

# **PPS, gebiedsontwikkeling en Europese aanbestedingsregels: contradictio in terminis?**

*Onderzoek naar de effecten van de Europese aanbestedingspraktijk  
op de publiek-private samenwerking binnen het proces van stedelijke  
gebiedsontwikkeling.*

Enschede, 1 november 2008

Edwin Lastdrager

opleiding:  
Master City Developer  
([www.mastercitydeveloper.nl](http://www.mastercitydeveloper.nl))

Een gezamenlijk initiatief van:  
de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR),  
de Technische Universiteit Delft (TUD)  
en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR).

**inhoudsopgave**

<b>voorwoord</b>	<b>iii</b>
<b>samenvatting</b>	<b>v</b>
<b>1. <u>inleiding</u></b>	<b>1</b>
1.1. inleiding	1
1.2. doelstelling	1
1.3. vraagstelling	2
1.4. inkadering onderzoek	2
1.5. onderzoeksmodel	3
1.6. leeswijzer	4
<b>2. <u>publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling</u></b>	<b>5</b>
2.1. inleiding	5
2.2. publiek-private samenwerking	5
2.3. bouwstenen voor succes bij publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling	8
2.3.1. inleiding	8
2.3.2. context	8
2.3.3. inhoud	13
2.3.4. middelen	15
2.3.5. actoren	18
2.3.6. proces en procesmanagement	21
2.4. van bouwstenen naar succesfactoren, beantwoording van onderzoeksvraag I	28
<b>3. <u>aanbestedingen bij publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkelingen</u></b>	<b>30</b>
3.1. inleiding	30
3.2. aanbesteden	30
3.2.1. doel / achtergrond Europees aanbestedingsbeleid	30
3.2.2. wanneer aanbesteden?	32
3.2.3. aanbestedingsprocedures	33
3.3. beschreven praktijk inzake aanbesteden en stedelijke gebiedsontwikkeling	36
3.3.1. inleiding	36
3.3.2. Mortierepolder te Middelburg	36
3.3.3. Scala te Milaan	36
3.3.4. Jean Arrouw te Roanne	37
3.3.5. Vathorst te Amersfoort	38
3.3.6. Brief VROM, VNG, NEPROM	39
3.3.7. conclusies	40
3.4. confrontatie succesfactoren met het Europees aanbestedingsrecht, beantwoording onderzoeksvraag II	41

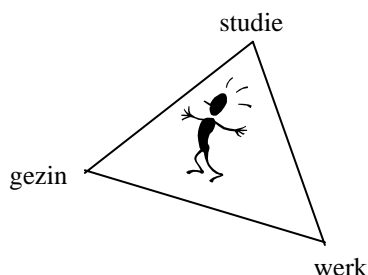
<b>4. gemeentelijke praktijk</b>	<b>44</b>
4.1. inleiding	44
4.2. project Vathorst Amersfoort	45
4.3. project Vliegveld Twente	47
4.4. project Meerstad Groningen	49
4.5. project A2 Maastricht	51
4.6. project Hart van Zuid Hengelo	53
4.7. samenvatting projecten	54
4.8. succesfactoren in de praktijk, beantwoording onderzoeksvraag III	55
4.9. effecten Europees aanbestedingsrecht, beantwoording onderzoeksvraag IV	60
<b>5. tot slot</b>	<b>64</b>
5.1. inleiding	64
5.2. synthese	64
5.3. aanbevelingen ter beantwoording onderzoeksvraag IV	69
5.4. eindconclusie	74
<b>6. literatuurlijst</b>	<b>76</b>
 <b>bijlagen</b>	
I. lijst met geïnterviewden	79
II. verslagen van de interviews	80
III. toelichting samenwerkingsvormen bij grondexploitaties	104

## Voorwoord

Ruim twee jaar geleden reisde ik voor mijn eerste college af naar Rotterdam. Nu, 1 november 2008, schrijf ik als een van mijn laatste studieactiviteiten het voorwoord bij deze scriptie.

Gedurende die tussenliggende periode heb ik veel gereisd, veel geleerd, veel interessante mensen ontmoet en schitterende projecten bezocht. Kortom rondom gebiedsontwikkeling de kennis opgedaan waar ik zo'n behoefte aan had. Vanuit die behoefte meer over gebiedsontwikkeling te willen weten, heb ik destijds misschien toch wel wat ondoordacht een inschrijfformulier ingevuld. Een groot gezin combineren met een drukke baan is al een uitdaging op zich. Daar nog een intensieve studie aan toevoegen levert met recht een arbeidsintensieve mix van ingrediënten.

Regelmatig heb ik teruggedacht aan een oud collega die eens verzuchtte dat het toch mooi zou zijn als we een dag op 30 uur zouden kunnen zetten. Maar dat is niet mogelijk en dus is het twee jaar schipperen geweest tussen de drie belangen gezin, werk en studie. Het voordeel daarbij is dat het zich, zoals ook bijna alles in deze studie, in een driehoek laat weergeven, met in het midden de wanhopig het evenwicht zoekende MCD student.



De studie heb ik als een buitengewone inspirerende verrijking ervaren. Met name ook omdat ik vanuit mijn werk met werkelijk alle aspecten direct of indirect te maken heb en zo de link met de praktijk, hetgeen voor mij essentieel is, altijd kon maken. Alle aspecten rondom gebiedsontwikkeling zijn aan de orde geweest en bijna altijd waren het docenten die toonaangevend waren op hun vakgebied. Dit hield niet in dat ze ook altijd grote sprekers waren, maar dat werd dan iedere week weer geëncquêterd door de opleidingsorganisatie om zo de kwaliteit te verbeteren en te borgen. Perfect.

De bevologenheid van de docenten en organisatoren van de opleiding was uiterst inspirerend. Als voorbeeld mag gelden dat als je een keer een college had gemist, je de volgende week werd opgevangen door Robert Offermans, Marlies Vossen of Jeroen van Haaren met een extra setje sheets van de gemiste colleges. Gevolgd door een bezorgde opmerking dat dit niet te veel diende te gebeuren.

De reistijd iedere week werd door velen uiterst belastend ingeschat. Ik heb er daarentegen van genoten. Vijf uur rust in een verder zeer hectische week, beschikbaar om te studeren, telefonisch te vergaderen, om mails te beantwoorden en een heel enkele keer even een "uiltje te knappen". Hetgeen zich in mijn geval gelijk vertaalde in het wakker worden in een trein die vrolijk op weg was naar Groningen in plaats van Enschede.

Ik dank de 12 gesprekspartners die ik in het kader van mijn scriptieonderzoek heb geïnterviewd. Het zijn fascinerende gesprekken geworden, waarmee zij mij een blik in hun keuken hebben gegund.

Daarnaast wil ik een van de "founding fathers" van de opleiding, Jan van 't Verlaat, bedanken. Hij is naast een fantastisch mens en docent, ook een perfecte scriptiebegeleider. Hij stuurde mij op de juiste momenten bij, variërend van "Het gaat goed, maar ..." tot een mail met de tekst "Stop onmiddellijk met schrijven en bel me op!\*" en bleef er altijd de moed inhouden, met name op momenten waarop ik toch wel wat vertwijfeld in de rondte begon te staren.

Het werk bij het grondbedrijf van de gemeente Enschede heeft er soms wel onder geleden. Het is mijn ervaring dat het werk van vijf dagen niet echt goed in vier dagen is te doen, ondanks het feit dat menig vrijdagmiddag nog vol zal met overleggen. Dientengevolge was er van enige bezinning en reflectie geen sprake meer. Vanaf nu weer gewoon 40 uur aanwezig.

De collega's die ik met name wil bedanken zijn allereerst Leo van der Ree, die mij de gebiedsontwikkeling heeft ingetrokken, mijn studie mogelijk heeft gemaakt en mijn veelvuldige afwezigheid slechts met een enkele zucht heeft geaccepteerd. Andre Kransen die, als ik er weer eens niet was, zonder één klacht ooit te uiten, mij perfect heeft vervangen en Wilma Hietbrink die de onmogelijke agendaproblemen die ik telkenmale veroorzaakte altijd weer in goede banen wist te leiden.

En dan last but not least mijn vrouw en kinderen. Hen kwam ik, bij wijze van spreken, af en toe op de trap tegen en ze hebben vrijwel nooit geklaagd. Waarbij ik er overigens vanuit ga dat die behoefte om te klagen wel aanwezig was!

Met mijn oudste zoon Elmer vond ik het heel bijzonder, dat wij allebei aan het studeren waren, we allebei vol afgrijzen elkaars studieboeken inkeken, maar gezamenlijk vele studiedippen en hoogtepunten hebben kunnen delen.

Mijn jongste zoon Casper heeft mij de diepere achtergronden van tabellen maken, figuren inplakken en verkleinen etc. bijgebracht. Ik zal als tegenprestatie de werkbank samen met hem gaan maken en daarnaast zal ik hem verpletterend verslaan met racen op de playstation III. Ooit, ik heb nu tijd om te oefenen.

Mijn dochter Birgit werd gedurende het tweede studiejaar heel erg ziek en als gevolg daarvan veranderde de driehoek van te behartigen belangen gedurende een groot deel van het tweede studiejaar in nog slechts één te behartigen belang: het gezin en specifiek haar gezondheid. Gelukkig is ze nu weer herstellende en gaat het de goede kant weer op. Ik heb een diepe bewondering gekregen voor de innerlijke kracht die in haar schuilt.

En dan ten slotte een woord van dank aan mijn levenspartner Rita die mij nu, voor de tweede maal reeds, door een grote studie heeft geloodst. Aan haar dank ik nog het meest, aangezien veel van wat wij voorheen met z'n tweeën deden, of wat ik voor mijn rekening nam, nu gedurende twee lange jaren op haar schouders terecht is gekomen.

Ik beloof dat ik het vanaf nu wat rustiger aan zal doen en er meer zal zijn. Toen ik haar een vetorecht op dit soort studies in de toekomst aanbood, weigerde ze dat resoluut. Het gebeurt nooit weer, was, ondanks de glimlach, de duidelijke boodschap.

Waarvan akte.

Enschede, november 2008

Edwin Lastdrager

## samenvatting

### aanleiding onderzoek

Vaak wordt in kringen van gebiedsontwikkelaars, met name in het geval van een publiek-private samenwerking, een diepe zucht geslaakt, als er weer eens een discussie ontstaat over de vraag of in het betreffende project geen Europese aanbestedingsprocedure moet worden gevoerd, respectievelijk had moeten worden gevoerd. In het eerste geval slaat de twijfel toe, in het tweede geval wordt dat nog eens verergerd door opmerkingen over dreigende schadeclaims.

Dit aspect van de stedelijke gebiedsontwikkeling wordt vaak als een last ervaren en niet als een lust gezien. Althans zo wordt het verwoord.

In deze scriptie wordt onderzocht of de hierboven vermelde diepe zucht reëel is of niet

### opbouw onderzoek

Aan dit scriptieonderzoek ligt de volgende centrale onderzoeksvraag ten grondslag.

***In hoeverre staan de Europese aanbestedingsregels een succesvolle publiek-private samenwerking tussen een gemeente en marktpartijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling in de weg?***

Ter beantwoording van deze centrale vraagstelling zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd.

- I. Welke succesfactoren voor een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen kunnen uit de literatuur worden afgeleid?
- II. Welke uitwerking hebben Europese aanbestedingsregels in theorie op het proces van gebiedsontwikkeling, specifiek op de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren in de publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?
- III. Welke succesfactoren voor een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen worden in de gemeentelijke praktijk ervaren en hoe verhoudt zich dat met de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren?
- IV. Welke uitwerking hebben Europese aanbestedingsregels in de gemeentelijke praktijk op het proces van gebiedsontwikkeling, specifiek op de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren in de publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?
- V. Zijn er praktische aanpassingen mogelijk in het gemeentelijk beleid die leiden tot een verbetering in de bijdrage die Europese aanbestedingsregels leveren in een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling?

### wijze van onderzoek

Ter beantwoording van de vijf onderzoeksvragen en daarmee de centrale onderzoeksvraag is een literatuuronderzoek verricht en een praktijkonderzoek gedaan. Voor de eerste twee onderzoeksvragen is de literatuur over gebiedsontwikkeling in het algemeen en de literatuur over publiek-private samenwerking en het Europese aanbestedingsrecht in het bijzonder, bestudeerd op relevante uitkomsten voor dit onderzoek.

Daarna zijn in het kader van het praktijkonderzoek vijf cases geselecteerd die als onderzoeksobject hebben gefungeerd voor de beantwoording van de derde tot en met de vijfde onderzoeksvraag. De projecten zijn zo geselecteerd dat er een project bij zit waar expliciet niet voor een Europese aanbestedingsprocedure is gekozen (het project Vathorst te Amersfoort), terwijl er bij andere projecten nu juist zwaar op wordt ingezet (onder andere het project A2 Maastricht). Een tweede insteek is geweest, om een project te selecteren waarbij het ontwikkelingsproces zich nog in de kraamkamer bevindt (doorstart respectievelijk transformatie van het Vliegveld Twente) en een project dat reeds in de realisatiefase is beland. Als laatste heeft ook het onderscheid tussen een binnenstedelijke transformatie (onder andere het project Hart van Zuid te Hengelo) versus een uitleglocatie (onder andere project Meerstad te Groningen) aan de keuze voor de vijf geselecteerde projecten ten grondslag gelegen.

De uitkomsten van het onderzoek, ter beantwoording van de deelvragen drie tot en met vijf, zijn verkregen door zowel dossieronderzoek als door middel van 12 diepte-interviews met gebiedsontwikkelaars. Zij zijn veelal bij de betreffende projecten betrokken en zowel aan gemeentekant werkzaam als bij relevante marktpartijen.

#### uitkomst 1<sup>e</sup> onderzoeksvraag

Er zijn in de literatuur een groot aantal omstandigheden genoemd, die door schrijvers betiteld zijn als van invloed op het succes van een publiek-private samenwerking. In deze scriptie zijn deze omstandigheden bouwstenen genoemd en zijn met behulp van ruim 20 bouwstenen vijf succesfactoren opgebouwd. Deze succesfactoren voor een succesvolle publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten zijn

- beschikkingsmacht over de grond
- vertrouwen
- creativiteit en flexibiliteit
- borging context in het proces
- organisatie en proces

#### uitkomst 2<sup>e</sup> onderzoeksvraag

Op grond van de bestudeerde literatuur kan gesteld worden dat de succesfactor beschikkingsmacht over de grond veel negatieve invloed ondervindt van het Europese aanbestedingsrecht. De kritiek in de literatuur richt zich niet zo zeer op de procedures op zich, als wel op de onduidelijk uitleg en volgens enkele schrijvers te grote reikwijdte van het Europese aanbestedingsrecht in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Verevening tussen financieel positieve en financieel negatieve plandelen in een project kan ten gevolge van een bestaande Europese aanbestedingsplicht in het gedrang komen, hetgeen de locatiesynergie niet tot volle wasdom laat komen. Daarnaast heeft de huidige onduidelijkheid over de vraag of een publiek-private samenwerking nu wel of niet moet worden aanbesteed en hoe er omgegaan moet worden met het recht op zelfrealisatie van de grondeigenaar een verlamme werking op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

De tweede succesfactor (vertrouwen) ondervindt weinig tot geen invloed van het Europese aanbestedingsrecht.

De derde succesfactor creativiteit en flexibiliteit ondervindt positieve en negatieve invloeden. Positief is dat een Europese aanbestedingsplicht tot gevolg heeft dat relatief vroeg in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling de dialoog tussen gemeente en marktpartijen op gang komt en er zo van een positieve kruisbestuiving in de kraamkamer van het proces sprake kan zijn. Negatief is dat als gevolg van de Europese aanbestedingsprocedure inhoudelijk veel te veel wordt vastgelegd en zo innovatieve oplossingen en flexibele samenwerkingsverbanden minder eenvoudig tot stand komen.

De succesfactor borging van de context in het proces ondervindt een overwegend positieve invloed, doordat met name gemeenten door de Europese aanbestedingsplicht worden gedwongen vroeg in het proces goed na te denken over welke doelstellingen zij met het betreffende stedelijke gebiedsontwikkelingsproject willen nastreven. Daarnaast heeft het feit dat door een Europese aanbestedingsplicht kennis van marktpartijen in het hele proces ingebakken komt te zitten, tot gevolg dat projecten beter aansluiten op de wensen van de eindgebruiker.

De laatste succesfactor organisatie en proces ondervindt relatief weinig effecten van het Europese aanbestedingsrecht, anders dan dat het effect van de Europese procedures volgens verschillende schrijvers is dat contractueel te veel inhoudelijke aspecten te gedetailleerd worden vastgelegd.

#### uitkomst 3<sup>e</sup> onderzoeksvraag

Deze onderzoeksvraag is direct gekoppeld aan de uitkomsten van de eerste onderzoeksvraag. Welke succesfactoren ervaren de 12 geïnterviewden in hun projecten, respectievelijk hebben zij ervaren in hun jarenlange ervaring binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling. In z'n algemeenheid kan gesteld worden dat de succesfactoren en de daar onder liggende bouwstenen door de geïnterviewden goed herkend worden.

Een aantal opmerkelijke verschillen zijn op het niveau van de bouwstenen geconstateerd, doch vallen te verklaren uit de context van de verschillende projecten. Zo is het eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen een bouwsteen (van de succesfactor beschikkingsmacht over de grond) die minder aan de orde komt in een tweetal projecten. Daar zijn de benodigde gronden echter al grotendeels verworven respectievelijk waren bij aanvang al bij de pps partijen in eigendom. Eén project scoort wat slechter bij de succesfactor vertrouwen, hetgeen wellicht verklaard kan worden door het gegeven dat hier, door ingenomen grondposities, sprake is van een gedwongen huwelijk tussen gemeente en marktpartijen. En last but not least de bouwsteen integratie van beleid (behorend bij de succesfactor borging context in het proces) werd massaal "genegeerd". De geïnterviewde gebiedsontwikkelaars zien het belang er wel van in, doch gaan er van uit dat dit achter de gemeentelijke doelstellingen (verborgen) zit. Impliciet gaan zij er daarmee van uit dat deze integratie binnen een gemeentelijke organisatie goed is geborgd.

#### uitkomst 4<sup>e</sup> onderzoeksvraag

Deze vierde onderzoeksvraag heeft een nadrukkelijk relatie met de tweede onderzoeksvraag. Welke invloed heeft het Europese aanbestedingsrecht volgens de theorie op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en welke invloed wordt in de praktijk door de geïnterviewden ervaren.

Het beeld uit de bestudeerde literatuur wordt wel op hoofdlijnen bevestigd door de geïnterviewden, zij het dat bepaalde aspecten wat heftiger worden uitgelicht.

De geïnterviewden ervaren bij de succesfactor beschikkingsmacht over de grond veel negatieve invloed ten gevolge van het Europese aanbestedingsrecht en specifiek ten gevolge van de onduidelijke uitleg van de uitspraken van het Hof van Justitie in deze. Als onderdelen van het gehele project moeten worden aanbesteed, neemt de kracht van de onderlinge verevening in het project af. Dit wordt door velen als een echt slechte invloed van het Europese aanbestedingsrecht ervaren.

Indien de publiek-private samenwerking op zich moet worden aanbesteed, dan “houden de meeste geïnterviewden hun hart vast”. Zij schatten in dat dit de vertrouwensband, die tussen de pps partijen moet bestaan, in ernstige mate bedreigt. De onzekerheid over de uitleg en de reikwijdte van het Europese aanbestedingsrecht leidt tot vertraging en risicomijdend gedrag, hetgeen volgens de geïnterviewden voor het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling een buitengewoon slechte zaak is.

De manier waarop veel gemeenten in de Nederlandse praktijk met de Europese aanbestedingsprocedures omgaan, leidt enerzijds tot te hoge kosten voor marktpartijen en anderzijds, door de wijze waarop een en ander juridisch wordt vastgelegd, tot een verstarring van het proces.

De in de bestudeerde literatuur gevonden positieve invloeden bij de succesfactor borging context in het proces worden volstrekt gedeeld door de geïnterviewden.

#### uitkomst 5<sup>e</sup> onderzoeksvraag

Als antwoord op de gesignaleerde knelpunten in de praktijk zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd, waarvan de meeste direct gekoppeld zijn aan de knelpunten die bij de 4<sup>e</sup> onderzoeksvraag zijn geconstateerd. De aanbevelingen zijn soms heel praktisch van aard, bijvoorbeeld in het gebruik van specifieke procedures en anderzijds meer theoretisch en beschouwend van aard. Tot die laatste categorie behoort bijvoorbeeld de aanbeveling om de ontwikkelrechten van het eigendomsrecht los te koppelen. Althans de studie daarover (wederom) op te starten, een studie naar wat sommigen onder het begrip stedelijke ruilverkaveling scharen en anderen onder het de noemer “het Valenciaanse model” bespreken.

#### eindconclusie

Het algehele beeld uit het onderzoek is dat de in de praktijk veelgehoorde diepe zucht voor wat betreft enkele aspecten wel gerechtvaardigd is, maar dat er daarnaast ook tal van neutrale en zelfs positieve uitwerkingen zijn van het Europese aanbestedingsrecht op de succesfactoren van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling. Mijn onderzoek nuanceert dat negatieve beeld dus in sterke mate.

De huidige onzekerheid rondom het feit of nu wel of niet de publiek-private samenwerking moet worden aanbesteed, is niet goed en werkt verlamdend op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Daar moet gewoon snel een einde aan worden gemaakt door de Europese Commissie of door het Hof van Justitie.

In de bestudeerde praktijk bleek dat de geïnterviewden naast de hiervoor genoemde onzekerheid met name ook een negatieve invloed ondervinden van de wijze waarop met de Europese aanbestedingsregels in de Nederlandse praktijk wordt omgegaan.

De aanbevelingen zullen hopelijk een aanzet kunnen geven om deze ervaren negatieve invloed te verminderen en om te buigen naar een beter huwelijk tussen het Europese aanbestedingsrecht en de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling

De eindconclusie op basis van de uitkomsten van het voor deze scriptie gedane onderzoek luidt als volgt:

***Europese aanbestedingsregels op zich staan een succesvolle publiek-private samenwerking  
in stedelijke gebiedsontwikkelingen niet in wezenlijke mate in de weg,  
de onduidelijke jurisprudentie van het Hof van Justitie en de toepassing van het  
Europese aanbestedingsrecht in de Nederlandse praktijk wel.***



## inleiding

### 1.1. inleiding

Publiek-private samenwerking, stedelijke gebiedsontwikkeling en Europese aanbesteding zijn de drie onderwerpen, de drie strengen, die gezamenlijk de rode draad vormen binnen deze scriptie.

Waarom, als sluitstuk van de opleiding Master City Developer, in een periode van een half jaar een scriptie schrijven over de vraag wat de invloed is van het Europese aanbestedingsrecht op publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling?

Dat heeft te maken met uitgesproken standpunten over deze vraagstelling binnen gemeenten en marktpartijen die met deze materie te maken hebben. En vaak wordt dan één voorbeeld of een enkel gevolg van de Europese aanbestedingspraktijk uitvergroot om daar vervolgens de eindconclusie aan op te hangen betreffende de invloed van het Europese aanbestedingsrecht op stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen.

Een korte bloemlezing van aangehoorde en opgeschreven stellingen:

- *“jullie (juristen) maken alles kapot”*
- *“aanbesteden is de dood in de pot”*
- *“het kan toch niet waar zijn dat de uitkomst van de procedure een of ander maffiose partij uit het zuiden van Europa is”*
- *“weten jullie (ambtenaren) wel wat dit allemaal kost?? En dat vragen jullie aan 23 marktpartijen???”*
- *“ik weiger aan deze waanzin verder mee te werken”*
- *“gebiedsontwikkeling laat zich niet persen in het Europese aanbestedingskeurslijf”*

Als het huwelijk als metafoor wordt genomen, dan lijkt het erop dat de Europese aanbestedingsregels een vrije en daarmee optimale keuze van de huwelijkspartner in de weg staat<sup>1</sup> en het op een gedwongen huwelijk begint te lijken. Het is dan ook interessant te onderzoeken waarom de (theoretische) voordelen van de gelijke behandeling en transparantie ten gevolge van Europese aanbestedingsprocedures door zowel overheden als marktpartijen niet altijd zo ervaren lijken te worden.

Welke kritiek is terecht, welke licht dan wel zwaar overtrokken en hoe gaan gemeenten hier in de praktijk mee om.

### 1.2. doelstelling

Onderwerp van deze studie is of de aanbestedingsregels het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bevorderen of beperken. Het eerste zou verwacht mogen, worden gezien de achterliggende doelstellingen van de Europese integratie. Het tweede is wat vaak te lezen valt in de literatuur en te beluisteren valt in gemeentelijke kringen en kringen van marktpartijen.

In deze studie zullen de leerstukken publiek-private samenwerking, stedelijke gebiedsontwikkeling en aanbestedingsregels in hun onderlinge samenhang worden bestudeerd, om de theoretische aannames betreffende succesfactoren binnen deze publiek-private samenwerking en vermeende invloed van het Europese aanbestedingsrecht erop vervolgens binnen een vijftal stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten in de praktijk te toetsen.

Reden genoeg om een poging te wagen duidelijkheid te scheppen in deze deels objectieve en deels ook subjectieve materie. Dit enerzijds door zo mogelijk aanbevelingen te doen hoe in de gemeentelijke aanbestedingspraktijk met mogelijke knelpunten kan worden omgegaan en anderzijds door een mogelijke luchtballon van subjectieve gevoelens van onvrede door te kunnen prikken.

---

<sup>1</sup> Overigens wordt de metafoor van het gedwongen huwelijk binnen overheidskringen ook wel eens aangehaald als men “in het veld” weer een marktpartij aantreft, die zich daar heeft ingekocht en met een beroep op zelfrealisatie de vrije huwelijkskeuze bemoeilijkt.

### 1.3 vraagstelling

Aan deze studie liggen de volgende centrale onderzoeksvraag en onderzoeksvragen ten grondslag.

*centrale onderzoeksvraag*

In hoeverre staan de Europese aanbestedingsregels een succesvolle publiek-private samenwerking tussen een gemeente en marktpartijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling in de weg?

*onderzoeksvragen*

- VI. Welke succesfactoren voor een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen kunnen uit de literatuur worden afgeleid?
- VII. Welke uitwerking hebben Europese aanbestedingsregels in theorie op het proces van gebiedsontwikkeling, specifiek op de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren in de publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?
- VIII. Welke succesfactoren voor een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen worden in de gemeentelijke praktijk ervaren en hoe verhoudt zich dat met de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren?
- IX. Welke uitwerking hebben Europese aanbestedingsregels in de gemeentelijke praktijk op het proces van gebiedsontwikkeling, specifiek op de bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactoren in de publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen?
- X. Zijn er praktische aanpassingen mogelijk in het gemeentelijk beleid die leiden tot een verbetering in de bijdrage die Europese aanbestedingsregels leveren in een succesvolle publiek-private samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling?

### 1.4. inkadering onderzoek

Het onderzoek dat aan het schrijven van deze scriptie ten grondslag heeft gelegen, heeft zich binnen een aantal kaders, uitgangspunten bewogen. Hieronder worden ze beschreven, dit ter verantwoording van de omgeving en het onderzoeksgebied waarbinnen de conclusies zijn getrokken en de aanbevelingen zijn gedaan.

- Methodologisch is er voor gekozen om er bij de beantwoording van de vraag of een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject succesvol is en welke factoren daarbinnen dan van invloed op zijn geweest, uit te gaan van de stelling dat een project succesvol is als de essentiële doelen van de gemeente en de marktpartijen zijn gehaald <sup>2</sup>.
- Voor een succesfactor geldt dat er natuurlijk een positieve en een negatieve kant aan zit. Daarmee worden het eigenlijk succes- en faalfactoren. Voor de duidelijkheid in de tekst is er voor gekozen om van succesfactoren te blijven spreken. Als aan zo'n factor niet is voldaan dan heeft dat een negatieve uitwerking op het specifieke project.
- In deze scriptie wordt steeds over de gemeente gesproken. Dit omdat stedelijke gebiedsontwikkeling zich met name in gemeenten afspeelt en andere overheden als provincies, het Rijk en waterschappen nadrukkelijk wel betrokken zijn, maar meestal niet als key player. Overigens is er wel een tendens bespeurbaar dat de Rijksoverheid en de provinciale overheden zich meer met gebiedsontwikkeling gaan bezighouden. Bij de laatste wijziging van de Wet ruimtelijke ordening zijn hiervoor ook uitdrukkelijk bevoegdheden opgenomen

---

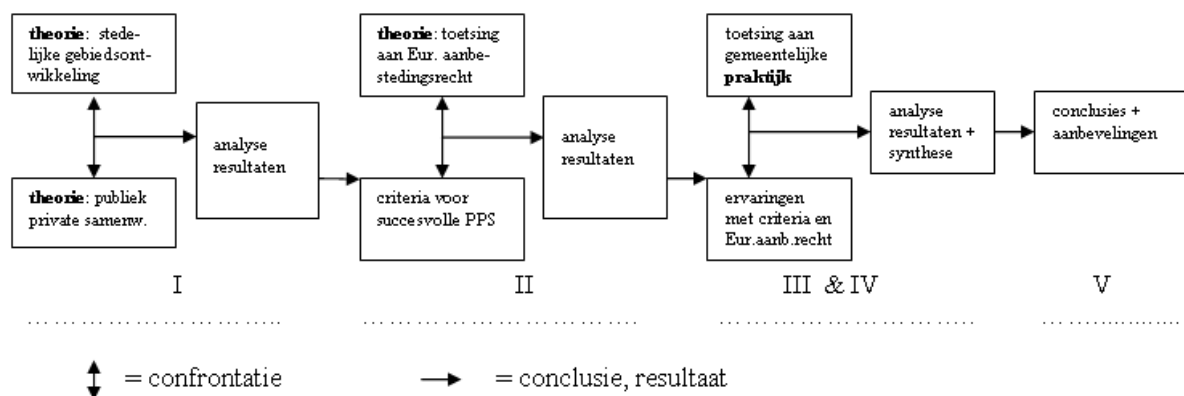
<sup>2</sup> Hobma, F.A.M., H23 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004) blz. 431, die dit het zogenaamde productcriterium noemt.

voor deze andere overheden. In dat opzicht richt deze scriptie zich op de gemeente en betreft het een beperking van de onderzoeksopzet.

- Gemeenten en marktpartijen kennen binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland een veelheid aan samenwerkingsvormen<sup>3</sup>. Hoewel allemaal interessant en voor de stedelijke gebiedsontwikkeling van belang is er voor gekozen primair uit te gaan van de publiek-private samenwerking in enge zin. Daar wordt mee bedoeld, de samenwerking tussen een gemeente en marktpartijen waarbij overheid en markt gezamenlijk optrekken en afspraken hebben gemaakt over taken, bevoegdheden en met name over de risicoverdeling. De enige andere samenwerkingsvorm die op een aantal plaatsen in de scriptie wordt besproken is het concessiemodel, echter louter als vergelijking van de publiek-private samenwerking die in deze scriptie centraal staat.
- In deze scriptie worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op basis van de door de bestudeerde theorie, vijf bestudeerde stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en 12 interviews. Met name die laatste twee ingrediënten van het onderzoek zouden in de ideale situatie uitgebreider aan de orde moeten komen. Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen, met name ten aanzien van de onderzoeksvragen 3, 4 en 5, is derhalve enige relativering op z'n plaats.
- De aanbevelingen die in deze scriptie worden gemaakt, richten zich op de gemeentelijke praktijk en zijn derhalve niet gericht, of niet specifiek gericht op de marktpartijen met wie de gemeenten de publiek-private samenwerking aangaan.

### 1.5. Onderzoeksmodel

Het in deze studie gehanteerde onderzoeksmodel is gebaseerd op de onderzoeksopzet van Verschuren en Doorewaard<sup>4</sup> en kan als volgt schematisch worden weergegeven. In par. 1.6 wordt het onderzoeksmodel en met name de wijze van verslaglegging ervan toegelicht.



<sup>3</sup> zie bijlage III en Wolting (2006)

<sup>4</sup> Verschuren, Doorewaard (2007)

## 1.6. leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden twee theoretische beleidsterreinen met elkaar in verbinding gebracht.

Vanuit de theorie wordt onderzocht welke factoren de publiek-private samenwerking binnen de stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen beïnvloeden.

Deze zoektocht leidt tot een grote lijst van bouwstenen, die alle van invloed zijn op de genoemde samenwerking. Vanuit de zo gevonden bouwstenen is vervolgens op een hoger abstractieniveau een vijftal succesfactoren opgebouwd, die een succesvolle samenwerking tussen gemeente en marktpartijen, althans volgens de theorie, bevorderen. Daarmee is de eerste onderzoeksvraag beantwoord.

In hoofdstuk 3 worden deze succesfactoren vervolgens geconfronteerd met het Europese aanbestedingsrecht (regelgeving en jurisprudentie). Dit dient kort en krachtig te gebeuren, aangezien hier de eerste valkuil bestaat, namelijk het schrijven van een handboek aanbestedingsrecht. Onderzocht zal worden of de aanbestedingsregels volgens de theorie de succesfactoren “in de weg zitten” of nu juist als katalysator nog effectiever laten zijn.

De analyse leidt tot een uit de literatuur afgeleide lijst van punten waarbij de aanbestedingsregels beperkend werken volgens de theorie, punten die de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen versterken en punten waarop de aanbestedingsregels geen invloed hebben. Hiermee is de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

Hierna zijn in hoofdstuk 4 de voorgaande theoretische uitkomsten getoetst in de gemeentelijke praktijk. Aan de hand van vijf stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten is gesproken met verantwoordelijken in de betreffende projecten over hun ervaringen met de gevonden succesfactoren in relatie tot het Europese aanbestedingsrecht. Daarnaast is met een aantal ervaringsdeskundigen uit overheid en markt gesproken over hun ervaringen met het onderwerp van dit onderzoek. Als eerste is telkenmale onderzocht wat de ervaringen in de praktijk zijn met succesfactoren (onderzoeksvraag III) en aansluitende welke ervaringen er in de praktijk zijn met de invloed van het Europees aanbestedingsrecht op deze succesfactoren (onderzoeksvraag IV).

Ten slotte monden in hoofdstuk 5 alle deelanalyses uit in aanbevelingen (onderzoeksvraag V) voor gemeenten die in hun proces van stedelijke gebiedsontwikkeling binnen de kaders van de Europese aanbestedingsregels een optimale samenwerking met marktpartijen nastreven, waarna de centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord.

## 2. publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling

### 2.1 inleiding

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden welke succesfactoren volgens de theorie een rol spelen in het succesvol zijn van de samenwerking tussen marktpartijen en gemeenten binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

In par. 2.2. zal kort besproken worden welke positie publiek-private samenwerking in dit onderzoek inneemt en wat er onder wordt verstaan.

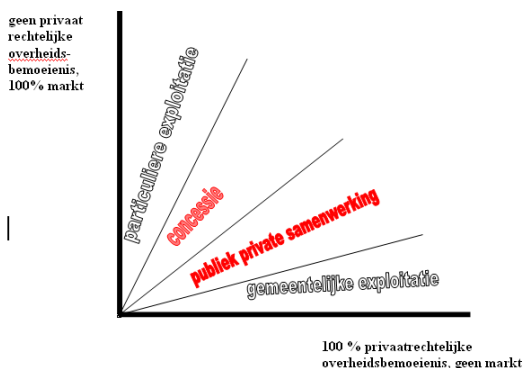
Daarna zal in par. 2.3. de theorie rondom stedelijke gebiedsontwikkeling worden doorgelicht op relevante bouwstenen die de publiek-private samenwerking binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling in positieve of negatieve zin aanmerkelijk kunnen beïnvloeden.

In par. 2.4. zullen de verschillende bouwstenen die zijn gevonden worden samengesmeed tot vijf succesfactoren. Dit ter beantwoording van de 1<sup>e</sup> onderzoeksvraag.

### 2.2 publiek-private samenwerking

Overheidsorganisaties en specifiek gemeenten werken op verschillende wijzen samen met private partijen om allerlei grote investeringsprojecten gezamenlijk te realiseren. Op verschillende gebieden kan dit plaatsvinden, te denken valt aan de aanleg van vliegvelden, jachthavens, infrastructurele werken, ijsbanen, winkelcentra, ziekenhuizen, woonwijken etc. Het zijn dus zowel maatschappelijke als commerciële projecten waar overheid en markt samenwerken.

De laatste jaren is er veel belangstelling voor dit leerstuk, doch het is bijna “van alle tijden”. In de VOC die in het begin van de 17<sup>e</sup> eeuw is opgericht, nam de overheid (de gemeente Amsterdam) reeds voor 50% risicodragend deel. Na wereldoorlog II werkten overheden en gemeente ook heel nauw samen bij de wederopbouw van het land en vallen veel samenwerkingsverbanden die destijds werden opgericht nu te scharen onder wat we met een mooi woord publiek-private samenwerking noemen. De jaren ‘60 en ‘70 van de vorige eeuw kenmerkten zich door een toenemende afstand tussen publieke en private partijen. Pas in de jaren ‘80 werd de samenwerking tussen overheid en markt voorzichtig “herontdekt”. Dit ging ook gepaard met in dit onderzoek verder niet aan de orde komende leerstukken als privatisering en deregulering. Het betrof een veranderende opstelling van de overheid. In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II werd voor het eerst gesproken over publiek-private samenwerking en ter uitvoering hiervan werden verschillende infrastructurele werken gezamenlijk met het bedrijfsleven ontwikkeld<sup>5</sup>. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening bouwde hier weer op voort en ter uitvoering hiervan werden grote stedelijke gebiedsontwikkelingen aangewezen als voorbeeldproject<sup>6</sup>. Vanaf dat moment is het instrument van de publiek-private samenwerking steeds belangrijker geworden in de dagelijkse praktijk, niet alleen meer bij infrastructurele werken, maar met name ook in de stedelijke gebiedsontwikkeling<sup>7</sup>.



De mate van overheidsbemoeienis is ook van belang voor de inkadering van deze scriptie.

De gemeente heeft de keuze bij de mate waarin ze zich inhoudelijk wil bemoeien met een stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij heeft de gemeente altijd het reguliere publieke instrumentarium tot haar beschikking staan en kan zij er daarnaast ook voor kiezen dit aan te vullen met de mogelijkheden die het privaatrecht haar biedt. Dat kan door bijvoorbeeld actief grondbeleid in z'n algemeenheid na te streven of nu juist in een bepaald projectgebied en zo het eigendom en daarmee de privaatrechtelijke beschikkingsmacht van de benodigde gronden te verwerven, maar ook door op basis van een overeenkomst samen te werken met een marktpartij. In par. 2.3.4 en in bijlage III wordt hier verder op ingegaan. Hier wordt bedoeld op

de keuzemogelijkheid die een gemeente in z'n algemeenheid heeft bij de inzet van haar privaatrechtelijke instrumentarium.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de Hogesnelheidslijn

<sup>6</sup> Onder andere, het Oostelijk Havengebied te Amsterdam, de kop van Zuid in Rotterdam en het Sphinx- Céramiqueterrein in Maastricht.

<sup>7</sup> Zie voor verdere historische bespiegelingen rondom de historie van publiek-private samenwerking Bult-Spiering c.s. (2005), blz. 8 e.v.

In dit verband wordt vaak gesproken over Publiek-private samenwerking (PPS) en publiek-private samenwerkingsvormen. Er zijn bijna zoveel definities als er samenwerkingsverbanden zijn. Kenmerkend is dat een of meer private partijen met een of meer overheden samenwerken en hierbij een afspraak hebben gemaakt over onder andere de taak- en risicoverdeling.

In deze studie zal de hieronder opgenomen definitie van Wolting<sup>8</sup> worden gehanteerd.

*Publiek-private samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.*

Bovengenoemde definitie wordt in deze scriptie gehanteerd, hetgeen inhoudt dat gemeentelijke en private exploitaties niet of nauwelijks aan de orde komen in deze scriptie. Met name de publiek-private samenwerkingsvormen en het concessiemodel louter ter vergelijking, zullen onderwerp van dit onderzoek zijn. Waar het in wezen om gaat is dat een gemeente met een of meer marktpartijen gezamenlijk een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject verwezenlijkt. Publieke en private partijen zullen bij de samenwerking verschillende doelen hebben en een gemeenschappelijk belang dienen na te streven. Vanuit de overheid bezien is het voordeel van een publiek-private samenwerking dat zo meer marktkennis wordt ingebracht, vroeg in het proces, meer financiële middelen beschikbaar komen en risico's kunnen worden gedeeld. Voor marktpartijen is het ook goed dat zij vroegtijdig in een pps constructie stappen, omdat zo de kennis van de specifieke markten bij de bouw van het concept al kan worden meegenomen. Succesvolle samenwerkingsvormen hebben een resultaat dat meer is dan de som der delen. Door kwaliteiten samen te voegen is de kans op mooie, realiseerbare en op de marktwens aansluitende innovatieve oplossingen groter.

Los van de discussie of dit nu wel of niet onder de definitie van publiek-private samenwerking valt. In bijlage III worden de verschillende samenwerkingsvormen vanuit de grondpositie ingedeeld en gedetailleerd toegelicht. In paragraaf 2.3.4 komt de keuze voor de vorm ook nog terug, omdat een goede analyse en daarna een doordachte keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm een algemeen erkende bouwsteen is die succes in de samenwerking bevordert.

Hoewel alle onderdelen van de pps-definitie belangrijk zijn, is van belang te onderkennen dat alle partijen in pps-contracten risicodragend participeren en er de facto een verschuiving van zeggenschap van de publieke naar de private sector plaatsheeft. Dit laatste wordt vaak ontkend.

Daarnaast is het belangrijk dat als een gemeente kiest voor publiek-private samenwerking deze samenwerking tussen gemeente en markt in een zo vroeg mogelijk stadium al plaats heeft. De vergelijking met een groot zeeschip gaat op. Bij het bepalen van de koers is het goed om dat bij aanvang te doen en niet al vast uit te varen en dan pas over de exacte koers te gaan nadenken. Voordat zo'n groot schip op een andere koers ligt ben je heel wat zeemijlen, tijdseenheden, verder.

Als de samenwerking al in het begin van het planproces plaats heeft, dan zijn er een aantal aandachtspunten die in acht genomen moeten worden<sup>9</sup>.

- er dient sprake te zijn van eerlijke mededinging.  
Geen van de marktpartijen mag bijvoorbeeld een kennisvoorsprong hebben. En dat is wel problematisch als een marktpartij in het kader van bijvoorbeeld een marktconsultatie heel vroegtijdig heeft geadviseerd. Als later in een aanbestedingsprocedure het hele project of grote delen eruit worden aanbesteed dan komt de vraag aan de orde of de marktpartij die in het kader van de marktconsultatie heeft geadviseerd, geen voorkennis heeft ten opzichte van de andere marktpartijen en derhalve moet worden uitgesloten. In de casus A2 Maastricht die in H4 besproken zal worden, speelde dit en heeft een van de marktpartijen tijdens de marktconsultatie uitdrukkelijk bedongen dat zij in een latere aanbesteding ook mee mochten doen. Dit is in dat project opgelost door alle ingebrachte kennis en aanwezige informatie aan alle marktpartijen in de later aanbestedingsprocedure ter beschikking te stellen<sup>10</sup>.
- geen "cherry picking"  
Marktpartijen zullen voldoende garanties moeten hebben dat hun innovatieve ideeën en intellectuele eigendomsrechten op voldoende mate beschermd zijn door de overheid. Als een marktpartij de indruk heeft dat de inbreng van bijvoorbeeld (nog) niet gepatenteerde technologieën in een volgende fase, waar zij mogelijkwijze niet geselecteerd worden, door de gemeente aan concurrenten wordt doorgegeven, dan

---

<sup>8</sup> Wolting 2006, blz. 14

<sup>9</sup> Janssen (2001), blz. 12 e.v.

<sup>10</sup> zie ook Wolting (2006), blz. 65

zal de animo om dit in te brengen terug lopen naar nul. Hierover moeten goede afspraken worden gemaakt, anders zal de creativiteit bij marktpartijen afnemen en schiet de gemeente met de aanbestedingsprocedure haar doel voorbij.

- afbreken van de onderhandelingen.

Onderhandelingen kunnen niet zomaar afgebroken worden, althans zonder het risico van schadeclaims te lopen. De huidige praktijk leert dat processen binnen de overheid soms gescheiden lopen. Zo kan het zijn dat het ene loket al lang aan het praten en wellicht ook al aan het onderhandelen is met een specifieke marktpartij en een ander onderdeel van de gemeente op enig moment aan de bel trekt en stelt dat er eerst aanbesteed dient te worden. Dat kan een reden zijn waarom een gemeente onverwacht de stekker uit de onderhandelingen trekt. Dat mag niet en is ook niet nodig, als het maar anders en beter georganiseerd wordt. Maar daarover verder in deze scriptie meer.

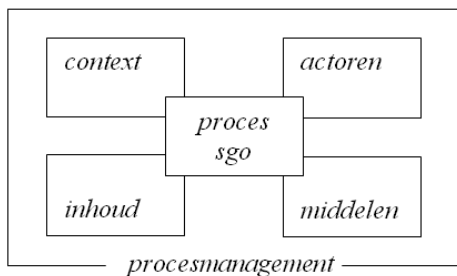
Ik heb er voor gekozen om verder niet uit te wijden over het leerstuk publiek-private samenwerking, maar in par. 2.3 wel nadrukkelijk de te onderkennen bouwstenen die leiden tot een succesvolle publiek-private samenwerking bij de daar gehanteerde indeling te laten terug komen. Dit om dubbelingen in de tekst te voorkomen en dichterbij de rode draad van het scriptieonderzoek te blijven.

Daarnaast heb ik in bijlag IV de verschillende samenwerkingsvormen, waaronder publiek-private samenwerking, toegelicht vanuit de grondpositie. In deze bijlage komen derhalve de gemeentelijke exploitatie, het bouwclaim model, de gezamenlijke exploitatie, het concessiemodel en de particuliere exploitatie aan de orde.

## 2.3 bouwstenen voor succes bij publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling

### 2.3.1 inleiding

In deze paragraaf zal de literatuur rondom publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling worden doorgelicht op succesfactoren. Daartoe zal de indeling die binnen de opleiding MCD wordt gehanteerd bij de bestudering van de theoretische onderdelen van stedelijke gebiedsontwikkeling als uitgangspunt worden genomen. Het zijn de zes elementen context, inhoud, actoren, proces en procesmanagement. Bij het zoeken naar en benoemen van succesfactoren is wel een beperking aangebracht. Het gaat om succesfactoren die de publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling beïnvloeden. De publiek-private samenwerking is de invalshoek om de relevante literatuur te bestuderen. In H1 is het geklaag in gebiedsontwikkelingskringen over het Europese aanbestedingsrecht



bron: Van 't Verlaat (2005), pag. 7

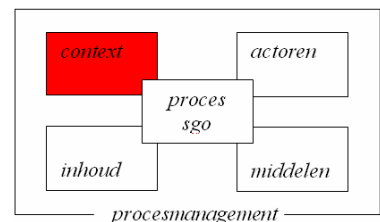
aangehaald en met name het uitvergroten van een enkel aspect ervan om daar vervolgens de eindconclusie aan op te hangen betreffende de invloed van het Europese aanbestedingsrecht. Hier wordt gepoogd deze zoektocht wat breder op te zetten. Het gaat om succesfactoren die de publiek-private samenwerking beïnvloeden. Omdat het echter publiek-private samenwerking betreft binnen stedelijke gebiedsontwikkeling zijn soms ook succesfactoren bij stedelijke gebiedsontwikkeling in meer algemene zin van belang voor publiek-private samenwerking in meer specifieke zin. De focus ligt derhalve op de stedelijke gebiedsontwikkeling voor zover het van belang is voor de publiek-private samenwerking. Algemene succesfactoren worden misschien wel specifiek ingevuld, ingekleurd bij publiek-private samenwerking.

De elementen (waarbij proces en procesmanagement zullen worden samengevoegd) zullen in deze paragraaf als kapstok fungeren bij de specifieke doorlichting van de literatuur. Relevante onderwerpen zullen worden toegelicht en worden afgesloten met een bouwsteen, zijnde een onderdeel van een of meer in par. 2.4 toegelichte succesfactoren.

### 2.3.2. context

#### algemeen

Allereerst is het element context waarbinnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zich afspeelt van belang. Geen enkele stedelijke gebiedsontwikkeling staat op zich, het moet altijd in het groter geheel geplaatst worden<sup>11</sup>. Gedacht kan worden aan sociale en economische ontwikkelingen (samenstelling huishoudens, aantal werklozen, werkgelegenheid, opleidingsniveau, verhouding allochtonen / autochtonen etc.), de relatie van het projectgebied met de stad, de regio en sectorale provinciale en landelijke beleid. Afhankelijk van de locatie speelt Europees beleid ook een steeds belangrijker rol. Dat laatste betreft enerzijds projectinhoudelijke aspecten van de stedelijke gebiedsontwikkeling als richtlijnen op het gebied van milieu<sup>12</sup> en infrastructuur<sup>13</sup> en anderzijds procesmatige aspecten als het Europese aanbestedingsbeleid. Het behoeft geen betoog dat de context voor een succesvolle publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling buitengewoon van belang is.



#### bouwstenen voor publiek-private samenwerking vanuit de context

Binnen dit element komen de volgende onderwerpen aan de orde, te weten:

- doelstellingen
- maatschappelijke ontwikkelingen
- stedelijk management

<sup>11</sup> Iets dat snel is opgeschreven, doch in de gemeentelijke praktijk nog wel eens ontbreekt.

<sup>12</sup> vb richtlijn 99/30/EG inzake fijn stof, vernieuwd op 26 maart 2008

<sup>13</sup> vb richtlijn 96/48/EG die in 2010 vervangen wordt door richtlijn 2008/57/EG inzake de DSL binnen de EU



### doelstellingen

Het is voor een succesvolle publiek-private samenwerking wenselijk dat de doelstellingen van de pps-partijen helder verwoord zijn en derhalve kenbaar zijn voor de ander. Gemeentelijke doelstellingen krijgen iets meer aandacht in de literatuur dan de doelstellingen van marktpartijen<sup>14</sup>. Wellicht komt dit ook omdat de doelstellingen / de te halen private targets waarmee een marktpartij de publiek-private samenwerking aangaat overzichtelijker zijn. Voor een marktpartij is het bedrijfseconomisch rendement van belang, naast belangen als continuïteit / productievolume, voorbeeldproject etc.

Voor de overheid zijn dit meestal andere targets / doelstellingen samen te vatten onder het begrip maatschappelijk rendement, zoals werkgelegenheid, volkshuisvesting, voldoende voorzieningen, onderwijs etc. Een winststreven zal bij de gemeente meestal niet het hoogste doel zijn, hoewel bij gemeentelijke grondbedrijven, die veelal o.a. zorgen voor de financiële kant van projecten, de roep om positief renderende projecten luid aanwezig is. Maar dan niet om een voldoende rendement voor de aandeelhouder te bewerkstelligen, doch veel meer om andere verlieslatende projecten te kunnen financieren. Overall is het geen doelstelling bij gemeenten om winst uit stedelijke gebiedsontwikkelingen te halen, maar wel om een robuuster financiële basis onder de verschillende projecten te leggen.

De roep om heldere gemeentelijke doelstellingen zal iets nader worden uitgewerkt.

Indien niet uitdrukkelijk wordt nagedacht over welke de gemeentelijke doelstellingen zijn die met het aangaan van de samenwerking met private partijen zijn gebaat, zal men zich al snel in een onoverzichtelijke discussie met de private partij(en) bevinden. Het zal in den lande niet het eerste project zijn dat van start gaat zonder de te bereiken doelen goed te formuleren. Vaak wordt dan de realisatie van het project een doel op zich en is men toch echt verkeerd bezig.

Eerst dient nagedacht te worden over welk gemeentelijk, lees maatschappelijk belang is gediend met een eventuele vorm van samenwerking. Een maatschappelijk belang dat niet goed tot z'n recht komt zonder overheidsbemoeienis<sup>15</sup>.

Zo is bijvoorbeeld bevordering van de werkgelegenheid geen voldoende bepaald / concreet maatschappelijk belang. In welke sector wil men waarom de werkgelegenheid bevorderen? Komt dit niet voldoende tot stand zonder gemeentelijk ingrijpen? Is de inzet van gemeentelijke middelen hier verantwoord? En dient dit samen met een private partij te gebeuren, of alleen door de gemeente of moet de gemeente de randvoorwaarden scheppen (infrastructuur, bestemmingsplan, economische steunmaatregelen etc.) en het verder over laten aan het vrije spel der maatschappelijke / economische krachten?

Het definiëren van concrete gemeentelijk doelstellingen is van belang voor<sup>16</sup>:

- De keuze voor en het inzetten van beleidsinstrumenten. Samenwerking incl. publiek-private samenwerking kan een van de in te zetten beleidsinstrumenten zijn.. Het is dus ook een middel om een concreet doel te bereiken, het mag nooit een doel op zich zijn;
- De mate waarin het beleid kan worden geëvalueerd. Als niet duidelijk is wat de gemeente in het verleden met bijvoorbeeld een pps-constructie heeft beoogd, is de mate waarin het beleid succesvol is geweest niet of nauwelijks te bepalen.
- De mate waarin verantwoording aan de gemeenteraad kan worden afgelegd. Als niet duidelijk is wat precies is beoogd, is het ook moeilijk hier ambtelijk en politiek verantwoording af te leggen<sup>17</sup>.
- De voorspelbaarheid van het gemeentelijk optreden voor de private partij(en).
- Partijen moeten kennis hebben van de wederzijdse belangen. De vaak gehoorde opmerking dat de private partij wel eens winst zou kunnen maken met dit project wordt dan geplaatst tegen de achtergrond dat de gemeente haar belangen niet goed genoeg heeft uitonderhandeld.  
De marktpartij moet oog hebben voor het gemeentelijke belang (daarom moet dit ook concreet en helder worden geformuleerd) en de gemeente voor het private belang (winstmaximalisatie en voortbestaan van de onderneming op lange termijn).

Het is goed voor het proces dat de gemeentelijke doelstellingen ver voor een eventuele selectie van marktpartijen inzichtelijk wordt gemaakt voor deze marktpartijen en in het selectieproces (los van de vraag of dit onder het Europese aanbestedingsrecht valt of niet) wordt meegenomen. Dit omdat na selectie en het sluiten van de pps overeenkomst het van de bereidwilligheid van de geselecteerde marktpartij afhangt of een en ander nog "gerepareerd" / later ingebracht kan worden. En als partijen daar uitkomen dan is het vaak een kostbare aangelegenheid.

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Wolting (2006), blz. 71 e.v.

<sup>15</sup> Van der Meij cs.(2000), blz. 5

<sup>16</sup> Janssen (2001)PPS Kenniscentrum

<sup>17</sup> Sombere analisten zien dit als een van de redenen waarom zo vaak bij de aanvang van (landelijke) projecten vage doelstellingen worden geformuleerd.

Het is daarnaast ook van groot belang voor draagvlak en vertrouwen van pps-partijen dat de individuele doelstellingen helder kenbaar zijn gemaakt.

Voor het verdere proces is ook essentieel dat deze doelstellingen over en weer worden gerespecteerd. Zo kan het bijvoorbeeld voor het project en daarmee ook voor de marktpartij veel lucratiever zijn om in plaats van grote kavels met vrijstaande woningen een wijk met twee onder een kappers te bouwen. De grondopbrengsten zijn hoger, de bouwkosten door standaardisatie vaak veel lager. Als niet vanaf het begin duidelijk is gemaakt door de gemeente dat haar doelstelling bijvoorbeeld is hogere inkomens binnen te halen om zo de scheefgroei in inkomensopbouw binnen de gemeente recht te trekken en een impuls aan de lokale economie te geven, dan zal dit aspect steeds bij iedere tegenvaller door de marktpartij naar voren worden gebracht. En kan het uiteindelijk als een splijtzwam in de samenwerking gaan functioneren.

Van belang is wel vast te stellen dat beide partijen profijt moeten hebben van een succesvolle publiek-private samenwerking.

Dit is natuurlijk allemaal eenvoudig opgeschreven. Doch de gemeentelijke onderhandelaar die in de initiatieffase de scope van het project en met name ook het speelveld waarbinnen zijn project zich gaat afspelen bekijkt, zal zich menigmaal achter de oren krabben betreffende de omvang en verschil in abstractieniveaus van de verschillende beleidsstukken van de verschillende overheden. Voor een regio, voor een stad en met name voor een concreet stedelijk gebiedsontwikkelingsproject is het dan ook van essentiële waarde dat er een regionale of stedelijke integrale ontwikkelingsvisie is.

Van 't Verlaat<sup>18</sup> definieert zo'n visie als

*een samenhangende lange- termijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijk gebied in hoofdlijnen, waarbij duidelijke prioriteiten worden gesteld en waarbij – wederom op hoofdlijnen – wordt aangegeven hoe getracht wordt die visie werkelijkheid te laten worden.*

Deze definitie bevat een aantal elementen.

Zo moet er sprake zijn van een integrale afweging tussen de invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen (in par. 2.3.3 en 2.3.4 zal hier bij de elementen inhoud en proces nader op worden ingegaan)<sup>19</sup>.

Het liefst regionaal, maar in ieder geval stedelijk dienen deze factoren geoptimaliseerd te worden, onderling op elkaar afgestemd te worden<sup>20</sup>.

Het is van belang dat deze achtergronden, deze keuzes bij marktpartijen bekend zijn. Dit zal ook het vertrouwen en draagvlak bij deze partijen verder in het proces bevorderen.

Indien een integrale, bij voorkeur regionale, ontwikkelingsvisie tot stand is gekomen die per gemeente is vertaald in een of meerdere programma's, dan heeft de publiek-private samenwerking daar bij de start van het project natuurlijk profijt van. De kaders waarbinnen de stedelijke gebiedsontwikkeling zich dient af te spelen zijn duidelijk en het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak dat voor de ontwikkelingsvisie (stedelijk en/ of regionaal) is gecreëerd, straalt af op de stedelijke gebiedsontwikkeling.

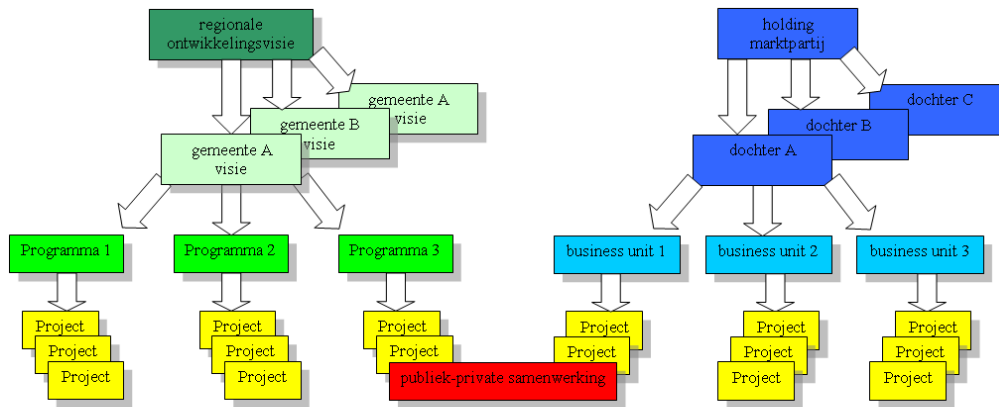
Indien daarnaast ook de private belangen zijn geaccepteerd door de gemeente, incl. achterban, dan zijn hier belangrijke bouwstenen voor publiek-private samenwerking beschreven. Duidelijke, kenbare doelstellingen die worden geaccepteerd door alle pps partijen zijn goed voor het vasthouden van de rode draad gedurende de meerjarige samenwerking, het vertrouwen in de andere partij en het politieke en maatschappelijke draagvlak.

---

<sup>18</sup> J. van 't Verlaat (2006), "integraal stedelijk en regionaal beleid". Rotterdam, MCD syllabus module 1.1 stedelijk management.

<sup>19</sup> Van 't Verlaat (2005), blz. 35 e.v.

<sup>20</sup> Als voorbeeld kan hier de regio Twente gelden. Het zou heel goed zijn, als niet iedere stad en ieder dorp de complete stad / het complete dorp wilde zijn. Door hier heel goed over na te denken en onderling de kernkwaliteiten van het gehele gebied in beeld te brengen, zal het goed zijn voor de regio als geheel om met name toeristische functies en geen bedrijventerreinen te concentreren in de mooie kleine kernen en kantoren en bedrijven bij de grotere Twentse gemeenten



naar een voorbeeld van Mac Jeleniewski, HC MCD 27 september 2006

bouwsteen nr. 1	heldere, kenbare doelstellingen pps partijen	element
toelichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pps partijen moeten bij aanvang in alle openheid hun doelstellingen om aan deze publiek-private samenwerking deel te nemen aan elkaar kenbaar maken</li> <li>- De aanwezigheid van een regionale of stedelijke integrale ontwikkelingsvisie maakt de inbedding van het project voor alle pps partijen duidelijker</li> <li>- De rode draad is zo, ook als een project meerdere jaren loopt, beter vast te houden</li> </ul>	context
bouwsteen nr. 2	acceptatie individuele doelstellingen pps partijen	element
toelichting	- accepteer formeel en materieel de doelstellingen van de andere partij	context
bouwsteen nr. 3	iedere pps partij moet profijt hebben van de samenwerking	element
toelichting	- zorg ervoor dat alle partijen profijt hebben van de samenwerking	context

### Maatschappelijke ontwikkelingen

Het is voor een project van groot belang dat relevante maatschappelijke ontwikkelingen bij start van een project geïncorporeerd worden en deze ontwikkelingen lopende het project worden gemonitord en zonodig leiden tot bijstellingen van scope, programma, fasering etc. Hierin hebben zowel de gemeente als de private partij een belangrijke rol en kunnen zij elkaar ook in belangrijke mate versterken.

Hierover is in de literatuur van de stedelijke gebiedsontwikkeling in z'n algemeenheid natuurlijk heel veel geschreven<sup>21</sup>. En deze literatuur heeft veel effect op met name gemeentelijke beleidsmakers. Vaak terecht, soms ten onrechte. Zo is de gedachte achter bijvoorbeeld de netwerksamenleving, de kenniseconomie, de goede bereikbaarheid en de Quality of Life bijna overal doorgedrongen. Het feit, dat dit vaak met name geldt voor grote stedelijke / metropolitaanse regio's als Londen, Parijs, New York en eventueel de randstad, wat minder. Het is essentieel maatschappelijke trends goed te volgen en hier vroegtijdig op in te spelen. Dit is echter wat anders dan belangrijke beslissingen op het gebied van de stedelijke gebiedsontwikkeling op de golven van een hype te baseren. Marktkennis en de vertaling ervan in een integrale ontwikkelingsvisie en masterplan en dergelijke is essentieel voor een succesvolle stedelijke gebiedsontwikkeling. Wellicht dat de invloed van marktpartijen hier een ietwat relativerende invloed op gemeentelijk enthousiasme teweeg brengt.

Eenzijds is dus realiteitszin noodzakelijk bij de beleidsmakers, niet iedere stad is of wordt een metropool, anderzijds is het essentieel om maatschappelijke ontwikkelingen goed in beeld te brengen en hierop te anticiperen in nieuwe plannen. Een regio, een stad wordt natuurlijk ook nooit een belangrijke speler als men geen durf en lef toont. De kennis van bijvoorbeeld de markt, woningmarkt kantorenmarkt etc., is bij marktpartijen beter ontwikkeld en bundeling van deze gezamenlijke kennis in de publiek-private samenwerking is een bouwsteen voor succes.

Naast het hiervoor benoemde vereiste dat alle benodigde kwaliteiten in de projectorganisatie aanwezig moeten zijn, is van groot belang dat de benodigde kwaliteiten op het gebied van kennis, vaardigheden en ervaring door beide partijen

<sup>21</sup> zie o.a. Asbeek Brusse *cs* (2002), Wigmans (2006), Van der Berg, Van der Meer, & Braun (1997)

worden ingebracht en geaccepteerd <sup>22</sup>. Op het moment dat een gemeente het beeld heeft dat men wel met een marktpartij moet samenwerken, omdat men deze “in het veld heeft aangetroffen”, is er reeds bij aanvang een fataal virus de samenwerking binnen gesloten. Indien echter bij beide pps partijen de behoefte gevoeld wordt aan versterking van kennis en andere kwaliteiten en men deze bij de ander denkt te vinden dan is ook hier een bouwsteen voor succes gevonden. Zelf de kennis op een bepaald deelgebied niet in huis hebben en deze vinden bij de andere pps partij en zo elkaar versterken, dat is de echte meerwaarde van een succesvolle publiek-private samenwerking <sup>23</sup>.

<b>bouwsteen nr. 4</b>	<b>meerwaarde pps</b>	<b>element</b>
toelichting	- alleen kiezen voor pps als er meerwaarde van de samenwerking te verwachten valt	context

<b>bouwsteen nr. 5</b>	<b>wederzijdse erkenning van benodigde kwaliteiten en professionaliteit</b>	<b>element</b>
toelichting	- door deze kennis en kunde van gemeente en marktpartijen goed in te bouwen en te borgen in de publiek-private samenwerking kan de situatie bereikt worden dat het geheel meer is dan de som der delen. - acceptatie van de benodigde inbreng en professionaliteit van de andere partij	context

#### *stedelijk management*

Met name Teisman <sup>24</sup> hamert erop dat de gebruikelijke geografische, fysieke begrenzing aan een bestuurlijke eenheid als gemeente, regio of provincie niet goed werkt. En volgens hem eigenlijk nooit goed heeft gewerkt. Zo is hij ook een tegenstander van een nieuw randstadbestuur dat volgens hem de al overgestructureerde netwerksamenleving alleen maar complexer maakt. Met name bij stedelijke gebiedsontwikkeling stelt Teisman dat de zogenaamde organisatiestructurele aanpak ertoe leidt, dat de traditionele overheidsorganisaties als bijvoorbeeld een gemeente, de inhoudelijke kant van de stedelijke gebiedsontwikkeling ontwikkelen en marktpartijen en andere belanghebbenden hierop slechts reageren. Veel beter zou het volgens hem zijn als volgens de inhoudelijk-procesmatige benadering partijen in wisselende samenstelling werken aan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Door participatie van marktpartijen, maar ook van andere belanghebbenden, bereik je een inhoudelijk beter product, dat ook op een veel groter maatschappij draagvlak kan rekenen.

Teisman zet het wat zwaar aan, want totdat zijn model ook rechtstatelijk is ingevoerd, hebben we wel met de bestaande bestuurslagen te maken. Maar als uitgangspunt deel ik wel zijn opvatting dat, zoals ook in de zogenaamde Deltrametropool <sup>25</sup> is ingezet, creatieve sessies tussen bestuurders en marktpartijen, ad hoc arrangementen voor specifieke stedelijke gebiedsontwikkelingen en simulatiemethoden, duurzame interactie en participatie van marktpartijen en andere belanghebbenden mogelijk maakt. Dit zal kunnen leiden tot een gedragen visie op de stedelijke gebiedsontwikkeling, die zijn wortels veel beter in de samenleving heeft verankerd en derhalve op een groot maatschappelijk en dus in het verlengde daarvan ook bestuurlijk draagvlak kan rekenen.

Teisman noemt als voorbeeld van de simulatiemethoden het Metropolitane debat <sup>26</sup>.

Als in de publiek-private samenwerking kan worden bereikt dat het einddoel en het proces daar naar toe het hoogste primaat heeft, dan is het gemakkelijker om andere partijen in te schakelen en zelfs marktpartijen in te wisselen voor andere marktpartijen. Dat alles als dit de creativiteit, de innovativiteit en daarmee de kans op een goed eindproduct ten goede komt. Dit moet echter wel goed geregeld worden in contracten die deze flexibiliteit ingebouwd hebben gekregen.

<b>bouwsteen nr. 6</b>	<b>flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen</b>	<b>element</b>
toelichting	- vermijd vastgeroeste overlegstructuren tussen overheden en markt - maak flexibele samenwerkingsvormen mogelijk die gaande het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling van samenstelling kunnen wijzigen.	context

<sup>22</sup> Zo ook Bult- Spiering *cs* (2005), blz. 136

<sup>23</sup> Van der Meij (2000), blz. 5

<sup>24</sup> Onder andere Teisman (2001b)

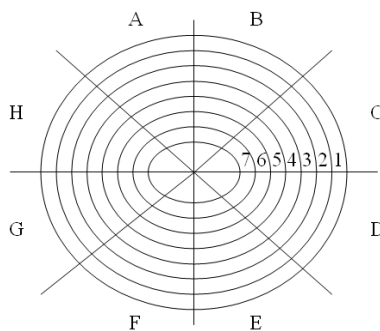
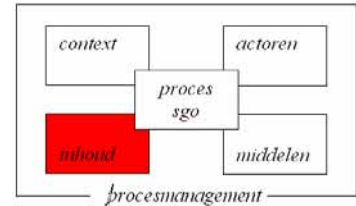
<sup>25</sup> Een vereniging die poogt de stedelijke agglomeraties in West-Nederland om te vormen tot een goed functionerend stedelijk netwerk – [www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl)

<sup>26</sup> Zie ook het zogenaamde TX-change model dat in de casus Vliegveld Twente wordt gebruikt als simulatiemodel, zie verder par. 4.3.

