van een overheidsopdracht die daarmee al snel conform de Europese regelgeving aanbesteed dient te worden.

Het feit dat er initiatieven ontwikkeld worden om de meedenkende proactieve partijen de mogelijkheid te geven om de doelstellingen te verwezenlijken en op zijn minst de kosten vergoed te krijgen voor een idee dat aangedragen wordt geeft naar mijn mening aan dat overheden en marktpartijen elkaar proberen te vinden om zodoende gebruik te kunnen blijven maken van elkaars kennis en kunde. Een ontwikkeling die ook op het gebied van gebiedsontwikkeling ingezet zou moeten worden wanneer blijkt dat 1 op 1 verkoop van grond (lees: verkrijgen van positie) niet meer mogelijk is.

De hierboven omschreven werkwijze heeft veel weg van een ongevraagde marktconsultatie door een publieke partij. "Een publieke marktconsultatie is een door een publieke partij georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen project, mede aan de hand waarvan die publieke partij de haalbaarheid van en de randvoorwaarden voor dat project vaststelt, en waarvan de resultaten openbaar zullen worden gemaakt."<sup>25</sup> Het wordt overheden aangeraden om marktconsultaties te houden voorafgaand aan een aanbesteding conform de aanbestedingsprocedures. Met andere woorden: maak gebruik van de kennis van de markt maar besteed vervolgens wel gewoon aan. Wanneer dit bekeken wordt met de bril van het voorbeeld in deze scriptie zou een dergelijke proactieve houding van een marktpartij het startsein kunnen zijn voor een dergelijke consultatie.

<sup>25</sup> Zie ook: Marktconsultatie: Een dialoog tussen markt en overheid, Kenniscentrum PPS, juli 2003, blz. 9





Zoals aangegeven in diverse documentatie is het voor deelnemers aan een marktconsultatie niet stimulerend als zij weten dat de door hen geformuleerde voorstellen en ideeën mogelijk door de publieke partij kunnen worden gebruikt, zonder dat zij daar zelf ook maar één voordeel van genieten. De publieke partij kan goede sier maken met de vrijblijvende creativiteit van marktpartijen, hun beste voorstellen combineren - cherry picking – zonder dat de private partijen daarvan zelf de vruchten kunnen plukken. Het beschermen van ideeën, maar ook het voorkomen dat een partij zich door zijn inzet diskwalificeert voor verdere deelname als gevolg van een kennis voorsprong op concurrenten dient daarbij bijzondere aandacht te verkrijgen.

Wanneer dergelijke vragen al spelen bij Marktconsultaties die uitgeschreven worden door overheden zal dat waarschijnlijk ook het geval zijn voor die situaties waarin partijen zelf met een idee komen. Worden dit soort punten niet ingevuld dan zal deze stroom van proactieve voorstellen opdrogen waarmee het nemen van initiatieven inzake SGO richting de overheid zullen verschuiven.

#### **4.12 Concurrentiegerichte dialoog**

Er zijn aanbestedingen waarbij het lastig is om aan te geven welke eisen aan de door hen gewenste zaken of diensten moeten worden gesteld. Vooral bij innovatieve projecten kan input van de markt noodzakelijk zijn de vraag goed te definiëren. In deze procedure is het mogelijk om, na een vergelijkbare kwalificatiefase als bij een niet-openbare procedure, gesprekken te voeren met gegadigden waarin besproken wordt hoe de wensen van de aanbestedende dienst kunnen worden ingevuld. In deze gesprekken kunnen alle aspecten van de opdracht aan de orde komen en kan de aanbestedende dienst die gegadigden bedanken, die niet in staat zijn een oplossing te bieden die aan de gestelde eisen voldoet. Als de aanbestedende dienst voldoende informatie heeft stopt zij de dialoog en nodigt zij de overgebleven gegadigden uit tot het uitbrengen van een offerte. Dat deze procedure met strikte regels ten aanzien van transparantie is omgeven, is geen verrassing.

<sup>26</sup> Zie ook: Marktconsultatie: Een dialoog tussen markt en overheid, Kenniscentrum PPS, juli 2003, blz. 19

<sup>27</sup> Zie ook de [www.evision.nl](http://www.evision.nl)



## 4.13 Tussenconclusie

De Europese doelstelling is vervat in diverse regels. Het belangrijkste is dat men dient te handelen in de geest van het verdrag. Daar zit hem naar mijn mening ook de kneep. Telkens weer wordt de vigerende werkwijze langzaam aangepast naar dit ideaal beeld. Wat vandaag mag dan wel wat vandaag gedaan wordt is wellicht morgen niet meer toegestaan. Een goed voorbeeld daarvan is het bouw- en woonrijp maken. Vroeger werden afspraken gemaakt waarmee de partijen die in bezit waren van relevante grondposities de productie zeker stelden. Heden ten dage zijn deze werkzaamheden niet meer toegestaan. De hele Vathorst-discussie is ook een voorbeeld van de alsmaar voortschrijdende jurisprudentie. Waarbij het belangrijk is om in het achterhoofd te houden dat niet in alle landen de zelfde werkwijze werd aangehouden waardoor regelgeving soms leidt tot lidstaatspecifieke problemen. Met name het creëren van een open markt, d.w.z. geen discriminatie en een gezonde concurrentiepositie voor een ieder, is wat men voor staat. Wanneer doelstelling niet omgeven worden door regelgeving zal dat tot niets leiden. Partijen moeten op de ene of andere wijze gedwongen worden om zich binnen de kaders op te stellen. De initiatieffase van een SGO kent vele mogelijke aanstichters. Waarbij er door de regelgeving een onderscheid gemaakt wordt in grondeigendom. Daar waar sprake is van een private grondpositie kan het initiatief genomen worden door een publieke en een private partij. Waarbij die private partij een rol kan spelen indien hij zich kan beroepen op zelfrealisatie. In die gevallen waar sprake is van een publieke grondpositie wordt, indien de publieke partij van mening is dat zij de realisatie en uitvoering geheel of gedeeltelijk buiten zichzelf gelegd moeten worden, het proces terecht omgeven met een aantal spelregels. Die spelregels hebben in dit specifieke geval het mogelijke effect dat in de toekomst marktpartijen niet meer nadenken over posities waar de publieke partner nog geen initiatief genomen heeft.

Het kennisniveau met betrekking tot de regelgeving is nog niet onder alle partijen in voldoende mate aanwezig. Er ontstaan diverse instanties om de kennis te verspreiden en zij treden tevens op als vraagbaak. Daarnaast zal door de verscherpte controle in de toekomst de impact van de regelgeving voor partijen duidelijk worden. In die sectoren waar de impact al duidelijker voelbaar is geworden ontstaan initiatieven om de door zowel publieke als private partij onderkende meerwaarde van deze ongevraagde initiatieven voor alle partijen op een acceptabele wijze in te vullen. Om zodoende de mogelijke intellectuele en innoverende bijdrage vanuit de marktpartijen niet te verliezen voor de samenleving.







# Hoofdstuk 5 - Marktpartijen en overheid

## 5.1 De rol van marktpartijen

<sup>28</sup>Voor marktpartijen als bouwbedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars is gebieds- en projectontwikkeling core business. Marktpartijen kunnen daardoor over een voorsprong in kennis en kunde beschikken als het gaat op het managen van dergelijke projecten. Overheden komen hier doorgaans op veel beperktere schaal mee in aanraking. Betrokkenheid van private partijen kan ervoor zorgen dat expertise, kennis en ervaring waarover de overheid (nog) niet (voldoende) beschikt, aan het project wordt toegevoegd waardoor de uitvoering van het project meer slagvaardig, marktgericht en ondernemend ter hand kan worden genomen. Inbreng van private kennis en kunde kan niet alleen een positieve invloed op de uitvoering van het project hebben, het kan daarnaast leiden tot een beter project. Kundige private partijen kunnen innovaties, creatieve planconcepten en slimme planoplossingen aandragen waar de overheid zelf niet toe instaat is en die de kwaliteit en/of het financiële resultaat (en daarmee de haalbaarheid) van het project verbeteren. Het overdragen of delen van verantwoordelijkheden voor het project met private partijen betekend ook dat de risico's gedeeld of overgedragen worden. Dit kan een gunstig effect hebben op het risicoprofiel van een project voor de overheid (voor de private partijen eveneens). Een gunstig risicoprofiel kan het verschil maken tussen een onhaalbaar en een haalbaar plan. Dit is voor PPS, voor ideevorming en zelfstandige aanpak is dat niet anders.

## 5.2 Type ontwikkelaars

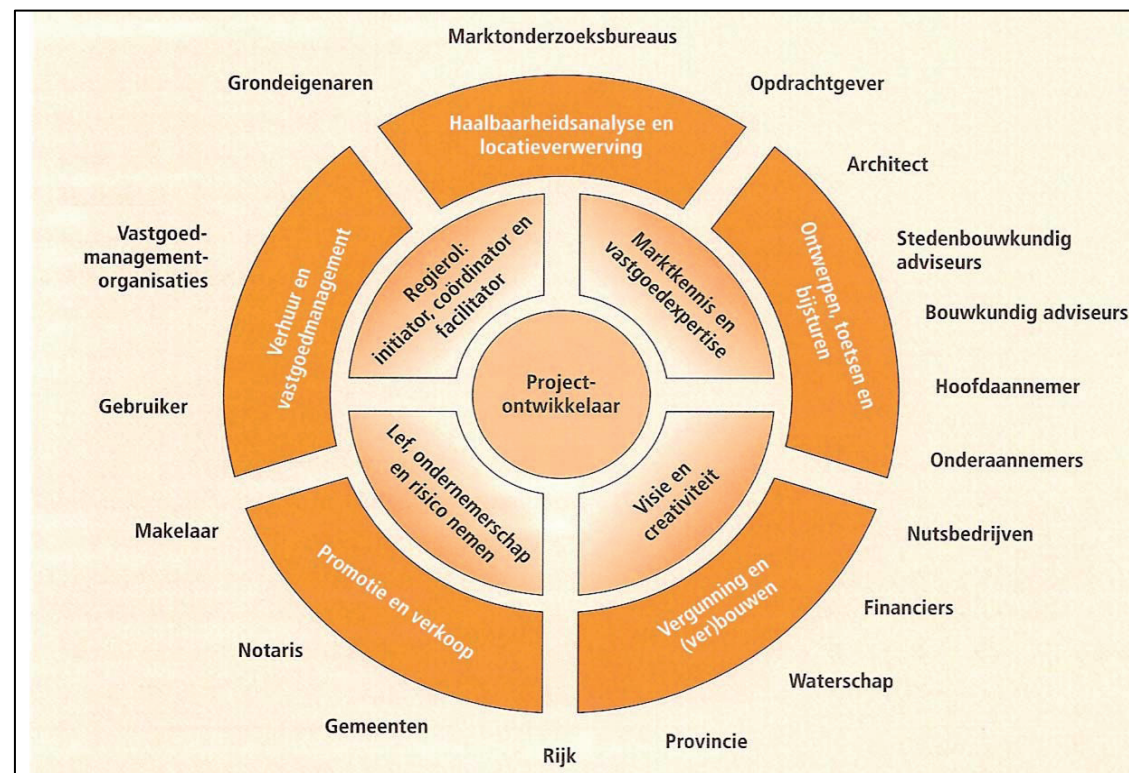
Het proces van SGO wordt niet alleen door inhoud bepaald . “Van groter belang is hoe de diverse actoren die bij het proces betrokken zijn er mee omgaan. Bij SGO zijn zeer veel actoren betrokken met zeer uiteenlopende belangen en zeer verschillende rollen”. Naast burgers en belangengroepen dient er onderscheid gemaakt te worden tussen publieke en private actoren. Deze scriptie richt zich met name op de proactieve rol die de private sector op zich wil / kan nemen. Daarnaast is een extra inkadering aangebracht doordat er gericht wordt op de projectontwikkelaars.

<sup>28</sup> Bron: KPPS, toelichting bij de meerwaarde toets voor PPS bij Gebiedsontwikkeling. O.a. blz 4 en 5.

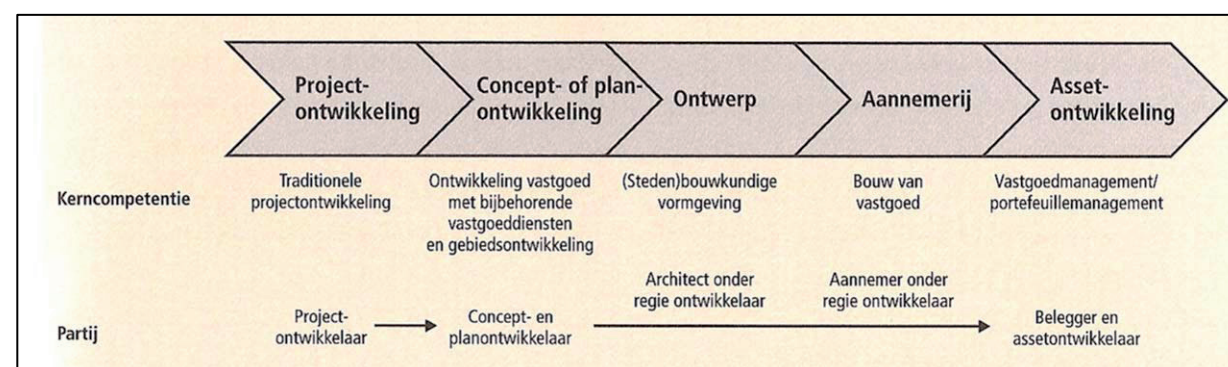
<sup>29</sup> Zoals aangegeven in het stuk van van 't Verlaat (aug 2004)



Ter illustratie: ook bouwers / architecten / eigenaren / makelaars / woningcorporaties en eindgebruikers behoren tot de actoren uit de private sector. Om een duidelijk beeld te geven van de positie van de Projectontwikkelaar in het algehele vastgoedproces is onderstaand schema opgenomen.



Daarnaast zijn Private ontwikkelaars er in vele vormen<sup>30</sup>. Elke van deze partijen heeft zijn eigen kerncompetentie en in sommige gevallen worden meerdere competenties gecombineerd en probeert men vanuit die combinatie synergievoordelen te creëren. Het onderstaande schema geeft een overzicht van de partijen en de bij behorende kerncompetenties.



<sup>30</sup> Zie ook Sectorstudie Projectontwikkeling ING, d.d. maart 2006



Hieronder vindt u een opsomming van de verschillende types. De interviews die een onderdeel hebben gevormd van de analyse en conclusievorming zijn met partijen uit elke "groep" gevoerd.

### **A. De Bouwer / Ontwikkelaar**

Aannemers worden gedreven door omzet uit productie. Het hebben van werk, aangenomen of uit eigen voorraad, houdt het personeel aan het werk en dient te zorgen voor de nodige omzet en winst. Diverse partijen, die zich met name richten op de uitvoering van werkzaamheden, hebben ook een eigen afdeling projectontwikkeling. Veelal zit hier een klein aantal mensen die helemaal gericht zijn op acquisitie en het ontwikkelen van de eigen voorraad. Het werk komt vaak voort uit, kleine, grondposities, afzonderlijke pandjes of initiatieven in combinatie met een opdrachtgever die alles graag in één hand wil houden.

Partijen zoals Vos & Teeuwissen en Plegt Vos Vastgoedontwikkeling maken onderdeel uit van deze groep bouwende ontwikkelaars.

De heer P. Roskam van Plegt Vos Vastgoedontwikkeling is geïnterviewd.



Vos Bouwdivisie is een ontwikkelende bouwonderneming in Noord-, Oost-, Zuidoost en Midden Nederland. Kernactiviteit is het integraal oplossen van huisvestingsvraagstukken. Zowel op locatie- als gebiedsniveau door middel van nieuwbouw en renovatie van woningen, utiliteitsgebouwen en infrastructuur, ten dienste van een duurzaam leefmilieu. Hiervoor beschikt Vos Bouwdivisie over de disciplines vastgoedontwikkeling, burgerlijke & utiliteitsbouw, woningbouw en infrastructuur & milieu.

### **B. De Ontwikkelaar / Bouwer**

Ontwikkelaars die gelieerd zijn aan een bouwonderneming worden gedreven voor zowel de ontwikkelpotentie als de bouwproductie. Naar mate de omvang van de onderneming, en zijn verschillende divisie, groter wordt zal ook een meer zelfstandige werkwijze aangehouden worden. De directe lijn met de bouwproductie is dan nog wel belangrijk maar niet meer bepalend. Veelal is het personeelsbestand opgebouwd uit verschillende competenties, ontwikkelaars en bouwers. Het werk komt vaak voort uit grondposities, binnenstedelijke locaties of initiatieven in combinatie met een partner of opdrachtgever.



Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn:



KDO Vastgoedontwikkeling is een allround ontwikkelaar van risicodragende bouwprojecten. Met een sterke financiële positie als basis realiseert KDO een jaarlijkse productie van honderden woningen, projecten op het vlak van binnenstedelijke ontwikkeling en veelsoortige projecten in de utiliteitsbouw.



Heijmans is in Nederland de op één na grootste, beursgenoteerde onderneming in Vastgoed, Bouw en Infra. Buiten Nederland is Heijmans actief in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Heijmans wil als onderneming een belangrijke bijdrage leveren aan de inrichting van de landen waarin zij actief is. Heijmans is een full service bouw- en vastgoedonderneming die zich richt op alle activiteiten in de waardeketen, van advies en ontwerp tot onderhoud en beheer. Door een innovatieve marktbenadering, product- en conceptontwikkeling wordt daar inhoud aan gegeven.





### C. De Ontwikkelaar

Ontwikkelaars worden gedreven door omzet uit ontwikkeling. Over het algemeen opereren ze onafhankelijk van een bouwer waardoor ze in die zin ook vrijer kunnen opereren. Vaak wordt ontwikkelpotentie zeker gesteld door het innemen van grondposities. Veelal is het personeelsbestand opgebouwd uit verschillende competenties, waarbij ontwikkelaars bepalend zijn en het overige personeel adviserend is op bijvoorbeeld het technische vlak. Het werk komt vaak voort uit grondposities, binnenstedelijke locaties of initiatieven in combinatie met een partner of opdrachtgever.

Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn:



AM is actief in de gebiedsgerichte ontwikkeling van woonomgevingen, stedelijke centra, kantoren(parken) en winkelcentra. Zij doet dit in nauwe samenwerking met consumenten en zakelijke partners. AM geeft vorm en inhoud aan woon-, werk- en winkelomgevingen vanuit het perspectief van de woonconsument en de gebruiker, die zij actief bij de planvorming betreft.. Tevens fungeert AM als partner van onder meer overheden, institutionele beleggers en woningcorporaties voor de duurzame inrichting van het land.



