

Vertrouwen in de gebiedsconcessie

*Een verkennend onderzoek naar de gebiedsconcessie
als perspectief bij gebiedsontwikkeling*

Vertrouwen in de gebiedsconcessie

*Een verkennend onderzoek naar de gebiedsconcessie
als perspectief bij gebiedsontwikkeling*

MCD 5
Rien Wezenberg
3 augustus 2009

Voorwoord

Deze scriptie is mijn eindresultaat van de 2 jaar durende Master City Developer, jaargang 5.

Het onderwerp van mijn scriptie stond al snel vast. Tijdens de studie hoorde ik voor het eerst van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling. Wat me aansprak is het principe om zoveel mogelijk de uitvoeringstaken bij de markt te leggen. De provincie kan zich dan vooral richten op het formuleren van de kaders, waarbinnen de uitvoering plaats kan vinden door de markt.

Maar als je een goed kader wilt opstellen, dan moet je de opgave “snappen”.

Ik haal graag Johan Cruijff aan: “Je gaat het pas zien als je het door hebt”.

Ik was nieuwsgierig wat dit relatief nieuwe fenomeen voor de provincie kan betekenen. Vanuit die invalshoek heb ik dit onderzoek gedaan. Verkennend. Het resultaat ligt er nu.

Dat resultaat ligt er ook dankzij de experts die mijn eerste bevindingen van mijn scriptie van commentaar hebben willen voorzien. Zonder de bereidwillige medewerking van de gemeentelijke contactpersonen, Loes van de Craats, Frank Brouwer, Edwin van der Werf en Bart van Empel, had ik de casestudy niet kunnen uitvoeren. Natuurlijk ook dank aan de door mij geïnterviewde projectverantwoordelijken van de marktpartijen.

Friso de Zeeuw en Agnes Franzen bedank ik voor hun klankbordfunctie en tips tijdens de totstandkoming van deze scriptie.

Met deze scriptie sluit ik een periode af die inspirerend was, maar ook druk heeft gelegd op werk en privé. In de wetenschap dat de opleiding eindig is, heb ik dit twee jaar volgehouden. De opleiding heeft veel energie gekost, maar heeft me ook veel opgeleverd. Het eerste jaar was heel interessant, vanwege het accent op achtergronden van dit nog jonge vak en dat zorgde voor een verdieping van mijn kennis. In het tweede jaar was ik enthousiast door de verbreding van mijn kennis.

De verdieping en verbreding van mijn kennis kwam tot stand via de colleges op dinsdag, de buitenlandse reis naar Stockholm, de projectbezoeken en examens. En natuurlijk via de groepsopdrachten met Arno, Bart, Helma, Matthijs, Mireille en Monique. Ik had het “samenwerken” met hen niet willen missen.

Dat niet willen missen geldt overigens voor alle contacten van de lichte MCD5, medestudenten, docenten en programmaleiding. Want dat was ook een bijkomende reden om deze studie te doen. Andere vakgenoten treffen, buiten mijn dagelijkse contacten tijdens het werk bij de provincie.

Ik wil iedereen bedanken die mij heeft geholpen of gesteund de afgelopen twee jaar. Extra dank aan Bregje van Beekvelt en Paul Strijp voor hun support vanuit de provincie.

Het kunnen afronden van deze studie heb ik vooral te danken aan Jenny. Zij heeft thuis veel moeten opvangen en is het afgelopen jaar heel veel tijd kwijt geweest met de aansturing van de aannemers voor het nieuwe huis. Daan, Rosa, Bas en vooral Sara en Aron hebben steeds meegeleefd, ze weten hoe zwaar school kan zijn.

Al een jaar doe ik de belofte: “straks heb ik weer alle tijd voor jullie”. Mijn volgende cursus wordt verwachtingenmanagement.

Rien Wezenberg, 3 augustus 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	9
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Onderzoeksdoel	11
1.4 Afbakening	11
1.5 Invalshoek	12
1.6 Onderzoeksvragen en subvragen	12
1.7 Onderzoeksmethode	12
1.8 Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Het begrip Gebiedsontwikkeling	15
2.3 Publiek-Private Samenwerking	17
2.4 Motieven toepassing concessie	18
2.5 Gebiedsconcessie	19
2.5.1 Concessie	19
2.5.2 Gebiedsconcessie	20
2.6 De provincie in de regierol	22
2.6.1 Wet op de ruimtelijke ordening	22
2.6.2 Structuurvisie	23
2.6.3 Inpassingsplan	23
2.6.4 Grondexploitatie	24
2.7 Het moment van concessieverlening	24
2.7.1 Fasen in gebiedsontwikkeling	24
2.7.2 Aanbesteding	26
2.7.3 Het concessiekader	26
2.8 Conclusies	28

3. Praktijkonderzoek	29
3.1 Onderzoeksaanpak	29
3.1.1 Doel van de casestudy	29
3.1.2 Selectie van cases	29
3.1.3 Aanpak per case	30
3.1.4 Twee tabellen toegelicht	31
3.2 Casus Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde	33
3.2.1 Algemene beschrijving	33
3.2.2 De concessieovereenkomst in de praktijk	35
3.2.3 Analyse en conclusies	37
3.3 Casus Tilburg, Stappegoor	39
3.3.1 Algemene beschrijving	39
3.3.2 De concessieovereenkomst in de praktijk	41
3.3.3 Analyse en conclusies	44
3.4 Casus Harderwijk, Waterfront	47
3.4.1 Algemene beschrijving	47
3.4.2 De concessieovereenkomst in de praktijk	50
3.4.3 Analyse en conclusies	52
3.5 Analyse en conclusie praktijkonderzoek	54
3.5.1 Algemeen	54
3.5.2 Ruimte voor de markt binnen het inhoudelijke kader	54
3.5.3 Samenwerking	55
4. Conclusies en aanbevelingen	57
4.1 Onderzoeksvragen	57
4.2 Conclusie	60
4.3 Aanbevelingen	61
Bijlagen:	
1. Literatuurlijst	64
2. Lijst van tabellen, figuren, afkortingen e.d.	65
3. Lijst van geïnterviewde personen	66
4. Experttoets	67
4a. Voorlopige bevindingen theoretisch kader	67
4b. Gespreksverslagen	69
4c. Samenvattend overzicht	80
5. Gespreksverslagen interviews cases	83

Samenvatting

In dit verkennend onderzoek staat de gebiedsconcessie centraal. De concessie lijkt nieuw, maar het is een instrument dat al eeuwen wordt gebruikt, in een brede toepassing. Mijn onderzoeksvraag was: “Op welke wijze is de gebiedsconcessie toepasbaar bij gebiedsontwikkeling?”

Mijn onderzoek is opgebouwd uit enkele stappen, die ik cyclisch heb doorlopen.

- 1) Literatuuronderzoek en het ontwikkelen van een theoretisch kader
- 2) Casestudy van drie gebiedsconcessies (Aalsmeer Nieuw-Oosteinde, Tilburg Stappegoor, Harderwijk Waterfront)
- 3) Analyse, conclusies, aanbevelingen en vervolgens het opstellen van deze rapportage

Bij een gebiedsconcessie besluit een publieke partij om een gebied te laten ontwikkelen door een private partij voor eigen rekening en risico. De private partij doet de grond- en opstalexplotatie en alle uitvoerende taken. De overheid stelt van te voren het kader vast en na concessieverlening faciliteert zij de private partij bij het doorlopen van procedures. De publieke partij toetst periodiek of de vooraf gemaakte afspraken worden nagekomen.

Een belangrijk kenmerk van de concessie is dat de overheid uitvoering wil van de activiteit, dus van de gebiedsontwikkeling vanwege het openbare gebied. De concessieactiviteit moet wel van maatschappelijk belang zijn en door het publiek te gebruiken.

De Wet op de ruimtelijke ordening sluit goed aan op de gebiedsconcessie. De gebiedsconcessie lijkt op een anterieure overeenkomst. Maar ze zijn niet helemaal hetzelfde in de toepassing. Zo is de concessie aanbestedingsplichtig. En er is een uitvoeringsplicht, hoewel die plicht in de onderzochte cases niet is gehanteerd.

Het beste moment waarop een concessie kan worden verstrekt is direct na het opstellen van het programma van eisen voor een gebiedsontwikkeling als de planontwikkeling gaat starten. Het programma van eisen maakt dan deel uit van het concessiekader. Dit is de set van afspraken waarbinnen de private partij vrij is de uitvoering te doen.

De cases heb ik benut om twee items nader te belichten. Als de private partij vooraf een concessiekader meekrijgt, biedt dat kader dan ruimte? Of zijn er zoveel eisen gesteld dat er weinig vrijheid is voor eigen oplossingen? Bij de cases blijken er twee voldoende tot veel ruimte te hebben. De andere beperkt tot voldoende. De taakverdeling tussen de publieke en private partij heb ik ook onderzocht. Dat levert een diffuus beeld op. Het blijkt dat in Aalsmeer de gebiedsconcessie het meest volgens “het boekje” verloopt. In de andere twee cases is dat minder.

De betrokkenen bij de cases hebben in de interviews aangegeven in volgende projecten concessies als een goede optie te zien. Bij mijn verkenning ben ik geen grote belemmeringen tegen gekomen, waardoor een gebiedsconcessie niet werkbaar zou zijn.

Essentieel voor een goed functioneren van de gebiedsconcessie is het vertrouwen van de overheid in de markt. Met de resultaten van mijn onderzoek ben ik positief gestemd over de toepassing van de gebiedsconcessie. Zeker door de provincie.

Ik heb door dit onderzoek goed inzicht gekregen in de werking van de gebiedsconcessie. Daardoor heb ik het volste vertrouwen in toepassing van de gebiedsconcessie bij gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond.

De provincie Noord-Holland is sinds ongeveer vijf jaar actief op het terrein van de gebiedsontwikkeling. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het Wieringerrandmeer, de Bloemendalerpolder, Crailo, Broekhornpolder en Wonen in het Groen Heiloo/Limmen.

Bij deze gebiedsontwikkelingen gaat het om een integrale aanpak gericht op het realiseren van meervoudige functies, waarbij een veelheid van partijen betrokken is. In dat samenspel tussen diverse partijen is er altijd een vorm van samenwerking tussen de overheid en de markt. Globaal worden er drie samenwerkingsvormen onderscheiden: het traditionele model, het joint-venturemodel en het concessiemodel. Bij gebiedsontwikkeling is nog nauwelijks ervaring opgedaan met het concessiemodel.

Binnen de provincie Noord-Holland leeft de vraag of het concessiemodel toepasbaar is bij regionale gebiedsontwikkelingsprojecten. Het concessiemodel is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij de overheid kaders stelt en waarbij de marktpartijen de uitvoering voor haar rekening neemt.

De redenen om te denken aan het toepassen van het concessiemodel zijn:

- De gedachte dat zowel publieke als private partijen datgene moeten doen waar ze goed in zijn. De publieke partij richt zich bij een concessie op haar overheidstaak en opdrachtgeverrol. Dat sluit ook aan op de filosofie van een terugtrekkende overheid.
- De veronderstelling dat marktpartijen beter in staat zijn om met innovatieve oplossingen te komen en het concessiemodel daar meer ruimte voor biedt.
- De discussie en de onduidelijkheid over de Europese aanbestedingsregelgeving bij PPS speelt een rol om het concessiemodel toe te willen gaan passen.

Vooralsnog aanhangers van het motto “privaat wat kan en publiek wat moet”¹ spreekt het model aan omdat het uitgaat van een heldere taakverdeling tussen publiek en privaat.

De concessie staat de laatste tijd in de belangstelling bij gebiedsontwikkeling. Recent heeft vanuit NederlandBovenWater en de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft onderzoek plaatsgevonden naar de toepassing van concessies.

Klundert betoogt in zijn essay “Ruimte tussen overheid en markt” dat het concessiemodel een interessant perspectief biedt voor het vormgeven van samenwerking tussen markt en overheid gezien de veranderde rollen, opvattingen en opgaven.²

In zijn boek “De engel in het marmer” gaat Friso de Zeeuw in op het concessiemodel. Hij stelt: “Algemeen is aanvaard dat het concessiemodel zich leent voor kleinschalige, weinig gecompliceerde ontwikkelingen of voor deelplannen met een grotere gebiedsontwikkeling. Zoals woongebieden tot 500 woningen of kleinere gemengde projecten zoals buurtwinkelcentra”. Vervolgens stelt hij: “Het is een interessante vraag of men het concessiemodel vaker en voor grotere en complexere opgaven (dus voor gebiedsontwikkeling) gaat inzetten, wat ik aanduid met het concessiemodel-max”³.

¹ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet* p. 4

² Klundert, van de A.F. (2008) Ruimte tussen overheid en markt: met concessies naar transparantie en effectiviteit. Gouda: Habiforum p.4

³ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.32

Het laatste jaar zijn diverse artikelen verschenen, waar niet bepaald een eenduidig beeld naar voren komt.

Het varieert van “Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling”⁴ tot “Concessie wel degelijk betiteld als haalbare kaart, ook voor complexere gebiedsontwikkelingen”⁵. De provincie is meestal betrokken bij regionale en grootschalige gebiedsontwikkeling. Het is dus onduidelijk of dergelijke gebiedsontwikkelingen zich lenen voor het concessiemodel.

Bij het concessiemodel formuleert de overheid het gevraagde/verwachte product binnen vooraf bepaalde kaders. Ik ben ook benieuwd hoe dit zich verhoudt met het doelzoekende karakter van gebiedsontwikkeling en de daarvoor benodigde flexibiliteit in het proces.

Als provinciaal procesmanager van de gebiedsontwikkeling Westflank Haarlemmermeer is voor mij het concessiemodel één van de opties voor de ontwikkelstrategie van deze gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek biedt mij ook de gelegenheid om mijn kennis te vergroten voor mijn eigen werkpraktijk.

1.2 Probleemstelling

Er is nog weinig kennis en ervaring over toepassing van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling. Ervaring op het regionale schaalniveau is nog niet voorhanden. Onduidelijk is in hoeverre het concessiemodel toepasbaar is bij (regionale) gebiedsontwikkeling. Dit bemoeilijkt de afweging bij de keuze om volgens het concessiemodel een gebiedsontwikkeling te realiseren.

1.3 Onderzoeksdoel

Ik wil inzicht krijgen in het concessiemodel om zo te kunnen bepalen of het een bruikbaar instrument is voor de provincie bij gebiedsontwikkeling.

1.4 Afbakening

Voor het onderzoek beperk ik me tot de Nederlandse situatie. In het evaluatierapport over gebiedsconcessie in vijf andere landen⁶ staat dat per land de historische, sociaal-economische en juridisch-bestuurlijke context en cultuur leidend blijkt te zijn voor de inrichting van het gebiedsontwikkelingsproces. Tevens zou in de onderzochte landen de rolverdeling tussen publieke en private partijen scherper en de rolvastheid van de overheid sterker zijn. Het feit dat er verschillende rolopvattingen zijn van de overheid in Nederland, zelfs per project, zie ik op dit moment als een gegeven, ook voor dit onderzoek.

⁴ Bijsterveld, K. (2009) *Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling*, Building Business p.46

⁵ Graaf, K. de, (2009) *Komt het einde van de PPS in zicht?* Building Business p.44

⁶ Deloitte Real Estate Advisory, (2008) *Anders maar niet beter. Evaluatie gebiedsconcessies in vijf andere Europese landen* Utrecht, Deloitte

Persoonlijk zie ik de verschillende rolopvattingen als een krachtig punt. Er valt daarmee namelijk wat te kiezen, afhankelijk van de kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de condities waaronder deze plaatsvindt.

Ik richt me niet specifiek op de gebiedsconcessie, zoals bedoeld in het rapport van de commissie Dekker. Voor dit type gebiedsconcessie moet wet- en regelgeving worden aangepast en nog ervaring worden opgedaan⁷. Binnen dit onderzoek beperk ik me tot wat er binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk is.

1.5. Invalshoek

Dit rapport schrijf ik vanuit de invalshoek van de overheid en daar waar relevant vanuit de provincie. Ik ben me bewust van het feit dat ik het principe huldig “publiek wat moet, privaat wat kan”. Ik ben voorstander van een overheid die zich vooral bezighoudt met definiëring van de opgave en een goed opdrachtgeverschap. Dat zijn invalshoeken van waaruit ik kijk naar gebiedsontwikkeling. Met dat besef ben ik daarom alert om voldoende kritisch te zijn op “mijn eigen kijk” bij het onderzoek.

1.6 Onderzoeksvraag en subvragen

Onderzoeksvraag:

Op welke wijze is de gebiedsconcessie toepasbaar bij gebiedsontwikkeling?

Subvragen:

- Wat is het concessiemodel?
- Wat is een gebiedsconcessie en wat zijn de kenmerken?
- Wat zijn de redenen om het concessiemodel te hanteren bij gebiedsontwikkeling?
- Wat zijn de kenmerken van een gebiedsconcessie?
- Waaruit bestaat het concessiekader?
- Wat is de taakverdeling publiek en privaat bij een gebiedsconcessie?

1.7 Onderzoeksmethode

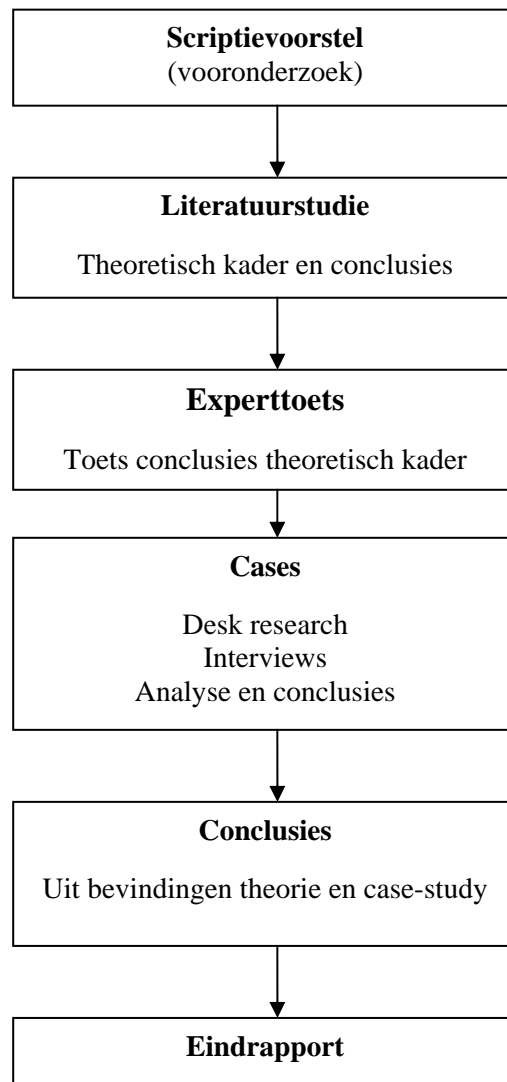
Omdat er nog weinig kennis en ervaring is over toepassing van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling heb ik gekozen voor de methode van verkennend onderzoek⁸. Mijn onderzoek heb ik daarom hoofdzakelijk gericht op de meervoudige casestudy. Ik ben volgens onderstaande stappen te werk gegaan, zie ook het stappenmodel op blz. 10. Vanwege het verkennende karakter van mijn onderzoek is bij het doorlopen van de stappen sprake geweest van een cyclisch proces.

1. Literatuuronderzoek

- Literatuuronderzoek op basis van de volgende onderwerpen
 - Gebiedsontwikkeling en PPS-vormen
 - Concessie
 - Wet op de ruimtelijke Ordening (Wro)

⁷ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet*

⁸ Swanborn, P.G. (2008) *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* p. 47



Schema: Onderzoeksstappen

2. Formuleren van het theoretische kader

- Analyse kader ten behoeve van het praktijkonderzoek ten aanzien van:
 - Kenmerken van de gebiedsconcessie
 - De gebiedsconcessie in het proces van gebiedsontwikkeling
 - De taakverdeling tussen overheid en markt
 - De relatie tussen de inzet van de concessie het instrumentarium van de Wro.

3. Experttoets

- De voorlopige bevindingen uit het theoretische kader heb ik in een interview, aan de hand van een vragenlijst, getoetst bij deskundigen. Waar nodig heb ik op basis van de opmerkingen van experts mijn theoretisch kader aangepast.

4. Meervoudige case-study

- Op basis van een groslijst van concessies bij grotere projecten heb ik, mede op basis van bevindingen uit het theoretische kader, drie cases geselecteerd voor het uitvoeren van het praktijkonderzoek.
- De cases heb ik nader onderzocht door het raadplegen van documenten en het houden van interviews.
- De gedetailleerde onderzoeks aanpak heb ik beschreven in paragraaf 3.1.3

7. Conclusies/aanbevelingen

- Conclusies en aanbevelingen over toepassing van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling op basis van de bevindingen uit de casestudy en het theoretische kader.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandel ik het theoretische kader. Dit doe ik vanuit de volgende invalshoeken:

- Gebiedsontwikkeling en Publiek-Private Samenwerking
- Concessie
- Wet op de ruimtelijke ordening

Het theoretische kader sluit ik af met het beschrijven van het moment waarop de concessieverlening plaatsvindt.

In hoofdstuk 3 komt het praktijkonderzoek aan bod. Na de doelstelling van de casestudy komt de selectie van cases aan bod. Daarna vindt uitleg plaats van de aanpak per case. Vervolgens worden de drie cases behandeld. Het zijn

- Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde
- Tilburg, Stappegoor
- Haderwijk, Waterfront 2a-2b

Het praktijkonderzoek sluit ik af met een analyse en conclusies.

In hoofdstuk 4 behandel ik de antwoorden op mijn onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Ik eindig met een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden worden allereerst de kernbegrippen nader verkend. Het gaat daarbij enerzijds om het begrip “concessiemodel” en anderzijds om het begrip “gebiedsontwikkeling”.

Gebiedsontwikkeling vindt plaats vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening. Om die reden wordt de begripsverkenning van het concessiemodel dan ook in het kader van de ruimtelijke ordening geplaatst. Concessies zijn namelijk ook bekend van de delfstoffenwinning en het openbaar vervoer, maar zijn slechts beperkt vergelijkbaar met de concessies bij gebiedsontwikkeling.

Als basis hanteer ik het boek “PPS en gebiedsontwikkeling” van Bert Wolting, waarin ook het concessiemodel in hoofdlijn wordt beschreven en “Engel in het marmer” van Friso de Zeeuw waarin de regierol van de overheid en samenwerkingsvormen overheid-markt staat beschreven.

Allereerst behandel ik het begrip gebiedsontwikkeling. Ik ga daarna in op publiek-private samenwerkingsvormen, waaronder het concessiemodel. Wat zijn de motieven om voor een concessie te kiezen?

Vervolgens behandel ik het begrip concessie. Het is een al lang bestaand instrument dat bij de gebiedsontwikkeling nieuw leven is ingeblazen. Hoe kan dit instrument samen met mogelijkheden van de Wro de provincie behulpzaam zijn bij haar regierol in gebiedsontwikkeling?

Het laatste onderdeel betreft het moment in het gebiedsontwikkelingsproces waarop concessieverlening kan plaatsvinden.

Ik sluit af met een aantal conclusies en enkele kernvragen voor mijn praktijkonderzoek.

2.2. Het begrip Gebiedsontwikkeling

Volgens Wolting is gebiedsontwikkeling een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied en het stedelijk gebied. Bij *integrale* gebiedsontwikkeling worden verschillende functies (zoals natuur, water, infrastructuur, wonen, werken en recreatie) met elkaar geïntegreerd tot een samenhangend programma⁹.

Wolting hanteert de term gebiedsontwikkeling in de situatie waar sprake is van integrale gebiedsontwikkeling. Het kenniscentrum PPS hanteert in haar publicaties veelal het begrip integrale gebiedsontwikkeling¹⁰. In deze masterscriptie hanteer ik het begrip gebiedsontwikkeling als er sprake is van *integrale* gebiedsontwikkeling. De bredere betekenis van het begrip gebiedsontwikkeling is zo ingeburgerd in de vakwereld dat het woord “integraal” inmiddels ook wordt weggelaten in publicaties. Stadsuitbreidingen met alleen woningbouw of een bedrijfsterreinontwikkeling vallen strikt gezien ook onder het begrip gebiedsontwikkeling. Dit type gebiedsontwikkeling is echter veelal in hoofdzaak monofunctioneel.

⁹ Wolting, B. (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling* Den Haag: Sdu Uitgevers p.15

¹⁰ Mackay, E. (2005) *Procesarchitectuur, voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie (vormen van Integrale Gebiedsontwikkeling)*

Gebiedsontwikkeling is echter meer dan alleen een integrale aanpak van ruimtelijke functies. Daarom volg ik ook de verdere aanscherping van De Zeeuw¹¹ dat het, naast uiteenlopende ruimtelijke functies en belangen in een samenhangend en begrensde plan, ook gaat om:

- Planvorming met ruimtelijke investeringen
- Winstgevende en verlieslatende plandelen (verevening)
- Overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners

De definitie van gebiedsontwikkeling is volgens De Zeeuw: “De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-) ontwikkeling van een gebied”. Kernpunt voor hem is dat inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Van 't Verlaat voegt er nog een punt aan toe¹². “(Stedelijke) gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van (stedelijke) gebieden. Het gaat daarbij niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar deze moet worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen”.

Het begrip Gebiedsontwikkeling is medio 2004 in zwang gekomen in aanloop naar de Nota Ruimte. In die periode is Ontwikkelingsplanologie geïntroduceerd als tegenhanger van Toelatingsplanologie. Bij Toelatingsplanologie is de overheid kaderstellend en toetsend.

Ontwikkelingsplanologie is een vorm van beleidsontwikkeling die een meer actieve rol vraagt van provincies en gemeenten en die de invloed van marktpartijen meeneemt alvorens tot planologische vastlegging wordt overgegaan. Deze benadering sluit aan op de hiervoor gegeven definitie van Van 't Verlaat dat het gaat om actief ingrijpen van de overheid.

In het rapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling wordt het begrip Gebiedsontwikkeling vertaald als regionale (integrale) gebiedsontwikkeling¹³.

Bakker geeft aan dat met name de provinciale rol verandert van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen. Inmiddels wordt het begrip Ontwikkelingsplanologie nauwelijks meer gebruikt en spreekt men van Gebiedsontwikkeling.

Globaal zijn er vier type opgaven te onderscheiden waar gebiedsontwikkelingen plaatsvinden¹⁴.

- Binnenstedelijke transformatie (centrum, werken naar wonen)
- Binnenstedelijke herstructurering (woongebieden)
- Stadsrandgebieden (uitleggebieden)
- Landelijke gebieden (woon- en werklandschappen)

In het stedelijke gebied heeft de gemeente van nature het voortouw. In het buitengebied neemt de provincie steeds vaker de regie.