### 2.3.3. inhoud

#### algemeen

Naast de context is ook de inhoud een belangrijk element van stedelijke gebiedsontwikkeling. Van 't Verlaat noemt dit het object van de stedelijke gebiedsontwikkeling<sup>27</sup>. Deels heeft dit element raakvlakken met de context en heel nadrukkelijk ook met het proces, waar met name de optimalisatie en realisatie aan de orde zal komen. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling gaat het er uiteindelijk om dat een wijk, een bedrijventerrein etc. van functie verandert of wordt geüpgraded. Soms door functies te veranderen en toe te voegen, soms ook door bv een bestaand bedrijventerrein ingrijpend te vernieuwen of een woonwijk te herstructureren. Kenmerkend is wel dat meerdere functies betrokken zijn in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Naast het ruimtelijke belang komen natuurlijk ook andere belangen aan de orde en daarmee komt ook de uit de jaren '70<sup>28</sup> stammende indeling in sector en facet planning / beleid weer aan de orde. Sectorale belangen binnen de gebiedsontwikkeling vallen vaak samen met de verschillende te onderscheiden functies. Vroeger stelde men dat de sectorale belangen vaak samenvielen met de verschillende departementen en daarmee beleidsmatige sectoren.



Facet belangen gaan dwars door de sectoren heen en zijn voor iedere sector van belang.

A t/m H zijn sectorale belangen als volkshuisvesting, openbaar gebied, winkelvoorzieningen etc. (het aantal is willekeurig, er zijn natuurlijk veel meer sectorale belangen).

1 t/m 7 (aantal is ook hier willekeurig) zijn facetmatige belangen die dwars door de sectoren gaan als de drie peilers binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling, fysiek, sociaal en economisch, daarnaast facetbelangen als waterberging, duurzaamheid, veiligheid etc.

In een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject komen al deze inhoudelijke belangen bij elkaar en is het de kunst dit met elkaar te verenigen.

Daarnaast zien we in toenemende mate dat er meer functies worden ingebracht waardoor een woonwijk bijvoorbeeld levendiger wordt. Dit

alles met elkaar verenigen, mag er niet toe leiden dat de ruimtelijke en marktkwaliteit uit het oog wordt verloren (zie par 2.3.3 en 2.3.6).

#### bouwstenen vanuit het element inhoud

Binnen dit element komen de volgende onderwerpen aan de orde, te weten:

- marktkennis
- integratie
- projectgebied

#### marktkennis

Voor een succesvolle stedelijke gebiedsontwikkeling is noodzakelijk dat zo vroeg mogelijk in het proces gestart wordt met de marktpositionering van het gebied. In de initiatieffase van een project kan zo het projectgebied worden gepositioneerd ten opzichte van de stad, de regio en concurrerende steden en regio's. Vervolgens kan dit verder in het planproces nader worden uitgewerkt naar de juiste marktkwaliteit van het betreffende plangebied<sup>29</sup>. Door op deze manier te werken kan ook de context beter in het project verankerd worden / geborgd worden. Hier kan samenwerking tussen marktpartijen en gemeente heel goede resultaten opleveren. Als marktpartijen al vroeg worden ingeschakeld kan zo de algemene sectorale marktkennis (bv van de kantoren markt) verenigd worden met de specifieke regionale / plaatselijke kennis en wensen die een gemeente meestal heeft. Het gaat erom dat de wensen van de uiteindelijke gebruikers goed in beeld zijn tijdens het stedenbouwkundige ontwerpproces<sup>30</sup>.

Hier is in veel gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk, nog wel een slag te slaan. Nog te vaak worden beleidstargets aan een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces ten grondslag gelegd, zonder dat hier een verantwoord marktonderzoek, of een relevante marktkennis aan ten grondslag ligt. In discussies hierover wordt dan al gauw gesteld dat het betreffende

<sup>27</sup> Verlaat van 't J. (2005), pag. 18

<sup>28</sup> Verlaat van 't J. (2005), pag. 18 en de Commissie De Wolff, "Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur", TK 1970-1971, nr. 10.914, blz. 4 e.v.

<sup>29</sup> Van 't Verlaat HC MCD 4 module 2.2 d.d. 28/02/2007

Hobma, F.A.M., H23 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004) blz. 433 Nijkamp, Van der Burgch en Vindigni (2002), blz. 1870 e.v.

<sup>30</sup> Zo ook Verlaat van 't J. (2005), blz. 23

project uniek is en dat het zijn eigen vraag schept. Een gemeente kan deze marktkennis zelf binnen halen, maar kan dit ook uitbesteden aan de marktpartij waarmee men gaat samenwerken. Marktpartijen zijn van nature meer georiënteerd op wat de eindgebruiker wil.

De gemeente heeft weer haar kwaliteiten op bijvoorbeeld het terrein van de ruimtelijke ordening, milieubeleid en juridische procedures. Door deze kennis en kunde van gemeente en marktpartijen goed in te bouwen en te borgen in de publiek-private samenwerking kan de situatie bereikt worden dat het geheel meer is dan de som der delen.

bouwsteen nr. 7	marktkennis	element
toelichting	- zorg dat de marktkwaliteit en daarmee de kennis van de wensen van de eindgebruikers zo vroeg mogelijk in het proces aanwezig zijn - borg deze kennis en zorg ervoor dat de kennis continu worden geüpdatet om zo input te geven in het stedenbouwkundige ontwerpproces.	inhoud

#### *integratie*

Traditioneel wordt er binnen stedelijke gebiedsontwikkeling een drietal peilers onderscheiden. De kracht van stedelijke gebiedsontwikkeling “volgens het boekje”, is dat deze drie pijlers integraal aan de orde komen en de realisatie van de doelen elkaar versterken<sup>31</sup>. De sociale peiler, waarbij bijvoorbeeld gebrekkige arbeidsparticipatie (soms generaties lang), scholing, desintegratie aangepakt wordt, is er bij gebaad dat in de economische peiler werkgelegenheidsprojecten succesvol zijn. De fysieke peiler kan met goede ruimtelijke kwaliteitseisen bereiken dat mensen weer met plezier in de wijk willen wonen, werken en recreëren en meer algemeen gesteld de gebruikswaarde van het gebied meer gaan waarderen.

Hoewel er wel een verbetering is opgetreden binnen gemeentelijke organisaties, kennen gemeenten nog traditioneel een meer of minder verkokerde ambtelijke organisatie. En dat staat haaks op de integraliteit tussen de drie peilers waarvan hier sprake is. Die marktpartijen die op continuïteit zijn gericht en niet alleen op “quick wins” zijn net als woningbouwcorporaties meer gericht op het integraal ontwikkelen van projecten vanuit alle drie de invalshoeken. Door hier in pps verband bij de selectie van partijen aandacht voor te hebben, versterken de pps partijen elkaar uiteindelijk op dit aspect.

Meer algemeen geldt voor de gemeente dat de sectorale en facetmatige aspecten / belangen van stedelijke gebiedsontwikkeling op elkaar dienen te worden afgestemd. Het is essentieel dat al deze belangen in de smeltkroes van de stedelijke gebiedsontwikkeling aanwezig zijn en door sterk leiderschap met elkaar verenigd en geïntegreerd worden. Bij tegengestelde belangen voorwaar geen eenvoudige zaak, doch wel essentieel. Door dit goed te doen is het geheel meer dan de som der delen. Dit is allemaal wel heel snel en gemakkelijk opgeschreven, doch vereist zeer veel van project- en procesmanagers. Maar in goed overleg is vaak veel mogelijk.

Corporaties en marktpartijen kunnen door hun van nature grote gerichtheid op de eindgebruiker in een publiek-private samenwerking zorgdragen voor een meer op duurzaamheid en op integratie van beleidsterreinen gerichte planvorming.

bouwsteen nr. 8	integratie van beleid	element
toelichting	- zorg voor een integrale afweging tussen sectorale en facetmatige belangen binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling - integreer de sociale, fysieke en economische pijlers in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling	context

#### *projectgebied*

In de literatuur<sup>32</sup> worden hier verschillende kantekeningen bij geplaatst. Zo stelt Riek Bakker dat je soms een probleem eerst groter moet maken om het te kunnen oplossen. Door het projectgebied groot te houden kunnen functies worden uitgewisseld en is de kans op een win-win situatie groter. Ook in financieel opzicht kunnen zo de meevallers verevend worden met de tegenvallende onderdelen van het plangebied dergelijke iets vergelijkbaars is ook aan de orde in het project Vliegveld Twente (zie par. 4.3) waar een gebied van ongeveer 60 ha tussen de spoorlijn Hengelo - Oldenzaal en

---

<sup>31</sup> Vgl de titel van het MCD seminar “Einde aan het stenen tijdperk”

<sup>32</sup> Zie ook

- Hobma, F.A.M., H23 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004)
- Nijkamp, P., Van der Burgh, Vindigni G., (2002), blz. 1873
- Rink Bakker tijdens HC MCD-4 d.d. 14 februari 2007

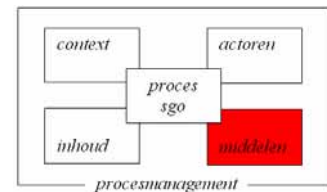
de A1 betrokken wordt bij de stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit hele gebied ligt echter buiten de defensiegronden waar het project mee is begonnen. Door hier echter het bedrijventerrein te realiseren en daardoor een betere groenrealisatie op het voormalige defensie terrein te creëren ontstaat er een door Riek Bakker bedoelde win-win situatie. Hobma <sup>33</sup> noemen in dit verband de voordelen van een ruime geografische oriëntatie en de voordelen van het optreden van locatiesynergie. Hoewel dit vanzelfsprekend een bouwsteen is die voor alle stedelijke gebiedsontwikkelingen opgaat, kunnen marktpartijen hier toch ook echt de gemeente aanvullen. Doordat gemeenten toch traditioneel de bouwrijpe grond als eindproduct zien, om dit product daarna te verkopen aan een marktpartij, zijn zij van nature minder gericht op de specifieke belangen van de eindgebruiker. Marktpartijen, althans de goede, hebben dit veel meer en zullen zo ook veel eerder de link leggen met overige voorzieningen en faciliteiten binnen en buiten het plangebied. Door zaken af te stemmen, toe te voegen, te integreren, ontstaat er een plan met veel meer slagkracht. Zo zal een gemeente letten op het totale voorzieningenniveau in een bepaald gebied, geconcentreerd of gedeconcentreerd maakt minder uit. Een marktpartij zal er op gespist zijn of bijvoorbeeld door bundeling van functies niet een meerwaarde gecreëerd kan worden. Door de loop van het publiek te concentreren, waardoor veel meer mensen op een bepaalde plek zullen zijn wordt een gebied meer waard voor bijvoorbeeld winkels, een bioscoop etc. Die kennis, die alertheid op onderlinge versterking van functies, die grotere alertheid op locatiesynergie zullen marktpartijen van nature meebrengen in de publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

bouwsteen nr. 9	locatiesynergie	element
toelichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- let bij de vaststelling van de projectgrenzen nadrukkelijk op de mogelijkheden van locatiesynergie als de grenzen wat ruimer worden getrokken.</li> <li>- let ook binnen het projectgebied op de onderlinge effecten van verschillende functies op elkaar. Voorkom negatieve effecten en wees gespist op positieve effecten.</li> </ul>	context

#### 2.3.4. middelen

##### algemeen

Naast de ruimtelijke kwaliteit en de marktkwaliteit vormen de middelen een derde uiterst belangrijk ingrediënt van stedelijke gebiedsontwikkeling. Binnen dit element van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn naast kennis en kunde (de menskracht) met name de beschikbaarheid van de grond en de financiële kant van het project belangrijke onderdelen. Ook voor deze scriptie is dit onderdeel bijzonder van belang, omdat hier veel bouwstenen op het gebied van de publiek-private samenwerking zijn te onderkennen, die ook nog eens ingrijpend beïnvloed worden door het Europees aanbestedingsrecht.



Bij de financiën gaat het over de inkomsten en uitgaven gerelateerd aan een fasering. Een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject kent hoge investeringen, waarbij het nu de kunst is om in het project ook zoveel mogelijk geld te genereren en risico's te onderkennen, te minimaliseren en in ieder geval af te dekken. Met betrekking tot de beschikbaarheid van de grond is gelijk het grondbeleid dat een gemeente in het algemeen of specifiek per project voert van belang. Actief, faciliterend of passief. En bij actief valt nog weer te onderscheiden de klassieke gemeentelijke opstelling, waarbij de gemeente al het eigendom in bezit wil hebben en de situatie waarbij de gemeente dit gezamenlijk met marktpartijen wil verrichten (pps).

##### bouwstenen vanuit het element middelen

Binnen dit element komen de volgende onderwerpen aan de orde, te weten:

- financial engineering
- eigendom

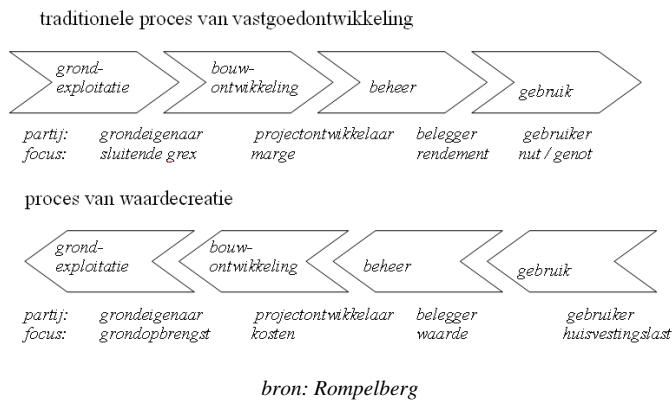
##### *financial engineering*

Hierbij moet met name gedacht worden aan de financiële middelen om de stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken en de (on)mogelijkheden om de beschikkingsmacht over de benodigde grond te verkrijgen.

<sup>33</sup> Hobma, F.A.M., H23 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004)



Ten aanzien van de financiën geldt dat hier traditioneel drie processen onderscheiden worden <sup>34</sup>. De grondexploitatie die start met de verwerving van de gronden en opstellen en eindigt met het opleveren van bouwrijpe grond. Daarna start het proces van de gebouwexploitatie door de projectontwikkelaar, dat begint met de aankoop van de bouwrijpe grond en eindigt met de verkoop van de gerealiseerde opstellen (woningen, kantoren, voorzieningen etc.). De derde fase begint



met de aankoop van de gebouwen door de belegger / eindgebruiker. Een belegger wil dan weer een goed rendement halen. Bij ingewikkelde stedelijke gebiedsontwikkelingen begint het gebruikelijk te worden om deze drie processen aan elkaar te koppelen en niet meer alleen over de investeringen in de afzonderlijke fasen te spreken vanuit het vastgoedontwikkelingsproces, maar alle drie de exploitaties aan elkaar te koppelen, te verevenen zo men wil (proces van waardecreatie). Hierdoor wordt de financiële slagkracht in het gebied groter. Voorwaarde is echter wel dat partijen (gemeenten, projectontwikkelaar en belegger) elkaar vroegtijdig weten te vinden en overeenstemming weten te

bereiken. Dit speelt bij gecompliceerde stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij meerdere private en publieke partijen zijn betrokken. Door hier vanaf het begin gezamenlijk op te trekken bereiken gemeente (grondexploitatie) en private partijen (opstalrealisatie en – exploitatie) dat de financiële slagkracht toeneemt. En daarnaast kunnen zo de belangen in de drie bouwfasen al in het ontwerpproces veel beter op elkaar worden afgestemd. Dit bevordert de creativiteit die in de ontwerpfasen zo min mogelijk moet worden belemmerd. Doordat pps partijen dit aspect van de samenwerking al helemaal vanaf de aanvang van het planproces hebben ingevoerd blijft men ook goed in staat in te spelen op veranderde omstandigheden. Daarmee is het een belangrijke bouwsteen voor succesvolle publiek-private samenwerking.

bouwsteen nr. 10	financial engineering	element
toelichting	- voor het proces van waardecreatie is het van belang dat gemeente en marktpartijen vanaf het allereerste begin de financial engineering samen doen.	middelen

### eigendom

Het tweede belangrijke aspect van het element middelen is de beschikkingsmacht van de gronden en panden die binnen het projectgebied liggen.

*“.....want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren, en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren, en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat...”* <sup>35</sup>

Het gaat wat te ver om deze vaak geciteerde vaderlandse poëzie diepgaand te analyseren, met name ook omdat het onderzoeksobject van deze scriptie dan ietwat uit beeld raakt, maar een van de praktische bezwaren die hier ingevuld zouden kunnen worden is het private grondeigendom.

De beschikkingsmacht over de grond is van grote betekenis voor de partij of de partijen die verantwoordelijk zijn voor het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces. Hobma <sup>36</sup>noemt dit een anticiperende grondverwerving, terwijl Louw en Wigman <sup>37</sup> het zelfs een essentiële voorwaarde voor een succesvolle gebiedsontwikkeling noemen. Zij beschrijven het proces van perceelssamenvoeging onder de term “land assembly” en stellen dat bij gebiedsontwikkeling de gemeente vaak het voortouw neemt (vanuit haar actieve grondbeleid) en indien het gaat om een concreet bouwproject marktpartijen(ontwikkelaars en corporaties). Buitelaar c.s. noemen het eigendom van de benodigde grond een noodzakelijke voorwaarde voor het transformeren <sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Rompelberg (2007), blz. 13 e.v.

<sup>35</sup> Willem Elschot in “Het huwelijk”

<sup>36</sup> Hobma, F.A.M., H23 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004), blz. 434

<sup>37</sup> Louw, E & Wigman G., H 17 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004), blz. 316 e.v.

<sup>38</sup> Buitelaar cs (2008), blz. 14 e.v.



Het is afhankelijk van welk grondbeleid de gemeente (in het algemeen respectievelijk in een specifieke, stedelijke gebiedsontwikkeling) aanhangt of de gemeente alleen haar publiekrechtelijke instrumentarium inzet of dat zij ook een eigendomspositie / een grondpositie nastreeft. In dat laatste geval heeft zij ook de bevoegdheden uit de Wet voorkeursrechten gemeenten en de Onteigeningswet tot haar beschikking staan. Voor de gemeente geldt wel dat door de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening m.i.v. 1 juli 2008 (incl. de in H 6 opgenomen zogenaamde grondexploitatiewet) zij meer bevoegdheden heeft gekregen. Zo kan de gemeente nu eisen omtrent particulier opdrachtgeverschap of sociale woningbouw dwingend publiekrechtelijk opleggen<sup>39</sup> en heeft zij sec voor deze twee belangen het eigendomsrecht, de privaatrechtelijke weg niet meer nodig. De discussie die hiermee samenhangt is of gemeenten nu niet veel meer een facilitair grondbeleid moeten gaan aanhangen in plaats van een actief grondbeleid te blijven nastreven. Dit is op zich een ander onderzoek waard.

Veel gemeenten proberen ook vaak vanuit hun actieve grondbeleid hun invloed op het gebied zo groot mogelijk te maken. Dit om de regie te kunnen houden ten aanzien van de keuze van marktpartijen, het programma en de fasering<sup>40</sup>. Louw en Wigman<sup>41</sup> onderscheiden in navolging van De Wolff<sup>42</sup> drie categorieën van doelstellingen bij de invulling van genoemde regiefunctie, te weten:

1. doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik (functies, inrichting etc.)
2. procesdoelstellingen (voortgang in het proces)
3. financiële doelstellingen (kostenverhaal, maken van winst, reductie risico's)

Vervolgens stellen zij dat de onderhandelingspositie van een gemeente toeneemt indien:

- de eigenaar van de grond tegen de gemeentelijke monopoliepositie oploopt op het terrein van de ruimtelijke ordening.
- financiële tekorten door middel van subsidies van de overheid teruggedrongen moeten worden wil het überhaupt een financieel haalbare kaart worden.
- er in het kader van de nieuwe grondexploitatiewet een exploitatieovereenkomst met de gemeente gesloten moet worden.
- er een win-win situatie te bereiken valt door ruil met gemeentelijke eigendommen elders

Het is bij publiek-private samenwerking niet noodzakelijk dat de gemeente alle gronden in eigendom heeft verworven. Wat veel voorkomt is dat gemeente en marktpartijen hierover afspraken maken. Zonder afspraak zal het vaak voorkomen dat marktpartijen een grondpositie proberen te verwerven, om zo hun bouwproductie veilig te stellen. Echter bij stedelijke gebiedsontwikkeling is er vaak sprake van een verbrokkeld eigendomsbezit. En marktpartijen lukt het dan niet om alle benodigde gronden te verwerven. Dan kan de gemeente met haar publiekrechtelijke instrumenten in het kader van de Wet voorkeursrechten gemeenten en de Onteigeningswet soulaas bieden<sup>43</sup>.

Dus private en publieke partijen hebben om deels vergelijkbare en deels verschillende redenen grote belangen bij het verwerven van de eigendomsrechten<sup>44</sup>. Dat als er nog geen sprake is van een publiek-private samenwerking. Indien hier wel sprake van is, dan zullen de pps partijen afspraken maken over de noodzakelijke verwervingen. Een marktpartij zal meestal goedkoper gronden kunnen verwerven, terwijl gemeenten weer betere instrumenten hebben om van niet vrijwillig meewerkende grondeigenaren het eigendom te verwerven.

Bij de stedelijke gebiedsontwikkeling betrokken partijen (gemeente, ontwikkelaars en corporaties) hebben (tijdelijk) het eigendom van de benodigde gronden nodig. Ook na 1 juli 2008 (invoering Grondexploitatiewet) zal de gemeente uiteindelijk met behulp van een onteigeningsprocedure een dwarsliggende grondeigenaar / projectontwikkelaar moeten "bestrijden". En dat zijn kostbare en langdurige procedures.

Het alternatief voor dit laatste probleem is dat men de niet verworven / niet op tijd te verwerven panden inpast en daarmee de plannen aanpast. Er treden dan ruimtelijke effecten op ten gevolge van grondeigendomsverhoudingen.

---

<sup>39</sup> art. 3.37 Wro en het daarop gebaseerde art. 3.1.2. Bro

<sup>40</sup> De laatste twee argumenten hebben sinds de wijziging van de Wro die met ingang van 1 juli 2008 in werking is getreden, aan importantie ingeboet.

<sup>41</sup> Louw, E & Wigman G., H 17 - Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004), blz. 319 e.v.

<sup>42</sup> De Wolff (1998), blz. 69 e.v.

<sup>43</sup> Zie in dit verband ook het Waalhaveproject in Nijmegen, waarbij de initiatiefnemende marktpartij slechts een perceel wist aan te kopen en de gemeente desgevraagd de overige goedschiks en kwaadschiks heeft verworven.

<sup>44</sup> Zie ook Buitelaar cs (2008), blz 21 waar zij spreken over het door H. Priemus beschreven gevaar van een oligopolie aan de aanbodkant, doordat alleen een beperkt aantal grote ontwikkelaars risicodragend in de grote stedelijke gebiedsontwikkelingen kan deelnemen.

Meestal leidt dit tot een verslechtering van het proces, maar kunnen pps partijen hiervoor kiezen omdat zo het proces weer wel vlotgetrokken kan worden.

Het is afhankelijk van de vraag of de dreiging van publiekrechtelijke dwangmiddelen (onteigenen, geen bouwvergunning) de gemeente in een betere uitgangspositie brengt of de drang naar het in eigendom hebben van de gronden zal afnemen. Voor marktpartijen zal een grondpositie een belangrijk instrument blijven om invloed in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te krijgen.

De verwervingskosten bij stedelijke gebiedsontwikkeling vormen een zeer grote kostenpost binnen de grondexploitatie. Er zijn voorbeelden bekend waarbij de verwervingskosten opliepen tot 70% van de totale kosten<sup>45</sup>. Soms is dit ook niet te voorkomen. Binnenstedelijke verwervingen zijn per definitie duurder dan verwervingen in een uitleglocatie, terwijl de waardesprong aanmerkelijk kleiner is dan in het geval dat agrarische grond een bouwbestemming krijgt<sup>46</sup>. Een punt van aandacht is het ontwerpproces. Te vaak gebeurt het nog dat een ontwerper een opdracht krijgt, zonder dat er een eigendommen- en belemmeringenkaart is gemaakt. Door dit inzichtelijk te hebben tijdens het ontwerpproces kunnen financiële consequenties veel beter en eerder in het kader van het “tekenen en rekenen” in beeld gebracht worden. Daarmee zullen de vereiste verwervingen sec niet goedkoper worden, maar hoeft er vaak minder verworven te worden. Dit omdat nu meer op gronden van de gemeente en bijvoorbeeld een corporatie wordt gesitueerd.

Samenvattend kan gezegd worden dat het benodigde grondeigendom een essentieel onderdeel van een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces is en een onderdeel van de publiek-private samenwerking waar partijen elkaar goed kunnen aanvullen.

bouwsteen nr. 11	strategische eigendomsstrategie	element
toelichting	- een vroegtijdige strategische anticiperende eigendomsstrategie tussen gemeente en marktpartijen is essentieel voor het slagen van een stedelijke gebiedsontwikkeling en voorkomt dat later in het proces programmatische aanpassingen doorgevoerd moeten worden om de kosten in toom te houden.	middelen

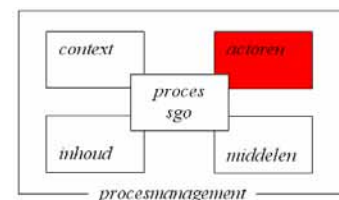
bouwsteen nr. 12	eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen	element
toelichting	- bij stedelijke gebiedsontwikkeling moet in het ontwerpproces veel meer eigendomsgevoelig worden gepland en ontworpen.	middelen

### 2.3.5. actoren

#### algemeen

Als volgend element van stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen de actoren genoemd worden. Gemeenten en andere overheden, marktpartijen als projectontwikkelaars, bouwers en beleggers tezamen met eindgebruikers, bewoners, winkeliers en belangenorganisaties vormen de smeltkroes van belangen van waaruit de stedelijke gebiedsontwikkeling tot volle wasdom moet komen. Vanaf het begin moet een goed actoren onderzoek inzicht geven in welke partijen allemaal een rol spelen in het hele ontwikkelingsproces.

Dit voorkomt dat grote stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen uiteindelijk toch nog stranden op een veto van bijvoorbeeld de bevolking<sup>47</sup>. Van belang is te onderkennen dat gemeenten traditioneel een product maken en dan er mee de inspraak ingaan. Gevolg is dan dat gebruikers van het toekomstige eindproduct kunnen reageren op wat er al ligt. Beter is het en dat staat bij marktpartijen meer op het netvlies, om eerst bij de toekomstige eindgebruiker te inventariseren wat met wil.



<sup>45</sup> Waalhaveproject te Nijmegen

<sup>46</sup> Zie ook Buitelaar (2008) blz. 16 e.v.

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld de grote reconstructie van de Grote Markt in Groningen waar gemeente en projectontwikkelaars er uit waren, maar de bevolking “vergeten” waren, althans niet voldoende meegenomen hadden. In het correctieve referendum wees een meerderheid van de stemgerechtigde Groningers het plan naar de prullenbak.

### bouwstenen vanuit het element actoren

Binnen dit element komen de volgende onderwerpen aan de orde, te weten:

- draagvlak
- participatie

#### *draagvlak*

Indien een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject door middel van publiek-private samenwerking wordt gerealiseerd, dan is aandacht voor draagvlak verkrijgen en behouden bij de achterban nog belangrijker dan dat dit normaal al het geval is. Dit heeft een aantal redenen.

Enerzijds is er een private partij bijgekomen waar uiteindelijk ook de directie, of vaak de holding toestemming moet verlenen voor het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst en die ook gaande het proces bij belangrijke besluiten instemmingsrecht heeft.

Anderzijds wordt vaak voor de publiek-private samenwerking de vorm van een juridische entiteit gekozen (zie par. 2.3.4 en bijlage III). En als een van de voordelen wordt dan meestal aangevoerd dat zo de politieke waan van de dag enigszins wordt geneutraliseerd en de politiek op afstand komt te staan. De gemeenteraad stuurt nog meer, dan met de dualisering is beoogd, op hoofdlijnen. En dan is aandacht voor draagvlak binnen de politiek nog meer geboden dan dit altijd al het geval is. Dit naast het maatschappelijk draagvlak dat altijd veel aandacht behoeft. Is er onvoldoende expliciete aandacht voor politiek draagvlak, dan zal kritiek uit de maatschappij, die bij iedere stedelijke gebiedsontwikkeling onvermijdelijk is, een meer vruchtbare voedingsbodem binnen de politiek ervaren.

Een vraag die telkenmale in gemeenteraden opklinkt is of zij hun publiekrechtelijke bevoegdheden dan niet gewoon behouden als het college met een marktpartij een pps overeenkomst heeft gesloten.

De gemeentelijke bestuursorganen behouden hun publiekrechtelijke bevoegdheden na het aangaan van een publiek-private samenwerking. Dat is formeel waar, materieel is hier een nuancering op z'n plaats. Het is inderdaad niet zo dat bijvoorbeeld de bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen geheel of gedeeltelijk overgaat naar de private partij (dit is zelfs juridisch niet mogelijk), of dat de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden door het betreffende bestuursorgaan bindend contractueel wordt vastgelegd (is juridisch wellicht mogelijk, doch absoluut onwenselijk). Wel is het zo dat, indien de gemeente als rechtspersoon een overeenkomst sluit met een private partij en een van de uit deze overeenkomst voortvloeiende verbintenissen behelst de inspanningsverplichting bijvoorbeeld het bestemmingsplan op een bepaalde wijze te herzien, de gemeente noch publiekrechtelijk noch privaatrechtelijk volstrekt vrij is bij de gebruikmaking van deze bevoegdheden. Als het bestemmingsplan wordt gewijzigd op een wijze die strijdig is met de privaatrechtelijk aangegane verplichting zal het vertrouwensbeginsel nadrukkelijk in een eventuele bestuursrechtelijke procedure aan de orde komen en ontstaat bij de burgerlijke rechter op z'n minst een "discussie" over een door de gemeente te betalen schadevergoeding<sup>48</sup>. Men zou het ook zo kunnen stellen dat de gemeente de publiekrechtelijke beleidsvrijheid (in het onderhavige voorbeeld art. 3.1 nieuwe Wro respectievelijk art. oude 10 WRO – bestemmingsplan vaststellen) privaatrechtelijk op voorhand invult.

Nu door de in 2002 ingevoerde dualisering binnen het gemeentebestuur het college van burgemeester en wethouders bevoegd is privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan en de gemeenteraad de bevoegdheid heeft bestemmingsplannen vast te stellen respectievelijk te wijzigen, verdient het aanbeveling over de overeenkomsten waarin over publiekrechtelijk bevoegdheden iets wordt afgesproken ook vooraf met de gemeenteraad in overleg te treden. Betoogt kan worden dat dit ook op grond van art. 19. lid 4 van de Gemeentewet ook noodzakelijk is. Zeker ook indien de gemeente allerlei financiële verplichtingen aangaat die onder het budgetrecht van de gemeenteraad vallen. In de overeenkomst dient dan ook een opschortende voorwaarde opgenomen te worden voor instemming van de gemeenteraad in deze.

Een marktpartij zal hier overigens ook zeer zeker belang aan hechten, omdat het rechtstreeks de continuïteit in de samenwerking betreft en ook de betrouwbaarheid van de gemeente als pps partner.

Het is derhalve een buitengewoon belangrijke zaak om, zeker indien de samenwerking een groot aantal jaren bestrijkt, een intensieve informatiestroom en communicatie tussen het college van B en W en de gemeenteraad respectievelijk raadscommissies op gang te brengen en houden. Gedacht kan worden aan financiële tussenrapportages, ontwikkelingen in de markt, vertrouwelijke bijeenkomsten van de gemeenteraadscommissies en de top van de pps organisatie etc. Dit om politiek commitment te krijgen, maar vooral ook de komende jaren te behouden. Verkiezingen blijven echter altijd, in de opvatting van private partijen, een onzekere factor in de publiek-private samenwerking. Daarentegen kan bijvoorbeeld een fusie van de private partij met een derde partij daar ook tot gewijzigde inzichten en doelstellingen aanleiding geven.

---

<sup>48</sup> Een geschil tussen de gemeente Den Bosch en de projectontwikkelaar Brabant Vastgoed BV, waar de gemeente uiteindelijk de marktpartij na een schikking 80 miljoen gulden betaalt wegens publiekrechtelijk niet nagekomen privaatrechtelijke contractuele verplichtingen.

Politiek en maatschappelijk draagvlak is in ieder stedelijk gebiedsontwikkelingsproject van groot belang, maar heeft, gezien de specifieke gevolgen van een publiek-private samenwerking in deze en de daardoor vergrote kans op vervreemding, extra aandacht.

bouwsteen nr. 13	politiek en maatschappelijk draagvlak	element
toelichting	<ul style="list-style-type: none"><li>- verwerven en behouden van politiek draagvlak. Zeker als de raad op afstand komt te staan door de gekozen organisatievorm</li><li>- betrek de gemeenteraad zo vroeg mogelijk in het proces om te voorkomen dat het college contractueel een publiek-private samenwerking vastlegt en de gemeenteraad bij de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden een andere weg inslaat.</li><li>- zorg voor en behoud maatschappelijk draagvlak</li></ul>	actoren

#### participatie

Het overleg over en uiteindelijk het sluiten van een pps overeenkomst is een reden te meer om het overleg met belanghebbenden te intensiveren en in het proces naar voren te halen! Zo niet dan ontstaat de opmerkelijke situatie dat een gemeente zich reeds heeft vastgelegd om van haar publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde wijze gebruik te maken en daarna in het kader van planologische besluitvorming een formele zienswijze procedures opstart, waarbij belanghebbenden worden gevraagd hun zienswijze te geven, betreffende een planologische uitwerking van iets waartoe de gemeente zich ver daarvoor al contractueel heeft verplicht. Indien vooruitlopend op de formele bestemmingsplanwijziging ook nog van art. 19 WRO oud gebruik was gemaakt werd het hier voorgaande nog kafkaïaanser, daar de woonwijk / het bedrijventerrein etc. ook al gerealiseerd was<sup>49</sup>. Dat de volgorde privaatrechtelijke vastlegging, via vrijstellingsprocedures daadwerkelijke realisatie, gevolgd door een zienswijzenprocedure niet de meest briljante poging is om mensen in een besluitvormingsproces te betrekken, heeft geen betoog.

Beter is het om voordat de gemeente een product in concept klaar heeft reeds met belanghebbende in gesprek te gaan over problemen en mogelijke oplossingsrichtingen. Hier wordt binnen de ambtelijke organisatie vaak huiverig over gedaan, omdat er dan een onbeheersbaar proces zou dreigen te ontstaan en we nu juist als staatsvorm voor een indirecte democratie, met volksvertegenwoordiging, hebben gekozen. Mijn overtuiging is dat het gebrek aan democratische legitimatie nou juist voor een belangrijk deel opgeheven / gerepareerd kan worden door het zorgvuldig voeren van interactieve inspraakprocedures. Daarnaast vindt de afwijzing, respectievelijk de terughoudendheid om invloed van belanghebbenden te accepteren, soms ook zijn herkomst in een niet geheel van arrogantie gespeende opvatting over wat belanghebbenden “aankunnen”.

Binnen het in par. 4.3 besproken project Vliegveld Twente zijn in eerste instantie vanuit de traditionele handelswijze door de drie samenwerkende overheden (gemeente Enschede, provincie en Rijk) vier modellen ter invulling van het



TX-change in project Vliegveld Twente

gehele 500 hectare grote terrein ontwikkeld. Al vrij snel echter is besloten om hier via een interactieve overlegstructuur, een werkwijze die voor dit project ontwikkeld is door het bedrijf TX-change i.s.m. Grontmij, met maatschappelijke organisaties, marktpartijen en omwonenden gezamenlijk ook een nieuw model te ontwikkelen.

Hoewel ten tijde van het schrijven van deze scriptie de besluitvorming nog niet is afgerond, lijkt het erop uit te komen dat wat in de wandelgangen het TX-change model is gaan heten, het beste uit de bus is gekomen en samen met het door de overheden zelf ontwikkelde vliegveldmodel de verdere besluitvorming ingaat. Met andere woorden van de vier door de overheden ontwikkelde modellen zijn er drie afgefallen en het overgebleven model is

tezamen met het via de inhoudelijk-procesmatige invalshoek van Teisman (zie ook par. 2.4.1.) in samenwerking met marktpartijen en andere belanghebbenden tot stand gekomen model, onderwerp van verdere besluitvorming. Hoewel er onder de bevolking nog steeds enige scepsis bestaat is de goodwill, het maatschappelijk draagvlak aanmerkelijk toegenomen.

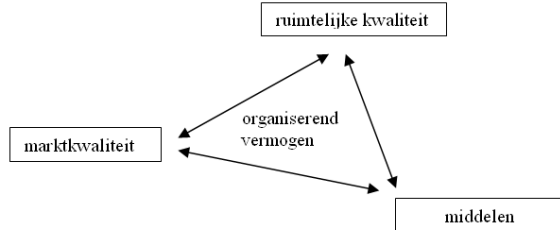
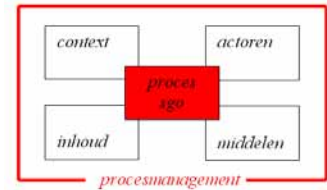
<sup>49</sup> Zo bestond er vroeger een stichting die “slachtoffers” van art. 19 WRO bijstond.

bouwsteen nr. 14	Interactieve participatie	element
toelichting	- interactieve participatie is beter voor het maatschappelijk draagvlak dan zienswijzen indienen op respectievelijk bezwaar maken tegen uitgekristalliseerde plannen	actoren

### 2.3.6. proces en procesmanagement

#### algemeen

Met het onderdeel proces komt een belangrijk element in het geheel van de stedelijke gebiedsontwikkeling aan de orde. Hierin komt het integrale karakter ervan met name tot uiting. Voor het onderwerp van deze scriptie zijn hier ook veel aanknopingspunten te vinden. Te denken valt aan het organiserend vermogen, waarbinnen de optimalisatie tussen de drie invalshoeken ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen, alsmede de samenwerking tussen marktpartijen en overheden nagestreefd wordt.<sup>50</sup> Stedelijke gebiedsontwikkeling heeft als centrale doelstelling de optimalisatie van deze drie invalshoeken en op alle drie de invalshoeken speelt het aspect van publiek-private samenwerking. Het organiserend vermogen is de mate waarin men in staat is deze belangen met elkaar te verenigen, zonder te vervallen in grauwe compromissen.



Bij organiserend vermogen komen ook begrippen als modern leiderschap (governance in plaats van government) aan de orde en een versterkte aandacht voor processen en netwerken. Ook het verdelen van het gehele proces van stedelijke gebiedsontwikkeling in duidelijke afgescheiden fasen is van belang. De initiatieffase, de planvormingfase, de realisatiefase en de beheerfase hebben duidelijk hun eigen functie in het proces. De functie van iedere fase is anders, de producten zijn vanzelfsprekend anders en de partijen die samenwerken kunnen ook verschillen. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen, samen met de invloed van het Europese aanbestedingsrecht hierop, vormt de rode draad in deze scriptie. Organiserend vermogen, leiderschap, het zijn allemaal factoren die het succes van een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces beïnvloeden.

Met het procesmanagement wordt bedoeld op de veranderende rol van de overheid. Had de overheid vlak na de Tweede Wereldoorlog nog de verwachting heel Nederland in een groot alles omvattend bestemmingsplan te kunnen regelen in de Wet Nationaal Plan, hetgeen overigens nooit is gelukt, tot voor kort konden gemeentelijke bestemmingsplannen als zogenaamde eindplannen gekenschetst worden. Dit houdt in dat het eindplaatje van de stedenbouwkundigen en planologen neergelegd was in het bestemmingsplan. En hoewel de oude Wet Ruimtelijke Ordening een niet met sancties omgeven termijn kende van 10 jaar, waarbinnen de bestemmingsplannen moesten worden herzien, was het meer regel dan uitzondering dat bestemmingsplannen een werkingsduur hadden die veel langer was dan 10 jaar. En dat houdt dus in dat de gemeente eenzijdig de bestemming voor minimaal 10 jaar gedetailleerd voorschrijft. De laatste jaren is het bestemmingsplan meer opgeschoven van eindplanning naar procesplanning en daarmee een voorbeeld geworden van een nieuwe rol voor de overheid. Een minder hiërarchische opstelling en veel meer samen met partners samenwerken. En dan verschilt de rol en daarmee het soort van procesmanagement ook nog weer eens met de soort gebiedsontwikkeling. In bijlage III is dit uitvoering uitgeschreven. Een gemeentelijke grondexploitatie vereist bijvoorbeeld een wezenlijk ander procesmanagement dan een concessieovereenkomst waarbij de gemeente op afstand stuurt. En procesmanagement in publiek-private samenwerkingsrelaties zijn nog weer wezenlijk anders.

Het gaat te ver om in deze inleidende paragraaf hier dieper op in te gaan maar onder invloed van schrijvers als Wolting<sup>51</sup> worden procesarchitectuur, procesmanagement en samenwerking tot de drie 'procespijlers' bij procesmanagement van publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling genoemd.

Procesarchitectuur omschrijft hij als "...het vooraf bedenken op welke momenten, in welke volgorde, over welke onderwerpen, welke organen en partijen besluiten moeten nemen.". Je ziet de stroomschema's al aan de muur hangen.

<sup>50</sup> Van 't Verlaat (2005), blz. 35 e.v.

<sup>51</sup> Wolting B. (2006), blz. 78 e.v.

bouwstenen vanuit de elementen proces en procesmanagement

Binnen dit element komen de volgende onderwerpen aan de orde, e weten:

- planoptimalisatie
- start samenwerking
- transparantie
- vertrouwen
- juridische randvoorwaarden
- fasen samenwerking
- samenwerkingsvormen

*planoptimalisatie*

De drie invalshoeken marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen zijn in deze paragraaf al een aantal keren genoemd. In het proces dienen partijen en met name de procesmanager aandacht te hebben voor de integrale afweging tussen deze belangen. Indien afgeweken wordt van de ideale mix van de drie invalshoeken dan dient dat bewust te geschieden. Zo kan het bijvoorbeeld voor de hele stad of voor de regio van belang zijn dat de ruimtelijke kwaliteit, stedenbouw architectuur openbaar gebied, een zeer hoge kwaliteit heeft die ten koste gaat van het financiële resultaat in bijvoorbeeld de grondexploitatie. Als daar vanuit de gemeente andere doelen mee worden bereikt, dan hoeft met zo'n scheefheid in de driehoek niets mis te zijn, mits een ieder zich er maar bewust van is.

Maar over het algemeen zullen de pps partijen er voor kiezen om een optimalisatie tussen de drie belangen na te streven. Mooie plannen die overeenkomen met de wensen van de eindgebruiker en ook nog eens financieel een optimaal resultaat laten zien.

De marktkwaliteit is van nature bij de private partij in goede handen en staat niet bij alle gemeenten op het netvlies, de ruimtelijke kwaliteit behoort tot de core business van de gemeente en sommige marktpartijen, terwijl de pps partijen een gelijk belang hebben bij de middelenkant.

Publiek-private samenwerking leidt er door de verschillende belangen van de pps partijen toe dat planoptimalisatie, optimalisatie tussen de drie invalshoeken, van nature meer aandacht krijgt.

<b>bouwsteen nr. 15</b>	<b>planoptimalisatie</b>	<b>element</b>
toelichting	- blijf in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling steeds het optimum nastreven tussen de drie belangen, ruimtelijke, functionele kwaliteit en middelen. Indien afgeweken wordt van dit uitgangspunt, doe dat dan bewust.	proces

*Start samenwerking*

Het komt ook in mijn eigen praktijk nog te vaak voor dat een gemeente eerst de initiatief- en haalbaarheidsfase doorloopt, derhalve het programma soms al heel gedetailleerd heeft vastgelegd, om dan - vaak onder de noemer van marktwerking, maar veel meer om een oplossing voor een tekort in de financiering te vinden - marktpartijen uitnodigt om deel te nemen aan het project. De teleurstelling is dan gelegen in het niet in overweldigende mate deelnemen van grote en bekende marktpartijen, respectievelijk in het aanzienlijk willen aanpassen van de plannen, het programma, door de marktpartijen. Met andere woorden marktpartijen delen niet de opvatting van de gemeente dat voor het programma "een markt is". Het punt dat hier aan de orde is betreft de vraag wanneer marktpartijen en gemeente in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling met elkaar gaan samenwerken, oftewel "de timing van de samenwerking"<sup>52</sup>.

Om de kennis van marktpartijen op de juiste wijze te benutten is het noodzakelijk marktpartijen vroegtijdig in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te betrekken. Dit om hen invloed te geven op het eindproduct, dat zij meestal "aan de man" moeten brengen. Van Oostrum adviseert de selectie van marktpartijen plaats te laten hebben tussen de initiatieffase en de haalbaarheidsfase in. Gedurende de initiatieffase kan de gemeente, respectievelijk kunnen de publieke partijen hun ontwikkelingsvisie op het gebied vaststellen, met andere woorden de doelstellingen die zij in dit project willen verwezenlijken<sup>53</sup> en de wijze waarop zij met marktpartijen willen samenwerken. Op basis van deze kennis start de gemeente een selectie van marktpartijen en ontwikkelt zij vervolgens met die marktpartijen een masterplan waarin de visie is doorontwikkeld en op haalbaarheid is beoordeeld. Dit als aanloop naar het uiteindelijke realisatieplan. Op deze wijze wordt ook de mogelijkheid van waardecreatie binnen en buiten het project beter benut (zie par. 2.3.4) en wordt alle benodigde creativiteit bij pps partijen optimaal benut in een zo flexibel mogelijk proces.

<sup>52</sup> Van Oostrum (2006), blz. 70

<sup>53</sup> Van 't Verlaat (2005), blz. 35 e.v.

bouwsteen nr. 16	vroeg selectie marktpartijen	element
toelichting	- laat de selectie van marktpartijen plaatsvinden voorafgaande aan de haalbaarheidsfase..	proces

#### transparantie

Hoewel in iedere relatie een vereiste, is met name in een publiek-private samenwerking vereist dat partijen helder, open en transparant zijn naar elkaar en naar de desbetreffende achterbannen. Met name omdat er sprake is van verschillende partijen die elk een eigen cultuur en eigen doelstellingen meebrengen in de samenwerking, is het nodig dat een pps projectmanager hier alert op is. Geen verborgen agenda's, geen onnodig doorgeschoven discussiepunten of bewuste vaagheden. Helderheid en transparantie, dat zijn bouwstenen voor succes<sup>54</sup>.

De bouwsteen transparantie is heel nauw verbonden en bijna randvoorwaardelijk voor het vertrouwen dat tussen pps partijen noodzakelijk is en het is derhalve nadrukkelijk een taak voor alle pps partijen in het algemeen en de procesmanager in het bijzonder hierop toe te zien.

bouwsteen nr. 17	transparantie	element
toelichting	- zorg voor een heldere open communicatie tussen partijen. Zowel in het schriftelijke als het mondelinge deel van de samenwerking. - beter kennis van verschilpunten en discussie dan dit door te schuiven naar de toekomst. Van wrijving komt glans.	proces

#### vertrouwen

Een belangrijke factor in het proces is dat procespartijen, gemeente en marktpartijen, vertrouwen hebben in elkaar en in het project. Het wordt vaak<sup>55</sup> als belangrijk ingrediënt van de publiek-private samenwerking genoemd. Een element waar een project- of procesmanager ook bewust aan moet werken, vergelijk het gezegde "vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard".

Indien er veel vertrouwen bestaat tussen partijen kenmerkt dit zich ook vaak in een samenwerkingsrelatie die goed met veranderende omstandigheden kan omgaan, met andere woorden een organisatievorm die gekenmerkt wordt door flexibiliteit. Een van de indicatoren is de omvang van het samenwerkingscontract. Hoe dikker het contract, hoe minder flexibel, hoe minder vertrouwen. Als partijen vertrouwen hebben in elkaar en in het project dan zullen zij veel eerder geneigd zijn zich te beperken tot de hoofdlijnen van de samenwerking in het contract. Vanzelfsprekend dienen de essentialia wel geregeld te zijn, maar de bijlagen die twee ordners vol doen lopen zijn dan niet meer nodig.

Stellen dat er vertrouwen moet zijn is makkelijker dan het realiseren ervan in gezelschappen waar dit misschien niet van nature aanwezig is. Zorgen dat de individuele belangen van partijen bij de ander bekend zijn en respect voor deze wederzijdse belangen is een belangrijke voorwaarde<sup>56</sup>. Of zoals mij eens werd verweten door een wethouder dat de marktpartij (die fl. 6.000.000,- in een verlieslatende grondexploitatie stopte) ergens wel winst zou maken en er wel wat aan de strijkstok zou blijven hangen. Mijn antwoord daarop was dat het eerste inderdaad het geval was (in de opstalontwikkeling waarvan 70% naar de bewuste marktpartij ging) en dat daar niets mis mee was. De gemeente bereikte in dit voorbeeld haar publieke doelen (infra, werkgelegenheid, planologie) en de marktpartij haar private doelen (omzet / winst en bouwproductie / continuïteit). Door dit te kennen van elkaar, te onderkennen en er vervolgens rekening mee te houden, wordt een situatie geschapen waarin vertrouwen kan ontstaan. "Kan" want het is de stellige overtuiging van velen dat het daarnaast ook moet "klikken" tussen de mensen die aan het proces deelnemen<sup>57</sup>. Een belangrijke rol is hierin neergelegd bij de leider / de procesmanager en daarnaast maakt het ook heel wat uit of de belangrijkste beslissers binnen de pps partijen met elkaar kunnen opschieten / vertrouwen hebben in elkaar. Als dat zo is, dan kunnen processen zo veel sneller en eenvoudiger worden vlotgetrokken.

<sup>54</sup> Van der Meij (2000), blz. 38 e.v.

<sup>55</sup> o.a. Teisman (2001), blz. 50; Klijn (2002), blz. 266; Van de Hoef (2006), blz. 75

<sup>56</sup> Van de Hoef (2006), blz. 77. Het zogenaamde calculatieve vertrouwen

<sup>57</sup> Van de Hoef (2006), blz. 77. Het zogenaamde sociaal georiënteerd vertrouwen. Zo ook Bult Spiering cs (2005), blz. 137

Aspecten van de samenwerking die het vertrouwen bevorderen zijn <sup>58</sup>:

- een positieve samenwerkingsgeschiedenis
- het voordeel dat de samenwerking voor alle partijen heeft
- wederkerigheid in de relatie <sup>59</sup>
- stabiliseren van de relatie. Met name door te veel verloop in mensen en daarmee afnemend collectief geheugen te voorkomen <sup>60</sup>.
- duidelijke procesregels in de samenwerking

Klijn en Teisman <sup>61</sup> vatten het kort en bondig samen. Publiek-private samenwerking zal altijd juridisch contractueel vastgelegd moeten worden. De inhoud van de contracten zal veelal komen te bestaan uit procesmatige afspraken en veel minder op het vroegtijdig vastleggen van de inhoud van het proces. Zij uiten echter hun zorgen over het gebrek in Nederland aan kennis van het managen van vertrouwen.

Het zijn meerdere aspecten van het begrip vertrouwen die in het voorgaande aan de orde zijn gekomen en ze behoren alle tot de essentiële bouwstenen van een succesvolle publiek-private samenwerking.

<b>bouwsteen nr. 18</b>	<b>meerjarige samenwerking</b>	<b>element</b>
toelichting	- vertrouwen neemt toe als men langer met elkaar samenwerkt en zo ook de ups en downs met elkaar heeft meegemaakt	proces

<b>bouwsteen nr. 19</b>	<b>continuïteit in de bemensing</b>	<b>element</b>
toelichting	- zorg ervoor dat de belangrijkste mensen in de pps organisatie langdurig aan het project verbonden blijven. - dit geldt voor alle key-players en op z'n minst voor de procesmanager.	proces

<b>bouwsteen nr. 20</b>	<b>“klik” tussen mensen</b>	<b>element</b>
toelichting	- niet echt hard te maken, maar wel essentieel. - betreft de smeerolie in het proces.	proces

<b>bouwsteen nr. 21</b>	<b>gelijkwaardigheid pps partijen</b>	<b>element</b>
toelichting	- gelijkwaardigheid tussen partijen werkt in de praktijk het beste en heeft het meeste uitzicht op een stabiele langdurige relatie	proces

### *juridische randvoorwaarden*

Voor het onderhavige onderzoek zijn vanuit dit element gezien de juridische randvoorwaarden van belang. Als bij gebiedsontwikkeling wordt samengewerkt tussen gemeenten en private partijen, dan verloopt dit nogal eens volstrekt naast het zogenaamde publieke spoor. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld MER procedures, bestemmingsplanwijzigingen, monumentenregelgeving, beeldkwaliteitseisen, bouw – en milieuvergunningen. In par. 2.3.5 is in het kader van maatschappelijk draagvlak al aan de orde geweest dat een zienswijzenprocedure wat wonderlijke vormen kan aannemen als een gemeente zich hieraan voorafgaand al heeft verbonden aan een specifieke marktpartij en daarbij zich ook contractueel op een specifiek programma heeft vast gelegd. In de meeste pps contracten leggen de gemeenten zich hier vast op een inspanningsverplichting en niet meer op een resultaatsverplichting. Moeilijk kan worden volgehouden dat een gemeente nog helemaal open staat voor wat inwoners en andere belanghebbende in een zienswijze procedure inbrengen. Althans men heeft de schijn tegen. Ritsen van deze procedures met het privaatrechtelijke traject verdient derhalve dan ook aanbeveling. Zo worden in het project A2 Maastricht (par. 4.5) drie procedures geritst, te weten de bestemmingsplanprocedure, de milieueffectrapportage en de aanbestedingsprocedure en is men dit in het project Vliegveld Twente (par. 4.3) ook heel nadrukkelijk van plan.

<sup>58</sup> Van de Hoef, 2006, blz. 79 e.v.; Klijn & Teisman in Van Ham & Koppenjan, 2002, blz. 74 e.v.

<sup>59</sup> De plussen en minnen moeten in overeenstemming zijn. Opbrengspotentie moet bv in relatie staan tot de risico's. Het betreft een aspect van de samenwerking dat bij marktpartijen meer tot ontwikkeling is gekomen dan bij gemeenten.

<sup>60</sup> Bult-Spiering cs (2005), blz. 137

<sup>61</sup> Klijn & Teisman, in Van Ham & Koppenjan (2002), blz. 76



Daarnaast is natuurlijk van essentieel belang dat de aanbestedingsregels goed worden toegepast om te voorkomen dat en vrijwillig gesloten publiek-privaat huwelijk achteraf of moet worden ontbonden of met grote schadeclaims wordt geconfronteerd.

Indien publiek-private partijen samenwerken bij stedelijke gebiedsontwikkeling, is afwijkend van een 100% gemeentelijk of privaat project, dat de samenwerking in een juridisch afdwingbaar contract worden vastgelegd. En ook hier vallen factoren te onderkennen die het gehele proces sterk kunnen beïnvloeden. Zo moet er gedurende het gehele proces wel juridische bijstand zijn, doch moet er voor worden gewaakt dat het hele proces juridisch wordt dichtgetimmerd. Dit om te voorkomen dat er teveel inhoudelijk wordt vastgelegd en daarmee de creativiteit en flexibiliteit geheel uit het proces wordt gehaald. Doelstellingen vastleggen en specifieke ankerpunten beschrijven, doch verder voornamelijk procesafspraken in het contract neerleggen (bijvoorbeeld ten aanzien van het Europese aanbestedingsrecht en het optimale fiscale regime) is veel juristen een gruwel, aangezien zij gewend zijn de meest sombere toekomstscenario's op voorhand juridisch af te dekken.

Hier geldt echt de eerder aangehaalde stelling dat de mate van vertrouwen omgekeerd evenredig is met de dikte van het contract.

<b>bouwsteen nr. 22</b>	<b>ritsen van procedures</b>	<b>element</b>
toelichting	- zorg voor het op tijd ritzen van publiek- en privaatrechtelijke procedures	proces

<b>bouwsteen nr. 23</b>	<b>implementatie aanbestedingsregels</b>	<b>element</b>
toelichting	- goed uitvoeren van Europese en nationale aanbestedings-regels	proces

<b>bouwsteen nr. 24</b>	<b>goede, flexibele en vooral procesmatige contractering</b>	<b>element</b>
toelichting	- juridisch fundament leggen - duidelijke ankerpunten vastleggen - goede procesafspraken maken, zodat op veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld echter zonder dat de primaire doelstellingen worden verlaten - flexibiliteit inbouwen	proces

#### *Fasen in samenwerking*

Het is om een aantal redenen van belang om een proces van stedelijke gebiedsontwikkeling in fasen te knippen <sup>62</sup>.

Allereerst is het van belang voor het geval partijen uit elkaar gaan, anders dan gepland.

Het is van belang dat onderkend moet worden dat in de fase voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst, de zogenaamde precontractuele fase, partijen in toenemende mate "aan elkaar vast zitten", ook al is de overeenkomst formeel nog niet gesloten. Het zal duidelijk zijn dat de vraag of men aansprakelijk is jegens de andere partij wegens het afbreken van contractsonderhandelingen anders beantwoord wordt vlak na de kennismaking dan wel vlak voor de ondertekening.

Indien een geschil hierover aan de rechter wordt voor gelegd <sup>63</sup>, dan zal de rechter al naar gelang partijen verder in het onderhandelingsproces zijn gekomen en of er sprake is van verwijtbaar gedrag, schadevergoeding toekennen die hoog kan oplopen. Zeker in die situaties waarin de rechter besluit dat gederfde winst ook vergoed dient te worden.

Het zal duidelijk zijn dat het manmoedig afbreken in deze situatie in een heel wat somberder daglicht komt te staan als de juridische / financiële risico's in beeld worden gebracht. Overigens moet wel altijd in ogenschouw worden genomen waarom men wil afbreken/beëindigen. Dat kan gelegen zijn in nalatig gedrag van de andere partij. Dat zal natuurlijk minimaal een matigende invloed hebben op de hoogte van de schadevergoeding.

Van belang is dus in welke fase een project zit. Dit is echter niet zo gemakkelijk vast te stellen en zal uiteindelijk als partijen het hierover niet eens kunnen worden niet aan partijen zijn, doch aan de rechter. Om te voorkomen dat uiteindelijk de rechter aan de onzekerheid een eind moet maken en moet vaststellen in welke fase partijen waren aangeland alvorens het proces spaak liep en wie schadelijktig is ten opzichte van wie, is het beter dit contractueel te regelen. En dat is ook zeer gebruikelijk. De verschillende onderdelen van het gehele samenwerkingsproces worden meestal gemarkeerd door verschillende overeenkomsten.

<sup>62</sup> Wolting (2006), blz. 149

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld HR Plas-Valburg 18 juni 1982, NJ '83, 723

In deze overeenkomsten dient, gezien de aanzienlijke kosten die worden gemaakt, expliciet een bepaling opgenomen te worden hoe en wanneer deze overeenkomst beëindigd kan worden en of, en zo ja tot welk maximum, partijen schadevergoeding over en weer kunnen vorderen (zogenaamde afscheidsregeling).

Naast bovengenoemd, juridisch / financieel ingekleurde reden om het proces in fasen op te knippen is er ook nog een organisatorische / planinhoudelijke reden. Het kan heel goed zijn voor het proces om van partijen, meestal marktpartijen, te wisselen gaande het proces. Zo kan met een ontwikkelaar het plan ontworpen worden en met een of meer “stenen stapelaars” het plan gerealiseerd worden. Maar ook kunnen zo bepaalde plandelen aan een andere partij dan de pps partij uitbesteed worden. Het leidt tot een flexibele organisatie.

Ieder partij, publiek en privaat heeft zijn eigen ideale tijdsduur bij een project. Bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten is het gebruikelijk dat de looptijd van een project 10 jaar of meer is. Van initiatieffase tot aan de start van de beheerfase. Als een gemeente voor zo’n project voor de gehele looptijd een private partner zoekt dan is de kring van bijvoorbeeld bouwende projectontwikkelaars die dit procesmatig aankunnen klein. Het is het overwegen waard om het proces te knippen in de verschillende fasen en per fase te bekijken welke marktpartij hier het best bij past. Zo kan in de initiatief fase en de haalbaarheidsfase bijvoorbeeld met een niet bouwende ontwikkelaar samen gewerkt worden en in de realisatie fase met een bouwende marktpartij. Dit is een punt dat goed doordacht moet worden bij de aanvang van de selectie.

<b>bouwsteen nr. 26</b>	<b>knip proces in fasen.</b>	<b>element</b>
toelichting	<ul style="list-style-type: none"><li>- zorg ervoor dat het proces in logische fasen wordt opgeknipt en regel iedere fase door middel van een overeenkomst.</li><li>- neem een expliciete exit bepaling op</li><li>- maak het mogelijk dat de gemeente van marktpartij kan wisselen gaande het proces</li></ul>	proces

<b>bouwsteen nr. 27</b>	<b>matchen van tijdshorizon project en samenwerking</b>	<b>element</b>
toelichting	<ul style="list-style-type: none"><li>- selecteer marktpartijen ook op de tijdspanne die ze aan kunnen en van belang is voor het project</li></ul>	proces

#### *samenwerkingsvormen*

De hiervoor genoemde contracten markeren de verschillende fasen van een project. In een samenwerkingsovereenkomst kunnen echter verschillende vormen van samenwerking worden geregeld. In bijlage III worden de samenwerkingsvormen die voorkomen binnen stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten besproken. Hier wordt volstaan met de stelling dat het ook voor het succes van de publiek-private samenwerking noodzakelijk is dat goed over nut en noodzaak van specifieke samenwerkingsvormen wordt nagedacht.<sup>64</sup>

Als voorbeeld twee praktijksituaties.

Als in gemeenteland en bij projectontwikkelaars over samenwerking wordt gesproken dan komt de cv/bv<sup>65</sup> constructie al zeer snel op tafel. Het is een juridische constructie waarbij marktpartijen deelnemen in een verliesgevende grondexploitatie met als tegenprestatie dat men een specifiek percentage van de te bouwen opstallen mag realiseren. De verliezen in de grondexploitatie kunnen door de cv/bv constructie fiscaal verevend worden op de balans van de moederorganisatie. Indien echter de grondexploitatie niet verliesgevend is, kan de samenwerking ook contractueel geregeld worden. Met andere woorden zonder de oprichting van een juridische entiteit als een cv/bijvoorbeeld En dat scheelt in de praktijk een slok op een borrel in de administratieve organisatie<sup>66</sup>.

Een tweede voorbeeld is de concessieovereenkomst. Een samenwerkingsmodel waarbij de gehele ontwikkeling “buiten de deur” wordt gezet en de gemeente zichzelf louter een regierol toebedeeld. De stukken die daarover worden geproduceerd zijn meestal gelardeerd met gemeentelijk enthousiasme. Indien de marktpartij echter is geselecteerd en de gemeente daadwerkelijk op afstand moet gaan staan, blijkt vaak dat men ambtelijk maar ook bestuurlijk grote moeite heeft een en ander los te laten en niet meer zelf te gaan rekenen en tekenen.

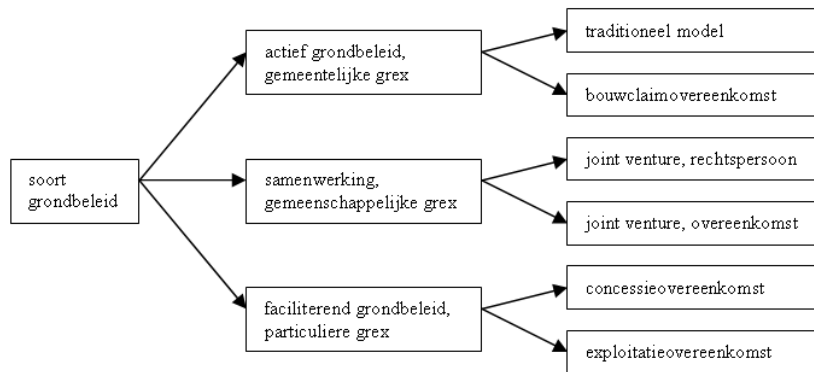
---

<sup>64</sup> Van der Meij (2000), blz. 5

<sup>65</sup> Commanditaire vennootschap met een besloten vennootschap als beherend vennoot > cv /bv

<sup>66</sup> Nu is het wel zo dat door de toenemende inbreiding winstgevende grondexploitaties zullen afnemen.

De weloverwogen keuze voor een bepaalde vorm van samenwerken heeft zijn effecten gedurende de gehele looptijd van het project.



*beslisboom samenwerkingsvorm, zie ook bijlage IV*

bouwsteen nr. 28	kies juiste samenwerkingsvorm	element
toelichting	- denk zo vroeg mogelijk in het proces heel goed na over welke vorm van samenwerking het beste past bij de doelen die gemeente en marktpartijen voor ogen hebben en zorg zo voor maatwerk bij projectafbakening, projectorganisatie en bij de keuze van de partners	proces

## 2.4. van bouwstenen naar succesfactoren, beantwoording van onderzoeksvraag I.

In par. 2.3 zijn veel bouwstenen gevonden die in theorie een bijdrage leveren aan het succes van publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit alles overziende zie ik verwantschap tussen bepaalde bouwstenen en is het mogelijk om verschillende essentiële noemers te onderkennen. Met andere woorden: de gevonden bouwstenen dragen bij tot verschillende succesfactoren die zo uit dit geheel van bouwstenen als essenties zijn af te leiden.

Vijf belangrijke succesfactoren zijn aldus uit de bouwstenen opgebouwd, te weten:

- beschikkingsmacht over de grond
- vertrouwen
- creativiteit & flexibiliteit
- continue borging context in proces
- organisatie & proces

Niet alle bouwstenen wijzen geheel en alleen naar een van de vijf hierboven genoemde succesfactoren. Sommige lijken secundair ook bij te dragen aan andere succesfactoren en daaruit valt af te leiden dat deze gekozen indeling vatbaar blijft voor discussie. Gepoogd wordt dit te ondervangen door die andere relaties expliciet hieronder te vermelden.

De groepering onder de vijf succesfactoren dient vooral om meer structuur op hoofdlijnen in het geheel aan te brengen en de volgende onderzoeksstappen ook beter hanteerbaar te maken. Daarnaast kan het de interviews die in het kader van het praktijkonderzoek gehouden gaan worden (hoofdstuk 4) helpen structureren.

**Dat neemt niet weg dat in het verdere onderzoek alle bouwstenen afzonderlijk zichtbaar en primair onderwerp van onderzoek blijven.**

In onderstaande matrix zijn de bouwstenen gegroepeerd opgenomen per succesfactor waaraan ze primair bijdragen en is volledigheidshalve tevens aangegeven of ze secundair aan een andere succesfactor bijdragen.

Bij de beantwoording van de overige onderzoeksvragen zal deze matrix steeds na de beantwoording worden gevuld zodat op overzichtelijke en uniforme wijze de verschillende onderzoeksresultaten uit theorie en praktijk inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

2. publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling

OV I		OV II	OV III SF in praktijk cases						OV IV						OV V						
bouwstenen en succesfactoren		Eur.	A	H	G	T	M	X	invloed Europees aanbestedingsrecht in						A	H	G	T	M	X	aanbev
primair	secundair	aanbest							de praktijk												elingnr
beschikkingsmacht over de grond																					
9. locatiesynergie		crea&flexi																			
11. strategische eigendomsstrategie		org&proces																			
12. eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen		crea&flexi																			
vertrouwen																					
2. acceptatie individuele doelstellingen pps partijen		--																			
5. wederzijdse erkenning benodigde kwal. en prof.		borg.context																			
17. transparantie		org&proces																			
18. meerjarige samenwerking		--																			
19. continuïteit in bemensing		org&proces																			
20. klik tussen mensen (key players)		--																			
21. gelijkwaardigheid pps partijen		--																			
creativiteit en flexibiliteit																					
6. flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen		org&proces																			
10. financial engineering		org&proces																			
15. planoptimalisatie		org&proces																			
16. vroege selectie marktpartijen		org&proces																			
borging context in proces																					
1. heldere, kenbare doelstellingen pps partijen		vertrouwen																			
7. marktkennis		--																			
8. integratie van beleid		crea&flexi																			
13. politiek & maatschappelijk draagvlak		org&proces																			
14. interactieve participatie		--																			
organisatie & proces																					
22. ritsen van procedures		--																			
23. implementatie van Eur. en nat. aanbestedingsrecht		--																			
25. knip proces in fasen		crea&flexi																			
27. juiste samenwerkingsvorm kiezen		--																			
24. goede, flexibele vooral procesmatige contract		crea&flexi																			
26. matchen van tijdshorizon project en samenwerking		crea&flexi																			
4. meerwaarde pps		vertrouwen																			
3. wederzijds profijt beginsel		vertrouwen																			
		√ = HERKENBAAR	0 = GEEN INVOED						X = VERSLECHTERING						+ = VERBETERING						
		A = AMERSFOORT H = HENGLO G = GRONINGEN T = TWENTE M = MAASTRICHT X = NIET PROJECT GEBONDEN GEÏNTERVIEWDEN																			

### 3. aanbestedingen bij publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkelingen

#### 3.1 inleiding

In hoofdstuk 2 is onderzocht welke bouwstenen er in de literatuur worden onderscheiden, die verantwoordelijk zijn voor een succesvolle samenwerking tussen gemeente en marktpartijen (1e onderzoeksvraag) bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Met behulp van deze bouwstenen zijn vijf succesfactoren opgebouwd.

In dit hoofdstuk vindt de confrontatie van deze succesfactoren plaats met het Europese aanbestedingsrecht.

In paragraaf 3.2 zal kort aan de orde komen wat het achterliggende doel is van de Europese aanbestedingsregels, wat een aanbesteding is, wie verplicht is aan te besteden en wanneer dat bij stedelijke gebiedsontwikkeling nu precies het geval is.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie voor zover betrekking hebbend op toepassing van de Europese aanbestedingsregels op het terrein van de gebiedsontwikkeling en de literatuur op dit punt zullen in par. 3.3 worden geanalyseerd.