Proper-Stok werkt vrijwel altijd op de uitnodiging van gemeenten, corporaties en maatschappelijke instellingen en fungeert voor hen als strategische partij die, samen met andere partners, totaalconcepten uitwerkt voor uiteenlopende gebieden. Zelf hebben ze geen grondposities. Proper-Stok treedt op als onafhankelijk ontwikkelaar. Proper-Stok ontwikkelt en realiseert bijzondere oplossingen die recht doen aan de veelheid van belangen die ieder project kenmerken. Oplossingen waarin aanschappelijk rendement en duurzaamheid worden gecombineerd met financieel rendement. Daarbij is eveneens aandacht voor ontwerp en beheer.



#### D. De Ontwikkelaar / Belegger

Ontwikkelaars / beleggers worden tevens gedreven door omzet uit ontwikkeling maar daarnaast is er in sommige gevallen ook betrokkenheid bij de exploitatieperiode. Over het algemeen opereren ze onafhankelijk van een bouwer waardoor ze in die zin ook vrijer kunnen opereren. Vaak wordt ontwikkelpotentie zeker gesteld door het innemen van grondposities. Veelal is het personeelsbestand opgebouwd uit verschillende competenties, ontwikkelaars, adviserend personeel en personeel dat gericht is op de exploitatie en het beheer van het vastgoed dat men in portefeuille heeft. Het werk komt vaak voort uit grondposities, binnenstedelijke locaties of initiatieven in combinatie met een partner of opdrachtgever. Daarnaast is ook de herontwikkeling van vastgoedprojecten welke men al geruime tijd beheert heeft een bron van initiatieven.

Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn:



De activiteiten van ING Real Estate Development vinden plaats op de internationale vastgoedmarkt. De speerpunten van onze strategie zijn de ontwikkeling en herontwikkeling van projecten op het gebied van winkels, kantoren, woningen en combinaties hiervan.

ING Real Estate Development is een multidisciplinair bedrijf actief in alle segmenten van de vastgoedmarkt, van werken en winkelen tot recreëren, wonen en parkeren. De portefeuille bestaat zowel uit kleinschalige projecten als grootschalige gebiedsontwikkelingen, in toenemende mate als ontwikkelingspartner van gemeenten en private marktpartijen.



BPF Bouwinvest is de vastgoedbelegger van het Bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid (BPF Bouw). Circa 25% van het vermogen van het pensioenfonds is belegd in vastgoed. De organisatie is actief in het gehele proces, van concept tot ontwikkeling en exploitatie. De activiteiten van BPF Bouwinvest zijn erop gericht om de vastgoedportefeuille permanent te optimaliseren.



### 5.3 Initiatief door wegenbouwers

Op 15 mei 2006 heeft er een studiedag plaats gevonden inzake “de Valenciaanse Ontwikkelingsplanologie”. Sinds 1995 is in de Spaanse regio een wet van kracht die ervoor zorgt dat ook partijen zonder grondpositie kunnen bijdragen aan Gebiedsontwikkeling<sup>31</sup>. Zij worden namelijk “urbanisator”. Het resultaat: Een enorme toename aan bouwactiviteiten, betere publieke voorzieningen en infrastructuur.

Deze “urbanisator” hoeft dus geen grond te hebben en hij wordt geselecteerd als concessiehouder om de urbanisatie uit te voeren. Daarmee wordt hij dus verantwoordelijk voor het opstellen van het Herverkavelingproject, voor engineering en voor de bouw- en woonrijp werkzaamheden. De context waarin dit alles plaats vindt is niet zo maar te leggen op de wijze waarop in Nederland SGO tot stand komt.

Wat ik echter wil benoemen is dat er in landen om ons heen gepoogd wordt om ook de Civieltechnische spelers binnen het proces van SGO te betrekken bij het nemen van initiatieven. Een groep die bij ons in Nederland eigenlijk in zijn geheel niet betrokken is bij het nemen van initiatieven als het gaat om SGO.

### 5.4 Interviews Marktpartijen

#### 5.4.1 Doel

Het doel van de interviews met de onderstaande projectontwikkelaars was inzicht krijgen in:

- De wijze waarop de betreffende marktpartij invulling geeft aan projectontwikkeling.
- Welke kennis aanwezig is inzake Europese Regelgeving op het gebied van Aanbesteding en Mededinging.
- Een eigen voorbeeld van een proactieve benadering bespreken.
- Achterhalen wat het effect is van de genoemde regelgeving op de proactieve houding van de betreffende marktpartij.

<sup>31</sup> Zie o.a. “Het Valenciaanse model voor locatieontwikkeling”. Demetrio Munoz Gielen.



## 5.4.2 Conclusies

De interviews zijn verwerkt in de bijlagen. Hieronder treft u een aantal conclusies zoals deze uit de gesprekken kunnen worden in relatie tot onder andere de in hoofdstuk 2.5 gegeven analytische basis.

### Type ontwikkelaar

- Naar mate de oriëntatie op de uitvoering van bouwkundige werkzaamheden groter wordt neemt de wil om deel te nemen aan selecties waarbij hier geen vooruitzicht op is af.
- De relatie die grotere ontwikkelaars nog met de uitvoering van bouwwerkzaamheden leggen verdwijnt langzaam. Wil men zich als integrale gebiedsontwikkelaar ontwikkelen c.q. profileren dan heeft dat voor sommige gevallen / elementen van plannen consequenties ten behoeve van de eigen aannemer.

### Geografische oriëntatie

- De geografische oriëntatie van partijen is niet van belang. Projecten overschrijden al snel de diverse drempelbedragen en daarnaast dient gehandeld te worden volgens het gedachtegoed van de EU waardoor de regelgeving al van invloed is op het handelen.

### Uitvoering

- Het feit dat niet meer zondermeer gewerkt kan worden met zelf gekozen, en bekende, aannemers werkt bemoeilijkt het proces. Het is fijn als je werkt met partijen waar je al ervaringen mee hebt opgedaan. Je weet dan wat je aan elkaar hebt.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is niet relevant voor de proactieve houding van de pur sang ontwikkelaars. Partijen die mede gedreven worden door bouwproductie zullen ofwel afhaken danwel veranderen. De enige werkzaamheden die voor alle geïnterviewden niet van belang zijn in hun afweging om wel of niet een initiatief in te dienen betreft de uitvoering van de civiele werkzaamheden.



## **Drijfveren**

- Alle geïnterviewden geven aan gedreven te worden door de factoren Winst, Omzet en continuïteit.
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid om daarmee de eigen doelstelling te kunnen verwezenlijken werkt belemmerend / temperend.

## **Regelgeving**

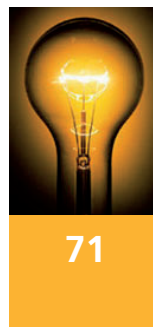
- De samenleving gaat meer en meer naar een claimcultuur toe. De wijze waarop samenwerking zoals bedoeld tot stand komen zal bijzonder veel aandacht krijgen van concurrenten. Daardoor kan een situatie ontstaan die verlamrend gaat werken voor initiatieven.
- Deze regelgeving heeft, onbedoeld, effect op een speelveld waartoe het niet ontworpen is danwel is te rigide voor het proces dat juist zo gebaat is bij flexibiliteit.
- De regelgeving is uitgewerkt vanuit de gedachte dat een overheid precies weet wat er dient te gebeuren en altijd het initiatief neemt. Een uitgangspunt waar vraagtekens bij gezet kunnen worden.

## **Interne competenties**

- Met de grotere ontwikkelaars geven aan zich meer te richten op grootschalige integrale opgaven. Daarbij ontwikkelen zijn c.a. beschikken zijn over de noodzakelijke competenties. De proactieve benadering wordt echter nog niet door alle partijen in voldoende mate ingevuld.

## **Strategische benadering**

- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Zij denken mee, zijn bereid om te investeren en risico's op zich te nemen. Daarnaast beschikken ze over een zeer belangrijke kerncompetentie namelijk marktgevoel.
- Grondeigendom is macht.



## Imago

- Met name de grotere ontwikkelaars die zich inzetten op integrale gebiedsontwikkeling

## Kennisniveau

- Met name de chaos en onduidelijkheid met betrekking tot de interpretatie van de regelgeving leidt tot vervelende, verlamme en onduidelijke situaties.
- Het kennisniveau van partijen op het gebied van de Europese regelgeving is uitermate divers. Sommige zijn op de hoogte van de hoed en de rand terwijl andere eigenlijk pas gaan nadenken op het moment dat ze er mee geconfronteerd worden. Tevens is de wijze waarop men binnen de ondernemingen omgaat met het scholen en delen van kennis uitermate verschillend.

## Aanvullend

- Het wordt een "Gouden tijd" voor de adviseurs. Er wordt veel om advies gevraagd en overheden neigen er steeds meer naar om de gehele procedure door externe partijen te laten uitvoeren. Er zit iets vreemds in de werkwijze, partijen die namelijk baat hebben bij langdurige, kostbare, trajecten worden ingeschakeld om processen te trekken die als doel hebben om de economisch gezien meest ideale partij te selecteren.
- Naar verwachting zal er meer en meer een lobby ontstaan waarin gepleit gaat worden voor aanpassing van de regelgeving.
- Overheden betrekken marktpartijen, ook ingeval van een selectie, nog vaak te laat en op de verkeerde wijze bij opgave in gebiedsontwikkeling. Vaak is het plan al te ver uitgewerkt om er nog "eigen" elementen in te verwerken. Dat komt de haalbaarheid en uitvoering vaak niet ten goede.
- De teruglopende kennis en kunde bij overheden en een door regelgeving ingegeven beweging van verschuiving van het initiatief naar overheden is een slechte combinatie.
- In de huidige selecties wordt te weinig geredeneerd vanuit (proces-) kwaliteit. Vaak wordt er ingezet op de economisch gezien meest ideale aanbieder. Daarbij zijn de onderdelen kwaliteit en procesbeheersing vaak nog ondergeschoven kindjes.



## 5.5 Interviews Overheden

### 5.5.1 Doel

Het doel van de interviews, zie bijlage, met de onderstaande overheden was inzicht krijgen in:

- De wijze waarop de betreffende overheid invulling geeft aan gebieds- projectontwikkeling.
- Welke kennis aanwezig is inzake Europese Regelgeving op het gebied van Aanbesteding en Mededinging.
- De mate waarin proactieve ideeën worden aangedragen, wat met er mee doet en hoe het gewaardeerd wordt.
- De verwachte effecten van de genoemde regelgeving op de proactieve houding van marktpartijen en de consequenties voor de betreffende overheid.

Tevens geven de interviews een noodzakelijke nuancering aan de interviews van ontwikkelaars.

### 5.5.2 Conclusies

- Een overheid moet op het gebied van SGO zelf de regie, willen, hebben en nemen. Het dient tot de kerncompetenties van overheden te behoren om door middel van verantwoorde, duurzame ontwikkelingen de positie van de stad te onderhouden.
- Er zit een kennis / kunde verschil tussen kleinere en grotere overheden. Verschuiving van de grens tussen het publieke en private domein is daar voor niet de juiste oplossing. Overheden moeten zoeken naar een goede oplossing, een mogelijkheid is het creëren van een betere wijze van kennisuitwisseling.
- Marktpartijen beschikken niet altijd over de juiste “lange termijn-bril” die noodzakelijk is om tot levensvatbare gebiedsontwikkelingen. Ze worden veelal gedreven door de kortzichtigere gedachte van winst op korte termijn.
- Marktpartijen zouden in het geval van infrastructurele oplossingen meer inbreng moeten krijgen. Daar ligt in de markt bijzonder veel kennis en innovatiekracht.
- Marktpartijen moeten vroegtijdig betrokken worden bij het proces van gebiedsontwikkeling om mee te denken, mee te investeren en risico's te delen.
- De onduidelijkheid, door gebrek aan kennis en de zich alsmaar aanscherpende jurisprudentie, werkt verlamdend.
- De regelgeving leidt er in ieder geval toe dat partijen zich in geval van een selectie kunnen onderscheiden door hun ontwikkelingskwaliteiten. Het zou goed zijn voor de ontwikkeling van Nederland als partijen worden teruggeworpen op die kennis en kunde ipv het aan tafel komen omdat je grond hebt.



## 5.6 Interviews Experts

### Lexecon, Robbert Luteijn, Juridisch expert.

Tijdens de diverse gesprekken die ik heb gevoerd kwam meerdere malen naar voren dat partijen niet precies op de hoogte zijn van de (on-)mogelijkheden als het gaat om de regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging. Om daar duidelijkheid over te verkrijgen heb ik contact gezocht met een jurist die gespecialiseerd is op het gebied van Europese regelgeving.

Uit het gesprek heb ik de volgende conclusies getrokken:

- De huidige stand van zaken is niet volstrekt duidelijk. Het is thans niet volledig duidelijk of het een gemeente vrijstaat om grond te verkopen aan een willekeurige marktpartij.
- Er is nog geen gerechtelijke uitspraak op dit punt die zegt dat een gemeente volstrekt naar eigen inzicht mag handelen. Wel is er in andere gevallen rechtspraak voorhanden die stelt dat overheden transparant dienen te handelen. Thans is nog niet volledig duidelijk of dit ook geldt t.a.v. grondverkopen door de overheid.
- De vraag daarbij is ook, wat is transparant? Wat versta je eronder? Naar verluidt is er hiervoor regelgeving in de maak.
- Door de voortdurende aanscherping van regelgeving en de verschillende wijze waarop instanties de regelgeving interpreteren ontstaat onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid werkt vertragend en in sommige gevallen verlamdend.
- De wet is van toepassing op opdrachten. Het verkopen van grond is geen opdracht en valt derhalve niet onder de aanbestedingsregelgeving in de strikte zin van het woord. De vraag is of grondverkopen transparant behandeld dienen te worden door de overheid. Het transparantiebeginsel vloeit in dit geval niet voort uit de aanbestedingsrichtlijnen of het BAO maar vloeit voort uit het EU-Verdrag.
- Het hebben van grondpositie leidt tot macht. Partijen zullen voorlopig dus blijven kopen. (Dit is een conclusie van de schrijver, hij is van commerciële en niet juridische aard, of dit zo is en blijft moeilijk te zeggen.)
- De regelgeving hoeft nog niet temperend te werken als men maar duidelijk is en alle betrokken partijen er op de zelfde wijze mee omgaan. Onwetendheid leidt nu tot onnodige vertraging of stopzetting van processen.
- Het ligt in de rede dat overheden grondverkopen transparant moeten behandelen en niet zonder meer en zonder enige vorm van publicatie die gronden 1-op-1 aan een willekeurige partijen kunnen verkopen.





## Schematische weergave

*Situatie 1, Een overheid geeft geld uit.*

- Gemeente > Opdracht > Ontwikkelaar,
- Doel van de regelgeving: Ontwikkelaar 1 = 8 mio  
Ontwikkelaar 2 = 9 mio
- Gunning aan de Ontwikkelaar 1.
- "Winst" voor de aanbestedende dienst = 1 mio
- Stelling EG: Op verantwoorde wijze omgegaan met de centen van de belastingbetalers.

*Situatie 2, Een overheid krijgt geld binnen.*

- Ontwikkelaar ≠ betaalt voor aankoop grond ≠ Gemeente.
- Ontwikkelaar 1 = betaalt 8 mio
- Ontwikkelaar 2 zou 9 mio willen betalen.
- Het is niet helemaal duidelijk, maar het ligt er aan hoe je het inkleedt. Huidige regelgeving maakt het mogelijk dat gunning aan de Ontwikkelaar 1 op transparante wijze geschiedt.
- "Verlies" voor de aanbestedende dienst = 1 mio??
- Is hier op verantwoorde wijze omgegaan met de centen van de belastingbetaler? Waarom zouden er op het ontvangen van €'s andere regels van toepassing zijn als voor het uitgeven van €'s. De heer Luteijn verwacht dat daar ook nog wel (nadere) regelgeving voor gaat ontstaan.



## VU Amsterdam, Mevrouw E. Manunza, Hoogleraar

Via contactpersonen bij Europa Decentraal en PIANO ben ik in contact gekomen met mevrouw Manunza. Zij is als onderzoeker en hoogleraar werkzaam op de Vrije Universiteit te Amsterdam. In haar proefschrift gaat zij o.a. in op de Europese Regelgeving als het gaat om mededinging en de vrije markt. Als voorbereiding op het gesprek heb ik een aantal stukken<sup>32</sup> van de hand van mevrouw Manunza doorgenomen.

Uit het gesprek heb ik de volgende conclusies getrokken:

- Een overheid is niet absoluut vrij om overheidseigendommen te verkopen. Op grond van EG-(soft law-)regelgeving (een Mededeling uit 1997) dient overheidseigendom o.g.v. onvoorwaardelijke en open biedprocedures te worden verkocht anders rijst het vermoeden van Staatsteun.
- Bij verkoop (lees: privatisering) spelen twee juridische vragen een rol :
  - 1) is de overheid vrij in de beslissing om te privatiseren?
  - 2) de vraag of je vrij bent in de wijze waarop je dat doet.
- Vervolgens zijn er aantal regels verbonden aan de verkoop van overheidseigendom. Zo dient dat transparant te geschieden en mag er geen sprake zijn van ontoelaatbare Staatsteun. (Met name de check op marktconformiteit van de prijs is in deze van groot belang.)
- Bedrijven zouden er verstandig aan doen om een plan te maken waarmee een overheid overtuigd wordt van het houden van een openbare biedprocedure. En vervolgens middels deze procedure net als elk ander deel te nemen. Daarmee is de kans op een 1 op 1 relatie naar aanleiding van het getoonde initiatief vervallen.
- In relatie tot mijn hypothese stelt mevrouw Manunza dat partijen die op een dergelijke proactieve manier tot een 1 op 1 relatie willen komen met een overheid de regelgeving niet begrepen hebben. Vanaf '97 zouden, op basis van de regelgeving, overheden een dergelijke relatie al niet meer aan mogen gaan zonder het doorlopen van de voorgeschreven procedures.

<sup>32</sup> Hoofdstuk 6, Problemen bij volledige privatiseringsvormen in de fase ante- privatisering, Proefschrift E. Manunza.

En "(on)gewenste ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht? Uit: Wetenschap, 12 mei 2006, Nr. 19.



