

Zonder loslaten geen concessie

Gebiedsconcessie: inzicht in de recente toepassing van deze publiek – private samenwerkingsvorm in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk met 'evidence-based' verbetervoorstellen.



ir. M.H.M. Gijzen

Utrecht, juli 2009



Scriptie ter afronding van de studie Master City Developer (MCD). De Master City Developer (MCD) is een Master's opleiding gebiedsontwikkeling die gezamenlijk wordt georganiseerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Technische Universiteit Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.



Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van de door mij met veel plezier en enthousiasme gevolgde studie Master City Developer (MCD) en is daarmee tevens mijn wetenschappelijke bijdrage aan het fantastische vakgebied Gebiedsontwikkeling.

Dank aan allen die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Zonder hun inbreng zou dit onderzoek niet tot stand zijn gekomen. Goed beschouwd is het hun reflectie op publiek-private samenwerking en het concessiemodel in het bijzonder, waarbij ik slechts als verzamelaar, filter, redacteur en analyticus heb opgetreden. Ik hoop dan ook dat zij zich in de rapportage kunnen vinden en dat het een bijdrage levert aan het vergroten van hun kennis en inzicht met betrekking tot het concessiemodel.

Mijn dank gaat uit naar de programmaleiding van de MCD voor de afgelopen twee studiejaar en mijn scriptiebegeleider Fred Hobma voor zijn waardevolle adviezen en ondersteuning bij het tot stand komen van dit afstudeeronderzoek.

Met name wil ik hier bedanken promovendus Erwin Heurkens voor het samenwerken bij het afnemen van de interviews en het gezamenlijk kunnen reflecteren op de verzamelde informatie.

Mijn dank gaat ook zeker uit naar Bouwfonds Ontwikkeling die mij de faciliteiten heeft geboden om deze studie te kunnen doen. Ik vertrouw erop dat de vergaarde kennis en inzichten de organisatie van dienst zullen zijn.

En last but not least wil ik een enorme waardering en dankbaarheid uitspreken voor mijn vrouw en twee kinderen die het twee jaar lang toch wel erg vaak zonder mijn aanwezigheid hebben moeten doen.

Loslaten is een belangrijke succesfactor gebleken voor het concessiemodel en loslaten is ook wat ik na deze woorden ga doen. Ik geef deze scriptie met vertrouwen over aan de lezer.

Rick Gijzen

Inhoudsopgave

Voorwoord		
Samenvatting		
1	Introductie: achtergrond/aanleiding	6
1.1	Probleemstelling	7
1.2	Onderzoeksdoelstelling	8
1.3	Onderzoeksvraag (hoofd- en subvragen)	8
1.4	Methode van onderzoek	9
2	Theoretisch kader	11
2.1	Achtergronden Angelsaksische opvatting over bestuur en economie	12
2.2	Kenmerken en eigenschappen van het Angelsaksische sturingsmodel	15
2.3	Kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse sturingsmodel	15
2.4	Angelsaksische en Rijnlandse benadering in het aangaan van relaties tussen organisaties	15
2.5	Angelsaksisch versus Rijnlands contracteren: common law versus civil law	16
2.6	Kenmerken en eigenschappen van het Angelsaksische sturingsmodel specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling	17
2.7	Kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse sturingsmodel specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling	20
3	Waar zijn de joint venture en de concessie te plaatsen in het spectrum van publiek-private samenwerkingsvormen?	21
3.1	Het publiek-private spectrum	22
4	Verwachtingen, succesfactoren en ervaringen met DBFMO, joint venture en concessie	26
4.1	Verwachtingen (beoogde voordelen en meerwaarde van publiek-private samenwerking)	26
4.2	Verwachtingen (beoogde voordelen en meerwaarde van de concessie)	27
4.3	Sociologische aspecten (succesfactoren) van samenwerking	27
4.4	Praktijkervaringen met DBFMO	28
4.5	Praktijkervaringen met de joint venture	29
4.6	Praktijkervaringen met het concessiemodel	31
5	Empirisch (veld)onderzoek	33
5.1	Casuselectie	33
5.2	Analysekader: het tot stand komen en functioneren van samenwerkingen	33
6	Casus 1: Maassluis, Het Balkon	35
6.1	Het plan	35
6.2	Beschrijving van de contractuele samenwerking	35
6.3	Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking	39
6.4	Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking	40
6.5	Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm	43
7	Casus 2: Utrecht, De Woerd	46
7.1	Het plan	46
7.2	Beschrijving van de contractuele samenwerking	46
7.3	Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking	48
7.4	Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking	49
7.5	Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm	52
8	Casus 3: Den Haag, Ypenburg, Deelplan 20	54
8.1	Het totale plan Ypenburg	54
8.2	Totstandkoming publiek-private samenwerking totale plan Ypenburg	54
8.3	Deelplan 20, Ypenburg	55
8.4	Contractuele samenwerking Deelplan 20	55
8.5	Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking totale plan Ypenburg	56
8.6	Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking Deelplan 20	57
8.7	Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking	59
8.8	Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm	61

9	Casus 4: Tilburg: Koolhoven, Stappegooor en Wagnerplein	63
9.1	Casus Tilburg, Koolhoven	63
9.2	Casus Tilburg, Stappegooor	64
9.3	Casus Tilburg, Wagnerplein	67
9.4	Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerkingen Koolhoven, Stappegooor en Wagnerplein	69
9.5	Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerkingen Koolhoven, Stappegooor en Wagnerplein	71
9.6	Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm	75
10	Analyse	79
10.1	Motieven en modelkeuze	79
10.2	Functioneren van het concessiemodel	79
10.3	Evaluatie van het concessiemodel	82
11	Conclusies en Aanbevelingen	83
11.1	Conclusies	83
11.2	Aanbevelingen/verbetervoorstellen	87
	Bijlage: literatuurlijst	90
	Bijlage: lijst van geïnterviewde personen	92
	Bijlage: topicslist interviews	93

Samenvatting

Onder de noemer publiek-private samenwerking (PPS) valt een heel spectrum aan samenwerkingsvormen tussen overheid en markt, maar in de gebiedsontwikkelingsprojecten van de afgelopen jaren domineert vooral de partnerschap-vorm (alliantie) van PPS: de joint venture. Ondanks diverse succesvolle voorbeelden zijn de ervaringen met deze samenwerkingsvorm echter niet altijd positief. De praktijk laat zien dat er regelmatig knelpunten optreden in de interactie tussen publieke en private actoren.

De hybride sturing blijkt hier debet aan te zijn doordat partijen, zowel publiek als privaat, binnen de joint venture hun rol doorgaans niet zuiver spelen. Beiden hebben naast het gezamenlijke belang (dat van de GEM), namelijk ook nog een eigen belang en daar wordt veelal actiever op gestuurd dan op het gezamenlijke belang, met als gevolg een groot verlies aan efficiëntie en doelmatigheid.

Onze overwegend Rijnlandse cultuur is gericht op de inhoud van de activiteiten en op het bereiken van consensus. Het grote euvel is dat deze overlegcultuur verstikkend en vertragend kan werken.

Als gevolg van de voortschrijdende globalisering raakt Nederland steeds meer onder invloed van het Angelsaksische sturingsmodel. In dat model staat efficiëntie en minimale overheidsbemoeienis centraal. De op het Angelsaksische sturingsmodel gebaseerde (gebieds)concessie kent een duidelijke scheiding tussen de publieke en private verantwoordelijkheden. Vandaar dat in dit model een mogelijke oplossing wordt gezien voor bovengenoemde problemen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de concessie in potentie efficiënter en doelmatiger is dan de joint venture, maar dat deze efficiëntie veelal voor een groot deel teniet wordt gedaan door de scheve machtsverhouding tussen de publieke en private partij in de samenwerking. Deze scheve machtsbalans is het gevolg van het niet los kunnen laten (als gevolg van complexiteit), of het niet los willen laten (als gevolg van subjectief publiek belang), van de sturing op het eindresultaat door de publieke partij. De private partij krijgt (dan) wel de verantwoordelijkheid en de risico's maar niet de bevoegdheid om optimaal op die risico's te kunnen sturen.

Gebleken is dat bij complexe gebiedsontwikkelingen de gemeente de sturing niet kan loslaten. Voor dergelijke opgaven is het concessiemodel dan ook niet geschikt.

De wil om los te laten hangt voorts af van het (subjectieve) belang dat de publieke partij hecht aan het uiteindelijke eindproduct. Deze publieke afweging is geschematiseerd in het Publieke Afwegingskader (p. 84). De publieke partij zal de afweging om al dan niet de sturing los te (kunnen) laten zelf, bewust, weloverwogen en tijdig moeten maken. Indien ervoor gekozen wordt de gebiedsontwikkeling onder te brengen in een concessie dient de publieke partij de consequenties daarvan (op de mate van sturing) vervolgens volledig en professioneel te accepteren. Daardoor wordt de private partij de ruimte geboden te doen waar ze goed in is: ondernemen, innoveren, optimaliseren en waarde creëren.

Tot slot is gebleken dat het model weliswaar de samenwerkingsconstructie bepaalt, maar dat voor het goed functioneren van de samenwerking ook de interactie tussen de betrokken personen zeer bepalend is. Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door een gedegen en heldere overeenkomst, de sociologische aspecten, de aanwezigheid van een duidelijke leider ('karretrekker') en een gevoel van urgentie bij alle partijen.

1. Introductie: achtergrond / aanleiding (wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie)

Gebiedsontwikkeling wordt gezien als een goede manier om de ruimtelijke opgaven van ons land aan te pakken, maar voordat met de realisatie wordt gestart is doorgaans veel tijd verstreken. De oorzaak van de relatieve traagheid ligt in de onzekerheid rondom de EU-aanbestedingsregels, bestuurlijke drukte door een veelheid aan publieke actoren gedurende het gehele proces, politieke discontinuïteit op alle niveaus en het gebruik van een hybride sturingsmodel. De wijze van sturing zweeft namelijk tussen het Rijnlandse model (continu publiek-privaat overleg) en het Angelsaksische model (heldere scheiding publiek en privaat), met als gevolg onduidelijkheid over de integrale verantwoordelijkheid (Commissie Dekker 2008).

Samenwerking tussen publieke en private partijen is een noodzakelijke voorwaarde geworden om te komen tot succesvolle gebiedsontwikkeling. De overheid is voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen in toenemende mate afhankelijk van private partijen, al is het maar omdat de overheid de enorme investeringen die ermee gemoeid zijn niet zelf meer kan opbrengen. Maar ook het toenemende belang van de 'netwerksamenleving' waarin niet langer de overheid alleen bepaalt, maar ook burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties en bijdrage leveren, speelt hierbij een rol.

De relatie tussen markt en overheid verandert. De overheid trekt zich meer terug op haar kerncompetities en laat de uitvoering van het beleid veelal over aan de markt (Bult-Spiering & Dewulf 2007).

Complexe en soms moeizame samenwerking tussen publiek en privaat

Onder de noemer publiek-private samenwerking (PPS) valt een heel spectrum aan samenwerkingsvormen tussen overheid en markt, maar in de gebiedsontwikkelingsprojecten van de afgelopen jaren domineert vooral de partnerschap-vorm (alliantie) van PPS: de joint venture. Ondanks diverse succesvolle voorbeelden zijn de ervaringen met deze samenwerkingsvorm echter niet altijd positief. De praktijk laat zien dat er regelmatig knelpunten optreden in de interactie tussen publieke en private actoren. Veelal ontstaan gedurende de looptijd van het project verharde belangen- tegenstellingen wat zich uit in claimgedrag, vertraging en moeizame heronderhandelingen (Zeegers 2006; Klijn & van Twist 2007; Bult-Spiering & Dewulf 2007).

Gebiedsontwikkelingen worden in tijdshorizon en gebiedsperspectief gekenmerkt door steeds bredere contouren en grotere ambities. De complexiteit van de projecten is groot (o.a. Zeegers 2006).

Ook de projectorganisatie van samenwerkingsverbanden tussen publiek en privaat bij gebiedsontwikkeling is in veel gevallen complex. Op alle niveaus, binnen en tussen de betrokken partijen, wordt er in alle fasen van het project veel afgestemd, besproken, besloten en herzien in de vele overlegorganen die het project rijk is. Er bestaat in de huidige praktijk een behoefte alle plannen en besluiten democratisch te legitimeren. Het op effectieve wijze bereiken van een optimaal resultaat van de concrete gebiedsontwikkeling kan hierdoor ernstig belemmerd worden. Mogelijk is de huidige invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van publiek en privaat niet optimaal toegesneden op de sturing van het complexe (realisatie)proces van gebiedsontwikkeling.

Europese aanbestedingsrichtlijn

Onder invloed van jurisprudentie over de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn is de samenwerking in de vorm van de joint venture ook in juridische zin in een ander daglicht komen te staan. De steeds striktere interpretatie van de Europese aanbesteding- en staatssteunregelgeving in relatie tot de huidige Nederlandse PPS-praktijk bij gebiedsontwikkeling leidt steeds vaker tot ingewikkelde situaties. Dat is ook niet verwonderlijk, omdat de Nederlandse joint venture internationaal gezien een vreemde eend in de bijt is. Deze samenwerkingsvorm tussen publiek en privaat komt namelijk buiten Nederland vrijwel niet voor. De Europese regelgeving was en is hierop niet toegesneden (Deloitte 2008).

Opkomst Angelsaksisch denken: concessiemodel

Als gevolg van de voortschrijdende globalisering raakt Nederland steeds meer onder invloed van het Angelsaksische sturingsmodel. In dat model staat het maximaliseren van het financieel rendement centraal en is er minimale staatsbemoeienis. De Rijnlandse cultuur is meer gericht op de inhoud van de activiteiten en op het bereiken van consensus. Ons land lijkt zich te koesteren in een positie ergens halverwege het Angelsaksische en het Rijnlandse businessmodel (Weggeman 2003).

Dit “vlees noch vis principe” komen we momenteel in veel discussies tegen, waaronder die over de samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Het Rijnlands model is een model dat beter aansluit bij onze cultuur, maar het grote euvel is dat de overlegcultuur van het Rijnlandse model verstikkend en vertragend kan werken. Vandaar dat in de toepassing van de op het Angelsaksische sturingsmodel gebaseerde (gebieds)concessie een mogelijke oplossing wordt gezien voor bovengenoemde problemen.

Een (gebieds)concessie is een samenwerkingsvorm waarbij publieke partijen de volledige verantwoordelijkheid hebben voor het proces tot en met een structuurvisie. Vervolgens krijgen private partijen, die (idealiter) via aanbesteding geselecteerd zijn, op grond van heldere kaders de bevoegdheid voor het vervolgproces: de planontwikkeling, de realisatie en het voor een bepaalde periode op zich nemen van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gerealiseerde openbare ruimte. Overheden en marktpartijen doen zo beiden waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders respectievelijk innoveren en ondernemen.

1.1 Probleemstelling

Het in de huidige Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling veel toegepaste Rijnlandse sturingsmodel in de vorm van de (publiek-private) joint venture leidt (door zijn vorm) mogelijk niet op de meest optimale wijze tot het gewenste resultaat van een gebiedsontwikkeling. Bij de joint venture is geen sprake van een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen de publieke en private partij(en). Dit zorgt voor onduidelijkheid over de integrale verantwoordelijkheid en dit komt het vertrouwen tussen partijen en de slagvaardigheid van de samenwerking tussen overheid en markt niet ten goede. Daarnaast is de legitieme toepassing van de joint venture voor de toekomst onzeker als gevolg van de recente jurisprudentie over de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn.

Toepassing van het Angelsaksische sturingsmodel in de vorm van een (gebieds)concessie kent een duidelijker scheiding tussen de publieke en private verantwoordelijkheden. Dat is de reden dat dit mogelijk leidt tot het op optimalere wijze bereiken van het gewenste resultaat van de gebiedsontwikkeling.

De meeste onderzoeken naar publiek-private samenwerking concentreren zich hoofdzakelijk op contractuele, financiële en/of juridische aspecten. Er is echter maar weinig bekend over de interactie tussen publieke en private partijen gedurende de totstandkoming en de uitvoering van de samenwerking (Bult & Dewulf 2007).

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw is bij meerdere gebiedsontwikkelingen in Nederland het concessiemodel toegepast. Het ontbreekt binnen het vakgebied echter aan inzicht in de toepassing van het concessiemodel in de recente Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling en de ervaringen die de betrokken publieke en private partijen daarbij hebben opgedaan. Dit inzicht is gewenst om een uitspraak te kunnen doen over de toepasbaarheid van het concessiemodel als samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkelingen in de Nederlandse praktijk en het gefundeerd kunnen doen van verbetervoorstellen.

1.2 Onderzoeksdoelstelling (wat wordt met het onderzoek nagestreefd)

Er is al zeer veel onderzoek gedaan naar de financiële, juridische en contractuele aspecten van publiek-private samenwerkingen. Dit zijn uiteraard belangrijke aspecten als het gaat om het bereiken van een succesvolle samenwerking, maar zoals ook Bult-Spiering & Dewulf (2007) en Klijn & Van Twist (2007) al constateerden, zijn het proces en de interactie tussen de samenwerkende partijen bij de gebiedsontwikkeling zeer belangrijke succesfactoren, waaraan in de meeste onderzoeken nog maar weinig aandacht is besteed. Juist deze interactie en het management van gebiedsontwikkeling zijn essentieel voor het succes ervan, terwijl het in de beleidsdiscussies maar weinig aandacht krijgt.

Het accent van dit onderzoek zal liggen op het proces en de interactie tussen de publieke en private partijen bij het concessiemodel.

Doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van kennis en inzicht in de toepassing van het concessiemodel in de (recente) Nederlandse praktijk en de ervaringen die de betrokken publieke en private partijen daarbij hebben opgedaan. De nadruk ligt daarbij op de empirische component.

Vervolgens zullen op basis van verkregen kennis en inzicht verbetervoorstellen (aanbevelingen) worden gedaan voor de toepassing van het concessiemodel in de Nederlandse praktijk.

1.3 Onderzoeksvraag (hoofd- en subvragen)

Hoofdvraag

Hoe heeft het concessiemodel reeds toepassing gevonden in de Nederlandse situatie en wat zijn daarbij de ervaringen van de betrokken publieke en private partijen? Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken en welke verbetervoorstellen zijn er te doen voor de toepassing van het concessiemodel in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling?

Subvragen

beschrijvend (literatuurstudie):

1. Wat zijn (algemeen en specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling) de kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse sturingsmodel? En die van het Angelsaksische?

beschrijvend (literatuurstudie):

2. Hoe kunnen we de Nederlandse praktijk van PPS door middel van joint venture en de concessie plaatsen binnen het spectrum van publiek-private samenwerking?

beschrijvend (literatuurstudie + interview(s)):

3. Wat zijn de sterke en zwakke eigenschappen van het Nederlandse joint venture model, zoals de betrokken sleutelfiguren van de publieke en private partijen die ervaren (empirisch)?

beschrijvend (interviews publiek en privaat + cases):

4. Wat zijn de sterke en zwakke eigenschappen van de Nederlandse toepassingen van het concessiemodel zoals de betrokken sleutelfiguren van publieke en private partijen die ervaren (empirisch)?

prescriptief:

5. Welke verbetervoorstellen zijn er te doen voor de toepassing van het concessiemodel in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling?

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek zal zich beperken tot de recente Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Voor de te onderzoeken cases zal ik in verband met de beschikbaarheid van informatie met name richten op gebiedsontwikkelingen waarbij Bouwfonds Ontwikkeling was of is betrokken.

1.4 Methode van onderzoek

Kennis en inzicht zal worden verkregen in de wijze waarop het concessiemodel in de (huidige) Nederlandse praktijk toepassing heeft gevonden en de ervaringen die de betrokken publieke en private partijen daarmee hebben opgedaan. De nadruk ligt daarbij sterk op de empirische component (cases + interviews).

Theoretisch kader

Door middel van een beschrijvend onderzoek (literatuurstudie) inzicht en kennis verkrijgen in de volgende vragen.

1. Wat zijn, specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling, de kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse en van het Angelsaksische sturingsmodel?
2. Hoe kunnen we de Nederlandse praktijk van PPS in de vorm van de joint venture en die van de concessie plaatsen binnen het spectrum van publiek-private samenwerking?

Met als doel het vaststellen van het theoretisch kader van het veldonderzoek.

Veldonderzoek

Bij het veldonderzoek zal de nadruk liggen op de concessies. Er zal actief worden gezocht naar projecten die voldoen aan de definitie zoals wordt beschreven in hoofdstuk 2.

Het selecteren van zes cases die voldoen aan de geformuleerde definitie van een concessie en het gebruik van deze casestudies als onderzoeksmethode in combinatie met interviews.

Middels een beschrijvend onderzoek door middel van literatuurstudie en interviews met betrokken sleutelfiguren van de publieke en private partijen wil ik inzicht en kennis verkrijgen in:

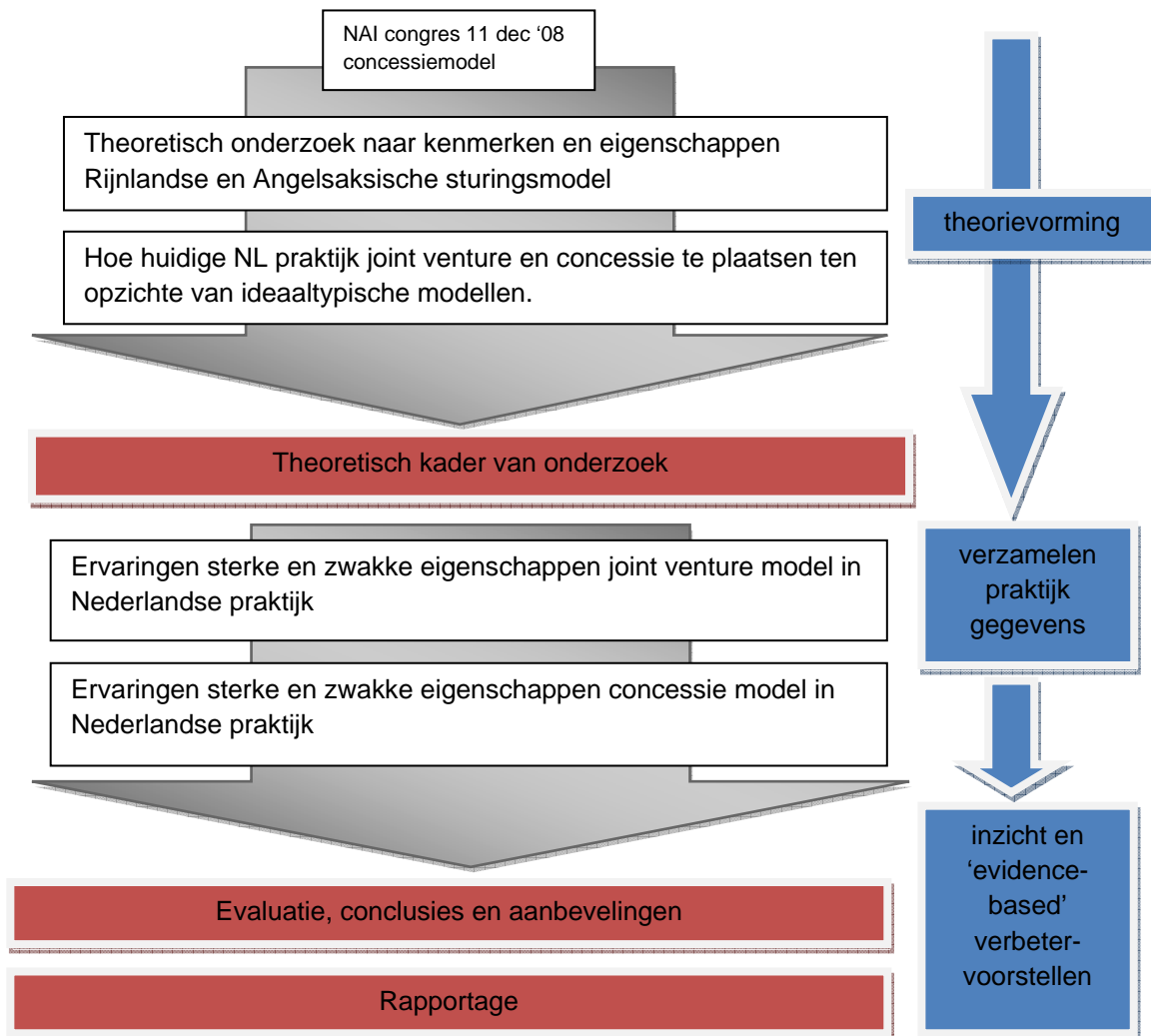
- wat de sterke en zwakke eigenschappen (en de achterliggende oorzaken daarvan) zijn van het Nederlandse joint venture model, zoals de betrokken sleutelfiguren van de publieke en private partijen die ervaren (empirisch);
- wat de sterke en zwakke eigenschappen (en de achterliggende oorzaken daarvan) zijn van het in de Nederlandse praktijk toegepaste concessiemodel, zoals de betrokken sleutelfiguren van de publieke en private partijen die ervaren (empirisch).

Zoals gesteld zal de nadruk liggen op concessie cases. Deze worden diepgaander onderzocht. Er worden interviews gehouden met de bij de cases betrokken sleutelfiguren (projectverantwoordelijken) zowel aan publieke als aan private zijde.

De af te nemen interviews zijn mondeling, individueel, semi-gestructureerd en open.

Voor de ervaringen met joint ventures zal met name gebruik worden gemaakt van beschikbare literatuur, aangevuld met een interview met een ervaringsdeskundige.

Schematisch:



2. Theoretisch kader

Verhouding tussen overheid en markt

Gebiedsontwikkeling was tot halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw een activiteit die vrijwel uitsluitend door de overheid alleen werd verricht. De marktpartijen namen in de door de overheid ontwikkelde plannen door de gemeente bouwrijp gemaakte bouwpercelen af om daar woningen op te ontwikkelen en realiseren. De verhouding tussen overheid en markt was er een van producent – afnemer (bouwrijpe grond) en opdrachtgever – opdrachtnemer (advies en realisatie).

In de loop van de jaren tachtig veranderden die verhoudingen, waarbij de invloed van de marktpartijen toenam, als gevolg van (o.a. Zeegers 2006):

- toenemend grondbezit bij marktpartijen (door strategische grondverwervingen), waardoor zij een steviger onderhandelingspositie kregen;
- de omvangrijke bouwopgave als gevolg van het Vinex-beleid (Vinex = Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) zorgde voor een toename in benodigde investeringen en risico's;
- nadat jarenlang het scheiden van functies het adagium was geweest werd ingezien dat functiemenging (wonen, werken en voorzieningen) belangrijk is voor een goed woon-, leef- en werkklimaat. Hierdoor nam de noodzaak tot samenwerken tussen publiek en privaat toe.

Friso de Zeeuw (Zeeuw, F. de 2007) schetst drie maatschappelijke ontwikkelingen die de verschuivende verhouding tussen overheid en markt in onze samenleving verklaren:

- de veranderende overheidssturing (vanaf de jaren tachtig komt er een beweging op gang die uitmondt in een sterke relativering van de door overheid gestuurde samenleving);
- specialisatie en fragmentatie (sectorale normeringwetgeving en toenemende invloed van Europese regelgeving) en
- de voorwaartse integratie van de marktpartijen (marktpartijen dringen vaker en verder door in het overheidsdomein; evolutie bij marktpartijen van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling).

We zien dat overheden in het gehele proces van initiatief tot en met de realisatie van de gebiedsontwikkeling en in zekere mate ook het beheer, in toenemende mate afhankelijk zijn van de private sector. Dit heeft gezorgd voor een (tot op heden nog steeds voortdurende) verandering in de verhouding tussen markt en overheid.

Als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen is ook het publiek management aan verandering onderhevig. De publieke sector wordt in toenemende mate beoordeeld op haar presteren en het bereiken van concrete resultaten. Dat verklaart ook de aandacht van de overheid voor publiek-private samenwerking (Bult-Spiering & Dewulf 2007).

Klijn en Twist (2007) constateren op basis van een analyse van de ervaringen van publiek-private samenwerkingen (PPS) in de afgelopen 10 tot 15 jaar dat onder de noemer van PPS twee verschillende ideeën schuil gaan. Aan de ene kant de sterk uit de Nieuw Publiek Management afkomstige gedachte dat private betrokkenheid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid en aan de andere kant de uit de 'governance'-literatuur komende gedachte dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere producten.

De eerste is duidelijk gebaseerd op de Angelsaksische en de tweede op de Rijnlandse benadering.

Achter PPS als idee verschuilen zich dus, naast verschillende organisatievormen, ook uiteenlopende theoretische ideeën over de wijze van coproductie en hoe meerwaarde gegenereerd wordt en projecten uitgevoerd worden. Het gaat daarbij om ideeën die uit verschillende wetenschappelijke inzichten voortkomen (Klijn en Twist 2007).

Om de probleemstelling en onderzoeksvraag goed te begrijpen is het noodzakelijk na te gaan wat nu precies wordt bedoeld met het Angelsaksische en het Rijnlandse (sturings)model en dan met name wat daarbij de verschillen zijn in de wijze waarop de rol van de overheid en die van de markt wordt ingevuld.

In het navolgende theoretisch kader wordt op basis van een literatuurstudie een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat zijn (specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling) de kenmerken en eigenschappen van het Angelsaksische sturingsmodel? En wat zijn die van het Rijnlandse? En welke samenwerkingsvormen komen daaruit voort?
2. Hoe kunnen we de Nederlandse praktijk van PPS door middel van joint venture en die van concessie plaatsen binnen het spectrum van publiek-private samenwerking?

Het verschil tussen Angelsaksisch (Engels / Amerikaans) denken en Rijnlands (Europees) denken ligt voornamelijk op de terreinen van de economie en de bestuurskunde en dan met name de invulling van de rol van de overheid daarin: Angelsaksische vrije markt denken versus de Rijnlandse opvatting dat de overheid een zekere rol heeft bij het reguleren van de markt.

Rijnlands en Angelsaksisch zijn geen geconstrueerde concepten, maar historisch gewortelde en vervolgens gegroeide visies. Ook blijkt dat Rijnlands en Angelsaksisch meer maatschappelijke ideologieën zijn: het geloof in maakbaar of juist niet maakbaar, tussen orde en chaos (Brouwer 2007).

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de historische achtergronden van deze beide denkwijzen.

Aangezien het accent van dit onderzoek ligt bij het concessiemodel en die samenwerkingsvorm zijn basis vindt in het Angelsaksische denken, wordt aan de (historische) achtergronden van het Angelsaksische denken meer aandacht besteed dan aan het Rijnlandse.

2.1 Achtergronden Angelsaksische opvatting over bestuur en economie

Voor het begrip van de Angelsaksische denkwijze beschrijf ik beknopt de geschiedenis van de liberale economie.

Klassiek Liberalisme of Modernisme

Het Liberalisme of Modernisme is een politiek-maatschappelijke stroming die haar oorsprong kent in de 17e en 18e eeuw. Ook wel aangeduid met het 'optimistisch logisch-positivisme'. Kenmerk van dit Modernisme is het idee dat alles is te analyseren, te verklaren en te beïnvloeden. Het gaat uit van een grote mate van geloof in de maakbaarheid van de samenleving en economie, optimisme en vooruitgang (Brouwer 2005).

Het liberalisme baseerde zich op de begrippen vrijheid en vooruitgang. In economisch opzicht stond het klassiek liberalisme voor de zo groot mogelijke vrijheid voor het bedrijfsleven met zo weinig mogelijk ingrijpen van de staat (Wikipedia).

Francois Quesnay in Frankrijk ('*Tableau Economique*') en Adam Smith in Engeland ('*Wealth of Nations*') waren de wegbereiders van het Modernisme op economisch terrein. Zij waren grondleggers van de economische wetenschap waarbij wordt uitgegaan van voorspelbaarheid van menselijk keuzegedrag, gebaseerd op een natuurlijke orde waarvan de wetten door de schepper zijn vastgelegd, als bepalende factor voor de economie ('*ordre naturel*') (Brouwer 2005).

De Fysiocraten

Het Fysiocratie (fysiocratie is heerschappij der natuur) is een economische en filosofische leer die uitgaat van het principe dat de rijkdom van een natie haar oorsprong vindt in de natuur en landbouw. Opvatting van de Fysiocraten bij monde van François Quesnay (Frankrijk): "Eenieder moet zorgen voor zijn eigen welzijn, zonder het recht van de ander aan te tasten". Immers, de mens kent zijn eigen belang het best en is ook het best in staat dat zelf te regelen naar eigen inzicht. Als niemand ingrijpt in dit proces (ook de overheid niet), ontstaat er door de werking van de goddelijke natuurwetten vanzelf een algemene welvaart. Deze opvatting wordt ook wel aangeduid met de uitdrukking voor de vrijheid van productie en verkeer '*laisser faire*': "*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui-même*" (Brouwer 2005).

De Fysiocraten gaan er dus van uit dat de mens van nature tot het goede geneigd is, oftewel: hij kent het goede niet alleen maar hij streeft dit ook na. Ze gaan uit van te allen tijde in moreel opzicht juist handelende mensen.

Denker Bernard de Mandeville ging nog een stap verder "*private vice makes public benefits*": hoe meer eenieder zijn eigenbelang nastreeft hoe meer de gemeenschap profiteert. In de loop der tijd kwamen de aanhangers van deze stroming er achter dat de werkelijkheid toch iets anders in elkaar zat en dat leidde uiteindelijk tot een harmonischer model: het Economisch Principe, waarbij ieder individu streeft naar (bepaalde objectieve) resultaten met een minimum aan (subjectieve) offers (Brouwer 2005).

De Klassieken

De zienswijze van de Fysiocraten is vervolgens door de Klassieken overgenomen. In de optiek van de Klassieken moet de overheid het individu niet remmen bij zijn egocentrische streven om zijn inkomen te vermeerderen. Immers, een ontplooiing van het individu binnen de kaders van de natuurlijke orde optimaliseerde naar hun idee de gezamenlijke welvaart (Brouwer 2005).

De historicus Thomas Macaulay schreef in 1830: "*Our rulers will best promote the improvement of the nation by strictly confining themselves to their own legitimate duties, by leaving capital to find its most lucrative course, commodities their fair price, industry and intelligence their natural reward, idleness and folly their natural punishment, by maintaining peace, by defending property, by diminishing the price of law, and observing strict economy in every department of the state. Let the government do this; the people will assured do the rest*" (Brouwer 2005).

Adam Smith als grondlegger van de Klassieken beschreef de filosofische en ethische basis van de economie in zijn boek "*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*" in 1776. In dit boek zet hij uiteen hoe een marktsamenleving volgens hem werkt. Elk individu werkt om een inkomen te hebben om producten te kopen, waarbij hij zijn eigen veiligheid en voordeel voor ogen heeft. Dit is slecht noch erg omdat hij daarbij - zonder dat dit zijn intentie is - ook vaak het publieke belang dient.

Volgens Smith gaat de opvatting van de Klassieken op mits met betrekking tot het vrije handelen van het individu wordt voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- rekening houden met andere (handels)partijen op de markt;
- men moet ieder zijn deel gunnen;
- men moet op eerlijke wijze handel drijven;
- de markt moet qua macht en informatie voor iedereen even transparant zijn.

Pas als aan deze randvoorwaarden wordt voldaan is het tijdperk van het 'trading paradise' aangebroken. Volgens Smith zullen individueel nut en sociaal nut van nature uiteindelijk met elkaar samenvallen, gestuurd door 'the invisible hand' (Brouwer 2005).

Het 'laissez faire' leidde echter tot onevenwichtige inkomens- en eigendomsverdelingen. De werkelijkheid hield zich niet aan de randvoorwaarden zoals door Smith geformuleerd. Hij maakte duidelijk dat een aanzienlijke structuur van regulering en instellingen noodzakelijk is om de "onzichtbare hand" efficiënt te laten werken. De Klassieken erkenden dit en aanvaardden uiteindelijk dat bepaalde restricties werden gesteld aan de vrije concurrentie.

Neoliberalisme

Het Neoliberalisme kan men beschouwen als een voortzetting van de Klassieken. Het Neoliberalisme kwam eind jaren '70 van de vorige eeuw op als een beweging tegen de Keynesiaanse theorie. Keynes vond dat de overheid moest ingrijpen in de economie. Deze economische standpunten werden na de Tweede Wereldoorlog vaak uitgewerkt in het economisch beleid van de overheid. Achteraf bleek dat de theorie niet altijd werkte. Hierdoor ontstond de gedachte dat de overheid zich beter afzijdig kon houden. Markten zijn complex en een ingrijpende overheid zou de markt kunnen destabiliseren. Uit deze ideeën kwam een nieuwe liberale stroming: het Neoliberalisme (Brouwer 2005).

Het eerste beleid gebaseerd op de neoliberale theorie is mogelijk de liberalisering van de Amerikaanse luchtvaart door de democratische president Jimmy Carter in de jaren zeventig.

Met de term Neoliberalisme wordt ook wel verwezen naar de opleving van het economisch liberalisme dat begon in de jaren tachtig. Economisch liberalisme is de erkenning van het recht op vrije economische activiteit en vrije economisch verkeer, gebaseerd op particulier bezit en marktmechanismen. Het richtte zich vooral op de privatisering van overheidsbedrijven. De politieke stroming gaat er vanuit dat de vrije markt in staat is zaken beter te regelen dan organisaties die door de overheid gestuurd worden. Binnen het Neoliberalisme schuift de overheid dus meer taken af van zichzelf naar de markt (het bedrijfsleven) (Wikipedia).