In paragraaf 3.4 zullen de uitkomsten uit dit hoofdstuk gekoppeld worden aan de succesfactoren die in hoofdstuk 2 zijn beschreven en zal ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag worden vastgesteld, wat in theorie de invloed van het Europese aanbestedingsrecht is op de succesfactoren.

#### 3.2 aanbesteden

##### 3.2.1. doel / achtergrond Europees aanbestedingsbeleid

Een van de belangrijke redenen waarom eerst zes en ten tijde van het schrijven van deze scriptie 27 lidstaten<sup>67</sup> zijn gaan samenwerken, is de meerwaarde die dit heeft voor de handel en de economie<sup>68</sup>. Door een grote, vrije, transparante interne markt te creëren waarbinnen er een vrij verkeer van goederen en diensten mogelijk is en zo zeer vele, zo niet alle, handelsbelemmerende maatregelen weg te nemen, zijn uiteindelijk alle deelnemende landen gebaat bij de economische groei die dit teweeg zal brengen. Er dient een vrije concurrentie te ontstaan, die niet belemmerd wordt door allerlei nationale en plaatselijke protectionistische hindernissen.

Deze doelstelling van een vrije interne markt is onder andere verwoord in een viertal beginselen die in verdragen die aan de Europese Gemeenschap ten grondslag liggen zijn verwoord, t.w.:

- het gelijkheidsbeginsel
- het transparantiebeginsel
- het beginsel van objectiviteit
- het beginsel van vrije concurrentie

Marktpartijen onderling mogen deze vrije interne markt niet verstoren. Zo zijn prijsafspraken in de mededingingswetgeving (Europees en nationaal) verboden verklaard<sup>69</sup>. De ratio achter al deze voorschriften en beginselen is de wil het vrije grensoverschrijdende economische verkeer en de gelijkwaardige mededinging binnen de Europese Unie te bevorderen.

Voor zover de overheid de aanbodkant vertegenwoordigt, leiden de hierboven vermelde beginselen ertoe dat de overheid de markt niet mag verstoren en “marktconform” dient te opereren. Als voorbeeld hiervan geldt dat een gemeente bouwgrond voor marktconforme prijzen moet verkopen. Het zal duidelijk zijn dat dit in de gehele Europese Gemeenschap wel eens wringt met lokale belangen. Een grote onderneming met veel werkgelegenheid binnen halen, of de lokale voetbalclub een steuntje in de rug geven door de grondprijs te verlagen voor de bedrijfsgebouwen respectievelijk het nieuwe voetbalstadion, vormen nog maar twee lokale belangen die misschien niet altijd gebaat zijn

---

<sup>67</sup> En drie staten (Kroatië, Macedonië, Turkije) in het zogenaamde voorportaal

<sup>68</sup> Ook de twee wereldoorlogen die in Europa in de 20<sup>de</sup> eeuw hebben gewoed, hebben een grote invloed op het ontstaan van de Europese Unie gehad.

<sup>69</sup> Al houdt dit niet in dat het niet meer voorkomt. Zie de parlementaire enquête bouwfraude en bijvoorbeeld de boetes die de Europese commissie bierbrouwers heeft opgelegd, omdat zij een onderlinge prijsafspraken hadden gemaakt.

met gelijkheid, transparantie, objectiviteit en vrije concurrentie. Deze kant van het Europese recht komt in deze scriptie niet aan de orde, maar kan worden samengevat als het verbod op staatssteun.

Daar waar de overheid aan de vraagzijde zit, bijvoorbeeld inhuur van marktkennis, selecteren van marktpartijen die het openbaar gebied (wegen, riolering etc.) in een nieuwbouwwijk gaan aanleggen gelden de Europese aanbestedingsregels die ervoor moeten zorgen dat in de vrije markt de beste kandidaat de opdracht krijgt, met andere woorden dat iedere ondernemer gelijke kansen heeft de opdracht te krijgen. De totale waarde van alle overheidsopdrachten bedraagt jaarlijks 1.500 miljard euro, dus naast het feit dat marktpartijen geen prijsafspraken mogen maken, is het ook essentieel dat deze “overheids” markt vrij en transparant is en onderworpen wordt aan het marktmechanisme.

In deze studie wordt de volgende definitie <sup>70</sup> van aanbesteden gehanteerd:

*“Aanbesteden is het proces van inkopen waarbij de opdrachtgever op transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een opdrachtnemer, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbieding heeft gedaan.”*

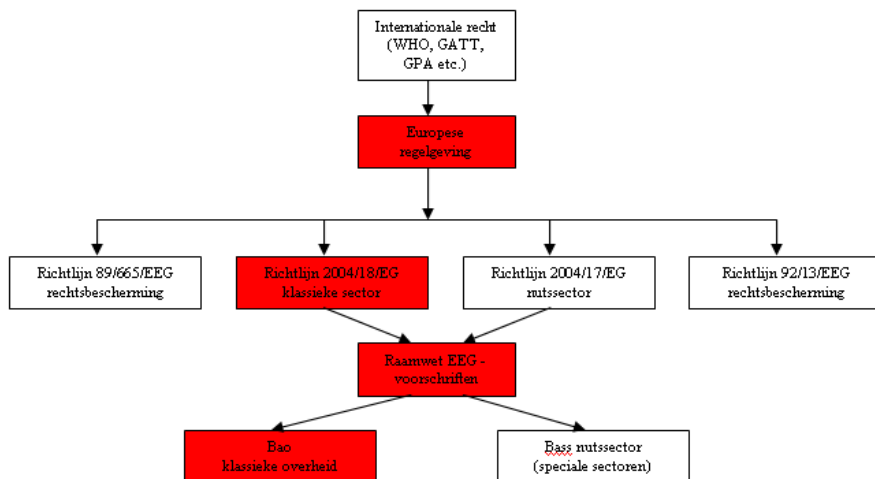
Het Europese aanbestedingsrecht was tot 2004 in vier richtlijnen <sup>71</sup> neergelegd, te weten de richtlijnen werken, diensten, leveringen en nutssectoren. Op 31 maart 2004 zijn deze bekende vier richtlijnen opgegaan in twee nieuwe, te weten de 2004/18 (geldend voor de klassieke overheid > werken, leveringen, diensten) en de voor dit scriptieonderzoek minder van belang zijnde 2004/17 voor de nutssectoren. Deze laatste richtlijn zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

Met name de eerste richtlijn 2004/18 is voor gemeenten bij de gebiedsontwikkeling van belang. In 2005 zijn genoemde richtlijnen in Nederland van kracht geworden door een tweetal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) die onder de Raamwet EEG voorschriften aanbestedingen hangen <sup>72</sup>.

Deze Nederlandse wetgeving zou worden vervangen door de nieuwe Aanbestedingswet die in 2006 aan het parlement is aangeboden, doch het wetsvoorstel is op 8 juli 2008 door de Eerste Kamer verworpen. De verwachting is dat het wetgevingsproces rondom de aanbestedingswet hierdoor grote achterstand zal oplopen. Daarom is het voorstel ook niet in deze studie meegenomen.

Schematisch <sup>73</sup> kan een en ander als volgt worden weergegeven, waarbij de rode lijn de belangrijke regelgeving voor de stedelijke gebiedsontwikkeling weergeeft.

Een en ander begint bij internationale verdragen en overeenkomsten op het gebied van tegengaan van handelsbelemmerende maatregelen. Een aantal daarvan heeft de EU ondertekend en gelden derhalve ook binnen de Europese rechtsorde.



Ook hier moet steeds weer de achterliggende doelstellingen voor ogen worden gehouden, namelijk. de vrije (interne) markt. In dit hoofdstuk en daarmee ook in deze scriptie wordt niet het gehele aanbestedingsrecht onderzocht en beschreven. Louter de aspecten van het aanbestedingsrecht die voor stedelijke gebiedsontwikkeling van belang zijn en wat het effect ervan is op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

<sup>70</sup> Brackmann (2004), blz. 19

<sup>71</sup> Europese regelgeving waarbij de implementatie van een richtlijn binnen een bepaalde termijn aan de lidstaten zelf wordt overgelaten. Dit in tegenstelling tot. Europese verdragen en verordeningen die direct werken, met andere woorden niet eerst in nationale wetgeving omgezet hoeven te worden.

<sup>72</sup> Zogenaamde “wetgevende pakket” waar niet zoals gebruikelijk een richtlijn wordt toegeschreven naar het Nederlands recht, maar in feite de teksten uit de richtlijnen tot Nederlands recht zijn verklaard.

<sup>73</sup> naar een voorbeeld van Van der Horst & Schenk (2007), blz. 38

#### 3.2.2. wanneer aanbesteden?

Binnen de strekking van dit scriptieonderzoek zijn drie voorwaarden uit het aanbestedingsrecht van belang, die mits er aan voldaan is er toe leiden dat de opdracht moet worden aanbesteed conform het Europese aanbestedingsrecht.

- de opdrachtverlener is een aanbestedende dienst
- de overheidsopdracht is aanbestedingsplichtig
- de waarde van de opdracht licht boven het betreffende drempelbedrag

Als een gemeente aan deze drie voorwaarden voldoet, dan valt zij onder het Europese aanbestedingsrecht en zal zij vervolgens met betrekking tot die specifieke opdracht, volgens een van de voorgeschreven procedures dienen aan te besteden.

Niet alleen is van belang hoe de Europese wetgever de kernbegrippen in de richtlijnen heeft geformuleerd, maar met name ook hoe de Europese en de nationale rechter de begrippen in de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling uitlegt en hoe er in de literatuur op wordt gereageerd.

#### aanbestedende dienst

In richtlijn 2004/18 worden drie categorieën genoemd, te weten:

- de staat en zijn territoriale lichamen.  
Ik zal hier niet verder over uitwijden, aangezien de gemeente en samenwerkende gemeenten in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen hier onder vallen. Daar is verder geen discussie over.
- publiekrechtelijke instellingen  
Hieronder wordt verstaan <sup>74</sup> iedere organisatie die
  1. is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard en
  2. rechtspersoonlijkheid heeft en waarvan:
  3. ofwel de activiteiten in door de staat, de territoriale of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer is onderworpen aan toezicht door de laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend en toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

Niet echt een lekker lopende definitie, maar deze is wel opgenomen, omdat binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling de publiek-private samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen vaak wel wordt geformaliseerd in juridische entiteiten die onder deze definitie vallen.

- verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen.  
Ook deze groep van aanbestedende diensten is voor dit onderzoek niet van belang en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

#### overheidsopdracht

Wat in deze steeds centraal staat is de definitie of delen ervan die de Europese wetgever hanteert bij het begrip overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (zie art. 1 lid 2 sub a richtlijn 2004/18). Voor de leesbaarheid wordt deze definitie hierna een keer vermeld.

*“Schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensen, en die betrekking hebben op de uitvoering van, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van deze richtlijn.*

De overheidsopdracht voor werken is in art. 1 lid 2 sub b van genoemde richtlijn nader omschreven. Het betreft de uitvoering als wel het ontwerp met uitvoering van werken die in bijlage I van de richtlijn zijn opgenomen.

In de bij de richtlijn horende bijlage I staat exact vermeld welke soort werkzaamheden hier onder vallen. Globaal voor de stedelijke gebiedsontwikkeling samen te vatten onder bouw- en woonrijp maken in de ruime zin van het woord, inrichten openbaar gebied en openbare voorzieningen.

---

<sup>74</sup> Art. 1 lid 9 richtlijn 2004/18



Een werk wordt gedefinieerd als het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken in hun geheel, dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Het dient met andere woorden een economische en technische zelfstandige eenheid te vormen. Dit aspect komt vaak aan de orde bij de vraag of een groot project niet te splitsen valt in kleinere delen, die dan voor wat betreft de waarde onder de hierna te bespreken drempelbedragen vallen. De rechter let er heel nauw op of de splitsing niet bedoeld is om onder de verplichting van het Europees aanbesteden uit te komen<sup>75</sup>.

In de richtlijn is nu ook bepaald dat de aanbestedingsplicht ook geldt voor “het laten uitvoeren met welke middelen dan ook, dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet”.<sup>76</sup> Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als een gemeentebestuur een nieuw kantoorpand nodig heeft en zij laat dit door een lokale projectontwikkelaar ontwikkelen en bouwen dan is dit een aanbestedingsplichtige activiteit. Het zal duidelijk zijn dat hier makkelijk misbruik van kan worden gemaakt. Want als een projectontwikkelaar voor eigen rekening en risico een kantoorpand realiseert dat vervolgens “toevallig” naadloos aansluit op de huurbehoefte van het gemeentebestuur dan “kraait er geen haan na”. Dat dit een onrechtmatige ontduiking is behoeft geen discussie, wat ik hiermee wil aangeven is dat de “pakkans” laag is.

De overheidsopdrachten voor leveringen laat ik verder buiten beschouwing aangezien die bij gebiedsontwikkeling geen rol van betekenis spelen (leveringen hebben namelijk alleen betrekking op roerende zaken).

Overheidsopdrachten voor diensten vormen eigenlijk een restcategorie. Als het geen werk betreft (en ook geen levering) dan valt de opdracht hieronder. In casu kan gedacht worden aan een ontwerpopdracht aan een ontwikkelaar / stedenbouwkundig bureau. Valt hier onder. Verder geldt hier hetzelfde als wat bij werken over splitsen is gezegd.

#### drempelbedrag

Indien het werk dat de gemeente wil uitbesteden aan een marktpartij, voldoet aan de bovenstaande definitie van overheidsopdrachten, dan geldt niet automatisch een aanbestedingsplicht. De geraamde waarde van de opdracht, exclusief BTW, dient boven een per 2 jaar exact weer vastgesteld drempelbedrag te liggen.

De drempelbedragen die ten tijde van het schrijven van deze scriptie gelden, bedragen voor de jaren 2008 en 2009

	werken	leveringen	diensten
speciale sectoren	€5.150.000,=	€412.000,=	€412.000,=
centrale overheid	€5.151.000,=	€133.000,=	€133.000,=
<b>decentrale overheid</b>	<b>€5.151.000,=</b>	<b>€206.000,=</b>	<b>€206.000,=</b>

Van deze drie begrippen is de definitie en uitleg van aanbestedende dienst van belang voor samenwerkingsverbanden van gemeente met marktpartijen. Valt een GEM (gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij) nu wel of niet onder deze definitie. Wel dus. De definitie van overheidsopdracht is in ieder geval binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling vrij helder, zeker als de bijlage waarin de verschillende werkzaamheden die er onder vallen wordt bestudeerd. Opmerkelijk genoeg is ook over het drempelbedrag nog wel het een en ander te doen. Welke onderdelen van de investering tellen voor dit criterium mee en welke niet. Mag je een projectgebied knippen in deelgebieden die alle onder de drempelbedragen vallen. Neen dus, tenzij het een zelfstandige economisch en technische eenheid is.

In par. 3.3 zal voor de stedelijke gebiedsontwikkeling de relevante ontwikkelingen in jurisprudentie<sup>77</sup> en literatuur op een rijtje gezet worden. Met name om ook de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden in par. 3.4.

#### 3.2.3. aanbestedingsprocedures

Als op grond van par. 3.2.2 is vastgesteld dat er een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen dient te worden, dan wel en daar heeft nooit iemand het over, een gemeente vrijwillig besluit dit te doen, dan komt de vraag op welke procedures er zijn en voor welke gekozen kan / moet worden.

<sup>75</sup> Zie bijvoorbeeld *Hof van Justitie EC vs. Franse Republiek, d.d. 5 oktober 2000, C-16/98* waar de Europese Commissie de Franse staat had aangeklaagd wegens het kunstmatig splitsen van een werk in 37 delen. Het betrof onderhoudswerkzaamheden en uitbreidingen aan bestaande elektriciteit- en straatverlichtingnetwerken gedurende een periode van drie jaar. Het hof vond dat elektriciteitsdistributienetwerk een van het straatverlichtingnetwerk te onderscheiden technische en economische eenheid was en een vergelijkbare redenering had het hof ten opzichte van straatverlichtingnetwerken onderling.

<sup>76</sup> Zogenaamde eisencriterium

<sup>77</sup> Zie in dit verband *Cobouw 070208 pag. 1 Ferry Heijbrock – verwijzing naar Hof van Justitie Spanje vs Correos*, waar het hof stelde dat uit het Europese recht valt af te leiden dat ook beneden de drempelwaardes openbaar moet worden aanbesteed

In het kader van het onderzoek voor deze scriptie zal ik kort de relevante<sup>78</sup> procedures behandelen en verder verwijzen naar de relevante literatuur hierover<sup>79</sup>.

- de openbare procedure
- de niet-openbare procedure
- de concurrentie gerichte dialoog
- de onderhandelingsprocedures
- de prijsvraag

#### *de openbare procedure*

Hoewel er nog een hoop haken en ogen aan vastzitten is dit de eenvoudigste aanbestedingsprocedure. De gemeente kondigt de aanbesteding aan<sup>80</sup> en gegadigden dienen hun gegevens voor de selectie en de offerte in een keer in.

Kenmerkend is:

- dat iedereen zich kan inschrijven en
- dat er dus slechts één en niet meerdere fasen zijn.

De gemeente stelt vooraf het programma van eisen, de selectie- en de gunningcriteria en wegingsfactoren vast.

#### *de niet-openbare procedure*

Kenmerkend voor deze procedure, die ook wel de openbare procedure met voorselectie wordt genoemd en daarmee verschilt met de openbare procedure, is dat:

- alleen inschrijvers mogen deelnemen die daartoe door de aanbestedende dienst, de gemeente, zijn uitgenodigd en
- de procedure nu uit twee fasen bestaat.

De gemeente nodigt zelf partijen uit in te schrijven en selecteert in de eerste fase een aantal inschrijvers die vervolgens in de gunningfase uitgenodigd worden om een aanbieding te doen.

#### *de concurrentie gerichte dialoog*

Deze procedure is bedoeld voor complexe opdrachten waarbij kenmerkend en daarmee onderscheidend ten opzichte van de vorige twee procedures is, dat:

- er overleg plaats heeft met de inschrijvers over de wijze waarop de opdracht geformuleerd gaat worden.
- deze procedure alleen gehanteerd mag worden indien er sprake is van een bijzonder complexe opdracht<sup>81</sup> en de aanbestedende dienst van mening is dat de beide voorgaande procedures (openbare en de niet-openbare aanbestedingsprocedure) niet adequaat zijn.

De richtlijn 2004/18 omschrijft het begrip bijzonder complexe opdracht niet, doch in de nota van toelichting op het BAO<sup>82</sup> heeft de Nederlandse wetgever wel een omschrijving, te weten:

*“Van een bijzonder complexe overheidsopdracht in de zin van dit besluit is sprake als het objectief gezien onmogelijk is te bepalen welke middelen en oplossingen noodzakelijk zijn voor deze overheidsopdracht, bijvoorbeeld bij omvangrijke, geïntegreerde infrastructuurprojecten, grote computernetwerken of projecten met een complexe en gestructureerde financiering waarvan vooraf niet alle financiële en juridische eisen kunnen worden voorgeschreven.”*

---

<sup>78</sup> Het dynamisch aankoopstelsel zal hier bijvoorbeeld buiten beschouwing blijven.

<sup>79</sup> o.a de volgende literatuur besteedt hieraan aandacht

- Van der Horst & Schenk (2007), blz. 123 e.v.
- Brakman (2004), blz. 61 e.v.
- Essers (2006), blz. 201 e.v., blz. 269 e.v.
- Hordijk c.s. (2004), blz. 129 e.v.
- [www.europeseaanbestedingen.eu](http://www.europeseaanbestedingen.eu)
- Reijswijzer (2007)

<sup>80</sup> Door toezending aan het Bureau voor de Officiële Publicaties in Luxemburg

<sup>81</sup> In de richtlijn 2004/18 niet, in de nota van toelichting in de BAO wel

<sup>82</sup> Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten

Het in par. 4.5 besproken project A2 Maastricht is in de vorm van een concurrentie gerichte dialoog in de markt gezet en daar zal meer gedetailleerd op de Limburgse invulling ervan worden ingegaan.

#### *de onderhandelingsprocedures*

De procedure verloopt vergelijkbaar aan die van de niet-openbare procedure en de concurrentie gerichte dialoog. De aanbestedende dienst nodigt partijen uit in te schrijven en er zijn meerdere fasen. Tijdens de inschrijffase kan de overheid al onderhandelen met de inschrijvers en dat is in ieder geval een groot verschil met de eerste twee besproken procedures. Daarnaast geldt dat deze procedures slechts in een limitatief aantal gevallen doorlopen mogen worden.

#### *de prijsvraag*

Dit is een procedure die bedoeld is voor het verrichten van diensten. In de praktijk betekent dit voor het onderwerp van deze scriptie dat advisering rondom stedenbouw, architectuur en ruimtelijke ordening zich goed laten lenen voor de prijsvraag.

Hier geldt geen limitatief stelsel van situaties waarin de prijsvraag kan worden voorgeschreven. Het is mogelijk te kiezen voor een openbare prijsvraag (iedereen kan meedoen) en een niet-openbare prijsvraag (alleen door de aanbestedende dienst geselecteerde partijen kunnen meedoen)

### 3.3. beschreven praktijk inzake aanbesteden en stedelijke gebiedsontwikkeling

#### 3.3.1. inleiding

In deze par. zullen een aantal in de literatuur beschreven stedelijk gebiedsontwikkelingsprojecten worden besproken die aan rechterlijke toetsing onderworpen zijn of nog zullen worden en als belangrijk voor het onderzoeksgebied van deze scriptie in de literatuur zijn bestempeld. In deze analyse komt met name aan de orde wat volgens de Nederlandse / Europese rechter de consequenties zijn van het Europese aanbestedingsrecht op stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, die door middel van publieke private samenwerkingsverbanden worden gerealiseerd ,in het algemeen en specifiek ten aanzien van de drie voorwaarden als vermeld in par. 3.2.2.

#### 3.3.2. Mortierenpolder te Middelburg<sup>83</sup>

De gemeente Middelburg sloot met een consortium van drie marktpartijen een intentieovereenkomst om gezamenlijk de grond bouwrijp te maken en opstallen te realiseren (met andere woorden grond- en opstalexploitatie) in de zogenaamde Mortierenpolder. De gemeente droeg haar grondbezit over aan het consortium, dat vervolgens bouw- en woonrijp maakte. De gemeente kreeg het openbaar gebied om niet terug inclusief de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructurele werken. De kosten hiervan zouden de marktpartijen goed maken door verkoop van opstallen aan derden/kopers. Een concurrent vocht dit aan onder de stelling dat in casu deze opdracht had moeten worden aanbesteed, omdat de waarde van de investeringen in het openbaar gebied, inclusief de openbare voorzieningen en de infrastructurele werken het betreffende drempelbedrag ruim overschreed. De gemeente bestreed met het verweer dat een overheidsopdracht voor werken een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel moet zijn. En hier waren de betreffende gronden om niet weer terug geleverd aan de gemeente, derhalve geen overeenkomst onder bezwarende titel en derhalve geen aanbestedingsplichtige activiteit.



De vraag die uiteindelijk aan de Nederlandse rechter werd voorgelegd was of er sprake is van een bezwarende titel en daarmee de Europese aanbestedingsrichtlijn werken van toepassing wordt op het bouw- en woonrijp maken van het openbaar gebied, specifiek de infrastructurele werken daarbinnen, indien de kosten ervan niet door de gemeente worden betaald, maar door derden?

Het Hof Den Haag bepaalde in 2001 dat voor de beantwoording van de vraag of een en ander onder bezwarende titel had plaatsgevonden niet van belang is of de gemeente rechtstreeks betaalt voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken of dat de marktpartijen hun kosten vergoed krijgen door verkoop aan derden. Per saldo

leidt die constructie nl. tot hetzelfde resultaat als in de situatie dat de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt en de kosten ervan verwerkt in de verkoopprijs van de gronden.

De conclusie van het Hof Den Haag luidde dan ook dat in casu sprake was van een aanbestedingsplichtig overheidsopdracht.

Hiermee is een uitspraak gedaan over een in Nederland bij zelfrealisatie en concessiemodellen zeer gebruikelijke contractsbepaling, namelijk. dat de openbare voorzieningen door de marktpartij worden aangelegd en om niet of voor een symbolisch bedrag worden terug geleverd aan de gemeente. De kosten worden dan door de marktpartij verdisconteerd in de commerciële opstalexploitatie. Duidelijk is nu dus dat het feit dat de bezwarende tegenprestatie door derden wordt verricht de aanbestedingsplicht niet buiten de deur houdt.

#### 3.3.3. Scala te Milaan<sup>84</sup>

In de wijk Bicocca in de Noord-Italiaanse stad Milaan wilde de gemeente ter uitvoering van het project “Scala 2001” onder andere een theater bouwen<sup>85</sup>, naast de restauratie van een historisch gebouw en de verbouwing van een aantal gemeentelijk gebouwen. De grondpositie was in particuliere handen en nu het Italiaanse recht een vergelijkbare situatie kent als het Nederlandse recht ten aanzien van zelfrealisatie, sloot de gemeente een deal met de particuliere grondeigenaar (onderhandse gunning) dat deze het theater zelf zou gaan bouwen onder de voorwaarde dat de bouwer geen kosten in rekening zou brengen bij de gemeente als vergoeding voor de aanleg van infrastructurele voorzieningen (verevening in de gehele koopprijs). Waar een theater volgens de Italiaanse wetgeving onder valt.

---

<sup>83</sup> Hof Den Haag, 31 januari 2001, NJ 2001/412

<sup>84</sup> Hof van Justitie EG 12 juli 2001, zaak C-399/98, NJ 2002, 11

<sup>85</sup> Op z'n Italiaans het “Teatro degli Arcimboldi”.

De orde van architecten spande een procedure aan tegen het besluit van de Milanese overheid bij de Italiaanse bestuursrechter die vervolgens de hiernavolgende rechtsvraag in een prejudiciële procedure voorlegde aan het Hof van Justitie van de EU. Levert het afzien van de vergoeding, door de gemeente aan de eigenaar te betalen voor infrastructurele werken, een belastende titel op zodat er sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht?

Het Hof kwam met een tot op heden nog steeds bediscussieerde uitspraak, namelijk ondanks het feit dat de gemeente niet de beschikkingmacht over de gronden heeft en derhalve niet kan onteigenen, heeft zij volgens het Hof van Justitie de plicht om het werk namens de gemeente wel aan te besteden.

Dit leidt natuurlijk tot een spagaat. De gemeente is verplicht aan te besteden en dit op te leggen aan de particuliere eigenaar die zich beroept op zijn zelfrealisatierecht, terwijl de gemeente, als deze eigenaar weigert aan te besteden, weer niet kan onteigenen.



In Nederland is dit recht tot zelfrealisatie behoorlijk uitgekristalliseerd, met name door jurisprudentie van de Kroon in deze.

Een beroep op zelfrealisatie zal slagen indien:

- de eigenaar bereid is de nieuwe bestemming te realiseren;
- de eigenaar daarbij de wijze van planuitvoering (programma, fasering etc.) zoals dat door de gemeente wordt voorgeschreven accepteert;
- de eigenaar ook daadwerkelijk is staat geacht moet worden om de nieuwe bestemming te realiseren (kennis, geld en ervaring).

Bregman <sup>86</sup> onderscheidt in dit verband, na toepassing van de indeling van grondexploitaties zoals ook in bijlage III is geschied, twee vormen van zelfrealisatie, te weten:

- als eerste de zuivere zelfrealisatie, waarbij de eigenaar zelf op zijn eigen grond onder regie van de gemeente de nieuwe bestemming realiseert. Hieronder vallen de concessieovereenkomst en de exploitatieovereenkomst conform de Grondexploitatiewet;
- en als tweede de verplaatste zelfrealisatie, waaronder hij de bouwclaimovereenkomst en de joint venture overeenkomst rekent. Dan realiseert de eigenaar niet op eigen grond, maar komt overeen met de gemeente dat hij de gronden bij de gemeente tegen een bepaalde prijs inbrengt en later, nadat de gemeente bouwrijp heeft gemaakt, gronden tegen een bepaalde prijs weer terugkoopt om dan huizen etc. te realiseren. Bij een joint venture brengt hij de gronden in bij de gemeenschappelijke organisatie.

Formeel bestaat hier dus een patstelling tussen het zelfrealisatierecht van de grondeigenaar als hiervoor beschreven en de door het Hof van Justitie verordonneerde Europese aanbestedingsplicht ook indien het openbaar gebied in particulier eigendom is.

Het hof bepaalde nog wel dat de plicht om Europees aan te besteden contractueel kan worden overgedragen (“doorgelegd”) aan de projectontwikkelaar.

De conclusie van beide arresten in onderlinge samenhang is dat de aanleg van openbare voorzieningen aanbestedingsplichtig zijn ook al wordt er om niet geleverd aan de gemeente en ook al is de projectontwikkelaar eigenaar van de betreffende gronden en beroept hij zich op het zelfrealisatierecht. Deze regel is nu ook zo in de aanbestedingsrichtlijn 2004/18 verwoord.

#### 3.3.4. Jean Auroux, te Roanne <sup>87</sup>

Op 28 oktober 2002 machtigt de gemeenteraad van Roanne de burgemeester om met de Société d'équipement du département de la Loire (verder: SEDL), zijnde een zogenaamde gemengde (publiek-private) vennootschap voor stadsontwikkeling, een overeenkomst te sluiten over de realisatie van een recreatiepark te Roanne. Het doel dat de gemeente Roanne hiermee voor ogen staat is de herpositionering en revitalisering van de stationswijk. Het hele bouwproces is in fasen onderverdeeld. Zo staat in de eerste fase de bouw van een multiplexbioscoop en bedrijfsruimten gepland die alle aan derden zullen worden verkocht. In volgende fasen wordt de bouw en aanleg van een parkeerterrein,

---

<sup>86</sup> Zie ook Bregman (2008b)

<sup>87</sup> Hof van Justitie d.d. 18 januari 2007 (C-220/05) - Jean Auroux vs. commune de Roanne

aan- en afvoerwegen en openbaar gebied gerealiseerd en overgedragen aan de aanbestedende dienst. Uiteindelijk wordt het bouwproces afgesloten met de realisatie van een hotel en de laatste bedrijfs- en dienstruimten.

De gemeente betaalt voor de aanleg van een parkeerterrein, toegangswegen en openbare ruimten. Een overschot op de



balans komt toe aan de gemeente Roanne en de gemeente wordt eigenaar van alle voor derden bestemde delen van het project die nog niet verkocht zijn. Het financiële risico ligt met andere woorden voornamelijk bij de stad Roanne.

Het gemeenteraadslid Jean Auroux, tevens ex-burgemeester, heeft hiertegen samen met 8 andere verzoekers (ook oppositieleden uit de gemeenteraad van Roanne) bij het Tribunal administratif de Lyon (de Franse bestuursrechter in eerste aanleg) beroep aangetekend en een eis tot nietigverklaring van dit gemeenteraadsbesluit ingediend. Kort gezegd komt de onderbouwing van de eis tot nietigverklaring erop neer dat Auroux c.s. ervan uit gaan dat de opdracht had moeten worden bekendgemaakt en aanbesteed. Aangezien het de uitleg van Europese regelgeving betrof, heeft de Franse rechter een prejudiciële vraag gesteld

aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Voor zover hier van belang betrof de vraag aan het Hof van Justitie of het in casu een overheidsopdracht betrof en of de drempelwaarde was overschreden.

Betreffende de vraag of het in casu een overheidsopdracht betreft bepaalt de Europese rechter dat nu in het recreatiepark dienstverlenende en commerciële activiteiten worden ondergebracht, waardoor volgens het hof de overeenkomst een economische functie vervuld. De SEDL wordt als aannemer aangemerkt en er is nadrukkelijk een bezwarende titel aanwezig. Het hoofdvoorwerp van de overeenkomst betreft de aanleg van een recreatiepark en daarmee valt de overeenkomst onder de richtlijn werken. Ook al betreft een deel van de overeenkomst een dienstencomponent.

Betreffende de waarde van de opdracht bepaalt de Europese rechter en hier is “geen woord Frans bij” dat “....ter bepaling van de waarde van de opdracht in de zin van artikel 6 van de richtlijn rekening moet worden gehouden met de totale waarde van de opdracht voor de uitvoering van werken **vanuit het oogpunt van een potentiële inschrijver** (vet EL), wat niet alleen alle bedragen omvat die de aanbestedende dienst zal moeten betalen, maar ook alle inkomsten die van derden zullen worden verkregen.”.

En dat is dan de bewuste bom onder de stedelijke gebiedsontwikkeling. Want als alle commerciële activiteiten meetellen dan schiet menig project dan nu geacht wordt onder de drempelwaarde (omdat men nu alleen uitgaat van de waarde van de openbare voorzieningen) te blijven er ruimschoots overheen<sup>88</sup>.



Als alle franje weggesneden wordt en alle ruis omtrent deze zaak wordt weg gefilterd, dan blijft hier een buitengewoon belangrijk punt over, namelijk moeten alleen de openbare voorzieningen, aanleg openbaar gebied etc. worden aanbesteed of vallen de productierechten van het hele plangebied (dus alle commerciële activiteiten) er ook onder. En nog verder doorgeredeneerd, moet dan eigenlijk niet de publiek-private samenwerking worden aanbesteed.

#### 3.3.5. Vathorst, te Amersfoort<sup>89</sup>

Het gebied Vathorst in Amersfoort is een zogenaamde VINEX locatie, daartoe aangewezen door Rijk en provincie. Op 22 april 1996 besloot de gemeenteraad de gronden aan te wijzen als toekomstige woningbouwlocatie. De gemeente sloot met marktpartijen een ontwikkelingsovereenkomst, waarbij gezamenlijk de gronden in productie werden genomen. Een pure, klassieke pps constructie (zie verder par. 4.2). Noch het bouw- en woonrijp maken, noch de aanleg van openbare voorzieningen en de bouw van sociale huur- en koopwoningen is door de gemeente of de pps organisatie Europees aanbesteed.

In 2005 heeft de Europese Commissie de Nederlandse staat hiervoor in gebreke gesteld wegens strijd met de richtlijn werken. De Europese Commissie oordeelt dat hier sprake is van aanbestedingsplichtige activiteiten. Zij onderbouwt haar stelling als volgt:

#### ten aanzien van de locatieontwikkelingrechten

<sup>88</sup> Zo ook de conclusie van de Advocaat Generaal Kokott onder verwijzing naar de uitspraken van het Europese Hof inzake Mannesmann d.d. 15 januari 1998, zaak C44/96, Stad Halle d.d. 11 januari 2005 (zaak C-26/03)

<sup>89</sup> EC Inbreuk nr. 2003/5274 d.d. 21 maart 2005



De Commissie stelt vast dat de pps organisatie een aanbestedende dienst is in de zin van de richtlijn 2004/18

De commissie beantwoordt de vraag of er sprake is van een tegenprestatie van de gemeente jegens de marktpartijen positief, ook al betaalt de gemeente de marktpartijen niet. Het feit dat de marktpartijen hun vergoeding van derden (kopers en huurders van woningen en voorzieningen die door de marktpartijen in het plangebied zijn gerealiseerd) verkrijgen is voldoende, volgens de commissie, om vast te stellen dat er sprake is van een bezwarende titel en niet “om niet”. Aanbesteden was hier verplicht aldus de commissie.

#### ten aanzien van saneren

Met een aannemer die een grondpositie had in het plangebied is een saneringsovereenkomst ter waarde van 9,3 miljoen euro gesloten en nu dit het drempelbedrag ruimschoots overschrijdt had ook dit moeten worden aanbesteed volgens de commissie

#### ten aanzien van sociale huurwoningen

Een deel van de woningbouwproductie ligt bij de gemeente, namelijk de bouw van sociale huurwoningen. Dit heeft de gemeente ten onrechte niet aanbesteed en rechtstreeks doorgezet naar twee plaatselijke woningbouwcorporaties die het overigens ook niet hebben aanbesteed.

#### ten aanzien van infrastructurele werkzaamheden

De aannemer met grondpositie die ook al de saneringswerkzaamheden gegund heeft gekregen heeft ook nog eens het recht gekregen alle werkzaamheden met betrekking tot het bouw- en woonrijp maak te mogen verrichten in het plangebied gedurende een periode van 12 jaar. De geschatte waarde van deze deal bedraagt 32,7 miljoen euro en het behoeft geen betoog dat ook dit ruimschoots boven de toenmalige drempel van 5,9 miljoen euro ligt.

Het feit dat niet de gemeente, maar de pps organisatie de verplichtingen is aangegaan en niet Europees heeft aanbesteed heft het onrechtmatige van de handelingen niet op aangezien de pps organisatie volgens de commissie kan worden aangemerkt als een aanbestedende dienst.

Als het Hof van Justitie de Europese commissie volgt, en dat ligt gezien de recente uitspraken als toegelicht in par. 3.2.2. t/m 3.2.4. voor de hand, dan zal de Nederlandse staat veroordeeld worden voor de handelswijze van de gemeente Amersfoort, net als de gemeente Roanne dat in 2007 is overkomen.



### 3.3.6. brief VROM, VNG, NEPROM

Door de hiervoor besproken jurisprudentie is veel onrust ontstaan in gebiedsontwikkelingskringen. Het ministerie van VROM, de VNG en de NEPROM <sup>90</sup> hebben op 10 januari 2008 een brief met een bijlage van Arjan Bregman <sup>91</sup> gepubliceerd, waarbij zij ingaan op de consequenties van genoemde jurisprudentie voor de Nederlandse praktijk binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling.

Kern van deze boodschap is

- er is geen reden om de huidige praktijk van samenwerking bij gebiedsontwikkeling ter discussie te stellen
- de doorlegging van de aanbestedingsplicht blijft mogelijk
- eventueel moet een gemeente wel aanbesteden indien
  - o marktpartijen geringe grondposities hebben,
  - o de overheid ook risicodragend participeert in de opstalontwikkeling <sup>92</sup>
  - o er sprake is van gemeentelijke eisen, die verder gaan, dan een normale publieke taakuitoefening bij gebiedsontwikkeling vereist.

Bijzonder aan deze zaak is dat de gemeente Roanne heel veel invloed heeft op het proces als geheel en ook een zeer groot deel van het financiële <sup>93</sup> risico draagt.

Van belang is vast te stellen dat het Hof in deze en in andere uitspraken niet alleen naar de letter van de bedoelde richtlijn kijkt, maar met name ook naar de strekking, de geest, de achterliggende bedoeling van de richtlijn.

En dan lijkt er maar een conclusie mogelijk, namelijk. markt en overheid leg je neer bij het onvermijdelijke en blijf je niet hullen in vage bespiegelingen waarom deze uitspraak nou juist alleen voor de Franse situatie van toepassing is en niet voor de Nederlandse.

---

<sup>90</sup> VROM > Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, VNG > Vereniging van Nederlandse Gemeenten, NEPROM > Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen

<sup>91</sup> Bregman 2008

<sup>92</sup> Zie Paleiskwartier in Den Bosch

<sup>93</sup> zo ook Fischer-Braams 2007, blz. 127.

<sup>94</sup> Zie ook rechtsoverweging 18 van het Roanne arrest waaruit blijkt dat de gemeente een eventuele plus op de balans overgemaakt krijgt, het eigendom van niet verkochte en voor derden bestemde gronden en bouwwerken overgaat naar de gemeente, de gemeente de uitvoering van de meeste uitvoeringsovereenkomsten moet garanderen en de gemeente de schulden van de SEDL overneemt.

#### 3.3.7. conclusies

Allereerst kan worden vastgesteld dat exploitatie- en concessieovereenkomsten, waarbij de openbare voorzieningen om niet of voor een symbolisch bedrag overgaan naar de gemeente, wel onder de aanbestedingsrichtlijn 2004/18 vallen. De escape die de gemeente Middelburg had bedacht kan, nu de bezwarende titel snel wordt aangenomen door de rechter, de geschiedenisboeken in. Ook al betaalt de gemeente niets, dan wordt uit het feit dat de private partij ontwikkel- en realisatierechten heeft gekregen, aangevuld met de verkoopopbrengsten van derden, door de rechter afgeleid dat er voldoende tegenprestatie is. Derhalve zal ook snel sprake zijn van een bezwarende titel en dientengevolge lonkt de Europese aanbestedingsplicht heel snel.

Indien openbare voorzieningen op privaat eigendom moeten worden aangelegd en de eigenaar zich beroept op het zogenaamde zelfrealisatierecht, ontstaat ten gevolge van het Scala arrest een patstelling. Er moet aanbesteed worden, de private eigenaar wil zelf realiseren en weigert mee te werken aan het aanbesteden en onteigenen is met een beroep op het zelfrealisatierecht niet mogelijk.

De eis dat het moet gaan om een werk in de zin van de aanbestedingsrichtlijn, is in casu met name de vraag van het zogenaamde eisencriterium. En ook dat lijkt de rechter al snel aan te nemen. In Roanne is de revitalisering van een achterstandswijk al voldoende om hieraan te voldoen. In dit verband kan ook verwezen worden naar de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die het gemeenten bijvoorbeeld mogelijk maakt eisen over het programma (met name sociale woningbouw) en particulier opdrachtgeverschap op te leggen aan ontwikkelende marktpartijen <sup>95</sup>.

Hoewel vaak de reactie in Nederland is dat de uitspraak van de Europese rechters gebaseerd is op een feitencomplex dat niet in Nederland voorkomt, lijkt het dat de Europese rechter nou juist in een heel consistente lijn van uitspraken een steeds verder gaande aanbestedingsverplichting nastreeft. De stellingen van VROM, VNG en NEPROM dat dit allemaal wel meevalt, vindt weliswaar zijn grondslag in een grondige analyse van de jurisprudentie, maar er kan wel getwijfeld worden aan de stelligheid van de conclusies <sup>96</sup>.

Zeker nu de kwestie Vathorst op Nederland afkoerst. Als het Hof van Justitie daar de Roanne lijn doortrekt, is een redenering dat het een niet herkenbare situatie in de Nederlandse praktijk betreft, vanzelfsprekend niet meer vol te houden. <sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Eventueel kunnen ook de vereisten die in het kader van het exploitatieplan aan bouwers gesteld worden door de rechter met dit eisencriterium in verband gebracht worden

<sup>96</sup> Zo ook

- *Boot cs (2008), Heijmans cs (2008)*
- *anders Bregman (2008b)*
- *Essers (2007) neemt wat minder duidelijk een standpunt in betreffende deze kwestie en spreekt nog over een grijs tussengebiet.*

<sup>97</sup> Iets dat overigens al in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (d.d. 24 september 2008, LJN-nr. BF4232) werd vastgesteld. Daar werd, zij het in kort geding, bepaald door de rechter dat de uitgifte van grond door de gemeente Noordwijk aan een plaatselijke woningbouwcorporatie om een gezondheidscentrum en sociale woningen te realiseren onder richtlijn 2004/18 valt en derhalve Europees had moeten worden aanbesteed.



### 3.4. confrontatie succesfactoren met het Europees aanbestedingsrecht, beantwoording onderzoeksvraag II

Als sluitstuk van H3 zullen in deze paragraaf de verschillende in H 2 geformuleerde succesfactoren, inclusief relevante bouwstenen onderzocht worden op de uitwerking die het Europese aanbestedingsrecht er in theorie op heeft.

Daarna zal de matrix die na de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag aan het einde van H 2 is gevuld verder worden ingevuld, nu met de uitkomsten van deze tweede onderzoeksvraag.

#### **beschikkingsmacht over de grond**

Het zal duidelijk zijn, gezien hetgeen hierover in par. 3.3 is geschreven dat het Europese aanbestedingsrecht hier volgens de literatuur bijzonder veel effect heeft.

Werkzaamheden in het kader van het woon- en bouwrijp maken vallen onder de aanbestedingsrichtlijn, maar de Europese rechter gaat ook steeds verder op het gebied van de andere onderdelen van de stedelijke gebiedsontwikkeling en rekent de waarde van de commerciële productierechten er ook al onder. Aldus het Hof van Justitie in het Roanne-arrest en de Europese commissie in de zaak Vathorst. In de Nederlandse literatuur zijn met betrekking tot dit onderwerp twee stromingen te ontdekken. De eerste volgt de brief van VROM, de VNG en de NEPROM, in de zin dat het nog allemaal wel meevalt voor de Nederlandse praktijk van publiek-private samenwerking binnen gebiedsontwikkeling. De tweede stroming in de literatuur ziet echter een duidelijke consistente lijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en verwacht dat we met de Vathorst zaak op een strijdigheid van de Nederlandse praktijk met de aanbestedingsrichtlijn afstevenen.

Het recht op zelfrealisatie en de plicht aan te besteden (openbare voorzieningen respectievelijk alle productierechten) botsen en leiden, totdat bijvoorbeeld de onteigeningspraktijk is aangepast, tot een patstelling.

Bouwsteen 9 (locatiesynergie) leidt onder deze onduidelijkheid. Indien partijen binnen het projectgebied niet financieel kunnen verevenen, omdat bepaalde delen moeten worden aanbesteed leidt dat tot een verstoring van het proces.

Rondom bouwsteen 11 (strategische eigendomsstrategie) wordt het gecompliceerder. Moet er minder door de gemeente worden aangekocht, omdat bij een te grote grondpositie van de gemeente het doorleggen van de aanbestedingsplicht minder makkelijke gaat <sup>98</sup> en er eerder een aanbestedingsplicht wordt aangemerkt? Of moeten pps partijen nu juist ervoor zorgen dat de gemeente alle eigendommen in eigendom krijgt, om zo ten aanzien van het al dan niet aanbesteden alles in een hand te hebben?

Theoretisch zou bouwsteen 12 (eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen) hier geen invloed, positief of negatief, moeten ondergaan van het Europees aanbestedingsrecht. Wel geldt dat de huidige jurisprudentie het proces ietwat gecompliceerder maakt. Op de eigendommenkaart moet nu ook de positie van partijen die zich op het zelfrealisatierecht gaan / zullen kunnen gaan beroepen ingevuld worden. Nu moet ten aanzien van die eigenaren een inschatting gemaakt worden of men wel of niet aan een Europese aanbesteding wil meewerken.

#### **vertrouwen**

Hier brengt het Europese aanbestedingsrecht volgens de theorie niet zo veel verandering in aan. Het is nodig dat een gemeente de benodigde kennis van Europese aanbestedingsprocedures heeft en er praktijkervaring mee opdoet. Dan zal de huiver voor vreemde marktpartijen en het wellicht wat overtrokken vertrouwen in bekende partijen afnemen. Vertrouwen kan ook groeien in een relatie en hoeft niet op basis van eerdere projecten al te bestaan.

Hooguit kan bij bouwsteen 2 (acceptatie individuele doelstellingen pps partijen) nog negatieve invloed van het Europese aanbestedingsrecht verwacht worden. Indien een verkeerde marktpartij uit de aanbesteding als beste partij te voorschijn komt, zou dit zo kunnen uitwerken dat het invloed op de in deze bouwsteen bedoelde acceptatie heeft. Bijvoorbeeld een marktpartij met een extreem hoge gerichtheid op financiële korte termijn successen. De oorzaak ligt dan echter meer in de foutieve opstelling en / of interpretatie van de gunningcriteria en wegingsfactoren, dan dat dit het Europese aanbestedingsrecht aan te rekenen valt.

Alleen bij bouwsteen 20 (de klik tussen mensen) zou er een lichte verslechtering kunnen optreden. Als een gemeente voor een marktpartij kiest onder andere op basis van het feit dat medewerkers in eerdere projecten een duidelijke klik met elkaar hebben gekregen, dan wordt dit doorkruist door een Europese aanbestedingsprocedure. Dit valt moeilijk tot niet in selectie- en gunningcriteria vast te leggen.

Voor alle andere bouwstenen van deze succesfactor geldt dat ze in de bestudeerde literatuur niet of nauwelijks nadelig of positief door de Europese aanbestedingsprocedures worden aangemerkt.

#### **creativiteit en flexibiliteit**

Indien Europees moet worden aanbesteed en helemaal als de gehele publiek-private samenwerking moet worden aanbesteed dan heeft dat heel snel een verstarrend effect. Dat is in ieder geval volgens de theorie de situatie in de huidige Nederlands aanbestedingspraktijk. Zeer gedetailleerd wordt alles vastgelegd en bestaat de, al dan niet terechte,

---

<sup>98</sup> zie de uitspraak van het Hof van Justitie inzake *Commissie vs Frankrijk (zaak C264/03)* en *Bregman (2008a)*

angst voor gerechtelijke procedures indien men gaande het proces afwijkt van hetgeen men in aanbestedingsproces heeft vastgelegd.

Dit geldt voor de bouwstenen 6 en 15. Overlegstructuren en samenwerkingsvormen kunnen in de ideale, flexibele pps organisatie gedurende het gehele proces op onderdelen naar behoefte aangepast worden aan gewijzigde omstandigheden en nieuwe inzichten. Indien vroegtijdig al voor een partner gekozen moet worden en daarmee vaak ook al een heel proces wordt vastgelegd, dan leidt dat al gauw tot een star proces. Hetzelfde geldt voor planoptimalisatie, na een Europese aanbestedingsprocedure zal vaak het programma dichtgetimmerd zijn en is de uitkomst van de procedure niet een open planproces (los van de daarvoor bedoelde concurrentie gerichte dialoog).

Daarentegen heeft bouwsteen 16 (vroege marktselectie) weer wel profijt van het stempel aanbestedingsplichtig op het project. Daardoor zullen decision makers vroegtijdig nadenken over hoe zij onder de vlag van het Europese aanbestedingsrecht de juiste marktpartij zullen zoeken. Dat zal vrij automatisch er toe leiden dat op het juiste (vroege) moment in het proces een marktpartij wordt geraadpleegd en uiteindelijk geselecteerd.

Bouwsteen 10 (financial engineering) ondervindt enerzijds een positieve invloed van het feit dat gemeente en marktpartijen zo vroeg in het proces met “elkaar om de tafel gaan zitten”. Anderzijds heeft ook hier een mogelijk contractueel “dichttimmeren” van het ontwikkelproces een negatieve invloed op dit specifieke, creatieve onderdeel van de publiek-private samenwerking.

#### **borging context in proces**

Hier zal het Europese aanbestedingsrecht een gunstige invloed op hebben.

Bij bouwsteen 6 (heldere, kenbare doelstellingen pps partijen) leidt het feit dat er een aanbestedingsprocedure gevoerd moet worden ertoe dat een gemeente al heel vroeg in het proces moet nadenken over wat men nu precies wil. En daar vaart deze bouwsteen en daarmee deze succesfactor wel bij. Te vaak worden gemeentelijke processen zonder heldere doelstellingen opgezet en worden gaande het proces nog discussies gevoerd die toch echt de koers van het project betreffen en derhalve bij aanvang hadden dienen plaats te vinden.

Bouwsteen 7 (marktkennis) leidt ertoe dat het realiteitsgehalte van projecten toeneemt. Hoe eerder de behoeften van de eindgebruiker in de publiek-private samenwerking bekend zijn, des te meer er rekening mee kan worden gehouden, respectievelijk een mogelijke botsing van specifieke doelstellingen bij de gemeente kenbaar worden.

De overige bouwstenen ondervinden geen invloed van het Europese aanbestedingsrecht.

#### **organisatie en proces**

Deze succesfactor ondervindt bij de bouwstenen 23 en 24 invloed van het Europese aanbestedingsrecht. Bij bouwsteen 23 (implementatie Europees en nationaal aanbestedingsrecht) geldt dat aandacht voor dit aspect vanzelfsprekend leidt tot een betere besluitvorming binnen projecten over deze procedures.

Het feit dat een ideale pps constructie gebaat is met flexibele en op het proces gerichte contractvorming (bouwsteen 24) lijkt door de Europese aanbestedingsprocedures geweld aangedaan te worden, in die zin dat het in de literatuur geconstateerde gevolg vaak een inhoudelijk dicht getimmerd contract is.

#### **Resumerend.**

Op grond van de bestudeerde literatuur kan gesteld worden dat de succesfactor beschikkingsmacht over de grond veel negatieve invloed ondervindt van het Europese aanbestedingsrecht. De kritiek in de literatuur richt zich niet zo zeer op de procedures op zich als wel op de onduidelijk uitleg en volgens enkele schrijvers te grote reikwijdte van het Europese aanbestedingsrecht in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

De tweede succesfactor (vertrouwen) ondervindt weinig tot geen invloed, terwijl de succesfactor creativiteit en flexibiliteit positieve en negatieve invloeden ondervindt van het Europese aanbestedingsrecht.

De succesfactor borging van de context in het proces ondervindt een overwegend positieve invloed en de laatste succesfactor organisatie en proces ondervindt relatief weinig effecten van het Europese aanbestedingsrecht.

### 3. aanbestedingen bij publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling

OV I		OV II	OV III SF in praktijk cases						OV IV						OV V						
bouwstenen en succesfactoren		Eur.	A	H	G	T	M	X	invloed Europees aanbestedingsrecht in						A	H	G	T	M	X	aanbev
primair	secundair	aanbest							de praktijk												elingnr
beschikkingsmacht over de grond																					
9. locatiesynergie	crea&flexi	X																			
11. strategische eigendomsstrategie	org&proces	X																			
12. eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen	crea&flexi	0																			
vertrouwen																					
2. acceptatie individuele doelstellingen pps partijen	--	0																			
5. wederzijdse erkenning benodigde kwal. en prof.	borg.context	0																			
17. transparantie	org&proces	0																			
18. meerjarige samenwerking	--	0																			
19. continuïteit in bemensing	org&proces	0																			
20. klik tussen mensen (key players)	--	X																			
21. gelijkwaardigheid pps partijen	--	0																			
creativiteit en flexibiliteit																					
6. flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen	org&proces	X																			
10. financial engineering	org&proces	X																			
15. planoptimalisatie	org&proces	X																			
16. vroege selectie marktpartijen	org&proces	+																			
borging context in proces																					
1. heldere, kenbare doelstellingen pps partijen	vertrouwen	+																			
7. marktkennis	--	+																			
8. integratie van beleid	crea&flexi	0																			
13. politiek & maatschappelijk draagvlak	org&proces	0																			
14. interactieve participatie	--	0																			
organisatie & proces																					
22. ritsen van procedures	--	0																			
23. implementatie van Eur. en nat. aanbestedingsrecht	--	+																			
25. knip proces in fasen	crea&flexi	0																			
27. juiste samenwerkingsvorm kiezen	--	0																			
24. goede, flexibele vooral procesmatige contract	crea&flexi	X																			
26. matchen van tijdshorizon project en samenwerking	crea&flexi	0																			
4. meerwaarde pps	vertrouwen	0																			
3. wederzijds profijt beginsel	vertrouwen	0																			
		√ = HERKENBAAR    0 = GEEN INVOED    X = VERSLECHTERING    + = VERBETERING																			
		A = AMERSFOORT    H = HENGEL0    G = GRONINGEN    T = TWENTE    M = MAASTRICHT    X = NIET PROJECT GEBONDEN GEÏNTERVIEWDEN																			

## 4. gemeentelijke praktijk

### 4.1 inleiding

Ik heb er voor gekozen om vijf grote stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten te bestuderen en daar mijn theoretische bevindingen te toetsen. Het betreffen de volgende projecten:

- Vathorst te Amersfoort
- Vliegveld Twente te Enschede
- Meerstad te Groningen / Slochteren
- A2 Maastricht
- Hart van Zuid te Hengelo

De vijf cases zijn geselecteerd ter beantwoording van de derde tot en met de vijfde onderzoeksvraag. De projecten zijn zo geselecteerd dat er een project bij zit waar expliciet niet voor een Europese aanbestedingsprocedure is gekozen (het project Vathorst te Amersfoort), terwijl er bij andere projecten nu juist zwaar op wordt ingezet (onder andere het project A2 Maastricht). Een tweede insteek is geweest, om een project te selecteren waarbij het ontwikkelingsproces zich nog in de kraamkamer bevindt (doorstart respectievelijk transformatie van het Vliegveld Twente) en een project dat reeds in de realisatiefase is beland. Als laatste heeft ook het onderscheid tussen een binnenstedelijke transformatie (onder andere het project Hart van Zuid te Hengelo) versus een uitleglocatie (onder andere project Meerstad te Groningen) aan de keuze voor de vijf geselecteerde projecten ten grondslag gelegen.

De uitkomsten van het onderzoek, ter beantwoording van de onderzoeksvragen drie tot en met vijf, zijn verkregen door zowel dossieronderzoek als door middel van 12 diepte-interviews met gebiedsontwikkelaars. Zij zijn veelal bij de betreffende projecten betrokken (10 van de 12) en zowel aan gemeentekant werkzaam als bij relevante marktpartijen. Het uiterst boeiende gesprekken geworden, die in vrijwel alle gevallen een grote overschrijding van de afgesproken tijd tot gevolg had.

Er is voor gekozen om niet met een gesloten vragenlijst te werken, om nu juist ook de onverwachte kennis en ervaringen op dit terrein van mijn gesprekspartners boven tafel te krijgen. De lijn waarlangs de gesprekken zijn verlopen, is die van de vijf onderzoeksvragen. Allereerst is de geïnterviewden gevraagd welke succesfactoren zij in hun project hebben onderkend, respectievelijk welke succesfactoren zij onderkennen in hun jarenlange carrière binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarna zijn zij met de in de literatuur gevonden succesfactoren geconfronteerd en is hen gevraagd daarop te reageren. De derde onderzoeksvraag betreft de vraag of het Europese aanbestedingsrecht deze succesfactoren beïnvloedt, positief, negatief of niet. En ten slotte de vraag, voor het geval er knelpunten ten gevolge van het Europese aanbestedingsrecht worden ervaren, welke oplossingen hier in de praktijk mogelijkerwijze voor zijn bedacht.

Naast deze projectgerelateerde gesprekken is ook met twee “ervaren rotten” binnen dit onderzoeksgebied gesproken, die ieder een jarenlange ervaring binnen ontwikkelende en bouwende, landelijk opererende marktpartijen (Grontmij en Kondor Wessels) hebben. Het zijn 12 bijzonder prettige en boeiende gesprekken geworden, waarbij de gesprekspartners zonder uitzondering aangaven geboeid te zijn door het onderwerp. Het betreft ook een materie waar zij in hun projecten mee worstelen. Soms kwamen echt flagrante tegenstellingen aan de orde, zoals een zeer ervaren ontwikkelaar bij een marktpartij die stelde dat zeer vaak bij Europese aanbestedingsprocedures door overheden voor de laagste prijs gekozen wordt, terwijl een geïnterviewde die meestal aan de kant van de overheid opereert stelde dat hij vrijwel nooit meemaakt dat er alleen naar de laagste prijs werd gekeken. Altijd een prijs/kwaliteit gunning. Hier zal daarover niet verder uitgeweid worden, dat komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

Per project wordt in de hierna volgende paragrafen 4.2 t/m 4.6 eerst een korte beschrijving van het project gegeven, gevolgd door een korte schets van de samenwerkingsvorm. In paragraaf 4.7 worden de vijf projecten kort samengevat om onderling te kunnen vergelijken, waarna in par. 4.8 de succesfactoren zoals die uit de verschillende gesprekken naar voren zijn gekomen worden besproken. Hierna wordt onderzoeksvraag III (op welke wijze wordt in de praktijk invloed ervaren van het Europese aanbestedingsrecht op het proces publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling) in par. 4.9 beantwoord. Geaccordeerde verslagen van het alle interviews zijn opgenomen in bijlage III.

### 4.2. project Vathorst te Amersfoort

#### Het project

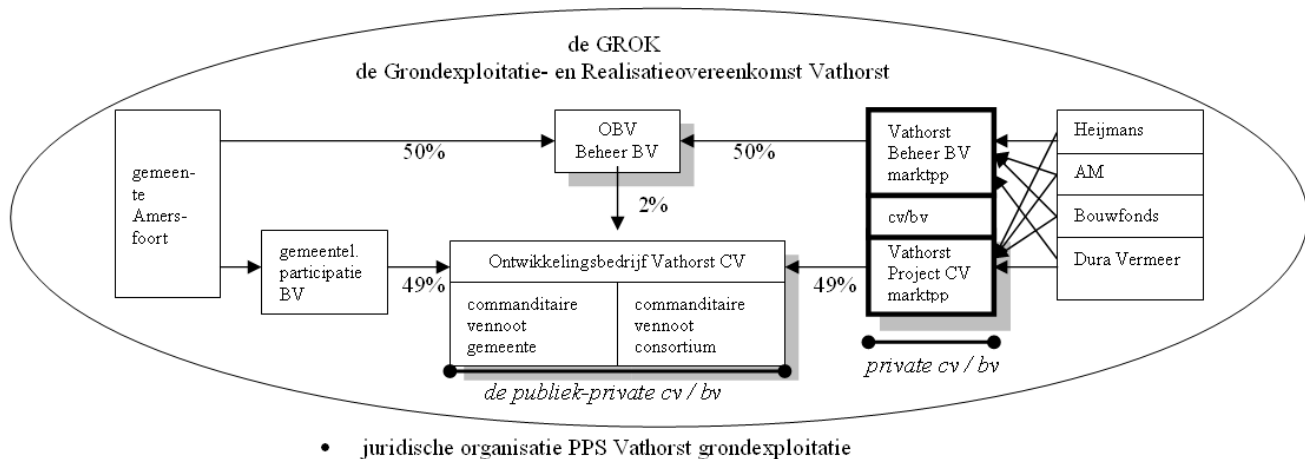
Ten noordoosten van de bestaande stad realiseert de gemeente Amersfoort samen met vier marktpartijen een heel nieuw stadsdeel. Het plangebied beslaat ruim 500 hectare en het programma is ambitieus. Men wil 11.000 woningen realiseren waarin uiteindelijk 30.000 mensen komen te wonen. Er is een bedrijventerrein gepland dat 35 hectare bestrijkt en aan 5.000 mensen werk moet gaan verschaffen. Voor kantoren en voorzieningen als winkels, sport, onderwijs en cultuur is 100.000 m<sup>2</sup> BVO<sup>99</sup> respectievelijk 20.000 m<sup>2</sup> gereserveerd. Eind 2008 zullen van de 11.000 geprognosticeerde woningen er ruim 5.000 zijn opgeleverd.



Vathorst is uitstekend bereikbaar via twee autosnelwegen, de A1 en de A28, en heeft een eigen NS station. Er zijn vijf nieuwbouwwijken geprojecteerd, terwijl het bestaande dorpje Hooglanderveen uiteindelijk geheel zal zijn omsloten door Vathorst. Dit heeft voor Hooglanderveen als voordeel dat het voorzieningenniveau in de directe omgeving aanzienlijk zal toenemen, doch heel nadrukkelijk als nadeel dat het landelijke karakter voorgoed zal verdwijnen.

#### de samenwerking

In 1994 is door de provincie Utrecht Vathorst voor het eerst in een openbaar stuk, het streekplan, vermeld als mogelijke uitleglocatie. De gemeente heeft met de zich ingekochte marktpartijen (die ondertussen een consortium hadden gevormd) in 1995 een geheime afspraak gemaakt, waarin tot een gezamenlijke verwerving van de gronden is besloten. In 1996 had de gemeente 5 hectare in bezit, de marktpartijen 260 hectare en was het overige in particulier bezit. Tot op heden doen de gemeente en de marktpartijen de verwervingen gezamenlijk en zet de gemeente desgewenst het onteigeningsinstrument in. In '96 is de geheime afspraak tot grondverwerving voor gezamenlijke rekening vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en het consortium van marktpartijen. Alle vier de samenwerkingsmodellen (zie par. 2.3.4 en bijlage III) zijn door partijen onderzocht en men heeft uiteindelijk gekozen voor een traditioneel joint venture model in de vorm van een CV/BV constructie



Het consortium wordt gevormd door Heijmans, AM, Bouwfonds en Dura Vermeer.

Bijzonder is dat de pps partijen in casu niet hebben gekozen voor een Europese aanbesteding van de werken die daarvoor in aanmerking komen. Partijen geven aan dat het “bevriende” partijen zijn die de pps vormen. Dit is van belang omdat vertrouwen hier bij de selectie van partijen een belangrijke rol heeft gespeeld. Het lijkt erop of zelfs bewust niet is aanbesteed om zo “werk met werk” te kunnen maken.

Het consortium krijgt als output van de samenwerking de ontwikkeling- en realisatierechten van:

- de winkelvoorzieningen
- de commerciële voorzieningen (excl. de kantoren)
- 6/7 deel van de niet-sociale woningen

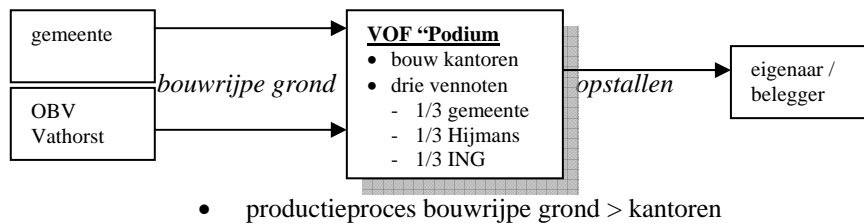
<sup>99</sup> Bruto VloerOppervlak

De gemeente krijgt als output van de samenwerking de ontwikkelings- en realisatierechten van:

- de niet-commerciële voorzieningen
- de kantoren
- 1/6 van de commerciële woningbouw en alle sociale huurwoningen

Ook alle infra werkzaamheden worden uitbesteed aan de pps partner.

De gemeente werkt op een drietal terreinen samen met marktpartijen. Enerzijds op het gebied van de planvorming en de grondexploitatie in de hiervoor genoemde en besproken CV / BV constructie. Maar anderzijds werkt de gemeente ook weer samen met marktpartijen in een deel van de opstalontwikkeling. En dat doet zij weer in de VOF Kantorenmarkt “Podium”, hetgeen een vastgoedontwikkelingsmaatschappij is, een VOM (zie bijlage III)



### 4.3. project Vliegveld Twente

#### Het project

In 2003 heeft het Kabinet besloten dat het Vliegveld Twente, dat tot dan toe een voornamelijk militaire functie vervulde en slechts voor een klein deel voor civiele luchtvaart werd gebruikt, niet meer voor militaire doeleinden nodig was. Derhalve is in 2005 het laatste squadron F-16 vanuit Twente overgeplaatst naar vliegbasis Volkel en is eind 2007 het hele terrein vanuit het ministerie van Defensie overgedragen aan de dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën.



*Realiteit en illusie, of na te streven voorbeeld?  
That's the question!*

Nadat de gesprekken sinds 2003 tussen Rijk, Provincie en gemeente Enschede voornamelijk waren gericht op overdracht van de gronden aan de gemeente, is men momenteel (1 november 2008) minder op overdracht van de gronden van Rijk naar gemeente en veel meer op het samenwerken in een gebiedsontwikkelingsmaatschappij gericht. Dit niet in de laatste plaats gezien het feit dat er niet een begin van overeenstemming was tussen Rijk en gemeente over de residuele grondwaarde van de gronden.

Het terrein is 492 hectare groot en bestaat uit:

- het vliegveld zelf ter grootte van 433,0 ha
- het gebied Zuidkamp ter grootte van 47,3 ha
- Prins Bernhardpark ter grootte van 10,4 ha
- Kamp Overmaat ter grootte van 1,5 ha

Het project hinkt eigenlijk op twee gedachten en dat heeft voornamelijk met de invulling, met de bestemming van het vliegveld sec te maken. De drie overige gebieden, tezamen een kleine 60 ha, zijn in alle gevallen voor woningbouw en natuur bestemd. Over de bestemming van het vliegveld gaat nu al een jarenlange intensieve bestuurlijke en maatschappelijke discussie. Enerzijds willen de lokale overheden vanuit economische motieven graag een doorstart van het vliegveld (zogenaamde compacte luchthaven), maar dan op commerciële basis. Anderzijds lukt het nog niet echt om dit plan commercieel aantrekkelijk te krijgen. Met andere woorden de exploitanten lopen de deur nog niet plat en er is een zekere weerstand binnen de Twentse bevolking tegen een commerciële doorstart van het voormalige militaire vliegveld.

Er zijn eerst vijf modellen voor een mogelijk invulling van het vrijkomende gebied opgesteld die in juni 2008 zijn terug gebracht naar twee vlekkenplannen. Een door de publieke partijen ingebrachte variant die uitgaat van een vliegveld met een vliegveldgerelateerd bedrijventerrein en woningbouw op de hiervoor vermelde drie andere kleinere locaties en een in een interactieve sessie met maatschappelijk partijen ontwikkelde variant (zogenaamde TX-change model – zie ook par. 2.3.5) waar geen vliegveld in is opgenomen, maar wel een veelheid aan functies als wonen, agrarische bedrijven, paardensport gerelateerde voorzieningen en woningen, sportcomplexen (naar het voorbeeld van Papendal), evenementen-, hotel en horecafuncties, wellness, natuur, leisure en gezondheidszorg (zogenaamde care en cure variant).