- Zelfs de inbreng Gemeentelijke grondgebied, zonder het doorlopen van de noodzakelijke procedures waarin het een ieder mogelijk wordt gemaakt op de gemeentelijke percelen te bieden, in een samenwerkingsmodel zou vanuit de regelgeving niet gepast zijn. (Een situatie die naar mijn mening haaks staat op de wijze waarop in Nederland, b.v. door het Kennis Centrum PPS, het aangaan van PPS constructies wordt gepromoot.) Maar men moet wel beseffen dat de Mededeling zegt dat als geen open biedprocedure houdt, dat dan het vermoeden rijst dat er staatssteun is verleend; de Commissie kan dan een procedure starten om dat vast te stellen; het is vaker voorgekomen dat de EC dan moest concluderen dat de verkoop toch marktconform was; het is een 'indirecte' vorm van controle die de Commissie vooraf en achteraf kan uitoefenen.
- Uit het stuk "(on)gewenst ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht?" komt een belangrijk aandachtspunt naar voren: Onevenwichtige contractbepalingen. Overheden hanteren te vaak het "over de muur"-principe aanhouden waarin marktpartijen een overwichtig deel van de risico's, in relatie tot de vergoeding of sturingsmogelijkheden, toebedeeld krijgen wanneer zij er voor zouden kiezen om het contract te tekenen. Dat is in het kader van mijn scriptieonderwerk van belang omdat overheden bij het aangaan van een samenwerking of de uitwerking van een biedprocedure, op welke wijze dan ook, altijd voor de afweging staan wat zij afgehandeld willen zien. Onevenwichtige contractbepalingen zouden er toe kunnen leiden dat een project niet van de grond komt.





## Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geef ik eerst een overzicht van een aantal conclusies die ik naar aanleiding van het onderzoek trek. Vervolgens geef ik antwoorden op mijn onderzoeksvragen. Daarna volgen enkele suggesties / opties en wordt er afgesloten met een overzicht van onderwerpen welke nader onderzocht zouden kunnen worden.

### 6.1 Conclusies

De onderstaande conclusies worden steeds kort toegelicht.

#### ***De overheid is een speciale speler die speciale regelgeving behoeft.***

De overheid is natuurlijk niet zomaar een actor. Naast regelgevende en kaderscheppende actor speelt zij ook een rol op grondontwikkelingsmarkt als eigenaar. Daarmee is zij zowel concurrent als bepalend. De reden om deze conclusie echter op te nemen is het feit dat overheidswerkzaamheden betaald worden vanuit de portemonnee van alle belastingbetalers. Een heldere, transparante en geen concurrentievervalsing in de hand werkende werkwijze is daarmee niet alleen gewenst maar zelfs vereist. (En noodzakelijk zoals het verleden helaas ook heeft bewezen.) De doelstelling van de regelgeving onderschrijf ik dan ook ten zeerste. Bij de wijze waarop de doelstelling wordt geregeld zet ik mijn vraagtekens. De regelgeving mag er naar mijn mening namelijk nooit toe leiden dat het ten koste gaat van initiatieven. Initiatieven waarvan in het verleden reeds is aangetoond dat ze van grote maatschappelijke meerwaarde kunnen zijn.

#### ***Partijen zijn beide van mening dat ze gebaat zijn bij elkaars inbreng.***

Beide partijen, overheden en projectontwikkelaars, geven aan de meerwaarde van elkaars inbreng in te zien. De sturing van processen, het creëren van een SGO met maatschappelijke meerwaarde, invulling geven aan het organiserend vermogen, het zijn allemaal elementen waarin deze twee betrokken professionele instellingen elkaar, kunnen, versterken. Die wens van partijen, aan beide kanten van de tafel, zou optimaal ingevuld moeten kunnen worden. De regelgeving heeft als effect dat de optimale, en gewenste, situatie niet kan ontstaan.



### ***Onduidelijkheid vormt grootste belemmering.***

De onduidelijkheid, als gevolg van de jurisprudentie en gebrekkige kennis van de regelgeving, vormt de grootste belemmering. Processen verstoppen door een halfslachtige interpretatie van de regelgeving. Die onduidelijkheid uit zich in processen die te ver doorgezet worden, onjuist worden opgestart en / of belast worden met vragen en halfslachtige antwoorden wanneer het gaat om de interpretatie en invulling van de regelgeving. Als klip en klaar duidelijk zou zijn wat wel toegestaan is en wat niet, de rol van de zichzelf aanscherpende jurisprudentie niet buiten beschouwing latende, dan zouden veel processen naar mijn mening veel sneller in duidelijk vaar water komen. Waarmee de inzet van zowel marktpartijen als overheden niet onnodig belast wordt.

### ***Het effect van de regelgeving op de proactieve houding is niet voor alle gelijk.***

Alle partijen worden gedreven door dezelfde doelstellingen. Vanwege het feit dat zij niet allemaal, mede, gedreven worden door de productie die voortkomt uit ontwikkeling zijn er echter wel verschillen in de wijze waarop met aankijkt tegen de regelgeving. Voor alle geïnterviewde partijen geldt echter zij zich niet laten weerhouden van het nemen van initiatief indien de uitvoering van de civiele werkzaamheden niet tot de mogelijkheden behoort. Daarbij dient de nuance gemaakt te worden dat er in dit geval sprake is van een situatie waarin de omvang van de ontwikkeling en bouw veel groter is dan de omvang van de civiele werkzaamheden.

### ***Als er geen voordeel behaald kan worden uit het indienen van een plan wordt er door private partijen niet meer meegedacht.***

Marktpartijen zijn allemaal op zoek naar een relatie met een verkopende partij i.c. een overheid welke er toe leidt dat een exclusieve samenwerking ontstaat. Daarmee kan maximaal invulling gegeven worden aan de eigen doelstellingen.

Zoals aangegeven in diverse documentatie<sup>33</sup> is het voor deelnemers aan een marktconsultatie niet stimulerend als zij weten dat de door hen geformuleerde voorstellen en ideeën mogelijk door de publieke partij kunnen worden gebruikt, zonder dat zij daar zelf ook maar één voordeel van genieten. De publieke partij kan goede sier maken met de vrijblijvende creativiteit van marktpartijen, hun beste voorstellen combineren - cherry picking – zonder dat de private partijen daarvan zelf de vruchten kunnen plukken. Het beschermen van ideeën, maar ook het voorkomen

<sup>33</sup> Zie ook: Marktconsultatie: Een dialoog tussen markt en overheid, Kenniscentrum PPS, juli 2003, blz. 19



dat een partij zich door zijn inzet diskwalificeert voor verdere deelname als gevolg van een kennis voorsprong op concurrenten dient daarbij bijzondere aandacht te verkrijgen. Wanneer dergelijke vragen al spelen bij Marktconsultaties die uitgeschreven worden door dan zal dat ook het geval zijn voor die situaties waarin partijen zelf met een idee komen. Worden dit soort punten niet geaccepteerd dan zal deze stroom van proactieve voorstellen opdrogen waarmee het nemen van initiatieven inzake SGO richting de overheid zullen verschuiven.

***Door de regelgeving ontstaat er meer concurrentie en kans op mededinging.***

De Europese doelstelling, meer concurrentie en mededinging, wordt gerealiseerd. Meerdere partijen hebben de kans om bij een SGO zoals bedoeld in de geschetste casus betrokken te raken. Maar in de geschetste casus betreft het initiatieven die zonder de initiatiefnemer helemaal niet tot stand gekomen zouden zijn. Je zou dus kunnen stellen dat het niets uitmaakt wanneer men niet kan deelnemen aan initiatieven die anders niet tot stand gekomen zou zijn.

***Creëren van concurrentie en mededinging. Nee, het is eigenlijk een reparatie naar aanleiding van het gebrek aan initiatief van de concurrentie.***

Het staat tenslotte een ieder vrij om zelf na te denken over mogelijke plannen die door middel van het aantonen van de maatschappelijke meerwaarde tot uitvoering kunnen leiden. Met andere woorden, hoeveel mededinging moet er georganiseerd worden voor het fenomeen eigen initiatief?

***Het 1 op 1 gaan wordt door marktpartijen gewenst. Door Gemeenten niet (altijd).***

Voor Gemeente ligt dit iets anders. De overheersende gedachte is dat het aangaan van een 1 op 1 relatie best gewenst is. Maar men is niet van mening dat dat persé dient te gebeuren met iemand die een plan aandraagt. Marktconformiteit, voorkomen van een uitzonderingspositie en het kunnen stimuleren van de lokale werkgelegenheid zijn daarbij van belang. Er zijn wellicht een aantal uitzonderingen die ingaan tegen de heersende gedachte. Men is van mening dat in die gevallen het aangaan van een 1 op 1 relatie mogelijk zou moeten kunnen zijn.



***Bedrijven zoals Heijmans zullen moeten veranderen.***

De aanwezige kennis en kunde die bij ontwikkelende aannemers voorhanden is dient ingezet te worden in de wetenschap dat het niet altijd automatisch zal leiden tot productie. Veroorzaakt door regelgeving of vanuit de gedachte dat gewerkt wordt vanuit “kracht” in plaats van “macht”. Bouwkundige kennis dient ingezet te worden ten gunste van werkzaamheden waaruit geen directe omzet voor de betreffende divisie gerealiseerd wordt. Daarmee ontstaat een intern spanningsveld.

Deze lijn is echter, bij Heijmans, al ingezet door middel van onder andere de strategie dat het bedrijf als een full service dienstverlener op dient te treden. Daarnaast is ook de strategie dat er meer en meer naar gestreefd dient te worden om op basis van kracht, in plaats van macht, aan tafel te komen. Om deze strategie in te vullen dient de organisatie zich ook anders te begeven binnen het speelveld van SGO.

Ik ondersteun de visie van de Raad van Bestuur van Heijmans die stelt dat het van belang is om vanuit strategisch oogpunt concept- annex plan-ontwikkeling tot speerpunt te maken ten behoeve van de vastgoedontwikkeling. Zeker nu het in de rede ligt dat overheden in de toekomst (nog) vaker hun partner(s) zullen selecteren door middel van aanbestedingen, prijsvragen en vergelijkbare openbare procedures.

***Het kunnen benutten van “momentum” is een belangrijke succesfactor voor SGO.***

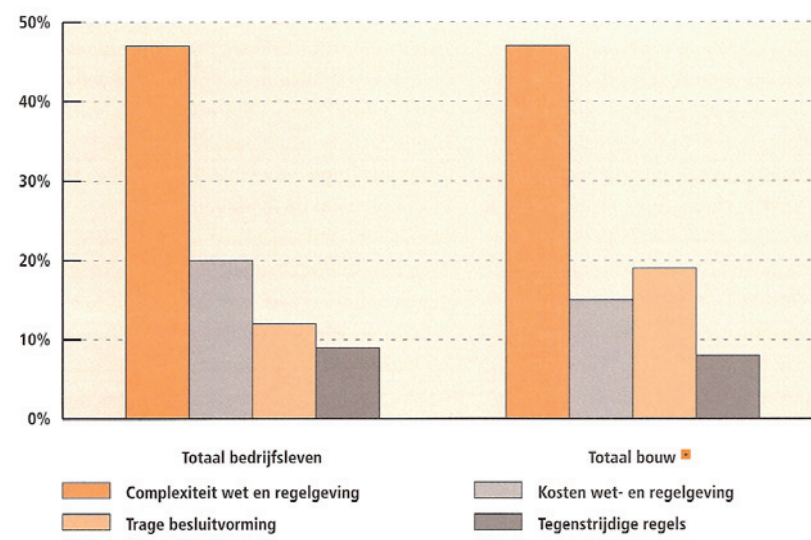
Bij het creëren van een geslaagde SGO is het benutten van “momentum” een belangrijke succesfactor. Daarin komt het in sommige gevallen aan op zeer korte periode waarin er sprake is van een zogenaamd “window of opportunity”. Van cruciaal belang is gebruik kunnen maken van kansen op het moment dat ze zich voor doen. Wanneer kansen niet snel genoeg benut kunnen worden dan komen ze te vervallen. Ter illustratie van de wijze waarop ontwikkelaars aankijken tegen de regelgeving waarbinnen projecten tot stand dienen te komen heb ik het onderstaande schema<sup>34</sup> opgenomen. Hierin is een overzicht gegeven van de grootste belemmeringen voor het ondernemerschap in de sector projectontwikkeling.

<sup>34</sup> Zie Sector Studie, Projectontwikkeling, uitgevoerd door ING, 2006





Figuur 3.2 Grootste belemmeringen ondernemerschap ontwikkelaars en bouwers



### ***Grondeigendom leidt tot zekerheid.***

Het recht op zelfrealisatie is in Nederland een groot goed. Ben je eigenaar en ben je instaat / bereid om invulling te geven aan de door overheid gewenste bestemming dan mag je dat zelf regelen. Voor projectontwikkelaars zijn grondposities dan ook van groot belang om invulling te kunnen geven aan de eigen doelstellingen en het bewerkstelligen van continuïteit en zekerheid. De afgelopen jaren zijn door vele private partijen grondposities ingenomen op plekken waarin in meer en mindere mate woningbouw verwacht wordt. Daarmee zijn die partijen die erin geslaagd zijn om positie te verwerving speler in de betreffende SGO. Een situatie die door overheden, en soms ook concullega's, niet zondermeer gewenst is. In een wat plattere stelling valt dit te verwoorden als: "Zit je met je kont op de grond dan krijg je het rond".

### ***Er ontstaat een onbalans.***

Net als in de driehoek van marktkwaliteit / functionele en ruimtelijke kwaliteit / middelen gaat het om het verkrijgen van de juiste balans. Met als focus de beleidscontext op hogere schaalniveau's en de daarin de in toenemende mate steeds sterkere rol van Brussel is er naar mijn mening een situatie aan het ontstaan waarin die balans verstoord wordt. Een SGO heeft als belangrijkste doel om een maatschappelijke verbetering of meerwaarde te creëren waarmee een overheid zijn positie, en die van burgers, versterkt. Er vanuit gaande dat de hypothese juist is ontstaat er een

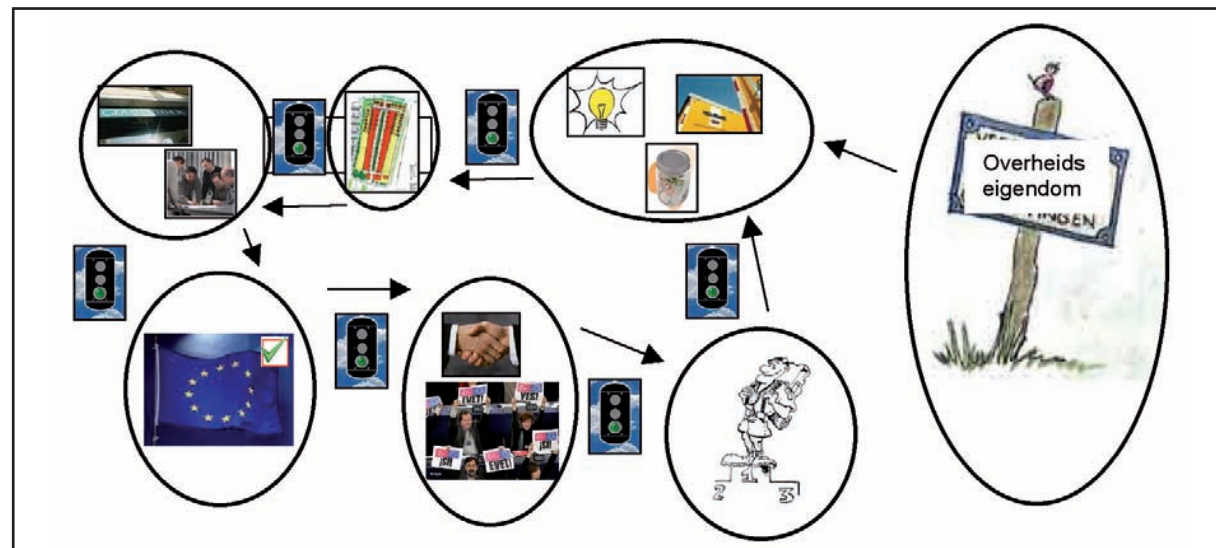


situatie welke er toe leidt dat een bepaalde groep actoren, professionals, niet meer getriggerd wordt om proactief te denken. Een situatie die niet wenselijk is en welke verholpen dient worden door het zoeken naar een nieuwe balans door aanpassing van het proces(-management) en of de regelgeving.

Ik zou hier voorzichtig de conclusie willen trekken dat deze regelgeving niet bedacht is voor het speelveld waarin SGO zich bevindt. Het doel van de regelgeving en de doelstelling van een SGO zijn in sommige gevallen conflicterend.

De nuance die ik zou willen aanbrengen is dat het proces van SGO mede beïnvloed wordt door contexten uit niet aan SGO gerelateerde gremia. Het "open markt denken" en de zoektocht naar de laagste c.q. hoogste prijs staat in vele gevallen haaks op de doelstelling van een SGO. De effecten het niet tot stand komen van een SGO, als gevolg van het uitblijven van een initiatief, zijn op microniveau naar mijn mening veel groter dan het niet verkrijgen van de laagste prijs (binnen alle redelijke grenzen natuurlijk). Context is in het aangegeven schema een verzamelbegrip. Duidelijk dient te zijn dat het in deze elementen bevat die een directe relatie hebben met SGO en elementen bevat die vanuit een andere gedachte of doelstelling toch hun effect hebben op een SGO. In dien zin dient erg zeer grondig omgegaan worden met dit punt. Breder denken is noodzakelijk omdat maar weer is aangetoond dat SGO vanuit alle facetten van de maatschappij beïnvloed kan worden.

**De ideale situatie.**



## 6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen

### ***Welke doelstellingen drijven marktpartijen?***

Het onderzoek geeft aan dat marktpartijen gedreven worden door verschillende doelstellingen. Dat komt voor uit de bedrijfsorganisatie. Sommige zijn pur sang ontwikkelaar en sommige worden mede gedreven door het behalen van bouwproductie. Je zou kunnen stellen dat deze partijen ontwikkelen om te bouwen.

Alle partijen worden echter gedreven door 3 belangrijke punten, te weten:

- Winst;
- Continuïteit;
- En Omzet.

Natuurlijk worden partijen in sommige gevallen gedreven door meerdere doelstellingen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is er één die in de context van SGO goed zou passen. Deze zou echter pas ingevuld kunnen worden wanneer partijen ook aan tafel kunnen verschijnen.

In relatie tot de geschetste casus komen deze uitgangspunten in het gedrang. Het aandragen van proactieve plannen kost immers geld en mensdenkkraft. Middelen die door de onderneming ook ingezet zouden kunnen worden op projecten waar wel wordt voldaan aan de invulling van deze drie drijfveren. Terwijl de gewenste omzet, en laat staan winst, niet verkregen wordt.