Gebiedsontwikkeling waar de provincie bij betrokken is kenmerkt zich veelal door:

- Bovenlokale opgave voor woningbouw en/of natuur en/of recreatie en/of waterberging en/of bedrijfsterreinontwikkeling
- Verevening tussen winst- en verliesgevende planonderdelen

¹¹ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.7

¹² Verlaat, j. van 't (2005) *Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen* Rotterdam: MCD p.5

¹³ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkelkracht! Eindrapport van de adviescommissie Gebiedsontwikkeling* Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

¹⁴ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.12

- Ligging in buitengebied
- Gemeentegrensoverschrijdend
- Samenwerking tussen publiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

Volgens Wolting moet juist het combineren van de opgaven leiden tot een hogere ruimtelijke kwaliteit. Vooral de mogelijkheid van verevening is een extra motief voor het combineren van ruimtelijke opgaven.

2.3 Publiek-Private Samenwerking

Bij gebiedsontwikkeling is altijd sprake van samenwerking tussen publieke en private partijen. De private partijen realiseren namelijk in ieder geval de bouwprojecten. Afhankelijk van de met de overheid afgesproken taakverdeling kunnen zij zelfs de gehele gebiedsontwikkeling realiseren.

Wolting hanteert de volgende definitie voor PPS ¹⁵:

PPS is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling

Hij gaat uit van een ideaaltypische driedeling van samenwerkingsvormen, gebaseerd op de risicoverdeling van de grondexploitatie van publieke en private partijen in de realisatiefase.

- **Traditioneel model:**

De publieke partij doet de grondexploitatie. Zij heeft daarmee maximaal zeggenschap over de ontwikkeling, maar draagt daarvoor ook het risico.

- Traditioneel

De publieke partij verwerft zelf de gronden en maakt ze bouw- en woonrijp. Ze geeft de kavels zelf uit.

- Bouwclaim

De private partij levert de grond in bij de publieke partij in ruil voor een bouw/ontwikkelclaim. De publieke partij maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond weer uit, waarbij de afgesproken bouwclaim van de private partij wordt gehonoreerd.

- **Joint-venture model:**

Als de publieke en private partij gronden in het gebied in handen hebben en ze het risico willen spreiden kunnen ze dat onderbrengen in een aparte entiteit (of regelen bij overeenkomst). Deze nieuwe entiteit is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en zorgt voor de uitgifte van de kavels. Er is sprake van een publiek-private grondexploitatie met een gedeeld risico.

- **Concessiemodel:**

In dit model doet de private partij de grondexploitatie en draagt het bijbehorende risico.

- Concessie

De publieke partij kiest er voor om de gebiedsontwikkeling voor rekening en risico van de markt uit laten voeren. De private partij doet dan de grondexploitatie.

¹⁵ Wolting, B. (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling* Den Haag: Sdu Uitgevers p.14

- Zelfrealisatie

Als de private partij een dominante grondpositie heeft en zich beroept op zelfrealisatie. Zelfrealisatie is de enige variant waarbij de publieke partij geen keuze heeft in de samenwerkingsvorm die zij met de private partij wil aangaan. Mijn onderzoek richt zich op de andere variant binnen het concessiemodel: de concessie

2.4 Motieven toepassing concessie

In de literatuur worden diverse motieven genoemd om het concessiemodel toe te passen bij gebiedsontwikkeling. Op een rij gezet zijn dat:

- De rolopvatting van de publieke partij
- De benodigde kennis, kunde en capaciteit
- Financiële overwegingen
- De marktwerking
- Innovatie

De rolopvatting van de publieke partij

Het kan zijn dat de betrokken publieke partij van mening is dat zij vooral haar publiekrechtelijke taak moet vervullen en de grond- en opstalontwikkeling moet overlaten aan private partijen. De overheid stelt dan het publieke kader vast, waarbinnen ontwikkelingen mogen plaatsvinden.

Onder het motto “privaat wat kan en publiek wat moet” wordt gepleit voor toepassing van het concessiemodel¹⁶. De publieke partij stelt kaders waarbinnen de private partij verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Bij het traditionele model en het joint venture model is de overheid ook een ontwikkelende partij waarbij een 2-petten probleem voor de overheid ontstaat. De financiële belangen en de onderhandelingen maken de rol van de overheid onzuiver en het functioneren onvoldoende transparant. Met het concessiemodel zou dit kunnen worden voorkomen.

De benodigde kennis, kunde en capaciteit

Het is mogelijk dat de overheid de mening is toegedaan dat zij over onvoldoende kennis, kunde of capaciteit beschikt om zelf, of in samenwerking met de marktpartijen, de grondexploitatie uit te voeren.

Voor de uitvoering van een goed opdrachtgeverschap, dat nodig is bij het werken vanuit het concessiemodel, moet in ieder geval wel de benodigde expertise in huis zijn of worden gehaald.

Financiële overwegingen

Indien een publieke grondexploitatie niet sluitend is te krijgen of de overheid de risico's niet wil of kan dragen, dan kan een private ontwikkeling uitkomst bieden.

De marktwerking

De opvatting heerst dat door concurrentie de gebiedsontwikkeling door private partijen efficiënter wordt uitgevoerd. Dat dit niet altijd opgaat, blijkt uit onderzoek naar concessies in het openbaar vervoer¹⁷. Door schaalvergroting resteren er landelijk enkele aanbieders van openbaar vervoer. Er lijkt een negatief verband tussen de omvang van de concessies en het aantal partijen dat meedingt. Dit signaal is relevant omdat het bij regionale

¹⁶ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet* p.4

¹⁷ Amerongen, van R., Ham van, J.C. (2005) *Concessieomvang en marktwerking in het regionaal openbaar vervoer*: TU Delft, p.3

gebiedsontwikkelingen om relatief grote opgaven gaat met forse investeringen. Het risico is aanwezig dat slechts enkele partijen in staat zijn grote opgaven te realiseren, waardoor er onvoldoende concurrentiedruk is. Vanuit de marktwerking dient dit aspect goed in ogenschouw te worden genomen.

Innovatie

Marktpartijen zouden tot creatievere oplossingen en innovaties weten te komen.

Innovaties krijgen te weinig kans omdat de overheid veelal in traditionele processen denkt¹⁸. Zij weten onvoldoende wat de markt te bieden heeft.

Genoeg goede redenen om toepassing van het concessiemodel te overwegen en er voor te kiezen. Het concessiemodel is echter een relatief nieuw fenomeen bij de gebiedsontwikkeling en er is nog beperkt ervaring mee opgedaan. Ondanks het feit dat bij gebiedsontwikkeling het concessiemodel al is ingeburgerd, ontbreekt een eenduidige definitie van het begrip concessie. Het is onduidelijk aan welke voorwaarden de toepassing van dit instrument is gebonden. In de volgende paragraaf wordt daarom nader ingegaan op het begrip concessie.

2.5 Gebiedsconcessie

2.5.1 Concessie

In de recente literatuur wordt het begrip concessie verschillend gedefinieerd. Dat komt waarschijnlijk omdat het begrip concessie ook wordt gehanteerd bij het openbaar vervoer en delfstoffenwinning. Dit zijn echter geheel andere activiteiten dan gebiedsontwikkeling.

In de MRE-scriptie van Erik Priem “De ontmaskering van de concessie”¹⁹ is de toepassing van de concessie zowel binnen als buiten de ruimtelijke ordening nader belicht. Deze scriptie gaat uitvoerig in op de begripsvorming in diverse literatuur. Priem besluit zijn zoektocht met de conclusie dat een eenduidige definitie niet bestaat.

Diana Dankers-Hagenaars geeft in haar dissertatie “Op het spoor van de concessie” aan dat het rechtskarakter van de concessie in Nederland niet scherp is afgebakend in het publiekrecht en privaatrecht²⁰. Een sluitende omschrijving ontbreekt en daarom volstaat men met de opsomming van enige kenmerken van de concessie. Het begrip concessie wordt pas duidelijk in een context.

Zij heeft een toetsingsmodel ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van een concessie.

Uit dat model volgen vier kenmerken:

- 1) Het is een overheidsbesluit
Als het geen overheidsbesluit betreft is het een privaatrechtelijke overeenkomst
- 2) Het gaat om een algemeen belang
- 3) Het is bestemd voor openbaar gebruik en er is plicht tot uitvoering
Als de taak niet zou worden overgedragen, dan zou de overheid het zelf moeten doen.
- 4) Er vindt betaling plaats door de afnemer/gebruiker aan de concessiehouder

¹⁸ Brabants Dagblad, 27 februari 2009, S.Vermeulen, directeur/bestuurder stichting Roges

¹⁹ Priem, E. (2008) *De ontmaskering van de concessie* Utrecht

²⁰ Dankers-Hagenaars, D.L.M.T. (2000) *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

NB: Als betaling geheel door de opdrachtgever plaatsvindt, dan is er niet sprake van een concessie.

Als een activiteit waar een concessie voor wordt verleend een publiekrechtelijke titel heeft is het een openbare-dienstconcessie. Is de concessie op privaatrechtelijke titel dan is het een concessieovereenkomst.

Een concessie en een vergunning zijn verwant, maar niet hetzelfde. Beide gaan uit van noodzakelijke toestemming van de overheid om een bepaalde activiteit uit te voeren. Bij vergunningverlening ligt het initiatief bij een private partij of particulier, waar de overheid geen belang bij heeft dat uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt. Een concessie echter, wordt door de overheid aangeboden vanwege een maatschappelijk/publiek belang waarvan uitvoering wordt gewenst.

De concessie blijkt van alle tijden te zijn. De Schermer is bijvoorbeeld in concessie drooggemalen en verkaveld. In de 19^e eeuw was de rechtsfiguur concessie een mogelijkheid om als overheid aanvullend, via privaatrechtelijke weg, eisen te stellen aan bouwontwikkelingen²¹.

Hoewel gemeentebesturen, ondanks de gebrekkige wetgeving, wel greep konden krijgen via de Onteigeningswet en de Bouwverordening, moesten ze het ook willen. De Onteigeningswet was te omslachtig en in de Bouwverordening wilde men niet te strenge regels opnemen, huiverig als men was voor het mogelijke effect van het inzakken van de werkgelegenheid.

Wel kon men aan de overdracht van gronden, zoals bij wegen en plantsoenen, voorwaarden verbinden. Als voor het realiseren van woningbouw een aansluiting op de openbare weg nodig was, dan kon de overheid via een concessie eisen stellen aan die woningbouw.

Wat de overheid niet in algemene bouwregels wilde voorschrijven, kon zij dus via concessievoorwaarden wel bij een individueel bouwproject afdwingen.

De concessie was bij dit type ontwikkeling een civiele overeenkomst in de vorm van een vergunning die een particuliere onderneming in de gelegenheid stelde openbare diensten, de aanleg van wegen en groen, uit te voeren onder uitsluiting van concurrentie in het concessiegebied. Hierbij ging het om particuliere ondernemingen die we nu zelfrealisatoren zouden noemen.

De Klerk hanteert de volgende definitie van een concessie: “Een concessie is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de staat en een particuliere onderneming tot monopolioïde exploitatie van een goed of dienst in het aangewezen concessiegebied”²².

Hij voegt de kenmerken “monopolioïde” en “aangewezen gebied” toe aan de kenmerken die volgen uit het toetsingsmodel van Dankers-Hagenaars.

2.5.2 Gebiedsconcessie

Aan de hand van de in de vorige paragraaf aangehaalde kenmerken heb ik het begrip concessie gedefinieerd en daarbij toegespitst op de gebiedsontwikkeling.

²¹ Klerk, L. de (2008) De modernisering van de stad 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland. Rotterdam: Nai Uitgevers p.168

²² Presentatie Len de Klerk tijdens het debat over het concessiemodel in Nai te Rotterdam op 11 december 2008

Voor mijn onderzoek gebruik ik het begrip gebiedsconcessie wanneer er sprake is van een concessie in het kader van gebiedsontwikkeling. Mijn definitie beoogt een bredere toepassing dan de gebiedsconcessie die in het kader van experimenteerruimte is voorgesteld door de commissie Fundamentele Verkenning Bouw, waarbij de “zuivere” gebiedsconcessie wordt geïntroduceerd. Voor deze “zuivere” vorm zou wet- en regelgeving moeten worden aangepast²³.

Voor mijn onderzoek hanteer ik voor de gebiedsconcessie de volgende definitie:

Een gebiedsconcessie is een besluit van een publieke partij om een private partij het alleenrecht te verstrekken én de uitvoeringsplicht op te leggen voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling op basis van een vooraf bepaald afsprakenkader en afgesproken betaling.

De private partij voert de grond- en opstalexploitatie uit en de uitvoeringstaken, zoals planontwikkeling, voorbereiding, realisatie en eventueel beheer en exploitatie, met de daarbij behorende risico's, revenuen en verantwoordelijkheden.

In principe volstaat de eerste zin als definitie. Daarin komen de kenmerken terug van Dankers-Hagenaars en De Klerk. Deze zin is echter vooral vanuit de invalshoek van de concessieverlener geformuleerd. Met de tweede zin wordt expliciet gemaakt wat dit betekent voor de private partij en functioneert als nadere toelichting.

In de definitie komen de volgende punten tot uitdrukking:

- Het is een besluit van een publieke partij tot uitvoering van taken door een private partij. De concessie is een publiek besluit en dat is eenzijdig. Formeel-juridisch wordt dit besluit pas genomen nadat de private partij met de privaatrechtelijke concessieovereenkomst heeft ingestemd. De overeenkomst is tweezijdig. Als er geen private partij wil tekenen, dan is er (onder de gestelde voorwaarden) geen markt is voor de concessie.
- Het gaat om een gebiedsontwikkeling en daarmee afgebakend plangebied²⁴.
- Er is sprake van alleenrecht (monopolie) van de private partij. Kenmerkend voor een concessie is de verlening met uitsluiting van anderen.
- Bij een concessie verwacht de overheid uitvoering (uitvoeringsplicht). Omdat er een “gunst” wordt verleend, wordt er een tegenprestatie “plicht” verlangd.
- De concessie is gebaseerd op een vooraf bepaald afsprakenkader. In de privaatrechtelijke concessieovereenkomst worden de afspraken vastgelegd, dus vooraf. Daarna wordt de concessie verleend.
- De vooraf afgesproken betaling kan op diverse manieren plaatsvinden. Een financiële bijdrage van de overheid of een financiële afdracht van de private partij. Theoretisch is dit afhankelijk van het resultaat van de exploitatie, waar de betalingen van de eindgebruikers (koper en huurder) onderdeel van uitmaakt.

²³ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet*

²⁴ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.7

Nog enkele begrippen op een rij:

Concessieovereenkomst

Na mede-ondertekening van de concessieovereenkomst door de concessiehouder, verleent de overheid (concedent) de gebiedsconcessie.

Concessiehouder

De verkrijger van een concessie wordt de concessiehouder (concessionaris) genoemd.

Bij gebiedsontwikkeling is dat de partij die het alleenrecht krijgt op het ontwikkelen van een afgebakend stuk grondgebied.

Concessiemodel

Er is sprake van het concessiemodel als het een private grond- en opstalexploitatie betreft.

Concessiekader

De set van afspraken en voorwaarden waarbinnen de concessie wordt verleend en welke zijn vastgelegd in de concessieovereenkomst.

2.6 De provinciale grip op gebiedsontwikkeling

2.6.1 Wet op de ruimtelijke ordening

Bij het concessiemodel nemen de marktpartijen de uitvoering voor hun rekening. Via de gebiedsconcessie stelt de publieke partij vooraf haar voorwaarden. Hoe verhoudt zich dat met het planologische instrumentarium dat de provincie tot haar beschikking heeft bij gebiedsontwikkeling? Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van “RO bij de hand”²⁵.

Kenmerkend voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is dat alle bestuursniveaus, gemeente, provincie en rijk, in beginsel over dezelfde instrumenten beschikken. Dit betekent dat de provincie, net als de gemeente, over het gehele planologische instrumentarium beschikt om een gebiedsontwikkeling tot stand te (laten) brengen.

De Wro sluit aan op de gedachte achter Ontwikkelingsplanologie en dus op gebiedsontwikkeling, zoals is beschreven in paragraaf 2.2. Daarmee heeft de *initiërende en actieve* benadering uit de Ontwikkelingsplanologie een instrumentele plek gekregen naast de kaderstelling en toetsing van de Toelatingsplanologie.

Riek Bakker stelde dat ontwikkelingsplanologie inhoudt dat de provincie van kaders stellen en toetsen een slag moet gaan maken naar ontwikkelen²⁶. Hoe valt dit te rijmen met het concessiemodel waar de overheid de kaders stelt en de uitvoering op afstand zet en deze alleen toetst? Moet de provincie dan terug in haar oude rol? Nee, want de kaderstelling komt op een heel andere manier tot stand dan bij toelatingsplanologie.

De kaderstelling bij gebiedsontwikkeling doet de provincie niet alleen. Daar is bij uitstek het proces van gebiedsontwikkeling (voorheen genaamd: ontwikkelingsplanologie) op van toepassing. Samen met alle betrokkenen, dus ook private partijen, wordt er voor de regio een visie opgesteld. Dit vindt zijn weerslag in een structuurvisie. De structuurvisie vormt de basis

²⁵ Doorn, F. van, Pietermaat-Kros, M.E. (2008) *RO bij de hand, De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening: instrumentarium en proces* Den Haag: Sdu Uitgevers

²⁶ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkelkracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V. p.3

voor het concessiekader, waarin de doelstellingen, het gewenste programma en de ruimtelijke hoofdlijnen van de gebiedsontwikkeling zijn opgenomen.

2.6.2 Structuurvisie

De provincie is verplicht om voor haar hele grondgebied minimaal één structuurvisie op te stellen en die is alleen bindend voor de opsteller. Er is geen beroep tegen mogelijk. Het is te zien als een strategisch beleidsdocument, waarin de haar beleid vastlegt en inzicht biedt in de wijze waarop zij haar voornemens denkt te realiseren. Daarbij behoren uitvoeringsmaatregelen, bestaande uit een mix van financiële, technische, bestuurlijke en juridische maatregelen en besluiten. De structuurvisie moet uitvoerbaar zijn. Om als provincie een inpassingsplan op te kunnen stellen dient zij vooraf in haar structuurvisie het provinciaal belang aan te geven

De praktijk moet uitwijzen of voor een gebiedsontwikkeling een aparte structuurvisie wordt opgesteld. De structuurvisie voor de gehele provincie is van een dusdanig abstractieniveau dat het de vraag is of dat als basis kan dienen voor de gebiedsontwikkeling. Ook is het niet waarschijnlijk dat alle actoren die belang hebben bij de gebiedsontwikkeling op een goede wijze betrokken kunnen worden bij een structuurvisie voor de gehele provincie.

Met behulp van een structuurvisie kan het voorkeursrecht worden gevestigd. Een structuurvisie is vereist wanneer in het kader van de grondexploitatie bovenplanse kosten moeten worden verhaald.

2.6.3 Inpassingsplan

Een inpassingsplan is een provinciaal bestemmingsplan en is voor ieder rechtstreeks bindend. Het plan gaat vergezeld van een toelichting die van belang is voor de onderbouwing van het plan. Hieruit moet ook de maatschappelijke, financieel-economische en feitelijke uitvoerbaarheid blijken. Wanneer er sprake is van een gebiedsontwikkeling waarvan kosten kunnen worden verhaald, dient onder bepaalde omstandigheden tegelijk met het inpassingsplan een exploitatieplan te worden vastgesteld. Deze is ook bindend.

Een gevestigd voorkeursrecht op basis van een inpassingsplan vervalt tien jaar na inwerkingtreding van dat plan.

Bij gebiedsontwikkeling zal veelal sprake zijn van een globaal inpassingsplan met een uitwerkingsplicht. Deze planvorm wordt gebruikt als het om nieuwe ontwikkelingen gaat en het nog niet duidelijk is hoe het eindresultaat precies zal zijn. Door voor een uit te werken bestemming te kiezen, kan met partijen die betrokken zijn bij de planuitwerking nog invloed op het eindresultaat worden uitgeoefend.

In het Besluit op de ruimtelijke ordening is bepaald dat in het inpassingsplan ten behoeve van de uitvoerbaarheid regels kan bevatten met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap. Nadere uitwerking van deze regels kan plaatsvinden in het kader van de grondexploitatie.

Ten aanzien van de flexibiliteit kunnen bevoegdheden in het plan worden opgenomen ten aanzien van verlenen van ontheffing, wijzigen van het plan of het stellen van nadere eisen.

2.6.4 Grondexploitatie

Met de grondexploitatieregeling in de Wro beschikken de overheden over mogelijkheden voor kostenverhaal. Hiermee hebben zij sturingsmogelijkheden doordat zij in geval van grondexploitatie door derden diverse eisen en regels kunnen stellen. Het gaat om twee varianten:

- Publiekrechtelijk via een exploitatieplan
- Privaatrechtelijk via overeenkomsten

Een combinatie van beide is ook mogelijk. Een exploitatieplan dient te worden vastgesteld tezamen met het inpassingsplan, tenzij het kostenverhaal anders is verzekerd, bijvoorbeeld door privaatrechtelijk overeenkomst. Dat kan voor het exploitatieplan is vastgesteld (de anterieure overeenkomst) waarbij de mogelijkheid bestaat van vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen ook al voldoen die niet aan de criteria van bovenplanse kosten.

Een aandachtspunt bij elke privaatrechtelijke overeenkomst van de overheid is de vraag hoe het zich verhoudt tot het publiekrecht. Mag de overheid iets privaatrechtelijk contracteren via de concessieovereenkomst als er ook de publiekrechtelijke weg via de Wro openstaat? Dat wordt ook wel de twee-wegenleer of doorkruisingsleer genoemd.

Bij de concessieovereenkomst kunnen namelijk net als bij de overeenkomsten in het kader van de Wro financiële afdrachten worden afgesproken, woningbouwcategorieën e.d.

De kans dat de privaatrechtelijke concessieovereenkomst de Wro doorkruist lijkt echter niet aanwezig. In de Handreiking Grondexploitatie wordt daar aandacht aan besteed en wordt de concessieovereenkomst aangeduid als aanvulling²⁷.

Een concessieovereenkomst lijkt op een uitgebreide anterieure overeenkomst zoals die kan worden overeengekomen in het kader van de grondexploitatie. Het verschil is dat bij een concessie altijd het openbare gebied is betrokken en er een uitvoeringsplicht is, bij een anterieure overeenkomst is dat niet het geval.

Een ander belangrijk verschil is dat de concessieovereenkomst tot stand komt na een aanbesteding, behalve als er sprake is van zelfrealisatie.

2.7 Het moment van concessieverlening

2.7.1 Fasen in gebiedsontwikkeling

Als de provincie een (deel van de) gebiedsontwikkeling via een concessie wil laten realiseren op welk moment van het gebiedsontwikkelingsproces gebeurt dat dan?

Bij een gebiedsontwikkeling kunnen globaal vier fasen worden onderscheiden, die ontleent zijn aan projectmanagement. Daarbij moet worden opgemerkt dat de overheid een nadere onderverdeling aanhoudt van de haalbaarheidsfase, zoals in het onderstaande schema is weergegeven²⁸.

Het is de bedoeling dat iedere fase wordt afgesloten met het vastleggen van het resultaat in een beslisdocument of contract. Daarin wordt zowel de inhoud als de samenwerking beschreven.

²⁷ Brand, J. van den, Gelder, E. van, Sandick, H. van, (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

²⁸ Wolting, B (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling* Den Haag: Sdu Uitgevers, p.41

Aan de hand van de verschillende fasen zijn de momenten te markeren waarop een concessie kan worden verleend.

Initiatieffase:

De concessie is in de initiatieffase nog niet aan de orde. Het is wel een fase in het proces van gebiedsontwikkeling waarin allerlei betrokkenen, dus ook private partijen, kunnen participeren om ideeën, wensen en belangen in te brengen.

Haalbaarheidsfase:

De haalbaarheidsfase kan worden onderverdeeld in Definitie – Ontwerp – Voorbereiding. Voor de publieke partij is deze onderverdeling relevant, omdat in de definitiefase het publiek kader wordt opgesteld. Onderdelen zijn:

- Een eenduidige projectdefinitie
- Het programma van Eisen
- Helderheid over de rol en positie van de publieke partijen in het project
- Zicht op een sluitende business case
- Een schets van de vereiste procesarchitectuur

Vanaf de definitiefase moet “het publiek huis op orde” zijn en is het verlenen van een concessie mogelijk.

Deze concessie kan de fasen Ontwerp-Voorbereiding-Realisatie inhouden, maar kan ook doorlopen tot en met de beheerfase (met kortlopend of langdurig Beheer)

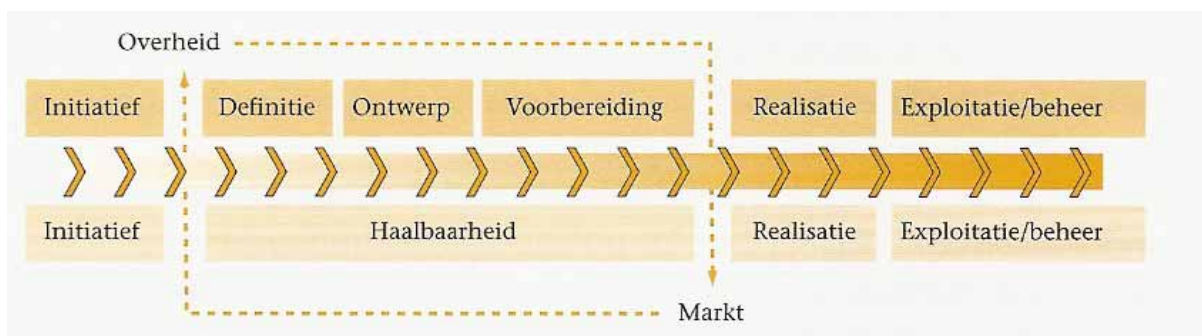
Een ander moment kan zijn dat vanaf de Voorbereidingsfase concessie wordt verleend.

Realisatiefase:

Bij het verlenen van een concessie is dit de fase waarin de markt het gebied tot ontwikkeling brengt. Een concessie bij gebiedsontwikkeling is altijd verbonden aan de realisatie.

Beheerfase:

Bij gebiedsontwikkeling is sporadisch sprake van langjarig beheer. Dat zou wel uitgangspunt moeten zijn, om zo Ontwerp-Voorbereiding-Realisatie-Beheer goed op elkaar af te stemmen. Als het onderhoud duurder uitpakt, dan is dat voor rekening van de private partij. Daar staat tegenover dat bij waardegroei ten gevolge van goed beheer dit ook neerslaat bij de partijen die hebben geïnvesteerd²⁹.