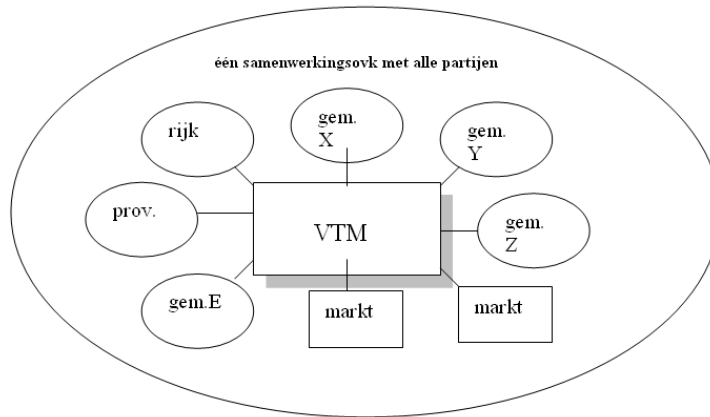
#### de samenwerking

Momenteel (1 november 2008) is er een gemeenschappelijke gebiedsontwikkelingsmaatschappij in oprichting waar nu alleen nog maar de drie publieke partijen (Rijk, Provincie, gemeente Enschede) zitting in hebben. Deze Vliegwiél Twente Maatschappij (VTM) heeft als doelstelling meegekregen de huidige vliegbasis te transformeren tot een

#### 4. gemeentelijke praktijk

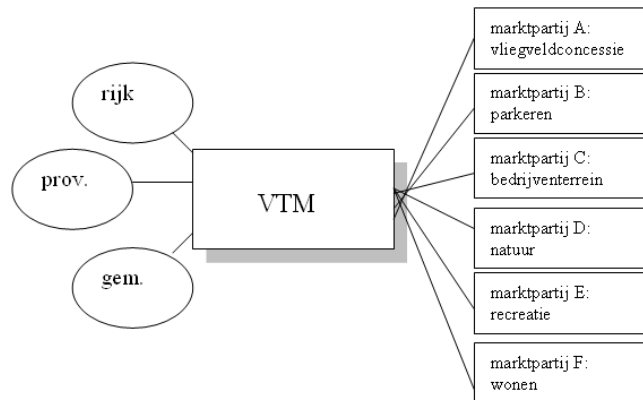
economisch sterker en duurzamer Twente. Er zijn een tweetal samenwerkingsmodellen in studie die als volgt kunnen worden weergegeven. Beide gaan ervan uit dat het Rijk de grond inbrengt en de beide andere publieke partners provincie en gemeente geld inbrengen.

Het eerste samenwerkingsmodel gaat er van uit dat alle relevante publieke en private partijen samenwerken in een juridische entiteit (bijvoorbeeld een BV)



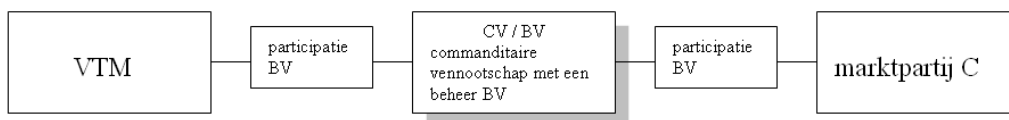
Dit model heeft natuurlijk als voordeel de overzichtelijke korte lijnen, er is maar een rechtspersoon, bv een BV met een directie, een groep van aandeelhouders en een raad van commissarissen. Een nadeel zal zijn dat niet iedere partij in het gehele concept mee wil doen. Het onderdeel woningbouw bijvoorbeeld zal andere partners aantrekken dan de vliegveldconcessie. Dat zou weer opgelost kunnen worden als consortia van private partijen aan het gehele concept zouden willen meewerken. Maar ook in de risicosfeer is het twijfelachtig of marktpartijen hiervoor zullen opteren.

Het tweede model dat momenteel in studie is, betreft een soort van publieke grondbank waar allerlei verschillende dochters onder hangen.



Hier zijn de voor- en nadelen omgekeerd. Het wordt een complexe organisatie, maar waarbij per onderdeel een organisatievorm op maat gemaakt kan worden. Zo zou bijvoorbeeld het onderdeel bedrijventerrein er weer zo uit kunnen komen

te zien.



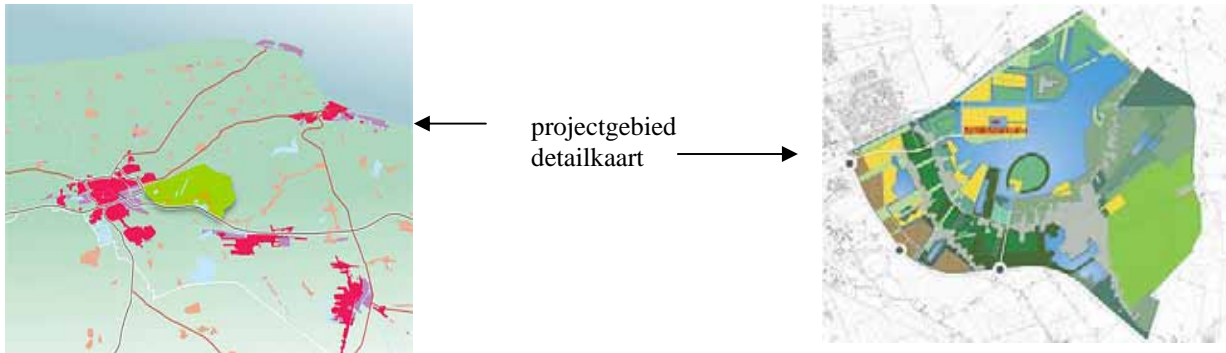
Op dit moment is alles nog in studie en is nog niet te zeggen welke kant het project op zal gaan.



### 4.4 project Meerstad Groningen

#### het project

Ten oosten van de stad Groningen wordt op het grondgebied van de gemeente Groningen en de gemeente Slochteren een stedelijke en landschappelijke gebiedsontwikkeling gerealiseerd, die zich kenmerkt door een gelijkmatige verdeling tussen de functies groen (natuur), blauw (water) en rood (wonen en bedrijven).



Op het ruim 2.300 hectare grote terrein worden de volgende functies gerealiseerd

• woningbouw en voorzieningen (incl. 20 ha water)	14 ha
• bedrijven	135 ha
• hoofdinfrastructuur en kunstwerken	31 ha
• water	598 ha
• voorzieningen sportvelden	27 ha
• GIOS <sup>100</sup>	350 ha
• GIOS – natuur <sup>101</sup>	130 ha
• EHS <sup>102</sup>	349 ha

In dit gebied zijn 10.000 woningen geprogrammeerd op veelal ruime kavels. Centraal in het plangebied is een groot meer gesitueerd, dat enerzijds het resultaat is van de benodigde zandwinning voor het bouwrijp maken van grote delen van het plangebied en anderzijds daarna voor zowel recreatieve doeleinden ingezet gaat worden als aangemerkt wordt als noodbergingsgebied voor oppervlaktewater. De planvorming is in 2006 begonnen en de laatste deelfase zal in 2026 zijn afgerond.

#### de samenwerking

Het betreft een gecompliceerde samenwerking, aangezien meerdere publieke partijen met meerdere private partijen ( in totaal 8 verschillende partijen) samenwerken in de GrondExploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM).

Allereerst is er in maart 2001 een intentieovereenkomst gesloten tussen de verschillende publieke partijen, t.w.,:

- het ministerie van LNV, vertegenwoordigd door de Dienst Landelijk Gebied (DLG)
- de provincie Groningen
- de gemeente Groningen
- de gemeente Slochteren

Een jaar later is tussen deze publieke partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten met twee groepen van private partijen.

<sup>100</sup> GIOS > Groen In en Om de Stad, zijnde groengebieden met een sterk recreatief karakter

<sup>101</sup> GIOS – natuur > groengebieden met een overwegend natuurlijk karakter en eventueel recreatief medegebruik

<sup>102</sup> Ecologische HoofdStructuur > aaneengesloten natuurgebieden in geheel Nederland

#### 4. gemeentelijke praktijk

De eerste groep private partijen heeft zich georganiseerd in de Grondbank Meerstad Groningen CV en bestaat uit de volgende vennoten

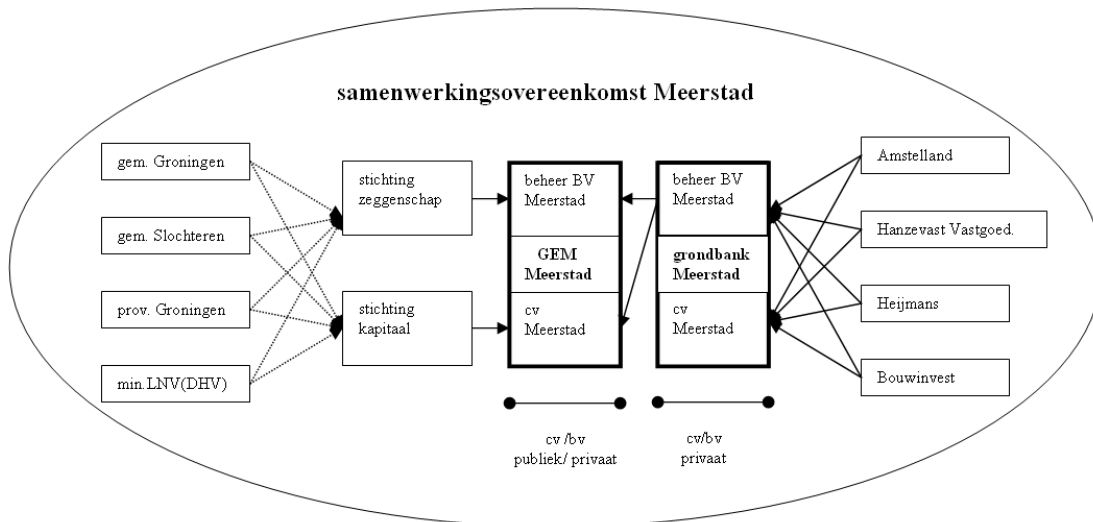
- AM Grondbedrijf BV
- Koop Holding BV
- Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling BV
- BPF Bouwinvest BV

Met deze private partijen hebben de publieke partijen de GEMM opgericht.  
De tweede groep private partijen bestaat uit

- Rotij Projecten BV
- Timmerhuis Projecten BV
- Groothuis Woningbouw BV
- Plegt-Vos Bouwgroep BV

Met deze partijen is nog geen overeenstemming bereikt. Het zit vast op inbrengwaarden van de grond, uitgifteprijzen bouwrijpe grond, kostenverevening (598 hectare water bijvoorbeeld !!!!). Kortom de gebruikelijke struikelblokken bij “free riders”. Het plan wordt nu zo ontwikkeld dat de gronden van deze “Twentse maffia”<sup>103</sup> als laatste in ontwikkeling komen. Hierdoor is er tijd ingebouwd om de onderhandelingen voort te zetten.

De contractueel vastgelegde samenwerking tussen publieke en private partijen ziet er als volgt uit.



Het is een ingewikkeld juridisch vehikel geworden, waarbij de publieke partijen via twee stichtingen hun inbreng leveren in het project. Juridisch opmerkelijk omdat een stichting geen leden of aandeelhouders heeft. De facto kan het natuurlijk prima werken als de bestuursleden van de stichting maar voldoende gecommitteerd zijn aan de publieke partijen. En dat is in casu het geval. Via de stichtingen nemen de publieke partijen deel in de CV / BV GEMM. Als stille vennoot in de CV en als aandeelhouder in de beheer BV (beherend vennoot).

De marktpartijen hebben zelf ook een private CV / BV opgericht en nemen via de beherende vennoot deel aan de GEMM.

Een ingewikkelde constructie die door de aan dit project werkende mensen absoluut zo niet ervaren zal worden. Die werken gewoon in het project Meerstad en hebben een projectdirecteur als functioneel leidinggevende.

<sup>103</sup> Zo door de gemeentelijke projectleider liefkozend genoemd.

### 4.5. project A2 Maastricht

#### het project

Een ieder die wel eens over de A2 Maastricht heeft doorkruist weet dat het een kwetsbaar deel is in een belangrijke route naar België. Veel files, slechte doorstroming. Daarnaast vormt de A2 ook nog eens een bijkans onneembare barrière voor het verkeer vanuit omliggende A2 buurten. Alle reden dus om vanuit de overheid (alle drie de bestuurslagen participeren in dit project) een oplossing te zoeken die met name, de bereikbaarheid van Maastricht en de doorstroming van de A2 verbetert, verkeersveiligheid en leefbaarheid in de nabije buurten verbetert en kansen biedt voor stedelijke vernieuwing. Kortom een integrale stedelijke gebiedsontwikkeling pur sang.

In april 2007 is in het zogenaamde ambitiedocument <sup>104</sup> door de publieke partijen het doel van het project A2 Maastricht vastgelegd, t.w.:

*“Het doel van het project A2 Maastricht is te komen tot een integrale en duurzame oplossing op het gebied van doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid, wegnemen van barrièrewerking en kansen bieden voor stedelijke vernieuwing. Een infrastructurele verbetering van de hoofdinfrastructuur in en om Maastricht is van groot belang voor de doorstroming op de A2 en de bereikbaarheid van stad en regio. Het moet gaan om een robuuste en duurzame oplossing, die aansluit op en een bijdrage levert aan de toekomstige en ruimtelijke en economische ontwikkeling van stad en regio”*



bron: ambitiedocument (2007)

Uit het ambitiedocument blijkt wat de publieke partijen willen en langs welke weg zij het willen bereiken. Het project betreft derhalve een integrale gebiedsontwikkeling, met daarin zowel grote infrastructurele werken en vastgoedontwikkeling als

- een deel ondertunneling van de A2 die dwars door Maastricht loopt met 2 x 3 rijstroken
- aanleg bovengrondse Stadsboulevard,
- optimalisatie Viaductweg,
- volledige verknoping van de A2 en A79
- de aanleg van een verbindingsweg tussen A2 en A79 en het bedrijventerrein Beatrixhaven,
- de bouw van 1.100 woningen en
- 30.000 m2 BVO voor commerciële functies.

Het totaal aan investeringen zal een waarde bedragen van ongeveer 1 miljard euro (prijspeil 2005)

#### de samenwerking

In tegenstelling tot wat vaak gebruikelijk is binnen bestuurlijk Nederland, wordt binnen dit project niet een kant en klaar programma voorgelegd aan marktpartijen, maar worden marktpartijen in het kader van het Europese aanbestedingsrecht, specifiek de zogenaamde concurrentie gerichte dialoog procedure, heel vroeg in het planproces betrokken en wordt de markt gevraagd om zelf het ontwerp van de beste totaaloplossing te maken. Hierbij is gezien de ingrijpende ingreep in de leefomgeving ook nadrukkelijk niet alleen de eindsituatie, maar ook de situatie tijdens het project onderdeel van het selectieproces. De publieke partners, die zich in juni 2006 hebben georganiseerd in het projectbureau A2 Maastricht, zijn:

- het Ministerie van V en W
- het Ministerie van VROM
- de provincie Limburg
- de gemeente Meerssen
- de gemeente Maastricht

<sup>104</sup> Ambitiedocument (2007), blz. 7

De overheid heeft gekozen voor de zogenaamde concurrentie gerichte dialoog, een Europese aanbestedingsprocedure waarbij aan marktpartijen vroeg in het planproces wordt gevraagd met een totaal oplossing te komen die de geselecteerde marktpartij vervolgens zelf risicodragend gaat uitvoeren (zogenaamde concessieovereenkomst, zie bijlage

III). Een en ander dient te geschieden binnen een vast budget, derhalve is het kwaliteitscriterium het belangrijkste. Althans binnen de dwingende financiële kaders. Het hele proces van de concurrentie gerichte dialoog begint met een selectiefase. Deze is in de eerste maanden van 2007 afgerond en op basis van ervaring, bekwaamheden en financiële draagkracht zijn vijf consortia van marktpartijen geselecteerd voor verdere deelname aan het proces. Daarna gaat de dialoogfase van start die uit vier verschillende rondes bestaat. In de *eerste dialoogronde* presenteren marktpartijen hun projectvisie en projectmanagementplan. Vijf consortia van marktpartijen hebben in maart 2007 hier aan deelgenomen en op basis van de presentaties is het aantal geselecteerde consortia van marktpartijen van vijf teruggebracht naar drie. Gedurende de *tweede dialoogronde* worden de eerste schetsen van de integrale gebiedsontwikkeling gepresenteerd, waarbij het ook nog mogelijk is om wijzigingsvoorstellen ten aanzien van het programma van eisen en de scope begrenzingen voor te stellen. Mits geaccepteerd, worden deze vanzelfsprekend ook zo meegegeven aan de andere twee consortia. In de *derde dialoogronde* presenteren de drie consortia ieder hun concept integrale plan, inclusief een variantennota waar bijvoorbeeld ook de concept MER in is opgenomen. Ten tijde van het schrijven van deze scriptie (1 november 2008) bevinden partijen zich in fase D3 (derde dialoogronde) en zijn derhalve de drie integrale plannen op 1 oktober ingediend. Hierna vindt de

eerste consultatie plaats met de bevolking en andere belanghebbenden. De drie biedingen worden door de consortia zelf gepresenteerd. Alle reacties zullen door het projectbureau in een zogenaamde consultatiedocument worden gebundeld, waarbij zal worden aangegeven welke reacties niet, welke zo mogelijk en welke in ieder geval verwerkt moeten worden in de uiteindelijke definitieve bieding. In de vierde en laatste dialoogronde wordt het voorgaande steeds, overigens net als in de vorige rondes, vertrouwelijk één op één besproken tussen het betreffende consortium en het projectbureau. Het resultaat van deze vierde ronde is dat ieder consortium een definitieve bieding doet (eerste helft 2009). Met de inschrijvingsfase eindigt dan de aanbestedingsprocedure. Getoetst wordt of men onder de contractsprijs is gebleven, of de plannen voldoen aan het programma van eisen en na deze toelatingseisen beoordeelt de gunningadviescommissie de plannen op hun meerwaarde. Het winnende ontwerp zal uiteindelijk in een ontwerp Tracébesluit en in een ontwerp bestemmingsplan worden vertaald en in die procedures wederom, nu voor de tweede keer, een inspraakprocedure ingaan. In dit ingewikkelde planproces ritsen drie publiekrechtelijke procedures, tw. de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Europese aanbestedingswetgeving..

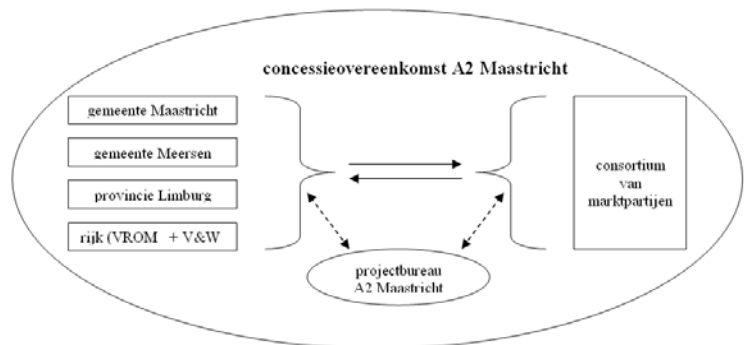
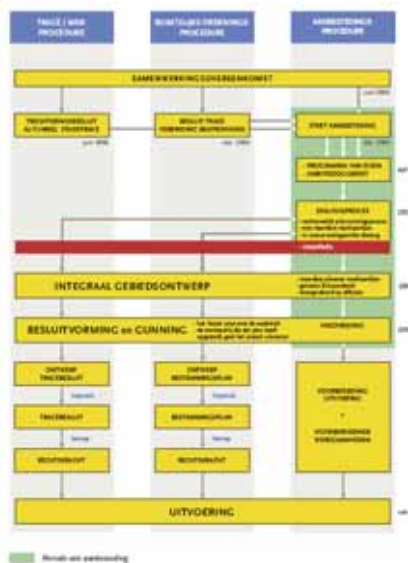
Rondom dit proces dat uiteindelijk een definitieve contractspartij met de vier publieke partijen moet opleveren bestaat een tweede ring waar veelvuldig mee wordt overlegd respectievelijk op deelniveau mee wordt samengewerkt.

Het projectbureau A2 Maastricht heeft met drie woningbouwcorporaties een convenant gesloten, aangezien deze partijen deels in en deels buiten het plangebied eigendommen hebben. Door herontwikkeling van deze eigendommen in combinatie en afstemming met de A2 ontwikkeling kan gebruik gemaakt worden van waardecreatie in de omgeving van het project <sup>105</sup>.

Daarnaast is er het A2-buurtplatform opgericht voor overleg met de A2 buurten / bevolking en het A2-bedrijvenplatform voor overleg met ondernemers in het projectgebied.

Hoe gedetailleerd ook, uiteindelijk ziet de samenwerkingsvorm er organisatorisch redelijk eenvoudig uit, aangezien het een concessieovereenkomst wordt tussen een groep van vijf publieke partijen en het winnende consortium dat voor eigen rekening en risico het plan gaat uitvoeren.

Proceduureschets bron: Projectbureau A2



<sup>105</sup> Zie par. 2.3.5 met betrekking tot waardecreatie

### 4.6. project Hart van Zuid te Hengelo

#### het project

Het projectgebied beslaat 50 hectare voormalig binnenstedelijk bedrijventerrein dat getransformeerd wordt. Hengelo is van oudsher een industriestad met een relatief groot aandeel zware metaalindustrie. Deze bedrijven en bedrijfsonderdelen zijn deels naar nieuwe bedrijventerreinen verplaatst, deels overgebracht naar andere delen van het land respectievelijk het buitenland en deels failliet gegaan. Wat dan achterblijft kenmerkt zich door veel vervuiling, veel leegstand, veel industrieel erfgoed en een luide roep om verpaupering te voorkomen.

Vanaf de begin jaren '90 is de gemeente aan het studeren om dit ingrijpende herstructureringsproces vorm te geven. Men doet dit met een marktpartij die bijna 70% van de grond heeft overgenomen respectievelijk in de toekomst overneemt van de firma Stork. Het projectgebied ligt ten zuiden van de spoorlijn en ten noorden van het Twentekanaal. In zes deelgebieden wordt het volgende programma gerealiseerd:

- 75.000 m2 kantoren
- 2.000 m2 gestapelde en grondgebonden woningen
- 7.000 m2 bedrijven
- 50.000 m2 onderwijsvoorzieningen
- 15.000 m2 culturele voorzieningen
- 18.000 m2 overige bestemmingen

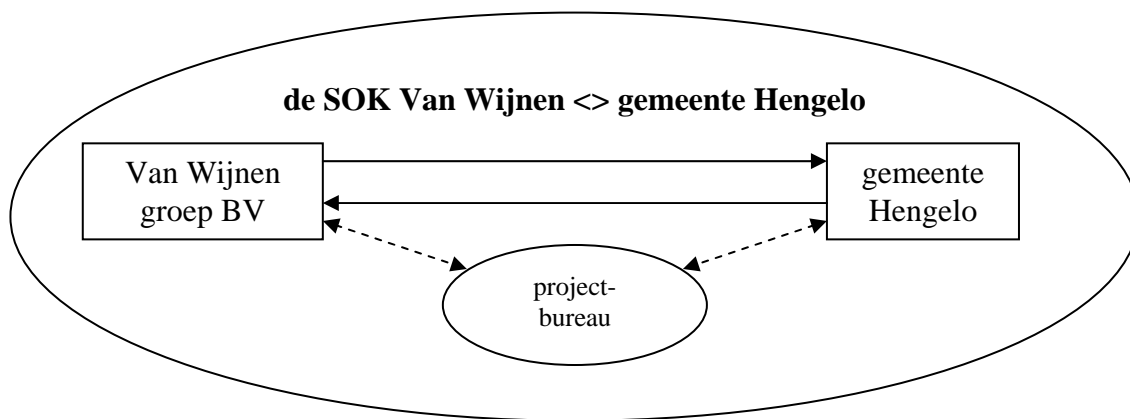


Het is een van de grootste binnenstedelijke herstructureringsprojecten van dit moment. De gemeente heeft samen met Van Wijnen Groep NV een masterplan opgesteld dat fasegewijs wordt gerealiseerd. De eerste deelprojecten betroffen de nieuwe brandweerkazerne die in een van de oude Stork gebouwen is gerealiseerd. Daarna heeft het Regionaal Opleidingscentrum ROC een nieuwe onderwijslocatie betrokken die gekenmerkt wordt door een combinatie van gerenoveerd industrieel erfgoed met moderne architectuur. Een muziekcluster is momenteel in aanbouw en een Twentse versie van het WTC <sup>106</sup> is ingepland. En zo rolt men in de loop der jaren het door de PPS partners ontwikkelde masterplan steeds verder uit van station richting Twentekanaal.

#### de samenwerking

In Hengelo is niet gekozen voor een juridische entiteit die als een soort juridische schil om de samenwerking is getrokken. Het is wel een echte pps in de zin van de definitie als gehanteerd in par. 2.2, maar dan op basis van een overeenkomst.

Schematisch kan het als volgt worden weergegeven.´



Beide PPS partijen hebben om een aantal redenen ervoor gekozen om geen juridische entiteit als een CV/BV op te richten, maar een PPS op basis van louter een overeenkomst aan te gaan. In bijlage III wordt deze variant beschreven als mogelijkheid bij een grondexploitatie die met een positief saldo sluit. In casu is dit met de globale, het hele plangebied omsluitende grondexploitatie ook het geval, aangezien met subsidies en hoge bijdragen van de gemeente de tekorten zijn weggewerkt en van de marktpartij geen bijdrage in een voorcalculatorisch tekort nodig is. En dat is vaak de reden waarom voor de ingewikkelde CV/BV vorm wordt gekozen, aangezien de bijdrage in het verlies dan door de

<sup>106</sup> World Trade Center

#### 4. gemeentelijke praktijk

marktpartij in mindering kan worden gebracht op winsten elders in het moederconcern. Nu dat niet nodig is, is er ook geen fiscale reden voor de juridische jas en hebben partijen er zoals gezegd voor gekozen een projectbureau op te richten dat op zich geen formeel juridische status heeft. Daarbinnen worden mensen “gedetacheerd” (hetgeen juridisch dan natuurlijk ook niet mogelijk is) en de directeurs is een mandaat gegeven tot het doen van uitgaven. De grondexploitatie draait formeel mee in het gemeentelijke proces, doch doordat partijen zich wel hebben verplicht ieder 50% van het risico voor hun rekening te nemen valt de samenwerking nog wel onder de definitie van een PPS als geformuleerd in par. 2.2.

#### 4.7. samenvatting projecten

Hetgeen in de vorige vijf paragrafen aan de orde is geweest betreffende de onderzochte projecten en hetgeen hierover in de verschillende interviews aan de orde is geweest, is hieronder nog eens samengevat.

samenvatting projecten	Amersfoort	Hengelo	Groningen	Twente	Maastricht
grootte plangebied in hectares	500	50	2300	470 +	123
voormalige bestemming	agrarijsch	bedrijventer-rein	agrarijsch	vliegveld / agrarijsch	infra / wo-ningen / bt
nieuwe bestemming	<b>woningen/</b> bt/kantoren/ openb.voor-zieningen	woningen/ bt/kantoren/ openb.voor-zieningen	woningen/bt/ openb. voor-zieningen/ <b>meer</b> /infra/ natuur	vliegv./wo-ningen/bt <b>of</b> care&cure /woningen	woningen/ openb.voor-zieningen/ <b>infra</b>
start project	2002	2001	2001	2005	2006
einde project	2014	2018	2026	nmb	2025
is / wordt de selectie van marktpartijen Europees aanbesteed?	neen	neen	neen	ja	ja
gedwongen huwelijk?	neen	ja	ja	neen	neen
worden traditionele overheidswerken Europees aanbesteed?	neen	ja	ja	ja	ja
worden productierechten Europees aanbesteed?	neen	neen	neen	ja	ja
is de Europese aanbestedingsplicht doorgelegd?	neen	neen	ja	nmb	nvt
onrendabele top afgedekt door	subsidies	subsidies	subsidies	nmb	subsidies
overige bijdrage private partij in grex	50% risico	50% risico	50% risico	nmb	100% risico
grondpositie PPS partijen	+40%	+ 70%	+ 85%	100% muv bt	+ 80%
wie verwerft resterende gronden?	pps partijen	gemeente	markt	nvt, bt/gem	gemeente
invloed raad	op afstand	normaal	op afstand	op afstand	op afstand
is er een juridische entiteit opgericht?	cv/bv	neen	cv/bv	bv io	neen
soort samenwerking	GEM +VOM	GEM	GEM	nmb	concessie
aparte projectorganisatie, los van gemeentelijke organisatie?	ja	ja	ja	ja	ja



### 4.8. succesfactoren in de praktijk, beantwoording onderzoeksvraag III

Als beantwoording van de derde onderzoeksvraag is onderzocht welke succesfactoren in de, in dit onderzoek onderzochte, praktijk herkend wordt. De vijf succesclusters werden door iedereen benoemd, soms in andere bewoordingen, maar telkens wel in vele van de onderliggende bouwstenen. Dus in dat opzicht spoort de theorie redelijk tot goed met de praktijk, zoals die is onderzocht <sup>107</sup>.

De vijf in par. 2.4 geformuleerde succesclusters vallen wel in een volgorde te plaatsen van herkenbaarheid bij de mensen die ik heb geïnterviewd. In volgorde van belangrijkheid / herkenning ziet het er als volgt uit:

1. vertrouwen
2. beschikkingsmacht over de grond
3. creativiteit en flexibiliteit
4. borging context in het proces.
5. organisatie en proces

#### 1<sup>e</sup>. vertrouwen

Echt met kop en schouders steekt boven de andere vier uit de succesfactor vertrouwen. Alle geïnterviewden, zonder uitzondering begonnen hiermee en vestigden hierop de nadruk. Het is echter ook een begrip waarvan velen zullen zeggen dat het voor de hand ligt dat het als succesfactor wordt ervaren. Maar toch is er meer aan de hand, want als het zo voor de hand ligt, waarom is het dan zo opvallend belangrijk. Anders gesteld als het zo belangrijk is dan ga je toch alleen met partijen in zee waar je vertrouwen in hebt.

Alle geïnterviewden noemden de essentiële klik tussen deelnemende personen (bouwsteen 20). De een koppelt het aan iedere deelnemer aan het project, anderen alleen aan key players. Velen stellen ook dat key players langere tijd aan het project verbonden dienen te blijven (bouwsteen 19), ook al geven ze aan dat dit niet echt af te dwingen valt. Maar wel dat daar waar het gebeurt dit beslist een van de succesfactoren is. Doordat pps partijen langdurig met elkaar samenwerken, successen samen meemaken en tegenvallers samen oplossen, ontstaat ook een echte teamgeest die op vertrouwen is gebaseerd (bouwsteen 18).

Communicatie en transparantie (bouwsteen 17) naar projectgroepleden toe (intern) naar pps partijen toe en naar partijen buiten de publiek-private samenwerking toe, is van essentieel belang. Nooit een dubbele agenda hebben, met name juist je belangen en eisen duidelijk en helder op tafel leggen, ook al zijn ze geheel afwijkend van die van de andere partij. Kenmerkend hier was het voorbeeld van de projectdirecteur die na inventarisatie van belangen naast de rendementseis van de marktpartij onder andere een belang van een wethouder aantrof die voorafgaand aan de verkiezingen een lintje wilde doorknippen. Afwijkende belangen (bedrijfseconomische versus partijpolitieke), maar met enig geschuif in de planning bleek dit heel goed te realiseren, zonder dat het ten koste ging van de belangen van de private partner. De meeste geïnterviewden geven aan dat het hier vaak aan schort en dat dan de onderliggende belangen niet duidelijk zijn en de samenwerking verschuift naar tegenwerking en wantrouwen. Het is essentieel dat de afzonderlijke belangen benoemd worden en ook geaccepteerd worden.

Ook essentieel is het vereiste dat alle partijen in de publiek-private samenwerking elkaars inbreng en professionaliteit (bouwsteen 5) inzien, noodzakelijk achten en accepteren. Je moet elkaar nodig hebben, zoals de metselaar de loodgieter, schilder, elektricien en timmerman als essentiële aanvulling op zijn eigen inbreng ziet. Is dat niet het geval en zitten partijen aan elkaar vast omdat ze elkaar via het eigendomsrecht hebben ontmoet, dan is het met elkaar “een project draaien” niet automatisch voldoende voor een goede, succesvolle samenwerking / chemie. Op Maastricht na speelt dit meer of minder in alle projecten. Bij het project Vliegveld Twente, leidt het ertoe dat ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek, 1 november 2008, serieus onderzocht wordt of het Rijk, eigenaar van de grond, niet kan uittreden uit de samenwerkingsrelatie. Dit omdat deze publiek partij, vertegenwoordigd door het Ministerie van financiën, nooit zou zijn uitgezocht door de andere publieke en private partijen om mee samen te werken. Het zijn van eigenaar, het hebben van slechts een rendementsdoelstelling en geen enkele kennis hebben van gebiedsontwikkelingsprocessen is dodelijk voor het vertrouwen van andere partijen. Een van de gemeentelijke projectleiders stelde dat de gemeenten het project heel goed zonder de private partijen verricht zou kunnen hebben en dat publiek-private samenwerking ook een beetje een hype lijkt te zijn. Dat op zich is niet de juiste insteek voor een goede succesvolle publiek-private samenwerking. In Hengelo lijkt het erop dat het gedwongen huwelijk na een korte kennismakingsronde toch tot een spontane verliefdheid aanleiding heeft gegeven.

---

<sup>107</sup> Nadrukkelijk wordt ook hier gerefereerd aan de statistische relativering die in H 1 is gemaakt.

Als laatste kwam een aantal keren naar voren dat het ook van belang is voor het vertrouwen in elkaar, het proces en de goede uitkomst van het project dat partijen er op basis van gelijkwaardigheid (bouwsteen 21) in zitten. Dat valt niet goed in de schatten in deze vijf projecten. Bij Vliegveld Twente zitten de publieke partijen er redelijk gelijkwaardig in, en is de private tak nog niet ingevuld. In Amersfoort, Hengelo en Groningen is wel sprake van een 50/50 risicoverdeling, doch is er wel een aanmerkelijke donatie vanuit de overheidskant, die er toe heeft geleid dat de grondexploitatie op zich budgettair neutraal is. De onrendabele top is als het ware afgekocht en daarna worden de projecten voor risico van de pps partijen ontwikkeld. In Maastricht is ook de onrendabele top voor vele honderden miljoenen afgekocht, waarna de gehele gebiedsontwikkeling in concessie voor rekening en risico van de private partijen zal worden uitgegeven.

Verschillende geïnterviewden geven ook aan dat de mate van vertrouwen omgekeerd evenredig is met de dikte van het contract.

Wat ook vaak naar voren kwam in veel gesprekken is dat het goed is dat vertegenwoordigers van de deelnemende pps partijen uit de onderhandelingsrol komen en goed gaan samenwerken. Dit is in alle bestudeerde projecten onder andere beoogt te bewerkstellingen door een buiten de gemeentelijke organisatie staande projectorganisatie op te richten. Deels zitten hier onafhankelijke, door alle pps partijen aangetrokken medewerkers in, deels wordt van de “gedetacheerde” mensen verwacht dat ze voor hun project gaan en minder aan de leidraad van de achterban lopen.

#### 2<sup>e</sup>. beschikkingsmacht over de grond

Dit is een succesfactor die ook door alle geïnterviewden als buitengewoon belangrijk wordt aangemerkt. Echter vaak pas nadat er expliciet naar gevraagd werd. Dit kan verklaard worden doordat de meeste geïnterviewden aangaven dit min of meer randvoorwaardelijk te achten. Maar indien het hier schort, wordt het wel zeer problematisch. Daarom valt er hier bij de succesfactoren ook niet zo veel over te stellen. Het is essentieel dat dit goed voor elkaar is. Gaat het hier bij aanvang of verderop in het proces mis, dan kom je daarmee aan de levensader van het project.

Meestal is bij aanvang een substantieel aandeel in het projectgebied in eigendom van de pps partijen. Als de samenwerkingsrelatie ook contractueel is bestendigd, dan blijkt dat de pps partijen vaak voor de verwerving van de overige benodigde eigendommen strategische en tactische afspraken maken (bouwsteen 11). Een marktpartij kan veelal goedkoper verwerven is een veel gehoorde stelling en een gemeente heeft weer meer instrumenten om onwillige grondeigenaren te dwingen<sup>108</sup>.

Als het gehele projectgebied in eigendom is van de pps partijen dan valt er door middel van locatiesynergie ook meerwaarde te behalen (bouwsteen 9). Voorzieningen versus woningen, infra/bereikbaarheid versus leefbaarheid, verlieslocaties versus winstlocaties etc.

Helemaal in het begin van het project, of eigenlijk nog voor de initiatieffase, dient al goed nagedacht te worden over strategische eigendomsposities (bouwsteen 11). Dan is er nog geen zicht op een eventuele publiek-private samenwerking, laat staan of de private partijen al gecontracteerd zijn. Maar een gemeente kan al wel heel nadrukkelijk een grondpositie proberen te verwerven via derde partijen. Zo kan bijvoorbeeld samengewerkt worden met een partij als de Dienst Landelijk Gebied (DLG)<sup>109</sup> of een bevriende en in het gebied eigendom hebbende corporatie. Als de eigendommenkaarten van de gemeente en deze partijen naast elkaar gelegd worden, dan is het heel goed mogelijk dat men bezittingen heeft die voor de andere partij interessant zijn. En in het verlengde daarvan kan het heel goed werken als een partij als DLG voor een gemeente gronden opkoopt. Dit lijkt bij kadastrale recherche veel onschuldiger dan de situatie waarbij de gemeente in een bepaald gebied steeds meer grond in eigendom verwerft. Kortom strategisch nadenken over welke grondposities noodzakelijk zijn en tevens goed nadenken over met welke partijen men in die voorfase al strategisch wil samenwerken op het gebied van verwervingen.

In het verlengde daarvan ligt het zogenaamde eigendomsgevoelig ontwerpen (bouwsteen 12). Dit is normaal binnen private partijen en ongebruikelijk in gemeentelijke praktijken. Het heeft alles te maken met de opdracht die een stedenbouwkundige krijgt van de projectleider. Als een kaart wordt overhandigd met daarop het projectgebied en een lijstje met daarop stedenbouwkundige wensen dan gaat de stedenbouwkundige het ideale ontwerp maken binnen die randvoorwaarden. Daar is ook niets mis mee, dat is volstrekt normaal. Maar als dan later blijkt dat de lucratieve plandelen buiten de eigendomsposities van de pps partijen is gesitueerd en wellicht zelfs op grond is gesitueerd van de marktpartij die niet mee wil doen in de publiek-private samenwerking dan zal om planeconomische redenen verzocht worden de plannen te wijzigen. Strijd valt de projectorganisatie ten deel en er is een stedenbouwkundige die zijn “kind” verdedigt. Veel efficiënter is het om bij de opdrachtverstrekking de eigendommenkaart ook als uitgangspunt te nemen en ontwerper en planeconoom samen het proces van “tekenen en rekenen” te laten doormaken. Naast de eigendomsposities zijn dan ook de kabels en leidingen en aanverwante uiterst kostbare onderwerpen inzichtelijk op het

---

<sup>108</sup> Instrumenten liggend in de Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet en sinds kort ook de Wet ruimtelijke ordening.

<sup>109</sup> Rijksdienst die onder het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij valt.



moment dat de eerst pennenstreken aan het papier worden toevertrouwd. Het leidt tot een product dat veel realistischer is en helemaal niet kwalitatief minder hoeft te zijn.

Eigendom is essentieel. De problemen die hier kunnen ontstaan komen bij par. 4.9 aan de orde, waar de problemen die de praktijk ervaart worden toegelicht.

#### 3<sup>e</sup>. Creativiteit en flexibiliteit.

Ook dit succescluster werd door alle partijen genoemd en belangrijk gevonden.

Ook werd aangegeven dat contracten het juiste evenwicht dienden te bevatten tussen het helder vastleggen van de essentialia van de samenwerkingsovereenkomst en tevens voldoende flexibiliteit dienden mogelijk te maken om in te kunnen blijven spelen op veranderende omstandigheden (bouwstenen 6, 10 en 11). Velen verwezen daar naar de huidige mondiale kredietcrises die ten tijde van het aangaan van de samenwerking niet te voorspelen was geweest. En dan met name niet de consequenties voor de projecten, zoals duurdere en moeilijkere financieringsconstructies, een afnemende vraag op dit moment in de woningmarkt en huiver in de kantorenmarkt en bedrijvenmarkt.

Veelal regelt de samenwerkingsovereenkomst het project op hoofdlijnen en wordt er met in achtname van deze hoofdlijnen in de ontwikkelings- en realisatieovereenkomsten per deelgebied een gedetailleerde invulling gegeven aan de samenwerkingsovereenkomst. Alle geïnterviewden spreken hun afschuw uit van de ordners dikke contracten die zij in hun carrière hebben meegemaakt, waarbij alles juridisch is dichtgetimmerd. Het getuigt enerzijds van een gebrek aan vertrouwen tussen partijen en anderzijds legt het ook een enorme claim op de essentiële flexibiliteit in de toekomst van het project. En daarmee is het gelijk een bron van potentiële conflicten in de toekomst, aangezien het toch niet zo zal verlopen als de juristen nu hebben voorspeld en vastgelegd.

Verschillende geïnterviewden gaven aan dat de positie van “de jurist” in het proces ook essentieel is. Enerzijds moet de jurist onderdeel uitmaken van het team, zodat de geest van de onderhandelingen ook in de contracten neergelegd kan worden, anderzijds moet de jurist niet onderhandelen. Vele geïnterviewden geven aan dat als de juridische invloed in de onderhandelingen te groot wordt de slagingskans af neemt. Maar tevens vindt een ieder ook weer wel van belang dat partijen niets voor zich uit moeten schuiven en de afspraken helder juridisch in een contract dienen te verwoorden. Maar zoals gezegd, dat hoeft een flexibele samenwerking niet in de weg te staan. Er moet ook voldoende flexibiliteit zijn om in deelprojecten van marktpartij te kunnen veranderen. Niemand zit op een gijzeling te wachten, zoals een geïnterviewde van een marktpartij opmerkte. En door een flexibele samenwerkingsorganisatie na te streven schept men gelijk de ruimte waarbinnen de creativiteit mooie dingen kan opleveren. Voor creatieve inbreng en innovatieve oplossingen is absoluut vereist dat marktpartijen de stellige overtuiging hebben dat de gemeente vertrouwelijk met deze kostbare kennis omgaat.

#### 4<sup>e</sup> borging van de context

Hier geldt dat de aandacht voor draagvlak, de essentiële kennis van de markt, van de behoeften van de eindgebruiker en het gegeven dat de belangen van partijen in de doelstellingen van partijen helder verwoord moeten zijn, breed herkend werden ((bouwstenen 1, 2, 13). Interactieve participatie is zwaar ingezet bij een enkel project (bouwsteen 14), terwijl de integratie van beleid niet echt werd herkend (bouwsteen 8). Alle geïnterviewden gaven aan veel aandacht en energie te steken in het draagvlak van de verschillende achterbannen (bouwsteen 13).

#### 5<sup>e</sup>. organisatie en proces

De bouwstenen die hier staan opgenomen (nrs. 3, 4, 22 t/m 27) en die gezamenlijk toewerken naar deze succesfactor werden uiteindelijk allemaal wel door een geïnterviewde genoemd en na het noemen ervan door iedereen ook herkend. De succesfactor wordt een warm hart toegedragen, maar het leeft gewoon minder dan de eerste drie succesfactoren. Iedere geïnterviewde had wel een stokpaardje in deze categorie.

#### Resumerend.

In z'n algemeenheid kan gesteld worden dat de succesfactoren en de daar onder liggende bouwstenen door de geïnterviewden goed herkend werden. Hieronder is de matrix, die ook bij de beantwoording van de onderzoeksvragen I en II is gebruikt, nu met de uitkomsten van onderzoeksvraag III gevuld.

De verschillen die daaruit naar voren komen, kunnen wel verklaard worden.

Zo is het eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen (bouwsteen 12, succesfactor beschikkingsmacht over de grond) minder aan de orde in Amersfoort en Twente, omdat daar de benodigde gronden grotendeels al verworven zijn resp. al bij de pps partijen in eigendom waren.

Groningen scoort wat slechter bij de succesfactor vertrouwen, hetgeen wellicht verklaard kan worden door het gegeven dat hier sprake is van een gedwongen huwelijk met vier marktpartijen en er met de “Twentse maffia” nog in het geheel geen zicht is op een deal.

De succesfactor creativiteit en flexibiliteit werd door alle geïnterviewden zelfs op het niveau van de bouwstenen herkend.

De vierde succesfactor, borging context in het proces, werd door alle geïnterviewden gedeeld. Twee bouwstenen vertonen echter grote verschillen met de overige bouwstenen.

Bouwsteen 8, integratie van beleid, werd massaal “genegeerd”. In de gesprekken is daar op doorgevraagd en daaruit bleek dat men er van uitgaat dat dit achter de gemeentelijke doelstellingen (verborgen) zit. Wellicht kan dit verklaard kan worden uit het feit dat de geïnterviewden echte gebiedsontwikkelaars zijn. Als beleidsmakers binnen gemeentelijke organisaties met deze bouwsteen geconfronteerd zouden worden, dan is de verwachting dat de uitkomst een geheel andere is. Punt van aandacht is wel dat binnen gemeentelijke organisaties deze integratie goed geborgd dient te zijn.

Bouwsteen 14 (interactieve participatie) komt met name aan de orde in Twente en wordt door de niet project-gebonden geïnterviewden ook benoemd als zijnde belangrijk voor het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. In Maastricht vindt ter uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure “concurrentie gerichte dialoog” wel een intensieve zienswijze procedure met de bevolking en belangenorganisaties plaats, maar dat is op basis van drie uitgekristalliseerde plannen.

#### 4. gemeentelijke praktijk

OV I		OV II	OV III SF in praktijk cases						OV IV						OV V	
bouwstenen en succesfactoren		Eur.	A	H	G	T	M	X	invloed Europees aanbestedingsrecht in	A	H	G	T	M	X	aanbev
primair	secundair	aanbest							de praktijk							elingnr
beschikkingsmacht over de grond																
9. locatiesynergie	crea&flexi	X	√	√	√	√	√	√								
11. strategische eigendomsstrategie	org&proces	X	√	√	√	√	√	√								
12. eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen	crea&flexi	0		√	√		√	√								
vertrouwen																
2. acceptatie individuele doelstellingen pps partijen	--	0	√	√		√		√								
5. wederzijdse erkenning benodigde kwal. en prof.	borg.context	0	√			√	√	√								
17. transparantie	org&proces	0	√	√	√	√		√								
18. meerjarige samenwerking	--	0	√	√		√	√	√								
19. continuïteit in bemensing	org&proces	0	√	√	√	√		√								
20. klik tussen mensen (key players)	--	X	√	√		√		√								
21. gelijkwaardigheid pps partijen	--	0		√		√		√								
creativiteit en flexibiliteit																
6. flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen	org&proces	X	√	√	√	√	√	√								
10. financial engineering	org&proces	X	√	√		√	√	√								
15. planoptimalisatie	org&proces	X	√	√	√	√	√	√								
16. vroege selectie marktpartijen	org&proces	+	√	√	√	√	√	√								
borging context in proces																
1. heldere, kenbare doelstellingen pps partijen	vertrouwen	+	√	√	√	√		√								
7. marktkennis	--	+	√	√		√	√	√								
8. integratie van beleid	crea&flexi	0														
13. politiek & maatschappelijk draagvlak	org&proces	0	√	√	√	√	√	√								
14. interactieve participatie	--	0				√		√								
organisatie & proces																
22. ritsen van procedures	--	0				√	√	√								
23. implementatie van Eur. en nat. aanbestedingsrecht	--	+	√	√			√	√								
25. knip proces in fasen	crea&flexi	0	√	√	√	√	√	√								
27. juiste samenwerkingsvorm kiezen	--	0	√	√		√	√	√								
24. goede, flexibele vooral procesmatige contract	crea&flexi	X		√		√	√	√								
26. matchen van tijdshorizon project en samenwerking	crea&flexi	0				√		√								
4. meerwaarde pps	vertrouwen	0	√			√	√	√								
3. wederzijds profijt beginsel	vertrouwen	0	√			√		√								
		√ = HERKENBAAR    0 = GEEN INVOED    X = VERSLECHTERING    + = VERBETERING														
		A = AMERSFOORT    H = HENGLO    G = GRONINGEN    T = TWENTE    M = MAASTRICHT    X = NIET PROJECT GEBONDEN GEÏNTERVIEWDEN														

### 4.9. effecten Europees aanbestedingsrecht, beantwoording onderzoeksvraag IV

Ter beantwoording van onderzoeksvraag IV is aan alle geïnterviewden gevraagd welke effecten zij ervaren van het Europese aanbestedingsrecht op de publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. De resultaten ervan zullen in deze paragraaf worden verwoord en wederom in de matrix die ook bij de eerste drie onderzoeksvragen in ingevuld worden opgenomen.

#### **Beschikkingsmacht over de grond**

Nadrukkelijk noemden alle geïnterviewden hier de nadelige effecten van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zoals besproken in par. 3.3, op de praktijk van publiek-private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Men is buitengewoon huiverig voor de mogelijkheid dat de publiek-private samenwerking zelf, de productierechten in z'n geheel, aanbestedingsplichtig worden verklaard door de Europese rechter. Sommigen geven zelfs aan dat daardoor de bouwproductie wel eens in gevaar zou kunnen komen in Nederland. Anderen vermoeden dat de binnenplanse verevening tussen lucratieve plandelen en de minder lucratieve plandelen zal afnemen ten gevolge van deze mogelijke ontwikkeling en dat is dan zoals iemand omschrijft "de dood in de pot" (bouwsteen 9).

Niet zo zeer het feit dat de traditionele werkzaamheden moeten worden aanbesteed houdt de geïnterviewden bezig, maar veel meer de situatie dat een gemeente moet aanbesteden en de gronden in eigendom zijn van een private partij die zich beroept op het zelfrealisatierecht gecombineerd aan een weigering een doorgelegde aanbestedingsplicht te accepteren. Het probleem zit ook in wat er dan wordt aanbesteed als marktpartijen een grondpositie hebben. Als de aanbesteding verricht moet worden inclusief het recht op zelfrealisatie van de zich ingekochte marktpartijen, dan is de kans dat hier veel marktpartijen op intekenen klein.

Los van de sombere toekomstverwachtingen leidt de onduidelijkheid op het gebied van het Europese aanbestedingsrecht tot vertragingen in de verschillende projecten (bouwstenen 11 en 12). In ieder project wordt weer een "dure" advocaat om een advies gevraagd. Deze beroepsgroep weet het echter ook niet volstrekt zeker. Dat heeft onder andere tot gevolg dat het maximaal haalbare momenteel is dat een advocaat aan het einde van zijn advies vermeld dat een en ander "*verdedigbaar is*". Het leidt tot vertraging. Onduidelijk is of er nu juist meer verworven moet worden (inclusief inzet van het onteigeningsmiddel) om Scala-effecten te voorkomen, of nu juist minder omdat de grondpositie van de gemeente weer niet te substantieel mag zijn. Dan mag namelijk volgens Bregman weer de aanbestedingsplicht niet doorgelegd worden.

Kortom deze succesfactor ondervindt veel negatieve invloed volgens de geïnterviewden.

#### **Vertrouwen**

Ook hier is men bijna unaniem verontrust over. De huidige lijn van de jurisprudentie betreffende het Europese aanbestedingsrecht leidt tot bedreiging van de door velen als buitengewoon belangrijk ervaren vertrouwensrelatie in de publiek-private samenwerking. Hoewel enkele geïnterviewden ook wel weer een nuancering aanbrengen dat de "ons kent ons" cultuur ook wel weer zijn schaduwzijden heeft, vinden de meeste geïnterviewden toch echt dat de samenwerking op zich, de publiek-private samenwerking niet aanbestedingsplichtig moet worden. Het is toch essentieel dat je de meerjarige samenwerking aangaat met een marktpartij waar je, eigenlijk op voorhand, al vertrouwen in hebt (bouwsteen 18).

Op zich is het wel bijzonder dat de bouwstenen die de geïnterviewden hebben aangedragen bij onderzoeksvraag III niet echt last hebben van de Europese aanbestedingsregels, terwijl het overheersende gevoel bij de geïnterviewden over het algemeen een veel somberder beeld te zien geeft. Enkelen gaven ook aan dat de bouwstenen ook niet goed, of eigenlijk helemaal niet in selectie- en gunningcriteria te verwerken zijn, waardoor op deze, op zich voor de publiek-private samenwerking wezenlijke succesfactor, niet goed te sturen valt.

De bouwstenen die nog specifiek genoemd werden waren nr. 5 de wederzijdse erkenning van benodigde kwaliteiten en professionaliteit. Een van de geïnterviewden gaf buiten het verslag om als voorbeeld dat je op zoek bent naar je ideale huwelijkspartner. Je zorgt dat je onder de mensen komt en bij de ene beeldschone potential A voel je niets en bij de andere minder mooie potential B is de klik er ineens, is de vonk er. Bij een dating screening via internet zou A er uitgekomen zijn en B niet. Volgens hem dreigt het ook met aanbestedingsprocedures. Vooraf moet je jouw ideale partner beschrijven en als je dat goed doet komt de partij die er het dichtst bij in de buurt komt uit de aanbestedingsprocedure, Maar dat hoeft absoluut niet de partij te zijn waarmee je vrijwillig in zee zou zijn gegaan.

Voor de benodigde kwaliteiten en professionaliteit zijn eigenschappen, vaardigheden benodigd die zich moeilijk in criteria vooraf laten vastleggen. Voor bouwsteen nr. 20, de klik tussen mensen, geldt hetzelfde.

#### **creativiteit en flexibiliteit**

Een opmerkelijk gegeven is dat als gemeenten zich sterk op de laagste prijs focussen in aanbestedingsprocedures, dit bij marktpartijen leidt tot een verlaagde creativiteit. Althans men brengt minder makkelijk en snel innovatieve

technologieën in die tot lagere stichtingskosten kunnen leiden, aangezien dit dan tot gevolg heeft dat de te betalen grondprijs, via de residuele rekenmethode, omhoog gaat. Een zeer ongewenst en wellicht onbedoeld neveneffect. Men betaalt als het ware voor de inbreng van eigen goede ideeën (bouwsteen 15).

Doordat bij een Europese aanbestedingsprocedure al relatief vroeg in het proces zaken vastgelegd moeten worden, leidt de Nederlandse praktijk ertoe dat contractueel de zaken helemaal dichtgetimmerd worden en er van enige flexibiliteit in het verdere proces geen sprake meer is (bouwsteen 6).

Onder de bouwsteen planoptimalisatie (bouwsteen 15) is de kritiek van de geïnterviewden gebracht betreffende de gevolgen van een onzekere gemeente. Onzekerheid over of en hoe er Europees aanbesteed moet worden, gepaard gaande met voor “duizend ankers” liggende juridische adviezen, leidt tot planvertraging en risicomijdend gedrag. Beide komen de kwaliteit van het eindproduct niet ten goede. Overigens moet hierbij nog opgemerkt worden dat in Amersfoort en Maastricht deze nadelen in het project niet herkend werden, Amersfoort besteedt niet aan en Maastricht voert een met creativiteit doordrenkte procedure. Maar geïnterviewden gaven aan dit in andere pps projecten die zij in hun lange carrière hebben meegemaakt, wel te herkennen.

##### **borging context in proces**

Hier geldt het omgekeerde van wat bij de vorige 3 succesfactoren is geconstateerd, namelijk dat het Europese aanbestedingsrecht hier een positief effect teweeg brengt. Dit speelt met name bij de doelstellingen en de marktkennis (bouwstenen 1 en 7). Doordat de Europese aanbestedingsprocedures vroeg in het proces plaats hebben, worden partijen, met name de gemeente, gedwongen vroegtijdig over programmering, scope, beleidsdoelen, targets, kwaliteiten, marktpositionering etc. na te denken. Iets dat helaas zonder deze Europese stok achter de deur veel te weinig en veel te laat gebeurt.

In het verlengde daarvan is het ook een goede zaak dat marktpartijen zo vroegtijdig in het proces interveniëren en de wensen van de eindgebruiker kunnen inbrengen. Zo worden plannen realistischer en neemt de haalbaarheid toe.

##### **organisatie en proces**

Implementatie van het Europees aanbestedingsrecht in de besluitvorming is natuurlijk een goede zaak vinden de meeste geïnterviewden. Toch valt ook hier kritiek te beluisteren. Zo uiten alle geïnterviewden kritiek op de hoge kosten voor marktpartijen in de Europese aanbestedingsprocedures. Het project A2 Maastricht spant de kroon. Daar strijden nu drie consortia tegen elkaar en de consortia hebben ieder ongeveer 9 miljoen euro aan voorbereidingskosten gemaakt, waar ze ieder een vergoeding van 3 miljoen euro tegen over hebben staan. Dat is heel veel geld, hetgeen door de verliezende marktpartijen weer in andere projecten goed gemaakt dient te worden. Dit is een punt dat absoluut niet voldoende onderkent wordt binnen gemeentelijke kringen. In de inleiding is een hartekreet van een van de geïnterviewden opgeschreven waar hij zijn afschuw uitspreekt over een aanbestedingen waar aan 23 marktpartijen is gevraagd een plan van aanpak in te dienen (bouwsteen 23).

Ten aanzien van de concurrentiegerichte dialoog kan opgemerkt worden dat twee geïnterviewden hierover aangeven dat partijen zo tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden, waardoor marktpartijen zich tijdens de dialoog strategisch zullen gaan opstellen. En dat staat natuurlijk weer haaks op de bedoeling van de procedure (bouwsteen 23).

Ten aanzien van de Nederlandse praktijk van contractering na Europese aanbestedingsprocedures geven ook verschillende geïnterviewden aan dat de zaken veel te gedetailleerd geregeld worden, met als gevolg dat er geen flexibele organisatie komt te staan en er zo ook een schijnzekerheid ontstaat. Als er sprake is van een meerjarige samenwerking dat weet je zeker dat het proces aan het einde van de samenwerking anders verloopt dan bij aanvang voorspeld en vastgelegd kan worden. Door zo verplicht jarenlang aan elkaar vast te zitten, houden pps partijen elkaar in gijzeling (bouwsteen 24).

Een laatste nadeel dat hier wordt vermeld is dat een marktpartij na gunning zeker is van zijn productierechten en de prikkel om te presteren afneemt. Het Europese aanbestedingsrecht mag dan wel bedoeld zijn om het marktmechanisme te laten werken, hetgeen ook zo is, maar als daarmee een productierecht van vele jaren wordt binnen gehaald dan schiet de procedure z'n doel voorbij (bouwstenen 24 en 26).

##### **Resumerend.**

Deze vierde onderzoeksvraag heeft een nadrukkelijk relatie met de tweede onderzoeksvraag. Welke invloed heeft het Europese aanbestedingsrecht volgens de theorie op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en welke invloed wordt door de geïnterviewden ervaren.

Het beeld uit de bestudeerde literatuur wordt wel op hoofdlijnen bevestigd door de geïnterviewden, zij het dat bepaalde aspecten wat heftiger worden uitgelicht.

De geïnterviewden ervaren bij de succesfactor beschikkingsmacht over de grond veel negatieve invloed ten gevolge van het Europese aanbestedingsrecht en specifiek ten gevolge van de onduidelijke uitleg van de uitspraken van het Hof van Justitie in deze. Tengevolge van het aanbesteden van onderdelen van het gehele project, neemt de kracht van de

#### *4. gemeentelijke praktijk*

---

onderlinge verevening in het project af. Dit wordt door velen als een echt slechte invloed van het Europese aanbestedingsrecht ervaren.

Indien de publiek-private samenwerking op zich moet worden aanbesteed, dan “houden de meeste geïnterviewden hun hart vast”. Zij schatten in dat dit de vertrouwensband, die tussen de pps partijen moet bestaan, in ernstige mate bedreigt. De onzekerheid over de uitleg en de reikwijdte van het Europese aanbestedingsrecht leidt tot vertraging en risicomijdend gedrag, hetgeen volgens de geïnterviewden voor het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling een buitengewoon slechte zaak is.

En de manier waarop veel gemeenten in de Nederlandse praktijk met de Europese aanbestedingsprocedures om gaan, leidt enerzijds tot te hoge kosten voor marktpartijen en anderzijds door de wijze waarop een en ander juridisch wordt vastgelegd tot een verstarring van het proces.

De in de bestudeerde literatuur gevonden positieve invloeden bij de succesfactor borging context in het proces worden volstrekt gedeeld door de geïnterviewden.

#### 4. gemeentelijke praktijk

OV I		OV II	OV III SF in praktijk cases						OV IV						OV V		
bouwstenen en succesfactoren		Eur.	A	H	G	T	M	X	invloed Europees aanbestedingsrecht in de praktijk	A	H	G	T	M	X	aanbev elingnr	
primair	secundair	aanbest															
beschikkingsmacht over de grond																	
9. locatiesynergie	crea&flexi	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	afnemende mogelijkheid van verevening	X	X	X	X		X		
11. strategische eigendomsstrategie	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	botsing Europees aanbestedingsrecht met zelfrealisatie	X		X			X		
12. eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen	crea&flexi	0		✓	✓		✓	✓									
vertrouwen																	
2. acceptatie individuele doelstellingen pps partijen	--	0	✓	✓		✓		✓	risico niet de ideale partij te selecteren	X			X		X		
5. wederzijdse erkenning benodigde kwal. en prof.	borg.context	0	✓			✓	✓	✓									
17. transparantie	org&proces	0	✓	✓	✓	✓		✓									
18. meerjarige samenwerking	--	0	✓	✓		✓		✓	vervreemding tussen mensen								
19. continuïteit in bemensing	org&proces	0	✓	✓	✓	✓		✓									
20. klik tussen mensen (key players)	--	X	✓	✓		✓		✓		X	X		X		X		
21. gelijkwaardigheid pps partijen	--	0		✓		✓		✓									
creativiteit en flexibiliteit																	
6. flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	afgeremde creativiteit		X	X	X	X	X		
									vroeg in proces te gedetailleerd > minder flexibiliteit		X	X	X		X		
10. financial engineering	org&proces	X	✓	✓		✓	✓	✓	onzekerheid gem. > vertraging, risicomijdend gedrag								
15. planoptimalisatie	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓		X	X	X			X		
16. vroege selectie marktpartijen	org&proces	+	✓	✓	✓	✓	✓	✓									
borging context in proces																	
1. heldere, kenbare doelstellingen pps partijen	vertrouwen	+	✓	✓	✓	✓		✓	er wordt eerder over doelstelling nagedacht de markt wordt eerder geconsulteerd			+	+	+	+		
7. marktkennis	--	+	✓	✓		✓	✓	✓		+	+		+	+	+		
8. integratie van beleid	crea&flexi	0															
13. politiek & maatschappelijk draagvlak	org&proces	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓									
14. interactieve participatie	--	0				✓		✓									
organisatie & proces																	
22. ritsen van procedures	--	0				✓	✓	✓	leidt tot hoge kosten bij marktpartijen concurr.ger.dialog > partijen tegen elkaar uitgespeeld		X	X	X	X	X		
23. implementatie van Eur. en nat. aanbestedingsrecht	--	+	✓	✓			✓	✓				X				X	
25. knip proces in fasen	crea&flexi	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	partijen houden elkaar in gijzeling afnemende daadkracht marktpartijen na gunning								
27. juiste samenwerkingsvorm kiezen	--	0	✓	✓		✓	✓	✓									
24. goede, flexibele vooral procesmatige contract	crea&flexi	X		✓		✓	✓	✓		X	X	X			X		
26. matchen van tijdshorizon project en samenwerking	crea&flexi	0				✓		✓			X	X			X		
4. meerwaarde pps	vertrouwen	0	✓			✓	✓	✓									
3. wederzijds profijt beginsel	vertrouwen	0	✓			✓		✓									
		✓ = HERKENBAAR    0 = GEEN INVOED    X = VERSLECHTERING    + = VERBETERING															
		A = AMERSFOORT    H = HENGELO    G = GRONINGEN    T = TWENTE    M = MAASTRICHT    X = NIET PROJECT GEBONDEN GEÏNTERVIEWDEN															

## 5. tot slot

### 5.1. Inleiding

Na al deze theorie en praktijk is nu het moment om de uitkomsten van de verschillende onderzoeksvragen in onderling verband te beschouwen (par. 5.2) en ter beantwoording van onderzoeksvraag V aanbevelingen te formuleren (par. 5.3), om ten slotte, alles overziende een eindconclusie te trekken ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag. En daarmee is de cirkel, die in H 1 begonnen is met het formuleren van de centrale onderzoeksvraag en vijf (deel)onderzoeksvragen, weer rond (par 5.4).

### 5.2. synthese

In deze paragraaf zullen per succesfactor de uitkomsten van de vier overige onderzoeksvragen in onderling verband geanalyseerd worden en zullen als aanloop naar de eindconclusie in par. 5.4 de eerste deelconclusies worden getrokken.

#### **beschikkingsmacht over de grond**

Deze bij onderzoeksvraag I geformuleerde succesfactor was vroeger een logische randvoorwaarde, waar niet lang bij stil werd gestaan. Met name niet omdat de gemeente gewoon de grond aankocht en na bouw- en woonrijp maken doorverkocht aan een marktpartij of woningbouwcorporatie die de opstallen realiseerde. Sinds enkele decennia is dit niet meer het geval en kopen marktpartijen zich massaal in en hebben ook vele corporaties de core business opgerekt richting projectontwikkeling met een actief grondbeleid (zelf grond in eigendom willen hebben). Breed wordt nog steeds aanvaard dat eigendom van de gronden een machtspositie schept die onder de huidige Nederlandse wetgeving nog steeds voor een succesvolle stedelijke gebiedsontwikkeling noodzakelijk is. In het kader van deze studie is dat in tweeërlei opzicht iets genuanceerd. Ten eerste is het voldoende, indien de gemeente in een publiek-private samenwerking de gebiedsontwikkeling wil realiseren dat de pps partijen het eigendom over de benodigde gronden hebben. Dan is locatiesynergie (bouwsteen 9) pas goed mogelijk. Derhalve dient over de vraag welke eigendommen benodigd zijn en hoe er verworven wordt, vroegtijdig strategisch nagedacht worden (bouwsteen 11) en zal op de tekentafel van de ontwerper tevens een eigendommenkaart liggen (bouwsteen 12). Ten tweede moet de nieuwe op 1 juli 2008 van kracht geworden grondexploitatiewet nog bewijzen of gemeenten hiermee voldoende instrumenten hebben gekregen om regie over het gebied en het proces te kunnen voeren, zonder dat zij respectievelijk de pps partijen het eigendomsrecht hebben van de gronden die getransformeerd dienen te worden.

Bij onderzoeksvraag II bleek dat in de literatuur de combinatie beschikkingsmacht over de grond en de Europese aanbestedingsregels met bijbehorende jurisprudentie van Nederlandse en Europese rechters de laatste jaren “hot” waren. De beschikkingsmacht over de grond houdt in dat men beslissingbevoegdheden heeft en uit de jurisprudentie en literatuur volgt dat een gemeente maar niet zo met iedere marktpartij in zee kan gaan. Er moet vaak aanbesteed worden en de marktpartij die zo geselecteerd wordt, moet de werken kunnen uitvoeren. Onduidelijkheid bestaat er momenteel volgens de theorie over de vraag of alleen openbare voorzieningen moeten worden aanbesteed of dat de publiek-private samenwerking op zich moet worden aanbesteed. Daarnaast lijkt het Europese aanbestedingsrecht te botsen met het in Nederland bestaande recht op zelfrealisatie van de grondeigenaar. Alle drie de hiervoor genoemde bouwstenen (9, 11 met name en 12 enigzins) ondervinden hiervan een negatieve invloed.

Bij onderzoeksvraag III bleek dat de geïnterviewden allen van mening waren dat op dit moment nog steeds het eigendom essentieel is voor een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces. Daarmee kan vastgesteld worden dat deze succesfactor (onderzoeksvraag I) in de praktijk (onderzoeksvraag III) wordt herkend.

Bij onderzoeksvraag IV is onderzocht of de geïnterviewden in hun project en in hun praktijk als gebiedsontwikkelaar invloed van het Europese aanbestedingsrecht op deze succesfactor ervaren. Volgens de theorie is de invloed bij deze succesfactor negatief, hetgeen volmondig wordt onderstreept door de geïnterviewden. Allen herkennen de onduidelijke situatie die momenteel is ontstaan door de jurisprudentie over dit onderwerp, zij het dat Twente en Maastricht het op onderdelen om begrijpelijke redenen niet in hun project herkennen.

In feite gaat het er bij deze succesfactor om dat de gemeente weer de spin in het web wordt en regie op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling heeft. Traditioneel werd dit bereikt door de inkoop van de benodigde gronden, hetgeen



zonder concurrenten op de grondmarkt redelijk eenvoudig en goedkoop kon geschieden. Nu bestaat er concurrentie op de grondmarkt, inclusief prijsverhogende effecten en dreigt de regie bij de gemeente te verdwijnen.

Er zijn globaal twee oplossingsrichtingen om te bereiken dat de integrale regie weer terug komt bij de gemeente. Enerzijds door de mogelijkheden die de nieuwe grondexploitatiewet biedt. Dan zou de gemeente theoretisch ook geen grondposities meer nodig hebben. Twijfel bestaat of dit in volle omvang tot een succes leidt, aangezien de verliesgevende grondexploitaties zo nooit spontaan tot ontwikkeling zullen komen. Locatiesynergie (bouwsteen 9) komt dan ook niet meer tot volle wasdom.

De tweede oplossingsrichting ligt in het loskoppelen van ontwikkelrechten en eigendomsrechten. En daarmee staat direct het zelfrealisatierecht zoals dat in de Nederlandse jurisprudentie is ontstaan ter discussie. Gedacht kan worden aan een wijziging van de Onteigeningswet en aan oplossingen zoals in Spanje zijn doorgevoerd. Daar hanteert men een vorm van stedelijke ruilverkaveling, het zogenaamde Valenciaanse model<sup>110</sup>. Dit houdt kort gezegd in dat een gemeente los van haar eigen eigendomssituatie in een projectgebied een ontwikkelrecht Europees aanbesteed. De ontwikkelaar, in dit verband urbanisator genoemd, die zo geselecteerd wordt biedt de verschillende private grondeigenaren de keuze tussen de uitbetaling van de waarde van de grond plus opstallen in geld of in de vorm van een bouwclaim. Bij versnipperd eigendom, hetgeen binnenstedelijk vrijwel altijd het geval is, biedt dit ongekende mogelijkheden. Het recht op zelfrealisatie bestaat niet, anders dan het accepteren van een bouwclaim en de ontwikkelaar heeft gelijk de beschikkingsmacht over de gronden. Het treedt buiten het onderzoeksgebied van deze scriptie, maar het is een onderzoek voor de Nederlandse praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling meer dan waard!<sup>111</sup>

### **vertrouwen**

Bij onderzoeksvraag I is in de theorie redelijk vaak de succesfactor vertrouwen gevonden. Er zit een grote verscheidenheid aan bouwstenen onder die enerzijds te maken heeft met de organisaties die in de pps samenwerken en anderzijds met de mensen die in de pps samenwerken.