### ***Wat is het nut van proactieve plannen?***

Het nut van proactieve plannen moet vanuit twee kanten bekeken worden. Vanuit de kant van de overheid is het nut van proactieve plannen evident. Andere professionele speler in het proces van SGO kijken en denken mee. Vanuit de logische redenering dat partijen alleen met plannen aankomen die op de ene of andere wijze financieel haalbaar betreft het nuttige initiatieven. Het onderzoek geeft aan dat dit soort plannen door overheden gewaardeerd worden en dat men gebaat is bij partijen die kennis inbrengen.



Vanuit het perspectief van een marktpartij zou het nut van proactieve plannen zijn dat er omzet en winst uit komt voor de onderneming. Daarmee zijn proactieve plannen voor de “niet initiatiefnemers” uitstekend. Geen mankracht ingezet en er zijn toch projecten waar je betrokken kan worden.

Voor de initiatiefnemers is het nut van proactieve plannen nog niet zondermeer aantoonbaar. Zolang er onzekerheid bestaat over de mogelijkheid om te komen tot een 1 op 1 relatie waarmee de drijfveren bevredigd kunnen worden hebben proactieve plannen geen nut.

De gedachte dat een dergelijke proactieve opstelling in het ieder geval leidt tot SGO. En dat je in ieder geval een mogelijkheid creëert om deel te nemen aan selectie die kan leiden tot werk is naar mijn mening niet houdbaar. Plannen moeten leiden tot omzet en winst anders is het verspeelde moeite.

Deze laatste opmerking dient enigszins genuanceerd te worden. Het nut van proactief bedenken van plannen, het overtuigen van een gemeente en het initiëren van een haalbare en maatschappelijk meerwaarde creërend initiatief “schoolt” ook de eigen organisatie. Daarmee wordt de concurrentiekracht in prijsvragen en selecties vergroot. Waarmee de kans op het binnen halen van nieuwe opdrachten groter wordt en daarmee de drijfveren weer bevredigd kunnen worden. Het al oude spreekwoord “Oefening baart kunst” is hier van toepassing.

### ***Hoe staat het met het kennisniveau van betrokkenen met betrekking tot de Europese Regelgeving?***

Het kennisniveau van de betrokken partijen is verdeeld. Sommige partijen zijn bijzonder goed op de hoogte van de wet- en regelgeving. Maar ik wil voorzichtig concluderen dat dat de partijen zijn die op enigerlei wijze te maken hebben gehad met Brussel. Vele hebben echter de klok horen luiden maar weten nog niet precies waar de klepel hangt. Voor deze partijen zijn diverse initiatieven in het leven geroepen. Deze initiatieven moeten bijdragen aan algehele kennisniveauverhoging binnen de sector.

Daarnaast brengen de meeste actoren de Europese Regelgeving in eerste instantie voornamelijk in verband met de aanbesteding van werken. Daar is men op de hoogte van de drempelbedragen en weet men ook waar de kennis vandaan gehaald dient te worden. Betreft het echter de regelgeving op het gebied van mededing, b.v. het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst – het verkopen van overheidseigendom – of het komen tot een partnerselectie, dan is men minder goed op de hoogte van wat mag en wat niet mag.



Tevens dient opgemerkt te worden dat de constante “dreiging” van aangescherpte jurisprudentie de actoren binnen het speelveld ook danig toetst op het vermogen om de regelgeving bij te houden danwel “voor” te zijn.

***Hoeveel “proactieve” plannen worden aangedragen? En zijn dat er minder agv de Europese regelgeving? (Aantallen, droogt het op?)***

Tijdens het onderzoek heb ik geprobeerd concrete getallen boven water te krijgen. Het aantal aangedragen proactieve plannen wordt niet bijgehouden. Daarbij komt natuurlijk ook nog dat niet alle proactieve plannen geleid hebben tot daadwerkelijke uitvoering.

Om aan te geven hoeveel plannen er ingediend worden en om vervolgens aan te geven of er door de relevante Europese Regelgeving minder plannen ingediend worden is naar aanleiding van dit onderzoek niet mogelijk.

Wat het onderzoek wel aangetoond heeft is dat de proactieve houding van marktpartijen voornamelijk gestalte krijgt door het innemen van grondposities waarop, ook de in de relevante RO-technische documenten b.v. streek- structuur en bestemmingsplan, nog geen concrete aanwijzingen zijn voor de gewenste bestemmingswijziging. Hier betreft het de aankoop van percelen van private partijen en is de betreffende ontwikkelaar verzekerd van omzet en winst (!?) doordat men zich via het grondeigendom in de juiste positie gemanoeuvreerd heeft.

***Kan een 1 op 1 relatie met de initiatiefnemer a.g.v. de Europese regelgeving niet meer zondermeer aangegaan worden?***

Het onderzoek toont aan dat daar door partijen verschillend over gedacht wordt. Waarbij in enige mate sprake is van het “Belgisch-beginsel”. Met andere woorden, als niemand zegt dat het niet mag dan mag het. In plaats van de meer Nederlandse-insteek waarbij men vaak uitgaat van het principe, We weten niet of het niet mag dus mag het niet.

Daarnaast zijn er naar mijn mening nog wel manieren waarop het aannemelijk gemaakt kan worden dat partijen een meerwaarde bezitten waardoor een samenwerking verstandig is. Zo kan een voor de ontwikkeling relevante positie, b.v. de locatie waarnaar een voorziening verplaatst dient te worden, of een taxatie die aantoont dat er geen sprake is van Staatsteun. Tot op heden ligt er, voor zover ik heb kunnen achterhalen, en gerechtelijke uitspraak die aangeeft dat het “1 op 1 gaan” op illegale wijze heeft plaats gevonden. Zodra zich echter een partij meldt die de



proef op de som gaat nemen en de gang naar de rechter gaat maken dan acht ik de kans groot dat het tot een dergelijke uitspraak gaat leiden.

Wellicht gebeurt dat pas op het moment dat men heeft ingezien dat een dergelijke rigide regelgeving in het geval van de geschetste casus leidt tot maatschappelijk verlies doordat meerwaarde creërende initiatieven niet tot stand zullen komen. Wellicht dat de regelgeving en jurisprudentie zich dan meer richten op de spelregels waarbinnen dergelijke initiatieven tot samenwerking moeten leiden met de initiatiefnemer.

***Hoe gaat men om met deze proactieve plannen? (B.v. de vraagstelling / oplossing abstraheren en als zodanig in de markt zetten.)***

Uit de gesprekken die met de betreffende Gemeenten gevoerd zijn blijkt dat men de ideeën waardeert maar dat het eigenlijk nooit leidt tot een situatie waarin een samenwerking tot stand komt. De oplossingen, en soms alleen de goede / leuke elementen, uit de plannen worden wel gebruikt in de algehele planvorming. Men zou dus kunnen stellen dat er sprake is van “cherry picking”. Een situatie waarvan je je de ernst kunt afvragen. In het geval van de Gemeente Den Haag wordt een lijn aangehouden waarin partijen altijd via een schriftelijke mededeling op de hoogte worden gesteld van de werkwijze van de Gemeente. Die werkwijze staat niet toe dat er gekomen wordt tot een 1 op 1 relatie a.g.v. het ingediende, maar niet gevraagde, plan. De indienende partij wist dus van te voren dat zijn ideeën bekend zouden worden en zal de “cherry picking”-optie dus voorlief moeten nemen. (Dat een dergelijke opstelling zou kunnen leiden tot een situatie waarin partijen geen ideeën meer indienen dient door de Gemeenten voorlief genomen te worden. De kans dat daar door initiatieven niet van de grond komen is daarmee reëel.)

Eén van de geïnterviewde gaf aan dat bij de juiste uitwerking van de plannen het initiatief overgenomen kan worden door de overheid. Die kan de oplossing abstraheren naar een vraagstelling waarmee vervolgens een selectieprocedure in gang wordt gezet. Bezien vanuit de geschetste casus en hypothese leidt dit tot een situatie waarin partijen 1 a 2 maal deelnemen en vervolgens bij het uitblijven van succes, verkrijging van het werk, stoppen met het indienen van initiatieven.



### ***Wat is het effect van de regelgeving op de proactieve houding van projectontwikkelaars.***

Het antwoord op deze vraag dient vanuit een aantal perspectieven gegeven te worden, te weten:

- Waren de ontwikkelaars al zo proactief?
- Was de proactieve houding, met in het achterhoofd de drijfveren, al verstandig?
- Hoe zit dat voor de verschillende typen ontwikkelaars?
- En wat is de overall conclusie?

Ja, projectontwikkelaars zijn proactief, dat is een noodzakelijke kerncompetentie voor de uitoefening van het vak. Maar die proactieve houding uit zich voornamelijk door het innemen van grondposities waarbij de bestemmingswijziging nog onzeker is. (Daar waar b.v. structuurplannen, streekplannen en wellicht al bestemmingsplannen voor handen zijn kan eigenlijk niet gesproken worden van een proactieve houding. Het hebben van een lange “financieringsadem” is dan meer aan de orde.) De aankoop van dergelijke onzekere percelen betreft voornamelijk een transactie tussen private partijen. In de praktijk blijkt vaak dat de eindafrekening afhankelijk wordt gesteld van de benodigde bestemmingswijziging. Daardoor kan men stellen dat de proactieve houding in enige mate zelfs nog gedekt wordt door de verkopende partij. Niet alle gevallen is dit de werkwijze, vaak ook verschuift het gehele risico van de aankoop naar de kopende projectontwikkelaar.

De proactieve houding zoals geschetst in de casus komt echter veel minder vaak voor. Het merendeel van de geïnterviewde partijen komt maar zelden op deze wijze met initiatieven naar een overheid. Dit wordt mede ingegeven door de onbekendheid met de regelgeving en het idee dat er beter vanuit een machtspositie geredeneerd en onderhandeld kan worden. Het maakt de positie sterker en geeft een zekere mate van regie. Partijen geven wel aan dat indien een dergelijke proactieve houding zou kunnen leiden tot een 1 op 1 relatie dat er in deze meer initiatieven genomen worden.

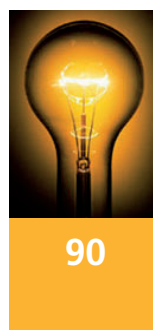
Het effect van de regelgeving op de proactieve houding is dat partijen minder snel geneigd zijn om initiatieven in te dienen. De slagingskans is klein en wanneer dat wordt afgezet tegen de tijd en energie die er in gestoken wordt ontstaat er voor de meeste partijen een onacceptabele onevenwichtige organisatie. Middelen en mens- denkkraft kunnen dan beter ingezet worden op initiatieven waar men de doelstellingen wel kan invullen.



Betrokkenen krijgen de regelgeving beter op het netvlies waardoor de vraag of er sprake is van een geoorloofde situatie vaker ter sprake komt. Als het zo is dat het vanuit de regelgeving altijd al niet geoorloofd was om op een dergelijke wijze tot samenwerking te komen dan kan je je afvragen of het vervallen van deze, eigenlijk al ongeoorloofde, proactieve houding erg is. En strikt genomen zou dat ook betekenen dat de maatschappij er niets aan verliest ten opzichte van de in de regelgeving gegoten toegestane situatie. Of de in de regelgeving gegoten situatie het beste oplevert voor de samenleving in zijn geheel is een andere vraag. Oordelend naar de door alle geïnterviewde partijen aangegeven meerwaarde van de samenwerking en kennisdeling stel ik dat deze vraag negatief beantwoord dient te worden.

Tevens zijn de consequenties van de regelgeving niet voor elk type ontwikkelaar gelijk. Allen hebben als uiteindelijk doel de projectontwikkeling naar zich toe te trekken. Voor sommige is de bijbehorende bouwproductie echter de hoefdrijfveer. Daarnaast zijn er partijen die ook de betreffende civiele component graag zelf ter hand nemen. Dit laatste punt is echter voor alle partijen geen doorslaggevend element om geen initiatief in te dienen als het niet komt tot uitvoering. De bouwproductie is echter een ander verhaal. Sommige partijen ontwikkelen puur voor de bouw. Deze partijen geven ook aan dat het vervallen van de kans op bouwproductie zal leiden tot het niet meer indienen van initiatieven. Voor andere partijen waarbij de bouwproductie ook van groot belang is maar de projectontwikkeling niet minder zal het naar mijn mening gaan leiden tot ontvlechting van de betrokkenheid van de organisatie. Steeds vaker zal er gewerkt worden met bouwers buiten de eigen onderneming. In de hoeveelheid werk die zich op de markt bevindt zal dat geen negatieve consequenties hebben. Het aantal projecten blijft namelijk gelijk. Vanuit de gedachte dat in onderlinge samenwerking synergie voordelen te behalen vallen welke ingezet kunnen worden ten gunste van de aankoopprijs danwel de onderlinge beloning voor de werkzaamheden zal het, in het geval van verkrijging van werk door aanbesteding, wel leiden tot een strakkere aanneemsom. Trek je deze redentatie door dan zou een dergelijke opstelling uiteindelijk dus kunnen leiden tot een verhoging van de koopsom. Waarvan de meeropbrengsten dus een extra plus zijn voor de overheid en de regelgeving dus zijn doel behaalt.

De kans bestaat dat partijen de initiatieven minder goed / ver uitwerken en de toenadering stapsgewijs vormgeven waarmee met relatief weinig kosten en inspanning een "proefballonnetje" oplaten dat na elke stap verzekerd wordt. Mocht het niet komen tot een 1 op 1 relatie dan is er geen man over boord. Mocht het leiden tot een nadere uitwerking van de overheid dan is dat mooi meegenomen. In deze situatie zou het zo kunnen zijn dat een overheid wordt overstelpt met dit soort initiatieven die een ongewenst beslag leggen op de toch al beperkte capaciteit. De kans dat dergelijke initiatieven serieus genomen worden en daadwerkelijk leiden tot een plan is nihil.

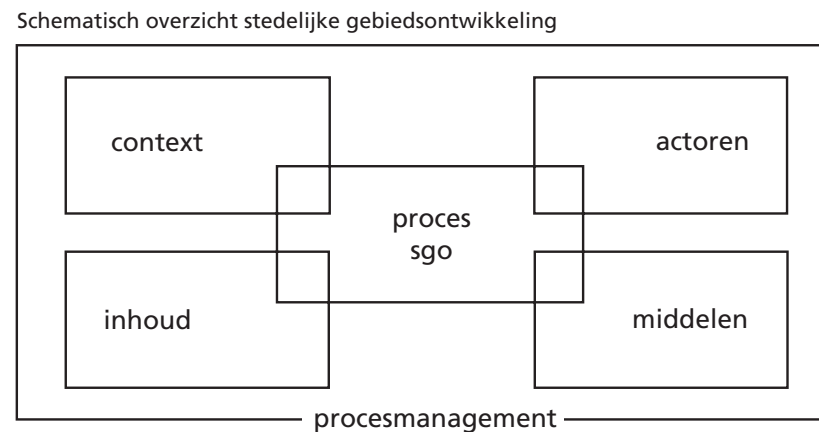




### 6.3 Relatie tot het theoretisch raamwerk

In hoofdstuk twee werden drie elementen benoemd als onderdeel van het theoretisch raamwerk. Hieronder wordt per element een uiteenzetting geven als gevolg van de resultaten van het onderzoek.

#### 6.3.1 Beleidscontext op hogere schaalniveau's



Net als in de driehoek van marktkwaliteit / functionele en ruimtelijke kwaliteit / middelen gaat het in het bovenstaande schema om het verkrijgen van de juiste balans. Met als focus de beleidscontext op hogere schaalniveau's en de daarin de in toenemende mate steeds sterkere rol van Brussel is er naar mijn mening een situatie aan het ontstaan waarin die balans verstoord wordt. Als aanvulling op de theorie zou ik willen inbrengen dat het schema aangevuld moet worden met het element: afstemming beleid. Iets wat moeilijk te organiseren valt maar wat aangeeft dat er relatie ligt met andere SGO's en de wijze waarop wellicht ook de regelgeving op het gebied van SGO zijn effect heeft op overige beleidsvelden. Het schema dient dan ook eigenlijk niet omsloten te worden met de dichte lijn van Procesmanagement maar door een half open lijn die symboliseert dat ook het management van ander processen "toegelaten" kan worden.

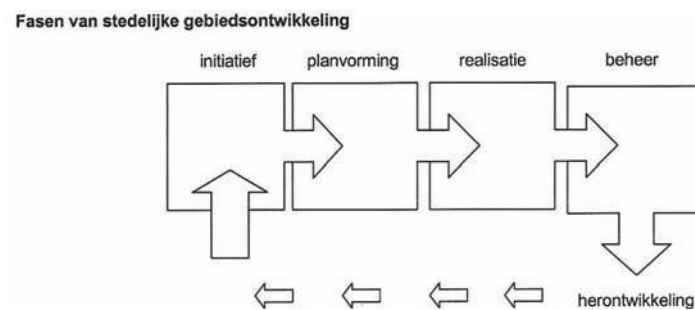
Een SGO heeft als belangrijkste doel om een verbetering of meerwaarde te creëren waarmee de maatschappij zijn positie, en die van burgers, versterkt. Er vanuit gaande dat de hypothese juist is ontstaat er een situatie welke er toe leidt dat een bepaalde groep actoren, professionals, niet meer getriggerd wordt om proactief te denken. Een situatie die niet wenselijk is en welke verholpen dient worden door het zoeken naar een nieuwe balans door aanpassing van het proces(-management) en of de regelgeving.



Ik zou hier voorzichtig de conclusie willen trekken dat deze regelgeving niet bedacht is voor het speelveld waarin SGO zich bevindt. Het doel van de regelgeving en de wijze waarop een SGO tot stand moet komen zijn in sommige gevallen conflicterend.

De nuance die ik naar aanleiding van het bovenstaande schema zou willen aanbrengen is dat het proces van SGO mede beïnvloed wordt door contexten uit niet aan SGO gerelateerde gremia. Het "open markt denken" en de zoektocht naar de laagste c.q. hoogste prijs staat in vele gevallen haaks op de doelstelling van een SGO. De effecten van het niet tot stand komen van een SGO, als gevolg van het uitblijven van een initiatief, zijn op lokaalniveau naar mijn mening veel groter dan het niet verkrijgen van de laagste prijs (binnen alle redelijke grenzen natuurlijk). Context is in het aangegeven schema een verzamelbegrip. Duidelijk dient te zijn dat het in deze elementen bevat die een directe relatie hebben met SGO en elementen bevat die vanuit een andere gedachte of doelstelling toch hun effect hebben op een SGO. In dien zin dient erg zeer grondig omgegaan worden met dit punt. Breder denken is noodzakelijk omdat maar weer is aangetoond dat SGO vanuit alle facetten van de maatschappij beïnvloed kan worden.