Schema: Fasen bij gebiedsontwikkeling, bron: B.Wolting, PPS en gebiedsontwikkeling p.41

²⁹ Graaf, K. de, (2009) *Komt het einde van de PPS in zicht?* Building Business p.49

Het schema is een versimpeling van de werkelijkheid bij gebiedsontwikkeling. Vanaf de initiatieffase kunnen deelgebieden worden ontwikkeld die een heel ander tijdpad doorlopen. Zo kan het zijn dat het ene deelgebied al is gerealiseerd, terwijl de planvorming voor een ander deelgebied nog moet starten. Dat kan binnen een concessie voor het gehele gebied. Als er echter onvoldoende kader is voor de gehele gebiedsontwikkeling kan de aanpak via een concessie voor een deelgebied een oplossing zijn. Een concessie voor een deelgebied kan ook aan de orde zijn als er binnen een gebiedsontwikkeling een andere samenwerkingsvorm aan de orde is.

In paragraaf 2.4 zijn de motieven voor het toepassen van een concessie genoemd. Alle motieven veronderstellen een wens om zo vroeg mogelijk in het proces taken aan de private partij over te dragen.

Het beste moment om als publieke partij de uitvoering over te dragen aan de private partij is als de definitiefase is afgesloten. Dan is het programma van eisen beschikbaar en is er zicht op de haalbaarheid.

2.7.2 Aanbesteding

Bij gebiedsontwikkeling is er altijd sprake van diensten en werken die moeten worden aanbesteed. Bij zelfrealisatie mag de overheid de aanbesteding doorleggen naar de private partij. Voor zover nu bekend mag een concessiehouder echter de aanbestedingsplicht niet doorleggen naar zelfrealisatoren. Dat mag alleen de overheid. Op deze problematiek ga ik in mijn onderzoek verder niet in. Het zou namelijk alleen in specifieke situaties leiden tot problemen bij de gebiedsconcessie. In de volgende paragraaf is beschreven waar mijn onderzoek zich wel op richt.

2.7.3 Het concessiekader

In het concessiekader staan de afspraken die bij overeenkomst en voor het verlenen van de concessie worden gemaakt tussen de publieke en private partij. Binnen dat kader is de private partij vrij om de uitvoering te realiseren. Uit welke afspraken bestaat het concessiekader? Welke vrijheidsgraden heeft de markt binnen dat kader? Daar is nog geen literatuur over voorhanden. Dat zijn dan ook mijn kernvragen voor het praktijkonderzoek.

De Zeeuw heeft in onderstaande tabel een aanzet gegeven voor wat de overheid bij het concessiemodel als kader zou moeten stellen³⁰:

Taken overheid (voor concessie)	Taken markt (na concessie)
Programmering op hoofdlijnen	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Communicatie
Vaste financiële afspraken	Uitwerking programmering
Globale beeldkwaliteit	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
Precieze kwaliteitseisen openbare ruimte	Grond- en opstalexploitatie
	Realiseren openbare ruimte

Tabel: Taakverdeling overheid en markt bij gebiedsconcessie³¹.

³⁰ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.32

³¹ Heurkens, E. Hobma, F. Zeeuw, F. de (2008) *Gebiedsconcessie: een omstreden nieuwkomer* ROMagazine

Na het verlenen van de concessie neemt de markt de trekkersrol bij de gebiedsontwikkeling van de overheid over, binnen het meegeven kader. Voor de overheid betekent dit volgens De Zeeuw: niet alles willen vastleggen en aansturen, maar juist een meer faciliterende rol voor zowel inhoud als proces. Ik heb deze denklijn verder aangevuld in de volgende tabel.

In de gebiedsconcessie zijn in ieder geval over de volgende vijf punten afspraken nodig.

Vooraf te maken afspraken	Toelichting
Inhoudelijke kader Programmatisch en kwalitatief kader (wat)	Het publieke inhoudelijke kader bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> ○ Globaal bestemmingsplan ○ Programma op hoofdlijnen ○ Stedenbouwkundige randvoorwaarden ○ Beeldkwaliteit op hoofdlijnen ○ Kwaliteitseisen openbare ruimte Hoeveel ruimte biedt dit kader?
Samenwerking Overdracht uitvoeringstaken (wie doet wat)	Uitgangspunt is dat vanaf de definitiefase alle uitvoerende taken worden overdragen aan de private partij. De publieke partij toetst en voert alleen taken uit die zij vanuit haar publiek-rechtelijke taak verplicht is zelf uit te voeren. Daar is altijd enige vorm van samenwerking voor nodig. Is er een duidelijke taakverdeling bij de planontwikkeling mogelijk en hoe is dit te organiseren?
Tijdsafspraken Fasering/planning/oplevering (wanneer) Uitvoeringsplicht	De overheidspartij wenst uitvoering volgens de definitie van de gebiedsconcessie. Uitvoeringsplicht voor het te realiseren (en beheren) openbare gebied is begrijpelijk, zeker als de publieke partij daar ook aan meebetaalt.
Vaste financiële afspraken Betaling (hoeveel)	De private partij voert de grond- en opstal-exploitatie uit. Er kunnen afdrachten aan de publieke partij worden afgesproken, maar ook bijdragen van de publieke partij.
Wijzigingen (on)voorzien	Vanwege langjarige gebiedsontwikkelingen moet in het concessiekader voldoende ruimte zijn voor het inspelen op veranderende omstandigheden.

Tabel: Hoofdelementen concessiekader ter voorbereiding op de casestudy

Op grond van de definitie van de gebiedsconcessie is aanvullend nog het tijdsaspect (uitvoeringsplicht) van belang. Omdat het om langjarige gebiedsontwikkelingen gaat, moeten er ook afspraken worden gemaakt over hoe om te gaan met wijzigende omstandigheden.

Bij de casestudy ga ik na welke afspraken in de overeenkomst zijn gemaakt. Ik ga daarbij dieper in op volgende punten (lichtgeel in bovenstaande tabel):

- 1) Biedt het inhoudelijke kader voldoende ruimte voor de private partij bij de planontwikkeling?
- 2) Is er een duidelijke taakverdeling mogelijk en hoe is dit te organiseren?

2.8 Conclusies

De conclusies heb ik toegespitst op de toepassing van de gebiedsconcessie door de provincie.

Het begrip concessie kent vele invullingen, afhankelijk van de context waarin het woord concessie wordt gebruikt. De concessie begeeft zich op de scheidslijn van publiek- en privaatrecht. Er zijn wel enkele essentiële kenmerken om te mogen spreken van een concessie. Hiermee rekening houdend, kom ik voor dit onderzoek tot de volgende omschrijving van de gebiedsconcessie.

Een gebiedsconcessie is een besluit van een publieke partij om een private partij het alleenrecht te verstrekken én de uitvoeringsplicht op te leggen voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling op basis van een vooraf bepaald afsprakenkader en afgesproken betaling.

De private partij voert de grond- en opstalexploitatie uit en de uitvoeringstaken, zoals planontwikkeling, voorbereiding, realisatie en eventueel beheer en exploitatie, met de daarbij behorende risico's, revenuen en verantwoordelijkheden.

De gebiedsconcessie en gebiedsontwikkeling gaan allebei uit van een actieve overheid die uitvoering wenst. Vanuit die invalshoek sluiten beide begrippen goed bij elkaar aan. De provincie kan door zowel toepassing van de gebiedsconcessie als door toepassing van de Wro sturen op de gebiedsontwikkeling.

Vanuit de motieven om de gebiedsconcessie toe te passen is het gewenst de concessie in een zo vroeg mogelijk stadium van het gebiedsontwikkelingsproces te verlenen. Er dient echter wel een inhoudelijk en financieel kader beschikbaar te zijn op basis waarvan de concessie door de provincie kan worden verleend. Het begin van de haalbaarheidsfase is daarvoor een geschikt moment, als het programma van eisen bekend is, er zicht is op de haalbaarheid en het publieke huis op orde is.

Er is nauwelijks informatie over het concessiekader en waaruit dat zou moeten bestaan. Daarnaast is er geen algemeen beeld over de speelruimte die de private partij heeft bij de uitvoering van haar taken bij een gebiedsconcessie.

Hoofdstuk 3: Praktijkonderzoek

3.1 Onderzoeksaanpak

3.1.1 Doel van de casestudy

Het doel van de casestudy is inzicht te krijgen in de werking van de gebiedsconcessie in de praktijk. De tussen publieke en private partij gesloten overeenkomst vormt de basis. Bij de casestudy ga ik na welke afspraken in de overeenkomst zijn gemaakt en hoe de uitvoering daarvan verloopt. Zoals op het einde van paragraaf 2.7.3 is aangegeven, ga ik daarbij dieper in op de volgende twee vragen:

- 1) Biedt het inhoudelijke kader voldoende ruimte voor de private partij bij de planontwikkeling?
- 2) Is er een duidelijke taakverdeling mogelijk en hoe is dit te organiseren?

3.1.2 Selectie cases

Voor het selecteren van cases, waar sprake is van een gebiedsconcessie, heb ik via literatuur, internet en door navraag bij vakgenoten een groslijst opgesteld, zie de tabel op blz. 29.

Er is nog niet veel ervaring met concessies bij gebiedsontwikkeling. Het aantal projecten is dus beperkt. De te selecteren cases moesten minimaal voldoen aan de volgende twee criteria:

- Het is een gebiedsontwikkeling
- Het project wordt een concessie genoemd

Voorwaarde voor verdere selectie was dat er minimaal een concessieovereenkomst moest zijn gesloten. Pas dan is er namelijk echt sprake van een concessie. Daarnaast was de medewerking van de betrokken publieke en private partij nodig voor de interviews en om toegang te krijgen tot de benodigde informatie voor de deskresearch.

Om tijdsmatige redenen ben ik uitgegaan van een selectie van hooguit 3 tot 5 cases. Ik wilde me goed in de cases verdiepen om scherp te krijgen wat belangrijke en minder belangrijke aspecten zijn van een concessie in de praktijk.

De voorkeur van mij is uitgegaan naar de bovenste zes projecten van de groslijst. Het lukte niet om bij de gebiedsontwikkeling Regev-terrein met de gemeentelijke projectleider in contact te treden. De gebiedsontwikkeling Mortiere stond al op de lijst van medestudent Rick Gijzen.

De gebiedsontwikkeling Wagnerplein heb ik toegevoegd aan mijn lijst van 3 projecten, omdat ik een extra project wilde hebben voor het geval een case toch ongeschikt zou blijken te zijn, of dat er toch geen adequate informatie beschikbaar zou zijn.

De vier te onderzoeken projecten zijn:

- Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde
- Tilburg, Stappegoor
- Harderwijk, Waterfront
- Tilburg, Wagnerplein

	Gebiedsontwikkeling	Karakteristiek	Bron
1	Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde	Multifunctionele uitleglocatie	Internet
2	Tilburg, Stappegoor	Herstructurering stadsrand	Nai-debat 2008
3	Harderwijk, Waterfront	Herstructurering stadsrand	Adviseur provincie
4	Tilburg, Wagnerplein	Binnenstedelijke herstructurering	Nai-debat 2008
5	Middelburg, Mortiere	Multifunctionele uitleglocatie	RO magazine okt08
6	Hilversum, Regev-terrein	Binnenstedelijke herstructurering	Internet
7	Den Haag, Ypenburg	Woningbouw uitleg locatie	Nai-debat 2008
8	Utrecht, Leidsche Rijn, De Woerd	Woningbouw uitleglocatie	MCD M.Jeurmink
9	Velsen, Oud-IJmuiden	Binnenstedelijke herstructurering	RO magazine okt08
10	Enschede, De Laares	Binnenstedelijke herstructureringswijk	Scriptie E.Priem okt08
11	Rotterdam, Nieuw-Crooswijk	Binnenstedelijke herstructureringswijk	MCD-college
12	Den Haag, Zuid-West	Binnenstedelijke herstructureringswijk	Adviseur provincie

Tabel: Groslijst gebiedsconcessies

3.1.3 Aanpak per case

Per case zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- Een intake gesprek met de gemeentelijke contactpersoon van het project om kennis te maken en te bepalen of aan de voorwaarden van medewerking kon worden voldaan.
- Deskresearch van beschikbare overeenkomsten, rapporten, notities, verslagen, e.d.
- Interviews met de projectverantwoordelijken van zowel de overheid als de markt. Met deze gesprekken wilde ik informatie verkrijgen over de uitvoering van en ervaring met de gebiedsconcessie ter aanvulling of verheldering van de informatie uit de deskresearch. Ik heb de interviews gedaan aan de hand van een vragenlijst om enige structuur in het gesprek aan te brengen en op onderdelen specifieke informatie te krijgen, zie bijlage 5.
- Verslaglegging van de interviews, zie bijlage 5.
- Het analyseren van de informatie van de casus en het formuleren van conclusies.
- Het opstellen van een concept-rapportage
- Een member check van verslaglegging van de interviews en de casusbeschrijving
- Het opstellen van een definitieve rapportage

Voor alle drie de cases heb ik bij de gemeente een geheimhoudingsverklaring moeten ondertekenen voor het inzien van de (digitale) dossiers. Daarbij heb ik de afspraak gemaakt dat ik mijn concept-rapportage aan de gemeentelijke contactpersoon voorleg.

Bij de vier cases was alle informatie voorhanden. Om tijdsmatige redenen heb ik er voor gekozen de reservecasus Wagnerplein lopende het onderzoek af te laten vallen en daarover niet te rapporteren. Het is vooral een opstalontwikkeling en ten opzichte van de andere drie cases en daardoor naar mijn inschatting minder bruikbaar voor mijn invalshoek vanuit de provincie. De interviews heb ik wel gehouden en ik heb de gespreksverslagen bij het verslag gevoegd. De deskresearch heb ik beperkt tot een eerste oriëntatie.

3.1.4 Twee tabellen toegelicht

Voor de casestudy heb ik twee kernpunten waar ik extra aandacht aan besteed. Dat is de taakverdeling en samenwerking bij het planontwikkelingsproces en de ruimte die de private partij heeft of ervaart bij het inhoudelijke kader. Om de casestudy op deze punten enigszins te structureren hanteer ik bij de cases de twee volgende, door mij opgestelde, tabellen.

Nr.	Taken overheid (toetsen-faciliteren)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Beeldkwaliteit op hoofdlijnen	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Verwervingen
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp en realisatie openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexploitatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
9	Faserings- en tijdsafspraken	Opstellen/bijstellen planning
10	Tijdige vergunningverlening	Aanvragen (bouw)vergunningen

gemeente	afwijkend	markt	geen vaste afspraak
----------	-----------	-------	---------------------

Schema: Taakverdeling overheid en markt na de concessieverlening

Uitgangspunt bij een concessie is om vooraf goede afspraken te maken over de over te dragen uitvoeringstaken. Hoe verhouden de taken van de publieke partij zich ten opzichte van de taken van de private partij?

In de linkerkolom is in groen aangegeven wat de publieke partij minimaal vanuit haar opdrachtgeverrol en publieke taak zou moeten doen. In de rechterkolom is in blauw aangegeven welke taken de markt maximaal voor haar rekening kan nemen.

Een gele kleur betekent dat er een afwijking is van deze bovengenoemde invulling.

Basis voor de kleuraanduiding is de taakverdeling, zoals aangegeven in het contract tussen de gemeente en de concessiehouder.

Aan de hand van deze tabel toets ik het gebruikte instrumentarium bij de cases met als doel het verifiëren van deze tabel (middel: desk-research en interview)

- Mis ik instrumenten?
- Hoe is de taakverdeling en samenwerking in de praktijk?

De andere kernvraag behandel ik door de betrokken te vragen in hoeverre de markt voldoende ruimte heeft bij de planontwikkeling binnen het concessiekader.

Hoe ervaren beide partijen de (beoogde) ruimte voor de private partij? (middel: interview)

Ik gebruik daarvoor onderstaande tabel.

Ruimte voor de marktpartij binnen de overeenkomst	overheid	markt
a. Programma	4	4
b. Bestemmingsplan	2	1
c. Stedenbouwkundig plan	3	4
d. Inrichting openbare ruimte	3	2

1 Geen ruimte 2 Beperkt ruimte 3 Voldoende ruimte 4 Veel ruimte 5 Alle vrijheid

Tabel: Ruimte bij de planontwikkeling voor de marktpartij

3.2 Casus Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde

3.2.1 Algemene beschrijving

Plangebied

Nieuw Oosteinde betreft een nieuwbouwlocatie van circa 95 hectare, waar realisatie is voorzien van 1700 woningen met een nieuw winkelcentrum en overige maatschappelijke voorzieningen, waaronder een nieuwe brede school voor basisonderwijs. Het gebied betreft de dorpsrand met drie losliggende woonbuurtjes, weiland en kassen. Deze woonbuurtjes worden ingepast bij de nieuwbouwontwikkeling. Het is de bedoeling om van de wijk Nieuw Oosteinde een op zichzelf staande wijk te maken met een dorps karakter.



Foto: Luchtfoto plangebied

De ontwikkeling van het gebied is ter hand genomen door de Grondexploitatie Maatschappij Aalsmeer (GEMA). De woningen worden ontwikkeld door de OntwikkelingsGroep Aalsmeer (OGA), door Phanos Vastgoed en door ASR (voorheen Fortis).

Het plangebied Nieuw Oosteinde is opgesplitst in verschillende deelgebieden die in verschillende fasen worden uitgevoerd. De 1e fase 'De Boomgaard' is in 2007 afgerond.

De 2e fase bestaat uit de 'Vlinderwijk' en de 'Weidevogel'. De meeste woningen zijn opgeleverd en er wordt op enkele plekken nog gebouwd door de OGA.

De 3e bouwstroom is deelplan 6, 7 en 8 van Phanos, de Vissenwijk. Inmiddels is gestart met deelplan 8.

De 4e bouwstroom is deelplan 4, waarvan de woningbouw door Fortis is ontwikkeld.

De woningen zijn opgeleverd. Er is een start gemaakt met het winkelcentrum. De verwachting is dat de winkels eind 2009 open zullen gaan. De laatste fase is deelplan 5. De eerste opleveringen hebben voor de zomer plaatsgevonden.

Reden concessie

De gemeente heeft gekozen voor het ontwikkelen van Nieuw-Oosteinde door een publiek-private samenwerking, waarbij de private ontwikkelaar risicodragend ontwikkelt en realiseert. De achterliggende overweging hiervoor was dat de gemeente voor het zelf ontwikkelen van Nieuw-Oosteinde een onvoldoende toegerust ambtelijk apparaat had, zowel kwalitatief (kennis en kunde) als kwantitatief. De ontwikkelaar heeft daarom een leidende rol in de ontwikkeling van het gebied. De gemeente neemt de publieke taken voor haar rekening.

Om voor de gemeente toch opbrengsten te generen uit deze gebiedsontwikkeling zijn afspraken gemaakt over financiële afdrachten door de ontwikkelaar.

Aalsmeer Nieuw-Oosteinde	
Plangebied	<ul style="list-style-type: none"> • 94 hectare, dorpsrand met losliggende woonbuurtjes, kassen en weiland
Tijdpad	<ul style="list-style-type: none"> • 1997, juli, vestigen WvG • 1998, juni Startdocument door raad vastgesteld • 1999, maart Uitgangspunten ontwikkeling vastgesteld door raad • 1999, mei Intentieovereenkomst met Eigen Haard en Van Hoogeverst • 2000, oprichting GEMA (Eigen Haard en Van Hoogeverst) • 2000, augustus, Beeldkwaliteitsplan (*) (vastgesteld raad 14 juni 2001) • 2000, oktober, Bestemmingsplan • 2001, februari, Ontwikkelingsplan (*) (vastgesteld raad 14 juni 2001) • 2001, augustus, Ontwikkelingsovereenkomst gemeente-GEMA • 2002, allonge aanbesteding <p>(*) in opdracht van GEMA</p>
Programma	<ul style="list-style-type: none"> • nu 1700 eerst 1300 woningen (23% sociale huurwoningen) • commerciële en maatschappelijke voorzieningen
Financiële afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage vanuit grondexploitatie aan de gemeente voor: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fonds Bovenwijkse voorzieningen ○ Voorzieningen buiten het plangebied ○ Fonds Kunstzinnige verfraaiing ○ Elke sociale huurwoning ○ Ambtelijke inzet • Afdracht van 50% bij positief resultaat grondexploitatie aan de gemeente • Overdracht ingericht openbaar gebied naar gemeente om niet
Partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Aalsmeer (opdrachtgever) • Grondexploitatie maatschappij Aalsmeer C.V. (Gema) (Woningbouwvereniging Eigen Haard, Van Hoogeverst Groep B.V.) GEMA BV, ontwikkelt en realiseert plan en loopt daarover het risico (grondverwerving, grondexploitatie, bouwrijp maken, gronduitgifte) • Ontwikkelaar BV (Eigen Haard en Hoogeverst) ontwikkelt en realiseert de woningen en commerciële voorzieningen en loopt daarover het risico • Phanos Vastgoed, zelfrealisator • ASR (voorheen Fortis)
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Stuurgroep (gemeente en GEMA), bewaakt afspraken overeenkomst • Kwaliteitsteam (adviseert gemeente en GEMA), bewaakt afspraken Beeldkwaliteitsplan

Overzicht: Aalsmeer Nieuw-Oosteinde

3.2.2 De overeenkomst in de praktijk

Algemeen

Deze concessie is vastgelegd in een document dat Ontwikkelingsovereenkomst is genoemd. De GEMA heeft zich hierin verplicht om het project voor eigen risico te realiseren en daarbij geldt het door de GEMA voorgestelde planning- en faseringschema. Daarnaast neemt de GEMA enkele financiële afdrachten aan de gemeente voor haar rekening. De GEMA heeft van de gemeente het alleenrecht verkregen om het project te ontwikkelen.

Vanuit het besef dat gedurende de lange doorlooptijd van minimaal zeven jaar zich wijzigingen in de omstandigheden kunnen voordoen is in de concessieovereenkomst hierover een apart artikel “flexibiliteit” opgenomen.

In 2002 is er een aanvulling op de overeenkomst opgesteld in verband met jurisprudentie over de naleving van de aanbestedingsregels (Middelburg-arrest). In alle andere door beide partijen gewenste aanpassingen, vanwege zich wijzigende omstandigheden, voorzag de overeenkomst.

Inhoudelijk kader

De markt heeft het Ontwikkelingsplan met daarin het programma en de stedenbouwkundige randvoorwaarden opgesteld. Dit is vervolgens door de gemeente geaccordeerd en vormt de inhoudelijke basis voor de concessieovereenkomst. Daarin is het volgende inhoudelijke kader afgesproken:

- De realisatie van circa 1300 woningen en commerciële en maatschappelijke voorzieningen met bijbehorende openbare voorzieningen, waarvan de intenties en ambities zijn beschreven in het door de GEMA opgestelde Beeldkwaliteitsplan (BKP) en Ontwikkelingsplan.
- Een globaal bestemmingsplan, gebaseerd op het BKP en Ontwikkelingsplan.
- De GEMA is wat woningdifferentiatie geheel vrij, mits er minimaal 23% sociale huurwoningen worden gerealiseerd en er verder sprake is van een evenwichtige differentiatie.

In de afgelopen planperiode heeft de GEMA de woningdichtheid in deelplannen verhoogd om de financiële afspraken na te kunnen blijven komen. Deels door deze verdichting en deels door uitbreiding van het plangebied is het aantal woningen gestegen van 1300 naar 1700 woningen. Daar heeft geen aanpassing van de overeenkomst voor plaatsgevonden.

Beide partijen vinden dat er voldoende tot veel ruimte is binnen de vooraf gestelde kaders. In de tabel is de score vermeld, die de betrokken partijen geven voor de inhoudelijke ruimte die zij ervaren bij de planontwikkeling.

Ruimte voor de GEMA binnen de overeenkomst	gemeente	GEMA
a. Programma	4	4
b. Bestemmingsplan	4	4
c. Stedenbouwkundig plan	3	4
d. Inrichting openbare ruimte	3	3

1 Geen ruimte 2 Beperkt ruimte 3 Voldoende ruimte 4 Veel ruimte 5 Alle vrijheid

Tabel: Ruimte bij de planontwikkeling voor de GEMA

Het project geeft volgens betrokkenen voldoende tot veel ruimte aan de markt, zowel in de woningdifferentiatie als in het stedenbouwkundige plan.

In de Ontwikkelingsovereenkomst zijn er geen eisen voor de openbare ruimte gesteld, omdat het kwaliteitskader openbare ruimte nog niet gereed was. Wel is het uitgangspunt genoemd dat de inrichting van de openbare ruimte aansluit op de gebruikelijke eisen en richtlijnen van de gemeente. Omdat dit onderdeel daarmee meer is ingekaderd en niet op voorstel was van de GEMA scoort dit onderdeel lager.

Samenwerking-Taakverdeling

In onderstaand overzicht is de taakverdeling weergegeven, zoals is afgesproken in de overeenkomst.

Het programma op hoofdlijnen en de stedenbouwkundige randvoorwaarden zijn opgesteld door de GEMA en vastgesteld door de gemeente. Een publiek kader dat sterk is bepaald door de private partij, vandaar de gele kleur. Voor de kwaliteitseisen openbare ruimte waren nog geen afspraken gemaakt, zoals in de voorgaande tekstblok is beschreven.

Nr.	Taken gemeente (toetsen-faciliteren)	Taken GEMA (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp en realisatie openbare ruimte
6	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
7	Faciliteren beschikbaarheid grond	Verwerving
8	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexploitatie
9	Faserings- en tijdsafspraken	Opstellen/bijstellen planning
10	Tijdige vergunningverlening	Aanvragen (bouw)vergunningen

gemeente	markt	afwijkend	geen afspraak
----------	-------	-----------	---------------

Tabel: Taakverdeling tussen de gemeente en de GEMA na de concessieverlening

Samenwerking-Organisatie

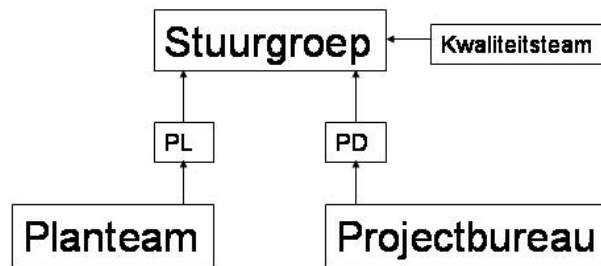
De Stuurgroep, waarin de gemeente en de GEMA is vertegenwoordigd, is het besluitvormend orgaan binnen de samenwerking en heeft tot taak toe te zien op een goede naleving van de Ontwikkelingsovereenkomst, zie schema op blz. 36. Per deelplan wordt door de GEMA een fasedocument opgesteld. Dit is een programma van eisen met o.a. de geprogrammeerde vrij-op-naamprijzen voor de woningen en een planning. Dit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Stuurgroep. De Stuurgroep vergadert ongeveer tweemaal per jaar.