Voor de organisaties blijkt uit de literatuur dat het hier essentieel is dat men elkaar nodig heeft (bouwsteen 5), met andere woorden behoefte heeft aan de kennis en ervaring die iedere specifieke pps partij met zich mee brengt. Men moet elkaar aanvullen, zoals een metselaar, timmerman en loodgieter elkaar aanvullen bij de bouw van een huis. Daarnaast moet iedere pps partij de doelstellingen van de andere pps partijen om deel te nemen aan de betreffende publiek-private samenwerking accepteren. Maatschappelijke en bedrijfseconomische doelstellingen liggen ver uiteen, in ieder geval in de beleavingswereld van de deelnemende partijen (bouwsteen 2). De samenwerking moet in alle opzichten transparant zijn, in ieder geval voor de deelnemende partijen (bouwsteen 17) en op gelijkwaardigheid gebaseerd zijn (bouwsteen 21). Dat zijn volgens de theorie bouwstenen voor het vereiste vertrouwen, hetgeen absoluut noodzakelijk is indien partijen een meerjarige samenwerking met elkaar afspreken (bouwsteen 18).

Op het persoonlijke vlak komen twee bouwstenen naar voren (nr. 19 en 20) die te maken hebben met de wijze waarop mensen binnen de publiek-private samenwerking met elkaar samenwerken. Er dient een klik te zijn tussen in ieder geval de key players, waardoor zaken eerder bespreekbaar worden gemaakt en opgelost worden. Dit omdat men niet alleen voor de eigen belangen opkomt, maar ook respect heeft voor elkaar en elkaars belangen en niet in de laatste plaats voor het gemeenschappelijke belang.

Bij onderzoeksvraag II is onderzocht of volgens de theorie het Europese aanbestedingsrecht op deze succesfactor invloed heeft. Het antwoord daarop is ontkennend. Noch positief, noch negatief is er veel invloed onderkend in de bestudeerde literatuur. Alleen ten aanzien van bouwsteen 20 (de klik tussen key players) kan geconstateerd worden dat die gaande het proces na aanbesteding moet ontstaan, daar valt niet op te selecteren.

Bij onderzoeksvraag III bleek dat de geïnterviewden, zonder enige uitzondering, vertrouwen tussen pps partijen en tussen de mensen werkzaam bij deze partijen als de belangrijkste succesfactor aanmerkten. De bouwstenen werden niet door iedereen spontaan genoemd, maar alle bouwstenen werden op zich wel door meerdere geïnterviewden herkend en benoemd.

En vrijwel iedere geïnterviewde schoot na voorgaande vaststelling gelijk door naar de vierde onderzoeksvraag en stelde in uiterst stellige bewoordingen dat met name de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake Roannen en Scala een zeer nadelige invloed kan hebben op de succesfactor vertrouwen. Als partijen niet meer een vrijwillig huwelijk aan kunnen gaan en via de aanbestedingsregels gekoppeld worden aan een partij die niet hun voorkeur heeft, dan gaat dat ten koste van deze essentiële succesfactor vertrouwen.

---

<sup>110</sup> Het betreft een wettelijke regeling die onder leiding van Javier Garcia-Bellido voor de regio Valencia is ontwikkeld.

<sup>111</sup> Zie ook het in bijlage II opgenomen gespreksverslag van dhr. Ashouwer, die zich een warm voorstander toont van onderzoek naar de mogelijke invoering van dit model in de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk.

Met name Kuenzli <sup>112</sup> heeft hier een uitvoerig en zeer genuanceerd standpunt over. Hij is van mening dat het zogenaamde Rijnlandse model van overleg en samenwerking veel beter in dit soort processen werkt dan het Angelsaksische model <sup>113</sup> dat veel meer op targets en aansprakelijkheden is gericht. En de huidige praktijk rondom Europees aanbesteden, inclusief de gretigheid waarmee de juristen in het algemeen en de advocatuur daarbinnen in het bijzonder zich daarop storten, is veel meer op de Angelsaksische werk- en handelswijze gebaseerd, terwijl de publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland veel meer op persoonlijke contacten, onderlinge relaties en vertrouwen is gebaseerd.

Met betrekking tot de bouwstenen bleek bij onderzoeksvraag II dat er weinig “te duchten” valt van de Europese aanbestedingsregels. Dat wordt eigenlijk ook bij onderzoeksvraag IV bevestigd, namelijk slechts enkele werden hier vermeld als zijnde bouwstenen die specifiek een negatieve invloed ondergaan van het Europese aanbestedingsrecht (alleen bouwstenen 5 en 20). En toch was het algemene gevoel dat de succesfactor vertrouwen zwaar “onder vuur ligt” van het Europese aanbestedingsrecht.

Wellicht dat hier sprake is van enige subjectieve gevoelens van onvrede waar in de inleiding over is gesproken. Velen gaven aan dat men graag met een bepaalde partij samenwerkte, omdat men hier goede ervaringen mee had in het verleden, in andere projecten. Bij doorvragen gaven ook meerdere geïnterviewden aan dat aanbesteden van openbare voorzieningen eigenlijk wel prima is, maar “dat ze van de publiek-private samenwerking op zich af moeten blijven”. En ook werd gaandeweg in de gesprekken vaak aangegeven dat aanbestedingen op zich ook wel goed zijn om de “ons kent ons” cultuur te doorbreken. Maar niet bij de selectie van marktpartijen voor de publiek-private samenwerking.

En toch kan daar wel een vraagteken bij gezet worden. Zeker als de mogelijke aanbestedingsprocedures (zie par. 3.2.3) op dit aspect doorgelicht worden. De niet openbare aanbestedingsprocedure heeft nu juist als kenmerk dat de aanbestedende dienst, in casu de gemeente, zelf een aantal marktpartijen kan selecteren om mee te doen aan de Europese aanbesteding. Dat kan onmogelijk de bouwsteen vertrouwen schade toebrengen. Mogelijk is ook dat de met een Europese aanbestedingsprocedure samenhangende proceduredtijd en procedurekosten die “weezin” oproept. Kennis bij gemeenten van Europese aanbestedingen en dan met name bij de opstelling van perfect onderscheidende selectie- en gunningcriteria en bijbehorende wegingsfactoren is wellicht ook onvoldoende aanwezig. En dat geheel overziende verzuchtte een enkele geïnterviewde “wat een omslachtige toestand om uiteindelijk diegene te kiezen die je vooraf al wilde”.

#### creativiteit en flexibiliteit

Bij de eerste onderzoeksvraag is onder andere deze derde succesfactor geformuleerd. Deze succesfactor heeft te maken met het vereiste dat, los van alle (Europese) procedurele verplichtingen, er uiteindelijk een publiek-private samenwerkingsorganisatie moet ontstaan uit de voor dit project meest geschikte private en publieke partijen, die creatief en innovatief het betreffende project verwezenlijkt. En aangezien het bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten veelal om meerjarige projecten gaat, dient de projectorganisatie ook zo ingericht te zijn, dat flexibel op veranderende omstandigheden ingespeeld kan worden. Dat geldt voor de wijze van samenwerking (bouwsteen 6), vroege selectie van marktpartijen waardoor er nog niet een door de gemeente uitgewerkt plan ligt, maar marktpartijen nog hun specifieke kennis kunnen inbrengen (bouwsteen 16) en project inhoudelijke aspecten als slimme financiële constructies kiezen (bouwsteen 10) en een continue drive naar planoptimalisatie (bouwsteen 15).

Onderzoeksvraag II heeft als uitkomst dat volgens de theorie drie bouwstenen invloed ondervinden van het Europese aanbestedingsrecht. De behoefte aan flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen (bouwsteen 6) en de noodzaak van een continu streven naar planoptimalisatie en financial engineering (bouwstenen 10 en 15) ondervinden een negatieve invloed van het Europese aanbestedingsrecht. Deels de Europese aanbestedingsregels zelf, maar met name vaak ook de toepassing ervan in Nederland leidt tot een bij aanvang van de publiek-private samenwerking helemaal dichtgetimmerd proces. Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat partijen elkaar meer dan 10 jaar gijzelen, zoals enkele geïnterviewden kernachtig uitdrukten en er een schijnzekerheid wordt gecreëerd. Hoe meer er inhoudelijk over een periode van 10 jaar gedetailleerd wordt afgesproken, hoe vaker en hoe eerder men bij elkaar zal moeten komen om afwijkingen van het contract te bespreken.

Positieve invloed is er op bouwsteen 16, namelijk de noodzaak voor een vroege selectie van marktpartijen. Dat is eigen aan het Europese aanbestedingsrecht en dit heeft tot gevolg dat pps partijen vroeg in het planproces overleggen en kennis, vaardigheden en belangen inbrengen.

<sup>112</sup> Zie het gespreksverslag met dhr. Kuenzli in bijlage II.

<sup>113</sup> Beide modellen geven een visie weer op maatschappelijk ordening, waarbij het Rijnlandse model meer uitgaat van overleg, samenwerking en een actieve overheidsbemoeienis op veel terreinen, terwijl het Angelsaksische model dat voort komt uit het Engels / Amerikaanse kapitalisme uitgaat van een afzijdige overheid en daarmee het recht van de sterkste. Naast de maatschappelijke ordening komen de begrippen ook voor in ondernemingsmodellen waar ze bijvoorbeeld een vertaling krijgen naar het streven naar continuïteit respectievelijk korte termijn winststreven. De huidige crises op de financiële markten kan hier natuurlijk niet helemaal mee verklaard worden, maar kan wel de verschillen in mentaliteit binnen Amerikaanse en Europese / Nederlandse financiële instellingen verklaren. Het voorgaande is echter wel een zwart / witte omschrijving van twee stromingen uit de psychologie en sociologie waar veel meer over te zeggen en schrijven valt - EL).

De succesfactor werd door alle geïnterviewden benoemd (onderzoeksvraag III) en bij onderzoeksvraag IV kwam net als in de theorie de afschuw van dichtgetimmerde contracten vrij massaal naar voren. Daarnaast werd als belangrijk probleem ervaren dat het hele proces van stedelijke gebiedsontwikkeling door de huidige onduidelijkheid ten gevolge van de bij de eerste bouwsteen besproken jurisprudentie en de daardoor ontstane onzekerheid bij met name gemeenten, in de vertraging schiet en gemeenten, maar deels ook marktpartijen, risicomijdend gedrag gaan vertonen.

En ook opmerkelijk was de ervaring bij geïnterviewden uit gemeentelijke kring en de verklaring van geïnterviewden uit de markt dat, soms onbedoelde, effecten van gunningcriteria en wegingsfactoren er bij marktpartijen toe leidden dat kostenbesparende innovatieve ideeën niet worden ingebracht, omdat daarmee de waarde van de door de marktpartijen van de gemeente aan te kopen grond hoger wordt en de marktpartij als het ware gestraft wordt voor zijn kostenbesparende innovatieve idee. Geen gemeente zal dat natuurlijk nastreven, maar het kan wel het gevolg zijn van ondoordachte criteria. In het verlengde hiervan was het ook opmerkelijk dat een enkele geïnterviewde uit de markt aangaf dat de laagste prijs altijd het belangrijkste criterium is bij de gemeente terwijl een gemeentelijke vertegenwoordiger aangaf dat hij in zijn jarenlange periode alleen maar de economisch meest gunstige aanbidding als criterium had meegemaakt. Nou kan het zijn dat beide geïnterviewden elkaar in de 30 jaar dat zij actief zijn binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling nooit in hetzelfde project hebben getroffen, maar aannemelijker is het dat het een niet gedeelde beleving van beiden is wat de effecten van de gunning- en wegingcriteria zijn.

### **borging context in proces**

Deze bij de onderzoeksvraag I als vierde beschreven succesfactor is opgebouwd uit een vijftal bouwstenen. De strekking van de succesfactor is dat een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject niet een schip op de wijde oceaan is, maar meer een kaart die onderdeel uitmaakt van een complex en fragiel kaartenhuis. Daarom is het van belang dat de verschillende beleidstargets van de gemeente en andere overheden, gekoppeld aan de specifieke kennis van marktpartijen naar het betreffende project worden toegeschreven (bouwstenen 7 en 8). Daarnaast is het een gegeven dat pps partijen hun eigen doelstellingen, redenen hebben om deel te nemen aan de publiek-private samenwerking. Het is goed dat die gehele context stevig in het project is verankerd, om conflicten in de toekomst te vermijden. Zo is het goed dat de doelstellingen van de pps partijen helder en duidelijk verwoord en vastgelegd zijn (bouwsteen 1), de politieke en maatschappelijke werkelijkheid bij alle deelnemers aan de publiek-private samenwerking “goed tussen de oren zit” (bouwsteen 13) en er ook aandacht blijft voor draagvlak bij achterbannen en maatschappij (bouwsteen 14).

Volgens de theorie (onderzoeksvraag II) ondergaan de bouwstenen 1 (heldere, kenbare doelstellingen van alle pps partijen) en 7 (ingebrachte marktkennis) een gunstige invloed van het Europese aanbestedingsrecht, omdat de aanbestedingsregels partijen, met name de gemeente, nu juist dwingt heel vroeg in het proces na te denken over te halen doelen en marktpartijen eerder in het proces met de gemeente / met het project in aanraking komen.

Bij onderzoeksvraag III bleek dat alle bouwstenen werden herkend op de integratie van beleid na. Ook na uitleg werd hier door de geïnterviewden niet enthousiast op gereageerd. Over het algemeen ging men er van uit dat wel gebeurde (door anderen).

Als invloed door het Europese aanbestedingsrecht (onderzoeksvraag IV) werd onderstreept, hetgeen er bij het onderzoek van de theorie ook al was uitgekomen, namelijk dat de bouwstenen 1 en 7 een gunstige invloed ondergaan van het Europese aanbestedingsrecht en er van enige negatieve invloed van het Europese aanbestedingsrecht op deze succesfactor geen sprake is.

### **organisatie en proces**

Deze succesfactor is als uitkomst van onderzoeksvraag I door een groot aantal bouwstenen opgebouwd (nrs. 3, 4 en 22 t/m 27) die alle meer organisatorisch en / of procesmatig van karakter zijn. Bij onderzoeksvraag II kwam geen relevante invloed naar voren van het Europees aanbestedingsrecht op deze succesfactor. De geïnterviewden herkenden als groep alle bouwstenen, dit ter beantwoording van onderzoeksvraag III.

Tot zover leverde deze succesfactor dus geen echt schokkende en opmerkelijk resultaten op. Echter bij onderzoeksvraag IV bleek dat verschillende geïnterviewden wel problemen hebben meegemaakt met deze succesfactor respectievelijk met verschillende bouwstenen waaruit deze succesfactor is opgebouwd. Enerzijds heeft dat te maken met bouwsteen 23 (implementatie Europese aanbestedingsregels) waarvan werd gesteld dat marktpartijen, door de wijze waarop hier in Nederland door gemeenten mee wordt omgegaan, met zeer hoge kosten blijven zitten, die slechts door de winnende partij in het betreffende project terugverdiend kunnen worden. Hier lijkt de kennis van dit aspect bij gemeenten onvoldoende.

Daarnaast hebben enkele geïnterviewden specifiek kritiek op de concurrentie gerichte dialoog. Als hier niet een volstrekte geheimhouding door de gemeente wordt betracht, gaan marktpartijen strategisch opereren, met andere

woorden “laten niet het achterste van hun tong zien”. En daarmee schiet de procedure dan juist zijn doel voorbij. Er zijn alternatieven geopperd, bijvoorbeeld om niet de dialoog in concurrentie te doen <sup>114</sup>. Selecteer marktpartijen, zet ze in een volgorde en start de dialoog met de eerst geselecteerde marktpartij.

De overige problemen hadden te maken met te dichtgetimmerde contracten waardoor partijen elkaar gijzelen en een marktpartij na gunning ook gezien de jarenlange productierechten niet meer echt geprikkeld wordt creatief en innoverend bezig te zijn.

#### **Resumerend.**

De uit de theorie afgeleide bouwstenen en de daaruit opgebouwde succesfactoren werden door de praktijk herkend als zijnde cruciale elementen van een succesvolle publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling.

Vanuit de bestudeerde theorie valt te concluderen dat de invloed op de succesfactoren erg mee valt. Op bouwsteen niveau ondervinden de meeste bouwstenen geen invloed van het Europese aanbestedingsrecht, terwijl er slechts een beperkt aantal positieve respectievelijk negatieve invloed van het Europese aanbestedingsrecht ondervinden.

Uit de praktijk blijkt dat men een ietwat grotere invloed en specifiek negatieve invloed ervaart van het Europese aanbestedingsrecht op de succesfactoren. Veel van de gemaakte opmerkingen hebben echter te maken met hoe er in de Nederlandse praktijk wordt omgegaan met de Europese aanbestedingsregels.

Voor de gedetailleerde onderbouwing van het voorgaande wordt verwezen naar de achter ieder hoofdstuk opgenomen matrix.

In de hierna volgende par. 5.3 zullen voor de in de praktijk ervaren knelpunten aanbevelingen gedaan worden, die wellicht een eerste aanzet kunnen zijn voor het ombuigen van de hier gesignaleerde zorg over het Europese aanbestedingsrecht naar een voorzichtig gevoel van vreugde.

---

<sup>114</sup> Zie bijvoorbeeld het gespreksverslag van dhr. Werger in bijlage II.

### 5.3. aanbevelingen ter beantwoording van onderzoeksvraag V

In par. 5.2 zijn de verschillende uitkomsten van de vijf onderzoeksvragen per succesfactor geanalyseerd. In deze paragraaf zullen aanbevelingen geformuleerd worden ten aanzien van de knelpunten die bij onderzoeksvraag IV zijn geconstateerd en in par. 4.9 zijn samengevat. Per aanbeveling is vermeld welk knelpunt het betreft, om welke bouwsteen en succesfactor het gaat en tot wie de aanbeveling zich richt. De aanbevelingen zijn genummerd en als zodanig ook weer vermeld in de matrix, die daarmee geheel “gevuld” is.

- aanbeveling:** 1.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
**succesfactor:** onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**bouwsteen:** beschikingsmacht over de grond  
**nr. 9, 11**  
**wie:** belangenorganisaties, Rijk
- Als de beroepsgroep (gemeenten, projectontwikkelaars, corporaties) niet wil dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie de publiek-private samenwerking “an sich” aanbestedingsplichtig verklaart, zijnde een risico dat Nederland loopt in de Vathorst zaak en blijft kiezen voor de huidige praktijk, dan is dit een punt dat via belangenorganisaties als VNG en Neprom bij de verantwoordelijke bewindslieden onder de aandacht gebracht moet worden. Dit om zo via die lijn invloed uit te oefenen in Brussel. Indien met de Europese Commissie een deal gesloten kan worden, dan kan zij de klacht tegen de Nederlandse staat inzake ontduiking van richtlijn 2004/18 in het project Vathorst seponeren. Nu overkomt het ons allemaal, met een actieve opstelling kan hier wellicht een beter eindresultaat bereikt worden. Stille diplomatie is waar hier op wordt gedoeld.
- aanbeveling:** 2.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
**succesfactor:** onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, incusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**bouwsteen:** beschikingsmacht over de grond  
**nr. 9, 11**  
**wie:** gemeenten
- Bij deze succesfactor gaat het over de beschikingsmacht over de grond. Wat daarmee beoogd wordt, is dat de gemeente de regie kan blijven voeren over het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Nu in de herziene Wet ruimtelijke ordening in H6 ook de Grondexploitatiewet is geïncorporeerd, moeten de gemeenten gaan experimenteren met de mogelijkheden die deze wet hen biedt. Ten aanzien van het programma, particulier opdrachtgeverschap, kostenverhaal en de fasering heeft de wet nu reeds de benodigde instrumenten gegeven. Zo nodig kan dit nog uitgebreid worden, waarna geëvalueerd moet worden of gemeenten via deze weg voldoende regie op het gebiedsontwikkelings- proces hebben.
- aanbeveling:** 3.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
**succesfactor:** onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**bouwsteen:** beschikingsmacht over de grond  
**nr. 9, 11, 12**  
**wie:** gemeenten
- Indien men zoveel mogelijk onder een Europese aanbestedingsplicht uit wil komen, moet men al in de ontwerpfasen veel alerter op de mogelijkheid zijn om zelfstandige economisch of technische eenheden te onderscheiden. Laat dit altijd een punt van discussie en aandacht zijn. Op die manier kan zeer veel commotie op soms eenvoudige wijze voorkomen worden. Laat nooit de argumentatie zijn dat men zo niet hoeft aan te besteden, maar wel het feit dat het een zelfstandig plandeel betreft dat ook los van de andere plandelen in ontwikkeling gebracht kan worden en economisch of technisch gezien zelfstandig ontwikkeld kan worden.

- aanbeveling:** 4.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** nr. 9, 11, 12  
**wie:** gemeenten  
Zorg ervoor dat zolang de grondpositie nog essentieel is voor de regie op het gebiedsontwikkelingsproces dat de gunningcriteria hier meer naar toegeschreven zijn. Onderzoek bijvoorbeeld, zolang de aanbevelingen 1 en 2 nog geen praktijk zijn, of en hoe zwaar in de gunningcriteria en wegingsfactoren mee kan wegen het vereiste dat marktpartijen de beschikkingsmacht over de grond moeten hebben, dan wel over een aanmerkelijk deel ervan.
- aanbeveling:** 5.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** nr. 9, 11, 12  
**wie:** Rijk, wetgever  
Onderzoek of het ontwikkelrecht niet losgekoppeld kan worden van het eigendomsrecht. De vermeende strijd met de grondwettelijke en Europees rechtelijke bescherming van het eigendomsrecht is een echte studie waard. De belangen zijn groot. Bedenk dat onteigening nog een grotere aantasting is van het eigendomsrecht. Als dit in Europa gerealiseerd kan worden, dan komen de aanbestedingsregels pas goed tot hun recht en wordt zo een transparante en op concurrentiegerichtte overheidsmarkt gerealiseerd <sup>115</sup>. Aanpassing van de Onteigeningswet lijkt de meest aangewezen en snelste weg. Betrek in deze overwegingen in ieder geval de ervaringen in Spanje met het zogenaamde Valenciaanse model.
- aanbeveling:** 6.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed  
**succesfactor:** Beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** nr. 9, 11, 12  
**wie:** Rijk, wetgever  
Zorg voor een draconische vermindering van de regelgeving, met andere woorden maak een aanbestedingsprocedure veel en veel eenvoudiger. Dejuridificering is echte noodzaak, wil het aanbestedingsbeleid goed tot z'n recht komen. De huidige aanbestedingspraktijk wordt in zeer belangrijke mate beïnvloed door juristen en schiet daardoor z'n doel voorbij. Gemeenten en marktpartijen schrikken daardoor af en proberen ook om deze reden onder een "dreigende" aanbestedingsprocedure uit te komen <sup>116</sup>. Maak van de nood een deugd en pak het debacle rondom het wetsontwerp Aanbestedingswet aan om nu ter invulling van het Europese aanbestedingskader overzichtelijke, eerlijke en vooral eenvoudige aanbestedingsprocedures te ontwerpen. Dit kan absoluut niet overgelaten worden aan de juridische praktijk, aangezien die steeds verder in het aanbestedingsmoeras wegzakt.

---

<sup>115</sup> Zie ook Buitelaar, E., Segeren, A, Kronberger, P, 2008

<sup>116</sup> Er zijn ondertussen voorbeelden van projecten die moeten worden aanbesteed en waarbij ook de Rijksoverheid, om onder de Europese aanbestedingsplicht uit te komen, maar niet collectief iets aanschaf (schoolboeken, softwarepakketten gezondheidszorg etc.) en tegelijkertijd het wegvallen van efficiencywinsten en uniformiteit voor lief neemt. Dit zijn indicatoren van een te ver doorgeschoten aanbestedingspraktijk in regelgeving en met name ook in de toepassing ervan.

- aanbeveling:** 7.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed
- succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** betreft succesfactor algemeen, niet specifiek toe te schrijven naar een bepaalde bouwsteen  
**wie:** gemeenten en marktpartijen.  
Wees eerlijk in het oordeel over nut en noodzaak van aanbestedingsprocedures. Vaak zijn ook argumenten als het verdelen van de markt, het compenseren van een vuiltje elders binnen de gemeenten en het gemak van de eenvoud die partijen (gemeente en marktpartijen) doet afzien van verplichte aanbestedingsprocedures.
- aanbeveling:** 8.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
onduidelijkheid over de vraag of de publiek-private samenwerking, inclusief commerciële productierechten, Europees moet worden aanbesteed
- succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond / creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** nr. 9, 15  
**wie:** Rijk en gemeenten  
Met name marktpartijen geven aan dat de aanloop naar een publiek-private samenwerking nu vaak met te veel onzekerheden is omgeven. Dit leidt tot hoge kosten en een afnemend enthousiasme om een grote publiek-private samenwerking aan te gaan. Marktpartijen hekelen de situatie dat men een competitie wint, in een publiek-private samenwerking stapt en vervolgens geconfronteerd wordt met het gegeven dat belangrijke onderdelen uit het project nog Europees aanbesteed moeten worden. Dan neemt in dat soort situaties de bereidheid om risico's te nemen, om verliezen in bepaalde onderdelen van het project te accepteren, af. Het leidt tot risicomidgend gedrag.
- aanbeveling:** 9.  
**knelpunt:** het Roanne-effect.  
beperkte beschikkingsmacht over de grond
- succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** 9, 11, 12  
**wie:** gemeente  
Maak meer gebruik ("misbruik") van de combinatie van een gemeentelijk projectontwikkelaar (grondbedrijf) en een monopoliepositie op gebied van ruimtelijke ordening. Dit zolang dat nog kan.
- aanbeveling:** 10.  
**knelpunt:** de Scala-problematiek bij zelfrealisatie  
**succesfactor:** beschikkingsmacht over de grond  
**bouwsteen:** 11  
**wie:** gemeenten, Rijk  
Te verdedigen valt dat een private eigenaar die zich beroept op het zelfrealisatierecht, maar de openbare voorzieningen etc. niet wil aanbesteden, ook onder het huidig regiem onteigend kan worden. Hierover kan een proefprocedure gevoerd worden, maar de wetgever kan door middel van een wijziging van de Onteigeningswet dit ook gelijk zelf mogelijk maken.
- aanbeveling:** 11.  
**knelpunt:** verzakelijking, ten gevolge van het Roanne-effect niet de juiste marktpartij vinden  
**succesfactor:** vertrouwen  
**bouwsteen:** 5, 18  
**wie:** gemeenten  
Maak meer gebruik van de niet-openbare aanbestedingsprocedure. Hier nodigt de gemeente namelijk zelf specifieke marktpartijen uit tot het doen van een aanbieding. Nodig bv twee bekende partijen uit, zodat het veel genoemde vertrouwen niet in de knel komt en nodig daarnaast een enkele onbekende partij uit. "Ga eens vreemd!!".

- aanbeveling:** 12.  
**knelpunt:** vervreemding tussen mensen  
**succesfactor:** vertrouwen  
**bouwsteen:** 19, 20  
**wie:** gemeenten  
 Het is natuurlijk wonderlijk dat dit een knelpunt is. Iedere voetbalcoach die bij een nieuwe ploeg begint of die met een grote nieuwe aanwas geconfronteerd wordt, gaat werken aan de teamgeest. Een kwaliteit van een projectmanager dient te zijn dat hij / zij uitstekend met mensen kan omgaan en mensen weet te binden en tot een hechte groep weet samen te smeden. Zo'n vaardigheid zoeken bij kandidaten voor projectmanagers zet veel zoden aan de dijk.
- aanbeveling:** 13.  
**knelpunt:** vertrouwen algemeen  
**succesfactor:** vertrouwen  
**bouwsteen:** betreft succesfactor algemeen, niet specifiek toe te schrijven naar een bepaalde bouwsteen  
**wie:** gemeenten  
 Indien echt gevreesd wordt voor maffiose marktpartijen, stel dan, bijvoorbeeld zoals in Amsterdam gebeurt, eisen aan de staat van dienst van de bestuurders van de marktpartijen. Zo weet men daar een deel van het kaf van het koren te scheiden.
- aanbeveling:** 14.  
**knelpunt:** onzekerheid bij gemeenten, met planvertraging en risicomijdend gedrag tot gevolg  
**succesfactor:** creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 10, 15  
**wie:** gemeenten  
 Zorg binnen de gemeentelijke organisatie voor een kenniscentrum op het gebied van aanbestedingsbeleid, zodat nieuwe ontwikkelingen binnen het aanbestedingsrecht (nationaal, internationaal, wetgeving en jurisprudentie) adequaat bijgehouden kunnen worden en geïmplementeerd worden binnen de dagelijkse gemeentelijke praktijk. Voor grote en middelgrote gemeenten geldt dat zij dit binnen de eigen organisatie kunnen organiseren, voor kleinere gemeenten geldt dat zij dit beter gezamenlijk kunnen doen.
- aanbeveling:** 15.  
**knelpunt:** onzekerheid bij gemeenten, met planvertraging en risicomijdend gedrag tot gevolg  
**succesfactor:** creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 6, 10, 15  
**wie:** gemeenten  
 Neem een regeling op zoals in de casus "Hart van Zuid" waarbij partijen gezamenlijk bepalen of er een risico op aanbestedingsgebied bestaat en zo ja of ze het willen lopen. Als beiden daarmee akkoord zijn dan verdelen ze het risico ook gezamenlijk. Wil de marktpartij het risico wel lopen en de gemeente niet dan gaat 100% van het risico over op de marktpartij. Dit leidt ertoe dat partijen bewust omgaan met de aanbestedingsregels en de risico's op tijd en bewust inschatten. Planvertraging ten gevolge van onduidelijkheid kan zo voorkomen worden. Toon lef en wees ondernemend.
- aanbeveling:** 16.  
**knelpunt:** onzekerheid bij gemeenten, met planvertraging en risicomijdend gedrag tot gevolg  
**succesfactor:** creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 10, 15  
**wie:** gemeenten  
 Wees transparant. Publiceer alles wat in de buurt van drempelbedragen komt. Reageert er geen enkele concurrent dan sta je sterker als er later procedures opgestart worden. Wordt er wel gereageerd, laat dan de marktpartij deze reactie in behandeling nemen. Een marktpartij kan een regeling treffen met een klagende concurrent, hetgeen tot gevolg heeft dat de klacht niet wordt voortgezet. Vergelijk de praktische oplossingen in casus "Hart Van Zuid".



- aanbeveling:** 17.  
**knelpunt:** onzekerheid bij gemeenten, met planvertraging en risicomijdend gedrag tot gevolg  
**succesfactor:** creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 10, 15  
**wie:** gemeenten  
 Neem als gemeente de algemene aanbestedingsbeginselen als uitgangspunt, ook als bijvoorbeeld een drempelbedrag niet wordt overschreden. Met andere woorden neem de regel als uitgangspunt van beleid en beslissingen en niet de uitzondering. Het gevolg hiervan zal zijn dat aanbestedingsprocedures bekender worden en minder bedreigend gaan werken. In processen wordt er rekening mee gehouden en de voorspelbaarheid van de procedures, niet de uitkomst natuurlijk, neemt toe. Zet het in als instrument en zie het minder als last.
- aanbeveling:** 18.  
**knelpunt:** afgeremde creativiteit  
**succesfactor:** creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 6, 15  
**wie:** gemeenten  
 Daarnaast leidt creatief gedrag tot optimalisatie van het project en vaak, afhankelijk van het contract, tot een hogere te betalen grondprijs. Dit zijn allemaal redenen waarom marktpartijen afzien, cq minder snel in grote PPS constructies zullen stappen.
- aanbeveling:** 19.  
**knelpunt:** probleem van gijzeling, afnemende daadkracht marktpartijen na gunning, afnemende creativiteit  
**succesfactor:** organisatie en proces / creativiteit en flexibiliteit  
**bouwsteen:** 24, 6  
**wie:** pps partijen  
 Zorg voor flexibele contracten waarbij op deelgebieden / plandelen de marktpartijen uitgedaagd blijven worden om de opdracht binnen te halen. Lukt het niet om binnen de pps kaders te blijven, maak het dan contractueel mogelijk dat ook niet pps partijen kunnen meedingen. Bouw een prikkel in en maak het mogelijk dat er naar behoefte fris bloed binnenstroomt.
- aanbeveling:** 20.  
**knelpunt:** concurrentie gerichte dialoog, procedure schiet z'n doel voorbij  
**succesfactor:** organisatie en proces  
**bouwsteen:** 23  
**wie:** Rijk  
 Onderzoek de mogelijkheden om sneller te selecteren en zo met een partij / consortium de dure dialoog aan te gaan. Zet na de selectie marktpartijen in een volgorde. Ga met de eerste partij de dialoog aan, lukt het niet dit tot een succesvol einde te brengen ga dan met de tweede kandidaat verder.
- aanbeveling:** 21.  
**knelpunt:** hoge kosten marktpartijen in aanbestedingsprocedure  
**succesfactor:** organisatie en proces  
**bouwsteen:** 23  
**wie:** gemeenten  
 Bezinning bij gemeenten. Heb oog voor de kosten van marktpartijen en vraag niet meer partijen dan beslist nodig is.

#### Resumerend

Aan het einde van par. 5.2 is geconcludeerd dat volgens de theorie het Europees aanbestedingsrecht publiek-private samenwerking niet echt in de weg zit, waarna ook is geconcludeerd dat de praktijk daar anders tegen aan kijkt en meer knelpunten ervaart. In deze par. zijn voor die knelpunten 21 aanbevelingen gedaan die het hele scala van heel praktisch tot vrij theoretisch bestrijken en wellicht de in de praktijk ervaren knelpunten enigszins helpen oplossen respectievelijk verzachten.

In de matrix zijn de aanbevelingen ingevuld, waarmee de matrix af is.

## 5.4. eindconclusie

Dan is nu het moment daar om alles overziende een eindconclusie te trekken <sup>117</sup>. De centrale onderzoeksvraag is in H 1 als volgt geformuleerd:

***In hoeverre staan de Europese aanbestedingsregels een succesvolle publiek-private samenwerking tussen een gemeente en marktpartijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling in de weg?***

In de inleiding werd de metafoor van het huwelijk aangehaald en gesteld dat binnen de gebiedsontwikkeling vaak de roep om een vrije keuze voor een huwelijkspartner wordt gehoord. Geconcludeerd kan worden dat Brussel in toenemende mate duidelijk maakt zo'n relatie uit liefde niet te erkennen.

De vraag is of dat erg is.

Het algehele beeld uit het onderzoek is dat de in de praktijk veelgehoorde diepe zucht voor wat betreft enkele aspecten wel gerechtvaardigd is, maar dat er daarnaast ook tal van neutrale en zelfs positieve uitwerkingen zijn van het Europese aanbestedingsrecht op de succesfactoren van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling. Mijn onderzoek nuanceert dat negatieve beeld dus in sterke mate.

De huidige onzekerheid rondom het feit of nu wel of niet de publiek-private samenwerking moet worden aanbesteed, is niet goed en werkt verlamdend op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling <sup>118</sup>. Daar moet gewoon snel een einde aan worden gemaakt door de Europese Commissie of door het Hof van Justitie.

In de bestudeerde praktijk bleek dat de geïnterviewden naast de hiervoor genoemde onzekerheid met name ook een negatieve invloed ondervinden van de wijze waarop met de Europese aanbestedingsregels in de Nederlandse praktijk wordt omgegaan.

De aanbevelingen zullen hopelijk een aanzet kunnen geven om deze ervaren negatieve invloed te verminderen en om te buigen naar een beter huwelijk tussen het Europese aanbestedingsrecht en de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling, zodat de sombere citaten uit de inleiding tot het verleden gaan behoren.

De finale eindconclusie op basis van de uitkomsten van het voor deze scriptie gedane onderzoek luidt als volgt:

***Europese aanbestedingsregels op zich staan een succesvolle publiek-private samenwerking in stedelijke gebiedsontwikkelingen niet in wezenlijke mate in de weg, de onduidelijke jurisprudentie van het Hof van Justitie en de toepassing van het Europese aanbestedingsrecht in de Nederlandse praktijk wel.***

Daarmee is ook de vraagstelling in de titel van deze scriptie beantwoord, er bestaat geen interne tegenstrijdigheid als men stelt dat het Europese aanbestedingsrecht gepaard kan gaan met een succesvolle publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebiedsontwikkeling.

---

<sup>117</sup> Goethe - "So eine Arbeit wird eigentlich nie fertig. Man muss sie für fertig erklären, wenn man nach Zeit und Umständen das Mögliche getan hat."

<sup>118</sup> Wellicht nog versterkt door de, niet in dit onderzoek bestudeerde, huidige kredietcrises en vermoedelijk aankomende economische recessie.

OV I		OV II	OV III SF in praktijk cases						OV IV						OV V	
bouwstenen en succesfactoren		Eur. aanbest	A	H	G	T	M	X	invloed Europees aanbestedingsrecht in de praktijk	A	H	G	T	M	X	aanbev elingnr
primair	secundair															
beschikkingsmacht over de grond																
9. locatiesynergie	crea&flexi	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	afnemende mogelijkheid van verevening	X	X	X	X		X	1
11. strategische eigendomsstrategie	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	botsing Europees aanbestedingsrecht met zelfrealisatie	X		X			X	t/m
12. eigendomsgevoelig plannen en ontwerpen	crea&flexi	0		✓	✓		✓	✓								10
vertrouwen																
2. acceptatie individuele doelstellingen pps partijen	--	0	✓	✓		✓		✓								
5. wederzijdse erkenning benodigde kwal. en prof.	borg.context	0	✓			✓	✓	✓	risico niet de ideale partij te selecteren	X			X		X	
17. transparantie	org&proces	0	✓	✓	✓	✓		✓								11
18. meerjarige samenwerking	--	0	✓	✓		✓	✓	✓								t/m
19. continuïteit in bemensing	org&proces	0	✓	✓	✓	✓		✓								13
20. klik tussen mensen (key players)	--	X	✓	✓		✓		✓	vervreemding tussen mensen	X	X		X		X	
21. gelijkwaardigheid pps partijen	--	0		✓		✓		✓								
creativiteit en flexibiliteit																
6. flexibele overlegstructuren en samenwerkingsvormen	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	afgeremde creativiteit		X	X	X	X	X	
									vroeg in proces te gedetailleerd > minder flexibiliteit		X	X	X		X	14
10. financial engineering	org&proces	X	✓	✓		✓	✓	✓								t/m
15. planoptimalisatie	org&proces	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	onzekerheid gem. > vertraging, risicomijdend gedrag		X	X	X		X	19
16. vroege selectie marktpartijen	org&proces	+	✓	✓	✓	✓	✓	✓								
borging context in proces																
1. heldere, kenbare doelstellingen pps partijen	vertrouwen	+	✓	✓	✓	✓		✓	er wordt eerder over doelstelling nagedacht			+	+		+	
7. marktkennis	--	+	✓	✓		✓	✓	✓	de markt wordt eerder geconsulteerd	+	+		+	+	+	
8. integratie van beleid	crea&flexi	0														
13. politiek & maatschappelijk draagvlak	org&proces	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓								
14. interactieve participatie	--	0				✓		✓								
organisatie & proces																
22. ritsen van procedures	--	0				✓	✓	✓								
23. implementatie van Eur. en nat. aanbestedingsrecht	--	+	✓	✓			✓	✓	leidt tot hoge kosten bij marktpartijen		X	X	X	X	X	
									concurr.ger.dialogue > partijen tegen elkaar uitgespeeld			X			X	19
25. knip proces in fasen	crea&flexi	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓								t/m
27. juiste samenwerkingsvorm kiezen	--	0	✓	✓		✓	✓	✓								21
24. goede, flexibele vooral procesmatige contract	crea&flexi	X		✓		✓	✓	✓	partijen houden elkaar in gijzeling		X	X	X		X	
26. matchen van tijdshorizon project en samenwerking	crea&flexi	0				✓		✓	afnemende daadkracht marktpartijen na gunning			X	X		X	
4. meerwaarde pps	vertrouwen	0	✓			✓	✓	✓								
3. wederzijds profijt beginsel	vertrouwen	0	✓			✓		✓								
		✓ = HERKENBAAR    0 = GEEN INVOED    X = VERSLECHTERING    + = VERBETERING														
		A = AMERSFOORT    H = HENGELO    G = GRONINGEN    T = TWENTE    M = MAASTRICHT    X = NIET PROJECT GEBONDEN GEÏNTERVIEWDEN														

## 6. literatuurlijst

- A2 Maastricht ambitedocument. Maastricht (2007)
- Asbeek Brusse, W., Dalen van, H., Wissink, B., (2002) “Stad en land in een nieuwe geografie – maatschappelijke verhoudingen en ruimtelijke dynamiek”. Den Haag: SDU Uitgevers bv (blz. 4 – 29)
- Baardewijk van, E.J., Fokkema, F. & Heijmans, E.R. (2008), “De verplichting tot aanbesteding in het exploitatieplan”, BR, blz. 20 - 27
- Boot, A.A. & Wuijster (2008), R.A., “Scala, Vathorst en Roanne, Constitente uitleg richtlijn: eisen en bezwarende titel doorslaggevend”. TBR 2008, blz. 119 - 131
- Brackmann, S., (2004) “Praktijkboek aanbesteden”. Den Haag: SDU Uitgevers bv
- Brand van den, J.A.M., Gelder, van E.W. & Sandick van, H.W. (2008.), “Handreiking grondexploitatiewet”. Den Haag: SDU Uitgevers bv
- Berg, van den L., J. van der Meer & E. Braun (1997) “The organising capacity of metropolitan regions”. In: Environment and Urban planning C: Government and Policy 1997, volume 15. Rotterdam, Euricur, blz. 253 - 272
- Bregman, A.G. & Win de, W.J.J. (2005), “Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie (Monografieën Bouwrecht, nr. 26), blz. 16
- Bregman, A.G. (2007), “Het doorleggen van de aanbestedingsplicht bij gebiedsontwikkeling”, TBR, blz. 582
- Bregman, A.G., (2008a) “selectie van marktpartijen en samenwerking bij gebiedsontwikkeling” VROM/VNG/NEPROM
- Bregman, A.G. (2008b), “Scala, Vathorst, Roanne Commissie / Frankrijk, Waakzaamheid, maar vooral geen paniek, TBR 2008, blz. 132 - 136
- Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek G.J., Wigmans G. (red.) (2004) “Integrale gebiedsontwikkeling – Het stationsgebied 's-Hertogenbosch”. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Buitelaar, E., Segeren, A., Kronberger, P. (2008) “Stedelijke transformatie en grondeigendom”. Den Haag: NAI Uitgevers, Rpb
- Bult-Spiering, M. (2003) “Publiek-private samenwerking, de interactie centraal”. Utrecht: Lemma BV
- Bult-Spiering, M., A. Blanke, G. Dewulf (2005) “Handboek publiek-private samenwerking”. Utrecht, Lemma bv
- Essers, M.J.J.M. (2006) “Aanbestedingsrecht voor overheden – naar een verantwoord aanbestedingsbeleid onder het nieuwe aanbestedingsrecht”. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid
- Essers, M.J.J.M. (2007), “Projectontwikkeling en de openbare aanbestedingsplicht in Nederland na het Auroux-arrest, BR, blz. 385 e.v.
- Europese Commissie (2008), Interpretatieve mededeling over de toepassing van het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten op geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerking (IPPS), C(2007)6661
- Fischer-Braams, A.C.M. (2007), “Van Roanne naar Rotterdam; tijgeren door een juridisch mijnenveld of een fluwelen revolutie”, Tijdschrift Aanbestedingsrecht 2007, blz. 124 e.v.
- Fischer-Braams, A.C.M. (2008), “Bailar Tango of Handlandse Polderpolka? Eindelijk meer duidelijkheid over gebiedsontwikkeling?”. TAR, blz. 112 - 113
- Groot de, E.W.J. (2007), “Gebiedsontwikkeling, onteigening en zelfrealisatie”. BR, blz. 940
- Haverkort L.E.M. (2008), “De verjaardag van Roanne”. BR, blz. 234-236
- Hebly, J.M. & Wilman, F.G. (2007), “Aanbestedingsrecht in beweging: meer recente ontwikkelingen”. NTER, blz. 203
- Heemskerk, P.F.C. & Peeters, T.L.H. (2007), “Aanbesteden met de Franse slag: gebiedsontwikkeling in Roanne. Oude wijn in nieuwe vaten; of zijn de rapen gaar?”. Vastgoed Fiscaal & Civiel, blz. 11
- Heemskerk, P.F.C. & Hart ‘t, G. (2008), “Verplichte aanbesteding in het exploitatieplan: ei van Columbus”. BR, blz. 17 -18
- Hijmans, E.R., Fokkema (red.), M. (2007) “Recht rond grondbeleid”. Deventer, Tauw bv
- Hijmans, E.R., Fokkema M. (2008), “De gemeentelijke praktijk afgezet tegen de brief “selectie van marktpartijen en samenwerking bij gebiedsontwikkeling” van VROM, VNG en NEPROM”. Bouw nr. 6, blz. 387 e.v.
- Hoef van de, A. (2006), “Kunst van het vertrouwen”. MCD scriptie
- Horst van der, H.J., Schenk M.A., (2007) “Aanbesteden!? Praktisch handboek voor overheden en nutsbedrijven”. Den Haag: SDU Uitgevers bv

- IPO, ministerie van Financiën, VNG, NEPROM (2007), "Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling"
- Jansen, C.E.C. & Manunza E.R. (2006), "(On)gewenste ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht", NJB, blz. 1038
- Janssen, J.G.J., (2001), "PPS en aanbesteden". Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën
- Jeleniewski, M., (2006) "Integrale gebiedsgerichte aanpak van wijken". MCD module 1.1. Stedelijk management. Rotterdam, EUR.
- Klijn, E.H. en Teisman G., (2002) "Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek". In H. van Ham en J. Koppenjan, publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Utrecht, Lemma
- Lastdrager, E.E.J. (2002), "Nota samenwerkingsvormen bij grondexploitaties, deel I". Gemeente Enschede
- Luteijn, R.D. (2006), "Een belangrijke brief: over zelfrealisatie, onteigening en aanbestedingsrecht". Vastgoed, fiscaal & civiel
- Luteijn, R.D. (2007a), "In vogelvlucht door Europa". Tender nieuwsbrief
- Luteijn, R.D. (2007b), "Overheidsopdracht of dienstenconcessie". Tender nieuwsbrief
- Luteijn, R.D. (2007c), "Italiaanse toestanden". Tender nieuwsbrief
- Luteijn, R.D. (2007d), "Projectontwikkeling na Roanne". Vastgoedrecht
- Luteijn, R.D. & Hoven, W. (2008), "Prijsvragen of overvragen?". VGR, blz. 33 - 40
- Meij van der J.P., Beek, ter H.M., Postema, A., Putten, van der M. (2000), "Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten". Onderzoek door Ernst & Young Consulting in opdracht van het Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën
- Nijkamp, P., Van der Burgh, Vindigni G., (2002), "A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects. Urban studies, 39, nr. 10, blz. 1865 - 1880
- Oostrum van, R.W.P. (2006), "Het ijzer smeden als het heet is". MCD scriptie
- Pijnacker Hordijk, E.H., Van der Bend, G.W., Van Nouhuys, J.F. (2004) "Aanbestedingsrecht – Handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht". Den Haag: SDU Uitgevers bv
- Rempelberg, L.F.M., Hesp, M.A.S. (2007), "Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, het realiseren van een duurzame business case". Rotterdam, Fakton bv
- Teisman, G.R. (red.), (2001a) "Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen". Delft: Eburon.
- Teisman, G.R., (2001b), "De Deltametropool als supernetwerk". Toelijn, nr. 4, blz. 186 - 190
- Teisman, G.R., (2005) "Publiek management op de grens van chaos en orde – Over leidinggeven en organiseren in complexiteit". Den Haag: SDU Uitgevers bv
- Ubink, A.M. (2007) "Naar gewijzigde verhoudingen bij gebiedsontwikkeling. De invloed van de Rouanne uitspraak op de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Gst., 7274.
- Verlaet, van 't. J. (2005) "Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen". Rotterdam, MCD EUR/TUB/OBR.
- Verlaet, van 't. J. (2006), "integraal stedelijk en regionaal beleid". Rotterdam, MCD syllabus module 1.1 stedelijk management.
- Verschuren, P.J.M., Doorewaard, J.A.C.M. (2007) "Het ontwerpen van een onderzoek" Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- VROM Ministerie van, (2005) "Handreiking grondtransacties en staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader"
- VROM raad, (2006) "Stad en stijging – sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing", advies 054. Den Haag, Vrom Raad
- Wigmans, G. (2006) "Netwerkmaatschappij en stad: Castells, Harvey en Sassen". In syllabus MCD-4, college van 4 oktober 2006
- Wolff, H. de (1998), "De regiefunctie bij ontwikkeling van bouwlocaties". Rooilijn 31, nr. 2 blz. 69 e.v.
- Wolting, B. (2006) "PPS en gebiedsontwikkeling" Den Haag: SDU Uitgevers bv

internetvindplaatsen

- [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)
- [www.aanbesteden.ez.nl](http://www.aanbesteden.ez.nl)
- [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)
- [http://europa.eu/publicprocurement/index\\_nl.htm](http://europa.eu/publicprocurement/index_nl.htm)
- [www.ibr.nl](http://www.ibr.nl)
- [www.aanbestedingsrechtonline.nl](http://www.aanbestedingsrechtonline.nl)
- [www.deltrametropool.nl](http://www.deltrametropool.nl)

## **bijlagen**

**bijlage I.     lijst geïnterviewden**

- mr. R.J.J. Platenkamp, senior beleidsmedewerker, afdeling grondzaken, gemeente Hengelo
- ir. G.W. Locher, ambtelijk opdrachtgever Hart van Zuid, gemeente Hengelo
- dhr. J.B. Nieuwenhuizen, algemeen directeur project Hart van Zuid
- dhr. L. Prompers, projectdirecteur A2 Maastricht
- ir. C.P. Pronk, directeur VolkerWessels Infra Ontwikkeling
- ir. L.J. van der Ree, directeur dienst stedelijke ontwikkeling en beheer gemeente Enschede en ambtelijk opdrachtgever project Vliegveld Twente
- ir. P. Kuenzli, directeur Vliegwielen Twente Maatschappij i.o.
- dhr. M. van Maanen, projectleider Meerstad, gemeente Groningen
- mr. M. Ysbrandy, contract jurist projectbureau Meerstad
- mr. A.J. Ashouwer MCD, voormalig hoofd Grondbedrijf / Vastgoed en Voorzieningen Gemeente Amersfoort. Nu senior adviseur gebiedsontwikkeling, Inbo
- ir. T.A.M. Wassenaar, voormalig directeur planontwikkeling en vakgroepvoorzitter ruimte, Grontmij. Nu directeur stedelijke ontwikkelingsprojecten, gemeente Enschede
- mr. R.A. Werger, directeur Kondor Wessels Projecten BV

**Bijlage II. Gespreksverslagen**

verslagnr.	1
project:	Hart van Zuid te Hengelo
datum:	09 september 2008
tijd:	16.00 – 17.30 uur
gesprekspartner:	mr. R.J.J. Platenkamp,
functie:	senior beleidsmedewerker,
organisatie:	afdeling grondzaken, gemeente Hengelo
geaccordeerd:	ja

De samenwerking.

Begin jaren '90 zijn vanuit de gemeente Hengelo de eerste plannen ontwikkeld voor herontwikkeling van het gebied globaal gelegen tussen het station en het kanaal, genaamd Hart van Zuid. Het gebied kenmerkt zich door een beperkt aantal eigenaren. Met name de firma Stork en mevrouw Douwes Dekker, als erfgenamen van het Dijkerscomplex, hadden een grote grondpositie in het gebied, naast de gemeente die het openbaar gebied in eigendom had. Daarnaast waren er nog een klein aantal particuliere eigenaren die slechts een relatief klein deel van het gebied in eigendom hadden. Toen de gemeente Stork voor aankoop van de grond benaderde stelde Stork de grond niet zonder meer te willen verkopen aan de gemeente. Stork wenste een ontwikkelaar die haar goedkeuring zou kunnen wegdragen en wilde zelf de gemeente daartoe voorstellen doen. Stork kwam met twee projectontwikkelaars, de Van Wijnen groep NV en Heijmans IBC vastgoedontwikkeling **BIJVOORBEELD** Deze laatste marktpartij haakte echter naar verloop van tijd af. Zowel mw. Douwes Dekker als Van Wijnen / Heijmans sloten eind jaren '90 een intentieovereenkomst met de gemeente om te onderzoeken hoe het gebied ontwikkeld kon worden. Kort hierna heeft mw. Douwes Dekker zich terug getrokken uit de samenwerking en heeft een deel van haar bezit verkocht aan de gemeente en het overige behouden om eventueel zelf te ontwikkelen. Heijmans heeft zich omstreeks april 2003 terug getrokken, had geen grondpositie en was door Van Wijnen als medeontwikkelaar aangetrokken. In de tweede helft van de jaren negentig en omstreeks 2000 zijn intentie en vervolg-intentie overeenkomsten gesloten tussen van Wijnen en de gemeente. Op dat moment had destijds eigenlijk, met de wetenschap van nu, een aanbesteding gehouden moeten worden. Maar het aanbestedingsrecht staat daar wel ver af van de praktijk nu partijen op dat moment al ruim vijf jaar met elkaar in gesprek waren over de ontwikkeling van dit gebied. Het is dan niet meer aan de orde om een aanbesteding uit te schrijven en verder te gaan met een geheel andere partij. Stel echter dat Van Wijnen het hele grondgebied in bezit had, althans de zeggenschap over had, en er dus sprake zou zijn van een particuliere grondexploitatie en de gemeente voor zichzelf een louter faciliterende rol had toebedeeld, zich dus beperkend tot het publiekrechtelijke toetsingskader, dan had het wel gekund zonder aanbestedingsprocedure. De gemeente heeft dit dus niet gedaan en heeft op 27 juni 2003 een GEM (grondexploitatie maatschappij) opgericht met Van Wijnen. Hieraan voorafgaand hebben beide partijen 2 jaar onderhandeld. Nogmaals na het sluiten van de intentieovereenkomst is er eigenlijk geen weg meer terug. Dat wilden beide partijen ook niet, in de praktijk neem je dan geen afscheid meer van elkaar. Stel dat dit wel door een verplichte aanbestedingsprocedure wordt afgedwongen, dan verstoort dat het proces van gebiedsontwikkeling. Een slechte zaak, een slechte ontwikkeling. Wij waren in dit project al zo ver met elkaar in zee dat we niet meer terug konden en evenmin wilden. Halverwege het proces veranderen van partij kan echt niet. Als je toch wilt aanbesteden / selecteren dan is het essentieel dat je als gemeente moet kunnen kiezen uit een aantal marktpartijen waarbij je een goed gevoel hebt. Een voorselectie als het ware. Partijen die financieel sterk genoeg zijn en al vergelijkbare projecten succesvol hebben afgerond.

In 2003 is dus tussen de gemeente en Van Wijnen een samenwerkingsovereenkomst getekend en hebben partijen een GEM opgericht, daarmee hadden zij een aanzienlijk deel van het projectgebied in eigendom. De overige benodigde eigendommen werden door de gemeente verworven. Grondverwerving vond plaats via de gemeente, dit om fiscale redenen (de vrijstelling van overdrachtsbelasting) en de bevoegdheden die de gemeente heeft in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet.

Beide partijen nemen op 50/50 basis deel in de GEM. De GEM doet de locatieontwikkeling, niet de opstalontwikkeling. Het eindproduct is bouwrijpe grond, die wordt doorverkocht aan Van Wijnen projectontwikkeling BV, een dochtermaatschappij van Van Wijnen. De grondwaarde wordt residueel bepaald. Van Wijnen verkrijgt 100% van de opstalontwikkeling, de gemeente neemt hieraan bewust geen deel.

Hart van Zuid is een oud industriegebied met een flinke grondsaneringsproblematiek en bijgevolg hoge saneringskosten. Slechts met overheidssubsidies en bijdragen van beide contractspartijen is een en ander budgettair per deelgebied / deel grondexploitatie neutraal te krijgen. De operationele werkzaamheden worden uitgevoerd door een door partijen opgericht projectbureau waaraan leiding wordt gegeven door een externe projectdirecteur. De positie van het projectbureau Hart van Zuid is te vergelijken met een ingenieursbureau als Oranjewoud of Arcadis. Het projectbureau heeft een aantal planeconomen en andere disciplines extern geworven. Derhalve werken hier geen gedetacheerde gemeentelijke collega's. De projectdirecteur Jan Nieuwenhuizen (zie interview nr. 3 – EL) heeft een strak mandaatbesluit. Dit houdt in dat hij tekenbevoegdheid heeft tot het maximum van de jaarschijf uit de grondexploitatie voor het doel als beschreven in die grondexploitatie, zogenaamde geoormerkte gelden. Hij moet hier ook regelmatig verslag van doen. De gemeente heeft de zaken nog goed in de hand, is in control. Het projectbureau fungeert als opdrachtgever voor externe partijen als aannemers. Het projectbureau dient te blijven binnen de kaders zoals vastgesteld in de samenwerkingsovereenkomst. Zo maakt het projectbureau het stedenbouwkundige plan, het beeldkwaliteitplan en het inrichtingsplan. Al deze producten dienen echter te allen tijde ter instemming te worden voorgelegd aan beide contractspartijen. De raad heeft dus echt de zeggenschap behouden over het geheel. Anders loop je het risico dat de raad te veel op achterstand komt te staan.

Het gehele gebied is opgedeeld in een groot aantal deexploitaties die minimaal op nul moet uitkomen.

De succesfactoren.

De marktkennis die een marktpartij meebrengt is essentieel voor het project. Gemeenten hebben kennis over juridische procedures e.d. maar soms minder voor de wensen van de eindgebruiker. Gedurende het proces wordt soms volledig gefocust op een grootse gedachte, daarbij echter de eindgebruiker steeds verder uit het oog verliezend. Het gevolg is dan een vertraagde uitgifte, hetgeen ook nog weer eens in strijd is met de financiële belangen van het grondbedrijf.

En naast de marktkennis is het soms ook handig als marktpartijen bv een stedenbouwkundig plan maken. Dit gaat meestal sneller dan wanneer de gemeente dit zelf doet, omdat dan over de details veel meer wordt gediscussieerd. Bij de gemeente leidt dat tot vertraagde besluitvorming, nu dus tot een versnelling van de plannen.

Daarnaast moeten partijen van elkaar op aan kunnen. Laatst hebben we nog meegemaakt dat een ontwikkelaar meer woningen had gebouwd dan contractueel was afgesproken, onder het motto: "daar horen we toch nooit meer iets van". Residueel moet hij nu bijbetalen, maar het vertrouwen is weg. Vooral ook omdat dit soort partijen bij ieder nadeel in het plan / project wel de hand ophouden om financieel gecompenseerd te worden. Consequentie zal zijn dat zo'n partij niet gauw meer voor een selectie wordt uitgenodigd in Hengelo. Wat ook verstorend kan werken is dat marktpartijen de gemeente wel eens tot op de laatste cent proberen uit te kleden, maximale invulling van het gebied tegen minimale kosten.



Kennis van beheerorganisaties en -constructies als bv parkmanagement is bij marktpartijen beter ontwikkeld. In een ander plangebied in Hengelo (Campus – EL) is de meest vergaande vorm gekozen, met mandelig eigendom, echter onder begeleiding van een marktpartij (Amstelland – EL). De kennis en de ervaring die de marktpartij meebracht heeft er toe geleid dat deze beheervormen goed zijn ingevoerd.

Als de pps partijen niet een groot deel van de grond in eigendom hebben en nog zeer veel verwervingen moeten verrichten dan bestaat het risico dat de marktpartij toch weer afhaakt. Met name omdat de kostenkant onvoldoende in beeld te brengen is. Indien je een groot deel van het plangebied in eigendom hebt verloopt het proces beter, zijn de financiële consequenties ook veel beter inzichtelijk en zijn er ook minder versturende procedures uit de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Ontheffingswet, planschade etc. te verwachten.

Gesteld dat er een plan moet worden ontwikkeld, globaal op hoofdlijnen en - al naar de afzetmarkt zich wijzigt - per deelgebied uitgewerkt. Zonder flexibiliteit en creativiteit in het proces is zo'n ontwikkeling haast niet denkbaar. Flexibiliteit en creativiteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Een eventuele aanbestedingsprocedure bergt het gevaar in zich dat vooraf te veel wordt vastgelegd.

Een goed functionerende projectorganisatie is ook essentieel voor het welslagen van de onderneming. Daar is in het project Hart van Zuid ook goed en lang over gesproken, pakweg twee jaar. Een gevaar is wel dat als je als gemeente zo veel werkzaamheden "buiten de deur zet" dat delen van de gemeentelijke organisatie nog steeds het zelfde werk blijven doen en er zo een dubbeling in werkzaamheden optreedt.

Invloed Europees aanbestedingsrecht.

In z'n algemeenheid denk ik dat het aanbestedingsrecht het proces van publiek-private samenwerking en specifiek de succesfactoren zoals we die net hebben benoemd verstoort. Een belangrijke oorzaak ligt in de aard van een aanbesteding. Het veronderstelt dat een volledig omschreven werk of dienst in de markt wordt gezet. De ervaring leert echter dat gemeente en marktpartij werkende weg tot oplossingen voor allerlei vraagstukken komen. Volgens mij is het in een aanbestedingsprocedure niet goed mogelijk om hangende de procedure of na de selectie nog echt aan het product te sleutelen. De concurrentie gerichte dialoog procedure zou weliswaar een oplossing kunnen bieden, maar het blijft zo dat iedere onzekerheid in een aanbestedingsprocedure wordt verdisconteerd in de prijs. Het moet gezegd worden dat ik geen ervaring heb met het fenomeen concurrentiegerichte dialoog. Maar ik denk dat Europese aanbestedingsprocedures de creativiteit en flexibiliteit grotendeels verloren doen gaan. Als je gaat aanbesteden dan moet je het 100% goed doen (er mag geen speld tussen te krijgen zijn), anders ga je onderuit in een juridische procedure. Misschien dat het nog kan werken bij kleinere projecten, maar grote PPS projecten met een looptijd van 10 jaar of meer lijkt het mij bijzonder lastig om dit via de Europese aanbestedingsprocedures in de markt te zetten en wel zodanig dat na afloop de gemeente ook echt tevreden is over het behaalde resultaat. Als je dit wilt dan moet je alleen gedetailleerd regelen wat kan en overige zaken op hoofdlijnen.

Voor vertrouwen is van belang dat er te goeder naam en faam bekend staande marktpartijen meedoen aan de selectie. Partijen die zich het ook niet kunnen veroorloven er een "potje" van te maken. Gemeenten wensen niet worden geconfronteerd met een marktpartij die zij eigenlijk niet willen. Vertrouwen kan wel groeien natuurlijk, maar ze moeten wel kunnen aantonen dat ze vergelijkbare projecten met goed gevolg hebben afgelegd. Bij vertrouwen komen we aan de psychologie. Het is van belang dat je samenwerkt met personen waar je een goed gevoel bij hebt. Het blijft echt mensenwerk. Het is belangrijk dat "de klik" er is dat de chemie goed is. Psychologische factoren zijn hier heel belangrijk, daar wordt de keuze toch echt door beïnvloed. Zo'n relatie is essentieel voor een goede, bestendige samenwerkingsrelatie. Ook voor de relatie tussen personen.

Zonder beschikkingsmacht van de grond krijg je ook niet echt een project van de grond. Als projecten als Vathorst in strijd met het Europese aanbestedingsrecht worden verklaard, dan hebben we wel een probleem met ons allen. Roanne is naar mijn mening wel sterk toegesneden op de Franse situatie en het is twijfelachtig of deze lijn zomaar doorgetrokken kan worden naar de Nederlandse situatie. In Hart van Zuid wordt alleen aanbesteed als het echt nodig is. Alleen de grote infrastructurele werken zoals de Laan van Hart van Zuid. Per onder handen zijnd deelgebied wordt dit bekeken en vaak valt het nog onder de drempel.

Indien volgens het Europese recht niet langer de mogelijkheid zou bestaan om rechtstreeks opdrachten te verstrekken aan de marktpartij (de touwtjes worden steeds strakker aangehaald door het Europese Hof) dan raakt dit het hart van de SOK Hart van Zuid.

Bij het punt "context en organisatie" zie ik de invloed van het Europese aanbestedingsrecht minder. Procedures en organisatievormen kun je goed vast leggen, deze hoeven geen belemmering te vormen. Maar materieel- inhoudelijk is een meerjarig plan echter absoluut gebaat met flexibiliteit.

Praktijkoplossingen.

Boven de 5,2 mln wordt in Hart van Zuid uiteraard Europees aanbesteed. Voor het overige wordt het per deelgebied bekeken. En dan hoeft je minder aan te besteden. Bovendien moet er een Europese dimensie aan het werk zitten. Maar dat is bij Hart van Zuid in het algemeen wel het geval.

Voorzover mij bekend worden alleen grote opdrachten gepubliceerd, de kleine niet. We hebben er nooit moeilijkheden mee. Bij grote opdrachten moet je denken aan de Laan Hart van Zuid. Dat loopt ook meer in de pas bij de reguliere aanbestedingspraktijk van de gemeentelijke openbare werken.

Eindconclusie is eigenlijk, gewoon nuchter je verstand gebruiken en niet roomser zijn dan de paus.

---

verslagnr.:	2
project:	Hart van Zuid te Hengelo
datum:	10 september 2008
tijd:	10.00 – 11.00 uur
gesprekspartner:	ir. G.W. Locher
functie:	ambtelijk opdrachtgever project Hart van Zuid
organisatie:	gemeente Hengelo
geaccordeerd:	ja

---

#### Achtergrond.

Als ambtelijk opdrachtgever ben ik vanaf het begin betrokken geweest bij wat we het project Hart van Zuid noemen. Vanaf 1994 ongeveer zijn we in gesprek met Stork en ongeveer in 1998 kwam Stork met Van Wijnen naar voren. Dat is ook de marktpartij waar we uiteindelijk de samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten. Er is dus ook geen ontwikkelaar selectie geweest destijds, nu zou dat waarschijnlijk wel moeten. Destijds stuurde Stork een aantal ontwikkelaars langs, waar ook ik dan namens de gemeente een gesprek mee had, maar uiteindelijk bepaalde de grondeigenaar Stork met welke ontwikkelaar zij in zee gingen. Zij deden de selectie. Vervolgens werd dat onze gesprekspartner en later de marktpartij waar we een publiek-private samenwerkingsovereenkomst mee hebben gesloten.

Na Van Wijnen schoof Stork eerst Amstelland (later AM – EL) naar voren als tweede ontwikkelaar. Ten gevolge van enige onenigheid tussen Stork en Amstelland verdween deze ontwikkelaar weer en werd opgevolgd door IBC die weer werd overgenomen door Heijmans. Later trok ook Heijmans/IBC zich terug en werd uitgekocht met de afspraak dat ze zich niet meer met het project(gebied) zouden bemoeien. Daar heeft Heijmans zich niet aan gehouden, want bij de aanbesteding van het regionale opleidingscentrum ROC hebben ze ook ingeschreven en de opdracht ook binnen gehaald. Dit heeft de verstandhouding met Van Wijnen geen goed gedaan. Hoewel het iets is tussen beide private partijen, lijkt mij dit toch echt not done. Een verklaring kan zijn dat Heijmans een hele grote organisatie is, waarbij het ene onderdeel niet weet welke afspraken het andere onderdeel heeft gemaakt. Maar het blijft niet netjes. Al met al bleef uiteindelijk Van Wijnen over en daar hebben we dus de samenwerkingsovereenkomst mee gesloten. En in die overeenkomst staan een aantal artikelen waarin de Europese aanbestedingsproblematiek goed is geregeld. Per projectonderdeel bepalen we gezamenlijk of iets aanbesteed moet worden en wat het risico is als we het niet doen. Dat risico dragen partijen beide voor 50% als ze beiden van mening zijn dat het risico genomen moet worden en het risico ligt geheel bij Van Wijnen als de gemeente het risico niet wil lopen en Van Wijnen toch door wil gaan zonder Europese aanbesteding. De risico's hangen samen met het drempelbedrag waarboven je Europees moet aanbesteden en waaronder je de transparantieplicht hebt, op grond waarvan je in een publicatie aangeeft welk werk je aan wie wilt gunnen. Bij sloopwerkzaamheden is het een of twee keer voorgekomen dat er zich een partij meldde. Dan spelen we dan door naar Van Wijnen en dan hoor je er als gemeente verder niets meer van. Het kan best zijn dat er dan werk elders gegund wordt, doch dat is iets tussen beide private partijen. Serieus was het bij het onderdeel metropool (1<sup>e</sup> project in het stationsgebied op de kop van de toekomstige Laan van Hart van Zuid – EL) dat dicht tegen het drempelbedrag aanzat. Na publicatie van de voorgenomen gunning heeft daar echter – voor zover ik weet – geen enkele partij op gereageerd. Dit is een praktijkoplossing die door geen enkele jurist wordt aangedragen, maar die voorkomt dat je in de gebiedsontwikkeling in de kramp schiet. Als na publicatie niemand reageert en tijdens de realisatiefase wel zal een rechter, althans dat is onze inschatting, zeggen dan men z'n kans voorbij heeft laten gaan en het in strijd met de redelijkheid en billijkheid is om nu nog een klacht in te dienen. Op deze manier kan het spel goed gespeeld worden en was er tot nu toe niets aan de hand.