### 6.3.2 Fasen in gebiedsontwikkeling



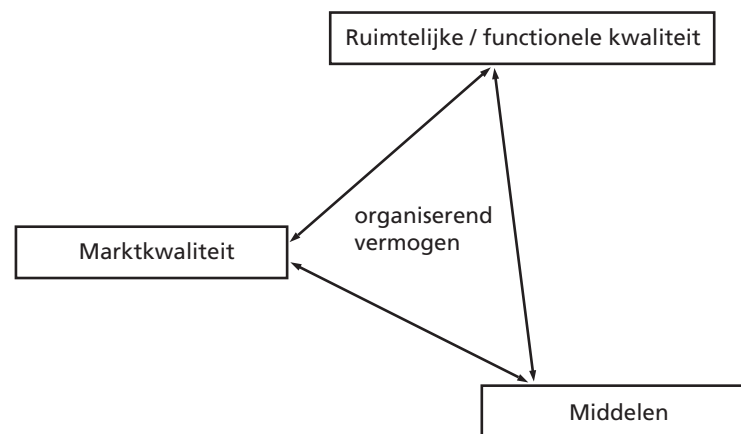
SGO doorloopt een bepaalde cyclus. Deze cyclus laat zich, zoals het model ook aantoont in verschillende fasen delen. Het model geeft een juiste weergave maar men dient zicht er van bewust te zijn dat er een onderscheid gemaakt dient te worden in private en publieke grondposities. De betrokkenheid van alle actoren is namelijk in deze gevallen verschillend. De fasen worden er niet anders van maar er is wel sprake van een andere dynamiek. Er vanuit gaande dat de hypothese juist is betekent dat dat projectontwikkelaars in steeds mindere mate initiatiefnemer zullen zijn voor een SGO. Daarmee verschuift de initiërende rol richting één kant van het speelveld. Daar waar sprake is van een private positie en waar de betreffende eigenaar tot planvorming kan een overheid wel samen op trekken. Sterker nog daar is zij, indien het zelfrealisatie-beginsel van



kracht is, zelfs toe verplicht. Waarmee eigenlijk een situatie ontstaat die vanuit een publieke positie geredeneerd niet geoorloofd zou zijn maar waar wel een maatschappelijke meerwaarde mee gecreëerd wordt. Deze procedure is ook van de nodige regelgeving, o.a. het voorkomen van Staatssteun en aanbesteding van openbare werken, voorzien en functioneert over het algemeen prima. Men zou kunnen stellen dat SGO op publieke posities onnodig nadelig beïnvloed wordt omdat hier een extra regel inzake een niet openbare verkoop toe te voegen.

### 6.3.3 Externe oriëntatie en balans in de driehoek

Optimalisatie van drie invalshoeken



Externe oriëntatie heeft als doel het op het juiste moment intanken van relevante kennis en kunde. Met als uitgangspunt het feit dat de hypothese juist is ontstaat er in de geschetste casus beperkt een disbalans in de driehoek. De terugtrekkende beweging van private initiatiefnemers leidt er namelijk toe dat een SGO in eerste instantie altijd ingezet wordt vanuit een overheid. Waarom wordt het belang van externe oriëntatie ingezien maar draagt de regelgeving zorg voor een situatie waarin externe oriëntatie zichzelf als het ware niet kan aandragen op locaties waar een overheid de kans nog niet ingezien heeft? Organiserend vermogen betreft o.a. het aangaan van allianties, het creëren van momentum en leiderschap. Onafhankelijk van de kennis en kunde van een betreffende overheid is het zonde als het organiserend vermogen van marktpartijen belemmerd wordt. Het aangaan van allianties, het creëren van momentum en het tonen van leiderschap in de initiatieffase zal door marktpartijen, zo blijkt uit het onderzoek, altijd ingezet worden als men maar in de overtuiging is dat een initiatief tot invulling van eigen doelstelling kan leiden.

De externe oriëntatie dient zo altijd opgezocht te worden waarbij naar mijn mening nou juist die ongevraagde externe oriëntatie kan leiden tot mooie initiatieven met een maatschappelijke meerwaarde.



Daarnaast wordt het Organiserend Vermogen ingeperkt, aangezien in de meeste gevallen de selectie plaats vindt door middel van vergelijking van de economisch meest voordelige aanbieder. Hier komen de kwaliteiten van degene die de ontwikkeling moet gaan trekken onvoldoende aan bod. Natuurlijk wordt er ook vaak gevraagd om het aangeven van de strategie. Maar het gaat erom hoe je de betreffende strategie weet in te vullen en hoe je door het aangaan van allianties het project weet te realiseren. In SGO gaat het naast nadenken in de initiatieffase ook om de mogelijkheid om flexibel te kunnen manoeuvreren gedurende de rit.

Alhoewel in het betreffende schema het element strategie is verwerkt en dat dit impliciet aangeeft dat je flexibel moet zijn zou ik het schema expliciet willen aanvullen met de kerncompetentie: flexibiliteit. Wat je veel ziet is dat vooraf goed is nagedacht over de strategie maar dat er tijdens het doorlopen van de fasen nog al eens te halstarrig aan vast gehouden wordt danwel dat men het plan waar men voor is gaan staan niet meer los kan laten.

## **6.4 Opties / suggesties**

Er vanuit gaande dat de hypothese correct is en het eveneens gewenst is om iets aan de consequenties te doen wil ik de volgende aanbevelingen doen. Het zijn suggesties die nader onderzocht kunnen worden op hun haalbaarheid en wenselijkheid. Wat ik het belangrijkste vind is dat het een aanzet zou kunnen zijn om deze negatieve bijkomstigheid van in de basis juiste doelstellingen te keren.

### ***Creëer duidelijkheid.***

Er zijn in deze een aantal standaard situaties die zich voor kunnen doen. Een optie zou kunnen zijn deze nader te onderzoeken en uit te schrijven. Een helder overzicht toevoegen van wat mag en wat moet. Daarna breed uit communiceren onder overheden en marktpartijen. Om het probleem van de al maar "optrekkende" jurisprudentie te kunnen beteugelen zou er tevens gedacht kunnen worden aan een periode waarin de regelgeving geldig is. Op een gegeven moment vindt er een herijking plaats waarna de vernieuwde / aangescherpte regelgeving van kracht is.



***Vorm een gezamenlijk standpunt onder de relevante actoren.***

Bediscussieer in breder verband de wenselijkheid van de wijze waarop deze situaties ingevuld dienen te worden. Creëer een gezamenlijk standpunt in de wijze waarop er een juiste balans ontstaat tussen de doelstelling van de regelgeving en de wijze waarop men in het speelveld van SGO gebruik willen maken van elkaars inventiviteit en kennis.

***Creëer regelgeving die zich op deze specifieke materie toespitst.***

Zet in op duidelijke, toetsbare, en transparantie creërende regelgeving met betrekking tot deze ongevraagde initiatieven in SGO. Een gedachte zou kunnen zijn dat er vanuit de branchevereniging, de VNG en andere relevante partijen een commissie ingesteld wordt die dergelijke initiatieven toetst op hun marktconformiteit. Zou beoordelen vreemde en concurrerende ogen het initiatief. Vanuit de gedachte dat al deze partijen zelf ook met dergelijke initiatieven zouden kunnen komen en door dezelfde molen gehaald kunnen worden zou hen kunnen dwingen hun rol in een dergelijke commissie niet alleen als destructief in te zetten.

***Creëer een "Maatschappelijk toegevoegde waarde"- meter.***

Er zal een methode uitgewerkt kunnen worden waarmee een financiële en maatschappelijk kosten / baten analyse uitgevoerd kan worden. Dat plaatst de meerwaarde van een initiatief in de bredere context die het verdient. Een beoordeling sec op prijs of verkoopwaarde is naar mijn mening te smal. Een dergelijke methode zal wel voorzien moeten worden van procedures die op een transparante en objectieve wijze tot oordeelvorming komen.

***Lobby richting Brussel.***

Als alle betrokken van mening zijn dat voor deze bevrediging van een latente behoefte aparte regelgeving gecreëerd dient te worden dan zal dat in Brussel onder het voetlicht gebracht moeten worden. Daartoe dient een sterke lobby verkregen te worden. Combinaties van landen, regio's, brancheverenigingen etc. zouden zich daartoe in kunnen zetten. De insteek zou dan moeten zijn: De doelstelling is goed, die houden we overeind maar we doen het anders. Neem in deze de voorstellen van de Regieraad voor de Bouw inzake infrastructurele UP's in het achterhoofd.



Het gaat er niet om dat een overheid de vrijheid moet krijgen om maar naar willekeur 1 op 1 relaties aan te gaan. Ook wil ik niet aangeven dat overheden per definitie met de initiatiefnemer tot uitonderhandeling dient te komen. Waar het om gaat is dat er, naar mijn mening, sprake dient te kunnen zijn van een situatie waarin een overheid de mogelijkheid heeft om hierin, op een overigens transparante wijze, een eigen keuze te maken.

Er zou een situatie gecreëerd moeten worden waarin een overheid de vrijheid heeft om te beslissen of ze en hoe ze de relatie aan wil gaan. Nu is het te rigide omdat het er op lijkt dat het een doel op zich wordt en dat in de regelgeving niet is meegewogen dat de kans bestaat het innovatie en de aanlevering van initiatieven dempt.

## 6.5 Nader onderzoek

Na het doorlezen van alle stukken, het verrichten van de interviews, het analyseren en concluderen, heb ik voor mijn gevoel een beter beeld gekregen van al datgene wat zich met betrekking tot de geschetste casus afspeelt in het proces van SGO.

Ik ben van mening dat het onderzoek ook nog wel een aantal beperkingen kent, te weten”

- Naast een nadere verdieping in de regelgeving
- Een uitbreiding van het aantal geïnterviewden zou ik de onderstaande onderwerpen nog nader willen onderzoeken:

Daarnaast zou ik de volgende onderwerpen graag willen onderzoeken omdat zij de kennis verdiepen of verbreden waardoor een beter beeld van de totale situatie ontstaat.

- Een heel specifiek probleem zou ontstaan wanneer er sprake is van verkoop van gronden door een overheid aan een samenwerkingsvorm, bv een GEM. De samenwerking wordt aangegaan vanuit het principe dat door bundeling van de krachten van grondeigenaren er een integrale ontwikkeling plaats kan vinden. Een onderzoek naar de relatie tussen Europese regelgeving, de doelstelling en meerwaarde van PPS'en in relatie tot de wellicht noodzakelijke openbare biedprocedure zou handvatten kunnen geven in de wijze waarop de regelgeving aangepast kan worden danwel de wijze van samenwerking aangepast dient te worden. Waarbij in beide gevallen de wenselijkheid en haalbaarheid (denk o.a. aan het recht op zelfrealisatie) ter discussie gesteld kunnen worden. Wat zou een dergelijke procedure betekenen voor het proces en gaat het leiden tot invulling van de doelstelling. Zou in deze het recht op zelfrealisatie dan op de helling moeten of ontstaat er een situatie waarin de overheid zich geheel terug gaat trekken van de grondontwikkelingsmarkt?



- Om een beter beeld te krijgen op het totale speelveld zou ook een nader onderzoek onder overige betrokken initiatiefnemers, zoals corporaties en adviseurs, uitgevoerd moeten worden. De benadering vanuit het perspectief van de proactieve ontwikkelaar zou in deze te eenzijdig zijn. Er vanuit gaande dat voor hen het zelfde geldt zou dit kunnen leiden tot een bredere lobby.
- Zoals al aangegeven is met name de subjectiviteit een groot probleem in de wijze van beoordeling en gunning. Daarnaast wordt er nog in onvoldoende beloond voor de maatschappelijke meerwaarde. Door het ontwikkelen van een meet systeem dat dit goed in kaart brengt zou de acceptatie van de 1 op 1 relatie wellicht ook hoger zijn. Hoe zou een "Maatschappelijk toegevoegde waarde"-meter er uit moeten zien?  
De moeilijkheid zal hem zitten in het bewaken van de objectiviteit, het voorkomen van allerlei vage waarde toekenningen aan elementen, het afkaderen van datgene waar je over rekent (b.v. al de termijn")
- Daarnaast zou tevens een tool ontwikkeld moeten worden waardoor ook "organiserend vermogen" objectief wordt betrokken bij de gunningcriteria. De huidige wijze van bv referentieprojecten zou wat uitgebreider vorm gegeven kunnen worden, bv doormiddel van het uitwerken van een evaluatie vanuit de overheid, waarbij tevens nieuwkomers een kans gegeven moet worden.)

**Einde.**







# Bijlage I - Overzicht geraadpleegde personen

## **Publieke partijen**

Dhr. Henk Harms, Gemeente Den Haag

Dhr. Roy van der Zwan Gemeente Den Haag

Dhr. Erick Schouten, Gemeente Den Haag

Dhr. Arnoud Ashouwer, Gemeente Amersfoort

## ***Private partijen***

Dhr. Gert Jan Honig, ING Realestate

Dhr. Piet Roskam, Plegt Vos

Dhr. Heinrich van Doorn, KDO Vastgoedontwikkeling

Dhr. Adri Dorrestein, Heijmans Vastgoed Design & Development

Dhr. Ron van Oostrum, AM

Dhr. Willem de Jager, Heijmans Vastgoed

Dhr. Peter van de Gugten, Proper Stok

Dhr. Martin Schellekens, Heijmans Vastgoed Grondbedrijf

Dhr. Martin Kroezen, Heijmans Infrastructuur

Dhr. Geurt van Randeraat, BPF Bouwinvest

## **Specialisten**

Dhr. Robbert Luteijn, Lexecon

Dhr. Wouter Muller, Student

Mevr. Elsbetta Manunza, VU Amsterdam

Dhr. Jochem Berns, Europa Decentraal

Dhr. Han Bohn, Grafisch Ontwerp



## Bijlage II - Literatuuropgave / Bronnenlijst

- Conferentie Gebiedsontwikkeling: Nieuwste ontwikkelingen op het gebied van aanbestedingen en grondexploitatiewet.

### Documenten

- Jaarverslag 2005 Heijmans N.V.
- Collegestof MCD, de heer Schnepfer.
- Collegestof MCD, de heer Oussoren.
- Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, MCD, de heer J. van 't Verlaat.
- Collegestof MCD, de heer Ashouwer.
- Integrale stedelijk en regionaal beleid, MCD, de heer J. van 't Verlaat.
- Publiek-Private Samenwerking bij Gebiedsontwikkeling: Wanneer wel en wanneer niet, Kennis Centrum PPS.
- Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Kennis Centrum PPS.
- Groenboek PPS.
- Scriptie Aandacht besteden aan aanbesteden, Wouter Muller.
- Proefschrift, E. Manunza.
- Cobouw, d.d. 29 Maart, nr. 26.
- Handreiking Europaproof Gemeenten, Europa decentraal.
- Kwalitatief doelgroepenonderzoek, Europa decentraal.
- Handreiking Gemeentelijk Grondprijnsbeleid helpt Gemeente en ontwikkelaars.
- Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw in het (semi-) publieke domein, Regieraad Bouw.
- Marktconsultatie: Een dialoog tussen markt en overheid. Kennis Centrum PPS.
- Toelichting bij de meerwaarde toets voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Kennis Centrum PPS.
- Sectorstudie Projectontwikkeling ING.
- "Het Valenciaanse model voor locatieontwikkeling", Demetrio Munoz Gielen.
- "(On)gewenste ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht?" E. Manunza.
- De zeven eigenschappen van effectief leiderschap, Stephen R. Covey.



## Websites

- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)
- [www.evision.nl](http://www.evision.nl)
- [www.heijmans.nl](http://www.heijmans.nl)
- [www.amwonen.nl](http://www.amwonen.nl)
- [www.vbkdruten.nl](http://www.vbkdruten.nl)
- [www.genius-vos.nl](http://www.genius-vos.nl)
- [www.bpfbouwinvest.nl](http://www.bpfbouwinvest.nl)
- [www.proper-stok.nl](http://www.proper-stok.nl)
- [www.ingrealestate.com](http://www.ingrealestate.com)



## Bijlage III - Interviews Marktpartijen (vertrouwelijk)

Interview met Gert-Jan Honig, ontwikkelaar/belegger ING Real Estate te Almere, 13 april 2006

### 1. Wat voor type bedrijf is ING Real Estate?

Een ontwikkelaar die ook belegt. Solitair of in alliantie gebieds- en projectontwikkelingsactiviteiten ontplooit.

### 2. Op wat voor projecten richt ING Real Estate zich? Voorbeelden?

Grootschalige, multifunctionele, projectontwikkeling.

### 3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?

- Aankopen van vastgoed (gebouwen, grond).
- Meedoen aan prijsvragen.
- Proactieve benadering. (Op basis van kracht ipv Macht.)

### 4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?

Ja, zie onder andere [www.winkelcentrumdemade.nl](http://www.winkelcentrumdemade.nl)

Het betreft een winkelcentrum waar ING wel enig vastgoed in eigendom heeft maar waar meerdere partijen, waaronder de Gemeente Alkmaar, posities of eigendom moeten inbrengen.

ING Real Estate heeft een plan bedacht waarvan alle betrokken partijen de meerwaarde van inzagen.

Na jarenlange investering van tijd e.d. rees de vraag of er geen sprake is van ontoelaatbare Staatssteun en of er in voldoende mate transparant gekomen is tot de samenwerking met ING Real Estate. Er diende aangetoond te worden dat ook de concurrentie voldoende de mogelijkheid heeft gehad om zich te laten selecteren.

Er is uiteindelijk een onafhankelijke adviseur aangesteld die moest aantonen c.q. onderzoeken of de prijsvorming marktconform is geweest en of er voldoende transparant gewerkt is waarbij ook de concurrentie de mogelijkheid heeft gekregen om zich te laten selecteren.

Uiteindelijk is de samenwerking tot stand gekomen en zal er op korte termijn gestart worden met de planrealisatie.



**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?**

**Hoe volgt ING Real Estate de ontwikkelingen op dit gebied?**

Ja, ontwikkelingen worden op de voet gevolgd door interne specialisten. Deze specialisten zijn goed te benaderen c.q. worden goed betrokken bij nieuwe initiatieven.

Meer en meer wordt geïnventariseerd in hoeverre samenwerking kan worden afgedwongen op basis van het doorlopen proces. De wijze waarop kennis gedeeld wordt zal wellicht terughoudender worden. Een ontwikkeling die niet goed is om tot succesvolle en projecten, met een verantwoord risicoprofiel, te komen.

**6. Hoe kijkt ING Real Estate aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

Het aanbesteden van de uitvoerende werkzaamheden vormt geen belemmering om proactief de markt te benaderen. Uitvoerende werkzaamheden vormen geen onderdeel van de core business.