Jaarlijks wordt in een besloten vergadering met de gemeenteraad een voortgangsrapportage ingebracht door de Stuurgroep en voorstellen besproken voor noodzakelijk geachte wijzigingen van de uitgangspunten in de overeenkomst.

Een Kwaliteitsteam is verantwoordelijk voor het bewaken van het Beeldkwaliteitplan en adviseert gevraagd en ongevraagd de Stuurgroep.

Binnen de gemeente functioneert een Planteam, met de disciplines als Grondzaken, Juridische Zaken, Communicatie, Civiele Werken onder aansturing van de gemeentelijke projectleider (PL). Dit Planteam komt maandelijks bij elkaar voor toetsing en procedurele aspecten.

De GEMA heeft een projectbureau opgericht dat door een projectdirecteur (PD) wordt aangestuurd.



Schema: Organisatie Nieuw-Oostende

Volgens de gemeente klopt de veronderstelling dat bij een concessie het project op afstand staat maar ten dele. Het bestuur staat wel op afstand, maar het ambtelijke apparaat niet. Er is een intensieve samenwerking nodig. Dat geldt niet zozeer voor de directe productie van plannen, maar voor de afstemming. De gemeente heeft een belangrijke faciliterende rol bij het doorlopen van procedures. Voor goed proceduremanagement is bijna wekelijks afstemming nodig. Het alleen periodiek toetsen van de door de GEMA op te stellen plannen volstaat volgens betrokkenen niet voor een vlot verlopend planproces.

3.2.3 Analyse en conclusies

De private partijen zijn in een vroeg stadium, al aan het begin van de haalbaarheidsfase, bij de ontwikkeling betrokken. De GEMA heeft voor een belangrijk deel mede het inhoudelijke publieke kader bepaald.

De GEMA stelt de fasering voor en de uitwerkingsplannen moeten binnen de door henzelf opgestelde kaders van Beeldkwaliteit en Ontwikkelingsplan blijven. Hierdoor heeft de GEMA voldoende tot veel ruimte bij de planontwikkeling.

De informatie uit de deskresearch en interviews geeft het beeld van een heldere en transparante taakverdeling van de gebiedsontwikkeling Nieuw-Oostende. Er is een protocol voor het toetsen en goedkeuren van producten. De taken en rollen van partijen, ook ten opzichte van elkaar, zijn uitgebreid beschreven en verklaard in een bijlage bij de overeenkomst.

De gemeente houdt zich aan haar faciliterende en toetsende taak en houdt afstand van de uitvoering. Dat heeft misschien ook te maken met de reden van de gemeente om deze gebiedsontwikkeling via een concessie over te dragen aan een private partij. Ze heeft voor het zelf uitvoeren van de planontwikkeling een onvoldoende toegerust ambtelijk apparaat.

De schema's van de taakverdeling en organisatiestructuur bevestigen een heldere scheiding tussen de gemeente en de GEMA. Ook uit de frequentie van het tweejaarlijkse overleg van de stuurgroep komt naar voren dat partijen voldoende afstand houden.

Wat niet blijkt uit de stukken, maar wel uit de interviews, is dat er toch regelmatig overleg is tussen partijen. Het alleen periodiek toetsen van de door de GEMA op te stellen plannen volstaat volgens betrokkenen niet. Er is een nauwere samenwerking nodig. Dat geldt niet zozeer voor de directe productie van plannen, maar voor afstemming van procedures en de faciliterende taak van de gemeente bij de uitvoeringstaken van de GEMA.

Het is wel van belang dit zo te organiseren dat er met een afstemmingsoverleg niet een inhoudelijk overleg (sluipenderwijs) gaat ontstaan. Volgens betrokken is dat bij Nieuw-Oosteinde niet het geval.

Conclusies casus Aalsmeer Nieuw-Oosteinde:

Algemeen

Nieuw-Oosteinde is een voorbeeld van een concessie waarbij private partijen vroegtijdig hun inbreng hebben kunnen leveren. Private partijen ontwikkelen en realiseren voor eigen risico de gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente zich beperkt tot haar publieke taak en daarbij actief de private partij ondersteunt om de ontwikkeling mogelijk te maken.

De concessie verloopt naar de tevredenheid van betrokken partijen. Daarmee is Nieuw-Oosteinde een voorbeeld van een grotere concessie die succesvol verloopt.

Inhoud

De private partij heeft maximaal haar inbreng gehad. De overeenkomst is gebaseerd op het door de private partij opgestelde Beeldkwaliteitplan en Ontwikkelingsplan. De overeenkomst biedt genoeg vrijheidsgraden, temeer omdat de private partij in de gelegenheid wordt gesteld steeds zelf eerst een voorstel te doen. In de overeenkomst is voorzien in de wijze waarop met wijzigingen als gevolg van veranderende omstandigheden kan worden omgegaan.

Samenwerking

Nieuw-Oosteinde volgt een werkwijze die past bij een concessie. Een taakverdeling met als principe om alle uitvoeringstaken over te dragen aan de private partij en dat de publieke partij de uitvoering waar nodig actief faciliteert.

De veronderstelling dat bij een concessie het project op afstand staat klopt maar deels, blijkt uit deze casus. Het bestuur staat wel op afstand, maar het ambtelijke apparaat niet.

Bij een concessie volstaan niet alleen de toetsmomenten. Er is vanuit de publieke partij regelmatig contact nodig voor afstemming in verband met haar faciliterende taak bij het doorlopen van procedures (bestemmingsplan, verwerving, juridische kwesties, inspraak en communicatie). Een actieve rol van de publieke partij bij de afstemming is nodig voor een vlot verlopend planproces.

3.3 Casus Tilburg, Stappegoor

3.3.1. Algemene beschrijving

Plangebied

De locatie Stappegoor in Tilburg is 69 hectare groot. In het gebied zijn voornamelijk sport- en onderwijsfuncties gelegen. Vanwege de uitbreiding van sportfaciliteiten zal een herstructurering plaatsvinden. Bestaande functies worden voor een deel gehandhaafd, onder andere het Willem II voetbalstadion, de atletiekbaan, de ijsshal en het zwembad.

Het plangebied Stappegoor dient een aantrekkelijk leefgebied te worden waar sport, onderwijs, leisurefuncties en wonen worden gecombineerd. Binnen het plangebied zijn drie woongebieden gesitueerd, met een mix van grondgebonden woningen en appartementen.

Het programma voor het gebied betreft circa 1100 woningen en appartementen, 240 studentenwoningen, een sporthal en schaatsbaan, verplaatsing van sportvelden inclusief clubaccommodaties, een megastore van ongeveer 5000 m² sportgerelateerde detailhandel, commerciële ruimte van ongeveer 20.000 m² en infrastructuur, parkeervoorzieningen en openbaar gebied

De ontwikkeling vindt plaats door een consortium van Hopman Interheem Groep BV, Crapts Projectontwikkelingsmaatschappij BV en Rabo Vastgoed BV.



Figuur: Kaart ontwikkelingsgebied Stappegoor

De Megabioscoop is geopend in 2006. De sporthal is begin 2009 gereedgekomen en de schaatsbaan gaat eind 2009 open. De ontwikkeling stagneert op dit moment vanwege vertraging bij de noodzakelijke verplaatsing van sportvelden

Reden concessie

De gemeente wilde graag een sporthal en schaatsbaan realiseren, maar heeft daar niet de financiële middelen voor. Door een herstructurering van sportvoorzieningen in het gebied komt grond en daarmee ontwikkelingsruimte beschikbaar. Daaruit zijn opbrengsten te creëren, waarmee de investeringen in de sporthal en schaatsbaan zijn te dekken. Het risico van deze gebiedsontwikkeling wilde de gemeente bij de markt leggen.

Voor de ontwikkeling van Stappegoor heeft de gemeente samenwerking gezocht met drie marktpartijen, die zich hebben verenigd in een consortium.

Tilburg Stappegoor	
Plangebied	<ul style="list-style-type: none"> • 69 hectare, tussen de Ringbaan en de A28 zuidwestelijk gelegen stadsrandgebied met sportvoorzieningen, gevangenis en onderwijsinstellingen
Tijdpad	<ul style="list-style-type: none"> • 2002, december, Marktvisie, vastgesteld door college • 2004, januari, Masterplan, vastgesteld door gemeenteraad • 2004, juli, Intentieovereenkomst gemeente met drie marktpartijen • 2006, februari, Artikel 19 lid 1 Stappegoor • 2006, mei, Concessieovereenkomst • 2007, april, Beeldregieplan • 2009, conceptaanvulling concessieovereenkomst
Programma	<ul style="list-style-type: none"> • Circa 1100 woningen en appartementen • Sporthal en schaatsbaan, met voorrang • Herstructurering sportvoorzieningen, door verplaatsing in het gebied • Megastore van ongeveer 5000 m2 sportgerelateerde detailhandel • Commerciële ruimte van ongeveer 20.000 m2 • Megabioscoop • Infrastructuur, parkeervoorzieningen en openbaar gebied • 240 studentenwoningen
Financiële afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgangspunt is een voor het consortium rendabele gebiedsexploitatie, waarbij alle in het ontwikkelingsgebied gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten elkaar direct binnen het gebied compenseren. • Gezamenlijke inzet terugdringen/opvangen tekort in de gebiedsexploitatie • Voorfinanciering rentelasten sporthal en schaatsbaan door gemeente • De door de gemeente te ontvangen grondopbrengsten van de bioscoop worden ingebracht in de grondexploitatie • Buiten deze financieringsbijdragen vindt de gebiedsexploitatie voor de gemeente budgettair neutraal plaats. • Het consortium koopt de gemeentelijke plan- en apparaatskosten af.
Partijen	<ul style="list-style-type: none"> • gemeente Tilburg • consortium (Craps Projectontwikkelingsmaatschappij BV, Rabo Vastgoed BV, Hopman Interheem Groep BV) • sportverenigingen • ontwikkelaar megabioscoop
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Stuurgroep, aangestuurd door de gemeente • Kwaliteitsteam • Projectgroep, aangestuurd door het consortium • Werkgroepen op ad-hoc basis, aangestuurd door het consortium

Overzicht: Tilburg, Stappegoor

3.3.2 De overeenkomst in de praktijk

Algemeen

In 2006 heeft de gemeente Tilburg een concessieovereenkomst gesloten met het consortium. In de overeenkomst is opgenomen dat het consortium voor haar rekening en risico de stedenbouwkundige uitwerking van het masterplan integraal ontwikkelt en realiseert. De gemeente heeft daarbij een faciliterende, toetsende en procedurele rol.

De ontwikkeling vindt plaats op basis van een gesloten gebiedsexploitatie waarbij de planinvesteringen (outdoor en indoor sport, infrastructuur, openbare ruimte) gedragen worden door de planopbrengsten (woningbouw, bioscoop, sportdetailhandel, commerciële (sport)voorzieningen). De markt heeft veel ruimte gekregen om een rendabel programma voor te stellen. Alleen de sporthal en schaatsbaan stonden vanuit de gemeente vast.

In de overeenkomst wordt onderkend dat er nog een financieel tekort is en dat de partijen gezamenlijk streven naar het opvangen c.q. terugdringen van dit tekort.

De concessieovereenkomst is onder tijdsdruk gesloten in verband met de door de gemeente gewenste snelle realisatie van de sporthal³². Daardoor waren de overeenkomsten met de te verplaatsen sportverenigingen nog niet klaar. Het consortium heeft de taak om te onderhandelen met de sportverenigingen over de verplaatsingen.

Op dit moment wordt gewerkt aan een aanvulling op de concessie. Omdat de verplaatsing van de sportvoorzieningen stagneert, is de gemeente van plan de onderhandelingstaak van het consortium over te nemen. De gemeente is daarnaast bereid met een overbruggingskrediet de financiële last van de voorinvestering van tientallen miljoenen in de sporthal en schaatsbaan op de gebiedsexploitatie te verlichten. De terugbetaling zou dan verlopen via een afnameplicht van de door de gemeente te leveren gronden nadat de verplaatsing is gerealiseerd.

De invloed van de raad doet zich gelden bij deze gebiedsconcessie. Zij hebben het college opdracht gegeven om met een beter plan te komen. Er is ook bij het consortium behoefte om zaken aan te kaarten. Er wordt opnieuw gewerkt aan een andere situering van functies in het plangebied, om een programmatisch, stedenbouwkundig en financieel beter plan te maken. Dit kan leiden tot aanpassing van de concessie.

Inhoudelijk kader

Het volgende inhoudelijke kader is afgesproken:

- Het met voorrang realiseren van de sporthal en schaatsbaan.
- Realisatie van het in paragraaf 3.3.1 aangegeven bouwprogramma via een artikel 19 lid 1 projectprocedure op basis van de door het consortium opgestelde ruimtelijke onderbouwing.

Vanwege de haast met de realisatie van de sporthal heeft de gemeente een planologische artikel 19 lid 1 projectprocedure gevoerd. Daarmee kon sneller dan met een bestemmingsplan worden gebouwd. Het consortium wilde dat de rest van het plangebied in de projectprocedure voor de sporthal zou worden meegenomen.

³² Nota voor het college 060523-24A-GO Concessieovereenkomst Stappegoor, p.1

Vanwege de hoge voorinvestering voor de sporthal en schaatsbaan kon het consortium zo haar opbrengst genererende bouw mogelijkheden in het plangebied zekerstellen. Het consortium wilde daarmee het risico voorkomen, dat de rest van het plangebied bij het doorlopen van een aparte planologische procedure vertraging op zou lopen, door bijvoorbeeld milieuwetgeving. Een projectprocedure is gebaseerd op een bouwplan en mag alleen op die wijze worden uitgevoerd. Het heeft dus niet de planologische ruimte van een (globaal) bestemmingsplan. Dat verklaart de lagere score in de tabel bij dit onderdeel. Vanuit de gemeente is de score iets hoger aangegeven, omdat het in de projectprocedure toch gelukt is een systeem van bouwveloppen te hanteren.

De projectprocedure is gekoppeld aan de overeenkomst. Een wijziging van het programma valt dus snel buiten de concessie. Inmiddels doet zich dat al voor. Er loopt nu een wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan. Die wijziging is door partijen gewenst omdat het aangepaste programma het financiële tekort terugdringt.

Ruimte voor het consortium binnen de overeenkomst	gemeente	consortium
a. Programma	2	4
b. Bestemmingsplan	2	1
c. Stedenbouwkundig plan	3	4
d. Inrichting openbare ruimte	3	4

1 Geen ruimte 2 Beperkt ruimte 3 Voldoende ruimte 4 Veel ruimte 5 Alle vrijheid

Tabel: Ruimte bij de planontwikkeling voor het consortium Stappegoor

Uit de tabel blijkt dat er vanuit het consortium veel ruimte wordt ervaren voor de invulling van het woningbouwprogramma. Dat komt omdat in de concessie 950 woningen zijn afgesproken op basis van de exploitatie, maar dat er planologisch ruimte is voor 1050 woningen. De gemeente geeft aan dat er weliswaar veel ruimte is binnen het programma, maar dat de fysieke ruimte in het plangebied beperkt is. Dat werkt ook door in het stedenbouwkundig plan en de inrichtingsmogelijkheden. Dat verklaart het verschil in score.

Samenwerking-Taakverdeling

In de tabel is de taakverdeling weergegeven zoals is afgesproken in de concessieovereenkomst.

Een specifieke taak voor het consortium in Stappegoor is het voeren van het overleg en de onderhandelingen met de te verplaatsen sportverenigingen binnen het plangebied.

Er is afgesproken dat de gemeente hierbij ondersteuning biedt.

De gemeente is, mede als eigenaar/verhuurder, de natuurlijke gesprekspartner voor de sportverenigingen. Vanuit die positie voert de gemeente overleg met sportverenigingen en maakt daarbij afspraken. Dit doorkruist het overleg en de onderhandelingen tussen het consortium met de sportverenigingen. Daardoor stagneert de noodzakelijke verplaatsing van de sportvoorzieningen. Op dit moment is alles over de fasering en de planning in discussie. Er is voor de gebiedsontwikkeling namelijk een grote afhankelijkheid van de verplaatsing van de sportvoorzieningen. Vorig jaar is er maatschappelijke onrust over deze kwestie ontstaan en sindsdien heeft Stappegoor grote politieke en bestuurlijke aandacht.

In het geel staan de taken die in de overeenkomst zijn aangeduid als taak waar gezamenlijk aan wordt gewerkt.

In de overeenkomst is afgesproken dat de communicatie gezamenlijk wordt gedaan. In de praktijk blijkt het consortium daar niet actief in, omdat er geen direct belang wordt gezien in gebiedspromotie. Het consortium wacht met communicatie activiteiten tot de verkoop van de woningen.

Nr.	Taken gemeente (toetsen-faciliteren)	Taken consortium (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp en realisatie openbare ruimte
6	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
7	Faciliteren beschikbaarheid grond	Verwerving
8	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexploitatie
9	Faserings- en tijdsafspraken	Opstellen/bijstellen planning
10	Tijdige vergunningverlening	Aanvragen (bouw)vergunningen
11	Ondersteuning bij onderhandeling	Onderhandelen met sportverenigingen

gemeente	afwijkend	markt	geen afspraken
----------	-----------	-------	----------------

Tabel: Taakverdeling tussen gemeente en consortium Stappegoor

In de overeenkomst staat echter ook dat alle werkzaamheden worden uitgevoerd onder aansturing van een gezamenlijke projectgroep waar beide partijen zitting in hebben.

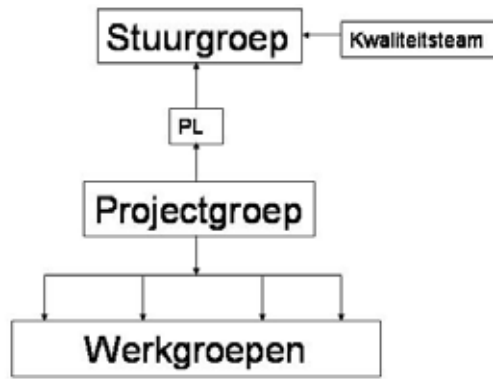
Hoewel er vaste financiële afspraken zijn gemaakt in de concessieovereenkomst, is er een open einde afspraak. Dat is de afspraak dat gemeente en consortium gezamenlijk zoeken naar een oplossing voor het financiële tekort. Het gevolg daarvan is dat hierover regelmatig overleg plaatsvindt.

Beide partijen ervaren een moeizame samenwerking. Dit komt vooral door de stagnerende onderhandelingen tussen het consortium en de binnen het plangebied te verplaatsen sportverenigingen. Daarnaast blijkt dat er in de praktijk interpretatieverschillen zijn over de financiële afspraken, wat de samenwerking in negatieve zin beïnvloed. Als gevolg daarvan loopt er nu een mediation traject over het budget voor de sporthal.

Samenwerking-Organisatie

De projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep, een projectgroep en (op ad-hoc basis) werkgroepen. De gemeente is voorzitter van de stuurgroep. Het consortium stuurt de projectgroep en werkgroepen aan. In alle groepen zijn beide partijen vertegenwoordigd.

De stuurgroep heeft als takenpakket het controleren, bewaken en accorderen van de contractafspraken, het vaststellen van de gebiedsexploitatie, de planning, de inzet van het gemeentelijke apparaat en de communicatie. Zij heeft de bevoegdheid om af te wijken van de overeenkomst indien dat nodig is voor de flexibiliteit van het ontwikkelingsproces.



Schema: Organisatie Stappegoo

De projectgroep heeft als takenpakket de voorbereiding en uitwerking van de deelplannen, het opzetten en bewaken van de gebiedsexploitatie, de planning en de communicatie. Op verzoek van de projectgroep kunnen werkgroepen worden ingesteld.

Er is een protocol opgesteld wanneer en door wie een planproduct wordt getoetst.

3.3.3 Analyse en conclusies

Beide partijen ervaren een moeizame samenwerking. Dat is niet vreemd, want er speelt een aantal problemen:

- Een financieel tekort.
- Nauwelijks planologische ruimte voor programmatische wijzigingen.
- De verplaatsing van sportvoorzieningen stagneert en daarmee de gehele gebiedsontwikkeling.
- Interpretatieverschillen over de financiële afspraken, dat inmiddels heeft geleid tot een mediation.

Door deze kwesties is Stappegoo betiteld als te complex voor een gebiedsconcessie³³. Maar na bestudering van deze casus is dat mogelijk een te snelle conclusie.

Uit het aangehaalde collegevoorstel blijkt dat er waarschijnlijk te snel een overeenkomst is gesloten in verband met de realisatie van de sporthal, terwijl de overeenkomsten met de sportverenigingen nog niet rond waren en er nog geen zicht was op een oplossing van het financiële tekort

Voor het sluiten van de overeenkomst was er een grote programmatische vrijheid ingebouwd. Echter door de projectprocedure is er een planologisch keurslijf gecreëerd, dat nu al te krap blijkt. De eerste bestemmingsplanherziening is ingezet.

Vooraf het feit dat er nog geen overeenkomsten waren met de sportverenigingen is zeer onhandig gebleken. Probleem daarbij zijn de drie rollen die de gemeente heeft, als:

- contractpartner van het consortium
- eigenaar/verhuurder van sportvoorzieningen
- publieke partij

³³ Bijsterveld, K (januari 2009) verslag minisymposium 11 december 2008 over het Concessiemodel in het Nai te Rotterdam

Dat het voor het consortium moeilijk onderhandelen is, is daarmee goed te begrijpen. Er is gesteld dat de gebiedsconcessie zich minder goed leent bij maatschappelijk, bestuurlijk gevoelige ontwikkelingen. Er wordt gesteld dat het voor de politiek niet gemakkelijk is om een gebiedsontwikkeling los te laten als er maatschappelijke, politiek brisante belangen mee gemoeid zijn. “Je kunt je daar als wethouder niet zomaar van distantieren, ook al zou dat formeel binnen de afspraken passen” stelt wethouder Jan Hamming³⁴. Het zou goed kunnen dat als er eerst een overeenkomst was geweest met de sportverenigingen er geen problemen waren ontstaan. De sportverenigingen zitten namelijk nu in de comfortabele positie dat ze de contractpartijen tegen elkaar kunnen uitspelen. Het is dus maar de vraag, als er maatschappelijke functies in het geding zijn, of een gebiedsconcessie dan minder of niet toepasbaar is. De gemeente Leiden bijvoorbeeld, wil de herontwikkeling van een sportpark via een concessie doen. Volgens wethouder Marc Witteman is het een plan met veel lokaal draagvlak en daarmee kansrijk³⁵.

Het open einde van het gezamenlijk terugdringen van het financiële tekort in de gebiedsexploitatie en de interpretatieverschillen van de financiële afspraken maken dit onderdeel complex. Het gezamenlijk zoeken naar een oplossing voor het financiële tekort past niet bij het basisprincipe van de gebiedsconcessie om vooraf afspraken te maken en vervolgens de marktpartij voor eigen rekening en risico te laten realiseren. Met het gezamenlijk zoeken is een situatie gecreëerd dat er overleg plaatsvindt tussen de gemeente en het consortium over bijna alle aspecten van de gebiedsontwikkeling. Dat is onwenselijk bij een gebiedsconcessie.

De interpretatieverschillen over de financiële afspraken zouden te maken kunnen hebben met het te snel sluiten van de overeenkomst. Mogelijk zijn daardoor de afspraken onvoldoende doordacht en doorgesproken.

Een aantal taken wordt door het consortium en gemeente gezamenlijk gedaan. Dat past niet bij een heldere taakverdeling. De samenwerkingsvorm maakt het helemaal diffuus door de gezamenlijke projectorganisatie. De projectgroep, waarin consortium en gemeente zitting hebben stuurt het totale planontwikkelingsproces aan. Dat betekent dat de tabel met de taakverdeling op blz. 41 in de praktijk nog meer gele vlakken kent. Zoals in de overeenkomst is vastgelegd, ligt de uitvoeringstaak bij het consortium en dat betekent dat zij ook de taak hebben om aan te sturen en te financieren. De gemeente heeft echter ook zeggenschap door deelname in de project- en werkgroepen. Dit is een werkwijze die niet past bij een gemeente die afstand houdt van de uitvoeringstaken.

³⁴ Bijsterveld, K (januari 2009) Verslag minisymposium 11 december 2008 over het Concessiemodel in het Nai te Rotterdam

³⁵ Reijssens, J (10 juni 2009) Verslag symposium “Valse start” Naar effectieve planvorming bij gebiedsontwikkeling, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft Bouwkunde, in de Zonnestraal te Hilversum

Conclusies casus Tilburg Stappegoor:

Algemeen

De basisgedachte om toe te werken naar de concessie Stappegoor was goed. De markt zou veel vrijheid krijgen bij de planontwikkeling, met de gemeente in een faciliterende en toetsende rol.

Maar er is waarschijnlijk te snel een concessieovereenkomst gesloten vanwege de haast met de realisatie van de sporthal. Een vooraf bepaald afsprakenkader gaat uit van:

- overeenkomsten met de te verplaatsen sportverenigingen gekoppeld aan een programma van eisen
- eenduidige financiële afspraken en (zicht op) een sluitende gebiedsexploitatie
- een globaal bestemmingsplan

De haast om de sporthal te realiseren heeft effecten gehad op de robuustheid van de financiële afspraken. Het gezamenlijk zoeken naar oplossingen om het tekort op te vangen of terug te dringen past niet bij een het principe van de gebiedsconcessie, waarbij van tevoren de afspraak geldt dat de ontwikkeling voor rekening en risico is van de private partij aan wie de concessie is verleend.

Inhoud

Het consortium heeft vanuit risicobeheersing gekozen voor zekerheid bij de planologische verankering via een planologische projectprocedure. Hierdoor is echter de ruimte verdwenen die hoort bij een gebiedsontwikkeling en bij een gebiedsconcessie. Het huidige gefixeerde plan lijkt nog weinig bruikbaar voor de verdere gebiedsontwikkeling, omdat nauwelijks op wijzigende omstandigheden kan worden ingespeeld.

Bij de start van gebiedsontwikkeling is een ruim planologisch kader gewenst en niet, zoals bij Stappegoor, een strak planologisch kader.

Samenwerking

De taakverdeling tussen gemeente en consortium is diffuus. Diverse taken worden gezamenlijk uitgevoerd. De projectorganisatie gaat uit van een gezamenlijke aansturing en verantwoordelijkheid voor het werkproces. Er is daarmee niet sprake van een gemeente die zich beperkt tot kaders stellen, toetsen en faciliteren, maar een gemeente die participeert.