Bekende neoliberale politici zijn Margaret Thatcher en Ronald Reagan. In Nederland worden vooral de namen van de premiers Ruud Lubbers (CDA, 1982-1994) en Wim Kok (PvdA, 1994-2002) met het Neoliberalisme geassocieerd.

Publiek-private samenwerking

De eerste poging om PPS in Nederland te stimuleren kwam eind jaren tachtig van het kabinet Lubbers. In het regeerakkoord van Lubbers-II stond: "Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van onder meer stedelijke vernieuwing" (Klundert 2008).

Verscheidene kabinetten onder leiding van Wim Kok (PvdA, 1994-2002) probeerden meer ruimte voor marktwerking te ontwikkelen. De nota "Meer Waarde door Samen Werken" verscheen en er werd een kenniscentrum voor PPS opgericht (Klundert 2008).

Typerend voor deze tijd is ook dat na eindeloze vertraging in het inspraak- en overlegcircuit er een nieuwe bron van vertraging optreedt: de complexiteit van de wetgeving is inmiddels zo groot dat als een partij een beroep doet op de Raad van State de kans groot is dat de Raad een procedurefout ontdekt en daarmee de ontwikkeling weer stop wordt gezet. De vertraging die daardoor ontstaat bij de plannen voor de Tweede Maasvlakte en de Betuwelijn hebben het vertrouwen beschadigd in de manier waarop de politiek met dergelijke opgaven omgaat. Ze lijken meer kenmerken van politiek hobbyisme dan van degelijk bestuur te hebben (Klundert 2008).

Ook op ruimtelijk terrein was er onrust en onvrede. Er waren veel klachten over de aantasting van de groene ruimte maar in de politiek domineerde ergernis over stroperigheid van procedures en complexiteit van vergunningverlening. De rol van overheden, het rijk in het bijzonder, bij ruimtelijke investeringen was in de loop van de eeuw steeds kleiner geworden en de rol van marktpartijen belangrijker. De overheid kon met ruimtelijk beleid wel aangeven wat er niet moest gebeuren (toelatingsplanologie) maar was volgens velen niet erg adequaat in de omgang met nieuwe ontwikkelingen en marktinitiatieven. Dat de roep om ontwikkelingsplanologie, die meer ruimte biedt aan marktpartijen, sterker werd, is dus niet vreemd. In de loop van deze periode werd geleidelijk de roep om eenvoudig weg minder overheid, minder bestuurlijke drukte dominant. Je zou dat kunnen aanduiden als een ontwikkeling naar een meer Angelsaksisch en minder Rijnländs model (Klundert 2008).

Nieuwe vorm van overheidsbestuur: Nieuw Publiek Management

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben zich niet alleen in het economische denken, maar ook binnen de bestuurskunde ingrijpende wijzigingen voorgedaan. Er werden steeds meer managementtechnieken uit het bedrijfsleven geïntroduceerd. Deze ontwikkeling wordt in de bestuurskunde aangeduid met verzakelijking, privatisering en Nieuw Publiek Management (NPM). NPM is er op gericht ook private actoren te betrekken bij het verrichten van publieke taken.

In de jaren negentig werd deze ontwikkeling verder doorgezet. Als gevolg van de toenemende onderlinge afhankelijkheden tussen de opgaven en betrokken partijen nam de complexiteit van de op te lossen problemen toe. Resultaat was dat steeds meer samenwerkingen tussen overheid en markt werden gevormd (Bult-Spiering & Dewulf 2007).

2.2 Kenmerken en eigenschappen van het Angelsaksische sturingsmodel

Zoals in het voorgaande is beschreven, is het Angelsaksisch model een systeem van maatschappelijke ordening waarbij voornamelijk wordt uitgegaan van marktwerking. Het Angelsaksisch model gaat er vanuit dat alle ruimte aan de krachten van de vrije markt wordt gelaten en de overheid zich zoveel mogelijk afzijdig houdt.

Overheden stellen kaders op hoofdlijnen waarbinnen door privaat en particulier kan worden ondernomen. Naast het stellen van heldere kaders vooraf, zijn overheden verantwoordelijk voor democratische legitimatie van gebiedsprocessen en handhaving van gemaakte afspraken (Peter van Rooy 2008).

De belangrijkste Angelsaksische kenmerken (m.b.t. de relatie tussen markt en overheid):

- minimale staatsbemoeienis en overheidsinterventie, de markt regeert
- vrije markt (zonder handelsbarrières)
- uitbesteden, delegeren en privatisering
- gericht op (resultaat op) korte termijn, duidelijke afspraken (contracten)

2.3 Kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse sturingsmodel

Het Rijnlands model veronderstelt een overheid die zich actief bezighoudt met zaken als milieu, ruimtelijke ordening, onderwijs en sociale vraagstukken. In deze zin wordt ook wel van *de sociale verzorgingsstaat* gesproken. Voorts veronderstelt het een samenwerkingsbereidheid tussen overheid en de markt(partijen). Essentie is dat overheid, markt en maatschappelijke organisaties via overleg samen tot oplossingen komen (Peter van Rooy 2008).

Het Rijnlandse model gaat uit van het bereiken van consensus tussen de diverse partijen. Het ziet het goede opleidingsniveau van de bevolking, de stabiliteit en de afwezigheid van al te scherpe misstanden als belangrijke voorwaarden voor economische ontwikkeling.

Het Rijnlands ondernemingsmodel legt de nadruk op het middellange- en lange termijn denken, waarbij continuïteit van de onderneming belangrijker is dan het nemen van een snelle korte termijnwinst (Wikipedia 2009).

De belangrijkste Rijnlandse kenmerken (m.b.t. de relatie tussen markt en overheid):

- overheid sturende rol (ter voorkoming uitwassen)
- aandacht voor maatschappelijke belangen
- streven naar consensus: "samen komen we er uit"
- gericht op lange termijn, continuïteit en vertrouwen
- collectieve kracht

2.4 Angelsaksische en Rijnlandse benadering in het aangaan van relaties tussen organisaties

Brouwer en Moerman (2005) beschrijven de verschillende wijze waarop volgens de Angelsaksische en Rijnlandse opvattingen samenwerkingen tussen organisaties tot stand komen.

Idealiter lopen de partijen de doelen en uitgangspunten van de beoogde samenwerking na, waarbij gaandeweg de relatie inhoud en vorm krijgt. De houding waarmee de partijen echter in de relatie staan, kan zeer verschillend zijn en is bepalend voor het type relatie dat uiteindelijk ontstaat.

De primaire Rijnlandse houding is erop gericht de partner te overtuigen. Men zal in principe proberen met de partner overeenstemming te krijgen over de uitgangspunten om vervolgens inhoud te geven aan de relatie. Het is niet in eerste instantie de bedoeling om van de partner de onderliggende partij te maken. Immers, het spel heeft meerdere ronden en bovendien hebben alle partijen een geheugen.

De Angelsaksische mentaliteit houdt daarentegen geen rekening met de lange termijn-dimensies van zakelijke transacties en legt de focus op de financiële dimensies. Bij de onderhandelingen wordt niet zozeer de gezamenlijkheid gezocht en over het algemeen is er niet veel interesse in elkaar. De

houding is, ondersteund door juristen en boekhouders, dat men de transactiepartner tot de onderliggende partij wil maken (Brouwer 2005).

Het is de vraag of en in welke mate Angelsaksische ondernemingen in staat zijn lange termijnrelaties aan te gaan. De focus ligt sterk op de financiën en de boekhouder heeft een prominente rol in het beleidsproces. Ook ligt de nadruk op het op korte termijn realiseren van financiële doelen.

Het Rijnlandse model redeneert daarentegen vanuit een meer lange termijnvisie. Met zoekt het in lange termijn relaties op basis van vertrouwen, waarbij men samen met de partners de onzekerheden van de toekomst tegemoet treedt.

De verschillen in de benaderingen van het Angelsaksische en het Rijnlandse denken komen ook tot uitdrukking in twee verschillende samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat: de concessie (Angelsaksisch) en de joint venture (Rijnlands).

2.5 Angelsaksisch versus Rijnlands contracteren: Common Law versus Civil Law

Het juridische concept van het Angelsaksische model verschilt fundamenteel van het Rijnlandse model. Ook dit heeft grote gevolgen voor de manier waarop organisaties met elkaar omgaan.

De moderne Westerse wereld kent grofweg twee rechtstelsels: het Angelsaksische stelsel: *Case Law* of *Common Law* en het Rijnlandse (Europese) stelsel: *Civil Law*. Voor de Nederlandse situatie zelf is het niet zozeer relevant, maar omdat het het verschil in benadering tussen het Angelsaksische denken en het Rijnlandse denken (als het gaat om de benadering van samenwerking) sterk verduidelijkt, is deze paragraaf opgenomen.

Civil Law

Al sinds de Romeinse tijd is een logisch wettelijk systeem opgezet: *het Corpus Iuris Civilus*. Een algeheel geldende juridische basis, vastgelegd in wetten, die zich kenmerkt door duidelijkheid, overzichtelijkheid en redelijkheid en dat in hoge mate rekening hield met de praktische behoeften van handel en verkeer. De hoogste macht in het Romeinse Rijk bevestigde zijn gezag door wetgeving. Het Europese recht is grotendeels gebaseerd op dit Romeinse rechtssysteem (De Ruijter; in Brouwer 2005).

Common Law

In het middeleeuwse Engeland werd het gezag niet door wetgeving bevestigd, maar door een aantal 'koninklijke' rechtbanken boven de lokale rechtbanken te stellen. Dat was een fundamenteel andere keus. In tegenstelling tot Civil Law kent het Common Law geen wetboek. Het recht ontwikkelt zich van geval tot geval en dat leidt tot een enorme hoeveelheid jurisprudentie.

Hoewel er op deelterreinen wel afzonderlijke wetten zijn ingevoerd, wordt een aantal belangrijke onderwerpen, zoals het contractenrecht, hier niet door wetgeving geregeld. De samenwerkende partijen moeten hier dus zelf invulling aan geven en dit leidt tot zeer uitgebreide contracten. Alles wat niet schriftelijk is geregeld geeft partijen alle ruimte voor eigen interpretaties. Dit leidt tot grote onzekerheid in de onderlinge relatie en samenwerking (De Ruijter; in Brouwer 2005).

Methode van contracteren

Een contract in een Civil Law systeem heeft altijd het wettelijk systeem als basis. De overeenkomst is aanvullend en specifiek, omdat grote delen van de onderliggende afspraak al volledig door het wettelijke systeem zijn geregeld.

In het Common Law stelsel is dit volstrekt anders. Er is geen wettelijk systeem, dus alle regels zullen van geval tot geval en tot in de kleinste details besproken, afgesproken en op schrift moeten worden gesteld (De Ruijter; in Brouwer 2005).

Dat is de reden dat in de Angelsaksische praktijk contracten (zoals concessies) van duizenden pagina's dik zeker geen uitzondering zijn.

2.6 Kenmerken en eigenschappen van het Angelsaksische sturingsmodel specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling

Uit voorgaande blijkt dat het Angelsaksische sturingsmodel uitgaat van de werking van de markt. Daarbij wordt idealiter alle ruimte aan de vrije markt gelaten en houdt de overheid zich zoveel mogelijk afzijdig. In het Angelsaksisch denken richt de overheid zich dus meer op het formuleren van het beleid en laat de uitvoering over aan anderen (de markt). Dat, zo wordt gesteld, bevordert de efficiency en effectiviteit. Er wordt vanuit gegaan dat de vrije markt beter in staat is zaken te regelen dan organisaties die door de overheid gestuurd worden. Binnen het Angelsaksische model schuift de overheid dus zoveel mogelijk taken af naar de markt (het bedrijfsleven). De scheiding tussen beleid en uitvoering krijgt gestalte via privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging. De overheid toetst gedurende de uitvoering op basis van van tevoren vastgestelde 'performance indicators' (programma van eisen). Er wordt immers vanuit gegaan dat de private partij(en) veel efficiënter kan werken en als we verschillende activiteiten integreren kunnen schaalvoordelen en innovatievoordelen behaald worden (o.a. Klijn en Twist 2007).

Met betrekking tot gebiedsontwikkeling worden de samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat onderscheiden in de mate waarin het risico en zeggenschap tussen beiden is verdeeld: van volledig publiek tot volledig privaat. Wolting (2006) onderscheidt drie hoofdvormen van samenwerking in het realisatietraject: de publieke grondexploitatie, de publiek-private grondexploitatie en de concessie (private grondexploitatie).

De kenmerken en principes van het Angelsaksische sturingsmodel komen vooral overeen met de laatstgenoemde samenwerkingsvorm, de concessie.

Het begrip concessie

Onder 'concessie' worden drie verschillende begrippen verstaan.

1. Klassieke Concessie (12e - 19e eeuw) (publieke voorzieningen en droogmakerijen)

Dit betreft een reeds sinds de 12e eeuw toegepaste privaatrechtelijke overeenkomst tussen de overheid (veelal de staat) en een private onderneming tot monopolioïde exploitatie van een goed of dienst in het aangewezen concessiegebied. Het betreft bijvoorbeeld het recht een gebied te ontwikkelen en gedurende een bepaalde periode binnen dat gebied belastingen te heffen, een weg aan te leggen en tol te mogen heffen of een overzetveer te exploiteren. In de 17e eeuw zijn op basis van concessieovereenkomsten vele meren ingepolderd en drooggemalen (Beemster, Schermer). Dit gebeurde door private ondernemingen die het recht kregen de nieuwe vruchtbare landbouwgrond te verpachten en /of binnen de polder belastingen te heffen.

2. DBFMO-contracten (huisvesting / gebouwen / infrastructuur)

In een DBFMO-contract (Design, Build, Finance, Maintain and Operate) wordt het ontwerp, de realisatie (de bouw), de financiering en het onderhoud en beheer integraal en voor een langere periode (bijv. 20 tot 30 jaar) overgedragen aan een private partij. In de meeste gevallen is dit een consortium van meerdere partijen. Bij een DBFMO-contract wordt het uiteindelijke product of dienst gedefinieerd en wordt de uiteindelijke betaling aan de levering van het product of dienst gerelateerd. De overheid (opdrachtgever) betaalt de private partij (de opdrachtnemer) dus niet voor het product maar voor de geleverde dienst. De betaling aan de private partij gebeurt periodiek op basis van de vooraf overeengekomen prestaties, met de mogelijkheid deze betaling te korten als daaraan niet of onvoldoende wordt voldaan. De risico's worden gelegd bij de partij die het beste in staat is het betreffende risico te beheersen. De integratie van de financiering in de concessie maakt de risico-overdracht hard (de investeringskosten van het project liggen bij de private partij) (o.a. Kenniscentrum PPS 1999).

3. Concessie bij gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling wordt betaling wel degelijk gekoppeld aan het geleverde product en kan de betalende partij zowel de overheid als de marktpartij zijn, afhankelijk van het verwachte financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling.

Concessie bij gebiedsontwikkeling

Van de concessie als samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling zijn meerdere definities in omloop. Hieronder volgt een overzicht.

Bregman (2005) levert de navolgende beschrijving:

Bij het concessiemodel krijgt de private partij(en) de beschikking over alle gronden op een locatie (door zelf te verwerven van de oorspronkelijke eigenaren en/of verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij). Het bouw- en woonrijp maken (de inrichting van de openbare ruimte) gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden. De overheid beperkt zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is.

De naam concessie wordt bij dit model gebruikt om tot uitdrukking te brengen dat sprake is van een bewuste keuze van de gemeente tot een vergaande rolverschuiving van de gemeente naar de private partijen, waarbij de private partijen het grondexploitatierisico dragen en de gemeente zich (naast het noodzakelijkerwijs nemen van een aantal maatregelen op het publiekrechtelijke vlak) in hoofdzaak beperkt tot het stellen van een aantal randvoorwaarden met betrekking tot bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte en de bouwprogrammering.

De gemeente kiest er in deze definitie dus nadrukkelijk vrijwillig voor om het grondexploitatierisico geheel over te dragen aan marktpartijen (en dat is niet per se het geval bij zelfrealisatie- of de exploitatieovereenkomst). Dat is de reden dat veel definities uitgaan van het gemeentelijke grondbezit, maar dat is dus niet noodzakelijk.

Deze definitie gaat er echter wel aan voorbij dat de private partij veelal ook een ontwerpverantwoordelijkheid heeft. Dit heeft veelal de vorm van het vervaardigen van stedenbouwkundige uitwerkingsplannen of inrichtingsplannen, gebaseerd op het in het programma van eisen opgenomen Masterplan.

Habiforum hanteert de volgende definitie van een concessie (Deloitte 2008):

A land development concession is an instrument which enables public parties to enter into an agreement with a private party or a consortium of (private) parties to (re)develop, construct and maintain an area. On the basis of an agreed spatial development plan the private parties are held responsible for the quality, construction and maintenance of the area in question for a limited period (20-30 years).

Ook deze vrij ruime definitie gaat uit van een lange beheerperiode. Dat is mogelijk, maar mijns inziens niet vereist bij een concessie.

Twijnstra Gudde (2008):

Een gebiedsconcessie kenmerkt zich door:

- *een heldere scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden, waardoor basis ontstaat voor hernieuwd vertrouwen;*
- *publiek denkt strategisch vooruit en stelt kaders vooraf tot op niveau van structuurvisie;*
- *na democratische legitimatie van concessiekader volgt een openbare aanbesteding;*
- *concessieverlening gaat gepaard met toelatingsbesluit, waarbinnen alle vergunningen worden opgenomen;*
- *concessiehouder neemt verantwoordelijkheid voor het verdere proces van de uitvoering: te weten de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud voor bepaalde periode (tot 30 jaar);*

De gebiedsconcessie is juist gericht op het zowel de ontwerpfase, als de realisatie- beheer en exploitatiefase van een gebied, vanuit een publiek geaccordeerd functioneel programma, door de private partijen vertaald naar een efficiënt realisatie programma met beheer-, onderhoud- en waar nodig exploitatieverantwoordelijkheden. Een gebiedsconcessie omvat dus de hele levenscyclus van een ontwikkeling en kent daarmee in principe ook een lange looptijd.

Het selecteren van de private partij via een openbare aanbesteding is gezien vanuit de actuele Europese aanbestedingsregels zeker gewenst, maar is voor het principe van de concessie als samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling geen noodzakelijke definitie-vereiste. Datzelfde geldt ook voor de verlening van alle vergunningen en het in de definitie opnemen van de exploitatiefase.

ROM Magazine (2008):

In een zuivere concessie stelt de publieke partij (eventueel samen met private partijen) heldere kaders en is een private partij –binnen deze kaders- verantwoordelijk voor de uitvoering. De regie ligt in de voorbereidingsfase bij de publieke partij en in de plan- en uitvoeringsfase (en soms in de beheerfase) bij de marktpartij. Deze is ook verantwoordelijk voor de financiële risico's. De sturing aan publieke zijde beperkt zich tot het periodiek toetsen van de geleverde diensten of prestatieafspraken. De markt komt aan bod tijdens de planrealisatie. Het doel van de concessie is te komen tot een effectieve en efficiënte rol- en taakverdeling: 'doen waar je goed in bent'.

Hans de Jonge vat in datzelfde artikel nog samen:

- overnemen van de grex door de markt;
- overdragen van taken aan de markt, incl. regie op planvorming en ontwikkeling;
- publiekrechtelijke taken (bestemmingsplan, bouwvergunning) aan publieke kant;
- realisatie en exploitatie bij markt, beheer bij markt of publiek.

Dat de markt aan bod komt tijdens de planrealisatie is strijdig met de eerder genoemde regie van de marktpartij in de planfase. Hans de Jonge noemt ook de regie op de planvorming als private taak. Beheer bij markt of publiek laat de keuze voor de verantwoordelijkheid voor het beheer vrij en sluit daarmee beter aan op de Nederlandse concessiepraktijk.

Commissie Dekker (2008):

Een gebiedsconcessie is een instrument waarbij publieke partijen de volledige verantwoordelijkheid hebben voor het proces tot en met een structuurvisie, en vervolgens private partijen, die via aanbesteding geselecteerd zijn, op grond van heldere kaders de bevoegdheid krijgen voor het vervolgproces: realisatie en beheer/onderhoud voor een bepaalde tijd. Overheden en marktpartijen doen zo beiden waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders respectievelijk innoveren en ondernemen.

In het kader van dit onderzoek definieer ik de concessie bij gebiedsontwikkeling als volgt:

Een concessie bij gebiedsontwikkeling is een contractvorm (tijdelijke samenwerking) met heldere (financiële) afspraken vooraf tussen een publieke en private partij(en) waarbij sprake is van een bewuste keuze van de publieke partij tot een overdracht (transfer) naar de private partij(en) van de risico's, rekenen en verantwoordelijkheid van de planontwikkeling, voorbereiding, realisatie en eventueel beheer en exploitatie van het gehele plangebied, binnen door de publieke partij vooraf gestelde kaders, waarbij het doel is te komen tot een effectieve en efficiënte rol- en taakverdeling en een heldere scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. De sturing aan publieke zijde beperkt zich daarbij tot het periodiek toetsen van de geleverde diensten of prestatieafspraken.

De marktpartij kan daarbij dus zelf al vooraf de beschikking hebben over alle gronden in het plangebied (door zelf al te hebben verworven of nog te gaan verwerven van de oorspronkelijke eigenaren), maar ook verkoop van de grond door de gemeente aan de marktpartij is mogelijk.

Nadrukkelijk gaat het om een bewuste en in de basis vrijwillige keuze van de publieke partij (gemeente), die niet primair is ingegeven door het argument van kostenverhaal zoals speelt bij een zelfrealisator in de zin van de Grondexploitatiewet (Wro). Daarin verschilt de exploitatieovereenkomst bij zelfrealisatie ook van de concessie (ook al is de concessie veelal gegoten in een 'exploitatieovereenkomst').

Bregman (2006) stelt in de toelichting op zijn definities ook al dat het concessiemodel verwantschap toont met de (traditionele) private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt gesloten. Hij stelt daarbij dat het cruciale verschil tussen beide is dat bij de exploitatieovereenkomst het openbaar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private

partij daarvoor een bijdrage betaalt, terwijl bij het concessiemodel de inrichting van de openbare ruimte geschiedt door en voor rekening en risico van de private partij(en).

2.7 Kenmerken en eigenschappen van het Rijnlandse sturingsmodel specifiek met betrekking tot gebiedsontwikkeling

Het Rijnlandse sturingsmodel staat kritisch ten opzichte van uitbesteden en privatiseren. De nadruk ligt duidelijk op het samenwerken tussen overheid en markt. De Rijnlandse benadering benadrukt dat de publieke en private actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van de gebiedsontwikkeling.

Van de drie door Wolting (2006) onderscheiden hoofdvormen voor samenwerking tussen publiek en privaat sluit de publiek-private joint venture het meest aan bij het Rijnlandse sturingsmodel. Deze joint venture (veelal vormgegeven in een grondexploitatie maatschappij (GEM)) is de meest vergaande bestaande vorm van publiek-private samenwerking voor gebiedsontwikkeling en kan daarom worden gezien als uitvloeisel van het Rijnlandse sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling.

Voor de joint venture zijn vele definities opgesteld.

Bregman (2005):

Bij het joint-venturemodel richten gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij (GEM) op, waaraan de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grondbedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatie risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin zij participeren in de GEM. Behalve een centrale rol bij de grondproductie doet de GEM in de regel ook voorstellen voor de nadere uitwerking van plannen voor de locatie.

Deze definitie stelt de aanwezigheid van een GEM als voorwaarde, waar dit feitelijk slechts een uitwerking (het gezamenlijke vehikel) is van de samenwerking.

Wolting (2006):

Bij de joint venture vormt een gezamenlijke grondexploitatie de kern van de samenwerking. Afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst of door oprichting van een entiteit. Het draait expliciet om het verdelen van grondexploitatie risico's. De gronden worden in een gezamenlijke onderneming gebracht: een GEM. Deze onderneming maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft bouwrijpe kavels uit. Inbreng en zeggenschap - en daarmee ook het risico - zijn vaak in gelijke mate tussen partijen verdeeld. De overheid houdt haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Voor het overige deelt zij de regierol met private partijen.

Twijnstra Gudde (2008)

GEM's zijn samenwerkingsverbanden waarin de overheid en de private sector hun gezamenlijke ontwikkelingsbelangen in een gebied risicodragend delen vanuit een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij. De overheid gedraagt zich in deze maatschappij als ondernemer en loopt net als de private investeerder ondernemersrisico. Een GEM produceert bouwrijpe grond binnen een bepaald programma met een mix van verliesgevende en winstgevende planonderdelen. De aandeelhouders binnen de GEM over het algemeen de inbrengers van de grond, financieren het programma met de verkoop van de grond aan derden, die binnen de contouren van het programma de bouwrijpe grond ontwikkelen en doorverkopen aan de eindgebruiker.

Deze GEM's worden opgericht vanuit het perspectief dat daarmee voor een gebiedsontwikkeling een goede publiek/private integrale afweging mogelijk is. De markt wordt ingeschakeld in de verwachting dat dit leidt tot een verhoging van de kwaliteit van het programma, een optimalisering van de kosten en opbrengsten en een speedige realisatie en uiteraard als belangrijke financieringspartner.

Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. van (2007).

In een partnership PPS, worden afzonderlijke activiteiten en vooral deelprojecten geïntegreerd om meerwaarde te creëren. PPS is zo dus een organisatorisch samenwerkingsproject waarin verschillende deelprojecten, denk bijvoorbeeld aan verbetering van een stationslocatie, het herstructureren van de onmiddellijke omgeving, het resterende openbaar vervoer en andere mogelijke afzonderlijke activiteiten, bijeen worden gebracht. De meerwaarde ontstaat door synergie die wordt bereikt doordat verschillende projecten aan elkaar kunnen worden gekoppeld en zo interessante inhoudelijke uitkomsten kunnen worden gerealiseerd.

Gaat met name in op het doel van de samenwerking.

Deloitte (2008)

Van een PPS joint venture is sprake wanneer overheid en bedrijfsleven samen gebieden ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoparticipatie ten aanzien van kosten en opbrengsten. Kenmerkend is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld, maar worden gedeeld. Dat komt tot uiting in een gezamenlijke planvorming en (grond)exploitatie. In veel gevallen wordt een joint-venture opgericht waarin zowel publieke als private partijen risicodragend deelnemen.

In het kader van dit onderzoek definieer ik de joint venture als volgt:

Een PPS joint venture bij gebiedsontwikkeling is een samenwerking, vastgelegd in een overeenkomst of door oprichting van een entiteit, tussen een publieke en private partij(en) met behoud van de eigen identiteit, waarbij de risico's, zeggenschap, verantwoordelijkheid, kosten, en revenuen van de grondexploitatie (grondverwerving, planontwikkeling, voorbereiding, realisatie, gronduitgifte en eventueel beheer) van het gehele plangebied worden gedeeld in de verhouding waarin zij in de samenwerking participeren. Dit onder een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid en met een gemeenschappelijk doel en waarbij het doel is te komen tot het creëren van meerwaarde voor betrokken partijen.

De overheid houdt haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Voor het overige deelt zij de regierol met private partijen.

3. Waar zijn de joint venture en de concessie te plaatsen in het spectrum van publiek-private samenwerkingsvormen?

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede subvraag: waar kunnen we de Nederlandse praktijk van PPS door middel van joint venture en de concessie plaatsen binnen het spectrum van publiek-private samenwerking?

De twee samenwerkingsvormen, concessie en joint venture, verschillen niet alleen organisatorisch, maar ook ten aanzien van de wijze waarop coproductie tussen publieke en private organisaties wordt bereikt. In de concessie beperkt de coproductie zich vooral tot de beginfase, waarin de aanbesteding plaatsvindt. Daarna ligt het accent op monitoring. In de joint venture (de partnership vorm van PPS) blijft de coproductie gedurende langere tijd bestaan (Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. van 2007).

Ook Spiering & Dewulf (2007) komen tot een soortgelijke vergelijking. In het geval van de joint venture brengen de publieke en private partij(en) kennis, kunde en middelen in. Concessies zien zij als een vorm van uitbesteden. De nadruk ligt bij joint ventures op het samen doen en samen delen terwijl concessies veel meer gaan over het scheiden en overdragen van risico's.

Klijn en Twist zetten enkele van de meest markante verschillen tussen de twee vormen naast elkaar:

Kenmerken	Contract: Concessie	Partnership: Joint Venture
Type relatie	<i>Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)</i>	<i>Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)</i>
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	<i>Publieke partij specificeert probleem en oplossing/product</i>	<i>Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem en oplossingspecificatie</i>
Scope van project	<i>Neiging naar zoeken van heldere scheidingen eventuele scopeverbredingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen</i>	<i>Neiging naar zoeken scopeverbreding en verbinding elementen</i>
Succesvoorwaarden	<i>Heldere contract en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/project eisen</i>	<i>Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking</i>
Management principes	<i>Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)</i>	<i>Meer geënt op principes van procesmanagement (verbinden en koppelen van actoren activiteiten, en verbinden van beslissingen)</i>
Soort van coproductie	<i>Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding daarna alleen controle geen coproductie</i>	<i>Uitgebreid gedurende hele proces, in begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities</i>

Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. van (2007)

3.1 Het publiek-private spectrum

In de literatuur (o.a. Bregman 2005, Kenniscentrum PPS 2006) worden drie samenwerkingsvormen onderscheiden: het coalitiemodel (bouwclaimmodel), het alliantiemodel (joint venture of overeenkomst) en het concessiemodel, die, geflankeerd door het traditionele model en de private zelfrealisatie, het spectrum vormen van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling.

Het traditionele model gaat uit van actieve gemeentelijke grondpolitiek. De gemeente verwerft de benodigde gronden, verzorgt de planontwikkeling, maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de bouwrijpe kavels uit. Zeggenschap en risico's met betrekking tot de grondexploitatie liggen volledig bij de overheid. De opstalontwikkeling is een zaak van de private partij(en).

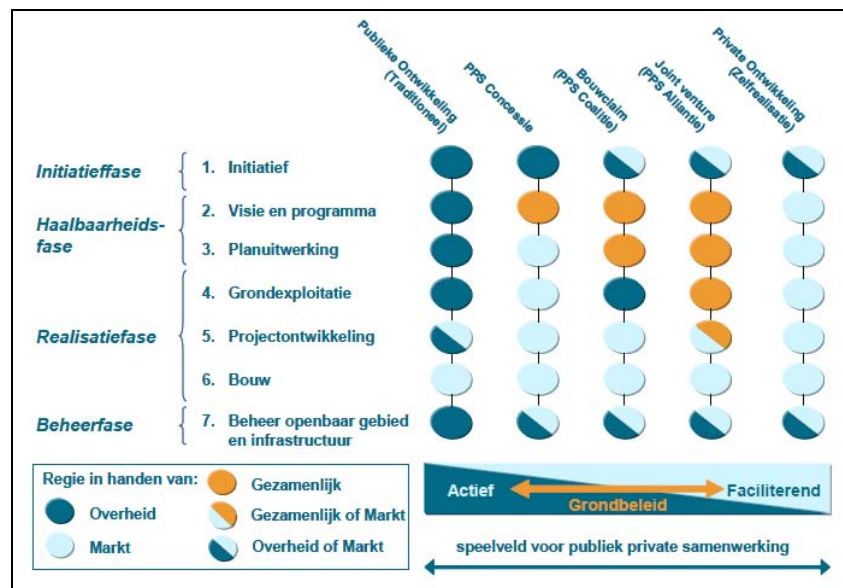
In het coalitiemodel verdelen de publieke en private partijen vooraf en in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's. Dit wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Bij het alliantiemodel wordt uitgegaan van een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van kosten en opbrengsten. De werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's worden niet verdeeld, maar gedeeld. Ze worden overgedragen aan een speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke projectorganisatie (zwakke variant) of joint venture (sterke variant), waarin zowel de publieke als private partij(en) deelnemen (Analyse Amsterdams Grondbeleid 2008).

Bij de concessie heeft veelal de gemeente aanvankelijk het initiatief. Zij selecteert de bij de ontwikkeling te betrekken private partij(en) en definieert vervolgens, veelal in samenwerking met de private partij(en), vooraf de te leveren output en de kwaliteit daarvan (Analyse Amsterdams Grondbeleid 2008). Vervolgens vindt een overdracht (transfer) plaats van de publieke naar de private partij(en) van de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's en leggen dit vast in een concessiecontract.

De private zelfrealisatie gaat uit van een private partij die de benodigde gronden in bezit heeft en voor eigen rekening en risico het volledige bestemmingsplan realiseert. Er is geen andere interactie tussen publieke en private partij dat het verhalen van de door de publieke partij ten behoeve van de ontwikkeling te maken kosten.

Het Kenniscentrum PPS geeft het PPS-spectrum als volgt weer (Kenniscentrum PPS 2006, p. 7):



Figuur 1, PPS spectrum, Kenniscentrum PPS 2006

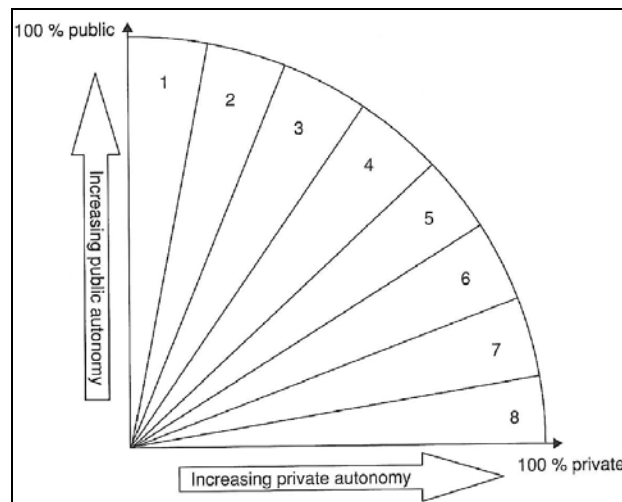
Hier wordt de indeling van de samenwerkingsvormen met name bepaald door de mate waarin de overheid actief dan wel faciliterend grondbeleid voert. Met andere woorden: de mate waarin de overheid zelf de gronden verwerft of heeft verworven op het moment van aangaan van de samenwerking.

Uit de definitie zoals die in het vorige hoofdstuk is geformuleerd blijkt echter dat het voor de uiteindelijke samenwerkingsvorm niet uitmaakt wie de gronden heeft verworven (wellicht wel voor de keuze voor een samenwerkingsvorm, maar daar ga ik in het kader van dit onderzoek niet op in). En aangezien dit onderzoek zich richt op de interactie tussen de publieke en private partij(en) geef ik er zelf de voorkeur aan om de samenwerkingsvormen in te delen naar de mate waarin het risico en de zeggenschap van de gebiedsontwikkeling is verdeeld tussen de partijen.

Bij de joint venture gaat het om het samen delen van kosten, resultaten en verantwoordelijkheden. Bij een concessie gaat het om het overdragen (transfer) van taken en verantwoordelijkheden aan de private sector, waarbij de financiële risico's ook bij de private partij komen te liggen.

In dit onderzoek worden de samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat daarom onderscheiden in de mate waarin het risico en de zeggenschap is verdeeld: van volledig publiek tot volledig privaat.