Voor de wijze waarop ING Real Estate omgaat met haar partners is in deze wel van belang. Veelal worden een projecten in samenwerking met derden opgepakt. In het geval er sprake is van een partner voor wie uitvoering wel van belang is heeft dit wel effect op de proactieve houding. Voor zover des betreffende partners deze lijn blijven vasthouden zal dit een beslag leggen op het aantal partners waaruit men kan kiezen.

Het feit dat er niet mee zondermeer gekozen kan worden uit bepaalde uitvoerende organisaties, organisaties die bekend zijn en waar men een relatie mee heeft, zal in zekere zin een effect hebben op het risicoprofiel van de de planrealisatie. Een goede selectieprocedure, met de juiste gunningcriteria, zal er toe moeten leiden dat dit punt wordt getackeld. Alleen selecteren op prijs brengt het risico met zich mee dat er een prijsvechter op het werk komt waarmee het proces gevaar kan lopen. Dit soort ontwikkelingen zijn gebaat bij vertrouwen tussen de partijen.

**7. Hoe kijkt ING Real Estate aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

De insteek is goed maar het zal remmend werken op de proactieve houding van de marktpartijen. In de toekomst zullen er waarschijnlijk



aanpassingen doorgevoerd worden die negatieve effecten proberen te verhelpen. De insteek, het doel, houdt weinig rekening met de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop ING Real Estate planvorming en acquisities benadert? Voorbeelden?**

Partijen zullen voorzichtiger omgaan met initiatieven. Planvorming en het nemen van initiatieven zal altijd plaats vinden. De afweging om ergens echt tijd en aandacht in te steken, los van grondeigendom ter plaatse, zal meer aandacht vragen.

**9. Wat is naar inschatting van ING Real Estate het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Het initiatief zal meer komen te liggen bij overheden.
- De betrokkenheid en initiatieven van marktpartijen zullen verminderen waardoor kansen blijven liggen. De ideeënstroom zal niet opdragen maar zeker uitdrogen.
- Processen zullen moeilijker (b.v. trager en risicovoller) gaan verlopen aangezien niet alle overheden (en ambtenaren) voldoende uitgerust zijn om initiatieven te nemen en te realiseren. Tevens beschikken onvoldoende ambtenaren (met name in de kleinere Gemeenten) niet over de juiste kerncompetenties om dergelijke ontwikkelingen succesvol van de grond te trekken.
- Ook private ontwikkelaars missen bepaalde competenties en bevoegdheden die nodig zijn om dergelijke ontwikkelingen succesvol van de grond te trekken. Een juiste wijze van samenwerking is in deze voor beide partijen van groot belang.

**10. Overige op- aanmerkingen?**

- Het wordt een "Goude tijd" voor de adviseurs.
- De samenleving gaat meer en meer naar een claimcultuur toe. De wijze waarop samenwerking zoals bedoeld tot stand komen zal bijzondere veel aandacht krijgen van concurrenten. Daardoor kan een situatie ontstaan die verlamdend gaat werken voor initiatieven.
- Mocht het echt zo zijn dat de initiatieven op gaan drogen dan zullen er in de toekomst aanpassingen komen c.q. aanvullingen komen om deze tendens tegen te gaan. De regelgeving richt zich echter op marktwerking en concurrentiebeperking en houdt in deze weinig / geen rekening met de belangrijke elementen die gebiedsontwikkeling tot een succes kunnen maken (en daar maken initiatieven van marktpartijen zeker onderdeel van uit.)



- Wellicht zullen zich binnen de private ontwikkelaars aparte afdelingen (zelfs afsplitsingen tot aparte BV's) ontstaan die eigenlijk als adviseur zullen gaan werken.
- Voor Heijmans zal er sprake moeten zijn van "ontvlechting" van de zuilenorganisatie. De ontwikkelingspoot zal nog meer los komen te staan van de organisatie.

### **Conclusie**

- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Meedenken, mee-investeren, risicodeling.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is niet relevant voor de proactieve houding.
- Het feit dat niet meer zondermeer gewerkt kan worden met zelf gekozen, en bekende, aannemers werkt ook niet remmend maar bemoeilijkt het proces wel. Het is fijn als je werkt met partijen waar je al ervaringen mee hebt opgedaan. Je weet dan wat je aan elkaar hebt.
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid werkt belemmerend om de eigen doelstellingen te verwezenlijken.
- De samenwerking tussen overheid en marktpartijen is gebaat bij het invulling kunnen geven aan een ieders doelstellingen om succesvolle gebiedsontwikkelingen te laten plaats vinden. Voor alle partijen moet er iets te winnen zijn.



## Interview met Ron van Oostrum, ontwikkelaar AM te Nieuwegein, 26 april 2006

### 1. *Wat voor type bedrijf is AM?*

- Ontwikkelaar pur sang, wonen / werken / winkelen.
- Niet gekoppeld aan een uitvoerende organisatie.

### 2. *Op wat voor projecten richt AM zich? Voorbeelden?*

- Een mix van functies, waarbij steeds meer gericht wordt op integrale gebiedsontwikkelingen ipv de pure gebouwontwikkelingen.
- Nationaal en internationaal.

### 3. *Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?*

- AM richt zich op beide (posities en samenwerkingen).
- Dat gebeurt door het grondbedrijf en de medewerkers met een netwerk in het veld. Tevens richt AM zich op prijsvragen, overname van posities van relaties en werkt het aan de relatie met overheden. Prijsvragen worden in sommige gevallen voorkomen waardoor AM direct alleen aan tafel zit.
- Door goed te luisteren tijdens gesprekken voelt men aan waar de kansen liggen.

### 4. *Zijn jullie proactief? Voorbeelden?*

- Ja, in diverse gevallen richt AM zich op Gemeente die met vragen zouden kunnen spelen. . Er wordt dan ingezet op visievorming en hierover wordt met een gemeente of grondeigenaar afstemming gezocht. Gemeenten worden dan ook uitgenodigd om in de uitgebreide projectportefeuille van AM te kijken naar mogelijke oplossingen.
- Daarbij redeneert AM veel uit vanuit grondeigendom.
- Het proactief plannen neerleggen op gebieden die niet "onder controle" gebracht zijn gebeurt heel weinig.
- Zo maakt men pas een plan, investeert men serieus in de uitwerking, als de kans op een 1 op 1 relatie verzekert kan worden. Daarbij wordt tevens gewerkt met het sluiten van overeenkomsten per fase.





**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging? Hoe volgt AM de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, doormiddel van een bedrijfsjurist die zich op de hoogte houdt. En lessen uit de praktijk.
- Aangezien in het voorbeeld gesproken wordt over een casus waarin er 100% gebruik gemaakt wordt van eigendom van de Gemeente dient het volgende vermeldt te worden. Gemeenten zijn niet verplicht om een positie in concurrentie te verkopen. Men kan 1 op 1 de grond verkopen aan de ontwikkelaar. (Opm. HL, klopt maar ligt wel enigszins genuanceerder. Want tussen mogen en doen zit kennelijk nog een groot verschil.)

**6. Hoe kijkt AM aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

Doordat AM niet gelieerd is aan een uitvoerende organisatie heeft men daar geen enkel probleem mee.

**7. Hoe kijkt AM aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

- Is een goede zaak als het gaat om prijsvragen c.q. projecten waarbij het initiatief ligt bij de overheid.
- Als een proactieve partij met een goed plan komt zou het niet zo moeten zijn dat mededingen per definitie vereist is. Je zou als overheid de keuze moeten krijgen om te kiezen voor mededinging of een 1 op 1 relatie.
- De regelgeving zou proactiviteit niet mogen temperen.
- Aangezien overheden nog vrij zijn om grond te verkopen leidt dat nog niet perse tot tempering van de proactiviteit.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop AM planvorming en acquisities benadert? Voorbeelden?**

Als overheden gedwongen worden om in concurrentie tot verkoop of gunning over te gaan remt dat de proactieve houding aangezien partijen niet meer de eigen doelstellingen kunnen verwezenlijken.

**9. Wat is naar inschatting van AM het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

Initiatief verschuift naar de overheid. Dat hoeft geen probleem te zijn mits die overheid tijdig en met de juiste vraagstelling de markt erbij betreft.



## 10. Overige op- aanmerkingen?

- Overheden hebben baat bij proactieve professionals. Of dat nu is vanuit grondeigendom of vanuit een proactieve houding zonder grondeigendom.
- Je moet eigenlijk pas actief worden als een gemeente een beleidsbeslissing heeft genomen waaruit blijkt dat ze een probleem willen oplossen. Een eigen initiatief daaraan voorafgaand leidt er vaak toe dat een oplossing wordt aangedragen waarvoor te weinig met de werkelijk spelende belangen wordt rekeninggehouden. Waardoor mogelijk een incomplete oplossing wordt aangedragen.
- Er is sprake van een maatschappelijk verlies als gemeenten een probleem of kans niet onderkennen en de kans bestaat dat proactieve partijen niet meer met oplossingen komen omdat zij niet meer getriggerd worden.
- Je ziet vaak dat overheden te laat marktpartijen betrekken, werken zelf te veel uit of leggen een vraag in de markt die inflexibel is geworden, waardoor de meerwaarde van marktpartijen niet meer benut kan worden.

## Conclusie

- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Meedenken, mee-investeren, risicodeling.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is niet relevant voor de proactieve houding.
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid werkt belemmerend om de eigen doelstellingen te verwezenlijken.
- De samenwerking tussen overheid en marktpartijen is gebaat bij het invulling kunnen geven aan een ieders doelstellingen om succesvolle gebiedsontwikkelingen te laten plaats vinden. Voor alle partijen moet er iets te winnen zijn.
- Overheden betrekken marktpartijen, ook ingeval van een selectie, nog vaak te laat en op de verkeerde wijze bij gebiedsontwikkelingsopgaven.
- Grondeigendom is macht.



## **Interview met Piet Roskam, bouwer/ontwikkelaar Plegt Vos vastgoedontwikkeling te Arnhem, 28 april 2006**

### **1. Wat voor type bedrijf is Plegt Vos Vastgoedontwikkeling?**

- Plegt Vos Vastgoedontwikkeling maakt onderdeel uit van de Vos Groep bestaande uit 2 divisies, te weten: 1. Vos Bouwdivisie en 2. VMC.
- Ontwikkende bouwer; Plegt Vos Vastgoedontwikkeling draagt zorg voor ontwikkeling. De heer Roskam is werkzaam in Rayon Midwest (Flevoland N-Holland en deel Utrecht) en zijn antwoorden moeten dan ook gezien worden vanuit die hoedanigheid.
- Men ontwikkelt om continuïteit te krijgen in de bouwproductie. Ca. 30% van de bouwopdrachten wordt door eigen mensen ontwikkeld.

### **2. Op wat voor projecten richt Plegt Vos Vastgoedontwikkeling zich? Voorbeelden?**

- M.n. woningbouw in uitleg in binnenstedelijke locaties.
- Kantoorontwikkelingen, m.n. in de huidige markt, komen bijna niet tot stand.
- De omvang van de projecten schommelt tussen 3 woningen en totale gebiedsontwikkelingen.
- 8 jaar is al lange termijn. Op korte(re) termijn komen tot productie is het doel.

### **3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?**

- Er wordt nagenoeg in 100% van de gevallen geredeneerd vanuit een grondpositie.
- Ook d.m.v. prijsvragen komt men tot ontwikkelingen.
- Alles moet leiden tot bouwproductie.

### **4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?**

- Niet in de zin zoals in het gegeven voorbeeld.
- Men is wel proactief in de verwerving van posities.
- Tevens is men proactief in de wijze waarop ook b.v. woningbouwverenigingen worden benaderd.



**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?**

**Hoe volgt Plegt Vos Vastgoedontwikkeling de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, binnen de Plegt Vos Bouwdivisie is ervaring op het gebied van Europese aanbestedingsregels. M.n. op het gebied van de infrastructurele werkzaamheden.
- T.b.v. bouw en ontwikkeling heeft men nog geen ervaring opgedaan.
- Dat komt door het feit dat nagenoeg 100% vanuit grondpositie geredeneerd wordt en er voor wat betreft de infrastructuur onder de drempelbedragen gebleven wordt.
- Men heeft nog geen ervaring opgedaan met de regelgeving op het gebied van mededinging en transparantie.
- De centrale jurist dient als vraagbaak.

**6. Hoe kijkt Plegt Vos Vastgoedontwikkeling aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

- Projecten waarbij het er toe kan leiden dat de bouwproductie “verloren” gaat, worden niet opgepakt c.q. gemeden. Ontwikkeling staat als het ware in dienst van de bouwproductie.
- Inzake infra wordt geredeneerd in de trant van: mooi meegenomen als het lukt, maar het is geen breekpunt. Daarnaast blijven de projecten regelmatig onder het drempelbedrag.

**7. Hoe kijkt Plegt Vos Vastgoedontwikkeling aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

- Geen ervaring.
- Toevoeging: Rayon midden beslaat voor een groot gedeelte Flevoland. Dat is een beetje een “vreemde eend” aangezien nagenoeg alle te ontwikkelen gronden in handen zijn van overheden en de meeste bebouwing nog relatief nieuw is. Er wordt in de betreffende gemeenten veel gewerkt met prijsvragen.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop Plegt Vos Vastgoedontwikkeling planvorming en acquisities benaderd? Voorbeelden?**

Niet relevant aangezien altijd geredeneerd wordt vanuit grondposities.



**9. Wat is naar inschatting van Plegt Vos Vastgoedontwikkeling het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Niet echt een mening over.
- Wanneer een aantal malen achtereen een ontwikkeling op deze wijze door de vingers glipt zal er minder initiatief genomen worden.

**10. Overige op- aanmerkingen?**

Geen.

**Conclusie**

- Voor een dergelijk type ontwikkelaar is er eigenlijk 1 doel: Continue bouwproductie.
- Europese regelgeving op het gebied van infra is niet van belang, mocht het gaan om bouwproductie dan wel.
- Er wordt volledig geredeneerd vanuit grondpositie, en de daarbij behorende verbondenheid aan het project.
- Ervaring op het gebied van de genoemde regelgeving is er in geringe mate.
- Regelgeving die er toe kan leiden dat inspanning niet leidt tot bouwproductie werkt temperend. Aandacht zal dan toch (nog) meer komen te liggen op positieverkrijging.



## **Interview met Heinrich van Doorn, ontwikkelaar (gelieerd aan een bouwonderneming) KDO Vastgoedontwikkeling**

**te Druten, 28 april 2006**

### **1. Wat voor type bedrijf is KDO Vastgoedontwikkeling?**

Een ontwikkelaar die zich richt op de kleinere, maar eveneens integrale, opgaven. KDO maakt als vastgoedontwikkelaar onderdeel uit van de de Klokgroep. De zusterbedrijven in deze onderneming zijn o.a. bouwers.

### **2. Op wat voor projecten richt KDO Vastgoedontwikkeling zich? Voorbeelden?**

- Woningbouw. Binnenstedelijk en op uitleglocaties. Veel aandacht voor centrumplannetjes in de iets kleinere gemeenten.
- Kleinschalige kantoorontwikkelingen.

### **3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?**

- KDO Vastgoedontwikkeling kiest er op dit moment nog voor om "aan tafel" te komen via het innemen van een grondpositie. (Machtspositie.)
- Daarbij wordt gebruik gemaakt van een acquireur en het bestaande netwerk. Bij zowel concullega's en overheden.
- KDO neemt daarbij in sommige gevallen ook het streekplanrisico op zich. Daarbij is het in sommige gevallen vroeger in een gebied aanwezig dan de grotere ontwikkelaars.

### **4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?**

- Ja, niet zozeer in het aandragen van plannen zonder dat er tevens een relevante grondposities in te nemen valt c.q. ingenomen is.
- Te denken valt aan plannen in Valburg, Veilingterrein in Zetten, etc. Daar werd grond aangekocht waarvan het naar inschatting van KDO aannemelijk was dat er woningbouw gerealiseerd zou kunnen worden op termijn. De percelen zijn aangekocht, er is een plan ontwikkeld en na overleg met het bevoegde gezag is tot bestemmingswijzigingen en realisatie overgegaan.

### **5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?**

#### **Hoe volgt KDO Vastgoedontwikkeling de ontwikkelingen op dit gebied?**

Ja, door middel van externe expertise wordt de regelgeving gevolgd en geïmplementeerd in de processen.



**6. Hoe kijkt KDO Vastgoedontwikkeling aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

- Gezien vanuit de bedrijfsvoering is het niet erg dat uitvoering niet altijd de uitkomst van het proces is. KDO verdient zijn geld met de ontwikkeling en maakt daarbij indien noodzakelijk gebruik van externe bouwers (en civiele uitvoerders). Daar waar mogelijk zal echter altijd getracht worden om met interne partner tot zaken te komen.
- Er wordt veel gefocust op de laagste prijs. Men zou er beter aan doen om de gunningcriteria breder te formuleren. Dat komt het proces ten goede.
- De kans dat je je investeringskosten, m.b.t. het ondernomen initiatief, terugverdient zijn nihil. Mede door het feit dat vaak gefocust wordt op de laagste prijs. Partijen die later in het proces aanhaken zijn niet belast met de dergelijke kosten en hebben zo een voorsprong.

**7. Hoe kijkt KDO Vastgoedontwikkeling aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

- KDO neemt bij nagenoeg alle ontwikkelingen positie in voordat contact gezocht wordt met overheden om tot, wellicht gezamenlijke, planvorming wordt overgegaan. Vanuit de overtuiging dat wanneer je geen relevante positie heb je ook niet “aan de bak” komt.
- Het is goed dat overheden op een open en transparante wijze tot samenwerking over dienen te gaan. In overleg met de betreffende overheid moet goed gekeken worden naar de kennis die uitgewisseld wordt en de wijze waarop de selectie- en gunningscriteria worden uitgewerkt.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop KDO Vastgoedontwikkeling planvorming en acquisities benadert?**

**Voorbeelden?**

Op het moment dat een overheid er voor kiest om de oplossing te vertalen in een functionele specificatie waardoor de kans bestaat dat jou oplossing de basis vormt maar dat je door de prijsvraag constructie het werk niet kan gaan doen leidt dat tot:

- Een goed contact met de betreffende overheid waardoor je wellicht anders sneller / makkelijker tot ontwikkeling kunt komen.
- Het versterkt je netwerk en het beeld dat ambtenaren uit de betreffende gemeente hebben van je organisatie.



**9. Wat is naar inschatting van KDO Vastgoedontwikkeling het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Wanneer ontwikkelaars niet meer instaat zijn om de ontwikkelingskosten van initiatieven terug te verdienen zal de proactieve houding, zonder grondpositie, getemperd worden.
- Een onwenselijke ontwikkeling aangezien overheden baat hebben bij professionals die mee willen denken en getriggerd worden omdat te doen.