3.4 Casus Harderwijk, Waterfront

3.4.1. Algemene beschrijving

Plangebied

Waterfront is een gebiedsontwikkeling aan de rand van Harderwijk langs het Wolderwijd en het Veluwemeer. Het project Waterfront in Harderwijk strekt zich uit over een zone van 5 kilometer langs de kust van het Veluwemeer. Het gaat om de Boulevard met het Dolfinarium, het nabij de binnenstad gelegen industriegebied Haven, Jachthaven De Knar en het noordoostelijk van de N302 gelegen bedrijventerrein Lorentz en natuurgebied De Mheenlanden.



Kaart: Harderwijk, Waterfront

Waterfront Harderwijk is een ambitieus plan dat de kustlijn van de stad in de nabije toekomst een compleet ander aanzien gaat geven. Er zijn drie fasen voorzien:

- Fase 1 (2007-2014): Lorentzhaven en Waterberging/Natuurontwikkeling Mheenlanden
- Fase 2 (2008-2014): De Boulevard met Stadsstrand, Strandeiland, Jachthaven De Knar, woningbouw in De Bakens, De Eilanden, De Kop van de Stadswerven en de Watersportboulevard
- Fase 3 (2013-2020): Overloopterrein parkeren, woningbouw De Stadswerven en De Kaden

In het plan Waterfront Noord, ten noorden van de N302, wordt het bedrijventerrein Lorentzhaven uitgebreid door landaanwinning. Dat biedt de mogelijkheid om de watergebonden bedrijven uit het verouderde industrieterrein Haven naar de Lorentzhaven te verplaatsen.

Voor de landaanwinning bij Lorentzhaven is water- en natuurcompensatie nodig. Dat zal gebeuren door de aanleg van nieuwe natuur in aansluiting op de natuurgebieden ten noorden van Lorentzhaven. Kleine eilanden gaan een natuurlijke verbinding vormen tussen de Veluwe en Flevoland. De Mheenlanden zullen zich ontwikkelen als uitgestrekte moerassige leefgebieden.

Door de uitplaatsing van de bedrijven uit het industrieterrein De Haven kan in Waterfront Zuid een transformatie plaatsvinden naar woningbouw in een waterrijke omgeving. Waterfront Zuid voorziet verder in het creëren van een aantrekkelijke en levendige Boulevard en een Strandeiland. Hierdoor ontstaat een kwaliteitsimpuls tussen de oude binnenstad en het randmeer. Ter hoogte van De Boulevard ligt het Dolfinarium op een prominente plek aan het water.

Voor Waterfront Zuid fase 2a en 2b is een concessie verleend aan het consortium Synchron/TBI Bouw/Boskalis BV.

Dit consortium gaat een divers programma ontwikkelen, zoals de herinrichting van De Boulevard met een Strandeiland, circa 700 woningen, voorzieningen op het vlak van leisure en watersportgebonden bedrijvigheid, horeca, gebouwde parkeervoorzieningen voor circa 1850 parkeerplaatsen en de herinrichting van de jachthaven.



Kaart: Plan van het consortium voor fase 2a en 2b

Reden concessie

De gemeente doet voor het gehele gebied zelf de grondexploitatie. Voor Waterfront Zuid heeft de gemeente echter besloten om de fasen 2a en 2b via een concessie te laten ontwikkelen.

Een reden hiervoor is dat bij De Eilanden sprake is van een niet-gangbare stedenbouwkundige verkaveling met watergebonden woningen. De verwachting is dat marktpartijen beter weten welke woningbouw goed aansluit op de markt.

Daarnaast worden efficiencyvoordelen verwacht. Met de concessie is er overdracht van een divers takenpakket naar het consortium dat alles aan kan. Dat geldt zeker voor de zware saneringen die nodig zijn bij het industrieterrein de Haven.

Harderwijk Waterfront 2a en 2b	
Plangebied	5 kilometer kustzone langs het randmeer bij Harderwijk vanaf het Dolfinarium tot aan de Hierdensebeek, een deel daarvan is 2a en 2b.
Tijdpad	1997 Ontwikkelingsvisie Waterfront vastgesteld door raad 2000 Strategisch Plan Waterfront Harderwijk vastgesteld door raad 2002, mei, voorkeursrecht gevestigd 2003, september, Masterplan Waterfront vastgesteld door raad 2004, oktober, Structuurplan Waterfront vastgesteld door raad 2005, juni, raadsbesluit gefaseerde uitvoering 2005, oktober, Optimalisatieplan 2005, december, Bidbook Europese aanbesteding opdracht 2006, oktober, besluit gunning fase 2a en 2b aan consortium door raad 2008, februari, Bestemmingsplan Waterfront-Zuid Waterstad 2009-2016 Realisatie
Programma	<ul style="list-style-type: none"> • Herinrichting van De Boulevard met een Stadstrand • Aanleg van het Strandeiland • Circa 725 woningen • Circa 27.000 m2 voorzieningen (leisure, water(sport)gebonden bedrijvigheid, horeca, bootstallingen/-huizen, etc. • Circa 1850 parkeerplaatsen in gebouwde parkeervoorzieningen voor leisure en toeristisch parkeren • Herinrichting van jachthaven De Knar (480 natte ligplaatsen) • Circa 130 woninggebonden en circa 200 niet-woninggebonden ligplaatsen
Financiële afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Bieding • Kopen grond van de gemeente voor een vaste prijs • Factureren van de kosten door consortium aan gemeente • Het verschil is het biedingbedrag. Dat wordt gebruikt ter mede dekking in de totale grondexploitatie, tezamen met o.a. subsidies van rijk en provincie.
Partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente • Consortium Synchron/TBI Bouw/Boskalis BV • Provincie • Rijkswaterstaat • Dolfinarium
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Programmabureau Waterfront • Stuurgroep • Projectgroep en werkgroepen

Overzicht: Harderwijk, Waterfront fase 2a en 2b

Eerdere pogingen van de gemeente om tot samenwerking met de markt te komen voor de ontwikkeling van fase 2a en 2b waren afgebroken omdat de plannen financieel niet haalbaar werden geacht door de markt.

3.4.2 De overeenkomst in de praktijk

Algemeen

In 2005 heeft een Europese aanbesteding plaatsgevonden. Hiervoor hebben zich zes (combinaties van) marktpartijen aangemeld. Op basis van een uitgebreid bidboek hebben deze marktpartijen een bieding kunnen doen. De bieding bestond uit de onderdelen, prijs, plan en proces.

In de aanbesteding waren twee opvallende punten. Allereerst was er sprake van een alternatieve bieding. De provincie had als eis 40% sociale woningbouw. In de alternatieve bieding was uitgegaan van een lager aandeel sociaal, indien in het andere geval niet tot een sluitende exploitatie zou kunnen worden gekomen. Ander punt was dat er wel een grote sanering nodig is, maar dat er nauwelijks informatie over is verstrekt.

Het feit dat het haar eigen plan is geeft het consortium voldoende zekerheid dat het ook technisch en financieel haalbaar is.

Op grond van de bieding is een Samenwerkingsovereenkomst getekend.

De fasering van het project wordt aangepast. De woningbouw, als kostendrager, zal in de planning naar voren worden gehaald. Eerst zou er vanuit west naar oost worden gewerkt. De woningbouw zat daarmee later in de tijd. Het consortium heeft het voorstel gedaan om het om te draaien in verband met de slechte markt. Wel zal eerst realisatie van het Strandeiland plaatsvinden, daarna de woningbouw. Deze nieuwe faseringsafspraken betekenen een wijziging van de concessie.

Een extra complicerende factor zijn de afhankelijkheden tussen de deelplannen en fasen. Zo kunnen bedrijven pas uit de Haven worden geplaatst als de uitbreiding van de Lorentzhaven klaar is. Deze uitbreiding is weer afhankelijk van de water- en natuurcompensatie.

Waterfront is daarmee een complexe gebiedsontwikkeling. Er is veel wet- en regelgeving aan de orde. Zo is er de ligging in/tegen Natura 2000 gebied en is er sprake van een forse saneringsopgave met bijbehorende ingewikkelde regelgeving.

Eind 2008 heeft de Raad van State negatief geoordeeld over het bestemmingsplan. Oorzaak is de onduidelijkheid over de natuur- en milieuregelgeving³⁶. Dat betekent in ieder geval 1,5 jaar vertraging omdat er opnieuw een MER moeten worden opgesteld.

Inhoudelijke kader

Het Masterplan Samenspel is via de bieding afgeprijsd. Het consortium stelt dat bij verzoeken van de gemeente voor wijzigingen van het biedingplan er drie opties zijn: programmatisch ruimte bieden of bijbetalen of budgettair neutraal ontwerpen.

Op grond van deze bieding is er een overeenkomst aangegaan met het consortium aan wie de gebiedsontwikkeling is gegund. Op basis van het concessiekader ontwikkelt en realiseert het consortium voor eigen risico en rekening het door haar ingediende plan.

Het consortium vindt dat er bij een langjarige concessie voldoende ruimte moet zijn. In de praktijk blijkt er veel ruimte voor wijziging, bij wederzijds goedvinden. In een goede samenspraak wordt ingespeeld op wijzigende omstandigheden.

³⁶ Zeeuw, F. de, Puylaert, H. Werksma, H. (2008) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.21

In de volgende tabel is de score vermeld, die de betrokken partijen geven voor de ruimte die het consortium heeft binnen het inhoudelijke concessiekader.

Ruimte voor de markt binnen de overeenkomst	gemeente	consortium
a. Programma	2-3	2
b. Bestemmingsplan	2-3	3
c. Stedenbouwkundig plan	2-3	3
c. Inrichting openbare ruimte	2-3	2

1 Geen ruimte 2 Beperkt ruimte 3 Ruimte 4 Veel ruimte 5 Alle ruimte

Tabel: Ruimte bij de planontwikkeling voor het consortium Samenspel

Samenwerking-Taakverdeling

In de samenwerkingsovereenkomst is de volgende taakverdeling afgesproken:

Nr.	Taken gemeente (toetsen-faciliteren)	Taken consortium (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Beeldkwaliteit op hoofdlijnen	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Verwerving
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp en realisatie openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexploitatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
9	Faserings- en tijdsafspraken	Opstellen/bijstellen planning
10	Tijdige vergunningverlening	Aanvragen (bouw)vergunningen

gemeente	afwijkend	markt	geen afspraken
----------	-----------	-------	----------------

Schema: Taakverdeling tussen gemeente en consortium na de concessieverlening

Het opstellen van het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitplan doet de gemeente. Het werk wordt wel uitbesteed. De gemeente is van mening dat zij daar zelf sturing op moet geven.

De gemeente doet alle verwerving, omdat er afhankelijkheden zijn met de uitplaatsing van bedrijven naar het nieuwe bedrijventerrein dat de gemeente zelf ontwikkelt. Het consortium had graag de verwerving zelf gedaan. Zij is verantwoordelijk voor de saneringen.

De communicatie wordt gezamenlijk gedaan. Dat loopt niet op een wijze, zoals de gemeente het graag ziet. Volgens de gemeente wil het consortium zich beperken tot de communicatie over de opstalontwikkeling (verkoop). De gemeente wil dit echter veel breder oppakken. De gemeente doet wel alle communicatie rond het bestemmingsplan.

Samenwerking-Organisatie

Anderhalf jaar geleden is het project vol van start gedaan. De gemeente was er echter nog niet klaar voor. De gemeentelijke projectmanager was onvoldoende gemandateerd. Discussies gingen precies volgens wat er in het contract stond. Door de markt werd dat als star ervaren. Voor de private partij werd de gemeente tot voor kort daarom niet als een volwaardige gesprekspartner gezien, ook omdat er geen eenduidige aansturing was. Er was bijvoorbeeld wel een projectteam, maar er was daarbuiten ook contact. Het lijnmanagement was te dominant binnen het project. Begin 2009 heeft de gemeente een projectdirecteur aangesteld. Het mandaat van de projectdirecteur is versterkt en de plek in de organisatie aangepast.

De wisselwerking en samenwerking tussen de gemeente en het consortium verloopt nu beter. Het gaat partijen om het beste plan, dat wordt belangrijker gevonden dan het contract.

In de samenwerkingsovereenkomst is geformuleerd dat de gemeente deelneemt in de projectgroep vanuit haar toetsende en faciliterende taak. In de praktijk wordt er meer doorgesproken. In het maandelijkse afstemmingsoverleg gaat het niet alleen om het toetsen van eindproducten, maar het gaat ook om het doorspreken van de lopende de productie. Dat de gemeente, met behulp van externe adviseurs zelf het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitplan opstelt, is niet voor de hand liggend bij een gebiedsconcessie. Er functioneren diverse werkgroepen waar zowel de gemeente als het consortium in participeert.

3.4.3 Analyse en conclusies

Op basis van een Europese aanbesteding is een bieding gedaan. Op grond van deze bieding is er een overeenkomst aangegaan met het consortium aan wie de gebiedsontwikkeling is gegund. Het feit dat het haar eigen plan is geeft het consortium voldoende zekerheid dat het ook technisch en financieel haalbaar is. Het bidboek van de aanbesteding beslaat drie ordners. Bij een dergelijke aanbesteding kan je je vraagtekens zetten. Marktpartijen moeten in relatief korte tijd een bieding doen. Dan is het de vraag of een bieding op alle punten wel goed doordacht is. De essentie van de opgave zou toch beknopter moeten kunnen bij een aanbesteding?

De samenwerking met de gemeente verliep in eerste instantie stroef, omdat er strak aan het contract werd vastgehouden. Volgens betrokkenen was dat niet in het belang van het project. Inmiddels is er een nieuwe vorm van samenwerking ontstaan waar meer ruimte is voor aanpassingen.

Er is een verdergaande vorm van samenwerking dan alleen toetsen en afstemmen. Door het biedingsplan en de complexiteit is er regelmatig overleg waar gewenste aanpassingen worden besproken. Door de gewenste wijzigingen is er vanuit beide partijen al een continue onderhandeling gaande. Want als de ene partij een wijziging wil, zal de andere partij dat willen aangrijpen om ook punten aan te kaarten.

Conclusies casus Harderwijk Waterfront 2a en 2b:

Algemeen

Waterfront is een voorbeeld van een gebiedsconcessie dat Europees is aanbesteed. Daarmee wordt een nieuw element toegevoegd in het concessiekader, namelijk het afgeprijsde biedingplan. Dat leidt tot extra overleg en onderhandeling, omdat elke wijziging direct financieel wordt vertaald door het consortium.

Inhoudelijke kader

De ruimte voor de markt is beperkt tot voldoende. Het project wordt gedomineerd door de complexe natuur- en milieuwetgeving in verband met de natuurcompensatie en de sanering.

Samenwerking

De gemeente was niet voorbereid op een andere werkwijze ten tijde van het verlenen van de gebiedsconcessie. Er was geen eenduidige aansturing van de interne organisatie.

De gemeentelijke projectvertegenwoordiger had niet het mandaat wat nodig is voor een vlot verlopend planproces.

De gemeente doet uitvoerende taken die ook door het consortium kunnen worden gedaan.

3.5 Analyse en conclusies praktijkonderzoek

3.5.1 Algemeen

De drie onderzochte cases zijn daadwerkelijk gebiedsconcessies, waarbij de grond- en opstalexploitatie wordt uitgevoerd door de marktpartij.

De overeenkomsten hebben alle drie een verschillende naam: Ontwikkelingsovereenkomst (Nieuw Oosteinde), Concessieovereenkomst (Stappegoor) en Samenwerkingsovereenkomst (Waterfront 2a en 2b).

De drie cases hebben mij inzicht gegeven in het functioneren van de gebiedsconcessie. In paragraaf 2.7.3 heb ik twee kernvragen benoemd. Op deze twee vragen ga ik dieper in:

- 1) de ruimte voor de markt binnen het inhoudelijke kader en
- 2) de taakverdeling en de organisatie.

3.5.2 Ruimte voor de markt binnen het inhoudelijke kader

De vraag is gesteld: “Biedt het inhoudelijke kader voldoende ruimte voor de private partij bij de planontwikkeling?”.

Deze vraag kan voor Nieuw-Oosteinde en Stappegoor worden beantwoord met een “ja”. Voor Waterfront neigt dat naar een “nee”.

Bij Nieuw Oosteinde is het inhoudelijke kader door de marktpartij zelf opgesteld en daarna vastgesteld door de gemeente. Vervolgens is dat kader opgenomen in de overeenkomst. Ook procesmatig is er in wijzigende omstandigheden in de overeenkomst voorzien.

Bij Stappegoor heeft de marktpartij inhoudelijk alle ruimte gekregen, maar was er in het plangebied beperkt fysieke ruimte. De markt heeft vervolgens voor zekerheid gekozen door planologisch al veel vast te laten leggen. Daardoor is er binnen het concessiekader weliswaar nog weinig ruimte, maar dit is wel op het verzoek van het consortium ontstaan.

Bij Waterfront is het door het consortium opgestelde Masterplan in het kader van de bieding opgenomen in de concessie.

In alle cases hebben de marktpartijen voldoende tot grote invloed gehad op het concessiekader. Alle partijen staan open voor wijzigingen in de concessies mits belangen niet worden geschaad en/of er een tegenprestatie wordt geboden. Contractwijziging is uiteraard alleen mogelijk met instemming van beide partijen.

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de private partijen de ruimte bij de planontwikkeling inschatten. De gemeentelijke score heb ik weggelaten, want het gaat er om wat de private partij vindt. De score 1 bij Stappegoor laat zich verklaren door de projectprocedure die de private partij zelf heeft geïnitieerd. Nieuw-Oosteinde en Stappegoor laten zien dat bij een gebiedsconcessie ruimte voor de markt kan worden geboden. Waterfront zit op de rand van 2 tot 3. Het is mogelijk dat de dikte van het programma van eisen (bidbook) daar mee te maken heeft of de stapeling van ambities in dat project.

De tabel geeft uiteraard een indicatief beeld en het is niet de bedoeling daar verstrekkende conclusies aan te verbinden. Wel visualiseert het een beeld dat ik ook ervaren heb in de interviews. Het kan zijn dat de private partijen positiever zijn gestemd dan waar de werkelijkheid aanleiding voor geeft, omdat de private partijen bij de gebiedsconcessie een eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen bij de planontwikkeling.

Ruimte voor de markt	Nieuw-Oosteinde	Stappegoor	Waterfront 2a-2b
Programma	4	4	2
Bestemmingsplan	4	1	3
Stedenbouwkundig plan	4	4	3
Inrichting openbare ruimte	3	4	2

In mijn onderzoek had ik in eerste instantie de ambitie om zicht te krijgen hoe de ruimte voor de markt feitelijk is. Dat is echter lastig te bepalen. Bij een globaal bestemmingsplan is nog wel te bepalen wat de feitelijke ruimte is, bijvoorbeeld in programmatisch opzicht. Bij stedenbouwkundige randvoorwaarden of het beeldkwaliteitskader is dat veel meer subjectief.

In mijn ogen is de ruimte in het globale bestemmingsplan het meest bepalend voor het concessiekader. Dat is publiek bepaald en gelegitimeerd. Met dit bestemmingsplan is de transformatie van het gebied in de gewenste richting veiliggesteld. Het biedt de private partij zekerheid, maar kan ook heel veel ruimte bieden, langjarig, voor een nadere invulling. Vervolgens kan in het planproces aan de hand van de afspraken in het concessiekader en onder leiding van de private partij, een nadere invulling worden gegeven. Blijft de private partij binnen het kader, dan kan het planologische uitwerkingsplan door de publieke partij worden goedgekeurd.

Het is de kunst het globale bestemmingsplan slim af te stemmen op het programma, stedenbouwkundige kader, beeldkwaliteit, geld en tijd. Misschien een idee om het globale bestemmingsplan samen met de financiële afspraken als hard concessiekader te bestempelen. Ook voor de Europese aanbesteding. Binnen dat kader is er dan veel ruimte voor wijzigingen in de tijd.

3.5.3 Samenwerking

In paragraaf 2.7.3 op blz. 25 is de vraag gesteld: “Is er een duidelijke taakverdeling en hoe is dit georganiseerd?”

Taakverdeling

Bij de taakverdeling ligt spraakverwarring op de loer. De tabel op blz. 23 geeft een taakverdeling te zien. Dat is echter een verdeling van taken voor de concessieverlening (taak van de overheid) en de taak na de concessieverlening (taak van de markt). Ik heb bij de cases een tabel gehanteerd met een taakverdeling tijdens het planontwikkelingsproces na de concessieverlening. Deze taakverdeling is bepalend voor de samenwerkingsrelatie tussen de publieke en private partij.

Een tweede spraakverwarring is dat de taak van de overheid bij een gebiedsconcessie alleen het periodiek toetsen is. Dat klopt niet. De publieke partij heeft ook een faciliterende taak voor het doorlopen van procedures, zoals voor het bestemmingsplan, inspraak volgens de verordening, afronding verwerving, onteigening, e.d.

Bij de gebiedsconcessies Nieuw Oosteinde, Stappegoor en Waterfront blijkt de taakverdeling tussen gemeente en private partij niet eenduidig.

Het gehanteerde schema, dat uitgaat van overdracht van alle uitvoerende taken naar de private partij laat een aantal afwijkingen zien bij Stappegoor en Waterfront.

Bij de uitvoerende taken die gezamenlijk worden gedaan, maar ook bij het door de gemeente zelf uitvoeren van taken is overleg nodig met de private partij. Omdat de uitvoering niet meer op afstand staat, ontstaat een andere, nauwere samenwerkingsrelatie. Dat kan de heldere verhoudingen die er bij de gebiedsconcessie in principe bestaan, verstoren.

Uit mijn onderzoek kan ik niet de conclusie trekken dat de samenwerkingsrelatie door de onduidelijke verhoudingen wordt verstoord. Bij Stappegoor en Waterfront zijn er andere problemen dominant aanwezig, die van grotere invloed zijn op de samenwerking.

De vraag is wel waarom de gemeenten uitvoerende taken op zich nemen. Mogelijk zijn ze zich niet bewust van deze onduidelijke verhoudingen. Bij Stappegoor en Waterfront was er bij de keuze voor de concessie niet het motief om de uitvoering op afstand te zetten, maar om een financieel probleem via de markt op te lossen of te beperken.

Alleen bij Nieuw-Oosteinde was het op afstand zetten van de uitvoering een doelbewuste keuze. Daar zijn wel alle uitvoerende taken op afstand gezet.

Samenwerking

Bij de taakverdeling is duidelijk naar voren gekomen dat er verschillende samenwerkingsrelaties bestaan:

- Overleg waar de gemeente de toetsresultaten met de private partij bespreekt
- Overleg en onderhandeling over wijzigingen van het concessiekader
- Overleg waar afstemming plaatsvindt tussen werkzaamheden van de gemeente en de private partij
- Overleg bij gezamenlijke werkzaamheden

De samenwerking vindt plaats via overlegstructuren. In alle drie de cases is er een stuurgroep. Daarnaast is er afhankelijk van de casus een projectgroep, werkgroepen, kwaliteitsteam e.d.

Nieuw-Oosteinde heeft alleen een gezamenlijke stuurgroep. Binnen de gemeente functioneert een planteam, binnen de GEMA is er een projectbureau. Beiden hebben een relatie met de stuurgroep, maar officieel niet onderling. Wel is er informeel afstemmingsoverleg

Bij Stappegoor is er een gezamenlijke projectorganisatie. In alle geledingen zijn beide partijen vertegenwoordigd. De projectorganisatie werkt gezamenlijk aan de planproducten. Formeel stuurt het consortium de projectorganisatie aan en draagt alle kosten. Ook die van de gemeentelijke vertegenwoordigers.

Bij Waterfront heeft de gemeente in de projectgroep een toetsende en faciliterende taak. In hoeverre ook echt wordt samengewerkt, is niet duidelijk. De projectorganisatie heeft het afgelopen half jaar een verandering doorgemaakt door het aantreden van een nieuwe projectdirecteur. De gemeente voert nu enkele taken zelf uit. De communicatie wordt gezamenlijk gedaan.

De cases laten daarmee een gevarieerd beeld zien. Hoe intenser de samenwerkingsrelatie hoe onduidelijker de verantwoordelijkheden zijn. Bij zowel Stappegoor als bij Waterfront wordt de communicatie samen gedaan. In beide gevallen is de gemeente niet tevreden. Het is onduidelijk wie daar voor aanspreekbaar is.

De drie cases zijn zonder twijfel gebiedsconcessies. De samenwerking is echter heel verschillend georganiseerd. Bij Nieuw-Oosteinde is duidelijk wie waar voor verantwoordelijk is en komt dat in de organisatiestructuur tot uitdrukking. Bij Stappegoor functioneert een gezamenlijke projectorganisatie. Sommige taken worden expliciet samen gedaan conform de concessieovereenkomst, andere taken worden via de projectorganisatie gezamenlijk opgepakt. Waterfront begeeft zich tussen deze twee uitersten in.

Hoofdstuk 4: Conclusie en aanbevelingen

4.1 Onderzoeksvragen

Door dit onderzoek wil ik de mijzelf gestelde vraag “Op welke wijze is de gebiedsconcessie toepasbaar bij gebiedsontwikkeling?” beantwoorden.

Ik heb het onderzoek gedaan op basis van de onderstaande subvragen. Na de beantwoording van die vragen aan de hand van de onderzoeksresultaten sluit ik af met een concluderend antwoord op mijn onderzoeksvraag.

Wat is een concessiemodel?

Er is sprake van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling als de grond- en opstalexploitatie door de markt wordt gedaan. Daarmee onderscheidt dit model zich van het traditionele of bouwclaim model (grondexploitatie door overheid) en het joint-venture model (gezamenlijke grond- en/of opstalexploitatie door overheid en markt).

Wat zijn de redenen om het concessiemodel te hanteren bij gebiedsontwikkeling?

Uit de literatuur en cases komen de volgende motieven naar voren waarom de overheid kan kiezen voor het concessiemodel.

- ze wil zich beperken tot haar publieke taak
- er is onvoldoende kennis, kunde en/of capaciteit in het ambtelijke apparaat voor het zelf voeren van een grondexploitatie en het (laten) ontwikkelen van plannen of men wil daar de ambtelijke capaciteit niet voor inzetten (casus Nieuw-Oosteinde)
- creativiteit van de markt benutten (casus Waterfront)
- risico's bij de markt leggen (cases Waterfront)
- er zijn onvoldoende financiële middelen (casus Stappegoor)
- de grondeigenaar beroept zich succesvol op zelfrealisatie

Wat zijn de kenmerken van een gebiedsconcessie?

Een concessie is een (al eeuwen gehanteerde) term die ook toepassing vindt bij delfstoffenwinning en het openbaar vervoer. Het begrip gebiedsconcessie is een nieuwe term die sinds kort bij gebiedsontwikkeling wordt gehanteerd.