Boerzel & Risse hebben dit gevisualiseerd in een publiek-privaat spectrum (Bult-Spiering & Dewulf 2007):



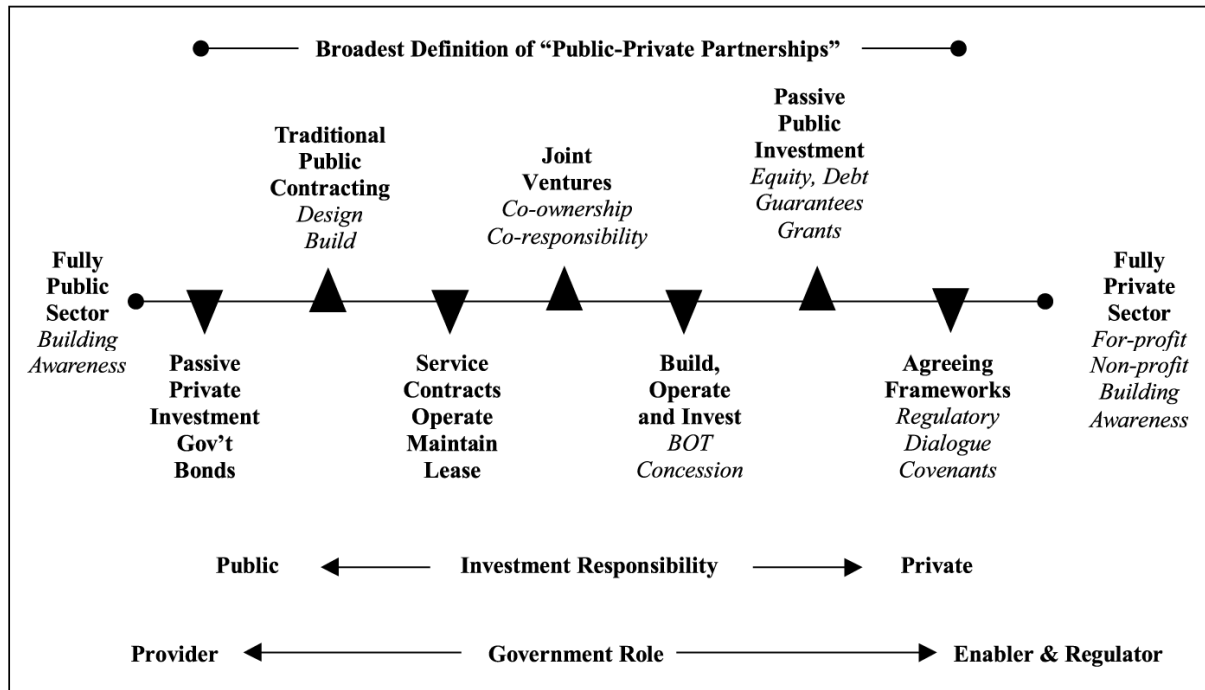
Figuur 2, Publiek-privaat spectrum van Borzel & Risse

Aan het ene uiterste van het spectrum definiëren zij publieke regulering zonder inbreng van private partijen en aan het andere uiterste de private zelfregulatie zonder publieke inmenging. Te verdelen in de volgende karakteristieken van volledig publiek naar volledig privaat:

1. volledig publieke regulering ('government department'); geen enkele betrokkenheid private partijen
2. lobbyen door private partijen bij de zeggenschap hebbende publieke partijen
3. consulteren van de markt door de overheid
4. co-regulering van publieke en private partijen; gezamenlijke besluitvorming
5. delegeren van (publieke) taken aan private partijen
6. privaat zelf-bestuur tegen achtergrond publieke hiërarchie; publieke betrokkenheid
7. publiek omarmen van private regulering; resultaat volledig bepaald door de markt
8. volledig private zelfregulering (puur privaat regime), zonder publieke betrokkenheid

De karakteristieken 2. t/m 6. vallen binnen de breedst mogelijke definitie van publiek private samenwerking.

Bennet et al. beschrijven een vergelijkbaar spectrum van mogelijke relaties tussen private en publieke partijen (betrekkend op infrastructurele werken) (Bult-Spiering & Dewulf 2007):



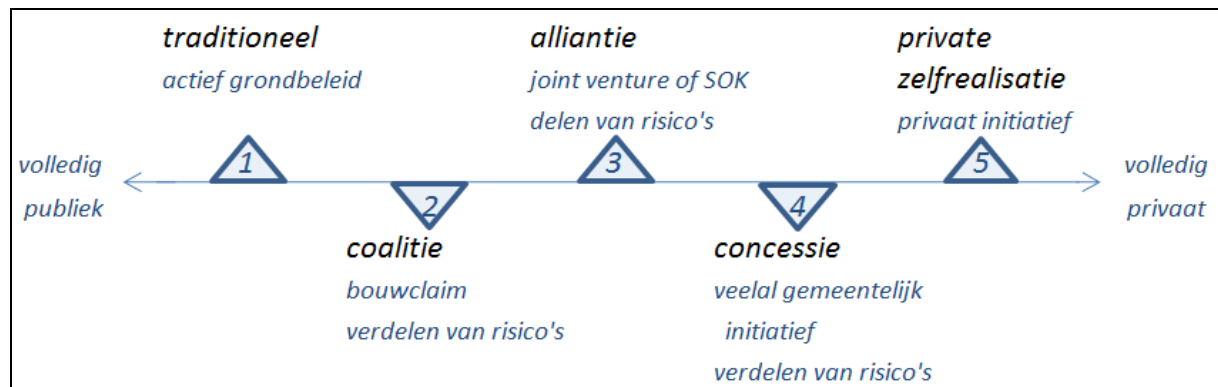
Figuur 3, Publiek-privaat spectrum van Bennet et al.

De conclusie die uit beide spectra kan worden getrokken is dat de joint venture en de concessie op de schaal van de (breedst mogelijke definitie van) publiek-private samenwerking niet eens zo ver bij elkaar vandaan liggen. Sterker nog, ze liggen naast elkaar.

Op de schaal van Borzel & Risse valt de joint venture in de 4^e en de concessie in de 5^e schijf.

De schaal van Bennet et al. kunnen we op dezelfde wijze verdelen en valt de joint venture net als bij de verdeling volgens Borzel & Risse binnen 4^e en de concessie in de 5^e schijf.

De Nederlandse praktijk van publiek-private samenwerkingen kan vervolgens als volgt worden weergegeven:



Figuur 4, Publiek-privaat spectrum Nederlandse praktijk

4. Verwachtingen, succesfactoren en ervaringen DBFMO, joint venture en concessie (stand van zaken)

Voordat wordt gestart met het empirische gedeelte van het onderzoek wordt een beknopte inventarisatie gegeven van de in de literatuur en in de praktijk (middels interviews met ervaringsdeskundigen) beschreven ervaringen met DBFMO-contracten en de verwachtingen van (voordelen en meerwaarde), succesfactoren en ervaringen met de joint venture en het concessiemodel.

Onder meer het antwoord op de onderzoeksvraag wat de sterke en zwakke eigenschappen zijn van de joint venture, zoals publieke en private partijen die in de recente praktijk hebben ervaren, wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

4.1 Verwachtingen (beoogde voordelen en meerwaarde) van publiek-private samenwerking

In de literatuur wordt de meerwaarde van publiek-private samenwerking voornamelijk toegeschreven aan (de mogelijkheid tot):

1. het benutten van elkaars kennis en kunde;
2. de afstemming van doelen en belangen, waardoor doelgerichter kan worden gewerkt;
3. risicodeling, risicoverdeling en optimale sturing op de risico's.

Bult-Spiering en Dewulf (2005) en het Kenniscentrum PPS (2006) beschrijven drie aspecten van meerwaarde die een publiek-private samenwerking (op projectniveau) zou kunnen opleveren: een inhoudelijke, financiële en procesmatige meerwaarde:

- Inhoudelijke meerwaarde (een beter project) ontstaat door een integrale benadering van de problematiek en het daardoor bereiken van een optimale planinhoud. Kundige private partijen kunnen innovaties en slimme, creatieve planconcepten aandragen waar de overheid niet zelf toe in staat is en waarmee de planinhoud van een project kan worden verbeterd.
- Financiële meerwaarde (een gunstiger risicoprofiel) wordt bereikt door verdeling van risico's of het toebedelen van risico's aan degene die ze het best kan beïnvloeden. Dit kan leiden tot een gunstiger risicoprofiel voor betrokken partijen, waardoor een plan eerder haalbaar (financieel verantwoord) kan worden gemaakt. Risico-overdracht naar private partijen schept in een vroeg stadium bovendien meer (financiële) duidelijkheid voor de overheid. Dat kan een project beter beheersbaar maken.
- Procesmatige meerwaarde (betere uitvoering) kan worden gerealiseerd door het samenbrengen van complementaire kennis, kunde en ervaring en het afstemmen van de doelen en belangen van de publieke en private partij(en). Voor private partijen als ontwikkelaars en corporaties is gebiedsontwikkeling core business. Zij beschikken daardoor veelal over in te zetten capaciteit en een voorsprong in kennis en kunde ten opzichte van de overheid met betrekking tot het managen van gebiedsontwikkelingsprojecten (Kenniscentrum 2006). Private partijen voegen bij de overheid ontbrekende capaciteit, expertise, kennis en kunde toe aan het project. Dit zorgt voor een slagvaardiger, marktgericht en ondernemender aanpak van het project. Van risicodragende private partners mag daarnaast gedurende de looptijd een sterk commitment worden verwacht, aangezien het rendement op hun investering afhankelijk is van het welslagen van het project. Private actoren maken weer gebruik van de publieke kennis en bevoegdheden met betrekking tot procedures en besluitvorming.

Bult-Spiering en Dewulf voegen daar nog een vierde aspect aan toe, de externe meerwaarde, die ontstaat door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven in een bepaald gebied.

Het Kenniscentrum komt tot de conclusie dat de potentiële meerwaarde bij de concessie op alle drie de onderdelen het grootst is.

4.2 Verwachtingen (beoogde voor- en nadelen) van de concessie

Specifiek aan het concessiemodel worden de volgende voordelen toegeschreven:

- een relatief eenvoudig besluitvormingsproces (A'dam 2008).
Reden is dat de verantwoordelijkheid en zeggenschap, maar ook de belangenafweging bij één partij liggen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat indien de private contractspartij uit een consortium van meerdere private partijen bestaat en naarmate de belangen van die partijen van elkaar verschillen, de besluitvorming weer minder eenvoudig wordt.
- een relatief korte doorlooptijd (A'dam 2008) (relatie met bovengenoemd punt).
De concessie kent een duidelijke scheiding tussen de publieke en private verantwoordelijkheden, waardoor dit zou leiden tot een efficiënter proces.
- financiële meerwaarde (A'dam 2008, Kenniscentrum 2006).
Het concessiemodel brengt meerdere activiteiten onder bij één (private) partij, waardoor deze daar door ketenefficiëntie voordeel uit kan halen. Er is relatief veel ruimte voor innovatie en creativiteit bij de private partij(en) en dit komt het rendement van de gebiedsontwikkeling ten goede.
Specifiek voor de overheid: financiële meerwaarde wanneer marktpartijen een gunstiger resultaat denken te kunnen realiseren dan de overheid zelf had geraamd en dit bij de selectie in de biedingen tot uitdrukking komt. Bovendien heeft de overheid vooraf duidelijkheid over de opbrengsten.
- gebruik van private personele capaciteit bij gebrek hieraan aan publieke zijde en daardoor mede een besparing in de publieke apparaatskosten.

Er worden ook enkele nadelen aan het concessiemodel toegeschreven:

- specifiek voor de overheid: na het sluiten van de concessieovereenkomst heeft de publieke partij weinig mogelijkheden tot controle en bijsturing (A'dam 2008, Kenniscentrum 2006).
- het concessiemodel wordt niet geschikt geacht voor complexe projecten. Bij complexe projecten zou de contractvorming te ingewikkeld zijn en het risicomanagement te moeilijk. De consequenties zouden snel weer bij de gemeente terecht komen (A'dam 2008).

4.3 Sociologische aspecten (succesfactoren) van samenwerking

Ondanks het feit dat de meeste literatuur over publiek-private samenwerkingen zich richt op de financiële, juridische en organisatorische aspecten van PPS, laten evaluaties zien dat de knelpunten bij PPS met name te maken hebben met het samenwerkingsproces (P3BI 2001).

Mirjam Bult (2003) stelt in haar promotieonderzoek dat sociologische voorwaarden bepalend zijn voor het welslagen van de samenwerking. De partijen moeten zich, als in elke goede relatie, bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid, samenwerkingsbereid zijn en een positieve verwachting en perceptie hebben van elkaar. Een persoonlijke "klik" is het uitgangspunt, met committent, vertrouwen, acceptatie en respect als relationele aspecten die meespelen. Relevant daarbij is ook continuïteit in de bemensing (zeker de sleutelfiguren).

Vele evaluaties laten zien dat het succes van PPS sterk wordt bepaald door de wijze waarop het proces en de manier waarop belangen en interactie tussen de partijen wordt gemanaged (o.a. Bult & Dewulf 2007).

Vertrouwen tussen publiek en privaat is een absolute voorwaarde om te komen tot een succesvolle (gebieds)ontwikkeling (Bert Groffen 2008, Nederland boven water.nl).

Ook onderzoek van A.T. Osborne (2008) laat zien dat samenwerken mensenwerk is. Succes hangt af van de motivatie van de drijvende krachten en het vertrouwen tussen personen. Uit het onderzoek blijkt dat continuïteit in de organisatie en de personele bezetting een belangrijke succesfactor is.

4.4 Praktijkervaringen met DBFMO

Omdat de gebiedsconcessie verwantschap heeft met DBFMO-contracten zijn middels een interview met een ervaringsdeskundige de ervaringen met DBFMO's en de mogelijke lessen die we daaruit kunnen trekken voor de gebiedsconcessie opgetekend.

Bij DBFMO's is het meestal de overheid die een behoefte heeft, maar niet beschikt over de financiële middelen of de know how om zelf in die behoefte te (gaan) voorzien. Bij DBFMO's is de vraag met name van functionele aard. Bijvoorbeeld het mogelijk maken van een x-aantal voertuigbewegingen of het aanbieden van een bepaald comfort in een gebouw.

Bij een DBFMO-contract stelt de overheid vooraf dat zij gedurende een bepaalde periode gebruik gaat maken van datgene dat de private partij gaat leveren. De DBFMO houdt in dat de private partij een vergunning krijgt om een publiek werk te realiseren en dat gedurende een bepaalde periode te exploiteren. Daar zit de exploitatiefase dus nadrukkelijk bij. En datgene dat de private partij gaat exploiteren komt specifiek voort uit de vraag (behoefte) van de overheid. De overheid neemt een gegarandeerd volume af en heeft daarmee ook het afzetrisico voor de private partij weggenomen. Er zit dus weinig risico meer in het volume, afzetsnelheid en of het wel politiek en maatschappelijk draagvlak heeft.

Een voorbeeld is het kantoor van Ministerie van Financiën in Den Haag. Daar is voor een periode van 25 jaar een dergelijk contract verleent aan een consortium van bouwers en banken. Het ministerie heeft randvoorwaarden opgesteld, de zgn. outputspecificaties. Door het consortium wordt een ontwerp gemaakt, de financiering verzorgd en wordt gedurende 25 jaar de huisvesting en faciliteiten aan het ministerie geleverd.

De overheid stelt functionele eisen en moet ook niet te veel willen sturen in de oplossingsrichting, want dat belemmert de vrijheid van marktpartijen en daarmee het innovatief vermogen en dus de kans om daadwerkelijk 'value for money' te creëren. Je moet bij marktpartijen ruimte laten, binnen de functionele eisen die je hebt neergelegd, om waarde te gaan creëren en optimaliseren.

Het proces om te komen tot een DBFMO-contract verloopt zeer juridisch en formeel.

1. Er is sprake van een tendertraject van 1,5 jaar waarbij de private, de publieke partij en de betrokken banken zich continue laten vergezellen van juristen, ook in de Nederlandse situatie. Het concept DBFMO is nu eenmaal Angelsaksisch. Er zijn dan ook heel veel Angelsaksische partijen die de overheid adviseren maar ook de internationale banken die de private partij financieren, zijn veelal Angelsaksisch en die werken met hun eigen contracten.
2. In een dergelijke aanbestedingsprocedure is er weliswaar een dialoog tussen de private partij en de overheid, maar zij kan alleen maar toetsen aan de outputspecificaties. De private partij kan zich dus nooit gezamenlijk met de overheid over het ontwerp buigen.

De invloed van de overheid is na het sluiten van het contract zeer gering. Het contract is gebaseerd op een ontwerp dat volledig voldoet aan de outputspecificaties van de overheid. Daarna heeft de overheid er vrijwel geen bemoeienis meer mee tot het moment dat ze de voorziening in gebruik gaat nemen. Dat kan ook omdat de overheid betaalt voor de (kwaliteit van de) geleverde dienst. Dat risico ligt volledig bij de private partij.

Om de 3 of 5 jaar zijn er ijkmomenten, waarbij wordt gekeken of de geleverde dienst nog marktconform is. Er zijn daartoe uitgebreide wijzigingsclausules in de contracten opgenomen die nogal Angelsaksisch (juridisch) van aard zijn.

Uit de (Angelsaksische) DBFMO praktijk zijn mogelijk een aantal lessen te trekken voor de Nederlandse gebiedsconcessies.

- **Mandatory power.** In Engeland wordt er al snel een 'public-body' opgericht, waarmee de private partij de afspraken maakt. De private partij hoeft dus niet meer langs de wethouder en ambtelijke vakafdelingen van de gemeente. In de huidige Engelse modellen zie je dat ze een zgn. QANGO (Quasi Autonome Non Gouvernementale Organisatie) wordt opgezet. Daar zit een projectdirecteur met de benodigde 'mandatory power'. Die directeur heeft binnen een bepaald plangebied de bevoegdheid om belastingvoordelen ('tax incentives') te verstrekken of versnelling van procedures bewerkstelligen.

- **Hands-off management, relief of responsibilities.** De publieke partij moet niet meer dan nodig willen sturen op het concrete eindresultaat, want dat belemmert de vrijheid van marktpartijen en daarmee de ruimte om te optimaliseren en maximaal waarde te creëren.
- **Benefit sharing.** Het delen van voordelen; de overheid geeft flexibiliteit in ruil voor mee profiteren van de daardoor te behalen financiële voordelen.
- **PPP awareness/necessity.** Ga niet samenwerken omdat het moet. Maak de afweging voor het samenwerkingsmodel zorgvuldig.
- **Strict timetable and process.** Bij een strikte aanbestedingsprocedure weten partijen waar ze aan toe zijn en dat geeft (rechts)zekerheid. Stel vooraf heldere selectiecriteria.

4.5 Praktijkervaringen met de joint venture

Eén van de redenen waarom het concessiemodel in de belangstelling staat, is de in de literatuur en praktijk gehoorde uitspraak dat de ervaringen met de joint venture niet altijd positief zijn.

Door middel van een interview met een ervaringsdeskundige (ervaring met PPS als verantwoordelijk directeur bij gemeente, als directeur publiek-private joint ventures (GEM's), als vertegenwoordiger van private partijen en als adviseur van beide) is nagegaan wat de ervaringen met joint ventures in de praktijk zijn en de achterliggende oorzaken daarvan. Wat gaat er wel goed en wat niet, en hoe komt dat? Wat kunnen we daarvan leren, ook met betrekking tot het toepassen van het concessiemodel? Kortom, een reflectie op een deel van de de probleemstelling door een ervaringsdeskundige.

Joint venture is uitermate geschikt voor een gebiedsontwikkeling met een onzekere uitkomst.

Als publieke en private partijen gezamenlijk grondpositie hebben en het uiteindelijke resultaat van een grondexploitatie uiterst onzeker is, valt het niet mee om daar vooraf goede afspraken over te maken. Dan is een joint venture een heel goede oplossing.

Samenwerken is bij complexe gebiedsontwikkelingen noodzakelijk, omdat het financieel belang en de risico's te groot zijn voor één partij. De tucht van de markt werkt doorgaans heel louterend voor de gemeente. Het in het oog houden van het maatschappelijk belang door de gemeente werkt weer heel louterend voor de marktpartijen.

Binnen de joint venture (onderneming) hebben publieke en private partijen hetzelfde belang.

In een joint venture zie je dezelfde publiek-private discussies als bij een concessie. Echter, het verschil is dat als de gemeente vindt dat zaken anders moeten, het in ieder geval ook de gemeente zelf geld kost. Dan krijgt de discussie een iets ander karakter met een soort zelfreinigend effect, want als het de gemeente ook geld kost, zijn de private partijen eerder geneigd de (door de gemeente gewenste) aanpassingen te accepteren dan in het geval van een concessie-overeenkomst.

Publieke en private partijen spelen hun rol niet zuiver binnen de joint-venture en dat gaat ten koste van een efficiënte bedrijfsvoering.

Bij een joint venture is de GrondExploitatieMaatschappij (GEM) de gezamenlijke onderneming van de publieke en private partij(en). Deze onderneming heeft tot doel plannen te ontwikkelen tegen minimaal sluitende grondexploitatie. Maar zowel de marktpartijen als de gemeente spelen hun rol als vennoot/aandeelhouder van de GEM niet goed.

Marktpartijen kijken eerst naar hun eigen plannen en hoe ze het zo kunnen maken dat ze er het meest aan kunnen verdienen. En of dat ten koste gaat van de grondexploitatie is minder relevant. Ze blijven denken vanuit (het eigen belang van) de opstalontwikkeling. Het komt zelden voor dat ontwikkelaars daar goed mee om kunnen gaan.

Gemeenten gedragen zich binnen de GEM als gemeente (in publiekrechtelijke zin), in plaats van als aandeelhouder van de onderneming. Zij hechten veel waarde aan de opinie van gemeenteraad en bewoners.

Probleem daarbij is ook dat de gemeente haar publieke invloed aanwendt binnen de samenwerking terwijl de GEM daarvoor feitelijk bij de gemeente moet zijn. Veel discussies worden binnen de GEM uitgevochten, in plaats van tussen de GEM en de gemeente.

Gemeenten laten zich in de Aandeelhoudervergadering (AVA) of Raad van Commissarissen veelal vertegenwoordigen door één of twee wethouder(s). Bij discussies in de AVA gebruikt een wethouder nogal eens het argument dat hij besluiten niet zou kunnen verantwoorden aan de gemeenteraad. Nog los van het feit of hij gehouden is dat (als aandeelhouder) te doen, zou hij in een dergelijke situatie als aandeelhouder moeten richten op het belang van de vennootschap.

De directie van een GEM moet dat soms accepteren. Als directeur heb je de taak partijen erop te wijzen als ze hun rol niet zuiver spelen, maar het zijn wel de commissarissen en aandeelhouders van de door jou geleide onderneming. Het risico bestaat dat het van kwaad tot erger wordt. Als één partij zich niet aan de afspraak houdt, doet de ander dat ook minder snel.

Als commissaris/aandeelhouder krijg je een voorstel van de directeur en die moet worden beoordeeld vanuit de optiek en het belang van de GEM. De doorsnee- wethouder en de doorsnee-ontwikkelaar komen echter niet zo ver.

In de besluitvorming zit daardoor altijd frictie. Als iets goed is voor de GEM is het niet goed voor de opstalexpliatie of de gemeente. Is iets goed voor de ontwikkelaar, dan is dat veelal niet gunstig voor de gemeente en vice versa. Daardoor vertoont iedere aandeelhouder strategisch gedrag dat ingegeven wordt door zijn eigen (deel)belang. Hierdoor is er geen sprake meer van een efficiënt planproces, maar wordt het een onderhandelingstafel.

De culturen van publieke en private partijen passen onvoldoende bij elkaar.

Publieke en private partijen verschillen qua drijfveren, doelen, belangen, cultuur en werkwijze te veel van elkaar om binnen een gezamenlijke onderneming goed te kunnen samenwerken. Als ze op afstand staan van elkaar en iedereen zijn eigen taak uitvoert, verloopt de samenwerking het beste.

Het ontbreekt blijkbaar aan een aantal sociologische aspecten, die in de literatuur worden gezien als voorwaardelijk voor een gezonde samenwerking (Bult-Spiering & Dewulf 2005).

Joint venture als samenwerkingsvorm is minder efficiënt dan wanneer één van de partijen het zelf zou doen.

Een directeur van de joint venture wordt vaak geconfronteerd met het feit dat de aandeelhouders alles willen zien en over alles willen meebeslissen. Of een directeur binnen gestelde kaders de ruimte heeft zelf te beslissen of dat er voor ieder besluit een memo moet worden geschreven, waarop vervolgens formele besluitvorming moet plaatsvinden, heeft grote invloed op de efficiency van het proces.

Een externe projectorganisatie (CV/BV) kost meer geld en tevens worden alle kosten zichtbaar. Men moet accepteren dat een joint venture geld kost.

Bij gemeenten wordt één keer per jaar de grondexploitatie herzien. Bij samenwerkingen (publiek-privaat maar ook privaat-privaat) volstaat dat niet. Daar worden kwartaal- of halfjaarlijkse rapportages met uitgebreide toelichting gevraagd en dat zorgt voor veel extra werk.

Door de complexere besluitvormingsprocessen kun je stellen dat een joint venture minder efficiënt is dan een samenwerkingsvorm waarbij hetzij de gemeente, hetzij de private partij het helemaal zelf zou doen.

Bouwclaim-model is voor de (meeste) private partijen het meest efficiënte model.

Vrijwel alle ontwikkelaars zouden de gronden inleveren als ze dit kunnen tegen de boekwaarde inclusief rentekosten onder verkrijging van een bouwclaim tegen een redelijke grondwaarde (bouwclaim-model). Het gaat de meeste ontwikkelaars ook niet zozeer om de grondexploitatie, maar om het ontwikkelen en bouwen van de woningen.

Traditionele model is voor de gemeente het meest efficiënte model.

Voor de gemeente is het traditionele model het meest efficiënt. Bij het bouwclaim-model heeft de gemeente er (ten opzichte van traditionele model) namelijk een aanvullend probleem bij en dat is dat ze over van alles met de private partij(en) moeten overleggen. Daarbij moet wel worden gezegd dat inbreng van de marktpartijen via overleg en discussie de (markt-, ruimtelijke en financiële) kwaliteit van de (stedenbouwkundige) plannen verbetert. Maar voor de gemeente is het een complex proces dan in geval van het traditionele model, want dan bepaalt en doet de gemeente alles zelf.

“Gemeenten realiseerden vroeger hele woonwijken zonder formele goedkeuring op de bestekken. Voor een gemeente betekent de scheiding tussen publiek en privaat (een joint venture of concessie) veel meer werk. Het is formeler, meer juridisch en je moet het controleren”.

Eindconclusie: voor complexe gebiedsontwikkeling is de joint venture als samenwerking tussen publiek en privaat de beste van de slechten. Echter.....

- het bouwclaim-model wordt ook als goed werkbaar gekwalificeerd, mits de gemeente een redelijke grondprijs betaalt en er sprake is van een redelijke mate van inspraak. Grote voordeel is dat iedereen zijn (eigen) ding doet. Doet waar hij/zij goed in is. Je hebt een onderhandelingsfase om te komen tot het stedenbouwkundig plan, kan iedereen zijn knopen tellen en zijn taken verrichten.
- pas gezamenlijk doen als dat echt nodig is. *“Een gemeentelijke grondexploitatie als de gemeente daar goed in is, geeft in ieder geval heel wat minder ruis op de lijn”.*

Ik trek daaruit zelf de conclusie: “Doe niet met een ander wat je zelf kunt doen, en als je het echt niet zelf kan doen (publiek of privaat), doe het dan in een joint venture”.

4.6 Praktijkervaringen met het concessiemodel

Door middel van een interview met dezelfde ervaringsdeskundige is tevens nagegaan wat de ervaringen met het concessiemodel in de praktijk zijn.

De gerapporteerde ervaringen met het concessiemodel zijn vrij negatief.

Gemeente heeft geen financieel belang meer (bij het project).

Dat de gemeente geen financieel belang meer heeft, wordt als een groot probleem van de concessie ervaren. Dat beïnvloedt de toewijding van de gemeente, maar bepaalt ook haar houding tegenover de private partij (die wel financieel stuurt). *“Als de gemeente geen direct belang heeft wordt het een heel stuk moeilijker. Dan is ook alles een probleem. Geen enkel contract is namelijk volledig”.*

Private partij krijgt wel de verantwoordelijkheid, maar niet de bevoegdheden.

De marktpartij moet het in principe allemaal doen, maar tegelijkertijd wil de gemeente wel alles bepalen. Argument voor een gemeente om te kiezen voor een concessie is vaak het overdragen van de risico's, terwijl ze de zeggenschap over het product (de woningen, het openbare gebied) gewoon wil behouden.

De private partij is erg afhankelijk van de medewerkingbereidheid van de ambtenaren die goedkeuringen moeten verstrekken.

Op niveau van directies, wethouders en hoofden van afdelingen gaat de samenwerking veelal wel goed. Ambtenaren kennen echter vaak het contract niet of hebben er geen boodschap aan. De ambtelijke afdelingen binnen de gemeente hebben ook hun eigen deelbelangen en vertonen de neiging om van de private partij een grotere prestatie te verlangen dan ze zelf ooit voor elkaar zouden kunnen krijgen.

Wat ook vaak voorkomt, is dat de afdeling Beheer pas in een laat stadium (besteksfase) meekijkt en de kans bestaat dat, omdat zij het gerealiseerde werk in beheer moeten overnemen, een ontwerp in dat (late) stadium alsnog wordt afgekeurd.

De private partij heeft de ambtenaren daarentegen wel gedurende het gehele proces nodig en dan is het heel lastig hen aan (de contractuele) afspraken te houden als ze dat niet willen. Dat zorgt voor onzekerheden en risico's die voor de private partij niet meer te sturen zijn.

Kennis, kunde en competenties van de verantwoordelijk projectleider van de gemeente zijn daarin zeer belangrijke factoren. Een goede projectleider onderkent deze situatie en kan, mits voorzien van het benodigde mandaat, zorgdragen voor een soepeler proces.

Gemeente (wethouder) blijft politiek verantwoordelijk.

De wethouder (zeker in wat kleinere gemeentes) wordt, ook bij een concessie, nog altijd door de bewoners aangesproken. Al is een ontwerp door de gemeente goedgekeurd, kunnen klachten van bewoners leiden tot het verzoek van de politiek het ontwerp aan te passen. Dan is het de vraag of de private partij die wethouder laat zakken.

Private en publieke partijen zoeken nog naar hun nieuwe rol bij een concessie.

Private partijen doen van oudsher hun best het de gemeente naar de zin te maken. Maar de afgelopen 20 jaar zijn er marktpartijen die grondposities hebben, waarmee de gemeenten wel móeten samenwerken.

De gemeenten zien zich geconfronteerd met een ontwikkelaar die minder aardig is en die zich kritisch opstelt tegenover de eisen die de gemeente stelt. Private partijen zijn zich harder gaan opstellen en dat was de gemeente niet gewend.

Concessie of traditionele model efficiënter dan joint venture.

Een concessie kan efficiënter zijn dan het traditionele model. *“Als een private partij het helemaal zelf mag doen kost het echt 10% minder (dan traditioneel). Echter als de overeenkomst is gesloten en de private partij het daarna moet doen zoals de gemeente het wil, kost het geen 10% minder, maar een stuk meer”.*

Als een gemeente het zelf doet, is ze met het bespreken van stukken met vijf minuten klaar. Een goedkeuring wordt bevestigd met een informeel bericht. Bij een concessie, waarbij de ontwikkelaar tekeningen door een extern adviesbureau laat opstellen en ter goedkeuring voorlegt aan de gemeente, gaat daar veel meer tijd inzitten.

Marktpartijen kunnen het niet efficiënter doen dan een gemeente die zijn zaken goed voor elkaar heeft. Tenzij het een gemeente is die bereid is de sturing uit handen te geven.

Dit heeft ook wel met de schaalgrootte te maken. Bij kleine plannen (tot 50 woningen) vraagt de gemeente in een concessiecontract ook veelal om een waterhuishoudingplan, stedenbouwkundig plan, inrichtingsplan, etc. ter goedkeuring voor te leggen. Als de private partij daarvoor adviseurs moet inschakelen is dat niet goedkoper / efficiënter dan wanneer een gemeente dat zelf doet. Ook hier geldt: concessie is efficiënter mits de gemeente bereid is de sturing uit handen te geven.

Uit bovenstaande valt op te maken dat het concessiemodel het meest efficiënt is, zolang de gemeente maar bereid is de (directe) sturing gedurende het planontwikkeling- en realisatieproces uit handen te geven (door vooraf gedegen kaders te stellen). In de huidige praktijk blijkt echter dat het concessie-model veelal onvoldoende werkt (of zelfs veel inefficiënter blijkt te zijn) als gevolg van het niet loslaten door de publieke partij.

5. Empirisch (veld) onderzoek

Het empirisch onderzoek beoogt een antwoord te vinden op de hoofdvraag:

Hoe heeft het concessiemodel reeds toepassing gevonden in de Nederlandse situatie en wat zijn daarbij de ervaringen van de betrokken publieke en private partijen? Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken en welke verbetervoorstellen zijn er te doen voor de toepassing van het concessiemodel in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling?

5.1 Casusselectie

Er is actief gezocht naar recente projecten waarbij de samenwerking is gebaseerd op de concessie. Uit de daaruit voortgekomen 'longlist' heeft een selectie plaatsgevonden op basis van de volgende selectiecriteria:

- Definitie: voldoen aan definitie concessie uit paragraaf 2.6
- Type gebied: zowel uitleggebieden als (binnen)stedelijke gebieden
- Type opgave: zowel herstructurering als nieuwbouw
- Programma: zowel mixed-use als woningbouw ontwikkelingen
- Status/fase: ontwikkelingsfase, deelgebieden al gerealiseerd
- Partijen: zowel gemeenten als projectontwikkelaars (evt. woningcorporaties)
- Pragmatiek: toegang tot case documenten en betrokken partijen
- Ervaring/succes: zowel projecten met positieve en negatieve ervaring/succes

De casusselectie heeft geleid tot de volgende shortlist:

1. Maassluis, Het Balkon (uitleggebied; woningbouw, school, enkele voorzieningen; fase: ontwikkeling en realisatie in vier deelplannen; publiek: gemeente Maassluis, privaat: Bouwfonds Ontwikkeling en Maasdelta Groep (samen in Ontwikkelingscombinatie Balkon Maassluis CV).
2. Den Haag Ypenburg, deelplan 20 (uitleggebied; woningbouw; fase: ontwikkeling; publiek: gemeente Den Haag, privaat: ING Real Estate).
3. Utrecht De Woerd (uitleggebied; woningbouw; fase: realisatie in twee deelplannen; publiek: gemeente Utrecht, privaat: Bouwfonds Ontwikkeling en Fortis ASR).
4. Tilburg Koolhoven (uitleggebied; woningbouw; fase: realisatie; publiek: gemeente Tilburg, privaat: Bouwfonds Ontwikkeling).
5. Tilburg Stappegoor (herstructurering; sportvoorzieningen en woningbouw; fase: ontwikkeling en realisatie; publiek: gemeente Tilburg, privaat: Bouwfonds Ontwikkeling, Synchron en Crapts Projectontwikkelingsmaatschappij).
6. Tilburg Wagnerplein (herstructurering; winkelcentrum en woningen; fase: ontwikkeling; publiek: gemeente Tilburg, privaat: Bouwfonds Ontwikkeling).

5.2 Analyse kader: het tot stand komen en functioneren van samenwerkingen

Om de motieven en beoogde doelen van de samenwerking tussen publieke en private partijen te analyseren en de samenwerking daarop te toetsen is gebruik gemaakt van de door Bult-Spiering en Dewulf (2005) beschreven basisverbanden met betrekking tot het tot stand komen en het functioneren van samenwerkingen:

- Economische aspecten bij tot stand komen samenwerking
Dit aspect heeft betrekking op schaarste aan middelen en de mogelijkheid tot ruil tussen de publieke en private samenwerkingspartners. Voorwaarde voor de ruil van middelen tussen de actoren, met elk hun eigen doelen en belangen, is dat er sprake is van afhankelijkheid en hun middelen, kwaliteiten en activiteiten complementair zijn. De samenwerking kan daardoor voor beide partijen meerwaarde opleveren.
- Sociologische aspecten bij tot stand komen samenwerking
Of de wederzijdse afhankelijkheid en potentiële meerwaarde leidt tot samenwerking hangt af van vijf sociologische factoren:
 - het bewustzijn van de afhankelijkheid en de bereidheid tot samenwerken;
 - de erkenning van elkaars recht actief te zijn op een bepaald werkterrein;

- het hebben van positieve verwachtingen en een positieve perceptie van elkaars uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng, competentie en betrouwbaarheid;
 - het hebben van positieve verwachtingen en een positieve perceptie van de effecten van de samenwerking op het eigen imago en het beschikken over het vermogen tot samenwerking;
 - overeenkomstige cultuur, werkwijze, expertiseniveau en gedeelde waarden en normen.
- Economische aspecten bij het functioneren van de samenwerking
De economische aspecten hebben betrekking op het vastgestelde (economische) doel (welk maatschappelijk probleem wordt opgelost), de structuur van de projectorganisatie en de gekozen contractvorm.
 - Sociologische aspecten bij het functioneren van de samenwerking
De sociologische aspecten hebben betrekking op het functioneren van de samenwerking zelf, het gedrag van de actoren ten opzichte van elkaar. Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de mate waarin de volgende sociologische aspecten binnen de samenwerking aanwezig zijn:
 - commitment: openheid, teamgeest en sociaal-emotionele binding;
 - vertrouwen;
 - acceptatie en respect;
 - flexibiliteit;
 - volharding; bij problemen gezamenlijk zoeken naar oplossingen;

De interviews hadden een open karakter waarbij een 'topics-list', gebaseerd op bovenstaande aspecten werd aangehouden als leidraad. Deze 'topics-list' is als bijlage bijgevoegd.