**10. Overige op- aanmerkingen?**

- De overheid heeft baat bij proactieve marktpartijen. Men krijgt op deze wijze adviezen en inzichten van andere professionals.
- Je ziet bij overheden dat:
  - Het kennisniveau lager wordt (met name kleinere gemeenten).
  - De capaciteit terugloopt.
  - De betrokkenheid blijft, mede door de vaak regionale binding van de ambtenaren, wel groot.
- Als je instaat bent om ook de plaatselijke werkgelegenheid te betrekken in de realisatiefase heb je een troef in handen om met de Gemeente een overeenkomst aan te gaan.

**Conclusie**

- Het innemen van een grondpositie is wenselijk / noodzakelijk om een rol van betekenis te kunnen spelen in een positie waar je met een initiatief komt. Hoe groter de positie hoe meer kans op verhaal van de kosten.
- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Meedenken, mee-investeren, risicodeling, inzet van capaciteit.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is wel relevant voor de proactieve houding maar niet doorslaggevend.
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid werkt belemmerend om de eigen doelstellingen te verwezenlijken. Indien 1 der partijen daar geen invulling aan kan geven zal de ideeënstroom vanuit die zijde getemperd worden.
- De samenwerking tussen overheid en marktpartijen is gebaat bij het invulling kunnen geven aan een ieders doelstellingen om succesvolle gebiedsontwikkelingen te laten plaats vinden. Voor alle partijen moet er iets te winnen zijn.





## **Interview met Geurt van Randeraat, belegger/ontwikkelaar BPF Bouwinvest te Amsterdam, 2 mei 2006**

### **1. Wat voor type bedrijf is BPF Bouwinvest?**

- Een belegger van pensioengelden.
- Belegt in onroerendgoed en obligaties.
- Daarbij wordt in vergelijking met andere beleggers naar verhouding meer belegt in Onroerendgoed (ca. 27% vs. ca. 12%) omdat men de pensioengelden van o.a. de bouwnijverheid belegt en zo ook in de eigen sector investeert.
- Veel van het onroerendgoed in de eigen portefeuille wordt zelf ontwikkeld.

### **2. Op wat voor projecten richt BPF Bouwinvest zich? Voorbeelden?**

- Binnenstedelijke ontwikkelingen.
- Grootschalig.
- Mix van vastgoedproducten. Dat vergroot de duurzaamheid van een gebied, de quality of life factor en daarmee de waardeontwikkeling op de langere termijn.
- Gedurende de gehele lifecycle van de producten wordt waarde vastgehouden op deze wijze.

### **3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?**

- Op diverse manieren, aankoop van grond of gebouwen.
- Meedoen met prijsvragen.
- Proberen aan te haken op ontwikkelingen die gaande zijn of ingezet worden.
- Zelf visie ontwikkelen (zonder al eigendom te hebben), zelfstandig of in samenwerking met Gemeenten.

### **4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?**

- Ja.
- bv t.p.v. de Zuid-as (in combinatie met ING, Ymere en het Oosten). In de periode tussen '95 en '98 is het gemeentelijk masterplan, risicoverdeling zou komen. De Gemeente wilde eigenlijk gunnen. Op vijf voor twaalf kwam de raad echter met de wens / vraag of dat men



dit wel zo aan één consortium kon geven. Er is toen een prijsvraag uitgeschreven waarin 6 consortia een grondbod konden neerleggen. Er zijn er 3 gekozen om tot uitvoering over te gaan. Er was toen nog geen sprake van druk vanuit Europese regelgeving maar het komt wel op het zelfde neer. Het enige dat we er aan over hebben gehouden is een preferente positie ten tijde van de beoordeling.

**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging? Hoe volgt BPF Bouwinvest de ontwikkelingen op dit gebied?**

Ja, de juridische afdeling houdt zich zelf op de hoogte en wij kunnen daar als ontwikkelaars gebruik van maken c.q. het behoort bij de toetsing.

**6. Hoe kijkt BPF Bouwinvest aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

Omdat BPF niet gelieerd is aan een uitvoerende organisatie is dat geen enkel probleem.

**7. Hoe kijkt BPF Bouwinvest aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

Zie voorbeeld Zuid-as. Een dergelijke opstelling werkt demotiverend en draagt er toe bij dat initiatieven minder grondig worden voorbereid, er minder in geïnvesteerd wordt, en initiatieven in het ergste geval uitblijven.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop BPF Bouwinvest planvorming en acquisities benadert? Voorbeelden?**

- Marktpartijen zullen minder proactief worden omdat de kans op het terugverdienen van de investering verkleind wordt.
- Initiatieven zullen meer in een contractcultuur voor het voetlicht gebracht worden. We zetten een stap, tekenen een contract en gaan op naar de volgende stap. Dat is jammer want de meerwaarde wordt vaak aangetoond (moet aangetoond worden) door een totaal plaatje neer te leggen.
- Gebiedsontwikkeling zal meer en meer in een claimcultuur terecht komen. Daarmee wordt het harder en dat komt het proces niet ten goede.



### **9. Wat is naar inschatting van BPF Bouwinvest het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Meer partijen zullen een rol gaan spelen waardoor processen moeilijker te besturen zijn. Daarmee ontstaat de kans dat de integraliteit van de ontwikkelingen komt te vervallen. Het wordt een meer plotsgewijze benadering.
- Minder innovatie vanuit marktpartijen.
- Beoordeling van de initiatieven wordt "platter". Meer gericht op geld. Een goed gevoel c.q. vertrouwen in de samenwerking is van groter belang maar zeer moeilijk te kwantificeren.
- Marktpartijen blijven altijd proactief. Waar nodig en mogelijk zal positie ingenomen worden. Waardoor van gedwongen samenwerking sprake zal zijn. In het besproken voorbeeld is dat niet het geval aangezien hier de Gemeente al het relevante eigendom in heeft.
- Processen zullen juridischer van aard worden en meer stap voor stap doorlopen worden.
- Initiatief nemen verschuift naar de Overheid. Dat is niet goed. De maatschappij heeft er baat bij dat marktpartijen

### **10. Overige op- aanmerkingen?**

Nee.

### **Conclusie**

- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Meedenken, mee-investeren, risicodeling.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is niet relevant voor de proactieve houding.
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid werkt belemmerend om de eigen doelstellingen te verwezenlijken.
- Teruglopende kennis en kunde bij overheden en een mogelijke verschuiving van het initiatief naar overheden is geen goede combinatie.
- Grondeigendom is macht.
- De samenleving gaat meer en meer naar een claimcultuur toe. De wijze waarop samenwerking zoals bedoeld tot stand komen zal bijzonder veel aandacht krijgen van concurrenten. Daardoor kan een situatie ontstaan die verlamdend gaat werken voor initiatieven.



## **Interview met Peter van de Gugten, ontwikkelaar Properstok te Rotterdam, 26 juni 2006**

### **1. Wat voor type bedrijf is Proper Stok?**

- Een brede, onafhankelijke, ontwikkelaar.
- Treedt in veel gevallen op als risicodragend adviseur.
- Nooit alleen als adviseur. Er dient altijd werk, projectontwikkeling, uit te komen.

### **2. Op wat voor projecten richt Proper Stok zich? Voorbeelden?**

- Wij richten ons op alle typen projecten.
- Dat kan zijn van het ontwikkelen van een Toeristische Trekpleister tot 20 2 onder 1 kap woningen in het weiland en de transformatie van bedrijventerreinen.
- De nadruk ligt op binnenstedelijke herontwikkeling.

### **3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?**

- Met name acquisitie naar samenwerking met Gemeenten en / of corporaties.
- Acquisitie op basis van relatie en kwaliteit van de reeds realiseerde, eigen, plannen.
- Aan tonen van de maatschappelijk toegevoegde waarde van het getoonde initiatief.
- Met Gemeente vaak een samenwerking die zich uit in afspraken met betrekking tot de grex.
- Met Corporaties vaak een samenwerking die zich uit in afspraken met betrekking tot de grex en opstal.

### **4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?**

- Ja, ook inzake de geschetste casus zijn wij proactief. Te denken valt aan de verplaatsing van sportvelden, scholen etc etc.
- Wij hebben een goed imago waardoor partijen vertrouwen in ons hebben. Vaak verwachten partijen wel iets bijzonders.



**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging? Hoe volgt Proper Stok de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, daar zijn wij bekend mee.
- Onze juristen volgen de regelgeving en jurisprudentie.
- Door de werkwijze komen wij vaak in situaties waarin discussie gevoerd moet worden naar aanleiding van de Europese Regelgeving.

**6. Hoe kijkt Proper Stok aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

Geen probleem met betrekking tot het indienen van initiatieven. Zoals gezegd treden wij op als onafhankelijke ontwikkelaar.

**7. Hoe kijkt Proper Stok aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

- Een slechte ontwikkeling als het gaat om de geschetste casus.
- De regelgeving waarop de huidige gang van zaken wordt gebaseerd schiet zijn doel voorbij.

**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop Proper Stok planvorming en acquisities benadert? Voorbeelden?**

Als de lijn, die is ingezet, als zodanig wordt doorgezet en Gemeenten absoluut geen ruimte meer hebben om zelf haar partner te kiezen dan zal deze wijze van acquireren stoppen.

**9. Wat is naar inschatting van Proper Stok het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Het zal verschuiven naar een zijde van de tafel, de Overheid.
- Hierdoor zullen kansen blijven liggen. Kansen waar de maatschappij wat aan heeft (nl. toegevoegde waarde).

**10. Overige op- aanmerkingen?**

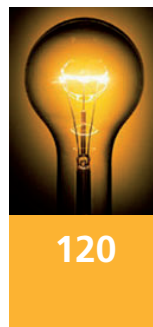
- Vaak willen partijen sparren over ideeën, maar wanneer het aankomt op het aangaan van een samenwerking c.q. toedeling van werk dan haakt men af. Dit is een tendens die zich de laatste tijd ontwikkeld.
- Er ontstaat een claimcultuur waarin de actoren zichzelf tegen gaan werken.



- Met betrekking tot de genoemde onderwerpen heerst op dit moment een onduidelijke, angstige en chaotische situatie. Daarnaast ligt er ook vaak nog een politieke reden achter de reden om niet 1 op 1 te gaan.
- Adviesbureau's hebben baat bij het ingang zetten van langdurige adviestrajecten waardoor hun rol niet oplossingsgericht is. Het zijn / worden goude tijden voor adviesbureau's. De benodigde 100% garantie verkrijgt je overigens van de adviesbureau's nooit.
- Overheden zullen ook steeds meer deel gaan nemen aan de roep om aanpassing van de regelgeving omdat deze zoals dat nu wordt ingestoken niet meer werkbaar wordt.
- De Gemeente dient minimaal een goede opdrachtgever te zijn. Maar hoeft ook niet alles te kunnen.

### **Conclusie**

- De proactieve houding zal getemperd worden en in ergste geval zelfs komen te vervallen (inzake de geschetste casus).
  - Partijen zijn gebaat bij elkaars kennis en kunde.
  - Er zal meer en meer een lobby ontstaan waarin gepleit gaat worden voor aanpassing van de regelgeving.
  - Met name de chaos en onduidelijkheid met betrekking tot de interpretatie van de regelgeving leidt tot vervelende situaties.
  - Deze regelgeving heeft, onbedoeld, effect op een speelveld waartoe het niet ontworpen is.
  - De regelgeving is uitgewerkt vanuit de gedachte dat een overheid precies weet wat er dient te gebeuren en altijd het initiatief neemt.
- Een uitgangspunt waar vraagtekens bij gezet kunnen worden.



## **Interview met Adri Dorrestein, ontwikkelaar/bouwer Heijmans Vastgoed te Rosmalen, 27 april 2006**

### **1. Wat voor type bedrijf is Heijmans?**

Heijmans is een beursgenoteerde onderneming die zich richt op de gehele waardeketen van de bouwnijverheid. Een fullservice dienstverlener met een ontwikkeldivisie die ca. 3.700 woningen per jaar in de markt zet.

### **2. Op wat voor projecten richt Heijmans zich? Voorbeelden?**

- Grootschalige gebiedsontwikkelingen in zowel uitleg als binnenstedelijke locaties. Daarnaast komen ook veel kleinere ontwikkelingen aan de orde.
- De omvang van de projecten ligt tussen de 5 woningen en complete integrale gebiedsopgaven.
- Te denken valt aan projecten zoals Amsterdam Oostenburgereiland, Cereol te Utrecht, Vathorst, Meerstad, etc.
- In het geval er een totaal oplossing aangedragen kan worden gaat daar ook een extra voorkeur naar uit. M.a.w. synergievoordelen halen vanuit de interne kennis en kunde.

### **3. Hoe verrichten jullie acquisitie (naar posities en samenwerkingen)?**

- Aanschaf van grondposities;
- Deelnemen aan prijsvragen;
- Proactief met plannen komen;
- Opgebouwde contacten met overheden verder benutten. Band opbouwen en deze benutten (indien mogelijk);
- Soms wordt er om advies en deelname gevraagd.

### **4. Zijn jullie proactief? Voorbeelden?**

- Als HVG nog te weinig. Maar er wordt hard aangewerkt. De infra-tak is hier al verder mee. Zie ook de hele discussie rondom Unsolicited Proposals.
- Er wordt veelal nog geredeneerd vanuit grondpositie (Macht).
- Voorbeelden zijn b.v. Brielle en Beneden Leeuwen. Daar is de grond in eigendom bij de Gemeente.



**5. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging? Hoe volgt Heijmans de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, maar op de werkvloer is een gebrek aan parate kennis (wordt mede ingegeven door jurisprudentie).
- De Juristen zijn goed op de hoogte.
- Elke keer weer moeten we in projecten weer bij de jurist te rade gaan.

**6. Hoe kijkt Heijmans aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden?**

- Er wordt teveel geredeneerd vanuit de laagste prijs.
- De focus zou meer moeten liggen op de kwaliteit van het proces en kwaliteit van de uitwerking.
- Het kunnen uitvoeren van werkzaamheden is voor Heijmans wel een belangrijke drijfveer. Maar daar zal, zeker in de vastgoedontwikkeling, verandering in moeten komen.
- We proberen te balanceren op het randje, maar toegestane, van de regels en het ondernemerschap. (We geloven erin, lef, we gaan ervoor, we onderzoeken het en laten het er dan, indien nodig, op aan komen.)
- Je zult ergens je investering goed moeten kunnen maken als je initiatieven neemt. Dat wordt mede bepaald door de kwaliteit van het genomen initiatief en dan moet je er vertrouwen in hebben dat je aan tafel komt. Als dat vanuit de regelgeving niet kan leidt dat tot tempering van het aandragen van ideeën.
- Je zou er voor kunnen kiezen om oplossingen te creëren door bv:
  - i. Het idee te kopen van de initiatiefnemer (Maar hoe bepaal je de prijs?)
  - ii. In de prijsvraag een marge creëren waarmee dit soort kosten worden goedge maakt. Het moet danwel een constructie zijn die niet ten nadele van de aanbestedende dienst is.

**7. Hoe kijkt Heijmans aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging?**

- Er kunnen problemen ontstaan doordat je meer kennis hebt dan de “nieuwe” concurrenten. Daar moet je zeer scherp op zijn aangezien je je zelf anders uitsluit.
- Het is sneu dat het zo werkt maar je weet waar je aan begint.
- De kaders zouden beter gesteld dienen te worden. Aandacht voor de juiste balans tussen prijs en kwaliteit. Waarbij de kwaliteit van het proces vaak een ondergeschoven kindje is.





**8. Welk effect hebben deze regels op de wijze waarop Heijmans planvorming en acquisities benadert? Voorbeelden?**

- De kans is groot dat initiatieven toch enigszins “met de handrem erop” gebracht worden. Dat is geen goede ontwikkeling (maar wel begrijpelijk).
- De overheid is niet gebaat bij een dergelijke ontwikkeling.
- Tevens komt het de transparantie in de begin fase niet ten goede.
- Een te strak keurslijf belemmert creatieve oplossingen vanuit de markt.

**9. Wat is naar inschatting van Heijmans het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- De handrem gaat erop. Daar is niemand bij gebaat. Niet de partijen die het idee moet ontvangen en ook niet de partij die zijn idee onder het voetlicht moet brengen.
- Het komt niet ten goede aan de noodzakelijke innovatie en kwaliteit.
- Het risicoprofiel verschuift meer naar de Gemeente terwijl er partijen in de markt zijn die een dergelijk risico willen delen.
- Het legt een niet noodzakelijk beslag op de capaciteit van overheden. Men zou namelijk de snelheid er in kunnen houden door direct door te pakken.
- Er zouden heldere regels moeten zijn die een dergelijke opstelling reguleren maar de achterliggende gedachte wel mogelijk maken.
- Er zullen heel wat partijen komen die de gang naar de rechter voor lief gaan nemen.

**10. Overige op- aanmerkingen?**

Geen.

**Conclusie**

- Overheden hebben baat bij proactieve marktpartijen. Meedenken, mee-investeren, risicodeling.
- Regelgeving op het gebied van aanbesteding van werken is niet relevant voor de proactieve houding. Maar dat geldt voor de doelstelling als ontwikkelaar. Vanuit de infratak heeft het wel degelijk zijn effect. (Zie ook verderop in deze scriptie onder het punt: U.P.)
- Regelgeving op het gebied van mededinging, waardoor niet meer zondermeer een 1 op 1 relatie kan ontstaan met een opdrachtgever / overheid werkt belemmerend om de eigen doelstellingen te verwezenlijken.



- Risico's verschuiven meer naar de overheid. Een onnodige en onwenselijke situatie.
- Grondeigendom is macht.
- In de huidige selecties wordt te weinig geredeneerd vanuit (proces-) kwaliteit.



# Interviews Overheden

Interview met Henk Harms en Roy van der Zwan, Gemeente Den Haag, Afdeling Grondbedrijf HOB te Den Haag, mei 2006

## 1. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?

### Hoe volgt Gemeente Den Haag de ontwikkelingen op dit gebied?

- Ja, wij zijn op de hoogte van de relevante wet en regelgeving. Er is een centrale juridische afdeling en er worden interne platforms georganiseerd waar kennis wordt uitgewisseld.
- Een gemeente is vrij zijn eigendommen te verkopen aan partijen maar men houdt er een beleid op na dat uitgaat van 100% tenders. Daar wordt slechts in enkele gevallen van afgeweken, te weten: a. Als er sprake is van een klein plan (kosten van de selectie zijn dan naar verhouding te groot). b. Als partijen een relevante grondpositie hebben in het te ontwikkelen gebied. c. Als er sprake is van commerciële overwegingen.