De gebiedsconcessie wordt door sommigen gezien als een concessie bij gebiedsontwikkeling in de meest “zuivere” vorm, in het geval dat er ook sprake is van langjarig beheer. In diverse artikelen wordt echter het begrip gebiedsconcessie ook voor andere situaties gehanteerd, waar niet sprake is van deze zogenaamde zuivere vorm. In mijn onderzoek gebruik ik het begrip gebiedsconcessie voor alle gevallen waarbij in een gebiedsontwikkeling gewerkt wordt volgens het Concessiemodel.

Een gebiedsconcessie is een besluit van een publieke partij om een private partij het alleenrecht te verstrekken én de uitvoeringsplicht op te leggen voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling op basis van een vooraf bepaald afsprakenkader en afgesproken betaling.

De private partij voert de grond- en opstalexploitatie uit en uitvoeringstaken, zoals planontwikkeling, voorbereiding, realisatie en eventueel beheer en exploitatie, met de daarbij behorende risico's, revenuen en verantwoordelijkheden.

In de definitie komen de volgende punten tot uitdrukking:

- Het is een besluit van een publieke partij tot uitvoering van taken door een private partij. De concessie is een publiek besluit en dat is eenzijdig. Formeel-juridisch wordt dit besluit pas genomen nadat de private partij met de privaatrechtelijke concessieovereenkomst heeft ingestemd. De overeenkomst is tweezijdig. Als er geen private partij wil tekenen, dan is er (onder de gestelde voorwaarden) geen markt is voor de concessie.
- Het gaat om een gebiedsontwikkeling en daarmee afgebakend plangebied³⁷.
- Er is sprake van alleenrecht (monopolie) van de private partij. Kenmerkend voor een concessie is de verlening met uitsluiting van anderen.
- Bij een concessie verwacht de overheid uitvoering (uitvoeringsplicht). Omdat er een “gunst” wordt verleend, wordt er een tegenprestatie “plicht” verlangd.
- De concessie is gebaseerd op een vooraf bepaald afsprakenkader. In de privaatrechtelijke concessieovereenkomst worden de afspraken vastgelegd, dus vooraf. Daarna wordt de concessie verleend.
- De vooraf afgesproken betaling kan op diverse manieren plaatsvinden. Een financiële bijdrage van de overheid of een financiële afdracht van de private partij. Theoretisch is dit afhankelijk van het resultaat van de exploitatie, waar de betalingen van de eindgebruikers (koper en huurder) onderdeel van uitmaken.

Wat zijn de kenmerken van projecten waar een concessie is verleend?

De in dit onderzoek onderzochte cases hebben de volgende algemene kenmerken.

Kenmerk	Nieuw Oosteinde	Stappegoor	Waterfront
Eenvoudig	nee	nee	nee
Monofunctioneel	nee	nee	nee
Grootschalig	ja	ja	ja
Complex	nee	ja	ja

Er wordt wel gesteld³⁸ dat het concessiemodel zich alleen leent voor eenvoudige en monofunctionele opgaven en minder geschikt is voor complexere en/of grotere opgaven. Dat beeld wordt niet bevestigd bij de onderzochte cases.

Het feit dat er een concessie is verleend, zegt nog niet dat hij succesvol is. Van de casus Nieuw-Oosteinde kan dit al wel worden gesteld. Volgens de betrokken partijen.

Waaruit bestaat het concessiekader?

In de gebiedsconcessie zijn in ieder geval over de volgende vijf punten afspraken nodig.

- Inhoudelijk kader
- Overdracht uitvoeringstaken, samenwerking publiek-privaat
- Tijdsafspraken
- Geldafspraken
- Wijzigingen

³⁷ Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft p.7

³⁸ Bijsterveld, K. (2009) *Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling*, Building Business

In de onderstaande tabel is dat uitgewerkt.

Vooraf te maken afspraken	Toelichting
Inhoudelijke kader Programmatisch en kwalitatief kader (wat)	Het publieke inhoudelijke kader bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> ○ Globaal bestemmingsplan ○ Programma op hoofdlijnen ○ Stedenbouwkundige randvoorwaarden ○ Beeldkwaliteit op hoofdlijnen ○ Kwaliteitseisen openbare ruimte
Samenwerking Overdracht uitvoeringstaken (wie doet wat)	Uitgangspunt is dat vanaf de definitiefase alle uitvoerende taken worden overdragen aan de private partij. De publieke partij toetst en voert alleen taken uit die zij vanuit haar publiekrechtelijke taak verplicht is zelf uit te voeren. Daar is altijd enige vorm van samenwerking voor nodig.
Tijdsafspraken Fasering/planning/oplevering (wanneer) Uitvoeringsplicht	De overheidspartij wenst uitvoering volgens de definitie van de gebiedsconcessie. Uitvoeringsplicht voor het te realiseren (en beheren) openbare gebied is begrijpelijk, zeker als de publieke partij daar ook aan meebetaalt.
Vaste financiële afspraken Betaling (hoeveel)	De private partij voert de grond- en opstal-exploitatie uit. Er kunnen afdrachten aan de publieke partij worden afgesproken, maar ook bijdragen van de publieke partij.
Wijzigingen (on)voorzien	Vanwege langjarige gebiedsontwikkelingen moet in het concessiekader voldoende ruimte zijn voor het inspelen op veranderende omstandigheden.

Wat is de taakverdeling tussen publiek en privaat bij een concessie?

De tabel op blz. 59 is een hulpmiddel bij een project om te bepalen welke taakverdeling er mogelijk is en of er sprake is van een heldere taakverdeling.

In de linkerkolom is in groen aangegeven is wat de publieke partij minimaal vanuit haar opdrachtgeverrol en publieke taak zou moeten doen. In de rechterkolom is in blauw aangegeven welke taken de markt maximaal voor haar rekening kan nemen.

Een gele kleur betekent dat de publieke en de private partij de taak samen doen of dat de publieke partij de uitvoerende taak zelf doet. Vanuit de concessiegedachte is er dan niet sprake van een heldere taakverdeling.

Bij de casestudy was dit een handige tabel. Door het gebruik van kleuren is snel een afwijking te identificeren. Als de taak niet helder bij publiek of privaat ligt, conform tabel, ontstaat er al snel onduidelijkheid in de samenwerking en in het proces.

Nr.	Taken overheid (toetsen-faciliteren)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Beeldkwaliteitskader	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Verwerving
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp en realisatie openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexplotatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
9	Faserings- en tijdsafspraken	Opstellen/bijstellen planning
10	Tijdige vergunningverlening	Aanvragen (bouw)vergunningen

gemeente	afwijkend	markt	geen vaste afspraken
----------	-----------	-------	----------------------

4.2 Conclusie

Ter afsluiting volgt dan de beantwoording van de onderzoeksvraag:

“Op welke wijze is de gebiedsconcessie toepasbaar bij gebiedsontwikkeling?”

- De provincie beschikt in ieder geval over het benodigde instrumentarium om een gebiedsconcessie toe te passen.
- Uit de experttoets komt naar voren dat het niet zozeer gaat om toepassing van concessies bij provinciale gebiedsontwikkeling of gemeentelijke gebiedsontwikkeling, maar meer om het type opgave en de kenmerken van de gebiedsontwikkeling.
- Voorwaarde voor een concessie is dat het publieke huis op orde is. Bestuurlijke drukte is met name bij provinciale projecten een complicerende factor die niet of nauwelijks speelt bij gemeentelijke projecten. Bestuurlijke drukte speelt zich vooral af in de initiatieffase. Als de concessie eenmaal is verstrekt, is dit niet meer aan de orde, omdat door de concessieverstrekking tevens het bevoegd gezag is bepaald.
- Uit de cases komt informatie naar voren waaruit afgeleid kan worden dat een gebiedsconcessie ook bij complexere en grotere projecten toepasbaar is
- Een gebiedsconcessie moet in ieder geval aan een aantal voorwaarden voldoen:
 - Programma op hoofdlijnen
 - Stedenbouwkundige randvoorwaarden
 - Scherpe taakverdeling tussen de publieke en private partij
 - Eenduidige afspraken in de overeenkomst
 - Vaste financiële en tijdsafspraken
 - Voldoende ruimte voor de markt binnen het concessiekader
 - Afspraken in de overeenkomst over hoe in te spelen bij wijzigingen in de tijd

De betrokkenen bij de cases hebben in de interviews aangegeven in volgende projecten het toepassen van een gebiedsconcessie als een goede optie te zien. Bij mijn verkenning ben ik

geen grote belemmeringen tegen gekomen, waardoor een gebiedsconcessie niet werkbaar zou zijn.

Essentieel voor een goed functioneren van de gebiedsconcessie is het vertrouwen van de overheid in de markt. Met de resultaten van mijn onderzoek ben ik positief gestemd over de toepassing van de gebiedsconcessie. Zeker door de provincie.

Ik heb door dit onderzoek goed inzicht gekregen in de werking van de gebiedsconcessie. Daardoor heb ik het volste vertrouwen in toepassing van de gebiedsconcessie bij gebiedsontwikkeling.

4.3 Aanbevelingen

In het onderzoek zijn twee punten beperkt belicht die verdere aandacht verdienen.

Ruimtelijke kwaliteit

Bij gebiedsconcessies wordt de planvormingstaak bij de marktpartij gelegd. Bij de gemeenten, met name bij de stedenbouwers en landschapsarchitecten, is er niet altijd het vertrouwen dat het aspect “ruimtelijke kwaliteit” in goede handen is bij de marktpartij. Dat kan leiden tot het meegeven van te gedetailleerde voorwaarden in de concessie.

Het viel me op dat in alle interviews het aspect ruimtelijke kwaliteit (of het gebrek daaraan) niet aan de orde is geweest. Dat kan komen doordat de gesprekken zijn gevoerd met projectmanagers en –directeuren en niet met ontwerpers.

Wat ik zelf heb waargenomen is dat er ontwerp bureaus van naam en faam aan onderzochte projecten werken. Waarschijnlijk kunnen alleen dat type bureaus dergelijke grootschalige en complexe projecten aan. Bij een Europese aanbesteding is ruimtelijk kwaliteit een selectie criterium.

Aanbeveling:

Om de veronderstelling te ontzenuwen dat gebiedsconcessies teveel bezwaard worden met gedetailleerde voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit, lijkt onderzoek hiernaar aan te bevelen.

Dat onderzoek kan zich dan gelijk ook richten op een andere veronderstelling. Het zou nodig zijn gedetailleerde voorwaarden aan ruimtelijke kwaliteit te stellen, omdat er anders een groot risico ontstaat dat de markt op de ruimtelijke kwaliteit bezuinigt als het financieel even tegenzit.

Aanbestedingen

Uit de experttoets kwam naar voren dat gebiedsconcessies problematisch zijn in verband met de Europese aanbestedingsregels. Er was ook een expert die meldde dat in Nederland wel heel verkrampd met deze regels wordt omgegaan.

Het problematische zou gaan om het doorvoeren van wijzigingen in de concessies. Deze zouden aangevochten kunnen worden door marktpartijen die de concessie niet hebben gekregen. De kans dat zich wijzigingen voordoen in een gebiedsconcessie is groot gezien het langjarige karakter van gebiedsontwikkelingen.

Ik heb begrepen dat hier nader onderzoek naar wordt gedaan vanuit de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Deskundigen zoeken de oplossing in de richting van bijvoorbeeld constructies met grondrouting.

Uit mijn onderzoek begrijp ik juist dat bij een gebiedsconcessie sprake is van een duidelijke opdracht die goed Europees kan worden aanbesteed. Het probleem van wijzigingen tijdens de

concessietermijn moet naar mijn mening niet opgelost worden via hulpconstructies. In ieder geval dient de overeenkomst al een artikel over wijzigingsmogelijkheden te bevatten. Dat kan juridisch gezien voldoende zijn. Mocht dat niet zo zijn dan zouden de concessies slimmer moeten worden geformuleerd. Te denken valt aan een parallel van een concessie met een deelconcessie, zoals bij een globaal bestemmingsplan en een uitwerkingsplan. Ook kan worden gedacht aan de wijze waarop raamcontracten zijn opgezet en daarbinnen vervolgens opdrachten worden gegeven.

Aanbeveling:

Mijn aanbeveling is om niet via hulpconstructies oplossingen te zoeken, maar de creativiteit te richten op oplossingen die gericht zijn op de bedoelingen van de Europese wetgeving, zoals transparantie en gelijke kansen voor marktpartijen.

Het zou vreemd zijn als een gebiedsconcessie, met juist de overheid in haar eigen rol, in Nederland niet mogelijk is vanwege Europese aanbestedingsregels.

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkelkracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Amerongen, van R., Ham van, J.C. (2005) *Concessieomvang en marktwerking in het regionaal openbaar vervoer*: TU Delft
- Bijsterveld, K. (2009) *Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling*, Building Business
- Brand, J. van den, Gelder, E. van, Sandick, H. van, (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Braster, J.F.A. (2000) *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum
- Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet*
- Dankers-Hagenaars, D.L.M.T. (2000) *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Deloitte Real Estate Advisory, (2008) *Anders maar niet beter, evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen*. Utrecht, Deloitte
- Doorn, F. van, Pietermaat-Kros, M.E. (2008) *RO bij de hand, De nieuwe Wet Ruimtelijk Ordening: instrumentarium en proces* Den Haag: Sdu Uitgevers
- Graaf, K. de, (2009) *Komt het einde van de PPS in zicht?* Building Business
- Heurkens, E. Hobma, F. Zeeuw, F. de (2008) *Gebiedsconcessie: een omstrede nieuwkomer* Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine
- Kenniscentrum PPS (2006) *Publiek-Private Samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet?*
- Klerk, L. de (2008) *De modernisering van de stad 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*. Rotterdam: Nai Uitgevers
- Klundert, van de A.F. (2008) *Ruimte tussen overheid en markt; met concessies naar transparantie en effectiviteit*. Gouda: Habiforum
- Mackay, E. (2005) *Procesarchitectuur, voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie (vormen van Integrale Gebiedsontwikkeling)*
- Priem, E. (2008) *De ontmaskering van de concessie. Een onderzoek naar de plaats van het concessiemodel in gebiedsontwikkeling*. Utrecht
- Rooy, P. van, Luin A. van, Dil, E. (2006) *NederlandBovenWater*
- Swanborn, P.G. (2008) *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Boom Onderwijs
- Teisman, G. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leiding geven en organiseren in complexiteit* Academic Service
- Twynstra Gudde, (2008) *Onderzoek naar toepasbaarheid concessiemodel in Nederland*. Amersfoort: Twynstra Gudde
- Verlaat, j. van 't (2005) *Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen* Rotterdam: MCD
- Vandendriessche, F. (2004) *De input-outputmanager*. Tiel: Lanno nv
- Wolting, B (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling* Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Zeeuw, F. de, (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. TUDelft
- Zeeuw, F. de, Puylaert, H. Werksma, H. (2008) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. TUDelft

Bijlage 2: Lijst van schema's, tabellen, kaarten en afkortingen

Schema:	Onderzoeksstappen	13
Schema:	Fasen bij gebiedsontwikkelingen	25
Tabel:	Taakverdeling overheid en markt bij gebiedsconcessies	26
Tabel:	Hoofdelementen concessiekader ter voorbereiding op de casestudy	27
Tabel:	Groslijst gebiedsconcessies	30
Schema:	Taakverdeling overheid markt na de concessieverlening	31
Foto:	Luchtfoto plangebied Nieuw-Oosteinde	33
Overzicht:	Aalsmeer, Nieuw-Oosteinde	34
Tabel:	Ruimte bij de planontwikkeling voor de GEMA	35
Tabel:	Taakverdeling tussen de gemeente en de GEMA na concessieverlening	36
Schema:	Organisatie Nieuw-Oosteinde	37
Overzicht:	Tilburg, Stappegoor	40
Tabel:	Ruimte bij de planontwikkeling voor het consortium Stappegoor	42
Tabel:	Taakverdeling tussen gemeente en consortium na concessieverlening	43
Schema:	Organisatie Stappegoor	44
Kaart:	Harderwijk, Waterfront	47
Kaart:	Plan van het consortium voor fase 2a en 2b	48
Overzicht:	Harderwijk, Waterfront 2a en 2b	49
Tabel:	Ruimte bij de planontwikkeling voor het consortium	51
Tabel:	Taakverdeling tussen gemeente en consortium na concessieverlening	51

Afkortingen:

GEMA	Grond Exploitatie Maatschappij Aalsmeer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
PPS	Publiek - Private Samenwerking

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen

Experttoets, geïnterviewde deskundigen

Bert Wolting (Akro Consult)
Jolande Gravendeel (DHV)

Jan Molleman (provincie Limburg)
Henk Helming (provincie Noord-Holland)
Marten van der Gaag (Interprovinciaal Overleg)

Fred Hobma (TU Delft)
Hans van der Cammen (UvA)
Arjen Bregman (Instituut voor Bouwrecht)

Kees Schipper (Heijmans Vastgoed)
Ben Vos (Bouwfonds Ontwikkeling)
Edwin Prince (PPMB)
Peter van der Gugten (Proper Stok)

Zie voor de verslaglegging bijlage 4.

Cases, geïnterviewde betrokkenen

Nieuw-Oosteinde

Loes van der Craats en Leo Evers (gemeente Aalsmeer)
Ted Viergever (GEMA)

Stappegoor

Edwin van der Werf (gemeente Tilburg)
Edwin Prince (consortium, PPMB)

Waterfront

Frank Brouwer (gemeente Harderwijk)
Tobias Verhoeven (consortium, Synchron)

Wagnerplein (niet behandeld)

Bart van Empel (gemeente Tilburg)
Lars Paulussen (Bouwfonds)

Zie voor de verslaglegging bijlage 5.

Bijlage 4: Experttoets

Deze bijlage bevat:

Bijlage 4a: Het overzicht met bevindingen om te bespreken bij de telefonische interviews

Bijlage 4b: Een overzicht van de verslaglegging van de interviews aan de hand van beknopte gespreksverslagen

Bijlage 4c: Een verantwoording hoe ik de reacties van de experts heb gebruikt voor mijn onderzoek

Bijlage 4a: Overzicht bevindingen theoretisch kader

Doel:

Resultaten literatuuronderzoek en focus casestudie wil ik voor commentaar en aanscherping voorleggen aan deskundigen van overheid, markt, kennisinstellingen en adviseurs.

In een telefonisch gesprek worden de onderstaande punten langsgelopen en om commentaar gevraagd.

1) Gebiedsconcessie:

Een gebiedsconcessie is een concessie in het kader van gebiedsontwikkeling. Voor mijn onderzoek hanteer ik voor een gebiedsconcessie de volgende definitie:

Een gebiedsconcessie is een besluit van een publieke partij om een private partij het alleenrecht te verstrekken én de uitvoeringsplicht op te leggen voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling op basis van een vooraf bepaald afsprakenkader, waarbij de private partij taken als de planontwikkeling, voorbereiding, realisatie en eventueel beheer en exploitatie van een afgebakend plangebied op zich neemt, met de daarbij behorende risico's, revenuen en verantwoordelijkheden.

In bovenstaande definitie komen de volgende punten tot uitdrukking:

- Het is een besluit van een publieke partij tot uitvoering van taken door een private partij
- Het gaat om een afgebakend plangebied
- Het contract is gebaseerd op een vooraf bepaald afsprakenkader
- Er is sprake van alleenrecht (monopolie) van de private partij
- Bij een concessie verwacht de overheid uitvoering (uitvoeringsplicht)
- De private partij neemt taken op zich met bijbehorende risico's, opbrengsten en verantwoordelijkheden

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Over gebiedsconcessies zijn nog weinig empirische gegevens beschikbaar. De publicaties betreffen vooral opvattingen en meningen als het gaat om de toepassing van concessies bij (integrale) gebiedsontwikkelingen.

Het laatste jaar is, door onderzoeken en bijeenkomsten o.a. vanuit de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en het programma NederlandBovenWater, wel meer informatie beschikbaar gekomen.

Ik heb in de literatuur geen theorieën of concepten gevonden om te beoordelen in hoeverre het concessiemodel toepasbaar is bij provinciale gebiedsontwikkeling. Er is nog weinig ervaring opgedaan met gebiedsconcessie en deze betreffen allemaal lokale (stedelijke) gebiedsontwikkelingen. Uit de door mij geraadpleegde literatuur zijn geen voorbeelden van een gebiedsconcessie bij provinciale gebiedsontwikkeling gebleken.

3) Complexiteit:

Provinciale gebiedsontwikkeling is weliswaar anders, maar niet persé complexer, omdat ook gemeentelijke gebiedsontwikkeling complex kan zijn. In een aantal opzichten verschilt provinciale gebiedsontwikkeling van gemeentelijke integrale gebiedsontwikkeling:

- Provinciaal/bovenlokaal belang
- Veelal gemeentegrensoverstijgend
- Veelal meerdere bestuurslagen/organisaties
- Provinciale gebiedsontwikkeling veelal in landelijk gebied
- Daardoor veelal andersoortige actoren
- Meestal een groter plangebied

Overeenkomsten zijn:

- Meervoudige functies
- Diverse vormen van financiering
- Verevening
- Veelheid actoren
- Lange doorlooptijd
- Onderhevig aan dezelfde wet- en regelgeving (natuur, milieu, aanbesteding, e.d.)

Provinciale gebiedsontwikkeling is daarmee andersoortig, maar mij is nog niet gebleken dat dit meer of minder complex is dan stedelijke gebiedsontwikkeling. Omdat provinciale gebiedsontwikkeling veelal als “uitleg” of “in het weiland” plaatsvindt, wordt het in de literatuur bestempeld als eenvoudiger dan gebiedsontwikkeling in bestaand bebouwd gebied.

4) Publieke kaderstelling:

De Wro stelt provincies in staat om de publieke (regie)rol bij gebiedsconcessies waar te maken.

5) Heldere taakverdeling.

Onderstaand is een taakverdeling van publieke kaderstelling en private uitvoering weergegeven bij de meest vergaande vorm van een gebiedsconcessie.

Nr.	Taken overheid (kaders en toetsen)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Beeldkwaliteit op hoofdlijnen	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaststelling planning	Tijdige realisatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

6) Flexibiliteit:

Bij gebiedsconcessies gaat het om kaderstelling vooraf. Drie aspecten van flexibiliteit (vrijheidsgraden voor de marktpartij) wil ik nader onderzoeken bij de cases aan de hand van bovenstaand schema:

- a. Hoeveel ruimte biedt de kaderstelling (globale of gedetailleerde eisen)
- b. Aanpassing(smogelijkheden) bij gewijzigde (markt)omstandigheden (wederzijdse instemming vereist)
- c. Contractafspraken versus werkelijke uitvoering (wat is in de praktijk hard of flexibel)

Bijlage 4b: Verslaglegging experttoets

1. Bert Wolting (Akro Consult)
2. Jolande Gravendeel (DHV)
3. Fred Hobma (Technische Universiteit Delft)
4. Arjen Bregman (Instituut voor Bouwrecht)
5. Hans van der Cammen (Universiteit van Amsterdam)
6. Henk Helming (provincie Noord-Holland)
7. Jan Molleman (provincie Limburg)
8. Marten van der Gaag (Interprovinciaal Overleg)
9. Edwin Prince (PPMB)
10. Kees Schippers (Heijmans Vastgoed)
11. Ben Vos (Bouwfonds Ontwikkeling)
12. Peter van der Gugten (Proper Stok)

1. Bert Wolting (Akro Consult) 23 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Sommige partijen leggen vooral de nadruk op de risico's die bij de diverse fasen (planontwikkeling, etc.) liggen. Hij mist het aspect grondexploitatie in de definitie.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

De anterieure overeenkomst leidt niet tot een beter resultaat dan een exploitatieovereenkomst blijkt uit onderzoek van Joop van de Brand. Het levert dus blijkbaar geen meerwaarde op om vooraf te onderhandelen. Hij doet de suggestie ook het laatste stuk van het essay van Bram van de Klundert te lezen. Het zou goed zijn als dat kan worden onderbouwd met mijn onderzoek.

3) Complexiteit:

De diverse vormen van financiering, dat vindt hij echt complex. Als gemeente en regio steun en subsidie geven, dan is risicokapitaal makkelijker aan te trekken uit de markt.

Aandacht voor: Risicoprofiel en zeggenschap. DB (F=kernprobleem) M

4) Publieke kaderstelling:

Mee eens.

5) Heldere taakverdeling.

Hoe kom je aan een concessiehouder? Hoe verhoudt de selectieprocedure zich met de Europese wet- en regelgeving?

6) Flexibiliteit:

Als planologisch kader biedt een globaal bestemmingsplan de benodigde flexibiliteit.

Samenvattend:

Hij ziet het financiële aspect als het risico. Lastig punt vindt hij de relatie met de Europese wet- en regelgeving.

2. Jolande Gravendeel (DHV) 23 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Het probleem ligt volgens haar bij de uitvoeringsplicht. Het is niet altijd één partij. Waar ligt het grondeigendom? Het lijkt haar complex om één partij het alleenrecht te verstrekken.

Met veel verschillende grondeigenaren, die zich beroepen op zelfrealisatie, is een gebiedsconcessie lastig.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Klopt. Wel is er veel ervaring in de situatie van zelfrealisatie tot 150 woningen met exploitatie- of samenwerkingsovereenkomsten. Dat zijn kleinere gebieden, het gaat nu om grotere gebieden.

Bij gebiedsconcessies gaat het om meervoudige functies. Dit benoemen in definitie?

De aanbesteding van werken, zoals de aanleg van groen-, natuur- of recreatiegebieden en infrastructuur is ook een vorm van concessie bij provinciale gebiedsontwikkeling.

3) Complexiteit:

Volgens haar verschilt het niet zoveel. Het is gemakkelijker ontwikkelen in het weiland. Er zijn minder eigenaren en grotere eigendommen. Ook zijn er minder omwonenden en belanghebbenden.

Wat het ingewikkelder maakt zijn de diverse bestuurslagen. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling doet de gemeente het zelf.

4) Publieke kaderstelling:

De provincie heeft nu de instrumenten, maar of ze die rol pakt is de vraag. Het kon ook onder de oude WRO. Gaat het echt veranderen? Het is een machtsmiddel, maar is het ook inzetbaar?

De positieve werking is dat in sommige gevallen de gemeenten vinden dat de provincie een bepaalde gebiedsontwikkeling zelf moet of kan oppakken.

5) Heldere taakverdeling.

De tekst “zorgen voor beschikbaarheid van gronden” nader toelichten in het onderzoek wat daarmee precies wordt bedoeld.