✓ *Bij de beschrijving van de ervaringen van de publieke en private partijen met het concessiemodel zijn tussentijdse bevindingen opgenomen en zijn herkenbaar aan een 'vinkje' en een cursieve blauwe tekst.*

6. Casus 1: Maassluis, Het Balkon

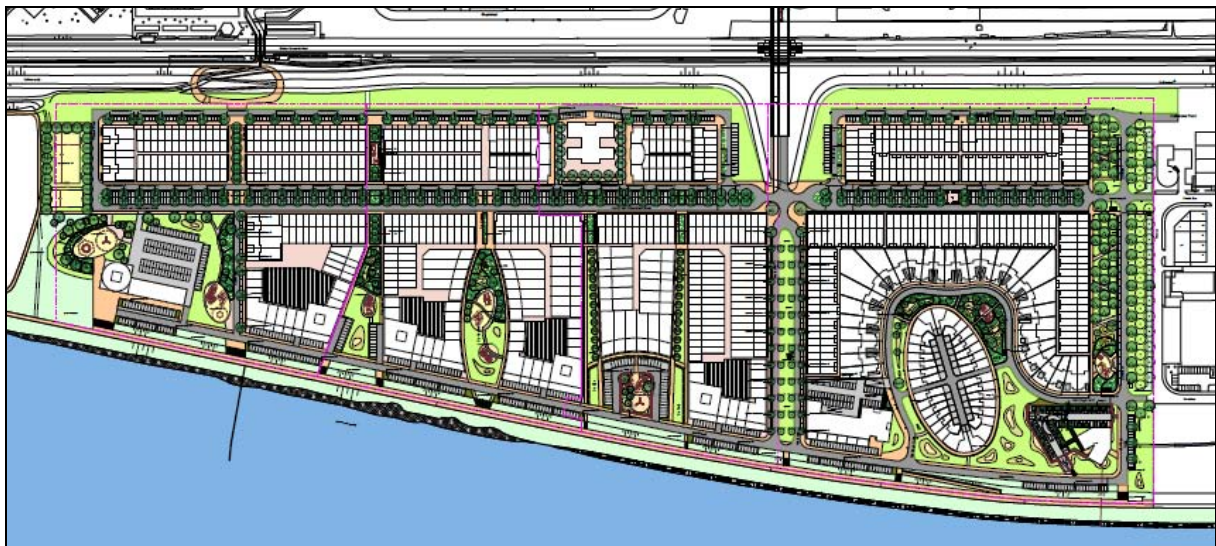
Het plangebied Balkon is gelegen in Maassluis en grenst aan de zuidzijde aan de Nieuwe Waterweg, aan de westzijde aan het buitendijks gelegen recreatiegebied het Sterrenbos, aan de noordzijde aan de spoorlijn Rotterdam-Hoek van Holland / de Delflandse dijk en aan de oostzijde aan het bedrijventerrein "Nieuwe Waterweg I". De totale oppervlakte bedraagt ca. 22 ha.

6.1 Het plan

Aan de basis van het project ligt een stedenbouwkundig plan van architect en stedenbouwkundige Ashok Bhalotra van Kuiper Compagnons uit Rotterdam.

Het te realiseren programma bestaat uit 484 eengezinswoningen, 522 appartementen, een tandartspraktijk, kleine voorzieningen en een school.

De locatie zal in vier fasen gerealiseerd worden. Van fase 1 zijn alle grondgebonden woningen opgeleverd en is het openbare gebied woonrijp gemaakt. Fase 2 is bouwrijp. De verwachting is dat het plan eind 2016 volledig gerealiseerd zal zijn.



Figuur 5, Maassluis, Het Balkon, stedenbouwkundig plan (groenplan Hollandschap)

6.2 Beschrijving van de contractuele samenwerking

Halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw neemt de gemeente Maassluis het initiatief tot de ontwikkeling van de plangebieden 'Balkon' en 'Haven', bestaande uit woningbouw met bijkomende voorzieningen. Dit vindt plaats in het kader van het ROM project 'herstructurering Haven- en Rivierfront Maassluis'. 'Balkon' betreft een uitleglocatie in eigendom van de overheid, gelegen aan de Nieuwe Waterweg en 'Haven' is een binnen de stad gelegen stedelijke herstructurering in eigendom van private derden. Het idee is beide projecten financieel te koppelen waardoor het winstgevendende 'Balkon' bijdraagt aan het tekort van 'Haven'.

Intentieovereenkomst d.d. 6 november 1997

Op 6 november 1997 tekenen de gemeente Maassluis en drie marktpartijen Rabo Vastgoed BV (later Bouwfonds Ontwikkeling BV), Maasstede Woning Ontwikkeling I B.V. en de Woning Stichting Maassluis (later Stichting Maasdelta Groep) een intentieovereenkomst betreffende de ontwikkeling van de plannen Balkon en Haven.

Partijen wensen in nauwe samenwerking onderzoek te doen naar de mogelijkheden om te komen tot ontwikkeling en realisatie van de twee plangebieden. Partijen spreken de intentie uit om bij gebleken haalbaarheid te komen tot een samenwerkingsovereenkomst.

Als doel van de intentieovereenkomst wordt o.m. vermeld het 'gezamenlijk onderzoeken of en onder welke voorwaarden een samenwerking kan worden aangegaan door partijen, gericht op het ontwikkelen en realiseren (van bebouwing en inrichting) van het plangebied en het gezamenlijk voeren van de grondexploitatie, alsmede te onderzoeken onder welke voorwaarden de private partijen in de gelegenheid worden gesteld om de ontwikkeling en realisatie van de door de gemeente beoogde bebouwing en inrichting van het plangebied over te gaan' (Bregman 2005). Daarbij wordt al vermeld dat de gemeente bereid is om in samenwerking met de private partijen de door de gemeente beoogde ontwikkeling en realisatie van het plangebied ter hand te nemen.

De private partijen worden verplicht met elkaar overleg te voeren 'teneinde voor de samenwerkingsfase een gezamenlijke rechtspersoon te vormen voor het voeren van de grondexploitatie. Indien de gemeente dat wenst zal, afhankelijk van nader onderzoek en overleg, de gemeente hierbij worden betrokken al dan niet als participant in deze rechtspersoon'. Met deze formulering wordt de keuze voor een samenwerkingsmodel nog tamelijk open gehouden (Bregman 2005).

De onderzoeken resulteren in de conclusie dat de ontwikkeling van de beide plangebieden realistisch is en op 5 februari 1999 wordt de samenwerkingsovereenkomst getekend.

Samenwerkingsovereenkomst d.d. 5 februari 1999

Als uitkomst van het onderzoek naar de gewenste samenwerkingsvorm geeft de gemeente aan in principe de voorkeur te geven aan een traditionele verdeling van taken. Dat wil zeggen de grondexploitatie door de gemeente en de vastgoedexploitatie door de private partijen.

Op partijen rust de verplichting om alle beschikbare kennis, ervaring en marktinzicht in te brengen en zich gezamenlijk in te spannen om de planontwikkeling voor het hele plangebied te realiseren. Op de gemeente rust de inspanningsverplichting om, rekening houdend met haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid, de noodzakelijke procedures w.o. het onteigeningsinstrument tijdig en voortvarend in gang te zetten (Bregman 2005).

Realiseringsovereenkomst d.d. 6 september 2001 (geaccordeerd door de gemeenteraad op 10 juli 2002)

De private partijen hebben zich inmiddels verenigd in Ontwikkelingscombinatie Balkon en Haven CV. Doel is het verder ontwikkelen en realiseren van de plannen 'Balkon' en 'Haven', waarbij wordt gesteld dat beide projecten een onlosmakelijk geheel vormen en aldus als één project worden gezien. Balkon bestaat dan uit 700 woningen en Haven uit 215 woningen.

De grondexploitatie van het totale plan geschiedt in beginsel voor rekening en risico van de gemeente. De vastgoedexploitatie geschiedt voor rekening en risico van de private partijen. In feite is hiermee de modelkeuze gemaakt: traditionele gemeentelijke grondexploitatie. De woorden 'in beginsel' duiden er echter op dat dit risico mogelijk ook nog (gedeeltelijk) voor rekening en risico van de CV kan komen (Bregman 2005).

Daarna loopt het echter anders dan verwacht. De gemeenteraad zet grote vraagtekens bij de bedachte ontsluiting van Balkon en de partijen kunnen het niet eens worden over het aantal te realiseren woningen en de exploitatie van de plannen. De combinatie van de beide projecten blijkt financieel (toch) niet haalbaar en politiek en inwoners verliezen het geloof in het project.

In 2002 is het project al aardig vastgelopen, terwijl er een enorme behoefte is aan woningen. Eind 2003 besluit het college niet langer uitvoering te geven aan het onderling overeengekomen stappenplan en dat zorgt weer voor consternatie bij de marktpartijen. De zaak dreigt verder vast te lopen, maar na een aantal gesprekken tussen de burgemeester en de directeur van Rabo Vastgoed besluiten partijen er samen uit te zullen komen zonder tussenkomst van de rechter (Maassluise Courant, 06-04-2005).

De gemeente is inmiddels eigenaar van het plangebied Balkon.

Protocol ontwikkeling plangebied Het Balkon te Maassluis (datum onbekend)

Partijen wensen nieuwe afspraken te maken over de ontwikkeling van Het Balkon. Daarbij overwegen partijen dat zij de samenwerking de komende maanden nader wensen vorm te geven in een samenwerkingsovereenkomst. Voorafgaand daaraan wensen partijen de bereikte overeenstemming

op hoofdlijnen over de samenwerking en de verdere ontwikkeling vast te leggen. Met de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst zullen alle voorgaande overeenkomsten komen te vervallen. Het protocol heeft uitsluitend betrekking op de ontwikkeling van Het Balkon, waaruit kan worden opgemaakt dat plangebied 'Haven' niet langer deel uitmaakt van de publiek-private samenwerking (Bregman 2005).

De intentie wordt uitgesproken tot nieuwe afspraken te komen, waarbij gestreefd wordt naar de oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon voor de grondexploitatie, waarbij zeggenschap en risico tussen gemeente en private partijen is verdeeld op basis van 50% - 50%. Partijen zullen gezamenlijk een programma van eisen (PVE) opstellen met dien verstande dat de gemeente een aantal belangrijke elementen hieruit (woningbouwprogramma, wijze van ontsluiting, parkeernorm, hoofdlijnen stedenbouwkundige visie) eenzijdig kan vaststellen. Na vaststelling van het PVE en ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst zal door partijen een stedenbouwkundig bureau geselecteerd worden voor de verdere uitwerking. Dit bureau dient een stedenbouwkundig plan op te stellen dat goedkeuring behoeft van de gemeente.

Partijen streven ernaar de samenwerkingsovereenkomst uiterlijk op een bepaalde datum te ondertekenen. Deze datum is niet gehaald (Bregman 2005).

Er is wel een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt en over het woningbouwprogramma is na lange onderhandelingen overeenstemming bereikt.

Koopovereenkomst Balkon d.d. 31 maart 2005

Op 31 maart 2005 is tussen de gemeente Maassluis en (nog steeds dezelfde) private partijen een koop- en exploitatieovereenkomst gesloten, waarin o.m. de verkoop van ca. 20 ha van het plangebied door de gemeente aan de private partijen is opgenomen.

De inspanningen van partijen zijn erop gericht om - met behoud van ieders verantwoordelijkheid - te komen tot ontwikkeling en realisatie van het plangebied tot een woningbouwlocatie met bijbehorende infrastructuur en voorzieningen van openbaar nut, en zoals vastgelegd in: Voorontwerp bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan en stedenbouwkundig plan zoals door de gemeente is vastgesteld.

Overeengekomen is dat de private partijen voor eigen rekening en risico het volledige plangebied Balkon ontwikkelen en realiseren.

Interessant is te constateren dat nadat in 1999 nog werd gedacht aan een traditionele rolverdeling en in 2001 al een beweging werd gemaakt richting een joint venture, dit laatste zelfs concreter vastgelegd in het Protocol, in de uiteindelijke overeenkomst in 2005 is gekozen voor het concessiemodel.

De risico's zijn echter niet geheel overgedragen aan de combinatie. De gemeente behoudt een zeker risico met betrekking tot de markt (afzet, koopsommen woningen en het programma) en de planontwikkeling:

- De door de combinatie aan de gemeente verschuldigde koopprijs bestaat namelijk uit een bij levering te betalen vast gedeelte en een variabel gedeelte dat afhankelijk is van het aantal uiteindelijk door de combinatie gerealiseerde woningen en de hoogte van de gerealiseerde VON-prijzen. Dat laatste zorgt, ondanks de transfer van risico's en zeggenschap, voor het gecommiteerd blijven van de gemeente aan een succesvolle ontwikkeling. Immers, verlaging van het totale aantal woningen dat uiteindelijk in het plangebied kan worden gerealiseerd zal leiden tot verlaging van het variabele gedeelte van de koopsom.
- Indien de CV de middeldure en dure woningen voor een hogere VON-prijs verkoopt dan vastgelegd in de overeenkomst, deelt de gemeente in de helft van de daaruit resulterende meeropbrengst.
- De combinatie zal pas gehouden zijn te starten met de bouw van woningen in een deelproject, indien een minimaal voorverkooppercentage is behaald.
- Indien de gemeente uit eigen beweging en onverplicht op basis van publiekrechtelijke besluitvorming het planologisch kader voor het plangebied of gedeelten daarvan wijzigt, dan zijn de daaruit eventueel voortvloeiende nadelige gevolgen voor de ontwikkeling en realisatie voor rekening en risico van de gemeente.

- Overeengekomen is dat meerkosten als gevolg van door de gemeente gewenste aanpassingen op de overeengekomen ruimtelijke kaders (bijv. hoger kwaliteitsniveau) voor rekening van de gemeente zullen komen.

De combinatie zal het plangebied ontwikkelen en realiseren overeenkomstig het door partijen gezamenlijk (in de voorafgaande fase) vervaardigde stedenbouwkundig plan. De door de gemeente gestelde kaders aan de ontwikkeling zijn zeer omvangrijk en gedetailleerd, maar grotendeels wel door partijen samen opgesteld.



Figuur 6, Maassluis Het Balkon, impressie fase 1 (www.hetbalkonvanmaassluis.nl)

Goedkeuring

De door de combinatie op basis van de gestelde kaders te vervaardigen ontwerpen, bestekken en tekeningen behoeven vooraf schriftelijke goedkeuring van de gemeente. De gemeente toetst aan de in de overeenkomst gestelde kaders en bij het niet goedkeuren zal de combinatie de ontwerpen aanpassen en opnieuw ter goedkeuring aanbieden.

Overdracht gerealiseerd openbaar gebied

Telkens wanneer de openbare voorzieningen in een fase gereed zijn en alle bouwactiviteiten afgerond zijn, en na goedkeuring en oplevering, zal de combinatie het gerealiseerde openbare gebied in eigendom aan de gemeente overdragen.

Werken door gemeente

De gemeente zal ten behoeve van de ontwikkeling van het plangebied voor haar rekening en risico buiten het plangebied enkele infrastructurele werken realiseren, waaronder de hoofdontsluiting van de nieuwe wijk middels een (toen nog) gelijkvloerse spoorwegovergang.

Flexibiliteit

Partijen stellen vast dat vanwege het veelzijdig karakter, de omvang en de lange duur van de beoogde ontwikkeling bij de uitvoering van de overeenkomst rekening moet worden gehouden met onvoorziene omstandigheden. Afsproken wordt dat indien zich wijzigingen voordoen die het evenwicht van de samenwerking in ernstige mate verstoren, dusdanig dat voor een van de partijen een onredelijk veel zwaardere of veel lichtere verplichting ontstaat dan was afgesproken, partijen met elkaar in overleg treden. Partijen zullen daarbij in redelijkheid onderhandelen over wijziging van de overeenkomst.

Nadien (2007) hebben op op verzoek van de gemeente twee wijzigingen op het stedenbouwkundig plan plaatsgevonden:

1. De wijkontsluiting diende (als gevolg van beleid en regelgeving) middels een tunnel in plaats van een gelijkvloerse kruising plaats te vinden. Dit houdt tevens een dijkverlegging (het plangebied in) in van de Delflandse dijk.
2. Het toevoegen van een school (ten koste van woningen) tussen fase 2 en 3.

Begin 2006 is Maasstede Woning Ontwikkeling I B.V. als participant teruggetreden.

Rabo Vastgoed BV en de Woning Stichting Maassluis hebben de onderlinge samenwerking gericht op het ontwikkelen en realiseren van het woningbouwprogramma en de openbare voorzieningen in het plangebied op 8 januari 2007 vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Er wordt door de private partijen geopereerd vanuit een gezamenlijke entiteit: Ontwikkelingscombinatie Balkon Maassluis CV.

6.3 Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking

Keuze voor het concessiemodel

De keuze voor samenwerkingsvorm is voor Het Balkon niet uitvoerig onderzocht, maar omdat dat bij eerdere projecten (Burgemeesterwijk en Koningshoek) binnen de gemeente dat al wel uitvoerig was gedaan (door een externe adviseur) is tot dezelfde keuze (van een concessie) gekomen. Echter, niet gebaseerd op eerdere ervaringen.

De marktpartijen hebben ook wel voorgesteld om de overeenkomst te gieten in een concessie.

- ✓ *De toepassing van concessiemodel is voor geen der partijen een bewust weloverwogen keuze geweest.*

Motieven

Bij de keuze voor het concessiemodel hebben hebben de volgende motieven ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: ja
- Beschikbaarheid middelen publieke partij: nee (al was gemeente volgens de private partij niet voornemens zwaar te voorinvesteren)
- Wegzetten risico door publieke partij ja
- Door private partij genomen initiatief: nee
- Gevolg van grondpositie: niet direct, maar doordat de overheid de grond in bezit had, had zij wel de keuze.

Tot stand komen samenwerking

Voor de marktpartijen was het een zogenaamde 'koude acquisitie' (geen grondpositie). Destijds zijn drie partijen (Rabo Vastgoed, Woning Stichting Maassluis en Maasstede Woning Ontwikkeling) op basis van gelijkwaardigheid gaan praten met de gemeente Maassluis. Daar is een intentie-overeenkomst uitgekomen. De drie (private) partijen hebben gezamenlijk een (eigen) stedenbouwkundig plan opgesteld.

De studies in gezamenlijkheid met marktpartijen hebben echter tot niets geleid. De grondexploitatie van het Balkon liet een vrij goed resultaat zien, dat oorspronkelijk bestemd was ter dekking van het tekort op plangebied Haven. Dat resultaat werd door de politiek echter op voorhand al bestemd voor diverse bovenplanse ingrepen, zoals een tunnel. Het geld werd daarmee feitelijk al uitgegeven, wat resulteerde in een negatief saldo op de grondexploitatie van de gemeente. Toen heeft de gemeente de samenwerking eigenlijk opgeblazen ('grote clash'). Er lagen wel contracten, maar de sfeer was niet goed meer, de gemeente wilde toen geen grondexploitatie meer voeren.

De gemeente heeft zich vervolgens binnen het gemeentehuis teruggetrokken en is met een nieuw stedenbouwkundig bureau gaan tekenen en rekenen aan het project. De gemeente nam nadrukkelijk weer even de traditionele rol op zich.

Tevens is het 'probleem Balkon' besproken tussen de burgemeester en de directeur van Rabo Vastgoed. Beiden stonden wat verder van het project af. De uitkomst van dat gesprek is niet bekend geworden, maar het resultaat was dat het vertrouwen was hersteld.

- ✓ *Sociologische aspecten zijn voor de totstandkoming van een samenwerking minstens zo belangrijk als de economische aspecten.*

In die periode zijn een aantal fundamentele keuzes gemaakt:

- gemeente wilde de investering voor het kopen van de grond niet maken
- gemeente wilde beslist een positief financieel resultaat hebben
- gemeente wilde geen grondexploitatie gaan voeren

Gemeente legde het plan en voorwaarden vervolgens voor aan de marktpartijen. Daar hebben marktpartijen uiteindelijk hun visie op gegeven, wat uiteindelijk tot de basis voor de overeenkomst heeft geleid.

Er was volop bereidheid bij beide partijen om te komen tot samenwerking. De randvoorwaarden zijn in een (transparant) proces in onderlinge samenwerking tot stand gekomen. Belangrijk wordt daarbij gevonden het aanduiden van een kwaliteitsniveau met referentiebeelden. Er was consensus over de kaders voordat de overeenkomst werd ondertekend.

- ✓ *Sociologische aspecten zoals vermeld in paragraaf 5.2 (Bult-Spiering en Dewulf (2005) hebben zeker een rol gespeeld bij de totstandkoming van de overeenkomst. Met name het bewust zijn van de eigen positie en de rolinvulling door beide partijen en dat van elkaar accepteren is nadrukkelijk door partijen als aanwezige succesvoorwaarde naar voren gebracht.*

Het niet hebben van een deskundige gemeentelijke tegenspeler is door de private partij als een groot gemis ervaren. Je moet partners worden omdat je allebei kwaliteit wilt leveren. De clash is mede ontstaan omdat de gemeente geen gelijkwaardige partner was.

6.4 Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking

Bereiken gestelde doelen

Op de financiële publieke doelen na (als gevolg van het realiseren van een tunnel en vertragingen) zijn partijen van mening dat de gestelde doelen (economisch, ruimtelijk en sociaal) worden gehaald.

- ✓ *Beide partijen zijn van mening dat de gestelde doelen zullen worden gehaald.*

Bijdrage concessiemodel aan het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen

Bij gemeente heerst de overtuiging dat het bereiken van de doelen door middel van het traditionele model het meest efficiënt is, maar dat dat in deze tijd niet meer kan. Er zijn tegenwoordig veel meer actoren en 'stakeholders', het proces is complexer geworden en we realiseren tegenwoordig ook een hoger kwaliteitsniveau.

Gemeente stelt minstens net zoveel tijd kwijt te zijn aan civieltechnische voorbereiding (toetsen van stukken) als wanneer ze de ontwikkeling traditioneel had gedaan.

Een concessie beoogt de risico's voor gemeente te beperken, maar dat heeft volgens de gemeente onvoldoende gewerkt. Er zijn meer risico's dan vooraf zijn te overzien en die zijn door de aard van de overeenkomst voor de gemeente minder beïnvloedbaar. Ook beleid wijzigt gedurende de looptijd van het project en daarop is in een concessie door de gemeente minder goed bij te sturen. Daarom beschouwt de gemeente het concessiemodel als minder effectief.

Ook de private partij is van mening dat het model in de voorliggende casus niet bijdraagt aan een efficiënt proces. Er gaat veel energie zitten in het goedkeuringsproces van de door de private partij geproduceerde stukken.

Optimalisaties die je als gemeente in een traditionele samenwerking zou kunnen overwegen komen nu (bij concessie) niet als vanzelfsprekend op tafel, omdat er geen gezamenlijke financiële doelen zijn. De belangen zijn gescheiden.

- ✓ *Bij gemeente heerst de overtuiging dat het bereiken van de doelen door middel van het traditionele model het meest efficiënt is. Argument is het bij het concessiemodel niet kunnen (bij)sturen op gewijzigde doelen (beleid, inzichten) en/of omstandigheden.*
- ✓ *Zowel de gemeente als de private partij zien in het 'stroeve' (private partij) en intensieve (gemeente) goedkeuringsproces van de door de private partij voorgelegde stukken reden om te concluderen dat het concessiemodel (hier) niet leidt tot het op efficiënte(re) wijze bereiken van de gestelde doelen.*
- ✓ *Door ontbreken van een financiële prikkel bij de gemeente komen optimalisaties waarop de gemeente invloed kan uitoefenen minder vanzelfsprekend tot stand.*



Figuur 7, Maassluis Het Balkon, fase 1 in aanbouw (www.hetbalkonvanmaassluis.nl)

Wijzigingen gedurende het proces

De overeenkomst voorziet in wijzigende omstandigheden.

Er hebben op verzoek van de gemeente na het sluiten van de overeenkomst twee wijzigingen op het stedenbouwkundig plan plaatsgevonden. De wijzigingen zijn verwerkt (dijk is verlegd en tunnel en school zijn in aanbouw) en er worden aanvullende afspraken in financiële zin gemaakt.

- ✓ *Wijzigingen zijn gedurende het proces opgetreden en daar zijn tussen partijen aanvullende afspraken over gemaakt.*

De private partij ziet het bijstellen van de afspraken niet als een probleem, als de (financiële) consequenties door veroorzaker maar sportief en professioneel worden aanvaard en het maar tijdig in het proces plaatsvindt en niet op 'uur U'.

Functioneren van de samenwerking

De samenwerking in sociologische zin wordt door beide partijen positief ervaren. Er wordt gesteld dat de noodzakelijke 'zachte kanten' van de samenwerking aanwezig zijn. "De overeenkomst biedt een handvat, maar de overtuiging dat er sprake is van een noodzakelijkheid krijg je pas voor het voetlicht als je elkaar spreekt. Het blijft mensenwerk".

Onderling vertrouwen wordt gezien als bepalend voor het functioneren van de samenwerking.

- ✓ *Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de basis die de overeenkomst biedt, maar met name door de mate waarin de sociologische aspecten van de samenwerking aanwezig zijn.*

De gekozen samenwerkingsvorm (concessie) draagt volgens de private partij echter niet bij aan het goed en efficiënt functioneren van de samenwerking. De private partij voelt zich in de procesgang belemmerd vanwege het goedkeuringsmonopolie van de gemeente. Het concessiemodel zet nadrukkelijk in op het scheiden van taken en verantwoordelijkheden, waardoor partijen eerder tegenover elkaar staan dan naast elkaar. Geconstateerd wordt dat de taken en verantwoordelijkheden wel zijn gedelegeerd aan de private partij, maar dat deze verantwoordelijkheden niet vergezeld gaan van de bijbehorende bevoegdheden. Door de machtspositie die de gemeente daarin heeft (goedkeuringsmonopolie), ontstaat een zekere stroefheid, een nadruk op wij – zij, in de samenwerking.

Het ambtelijke apparaat is vanuit hun ('luxe' contracts)positie en hun eigenbelang geneigd de ingediende stukken niet enkel te toetsen, maar deze stevig te beoordelen. Er is een principieel verschil tussen toetsen en beoordelen. Gemeenten kijken nu alleen naar kwaliteit en niet naar geld, want zij betalen toch niet.

- ✓ *De gekozen samenwerkingsvorm (concessie) draagt hier volgens de private partij niet bij aan het goed functioneren van de samenwerking. De concessie met goedkeuringsbevoegdheid (monopolie) van de publieke partij zorgt voor een scheve machtsverhouding en een nadruk op 'wij – zij' in de samenwerking.*
- ✓ *Het ambtelijke apparaat is bij een concessie geneigd de ingediende stukken stevig te beoordelen. Er is echter een principieel verschil tussen toetsen en beoordelen.*

Als je de hoeveelheid overlegmomenten ziet bij concessieprojecten, kun je niet ontkennen dat het hier een samenwerking tussen publiek en privaat betreft, waarbij het risico dan wel volledig bij de private partij ligt. Ondanks scheiding van verantwoordelijkheden zie je dat de intensieve overlegstructuur tussen publiek en privaat ook in Het Balkon blijft bestaan.

Publieke partijen willen de sturing hier niet uit handen geven. De gemeente heeft hiervoor in het interview de volgende argumenten aangedragen.

- In het openbaar gebied ligt het belang van de gemeente. De gemeente toetst op functionele eisen en dat blijkt volgens de gemeente lastig vooraf te formuleren.
 - De keuzes die bepalend zijn voor de uiteindelijke kwaliteit worden in de ontwerfase gemaakt.
 - Wat eenmaal onder de grond zit (riolering, wegfundering), haal je er niet snel meer uit. Dus is vooraf toetsen de aangewezen manier.
 - Al is het feitelijk de verantwoordelijkheid en het risico van de marktpartij, de angst bestaat dat je bij constatering van fouten achteraf mogelijk belandt in een eindeloos traject om de geconstateerde problemen op te lossen.
 - Ook tijdens de realisatie worden keuzes gemaakt. De gemeente wil graag bij die keuzes betrokken zijn (via opzichter) in plaats van achteraf te moeten constateren.
 - Continuïteitsgedachte van de gemeente: voor de gemeente houdt het project niet op bij de oplevering. En uitgerekend in de fase waarin de grootste investeringen plaatsvinden, wil je invloed kunnen uitoefenen.
 - Fouten in het ontwerp en de uitvoering zorgen voor problemen in de toekomst en die liggen dan weer bij de gemeente. Je kunt de private partij achteraf daarop aanspreken, maar liever vooraf. Je ziet een verschil in beleving tussen een adviesbureau dat je inhuurt en een afdeling die straks ook verantwoordelijk is voor het beheer. Een externe partij heeft minder belang bij de beheerfase.
 - Sturingsdrang is logisch vanuit het publieke takenpakket van de gemeente en haar continue verantwoordelijkheid.
- ✓ *Ondanks het concessiemodel zie je dat de intensieve overlegstructuur tussen publiek en privaat blijft bestaan. De Rijnlandse cultuur zit blijkbaar diep in onze genen.*

- ✓ *Ondanks de concessieovereenkomst wil de gemeente de sturing bij Het Balkon niet uit handen geven. Gemeente voelt zich integraal verantwoordelijk voor het totaal. Dat is ook de reden dat zij zich zeer betrokken opstelt bij het ontwikkelingsproces. Wellicht is een reden dat naarmate het eindproduct minder goed op voorhand te definiëren is (complex is), het opdrachtgeverschap minder goed uit handen te geven is. De aard van de opdrachtgever en het belang dat hij hecht aan het uiteindelijke product speelt daarbij ook een rol (bij een complex product en een groot belang zit je als eigenaar en eindgebruiker het liefst zo dicht mogelijk op het ontwerp- en productieproces).*

De private partij schakelt externe adviesbureaus in die de plannen, bestekken en tekeningen maken. Bij de adviseurs bestaat de neiging om te luisteren naar de wensen van de gemeente, want dat zijn ze traditioneel ook zo gewend. Het besef van de contractuele verhoudingen verdwijnt daardoor wel eens naar de achtergrond.

- ✓ *De gemeente en de (civieltechnisch) adviseurs hebben geen contractuele relatie, waardoor de gemeente zich vrij onafhankelijk van de adviseurs kan opstellen. De adviseur is (voor de goedkeuring van zijn stukken) echter wel direct afhankelijk van de gemeente. Er kan daardoor een verstoorde relatie ontstaan.*

Wat voor externe adviseurs geldt, geldt ook voor ambtelijke vakafdelingen. Als de wethouder of afdelingshoofd niet helder doorgeeft dat ze hier te maken hebben met een andere manier van werken in een ander samenwerkingsmodel, dan krijg je onduidelijke situaties en fricties op de werkvloer.



Figuur 8, Maassluis Het Balkon, impressie fase 1 (www.hetbalkonvanmaassluis.nl)

6.5 Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm

Zouden partijen, met de kennis van nu, opnieuw kiezen voor het concessiemodel?

De gemeente zou niet (meer) kiezen voor het concessiemodel om eerder genoemde redenen (termijn waarbinnen aanpassingen te verwachten is te lang; geen flexibiliteit in aanpassingen). “Onze maatschappelijke ontwikkeling gaat zo snel, dat kun je niet vatten in een overeenkomst met en doorlooptijd van 10 jaar. De joint venture wordt door gemeente als een wenselijkere samenwerkingsvorm gezien. Het besef dat partijen het samen moeten doen, er samen uit moeten komen en de gezamenlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid staat daar voorop, in plaats van scheiden van belangen, taken en verantwoordelijkheden”.

De gemeente wordt bij problemen met de openbare ruimte door bewoners toch aangesproken op publieke verantwoordelijkheid (openbare verlichting, verhardingen). De integrale verantwoordelijkheid blijft ondanks de concessie bij de gemeente liggen. De mogelijkheden tot ingrijpen zijn door de concessieovereenkomst voor de gemeente wel meer beperkt.

De gemeente stelt altijd de verantwoordelijkheid voor haar publieke taken te voelen en te houden. Zij zal het belang van de burger behartigen en altijd kijken wat zij zelf kan ondernemen en daarin voorziet de concessieovereenkomst niet. Lastig is daarbij ook de communicatie met de bewoners. Bij het traditionele model kun je daarin als gemeente meer sturen.

- ✓ *De gemeente zou op basis van haar ervaringen bij dit project niet (meer) kiezen voor het concessiemodel, omdat de complexiteit van het project (looptijd, wijzigingen) en het belang dat de gemeente heeft in het eindproduct te groot wordt gevonden om het project in een concessie onder te brengen bij een private partij.*
- ✓ *Gemeente wordt door bewoners ondanks de concessieafspraken toch aangesproken op haar publieke verantwoordelijkheid, terwijl de mogelijkheden tot ingrijpen beperkter zijn.*

De private partij zou wel weer kiezen voor het concessiemodel. Zij staat nog steeds positief tegenover het concessiemodel, maar stelt wel dat de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden beter met elkaar in balans moeten zijn.

Zij stelt dat als je begrijpt wat de consequenties zijn van een samenwerkingsmodel en duidelijkheid hebt over de beoogde ontwikkeling en als je weet hoe de risico's te beheersen, je in de afweging voor een samenwerkingsmodel verantwoord kunt besluiten tot een concessiemodel.

- ✓ *Private partij zou wel weer kiezen voor concessie. Van belang is wel een betere balans in verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het snappen van de implicaties van het model.*

Belangrijkste les(sen)

Gemeente stelt dat bij de keuze voor het samenwerkingsmodel onvoldoende is gekeken naar de consequenties en (resterende) risico's die aan de keuze voor een concessie zijn verbonden. In de afweging is onvoldoende aandacht geweest voor het feit dat de ontwikkeling maar een deel is van het gehele proces waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het is beter om vooraf goed na te denken over de rolinvulling van partijen en wat dat tot consequenties heeft voor de samenwerking.

Maar ook de private partij geeft de relevantie aan van het goed begrijpen van het proces. Daardoor zijn (proces)risico's beter in te schatten, waardoor je in staat bent adequater te reageren en je de risico's dus beter kunt beheersen.

Private partijen zouden meer moeten begrijpen wat lange termijn denken inhoudt, en dat is ook een maatschappelijke taak.

Er wijzigen altijd zaken gedurende het proces. Zeker in politiek gestuurde omgevingen is het wenselijk te kunnen bijsturen.

Factoren van invloed op de toepasbaarheid van het concessiemodel

Publieke partij geeft aan als relevante factoren die de toepasbaarheid van het concessiemodel bepalen:

- de financiële positie van de gemeente: minder financiële armslag maakt de afhankelijkheid van private partijen groter (minder keuzemogelijkheid);
- de beschikbaarheid, bereidheid en kennis en kunde van een private partij die concessieovereenkomst zou willen aangaan;
- bepalend is ook de mate waarin er publieke functies (openbaar gebied) worden gerealiseerd. Veel opstalontwikkeling is geschikter voor een concessie dan gebiedsontwikkeling met veel openbaar gebied (heeft relatie met belang van de gemeente);
- de mate waarin de samenwerkingsvorm het beste de gemeentelijke doelen dient.

Publieke partij vindt concessie met name geschikt voor minder complexe projecten.

Verwachtingen van partijen bij een concessie

De private partij geeft aan dat samenwerken op basis van een concessiemodel vraagt om gemeenteambtenaren met competenties om op een hoger abstractieniveau te denken en te toetsen. Het betekent minder mensen, maar met de competentie tot abstracter denken. Toetsen in plaats van beoordelen.

- ✓ *Samenwerken op basis van een concessiemodel vraagt om gemeenteambtenaren met competenties om op een hoger abstractieniveau te denken en te toetsen.*

Als een gemeentelijk projectmanager zich mede verantwoordelijk voelt voor een goed integraal plan, maar ook voor een constructief proces en een consistente en professionele houding van de gemeente, zichzelf boven de vakafdelingen stelt (met daarbij behorend mandaat de afdelingbelangen integraal af te wegen en indien nodig te 'overrulen'), leidt dat tot een goed integraal plan en zorgt dat voor een soepel verlopend proces.

- ✓ *De gemeente draagt bij aan een constructief proces en een consistente en professionele houding van de gemeente door het aanstellen van één gemeentelijk projectmanager, die boven de ambtelijke vakafdelingen staat met het daarbij behorende mandaat.*

7. Casus 2: Utrecht, De Woerd

De nieuwe woonwijk De Woerd ligt tussen de oude dorpskern van De Meern, het Leidsche Rijn Park en de wijk Langerak in. Het plangebied heeft een oppervlakte van circa 17 ha.

7.1 Het plan

Van oudsher was dit een gebied met fruitboomgaarden en weilanden. Het is een woongebied geworden met een kleinschalig karakter en individueel herkenbare huizen. De inrichting van het openbare gebied is zoveel mogelijk conform de wensen van de architecten Mulleners en Mulleners uitgevoerd. Dat vertaalt zich in een 'luxueuzer straatbeeld' en een meer homogene uitstraling dan in de meeste andere nieuwbouwwijken.

Het is een relatief klein plan. In het plangebied worden 450 eengezinswoningen (grondgebonden woningen) en 50 meergezinswoningen (appartementen, maisonnettes, beneden-/bovenwoningen) gerealiseerd.



Figuur 9, Utrecht De Woerd, impressie (www.dewoerddemeern.nl)

De private partij heeft niet bezuinigd op het openbare gebied, maar zelfs extra kwaliteit toegevoegd. De architectuur van de woningen en de inrichting van de openbare ruimte is zorgvuldig op elkaar afgestemd. Het project werd door de lezers van het Utrechts Nieuwsblad en de site van de Stichting Rietveldprijs in 2007 uitgeroepen tot mooiste nieuwbouwproject van dat jaar.

De locatie wordt vanaf 2005 in twee fasen gerealiseerd. Fase 1 is gereed en fase 2 zal naar verwachting eind 2009 zijn afgerond.

7.2 Beschrijving van de contractuele samenwerking

Tussen de gemeente Utrecht en een samenwerkingsverband tussen twee private partijen, Bouwfonds Fortis Vastgoedontwikkeling Leidsche Rijn VOF en Interkoop Properties B.V. (laatste twee private partijen hierna te noemen "de private partij") is op 4 april 2003 een exploitatieovereenkomst en een realisatieovereenkomst gesloten met als doel het ontwikkelen en realiseren van het plangebied 'De Woerd' door en voor rekening en risico van de private partij.