Als de juridische invloed te groot is, dat is als men bang is voor de gevolgen, dan dreigt alles helemaal dicht getimmerd te worden.

#### succesfactoren.

De belangrijkste is vertrouwen.

Een ander is de communicatie, tussen partijen, maar ook met het college, de raad en bewoners.

Een goede juridisch fundament in de samenwerkingsovereenkomst dat goed in elkaar is gezet is ook zo'n belangrijke factor. Veel aandacht aan besteden, onduidelikheden en vaagheden kom je later weer tegen. In deze fase moet er ook vertrouwen ontstaan tussen partijen, anders krijg je het juridische fundament niet goed. Onderhandelingen moet je ook niet door een jurist laten voeren, maar door iemand die het hele proces kent en beheerst. Een jurist moet het vertalen naar een goed juridisch contract.

Door goede afspraken met de raad win je het vertrouwen van de raad. Duidelijk afspreken waar de raad in het proces aan zet is en invloed kan uitoefenen, respectievelijk besluiten neemt. Aan deze cultuur moeten marktpartijen altijd erg wennen, maar voor het politieke draagvlak is het essentieel hier heel veel aandacht aan te besteden. Door ook na te komen wat is afgesproken met de raad behoud je het draagvlak.

Wij hebben met overtuiging niet gekozen voor een CV/BV constructie. Dan heb je een onderneming die ver afstaat van de raad van de politiek. En dat is niet goed. Als de onderneming nl. van start gaat dan is helemaal nog niet bekend hoe een en ander eruit komt te zien. Dan moet je de raad en dus de politiek niet op een afstand zetten. Bewust niet voor gekozen. Per deelgebied zou het eventueel nog kunnen, een aparte CV/BIJVOORBEELD Dan zit je in de uitvoeringsfase en liggen de door de raad geaccordeerde kaders vast. We hebben er nog niet voor gekozen, aangezien ook het gevaar van staatssteun dreigt als je als overheid veel geld in zo'n negatieve grondexploitatie stopt. Van Wijnen heeft hier nog wel lang om getreurd. Een CV/BV dient het ondernemingsbelang en minder het algemene belang. De GEM (Projectbureau Hart van Zuid) is opgericht bij overeenkomst en heeft geen juridische schil als een CV/BIJVOORBEELD Ontwikkelaars vinden zo'n juridische entiteit wel mooi, want dan ben je grotendeels van de invloed van de raad af, maar binnenstede moet je dat niet willen. Uiteindelijk komt de raad toch in beeld en dan kan het gebeuren dat het door de ontwikkelaar bedachte plan niet wordt goedgekeurd. En dan ben je nog verder van huis. Beter is het om de raad te betrekken en betrokken te houden. Als echter per deelgebied de marktomstandigheden gaan tegenzitten dan kan het maar zo dat de grondexploitaties niet meer budgettair neutraal zijn en dan zou het voor de private partij wel eens beter geweest zijn als er een CV/BV opgericht zou zijn. Omdat in zo'n situatie dit voor marktpartijen fiscaal aantrekkelijk is.

Vertrouwen tussen partijen, en ook met de gemeenteraad is wezenlijk van belang. Elk kwartaal is er een informele raadscommissie Hart van Zuid waar de voortgang wordt besproken en in een informele setting vragen kunnen worden gesteld. Dit overleg is bewust als instrument ingezet. Daarnaast is in ieder geval tweemaal (soms wel viermaal) per jaar strategisch overleg tussen het college en de voltallige Van Wijnen-top waar de knopen worden doorgemaakt. Buitengewoon belangrijk overleg.

Dit alles vanuit de filosofie dat het niet met de politiek op afstand kan lukken. Het concessiemodel is voor deze grote gebiedsontwikkelingen ook helemaal niet aan de orde. Een keer met een bedrijventerrein geprobeerd, maar het is een grote mislukking geworden. Uiteindelijk hebben we het als gemeente maar weer helemaal naar ons toe getrokken.

Overleg is dus heel belangrijk, want vrijwel ieder probleem is op te lossen.

Een ander heel belangrijke succesfactor is het subsidietraject. Sterk commitment met provincie en Rijk is essentieel. Ze moeten je projecten kennen. Als je geen subsidie krijgt bij dit soort grote projecten dan is het niet eenvoudig om de financiële eindjes rond te krijgen. En vaak vallen deze grote binnenstedelijke projecten wel samen met programmalijnen binnen provincie en Rijk. Daar komt dan ook vaak veel geld vandaan, ook via de regio trouwens.

succesfactor is natuurlijk ook een goed plan maken, dan volgt het geld van zelf. Durven voor te investeren. Voorbeeld is het station in Hengelo. Voor de aanpak heeft Pro Rail een paar miljoen waar ze een te mager plan mee kunnen realiseren. Hengelo heeft vervolgens een beter plan voorgefinancierd (euro 400.000). Het Rijk heeft er vervolgens een aanmerkelijk bedrag bij gedaan, zodat dit laatste plan nu wordt uitgevoerd. Ook de NS en ProRail staan volledig achter dit nieuwe plan. En dan heb je de situatie dat de overheid de markt verleidt om binnen de gebiedsontwikkeling mooie dingen te maken en de nek uit te steken. Dit gedrag van de overheid hoort ook in een succesvolle PPS. De overheid is zelf een hele goede ontwikkelaar. succesfactor is dat de gemeente heel goed z'n eigen positie kent en ook veel ontwikkelkracht heeft.

Een andere succesfactor is gebruik maken van een incubator, een katalysator in de gebiedsontwikkeling. Voor Hart van Zuid is dat bv het WTC. Daardoor zet je het project op de kaart. De vestiging van het ROC in Hart van Zuid is ook zo'n voorbeeld. Nu komen er verzoeken van instanties en bedrijven om er in de buurt gevestigd te kunnen worden, terwijl in de papieren fase deze verzoeken er niet waren. Soort vliegwieleffect, heel belangrijke succesfactor. Vgl Roombeek met de cultuurfaciliteiten. Wordt allemaal steeds belangrijker bij de concurrentie tussen de steden.

Vertouwen is belangrijk, het is mensenwerk. Er moet een klik zijn. Voorkomen moet worden dat de mensen gaan lopen, ruggengraat moet in stand blijven. Is ons in Hengelo al jaren gelukt. Drama als er steeds nieuwe mensen komen, het collectieve geheugen verdwijnt geheel.

En de gemeente moet z'n mannetje staan, je kunt het er niet bij doen. Kost mij een anderhalve dag in de week.

Beschikbaarheid van de grond is essentieel voor het project. Hoewel je het niet in de hand hebt, is het handig als je slechts met enkele grote eigenaren van doen hebt in plaats van een verbrokkeld eigendomsbezit. In Hart van Zuid is het eigendom grotendeels onder te brengen bij Dijkers en Stork.

Ten aanzien van creativiteit en flexibiliteit kun je stellen dat het project de doelen moet kunnen bijstellen, zonder de rode draad uit het oog te verliezen. De markt moet z'n werk doen, creativiteit zou een sterk punt moeten zijn van marktpartijen. Het komt mij echter nog te vaak voor dat in de initiatieffase deze creativiteit nog niet wordt geuit en te laat in het proces bv een veel goedkoper alternatief naar voren komt. Als de overheid er niet meer in zit. Zonde.

Met Van Wijnen hebben we nu een langjarige samenwerking waar dit soort zaken niet althans minder makkelijk kunnen voorkomen.

Borging context in het proces is ook belangrijk. De organisatie van de samenwerking is buitengewoon van belang, heeft ons twee jaar gekost. Het fundament is essentieel. Nu de organisatie staat proberen we de concurrentie in te bouwen. Dus geldt er ook geen gedwongen winkelnering voor het inzetten van gemeentelijk personeel. Als er gemeentelijk kennis ingebracht kan worden dan brengt de gemeente een offerte uit (marktconform). Is ze te duur dan wordt hiervoor kennis ingehuurd in de markt. Zakelijke samenwerking is essentieel.

Door de bepaling in de overeenkomst dat de risico's gedeeld worden als net besproken krijg je wel rust in de samenwerking. Natuurlijk niet door in strijd met het Europese aanbestedingsrecht te handelen, maar er is een grijs gebied. En daar werkt deze afspraak goed. En dat heeft weer met vertrouwen te maken. En als we af wijken respectievelijk een risico accepteren dan gebeurt dat door middel van een college besluit. Dus niet door ambtenaren in achterkamertjes. Als Van Wijnen hier door middel van een Europese aanbestedingsprocedure gecontracteerd was, dan had dit volgens mij net zo gespeeld. Je blijft in de uitvoering een grijs gebied houden. En ook dan moet je vertrouwen opbouwen dat beide partijen er goed en eerlijk mee omgaan. Zo geredeneerd zou een Europese aanbestedingsprocedure in casu geen positief en geen negatief effect hebben geacht op dit aspect van de samenwerking.

Iets anders is het indien er bv sprake zou zijn geweest van een positieve grondexploitatie waar Van Wijnen deel van uit maakt. Dan zou een derde partij zich benadeeld kunnen voelen. Ik zou mij dan wel zekerder hebben gevoeld als Van Wijnen uit een Europese aanbestedingsprocedure als beste naar voren zou zijn gekomen.

Overige succesfactoren zoals besproken ondervinden niet echt effecten van de Europese aanbestedingspraktijk.

In z'n algemeenheid denk ik dat de Europese aanbestedingsprocedures voor de aanbesteding van zo'n groot gebied wel een hele goede zaak zijn. Marktpartijen moeten zich dan goed inspannen. Voor kleine infrastructurele projecten is het naar mijn mening niet nodig. Kan ik goed genoeg beoordelen zonder de hele aanbestedingspraktijk. Bij gebiedsontwikkeling is het goed elkaars nieren te proeven en dat doe je met behulp van de aanbestedingsprocedures.

Van Wijnen zou er destijds niet uit gekomen zijn aangezien het toen een bouwende partij was die van ontwikkeling geen verstand had. Dat is ondertussen overigens wel het geval.

Het is in het belang van de gemeente zelf om te selecteren al dan niet via de Europese aanbestedingsprocedures. Doe je het niet en kies je een partij bv omdat de klik met de directeur goed is, dan is dat toch niet optimaal. Als na een jaar de directeur verdwijnt dan heb je nog steeds met het bedrijf van doen. En dat ken je dan onvoldoende. Geen goede zaak.

#### Praktijkoplossingen.

Hebben we het al over gehad. Laat de marktpartij de problemen oplossen. Ik wil wel op de hoogte gehouden worden, als me het niet bevalt dan gaan we het alsnog openbaar doen.

Ik heb in de praktijk ook helemaal geen last van dit soort procedures, niet te krampachtig mee omgaan. Een sterk punt van de Hengelose praktijk is dat we heel transparant zijn. Iedereen kan zien wat je van plan bent te gaan doen.

---

verslagnr.:	3
project:	Hart van Zuid te Hengelo
datum:	12 september 2008
tijd:	14.00 – 15.30 uur
gesprekspartner:	dhr. J.B. Nieuwenhuizen
functie:	algemeen directeur project Hart van Zuid
organisatie:	GEM Hart van Zuid
geaccordeerd:	ja

---

#### achtergrond

Mijn rol in het project is die van algemeen directeur van het project Hart van Zuid. Ik ben in dienst bij Van Wijnen en voordat ik daar ben gaan werken heb ik 30 jaar in overheidsdienst gewerkt, waarvan de laatste 20 jaar (van 1980 tot 2000) bij de gemeente Almere. Aanvankelijk als directeur financiën en later ook als controller en uiteindelijk de laatste 5 jaar als directeur van de dienst stadscentrum, een dienst die was opgericht voor de ontwikkeling en het beheer van het stadscentrum. Dit hele proces hebben we gedaan met twee marktpartijen, t.w. MAB en Blauwhoed, en mijn rol in die fase is geweest om de samenwerking met beide marktpartijen vorm te geven en de organisatie intern en extern op poten te zetten. Dit is uiteindelijk de dienst geworden waarvan ik dus directeur was. Naast realisatie van de plannen behoorde er ook het beheer van het stadscentrum onder. Naast de organisatie intern heb ik ook de PPS organisatie met beide marktpartijen extern helpen vormgeven. Voor PPS organisaties zijn geen blauwdrukken in Nederland. Het zijn samenwerkingsverbanden die per project verschillend kunnen zijn. In 2001 ben ik overgestapt naar Van Wijnen en kon daar gelijk de locatie ontwikkeling van 50 hectare voormalig bedrijventerrein in Hengelo op mij nemen. Ik werd per gelijke datum gedetacheerd naar het project Hart van Zuid, waar Van Wijnen de positie van Stork had overgenomen. De gronden van Dijkers zaten in EMGA bv (Exploitatie Maatschappij Groot-Amers - EL). Stork had van de 50 hectare ongeveer 33 hectare in bezit en Stork had een principe overeenkomst met Van Wijnen, hetgeen inhield dat Stork bereid was onder bepaalde voorwaarden de gronden aan Van Wijnen te verkopen. De gronden komen van Stork naar de samenwerkende partijen in de GEM op het moment dat de gronden voor het project nodig zijn. Door deze soepele manier van grondverwerving zijn de voorinvesteringen minder groot vergeleken met een algehele eigendomsoverdracht ineens. In uitleggebieden e.d. zou een ontwikkelaar als Van Wijnen de ontwikkeling en de realisatie heel goed zelf kunnen doen, bij een binnenstedelijke herstructurering met een omvang van 50 hectare is het voor het proces beter samen te werken met de gemeente. In casu was het een wat omgekeerde situatie van wat gebruikelijk is. Van Wijnen had de grondpositie en is naar de gemeente gegaan om samenwerking te zoeken. Mijn eerste taak was om de samenwerking verder vorm te geven, het masterplan te ontwikkelen. Dus twee sporen, enerzijds de planinhoudelijk kant en anderzijds de samenwerkingskant.

Eigenlijk een vergelijkbare opdracht als ik ook in Almere had, al werkte ik toen voor de gemeente. Het eindproduct van de GEM is bouwrijpe grond, die in beginsel aan Van Wijnen wordt verkocht om hierop de opstallen te realiseren. In beginsel, want als iets Europees moet worden aanbesteed, dan gebeurt dat. Als voorbeeld daarvan kan het ROC gelden dat wel Europees is aanbesteed en dat gegund is aan de marktcombinatie BAM / Heijmans / DURA. Van Wijnen heeft wel ingeschreven, maar is het dus niet geworden. De samenwerking tussen Van Wijnen en de gemeente is er niet een die in een CV/BV vorm is gegoten, het is een soort pact waarin de onderwerpen waarop wordt samengewerkt en de wijze waarop we met elkaar omgaan is vastgelegd. In de groundbank, in de grondexploitatie zijn beide partijen voor 50% risicodragend. Er is een stuurgroep waar strategische beslissingen worden genomen en de rest van de PPS organisatie hangt daaronder. De globale grondexploitatie die voor het gehele project is opgesteld op basis van het masterplan is met Europese, Rijks en provinciale subsidies aangevuld met gemeentelijke bijdragen in beginsel budgettair neutraal, sluit dus niet met een negatief saldo. Per deelgebied wordt een gedetailleerde grondexploitatie opgesteld en we gaan pas aan de slag als ook de grondexploitatie voor een deelgebied minimaal op nul sluit. Alle aanloopkosten zijn voor 60% of 70% als historische kosten meegenomen in de grondexploitatie. De overige kosten worden door beide partijen zelf gedragen.

Het is de kunst natuurlijk om de grondexploitatie op nul te houden en daar zit natuurlijk wel een risico in. Maar door kostenreductie en planoptimalisatie kunnen eventuele tegenvallers natuurlijk nog wel opgevangen worden. Het uitgangspunt van Van Wijnen is dat ook de deelexploitaties allemaal op minimaal nul eindigen.

#### succesfactoren

Met dit soort van PPS constructies is de snelheid van een project gediend. Partijen hebben afgesproken voor de neutrale grondexploitatie te gaan en risico's gezamenlijk te delen. Als de markt goed gaat dan heb je minder aandacht voor de organisatie, want dan verkoop je het eindproduct wel, maar in tijden dat het minder goed gaat dan zie je dat partijen elkaar vast houden. Met name als het in de persoonlijke verhoudingen goed is en men goed samenwerkt. Dan is de bereidheid om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken veel groter. Al was het maar omdat partijen er beide risicodragend in zitten en belang hebben bij de voortgang van het project. Meerjarige samenwerking leidt ook tot een betere samenwerking in z'n algemeenheid, bv doordat je elkaar beter kent en zo ook meer begrip hebt voor elkaars specifieke noden.

Partijen voelen elkaar beter aan in kennis en kunde. De gemeente heeft over het algemeen meer kennis van de procedures die moeten worden doorlopen, kunnen daar ook tijdig op inspelen. Marktpartijen weten weer beter wat haalbaar is in de markt en kunnen, als ze tijdig aan boord zijn, zo ook de marktconformiteit van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan helpen verhogen. Als partijen op deze manier in de PPS organisatie samenwerken dan zie je dat er heel veel synergie uit ontstaat. Bij gemeentelijke projecten heb je wel eens dat je op enig moment over het "26 ste" stedenbouwkundige plan praat, ik ken dit nog uit mijn overheidstijd, en dat heb je hier natuurlijk niet. Vanaf de eerste pennestreek trekken we samen op en zoeken we naar de goede mix, naar de juiste marketingrediënten. Blijft het nog moeilijk genoeg, zie de huidige problematiek op de woningmarkt die ook niemand had verwacht. De combinatie van kennis en marktdenken versus het publiek denken vult elkaar heel goed aan. De gemeente heeft continu als aandachtspunt dat ze uiteindelijk de raad mee moeten krijgen, marktpartijen hebben dat weer veel minder op het netvlies staan. Als je dat allemaal maar vroeg genoeg bij elkaar brengt, dan lopen die processen veel beter. In Hengelo is dus sprake van de "koude" samenwerking (op basis van een overeenkomst, zonder juridisch vehikel – EL) in Helmond waar ik ook werk is wel sprake van een CV/BV constructie. In Almere heb ik ook zonder CV/BV constructie gewerkt. Eigenlijk kan ik maar een voordeel ontdekken in een CV/BV constructie en dat is het fiscale voordeel voor marktpartijen als ze bijdragen in het tekort van de grondexploitatie. Verder levert het alleen maar heel veel rollen op die door elkaar lopen. Het wordt er juridisch gezien niet eenvoudiger op, terwijl het proces, het product hetzelfde is en dezelfde mensen steeds in een andere rol functioneren. Voor de rest is het louter een jas rondom een samenwerkingsproces. En dat proces is veel belangrijker dan de verpakking. Met name de gemeente zag het niet zitten om weer een aparte juridische organisatie naast de bestaande organisatie te creëren, met name ook gezien de grote financiële bijdrage van de gemeente aan het project. Werkende weg is er een oplossing gekomen met een gezamenlijke grondexploitatie waarbij de gemeente de directie voert en wij vanuit het projectbureau gemandateerd zijn door het gemeentebestuur om de grondexploitatie uit te voeren, uitgaven te doen ten laste van de grondexploitatie. Het lijkt derhalve op een gemeentelijke grondexploitatie, waarbij de directie is gemandateerd aan het projectbureau en beide partijen (gemeente en Van Wijnen) ieder voor 50% garant staan voor de risico's. Dit had je van te voren niet zo kunnen bedenken. Dus partijen moeten ook bereid zijn aanpassingen door te voeren in de loop van de tijd, niet alles dicht te timmeren en min of meer op de golven mee te gaan. Klinkt onlogisch en kan theoretisch natuurlijk ook helemaal niet, maar feitelijk gaat het wel zo.

Deelgebied een zijn we nu mee begonnen en kent dus ook een sluitende grondexploitatie. De gemeente voert de grondexploitatie, maar het is voor rekening en risico van beide partijen. Het is dus wel een PPS. Als je nu de “koude” en de “warme” pps samenwerkingsvormen van Hengelo en Almere aan de ene kant en Helmond aan de andere kant vergelijkt, dan durf ik de stelling aan dat zo’n CV/BV best verstarrend werkt. Terwijl het project in feite niet anders is. Je krijgt commissarissen, aandeelhouders die er allemaal wat van moeten zeggen. In Hengelo werkt het projectbureau zonder de juridische jas zelfstandiger en heeft meer bevoegdheden dan de CV/BV in Helmond. In Helmond zijn alle key players gemeentelijke mensen, weliswaar gedetacheerd vanuit de gemeente bij de CV/BV maar ik weet wel van wie ze aan het eind van de dag hun salaris krijgen en dat is niet van de CV/BV.

Het heeft te maken met hoe je de organisatie organiseert en de vorm is dan minder belangrijk. In Hengelo hebben we dan geen CV/BV maar wel een zelfstandig supervisie team. Een van de leden is dan wel een stedenbouwkundige van de gemeente, maar de andere leden zijn van buiten de gemeentelijke organisatie aangetrokken. Zo heb ik ook een eigen planeconoom aangetrokken die samenwerkt met de planeconoom van de gemeente, maar ik stuur hem aan. “Mijn” planeconoom overlegt met de planeconomen van Van Wijnen en de gemeente en probeert zo tegenwicht te geven aan de beide andere gesprekspartners die toch ietsje meer belangenbehartiger zijn. De administratie wordt ook onafhankelijk van de gemeente en Van Wijnen hier bij het projectbureau gevoerd en rechtstreeks door mij aangestuurd. Het samenwerkingsproces is essentieel, op inhoud aan de gang gaan, dan komt die jas / de vorm van zelf wel. Creativiteit en flexibiliteit in het proces is essentieel voor een goed werkende PPS.

Persoonlijke verhoudingen moeten goed zijn, de juiste partijen moeten bij elkaar zitten, moeten bereid zijn de samenwerking aan te gaan. Organisaties moeten dat ook kunnen aantonen dit te kunnen. Voor de rest is het ook gewoon buffelen de hele dag.

#### Beschikkingsmacht over de grond.

Is nog meer dan een succesfactor, meer een bestaansvoorwaarde voor een PPS. Je moet wel grip hebben op de grond, je moet wel wat kunnen ontwikkelen. Ten aanzien van de invloed van het Europees aanbestedingsrecht op dit punt is de vraag of je nu de samenwerking onderhevig laat zijn aan het aanbestedingsrecht. En ik durf de stelling aan dat dit niet het item is, het maken van een PPS is niet aanbestedingsplichtig. Het gaat om de inhoud van het verhaal. Veel jurisprudentie over waar iedereen dan weer bovenop duikt. Zie bv Vathorst. Maar waarom is dat project zo’n onderwerp van discussie, omdat daar in het project voor een belangrijk deel de sociale woningbouw zat. En sociale woningbouw is een overheidsstaak, wordt via via ook met overheidsgelden gefinancierd. En om die reden zijn dit soort projecten, eigenlijk onderdelen van projecten, aanbestedingsplichtig. Maar niet de samenwerking of het gehele project. We hebben in Hengelo een heldere afspraak, sommige projectonderdelen zijn volledig commercieel en die kan Van Wijnen het gewoon realiseren, als er een school als een ROC ontwikkeld moet worden dan valt dat volledig onder de Europese aanbestedingsverplichting. De infrastructuur die we aan kunnen leggen, gezien de grondpositie op dit moment, hebben we wel openbaar aanbesteed. Gezien de drempel hoefde het niet Europees. Voordeel hier is dat Van Wijnen zich niet op infrastructurele werken richt. Project is dan ook gegund aan een andere marktpartij. Bij opstellen doen we wat de wet voorschrijft, commerciële opstellen doet Van Wijnen, openbare voorzieningen worden aanbesteed. Ook hier is het allemaal niet aan de voorkant dichtgetimmerd, ik durf overigens ook de stelling aan dat de Europese aanbestedingspraktijk zich sneller ontwikkeld dan een project als Hart van Zuid duurt. Dus al wil je het, je kunt het helemaal niet tot in detail regelen en dichttimmeren aan de start van de samenwerking. In die, dichtgetimmerde, situatie moet je misschien wel jaarlijks de samenwerkingsovereenkomst herzien. Lijkt me ook geen goede zaak. In onze samenwerkingsovereenkomst is ook vastgelegd dat het aanbestedingsrisico verdeeld wordt over beide partijen. De tweede afspraak is dat als partijen het niet eens zijn en een van beide partijen “doordrukt”, dat dit specifieke aanbestedingsrisico dan ook voor 100% bij die specifieke partij komt te liggen. Heldere procesafspraken, waarbij we er ook van uitgaan dat er verstandige mensen aan dit proces deelnemen. En zo zie ik in die hele aanbestedingsproblematiek niet zoveel problemen. Wat aanbesteed moet worden gebeurd en wat niet hoeft gaat gewoon naar de marktpartij uit de PPS. Levert geen problemen op. Hoe langer we samenwerken hoe beter dit ook gaat. Platenkamp van de gemeente toetst het allemaal, eerder zeer nauwkeurig en nu ook meer op hoofdlijnen. Ook een gevolg van de samenwerking, van het vertrouwen tussen partijen.

Vertrouwen is essentieel, met name tussen mensen. Het is en blijft mensenwerk, de klik tussen personen moet er zijn. In Helmond liep het project niet goed, afstandelijke gemeente die wat moeite had met Van Wijnen. Locatieontwikkeling is ook wat anders dan projectontwikkeling. Gelukkig heb ik van dat laatste helemaal geen verstand, ik richt mij veel meer op het proces en de samenwerking tussen partijen. In Helmond heb ik daar, ik zit er nu een jaar, veel aandacht aan besteed en in de samenwerking gaat het nu veel beter. Hoe veel heb je voor elkaar over, als er vertrouwen is dan gaat dit beter. Als een marktpartij niets kan verdienen dan krijg je van die marktpartij niets los en als je als marktpartij niet wilt investeren in de belangen van de gemeente dan loopt het aan die kant weer stroef. Het is wel een heel ragfijn samenwerkingsspel, het luistert nauw.

Essentieel is ook in dit verband dat dezelfde mensen aan tafel blijven zitten en er niet een enorm verloop is. Als ik naar Hengelo kijk en naar Almere, dan is me dat ook steeds gelukt. Het geldt voor beide partijen dat de continuïteit in menskracht, de zelfde mensen in het zelfde project gedurende lange tijd, uitermate belangrijk is. Ook een duidelijke succesfactor.

#### Borging van de context in het proces.

Praktijk is natuurlijk weerbarstiger. Meerdere politieke collegeperiodes en meerdere varkenscycli. Beleidslijnen willen ook nog wel eens veranderen, maar je moet wel een gezamenlijke doelstelling hebben die ook overeenkomst met de belangrijke doelstellingen van bv de gemeente. Bv de stationsomgeving in Hengelo is voor het project en de gemeente belangrijk. Ander punt is dat het uitgangspunt dat een voormalig industrieterrein weer toegankelijk en bruikbaar maakt voor de stad. Die context moet wel het algemene uitgangspunt zijn en blijven. Meestal neem ik dit soort ankerpunten op in het masterplan. Acht a 10 ankerpunten en raad toets maar gedurende de looptijd van het project of we daar aan blijven voldoen. Aandacht voor industrieel erfgoed, aanleg van een weg, gedifferentieerd woongebied maken met meerdere functies etc. Als je dit de context noemt, dan is het goed om dat vast te leggen, te borgen en elkaar er op af te rekenen.

Aandacht voor de organisatie is ook heel erg van belang, maar hebben we het al over gehad. Een vroege relatie kan ook wel eens negatief uitpakken. Als je het niet goed doet kan het ook tegen je keren en als je dus credits in het voortraject hebt verspeeld dan zou het wel eens goed kunnen zijn om er een andere ontwikkelaar, een andere aannemer tussen te schuiven om zo wat ontspanning in het proces te creëren. Het is niet altijd een succes voor een marktpartij om in het voortraject te zitten. Als het goed gaat is alles prima, gaat het slecht dan kom je als marktpartij op extra achterstand. Dan krijg je minder krediet dan de eerste de beste andere marktpartij. Marktpartijen stappen in dit soort grondbanken en PPS constructies omdat ze zo ontwikkel- en bouwpotentie naar zich toetrekken. Gewoon een continuïteitsvraagstuk en dat bereik je door vroeg in het proces te gaan zitten. Als je daar dus vroeg in het proces een “scheve schaats rijdt” dan heeft dat uiteindelijk in de realisatiefase consequenties voor jou als marktpartij. Dus die lange samenwerkingsverbanden kunnen zich ook tegen te keren. Zonder op de details in te gaan is dat ook wat ik in Helmond ben tegengekomen.

Je moet in dit soort samenwerkingsprocessen de problematiek van het Europese aanbestedingsrecht ook een beetje als spaghetti uit elkaar trekken. Waar hebben we het over, voor welke onderdelen van het project geldt het en waar niet voor. Infra, scholen, openbare voorzieningen. Probeer ook niet alles op voorhand tot op de vierkante millimeter te regelen, lukt je nl toch niet. Werkende weg samenwerken binnen de bestaande regelgeving met goede procesafspraken. Dat is een beetje het verhaal. Vertrouwen creëren vanuit marktpartij is essentieel, ook heel transparant zijn zodat er nooit ook maar een begin van een idee ontstaat of iets wel “koosjer” is gegaan. Geen dubbele agenda hebben, nooit. Essentieel.

Je moet in de grondexploitatie ook niet alles dichttimmeren, Soms valt het tegen en soms valt het mee, je moet dat soort schommelingen wel kunnen verevenen. Je moet de grondexploitatie dan ook niet te krap opzetten. Dan heb je bij iedere tegenvaller problemen. In Hengelo staan er bv minimum uitgiftepreizen in. Maar per deelproject onderhandel ik met mijn eigen “club” over de exacte uitgiftepreizen in het deelproject. Kan ook alleen maar als partijen vertrouwen hebben en alles transparant en inzichtelijk gebeurt.

En eventuele problemen die onoplosbaar lijken ook maar exact zo vastleggen en bespreekbaar maken in de stuurgroep. Daar kan dan een besluit geforceerd worden. Het is allemaal niet zo ingewikkeld.

---

verslagnr.:	4
project:	Vliegveld Twente
datum:	15 september 2008
tijd:	15.15 – 16.00 uur
gesprekspartner:	ir. L.J. van der Ree
functie:	ambtelijk opdrachtgever project Vliegveld Twente
organisatie:	gemeente Enschede
geaccordeerd:	ja

---

Een eerste succesfactor is dat een PPS meerwaarde moet hebben voor beide partijen. De reden van samenwerking moet niet zijn gelegen in een modegril, of dat de gemeenteraad het eist. Daarnaast moet het een langdurige samenwerking betreffen in een project waarin aanmerkelijke risico's zijn te managen en als er dan ook nog een probleem getackeld wordt in de samenwerking, bv een financieel tekort, dan is het helemaal perfect.

Meerwaarde, langdurige samenwerking en gezamenlijke probleemoplossing een belangrijke trits succesfactoren. Als voorbeeld geldt het project Zuiderval in Enschede waarbij de marktpartij o.a. voor de marktkennis is geselecteerd, het project duurt meer dan 10 jaar en beide partijen delen het aanmerkelijke tekort in de grondexploitatie. De marktpartij kan dit tekort weer proberen goed te maken in de opstalontwikkeling.

De marktpartij moet ook betrokken zijn met het project en met het gemeentelijke belang daarbinnen. Daar moet op z'n minst oog voor zijn. En dat heeft wel weer met personen te maken. In het project Zuiderval was dhr. ten Vergert van HBG zeer betrokken bij het project en toen hij na enkele jaren een andere baan elders aanvaardde zag je dat zijn opvolgers (vijf andere medewerkers sinds zijn vertrek!!) van de BAM (HBG was ondertussen overgenomen) veel minder met het project hadden en daardoor ook wat afstandelijker opereren. Er worden meer vragen gesteld, vaker vanuit het hoofdkantoor nagevraagd of er niet teveel risico's genomen worden en dat levert vertraging op, daar heb je dan gewoon last van. En het zit hem dus echt in mensen, in de samenwerking tussen mensen, in de klik tussen mensen.

Een langdurig commitment heeft ook tot voordeel dat je langdurig gezamenlijk met kwaliteit bezig bent gezamenlijk. Als het even tegen zit kies je niet zomaar voor een andere partij of gooi je het zo maar over een andere boeg. Je blijft langer proberen de gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken. Je partner moet wel ervaring hebben met dit soort gebiedsontwikkelingen in PPS verband. Daar lopen wij tegen aan in het project Vliegveld Twente, waarbij met name het Rijk (Niet het GOB, maar wel haar opdrachtgever) hier te weinig kennis van heeft. Dat kost veel tijd, geeft onnodige onrust, kortom een partner in een PPS moet wel weten waarover het gaat binnen de gebiedsontwikkeling. Als je dat niet hebt dat sta je zo op achterstand, is niet goed. Binnen het project Vliegveld Twente zou het om die reden ook helemaal niet slecht zijn als het Rijk eruit stapt. Gebiedsontwikkeling behoort totaal niet tot de core business van het Rijk. Als je aan zo'n partij gekoppeld zit door de grondpositie die deze partij heeft, dan moet er een andere partij bij komen die deze lacune in de kennis op/aanvult. De grondeigenaar neemt dan bv deel in een groundbank, de rol van gebiedsontwikkelaar wordt dan door anderen overgenomen. In casu is dat in het project Vliegveld Twente wat lastig nu het een overheid betreft, bij een particuliere partij gaat dat makkelijker.

De gemeente moet wel echt deelnemen aan de PPS. We kennen in Enschede twee voorbeelden waar de gemeente buiten de PPS is gebleven, de Laares en het Bijvank en dan zie je dat de communicatie met de omwonenden zeer te wensen overlaat. Marktpartijen praten wel met huurders, kopers maar niet met zittende bewoners. De vorm is wat minder van belang, belangrijker is dat de gemeente echt als partner onderdeel uitmaakt van het proces en zo ook voor dit soort belangen kan opkomen.

Essentieel is dat alle kennisgebieden aanwezig zijn binnen de PPS. Iedere partij binnen de PPS hoeft niet alle kennisdomeinen te beheersen, gezamenlijk moet je wel alles bestrijken. Sterker nog dat is nou juist een belangrijke reden (en succesfactor) om een PPS te starten.

In het project Tweekelerveld, hoewel geen PPS naar de letter van de definitie, geldt ook dat de communicatie met de bevolking volstrekt onvoldoende is. Als de gemeente daar onderdeel van zou uitmaken dan zou dat echt veel beter gaan. Vanaf de start van een PPS moet je met elkaar bespreken uit welke onderdelen het proces bestaat en wie brengt welke discipline / kennis in.

Commitment is essentieel, een gemeenschappelijk doel ook en ook continuïteit. Als iemand alleen grondbezitter is dan brengt zo iemand echt veel te weinig mee. Zie je ook bij de luchthaven. Het Rijk brengt echt te weinig in / mee, kost zeer veel energie.

Beschikkingsmacht van de grond is wel echt een voorwaarde, bijna nog meer dan een succesfactor. Zonder grond geen project.

Vertrouwen is ook essentieel, continuïteit in mensen is ook erg van belang.

Als je creativiteit en flexibiliteit in het proces van PPS goed organiseert is het ook echt een SUCCESFACTOR. Aandachtspunt is wel dat je niet bij iedere markttegenslag alles moet weggeven, fundamenteel van koers moet veranderen. In het project Zuiderval bijvoorbeeld hebben we ook tegenslag gehad, de gehele kantorenmarkt stortte in op het moment dat wij bij wijze van spreken de eerste bouwrijpe grond gingen opleveren. Hoe lang blijf je nog wachten. Dus een combinatie van creativiteit en flexibiliteit gepaard aan volharden en niet met iedere verandering in windrichting meedraaien. Gezond verstand blijven gebruiken is erg van belang. Visie koesteren, rode draad in de gaten houden, gecombineerd met een continue streven naar planoptimalisatie.

Borging context in het proces is ook van belang. Waar doen we het allemaal voor, welk doel wilden en willen we bereiken.

Aandacht voor de organisatie als succesfactor, bv financial engineering. Het proces is belangrijker dan de vorm. Je hebt gezamenlijk een doel voor ogen en als je die intenties deelt dan zoek je er een vorm bij die er het best bij past.

Op zich heb ik niet zo'n probleem met het Europese aanbestedingsrecht. Het zit hem meer in gevallen waarbij je het marktpartijen in een PPS zit en dan bep. delen van het project, bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, niet rechtstreeks kunt gunnen aan je PPS partner maar eerst moet aanbesteden. Dat is wel eens frustrerend, want daarom zit er minder honing in de bloem voor je PPS partner. Is echt een nadeel van het Europese aanbestedingsrecht.

In alle andere zaken waarin we in Enschede Europese aanbestedingsprocedures doorlopen ervaar ik helemaal geen problemen met het Europese aanbestedingsrecht. Het zit hem zoals gezegd meer in de gebiedsontwikkeling waarbij je echt met een of een paar marktpartijen optrekt en het Europese aanbestedingsrecht zoals gezegd er op onderdelen doorheen fietst.

Als oplossingen wordt er opgeknapt en mag het ene bureau fase een doen en zie je daarna wel verder. Voor de luchthaven speelt dit nog niet echt, nog te vroeg. Gevolg hiervan kan zijn dat de motivatie om in een PPS te stappen voor marktpartijen kleiner wordt. En daar is dan weer niemand mee gebaat. Eigenlijk zou je de samenwerking moeten aanbesteden, maar dan kun je nog niets concreets vastleggen in gunningcriteria en wegingsfactoren ed. De Europees rechtelijke concurrentie gerichte dialoog is hiervoor bedoeld, maar daar hebben we in Enschede nog geen ervaring mee.

Concluderend, ik heb er totaal geen problemen mee dat via Europese aanbestedingsprocedures marktpartijen worden geselecteerd, binnen de gebiedsontwikkeling verstoort het wel zoals net aan de orde is geweest. Je kunt dan met knippen in het proces en het opstellen van je gunningcriteria en wegingsfactoren wellicht nog wat sturen. Dat doe je echter niet om een PPS partner te vinden, maar als je hem eenmaal hebt gevonden dan moet hij ook het werk binnen het project krijgen.

In z'n algemeenheid is selectie en daarbinnen de Europese aanbestedingsprocedures een gezonde zaak.

---

verslagnr.:	5
project:	algemeen
datum:	17 september 2008
tijd:	15.30 – 16.30 uur
gesprekspartner:	ir. T.A.M. Wassenaar
functie:	directeur planontwikkeling en vakgroep hoofd ruimte (tot april 2008)
organisatie:	Grontmij
geaccordeerd:	ja

---

Mijn functie bij de Grontmij was die van directeur planontwikkeling en vakgroep hoofd ruimte en bij PPS constructies, als waar jouw scriptieonderzoek over gaat, was ik altijd betrokken bij de strategiebepaling binnen Grontmij. Er waren dan twee invalshoeken, de advieskant en de plan ontwikkelkant. Opdrachten die wij aannamen moesten wel in overeenstemming zijn met de integriteitcriteria van Grontmij en moest het ook een maatschappelijk en economische verantwoorde meerwaarde hebben. Overigens stelden wij die eisen ook aan de partijen waar we mee samenwerkten. En vanzelfsprekend moesten onze belangen aansluiten op die van de lokale partijen. Wij wilden gewoon mooie projecten draaien.

#### succesfactoren

Vertrouwen is essentieel tussen partijen, anders kun je niet samenwerken. Dat vertrouwen hoeft niet altijd vanaf het begin aanwezig te zijn. Essentieel is dat partijen transparant zijn over hun specifieke belangen in het project en onderzoeken hoe je die belangen bij elkaar kunt brengen. Ik vind planontwikkeling toch wat anders dan projectontwikkeling, omdat projectontwikkeling over het algemeen toch super rood van aard is. Wij waren ook niet zo zeer gericht op superrendementen, wij waren er op gespist een samenwerking aan te gaan waarbij wij de ambitie van lokale partijen, meestal gemeenten, konden waarmaken met name als zij zelf de financiële risico's niet konden dragen. Daar was het streven op gericht. De advisering was gericht op omzet en het maken van een mooi project waarbij de Grontmij de risico's beheerste.

Na verloop van tijd verschuift de rol van de gemeente ook van die van opdrachtgever naar samenwerkende partner in een PPS. De focus moet ook gericht zijn en blijven op het gezamenlijke doel dat je samen ontwikkelt. Onze sterke kant was dat wij zorgen bijvoorbeeld door middel van het aantrekken van subsidies dat de grondexploitatie budgettair neutraal was of dat de gemeente er nou juist beter van werd. Hoe de risico's waren verdeeld verschilde per project, soms lagen ze geheel bij ons, soms waren ze 50/50 verdeeld tussen gemeenten en Grontmij.

Het belang bij de marktpartij is afhankelijk van wat voor soort partij dat is. Is de marktpartij een bouwende partij dan is het belang primair gericht op bouwproductie, stenen stapelen en daar het rendement op halen. Dat is toch een ander belang vergeleken met een partij die veel meer vanuit de context van het project handelt en hier een veel langere termijn hanteert. Grontmij is bijvoorbeeld geen bouwende partij en het aardige is dan ook dat je dan samen met de gemeente tot keuzes komt in de zin van wie wat moet doen en met welke bouwverzekering je gaat samenwerken. Daar kun je als ontwikkelaar en gemeente allebei invloed op uitoefenen. Mijn streven in PPS onderhandelingen is altijd geweest dat beide partijen evenveel moeten kunnen inbrengen, ondanks het feit dat de hoogte van de risico's soms wat meer bij Grontmij kwamen te liggen. Partijen moeten een gelijkwaardige positie hebben in het hele samenwerkingsspel, op alle onderdelen. De samenwerking wordt dan gewoon veel vruchtbaarder dan in situaties waarbij partijen aan tafel zitten en een van de partijen een dominante invloed op de andere partij heeft. Dit heeft ook veel met het vertrouwen te maken, of met het bereiken ervan. Belangrijk is natuurlijk ook dat je mooie resultaten boekt binnen het project, daar gaat natuurlijk een bijzonder positieve invloed van uit. Maar dat heeft meer betrekking op de inhoud en minder op het proces van de samenwerking.

Van belang is verder dat heel duidelijk wordt afgesproken welke verantwoordelijkheden beide partijen dragen. Verder moet goed onderzocht worden welke kwaliteiten partijen meebrengen en onderzocht moet worden hoe je die zo kunt matchen dat partijen er samen ook van overtuigd raken dat het tot een succes leidt.

Wij werken altijd zo dat we in het begin van de samenwerking heel erg de breedte gingen, enorm divergeerden. In deze echte creativiteitsfase moet je constant nagaan of je niets bent vergeten. Daarna ga je convergeren en ga je afwegingen maken, beslissingen maken die tot het juiste resultaat leiden. Dit alles op de juiste abstractieniveaus.

Waarom zo'n proces nu in het ene project beter loopt dan in het andere project is niet precies een oorzaak voor aan te geven. Soms heeft het ook met het project te maken, maar meestal met de wijze waarop mensen met elkaar samenwerken.

Zo moet je proberen je eigen belang niet belangrijker te maken of te laten worden als de belangen van de andere partij. Dat evenwicht tussen partijen, die gelijkwaardigheid, als je dat niet goed nastreeft en bewaakt dan zie je gauw dat het stroperig gaat worden en dat gaat ten koste van het proces. Dit punt, hoe je dus als partijen in het proces staat vind ik essentieel voor het proces. Soms weet je nog niet precies waar je aan begint en tot welk kader en uitgangspunten het zal leiden, maar ik ging nooit de samenwerking aan als deze punten niet goed zaten. Tot dat moment namen wij ook altijd onze kosten voor onze rekening en brachten we ze niet later als historische kosten in. In de samenwerkingsrelatie begonnen we dus altijd met een schone lei. Iets anders is het dat we soms een dusdanig plan hadden ontwikkeld voor een gemeente dat er voor die gemeente echt een groot positief financieel saldo overbleef, toen heb ik wel eens bedwongen dat wij ook een deel van onze kosten vergoed kregen. Maar dat is een geheel andere situatie. Vertrouwen, gelijkwaardigheid, transparant met elkaar omgaan, dat deed ik altijd. Geen verborgen agenda, werkt op de lange termijn nooit. Houdt niet in dat je het altijd eens hoeft te zijn met elkaar, ik zit liever met partijen aan tafel waar de meningsverschillen open en bloot op tafel liggen. Daar word je altijd beter van met elkaar. We hebben het eigenlijk over een soort van spelregels / van gedragsregels tussen partijen.

Een ander punt is dat je de zaken die je hebt afgesproken met elkaar juridisch ook goed en helder vastlegt. Dan heb je daar in de toekomst in ieder geval geen discussie meer over. Een voorbeeld is het project de Eschmarke waar een contract is en uiteindelijk een drietal a4-tjes met verschilpunten op tafel kwam te liggen. Dat kan natuurlijk niet. De mate van gedetailleerdheid van een contract hangt af van wat je regelt. Afspraken waar je het over eens bent moet je helder en goed vastleggen, naar mate het wat je wilt regelen meer in de toekomst ligt moet je het minder dichttimmeren. Moeten nog creatieve momenten mogelijk zijn, misschien wil je in de samenwerking later nog wel iets wijzigen. Naar de toekomst toe moet je wel flexibel blijven. Als de belangen veranderen dan verandert er iets fundamenteel in de samenwerking en dan moet je de koers ook kunnen bijstellen. Wezenlijk is echter dat je naar elkaar toe hierover transparant bent. En als beide partijen het er maar weer over eens worden is er niets aan de hand.

Je moet er 100% voor gaan, als je a zegt moet je ook b zeggen. Juridisch regel je wat je kunt regelen, maar je laat gelijk ruimte over om terug te komen als de uitgangspunten veranderen. Ik heb zo bijvoorbeeld wel eens meegemaakt dat een project gaandeweg drie keer zo groot werd, omdat de context, de haalbaarheid van het project er mee gebaat was. Soms moet je een probleem groter maken om het te kunnen oplossen en dat is allemaal niet te voorzien in het begin van de samenwerking. Maar je moet de afspraken wel goed vastleggen, dat geeft ook duidelijkheid en rust in de samenwerking, dan weet je ook allebei binnen welk juridisch kader je opereert. Hoewel het natuurlijk niet de intentie is, maar als het fout gaat dan weet je ook precies waar je aan toe bent.

Aandacht moet je hebben voor het verwerven en behouden van politiek draagvlak, communicatie naar de politiek transparant maken. Zo kan ik mij nog wel een besloten raadsvergadering herinneren, waarbij de raad al vroeg in het proces alle informatie kreeg. Verkiezingen blijven natuurlijk risicovol, met name als de kleur van de raad verschiet. Dan is aandacht voor de communicatie met de politiek en daarmee aandacht voor het politiek draagvlak essentieel. Politiek draagvlak verwerven en behouden, daar gaat het om.

Beschikkingsmacht over de grond is essentieel, maar een aspect dat bijna altijd al geregeld is voordat we de samenwerking aangaan. Dit heeft met de haalbaarheid te maken. De strategische eigendomsverwerving is heel belangrijk. Vanuit de Grontmij werkten wij veel samen met Fortis Vastgoed Landelijk, een marktpartij die veel agrarische gronden verwerft en ook in beheer heeft. Zij konden dus ook makkelijk gronden met ons ruilen. Boeren wisten dat zij gronden kochten voor agrarische doelen en verkochten het ook makkelijk aan hen. Zij deelden in ons rendement, zo konden wij heel goedkoop aan gronden komen en haalden zij ook relatief hoge rendementen. DLG is net zo'n partij. Strategische eigendomsverwerving en het hele gebeuren er omheen is een fantastisch onderdeel van het hele spel. Eigendomsgevoelig ontwerpen is eigenlijk vanzelfsprekend, zij het in gemeentekringen nog niet echt doorgedrongen. Zelfde geldt voor hindercircels en andere belemmeringen. Voordat je begint met ontwerpen maakten wij altijd een gegevenskaart met daarop de eigendomssituatie en alle belemmeringen van cirkels, kabels en leidingen etc. Iedereen wist dan altijd precies waar hij of zij aan toe was.

Creativiteit en flexibiliteit is ook van belang. Vgl het project Eschmarke waar tot op een luguber detailniveau alles is vastgelegd voor de marktpartijen. Dat vertaalt zich gelijk in hogere kosten, althans dat stellen de marktpartijen en de residuele grondopbrengsten dalen recht evenredig. Dat moet je nooit zo doen, beschrijf de hoofdkaders van het plan. Wat is de casco, de structuur van het plan, welke kwaliteit wil je hier. Je moet wel flexibiliteit in bouwen om in de loop van de jaren te kunnen bijsturen. Je bouwt niet voor leegstand en als gemeente moet je ook je risico's willen blijven kunnen reduceren. Dragende structuren leg je vast, het casco, de rest is flexibel. Als er dan wat verandert dan blijft "het huis" overeind. Probleem is vaak binnen gemeenten dat er weinig mensen zijn die op een hoog abstractieniveau kunnen denken, veel ontwerpers zijn inrichters en dan schiet je de details in. Soms moet er even een ander type mens aanschuiven en die de ontwerpers "bij de les" houdt, met andere woorden op het juiste abstractieniveau houdt en de kaders aangeeft. Uitgangspunten, randvoorwaarden moet je helder hebben op zondanige wijze dat je nog verschillende kanten opkunt zonder dat je de uitgangspunten aantast. Dat is de kunst. Je moet ook kunnen differentiëren, soms getailleerd soms met veel vrijheid. Als je dat niet doet heb je met iedere marktpartij waarmee je wilt samenwerken een probleem. Als je die vrijheid niet geeft betaal je het via de lage residuele grondprijs zelf, terwijl als je die vrijheid wel geeft aan marktpartijen zijn, en daar moet je dan ook niet aan tornen. Dit behoort tot het casco waar ik het net over had, maar daarom heen moet het flexibel blijven. Zo heb je dan ook altijd onderdelen in je plan waar je risico's kunt opvangen. Als ontwikkelende marktpartij heb je natuurlijk ook maar een kans om het goed te doen, je kunt niet na 10 jaar zeggen hadden we het maar anders gedaan.

Continue borging van de context in het proces. De rode draad bewaken is erg belangrijk, vanaf het begin moeten die uitgangspunten, die rode draad, helder zijn. Een van die uitgangspunten kan bv landschappelijke kwaliteiten zijn, en daar moet je dan ook niet aan tornen. Dit behoort tot het casco waar ik het net over had, maar daarom heen moet het flexibel blijven. Zo heb je dan ook altijd onderdelen in je plan waar je risico's kunt opvangen. Als ontwikkelende marktpartij heb je natuurlijk ook maar een kans om het goed te doen, je kunt niet na 10 jaar zeggen hadden we het maar anders gedaan.

De organisatievorm is in Enschede vaak heel belangrijk, terwijl in Hengelo men dit voor losser opvat. Bij de Grontmij hadden we dat helemaal uitgeschreven, soorten proces, risico's en welke organisatievorm hoort daar dan bij. Is wel belangrijk.

Invloed Europees aanbestedingsrecht.

Wij hadden daar bij de Grontmij niet zo heel veel last van. Wij schreven ook wel in op Europese aanbestedingen, bv bij de drie noordelijke provincies moesten bij alle watergangen de kunstwerken aan de nieuwe normen aangepast worden. Een project van ongeveer 5 miljard. Kanaalverbreding hebben we in een keer uitbesteed (design en construct). Ons deel van het project hebben we uiteindelijk wel gekregen, maar overheden realiseren zich vaak niet wat een kosten dat voor een marktpartij meebrengt. In dit voorbeeld hebben wij ongeveer 3,5 mln aan voorbereidingskosten voor onze rekening genomen waar geen vergoeding tegenover stond. Als je zo'n project niet krijgt, moet je kijken hoeveel projecten je als marktpartij moet draaien om dit weer terug te verdienen. Soms tekenden we alleen in op de creatieve fase, de ontwerpfasen en soms ook op het hele proces waarbij we dan weer een partij voor de realisatiefase zochten. Wij bouwden zelf niet.

Bij veel overheden bestaat ook enige huiver ten opzichte van Europese aanbestedingsprocedures. Wij adviseerden daar nu juist ook over, het gevolg hiervan is dat we relatief veel vertrouwen hebben bij overheden. Als wij stelden dat de voorgestelde procedure legitiem was dan werd dit al snel overgenomen. We hadden dan ook een aantal juristen in dienst bij de Grontmij die werkelijk alles afwisten van Europese aanbestedingsprocedures. Bij de Grontmij werd ook alles gescreend op het Europese aanbestedingsrecht. Wij wilden zelf natuurlijk ook geen risico lopen, daarnaast hadden wij er natuurlijk ook niets aan als de gemeente aangesproken zou worden.

Wat in de praktijk natuurlijk wel eens voorkomt is dat een marktpartij die er "met de gemeente uit is" de gemeente voorstelt om de gunningcriteria zodanig aan te passen dat deze betreffende marktpartij als enige partij in aanmerking komt. Dit gebeurt natuurlijk alleen als de gemeente ook de overtuiging heeft met deze specifieke marktpartij in zee te willen gaan, na aanpassing van de criteria bent je dan onderscheidend als partij ten opzichte van andere marktpartijen. Dit gebeurt vaak in de praktijk. Als voorbeeld kun je denken aan criteria op het gebied van kennis en ervaring met dit type projecten. Als gemeente heb je daar ook belang bij. Je mag natuurlijk best buiten de regels handelen, maar als er niemand protesteert, dan is er niets aan de hand. Als het zo gebeurt zijn alle partijen, gemeenten en marktpartijen beter af. Alternatief is een gewenste partij die niet uit de aanbestedingsprocedure komt als beste partij. Dat wil helemaal niemand.

Marktpartijen weten precies wat er speelt, men komt elkaar regelmatig tegen. Niet dat er projecten doorgespeeld worden, absoluut niet. Maar kennis hebben van wat er gebeurt, wat er speelt is natuurlijk heel wat anders. De Grontmij is een integer bedrijf, maar hoe vaak ik wel niet gebeld werd met de vraag "Tjerk kunnen we niet iets regelen", ontelbare keren. Wij gingen daar nooit op in, maar ik leid daar uit af dat het onder marktpartijen geen black box was.

Ten tijde van de bouwfraude zag je opeens dat bedrijven elkaar gingen aangeven, dit is de Grontmij ook overkomen. Wij zijn echter volledig transparant, zijn ook volledig vrijgesproken. We hebben gevraagd wie ons had aangegeven. Bleken partijen te zijn die de projecten gemist hadden. Kan ik niet echt waardering voor opbrengen.

Een andere oplossing in de praktijk is dat je begint aan de diensten kant en daar onder de lage drempel blijft (euro 206.000 – EL). De vervolgfases werden zo ingericht dat een volgende fase nooit een automatisme was. Je kon er als gemeente altijd mee stoppen. In feite knipten we zo de gehele opdracht in stukken die alle onder de drempel lagen. De gemeente stemde hiermee in. Is ook een gebruikelijke situatie. Als partijen goed met elkaar samenwerken dan hebben ze er belang bij door te kunnen werken met elkaar. Hier zit het Europees aanbestedingsrecht de samenwerking in de weg.

De tweede oplossing voorkomt dat je moet aanbesteden, de eerste regelt dat als er aanbesteed moet worden jij als marktpartij de opdracht gegund krijgt.

Verder is van belang vast te stellen wat er aanbesteed moet worden. In het begin weet je vaak helemaal nog niet welke kant het opgaat, is het allemaal nog heel vaag. Daar kan het Europees aanbestedingsrecht je dus echt in de weg zitten. Kijk als een gemeente precies weet wat ze wil, dan valt het uitstekend aan te besteden. De nieuwe concurrentie gerichte dialoog procedure ken ik niet uit de praktijk. Maar het blijft zo dat partijen best wel bereid zijn te investeren in de voorkant, maar dan wil je wel zicht hebben op de rest van het project / het werk.



---

verslagnr.:	6
project:	Vliegveld Twente
datum:	18 september 2008
tijd:	12.30 – 14.00 uur
gesprekspartner:	ir. P. Kuenzli
functie:	projectdirecteur Vliegwielt Twente Maatschappij i.o.
organisatie:	gemeente Enschede & provincie Overijssel
geaccordeerd:	ja

---

Hierbij heb je een discussienotitie die ik heb opgesteld naar aanleiding van een gesprek dat Leo Kramer (met Peter Kuenzli mede kwartiermaker en beoogd mededirecteur van de Vliegwielt Twente Maatschappij i.o. – EL) en ik hebben gehad met Peter van Oussoren. Hij was de rechterhand van oud minister Zalm en betrokken bij het opstellen van de aanbestedingsstrategie van het Rijk bij een aantal grote projecten, bijvoorbeeld bij nieuwe belastingkantoren en het project de Zuidas in Amsterdam. Er zitten verschillende aspecten in, die dit met het scriptie onderzoek van doen hebben en een interessante evaluatie waarom het daar niet loopt.

#### Succesfactoren.

Ik kom uiteindelijk op vijf succesvolle criteria voor succesvolle samenwerking tussen marktpartijen en de overheid.

Als eerste geldt naar mijn mening altijd het wederzijds profijtbeginnsel. Als je samenwerkt dan moet je allebei van jezelf en van de ander heel goed weten welk profijt je bij de samenwerking wilt hebben. Bij de overheid kan dat heel goed maatschappelijk profijt zijn, of politiek profijt. Maar een samenwerking waar geen profijt aanwezig is of voor een van de partijen afwezig is, bijvoorbeeld omdat deze partij denkt dat hij in de rode cijfers zit, zal niet succesvol zijn. En ik heb helaas voldoende vaak meegemaakt dat de ene partij van de andere partij helemaal niet in de gaten heeft dat deze in de hoek zit waar hij helemaal niets meer te winnen heeft. Dan raken processen in de vertraging en beginnen mensen onderling ook minder goed samen te werken. Dat heeft vaak te maken met het feit dat een van de partijen onvoldoende honing in de bloem ziet zitten. Zoals je weet werk ik al een jaar of vijf a zes voor het aanjaagteam woningbouw van het ministerie van VROM, en dan word ik vaak voor projecten gevraagd waar de samenwerking niet loopt, waar althans de productie achterblijft. Veel van wat ik hier stel heeft ook met die ervaring te maken.

Als tweede succesfactor onderken ik de wederzijdse erkenning van noodzakelijk inbreng en professionaliteit. Succesvolle samenwerking werkt alleen als beide partijen erkennen dat iedere partij noodzakelijk voorwaarden voor succes met zich mee brengt. Als een partij meent dat hij het net zo goed alleen kan doen, dan werkt het natuurlijk ook niet. Ik maakt wel vaak mee dat de overheidspartij een wat traditionele rolopvatting heeft, omdat ze het in het verleden altijd zelf gedaan heeft en op een of andere reden zich opeens in een PPS bevindt zonder dat men daar echt achter staat. Nooit aan beginnen, ten dode opgeschreven zo'n samenwerking op de lange termijn. Zo had ik bijvoorbeeld in Enschede bij de ontwikkeling van de oude Grolsch locatie (liggend in Roombeek – EL) geen erg hoge pet op van de gemeente op het gebied van kennis van de winkel-, kantoren- en bedrijvenmarkt. Is ook niet de kerncompetentie van een overheid, veel meer van een marktpartij. Die doen dat soms al meer dan 50 jaar, als ontwikkelaar, als belegger etc. Daar kun je elkaar dus perfect aanvullen.

Vertrouwen vind ik een derde succesfactor. Ik verbaas mij in projecten wel eens over de mate waarin alles is dicht onderhandeld, dichtgetimmerd in een contract dat op het meest lugubere detailniveau is uitgeschreven. Waar is dat nu voor nodig. Als je elk mogelijk risico wilt beschrijven dan laat je geen enkele ruimte over en weet je zeker dat je binnen de kortste keren weer zit te heronderhandelen. En als je daaraan tijd gaat besteden, dan mis je kostbare tijd die je ook aan de markt had kunnen besteden. Succesvolle projecten die hebben een korte time to market. En om dat te bereiken is er een voldoende mate van vertrouwen nodig tussen partijen dat je eruit komt. Als dat ontbreekt, kan ook bij de achterban zijn, dan kun je er beter de stekker uittrekken. De mate van vertrouwen en de dikte van het contract zijn omgekeerd evenredig aan elkaar. Een contract moet de hoofdlijnen raken, bijvoorbeeld risico's hoger dan een miljoen euro, en niet willen regelen wat je verder nog allemaal kan overkomen.

Mijn vierde succesfactor is dat er een klik tussen personen moet zijn. Ik ben erg gericht op menselijke relaties, als ik terug kijk op de processen die naar mijn mening succesvol zijn geweest dan waren dat allemaal projecten waarbij de sleutelfiguren goed met elkaar konden opschieten en elkaar vast hielden. Bijvoorbeeld in het project Roombeek vormden wethouder Roelof Bleker, Stedenbouwkundige Pi de Bruijn en ikzelf zo'n driehoek (bestuurlijk opdrachtgever – dagelijks opdrachtgever – ontwerper). Soms komen daar ook meer mensen bij, prima natuurlijk. Houdt in dat je er voor elkaar bent en ook in moeilijke tijden achter elkaar staat. Als die klik er niet is, dan gaan mensen elkaar tegen werken en verloopt het allemaal veel moeilijker. Het is natuurlijk geen wiskunde, die klik tussen mensen, maar ik ben er altijd wel erg op gericht om de klik, de chemie tussen mensen, tot stand te brengen. Soms begint het bij de klik en groeit het naar vertrouwen. Het wil ook wel eens helpen als de mensen op dezelfde manier in het leven staan. Bij de oude Grolsch locatie bv is de directeur van ING Real Estate, mw. Anneke de Vries, gewoon een heel prettig mens die leiding geeft aan een betrouwbare partij. En dan verlopen de gesprekken, de onderhandelingen in een geheel andere sfeer en zijn daarmee ook veel effectiever. En als je dan voor een partij kiest los van objectievere factoren dan zijn deze aspecten niet zo goed te onderbouwen, maar deze subjectieve punten zijn minstens net zo belangrijk. De klik, het vertrouwen, als het daar mis zit dan kun je het wel vergeten. Een risico bij deze factoren is wel dat je er niet blind op kunt varen, omdat mensen ook weer kunnen vertrekken bij de partij die ze vertegenwoordigen. Ik besteed er wel aandacht aan in dat opzicht dat ik de sleutelfiguren in het project wel voor langere tijd aan het project probeer te binden. De klus beginnen en samen ook weer afmaken. In Roombeek bijvoorbeeld heb ik daar nadrukkelijk met Pi de Bruijn (architect en stedenbouwkundige –EL) over gesproken, in die zin dat we beiden en hij eigenlijk nog langer dan ik, aan het project verbonden moesten blijven.

Mijn vijfde succesfactor is de tijdshorizon van de samenwerking moet passen bij het project. Het draagvermogen van marktpartijen moet zijn afgestemd op omvang, complexiteit en looptijd van het project. Hier zie ik ook vaak oorzaken van problemen liggen. Een bouwend ontwikkelaar heeft bv een hele kleine tijdshorizon van twee tot drie jaar. Voor de grote bouwende ontwikkelaars is drie tot vijf jaar al lang (Heijmans, BAM, Dura Vermeer etc). Als de projecten langer duren dan kom je bij de eredivisie aan waar marktpartijen als ING in zitten. Bij het stadscentrum Leidsche Rijn werd in een Europese aanbestedingsprocedure in een keer een project van ongeveer 300 miljoen in de markt gezet en daar was maar een partij in Nederland die een tijdshorizon en een risicoprofiel had dat paste bij die aanbesteding van dat mega project. Een combinatie van ABP en Fortis. Opvallend was dat er bij dit soort Europese aanbestedingen geen buitenlandse partijen inschrijven. In alle jaren dat ik hier mee bezig ben heeft er alleen een keer, toevallig in dit project, een Belgisch bedrijf ingeschreven. De kennis en de kunde van de bij de opgave passende consultant > ontwerper > de bouwer, is in het algemeen slecht bij de overheden ontwikkeld. Als ik dan de gunningcriteria zie dan valt mij vaak op dat het geen afgestemd geheel is, een ongelijssoortig lijstje, men heeft dan onvoldoende kennis van het gehele traject en de daarbij relevante partijen. Men weet dan binnen de overheid vaak onvoldoende hoe de markt in elkaar zit.

Het zijn wel heel zachte factoren, die ik tot nu toe genoemd heb.

### Europees aanbestedingsrecht.

Ik ben misschien ook wel iemand van een generatie die afgelost wordt, ik ben nl. van het zogenaamde Rijnlandse model en niet van het Angelsaksische model. Overleg, goede samenwerking, langdurig commitment naar elkaar, minder van de knalharde Angelsaksische benadering van de prestatie die het enige is wat telt en wijk je daar van af dan heb je een claim aan je broek. Ik ben echt overtuigd van het feit dat de reden waarom het in Nederland bv bij gebiedsontwikkeling goed gaat, is dat wij het op de Rijnlandse wijze doen. Terug naar ons onderwerp, dan zie je een tweestrijdigheid. In het Europese aanbestedingsrecht zie je veel terug van het Angelsaksische model, terwijl we dit systeem dus moeten toepassen in een samenleving die tot meer naar het Rijnlandse model dan naar het Angelsaksische model neigt. We worden gedwongen tot steeds meer prestatie gericht contracteren met alle juridische omgeving die daar bij hoort. En in dat spanningsveld zweeft jouw scriptieonderwerp. Hebben wij nog de ruimte om binnen het beginsel van marktwerking nog onze eigen samenwerkingsmodellen overeind te houden? Dat is natuurlijk ook een kwestie van beleid en wetgeving en met name de Nederlandse inbreng daarin. Daar kan jouw scriptie een bijdrage aan leveren, want die discussie is heel breed gaande. Iedereen baalt er ook gewoon van als hij niet het juiste product kan maken in de combinatie met de marktpartijen die hij wil. Niemand bestrijdt, ook niet degenen die het Rijnlandse model aanhangen, dat ook in Nederland iets meer marktwerking gezond is. Met name gebieden in Nederland op de zandgronden (oost en zuid Nederland – EL) kennen toch wel een beetje de cultuur van “ons kent ons” en dat is natuurlijk niet de optimale manier om een goede PPS tot stand te laten komen. Daar zitten soms best wel bedenkelijke kanten aan. Maar tussen dit uiterste en het uiterste van het Angelsaksische model zitten vele goede compromissen. Meer transparantie in dat soort processen is wel heel goed, komt er een iets beter evenwicht.

Ik heb al heel wat aanbestedingen gedaan vanuit het project, daarnaast ben ik ook vaak gevraagd bijvoorbeeld als lid of voorzitter van de selectiecommissie, waarbij de Leidsche Rijn wel de grootste van de afgelopen 10 jaar was in Nederland. Vrijwel altijd gaat men voor de meest economische aanbidding en niet voor de laagste prijs en het is vrijwel altijd met een voorgaande selectie. Long list en short list etc. Is vrijwel standaard wat ik meemaak.

Het moeilijkste is het operationaliseren, het formuleren van de succescriteria en het vertalen ervan in de gunningcriteria met de bijbehorende wegingsfactoren. Dat is echt vaak een moeilijke opgave. Daar heb ik hele wisselende ervaringen mee. Zo was ik eens op een congres over aanbestedingen waarbij de eerste spreker een advocaat van een groot bekend advocatenkantoor was. Zijn eerste opmerking was dat hij leefde van nummer twee en dat hij als gevolg daarvan binnen zijn sectie aanbestedingsrecht 50 man aan het werk had. Als hij het voor nummer twee voor elkaar had dat die een werd, dan had hij weer een nieuwe nummer twee. Kijk dat zegt dus voldoende, ze hebben een eeuwigdurende omzet. Dat is dus echt geen goede ontwikkeling, het kost allemaal geld en tijd. We moeten proberen het in te dammen.

Invloed van het Europese aanbestedingsrecht op het wederzijdse profijt.

Het aanbestedingsrecht dwingt ons ertoe aan de voorkant van een project meer de targets helder te hebben. Het is een gevolg, maar oplosbaar. Met name bij bestuurders aan de overheidskant is dit een punt van aandacht, de discussie hierover aan de start van het project wordt onvoldoende gevoerd. Als project manager moet je er bij wethouders op aandringen dat ze hun targets formuleren. En als dat er een is die politiek van aard is, bijvoorbeeld “voor de komende gemeenteraadsverkiezingen wil ik op een deelgebied de eerste paal geslagen hebben”, dan denk ik daar over na. Hoef niet per se een onhaalbare target te zijn. Kun je de planning op aanpassen zonder dat het grote consequenties heeft. Als ik ze maar weet en met mij de andere PPS partijen. Als je die helderheid maar hebt tussen partijen, dan kun je doorvertalen naar je dagelijkse handelen. Als je dus aan het begin van het project al die verwachtingen, individuele targets niet helder krijgt, dan heb je grote kans op teleurstelling na de aanbesteding en krijg je opmerkingen in de trend van “dit hadden we niet bedoeld”. En met een beetje pech krijg je als ambtenaar de schuld dat je het niet goed hebt gedaan. Je moet heel goed doorvragen op wat men precies wil bereiken, wat het ideale einddoel is en dat dan zo goed mogelijk in de gunningcriteria en de wegingsfactoren verwerken.

Wat is nu belangrijk, het tempo van het project, de kwaliteit van het project of de uitkomst van de grondexploitatie? Als onderhandelingen vast zitten en bijvoorbeeld een gemeente op geen van de drie onderdelen beweegt, dan trek je het geheel nooit vlot. Je moet de discussie, de dilemma's zoveel mogelijk vereenvoudigen, bijvoorbeeld tot voortgang, kwaliteit en geld. Soms komt er nog een politieke, communicatieve of draagvlak doelstelling bij. Conclusie ten aanzien van deze succesfactor is dat het Europese aanbestedingsrecht gevolgen heeft, invloed heeft op het proces, maar dat het wel oplosbaar is.