Valkuil bij veel processen is het maken van over de toetsmomenten bij de nadere uitwerking van plannen. Monitoren is nodig, want het is in haar ogen geen turn-key overeenkomst. Gebiedsontwikkeling werkt niet zo. Er zijn namelijk nog veel keuzes te maken. Probeer het aantal toetsmomenten wel te beperken, want de publiek partij zet het wel op afstand.

Het gaat bij de gebiedsconcessie vooral om het openbare gebied. Heel strak kijken wat nodig is, zowel als kader en qua toetsmomenten.

6) Flexibiliteit:

Wat is nou echt nodig als kader. Dat zou de markt goed moeten spiegelen met de gemeente. De mate van detaillering van het concessiekader verschilt per gemeente. Gedetailleerde eisen zijn vaak door angst/zorg ingegeven. Vertrouwen tussen partijen is daarom nodig.

Het inbouwen van een wijzigingsmogelijkheid is een belangrijk ventiel bij langjarige ontwikkeling. In sommige gevallen is heronderhandeling nodig. Partijen moeten elkaar de ruimte geven bij gebiedsontwikkeling. Bij een gebouw is het overigens gemakkelijker een resultaatsverplichting af te spreken.

Flexibiliteit geldt ook voor de realisatietermijn, zoals het binnen 3-4 jaar afgeven van de bouwvergunning. Een termijn stellen is goed, het moet wel een keer klaar zijn. Boeteclausules sneuvelen vaak bij een definitief contract.

3. Fred Hobma (TU Delft) 24 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Het punt “overdracht van de risico’s” scherper omschrijven in verband met het verschil met zelfrealisatie. (NB: ik ga er vanuit dat mijn definitie ook slaat op zelfrealisatie)

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Riek Bakker heeft enkele rapporten opgeleverd bij het begin van provinciale gebiedsontwikkelingsprojecten. Er zijn ook nog niet zoveel provinciale gebiedsontwikkelingen.

3) Complexiteit:

Bij de provincie gaat het vaak om een combinatie met natuuropgaven. Dat is bij de gemeente minder het geval. Is provinciale gebiedsontwikkeling minder complex? Het zijn juist meer partijen. De natuur- en milieupartijen zijn actoren die de gebiedsontwikkeling complexer maken. Het karakter van de opgave is meer landelijk, maar de complexiteit is eerder hoger dan lager.

4) Publieke kaderstelling:

Ja, daar is hij het mee eens. Eerst was er de gedachte dat de provincie met de nieuwe Wro veel had weggegeven, vanwege het wegvallen van de provinciale goedkeuringsvereiste van bestemmingsplannen. Nu zie je de actieve provincie met een provinciale structuurvisie en verordening. Gelderland heeft bijvoorbeeld 15-20 projecten met een inpassingsplan. Provincies trekken het aan zich en nemen de regierol op zich.

Instrumentarium is goed, misschien wel beter dan bij de oude Wro. De gedachte was dat provincies terughoudend zouden zijn. De praktijk blijkt dat dit niet zo is.

5) Heldere taakverdeling.

Samenwerken en toetsen passen niet zo bij elkaar. In hoeverre is er dan nog sprake van een heldere taakverdeling? De concessie veronderstelt afstand.

Hij haalt het voorbeeld aan van aansprakelijkheid bij DBFM. De rechter heeft al eens uitspraak gedaan dat bij tussentijdse afstemming bij het maken van het ontwerp, de publieke partij verantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Als het ontwerp achteraf niet klopt, dan is de overheid deels aansprakelijk.

6) Flexibiliteit:

Je moet volgens contract uitvoeren. Bij de concessies zie je een omgang als bij PPS. Is volgens hem een ingesloten praktijk.

Bij het 2^e punt: hoe voorziet men eventuele zaken, opnemen bij onvoorziene omstandigheden.

Als men vaker overleg heeft, hoe gedraagt men zich.

Je kan niet zomaar veranderingen aanbrengen in de concessie, zoals het voorbeeld van de sporthal in Tilburg (Stappegoor) waarbij de hal opeens 1 meter hoger moest.

Samenvattend:

Vanuit de cultuur in Nederland is er de neiging tot het loslaten van de rolvastheid die hoort bij de concessie. Hou afstand en hou een duidelijke rolverdeling vast.

4. Arjen Bregman (Instituut voor Bouwrecht) 25 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Hij vestigt de aandacht op de aanbestedingsplicht. Alleen bij volledig grondeigendom dan kan de ontwikkelaar doorleggen. Alleen bij zelfrealisatierecht ontstaat er de noodzaak voor doorleggen. In andere situaties is er het risico dat niet wordt voldaan aan Europese richtlijnen.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Het Instituut voor Bouwrecht is samen met de TUD bezig om het aanbestedingsprobleem bij concessies via een onderzoek op te pakken.

Je mag volgens hem het programma niet aanpassen tijdens de rit, want dan loop je tegen mogelijke aanbestedingsrisico's op.

Hij zoekt de oplossing in een concessie op conceptueel niveau. Op dat niveau zou de kennis markt-overheid moeten worden samengebracht. Hij zoekt de oplossing voor concessies in de grondrouting. De verevening zou plaats kunnen vinden via de uitgifteprijs. Daarna werken met concessie met gescheiden rollen overheid-markt. Een ander model is de gebiedsconcessie zoals bij Ooijen-Wanssum. De basisvraag is of het product bij gebiedsontwikkeling concrete meesturing vereist.

3) Complexiteit:

-

4) Publieke kaderstelling:

Ja.

5) Heldere taakverdeling.

-

6) Flexibiliteit:

Je moet vooraf drie zaken als kader meegeven:

- stedenbouw
- programma
- doorlooptijd

Samenvattend:

Er ligt een aanbestedingsprobleem bij concessies. De concessies uit het nabije verleden zijn volgens hem niet Europa-proof.

5. Hans van der Cammen (UvA) 25 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Er is letterlijk geen speld tussen te krijgen. De definitie komt wel negentiende eeuw over. Het suggereert een machtspositie door een "besluit" van de overheid. Daar zit de suggestie onder van de overheid als sterke partij. De huidige concessies zijn vooral contractueel. Een contract is meer afgewogen. Hij heeft twijfels of de definitie wetenschappelijk gezien wordt waargemaakt. Het is een extreem samenwerkingsmodel, vanuit een gezamenlijk belang doel-risico-tempo. De afspraak is in beider belang. Links of rechtsom, je moet samen aan tafel.

Het is een verhaal van norm en werkelijkheid. Het zit in cultuur, overheden kunnen moeilijk loslaten.

Ook bij dikke contracten is er regelmatig overleg. Zeker nu met de crisis, "what if".

Concessie is niet alleen startschot, maar ook interactie.

2) **Beperkt informatie beschikbaar:**

Ja, voorzover hij het overziet. Het aantal cases is beperkt.

- Nieuw Crooswijk
- Kruidenbuurt Eindhoven (door woningbouwcoöperatie Trudo i.o.v. gemeente)
- Den Haag Zuid-West (coöperatie)

3) **Complexiteit:**

Hij onderschrijft dat er geen wezenlijk verschil is tussen provinciale en gemeente gebiedsontwikkeling

4) **Publieke kaderstelling:**

Hij is het er mee eens dat de provincie vanuit de Wro adequaat is toegerust om haar publieke rol bij gebiedsconcessies waar te maken. Een mogelijk lastig punt is wel de lange cultuur van drie bestuurslagen, waarbij de gemeente van oudsher een ontwikkelende rol had en de provincie een andere rol. Voor een ontwikkelende rol is veel expertise nodig om het goed te doen. Dat vraagt wat van het provinciale apparaat, alhoewel hij bevestigt dat deze expertise ook is in te huren.

5) **Heldere taakverdeling.**

Vergunningen bij de overheid. Dit is een risico, omdat het bij veel projecten het lastigste onderdeel is. Bijvoorbeeld de 2^e Coentunnel. Bij die concessie zijn al die risico's benoemd.

6) **Flexibiliteit:**

Hij ziet twee manieren van sturen

- Via een scherp contract
- Het afzien van contract, maar zien als een startovereenkomst

Afspraken maken van tevoren en "what if" nog niet vooraf. Procesafspraken.

In gebiedsontwikkeling is altijd flexibiliteit nodig. De twee manieren bieden allebei flexibiliteit.

Samenvattend:

Hans benaderd de gebiedsconcessie sterk vanuit de samenwerking die noodzakelijk is.

6. Henk Helming (provincie Noord-Holland) 25 juni 2009

1) **Gebiedsconcessie:**

Waar leg je de procedures neer? Duidelijker neerzetten in de toelichting.

Hoe regel je het alleenrecht met het aanbestedingsrecht?

Is Crailo een gebiedsconcessie volgens deze definitie?

2) **Beperkt informatie beschikbaar:**

-

3) **Complexiteit:**

Het zijn ook de eigendomssituaties die het complex maken.

Integraliteit zorgt per definitie tot complexiteit

De provincie Noord-Holland hanteert een specifieke definitie voor gebiedsontwikkeling.

4) **Publieke kaderstelling:**

Ja.

5) **Heldere taakverdeling.**

Hij stelt de vraag of de overheid wel in staat is het kader wel scherp genoeg definiëren.

6) **Flexibiliteit:**

-

7. Jan Molleman (provincie Limburg) 26 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Wat hem betreft gaat het bij een gebiedsconcessie om:

- één bevoegd gezag
- vergunningverlening voor alle activiteiten

Hij benadert het scherp juridisch. Het gaat bij een gebiedsconcessie om vergunningverlening in één keer, zodat er alleen nog een marktrisico geldt voor de gebiedsontwikkeling. Daarbij geldt voor hem de voorgestane aanpak voor de gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum als referentie.

De A2 Maastricht is volgens hem een methode van aanbesteding en geen concessie. De resultaten van de weg en de nieuwe invulling van het gebied worden gaande weg tot een efficiënt plaatje gebracht. De A2 past volgens hem mogelijk wel in mijn definitie.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Ja.

3) Complexiteit:

Het gaat om de aard van het probleem of het complex is, niet aan welke overheid het is.

Hij wil vooral ruimte aan de markt geven.

Nederland gaat volgens hem verkrampd om met de aanbesteding. Wat hem betreft ligt het accent van de complexiteit op de bestuurlijke drukte.

4) Publieke kaderstelling:

De Wro maakt het volgens hem mogelijk complexer. Eerst was de gemeente het enige bevoegde gezag.

5) Heldere taakverdeling.

De focus op de taakverdeling moet scherp zijn. Het gaat om het resultaat in de relatie gebiedsgebruikers. De concessie maakt een betere integrale aanpak mogelijk en benut creativiteit van de markt. Je moet de vraag stellen wat de legitimatie van de bijdrage van de overheid is, als zij taken gaat uitvoeren.

Verplicht de marktpartij tot de grondverwerving. Het gaat de overheid om de aanbesteding van een vergunning.

6) Flexibiliteit.

Ruimte geven aan de markt is voor een belangrijk deel cultuurbepaald. De provincie Limburg vertrouwt meer op de markt.

8. Marten van der Gaag (Interprovinciaal Overleg) 26 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Definitie is (te) lang, moeilijk te ontvlechten. Opknippen? Hij mist niet iets.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Hij kent zelf alleen Oijen-Wanssum. Voorbeelden zijn verder alleen te vinden in het buitenland (rapport Delloitte). Hij is wel op hoogte van DBFM-projecten.

3) Complexiteit:

Provinciale projecten vindt hij per definitie complexer. De gemeentelijke gebiedsontwikkelingen zijn bestuurlijk gezien ééndimensionaal.

Wat betreft regelgeving is het voor 80% de wijze hoe je het aanpakt. Private partijen doen dat volgens hem beter. Hij geeft het voorbeeld van de A59. Het consortium heeft eerst geïnventariseerd wat de wensen zijn van omwonenden etc. Zij hebben de actoren ook goed betrokken bij het ontwerp. De Blauwe stad is een niet complex provinciale gebiedsontwikkeling. Complexiteit zit dus meer in de aard van het project dan of het provinciaal of gemeentelijk is.

4) Publieke kaderstelling:

Ja.

5) Heldere taakverdeling.

Programmeren op doelen en resultaten (betalen voor prestatie). Hoe ga je betalen om het resultaat te belonen, denk bijvoorbeeld aan epc of mate van waterberging.

Hij geeft aan dat je kan denken aan het eventueel opknippen van de totale concessie. Zie het als een groei-model voor gebiedsontwikkeling, stap voor stap. Dit zou je bij een voorbeeldproject kunnen toepassen.

6) Flexibiliteit:

Een geslaagde concessie is alleen mogelijk bij goede randvoorwaarden, zoals:

- Het einddoel is afrekenbaar
- Er is voldoende ruimte voor creativiteit in de uitvoering

Het project A59 is afrekenbaar omdat er betaald wordt per uur dat de weg beschikbaar is. Door slim formuleren van de opdracht. Je kan daarbij denken aan het prikkelen van de verdien-capaciteit door deze te versnellen of te vergroten.

Samenvattend:

Hij legt de nadruk op een goed kader vooraf. Uitgaan van prestatieafspraken die de markt prikkelt tot creativiteit en slimme oplossingen in de uitvoering. Hij wijst vooral naar de DFBM-projecten en de wijze waarop je de prestatie beloond.

9. Edwin Prince (PPMB) 26 juni 2009

1) Gebiedsconcessie:

Het is een prima omschrijving. De termen “alleenrecht” en “uitvoeringsplicht” zijn zware woorden (niemand doet/kan het alleen). Er is altijd een vorm van samenwerking nodig bij gebiedsontwikkeling, omdat voor bouwen altijd een vorm van overleg/afstemming met de private partij nodig is.

In de definitie van de gebiedsconcessie zit een eenzijdigheid. Met de plicht in het begin is niet gegarandeerd dat het later nog verstandig is.

Bovenste bol zou hij doorstrepen. Als je het laat staan moet je in de toelichting goed omschrijven dat samenwerking publiek gezien noodzakelijk is.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Hij geeft de A2 Maastricht als voorbeeld van een recente concessievorm met aanbesteding via een concurrentiegericht dialoog. Dit prikkelt de markt. Maastricht had met Ceramique de 1^e PPS-joint-venture met een gedeeld risico van de grondexploitatie. De markt kan veel mits publiek goed haar opdrachtgeverrol invult.

Bij de A2 Maastricht:

- concurrentiegericht
- het scherpen van opgave door 2 jaar dialoog met markt
- de opdrachtgever bepaalt de keuze

3) Complexiteit:

Kaders veranderen, dat is complex. Dat moet bijvoorbeeld omdat het kader te smal is. Complexiteit binnen het kader moet je gewoon kunnen, vanuit je professionaliteit.

4) Publieke kaderstelling:

Ja.

5) Heldere taakverdeling.

-

6) Flexibiliteit:

Van flexibiliteit krijgt hij de rillingen. Doorvragen leert dat dat slaat op een flexibel concessiekader. Wanneer het kader helder is, is dit gemakkelijk te gunnen. Flexibiliteit binnen kader is prima. Niet rommelen aan het kader. Kan wel door aanpassing van het kader bij overeenkomst, zoals bij Mortiere een 1^e allonge i.v.m. aanbestedingsregels als gevolg van een bezwaarprocedure tegen de opstal- en civiele aanbesteding.

Samenvattend:

Hij gaat bij een concessie uit van helder kader vooraf en een markt die heel goed daarbinnen de realisatie kan doen. Wel vanuit een samenwerking publiek-privaat.

10. Kees Schipper (Heijmans Vastgoed) 7 juli 2009

1) Gebiedsconcessie:

De definitie dekt de lading. De definitie is breed genoeg en nader invulbaar.

De concessie is bij toepassing in de praktijk wel verschillend bij selecties e.d.

Meest lastige punt vindt hij dat het lijkt of de overheid het “over de schutting gooit”.

Vanuit de markt wordt ervaren dat je veel moet en verplichtingen aangaat, maar de vraag dan is: aan welke knoppen mag je nog draaien.

Misschien toevoegen: de aspecten inhoud en proces (wijzigingen in de tijd)

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Vooraf bij NederlandBovenWater, is Heijmans (Adri Dorrestein) bij betrokken. Hij heeft zelf als goed voorbeeld Koningsoord in Berkel Enschoot (gemeente Tilburg). Is een model waar de gemeente standaard mee wil gaan werken. Project van Proper Stok en Heijmans. De contractvorming heeft 3 jaar geduurd na een globale selectie. Partijen hebben nu overeenstemming.

3) Complexiteit:

Complexiteit betreft vaak het geld, de haalbaarheid. Dit is een lastig probleem. Het is wel de vraag of het ingewikkeld is.

Het klopt dat er meer overeenkomsten zijn dan verschillen. De provincie kan een neutrale partner zijn, en een oplossing bieden bij een impasse, door een onafhankelijke rol en omdat zij meer op afstand staat. Een voorbeeld is het aanjaagteam van de provincie Utrecht.

Binnenstedelijk is de eigendomssituatie vaak complex, maar ook financieel en qua procesgang.

Maar als je alles in de juiste volgorde doet.....

Financiering is op dit moment lastig in verband met de crisis. Er wordt nu geleund op de overheid. Financiering is vooral bij een concessie een groot probleem, omdat het gaat om een langjarige overeenkomst.

Complexiteit is toch vooral de aard van het probleem in plaats van de provincie of gemeente. Alles heeft zijn eigen dynamiek. Motivatie en commitment van partijen zijn belangrijk bij het op gang krijgen van een ontwikkeling.

4) Publieke kaderstelling:

Hij heeft nog geen ervaring met de nieuwe Wro en de rol van de provincie daarbij. Hij herkent wel de mogelijkheden. Praktijk moet nog uitwijzen of er tegenstrijdigheden zijn en hoe de jurisprudentie

uitpakt en hoe e.e.a. eventueel wordt “gerepareerd”. Er zit wel spanning tussen provincie en gemeenten.

5) Heldere taakverdeling.

Een heldere taakverdeling is noodzakelijk. Per taak één trekker. Toch doe je alles samen.

Ad 1 Uitwerking van het programma moet wel in overleg, bijvoorbeeld als het gaat om maatschappelijke voorzieningen.

Ad 2 Vanuit de markt is dit plezierig om te doen. In de praktijk zit gemeente er vaak tussen met welstand, stedenbouwer, allerlei beleidsnota's. Wel zo verstandig gemeente goed bij te betrekken, want je kunt stedenbouwers niet overrulen.

Je hebt een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Alleen bij goed af te kaarten contracten (bijv. gebouwen) is de knip goed te zetten. Gebiedsontwikkeling is anders, daar zijn ontwikkelingen die door niemand zijn te sturen. Goede procesafspraken maken. Ruimte bieden. Commitment/overeenstemming tussen partijen is van groot belang. De vraag is welke organisatie/contractvorm hiervoor nodig is.

Lastig is dat banken voor zekerheid gaan en niet voor kansen voor de toekomst (meerwaardecreatie)

Bij gebiedsontwikkeling moet je niet voor de korte termijn gaan, zoals nu gebeurt door bijvoorbeeld vooral goedkope woningen te bouwen. De invloed van de tijd maakt het knippen van taken moeilijker.

Markt kan het wel, mits goede procesafspraken en overeenstemming over de ambitie.

Ad 7 Vaststelling planning, mogelijk bij markt te leggen.

6) Flexibiliteit:

Flexibiliteit moet/hoeft niet te leiden tot alle vrijheid. Het is heel belangrijk dat e.e.a. goed van tevoren wordt afgesproken, wat is hard, wat is minder hard.

Er zijn meerdere wegen naar Rome, als de ambitie maar hetzelfde blijft.

De laatste bullet gaat weer over commitment.

Wat is creativiteit? Bijvoorbeeld hoe je programmatisch invulling geeft om te komen tot een levendig plein. Als horeca o.i.d. niet direct lukt i.v.m. de markt eerst kiezen voor een andere functionele invulling. Je kunt ook op een andere manier de loopstromen op gang krijgen. Gebied kan zich eerst ontwikkelen voordat de eerder bedachte functionele invulling mogelijk is.

Extra van belang vanwege de huidige tijdsgeest en de financieringsmogelijkheden.

11. Ben Vos (Bouwfonds) 8 juli 2009

Hij geeft vooral aanvullend reflecties en ervaringen met betrekking tot het onderwerp.

Ben geeft het voorbeeld van het aquaduct snelweg Amsterdam – Den Haag. Goed voorbeeld van een concessie. (DBFMO) RWS heeft er een boekwerk van gemaakt. Extra aandacht voor de “D”. Ook dit is vastgelegd, o.a. dat architecten van naam en faam worden ingeschakeld tbv kwaliteit. Overigens zijn ze door een vergunning die bij de rechter lag drie jaar later dan gepland gestart. BAM-infrastructuur voert uit.

Gemeente Zeevang, 6700 inwoners. In dorp uitbreidingslocatie van 200 woningen, productie van 20 woningen per jaar. 2 jaar aan contract gewerkt tbv concessie, o.a. via een intentieovereenkomst. Ervaring leert dat gemeenteraad het toch steeds anders wil. Nauwelijks een ambtelijk apparaat. Ook niet in staat om vooraf kader te stellen (ontbreken van expertise). Vaak ook omdat er geen beleid is (bijv. volkshuisvestingsplan) Bouwfonds vangt dat veelal zelf op, o.a. door marktonderzoek over wat er nodig is aan woningbouw bij gemeente aan te bieden.

Zo'n kader vooraf zou toch op 2 A4 moeten kunnen. Bij kleine gemeenten zie je vaker dat de wethouders er verschillend in zitten. De enen wethouder volkshuisvestelijk-maatschappelijk-voorzieningen, die iets anders wil dan de wethouder RO en/of financiën. Vaak ontbreekt wat een gemeente wil vooraf.

Bouwfonds doet vaker de grondexploitatie bij projecten bij kleinere gemeenten. In Noord-Holland Noord hebben alleen Alkmaar en Hoorn een grondbedrijf. Bouwfonds doet de grondexploitatie omdat zijn dan efficiënter en sneller kunnen realiseren. Ze zetten alle opdrachten weg bij één adviesbureau, incl. de coördinatietaak. Projectleiding doet Bouwfonds zelf, is ook goedkoper dan de situatie dat de gemeente projectleiding inhuurt bij adviesbureaus. Komt ook wel voor dat Bouwfonds projectbureau opzet en waarbij ambtelijke capaciteit wordt ingehuurd/vergoed. Een kleine gemeente hoeft dan ook geen kredieten aan te vragen. Financiering is lastig want dat moet geleend worden bij de BNG. Bouwfonds regelt zo'n krediet van 20 miljoen in één keer en zet dit apart.

1) Gebiedsconcessie:

Bij de definitie is grondexploitatie en opstalexploitatie leidend.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

Ja.

3) Complexiteit:

Ja.

4) Publieke kaderstelling:

Ja.

5) Heldere taakverdeling.

Als de gemeente de grond levert is dat nogal eens fiscaal complex.

6) Flexibiliteit:

Bouwfonds neemt nu in de contracten aan het eind steeds iets op over flexibiliteit i.v.m. collegewisselingen. Projecten lopen al gauw 10 jaar (=3 collegeperioden). Elke 2-3 jaar is er wel een wettelijke verandering, het politiekeurmerk werd bijvoorbeeld ingevoerd, of een andere epc-waarde.

Bij Oud-IJmuiden is koop nu veranderd in huur en overgedragen aan een coöperatie.

Bij een goede samenwerking is een contract eigenlijk niet nodig. Wel afwijkingen altijd in de stuurgroep vastleggen. In de Broekpolder Heemskerk was er sprake van een aannemer die ontwikkelde. Dan is er eerder discussie over de kwaliteit. Bij Bouwfonds is de ambitie om er altijd iets goeds van te maken.

12. Peter van der Gugten (Proper Stok) 15 juli 2009

1) Gebiedsconcessie:

Hij vindt de definitie goed.

2) Beperkt informatie beschikbaar:

In de literatuur is mogelijk weinig informatie beschikbaar. Binnen Proper Stok is de informatie er wel door praktijkervaring. Hij noemt een paar concessie waar die Proper Stok doet, zoals Regev-terrein in Hilversum, Nieuw-Crooswijk in Rotterdam, Koningsoord in Berkel Enschtot.

Hij kan geen reden bedenken waarom het concessiemodel niet toegepast kan worden bij provinciale gebiedsontwikkeling. Inhoudelijk is deze gebiedsontwikkeling niet anders.

In bestaand stedelijk gebied is gebiedsontwikkeling gevoeliger dan in het weiland. In de stad wonen namelijk de kiezers. De raad heeft er meestal moeite mee om op afstand te staan. Zij heeft geen invloed meer en voelt zich buiten spel gezet. Ook de burger snapt natuurlijk niet dat een bepaalde gebiedsontwikkeling een concessie is en dat daarom het bestuur of de politiek geen invloed meer heeft.

Zo zal bij een aanpak vanuit democratische planvorming minder snel de keuze op een concessie vallen.

3) Complexiteit:

Hij is het eens met de aangegeven verschillen en overeenkomsten tussen provinciale en gemeentelijke gebiedsontwikkelingen. Daarbij heeft hij nog twee opmerkingen:

- Vanuit de meerdere bestuurlagen moet je het goed regelen.
- Een groter plangebied hoeft niet complexer te zijn.

4) Publieke kaderstelling:

Hij is het er mee eens dat de provincies hun rol kunnen pakken.

5) Heldere taakverdeling.

Hij heeft geen aanvullingen.

6) Flexibiliteit:

Dit is een interessant aspect. De mate van flexibiliteit bepaalt het succes.

Nadeel van een concessie kan zijn dat elke wijziging leidt tot een financiële verrekening, wat je ook wel ziet bij de DBFMO-contracten door op voorhand uit te gaan van meerwerk om de scherpe bieding mee goed te maken. Op die manier kan het bedrijf toch zijn rendement verbeteren.

Onder druk van de bevolking kan een raad zich gedwongen zien wijzigingen af te spreken met de marktpartij.

7) Aanvullend:

Een concessie veronderstelt een professioneel opdrachtgeverschap. Een goede opdrachtgever weet ook wat de essentie is van een opgave en wat je dus vast moet leggen en wat je vrij kan laten.

Hij wijst op de tendens dat bij gemeenten de verkokering van sectoren toeneemt, terwijl bij de markt juist geprobeerd wordt de verbindingen te leggen. Gemeentelijke sectoren raken teveel opgesplitst, waardoor gebiedsontwikkeling lastiger wordt.

Tilburg heeft diverse concessies, waarbij je een ontwikkeling ziet dat elke fout leidt tot het verder juridisch dichttimmeren van volgende overeenkomsten.

Bijlage 4c: Samenvattend overzicht Experttoets

De bevindingen uit het theoretische kader heb ik voorgelegd aan 12 deskundigen op het vlak van (provinciale) gebiedsontwikkeling en/of gebiedsconcessies.