Het project bestaat uit het voorbereiden en realiseren van het bouw- en woonrijp maken van de locatie en de ontwikkeling en integrale realisatie van de woningen.

De private partij was bij aanvang van het project eigenaar c.q. had het recht op levering verkregen van de gronden waarop de ontwikkeling was voorzien. Voor deelplan De Woerd van het bestemmingsplan Leidsche Rijn heeft de private partij aan de gemeente een stedenbouwkundig plan aangeboden en de gemeente verzocht om medewerking te verlenen aan de exploitatie van het plangebied.

De gemeente heeft zich daartoe bereid verklaard onder daartoe (conform de gemeentelijke exploitatieverordening) te stellen voorwaarden en bepalingen. Op basis van de gemeentelijke randvoorwaarden hebben partijen vervolgens afspraken gemaakt over de planontwikkeling, het woningbouwprogramma, de kwaliteit, het parkeren etc.

Basis voor de planontwikkeling was het door de private partij opgestelde en door de gemeente goedgekeurde Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) De Woerd - Leidsche Rijn d.d. januari 2003.

Planontwikkeling

In opdracht van en voor rekening en risico van de private partij zullen het stedenbouwkundig plan, het inrichtingsplan, beplantingsplan en de woningontwerpen worden vervaardigd. Het stedenbouwkundig plan en het inrichtingsplan behoeven de goedkeuring van de gemeente.

Realisatie infrastructuur/bouw- en woonrijp maken

De private partij verbindt zich voor eigen rekening en risico alle openbare voorzieningen (wegen, bermen, groenstroken, speelvoorzieningen, plantsoenen, fietspaden, wandelpaden, waterpartijen, parkeerplaatsen, e.d.) te (doen) aanleggen, overeenkomstig het door exploitant op te stellen en door de gemeente goed te keuren inrichtingsplan en beplantingsplan én conform de vooraf door de gemeente gestelde eisen en normen.

Met betrekking tot de uitvoering van deze werkzaamheden geeft de gemeente feitelijk opdracht aan de private partij. Deze opdracht wordt tussen partijen opgevat als een afzonderlijke turn-key aannemingsovereenkomst ter uitvoering van deze overeenkomst, welke aannemingsovereenkomst wordt gesloten tegen een aanneemsom van € 1 exclusief BTW.

De aanbestedingsplicht met betrekking tot de realisatie van het bouw- en woonrijp maken is door de gemeente expliciet doorgelegd aan de private partij. Alle risico's en gevolgen met betrekking tot de aanbesteding zijn voor rekening en risico van de private partij.

Beheer en onderhoud

De private partij is gehouden gedurende zes maanden na oplevering (12 maanden voor groenvoorzieningen) van iedere fase onderhoud te plegen en schade te herstellen aan de in die fase aangelegde infrastructuur. Na deze onderhoudsperiode zal de private partij het openbaar gebied aan de gemeente overdragen, waarna de gemeente het onderhoud van de private partij overneemt.

Overleg en voortgang

Partijen zullen met betrekking tot de te verrichten activiteiten, de planvorming en uitvoering tijdig overleg plegen. Partijen hebben een voortgangsschema opgesteld voor de planvorming en realisering van het gehele plangebied.

Prestatieafspraken gemeente

De private partij zal voor eigen rekening een (voor)ontwerp bestemmingsplan (laten) opstellen. De gemeente heeft de verplichting tot het in procedure brengen van een (ontwerp)bestemmingsplan zodra dat tussen partijen is goedgekeurd, alsmede een inspanningsverplichting om te bevorderen dat het ontwerp-bestemmingsplan, inclusief eventuele tussentijds noodzakelijk geworden wijzigingen, op voortvarende wijze de daartoe geëigende procedure doorloopt en op de kortst haalbare termijn vigerend wordt.

De gemeente verplicht zich tevens in te spannen de bouwvergunningsprocedure zo spoedig mogelijk na indiening van de bouwaanvraag af te ronden en indien de bouwvergunning op basis van een vrijstellingsprocedure verleend zal worden, zal de gemeente deze procedure, met voortvarendheid en met inachtneming van de ter zake geldende wettelijke voorschriften voeren.

De gemeente zal zich bij een eventueel tekort op de realisatie van de sociale woningen inspannen ten behoeve van het project rijkssubsidies te verkrijgen zijn, welke ten doel hebben het tekort bij sociale huurwoningen te verlagen.

De gemeente is bereid haar publiekrechtelijke instrumentarium in te zetten.

Financiële afspraken vooraf tussen publiek en private partij

De private partij is wegens de door de gemeente gemaakte en nog te maken kosten een financiële bijdrage verschuldigd. Betaling van het volledige bedrag aan de gemeente vindt voorafgaand aan de planontwikkeling en realisatie door de private partij plaats.

Onvoorzienbare omstandigheden

Partijen erkennen dat een niet toerekenbare tekortkoming (overmacht) van invloed kan zijn op de ontwikkeling en realisatie van het plangebied en dat deze omstandigheden zich aan ieders kant kunnen voordoen. Partijen komen overeen dat indien zich onvoorzienbare omstandigheden voordoen, zij met elkaar in overleg zullen treden over de gevolgen daarvan voor de overeenkomst.

7.3 Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking

Keuze voor het concessiemodel

De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen bewust gemaakt, op voordracht van de private partij die de gronden in bezit had. De gemeente kon zich daar in vinden en de (liberale) wethouder heeft de doorslag gegeven voor de keuze van het concessiemodel.

Motieven

Het idee van een concessieovereenkomst lag al een tijd al op tafel bij Vleuten-De Meern. De gemeente kon, gezien de overzichtelijke plek en beperkte omvang, ermee instemmen dit plan op basis van een concessie te gaan realiseren.

Aan de keuze voor het concessiemodel hebben de volgende motieven ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: ja (bij Vleuten-De Meern; bij Utrecht speelde een rol dat zij handen vol hadden aan overige deelplannen)
- Beschikbaarheid publieke middelen: nee
- Wegzetten risico door publieke partij: ja.
- Initiatief genomen door private partij: ja.
- Gevolg van grondpositie: ja.
- Type opgave: ja

- Plus:
- Bereidheid private partij tot concessie ja
- Professionaliteit private partij ja, is voor gemeente voorwaarde
- Ervaring opdoen met het model. ja.

Tot stand komen samenwerking

Het project maakt deel uit van de bouwopgave van gemeente Vleuten-De Meern. Het plan ligt inmiddels binnen de grenzen van de gemeente Utrecht.

De private partij was, in overleg met de gemeente, initiatiefnemer voor dit plan. Er zijn destijds gezamenlijk drie stedenbouwkundige bureaus uitgenodigd om een presentatie te geven. Op basis daarvan is gezamenlijk één bureau geselecteerd voor het maken van een stedenbouwkundig plan. Er is bewust voor gekozen de gemeente daarin te betrekken.

Gemeente Vleuten-De Meern had eerst een bouwclaim in gedachten. De private partij heeft de gemeente echter het concessiemodel voorgesteld, vanwege het (op dat moment) ontbreken van een professioneel apparaat bij de gemeente en het volledig in eigendom hebben van de benodigde gronden door de private partij. De private partij heeft vervolgens een eerste opzet voor het plan laten maken. Dat strandde vanwege het niet voldoen aan de gemeentelijke eis van 40% sociale woningbouw. Het plan lag daarna één jaar in de ijskast.

In die periode komt Vleuten-De Meern onder de gemeente Utrecht te vallen en neemt Utrecht de rol van Vleuten-De Meern over.

De private partij neemt vervolgens het initiatief om het eerdere planvoorstel aan de wethouder van de gemeente Utrecht voor te leggen. Deze wethouder stemt in met het plan en met het voorstel de uitvoering in een concessie onder te brengen.

Aangevoerde redenen waren dat:

1. de gemeente het concessiemodel wel eens wilde toepassen;
2. er al vergaande planstudies en afspraken lagen die voorheen met de gemeente Vleuten-De Meern waren gemaakt;
3. de gemeente Utrecht haar handen vol had met de realisatie van andere deelgebieden binnen Vinex-locatie Leidsche Rijn.

Heldere afspraken en een gedegen Programma van Eisen waren echter nog niet aanwezig. De gemeente vond dat voor beide partijen een buitengewoon slechte situatie. Het contract is om die reden ook nooit getekend. Er is gezamenlijk gekeken tot hoever in het proces terug kon worden gegaan. *“Wat willen we opnieuw bekijken en welke condities stellen we gezamenlijk vast. En wat spreken we verder met elkaar af”*.

Uiteindelijk zijn alle plannen op tafel gelegd. Gezamenlijk is alles opnieuw doorgelopen. Het doel was om, gebruikmakend van het aanwezige materiaal, te komen tot het stedenbouwkundig Programma van Eisen en een beeldkwaliteitsplan.

De Woerd maakt onderdeel uit van Leidsche Rijn. Voor de gemeente was het zeer belangrijk dat De Woerd goed paste in de totale puzzel van Leidsche Rijn en goed aansloot op de omliggende infra-, wegen- en waterstructuur. Die afstemming was tot dusver nog niet aan de orde geweest.

Naast het ‘passen in de puzzel’ is de ‘Atlas Openbare Ruimte’ die de materialisatie van Leidsche Rijn voorschrijft, aan de private partij opgelegd. Daar mag van afgeweken worden, mits het ontwerp de beheertoets door alle beherende diensten doorstaat. Dat om te waarborgen dat het openbare gebied als het klaar ook beheerd wordt.

Dat heeft na enkele weken geresulteerd in een exploitatie- en realisatieovereenkomst.

Dit is in feite een klassiek onderhandelingsproces dat lijkt op de Engelse situatie, waarin ook stedenbouwkundige plannen steeds verder worden ontwikkeld op basis van consultatie van overheden. Het is een vorm van vertrouwen kweken.

- ✓ *Sociologische aspecten zijn voor de totstandkoming van een samenwerking zeer belangrijk.*

Er was bij partijen zeer zeker bereidheid tot samenwerken. Het proces om te komen tot de samenwerking verliep gedegen, professioneel en met een wederzijds vertrouwen.

7.4 Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking

Bereiken gestelde doelen

Het doel van de private partij was het ontwikkelen en realiseren van het plan. Het doel van de gemeente was de realisatie van een wijk met ca. 500 woningen en het zeker stellen van de afdracht voor bovenwijkse kosten. Beide doelen zijn gehaald.

- ✓ *Beide partijen stellen dat de gestelde doelen zijn behaald.*

Bijdrage concessiemodel aan het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen

Het hangt primair van de partijen zelf af. Het contract kan kloppen, maar als één van de partijen zich er niet aan houdt, functioneert het niet.

- ✓ *Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de mate waarin de sociologische aspecten van de samenwerking aanwezig zijn.*

Bij een concessie heb je door het onderbrengen van de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie bij één (private) partij geen gescheiden financiële belangen tussen die twee. Het voordeel daarbij is volgens de private partij dat zij meer vrijheid heeft in de planontwikkeling en er minder discussie plaatsvindt tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Wat de stedenbouwkundige bepaalt (grondexploitatie) is immers van grote invloed op de (private) vastgoedexploitatie.

De private partij: *“Wat je veel ziet, is dat de ontwikkelaar wordt uitgeknepen via de grondprijis. Bij een concessie is een sluitende grondexploitatie voldoende. Je kunt sturen op een integrale haalbaarheid en kwaliteit en daardoor heb je meer vrijheid en minder discussie tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Dat betekent veel minder negatieve energie. Stedenbouw stuurt veelal niet op marktkwaliteit en als je als ontwikkelaar de vrije hand hebt, kun je daar juist en maximaal op sturen. Dat wil niet zeggen dat dure stedenbouwkundige oplossingen niet mogelijk zijn, maar dan bepaal je het in ieder geval zelf”.*

Stedenbouw en architectuur zijn bij een concessie beter op elkaar af te stemmen.

De gemeente stelt met het bouwclaimmodel (en traditionele model) altijd problemen te hebben met de onvermijdelijke discussies tussen de planontwikkeling en de vastgoedontwikkeling. In De Woerd verliep dat proces volgens de gemeente buitengewoon soepel.

- ✓ *Voordeel van een concessie is dat één (de private) partij optimaal kan sturen op een integrale plankwaliteit en haalbaarheid. Daardoor is er meer vrijheid en minder discussie tussen de grondexploitatie en vastgoedexploitatie en dat komt de efficiëntie ten goede.*

Het loont ook voor de private partij om extra in de kwaliteit van de openbare ruimte te investeren.

- Het verbetert de samenhang tussen wonen en de openbare ruimte. Naast de woning is ook de kwaliteit van de directe omgeving erg belangrijk. Als de gemeente daarvoor verantwoordelijk is, kun je er als private partij in ieder geval niet op sturen. Als je weet dat je een belang hebt, doe je beter je best voor het openbaar gebied.
- Een gerealiseerde hoge kwaliteit van het openbaar gebied is een verkoopargument voor de volgende fase. Het loont dan om daarin te investeren. Een voorwaarde is wel dat je meerdere deelplannen moet hebben, wil je de investering kunnen terugverdienen. Dat argument gaat een stuk minder op bij een gescheiden grond- en vastgoedexploitatie.

- ✓ *Bij een concessie (met meerdere deelplannen) is het voor de private partij (commercieel) aantrekkelijk een hoge(re) kwaliteit openbare ruimte te realiseren. Dat komt de planinhoud (marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen) ten goede.*

Ook in de uitvoeringsfase ben je flexibeler in het oplossen van afstemmingsproblemen, want er is één partij verantwoordelijk (is veelal ook zelf de probleemveroorzaker). Bij een joint venture voelt niemand zich echt verantwoordelijk en kan een partij het makkelijker afschuiven.

De private partij is van mening dat het concessiemodel in de realisatie-fase bijdraagt aan een sneller proces. *“Je kan dingen parallel laten lopen”.* In de initiatief-fase gaat het om gezamenlijkheid, wennen aan elkaar, vertrouwen krijgen, onderhandelen. Daarop heeft het samenwerkingsmodel geen invloed.

- ✓ *De private partij is van mening dat het concessiemodel in de realisatie-fase bijdraagt aan een efficiënter en sneller proces.*

Het ambtelijk apparaat heeft geconcludeerd dat zij zelf buitengewoon tevreden was. Zij had er niet al te veel sores aan. De discussies die er waren gingen daadwerkelijk ergens over. *“Zonder wrijving geen glans”.*

Het totale team (publiek en privaat) dat direct bij de ontwikkeling betrokken was, omvatte slechts enkele personen. Bij vergelijkbare ontwikkelingen die niet met het concessiemodel worden gedaan heb je meer gemeentelijke mensen nodig en moet je er als gemeente meer tijd en energie in stoppen. *“Want daar doen we alles zelf: het bouwrijp maken, veel meer afstemming tussen het bouwrijp maken en de bouwlogistiek. Dat lag hier allemaal bij de private partij”.*

- ✓ *Het ambtelijk apparaat heeft geconcludeerd dat ze buitengewoon tevreden was. Voor de gemeente draagt bij dit project het concessiemodel bij aan het met zeer geringe (gemeentelijke) inspanning en dus op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen.*

Het is wel zo dat de bewoners toch bij de gemeente klagen als zij een probleem hebben, maar daar zijn afspraken over gemaakt. Als gemeente wil je die mensen helpen en ze niet doorverwijzen naar de private partij. De gemeente heeft een wijkbureau en informatiecentrum waar de bewoners geholpen worden. De gemeente fungeert als opvang voor de communicatie (oppakken klachtenstroom van bewoners) en speelt dit door aan private partij die vervolgens de feitelijke actie onderneemt. De gemeente wil haar reguliere rol niet van zich afschuiven.

- ✓ *Bewoners komen met klachten en vragen ook bij een concessiemodel toch aankloppen bij de gemeente.*



Figuur 10, Utrecht De Woerd, fase 1 in aanbouw

Wijzigingen gedurende het proces

De overeenkomst voorziet in wijzigende omstandigheden.

Na het vaststellen van het stedenbouwkundig plan zijn er geen (noemenswaardige) wijzigingen opgetreden.

Functioneren van de samenwerking

Het functioneren van de samenwerking wordt volgens de private partij met name bepaald door de kwaliteit en continuïteit van de bemensing.

De mensen, hun capaciteiten en competenties en de sociologische aspecten zijn zeer bepalend voor het functioneren van de samenwerking gebleken:

- commitment behouden van de gemeente is voor de private partij een leermoment, want in een nieuw project zal zij proberen de gemeente nog beter betrokken te houden;
- openheid wordt belangrijk gevonden. Het voorleggen van de grondexploitatie aan de gemeente zorgt voor meer begrip en draagt bij aan een discussie op inhoud, maar ook voor commitment zodra het tegenzit;
- transparantie schept vertrouwen. Extra winst maken als het meezit is prima, maar de private partij heeft liever dat ze kunnen praten over aanpassingen zodra het slecht gaat (lager risicoprofiel);
- personen, maar ook organisaties moeten aan elkaar wennen. Vertrouwen opbouwen kost tijd.

- ✓ *Het functioneren van de samenwerking wordt met name bepaald door de kwaliteit en continuïteit van bemensing, maar ook door de sociologische aspecten.*

Volgens de private partij wringt de samenwerking vaak als gevolg van de rol van de gemeente in het proces. De gemeente heeft een blokkademacht (welstand, goedkeuren stedenbouwkundig plan, inrichtingsplan, bestemmingsplan). De gemeente heeft dus alle troeven in handen; als de gemeente iets niet wil, gebeurt het niet. Ze onderkent haar rol bij de concessie niet en roept dat ze de regie moet houden. De kunst is dan om aan te geven wat de gewenste kwaliteit is, dat objectief te specificeren en te kwantificeren.

- ✓ *Samenwerking wringt vaak als gevolg van de goedkeuringsmacht en het monopolie met betrekking tot de RO-procedures van de gemeente. De gemeente heeft alle kaarten in handen; als de gemeente niet wil, gebeurt het niet.*

De gemeente beoordeelt het functioneren van de samenwerking als zeer goed.

Volgens de gemeente speelt met name de professionaliteit van beide partijen een rol. Dan kan er sprake zijn van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen. Er is zeker wat voor te zeggen om je teams zo samen te stellen dat er evenwicht ontstaat tussen de partijen.

- ✓ *Functioneren van de samenwerking wordt bepaald door professionaliteit, gelijkwaardigheid en vertrouwen.*
- ✓ *Functioneren wordt ook bepaald door de professionaliteit en vakkundigheid van de ingeschakelde adviseurs.*
- ✓ *Het model bepaalt (slechts) de samenwerkingsconstructie, maar echt bepalend voor het goed functioneren van de samenwerking is de interactie tussen de betrokken personen.*

7.5 Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm

Zouden partijen, met de kennis van nu, opnieuw kiezen voor het concessiemodel?

De private partij is in principe positief maar stelt wel een aantal voorwaarden. De locatie moet zich er voor lenen en je moet als private partij voldoende ruimte hebben om het plan te kunnen optimaliseren. "Als het plan te veel vastligt, kun je het geen concessie meer noemen (maar wordt het een opdrachtverstrekking)".

- ✓ *Private partij zou weer kiezen voor concessie. Van belang is wel dat private partijen het plan moeten kunnen optimaliseren. Dat maakt het leuk en dan is ze ook trots op haar plannen.*

Dat betekent ook wel dat de private partij (en de mensen) de bevoegdheden en het vertrouwen moeten krijgen.

- ✓ *Verantwoordelijkheid geven gaat niet zonder het daarbij behorende vertrouwen en bevoegdheden.*

De gemeente zou met de kennis van nu ook opnieuw kiezen voor het concessiemodel. "De Woerd leent zich prima voor een concessie".

De positieve ervaring met De Woerd is voor de gemeente reden om het concessiemodel op meer deelprojecten in Leidsche Rijn (waaronder Leidsche Rijn Centrum) toe te passen.

- ✓ *De publieke partij zou opnieuw kiezen voor het concessiemodel. Reden is dat De Woerd zich prima leent voor een concessie.*

Belangrijkste les(sen)

De samenwerkingsvorm vraagt om vertrouwen van de gemeente in de marktpartij. Het is volgens de private partij voor te stellen dat een gemeente niet met alle ontwikkelaars een concessieovereenkomst zou willen sluiten. Het vraagt om vertrouwen en financiële slagkracht.

- ✓ *Concessie vraagt om financiële slagkracht en het vertrouwen van de publieke partij in de private partij.*

Volgens de private partij zorgt een financieel belang in het eindresultaat voor de gemeente voor het gecommiteerd blijven van de gemeente, waardoor de belangen meer gelijkgeschakeld worden. Bij een concessie waarbij de gemeente geen enkele commitment heeft, staat ze veelal ook niet meer open voor gewenste optimalisaties of aanpassingen.

De private partij is voorstander van het opmaken van een vrij abstract contract, meer gericht op het vastleggen van de procesafspraken en minder op het vastleggen hoe het er precies uit moet gaan zien.

Volgens de private partij worden de problemen met het door de gemeente toetsen van ontwerpen veelal veroorzaakt door het te gedetailleerd toetsen in te vroeg stadium. Planontwikkeling gebeurt van grof naar fijn en daar moet je je als gemeente bewust van zijn. Dat vraagt om mensen die op een hoger abstractieniveau kunnen denken.

De gemeente heeft ondervonden dat publieke partijen andere drijfveren hebben dan private partijen.

Factoren van invloed op de toepasbaarheid van het concessiemodel

Voor de private partij is de mate van complexiteit bepalend, omdat complexiteit vraagt om flexibiliteit en dat is niet het sterkste punt van het concessiemodel. *“Ik denk dat je helder afgebakende gebieden moet hebben met een overzienbare looptijd. Concessie leent zich niet voor wijzigingen op de voorafgestelde kaders”*. Bij binnenstedelijke projecten gelooft de private partij er niet in. Onder meer het versnipperde eigendom maakt een dergelijk project complex.

Voor de gemeente is de sturingsvraag de belangrijkste factor. Of een concessie (voor de gemeente) toepasbaar is, wordt feitelijk bepaald door de vraag of ze de regie kan of wil blijven voeren op het publieke belang. Naarmate er beter vooraf kan worden gestuurd op de gemeentelijke doelen en belangen, hoe meer de opgave geschikt is voor het concessiemodel.

Dus is voor de gemeente bepalend:

- omvang en capaciteit van de gemeente. *“Een kleine gemeente zal eerder voor een concessie kiezen omdat ze zelf de kennis en kunde niet hebben en /of het risico niet aankunnen.”*;
- omvang van de opgave; deze mag niet te groot zijn;
- de looptijd mag niet te lang zijn, want dan bestaat er een grotere kans op wijzigende omstandigheden;
- de kans op wijzigende omstandigheden moet bij voorkeur zeer klein zijn;
- het al dan niet vereist zijn van bovenplanse regie op het grotere geheel. *“Als een project qua tijd en schaalgrootte past binnen het grotere framework kun je het in een concessie uitzetten”*;
- financieel-economische haalbaarheid: het project moet economisch haalbaar zijn.

De gemeente denkt dat een concessie bij een herstructurering van een bestaand gebied met een kleinere schaalgrootte ook kan werken. *“In de bestaande stad is het weliswaar complexer, maar het gaat ook vaker om gebouwontwikkeling en niet zozeer om gebiedsontwikkeling. Dan kun je kiezen voor het concessiemodel, omdat de verwevenheid van functies zo groot kan zijn dat je het wel in één hand moet stoppen. Leidsche Rijn Centrum lijkt misschien op het eerste gezicht heel complex, maar is feitelijk een heel dicht opeen gebouwd geheel, waarbij je vrij eenvoudig de randvoorwaarden voor de aansluiting op de omliggende hoofdstructuur kunt aangeven. Dat is goed te specificeren en daar kun je regie op voeren”*.

- ✓ *Complexiteit zelf is geen reden om het concessiemodel niet toe te passen, het kan ook juist een reden zijn om het wel te doen. Voorwaarde is dat het mogelijk moet zijn vooraf te kunnen sturen op de gemeentelijke doelen en belangen.*

8. Casus 3: Den Haag Ypenburg, Deelplan 20

De Buitenplaats Ypenburg is één van de Vinex-locaties in de regio Haaglanden. Een compleet nieuw stadsdeel aan de rand van de Haagse agglomeratie met ca. 12.000 woningen, een centrum, voorzieningen en bedrijven.

8.1 Het totale plan Ypenburg

Ten tijde van de planvorming bevond de locatie Ypenburg zich op het grondgebied van de gemeenten Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk. Om de locatie tot ontwikkeling te brengen is in 1993 het Samenwerkingsverband Ypenburg opgericht, een publiekrechtelijk rechtspersoon, waarin de drie genoemde gemeenten en Den Haag ieder voor een kwart deelnemen. Het daaronder ressorterende Projectbureau Ypenburg is verantwoordelijk voor de planontwikkeling en realisatie. De afspraken over het programma, het openbaar vervoer, de infrastructuur, de planning en de financiering zijn vastgelegd in het Vinex uitvoeringsconvenant dat is overeengekomen tussen het Rijk en het Stadsgewest Haaglanden. Het stedenbouwkundig Masterplan (gebaseerd op deze afspraken) is vertaald in een bestemmingsplan voor heel Ypenburg, dat de desbetreffende gemeenteraden in februari 1998 hebben vastgesteld.

Het stedenbouwkundig Masterplan is opgeknipt in deelplannen. Dertien van die deelplannen, met gemiddeld 600 woningen, zijn in het voorjaar van 1998 gelijktijdig in competitie aanbesteed. Voorafgaand aan de aanbesteding zijn door het Projectbureau Ypenburg voor vijf grote plangebieden of 'velden', die meerdere deelplannen omvatten, structuurschetsen en catalogi voor de openbare ruimte opgesteld. Deze documenten formuleerden de regels en aanwijzingen voor de stedenbouwkundige en architectonische uitwerking ten behoeve van de deelnemers aan de competitie. Tevens bevatte de prijsvraag een gedetailleerd voorgeschreven woningbouwprogramma van woningtypes en prijsklassen.

Per deelplan zijn vijf tot zes projectontwikkelaars uitgenodigd om een stedenbouwkundig en architectonisch ontwerp in te leveren, samen met een financieel bod op de grond. De geselecteerde projectontwikkelaar kreeg de verplichting opgelegd om het voorgeschreven bouwprogramma volgens een vastgesteld tijdschema te bouwen en tevens zorg te dragen voor de aanleg van de openbare ruimte (Venema et al 2000).

8.2 Totstandkoming publiek-private samenwerking totale plan Ypenburg

In het begin (1993 – 1996) studeerden de partijen nog op een publiek-private samenwerking in de vorm van een joint venture, waarvoor Rabo Vastgoed en Aegon (later Amvest) als partners waren geselecteerd.

Volgens direct betrokkenen was de belangrijkste reden om daarmee financiële knowhow in huis te halen en risico's te beperken zonder de regie uit handen te geven (Hof, van den 2006).

Twee jaren van onderhandelingen volgden om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst. De publieke en private partijen kwamen er niet goed uit en met name de private partijen besloten uiteindelijk in de zomer van 1996 om deze weg niet voort te zetten. Privaat nam afscheid van publiek. Er werd geconcludeerd dat samenwerking tussen publieke en private partijen alleen lukt als het een concreter project betreft. Ypenburg werd gezien als te omvangrijk en te gecompliceerd, niet als een project, maar als "een proces met onzekerheden en onbeheersbare factoren".

De publieke partijen namen het over. Burgemeester Schartman (oud-ondernemer) van de gemeente Nootdorp stelde nooit helemaal te hebben geloofd in de publiek-private samenwerking: "*Je loopt weliswaar geen risico, maar je maakt ook geen (minder) winst.*" (Venema et al 2000)

Peter Noordanus (destijds betrokken als wethouder RO Den Haag) zag dit als een omslag in het denken over publiek-private samenwerking. Omdat Ypenburg lucratief genoeg bleek, kon de overheid de ontwikkeling en exploitatie zelf organiseren zonder zelf (grote) risico's te lopen. De enige hindernis was de onderlinge bestuurlijke samenwerking (Venema et al 2000).

Veel private partijen gaven aan dat het meedingen naar een deelplan vraagt om een grote voor-investering. Door veel ontwikkelaars is de prijsvraag als te extreem ervaren (Venema et al 2000).

8.3 Deelplan 20, Ypenburg

Deelplan 20 ligt in de zuidoostelijke hoek tussen de autowegen A4 en A12 bij het Prins Clausplein. Het plan bestaat uit een gevarieerde woonomgeving waarin ruimte is voor een woontoren, een aantal lagere appartementengebouwen en grondgebonden woningen.



Figuur 11, Den Haag Ypenburg, deelplan 20, plankaart (ING RE)

8.4 Contractuele samenwerking Deelplan 20

Voor Deelplan 20 had de gemeente Den Haag een competitie uitgeschreven onder zes ontwikkelaars. De gemeente heeft ING Real Estate geselecteerd voor de ontwikkeling van dit deelplan. Het lag in de bedoeling dat partijen voor de zomer van 2007 de definitieve overeenkomst zouden tekenen, waarna de bouw in 2008 kon beginnen. Het is tot op heden echter nog niet tot ondertekening van de overeenkomst gekomen.

Omdat de overeenkomst van Deelplan 20 nog vertrouwelijk is en daarom niet vrijgegeven is, wordt hier volstaan met een beschrijving van de contractuele samenwerking van de overige deelplannen, waarmee de overeenkomst voor Deelplan 20 naar verwachting grote overeenkomst zal vertonen. De informatie is grotendeels ontleend aan J. van den Hof (2006).

De samenwerkingsconstructie is voor alle in 1998 aanbestede deelplannen identiek. In Ypenburg is er voorafgaand aan het sluiten van de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomsten (DORO) met de marktpartijen geen intentie- of samenwerkingsovereenkomst gesloten. Na de aanbestedingsprocedure hebben de winnende partijen zich verplicht tot uitvoering van het door henzelf opgestelde deelplan en zich gecommitteerd aan de vooraf opgelegde voorwaarden van de DORO.

De marktpartij stelt voor eigen rekening het voorlopig en definitief stedenbouwkundig ontwerp op. Datzelfde geldt ook voor het ontwerp van de woningen en de openbare ruimte. Alle plannen en ontwerpen, met uitzondering van het definitief ontwerp voor de woningen, worden ter goedkeuring aan het samenwerkingsverband Ypenburg voorgelegd. Vervolgens worden de woningen en de openbare ruimte voor eigen rekening en risico door de marktpartij gerealiseerd. De procedure voor goedkeuring en inspectie door de publieke partij schept vooral verplichtingen voor de marktpartij om, bij afkeuring, aan de bezwaren van de opdrachtgever tegemoet te komen.

Van invloed op het samenwerkingsproces is ook de realiseringsverplichting voor de marktpartijen. De deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst stelt dat de verplichting tot realisering van het deelplan onvoorwaardelijk is. Het is niet afhankelijk van bijvoorbeeld een minimum aantal te verkopen woningen. Alleen bij het "instorten" van de markt geldt een ontsnappingsclausule. Wanneer daarvan sprake is, vermeldt de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst echter niet. In de praktijk wordt overigens niet van de realiseringsplicht afgeweken maar worden mogelijkheden voor herontwikkeling binnen de randvoorwaarden van het deelplan geboden. Voor het niet of te laat opleveren van woningen zijn boeteclausules opgenomen.

8.5 Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking totale plan Ypenburg (uit literatuur)

Onderstaande ervaringen zijn grotendeels ontleend aan J. van den Hof (2006).

Marktpartijen geven aan dat de aanbestedingstermijn van drie maanden voor het ontwerpproces en een doorrekening van het financiële bod te kort is. Zij waren niet in staat om binnen die termijn hun aanbidding volledig op haalbaarheid te toetsen. Ook wordt gesteld dat de periode tussen aanbesteding en realisering van sommige plannen te lang was, zo'n 4 tot 5 jaar.

Vanwege de tijdsdruk is pas na gunning de haalbaarheid door de winnende marktpartijen nader onderzocht en na uitwerking van de plannen bleek er veelal geen sprake meer te zijn van financiële haalbaarheid. Plannen moesten volgens marktpartijen achteraf haalbaar worden gemaakt, terwijl er nauwelijks ruimte was voor onderhandeling. Ook het percentage sociale woningbouw en het daarop van toepassing zijnde programma van eisen bleek voor veel marktpartijen achteraf tot problemen te leiden (Hof, van den 2006).

De marktpartijen waren ook gewend om gaandeweg het ontwikkelingsproces te blijven onderhandelen over de voorwaarden. Zij zijn er ten onrechte vanuit gegaan dat er na de aanbesteding nog wel onderhandelingsruimte zou zijn om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen. Volgens de betrokken marktpartijen hebben zij zich de risico's van de constructie onvoldoende gerealiseerd (Hof, van den 2006).

De starheid van het contract leert dat er weinig flexibiliteit is om aan te passen aan de markt.

De toetsing van plannen en ontwerpen wordt op een aantal momenten door verschillende ambtelijke diensten gedaan. Dat goedkeuringsproces wordt door de marktpartijen als zeer complex en moeizaam ervaren.

Flexibiliteit

Door de gewijzigde marktomstandigheden is het projectbureau echter wel bereid mee te denken over constructieve oplossingen, zij het binnen de kaders van het bod. De bereidheid om mee te denken kwam echter pas op het moment dat ook de financiële belangen van de gemeente in gevaar dreigden te komen.

Met marktpartijen die in de problemen dreigen te komen wordt binnen de ruimte die het contract biedt gezocht naar oplossingen, vaak in de vorm van herontwikkeling, verdunning of verdichting.

Een juridisch aanbestedingstechnisch argument waarom het contract door de publieke partijen strikt wordt nageleefd is dat ingrijpende afwijkingen van het contract die ten gunste van één marktpartij worden toegestaan, ook voor anderen zouden moeten gelden die in dezelfde situatie verkeren. Het achteraf in onderhandelingen versoepelen van de regels zou er toe kunnen leiden dat niet geselecteerde partijen hun uitsluiting zullen gaan aanvechten (Hof, van den 2006).

Naar het lijkt, bevordert het concessiemodel de scheiding tussen publiek en privaat domein maar vraagt om diezelfde reden meer aandacht voor het organiseren van sociale interactie tussen beiden (Hof, van den 2006).

8.6 Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerking Deelplan 20

Keuze voor het concessiemodel

Om de woningbouwtaakstelling te halen is Deelplan 20 door de gemeente in de planning naar voren gehaald als een makkelijk en vlot te ontwikkelen en te realiseren uitleggebed, waarvan de locatie reeds beschikbaar was. Er was een versnelling nodig om aan de gewenste woningbouwproductie te komen. Het idee was dat het concessiemodel aan die versnelling zou bijdragen.

- ✓ *Voornaamste argument voor de publieke partij om te kiezen voor het concessiemodel was het komen tot een versnelling in de bouwproductie.*

Een concessiemodel was bij de selectie dus het uitgangspunt voor de gemeente. Deze ideologie van gebruikmaken van de markt staat ook duidelijk in de bij de biedingstukken gevoegde intentieovereenkomst: *"We hebben bewust gekozen voor het concessiemodel waardoor de gehele gebiedsontwikkeling de verantwoordelijkheid is van één partij"*.

- ✓ *De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen bewust gemaakt.*

Motieven

Bij de keuze voor het concessiemodel hebben hebben de volgende motieven ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: ja
- Beschikbaarheid publieke middelen: nee (overigens in de basis van concessiemodel Ypenburg totaal wel)
- Wegzetten risico door publieke partij: ja
- Initiatief genomen door private partij: nee
- Gevolg van grondpositie: nee (eigendom grond bij de publieke partij maakte de keuze voor een concessie wel mogelijk)

Tot stand komen samenwerking

De samenwerking is via een marktselectie (prijsvraag) tot stand gekomen. De selectie bestond uit een pre-selectie, vervolgens twee maanden om de aanbieding voor te bereiden en in te dienen en daarna de gunning. Na een eerste selectie zijn drie partijen overgebleven, waaruit ING Real Estate (de ontwikkelaar) vervolgens op basis van het door hun opgestelde stedenbouwkundige plan als winnaar uit de bus is gekomen.

Er vond naar het idee van de ontwikkelaar maar weinig toetsing plaats op de kwaliteit van de ingediende ruimtelijke visie en werd er zwaar gewogen aan de hoogte van het groundbod.

De prijsvraag (waarop geboden diende te worden) bestond uit een bouwvelop waarin de inhoudelijke, procesmatige en stedenbouwkundige randvoorwaarden vermeld waren. De randvoorwaarden betrof het aantal woningen, stedenbouwkundige eisen, periode van oplevering, maar ook de taken en bevoegdheden van de publieke en private partijen. Gevraagd werd om een onvoorwaardelijke grondbieding voor 500 woningen op 4,5 ha, inclusief een onvoorwaardelijke realisatieplicht. De verplichting om de woningen vóór 2010 op te leveren, inclusief een malusregeling, maakte deel uit van de prestatieafpraak.

Na de selectie zou de verdere uitwerking en ondertekening van de concessieovereenkomst plaatsvinden.