## 2. Wat voor typen gebieds- en projectontwikkeling worden gerealiseerd in de Gemeente Den Haag? Voorbeelden

- Diverse ontwikkelingen. Klein / Groot, binnenstedelijk en uitleg.
- Ook worden er met grote regelmaat infrastructurele ontwikkelingen ter hand genomen. Hier is de rol van de markt belangrijker aangezien er veel innovatieve ideeën aangedragen kunnen worden.

## 3. Welke rol spelen ontwikkelaars daarbij?

- Worden met name benadert a.g.v. een marktconsultatie.
- De lijn is: tenderen.

## 4. Wat voor initiatieven komen op een proactieve wijze tot stand in de Gemeente Den Haag?

- Zeer weinig aangezien partijen ofwel eigendom hebben en zodoende aan tafel zitten danwel door middel van een tender en positie verkrijgen.
- Indien een partij met een goed idee komt maar geen relevante positie heeft zal er in de meeste gevallen alsnog getenderd worden.
- Het feit dat er weinig projecten op de bedoelde wijze tot stand komen, in de gebiedsontwikkeling, is niet slecht. Een overheid moet de nodige kennis / kunde en capaciteit in huis hebben om op een juiste manier aan zijn domein te werken.



**5. Hoe beoordeelt / waardeert Gemeente Den Haag dergelijke proactieve initiatieven?**

Zie hiervoor.

**6. Hoe kijkt Gemeente Den Haag aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

- Voor grotere gemeenten zal het minder problematisch zijn. Men kan zich voorstellen dat kleinere gemeente hier anders naar kijken. Die zullen in sommige gevallen blij zijn met de aangedragen ideeën.
- Er is een heldere knip in deze. De regelgeving is op dit gebied eenduidig. Daar waar het infra opdrachten betreft zou de regelgeving zodanig moeten zijn dat de markt zijn meerwaarde kan bewijzen en er voor beloond kan worden.

**7. Hoe kijkt Gemeente Den Haag aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

- De regelgeving is helder. Verkopen van grond mag indien er open en transparant gewerkt wordt.
- Het gegeven dat voornamelijk door middel van tendering tot selectie gekomen wordt geeft ook dat Gemeente Den Haag een dergelijke proactieve houding van marktpartijen niet aanmoedigt.
- Een overheid moet zelf het initiatief (en de regie) willen hebben en daar ook op aansturen.
- Op het gebied van infrastructurele opgeven zou gezocht moeten worden naar een oplossing om toch tot een 1 op 1 situatie te kunnen komen.

**8. Wat is naar inschatting van Gemeente Den Haag het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- Rol komt, terecht, nog meer te liggen bij overheden.
- Overheden zullen elkaar beter gaan scholen om het ongewenste kennis-gat te dichten.

**9. Overige op- aanmerkingen?**

- Op het gebied van infra zou een grotere rol weggelegd moeten worden voor de markt. Voor wat betreft gebiedsontwikkeling is dat minder aangezien het hier om de kerncompetentie van een overheid gaat.



- Mocht het zo zijn dat overheden deze rol onvoldoende op kunnen pakken dan dient er een constructie bedacht te worden waarin overheden elkaar ondersteunen en opleiden. Een verschuiving van de grens tussen het private en publieke domein is niet de juiste oplossing.
- Een overheid dient altijd het gewenste regieniveau m.b.t. RO te behouden.
- Marktpartijen zijn niet geschikt voor de noodzakelijke lange termijn visie op een stedelijke ontwikkeling. Aandeelhouders en korte termijn doelstelling voeren in sommige gevallen een niet gewenste boventoon die dergelijke ontwikkelingen negatief beïnvloeden.

### **Conclusie**

- Een overheid moet zelf de regie, willen, hebben en nemen.
- Er zit een kennis verschil tussen kleinere en grotere overheden. Verschuiving van de grens tussen het publieke en private domein is daar voor niet de juiste oplossing. Overheden moeten zoeken naar een goede oplossing.
- Marktpartijen beschikken niet altijd over de juiste “lange termijn-bril” die noodzakelijk is om tot levensvatbare gebiedsontwikkelingen.
- Marktpartijen zouden in het geval van infrastructurele oplossingen meer inbreng moeten krijgen.



**1. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?**

**Hoe volgt Gemeente Den Haag de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, wij zijn op de hoogte van de relevante wet en regelgeving. Er is een centrale juridische afdeling en er worden interne platforms georganiseerd waar kennis wordt uitgewisseld.
- Een gemeente is vrij zijn eigendommen te verkopen aan partijen maar men houdt er een beleid op na dat uitgaat van 100% tenders. Daar wordt slechts in enkele gevallen van afgeweken, te weten: a. Als partijen een relevante grondpositie hebben in het te ontwikkelen gebied. b. Als er sprake is van niet commerciële overwegingen, waarbij marktcontrair wordt gebouwd (er moet geld bij het project). En in bijzondere situaties, bijvoorbeeld wanneer het programma voor wat betreft doelgroep, omvang of om andere redenen buitengewoon te noemen is, kan exclusiviteit worden verleend aan een specifiek op de ontwikkelingsopgave toegesneden partner

**2. Wat voor typen gebieds- en projectontwikkeling worden gerealiseerd in de Gemeente Den Haag? Voorbeelden**

- Diverse ontwikkelingen. Klein / Groot, binnenstedelijk en uitleg.
- Ook worden er met grote regelmaat infrastructurele ontwikkelingen ter hand genomen. Hier kan de rol van de markt belangrijker aangezien er veel innovatieve ideeën aangedragen kunnen worden.

**3. Welke rol spelen ontwikkelaars daarbij?**

- Worden met name benaderd a.g.v. een marktconsultatie.
- De lijn is: tenderen.
- Overheden hebben baat bij meedenkende partijen. Maar het aangaan van een 1 op 1 relatie n.a.v. een proactief idee is niet wenselijk en noodzakelijk, gezien de vraag is in hoeverre in een 1 op 1 relatie voldoende transparant gewerkt wordt en in hoeverre e.e.a. voldoende marktconform is.



**4. Wat voor initiatieven komen op een proactieve wijze tot stand in de Gemeente Den Haag?**

- Zeer weinig, de regelgeving welke er in den Haag op na gehouden wordt zet in op tenders. Partijen die met proactieve plannen komen en daarin eigenlijk al te veel tijd investeren omdat de 1 op 1 relatie niet wordt gegeven, met uitzondering van de genoemde gevallen, roepen in veel gevallen een teleurstelling over zich zelf af.
- Een overheid moet verantwoording nemen maar wel zorg dragen voor een minimum aan beperkende kaders. Marktconsultatie bewijst alleen zijn meerwaarde als er voldoende vrijheid wordt gegeven.

**5. Hoe beoordeelt / waardeert Gemeente Den Haag dergelijke proactieve initiatieven?**

- Zie antwoord bij 4. Gewaardeerd wordt het wel, tot 1 op 1 relaties leidt het niet veel.
- Dergelijke ideeën zijn in veel gevallen niet compleet omdat men niet achter alle beleidsdoelstelling kan komen. Hierdoor zal er in veel gevallen een suboptimale oplossing aangedragen worden. Door nadere uitwerking en tendering wordt dan invulling gegeven aan een wenselijke ontwikkeling.

**6. Hoe kijkt Gemeente Den Haag aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

De regie hoort bij de overheid te liggen met een minimum aan duidelijke randvoorwaarden (niet dichttimmeren tot de vierkante millimeter).

**7. Hoe kijkt Gemeente Den Haag aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

- Het gebrek aan helderheid (o.a. door de nog uit te kristalliseren jurisprudentie) werkt belemmerend voor alle partijen.
- De regie hoort bij de overheid te liggen.

**8. Wat is naar inschatting van Gemeente Den Haag het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- In de lijn van de werkwijze van de Gemeente den Haag zal niet veel veranderen.
- De zich steeds meer ontwikkelende claim-cultuur kan verlamrend gaan werken.



### 9. Overige op- aanmerkingen?

- Het Haags Ontwikkelings Bedrijf bestaat uit 3 sectoren, te weten: 1. Landmeten en Vastgoed, 2. Projectmanagement en 3. Grondbedrijf.
- De vraag is: Hoe hard is de regelgeving. Een gemeente is vrij om zelf te bepalen aan wie zij haar eigendom verkoopt. Daarmee krijgen partijen een relevante positie.
- Het is inderdaad vreemd dat het uitgeven van overheidsgeld (werken) aan regels gebonden is terwijl het binnen krijgen van overheidsgeld (door verkoop van grond) niet aan de zelfde regels is verbonden.
- Er zitten verschillen in de wijze waarop overheden dergelijke initiatieven ontvangen en omarmen. Met name de wat kleinere gemeente zullen dergelijk initiatieven graag ontvangen en eerder geneigd zijn om e.e.a. om te zetten in een samenwerking voor zover dat binnen de regelgeving mogelijk is.
- Overheden zullen de interne discussie, waar regisseer je op?, nader moeten uitwerken.
- Waarop selecteer je? Het is een zeer subjectief proces.
- Kernactiviteit van een overheid is: Regie houden op de invulling van de beschikbare ruimte, waarin de markt wel voldoende ruimte krijgt om plannen te ontwikkelen, wijzigen en te optimaliseren.

### Conclusie

- Een overheid moet zelf de regie, willen, hebben en nemen.
- Er zit een kennis verschil tussen kleinere en grotere overheden. Verschuiving van de grens tussen het publieke en private domein is daar voor niet de juiste oplossing. Overheden moeten zoeken naar een goede oplossing.
- Marktpartijen beschikken niet altijd over de juiste "lange termijn-bril" (mogelijk wel over de bril, maar het belang van marktpartijen is niet per definitie lange termijn) die noodzakelijk is om tot levensvatbare gebiedsontwikkelingen.
- Marktpartijen zouden in het geval van infrastructurele oplossingen meer inbreng moeten krijgen.





**Interview met Arnoud Ashouwer, Gemeente Amersfoort te Den Haag, mei 2006**

**1. Zijn jullie bekend met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en mededinging?**

**Hoe volgt Gemeente Amersfoort de ontwikkelingen op dit gebied?**

- Ja, In Amersfoort is daar een aparte club met mensen mee bezig.
- Dat komt tevens door het feit dat het bekende Amersfoortse project Vathorst op dit moment speciale aandacht krijgt vanuit Brussel.

**2. Wat voor typen gebieds- en projectontwikkeling worden gerealiseerd in de Gemeente Amersfoort? Voorbeelden**

- Amersfoort is een middel grote stad waarin alle type gebiedsontwikkelingen tot stand komen. Binnenstedelijke herontwikkelingen (CSG Eemkwartier), Grote Uitleglocaties (Kattenbroek, Nieuwland, Vathorst), kleinschalige woningbouwprojecten en grootschalige kantoorontwikkelingen.

**3. Welke rol spelen ontwikkelaars daarbij?**

- Die nemen deel aan prijsvragen.
- Hebben relevante grondposities waardoor hun positie in een ontwikkeling een feit is.

**4. Wat voor initiatieven komen op een proactieve wijze tot stand in de Gemeente Amersfoort?**

- Over het algemeen komen projecten tot stand doordat partijen proactief een positie hebben ingenomen.
- Het innemen van de positie gebeurt dus proactief waarna bij de Gemeente plannen worden neergelegd. Werkt de Gemeente mee dan is de constructie vaak zodanig dat de verkopende partij een nabetaling krijgt.

**5. Hoe beoordeelt / waardeert Gemeente Amersfoort dergelijke proactieve initiatieven?**

Het is goed om vroegtijdig in het proces marktpartijen te betrekken bij de planvorming. Met name de inbreng van marktkennis is daarbij van groot, en levensvatbaar, belang.



**6. Hoe kijkt Gemeente Amersfoort aan tegen de regelgeving op het gebied van aanbesteding van uitvoerende werkzaamheden in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

- De regelgeving is duidelijk op dit gebied. Het belemmert proactiviteit doordat partijen niet zondermeer beloont worden voor hun gewaardeerde, en tot uitvoering komende, inspanningen. Daar is niemand bij gebaat.
- Aanbesteden leidt niet zondermeer tot marktconformiteit. De laagste prijs moet niet het enige selectie criterium zijn omdat je je als overheid dan te kort doet.

**7. Hoe kijkt Gemeente Amersfoort aan tegen de regelgeving op het gebied van mededinging in relatie tot de proactieve houding van marktpartijen?**

- M.n. de onzekerheid die ontstaat bij partijen door het gebrek aan duidelijkheid werkt belemmerend. Als men weet waar men aan toe is kan men er naar handelen.
- Onder andere de interpretatie van de EG als het gaat om de begripsbepaling van overheidsopdrachten voor werken (zie ook elders in deze scriptie n.a.v. besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) kan, en wordt, op verschillende manieren geïnterpreteerd.
- De regelgeving leidt er in ieder geval toe dat partijen zich kunnen onderscheiden door hun ontwikkelingskwaliteiten. Het zou goed zijn voor de ontwikkeling van Nederland als partijen worden teruggeworpen op die kennis en kunde ipv het aan tafel komen omdat je grond hebt.

**8. Wat is naar inschatting van Gemeente Amersfoort het effect op de wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaats vindt?**

- De rol van ontwikkelaars zal veranderen als de genoemde lijn wordt ingezet. Men zal meer als adviseur op gaan treden. Partijen zullen daardoor een knip gaan leggen tussen advies (lees initiatief) –diensten, en de ontwikkelings/uitvoeringsactiviteiten.

**9. Overige op- aanmerkingen?**

- Overheden kunnen op dit moment nog vrijuit grondeigendom verkopen aan partijen. Zolang dat maar transparant tot stand komt. Vanuit die hoedanigheid geredeneerd worden marktpartijen niet belemmert in het behalen van hun doelstelling. Op basis van het door de Gemeente te verkopen eigendom wordt positie verkregen welke kan leiden tot de gewenste doelstellingen.



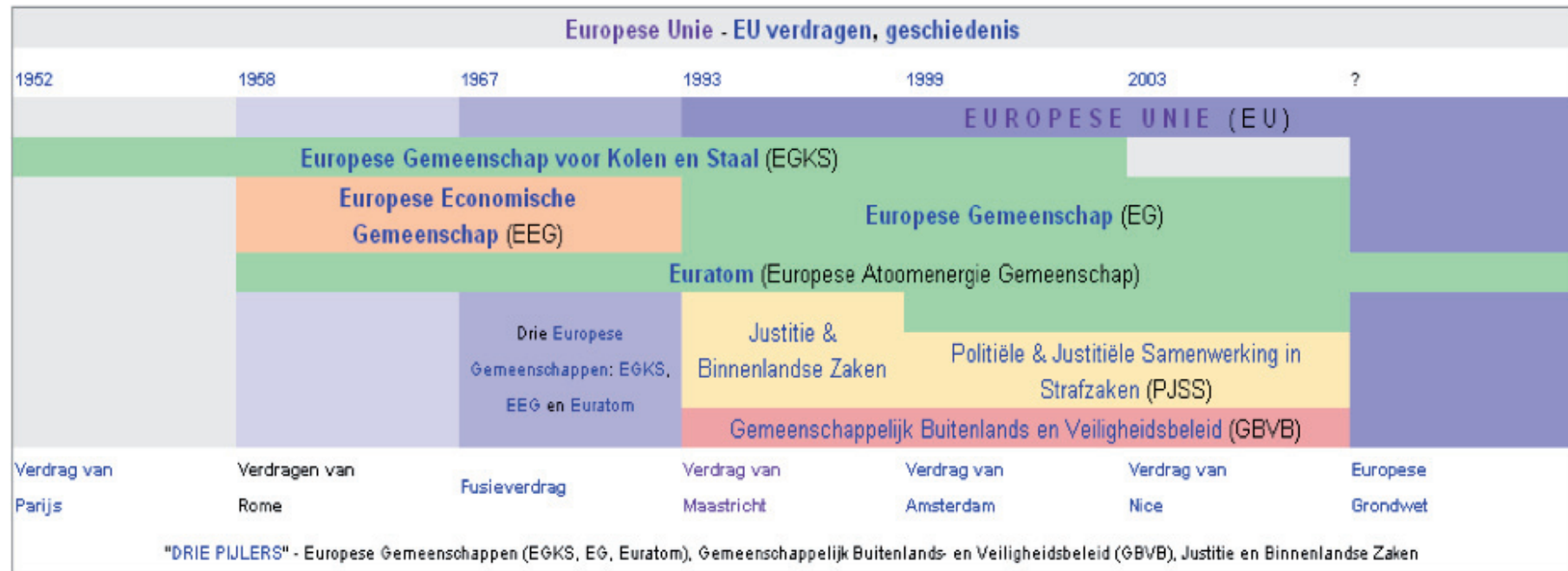
- Mocht het bovenstaande in de toekomst niet meer mogelijk zijn dan zal dat wel belemmerend werken.
- Het is niet goed dat er een mogelijkheid bestaat waarbij een initiatief-aandragers zich zelf kan diskwalificeren door een surplus aan kennis.
- Met name de rol van de politiek moet beschouwd worden in deze. Openheid, transparantie en eenduidigheid dienen gewaarborgd te worden om op een juiste wijze te bouwen aan de stad.
- Door de onduidelijkheid worden partijen “angstig” om ideeën onder het voetlicht te brengen. Dat werkt remmend op de groei en ontwikkeling van de stad.

### **Conclusie**

- Marktpartijen moeten vroegtijdig betrokken worden bij het proces van gebiedsontwikkeling.
- Een overheid is vrij om, op een transparante wijze, eigendom te verkopen aan een marktpartij.
- Een marktpartij die redeneert vanuit grondeigendom kan zich altijd beroepen op zelfrealisatie en heeft zodoende een relevante positie in het proces.
- Onder andere de interpretatie van de EG als het gaat om de begripsbepaling van overheidsopdrachten voor werken (zie ook elders in deze scriptie n.a.v. besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) kan, en wordt, op verschillende manieren geïnterpreteerd.
- De onduidelijkheid, door gebrek aan kennis en de zich alsmat aanscherpende jurisprudentie, werkt verlamdend.
- De rol van de politiek in gebiedsontwikkeling verdient speciale aandacht.
- De regelgeving leidt er in ieder geval toe dat partijen zich kunnen onderscheiden door hun ontwikkelingskwaliteiten. Het zou goed zijn voor de ontwikkeling van Nederland als partijen worden teruggeworpen op die kennis en kunde ipv het aan tafel komen omdat je grond hebt.



## Bijlage IV - overzicht totstandkoming van de EU



Ondertekening van het verdrag van Rome (Bron: Europese Commissie)