Ten aanzien van de wederzijdse erkenning van de noodzakelijke inbreng en professionaliteit geldt dat naar mijn inzicht het goed is om marktpartijen erbij te halen voor het commerciële inzicht, de marktkennis, kennis van saneringsproblematiek etc etc. Tegelijkertijd moet je in je aanbesteding wel kunnen meten welke kwaliteiten en professionaliteit ingebracht wordt. Je moet kunnen wegen en selecteren. Als je alleen naar referenties vraagt en alleen daar op selecteert dan kan het goed zijn dat je in het feitelijke project nul van die noodzakelijke kwaliteiten en professionaliteit aan boord krijgt. Dat speelt nog des te meer als er referenties worden ingediend die met allianties zijn gerealiseerd. Dan hoeft de vereiste kwaliteit helemaal niet bij deze specifieke marktpartij aanwezig te zijn. Dat is een enorm risico. Je moet dus eisen dat de know how die in systemen, maar veel meer nog in mensen zit, in het project wordt ingebracht. Bijvoorbeeld door middel van cv's incl. de toezegging dat deze mensen ook daadwerkelijk aan het project gaan meewerken. Zo probeer je te zorgen dat de vereiste complementariteit van marktpartijen ook daadwerkelijk aan boort komt. Marktpartijen hebben een daar een gruwelijke hekel aan, omdat dit hen in belangrijke mate vastlegt bij de inzet van hun mensen. Ook een grote partij als RABO/Bouwfonds heeft slechts weinig integrale gebiedsontwikkelaars die complexe processen aankunnen aan boord. De overigen zijn met name projectleiders vastgoed en dat is heel wat anders. Die kunnen rendementsberekening maken, kunnen ze ook op sturen, weten ook te overleven in een organisatie door op tijd het project weer te verlaten.

Ten aanzien van het vertrouwen is het wat moeilijker. Het Amsterdamse integriteitbureau werkt bv met de staat van dienst van de bestuurders van de inschrijvende marktpartijen. Dan wordt de maffia wel uitgesloten, dat hebben negen van de tien gemeenten volgens mij nog niet eens onder controle. Maar daarmee selecteer je natuurlijk nog niet echt op dit criterium. Het Roanne arrest loopt daar ook dwars doorheen. Daardoor kun je met deze zachte factoren, die wel heel erg belangrijk zijn, in de aanbestedingsprocedure nog niet echt uit de voeten. Ik zit daar wel mee, ben er ook nog niet helemaal uit. Bij de oude Grolsch locatie hebben we een marktpartij geselecteerd, maar niet Europees aanbesteed en de aanbestedingsplicht gewoon contractueel doorgelegd. Maar niet gedaan wat de meer preciezen onder ons willen, nl. dat de samenwerkingsrelatie op zich aanbesteed moet worden en niet de aanbestedingsplichtige onderdelen van het project als sanering, sloop etc. In het project vliegveld Twente wilden we ook zo te werk gaan, alleen de aanbestedingsplichtige onderdelen Europees aanbesteden. Maar met name binnen het Rijk waar men ver afstaat van de praktijk wilde men dit niet. Dus moest alles aanbesteed worden. Binnen dit project heb ik al meer moeten aanbesteden dan in mijn hele leven. Het neemt hier en daar absurde vormen aan. Het kost heel veel geld en tijd, want het levert grote vertragingen op in het proces.

Er spelen hier ook de neiging binnen Nederland om altijd het knapste jongetje van de klas te willen zijn, we gaan vaak veel verder dan Europa vraagt. Kijk maar na hoe het in Frankrijk en Duitsland gaat.

De klik tussen personen. Dat valt ook niet goed te regelen in het aanbestedingsrecht. Een oplossing is een beetje te vinden in het gunningcriterium de kwaliteit van de presentatie. De partijen die hier op scoren hebben in 90% van de gevallen een klik met de overheidspartij. Je zou er een psycholoog naar moeten laten kijken. Maar is degene die het aan je verkoopt ook degene die het werk uitvoert? Geen echte oplossing derhalve voor een probleem dat het Europees aanbestedingsrecht in deze oproept.

Het laatste criterium, de tijdshorizon is wel redelijk in de gunningcriteria en wegingsfactoren in te bouwen.

Zoals gezegd bevreedt mij toch zeer dat bij alle grote aanbestedingsprojecten die ik heb meegemaakt slechts een keer een buitenlandse marktpartij heeft ingeschreven.

Meer in het algemeen zie ik als gevolg van het Europees aanbestedingsrecht op de succesfactoren risicomijdend gedrag. Daarnaast zie ik vertraging van allerlei processen als een direct gevolg. Positief effect is misschien wel het feit dat er wat meer marktwerking ontstaat, doordat het achterkamertjes overleg wegvalt. Ook positief is dat nu aan de voorkant van het project veel eerder en veel grondiger door alle partijen nagedacht moet worden over wat men wil en welke kaders er meegegeven moeten worden, welke gunningcriteria er zijn en hoe ze onderling ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. Op zich geen slechte ontwikkeling.

Aan een grote aanbestedingsprocedure gaat wel een jaar aan voorbereiding vooraf. Zowel in het formele aanbestedingstraject, maar ook in praten met relevante partijen. Sommigen denken dat je als je het project in de krant zet alle marktpartijen er wel op afkomen. Onzin natuurlijk. Aan de formele procedure gaat een heel informeel proces van praten, overleggen oriënteren vooraf. Hoewel er dus vooraf verkenningen plaatsvinden, is het altijd weer verrassend wie er tekent en wat er uiteindelijk uitkomt. Soms zit er ook een grote bandbreedte, bv op financieel terrein, tussen de verschillende inschrijvers. Zo heb ik wel eens meegemaakt dat de hoogste inschrijver 30% boven wat wij zelf hadden berekend had ingeschreven en de laagste ver onder onze eigen berekeningen zat. Dat kwam er vroeger zonder die aanbestedingsprocedures niet echt uit. Is op zich positief natuurlijk.

Het hoeft van mij allemaal niet terug naar de oude situatie, maar het dreigt nu allemaal veel te veel juridisch dicht getimmerd te moeten worden en we dreigen te ver door te schieten. Slaat alle creativiteit en benodigde flexibiliteit weg. Een deel van het probleem is dat deze processen te veel beïnvloed worden door juristen die geen of te weinig kennis van gebiedsontwikkeling hebben en vanachter hun bureau alleen maar contracten beoordelen respectievelijk opstellen. Hoe ingewikkelder je het maakt hoe meer uren je kunt declareren. Klinkt zwart wit, maar volgens mij is het wel zo.

Ik wil je toch echt wijzen op de discussienotitie (Gideon consult d.d. 11 juni 2008 – EL) die we hebben opgesteld naar aanleiding van ons gesprek met Peter van Oussoren en waarbij we een aantal oorzaken hebben benoemd waarom dit soort processen soms zo moeilijk lopen. Bv bij de Zuidas in Amsterdam. De redenen van het slecht functioneren van PPS constructies zijn de volgende:

- Planvormingsprocessen duren te lang, waardoor de marktomstandigheden en de politieke context zich zodanig kunnen wijzigen dat het noodzakelijke draagvlak (bestuurlijk, maatschappelijk) wegvalt. Je verspeelt zo het momentum.
- De Rijksoverheid is niet geëquipeerd om dit soort complexe gebiedsontwikkelingsprocessen aan te kunnen. Het ministerie van Financiën in het geheel niet, het ministerie van V en W heeft wel ervaring met PPS maar weer te weinig ervaring in de samenwerking met gemeenten en in vastgoedontwikkeling.
- De huidige procedures kosten gewoon veel te veel tijd, energie en geld. Bij te veel marktpartijen waardoor de kans op verkrijging van het project te klein is ten opzichte van de voorinvestering.
- Ook de houding van marktpartijen is opvallend. Inzet van creativiteit wordt ook na selectie geremd, omdat creativiteit de waarde van het project doet toenemen, met vaak een hogere grondprijs tot gevolg. Men betaalt dus voor de eigen goede ideeën. Dan heb je misschien de marktpartij binnen boord, maar dan moet je als overheidspartij nog blijven sleuren en trekken omdat dit mechanisme gewoon niet goed is.
- Als de samenwerkingsrelatie niet de mogelijkheden van flexibiliteit in zich heeft om wellicht om deelgebieden ook voor andere marktpartijen te kiezen dan zie je dat de gemakzucht toeslaat bij marktpartijen.

In die notitie heb ik een soort offensieve Europese aanbesteding proberen te bedenken waarbij dat mechanisme er uit gaat. We hebben geprobeerd er meer een aanbestedingscompetitie in te brengen. Maar wel met garanties van de overheid en dat maakt het wel ingewikkeld. Marktpartijen moeten zeker weten dat de overheid niet met hun ideeën op de loop gaat. Als je dit zo wilt dan moet de overheid van te voren verklaren dat ze de uitkomsten strikt zal meten op het economisch effect (bv door Ecorys vast te stellen), milieueffecten (bv door Arcadis vast te stellen) en financiële effecten die ook door een gecertificeerd bureau worden vastgesteld. Partijen biedt je dan zekerheid dat de goede uitkomst garantie biedt op contracten en vervolgoedpdrachten, volgens mij heb je het spel dan zo op de wagen dat je alle creativiteit op tafel krijgt en dus kunt benutten.

Het lijkt een beetje op de concurrentiegerichtte dialoog, maar het nadeel van die procedure is dat er teveel afscheid momenten in zitten. Als dat nl. boven de markt hangt dan krijg je strategisch gedrag in de onderhandelingen. In mijn voorstel zet je de partijen geheel in het begin in een competitie. Ze weten waarop ze moeten scoren, bv binnen het project vliegveld Twente zijn de criteria duidelijk. Met behulp van de multicriteria-analyse kun je het allemaal volstrekt transparant maken. Voordeel is dat je alle politieke afwegingen eruit haalt. Helaas is het ons niet gelukt dit zo helemaal door te voeren, de huidige situatie is een slap aftreksel van wat ik eigenlijk wilde.

Een voordeel van de huidige aanbestedingspraktijk is echt dat aan de voorkant de discussie veel scherper gevoerd moet worden en dat komt een project natuurlijk ten goede. Het definiëren van de randvoorwaarden is essentieel. Maar als je stedenbouwkundige randvoorwaarden definieert moet je wel verstand van stedenbouw hebben, als je architectonische randvoorwaarden vastlegt moet je wel verstand hebben van architectuur etc. Je moet je huiswerk als overheid goed doen en bv niet alleen met plaatjes over wat je mooi vindt de aanbestedingsprocedure ingaan. Welke stijl wil je bereiken heeft weer alles te maken met je architectenselectie.

De status van contracten is ook belangrijk, zoeken naar de goede binding van een partij op het contract. Te weinig vastleggen is niet goed, dichttimmeren, we hebben het er al vaak over gehad, ook niet. De essentiële punten moet je glashelder in een contract vastleggen. Dan heeft het ook meerwaarde.

Planning is ook zo'n punt. In al mijn projecten heb ik het bureau Triode uit Amsterdam ingehuurd om voor mij een goede werkplanning in het project te maken. Is een kwaliteit die in een gemeente vaak onvoldoende voorhanden is. Risico's inzichtelijk maken, scenario's ontwerpen die optimistisch, realistisch en pessimistisch zijn. Dat maakt de discussie met marktpartijen ook transparanter en beter. Als een marktpartij de pessimistische termijn niet haalt dan is het gewoon einde verhaal. Exit. Maar deze kwaliteitseis moet dan natuurlijk ook voor de gemeente gelden. Gebeurt dat niet dan gaan beide partijen en daarmee het project glijden. De verkeerde kant op wel te verstaan. Ik vind het leuk om hier op te sturen, maar merk vaak genoeg dat niet alleen marktpartijen maar ook een gemeente er moeite mee heeft om zich daarop vast te leggen.

---

verslagnr.:	7
project:	Meerstad Groningen / Slochteren
datum:	19 september 2008
tijd:	10.00 – 11.15 uur
gesprekspartner:	dhr. M. van Maanen
functie:	gemeentelijk projectleider Meerstad
organisatie:	gemeente Groningen
geaccordeerd:	nee

---

Vanaf het begin ben ik gemeentelijk projectleider in Groningen voor het mooie project Meerstad. Het is een groot project dat zich ook in de belangstelling mag verheugen van prof. Heertje (econoom – EL) en de VPRO televisie. De eerste rekt alles na en de tweede partij houdt de vinger aan de pols of de belangen van de huidige bewoners wel voldoende gewaarborgd zijn, het zogenaamde maatschappelijke draagvlak.

De eerste vraag die je natuurlijk aan jezelf moet stellen is of publiek-private samenwerking op zich nu wel zo'n SUCCESFACTOR is. Het wordt erg gepropagandeerd door het Rijk bij met name infra structurele werken. Ik ga zo bijvoorbeeld binnen afzienbare tijd de zuidelijke ringweg als nieuw project doen en dat wordt door Rijkswaterstaat ook via pps constructies in de markt gezet.

In Meerstad zijn we op een PPS uitgekomen omdat de marktpartijen het merendeel van de grond hadden aangekocht. Dus dan is er geen vrijheid meer ten aanzien van de keuze van marktpartijen. Vervolgens hebben we onze gezamenlijke doelstellingen geformuleerd en ook de publieke partijen in beeld gebracht (gemeente Groningen, gemeente Slochteren, de Dienst Landelijk Gebied (min. LNV), de Provincie Groningen). Als je puur in ons gemeentelijk hart kijkt dan hebben we er de markt niet voor nodig, dit project kunnen wij zelf ook wel aan. Zij het dat we het dan gefaseerd hadden ontwikkeld, terwijl nu alle bij de verschillende deelnemende partijen aanwezige gronden in een keer zijn ingebracht bij de gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij. Dat hadden we nooit gedaan als het een gemeentelijke grondexploitatie was geweest, nu haal je in een keer een gigantische kostenpost binnen. Voordat we een euro verdiend hebben zitten we al tot onze oren in de schulden.

We hebben hier nu twee SUCCESFACTOREN te pakken, enerzijds vertrouwen dat er moet zijn tussen partijen en anderzijds spreiding van risico's. Een voordeel van de huidige PPS situatie is dat je nu wel het hele plan in een keer ontwikkelt, als gemeente zouden we het waarschijnlijk per deelgebied, per vlek ontwikkeld hebben. Het overzicht over het gehele plan hebben we nu natuurlijk wel en we kunnen nu ook in een keer op de kwaliteiten en doelstellingen van het plan integraal gaan sturen. Dat is echt een voordeel van de huidige situatie. Als je het stap voor stap doet dan kun je de doelstellingen wel voor ogen houden, maar het is de vraag of dat zo goed lukt vergeleken met de huidige situatie. Nu is het één plan, alle gronden zitten in de grondexploitatie met uitzondering van de stukjes grond die we nog moeten verwerven. Dat is ook een belangrijke SUCCESFACTOR van een PPS, sturing op je doelstellingen, los van de buitengewoon ingewikkelde besluitvormingsstructuren die je over je afroept. Je hebt nu veel meer zicht op het eindresultaat en je kunt dus ook veel beter sturen, vergelijken met de situatie dat je het per deelgebied ontwikkelt en uitrolt. Nu heb je een groot integraal masterplan. De samenwerking met de marktpartijen heeft er ook toe geleid dat de grond in relatief korte periode is aangekocht, de vraag is of ons dat als publieke partijen ook binnen zo'n korte periode tegen dezelfde prijs was gelukt. Als ik bij de boer aanklop schiet de prijs gelijk omhoog. Nu de marktpartijen dat hebben gedaan, hebben we relatief goedkoop kunnen inkopen.

Tot het moment waarop we de samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, hebben de marktpartijen natuurlijk ook een groot risico. Als je als marktpartij gronden op grote schaal hebt ingekocht en de gemeente projecteert daar een meer op, dan slaap je ook niet echt lekker. Als politieke partijen moet je altijd de ambitie hebben om de plannen zelf te ontwikkelen, met name als je wilt sturen op kwaliteit. Actief grondbeleid, zelf aankopen en ontwikkelen en sturing op kwaliteit op openbaar gebied en woningbouwprogramma. Nu zit je in een PPS constructie met een verhouding 50% publiek 50% privaat en moet je constant compromissen sluiten, en dat hoeft niet altijd een voordeel te zijn. Het betekent wel dat je als publieke partijen constant druk moet blijven uitoefenen om de publieke doelen in beeld te houden. Bv duurzaamheid is momenteel bijna heilig binnen ons college, daar water bij de wijn doen is echt onbespreekbaar. Marktkennis die door marktpartijen wordt ingebracht is ook een duidelijke SUCCESFACTOR.

Maar er zit een schaduwzijde aan pps, met name op het sturen van je doelstellingen. Ik heb de hele onderhandelingsfase meegemaakt. Op een gegeven moment hadden we een tijdelijke directeur die er voor moest zorgen dat de deal rond zou komen en een en ander contractueel zou worden vastgelegd. Die stelde op enig moment voor om te bekijken of publieke en private partijen parallelle belangen hadden. Werden we allemaal naar huis gestuurd om je doelstellingen te formuleren, kwamen we een week later terug en hadden wij (publieke partijen – EL) vellen vol geschreven, terwijl de marktpartijen alleen maar lieten zien dat ze een bepaald percentage rendement op geïnvesteerd vermogen dienden te behalen. En met die doelstelling gaan ze aan tafel zitten en dat botst met de belangen / doelstellingen van de publieke partijen. Waar je elkaar uiteindelijk wel vindt is de kwaliteit van de woningen. Zij moeten natuurlijk ook de woningen goed kunnen verkopen. Het gaat botsen als publieke partijen vanuit de politiek aanvullende eisen gaan stellen, zoals duurzaamheid. Daar hebben marktpartijen gewoon minder mee, alhoewel hele grote landelijk opererende marktpartijen als Heijmans er ook niet meer echt onder uit kunnen. Er zijn nu vier marktpartijen waar we als publieke partijen een overeenkomst mee hebben gesloten, twaastelland DFG bv, Hazevast Vastgoed bv (heeft de positie van Koop ingenomen) Hijmans VR bv en Bouwinvest VR bijvoorbeeld. Deze partijen nemen ook deel in de gemeenschappelijke groenexploitatie maatschappij. Dan is er nog een andere groep marktpartijen met grondpositie (de zogenaamde "Twentse mafia") die in de contracten niet voorkomen. De Twentenaren hebben zich met name ingekocht op Gronings grondgebied, hetgeen ook te maken heeft met het feit dat de gemeente Groningen te snel de plannen op straat heeft liggen. Zienswijze procedures hebben zo ook hun nadelen. In het hele proces dat aan de vorming van het masterplan vooraf is gegaan, waren ook de Twentenaren wel betrokken. In onze veronderstelling echter dat zij ook risicodragend zouden gaan deelnemen. We hebben eerst een intentieovereenkomst gesloten met de publieke partijen en daarna als publieke partij een samenwerkingsprotocol gesloten met de private partijen waaronder de Twentenaren, waarin de intentie is uitgesproken om tot een samenwerkingsverband met elkaar te komen. We wisten toen nog niet welke vorm de samenwerking zou krijgen. Dat hele proces moest nog verkend worden. Tijdens dit proces zijn de Twentenaren echter uitgestapt omdat volgens hen de risico's te groot werden. We ontwikkelen nu eerst de "eigen" gronden en komen met het laatste deelgebied aan hun gronden. Dat hebben we ook bewust gedaan om tijd te krijgen om met hen te kunnen praten. Zij beroepen zich op zelfrealisatie en willen niet meebetalen aan de aanleg van het meer etc. Via de nieuwe Grexwet in de hand hopen we ook deze kosten op hen te kunnen verhalen. Naast dit kostenverhaal verschillen we ook met de Twentenaren over het programma. Zij willen meer woningen bouwen dan het masterplan daar toestaat.

Naast de marktpartijen zit ook de Rijksoverheid aan tafel, DLG, die met name stuurt op de m2 groen in het plan. Bv de Ecologische hoofdstructuur loopt door het plan richting Zuidlaarder meer in Drenthe. De gemeenten willen met name midden en hogere inkomens aantrekken. Zo zitten er zelfs enkele landgoederen in. In de praktijk zullen dat hogere inkomens zijn die in de stad Groningen geen of onvoldoende wooncarrière meer kunnen maken.

---

Afgelopen zaterdag heeft de minister het startsein voor het bouwrijp maken van plandeel 1 gegeven. Dus we zijn nu met de eerste realisatiewerkzaamheden begonnen. De provinciale ontgrondingsvergunningen zijn nu afgegeven, dus we kunnen ook met het meer beginnen. De huizenmarkt is momenteel niet echt rooskleurig. De gemeentegrens tussen Groningen en Slochteren blijft dwars door het plangebied heenlopen. Voor

de time being wordt een gemeenschappelijke regeling opgericht. Tot nu toe is veel overlegtijd gaan zitten in het afstemmen van het beleid tussen de twee gemeenten op het terrein van bijvoorbeeld civiel technische voorzieningen en dat moet nu z'n plaats gaan krijgen in de gemeenschappelijke regeling die dan ook een openbaar lichaam wordt. Een grenscorrectie is nog wel besproken, maar bleek politiek niet haalbaar. De gemeenschappelijke regeling krijgt een aantal publiekrechtelijke taken toebedeeld van de twee deelnemende gemeenten, bv de vergunningverlening op het gebied van de woningen, alle bevoegdheden met betrekking tot de openbare voorzieningen en een deel van het beheer. De provincie maakt geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling.

De gemeente Slochteren leunt erg op de deskundigheid van het ambtelijk apparaat van de gemeente Groningen. Men is wel bezig de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning te verhogen. Dit doet men enerzijds om de positie van Slochteren in het proces te verbeteren en te borgen en anderzijds ziet men ook nog steeds de grenscorrectie als zwaard van Damocles boven de markt hangen. Ik heb er op zich wel begrip voor.

Binnen Groningen gaan we ook wat wijzingen in de aansturing doorvoeren. Ik ga mij richten op andere projecten en vanuit Groningen zal mijn rol waarschijnlijk door twee collega's worden overgenomen, een die meer de algemene procesmanagement kant op zich nemen en een die meer als gebiedsontwikkelaar zal optreden. Het proces is nu in een fase aangekomen waarbij dat ook echt kan en zijn meerwaarde zal hebben.

Het hebben van een grondpositie is natuurlijk ook een echte SUCCESFACTOR. Hoewel elke partij in een pps zijn eigen doelstelling heeft is het van belang dat je een gemeenschappelijk doelstelling weet te bereiken, een gemeenschappelijk drive. En het feit dat we een gemeenschappelijke onderneming hebben opgericht met een eigen directeur heeft die gemeenschappelijke drive ook enorm versterkt. Je merkt ook dat mensen minder in de ik-vorm spreken of "wij van Groningen" etc. Het wij-gevoel krijgt de overhand en als je dit niet bereikt met al die verschillende partijen en belangen bereik je het einddoel nooit. De cultuur van het gezamenlijk naar een einddoel toewerken is essentieel. De directeur speelt daar ook een heel belangrijke rol.

Er zijn binnen het projectbureau een aantal mensen werkzaam die noch bij de gemeente noch bij de marktpartijen werken. Dat brengt ook een zekere onafhankelijkheid te weeg. Houdt niet in dat bepaalde werkzaamheden niet naar de gemeente (bv het maken van de woonmonitor, verkeerkundig advies etc.) of de marktpartijen wordt doorgeschoven. Maar de pps partijen moeten er ook op intekenen en een goed product aanbieden. Maar je moet wel gebruik blijven maken van de kwaliteiten die de pps partijen met zich meebrengen. Maar dit is allemaal in de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. In de samenwerkingsovereenkomst is wel bepaald dat die onderdelen van het project die aanbestedingsplichtig zijn, Europees worden aanbesteed. Wij hebben de gemeentelijke aanbestedingsplicht doorgelegd naar de GEM Meerstad. Ik zelf weet niet helemaal zeker of alles wat wij hebben bedacht allemaal wel mag, dit ondanks de lijvige juridische adviezen die hierover zijn uitgebracht. Maar volgens mij weet niemand in Nederland hier met zekerheid iets over te zeggen. Mag Heijmans als aandeelhouder bv inschrijven op het bouw en woonrijp maken van deelplan 1??? Heijmans heeft natuurlijk wel heel veel (voor)kennis van het project.

De juridische contractering in dit project is ook getrapt gebeurd. Eerst een overeenkomst op hoofdlijnen, daarna het masterplan en vervolgens de samenwerkingsovereenkomst. Maar het heeft allemaal wel jaren geduurd, ook omdat er overleg met de verschillende achterbannen, waaronder de bevolking, nodig was natuurlijk. Ook de financiering heeft nogal even geduurd. De banken willen wel financieren, maar wie geeft de benodigde garanties af?

De marktpartijen wilden ook zo snel als mogelijk was de gronden inbrengen bij de GEM Meerstad en wilden vervolgens tegelijkertijd hun bouwproductie veilig stellen. De cv / bv is ook bedoeld om fiscale transparantie te bereiken bij de marktpartijen. Zij dragen niet bij in de verliezen van de grondexploitatie, maar ze staan wel garant voor tekorten. Daarvoor is de fiscale transparantie ook nodig. De gronden zijn uiteindelijk na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst in eigendom gekomen bij de gemeente Groningen. En vormen zo weer een onderpand voor de publieke partijen. Elk jaar wordt de waarde van de gronden weer vastgesteld door een onafhankelijke groep van personen. Elk jaar heeft de GEM weer geld nodig en als de gemeente een geldlening verstrekt dan dienen de gronden als onderpand en moeten deze ook voldoende tegenwaarde vertegenwoordigen. Invloed Europees aanbestedingsrecht.

De Europese jurisprudentie geeft wel veel onrust in het project. Vooral als het de kant op gaat dat je de productierechten Europees moet gaan aanbesteden. Dat zou een bom onder dit soort constructies leggen, want marktpartijen doen dit alleen maar om hun bouwproductie veilig te stellen. Op zich niets mis mee natuurlijk, maar als ze die bouwproductie niet meer krijgen dan zal de animo bij marktpartijen om aan dit soort van pps constructies mee te werken dramatisch dalen.

In deze pps constructie is vastgesteld dat we de Europese aanbestedingsregels volgen.

In Groningen hebben wij niet echt een probleem nu met het Europese aanbestedingsrecht. Wij zetten Europees weg wat moet en wat binnen de regels bij de pps partijen weggezet kan worden doen we ook.

De Europese aanbesteding van het bouw- en woonrijp maken doen we als gemeente weer wel zelf. We verkopen dan vervolgens tegen kostprijs bouwrijpe kavels aan bureau Meerstad die ze weer doorverkoopt aan de marktpartijen. En deze verkoopt grond + gerealiseerde opstallen vervolgens aan de eindgebruiker.

De gemeente is risicodrager in deze PPS door de garanties die zij heeft afgegeven en door de leningen die zij heeft verstrekt. Ik denk wel dat uiteindelijk de risico's meer bij de publieke partijen zijn terecht gekomen dan bij de marktpartijen. Als gemeente sta je toch altijd iets op afstand ten opzichte van de marktpartijen, doordat er bij de gemeente altijd weer andere belangen een rol spelen dan de puur economische. Daardoor kunnen marktpartijen in onderhandelingen soms een ietwat makkelijke rol innemen en afwachten. De publieke partijen nemen in de cv / bv via twee stichtingen deel. Dit is om te voorkomen dat de overheid door het verrichten van beheersdaden hoofdelijk aansprakelijk wordt voor de schulden van de GEM Meerstad. Daarom zitten in die stichtingen ook geen bestuurders, maar ambtenaren (gemeente Groningen en DLG).

---

verslagnr.:	8
project:	Meerstad Groningen / Slochteren
datum:	19 september 2008
tijd:	11.30 – 13.00 uur
gesprekspartner:	mr. M. Ysbrandy
functie:	extern contractjurist Meerstad
organisatie:	projectbureau Meerstad
geaccordeerd:	ja

---

Wat de structuur van het project Meerstad bijzonder maakt is dat er weliswaar maar twee aandeelhouders zijn van de grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEMM), een veelgebruikte en welbekende CV / BV constructie, maar dat achter deze twee aandeelhouders echter vier publieke (de gemeenten Groningen en Slochteren, de provincie Groningen en het Rijk, vertegenwoordigd door Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)) en vier private partijen (AM, Hanzevast, Heijmans en Bouwinvest) zitten.

De vier private partijen zijn weer verenigd in een private grondbank, Grondbank Meerstad Groningen Beheer BIJVOORBEELD En die BV is weer aandeelhouder in de GEM Meerstad.

De vier publieke partijen zijn verenigd in twee stichtingen, de Stichting tot de Bundeling van Zeggenschap in GEMM Beheer BV (kortweg de Stichting Zeggenschap), die ook weer aandeelhouder is in de GEM Meerstad Beheer BIJVOORBEELD

Er zijn dus twee aandeelhouders, maar achter iedere aandeelhouder zitten weer vier partijen. Bij de twee overheidsstichtingen is dit niet een juridisch aandeelhouderschap, aangezien een stichting geen aandeelhouders of leden kent, maar dit werkt in de praktijk op een vergelijkbare wijze. Hier heb je wel gelijk een succesfactor te pakken. Hoe meer partijen vanuit hun eigen invalshoeken en belangen aan de besluitvorming deelnemen, hoe lastiger de besluitvorming wordt. Als er sprake is van zoveel partijen als in dit project, tracht dan het aantal partijen bij de besluitvorming te beperken door het aantal partijen te bundelen.

Beide groepen van partijen hebben ook hun eigen besluitvorming voorafgaande aan de besluitvorming in de GEM Meerstad. Hoewel in theorie dit tot starheid binnen de GEM Meerstad zou kunnen leiden is de besluitvorming in de praktijk voldoende voorgekookt en is er voldoende mandaat. Af en toe gebeurt het maar dat een voorstel wordt terug genomen voor nader overleg, en als er tijdsdruk op het betreffende dossier zit dan kan dat natuurlijk wel eens problemen opleveren. De statuten van GEMM Beheer BV geven echter daar ook een oplossingsrichting voor: de aandeelhouders kunnen nl. ook ad hoc bijeenkomen (buiten vergadering) en besluiten nemen die dan in de eerstvolgende reguliere aandeelhoudersvergadering bekrachtigd moeten worden. Zo kun je in die gevallen toch de vaart erin houden.

Aan de publieke kant heb je twee stichtingen. De stichting zeggenschap die namens de vier publieke partijen in de GEM Meerstad, specifiek in de beheer BV, aan de besluitvorming deelneemt en de Stichting ten behoeve van kapitaaldeelname in GEMM CV (kortweg: stichting kapitaal) die als stille vennoot deel neemt in de CV GEM Meerstad. Beide stichtingen worden vertegenwoordigd door ambtenaren (van BLL, Provincie, en de gemeenten Groningen en Slochteren) en niet door de bestuurders van die partijen. Aan de private kant wordt ook door één mond gesproken, één persoon is gemandateerd om namens de grondbank, dus namens de vier private partijen, te spreken. De huidige constellatie is wel ingewikkelder vergeleken met de normale situatie waarbij de gemeente met één of twee private partij(en) samenwerkt. Maar door de bundeling en het ruime mandaat dat de vertegenwoordigers hebben kun je zelfs met 8 verschillende partijen nog wel tot goede en redelijk snelle besluitvorming komen.

Een tweede succesfactor heeft te maken met het detailniveau van de samenwerkingsovereenkomst. De GEMM heeft een statutair directeur, Jan Kleine, die min of meer een algemene opdracht heeft gekregen. Leg openbare voorzieningen aan, produceer bouwkavels en zorg ervoor dat alle planologische procedures goed worden doorlopen. Als je kijkt naar het directiereglement van GEMM Beheer BV dan zijn er veel besluiten voorbehouden aan goedkeuring door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Dit zijn besluiten die de kern van de samenwerking betreffen en logischerwijs voorbehouden zijn aan goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders. Ik kan mij overigens tevens voorstellen dat gedurende het gehele ontwikkel- en realisatieproces van Meerstad het directiereglement wordt aangepast en de directeur minder besluiten dient voor te leggen voor genoemde goedkeuring. Dan krijgt hij meer speelruimte, c.q. bewegingsruimte. Het zijn keuzes die in het project gemaakt worden. In de relatie tot het detailniveau van de samenwerkingsovereenkomst kun je aldus gaan werken met een beperkter of ruimer mandaat, waarbij een groter detailniveau ook een groter mandaat kan opleveren. Je hebt immers al heel veel geregeld.

Regel je één en ander heel globaal in de samenwerkingsovereenkomst, dan zal er niet veel behoefte zijn, althans niet in het begin van de samenwerking, om de directeur een (heel) ruim mandaat te geven. Dan is de directeur een soort veredeld projectmanager, en zal allerhande besluiten ter goedkeuring dienen voor te leggen aan zijn aandeelhouders. Ik vind het dus een succesfactor om de bevoegdheden van de directeur aan te passen aan het detailniveau van de samenwerkingsovereenkomst. Een voldoende gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst moet kunnen leiden tot een voldoende ruim mandaat voor de directeur. De kern van de samenwerking (zoals het vaststellen van stedenbouwkundige uitwerkingsplannen, grondprijzen, hoofdlijn-planningen, etc) zal mijns inziens in alle gevallen voorbehouden blijven aan goedkeuring van de aandeelhouders.

Bovenstaande heeft natuurlijk ook met vertrouwen te maken, in elkaar en in de directeur. Daar komt nog bij dat in de samenwerkingsovereenkomst, derhalve bij de start van het project, nog niet alles gedetailleerd te regelen valt. Dus je zult de gebiedsontwikkeling sowieso voor een belangrijk deel procesmatig invullen.

Naast Meerstad werk ik ook in Utrecht aan de ontwikkeling van de stationsomgeving. Ook daar heeft men in het verleden aan een GEM gewerkt. Maar het contract is nooit van de grond gekomen. Het eerste wat ik heb gedaan toen ik daar kwam te werken was het houden van een evaluatie onder de betrokken partijen, met als vraag wat er aan lessen uit het verleden getrokken konden worden. Uit deze analyse kwam voort dat men geen (gemeenschappelijke) GEM meer wilde, maar één op één relaties wilde bewerkstelligen tussen de gemeente Utrecht en de betreffende belanghebbende partijen in het stationsgebied., in plaats van alle partijen in een samenwerkingsverband waarbij met unanimiteit besloten moet worden. Uit de samenwerking vloeien uiteindelijk individuele ontwikkelrechten en bijbehorende overeenkomsten voor individuele marktpartijen.

In een gemeenschappelijk vehikel als een GEMM regeren en beslissen de diverse partijen ook over elkaars ontwikkelingen en dat gaf in Utrecht destijds althans wrijving. Dat was een belangrijke reden om dus niet meer voor een juridische entiteit te kiezen waar alle partijen in zitten. In dit project zijn er aldus één op één relaties bewerkstelligd met de belangrijkste belanghebbende partijen in het gebied (NS, Corio, Jaarbeurs en het Rijk), waarbij iedere partij z'n eigen ontwikkeling doet. Omdat deze partijen in de uitvoering ook gemeenschappelijke belangen hebben (denk aan uitvoeringslogistiek, bouwputmanagement, bouwplaatsinrichtingen, communicatie, verkeer, etc) is daarboven een koepeloverleg georganiseerd. Een verschil met een vorm als een GEMM is aldus dat de betrokken partijen vanuit die koepel niet de individuele ontwikkelrechten kunnen beïnvloeden. Het gemeenschappelijke belang wordt beperkt tot datgene wat partijen ook echt gemeenschappelijk hebben en de gemeente is de regisseur tussen alle onderdelen van het gehele project. Er is wel een overkoepelende planning waar alle deelprojecten in zijn opgenomen. Moet ook wel natuurlijk, want er is wel een kritiek pad, ook in deze planning. Maar er is dus geen gemeenschappelijke juridische eenheid, wel een gemeente die met alle partijen afzonderlijke overeenkomsten sluit. Een les die uit het bovenstaande getrokken kan worden is dat de organisatievorm altijd op maat van de projecten moet worden gesneden, en niet moet worden gekozen als een soort van "standaard" oplossing. De projecten in Utrecht en Groningen zijn heel

verschillend van elkaar (binnenstedelijk vs uitleggegebied, verschillende achtergronden en historie, verschillend aantal en vooral ook type betrokken partijen). Dus ook een verschillende juridische jas voor beide projecten. Voorkom dat er in een vroeg stadium direct wordt gegrepen naar een uniform standaard pps model. In het begin van de gesprekken en onderhandelingen kun je wel een aantal pps modellen op tafel leggen en met de betrokken partijen bekijken welk het meest geschikt is om uit te groeien tot de samenwerkingsovereenkomst in dit specifieke project. Het is echter altijd maatwerk. Let er overigens bij de uitwerking van een contractmodel in de opvolgende overeenkomsten heel goed op dat je niet teveel van je model 'afdrijft' door de invloed van de onderhandelingen.

#### Invloed Europees aanbestedingsrecht.

Beginsel van zelfrealisatie en Europees aanbesteden kunnen elkaar op z'n zachts gezegd behoorlijk in de weg zitten. In Meerstad hebben/hadden de vier private partijen circa 50% van het grondbezit benodigd voor het project Meerstad. Dan zou je dus een aanbesteding moeten doen met daarin de mededeling dat 50% van de productierechten door andere private partijen uitgevoerd dienen te worden. Theoretisch is zulks natuurlijk mogelijk, maar praktisch gezien lijkt mij dat niet heel goed haalbaar, en levert het ofwel geen inschrijvingen of wel hele kostbare inschrijvingen op omdat inschrijvers dergelijke risico's incalculeren.

Een andere oplossing zou kunnen zijn dat je het project modulair contracteert en aanbesteedt, dus in delen. De overheid stelt voor een bepaalde gebiedsontwikkeling een Masterplan op, en deelt het op in samenhangende modules die zelfstandig ontwikkeld kunnen worden. Per module kun je dan bekijken of het realistisch is om deze aan te besteden (in geval van grondeigendom overheid kan dat natuurlijk prima), of dat je niet realistisch kunt aanbesteden (in hoge mate grondeigendom ontwikkelaars). De overheid kan met dit systeem het Masterplan bewaken, en sturen op de modules., waarbij het aanbestedingsrecht zoveel mogelijk wordt toegepast.

Als het onteigeningsrecht overigens meer mogelijkheden zou bieden tot onteigening, en het recht op zelfrealisatie door ontwikkelaars zou worden ingeperkt, dan zou Europees aanbesteden van het gehele project, of in ieder geval van grotere delen (modules) van de productierechten wel meer mogelijkheden bieden. En in het uiterste geval: indien de overheid altijd het eigendom van de betreffende gronden van de gebiedsontwikkeling kan verkrijgen kun je natuurlijk gewoon aanbesteden, want partijen die dan inschrijven kun je als overheid garanderen dat de benodigde gronden uiteindelijk beschikbaar komen. Een praktische kanttekening hierbij kan nog zijn dat de betreffende te verwerven gronden en opstellen wel betaalbaar moeten zijn, dat het aldus niet feitelijk ondoenlijk (te kostbaar) is om deze te verwerven.

In het huidige systeem van onteigening en zelfrealisatie is het zo dat als een eigenaar kan aantonen dat hij zowel op de gebieden van kennis en kunde, als financieel in staat is het zelf te ontwikkelen zulks de onteigeningsstapel van de overheid doorkruist. In casus leidt dat ertoe dat marktpartijen 50% zelf kunnen ontwikkelen en als je dan het hele project Europees wilt aanbesteden, het aldus een betrekkelijk theoretische aangelegenheid wordt.

Het is overigens een dilemma wat verankert is in de Europese regelgeving, nl. de verplichting tot aanbesteden versus het toch ook vrij heilige eigendomsrecht. Twee Europese normen die in de praktische uitwerking met elkaar in conflict komen en waar het gevecht over zal gaan. Als daar uitsluitel over komt, als daar een keuze tussen wordt gemaakt, dan zijn er twee situaties mogelijk.

Ofwel dat het Nederlandse model van zelfrealisatie wordt gevolgd (eigendom is heilig) en dan hoeft je de samenwerking op zich, incl. de productierechten, niet aan te besteden, ofwel je moet wel aanbesteden maar dan wordt de Onteigeningswet aangepast (eigendom wat minder heilig: overheid kan altijd onteigenen). De huidige situatie lijkt in ieder geval tot een onmogelijk spagaat te leiden.

Een andere tussenoplossing zou nog kunnen zijn dat het zelfrealisatierecht blijft bestaan (eigendom is heilig) en de overheid meer mogelijkheden krijgt om te sturen op kwaliteit en kosten van de ontwikkeling van private gronden, één en ander waarvoor in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening nu al een voorzet is gegeven. Bijvoorbeeld op gebied van planning, programma en financiële aspecten. En misschien moet en kan het nog wel uitgebreid worden. Er zijn aldus drie oplossingsrichtingen.

In Meerstad worden, even los gezien van bovenstaande discussie inzake de selectie van de ontwikkelende partijen, de aanbestedingsregels gerespecteerd. Ingenieursdiensten, ontgrondingwerkzaamheden e.d. worden gewoon Europees aanbesteedt. Eigenlijk wordt de GEM Meerstad een soort aanbestedingsfabriek.

GEM Meerstad is op basis van de samenwerkingsovereenkomst Meerstad gehouden werken ten algemene nutte (wegen, parken, waterwegen, pleinen, etc) aan te leggen. Deze werken worden betaald uit de opbrengsten van de door GEMM te produceren bouwkavels. Deze vorm van samenwerking is dus een soort van overheidsopdracht voor de aanleg van werken ten algemene nutte, die niet zo zeer direct een opdracht is waar voor betaald wordt, maar die indirect in de productie van de bouwkavels wel een tegenwaarde heeft. Mede om deze reden worden de ingenieursdiensten en de aannemers voor de ontwikkeling en aanleg van deze werken door GEM Meerstad Europees aanbesteedt.

Wat meer in algemene zin ook wel voorkomt in de Nederlandse praktijk, is dat wordt onderzocht of een project nog te realiseren valt met een eigenaar, die zich op zelfrealisatierecht beroept. Is een project in die situatie niet realiseerbaar dan ontkom je niet aan overleg met die eigenaar en dan zul je dus met hem op de één of andere manier een overeenkomst moeten sluiten.

In het aanbestedingsrecht kun je overigens twee stromingen, twee 'scholen' herkennen, de strikten en de liberalen. De strikten stellen dat je te allen tijde moet aanbesteden, ook al is het gevolg dat er marktpartijen gaan inschrijven die allerlei risico-opslagen in hun aanbiedingen opnemen die verband houden met de eigendommen van derden. De liberalen (of praktische stroming) stellen dat een aanbesteding wel reëel uitvoerbaar moet zijn. Aanbesteden om het aanbesteden kan daarin niet de norm zijn.

Oplossingen voor het dilemma tussen eigendom en zelfrealisatie enerzijds en de plicht tot aanbesteden anderzijds kunnen dus zijn: 1. de Onteigeningswet aanpassen, 2. de nieuwe WRO gaan toepassen en eventueel nog oprekken, of 3. niet de plicht hebben tot aanbesteden in het geval van zelfrealisatie.

In de gebiedsontwikkeling kun je natuurlijk ook nog er voor kiezen niet het hele project in zijn geheel in een entiteit onder te brengen, maar het gebied in deelgebieden of modules onder te verdelen en per module te onderbouwen of er in het betreffende module sprake is van (in overwegende mate) zelfrealisatie, eventueel te combineren met bevoegdheden uit hoofde van de Wro, en in andere gevallen de module aan te besteden. De overheid zorgt dan voor de integraliteit van het hele plan, en bewaakt het Masterplan. Deelplannen moeten daarbij wel economisch zelfstandig zijn, als zelfstandige entiteit kunnen functioneren.

Best lastige materie en discussie. Dus in modules werken kan een praktische oplossing zijn en de overheid zorgt voor het masterplan en de integraliteit. De ontwikkeling en aanleg van openbare gebieden en werken kunnen natuurlijk sowieso worden aanbesteed.

In verband met bovenstaande is overigens jurisprudentie ontstaan over welke eisen de overheid in overeenkomsten met ontwikkelaars kan opleggen. Als je een overeenkomst met een grondeigenaar sluit dan is de vraag of de overheid dan meer eisen/voorwaarden oplegt dan ze op grond van haar publiekrechtelijke instrumentarium al kan. Als de overheid binnen die "publiekrechtelijke" mogelijkheden blijft in haar privaatrechtelijke contractering dan zal er minder gauw worden aangenomen dat er sprake is van een aanbestedingsplichtig opdracht. De overheid kan deze eisen namelijk toch al opleggen vanuit haar publiekrechtelijke taak. Als je verder gaat met het opleggen van eisen aan een zelfrealisator of ontwikkelaar, als je meer eisen stapelt en ook meer risico's bij de ontwikkelaar neerlegt, loop je als overheid aldus meer kans dat het als een verkapte overheidsopdracht wordt aangemerkt.

Bregman en de Neprom volgen deze lijn van denken ook. Blijf zoveel mogelijk bij je publieke taak en leg zo weinig mogelijk verplichtingen op die verder gaan dan wat op grond van je publieke bevoegdheden mogelijk is. Vandaar ook de door hen aangegeven mogelijkheid van de concessieovereenkomst.

De moeilijkheid daarbij zit in de financiële stromen, uitgifteprijs, inbrengprijs, rentetellers etc die in de grote projecten worden gehanteerd. Je moet als overheid weliswaar voorzichtig zijn, maar je hoeft vermoedelijk ook weer niet helemaal terug te gaan naar alleen je publieke bevoegdheden,

niet “roomser zijn dan de paus”. De praktische consequentie van één en ander kan namelijk niet zijn dat er niet meer gebouwd wordt. Hier loop je wat mij betreft tegen de praktische grenzen aan van het aanbestedingsrecht.

Europa zal een afweging en een keuze moeten maken terzake van het eigendomsrecht en de Europese transparante markt. Ik denk dat het eigendomsrecht redelijk heilig is in Europa. Overigens is het eigendomsrecht in andere Europese landen minder sterk dan in Nederland. Het recht op zelfrealisatie is in principe een Nederlands beginsel. Als de woningbouwproductie achterblijft bij de vraag (Nederlandse situatie) kan het voor de voortgang van de woningbouwproductie voordelig zijn dat eigendomsrecht c.q. het recht op zelfrealisatie wordt ingeperkt en de overheid kan ontogenen. Dan heeft een projectontwikkelaar ook geen belang meer bij een grondpositie. Dan moet er gewoon geconcentreerd worden op mooie plannen, goede prijzen, etc. en zal de woningbouwproductie aldus minder afhankelijk zijn van (de bereidheid van) de grondeigenaar/ontwikkelaar.

Bovenstaande discussie zal vermoedelijk niet zonder slag of stoot worden gevoerd. Vermoedelijk zal een partij als de VVD hier tegen zijn, en waarschijnlijk het CDA met een grote aanhang onder agrariërs ook. Bouwend Nederland, pensioenfondsen met hun grondposities zullen vermoedelijk ook hun invloed uitoefenen om dit tegen te houden. Dus of hier uiteindelijk wel voldoende politiek draagvlak voor te krijgen is, valt nog te bezien.

Kortom: het is dus ofwel de Onteigeningswet verruimen, en/of de Wro verruimen indien deze ontoereikend zou blijken te zijn. Misschien dat zulks voldoende is om gebiedsontwikkelingen ook praktisch en reëel te kunnen aanbesteden. Ofwel niet meer de hele samenwerking aanbesteden, derhalve inperking van de aanbestedingsplicht.

Het verruimen van de Onteigeningswet heeft vermoedelijk te weinig politiek draagvlak. En de Wro is net gewijzigd, waarbij de nieuwe instrumenten nu worden getest in de praktijk. Indien blijkt dat de nieuwe Wro te weinig mogelijkheden biedt aan overheden om te sturen op private ontwikkelingen, dan heb je kans dat de Wro verder wordt verruimd. Uiteindelijk is het niet strikt noodzakelijk om als overheid het eigendomsrecht te hebben om te kunnen sturen op gebiedsontwikkelingen. De kern is de beïnvloedingsmogelijkheden voor de overheid te creëren, teneinde sturingsmogelijkheden te hebben op de kwaliteit en kosten die met de gebiedsontwikkeling samenhangen te kunnen verhalen.

verslagnr.:	9
project:	algemeen
datum:	26 september 2008
tijd:	13.30 – 14.45 uur
gesprekspartner:	mr. R.A. Werger
functie:	directeur
organisatie:	Kondor Wessels Projecten B.V.
geaccordeerd:	ja

Als we het hebben over succesfactoren is het denk ik goed om het paleiskwartier in Den Bosch eens als voorbeeld te nemen. In z'n algemeenheid denk ik dat een belangrijke succesfactor in publiek-private samenwerking is gelegen in de mensen die met elkaar een fit moeten hebben. Als het team mensen dat uiteindelijk het project moet gaan klaren niet de klik met elkaar heeft, dan kun je er net zo goed mee ophouden. Ik zeg dat ook altijd in gesprekken met gemeenten, en dat geldt vanzelfsprekend om voor hen, dat als ik mensen aantref waarvan ik de indruk heb dat we daar niet mee kunnen samenwerken dan wordt het niets, dan weet je op voorhand al dat het project gaat stagneren. Het succes in Den Bosch was dat er de klik was en dat werd en wordt nog versterkt door het feit dat deze keyplayers er vanaf het begin bij betrokken zijn gebleven. Op zich hebben we daar niet op gestuurd, is het min of meer toeval. Het heeft natuurlijk ook met de werkomstandigheden te maken. Maar in Den Bosch zit de directeur stadsontwikkeling er vanaf het begin en die heeft ook voldoende power. Hetzelfde geldt voor mijn collega, die zit er ook vanaf het begin. Het zijn eigenlijk nog steeds dezelfde mensen, die ondertussen ook helemaal op elkaar zijn ingespeeld. En daardoor is er natuurlijk ook veel vertrouwen in het project en elkaar ontstaan. Men begrijpt elkaar en behoedt elkaar ook zo voor valkuilen. Is ook belangrijk, je gaat niet alleen voor je eigen belang, maar ook voor elkaars belang. In de aanvang van het gesprek moet je helderheid scheppen over elkaars belangen, individuele doelstellingen, gezamenlijke doelstellingen, posities e.d. Als je dat in het begin openlaat, niet duidelijk over bent, en in de overeenkomst bijvoorbeeld naar achteren worden geschoven, dan houd je een probleem gedurende het gehele traject. Dat in het begin helder stellen en vanaf dat moment gezamenlijk optrekken. Als partijen van uit hun eigen posities blijven opereren dan is dat een punt waar de gehele samenwerking op kan stuk lopen. Je moet gewoon geen misverstand, geen onduidelijkheid laten bestaan over de belangen van partijen. Als de gemeente het belang heeft dat een oud verloederd bedrijventerrein wordt opgeknapt tot een bep. niveau en ook belang heeft bij een bep. minimum niveau van architectuur, dan moet je daar als marktpartij in meegaan en misschien wel op architectonisch niveau iets accepteren dat vanuit de opstalontwikkeling niet nodig zou zijn geweest. De gemeente moet aan de andere kant weer accepteren dat de marktpartij in deze samenwerking stapt om er rendement uit te halen. In Den Bosch hebben we afgesproken dat de marktpartijen een bepaald rendement moeten halen. Als het rendement hoger uitvalt dan hebben we ook een verdeelsleutel afgesproken en vloeit een deel ervan ook weer terug in de overheidskas. Maar als je geheimzinnig doet over wat nu je werkelijke bedoelingen zijn met zo'n samenwerking, dan stuit je continu op problemen omdat je vanuit wantrouwen opereert. En helaas zie je dat bij heel veel samenwerkingsvormen.

Zoals gezegd moet er een klik zijn tussen de key players, die ook langdurig aan het project verbonden moeten blijven en die ook voldoende power en positie in hun eigen organisaties moeten hebben om zaken voor elkaar te krijgen. Wat je vaak ziet is dat er door de gemeente iemand wordt aangewezen die min of meer een procesmanager is, maar die onvoldoende daadkracht heeft, onvoldoende positie heeft om dingen intern in de eigen organisatie te bewerkstelligen. En dan krijg je de situatie dat je als marktpartij niet de verschillende gemeentelijke afdelingen eens afzonderlijk gevecht moet voeren en maak je ook nog eens mee dat die afdelingen onderling met elkaar in gevecht zijn. In Almelo is het majeure knelpunt op dit moment het uitblijven van een beslissing van de afdeling verkeer. Zolang er geen besluit is, geen keuze is gemaakt over de ontsluiting kunnen we helemaal niets. Kunnen we bijvoorbeeld niet met het gemeentehuis beginnen, want voor de in- en uitgang van de parkeergarage is de verkeerssituatie van essentieel belang. En als je zo in de operationele sfeer gedonder krijgt dan dreigt “het nest onder de boom te liggen”. Het succes in de samenwerking is ook gebaat met de benodigde kwaliteiten bij de mensen. En dat wordt vaak onderschat. En veel gemeenten hebben dat ook niet in huis en dan krijg je de situatie dat er met externe (ingehuurd) projectmanagers gewerkt gaat worden en die hebben weer hun eigen belangen / agenda. En dat gaat dan weer z'n eigen rol spelen in het project. En hun belang is continuïteit in hun eigen portefeuille. Zo ken ik een project waarbij de overheid zo veel externe inhuur heeft gezet, dat het een totale ramp is geworden. Per jaar geeft men ongeveer 6 miljoen euro uit aan apparaatskosten, onvoorstelbaar. Uiteindelijk moet dit allemaal via de gronduitgifte inkomsten betaald worden. Het is echt om te huilen, we zijn er al met al ruim tien jaar bezig.

Het is essentieel dat de benodigde kwaliteit bij marktpartijen, maar met name ook bij overheden aanwezig is en er iemand is die dit met power en gezag ook intern in de organisatie voor elkaar weet te krijgen. Daarbij is een procesmanager ook wel wenselijk, maar niet alleen. Ook kom ik wel eens tegen dat een oud gemeentelijk directeur in de nadagen van z'n carrière zich opeens met gebiedsontwikkeling bezig gaat houden, terwijl hij er helemaal geen verstand van en ervaring in heeft. Kijk, dat werkt dus totaal niet.



Het maakt het gecompliceerder en leidt er toe dat je veel energie moet stoppen in zaken die niet of veel minder relevant zijn voor het eindresultaat / product.

Je moet uiteindelijk ook een gemeenschappelijk doel hebben. Als de gemeenten constant maar het idee hebben dat ze de marktpartij aan veel winst helpen, dan loopt het wel heel erg moeizaam. Op een moment dat je een groot project hebt, dan heb je daar binnen altijd delen die onrendabel zijn. De markt is best bereid om een deel voor haar rekening te nemen waar verlies op wordt geleden. Maar dan moet je wel voldoende zekerheid hebben dat je ook andere delen mag realiseren waar je voldoende rendement op kunt halen om enerzijds het verliesgevende onderdeel te compenseren en anderzijds gemiddeld gezien nog overal voldoende rendement te behalen.

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals nu in Almelo, realiseren wij ons als marktpartij ook echt wel dat zo'n grondexploitatie negatief is. Kan ook gewoon niet anders, aangezien je deels aan kapitaalsvernietiging doet door bestaande gebouwen te slopen. En zo'n eigenaar wil daarvoor gecompenseerd worden. Samen kun je proberen dit tekort te beperken en wij zijn ook best wel bereid om bij te dragen in zo'n tekort door meer voor de grond te betalen op voorwaarde dat wij het recht krijgen de opstallen te mogen bouwen. Als je vooraf maar afspraken maakt over de rendementen en de kosten die je wilt halen respectievelijk maakt. We maken eerst een raamovereenkomst op hoofdlijnen waarbij we een residuele grondprijsberekening hebben opgenomen en per deelgebied maak je dan een ontwikkelings- en realisatieovereenkomst waarbij je de uitgangspunten uit de raamovereenkomst verdisconteert, maar wel aangepast aan het moment waarop het plaatsvindt. Want zo'n proces duurt meestal jaren, dus je moet de marktsituatie van dat moment opnemen. Dan weet je ook waar je aan toe bent als partijen. Komen we er op dit deelplan niet uit met elkaar dan kan de gemeente op dit deelplan ook met andere partijen in zee gaan. Je moet ook zorgen dat je niet onverkort vast zit aan elkaar, je moet elkaar niet in gijzeling nemen. Dan gaan mensen elkaar tegenwerken en loopt het hele proces vast. Je kunt zo ook veel beter inspelen op gewijzigde omstandigheden, bijvoorbeeld politieke veranderingen. Gedurende het Almelo project van begin tot eind kun je wel drie verschillende colleges meemaken. En de raad bemoeit zich er toch mee, wil de kaders waarbinnen het project zich afspeelt bepalen. De situatie als in Den Bosch waar de hele ontwikkeling in een BV plaats vond, zul je niet gauw meer aantreffen. Dus financiële verevening / flexibiliteit tussen verschillende plandelen en flexibiliteit in de samenwerking zijn zo ook twee belangrijke succesfactoren.

Als de overheid verwacht dat wij als marktpartij bepaalde risico's nemen dan moet men het ook mogelijk maken dat wij die risico's kunnen beheersen binnen de afgesproken kaders. En dat gebeurt vrijwel nooit. Gemeenten willen zich dan ook heel inhoudelijk en gedetailleerd met de opstalontwikkeling als zodanig bezig gaan houden. Je moet in het begin van het proces de stedenbouwkundige kaders duidelijk vaststellen. Het is prima als de gemeente bij de verstrekking van de opdracht aan een stedenbouwkundig bureau als opdrachtgever fungeert, maar als marktpartij moet je er wel onderdeel van zijn. Meestal zijn wij als marktpartij samen met de gemeente gezamenlijk opdrachtgever van de stedenbouwkundige. Wij dragen dan ook bij in de kosten en dan is het ook ons gezamenlijke plan.

Je komt wel eens tegen dat de gemeente twee petten op zet. In de samenwerkingsovereenkomst privaatrechtelijk mee werkt, daarna haar publiekrechtelijke pet op zet en dan er vanuit een hele andere invalshoek naar gaat kijken. Dat werkt natuurlijk niet goed, ook al nemen we in het PPS contract altijd op dat de gemeente haar eigen publiekrechtelijke bevoegdheden houdt. Het is wel van belang dat gedurende de samenwerking mogelijke publiekrechtelijke problemen door de gemeente worden ingebracht. Je hebt derhalve behoefte als marktpartij aan politiek draagvlak. En dat bereik je met name als je een sterk college hebt. Als dat niet het geval is dan bepaalt de raad wat er gebeurt. En de kwaliteit van een raad is heel wisselend. Wij hebben dan belang bij een sterk college, een sterke wethouder die de plannen goed over het voetlicht weet te brengen. Dan verloopt de besluitvorming binnen de politiek ook een stuk sneller. Deze afhankelijkheid van de politiek is wel een risicofactor.

Als de gemeente in de casus Almelo, voor een bepaald deelproject voor een andere marktpartij kiest omdat we er met elkaar niet uitkomen, dan moeten ze ons wel onze out of pocket kosten vergoeden. En bij een volgende fase moeten ze wel weer eerst bij ons aankloppen. Maar zo hou je een zekere flexibiliteit in de samenwerking, zoals al gezegd en neem je elkaar niet in gijzeling. Wij krijgen dan de kosten die we al gemaakt hebben vergoed en de gemeente kan een andere marktpartij voor dit deelproject contracteren. Deze flexibiliteit hebben wij er als marktpartij ingebracht, dit kwam niet vanuit de gemeente naar voren. Als dit nl. optreedt dan blijft door deze oplossing het proces doorlopen.

Inhoudelijk is natuurlijk wel van belang, en als zodanig ook een succesfactor, waar het project fysiek ligt. Den Bosch is gewilder dan Almelo en Enschede. En dat vertaalt zich ook gelijk in het enthousiasme bij de belegger. Maar ook maakt het uit of de overheid, bv de Rijksgebouwendienst, zelf belang heeft bij de ontwikkeling. Dat was in Den Bosch het geval en in Almelo ook.

Zo zijn er gemeenten waarbij je nooit projecten van enige omvang kunt realiseren op deze, pps, wijze. Maar over deze inhoudelijke factoren gaat jouw scriptie niet echt. En waar je dus steeds weer op uit komt, zijn de menselijke verhoudingen en kwaliteiten van mensen. Van cruciale betekenis.

Als je vertrouwen in elkaar hebt, in het project, dan straalt je dat ook uit naar buiten en krijg je bv ook veel eenvoudiger financiering. Alles loopt eenvoudiger en gemakkelijker.

In Enschede zijn wij bezig binnen het project Kennispark met het deelproject Langezijds. Een driehonderd meter lang gebouw langs de Hengelosestraat dat we gaan herontwikkelen en waar we als alles klaar is in het bestaande gebouw weer 55.000 m2 bedrijfsruimte realiseren. Het is dan van belang dat je een plan maakt samen vanuit een bepaald concept. Je moet accepteren dat je op enig moment met onverhuurde of onverkochte ruimtes zit die je dan nog maar zo even aanhoudt, omdat je het concept in stand wilt houden. Dus borging, bewaking en instandhouding van de afspraak, van het idee, van de rode draad. In Enschede doen we dat met het stoplichtmodel. Rood zijn bedrijven die er niet in mogen, groen zijn de bedrijven die perfect passen binnen de filosofie, binnen het concept. En oranje bedrijven gaan we een systeem voor bedenken om te bepalen of zo'n bedrijf toegelaten wordt of niet. Een soort van brancheringscommissie die daar z'n zegje over mag doen. Dan kun je daarnaast nog wat spelregels met elkaar afspreken, in de zin van als een ruimte meer dan een jaar leegstaat dat je dan tijdelijke oplossing kunt bedenken, zonder dat je op lange termijn het concept verstoort. Dan bereik je de situatie dat het concept overeind blijft en de rendementsdoelstellingen ook in moeilijke tijden wellicht nog gehaald kunnen worden. De bereidheid om dat mogelijk te maken is ook van belang voor de samenwerking. Maar dat is net als in het begin van dit gesprek, als je elkaars belangen maar kent, onderkent en accepteert dan is er niets aan de hand.

Creativiteit en flexibiliteit is inderdaad van belang, hebben we het deels ook al over gehad. Zo zegt creativiteit ook iets over de kwaliteit van mensen. Flexibiliteit is van belang. Heeft ook weer te maken met kwaliteiten. Als een jurist als teamlid meedraait dan werkt dat uiteindelijk veel beter dan als je alle gesprekken in zijn / haar afwezigheid voert en hij of zij later gevraagd wordt om het contract op te stellen. Want dan gaat iedereen weer in z'n eigen rol zitten, als hij onderdeel van het proces is gaat het veel sneller. Mensen in het team, dan voelt men zich verantwoordelijk voor het welzijn van het project.

De beschikkingmacht over de grond is ook essentieel. Als wij zelf positie hebben dan werkt dat natuurlijk goed. In Den Bosch hadden wij zelf een goede grondpositie en heeft de BV vervolgens na inbreng van onze en de gemeentelijke gronden de overige aankopen gedaan. Wat je wel eens ziet is dat de gemeente met inzet van haar instrumenten de aankopen blijft doen en dan krijg je toch wel een wat bijzondere situatie dat bijvoorbeeld een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrechten gemeenten wordt gevestigd om de gronden na verwerving weer in te brengen in de Bv. Inzet van publiekrechtelijke instrumenten voor een private partij (de pps entiteit). Maar aan de andere kant, het gebeurt wel allemaal in het kader van het hogere doel. Macht over de locatie is een absolute succesfactor. Absolute voorwaarde.

In Almelo zie je ook dat het nodig is dat alles intern op elkaar wordt afgestemd. We bouwen daar een gemeentehuis, maar er is ook sprake van commerciële activiteiten en woningen. Eronder bouwen we een grote parkeergarage die deels publiek toegankelijk is, maar deels ook voor de gebruikers van de opstallen is bestemd. Dan zie je dat iemand binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor het gemeentehuis als klant van de degene die vanuit de gemeente verantwoordelijk is voor de gehele gebiedsontwikkeling en dat de informatievoorziening dan opeens de verkeerde kant oploopt. Dan krijg je de wonderlijke situatie dat die persoon een architectenselectie gaat maken, zonder dat wij als marktpartij daar bij

betrokken zijn. Het kan gewoon niet dat zo'n onderdeel dan helemaal solistisch tot ontwikkeling wordt gebracht, alles hangt met alles samen. Dan zie je dat wij vanuit de markt moeten trekken en sleuren om het weer tot een geïntegreerd geheel te krijgen. Dat heeft te maken dat binnen zo'n gemeentelijke organisatie ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid handelt en vaak geen oog heeft voor het grotere geheel. Slechte zaak.

Ieder project heeft z'n eigen organisatievorm. In Den Bosch hebben we gekozen voor een gezamenlijke grondexploitatie en opstalexploitatie in een BV. Vaker zie je dat de gemeente de grondexploitatie doet en de markt de opstalexploitatie. En soms spreek je een gezamenlijke grondexploitatie af. Een BV is twijfelachtig of dat nu nog wel kan. Naar mijn stellige overtuiging is de opzet in Den Bosch het meest ideaal. Je creëert nl. een gemeenschappelijk doel. En je probeert de individuele targets ook te halen. Voor de gemeente ligt dat bv in architectonische en stedenbouwkundige eisen en voor de markt kan dat zijn bouwvolume en rendementseisen.

#### Invloed Europees aanbestedingsrecht.

Ik word sowieso van het Europese aanbestedingsrecht niet echt vrolijk, los van de materiële betekenis ervan. De wetgeving brengt veel onzekerheid met zich mee, die enorm vertragend werkt op de besluitvorming. Binnen overheden is men enorm bang fouten op dit gebied te maken, hetgeen er heel vaak toe leidt dat er weer externe adviezen moeten worden aangevraagd. En dat kost allemaal tijd en geld. Geen enkel advies is gelijk, afhankelijk van het advocatenkantoor dat je benadert krijg je een positieve of een negatieve insteek voor het advies. En dan maximaal een eindconclusie van: het is verdedigbaar.

De Europese aanbestedingswetgeving zit ons behoorlijk in de weg. Als je spreekt over een integrale gebiedsontwikkeling, waarbij je dus functies met elkaar mengt (publiek / privaats, gecombineerde functies als een parkeergarage onder opstallen die weer deels een publieke en deels een private functie hebben etc.), lucratieve en verliesgevendende delen met elkaar vereent, dan is de kracht van het plan dat je het integraal ontwikkelt. En als je dan afzonderlijke delen moet gaan aanbesteden, dan is de totale exploitatie niet meer dusdanig dat je de plussen en de minnen kunt compenseren. Voor dit soort samenwerking is dat een enorme belemmering.

De onduidelijkheid van de Europese regelgeving is heel erg lastig, de invloed van de jurisprudentie in dit opzicht is ook zorgelijk. De Europese rechter, maar in navolging daarvan ook de Nederlandse rechter, rekt de wetgeving, de werkingssfeer van de regelgeving enorm op. Naar mijn mening gaat de rechter in zijn interpretatie heel ver en misschien wel te ver. Men begeeft zich hier op een hellend vlak.

De samenwerking in Almelo is niet Europees aanbesteed, hetgeen wellicht nog wel als een kleine risicofactor genoemd mag worden. Er heeft wel een voorselectie plaatsgevonden. Men heeft ongeveer 13 partijen uitgenodigd om plannen te maken en daaruit hebben ze een partij gekozen met wie ze zowel de planontwikkeling als de planrealisatie zouden kunnen doen. Ze hebben wel een soort van aanbestedingsprotocol gehanteerd, maar het is bijvoorbeeld niet Europees gepubliceerd. Maar aan de andere kant, er is wel zo veel ruchtbaarheid aan gegeven, ook in internationaal verband, dat een ieder er wel kennis van had kunnen hebben. Er zijn natuurlijk delen die aanbesteed moeten worden, zoals de infrastructuur en het gemeentehuis. Het zou mooi zijn als een van onze dochtermaatschappijen mee kan doen in de aanbestedingsprocedure. Maar je moet toch steeds weer iets bedenken dat op gespannen voet staat met de bedoeling van deze regelgeving. Je loopt altijd langs de rand en niemand weet precies waar de rand ligt. Je zult in een protocol moeten vastleggen hoe de informatiestrekking is gegaan, om later, eventueel bij de rechter, te kunnen aantonen dat er geen sprake is geweest van bijvoorbeeld voorkennis.

Almelo heeft er niet voor gekozen, maar wij hebben voorgesteld ons de totale ontwikkeling te laten doen en ons dan de plicht op te leggen de aan te besteden onderdelen aan te besteden. Het was mogelijk geweest dat er dan geen partijen ingetekend zouden hebben, omdat men niet een klein onderdeel van een groter geheel wil waar de verschillende onderdelen weer alles met de andere onderdelen te maken hebben, en wij zo toch de totale ontwikkeling zouden kunnen realiseren.

Het kan naar mijn mening toch nooit de bedoeling zijn van deze regelgeving dat de marktpartij die de hele ontwikkeling trekt de "snoepjes" de "krenten uit de pap" naar een andere partij ziet gaan. Wat is nu marktwerving in dit kader. Of je dan wel de beste partij krijgt, ik betwijfel het. Je krijgt de goedkoopste partij, want de prijs is toch vaak het beslissende criterium.

Verbazingwekkend vind ik ook de jurisprudentie ten aanzien van de drempelbedragen. Je moet nu ook al handelen in de geest van de Europese aanbestedingsregelgeving ook al is het investeringsbedrag lager dan het drempelbedrag. Onbegrijpelijk, waarom heb je dan dit drempelbedrag als Europese wetgever opgenomen?