Het maken van een stedenbouwkundig plan is vlot verlopen en de samenwerking tussen partijen verliep voorspoedig. De initiatieffase (prijsvraag) en de planvormingfase (stedenbouwkundig plan en overeenkomst) is in anderhalf jaar gebeurd met als sluitstuk de goedkeuring van het stedenbouwkundig plan en het concessiecontract (handboek met stedenbouwkundige uitgangspunten en grondovereenkomst met betalingsmomenten, boeteclausules etc.) door het college in december 2007.

Vervolgens kwam het echter niet tot ondertekenen door de private partij.

Begin december 2007 (twee weken voor de behandeling van de overeenkomst door het college) is er een bijeenkomst geweest waarin de ontwikkelaar het plan presenteerde aan verschillende wethouders (directieniveau). De ontwikkelaar liet toen weten dat het financieel een zware opgave ging worden.

Die presentatie had volgens de gemeente nooit moeten plaatsvinden, omdat verwachtingen geschetst werden ten aanzien van het ambitieniveau van het plan, terwijl de haalbaarheid van het plan nog twijfelachtig was. De gemeente is van mening dat de ontwikkelaar dat eerder ambtelijk kenbaar had moeten maken. Naar het idee van de gemeente is door de private partij onvoldoende onderkent wat een concessieovereenkomst inhoudt qua proces, verantwoordelijkheden en risico's.

De ontwikkelaar kwam uiteindelijk toch met de mededeling dat het plan financieel niet haalbaar was. Er is toen in opdracht van de ontwikkelaar (niet door de gemeente) door de stedenbouwkundige gestudeerd op de mogelijke optimalisaties, dat vervolgens heeft geleid tot een geoptimaliseerd stedenbouwkundig plan. Daarnaast is er aan het contract een Addendum toegevoegd, waarin de wijzigingen zijn opgenomen die het plan haalbaar moesten maken. Het proces tot versoering van planonderdelen die volgens de gemeente acceptabel waren, was daarmee in gang gezet. Beide partijen werden het echter niet eens over het Addendum. De ontwikkelaar schakelde juristen in die volgens de gemeente te veel wijzigingen op details wilden en te lang aan het rekenen waren met te weinig oog voor de marktomstandigheden. De gemeente zegt zelf onvoldoende vooraf te hebben nagedacht over de gewenste ambities en doelen van het plan en dat zij mogelijk scherper en strikter de aanbestedingsprocedure voor ogen had moeten houden.

Uiteindelijk is afgesproken dat de ontwikkelaar zijn ontwikkelrecht behoudt, mits hij binnen twee jaar een onderdeel van het plan, een appartemententoren, realiseert. Er is afscheid genomen van het proces tot dan toe, maar ook van het concessiemodel (en daarmee met de betaling van het geboden bedrag vooraf). Partijen gaan op traditionele voet verder, waarbij de gemeente de grondexploitatie gaat voeren en bouwrijpe grond tegen vastgestelde grondprijzen uitgeeft aan de ontwikkelaar.

Het was volgens de gemeente geen optie om toch aan het concessiemodel vast te houden. De factuur gebaseerd op de grondbieding werd niet betaald door de ontwikkelaar en bij de gemeente is het vertrouwen dat de factuur alsnog betaald zou worden tot het nulpunt gedaald. Dat is de reden waarom is gekozen om het anders te doen. De gemeente: *"Je valt terug op de veilige methodiek. Ook omdat de marktomstandigheden slecht zijn en het financieren van projecten in de huidige crisis maar moeizaam gaat. Maar ook de vermoedheid en teleurstelling dat iets wat je heel snel hebt ingezet niet lukt speelde mee. Het vertrouwen in een goede afloop en elkaars capaciteiten was tot een minimum gedaald"*.

De samenwerking wordt door private partij beoordeeld als scherp, maar wel professioneel en met respect.

De planfase is volgens de gemeente zeer vlot verlopen en is de samenwerking tussen partijen in de planfase verliep voorspoedig. De gemeente geeft daarbij aan dat het hebben van een vertrouwensrelatie daarbij wel van groot belang is.

Door de private partij wordt het ontbreken van overeenstemming over het te realiseren plan vooraf als een groot gemis ervaren. Daardoor vinden er discussies plaats op een te laat moment in het proces.

8.7 Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerking

De beoogde samenwerking gebaseerd op het concessiemodel is (nog) niet tot stand gekomen. Er zijn geen uitspraken te doen over de feitelijke samenwerking na het sluiten van de overeenkomst.

Bereiken gestelde doelen

De private partij is van mening dat de gestelde doelen (het realiseren van het plan) zullen worden bereikt.

Volgens de gemeente is het gestelde doel echter niet gehaald. Dat doel was immers het snel komen tot de realisatie van woningen.

Bijdrage concessiemodel aan het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen

Naar mening van de private partij draagt het concessiemodel in de opzet zoals toegepast in Deelplan 20 niet bij aan een efficiënter proces. Als reden wordt opgevoerd dat door de vraagstelling en inrichting van het selectie- en gunningproces partijen tegenover elkaar komen te staan in plaats van naast elkaar. De private partij gelooft veel meer in het vergroten van de efficiency door samenwerking.

De private partij krijgt grote verantwoordelijkheid in het maken van een stedenbouwkundig plan maar stelt die vervolgens niet vast. Dat wordt op zijn minst bijzonder genoemd: je krijgt wel een taak (verantwoordelijkheid), maar geen bevoegdheden. De marktpartij is wel verantwoordelijk, maar tevens ook zeer afhankelijk van de (bereidheid tot meewerken van de) gemeentelijke diensten. Dat leidt tot een asymmetrische machtsbalans tussen partijen. *“Het zorgt voor een tegengesteld effect. Je zegt efficiency te willen bereiken, maar door het op deze manier te regelen krijg je juist het tegenovergestelde resultaat”.*

- ✓ *Naar mening van de private partij draagt het concessiemodel door de scheiding van verantwoordelijkheden en onbalans in bevoegdheden niet bij aan een efficiënter proces. “Je zegt efficiency te willen bereiken, maar je krijgt juist het tegenovergestelde resultaat”.*

Samenwerking met de gemeentelijke diensten is ingewikkeld gebleken. Die diensten zijn doorgaans gewend het zelf te doen, maar mogen nu (slechts) toetsen. Zij zien zich geconfronteerd met een marktpartij die die taken nu zelf uitvoert. De private partij zou liever zien dat de ambtelijke diensten meedoen, in plaats van dat ze achterover leunen en toetsen.

Door deze onbalans loopt de private partij mogelijk een groter procesrisico en kan dat leiden tot vertraging.

- ✓ *De moeizame samenwerking met de gemeentelijke diensten kan leiden tot vertraging en loopt de private partij een groter procesrisico.*

De gemeente stelt ook, dat toen het plan er eenmaal was, de inhoudelijke discussies begonnen. Het plan bleek nog onvoldoende gedragen door de gemeentelijke (vak)afdelingen, die het plan uiteindelijk moeten toetsen. Er zijn weliswaar heel veel partijen, zowel binnen als buiten de gemeente, opgezocht door de stedenbouwkundige en de ontwikkelaar, maar wanneer die partijen daadwerkelijk de plannen moeten gaan goedkeuren kijken ze kritischer naar de plannen dan voorheen.

Wijzigingen gedurende het proces

Na de selectie is het plangebied als gevolg van een binnen het plangebied op te nemen zwembad verkleind.

De private partij geeft aan de relatie met de gemeente niet te willen schaden en stelt zich daarom soepel op. *“Met het oog op de lange termijn relatie met gemeente ga je niet op ramkoers liggen”.*

- ✓ *De private partij geeft aan de relatie met de gemeente niet te willen schaden en stelt zich daarom bij wijzigende omstandigheden soepel op.*

- ✓ *In de Amerikaanse praktijk lossen partijen het wel op juridische wijze op met een rechtszaak. In onze cultuur houden we echter altijd de grotere (wederzijdse) belangen in het oog die het projectbelang veelal overstijgen, waardoor het zelden tot een rechtszaak komt.*



Figuur 12, Den Haag Ypenburg, Deelplan 20, impressie (Mecanoo / ING RE)

Functioneren van de samenwerking

De private partij beoordeelt het functioneren van de samenwerking niet positief. Reden is het gevoel dat het ontbreekt aan samenwerking tussen partijen. Bij de huidige samenwerking ligt de nadruk te sterk op de wij-zij verhouding. *“Het is beter gezamenlijk tot een stedenbouwkundig plan te komen dan dat de private partij het opstelt en vervolgens aan de gemeentelijk stedenbouwkundige ter toetsing voorlegt. Dat is geen goede manier, het is veel beter om het samen te doen”.*

De gemeente ziet in het ontbreken van inzicht in de wederzijdse (interne) planningen een probleem. *“De planningen moeten gezamenlijk oplopen, je moet openheid geven in elkaars interne besluitvormingsproces, door te kijken op welke laag er besluiten nodig zijn om in een volgende fase te belanden. Wij werden niet gekend in de interne besluitvormingsprocessen van de private partij”.*

De scheiding van taken en verantwoordelijkheden, waarbij er nog steeds sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, activeert volgens de private partij het perverse aan beide zijden. Je hebt elkaar nodig, maar omdat de belangen niet altijd gelijk zijn kom je snel in een machtsdiscussie terecht en veel minder in de afhankelijkheidsdiscussie.

Er bestaat geen volledig contract. Bij de huidige setting zoeken partijen naar bepalingen in de overeenkomst om deze in hun voordeel te gebruiken. Dat is volgens de private partij de verkeerde manier om te kijken naar samenwerking.

Sociologische aspecten zijn minstens zo belangrijk als de harde (economische, technische) factoren en het is maar de vraag of die met het ‘hard core’ concessiemodel zijn gediend.

- ✓ *Het op effectievere en efficiëntere wijze bereiken van de doelen blijkt in belangrijke mate te worden bepaald door de aanwezigheid van de sociologische factoren.*

Het bereiken van publiek commitment wordt voor een groot deel bepaald door de overtuigingskracht van de verantwoordelijk wethouder. Als de wethouder, vanuit zijn eigen beleving en overtuiging, gemotiveerd over het plan praat, kan dat essentieel zijn voor de verkrijging van bestuurlijk commitment aan de overheidszijde.

- ✓ *Bereiken van publiek commitment (voor het plan) binnen het duale stelsel wordt voor een groot deel bepaald door de overtuigingskracht van de verantwoordelijke wethouder.*

Volgens de gemeente wordt het functioneren van de samenwerking voorts nog bepaald door:

- de kwaliteit van de interne communicatie binnen partijen en externe communicatie tussen de partijen op alle niveaus;
- de betrokkenheid van de sleutelfunctionarissen.

8.8 Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm

Zouden partijen, met de kennis van nu, opnieuw kiezen voor het concessiemodel?

- ✓ *Private partij zou hier niet opnieuw kiezen voor het concessiemodel.*

Volgens de private partij moet het redelijkheidbeginsel altijd op kunnen gaan. Als de private partij de geplande woningen onvoldoende kan afzetten is het niet reëel om als publieke partij de realisatie bij de private partij af te dwingen. De risico's zijn dan wel bij een ander neergelegd, maar als afdwingen onredelijk wordt, houdt de bepaling geen stand.

- ✓ *Private partij gelooft niet in het hard kunnen wegzetten van (markt) risico's bij één partij.*

De gemeente zou het wel weer overwegen.

- ✓ *Publieke partij zou hier opnieuw (kunnen) kiezen voor het concessiemodel.*

De private partij gelooft veel meer in het zoeken van de structurele samenwerking, vanwege de wederzijdse afhankelijkheid en het onvoldoende kunnen sturen door de private partij op genoemde (proces)risico's. De private partij gelooft dus meer in Rijnlandse model. Samen iets tot stand brengen geeft energie en in de complexiteit van de hedendaagse gebiedsontwikkeling is dat een essentiële, positieve energie. "Het werkt niet als de energie van één partij komt en de andere alleen maar toetst en kijkt terwijl die wel het goedkeuringsmandaat heeft".

- ✓ *Private partij gelooft meer in Rijnlandse model: samen doen.*

Een concessie vraagt om harde en consistente kaders vooraf. Door de verkleining van het plangebied na de selectie (als gevolg van het zwembad) ontstond er een discussie over dichtheden, die de hoogte, maar vooral de onvoorwaardelijkheid van de grondbieding weer teniet deed. Daardoor zijn partijen toch weer aan de onderhandelingstafel beland.

- ✓ *Wanneer je na de selectie en sluiten van het (concessie)contract de uitgangspunten gaat wijzigen, kom je in een proces terecht van onderhandeling dat de beoogde scherpte van het model ondermijnt.*

De complexiteit van het proces verhoudt zich niet tot het heldere overdrachtsmoment ten aanzien van de risico's. En bij gebiedsontwikkeling is het altijd zo dat er zaken zijn die je niet kan voorzien.

- ✓ *Het heldere overdrachtsmoment ten aanzien van de risico's verhoudt zich niet tot de complexiteit van het proces.*

Private partij is altijd afhankelijk van de overheid ten aanzien van het planontwikkelingsproces. Daaronder wordt door de private partij ook de afhankelijkheid van de toetsende ambtelijke vakafdelingen verstaan. Die afhankelijkheid ondermijnt de oorspronkelijke schoonheid van het concessiemodel.

Belangrijkste les(sen)

De gemeente stelt dat het belangrijk is dat de publiekrechtelijke kaders vooraf goed duidelijk en helder gedefinieerd zijn. Die kaders bleken onvoldoende duidelijk verwoord in de prijsvraag. Veel planinhoudelijke discussies hadden kunnen worden voorkomen door een duidelijk publiek kader.

Het concessiemodel kan volgens de private partij wel kansrijk toegepast worden, maar dan wel pas nadat je gezamenlijk een plan hebt vastgesteld. Nadat de kaders in gezamenlijkheid zijn opgesteld en vastgesteld, is het goed mogelijk daarna het risico voor de nadere uitwerking en realisatie bij één partij te leggen.

Wellicht zijn beide partijen iets te naïef geweest. Publiek dat alleen de schoonheid van het model wil zien en privaat dat in een stijgende markt te 'eager' is geweest en daardoor te ver is gegaan. Achteraf bestaat bij beiden het besef dat het spel op een andere manier gespeeld had moeten worden.

De selectie heeft de private partijen erg veel geld gekost. Met dat weggegooid geld had je, volgens de private partij, een heel mooi openbaar gebied kunnen inrichten.

De tijdsdruk was volgens de private partij te hoog. Sturen op aspecten als markt- en ruimtelijke kwaliteit had zorgvuldiger moeten plaatsvinden. De private partij heeft ervaren dat je je nooit onder tijdsdruk moet laten verleiden een plan te tonen dat nog niet op financiële haalbaarheid is getoetst. Er is daarna vaak geen weg meer terug.

Factoren van invloed op de toepasbaarheid van het concessiemodel

De private partij stelt niet te afhankelijk te moeten zijn van de overheid ten aanzien van het RO-traject en de toetsende ambtelijke vakafdelingen. Die afhankelijkheid ondermijnt het functioneren van het concessiemodel.

Een concessie vraagt om harde en consistente kaders vooraf. Die moet je dus wel kunnen formuleren.

9. Casus 4: Tilburg: Koolhoven, Stappegoor en Wagnerplein

9.1 Casus Tilburg Koolhoven

Het plangebied Koolhoven is een nieuwbouwlocatie gelegen aan de westkant van Tilburg en grenst aan de noordzijde aan de spoorlijn, aan de zuidzijde aan de Bredaseweg, de Burgemeester Letscherweg aan de westzijde en de Reeshofweg aan de oostzijde. Het plangebied is ca. 200 ha groot. Koolhoven vormt het sluitstuk van de ontwikkeling van de wijk De Reeshof.

Het Plan

Koolhoven bestaat uit twee deelgebieden, West en Oost. In Koolhoven-Oost is gekozen voor het thema 'bos en beekwonen'. In dit gebied wordt de ecologische zone van de Dongevallei voortgezet en wordt de kwaliteit van de natuur optimaal benut. In Koolhoven-West is gekozen voor het thema 'tuinstad van de 21e eeuw' dat wordt vertaald in brede lanen en grote tuinen.

Koolhoven omvat ca. 2.000 woningen. In totaal zullen circa 300 woningen in particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd worden. Medio 2004 is gestart met het bouwrijp maken van de eerste fase. Inmiddels zijn ongeveer 1.300 woningen opgeleverd of in aanbouw.



Figuur 13, Tilburg Koolhoven, plangebied (www.koolhovenonline.com)

Beschrijving van de contractuele samenwerking

De concessieovereenkomst Koolhoven is vertrouwelijk en kon slechts met het stellen van restricties aan de openbaarheid van deze scriptie worden verstrekt. Om die reden is besloten voor de beschrijving van de contractuele afspraken te volstaan met openbare informatie.

In het plangebied Koolhoven was het gemeentelijk grondaandeel gering, circa 5% van het totale plangebied. Overige gronden waren in eigendom of onder controle van een privaat consortium van vier marktpartijen, verenigd in de Grondexploitatie maatschappij Koolhoven. De onderhandelingen met het consortium hebben geleid tot een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente die op 21 juli 2003 door het college is vastgesteld.

De ontwikkeling en realisatie van het volledige plangebied vindt plaats voor rekening en risico van het private consortium. Het consortium realiseert zowel de woningen als het openbare gebied. Dit gebeurt binnen de kaders zoals gesteld in het Kwaliteitshandboek, dat deel uitmaakt van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente.

Voor de gemeentelijke plan- en apparaatskosten en de bovenwijkse voorzieningen is in de samenwerkingsovereenkomst een door het consortium te betalen afkoopsom opgenomen.

In de samenwerkingsovereenkomst wordt er vanuit gegaan dat jaarlijks circa 500 woningen kunnen worden gerealiseerd.

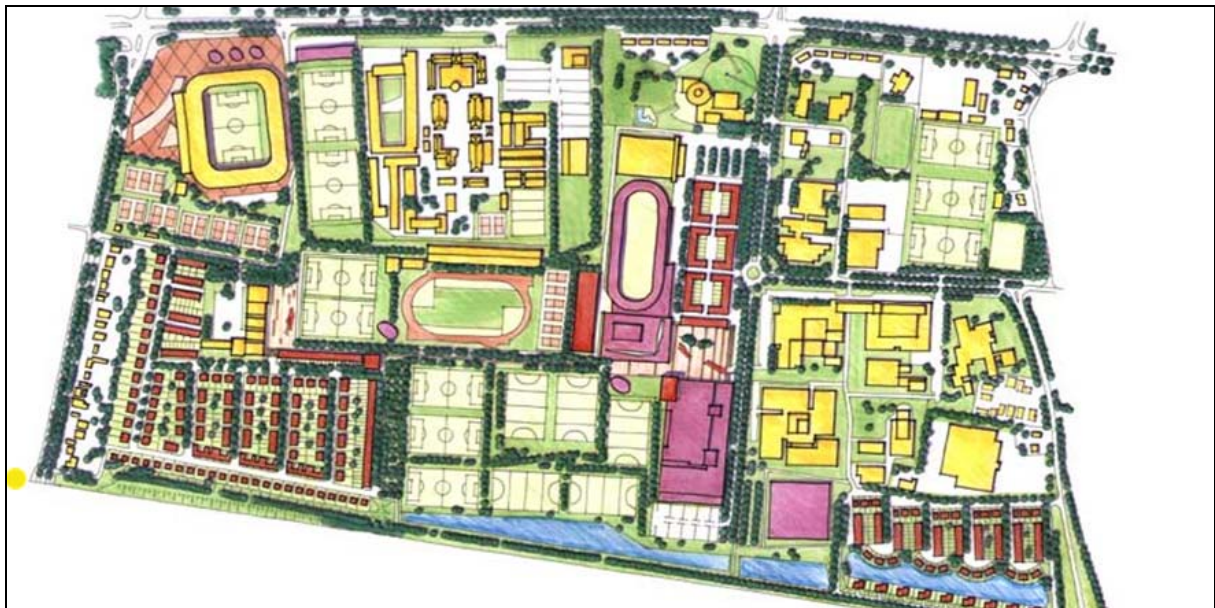
9.2 Casus Tilburg Stappegoor

Stappegoor is het gebied ter grootte van ca. 50 hectare, gelegen in Tilburg tussen de Ringbaan Zuid, de Oude Goirleseweg, de A58 en de Stappegoorweg. In dit gebied bevindt zich een aantal scholen, de Fontys studentencampus, het Willem II stadion, een gevangenis en diverse sportvoorzieningen en sportvelden.

Het Plan

In november 2002 zijn de eerste plannen voor een combinatie van wonen, sport, onderwijs en recreatie in het gebied door de gemeente gepresenteerd. De gemeente heeft vervolgens een Masterplan opgesteld voor het plangebied dat op 26 januari 2004 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het Masterplan zal als leidraad gelden bij de verdere ontwikkeling en realisatie van het plangebied Stappegoor.

Het Masterplan Nieuw-Stappegoor omschrijft het toekomstige Stappegoor als hét centrum voor sport, onderwijs en recreatie, waarbij er tevens een belangrijke functie is weggelegd voor wonen. Het gebied krijgt een open karakter, waarin ruimte is voor evenementen, sportverenigingen, recreanten en studenten.



Figuur 14, Tilburg Stappegoor, Masterplan 2004

Het programma bestaat uit:

- de realisatie van ca. 1.100 woningen;
- de verplaatsing van een honk- en softbalaccommodatie;
- realisatie van een sporthal, schaatsbaan en sportvelden inclusief clubaccommodaties;
- parkeervoorzieningen;
- ca. 20.000 m² commerciële ruimte;
- een bioscoop;
- ca. 5.000 m² megastore en
- ca. 240 studentenwoningen (door derden).

In augustus 2007 is gestart met de de aanleg van een ondergrondse parkeergarage onder de nieuw aan te leggen sporthal. Volgens de planning is Nieuw-Stappegoor gereed in 2013.

Beschrijving van de contractuele samenwerking

Intentieovereenkomst juli 2004

Op 7 juli 2004 is tussen de gemeente en een consortium van drie private partijen, te weten Crapts Projectontwikkelingsmaatschappij, Hopman Interheem en Rabo Vastgoed, een intentieovereenkomst gesloten waarin is afgesproken de mogelijkheid tot samenwerking tussen partijen te onderzoeken met betrekking tot de ontwikkeling en realisatie van Stappegoor.

Concessieovereenkomst mei 2006

Genoemd onderzoek heeft geleid tot een op 16 mei 2006 ondertekende concessieovereenkomst tussen de gemeente Tilburg en het private consortium (Ontwikkelcombinatie Stappegoor VOF).

Er wordt daarin vermeld dat de gemeente ervoor heeft gekozen de ontwikkeling en realisatie van Stappegoor te laten plaatsvinden middels een concessieovereenkomst met het private consortium omdat:

- het consortium de voor de ontwikkeling noodzakelijke lokale kennis van het gebied en de gebruikers (van de sportvoorzieningen) heeft;
- het consortium ervaring met soortgelijke projecten heeft;
- de eis van een integrale en budgettair neutrale realisatie vraagt om het onderbrengen van de ontwikkeling en realisatie in één hand;
- de gemeente geen (financieel) risico wenst te lopen.

Ook wordt in het collegebesluit een “forse reductie op de gemeentelijke plan en apparaatkosten” genoemd, die voor een vast bedrag door het consortium wordt afgekocht.

Taken en verantwoordelijkheden

Het consortium draagt zorg voor alle activiteiten die nodig zijn voor de ontwikkeling en realisatie en de gemeente heeft daarin een faciliterende, toetsende en procedurele rol. De gronden in eigendom van de gemeente (waaronder de sportvelden) zullen aan het consortium worden overgedragen zodra de verenigingen zijn verplaatst. De resterende grondverwervingen en de volledige ontwikkeling en uitvoering zullen plaatsvinden voor rekening en risico van het consortium. Dit gebeurt op basis van een sluitende gebiedsexploitatie, waarbij de investeringen (sportvoorzieningen, infrastructuur, openbare ruimte) minimaal worden gedekt door de opbrengsten (woningbouw, bioscoop, sport-detailhandel, commerciële (sport)voorzieningen).

De realisatie van de sporthal en de schaatsbaan worden in tijd naar voren gehaald en de voorfinancieringslasten hiervan worden gedragen door de gemeente. Buiten deze financieringsbijdragen zijn aan de gebiedsexploitatie voor de gemeente geen kosten verbonden ('budgettair neutraal').

Bij het aangaan van de concessieovereenkomst liet de actuele gebiedsexploitatie een tekort zien, waarover werd afgesproken dat het consortium zich maximaal zal inspannen dit tekort op te vangen en de gemeente hierin actief meedenkt.

De gemeente heeft de mogelijkheid in de definitieve uitwerking van het plan woningen te vervangen door sportvoorzieningen, waarbij de financiële consequenties daarvan dan door de gemeente zullen worden gedragen.

Uit het collegebesluit kan worden opgemaakt dat het veiligstellen van de belangen van de (binnen het plangebied te verplaatsen) sportverenigingen door de gemeente(raad) zeer belangrijk wordt gevonden. In de overeenkomst zijn daartoe expliciet kwantitatieve (aantal velden) en kwalitatieve verplichtingen (kwaliteit accommodaties) voor het consortium opgenomen. Ook dient het consortium de onderhandelingen met de sportverenigingen te voeren (binnen het kader van de afspraken met de gemeente hierover), teneinde hun medewerking te verkrijgen tot realisatie van het totale plan. De gemeente zal ondersteuning bieden bij de onderhandelingen en waar noodzakelijk juridische maatregelen treffen.

De gemeente zal de sport- en openbare voorzieningen, de sporthal en de schaatsbaan van het consortium in eigendom afnemen.

Overeengekomen is om in gezamenlijkheid te komen tot het (laten) vervaardigen van de kaders van de concessieovereenkomst: Beeldkwaliteitsplan en Kwaliteitshandboek Openbare Ruimte, waarin de criteria zijn opgenomen waaraan de openbare ruimte dient te voldoen. Dat is op zijn minst opmerkelijk, omdat een concessieovereenkomst heldere afspraken (door de publieke partij gestelde kaders) vooraf beoogd.

Prestatieafspraken gemeente

De gemeente zal zich inspannen alle in verband met de uitvoering van deze overeenkomst benodigde publiekrechtelijke procedures zo spoedig mogelijk te laten doorlopen

Projectorganisatie en besluitvorming

De projectorganisatie bestaat uit een Stuurgroep en een Projectgroep. De Stuurgroep wordt primair aangestuurd door de gemeente en de Projectgroep door het consortium.

De Stuurgroep heeft als taak het controleren, bewaken en accorderen van de contractuele afspraken (tussen partijen) en het vaststellen van de gebiedsexploitatie. Dat laatste is opmerkelijk omdat is overeengekomen dat volledige ontwikkeling en realisatie zal plaatsvinden voor rekening en risico van het consortium. Blijkbaar zijn partijen van mening dat het financiële risico niet voor 100% is overgedragen aan het consortium.

De Stuurgroep heeft de bevoegdheid tot het inbouwen van de benodigde flexibiliteit ten aanzien van het ontwikkelingsproces door middel van afwijkingen van onderhavig contract. Ten aanzien van de besluitvorming geldt unanimititeit.

De Projectgroep bestaat uit drie deelnemers van het consortium en twee deelnemers van de gemeente. De Projectgroep heeft onder andere als taak het voorbereiden en uitwerken van de deelplannen, het opzetten en bewaken van de gebiedsexploitatie, het opzetten en bewaken van de plannen, het opzetten en voorbereiden van het communicatietraject en het aansturen van eventuele werkgroepen. Blijkbaar vinden veel kernactiviteiten min of meer in gezamenlijkheid plaats onder de volledige verantwoordelijkheid van het consortium. De vraag is of met zoveel gezamenlijkheid nog sprake is van een strikte scheiding van verantwoordelijkheden en risico's.

Herijking concessieovereenkomst april 2009

Middels een motie heeft de gemeenteraad in november 2008 een onderzoek naar een andere invulling van het plangebied Stappegoor aan het college opgedragen. In de Stuurgroep is daar blijkbaar mee ingestemd, want de motie heeft geleid tot een nieuwe 'ruimtelijk-functionele opzet'.

Omdat de nieuwe invulling van het plan consequenties heeft voor de gebiedsexploitatie van het consortium én omdat de onderhandelingen door het consortium met de sportverenigingen over verplaatsing in een aantal gevallen niet of nauwelijks tot het gewenste resultaat heeft geleid ("verenigingen zijn van nature geneigd zich tot de gemeente te richten indien er afspraken gemaakt moeten worden over de realisatie en het gebruik van sportaccommodaties"), hebben partijen geconstateerd dat op onderdelen aanpassing van de afspraken gewenst is.

Afgesproken is dat de onderhandelingen met de verenigingen, de voorbereiding en realisatie van de nieuwe sportaccommodaties wordt overgedragen aan de gemeente. De daarvoor in de gebiedsexploitatie opgenomen budgetten worden door het consortium aan de gemeente overgedragen.

De gewijzigde ruimtelijk-functionele opzet levert vertraging op en het bouwen van woningen op de plaats waar buitensportaccommodaties aanwezig zijn, is vanwege de beoogde planwijziging vooralsnog aangehouden. Daarmee staat de planwijziging op gespannen voet met de gebiedsexploitatie van het consortium.

Afgesproken is dat de gemeente het consortium een vergoeding verstrekt ter grootte van de door het consortium gemaakte kosten voor de sporthal en de schaatsbaan, met een terugbetalingsplicht op het moment dat de gemeente de voor woningbouw bestemde gronden (na verplaatsing van de sportverenigingen) aan het consortium levert. Het consortium betaalt over de verstrekte financiering aan de gemeente een rentevergoeding.

9.3 Casus Tilburg Wagnerplein

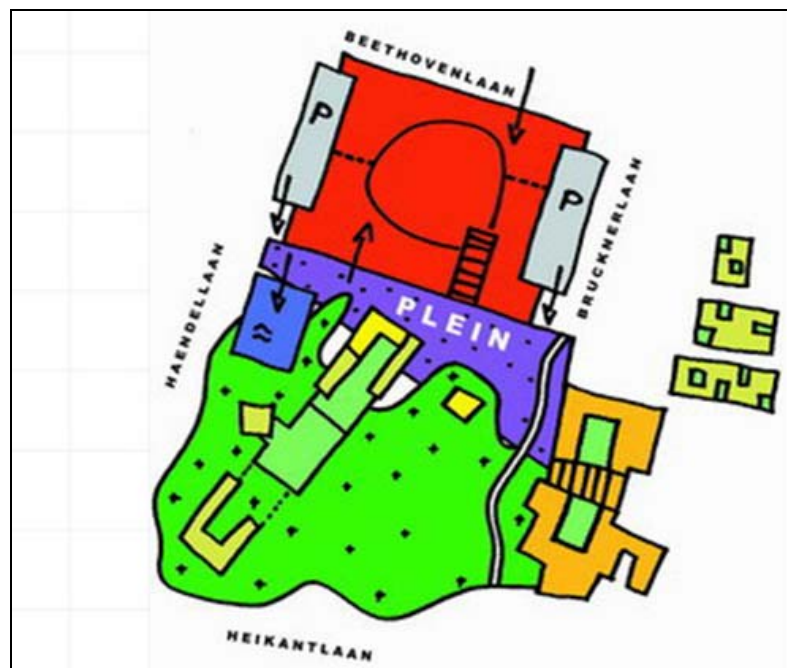
Het plangebied Wagnerplein is gelegen in Tilburg-Noord en is gerealiseerd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Aan het huidige Wagnerplein zijn naast het winkelcentrum ook appartementen, een woon- / zorgcentrum, aanleunwoningen, een sportcomplex, parkeerterrein en een park gelegen.

Bouwfonds adviseerde de gemeente bij de herontwikkelingsopgave, die in eerste instantie alleen uit de uitbreiding van het winkelcentrum bestond. Om het plangebied voldoende toekomstperspectief te bieden, bleek een grootschaliger herontwikkeling noodzakelijk. Dit perspectief werd gevonden in het combineren en meer integreren van de functies wonen, zorg, recreatie en parkeren. Ook het park wordt bij de herontwikkeling betrokken.

De herontwikkeling van Wagnerplein kan worden bestempeld als een complex project, veroorzaakt door het grote aantal betrokken partijen, de diversiteit in belangen, de grootschaligheid en de menging van functies. Het plan kent een verwachte looptijd van tien jaar.

Het plan

In 1998 is voor Tilburg-Noord een wijkontwikkelingsplan opgesteld waarin is vastgelegd dat het Wagnerplein het bruisende hart van Tilburg-Noord moet worden. Dit heeft in 2000 geleid tot de Ontwikkelingsvisie en in 2003 tot het Masterplan Wagnerplein.



Figuur 15, Tilburg Wagnerplein (Diederik Dirrix Eindhoven)

In december 2005 is het Voorlopig Ontwerp Stedenbouwkundig Plan (VOSP) tot stand gekomen op basis waarvan in maart 2006 de concessieovereenkomst tussen de gemeente en Bouwfonds is gesloten.

Het programma bestaat dan (VOSP 2005) uit 612 woningen, waarvan 586 appartementen, ca. 19.000 m² bvo commerciële functies (winkels), waarvan ca. 10.000 m² bestaand, ca. 60.000 m² bvo niet-commerciële voorzieningen en 1.450 parkeerplaatsen.

Uiteindelijk heeft de winkeliersvereniging Wagnerplein (een VVE van 36 individuele leden) haar goedkeuring aan het VOSP onthouden. Zij waren van mening dat er teveel vierkante meters winkelruimte aan werden toegevoegd en dat de kwantiteit en kwaliteit van het parkeren onvoldoende was. Op basis van de bezwaren van de winkeliers heeft er een planaanpassing plaatsgevonden. De hoeveelheid vierkante meters winkelvloer werd teruggebracht en het plan werd zodanig aangepast dat de ontwikkelingen los van het winkelcentrum kunnen plaatsvinden. Daarmee was de directe samenwerking met de VVE ook niet meer noodzakelijk.

Ten tijde van de planontwikkeling (2007-2008) werd er door de gemeente een haalbaarheids-onderzoek uitgevoerd naar de vestiging van een MegaMall met een vloeroppervlak van ca. 80.000 tot 125.000 m². Deze MegaMall zou op een afstand van hemelsbreed 3 km van het Wagnerplein komen te liggen, waardoor dit initiatief een bedreiging vormt voor de herontwikkeling van het Wagnerplein. Als gevolg van deze bedreiging hebben de winkeliers hun medewerking aan de verdere planontwikkeling stopgezet in afwachting van meer duidelijkheid. In een referendum hebben de inwoners van Tilburg zich in 2009 tegen de MegaMall uitgesproken, waardoor dit plan van de baan is.

Beschrijving van de contractuele samenwerking

De concessieovereenkomst Wagnerplein is vertrouwelijk en kon slechts met het stellen van restricties aan de openbaarheid van deze scriptie worden verstrekt. Om die reden is besloten voor de beschrijving van de contractuele afspraken te volstaan met openbare informatie.

De private partij (Bouwfonds) is na een marktconsultatie geselecteerd. De gemeente en Bouwfonds sluiten in maart 2006 een concessieovereenkomst, waarna (conform afspraak) Bouwfonds in mei 2007 een onderconcessie sluit met twee grote belanghebbenden: woningbouwcorporatie Stichting WonenBreburg en zorgverlener Stichting De Wever. Voor de gemeente is Bouwfonds het enige aanspreekpunt.

In de concessieovereenkomst is bepaald dat Bouwfonds het integrale plan voor eigen rekening en risico ontwikkelt en realiseert. Tevens stelt Bouwfonds het beeldkwaliteitsplan op en draagt zorg voor alle activiteiten die nodig zijn voor ontwikkeling en realisatie. De gemeente heeft daarin een faciliterende en toetsende rol.

Net als bij Stappegoor wordt ook hier door de gemeente een "forse reductie op de gemeentelijke plan- en apparaatkosten" vermeld, die voor een vast bedrag door de private partij worden afgekocht.

De gemeente doet op voorhand een eenmalige financiële bijdrage uit het herstructureringsfonds ter versterking van de kwaliteit in de door de ontwikkelaar te realiseren openbare ruimte.

Buiten deze bijdrage zal de ontwikkeling en realisatie van het project voor de gemeente budgettair neutraal verlopen (geen extra kosten voor de gemeente).

De gemeente neemt de door Bouwfonds gerealiseerde publieke parkeervoorzieningen over, op voorwaarde dat er sprake is van een budgettair neutrale parkeerexploitatie.

Bouwfonds zal pas met de daadwerkelijke ontwikkeling starten nadat er overeenstemming is bereikt met de overige partners. Dit geldt in gelijke mate ook voor de gemeente inzake de ontwikkeling en realisatie van het sportcluster.

De gemeente werkt mee aan het op fiscaal meest gunstige wijze verwerven van de benodigde gronden.

9.4 Publieke en private ervaringen tot stand komen samenwerkingen Koolhoven, Stappegoor en Wagnerplein

Om de invloed van de projectkenmerken op de ervaringen goed naar voren te laten komen worden de publieke en private ervaringen in de drie cases parallel aan elkaar beschreven.

Keuze voor het concessiemodel

Het feit dat de gemeente Tilburg in korte termijn drie concessieprojecten is gestart, is volgens geïnterviewden onder meer beïnvloed door de tijdgeest van dat moment. De tijdgeest was dat het maar eens anders moest dan het tot dusver was gegaan. Dat 'anders' had betrekking op de verantwoordelijkheden van de gemeente en de rolverdeling tussen de gemeente en private partijen.

Ten tijde van de keuze voor een samenwerkingsvorm zat er bij de gemeente een directeur die voorstander was van het concessiemodel. Het idee om als gemeente aan de voorkant de eisen, wensen en (financiële) voorwaarden te formuleren en het project vervolgens door de marktpartij(en) voor eigen rekening en risico te laten realiseren, sprak de gemeente aan. De gemeente wilde ook wel graag dingen uitproberen. Tilburg liep daarin voorop. De meeste gemeenten zijn doorgaans terughoudend als het er om gaat taken aan de markt over te laten.

Er was binnen de gemeente Tilburg geen beleid op het gebied van samenwerkingsvormen. De keuze voor het concessiemodel is volgens de gemeente zeker geen rationele overweging geweest.

Ondanks dat de keuze volgens de gemeente niet is gebaseerd op een rationele overweging, worden door de gemeente wel twee rationele argumenten aangevoerd:

- bij Stappegoor speelde voor de gemeente mee dat de niet rendabel te ontwikkelen maatschappelijke voorzieningen konden worden gefinancierd uit een (woningbouw)programma dat wel geld oplevert. Het idee was dat een concessie zich prima zou lenen voor die verevening;
- bij Wagnerplein speelde een rol dat het een complexe opgave betrof en de gemeente vond dat dat beter in één hand kon blijven, met de gedachte dat de marktpartij dat efficiënter en beter zou kunnen doen dan de gemeente.

- ✓ *De keuze voor het concessiemodel is door partijen in alle drie de projecten bewust gemaakt, maar die keuze is niet gebaseerd op beleid of een (met studie onderbouwde) rationele overweging. De keuze werd ingegeven door de op dat moment binnen de gemeente aanwezige belangstelling voor het concessiemodel, het idee dat het concessiemodel passend was voor de opgave en de ondernemende houding van de gemeente Tilburg. De marktpartij is de gemeente daarin gevolgd.*

Motieven

Koolhoven

Bij Koolhoven speelde mee dat de private partij een grondpositie had. Bij Koolhoven zijn meerdere marktpartijen betrokken.

Bij Koolhoven hebben de volgende motieven aan de keuze voor het concessiemodel ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: ja
- Beschikbaarheid publieke middelen: nee
- Wegzetten risico door publieke partij: ja
- Initiatief genomen door private partij: nee
- Gevolg van grondpositie: ja

Stappegoor

Bij Stappegoor speelde mee dat het financieel een zware opgave was. Er werden grote voorinvesteringen gevraagd. Hier waren eerst twee marktpartijen bij betrokken: Crapts Projectontwikkeling, een lokale ontwikkelaar, en Hopman Interheem. Omdat er een flinke voorinvestering werd gevraagd, is Rabo Vastgoed (thans Bouwfonds) als partij erbij gehaald. De financiële draagkracht van Rabo Vastgoed is daarbij dus bepalend geweest.

Bij Stappegoor hebben de volgende motieven aan de keuze voor het concessiemodel ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: volgens private partij: ja
volgens publieke partij: nee
- Beschikbaarheid publieke middelen: ja (verevening was motief)
- Wegzetten risico door publieke partij: ja
- Initiatief genomen door private partij: nee
- Gevolg van grondpositie: nee

Wagnerplein

Bij het Wagnerplein heeft door de gemeente een marktselectie plaatsgevonden waarbij Bouwfonds uiteindelijk is geselecteerd (op basis van selectiecriteria plankwaliteit). Bij het Wagnerplein is Bouwfonds de enige marktpartij, zij het dat er onder Bouwfonds een onderconcessieovereenkomst is 'gehangen' met de woningbouwvereniging en een zorgcentrum.

Bij het Wagnerplein hebben de volgende motieven aan de keuze voor het concessiemodel ten grondslag gelegen:

- Gebrek aan/ efficiëntere inzet capaciteit publieke zijde: volgens private partij: ja
volgens publieke partij: nee
- Beschikbaarheid publieke middelen: nee
- Wegzetten risico door publieke partij: ja
- Initiatief genomen door private partij: nee
- Gevolg van grondpositie: nee

Tot stand komen samenwerking

De planontwikkeling is gezamenlijk tot stand gekomen. Er lag aan het contract een voor beide partijen acceptabele en gezonde business case ten grondslag.

Samenwerken op basis van het concessiemodel was bij alle drie de projecten het uitgangspunt. De totstandkoming van de concessieovereenkomst is bij het ene project moeizamer verlopen dan bij het andere.

Koolhoven

Bij Koolhoven verliep het proces relatief eenvoudig. Er was een aantal partijen die ieder een deel van de grond in handen had. De gemeente heeft gesteld dat zij een deel van haar verantwoordelijkheid bij de private partijen onder wil brengen. Vervolgens is de verplichting en het risico voor de ontwikkeling en realisatie van een woonwijk met 2.000 woningen binnen de gestelde kaders neergelegd bij deze private partijen.

Alle partijen die een belang hebben in het gebied zijn op die wijze door de gemeente in één keer ondergebracht in een concessieovereenkomst. Er waren en zijn bij Koolhoven weinig invloeden en verstoringen van buitenaf.

Stappegoor

Stappegoor is een complexe gebiedsontwikkeling. Het sociaal-maatschappelijk belang van het project is door de betrokkenheid en het belang van de vele sportverenigingen, waaronder eredivisieclub Willem II, zeer groot.

Bij Stappegoor is de samenwerking op een constructieve, professionele en op relatief soepele manier tot stand gekomen. De private partijen hoefden slechts afspraken te maken met één partij, de gemeente, en zij hebben dat als constructief ervaren.

Wagnerplein

Het Wagnerplein wordt door de private partij bestempeld als zeer complex. Het betreft een integrale gebiedsontwikkeling midden in een bestaand stedelijk gebied, waar de gemeente alleen een park en het openbare gebied in eigendom heeft. Een centrumproject waar partijen ook te maken hebben met winkeliers, omwonenden, een woningbouwvereniging met een bezit van 6.000 woningen rondom het project, een zorgcentrum dat wil uitbreiden en een sportcluster. Kortom, het project kent een veelheid aan belanghebbenden en actoren.

De mate van complexiteit uit zich in het proces te komen tot het sluiten van de overeenkomst. Bij Koolhoven ging dat heel snel. Bij Stappegoor ging dat ook redelijk vlot, omdat de private partij daar feitelijk alleen met de gemeente te maken had. Maar voor het Wagnerplein wordt het proces door de private partij beschreven als 'een ramp'.

- ✓ *Bij de drie Tilburgse cases geldt dat hoe complexer het project is (veelheid aan belanghebbenden en actoren), hoe moeizamer het verloop van het proces van de totstandkoming van de samenwerking.*



Figuur 16, Tilburg Wagnerplein, VOSP (Diederik Dirrix Eindhoven)

De private partij moest komen tot een onderconcessieovereenkomst met de woningbouwvereniging en het zorgcentrum, maar had daarbij ook te maken met (de belangen van) de winkeliers. In 2006 hebben alle partijen de concessieovereenkomst(en) getekend, behalve de (vereniging van eigenaren van de) winkeliers. De winkeliers hadden nog een voorbehoud gemaakt, omdat ze er niet voldoende van waren overtuigd dat hun belangen afdoende werden gediend. Discussie ontstond over al dan niet betaald parkeren, op maaiveld of onder de grond, en over hun concurrentiepositie ten opzichte van andere wijken en winkelcentra. Dat alles zorgde ervoor dat het een zeer complex proces betrof.

9.5 Publieke en private ervaringen met het functioneren van de samenwerkingen Koolhoven, Stappegoor en Wagnerplein

Bereiken gestelde doelen

Er zijn vooraf duidelijke doelen gesteld in de vorm van prestatieafspraken. De afspraken bevatten wel de nodige flexibiliteit om te kunnen blijven sturen op het (financiële) resultaat. Goede voorstellen binnen de kaders worden doorgaans door de gemeente gehonoreerd.

De private partij is van mening dat bij alle drie de projecten de gestelde doelen zullen worden behaald. Voor de gemeentelijke doelen geldt dat zeker in het project Stappegoor. Daar is nog geen enkele woning gebouwd, maar is de sporthal al wel gerealiseerd. De parkeergarage en de schaatsbaan

worden in de zomer van 2009 opgeleverd. Volgens de private partij heeft, wat dat betreft, de concessieovereenkomst voor de gemeente daar goed gewerkt.

- ✓ *Volgens de private partij zullen bij alle drie de projecten de gestelde doelen behaald worden.*

Volgens de gemeente:

- gaan bij Koolhoven de gestelde doelen wel gehaald worden;
- gaan bij Stappegoor de gestelde doelen grotendeels gehaald worden.
De sporthallen, schaatsbaan en de bioscoop zijn wel gerealiseerd, maar zonder dat er een woning gebouwd is. Het doel dat de onrendabele voorzieningen gedekt gaan worden door de opbrengsten uit de woningbouw gaat mogelijk niet lukken. De gemeentelijke doelen (waaronder het vooraf realiseren van de maatschappelijke voorzieningen) worden grotendeels wel gehaald. De voorzieningen zijn echter nog niet helemaal af en de werkzaamheden liggen nu stil;
- gaan bij het Wagnerplein de gestelde doelen naar verwachting niet behaald worden.
Bij het Wagnerplein is nog niets gerealiseerd; daar zijn de gestelde doelen bij lange na nog niet bereikt.

- ✓ *Volgens de publieke partij zullen de gestelde doelen bij Koolhoven wel, bij Stappegoor grotendeels en bij Wagnerplein niet behaald worden.*

Bijdrage concessiemodel aan het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen

Koolhoven

Koolhoven betreft een vrij eenvoudige opgave en daar heeft het concessiemodel volgens de partijen prima gewerkt.

- ✓ *Bij de niet-complexe opgave Koolhoven heeft het concessiemodel prima gewerkt en bijgedragen aan een efficiënt proces.*

Stappegoor

Bij Stappegoor heeft het concessiemodel volgens de private partij heel goed gewerkt voor de realisatie van publieke doelen die grote (voor)investeringen vragen. De publieke functies zijn vlot en voorspoedig gerealiseerd. Dat was bij een andere samenwerkingsvorm volgens de private partij niet gelukt.

Of het concessiemodel bij Stappegoor heeft bijgedragen aan een efficiënt proces is volgens de gemeente lastig te beantwoorden. De verwachting is dat de gemeente door het concessiemodel minder kan sturen op het openbaar gebied en ook minder flexibel kan inspelen op wijzigende omstandigheden. De voorzieningen zijn nog niet helemaal af en de werkzaamheden liggen stil. Er zijn de nodige lopende discussies tussen gemeente en private partij(en).

De gemeente stelt ook dat er meer factoren van invloed zijn op de efficiëntie van het proces, zoals de aard en samenstelling van de private contractspartij(en). De combinatie van drie (ongelijksoortige) marktpartijen draagt volgens de gemeente niet bij aan een efficiënt proces.

- ✓ *Bij de complexe opgave Stappegoor heeft het concessiemodel bijgedragen aan het voorfinancieren en vlot realiseren van dure maatschappelijke voorzieningen. Of het heeft bijgedragen aan een efficiënter proces is niet te zeggen.*

Wagnerplein

Bij het Wagnerplein werkt het concessiemodel volgens de gemeente niet, blijkt het feit dat er nog helemaal niets is gerealiseerd. Bij het sluiten van de concessieovereenkomst Wagnerplein is de gemeente er vanuit gegaan dat de private partij ook daadwerkelijk wil ontwikkelen. Er zijn (daarom ook) geen bepalingen opgenomen om de marktpartij te kunnen dwingen. Het contract ligt er al 2,5 jaar en tot op heden is er niets gebeurd. De besluitvorming rond de MegaMall heeft het proces ook vertraagd.

Bij het Wagnerplein is het voor de gemeente een raadsel waarom het project twee jaar geleden niet van start is gegaan en verloopt de discussie over heroverweging en heroriëntatie op het plan uitermate moeizaam. Volgens de gemeente komt dat doordat het bij een concessie lastig is om bij het signaleren van een probleem of gewijzigde omstandigheden te komen tot een aanpassing van het (vooraf) gedefinieerde product. In een concessie heet dat dan al snel heronderhandeling en daartoe komen partijen bij voorkeur niet zo snel.

Bij een concessie is juist aan de voorkant alles uitonderhandeld en afgesproken waar de risico's komen te liggen. Als één van de partijen de afspraken wil herzien (heronderhandelen) moet je in feite opnieuw beginnen. *“Je komt weer in een onderhandelings situatie en daar was je nu juist na sluiten van de concessieovereenkomst mee klaar; heronderhandelingen halen het hele principe van de concessieovereenkomst onderuit”.*

Bij een joint venture met gezamenlijke winst- en risicodeling ligt dat volgens de gemeente wezenlijk anders omdat je dan gezamenlijk voor een opgave staat en continu gezamenlijk de risico's en kansen weegt.

- ✓ *Bij de zeer complexe opgave Wagnerplein heeft het concessiemodel niet bijgedragen aan een efficiënter proces. Oorzaak ligt in de discrepantie tussen de wens gedurende het proces flexibel te kunnen inspelen op wijzigende omstandigheden en het inflexibele karakter van het concessiemodel.*

Wijzigingen gedurende het proces

Bij Koolhoven zijn er geen (noemenswaardige) wijzigingen opgetreden gedurende het proces.

Bij Stappegoor bleek het aantal relevante belanghebbenden die vroegen om politieke bemoeienis zo groot, dat de private partij er onvoldoende op kon sturen. Het plan is daarop gewijzigd in die zin dat de maatschappelijk en politiek gevoelige onderdelen uit de resultaatsverplichting van de private partij zijn gehaald.

Bij het Wagnerplein zijn nog geen wijzigingen opgetreden, maar hangt de MegaMall, het eerste megawinkelcentrum in Nederland, aan de rand van Tilburg als donkere wolk boven het project.

In de overeenkomsten zijn wel bepalingen opgenomen over het in overleg treden van partijen bij gewijzigde omstandigheden. In de praktijk ziet de gemeente dat een afspraak over wijzigingen niet veel waarde heeft, omdat je contractueel nu eenmaal vast zit aan de concessieovereenkomst. Het gezamenlijk om tafel zitten om te reflecteren en om na te denken over een heroverweging of herprofilering van een gebied blijkt lastig te zijn. De dreiging van de (financiële) consequenties hangen boven de hoofden: *“Je weet dat als je gaat wijzigen de consequenties daarvan op tafel gelegd gaan worden”.*

Of en hoe wijzigingen bespreekbaar zijn, hangt volgens de gemeente ook af van de (aard en belangen van) de private partijen. Stappegoor heeft de moeilijkheid dat het een consortium betreft van drie ongelijksoortige partijen. Dat maakt de private partij in zichzelf en daarmee de interne besluitvorming al tamelijk lastig.

Functioneren van de samenwerking

Koolhoven, Wagnerplein en Stappegoor zijn drie concessieprojecten in Tilburg waarvan het succes (procesverloop) verschilt. De mate van succes laat een duidelijke relatie zien met de complexiteit van de opgave.

Bij Koolhoven functioneert de samenwerking zonder veel problemen. Wagnerplein en Stappegoor zijn beide complex en daarbij verloopt de samenwerking met problemen.

- ✓ *De mate van succesvol functioneren van de samenwerking laat een duidelijke relatie zien met de complexiteit van de opgave. Hoe complexer de opgave, hoe moeizamer het functioneren.*

De sociologische aspecten als:

- commitment: openheid, teamgeest en sociaal-emotionele binding;
- vertrouwen;
- acceptatie en respect;
- flexibiliteit;
- volharding; bij problemen gezamenlijk zoeken naar oplossingen;

worden door de private partij onderschreven als bepalend voor functioneren van de samenwerking.

Volgens de gemeente wordt het functioneren van de samenwerking in eerste instantie vooral bepaald door de mensen (hoe ga je met elkaar om). Dat het functioneren van de samenwerking afhangt van het aanwezig zijn van sociologische aspecten wordt door de gemeente deels onderschreven, maar wordt niet voldoende geacht.

De basis van de samenwerking moet goed zijn en daarvoor is het nodig over een goed en helder contract te beschikken. Een project kent al gauw een looptijd van tien jaar en er vinden altijd personele wisselingen plaats bij bestuurders, ambtenaren en bij marktpartijen. Je zou met de sociologische aspecten een heel eind komen als het team gedurende de looptijd niet zou wijzigen. Als daar een discontinuïteit in zit (en dat is in het merendeel van de gebiedsontwikkelingen het geval) moeten partijen kunnen terugvallen op de overeenkomst.

Wat volgens de gemeente ook relevant is, is dat er een duidelijke leider is ("een karretrekker"). Eén iemand met 'drive' die de anderen motiveert. Bij het Wagnerplein ontbreekt een dergelijke figuur. Bij Stappegoor zijn er wel ambassadeurs met 'drive' aanwezig. Die drive komt voort uit een gevoel van urgentie bij die persoon of partij. Vermoedelijk is het ontbreken van een dergelijk 'sense of urgency' wel de reden dat Wagnerplein niet van de grond komt. Wagnerplein draait commercieel namelijk nog steeds heel goed.

Een probleem kan in deze context ook een kans inhouden. Bij Koolhoven heb je geen probleem nodig om de boel op gang te krijgen, want daar ligt een grote kans.

- ✓ Volgens de gemeente wordt het functioneren van de samenwerking bepaald door:
 - een goed en helder contract;
 - de mensen (sociologische aspecten);
 - de aanwezigheid van een duidelijke leider en
 - een gevoel van urgentie (probleem of kans) .



Figuur 17, Tilburg Wagnerplein, VO 2007 (Diederik Dirrix Eindhoven)

9.6 Evaluatie van de concessie als samenwerkingsvorm

Zouden partijen, met de kennis van nu, opnieuw kiezen voor het concessiemodel?

Koolhoven

Bij Koolhoven zijn zowel de publieke als de private partij positief over hun ervaringen met het concessiemodel. Beiden zouden weer kiezen voor een concessie. De private partij typeert de keuze voor een concessie hier zelfs als 'perfect'.

De gemeente geeft als reden dat Koolhoven een relatief eenvoudige opgave betreft. Bij gebiedsontwikkeling kun je heel moeilijk de prestaties aan de voorkant definiëren. *"Bij minder complexe projecten kan dat wel en daarom zie je dat het concessiemodel bij Koolhoven prima werkt"*.

Stappegoor

Bij Stappegoor zijn zowel de publieke als de private partij negatief over hun ervaringen met het concessiemodel. Bij Stappegoor zou zowel de publieke als de private partij, met de opgave die er destijds lag, niet opnieuw kiezen voor het concessiemodel.

Het sociaal-maatschappelijk belang van het project is te groot en er zijn te veel relevante belanghebbenden die vragen om politieke bemoeienis, zodat de private partij er onvoldoende op kan sturen en de gemeente de sturing op het project niet kan loslaten. Een dergelijk maatschappelijk complex project is volgens de private partij niet in zijn volle omvang in een concessie bij één private partij onder te brengen. Nadien zijn maatschappelijke en politiek gevoelige onderdelen uit het plan gehaald en wordt het daardoor door de private partij als wel geschikt voor een concessie bevonden.

De gemeente ziet de grote gemeentelijke belangen (en maatschappelijke voorzieningen) als reden om een gebiedsontwikkeling als Stappegoor niet meer in een concessie onder te brengen. Een complexe gebiedsontwikkeling en concessie passen volgens de gemeente niet bij elkaar. Een concessie verhoudt zich niet tot de complexiteit en lange looptijd van een gebiedsontwikkeling. Het model vraagt aan de voorkant alles minutieus vast te leggen (al is het maar om de financiële paragraaf te kunnen maken), terwijl de totstandkoming van de gebiedsontwikkeling een niet vast omschreven dynamisch en complex proces is. Het resultaat is niet concreet vast te leggen. Dat is in tegenspraak met elkaar. Het moet, maar feitelijk kan het niet.

De concessie wordt door de gemeente ook niet gezien als de meest leuke, de meest enerverende, maar ook niet als de meest efficiënte vorm om samen te werken.

Wagnerplein

Bij het Wagnerplein zijn zowel de publieke als de private partij negatief over hun ervaringen met het concessiemodel en zouden zowel de publieke als de private partij, met de opgave die er destijds lag, niet opnieuw kiezen voor het concessiemodel.

Bij het Wagnerplein zijn veel partijen en belanghebbenden betrokken, waardoor het lastig is de verantwoordelijkheid volledig bij de private partij te leggen.

De gemeente ziet ook hier de grote gemeentelijke belangen als reden om een gebiedsontwikkeling als deze niet meer in een concessie onder te brengen.

Belangrijkste les(sen) private partij

Zorg voor flexibiliteit in de afspraken. Gebiedsontwikkelingen kennen een lange looptijd met soms wel twee of meer gemeenteraadsverkiezingen. Geen enkel contract is volledig en na het sluiten van de overeenkomst zorgt de dynamiek van de tijd ervoor dat dingen anders lopen dan men vooraf heeft voorzien en heeft afgesproken. Zorg dat de gemaakte afspraken bestand zijn tegen gewijzigde inzichten en omstandigheden.

Op het project Koolhoven zit dezelfde projectdirecteur als op Stappegoor. Bij Koolhoven verloopt het proces uiterst soepel, terwijl het bij Stappegoor een stuk stroever verloopt. Je hebt dezelfde gemeente, dezelfde projectdirecteur. Blijkbaar zit het verschil in de complexiteit, de randvoorwaarden en de mate waarin partijen zich aan de gemaakte afspraken houden, waardoor het proces in de ene situatie beter verloopt dan in de andere.

- ✓ *Of een gebiedsontwikkelingsproces soepel en efficiënt verloopt, wordt in belangrijke mate bepaald door de complexiteit en de mate van professionaliteit van de samenwerkingspartners en belanghebbenden.*

Programmatische afspraken over commerciële functies zijn (door de gemeente) vooraf niet altijd hard te maken. De private partij kan met de gemeente vooraf afspreken om op het Wagnerplein 10.000 m² commercieel vastgoed te realiseren, maar de private partij is daarbij nog altijd afhankelijk van een 'bracheringscommissie', die moet adviseren over de toekomstige functies (bestemmingen) die in het winkelcentrum komen.

Door de private partijen wordt de discontinuïteit van de gemeente, zowel in bemensing als in (politieke) richting, als een probleem ervaren. Wat de gemeente wil, is meer onderhevig aan politieke dagkoersen dan in het verleden het geval was.

- ✓ *Door de private partijen wordt de discontinuïteit van de gemeente, zowel in bemensing als in (politieke) richting, als probleem ervaren.*

Dat de gemeente zich niet altijd aan de afspraken houdt, wordt door private partijen als probleem gezien. Het belang van de marktpartijen (zeker de grotere) overstijgt veelal het project en hun commerciële belang zorgt ervoor dat ruzie met de gemeente wel het laatste is dat ze willen. Pas als het conflict heel groot wordt, stapt de private partij naar de rechter. Omwille van de relatie met de wethouder treden zij bij een door de gemeente gewenste (voor private partij nadelige) wijziging toch in overleg en de gemeente maakt daar, bewust of onbewust, gebruik van. In de Angelsaksische culturen is het veel juridischer en zoekt men bij conflicten de rechter op. In onze Rijnlandse cultuur treden we met elkaar in overleg en lossen we het op. Het is meer gericht op de continuïteit van de relatie.

- ✓ *Omwille van de relatie (met de wethouder) stappen private partijen bij een conflict met de gemeente zelden of nooit naar de rechter. Zij treden bij voorkeur met de gemeente in overleg en de gemeente maakt daar, bewust of onbewust, gebruik van.*

Standvastigheid van de gemeente is er met het duale stelsel niet beter op geworden. Voorheen kon je de wethouder houden aan zijn afspraak (afspraak is afspraak). Maar omdat de raad nu opdrachtgever is van de wethouder, zie je dat de wethouder zodra de raad hem dat opdraagt, eerder geneigd is afspraken binnen de samenwerking te herzien.

- ✓ *Door de private partijen wordt het zich niet houden aan de afspraken door de gemeente als probleem ervaren. En de standvastigheid van de gemeente (wethouder) is er met het duale stelsel niet beter op geworden. De politiek staat in veel projecten niet op afstand.*

Toets periodiek of de concessieovereenkomst zoals die is afgesloten, nog wel voldoet aan de actuele inzichten. Bij Stappegoor wordt momenteel gekeken naar het aanpassen van de concessie, omdat er een aantal functies zo gerelateerd is aan sportverenigingen (uitplaatsen capaciteitsvraag) dat gebleken is dat de private partij daar onvoldoende op kan sturen. Een aantal activiteiten ligt zo nadrukkelijk op het publieke vlak dat het logischer is om dat (met overdracht van het budget) bij de gemeente onder te brengen.

Voor de gemeente, als publiekrechtelijk orgaan, schuilt in het concessiemodel het voordeel dat ze makkelijker strikt kan omgaan met verzoeken, opmerkingen, kritieken e.d. in de realisatiefase van het project. Ze kan namelijk verwijzen naar de reeds met de private partij gemaakte afspraken en het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij die private partij ligt. De gemeente kan zich strikter beperken tot haar publieke taak.

- ✓ *De gemeente kan bij een concessieovereenkomst selectiever omgaan met verzoeken en kritieken en zich ook strikter beperken tot haar publieke taak.*

Belangrijkste les(sen) publieke partij

Als één van de partijen het contract opstelt, is de kans groot dat het contract door deze partij wordt gekleurd. Het is goed dat te beseffen en bij twijfel een onafhankelijke partij in te schakelen.

Zorg voor een degelijk contract met flexibiliteit en ruimte in de prestatieafspraken en maak procesafspraken over hoe om te gaan met wijzigende omstandigheden.

De kunst is om de publieke en private partij te laten doen waar ze goed in zijn, maar ook om elkaars kennis en kunde binnen de samenwerking in te zetten om daar middels synergie het maximale uit te halen. Dat kan alleen maar in de vorm van een samenwerking.

Als je een concessieovereenkomst aangaat, denk dan goed na met welke partijen je het doet. Nu zie je bij het Wagnerplein dat grote belanghebbenden geen contractspartij zijn en daarmee geen partij zijn in het bestuurlijk overleg.

Factoren van invloed op de toepasbaarheid van het concessiemodel

Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn niet geschikt voor het concessiemodel omdat hier veel actoren met veel belangen zijn. Die maken het een stuk ingewikkelder.

Het concessiemodel vereist vrij nauwkeurig te omschrijven wat de verplichtingen zijn van de private partij. In de praktijk blijken veelal wijzigingen op te treden, waardoor partijen toch weer in een overleg-/onderhandelingsituatie belanden. Dat doet afbreuk aan de basisgedachte van het concessiemodel.

- ✓ *De door de private partij te verrichten prestatie moet met behoorlijke zekerheid en bestendigheid tegen wijzigende omstandigheden kunnen worden gedefinieerd.*

Als er sprake is van complexiteit (door de opgave of omdat er maatschappelijke voorzieningen in zitten) of wanneer het project een groot publiek (gemeentelijk) belang kent is het project volgens de gemeente niet geschikt voor een concessie. Als Koolhoven niet gerealiseerd wordt, is dat voor de gemeente geen groot probleem, maar het Wagnerplein heeft tot doel een heel gebied op te krikken. Dat geldt ook voor Stappegoor, waar de gemeente een groot belang heeft bij de te realiseren voorzieningen (dat het op tijd af is, het er netjes uitziet en dat het fatsoenlijk gebruikt kan worden).

Een concessie is volgens de gemeente niet geschikt als de kans groot is dat er zich gedurende de looptijd van een gebiedsontwikkeling wijzigingen voordoen (andere inzichten over het project, over de stad, of als gevolg van externe invloeden). Bij een concessie komen partijen dan (te vaak) in een onderhandelingsituatie terecht en dat gaat ten koste van de basisgedachte van het model.

- ✓ *Of een gebiedsontwikkeling geschikt is voor het concessiemodel wordt in belangrijke mate bepaald door de sociale, cultureel-maatschappelijke en politieke complexiteit (omvang van het belang en het aantal relevante belanghebbenden die vragen om politieke bemoeienis). Als deze complexiteit (te) groot is, kan de private partij er onvoldoende op sturen en kan de gemeente de sturing op het project onvoldoende loslaten.*

Verwachtingen van partijen bij een concessie

Wat de gemeente bij een binnenstedelijk project als Wagnerplein van een private partij verwacht, is dat deze in het gebied aanwezig is en daar aan het werk gaat. *“Je moet een betrokken werk-organisatie in het gebied hebben om iets op gang te brengen. Dat op gang brengen gebeurt niet aan deze tafel.”*

De gemeente verwacht dat een private partij zich langdurig aan het project verbindt. Ook relevant is dat er niet te veel personele wisselingen plaatsvinden; dat je met een enthousiast persoon begint en eindigt met iemand die plichtmatig het project draait.

Overige aanbevelingen

De aanleiding voor een gemeente om mee te denken is bij een joint venture groter dan bij een concessiemodel, want formeel is het bij een concessie het probleem van de marktpartijen. Zorg er voor dat de gemeente een financieel belang houdt bij het projectresultaat, bijvoorbeeld in de vorm van een winstdelingregeling.

De private partij ziet best mogelijkheden om het concessiemodel op een goede manier toe te passen, maar alleen als zij zeker weet dat zij de bevoegdheden krijgt die horen bij een dergelijk model. En daar gaat het vaak mis. *“Zorg ervoor dat tegenover de aan de private partij opgelegde verplichtingen en verantwoordelijkheden ook voldoende bevoegdheden staan.”*

Tussentijds toetsen door de gemeente (op basis van haar monopolie) wordt door de private partij niet als een probleem gezien. Dat is haar rol. Zij hoedt het lange-termijnbelang. Met de gemeentelijke diensten heb je altijd te maken, ook bij een joint venture. Maar dan wel het advies om één gemandateerd projectleider als aanspreekpunt van de gemeente aan te stellen in plaats van alle ambtelijke afdelingen afzonderlijk te laten optreden met hun eigen belangen en wensen. *“In Tilburg is dat goed geregeld. Eén projectleider die alle gemeentelijke diensten afgaat en die zich mede verantwoordelijk voelt voor het project. Het is voor een soepel proces en de voortgang belangrijk om het als gezamenlijke opgave te zien.”*

10. Analyse

Er heeft een cross-case analyse plaatsgevonden naar:

- de motieven en de keuze voor het concessiemodel (schema 1)
- het functioneren van het concessiemodel (schema 2)

10.1 Motieven en modelkeuze

Op Het Balkon na is in de cases de keuze voor het concessiemodel door zowel de publieke als de private partij (de laatste veelal volgend) bewust gemaakt. In vier van de zes gevallen is aangemerkt dat het mede het gevolg was van het tijdsbeeld; het concessiemodel was actueel en 'in'.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat aan de keuze voor het concessiemodel duidelijke motieven ten grondslag liggen.

Een efficiëntere inzet van de publieke capaciteit (ambtelijk apparaat) was volgens de geïnterviewden bij vrijwel alle cases een motief. Alleen bij de cases Stappegoor en Wagnerplein stelt de gemeente dat dat geen rol heeft gespeeld. Daar speelde wel mee dat de overtuiging heerste dat de private partij het efficiënter kon doen.

Het niet of beperkt beschikbaar zijn van publieke middelen is bij geen van de cases een motief geweest. Volgens de private partij speelde bij Het Balkon de gemeentelijke wens niet te hoeven voorinvesteren echter wel mee. Bij Stappegoor was het financieel kunnen verevenen wel een belangrijk motief, maar uit het feit dat de gemeente naderhand aan de private partij een financiering heeft verstrekt ter grootte van de voorinvesteringen in publieke voorzieningen kan worden opgemaakt dat het gebrek aan publieke middelen daar niet aan de orde was.

Bij alle cases is het overdragen van de risico's naar de private partij een motief geweest om voor het concessiemodel te kiezen.

In vrijwel alle gevallen ligt het initiatief om het project onder te brengen in een concessieovereenkomst bij de publieke partij. In De Woerd is de private partij expliciet met het voorstel gekomen.

Bij vier van de zes cases (De Woerd, het Balkon, Ypenburg en Koolhoven) bood de eigendomssituatie (gronden waren in eigendom van de gemeente of van private partij(en)) de mogelijkheid om een concessieovereenkomst aan te gaan. Toch wordt door de geïnterviewden in slechts twee cases aangegeven dat de keuze van het concessiemodel een gevolg was van de eigendomsituatie.

10.2 Functioneren van het concessiemodel

In vijf van de zes cases zijn de kaders en randvoorwaarden in gezamenlijkheid tussen publieke en private partij tot stand gekomen en vastgesteld.

Bij de casus Ypenburg Deelplan 20 zijn de uitgangspunten door de publieke partij geformuleerd en meegegeven in de prijsvraag, waarmee de private partij heeft ingestemd. Door de private partij wordt het daar betreurt dat expliciete overeenstemming over het door hen opgestelde stedenbouwkundig plan (achteraf) bleek te ontbreken.

Over het (gaan) bereiken van de gestelde doelen verschillen de publieke en private partijen deels van mening. In alle gevallen is de private partij in ieder geval van mening dat de gestelde doelen zijn of zullen worden gehaald.

Bij de minder complexe projecten verschillen de meningen niet, ook daar stellen de publieke partijen dat de doelen zijn of zullen worden gehaald.

Cross-case schema 1: Motieven en Keuze Concessiemodel

Project	Utrecht, De Woerd (0)	Maassluis, Het Balkon (2)	Den Haag, Ypenburg (2)	Tilburg, Koolhoven (2)	Tilburg, Stappegoor (4)	Tilburg, Wagnerplein (5)
Keuze voor het concessiemodel	<i>De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen <u>bewust</u> gemaakt.</i>	<i>De keuze voor het concessiemodel is <u>geen</u> <u>bewuste</u> weloverwogen <u>keuze</u> geweest.</i>	<i>De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen <u>bewust</u> gemaakt.</i>	<i>De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen <u>bewust</u> gemaakt.</i>	<i>De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen <u>bewust</u> gemaakt.</i>	<i>De keuze voor het concessiemodel is door beide partijen <u>bewust</u> gemaakt.</i>
Motieven						
Efficiëntere inzet publieke capaciteit	Ja	Ja	Ja, en versnelling bouwproductie.	Ja	Private partij: Ja Publieke partij: Nee	Private partij: Ja Publieke partij: Nee
Beschikbaarheid (tekort) publieke middelen	Nee	Nee (al was gemeente volgens de private partij niet voornemens zwaar te investeren)	Nee	Nee	Nee (verevening was wel een motief)	Nee
Risicotransfer naar private partij	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Door private partij genomen initiatief	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Gevolg van eigendomsituatie (grondpositie)	Ja	Nee, maar doordat de overheid de grond in bezit had, had zij wel de keuze.	Nee	Ja (grond in handen private partijen)	Nee	Nee

Cross-case Schema 2: Functioneren van het Concessiemodel

Project Complexiteit (0-5)	Utrecht, De Woerd (0)	Maassluis, Het Balkon (2)	Den Haag, Ypenburg (2)	Tilburg, Koolhoven (2)	Tilburg, Stappegoor (4)	Tilburg, Wagnerplein (5)
Tot stand komen kaders.	De randvoorwaarden zijn in gezamenlijkheid tot stand gekomen.	De randvoorwaarden zijn in een (transparant) proces in onderlinge samenwerking tot stand gekomen.	De kaders worden gevormd door de prijsvraag en het door private partij opgestelde stedenbouwkundig plan. Het ontbrak aan overeenstemming over het plan vooraf.	Planontwikkeling, programmatisch en stedenbouwkundig is in gezamenlijkheid tot stand gekomen.	Planontwikkeling, programmatisch en stedenbouwkundig is in gezamenlijkheid tot stand gekomen.	Planontwikkeling, programmatisch en stedenbouwkundig is in gezamenlijkheid tot stand gekomen.
Bereiken gestelde doelen.	Beide partijen stellen dat de gestelde doelen <u>wel</u> zijn behaald.	Beide partijen zijn van mening dat de gestelde doelen <u>wel</u> zullen worden gehaald.	Volgens de gemeente is het gestelde doel (versnelling) <u>niet</u> gehaald. De private partij is van mening dat de gestelde doelen (het realiseren van het plan) <u>wel</u> zullen worden gehaald.	Volgens de publieke partij gaan bij Koolhoven de gestelde doelen <u>wel</u> gehaald worden. Volgens de private partij zullen de gestelde doelen <u>wel</u> behaald worden.	Volgens de publieke partij gaan bij Stappegoor de gestelde doelen <u>grotendeels</u> gehaald worden. Volgens de private partij zullen de gestelde doelen <u>wel</u> behaald worden.	Volgens de publieke partij gaan bij Wagnerplein de gestelde doelen naar verwachting <u>niet</u> behaald worden. Volgens de private partij zullen de gestelde doelen <u>wel</u> behaald worden.
Draagt concessiemodel bij aan efficiënt proces?	Voor de gemeente draagt het concessiemodel bij dit project <u>wel</u> bij aan het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen. De private partij stelt dat het concessiemodel in de realisatie-fase <u>wel</u> bijdraagt aan een efficiënter en sneller proces.	De gemeente beschouwt het concessiemodel <u>niet</u> als efficiënt. De concessie draagt volgens de private partij <u>niet</u> bij aan een efficiënt proces.	Volgens de partijen draagt het concessiemodel in dit project <u>niet</u> bij aan een efficiënter proces.	Bij de niet-complexe opgave Koolhoven heeft het concessiemodel prima gewerkt en <u>wel</u> bijgedragen aan een efficiënt proces.	Het concessiemodel heeft bijgedragen aan het vlot realiseren van dure maatschappelijke voorzieningen. Of het heeft bijgedragen aan een efficiënter proces is <u>niet te zeggen</u> .	Bij de zeer complexe opgave Wagnerplein heeft het concessiemodel <u>niet</u> bijgedragen aan een efficiënter proces.
Zouden partijen bij dit project opnieuw kiezen voor concessie?	De publieke partij zou <u>wel</u> opnieuw kiezen voor het concessiemodel. Private partij zou <u>wel</u> weer kiezen voor concessie.	De gemeente zou bij dit project <u>niet</u> (meer) kiezen voor het concessiemodel. De private partij zou <u>wel</u> weer kiezen voor het concessiemodel.	De publieke partij zou <u>wel</u> opnieuw kiezen voor het concessiemodel. Private partij zou hier <u>niet</u> opnieuw kiezen voor het concessiemodel.	Zowel de publieke als de private partij zou <u>wel</u> weer (kunnen) kiezen voor een concessie.	Zowel de publieke als de private partij zou, met de opgave die er destijds lag, <u>niet</u> opnieuw kiezen voor het concessiemodel.	Zowel de publieke als de private partij zou hier <u>zeker niet</u> opnieuw kiezen voor het concessie-model.