Vertraging, onduidelijkheid, angst zijn de gevolgen van deze regelgeving en daar hebben wij als marktpartij echt last van. Daarnaast komt het ook voor dat de overheid niet echt rekening houdt met de positie de situatie van marktpartijen. In Arnhem hebben we meegedaan aan een Europese aanbestedingsprocedure, waarbij de overheid 23 !! marktpartijen had uitgenodigd een plan te maken. Gemiddeld heeft zo'n plan 50.000 euro gekost, moet je eens zien wat een kosten dit deel van de procedure al met zich mee heeft gebracht. En er stond geen vergoeding tegen over. Degenen die de opdracht niet krijgen, moeten het elders weer terug verdienen, maar de partij die het wel krijgt moet dit soort kosten ook allemaal weer in het project weten terug te verdienen.

Ik krijg wel eens de indruk dat bij overheden de gedachte leeft dat het financieel niet opkan mij de marktpartijen. Zo kregen wij een keer nadat alles al rond en getekend was, opeens 2 miljoen aan historische kosten voorgeschoteld waarvan men vond dat die ook door ons vergoed dienden te worden. Zo zonder overleg of aankondiging. Kijk dat kan natuurlijk niet.

Als opdrachtgevend overheid wordt het ook wel moeilijk. Marktpartijen schrijven vaak onder de kostprijs in en proberen dan gaande het proces, bv met meer- en minderwerk, dit weer goed te maken. Je kunt dit soort stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten nooit als overheid zo gedetailleerd beschrijven dat je niet in dit soort situaties terecht komt.

De Europese aanbestedingsprocedure die men de concurrentiegericht dialogoog noemt hebben wij ook wel eens doorlopen. Ik ben er niet echt kapot van. Onze ervaring is dat die dialogoog gelijktijdig op verschillende tafels wordt gevoerd. Dan word je als partijen tegen elkaar uitgespeeld. De elementen die jij aanvoert worden door de overheid aan een andere tafel weer gebruikt. Er wordt misbruik gemaakt van de informatie. Daarom verwacht ik dat deze procedure niet echt succesvol zal worden, los van het feit dat er met de procedure op zich niet zo veel mis is. Het zit hem in de uitvoering. Gevolg is dat partijen zich toch niet geheel vrij zullen voelen en strategisch zullen handelen. Anders word je tegen elkaar uitgespeeld. En dan werkt deze procedure weer niet.

Het is beter als je met een partij aan tafel gaat zitten en met hen de dialogoog gaat voeren op basis van de eisen en voorwaarden die je vooraf hebt geformuleerd. Selectie op hoofdlijnen en dan met de uitgekozen partij de diepte in. In het contractenrecht is dit ook de normale situatie, sterker nog het is niet done om met meerdere partijen gelijktijdig te onderhandelen.

Als je in het kader van de concurrentie gericht dialogoog al wilt samenwerken met meerdere partijen dan zul je als opdrachtgever het ook moeten scheiden en zo bereiken dat marktpartijen niet tegen elkaar worden uitgespeeld, of de indruk krijgen tegen elkaar te worden uitgespeeld. Als je de concurrentiegericht dialogoog iets anders zou invullen dan zou het heel werkbaar kunnen zijn. Bv je selecteert drie partijen, die zet je op volgorde. En de partij die je als eerste hebt geselecteerd, daar ga je de dialogoog mee aan. Kom je er met hen niet uit dan ga je als overheid naar de tweede. En als je dan gebruik maakt van de kennis die je ondertussen hebt verworven dan heb ik daar aanmerkelijk minder moeite mee. Dan heb je in ieder geval een één op een dialogoog en niet een dialogoog op drie tafels tegelijk.

Het Europees aanbestedingsrecht veroorzaakt dus veel overlast en er zijn steeds minder mogelijkheden om deze overlast te omzeilen.

Bepalend is in eerste instantie hoe een gemeentelijk college zich daarin opstelt. Als bij de gemeente de bereidheid ontstaat om een één op een relatie na te streven dan kom je een heel eind. Want dan kun je de zaken wel regelen, maar als je door angst geregeerd wordt dan houdt het op. Je kunt bv het project in economisch zelfstandige delen opsplitsen. Als je daar bij je planvorming en je fasering mee rekening houdt dan kun je daar wel wat mee bereiken. Bv zorgen dat je onder de drempel blijft, openbare voorzieningen en infra besteed je aan en de overgrote delen gaan gewoon naar de

ontwikkelaar. Volgens mij zijn partijen en het plan daarmee gebaat. Het Roanne arrest van het Hof van Justitie heeft wel een domper op de vreugde gezet, maar ten eerste is Roanne nog niet bij iedereen doorgedrongen en ten tweede moet ik ook nog zien of die lijn in de jurisprudentie zich voortzet. Er zijn wel wat oplossingen die echter langs de rand van wat nog geoorloofd is gaan.

Je kunt in de gunningcriteria en wegingsfactoren zo sturen dat maar een of twee partijen het werk kunnen doen. Maar dat mag ook niet natuurlijk. Je kunt als gemeente natuurlijk bv bij de bouw van een gemeentehuis een specificatie afgeven van waar het pand aan moet voldoen en je vraagt om een huuraanbieding, kan iemand dit voor ons maken. En dan is er maar een plek die geschikt is en daar zit dan de kandidaat die men ook eigenlijk al wilde.

We moeten ons ook niet blijven richten op het omzeilen van de aanbestedingsregels, we moeten kijken naar een goed invulling van de regelgeving. Wat heeft de Europese wetgever daar mee beoogd. Het is beter om de regelgeving misschien iets om te buigen en deze regelgeving vervolgens ten positieve benutten. Je moet als pps partijen een gemeenschappelijk eindresultaat voor ogen hebben, waarbij beide partijen aan hun trekken kunnen komen. En dat hoeft niet altijd 100% te lukken en daarbij hoort dat een marktpartij als je zelf niet aan de eisen kunt voldoen bijvoorbeeld ook heeft te accepteren dat een deelgebied aan een ander aanbesteed wordt omdat de gemeente dan misschien beter af is. Of misschien het hele project wel beter af is. Niets mis mee.

Kijk, wij gaan natuurlijk ook weer wel bekijken hoe we zo veel mogelijk van het gehele project binnen kunnen halen. Iets waar de gemeente overigens ook weer bij is gebaat. Als alle deelgebieden door verschillende partijen worden ontwikkeld is theoretisch wel een goede uitkomst mogelijk, maar ik geloof daar niets van.

Projecten als de A2 in Maastricht hebben altijd te maken met Europese aanbestedingsprocedures, omdat daar allerlei infra structurele werken inzitten die altijd, of al heel gauw, aanbesteed moeten worden. Bij gebiedsontwikkeling was dat, wellicht tot voor kort, veel minder het geval. Ik zit daar ook helemaal niet op te wachten. Vooral als er vooraf al een minimum grondprijs wordt genoemd, dan moet je met zo'n knellende voorwaarde nog een heel plan maken. Dan kan het vaak helemaal niet uit. Ik ben daar de laatste jaren wat negatief over geworden. Mijn ervaring is dat de hoogste prijs toch meestal het beslissende criterium is. Zijn vaak communicerende vaten. Als de prijs van de grond hoog is, dan is de kwaliteit van de opstallen laag. En omgekeerd. In Maarsen hebben wij een oud fabrieksterrein van DSM gekocht, we saneren het voor 20 miljoen en gaan daar nu mooie woningen bouwen. Dat is veel mooier.

In de bouwwereld is het nu heel onrustig, maar dat komt ook met name door andere factoren zoals de kredietcrisis.

---

verslagnr.:	12
project:	Vathorst, Amersfoort
datum:	8 oktober 2008
tijd:	09.00 – 10.45 uur
gesprekspartner:	mr. A.J Ashouwer MCD
functie:	vml. hoofd grondbedrijf gemeente Amersfoort, nu senior adviseur gebiedsontwikkeling bij Inbo te Woudenberg
organisatie:	gemeente Amersfoort (oude functie), nu INBO adviseurs te Woudenberg
geaccordeerd:	nee

---

In 2005 werd Nederland in gebreke gesteld door de Europese Commissie, die van mening was dat Nederland in het project Vathorst te Amersfoort de Europese aanbestedingsregels zou hebben overschreden. De klacht die bij het Hof van Justitie is ingediend is een heel omvangrijk document geworden. Ik weet uit zeer betrouwbare bron dat er de laatste weken intensief contact is geweest tussen de ministeries in Den Haag. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Kabinet (verder: BZK) heeft de afgelopen drie jaar en met name het afgelopen jaar, met de Europese Commissie overleg gehad over hoe gaan te gaan met deze kwestie. Je moet er nog even niets mee doen, maar het is wel interessant voor de context. Eigenlijk heeft BZK een deal gesloten met de Europese Commissie over PPS in Nederland en daarmee zou Vathorst geseponeerd worden. Je ziet ook de Nederlandse uitspraken die nu komen. Die neigen ertoe dat iedere gebiedsontwikkeling zou moeten worden aanbesteed. Daar zit overheidswerk in onder bezwarende titel. En belangrijk in deze jurisprudentie zijn die specifieke locatie-eisen die de overheid stelt, die als het ware als een dienst kunnen worden beschouwd. Wat ik nu hoor is dat BZK nu ook in die lijn met de Europese commissie een soort afspraak heeft gemaakt. We moeten goed kijken wat gebiedsontwikkeling, locatieontwikkeling, allemaal behelst. Maar als dat toch een soort integraal plan is, waar diverse onderdelen in zitten (zoals Vathorst), dan zijn we in Nederland toch wel bereid om ordelijk zo'n gebiedsontwikkeling aan te besteden. (de samenwerking wordt aanbesteed). Een week of vijf geleden is er in het kabinet hier een discussie over geweest. Via via kregen wij dat te horen. VROM schijnt hiervan gezegd te hebben dat dit de doodsteek voor PPS in Nederland is.

Wat is nou het karakter van de PPS in Nederland? Partijen die grondpositie hebben, moeten de mogelijkheid hebben om met de gemeente samen die gronden in ontwikkeling te brengen. Als er in de PPS civiele werken moeten worden aangelegd, de infrastructuur en het openbaar gebied, dan is het geen probleem als het boven het Europese drempelbedrag etc. zit om Europeanen aan te besteden. Hoewel het best nog vaak niet gebeurd. Maar op zich moet het mogelijk zijn om met marktpartijen die grondpositie hebben om daar GEM, een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij, een PPS mee aan te gaan. Dat speelt nu op hoog ministerieel niveau. Het is nog niet bekend of het de BZK kant of de VROM kant op gaat, dat is een enorme stammenstrijd. Welke kant het op gaat? Ik verwacht dat daar misschien wel heel binnenkort wel iets over bekend wordt. Maar als je voor 1 november je scriptie moet afronden dan kun je er eigenlijk niets meer mee. Maar je moet het wel even weten voor de context. Het kan de lijn BZK worden en dan zou de zaak Vathorst geseponeerd worden door de Europese Commissie, maar als het de lijn VROM wordt dan komt er een uitspraak van het Europese Hof. Dan krijg je gewoon een uitspraak. Het kabinet, begrijp ik, wil dat eigenlijk weer niet. Van de week is er een uitspraak gepubliceerd van de voorzieningen rechter van de rechtbank Den Haag inzake een zaak die speelde in de gemeente Noordwijk. Daar is een multifunctioneel gebouw geopend, een gezondheidscentrum met woningen, dat had aanbesteed moeten worden volgens de rechter. Het is een uitspraak van een lagere rechter die daar vrij kort door de bocht gaat. Dat is de lijn die je ziet in de jurisprudentie. En dan als je de lijn doortrekt, als Vathorst had moeten worden aanbesteed, nieuwe gebiedsontwikkelingen moeten worden aanbesteed, hoe ga je dan om, en dat is in Nederland natuurlijk het belangrijkste probleem dat dan ontstaat, hoe ga je dan om met grondposities. Met recht om zelfrealisatie. Dat is in Amersfoort ook heel actueel, het betreft een uitbreiding van Vathorst naar Vathorst-west, waar is 3000 woningen zijn gepland op een gebied van zo'n 100 hectare. Daarvan is 75% van marktpartijen, dat zijn dezelfde marktpartijen die positie hebben in Vathorst. Heel rampzalig is dat niet. De gemeente heeft die andere 25%. Waar de gemeente Amersfoort nu mee zit, is moeten we nou die gebiedsontwikkeling aanbesteden, terwijl we maar over 25% van de grond beschikken. Want wat besteed je dan aan, daar kom je in Nederland helemaal niet uit. De nieuwe grondexploitatie wet is natuurlijk ook heel actueel en gaat dan nu onder het regime van die wet, wat besteed je dan aan? Je besteedt een planontwikkeling aan, dan kunnen marktpartijen die grondpositie hebben, die kunnen daaraan meedoen. Misschien is dat wel een criterium. Andersom kun je ook redeneren dat degene die de ontwikkelcompetitie dan wint, die krijgt dan van de gemeente in ons geval in Vathorst-west 25% van de grond. De gemeente heeft dan een inspanningsverplichting op zich genomen om de gronden die ze niet heeft om die te verwerven c.q. te ontgeigen en daar waar dat niet het geval is dan bestaat het recht op zelfrealisatie. Dat geldt dan voor 75%. Dan krijg je als het ware met die grondexploitatie wet, dat die partijen wel mogen zelf realiseren, maar wel de kosten moeten afdragen aan de rest van het plan. Maar hoe interessant is dat dan voor ontwikkelaars. Dan zou je kunnen redeneren wat is dan het probleem want wie krijgt dat dan? Dat zijn toch die partijen die grondpositie hebben. Dan werkt de aanbesteding niet, want dat wil zeggen marktwerking. Met andere woorden die Europese aanbestedingsregels werken nou niet erg bevorderend in de Nederlandse situatie waar marktpartijen zich beroepen op zelfrealisatie en zij ook een aanmerkelijke grondpositie hebben. Wat bij Vathorst nou een succesfactor was, is dat wij zelf als gemeente Amersfoort partijen hadden uitgekozen waarmee wij in het verleden gewoon zakelijk en kwalitatief goede afspraken hadden kunnen maken. Dat waren partijen die in Amersfoort, in Nieuwland en Kattenpoel hadden bewezen om met de gemeente te willen samenwerken. De succesfactor is natuurlijk dat het om mensen gaat, dat er vertrouwen moet zijn. En ook een succesfactor vind ik dat je niet te veel partijen om tafel hebt. In het college, en dat is bij jullie ook wel eens aan de orde geweest, want als je een lappendeken hebt van allemaal, marktpartijen, daar kun je bijna geen koek van bakken. In Vathorst zitten wel een aantal grote marktpartijen, misschien ook dat zeggen we achteraf waren er wel iets te veel marktpartijen. Maar goed er zijn nu zes marktpartijen. Dat is behapbaar. Die hebben ook een eigen juridische entiteit. En weet je waarom: ze moeten hun belang hebben. Op het moment dat ze maar één twintigste deel hebben in de productie of in de zeggenschap in zo'n vennootschap, in zo'n PPS, dan krijg worden ze ook niet echt actief en creatief. Dus je moet ook een belang hebben, een commercieel belang, om er iets van te maken. Daarom moet je niet te veel partijen hebben. Als dat verwatert, dan verwatert als het ware ook die samenwerking. Dat vind ik ook een factor. Een aantal partijen met een commercieel belang, die een uitstraling willen hebben dat ze onderscheidend zijn. Het moeten ook partijen zijn die elkaar willen verstaan en die zoet en zuur, dat is ook een uitspraak die ik graag altijd maak, die bereid zijn zoet en zuur te verevenen met elkaar. Waar het bij de start van Vathorst in de gemeente mee is begonnen en dan moet je teruggaan tot 1998, misschien wel 1997, is de grondverwerving. Je moet de grond "in handen hebben" waardoor je ook een integraal plan kan maken. Wij hebben dus regie gezet op die grondverwerving. Daarvoor hebben wij alle marktpartijen benaderd, help ons mee met die grondverwerving, waardoor je over een grondpositie kan beschikken, gewoon de grond in handen krijgt waardoor je gezamenlijk in een groundbank een plan op kunt maken, maar ook een grondexploitatie. Het komt natuurlijk ook wel voor dat marktpartijen zelf grondpositie nemen. Wij zagen dat die grondmarkt in beweging kwam, als we de boeren benaderden kregen we vaak te horen dat er vele potentiële kopers ons voor waren geweest. Men wilde helemaal geen zaken doen en wachtte af.. Toen dacht ik: nu moet ik oppassen, dat gaat verkeerd. Toen hebben we er regie erop gezet en hebben we een aantal marktpartijen zelf aange trokken en hen gevraagd te verwerven. Uiteindelijk is grond gewoon macht. Dat is een heel oud adagium. Maar het is natuurlijk wel zo. Heb je de grond in handen, dan kun je ook gewoon een integraal plan maken en kun je een integrale grondexploitatie maken. Daarbij kun je positieve en negatieve plandelen met elkaar verevenen. Ik denk dat er met de komst van de Grexwet wel iets veranderd is. Afhankelijk van de plek, afhankelijk van de gebiedsontwikkeling hoeft je niet overal coûte que coûte actief te verwerven. Ik kan me voorstellen dat

een klein plannetje, een klein uitlegplannetje, waar marktpartijen gewoon grondpositie hebben, dat je de marktpartijen dat zelf laat ontwikkelen. Met de nieuwe instrumenten heb je voldoende regie ten aanzien van locatiewensen en kostenverhaal. Vroeger probeerde je toch als gemeente zelf de gronden te verwerven en als dat niet lukte probeerde je met een bouwclaim overeenkomst de gronden alsnog onder je invloed te krijgen.

Denk ik wel dat er iets veranderd, dat denk ik wel. Grote gebiedsontwikkelingen, maar ik denk ook in de herstructureringen, waar je met coöperaties aan de slag gaat, daar heb je vaak met veel particuliere eigendommen te maken. Dan moet je ofwel met zo'n coöperatie een PPS kunnen aangaan, samen doen, de gemeenschappelijke grondexploitatie. Om daar nou met marktwerking en zelfrealisatie partijen hun gang te laten gaan, dat zie ik helemaal niet zitten hoor. Ik denk dat je juist in die herstructurering, om een integraal plan te kunnen realiseren, toch over alle gronden kunnen beschikken. Je moet slopen, je moet investeren in de infrastructuur, dan is het toch wel prettig om de gronden zelf in handen te hebben. Hoeft niet perse de gemeente te zijn, als de pps partijen de gronden maar in eigendom hebben.

Ik denk dat VROM op de lijn van de brief van 10 januari 2008 gaat zitten. Ik leid uit die brief af dat PPS zonder aanbesteding nog steeds kan. Dat je met marktpartijen die grondpositie hebben nog steeds een PPS kan aan gaan. Maar let op, zeggen ze. Als je als gemeente over grondpositie beschikt ga dan zelf de infrastructuur aanbesteden. Dat staat er ook in. Op het moment dat marktpartijen substantiële grondposities hebben, dan is dat een reden om te kunnen de aanbestedingsplicht te kunnen doorleggen. Bijvoorbeeld in het geval van Vathorst-west kun je een PPS aangaan, maar omdat die marktpartijen een substantiële grondpositie hebben, moet je wel regelen dat in die PPS het openbare werk gewoon openbaar Europees wordt aanbesteed. En wees voorzichtig met je specifieke locatie-eisen. Zo weet ik van Arjan Bregman, die ik recent hierover nog weer heb gesproken, dat hij en ik weet niet of hij zijn eigen mening verkondigd of de VROM-lijn, van mening is dat op het moment dat je die locatie-eisen gaat stellen, bv beeldkwaliteitseisen of eisen op het gebied van volkshuisvesting, je weer eerder moet aanbesteden.

Dan ga je buiten je publiekrechtelijk kader om en dan loop je een risico. Er zijn ook een heleboel juristen die de enge leer aanhangen hoor. Als je als gemeente bijvoorbeeld een beeldkwaliteitplan hangt aan je gronduitgifte, dan zijn er juristen die zeggen dat je dan toch al iets meer gaat bedingen in je gronduitgifte en je daardoor een groter risico loopt eerder een aanbestedingsplichtig werk te hebben. Ik heb het stellige vermoeden dat Arjan in het bouwrecht, met VROM, dat die wel een beetje op dezelfde lijn zitten. Ik merk nu dat VROM ruimte creëert en wil creëren om PPS in Nederland mogelijk te houden. Maar goed, het is wel een heel boeiend onderwerp hoor. Het Valenciaanse model vind ik in deze ook van belang en eigenlijk ben ik van mening dat gemeenten ten aanzien van grondposities het primaat zouden moeten hebben.

Die concurrentie om de grond daar wordt niemand wijzer van. Dat kost de gemeenschap alleen maar geld. Want laat nou de overheid grip hebben op die nieuwe bouwontwikkelingen, bouwgronden, en daarna moet de overheid transparant alle grondposities aanbesteden. En dan krijg je concurrentie op de grond. Dan moeten marktpartijen zelf in aanbestedingsprocedures, in tenders zich waar maken. Dat redden we waarschijnlijk niet, want marktpartijen hebben al zoveel gronden in handen. En het andere model, het Valenciaans model, komt erop neer dat er in Valencia een wet is aangenomen die regelt dat als je als overheid een nieuwe gebiedsontwikkeling wilt, dat je als overheid de kaders, programma van eisen opstelt, waaraan die gebiedsontwikkeling moet voldoen. Die ga je dan tenderen, ongeacht wie nou grond heeft of niet. Je tendert het programma van de gebiedsontwikkeling. Daar komt een urbanisator uit, dat is de ontwikkelaar. En die ontwikkelaar die krijgt dan als het ware opdracht, het recht om dat gebied te ontwikkelen. Hoe komt hij nou aan de grond, dat is natuurlijk interessant, er zit in de wetgeving van Valencia een verplichte grondbreng van alle betreffende grondeigenaren in dat gebied van gebiedsontwikkeling. Dus die urbanisator krijgt het recht om dat gebied te ontwikkelen, alle grondeigenaren zijn verplicht om hun grond in te brengen, die krijgen ofwel de grondwaarde in geld ofwel, als ze dat willen dan krijgen ze een bouwclaim in dat gebied. En dat is een heel mooi model. Dat is een soort wettelijke ruilverkaveling. Stedelijke ruilverkaveling. Dat schrijft die hoogleraar Van Dinteren ook. Zo'n wettelijke ruilverkaveling lost een hoop problemen op. Want anders is die versnippering van het grondeigendom een belemmering voor een integraal planontwerp. En dan krijg je, die grond wordt verplicht ingebracht dan gaat die urbanisator die via een openbare aanbesteding de ontwikkelaar is geworden, die gaat dat plan realiseren. We missen alleen in Nederland de mogelijkheid om de eigenaren te dwingen te kiezen voor uitkoop of een bouwclaim. Dan moet je de Onteigeningswet moeten aanpassen. Tot dat moment moet er de ruimte zijn in Nederland om met PPS aan de gang te kunnen, dus moeten we dat niet helemaal blokkeren. Maar moet je als het ware de taken die je in dat gebied uitoefent gaan uitsplitsen. Heb je het over het aanleggen van civiele werken, infrastructuur, dan moet dat ordelijk worden aanbesteed. Moet er een school worden gerealiseerd, maatschappelijke voorzieningen, dan wordt dat aanbesteed. Maar is het een gronduitgifte voor de bouw van woningen, kantoren of wat dan ook, dan moet dat één op één gewoon kunnen naar die betreffende marktpartijen. Dat is volgens mij wat VROM wil realiseren.

In het Valenciaanse model zit de aanbesteding aan de voorkant. Die urbanisator wordt in een officiële aanbesteding geselecteerd.

Aan de voorkant heb je gewoon die aanbesteding gerealiseerd. Kijk en het voordeel bij het Valenciaanse model is dat die ontwikkelaar weet dat hij de grond krijgt. En dus weet hij dat hij dat plan kan realiseren. Als die ontwikkelaar in Nederland eerst met al die partijen moet gaan onderhandelen dan is het einde zoek. Hier heeft hij ook geen onteigeningsinstrumentarium.

In Vathorst was het een succesfactor dat daar marktpartijen bijzaten die niet alleen woningen konden bouwen en ander vastgoed, maar die ook een poot hadden om de infrastructuur te kunnen realiseren. Dura Vermeer bijvoorbeeld is ook een infrastructuurontwikkelaar. De kracht van de PPS Vathorst was ook werk met werk maken. Dat je heel slim kopen, saneren, bouwrijp maken goed op elkaar kan afstemmen. Gewoon in het betreffende deelplan dat aan snee was. Ga je nou zo'n hele gebiedsontwikkeling Europees aanbesteden, dan moet je aan de voorkant wel heel veel gaan vastleggen. Dat is een heel knellend contract.

Maar stel dat we nou aan die aanbestedingen vast zitten, wat BZK ook wil, en je gaat dan selecteren op samenwerking in de pps, niet een concessie. Dan ben je de regie kwijt. Dat moet je niet doen. Stel dat je dat doet, dat je een partnerselectie hebt aan de voorkant. Met als doel om met die partner dat gebied te gaan ontwikkelen. Dan heb je financieel eigenlijk nog niets, ga je met die partner daarna doen. Wat is daar nou eigenlijk op tegen. Voor partnerselectie vooraf, de criteria waaronder je gaat samenwerken komen dan later in het proces.

Dat Europa ons zover brengt als gemeentes, dan is de creativiteit weg. Werk met werk maken, dat vind ik ook altijd een belangrijke succesfactor. Dat je het werkende weg in de PPS ontwikkelt, dat creatieve element is iets heel kostbaars. Als je van te voren dat allemaal vast hebt moeten leggen dan haal je dat goede in het werk met werk maken, het creatieve element, dat haal je er gewoon uit. Tenzij je een methode van aanbesteding kiest waarbij eigenlijk nog de businesskant maar even laat voor wat die is, maar dat je alleen maar de partnerselectie aan de voorkant doet en met die partner daarna het plan en de grondexploitatie maakt.

De niet openbare procedure waarbij je de marktpartijen vooraf selecteert zou dan een begaanbare weg zijn. Maar blijft over en daar gaat het bij gebiedsontwikkeling nu net om hoe je met de ingenomen grondposities om gaat. Daar blijft het knellende punt.

De Onteigeningswet aanpakken is ook een optie al is het de vraag of daar een politiek meerderheid voor is. Succesfactoren van de PPS is ook bedrijfsmatig werken. Je zet de onderneming op afstand van de politiek en van de markt. Je groepeeret het in een aparte vennootschap en dat is dan heel bedrijfsmatig werken. Ik vind dat positief. Want als overheid heb je met 50% belang nog wel steeds grip erop hoor. Dat vindt de politiek ook belangrijk. Het is ook een succesfactor dat er bij Vathorst een contract lag waarbij ruimte was voor het bestuur / de politiek en voor de marktpartijen om veranderingen aan te brengen, maar daar stond ook direct bij als dat nadeel zou opleveren voor de pps onderneming dan zou de partij die de verandering wilde ook die schade vergoeden. Contractueel zat daarin ook wel verankerd de spelregels hoe je dan met zo'n veranderd besluit zou moeten omgaan. Dat werkt. Enerzijds gaf het de ruimte om als je nog eens wat anders wil om te veranderen, ook aan de marktkant. Maar ook gewoon qua business als daar een prijskaartje aanhangt, dan moet je dat gewoon vergoeden. In Amersfoort hebben we daar drie keer een discussie over gehad. De belangrijkste discussie was helemaal in het begin bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Dat de raad rondom dat dorp Hooglanderveen als ware een soort groenzone wilde opnemen in het bestemmingsplan, waardoor het dorp toch als het ware een eigen dorpsaard kon blijven behouden. De kosten van die groenzone kostte bijna 10 miljoen gulden. Rond maar even af op 5 miljoen euro. Daardoor nam het aantal bebouwd, uitgeefbaar

terrein af. Dat was fundamenteel, dat week af het structuurplan, van het ontwikkelingsplan wat met de marktpartijen was afgesproken en uiteindelijk hebben de marktpartijen nooit die 5 miljoen euro geclaimd. De afspraak is toen gemaakt om die 5 miljoen nemen te nemen als target in volgende plandelen van Vathorst, om het daar terug te verdienen. Verdichten, ander programma. Daar is creatief mee omgegaan, want ook sportvelden zijn in die groenzone betrokken. Zo los je dat dan weer op. Die sportvelden moeten ergens komen, dus legden we ze daar neer. Dat zegt ook wel iets om niet een gedwongen huwelijk, maar een vrijwillig huwelijk te kunnen aangaan. Een succesfactor is ook dat je een vrijwillig huwelijk kan aangaan.

De gemeenteraad van Amersfoort heeft in het afgelopen jaar zelf een onderzoekscommissie in het leven geroepen om nog een keer terug te kijken naar deze startfase. Wat is er toen gebeurd en wat is de invloed geweest van de raad op dat proces in Vathorst. Dat rapport staat op de website. Twee weken geleden is dat rapport uitgebracht. Daar komt men eigenlijk tot de conclusie dat de Raad toch een beetje buitenspel stond. Maar ze snappen ook dat het college hier ook niet echt anders heeft kunnen handelen als ze heeft gedaan. Als je deze discussie in het openbaar gaat voeren, dan loop je het risico dat je de grip op zo'n ontwikkeling helemaal kwijt bent. Dus dat het College in dit geval onder de tafel marktpartijen heeft benaderd om met ons te gaan samenwerken, dat wordt nu wel begrepen door de Raad. Voor het adagium "over grond houd je je mond" hebben ze nu binnen de raad wel begrip, maar ze hebben wel de hoop uitgesproken dat als het college nog eens een keer in zo'n situatie verzeild raakt dat er dat in alle vertrouwelijkheid, bv met de fractievoorzitters, overleg plaats heeft.

Een WVG constructie was niet mogelijk, omdat dit nog ten tijde van de oude wetgeving plaats vond. En Vathorst zelf was weliswaar een uitleglocatie maar in 1996 is de wet pas veranderd zodat je ook op uitleglocaties een voorkeursrecht kon vestigen. Ik zat toen in die werkgroep van de VNG en wist dat het er aan kwam. Ik hoorde ook wanneer het in de kamer zou worden behandeld, net voor het zomerreces is dat besluit genomen door de kamer. In de zomervakantie hebben we toen het voorkeursrecht voorbereid. Dat is in september 1996 in werking getreden en het was een van de eerste voorkeursrechten voor een uitbreidingslocatie. Het was een hele klus, voor 500 hectare moest onderzocht worden wie kadastraal eigenaar waren etc. Dat was de reden dat we net daarvoor met die dat marktpartijen gronden gingen kopen. Er zit geen verlies in de grondexploitatie. Maar wel interessant is dat het uitgangspunt in de PPS overeenkomst een sluitende grondexploitatie is.

Maar in de pps overeenkomst is wel een bepaling opgenomen dat onderdeel van die grondexploitatie is een bijdrage aan de bovenwijkse voorzieningen. Als je van Zwolle komt zie je dat er een nieuwe ontsluitingsweg is gemaakt buiten het plangebied, richting Vathorst en in die grondexploitatie zit een substantieel bedrag voor de aanleg van die bovenwijkse voorzieningen. Dat is niet onlogisch wat dat zou je bij een gemeentelijke grondexploitatie ook hebben gedaan.

En twee en dat is ook het voordeel van PPS toen, dat er ook is opgenomen dat er 1500 euro per woning uit de grondexploitatie Vathorst, uit de PPS wordt afgedragen aan de gemeente aan het fonds bovenwijken. Daar is de gemeente vrij in om dat te besteden, dat kan in Vathorst, maar kan ook in de bestaande stad. Er zit in de Vathorst grondexploitatie alleen een Vinex subsidie van ik geloof 10 miljoen en subsidies voor bodemsanering. Maar de gemeente Amersfoort zelf stopt er geen geld in, omdat het een sluitende exploitatie was. Wat de pps organisatie altijd wel doet, is als ze een deelplan geeft aan een ontwikkelcombinatie de marktpartijen en coöperatie, die het deelplan onderling gaan realiseren een afspraak is laten maken over de onderlinge verevening met betrekking tot de sociale huurwoningen. Ik zal je vertellen dat ik het soms helemaal niet kan uitleggen, maar het zijn soms zulke rare deals. Zo komt het voor dat een coöperatie in een deelplan huurwoningen heeft, die verkoopt men dan weer aan de ontwikkelaar. De corporatie krijg daar een bepaald geldbedrag voor. Wat zij dan weer kunnen gebruiken voor het onrendabele deel van de sociale huurwoningen. Rare deals zijn dat soms. Die coöperatie zegt dan tegen marktpartijen bouw jij nu maar onze woningen, maar je moet dan wel wat bijdragen, iets extra. Je mag dan wel bouwen marktconform met normale parameters, maar omdat wij toch een onrendabele top hebben in die sociale huurwoningen moet jij daar gewoon 5000 euro aan bijdragen of zo iets. Maar verder komen er geen bijdragen. Grondpositie van partijen was 200 hectare, van de 500, bij aanvang. Dus bij start van de PPS konden ze 200 hectare inbrengen.

Ik denk dat er 5 ontgengingsprocedures in gang zijn gezet en uiteindelijk is er maar één met een koninklijk besluit afgerond. Daarna is het toch nog in der minne geregeld.

#### creativiteit en flexibiliteit.

Dat uiteindelijk als je een gebiedsontwikkeling hebt voor langere tijd, dan moet er in de samenwerking wel flexibiliteit zijn om problemen te kunnen opvangen. Met een aanbesteding moet je aan de voorkant veel hebben vastgelegd. Over zo'n lange looptijd kun je dat niet overzien. Kijk mijn adagium was door erbij te blijven, door mee te doen, kun je mee regisseren. Is het nou niet mogelijk om een Europese partnerselectie te doen en daarna met die partij gewoon als het ware op basis van gelijkwaardigheid samen te werken. Dat kan wel hoor. Wij moeten als gemeentes de hand in eigen boezem steken, we willen toch echt vaak alles zelf regelen.

Succesfactor is ook professionalisme, professionele mensen, zowel de overheid als de markt. Dat je gewoon goede mensen hebt om elkaar scherp te houden. Daar ontbreekt het wel aan gewoon bij gemeentes dat er professionalisme niet aanwezig is. De rol van publieke en private partijen kun je dan niet goed invullen. Wel een succesfactor hoor.

Ik vind zelf een succesfactor: de keuze voor een tweehoofdige directie, enerzijds vanuit de markt, anderzijds vanuit de overheid. Beide achterbannen zijn dan vertegenwoordigd in de directie. Ik vind het een succesfactor wanneer beide directeuren een relatie hebben met hun achterban, snappen wat er in die achterban plaatsvindt. Het echte PPS vindt tussen die directeuren in eerste instantie plaats. Vind ik een succesfactor. Je hebt misschien wel meer PPS onderzocht, maar vaak wordt er voor gekozen om een directeur van buiten aan te trekken. En ik vind een succesfactor bij Vathorst dat die beide directeuren voeling houden met hun achterban. En dus niet alleen de businesscase bewaken en aansturen, maar ook begrijpen wat zich in de politiek afspeelt. Het is geven en nemen. Dat hoort ook daarbij. Dat zit in die lijn van vertrouwen.

Je moet een goede organisatie hebben en ook continuïteit, dat hoort er ook bij. Dat is ook een nadeel dat je door de gemeenteraadsverkiezingen gewoon elke vier jaar een nieuwe politieke omgeving krijgt. Daar moet je wel voor waken.

Het gaat over continuïteit en in Amersfoort was ik dat bij de gemeente.

Die grond is bijna allemaal in handen, dus in die zin is die urgentie nu wat minder. Maar dat ik ook zo dat je continuïteit hebt in je mensen dat is cruciaal. We weten wat de afspraken zijn en de geest van de afspraken.. Als je er langer zit dan draag je het met je mee.

#### Inval van het Europees aanbestedingsrecht op o de succesfactoren.

Daar maak ik mij wel zorgen om. Dat je juist aan de voorkant partijen moet kunnen uitkiezen, waarmee jij het wilt doen, een vrijwillig huwelijk. Dat komt door de aanbesteding toch in een ander daglicht komt te staan. Dat je partnerselectie moet doen op basis van heel koude criteria. Terwijl het altijd gaat over interactie tussen mensen. Die schakel, het zoeken naar partijen waarmee jij graag wilt samenwerken, die haal je bij aanbesteding eruit. Omdat je op basis van selectiecriteria tot je partnerkeuze komt. En dat geeft natuurlijk een knellend gevoel. Terwijl bij PPS juist een succesfactor is dat jij het kan doen met partijen waarin jij vertrouwen heb en waar jij zoet en zuur, goede en slechte tijden wilt delen en net een huwelijk, met elkaar wilt samenwerken. Maar bij een aanbesteding kun je dat ook opbouwen. Het feit dat je aan de voorkant alles al moet vastleggen, daarmee haal je de flexibiliteit er als het ware uit. En de grondposities, hoe je daar dan in Nederland mee omgaat? Aanbesteding van gebiedsontwikkeling. In Nederland hebben we nog niet een systeem waarbij dat helemaal goed verankerd is. Daar maak ik me wel een beetje zorgen om.

#### Vraag naar oplossingen:

Kijk aanbesteding, transparantie, marktwerking, dat is handje/klap spelen, daar ontkom je niet aan. We zullen wel meer naar die lijn moeten van transparant de partnerselectie aanbesteden. Vandaar dat ik in het gesprek met jou zat af te tasten, wat vind jij nou. Enerzijds moet je kijken naar de onteigening, moet je dat nog wel overeind houden. Dan moet er een ruilverkavelingsinstrument, het Spaanse model. Met name in de herstructurering

kan dit een goed instrument opleveren, dus daar moet je de wetgeving op aanpassen. Daar moet wel weer politieke wil voor nodig zijn natuurlijk. Als je dan moet aanbesteden, dan moet je zoeken naar een mogelijkheid om de nodige flexibiliteit in te blijven bouwen. Lef hebben en vertrouwen van je eigen overheid krijgen om een marktpartij te selecteren en daar dan gezamenlijke de plannen mee te ontwikkelen.

Ik blijf erbij, gebiedsontwikkeling van die omvang, dat je dat vooral in samenwerking moet blijven doen. Ik kan me over gebiedsconcessies daar niet zoveel van voorstellen. Dat kun je voor kleinere plannetjes doen, maar zeker ook in de herstructureringsprojecten niet. De probleemwijken, dat hebben jullie in Enschede natuurlijk ook, moeten ook allemaal aanbesteed worden volgens de Roanne jurisprudentie Dat is onzin. Er is maar één coöperatie die daar belang bij heeft en dat is de coöperatie die het woningbezit heeft.

Het is dan maar de vraag of je die één op één afspraken met die coöperaties wel kan nakomen. Dat moet niet mogelijk zijn.

### bijlage III. toelichting publiek-private samenwerkingsvormen

#### inleiding

Keuze voor samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling laat zich in belangrijke mate leiden door de positie van partijen op de grondmarkt. En de positie op de grondmarkt is weer in belangrijke mate bepalend voor de vorm waarin de grondexploitatie wordt gegoten en daarmee voor de risicoverdeling tussen gemeente en private partijen. Zo liggen de risico's voor de kosten- en de opbrengstenkant van de grondexploitatie in het hier navolgende ofwel geheel bij de gemeente, bij gemeente en private partijen gezamenlijk, ofwel geheel bij de private partij.

Veel gemeenten hebben nog steeds het beleid binnen een plangebied via actieve grondpolitiek zo veel mogelijk gronden in eigendom te verwerven. Zij trachten dit te bereiken door op het juiste moment, strategisch aan te kopen en gebruik te maken van instrumenten uit de Wet Voorkeursrecht Gemeente en de Ontheffingswet.

Al jaren is het echter in heel Nederland zo dat projectontwikkelaars grondposities innemen. Met deze partijen moet de gemeente vervolgens samenwerken. Keuzevrijheid voor een private partij is dan niet meer aanwezig, aangezien onteigenen niet tot de mogelijkheden behoort als de ontwikkelaar de regierol van de gemeente accepteert en zijn grondpositie solitair te ontwikkelen valt. Op zich hoeft zo'n verstandshuwelijk niet slecht te verlopen. Gemeente en projectontwikkelaar treden in overleg en proberen een samenwerkingsvorm te vinden waarbij de gemeente haar gemeentelijke / maatschappelijke doelen probeert te realiseren en de projectontwikkelaar de hare.

Ook is het zo dat hieruit wellicht een iets te somber beeld naar voren komt. Vaak zal een gemeente ook de samenwerking met private partijen opzoeken, als deze partijen in een duidelijke gemeentelijke behoefte kunnen voorzien. Marktkennis en behoefte aan risicospreiding zijn veel voorkomende redenen om hiertoe over te gaan.

Hieronder zullen de bekendste samenwerkingsmodellen worden beschreven, gerubriceerd vanuit de grondpositie van partijen en daarmee de grondexploitatie. In bijlage ... is dit nog eens in een schema weergegeven. Als volgt komen de verschillende samenwerkingsvormen aan de orde:

- A. het traditionele samenwerkingsmodel
- B. het bouwclaimmodel
- C. het participatie of joint venture model met rechtspersoonlijkheid
  - o C1. De GrondexploitatieMaatschappij (GEM)
  - o C2. De VastgoedOntwikkelingsMaatschappij (VOM)
  - o C3. De WijkOntwikkelingsMaatschappij (VOM)
  - o D4. De Parkmanagementorganisatie
- D. idem maar dan op basis van een overeenkomst
- E. Het concessie model en de exploitatieovereenkomst

#### **Ad A. Traditioneel samenwerkingsmodel**

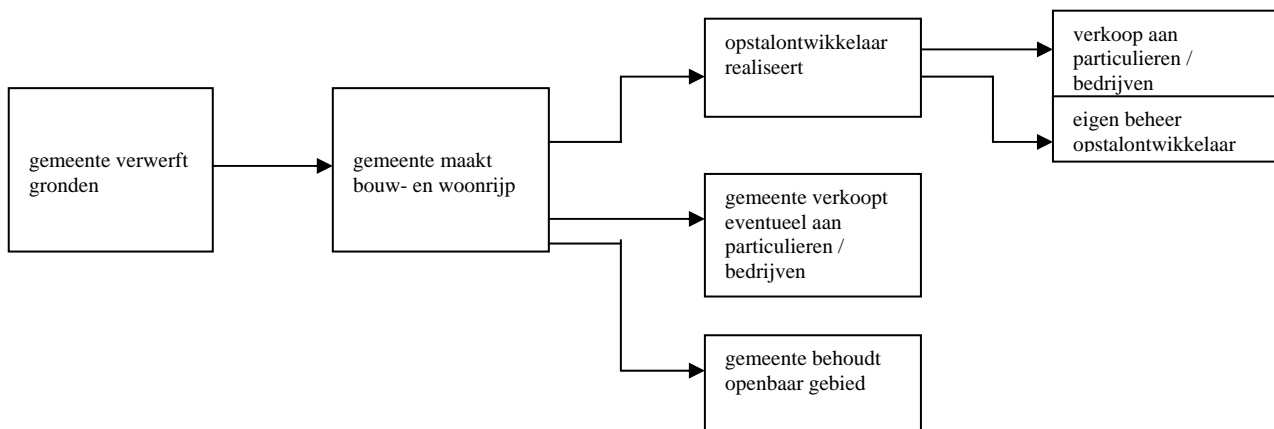
##### algemeen

De rollen van gemeente en private partij zijn grotendeels gescheiden. De gemeente doet de planvorming, verwerft in het kader van de actieve grondpolitiek alle gronden al dan niet gebruikmakend van haar onteigeningsbevoegdheid en organiseert het bouw- en woonrijp maken. Vervolgens sluit de gemeente vanuit haar rol als opdrachtgever met een opstalontwikkelaar een overeenkomst over het gemeentelijk programma van eisen (te bouwen woningen, aantallen en soort, voorzieningen etc) en de grondprijzen. Belangrijk kenmerk van dit model is dat de gemeente keuzevrijheid heeft in het zoeken en aanwijzen van de private partner. De risico's van de grondexploitatie (kosten en opbrengsten) liggen echter nog volledig bij de gemeente, de risico's samenhangend met de opstalontwikkeling en verkoop/exploitatie komen voor risico van de private partij. Het eigendom van de grond gaat of over naar opstalontwikkelaar of gaat via een zogenaamde abc-contract (a = gemeente, b = opstalontwikkelaar, c = gebruiker) rechtstreeks van gemeente naar de uiteindelijke bewoner/gebruiker. De gemeente is vrij in de keuze van de private partij en kan zelf haar selectiecriteria (bijvoorbeeld prijsvraag) kiezen. De selectiecriteria voor de keuze van de private partij zijn belangrijk. Inhoudelijk om de juiste partij te selecteren en daarnaast dienen ze ook voldoende objectief te zijn om aan redelijke eisen van transparantie en controle te kunnen voldoen.

Niet altijd is het zo dat de gemeente alle bouwgrond aan een opstalontwikkelaar uitbesteedt / verkoopt. Na bouw- en woonrijp maken verkoopt de gemeente ook woningbouw kavels en bedrijven kavels aan individuele burgers en bedrijven. Met de koper wordt een koopovereenkomst gesloten waarna de grond door notariële levering in eigendom overgaat op de koper. Het gaat hier niet om een samenwerking in de zin van deze scriptie. Derhalve zal hier verder geen aandacht aan worden besteed.

##### schematisch

grondproces traditioneel model





### Ad B. Bouwclaim model

#### algemeen

Deze situatie komt voor als een private partij zich heeft ingekocht in het plangebied. De gemeente heeft meestal ook een deel van het plangebied in eigendom verworven. De private partij is niet te onteigenen omdat men bereid en in staat is aan de verwezenlijking van de gewenste planologische ontwikkeling mee te werken. Zoals al eerder gesteld is dient de ontwikkelaar ook aan te tonen in financieel en organisatorisch opzicht de bestemming te kunnen verwezenlijken. Partijen komen overeen dat de private partij zijn gronden in eigendom overdraagt aan de gemeente tegen een vaste prijs (bijvoorbeeld prijs agrarische grond), in ruil voor een aantal bouwrijpe kavels op dezelfde of op een andere locatie (te realiseren compenserend bouwvolume tegen de dan geldende marktprijzen en condities). Vandaar de term bouwclaim model. Ook hier blijven de rollen grotendeels gescheiden, in feite is het nog steeds een gemeentelijke grondexploitatie. Het bouwclaim model lijkt dan ook erg op het traditionele model, zij het dat daar gesloten huwelijk op affectieve gevoelens is gebaseerd (gemeente kiest voor een private partij), en het bij dit model een verstandshuwelijk betreft (gemeente en private partij treffen elkaar in het veld aan). De gemeente draagt de risico's voor de grondexploitatie, de private partij voor de opstalontwikkeling en afzet.

De gemeente kan haar positie op twee manieren enigszins versterken, te weten:

- Door aan de bouwclaim een afnameplicht van bouw kavels tegen een vaste prijs te koppelen voor de private partij i.p.v. een afnamerecht. De afnameplicht kan nog weer versterkt worden met een bouwplicht voor de private partij. De private partij zal echter weer bedingen dat beide verplichtingen slechts ingaan als bijvoorbeeld 50% van de kavels is verkocht.
- Ook kan afgesproken worden dat de private partij een deel van de grondexploitatie voorfinanciert. Een afname- en bouwverplichting zijn op die manier dan in feite al ingebouwd.

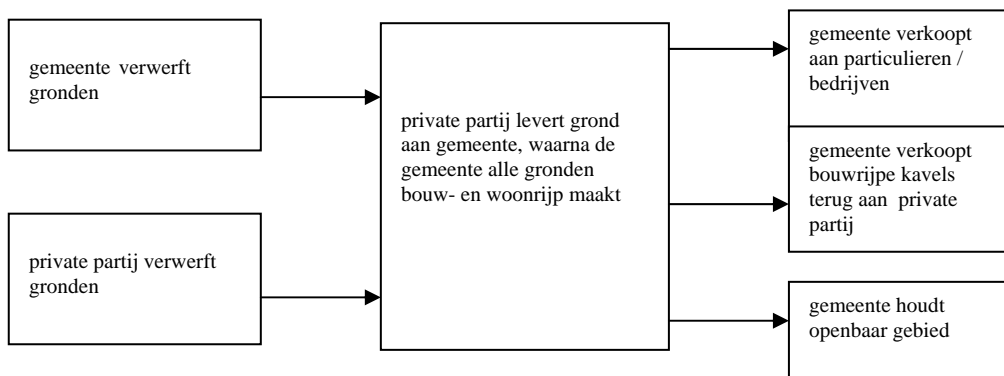
De uitkomst zal echter afhangen van de grondposities van partijen en de onderhandelingsvaardigheid van de gemeentelijke vertegenwoordigers.

Ieder bouwclaimcontract kent een bepaling over gewijzigde of onvoorziene omstandigheden. Als de woningbouwmarkt of de kantorenmarkt bij instort zal de private partij zich hier op beroepen om de onderhandelingen te kunnen heropenen. Daardoor lijkt het contract wellicht boterzacht, doch geen van beide partijen heeft er belang bij dat er voor leegstand wordt gebouwd.

Deze overeenkomst wordt ook wel als een aba-contract aangeduid (a = private partij, b = gemeente).

#### schematisch

grondproces bouwclaim-model



### Ad C. Participatie of joint-venture model met rechtspersoon / samenwerkingsverband

#### Algemeen.

In feite is deze samenwerkingsvorm al dan niet met oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon een "echte" PPS. Beide partijen werken in verschillende rollen samen en er is sprake van een risicodragende deelneming van beiden in de grondexploitatie. Ofwel in de op te richten rechtspersoon, ofwel geregeld in een contract.

Het meest komt deze constructie voor indien gemeente en private partij een GEM (gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij) oprichten.

Hoewel bij de keuze voor de vorm van de rechtspersoon een besloten vennootschap (BV) of een naamloze vennootschap (NV) zeer wel mogelijk is, wordt om met name fiscale redenen (vennootschapsbelasting) bij de private partij vaak gekozen voor een commanditaire vennootschap gecombineerd met een BV constructie. Met name als er sprake is van een negatieve (verliesgevende) grondexploitatie kan het voor een private partij onder een aantal omstandigheden aantrekkelijk zijn hier aan deel te nemen. Een ervan is de fiscale transparantie waardoor zowel de gemeente als de private partij binnen hun eigen fiscale belastingregime vallen. Specifiek voor de private partij betekent dit dat de verliezen die men hier lijdt fiscaal aftrekbaar zijn in het moederconcern. Dit is momenteel nog het geval bij een CV constructie. Een wijziging in de fiscale wetgeving kan hier echter tot gevolg hebben dat er voor een ander soort rechtspersoon wordt gekozen.

De gemeente behoudt natuurlijk haar publiekrechtelijk bevoegdheden, al zal in de overkoepelende samenwerkingsovereenkomst nadrukkelijk een inspanningsverplichting voor de gemeente zijn opgenomen en deelt zij haar regisserende rol met de private partij.

Een commanditaire vennootschap kent twee soorten vennoten, te weten de beherende vennoot en de stille vennoot. De stille vennoten houden zich niet met beheersdaden bezig en zijn dan ook alleen aansprakelijk voor het bedrag aan geld dat ze hebben ingebracht. De aansprakelijkheid is deels vergelijkbaar aan die van de aandeelhouder in een BV of NV.

De CV wordt bestuurd door de beherende vennoot die in tegenstelling tot de stille vennoot volledig aansprakelijk is voor de schulden van de CV. Om deze aansprakelijkheid juridisch af te dichten wordt als beherende vennoot vaak een rechtspersoon, meestal een BV, opgericht. In deze BV zetelen beide partijen weer (vaak weer als bestuurder en aandeelhouder).

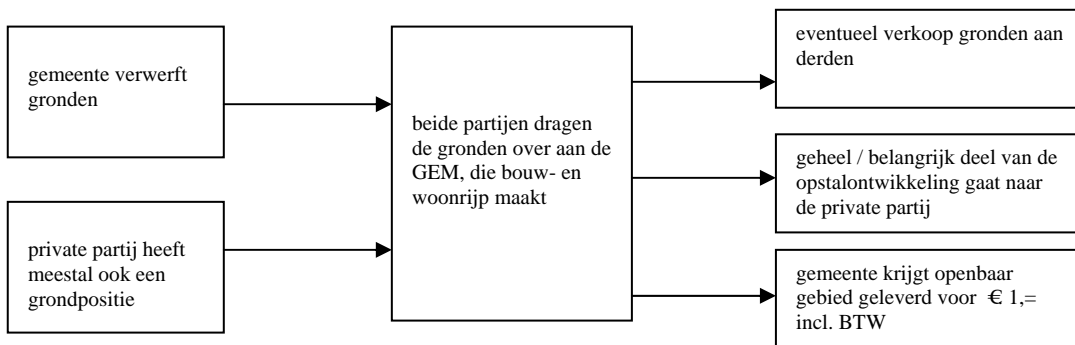
De CV constructie leidt ertoe dat geleden verliezen volledig compensabel zijn bij de private moedermaatschappij. Blijft over dat de private partij wel verlies lijdt. Dit doet men natuurlijk niet uit filantropische overwegingen. Meestal zal onderdeel van de overeenkomst tussen gemeente en private partij zijn dat de private partij (een deel) van de opstallen mag ontwikkelen. Daar maakt (hoopt) de private partij haar winst (te behalen). Een winst

die vanzelfsprekend geprognosticeerd is boven het verlies in de grondexploitatie uit te stijgen. Daarnaast zullen private partijen bedingen dat ze invloed hebben op planontwikkeling en dat het gehele proces nadrukkelijk de marktontwikkelingen volgt en de doelen daarop aangepast worden. Meestal verwerft de gemeente de meeste gronden, levert deze aan de GEM, die ze bouwrijp maakt. Daarna wordt de grond aan de private partij als opstalontwikkelaar door verkocht. Het zal duidelijk zijn dat deze private partij er belang bij heeft een zo laag mogelijke inkoopprijs te betalen. De GEM is echter weer gebaat met een zo hoog mogelijke verkoopprijs. Zie daar de "twee petten problematiek" waar goede contractuele afspraken over moeten worden gemaakt.

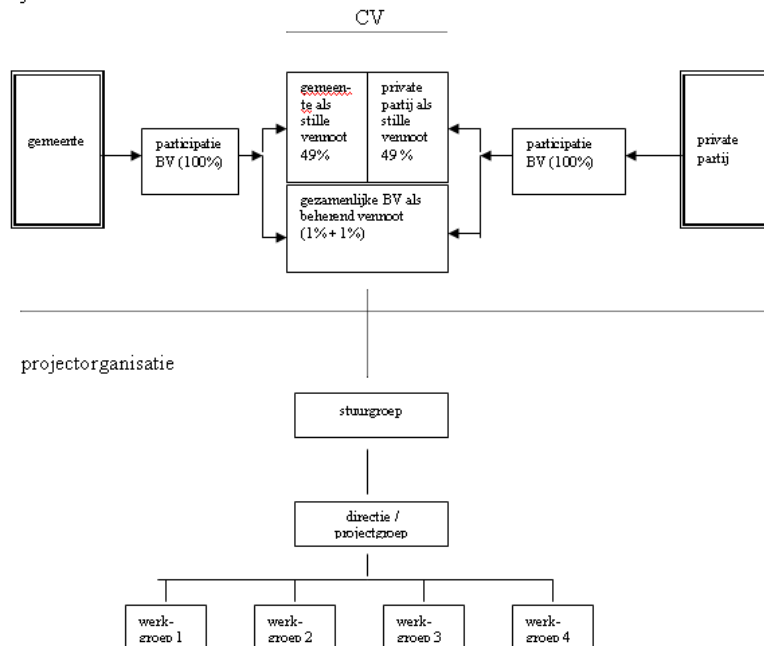
Omdat zowel de gemeente als de private partij hun civielrechtelijke aansprakelijkheid beheersbaar willen houden, wordt er tussen de gemeente en de CV/BV een participatie BV geschoven. De private partij zal iets vergelijkbaars doen. Beperken van civielrechtelijke aansprakelijkheid heeft vanuit de optiek van de gemeente echter alleen als voordeel dat het ter beschikking stellen van extra gelden niet door juridische overwegingen en claims wordt gedecteerd. Indien bijvoorbeeld in een specifiek binnengemeentelijk herstructureringsproject de bouwwerkzaamheden voor de helft zijn gerealiseerd en het project voor het overige een grote bouwput is op het moment dat de samenwerking "spaak" loopt, zal de gemeente nadrukkelijker voor de vraag komen te staan "en hoe nu verder" dan de private partij. Nogmaals de moeilijke gemeentelijke besluitvorming die dan zal ontstaan wordt dan niet door juridische claims gedecteerd, maar is een politieke.

#### schematisch

grondproces joint-venture model met rechtspersoon



juridische CV/BV constructie



#### Doel rechtspersoon / samenwerkingsverband

##### c1. Gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM)

De reden waarom gemeente en private partij een gezamenlijke rechtspersoon oprichten is meestal gelegen in het feit dat men een gemeenschappelijk grondexploitatie wil voeren. Beide partijen brengen hun gronden in. De GEM zorgt ervoor dat er na sanering de grond bouw- en woonrijp wordt opgeleverd. Voor de gemeente is dit interessant als het om een negatieve (lees verliesgevende) grondexploitatie gaat. Voor de private partij is de gezamenlijke negatieve grondexploitatie alleen maar interessant als men de gehele / een belangrijk deel van de opstalontwikkeling toebedeeld krijgt.

Hoewel het levensvatbaar worden van de 5<sup>e</sup> nota Ruimtelijk Ordening op dit moment (juli 2002) ernstig moet worden betwijfeld zal de uitkomst van deze of een gewijzigde 5<sup>e</sup> nota en de Nota grondbeleid van de Rijksoverheid wel zijn dat gemeenten (al of niet met veel gemeentelijke beleidsvrijheid) De meeste gemeenten gaan "op slot", hetgeen inhoudt dat er een einde komt aan de uitleglocaties en er bij gebiedsontwikkeling

steeds vaker sprake is van inbreiding. Een gevolg hiervan zal zijn dat in toenemende mate woningbouw en bedrijvenlocaties binnenstedelijk gerealiseerd moeten gaan worden.

Met name bij deze binnenstedelijke herstructureringsgebieden zal sprake zijn van sombere en vaak zelfs negatieve grondexploitaties. In herstructureringsgebieden kent de grondexploitatie vergeleken met uitleggegebieden een hoog risicoprofiel. Hierbij kan gedacht worden aan

- hoge verwervings- en verplaatsingskosten
- hoge saneringskosten
- hoge kosten van infrastructuurle en bovenwijkse voorzieningen
- hoge bouwkosten
- hogere post onvoorzien
- opbrengsten die niet wezenlijk hoger zijn dan in uitleggegebieden

Als daarbij in ogenschouw genomen wordt dat een binnenstedelijke herstructureringsoperatie zich ook vaak over meerdere jaren uitstrekt kan de conclusie snel worden getrokken dat de gemeente bij het realiseren van taakstelling op het gebied van woningbouw en bedrijvenlocaties in toenemende mate behoefte zal hebben aan samenwerking met private partijen. En dan gaat het niet alleen om risicoreductie, reden waarom in de jaren '80 de PPS constructies veelal een zachte dood stierven, maar daarnaast vooral ook inbreng van specifieke deskundigheid door de private partij, zoals kennis van de vastgoedmarkt.

### **c2. Vastgoedontwikkelingsmaatschappij (VOM)**

Als de gronden woon- en bouwrijp zijn opgeleverd, al dan niet via een PPS constructie in de vorm van een GEM, kan de gemeente de opstalontwikkeling (deels) overlaten aan de private partij, doch men kan ook een tweede gezamenlijke onderneming oprichten, namelijk een Vastgoedontwikkelingsmaatschappij (VOM). Op zich komt de gedachte vaak op in discussies waarbij argwanend wordt gekeken naar die private partij die bereid blijkt te zijn enkele miljoenen euro's te steken in een negatieve grondexploitatie. Dan zal er bij de opstalontwikkeling wel geld te verdienen zijn. En vervolgens de vraag, waarom doet de gemeente dat dan niet. Het eerste wat hierop gezegd moet worden is dat een rationeel geleide private partij inderdaad pas aan een negatieve grondexploitatie zal deelnemen als men winspotenties bij de opstalontwikkeling ziet. De tweede vraag valt moeilijker te beantwoorden. Als de gemeente via een VOM aan opstalontwikkeling gaat doen dan houdt dat in dat de gemeente hier ook deelneemt in de risico's. En dan moet men zich ook afvragen in hoeverre dit nog tot de corebusiness van de gemeente hoort. Daar waar dit in den lande gebeurt c.q. gebeurd is, blijkt dat gemeenten slechts voor enkele procenten deelnemen aan de opstalontwikkeling of blijkt de gemeente ook eindgebruiker van de opstallen te zijn.

Voorbeelden zijn multiculturele voorzieningen, bedrijfsverzamelgebouwen, parkeervoorzieningen, stadskantoor, etc.<sup>119</sup>

### **c3. Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM)**

Wordt een vastgoedontwikkelingsmaatschappij opgericht tussen gemeente en een opstalontwikkelaar, een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) kan worden opgericht indien bij binnengemeentelijke herstructurering meerdere participanten zijn. Op zich worden de begrippen GEM, VOM en WOM in den lande niet helder gedefinieerd en worden er verschillende PPS vormen onder verstaan. In deze scriptie wordt onder de GEM verstaan werkzaamheden die erop gericht zijn bouwrijpe kavels te produceren. Onder de VOM werkzaamheden die erop gericht zijn opstallen te realiseren. Beide in samenwerking met een of meerdere private partijen. Bij de WOM ligt het nog iets ingewikkelder. De doelstelling van de WOM is veel breder en gecompliceerder en het aantal deelnemende partijen zal vaak groter zijn dan bij de GEM en de VOM. Een WOM zal met name in de wat oudere woonwijken ingezet kunnen worden, ter bestrijding van bijvoorbeeld achterstallig onderhoud. Ook veranderde woonwensen, veranderde demografische samenstelling zijn oorzaken waarom een woonwijken aan een ingrijpende renovatie, herstructurering toe zijn. Kernachtig kan worden gesteld dat een WOM bedoeld is om het woon-, werk- en leefklimaat in een bepaalde wijk te verbeteren. Er is dan sprake van een veel groter aantal participanten dan bij de GEM en de VOM het geval is. Te denken valt hierbij aan de gemeente, verschillende woningbouwverenigingen, wellicht een opstalontwikkelaar die zich heeft ingekocht, een belegger, winkeliers, ondernemingen en verschillende particulieren (huurders en eigenaren).

De doelstelling zal zijn verbetering van het woonmilieu in sociaal-economisch, stedenbouwkundig en volkshuisvestelijk opzicht, waarbij het individuele belang ondergeschikt wordt gemaakt aan dat van de totale buurt. Het opschrijven van deze zin kostte ongeveer 15 seconden, doch de uitvoering ervan behoort tot de meest gecompliceerde processen die er bestaan. Zo zullen partijen in hoge mate van inzicht verschillen in wat de problemen zijn en welke oplossingen daarvoor de meest aangewezen zijn. Denk met name ook aan het uit elkaar lopen van de sociaal economische vernieuwing en de woningaanpak. De financiële kant van de zaak is veel ingewikkelder dan bij bijvoorbeeld een gemeentelijke grondexploitatie in een uitleggegebied waar via het traditionele model eventueel aangevuld met het bouwclaim model een woonwijk wordt gerealiseerd. Ook de vraag wie de initiatiefnemer moet zijn, met andere woorden de grote animator moet zijn, is vaak niet zo eenvoudig te beantwoorden. Gemeente en grote partijen zullen het op zakelijke gronden nog wel met elkaar eens worden, doch de kleine eigenaars en de bewoners op zich moeten ook nadrukkelijk bij het gehele proces betrokken worden en blijven.

Vele partijen hebben dus grondposities en willen na de herstructurering op enigerlei wijze weer terugkeren. Om aan dit omvangrijke project enige sturing en body te geven, kan een rechtspersoon (wijkontwikkelingsmaatschappij - grondbank) worden opgericht waar alle partijen hun gronden inbrengen op basis van een onderling afgesproken grondslag. Na herstructurering kan op basis van de inbreng een verdeelsleutel (WOZ waarde, boekwaarde etc.) worden vastgesteld die wordt gehanteerd bij de verdeling van (kosten) opbrengsten en bezit. Daarnaast zijn er ook verschillende belanghebbende zonder grondpositie, zoals winkeliers, huurders verenigingen e.d. waar ook nadrukkelijk mee gesproken dient te worden.

---

<sup>119</sup> vgl het Paleiskwartier in Den Bosch

Schematisch ziet het grondproces (dus los van de hele sociale component) binnen een individuele WOM er als volgt uit.



NB: Het betreft een uiterst gecompliceerde vorm van samenwerking met vele algemene en individuele belangen. Ieder schema doet de werkelijkheid geweld aan, bovenstaand schema is daarop zeer zeker geen uitzondering.

#### c4. Parkmanagement

Als de gebiedsontwikkeling een bedrijventerrein heeft opgeleverd dan eindigt de samenwerking tussen gemeente en private partijen niet altijd. In toenemende mate werken gemeenten en private partijen in de beheer- en exploitatiefase van het bedrijventerrein ook met elkaar samen. Hier wordt de band met de grondexploitatie dus losgelaten.

Toch wordt er in deze nota kort aandacht aan besteed, aangezien ook binnen de gemeente Enschede aan dit fenomeen veel aandacht wordt besteed. Het is een samenwerking tussen gemeente en private partijen die zoals gezegd echter pas in de beheerfase in werking treedt.

Het doel van deze samenwerking is om te voorkomen dat een bedrijventerrein snel veroudert en derhalve relatief snel aan een nieuwe herstructureringsoperatie onderworpen moet worden.

Met de ondernemers wordt een basispakket (IBOR – Integraal Beheer Openbare Ruimte) van parkmanagement activiteiten samengesteld, dat na verloop van tijd door de ondernemers met de parkmanagementorganisatie naar behoefte kan worden uitgebreid (kinderopvang, afvalverwerking, inkoop energie etc).

Voordelen kunnen bij een goede organisatie zijn, dat het bedrijvenpark op zich gerealiseerd is met een hogere duurzaamheid en daarmee langere levensduur. Kostbare herstructureringsoperaties kunnen zo worden uitgesteld.

Ook hier geldt echter als belangrijke voorwaarde dat de gemeente met beide benen op de realistische grond moet blijven staan. Uiteindelijk moeten de ondernemers er de meerwaarde van blijven inzien. Dan houdt de parkmanagementstructuur zichzelf in leven. Te hoge, niet bij de ondernemers aansluitende gemeentelijke ambities zorgen voor vertraging en weerstand bij de gebruikers van het bedrijventerrein en kunnen leiden tot een zachte dood van een op zich zo mooi bedachte constructie.

Gebruikelijke juridische vormen

Binnen een PPS worden verschillende juridische samenwerkingsvormen gekozen. Soms is het criterium een juridische (aansprakelijkheids-) schil rondom de samenwerking op te trekken en zal voor een rechtspersoon gekozen worden (NV, BV, stichting, vereniging), soms is dat niet nodig en kan ook voor een andere samenwerkingsvorm gekozen worden (o.a. vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap). Ook is om fiscale redenen vaak weer een combinatie wenselijk.

#### ad D. Participatie of joint-venture model bij overeenkomst

Het is natuurlijk ook mogelijk een joint venture aan te gaan door alleen contractuele afspraken te maken. Dus zonder een aparte rechtspersoon daarvoor op te richten. De rolverdeling tussen partijen is vergelijkbaar aan de hiervoor beschreven constructie. Probleem is wel wie leiding geeft aan deze samenwerking. Bij een CV/BV constructie doet dat de beheerende vennoot. Ook fiscale overwegingen bij de private partij en overwegingen betreffende de civielrechtelijke aansprakelijkheid bij beide partijen zullen meestal tot gevolg hebben dat wel voor een gemeenschappelijk juridische entiteit gekozen wordt.

Voordeel van een contractuele joint venture boven een rechtspersoon is, dat de gemeente zich nu alleen contractueel bindt en door het opknippen in verschillende contractuele fasen, per fase steeds bekeken kan worden onder welke voorwaarden de samenwerking wordt voortgezet. In een rechtspersoon krijgt de samenwerking een meer duurzaam karakter, waarbij op voorhand ook veel meer het eindresultaat helder op het netvlies moet staan.

De contracten vormen het juridische kader rondom de samenwerking. Nadelen ten opzichte van een PPS met rechtspersoon zijn gelegen op het vlak van

- minder aandacht voor de match tussen vraag en aanbod. In een rechtspersoon is dit een gezamenlijk belang en dus voor beide partijen een prikkel.
- toch nog bestaan van een bipolair proces.
- meer ingewikkelde besluitvormingsstructuur
- minder herkenbaarheid ten opzichte van derden
- verdergaande civielrechtelijke aansprakelijkheid
- latere toetreding nieuwe partijen ingewikkelder
- fiscale mogelijkheden minder benut

#### Ad E. Gemeente geen eigenaar / particuliere grondexploitatie (faciliterende grondpolitiek)

##### Exploitatieovereenkomst / concessiemodel

Indien de gemeente geen grondpositie heeft in een bepaald plangebied en ook niet ambieert, is er sprake van een geheel private grondexploitatie. Financiële risico's liggen geheel bij de private partij. Er zijn hier twee modellen mogelijk. Allereerst de exploitatieovereenkomst op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Dit instrument dient met name om kosten die de gemeente moet maken met betrekking tot openbare voorzieningen te kunnen verhalen. Daarnaast bestaat de zgn. concessieovereenkomst. Hierbij zoekt de gemeente voor een bepaald project de beste marktpartij en draagt de gronden aan deze partij over. De marktpartij realiseert vervolgens voor eigen rekening en risico het gehele project.