Bij de twee complexe projecten (Stappegoor en Wagnerplein) is de publieke partij van mening dat de doelen niet volledig (Stappegoor) en niet (Wagnerplein) zullen worden gehaald.

Bij Ypenburg Deelplan 20 speelt een conflict waardoor het proces is vertraagd met als gevolg dat het gemeentelijke doel (een versnelling aanbrengen in de woningbouwproductie) niet is gehaald.

Bij de niet tot weinig complexe projecten De Woerd en Koolhoven zijn publiek en privaat het erover eens dat het concessiemodel heeft geleid tot een efficiënt proces.

Het Balkon is niet complex, maar toch geven de publieke en private partij beiden aan dat het concessiemodel niet tot efficiëntie leidt. Aan de hand van de interviews kan ik constateren dat de reden daarvoor ligt in het moeizame en intensieve goedkeuringsproces van de door de private partij voorgelegde stukken.

Bij de complexe projecten stellen de geïnterviewden dat het vanwege de complexiteit van de projecten lastig is aan te geven of het niet efficiënte procesverloop direct te wijten is aan het concessiemodel.

Publiek en privaat zijn het er wel over eens dat het concessiemodel daar niet goed werkt en dat dat de efficiëntie niet ten goede komt.

10.3 Evaluatie van het concessiemodel

Op de vraag of partijen ('terugreizend in de tijd') bij dezelfde opgave weer opnieuw zouden kiezen voor het concessiemodel, geven de geïnterviewden bij De Woerd en Koolhoven volmondig aan wederom voor een concessie te kiezen.

Bij Het Balkon zou privaat wel en publiek niet opnieuw voor het concessiemodel kiezen. Reden voor de publieke partij is het eerder genoemde intensieve goedkeuringsproces en de wens meer te kunnen sturen op het (eind)resultaat. Deze twee aspecten hebben naar mijn idee een directe relatie en daar kom ik in de conclusies op terug.

Niet verrassend is dat bij de complexe projecten niet meer voor het concessiemodel zou worden gekozen. Als reden wordt daarbij gegeven dat:

1. de complexiteit van het project (looptijd, wijzigingen) en het belang dat de gemeente heeft in het eindproduct door de gemeente te groot wordt gevonden om het project in een concessie onder te brengen (lees: los te laten);
2. het eindproduct aan de voorkant onvoldoende te definiëren is.

11. Conclusies en aanbevelingen

Bij de beschrijving van de interviews zijn tussentijds conclusies getrokken. Uit alle conclusies tezamen en de dwarsverbanden tussen de cases zijn vervolgens enkele eindconclusies getrokken en worden op basis daarvan aanbevelingen gedaan tot verbetering van de toepassing van het concessiemodel.

11.1 Conclusies

Conclusie 1

Het aanwezig zijn van sociologische aspecten is voor de totstandkoming van een samenwerking minstens zo belangrijk als de economische aspecten.

Sociologische aspecten zoals vermeld in paragraaf 5.2 hebben bij de totstandkoming van de samenwerking (overeenkomst) bij alle cases een grote rol gespeeld. Met name onderling vertrouwen en het bewust zijn van de eigen positie en die van de ander, de rolinvulling door beide partijen en dat van elkaar accepteren, is nadrukkelijk als succesvoorwaarde naar voren gebracht.

Conclusie 2

Een concessie leidt tot een integrale benadering van de grond- en vastgoedexploitatie en dat komt de efficiëntie van het proces ten goede.

Voordeel van een concessie is dat één (doorgaans de private) partij optimaal kan sturen op een integrale plankwaliteit en economische haalbaarheid. Daardoor is er meer samenspel en minder discussie tussen de grondexploitatie en vastgoedexploitatie.

Conclusie 3

De Rijnlandse cultuur zit diep in onze genen.

Ondanks het concessiemodel zie je dat een intensieve overlegstructuur tussen publiek en privaat blijft bestaan. Zelfs bij niet complexe cases, waarbij de gemeente heeft kunnen 'loslaten', vindt veel tussentijdse afstemming en overleg plaats over de planontwikkeling en de dagelijkse gang van zaken. Partijen zoeken de structurele samenwerking vanwege de wederzijdse afhankelijkheid en het onvoldoende door de private partij alleen kunnen sturen op (proces)risico's. De Rijnlandse jas past ons blijkbaar prima. *"Samen iets tot stand brengen geeft energie en in de complexiteit van de hedendaagse gebiedsontwikkeling is dat een essentiële positieve energie"*.

Conclusie 4

Als de publieke partij de sturing op het project niet kan loslaten (omdat de kaders vooraf onvoldoende zijn gedefinieerd (Ypenburg Deelplan 20) of omdat zij teveel belang hecht aan het kunnen blijven sturen op het eindresultaat (complexe projecten, maar ook Balkon)), leidt dat bij een concessie tot een inefficiënt proces. Onder loslaten wordt hier tevens verstaan het verstrekken van mandaat (bevoegdheden) aan de private partij.

En omgedraaid: als de publieke partij de sturing op het project wél kan loslaten, leidt een concessie tot een efficiënt(er) proces. Bij projecten waarbij de gemeente heeft 'losgelaten' (Koolhoven, De Woerd) zijn partijen van mening dat het concessiemodel bijdraagt aan een efficiënter en sneller proces.

Het niet bereid zijn de sturing op het proces los te laten leidt ertoe dat de private partij wel de verantwoordelijkheid en het risico krijgt, maar niet de bevoegdheden om daar optimaal op te kunnen sturen. De private partij is wel verantwoordelijk, maar blijft tevens ook zeer afhankelijk van de (medewerkingbereidheid van de) publieke partij (gemeentelijke diensten). *"De gemeente heeft blokkademacht (welstand, goedkeuren stedenbouwkundig plan, inrichtingsplan, bestemmingsplan). De gemeente heeft dus alle troeven in handen; als de gemeente niet wil, gebeurt het niet"*. Dat leidt tot een onevenwichtige machtsbalans tussen partijen. Bijkomend negatief gevolg is dat partijen tegenover elkaar komen te staan in plaats van naast elkaar.

Conclusie 5

De private partij is erg afhankelijk van de bereidheid tot meewerken van de ambtenaren die goedkeuringen moeten verstrekken. Het goedkeuringsproces wordt door door de marktpartijen doorgaans als moeizaam ervaren.

De wethouder en het sectorhoofd van de publieke partij kunnen (bij de totstandkoming van de concessieovereenkomst) wel de intentie en bereidheid hebben gehad het project weloverwogen los te laten, maar dat wil nog niet altijd zeggen dat het goedkeuringsproces soepel verloopt. Ambtenaren kennen veelal het contract niet of ze hebben er geen boodschap aan.

De ambtelijke afdelingen hebben hun eigen deelbelangen en vertonen de neiging om van de private partij een grotere prestatie te verlangen dan ze zichzelf zullen opleggen. Het ambtelijke apparaat is bij een concessie geneigd de ingediende stukken stevig te beoordelen. Er is echter een principiële verschil tussen toetsen en beoordelen.

De private partij heeft deze afdelingen daarentegen wel constant gedurende het gehele proces nodig en dan is het heel lastig ze aan (de contractuele) afspraken te houden als ze dat niet willen. Dat zorgt voor onzekerheden en risico's die voor de private partij niet meer te sturen zijn. *“Je krijgt geen ruzie met de wethouder, maar wel met de ambtenaren die de ontwerpen en tekeningen moeten goedkeuren”.*

Conclusie 6

Een project dat in zichzelf complex is én/óf waarbij de publieke partij een groot belang hecht aan het uiteindelijke resultaat leent zich niet om ondergebracht te worden in een concessie.

De reden hiervoor is tweeledig.

1. Het eindproduct is bij een complexe gebiedsontwikkeling aan de voorkant onvoldoende gedegen te specificeren.
De grote kans op wijzigingen gedurende het proces is onverenigbaar met het basisprincipe van de concessie, te weten: vooraf afkaderen, afrekenen en overdragen van het risico en de zeggenschap.
Bij een concessie is het lastig om bij het signaleren van een probleem of gewijzigde inzichten / omstandigheden te komen tot een aanpassing van het (vooraf) gedefinieerde product. In een concessie heet dat dan al snel heronderhandeling en daartoe komen partijen bij voorkeur niet zo snel. Bij een concessie is juist aan de voorkant alles uitonderhandeld en afgesproken waar de risico's komen te liggen. Als één van de partijen de afspraken wil herzien (heronderhandelen) moet je in feite opnieuw beginnen. *“Je komt weer in een onderhandelingsituatie terecht en daar was je nou juist na sluiten van de concessieovereenkomst mee klaar; heronderhandelingen halen het hele principe van de concessieovereenkomst onderuit.”*
2. Een project met een groot (publiek / politiek) sociaal-maatschappelijk belang of een project waarbij de publieke partij veel belang hecht aan het uiteindelijke resultaat (dat laatste is subjectief) brengt met zich mee dat:
 - a- de private partij er (als gevolg van de vele belangen en politieke gevoeligheden) onvoldoende op kan sturen en
 - b- de gemeente (als gevolg van het grote belang dat zij er aan hecht) de sturing op het project niet los kan laten. Dit is ook weer een gevolg van het feit dat het eindproduct aan de voorkant onvoldoende te specificeren is.

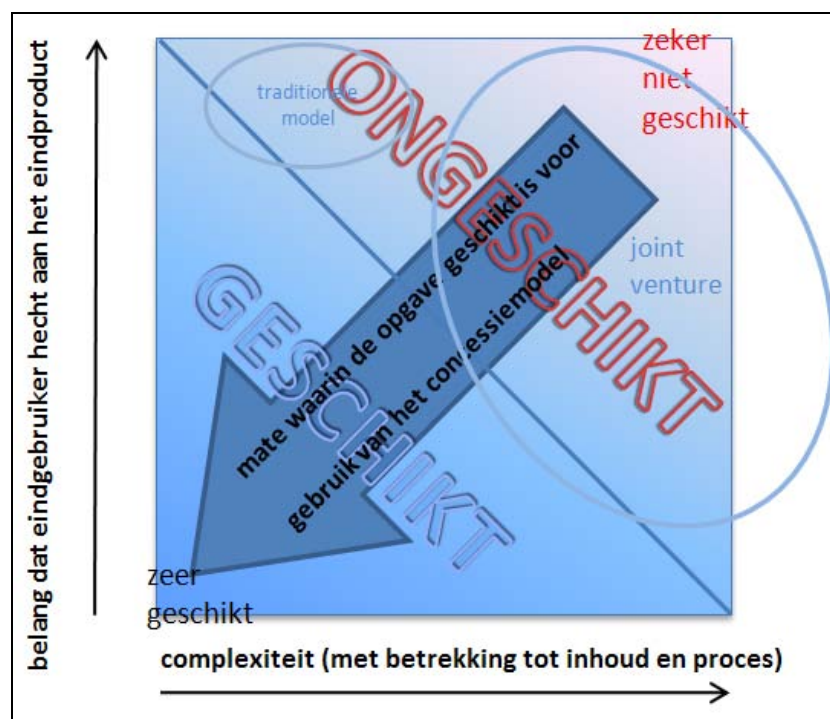
Bij het Wagnerplein en Stappegoor ziet de gemeente de complexiteit als reden om de gebiedsontwikkeling niet in een concessie onder te brengen. Een concessie verhoudt zich niet tot de complexiteit en lange looptijd van het project. Het model vraagt aan de voorkant alles minutieus vast te leggen (al is het maar om de financiële paragraaf te kunnen maken), terwijl de totstandkoming van de gebiedsontwikkeling een niet vast omschreven dynamisch en complex proces is. Het resultaat is niet concreet vast te leggen. Dat is in tegenspraak met elkaar.

Het sociaal-maatschappelijk belang van Stappegoor is door de betrokkenheid en het belang van de vele sportverenigingen zo groot, dat de private partij er onvoldoende op kon sturen. Het plan is daarop gewijzigd in die zin dat de maatschappelijk en politiek gevoelige onderdelen uit de resultaatsverplichting van de private partij zijn gehaald. Na die wijziging wordt het project door de private partij wel geschikt geacht voor een concessie.

Wanneer het project een groot publiek belang kent is het project niet geschikt voor een concessie. Als Koolhoven niet wordt gerealiseerd is dat voor de gemeente Tilburg geen groot probleem, maar het Wagnerplein heeft tot doel een heel gebied op te krikken. Dat geldt ook voor Stappegoor waar de gemeente een groot belang heeft bij de te realiseren voorzieningen (dat het op tijd af is, het er netjes uit ziet en dat het fatsoenlijk gebruikt kan worden).

Bij Het Balkon kan uit het interview worden opgemaakt dat de gemeente grote waarde hecht aan het uiteindelijke resultaat, waardoor zij de sturing niet los kan (en wil) laten. Dat zorgt ervoor dat ontwerpen zeer gedegen en gedetailleerd worden beoordeeld met als gevolg een stroef goedkeuringsproces en veel inspanning door de gemeente. Beide aangevoerde redenen waarom partijen concluderen dat het proces, ondanks het niet-complexe project, niet efficiënt verloopt. Bij De Woerd is door de gemeente expliciet gesteld dat zij, nadat de kaders gedegen waren geformuleerd, het proces met vertrouwen hebben 'losgelaten'. Gevolg is dat er nadien nog maar een zeer geringe inspanning van de gemeente werd gevraagd en partijen het proces als zeer efficiënt beschouwen.

Deze afweging wordt met name gevraagd van de publieke partij. Zij zal de afweging zelf moeten maken op basis van onderstaand afwegingskader.



Figuur 18, Publiek Afwegingskader Concessiemodel

Is het publieke belang gering en de complexiteit van proces en het product klein, is de opgave zeer geschikt om onder te brengen in een concessie.

Is het publieke belang groot, maar de complexiteit van proces en het product gering waardoor het goed vooraf is te definiëren, is de opgave nog steeds geschikt om onder te brengen in een concessie. Als de complexiteit echter groter wordt, kan beter worden gekozen voor het traditionele model. Is naast het grote publieke belang ook de complexiteit (te) groot, dan is de joint venture een geschiktere samenwerkingsvorm.

Is de complexiteit van proces en het product groot, maar het publieke belang zeer gering, is de opgave nog steeds geschikt om onder te brengen in een concessie. Als voorbeeld kan hierbij het Leidsche Rijn Centrum worden genoemd (aan de orde geweest bij casus De Woerd). De gemeente Utrecht stelt daar: *"Binnenstedelijke herontwikkeling is weliswaar complex, maar het gaat ook vaker om gebouwwontwikkeling en niet zozeer om gebiedsontwikkeling. Dan kun je kiezen voor het concessiemodel, omdat de verwevenheid van functies zo groot kan zijn dat je het wel in één hand moet stoppen. Leidsche Rijn Centrum lijkt misschien op het eerste gezicht heel complex, maar is*

feitelijk een heel dicht opeen gebouwd geheel, waarbij je vrij eenvoudig de randvoorwaarden voor de aansluiting op de omliggende hoofdstructuur kunt aangeven. Dat is goed te specificeren en daar kun je regie op voeren”.

Is het publieke belang en de complexiteit van proces en het product groot, is de opgave zeker niet geschikt om onder te brengen in een concessie.

Conclusie 7

De private partij wenst de relatie met de gemeente goed te houden en stelt zich daarom bij wijzigende omstandigheden doorgaans te soepel op.

Dat de gemeente zich niet altijd aan de afspraken houdt, wordt door private partijen als een probleem gezien. Het belang van de marktpartijen (zeker de grotere) overstijgt veelal het project en hun commerciële belang zorgt ervoor dat ruzie met de gemeente wel het laatste is dat ze willen. Pas als het conflict heel groot wordt, stappen ze naar de rechter. Omwille van de relatie met de wethouder treden ze bij een door de gemeente gewenste (voor private partij nadelige) wijziging toch in overleg en de gemeente maakt daar, bewust of onbewust, gebruik van. In de Angelsaksische culturen is het veel juridischer en zoekt men bij conflicten de rechter op. In onze Rijnlandse cultuur treden we met elkaar in overleg en lossen we het op. Partijen zijn meer gericht op continuïteit van de relatie.

In de Angelsaksische praktijk worden wijzigingen op het concessiecontract juridisch opgelost. In onze cultuur houden we echter graag de grotere (wederzijdse) belangen in het oog die het projectbelang veelal overstijgen, waardoor het zelden tot juridische stappen komt.

Conclusie 8

Inspelen op gewijzigde omstandigheden of het benutten van kansen blijkt bij een concessie lastig. De concessieovereenkomst moet worden opgebroken. De dreiging van de (financiële) consequenties maakt dat partijen hiervan afzien.

Conclusie 9

Het model bepaalt de samenwerkingsconstructie, maar voor het goed functioneren van de samenwerking is ook de interactie tussen de betrokken personen zeer bepalend.

Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door:

- een gedegen en heldere overeenkomst.
- de sociologische aspecten.
- de aanwezigheid van een duidelijke leider (“karretrekker”).
- gezamenlijk gevoel van urgentie (‘sense of urgency’).

Conclusie 10

Relevante factoren die van invloed zijn op de toepasbaarheid van het concessiemodel.

Contractuele factoren

- De mate waarin het eindproduct vooraf is te definiëren (hoe minder complex, hoe geschikter het concessiemodel). Complexiteit vraagt om flexibiliteit en dat is niet het sterkste punt van het concessiemodel. Concessie leent zich niet voor wijzigingen op de vooraf gestelde kaders.

Publieke factoren

- De mate waarin de publieke partij de sturing kan en wil loslaten. Dit wordt bepaald door:
 - a. het belang dat de publieke partij (als eindgebruiker) hecht aan het eindproduct. Hoe kleiner het belang, hoe geschikter het concessiemodel. Dat belang kan ook van sociaal-maatschappelijke aard zijn (Stappegoor).
 - b. de mate waarin het eindproduct vooraf is te definiëren (hoe minder complex, hoe beter te definiëren, hoe makkelijker voor de publieke partij om de sturing los te laten). Een complex (vastgoed)project kan door een goede inkadering geschikt worden gemaakt om de sturing door de publieke partij los te laten.
- De mate waarin de publieke partij in staat is zelf op het proces te sturen. De verwevenheid van functies kan zo groot kan zijn dat je het wel in middels een concessie in één (private) hand moet onderbrengen.

Private factoren

- De mate waarin de private partij de risico's kan accepteren (in relatie tot het verwachte rendement) en op die risico's kan sturen.
- De mate van (sociaal-maatschappelijke / politieke) complexiteit van het proces van totstandkoming van het eindproduct. Dat is bepalend voor de mate waarin de private partij in staat is zonder de publieke partij op het proces te sturen. Hoe minder complex het proces, hoe geschikter het concessiemodel.
- De mate waarin de opgave ruimte biedt voor optimalisatie. De private partij moet voldoende ruimte hebben om het plan te kunnen optimaliseren.

11.2 Aanbevelingen / verbetervoorstellen

Aanbeveling 1

Zorg ervoor dat de sociologische aspecten aanwezig zijn bij de totstandkoming van de samenwerking.

De aanwezigheid van de sociologische aspecten zoals vermeld in paragraaf 5.2 is een succesvoorwaarde bij de totstandkoming van de samenwerking (concessieovereenkomst). Wees bewust van het belang van en besteedt in het proces van totstandkoming voldoende aandacht aan de sociologische aspecten.

Aanbeveling 2

Zorg in de fase van totstandkoming voor evenwicht in deskundigheid en gewicht tussen beide partijen, eventueel aangevuld met een onafhankelijk en deskundig intermediair (procesmanager).

Aanbeveling 3

Maak als publieke partij de keuze voor het toe te passen samenwerkingsmodel zeer weloverwogen.

Maak de publieke afweging over het al dan niet geschikt zijn van de opgave (de gebiedsontwikkeling) voor de toepassing van het concessiemodel op basis van het Publiek Afwegingskader uit figuur 18. De publieke partij dient zich vooraf zeer gedegen te vergewissen van de consequenties die de keuze voor het concessiemodel heeft op de mate van sturing op het eindproduct. Het concessiemodel vereist dat de publieke partij na het sluiten van de concessieovereenkomst de sturing op het eindproduct uit handen geeft aan de private partij. Dat betekent een goede omschrijving / definitie vooraf en het verlenen van (accepteren van) vrijheden (aan de private partij) met betrekking tot het te realiseren eindproduct.

Aanbeveling 4

Aanvaard als publieke partij na de (bewust en weloverwogen) gemaakte keuze voor het concessiemodel daarvan nadrukkelijk de consequenties. Laat als publieke partij de sturing zo veel als mogelijk los. Dat komt de efficiëntie van het proces ten goede.

Het concessiemodel vereist dat de publieke partij na het sluiten van de concessieovereenkomst de sturing op het eindproduct uit handen geeft aan de private partij. Dat vraagt om een goede balans in de bij de private partij ondergebrachte taken en verantwoordelijkheden enerzijds en de daarbij behorende bevoegdheden anderzijds.

Bezie in dit kader ook de aanbeveling uit de ervaringen met DBFMO-contracten 'hands-off management, relief of responsibilities'. De publieke partij moet niet meer dan nodig willen sturen op het concrete eindresultaat, want dat belemmert de vrijheid van marktpartijen en daarmee de ruimte om te optimaliseren en maximaal waarde te creëren.

Aanbeveling 5

De (publieke) kaders moeten vooraf goed duidelijk, helder en objectief gedefinieerd zijn.

Leg vooraf duidelijk, objectief en ondubbelzinnig vast waaraan het eindproduct moet voldoen, zodat de publieke partij zich daadwerkelijk kan beperken tot het toetsen op nakoming van de afspraken door de private partij.

Aanbeveling 6

Maak procesafspraken als het definiëren van het (complexe) eindproduct niet goed mogelijk is.

Indien complexiteit van de opgave een definitie van het eindproduct onmogelijk maakt, maar er wel de behoefte bestaat om de gebiedsontwikkeling in een concessie onder te brengen is het aan te bevelen om in plaats van harde kaders, de doelstelling vast te leggen en procesafspraken te maken.

Aanbeveling 7

Kom bij voorkeur als publieke en private partij gezamenlijk tot het opstellen en vaststellen van de uitgangspunten (kaders) van de concessieovereenkomst.

Kom in (publiek-private) gezamenlijkheid tot een door beide partijen gedragen (stedenbouwkundig) plan (de kaders), voordat gekomen wordt tot (effectuering van de) verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Het samen komen tot het stedenbouwkundig (master)plan en de uitgangspunten van de te realiseren gebiedsontwikkeling zorgt voor maximale inbreng van de kennis en kunde van partijen en commitment bij partijen en voorkomt daarmee discussies achteraf.

Aanbeveling 8

Zorg voor flexibiliteit in de overeenkomst.

Geen enkel contract is volledig en na het sluiten van de overeenkomst zorgt de dynamiek van de tijd ervoor dat de dingen anders lopen dan men vooraf heeft voorzien en heeft afgesproken. Zorg dat de gemaakte afspraken bestand zijn tegen gewijzigde inzichten en omstandigheden door flexibiliteit in te bouwen ten aanzien van zowel het doel (de inhoud) als het proces.

Maak procesafspraken over hoe om te gaan met wijzigende omstandigheden en maak vooraf afspraken over hoe om te gaan met schade die een partij als gevolg van door (één der) partijen gewenste planwijzigingen lijdt ('schadeformulier') en aanvaard als veroorzaker de (financiële) consequenties op sportieve en professionele wijze.

Aanbeveling 9

Maak heldere en werkbare procesafspraken met betrekking tot het toetsen van stukken door de publieke partij. Dat komt de efficiëntie van het proces ten goede.

Maak in het contract duidelijke afspraken over de toetsing door de publieke partij van de door de private partij ter goedkeuring voor te leggen stukken.

Inhoudelijk: aan welke objectieve kwaliteitseisen worden de stukken getoetst?

Procesmatig: binnen welke termijn vindt de toetsing en reactie plaats en welke vervolgacties volgen mocht de toets negatief uitvallen?

Om de objectiviteit en onpartijdigheid te waarborgen zou er gekozen kunnen worden voor het instellen van een onafhankelijk toetsers. De toetsingscriteria zijn immers vooraf en ondubbelzinnig vastgelegd. De gemeente beperkt zich dan zelf tot het bij oplevering toetsen van de gerealiseerde openbare voorzieningen.

Aanbeveling 10

Toets als private partij vooraf ook zelf de aan de gemeente ter toetsing voor te leggen stukken.

Toets als private partij vooraf (en op basis van minimaal de criteria zoals met de gemeente overeengekomen) de door de adviseur opgestelde stukken en laat ze zonodig aanpassen, voordat deze naar de gemeente gaan. Dan houd je de rollen zuiver en de gemeentelijke toets evenwichtig.

Aanbeveling 11

Zorg als publieke partij voor het goed informeren van het uitvoerende ambtelijk apparaat over de gesloten concessieovereenkomst.

De gemeentelijke bestuurders die de overeenkomst sluiten, dienen het uitvoerende ambtelijk apparaat goed te informeren over de inhoud en implicaties van de overeenkomst en de rolverdeling van partijen. Samenwerken op basis van het concessiemodel vraagt om gemeenteamttenaren met competenties om op een hoger abstractieniveau te denken en te toetsen.

Aanbeveling 12

Stel als publieke partij één gemandateerd projectleider aan als aanspreekpunt voor de private partij. Eén gemeentelijk projectleider die zich (met mandaat) boven de gemeentelijke diensten kan stellen en die zich mede verantwoordelijk voelt voor het project en proces, is cruciaal voor een soepel proces en de voortgang. Advies is om één gemandateerd projectleider als aanspreekpunt van de gemeente aan te stellen in plaats van alle ambtelijke afdelingen afzonderlijk te laten optreden met hun eigen belangen en wensen. Een goede projectleider onderkent deze situatie en kan, mits voorzien van het benodigde mandaat, zorgdragen voor een soepeler proces.

Bezie in dit licht ook de Engelse 'public-body' met 'mandatory power'. Eén aanspreekpunt bij de publieke partij waarmee de private partij aan tafel zit en waarmee zij de afspraken maakt. De private partij hoeft dus niet meer langs de wethouder en ambtelijke vakafdelingen van de gemeente.

Aanbeveling 13

Houd de publieke partij ondanks de concessie gecommiteerd aan het (financiële) eindresultaat.

Zorg ervoor dat de gemeente een financieel belang heeft (of houdt) in het uiteindelijke exploitatieresultaat, zodat zij openstaat voor optimalisaties en zich zelfs gestimuleerd voelt optimalisaties te initiëren en te implementeren.

Zie ook het advies dat volgt uit de ervaringen met DBFMO-contracten om een vorm van 'benefit sharing' in te bouwen. Het delen van voordelen; de overheid geeft flexibiliteit in ruil voor mee profiteren van de daardoor te behalen financiële voordelen.

Aanbeveling 14

Wees bewust van het belang van en besteedt binnen de samenwerking voldoende aandacht aan de sociologische aspecten. Zorg voor commitment, vertrouwen, acceptatie, respect, flexibiliteit en volharding bij partijen.

Aanbeveling 15

Dat bewoners met klachten aankloppen bij de gemeente is onvermijdelijk.

Maak daarover van te voren afspraken.

Bijlage: Literatuurlijst

1. Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf (2008) "Analyse Amsterdams Grondbeleid 2008"
2. Apperloo, W. e.a. (Berenschot 2003) "Samenwerkingsconstructies in herstructurering".
3. Assche, van K. (2006) "Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen" Innovatiecentrum Utrecht.
4. Bakker, R. e.a. (2005) "de praktijk van gebiedsontwikkeling"
5. Bregman, A.G. (2005) "Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie"
6. Brouwer, J.J. & Moerman, P. (2005) "Angelsaksen versus Rijnlanders"
7. Brouwer, J.J. (2007) "Rijnlanders versus Angelsaksen"
8. Bult-Spiering, M. & De Wulf, G. (onbekend) "Integrale gebiedsontwikkeling, de cruciale procescondities voor PPS"
9. Bult-Spiering, M. (2005) "Handboek publiek-private samenwerking"
10. Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2007) "Strategic Issues in Public-Private Partnerships"
11. Commissie 'Dekker'. Rapport Fundamentele Verkenning Bouw (14 mei 2008) "Privaat wat kan, publiek wat moet."
12. Daamen, T. (2005) "De kost gaat voor de baat uit"
13. Deloitte (2008) "Anders maar niet beter. Evaluatie gebiedsconcessies in vijf Europese landen"
14. Deloitte (2008) "Alleen ga je sneller samen kom je verder; de toekomst van PPS bij gebiedsontwikkeling"; 2008 (rapport)
15. Herik, K.J. van den, Rooy, P. van, e.a. (2007) "Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, synopsis van verkenning"
16. Hof, J. van den (2006) "PPS in de polder" Hst 7
17. Kenniscentrum PPS (1999) "Meerwaarde met het concessiemodel: een model voor PPS"
18. Kenniscentrum PPS (2006) "Toelichting meerwaardetoets voor pps"
19. Kenniscentrum PPS (2004; "Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving"
20. Klundert, A.F. van de (2008) "Ruimte tussen overheid en markt, met concessies naar transparantie en effectiviteit"
21. Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. van (2007) "Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk". M&O, 61(3/4), 156-170
22. Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003) "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases" Public Money & Management, 23(3), 137-146
23. Kort, M. e.a. (Berenschot 2003) "Handreiking voor de selectie van samenwerkingspartijen bij herstructurering"
24. Min. Verkeer en Waterstaat (2000) "De concessie, "revival" van een oud instrument?"
25. Needham, B. (2007) "De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen" Radboud Universiteit, Nijmegen.
26. P3BI, Universiteit Twente (2001) "Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten"
27. Rekenkamer (2002) "Belemmerende en bevorderende factoren PPS"
28. Rooy, P. van, e.a. (2007) "Grond, geld en gebiedsontwikkeling" GOF/Habiforum/Nirov
29. Rooy, P. van (2008) "Zes vragen over gebiedsconcessies" Eades Magazine april 2008
30. Rooy, P. van (2008) "Experimenteerruimte voor gebiedsconcessies" Grondzaken in de praktijk. Sdu.
31. Rooy, P. van (2008) "Herontdekking van gebiedsconcessies" Aedes Compactreeks (8/2005).
32. Rooy, P. van (2007) "Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord" Habiforum
33. Rooy, P. van, Luin, A. van, Dil, E. (2006) "Praktijkboek gebiedsontwikkeling I" Habiforum
34. Twijnstra Gudde (2008) "onderzoek naar toepasbaarheid concessiemodel in Nederland"
35. Venema, H. et al (2006) "Buitenplaats Ypenburg, een bevolgen bouwlocatie"
36. VROM (2005) "PPS bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie" Ernst&Young
37. VROM (2007) "De reiswijzer voor marktpartijen"
38. VROM (2008) "De kracht van samenwerking" AT Osborne
39. Weerd, R. van der (2007) "Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling" (scriptie)
40. Wessels, E.G.M. (2004) "Wie doet een concessie" (scriptie)
41. Wolting, B (2006) "PPS en gebiedsontwikkeling"

42. Zeegers, T. (2006) "Spelregels voor geslaagde samenwerking" AT Osborne
43. Zeeuw, F. de (2007) "De engel uit het marmer"
44. Zeeuw, F. de & Hobma, F. (2008) "Leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling"
Building Business, nr. 4/2008

Bijlage: lijst van geïnterviewde personen

1. ir. Jan Bruil MRE, directeur Wonen ING Real Estate
2. Wendy Eygendaal, projectmanager gemeente Den Haag
3. ir. Petran van Heel MBA, senior ontwikkelingsmanager MAB Development
4. Rob Hendriks, senior adviseur Stedelijke Ontwikkeling gemeente Utrecht
5. dr. ir. Paul Hoen, directeur Regio Zuid Bouwfonds Ontwikkeling
6. ir. Phira Otten, directeur Gebiedsontwikkeling gemeente Tilburg
7. drs. Tjakko Smit, directeur projecten regio Midden Bouwfonds Ontwikkeling
8. Frank Thunnissen, directeur projecten regio Zuid-West
9. Sjaak Vroegop, projectmanager gemeente Maassluis
10. Henk Vrooman, directeur Vrooman Advies

Bijlage: Topicslist interviews

Casebeschrijving: Feitelijke kenmerken / variabelen

Voldoet de case aan de *definitie* van een concessie?
Projectkenmerken
Samenwerkingsovereenkomst, afspraken (beschrijving)

Tot stand komen

Economische aspecten bij tot stand komen samenwerking

Als er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en middelen, kwaliteiten en activiteiten van de publieke en private partij zijn complementair, kan de samenwerking voor beide partijen meerwaarde opleveren.

Wat was de aanleiding voor het project?
Wie was de initiatiefnemer?
Waarom is er gekozen voor een concessieovereenkomst (drijfveren, doel, aanleiding)?
Is deze samenwerkingsvorm een bewuste keuze geweest?

Welke motieven hebben bij de keuze van de samenwerkingsvorm een rol gespeeld?

Sociologische aspecten bij tot stand komen samenwerking

Of de wederzijdse afhankelijkheid en potentiële meerwaarde leidt tot samenwerking hangt af van vijf sociologische factoren.

Hoe heeft u de bereidheid tot samenwerken bij partijen ervaren?
Hoe is proces verlopen om te komen tot contractvorming?
Welke van bovengenoemde sociologische factoren acht u van wezenlijk belang bij de totstandkoming van de samenwerking?
Wat zijn uw verwachtingen / perceptie met betrekking tot de de andere partij (in algemeen) bij een privaat gedomineerd ontwikkelproces?

Ervaringen samenwerking: Effect variabelen: meningen, opvattingen en waarderingen

Hoe is/wordt de samenwerking *ervaren* (gevoelens en directe en indirecte ervaringen)?

Economische aspecten bij het functioneren van de samenwerking

De economische aspecten hebben betrekking op het vastgestelde (economische) doel (welk maatschappelijk probleem wordt opgelost), de structuur van de projectorganisatie en de gekozen contractvorm.

Zijn er (vooraf) door partijen doelen gesteld? Zo ja, welke?
Zijn deze doelen volgens u bereikt? Beoordeling resultaat op criteria:

In welke mate draagt de gekozen samenwerkingsvorm (concessie) bij aan het bereiken van de gestelde doelen (effectief en efficiënt)?

Zijn omstandigheden gaandeweg gewijzigd? En heeft dit gevolgen voor de samenwerking gehad en heeft dit geleid tot aanpassing contract?

Sociologische aspecten bij het functioneren van de samenwerking

De sociologische aspecten hebben betrekking op het functioneren van de samenwerking zelf, het gedrag van de actoren ten opzichte van elkaar. Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de mate waarin sociologische aspecten binnen de samenwerking aanwezig zijn

Hoe beoordeelt u het functioneren van de samenwerking (positieve en negatieve punten)?
Waar wordt het functioneren volgens u met name door bepaald?
Draagt de gekozen samenwerkingsvorm bij aan het goed functioneren van de samenwerking?
Zijn uw ervaringen met het concessiemodel, over het geheel beschouwd, tot nu toe positief, gematigd of negatief?

Evaluatie van de samenwerkingsvorm

Zou u met de kennis van nu, opnieuw kiezen voor het concessiemodel?

Waarom wel/niet? Wat is de belangrijkste reden?

Wat zou u de volgende keer anders doen?

Wat beschouwd u als de belangrijkste lessen die volgen uit uw ervaringen met het concessiemodel?

Kunt u verbetervoorstellen formuleren?