Het betreft (ervarings)deskundigen van provincies (3), kennisinstellingen (3), adviseurs (2) en ontwikkelaars (4)³⁹. Hiermee heb ik mijn bevindingen kunnen toetsen bij een groep met een mix van achtergronden. Door deze mix van achtergronden en door minimaal twee deskundigen per groep te raadplegen heb ik een te eenzijdig toetsing van mijn bevindingen willen voorkomen. De keuze binnen de groep is aselekt geweest, gebaseerd op persoonlijke contacten en suggesties van anderen werkzaam binnen het vakgebied.

Met elke deskundige heb ik een telefonisch interview gehouden. In dit interview is gereageerd op de vooraf toegestuurde bevindingen. Daarbij was ruimte om aanvullende opmerkingen te maken rond het onderwerp.

In bijlage x zijn de voorgelegde bevindingen en een beknopt verslag van de interviews opgenomen. In een samenvattend overzicht heb ik aangegeven hoe ik met de toetsresultaten ben omgegaan en heb verwerkt in mijn onderzoek. In de tekst verwijst ik op een aantal plaatsen naar de informatie uit deze interviews.

Een samenvattend overzicht met wijze waarop ik met het commentaar ben omgegaan in het onderzoek is hieronder weergegeven.

1) In de definitie gebiedsconcessie is toegevoegd:

- a) er sprake moet zijn van een heldere taakverdeling en
- b) dat de private partij de grond- en opstalexploitatie uitvoert.

De definitie heb ik vervolgens opgeknipt in wat de publieke partij moet doen en wat bij de private partij komt te liggen.

De kritiek op de definitie richt zich op het eenzijdige karakter van een overheidsbesluit en de uitvoeringsplicht. Beide punten zijn echter inherent aan de concessie. Een concessie wordt verstrekt door de overheid. Tegenover de door de overheid verstrekte gunst (concessie) staat een (financiële) tegenprestatie. Uiteraard moet er wel markt voor zijn. Als de markt instapt dan wordt er een overeenkomst getekend door beide partijen en wordt daarna de concessie verleend. Zonder overeenkomst is er dus geen concessie. In die zin is er wel sprake van tweezijdigheid.

Er is gewezen op het probleem van verschillende grondeigendommen, waarbij partijen zich beroepen op zelfrealisatie. Dan ligt de vraag voor of het dan wel mogelijk is om in alle gevallen bij gebiedsontwikkelingen één partij het alleenrecht te verstrekken. Indien het niet mogelijk is om één partij het alleenrecht te verstrekken, dan kan mogelijk sprake zijn van deelconcessies. Vanuit de definitie kan maar aan één partij een concessie worden verstrekt. In de literatuur is vooralsnog niet gebleken of aanwijzingen dat dit een sterk beperkende factor zou kunnen zijn voor het toepassen van een gebiedsconcessie.

2) Het beeld dat er weinig empirische gegevens beschikbaar zijn over gebiedsconcessies is door de twaalf experts bevestigd.

Onderzoek vindt nu plaats in het kader van NederlandBovenWater en de praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

³⁹ Een overzicht van de geraadpleegde experts is te vinden in bijlage 3 en 4a

Er zijn wel veel ontwikkelingen gaande en is ervaring opgebouwd, daarvan is er echter nog weinig vastgelegd in rapportages e.d..

- 3) Tien experts geven aan dat het bij complexiteit niet zozeer gaat om de vraag of het een provinciale of gemeentelijke gebiedsontwikkeling betreft. Het gaat meer om de aard van de opgave. Het beeld is dus niet zo dat standaard de provinciale gebiedsontwikkeling complexere of minder complex wordt gevonden. Als complicerende factoren worden de meerdere bestuurslagen (3x), grondposities (2x) en financiering (2x) genoemd.

Mijn focus op het verschil tussen provinciale gebiedsontwikkeling versus gemeentelijke gebiedsontwikkeling heb ik door de overheersende opvatting van de experts verlaten. In mijn onderzoek naar de gebiedsconcessie heb ik me niet meer gericht op een eventueel verschil in provinciale gebiedsontwikkeling of gemeentelijke gebiedsontwikkeling, omdat het gaat om de aard van de opgave of het probleem.

Voor mijn onderzoek zit het verschil vooral in de partij die zich verantwoordelijk acht voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Dat is de provincie of de gemeente, ofwel wie is de concessieverstrekker? Elementair is dan het antwoord op vraag 4.

Toch wil ik, wanneer nodig, het verschil duiden van gebiedsontwikkeling die getrokken wordt door de gemeente en die van de provincie. Wanneer er sprake is van een gemeentegrensoverschrijdend belang van de gebiedsontwikkeling, waarbij de provincie als concessieverstrekker optreedt, dan gebruik ik de term regionale gebiedsontwikkeling.

- 4) De experts zijn het er allemaal mee eens met dat de provincie met de Wet op de ruimtelijke ordening een adequaat instrumentarium heeft om zelf het concessiemodel toe te kunnen passen bij gebiedsontwikkelingen. Drie experts geven wel aan dat er spanning zit tussen de provincie en gemeente. Het door de provincie inzetten van het inpassingsplan kan door gemeenten als een machtsmiddel worden gezien. Er is ook opgemerkt dat het met de Wro complexer is geworden omdat de gemeente eerst het enige bevoegde gezag was.
- 5) Het punt taakverdeling gaf aanleiding tot het aanstippen van andere punten.
- a) De vraag wordt gesteld of de overheid wel in staat is het kader scherp te formuleren
 - b) Het verlenen van vergunningen door de overheid is een risico.
 - c) De overheid zet de uitvoering op afstand, maar een gebiedsconcessie is geen turn-key overeenkomst. Bouw goede toetsmomenten in om de uitvoering te monitoren.
 - d) Het gaat bij de gebiedsconcessie vooral om het openbare gebied. Let scherp op wat nodig is aan kader en aan toetsmomenten.
 - e) Een heldere taakverdeling is noodzakelijk, met per taak één trekker. Toch doe je de ontwikkeling samen, want de gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Een aantal experts geeft de spanning aan tussen het op afstand zetten van de uitvoering, de samenwerking en de gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Bij de cases zal ik nagaan hoe partijen de toetsmomenten hebben ingebouwd en hoe partijen met elkaar omgaan. Hoe is in de concessieovereenkomst de organisatie, de taakverdeling en de werkwijze geregeld? Hoe verloopt dit in de praktijk?

- 6) Ten aanzien van flexibiliteit zijn de volgende opmerkingen gemaakt:
- a) De neiging tot detaillering (en dus weinig ruimte geven) is vaak door angst/zorg ingegeven.
 - b) Wijzigingsmogelijkheid is belangrijk bij langjarige ontwikkelingen.
 - c) Flexibiliteit geldt ook voor de realisatietermijn, maar een einddatum moet worden gesteld.
 - d) Boeteclausules in contracten sneuvelen vaak en daarmee de sanctie op het verzaken bij de uitvoeringsplicht.
 - e) Voer de gebiedsontwikkeling volgens contract uit. Er is in Nederland een ingesleten cultuur van overleg. Daarom zie je bij concessies een omgang als bij PPS, daar moet je voor waken. Ruimte aan de markt geven is voor een belangrijk deel cultuurbepaald.
 - f) Een globaal bestemmingsplan als planologisch kader biedt de benodigde flexibiliteit.
- 7) Enkele experts hebben enkele aanvullende opmerkingen gemaakt.
- a) Een concessie veronderstelt een professioneel opdrachtgeverschap
 - b) Het gaat bij een concessie vooral om het formuleren van prestaties
 - c) Anno 2009 is er bij gebiedsconcessies een Europees aanbestedingsprobleem
 - d) Voorkom het juridisch dichttimmeren van een concessieovereenkomst

Bijlage 5: Gespreksverslagen interviews cases

Vragenlijst cases t.b.v. interview

- vragen zo stellen dat ze identiek zijn voor gemeente en marktpartij en voor alle vier cases
- vooral ingaan op ervaring/beleving
- checken informatie uit dossiers (deskresearch) met praktijk van alledag (interview)

Informatie geïnterviewde

- 1) Naam en functie geïnterviewde
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?

Rol- en taakverdeling

- 10) Ervaart u een heldere rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom? *Vervolgens tabel langslopen*

Nr.	Taken overheid (kaders en toetsen)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitplan	Maken beeldkwaliteitplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Verwerving
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Ontwerp, realisatie (beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Grond- en opstalexploitatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering
9	Vergunningverlening	Aanvragen vergunningen

Complexiteit en flexibiliteit

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project? *A.d.h.v. de tabel*

Complexiteit	
Wet- en regelgeving (inhoud)	
Procedures (proces)	
Actoren (soort/veelheid)	
Publieke besluitvorming	
PM (door geïnterviewde genoemd punt)	

1 niet complex 2 beperkt complex 3 normaal 4 behoorlijk complex 5 zeer complex

12) Hoe ervaart u de flexibiliteit bij dit project? *A.d.h.v. de tabel*

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
Programma	
Stedenbouwkundig plan	
Inrichting openbare ruimte	
Fasering	
Planologie	
PM	

1 geen ruimte 2 beperkt ruimte 3 voldoende ruimte 4 veel ruimte 5 alle vrijheid

Bijlage 5a: Verslagen interviews casus Aalsmeer Nieuw-Oosteinde

Interview gemeente 9 juni 2009

- 1) Naam en functie geïnterviewde
Leo Evers, strategisch beleidsadviseur gemeente Aalsmeer
Loes van de Craats, gemeentelijk projectleider
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
Leo Evers, vanaf 1997/98
Loes van de Craats, vanaf 2000
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Zie 1

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Zij vragen naar mijn definitie. De insteek was om de markt al het werk te laten doen, waarbij de gemeente een regisserende taak zou hebben, aan de hand van een vooraf bepaald kader.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
 - De personeelsbezetting. Onvoldoende kwaliteit (kennis en kunde) als kwantiteit beschikbaar bij de gemeente. De opmerking daarbij dat de gemeente dacht het rustiger te hebben als het aan de “andere kant van de schutting” zou liggen.
 - Geld verdienen. Het redelijk makkelijk geld verdienen, waarbij het risico van de grondexploitatie bij de markt ligt. In de overeenkomst zijn afdrachten afgesproken, met daarboven deling van de opbrengsten. Een negatief grondexploitatieresultaat is voor risico van de marktpartij.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
In de initiatieffase is enkele keren het overleg afgebroken, vanwege verschil van opvatting over te maken afspraken over de woningdifferentiatie en afdrachten.
Het is vooral mensenwerk. De onderlinge contacten zijn goed, men begrijpt elkaar(s belangen). Aan de kant van de marktpartij is wel regelmatig wisseling van de wacht, behalve de directeur en de projectleider.
Bij het 1^o deelplan was de gedachte dat het project op afstand zou staan. Dat klopt niet. Er is intensieve samenwerking nodig.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
 - De politiek staat buiten spel.
 - Er wordt geld verdiend.
 - Er hoeft niet een hele organisatie te worden opgetuigd.
 - Met de lange looptijd van het contract (7-9 jaar) ben je voor langere tijd af van risico's. (bijvoorbeeld nabijheid schiphof als risicofactor: een bouwstop als er een vliegtuig neer zou storten)

- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
- Als gedachten wijzigen over kan het een probleem zijn omdat het op afstand is gezet (aanpassing niet mogelijk vanwege contractafspraken)
 - De overgang/dracht naar de beheerfase is lastig gebleken. Enerzijds omdat het onvoldoende vooraf is doordacht, anderzijds omdat er niet een helder moment van overdracht is te duiden voor een gebied. Dit komt omdat er een overgangsfase is in een gebied waarbij een deel al klaar is en het nog 2-3 jaar kan duren voordat alle woningen zijn gebouwd in het deelplan, waarna pas het geheel kan worden overdragen.
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
- Ja, de gemeente is tevreden. Het is echter wel afhankelijk van de mensen die er aan werken.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Er zijn goede afspraken gemaakt. Het Ontwikkelingsplan is de basis. Per fase wordt een fasedocument gemaakt dat door de stuurgroep wordt geaccordeerd. De markt verzorgt de communicatie. Hiervoor is ook een klankbordgroep ingesteld. Dat verloopt goed.

Complexiteit en flexibiliteit

- 11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project?

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	
b. Procedures (proces)	
c. Actoren (soort/veelheid)	
d. Publieke besluitvorming	
e. Financiering(skwestie)	
f. Fasering	

- a) Er zijn geen problemen geweest op het vlak van wet- en regelgeving. Het bestemmingsplan was ook voor de nieuwe regels m.b.t. luchtkwaliteit en flora en fauna. Er waren 130 reacties op het bestemmingsplan, waarvan uiteindelijk 3 kwestie bij de Raad van State zijn beland. Daarvan ging het om 2 fouten en 1 notoire bezwaarmaker.
- b) WvG was eenvoudig. Onteigening was vooral de dreiging ermee. Uiteindelijk gaat het om 3-4 gevallen.
- c) Het aspect actoren speelt vooral aan de randen van het plangebied. Het gaat in totaal om zo'n 150 eigenaren/betrokken. Van een groot deel zijn stukjes grond nodig. Dit is lastig.
- d) De publieke besluitvorming is niet lastig gebleken. Bij de planontwikkeling en realisatie staan college en gemeenteraad op afstand.
- e) Apart punt waren BTW-perikelen, waarbij het o.a. ging om de overdacht van ingericht openbaar gebied naar de gemeente. Dit is werk voor fiscalisten.
- f) Onverwachte gebeurtenis was de vondst van restanten van een vliegtuig uit de 2^e WO. Dat leverde extra werk en vertraging op.

12) Hoe ervaart u de flexibiliteit bij dit project?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	
b. Stedenbouwkundig plan	
c. Inrichting openbare ruimte	
d. Fasering	
e. Planologie	

- a) De basis is weergegeven in het Ontwikkelingsplan dat door de marktpartijen samen met de gemeente is opgesteld. De flexibiliteit is groot, zowel in de woningdifferentiatie als in het stedenbouwkundige plan.
- b) Een zelfrealisator (Phanos) heeft 650 woningen gerealiseerd. De stedenbouwkundige invulling is duidelijk anders, dan bij de andere deelplannen van de GEMA.
- c) De marktpartij heeft gevraagd om inrichtingseisen.
- d) De fasering is door de marktpartijen zelf aangegeven.
- e) Er is een zeer globaal bestemmingsplan. De deelplannen worden ontwikkeld op basis van een uitwerkingsplan.

Informatie geïnterviewde

1) Naam en functie geïnterviewde (8 juni 2009)

Th. Viergever

Directeur Gema B.V. (Grondexploitatie maatschappij Aalsmeer)

De Gema B.V. is de beherend vennoot van de Gema C.V.

2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?

November 2000

- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Binnen het kader van de tussen de Gemeente en de Gema gesloten Ontwikkelingsovereenkomst “het ontwikkelen en realiseren van het plan Nieuw-Oosteinde in Aalsmeer”.

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Tussen de Gemeente en de Gema zijn in de gesloten overeenkomst heldere afspraken gemaakt over:
- het nagestreefde doel en de daarbij behorende randvoorwaarden
 - de rol van beide partijen
 - de wijze waarop partijen hun rollen invullen
 - de wijze waarop gewijzigde omstandigheden wordt omgegaan
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
- Het ontlasten van het ambtelijk apparaat.
 - Het risico onderbrengen bij de private partij waarbij de Gemeente wel deelt in de (mogelijke) winst, maar niet in het (mogelijke) verlies.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslissersniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
- Enige medewerkers hebben moeten wennen aan hun nieuwe rol, maar na deze gewenning is het proces gelopen zoals de bedoeling was. Het probleem van een enkeling die er niet aan kon wennen is op beslissersniveau snel en adequaat opgelost.
 - Tussen beslissers en Gema zijn wel verschillen van mening geweest die echter nooit tot conflicten hebben geleid.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Met deze samenwerkingsvorm zijn de door de Gemeenteraad geformuleerde doelstellingen, over plankwaliteit, rollen en risico geheel gerealiseerd.
- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
Als beide partijen steeds en loyaal, met oog voor de belangen van de ander, handelen zie ik bij deze samenwerkingsvorm geen nadelen.
Ik kan mij voorstellen, al hoewel de Gemeente daarover nooit geklaagd heeft, dat zij voor nieuw beleid de overeenkomst als een keurslijf ervaren, omdat “nieuw beleid” beoordeeld wordt door de ontwikkelaar en slechts wordt geaccepteerd waar dat binnen de geformuleerde randvoorwaarden redelijk en billijk is.
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
Ja, voor het waarom: zie de antwoorden op de bovenstaande vragen.

Rol- en taakverdeling

10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Het lijkt me dat u de samenwerkingsovereenkomst zorgvuldig hebt samengevat.

Complexiteit en flexibiliteit

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project?

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	
b. Procedures (proces)	
c. Actoren (soort/veelheid)	
d. Publieke besluitvorming	
e. PM (door geïnterviewde genoemd punt)	

Als oud directeur van een dienst gemeente werken in een middelgrote groeistad, met een ontwikkelende en beherende taak, vond ik dit project niet erg complex.

12) Hoe ervaart u de flexibiliteit bij dit project?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	
b. Stedenbouwkundig plan	
c. Inrichting openbare ruimte	
d. Fasering	
e. Planologie	

Zoals in de ontwikkelingsovereenkomst al was voorzien hebben zich in de loop van het proces omstandigheden voor gedaan die wijzigingen op bovenstaande punten noodzakelijk maakten. Door de opgezette samenwerkingsstructuur:

- Maandelijks met de projectwethouders en de verantwoordelijk gemeentelijke projectleider in een zogenaamde stuurgroepvergadering
- Jaarlijks in een besloten vergadering met de gemeenteraad, voortgang en voorstellen m.b.t. door de stuurgroep noodzakelijk geachte wijziging de uitgangspunten.

Binnen dit model hebben we voor elk probleem een oplossing gevonden.

Bijlage 5b: Verslagen interviews casus Tilburg Stappegoor

Verslag telefonisch interview gemeente 1 juli 2008

- 1) Naam en functie geïnterviewde
Edwin van der Werf, projectmanager gemeente
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
2007 vanaf start bouwwerkzaamheden
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
 - Publiek-ambtelijke contractpartner
 - Coördinatie publieke rol (o.a. vergunningen)

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
 - Het staat boven het contract
 - Het betreft de volledige realisatie
 - Twijfelpunt: streven naar een sluitende exploitatie. In praktijk betekent dit vaak overleg.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
 - Risico van de ontwikkeling bij de markt leggen (zie ook de stukken)
 - Realisatie duidelijk bij markt leggen.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslissersniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Samenwerking is moeizaam. Opgave is moeilijk.
Sportverenigingen spelen een grote rol. Zoeken automatisch contact met gemeente op beslissersniveau.
Ook is er discussie over de uit te werken planvormen, bijv. het waterplan. Consortium heeft belang bij realisatie en niet bij overkoepelende plannen. Voor gemeente is dat wel van belang. De gemeente wil echter procedures niet stilleggen omdat dan de ontwikkeling vertraagd. Dat is ook niet in het belang van de gemeente. Dus moet een slechte onderlegger worden geaccepteerd om het tempo er in te houden.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Het is duidelijk wie aan zet is. De gemeente heeft een toetsende rol en dit is gescheiden van de realisatie. In theorie ligt het risico volledig bij de markt.....maar, zie nadelen.
PPS is meer gemengd, concessie is helder.

- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
 Als risico's zich voordoen dan wijst privaat naar publiek. En je krijgt er wel discussies over. Groot nadeel is dat je als publieke partij niet kan sturen op risico's, is een groot nadeel.
 Concessie is goed bruikbaar bij een stabiel plan.
 Verenigingen worden verplaatst door consortium. Het maakt wel uit of de grond van de gemeente of de vereniging is.
 Er zit spanning in de eigenaarrol van de gemeente bij de sporthal.
 PvE Sporthal was nog vrij onbekend maar de eindgebruiker had al wel duidelijke beelden, maar niet op papier. Er is discussie over wel/niet afwijking PvE.
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
 Er zijn voorbeelden waar het wel goed gaat. Zoals Koolhoven. Duidelijke rollen. Het is ook commercieel renderend. Gemeente doet alleen toets openbare ruimte. En er is een woningbouwdifferentiatie afgesproken.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?
Vervolgens tabel langslopen

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Alleen hockeyclub uitplaatsing, tempo zet druk op de ontwikkeling. Rest is verplaatsing in gebied.

Ad 1: Via masterplan, is door markt geoptimaliseerd

Ad 2: Bij concessie in grote lijnen, veel interpretatiediscussie. Aan de andere kant ligt ook veel vast ivm art 19 procedure

Ad 3: Gaat via kwaliteitsteam

Ad 4: Is via art 19 gegaan. Beperkt ruimte, wel via bouwveloppen. Ging parallel aan concessieovereenkomst, in nauwe samenwerking.

Art 19 was eis van markt, maar noodzaak vanuit snelle realisatie sporthal. Markt was bang voor nieuwe procedures.

Nu is afwijking van bp nodig, wordt er een algemene beleidstoets gedaan omdat het buiten het concessiekader valt. Deze afwijking is wel een oplossing voor het tekort, maar is uitbreiding van het programma.,

Ad 5: Discussie is vervuild, door open eind afspraak. Bijvoorbeeld nu discussie over budget verplaatsing.

Bioscoop wordt ontwikkeld door derden: grond was van particulier via consortium naar gemeente. Deze doet uitgifte bioscoop ivm aanleg o.r. (bioscoop heeft geen belang bij o.r.)

Ad 6: Nog niet vastgesteld

-inhoud (normen)

-proces (via welke stappen naar bestek, zie bijlage concessie)

Ad 7: Sporthal en IJbaan als eerste, rest is vrij volgens contract. Planning is theoretisch. Nu afwijking, onduidelijk wat oorzaak is. Verplaatsing/levering grond of de crisis.

Ad 8: Discussie over gebiedspromotie, gemeente wil het gebied nu al goed neerzetten. Bijv. accent sport. Consortium wil dat pas bij de bouw doen. Het is lastig om consortium als actieve partij te krijgen.

Complexiteit en flexibiliteit

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project? *A.d.h.v. de tabel, score 1-5*

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	4-5
b. Procedures (proces)	3
c. Actoren (soort/veelheid)	5
d. Publieke besluitvorming	4
e. Samenhang fasering en planning	5

Ad a: Advocaten Minerva: inhoud berekeningen MER etc.

Ad c: Reden voor het herijken van de concessie. Concessiehouder krijgt er geen grip op.

Ad d: goed uit elkaar trekken van procedures

Invloed van de raad: opdracht aan college voor een beter plan, er is ook behoefte bij het consortium om zaken aan te kaarten.

Ad e: alles over de fasering/planning is in discussie

12) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden (flexibiliteit) bij dit project?

A.d.h.v. de tabel, score 1-5

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	2
b. Stedenbouwkundig plan	3
c. Inrichting openbare ruimte	3
d. Fasering	2
e. Planologie	2

Totaal niet hoger dan 3

Ad a: Concessie beschrijft dat, niet grootschalig ruimte.

Voorbeeld klein bp dat buiten kader valt.

Wijziging programma buiten concessie.

Ad c: Niet hele strakke afspraken., nu plan aan het maken. Bij elk deelplan veel discussie.

Ad d: Kostenkant sterk vastgelegd, eerst ijsbaan en sporthal, zet project qua exploitatie onder druk.

Ad e: geen 1, want bouwvelop

NB: ook ruimtelijk is er weinig ruimte

Hoe verhouden flexibiliteit en complexiteit zich tot elkaar?

Onderscheiden:

- Binnen concessiekader
- Wijzigingsmogelijkheid (nog niet formeel gebeurd)
- Contract versus praktijk (wijst op zaken die werken)

Informatie geïnterviewde consortium (12 juni 2009)

- 1) Naam en functie geïnterviewde
Edwin Prince, directeur/eigenaar PPMB 06 11044493 of 013 4673100
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
April 2007
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Projectdirecteur namens het consortium, niet statutair, geen bestuurder. Zorgt voor aanleveren stukken naar aandeelhouders consortium. Is aanspreekpunt derden. Het is een BV voor de grond- én opstalexploitatie. Vaak zijn die rekeningen gesplitst. Hoofddaccent licht bij grondexploitatie met gedelegeerde opstalontwikkelingen.

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Ja. Juridisch gezien wel, praktisch niet, omdat de gemeente andere afspraken met verenigingen e.d. Formeel mag dat niet, maar het gebeurt wel.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
De reden is vanuit de gemeente. Deze heeft behoefte aan een sporthal en ijsbaan. Heeft daar financieel geen middelen voor. Dat wel door gronduitgifte en ontwikkelingsvolume te creëren en het risico daarvan bij de markt te leggen.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Geen makkelijke samenwerking, maar zeker niet ruzieachtig. Het is ingewikkeld omdat er geen sluitende exploitatie is en er interpretatie verschillen zijn van de overeenkomst. Er is 1 zwaar punt, het budget voor de sporthal. Dit wordt via mediation gedaan.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Zonder concessie is er niet het geld voor een sporthal en ijsbaan.

Het consortium kan het gebied inrichten naar eigen wensbeeld, zowel qua openbare ruimte als woningen.

- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
 Het contract is juridisch niet goed sluitend.
 Er zitten veel politiek gevoelige zaken in. Het contract geeft de markt de verplichting /taak van contact met verenigingen.
 Er is een forse voorinvestering van 30-40 miljoen, zonder garanties (grondlevering).
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
 Nee, voorinvestering in deze concessie is een veel te grote last. Is een te groot risico voor de marktpartij. Levering naar rato is beter om in- en uitgaven vlak te houden.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Koolhoven is een optimale concessie. Contract is niet veranderd. Stuurgroep hoeft niet bij elkaar te komen. Edwin zal ook Mortiere (incl. de vijf aanvullingen) sturen. Beide concessies vertrouwelijk houden. Bij Koolhoven bij gemeente navragen of dit openbaar mag worden gemaakt. Koolhoven goede referentie voor andere concessies.

Ad 2: Markt en gemeente hebben gezamenlijk een masterplan ontwikkeld, nav intentieovereenkomst. Door externen opgesteld onder opdracht van beide partijen. Daarna civieltechnisch masterplan door markt. Idem dito voor gezamenlijk BKP. Omarmd en integraal geaccepteerd met overeenkomst. Was drieslag (overeenkomst, masterplan en BKP)

Ad 4: Vindt het zelf vreemd dat bp door markt wordt gedaan. Er ligt een art. 19. Net gedaan of er een bouwplan was. Toch is er een risico. Want wel blij met bouwtitel, maar mensen kunnen toch altijd nog bezwaar maken. Zit dus nog een onderhuids juridisch probleem.

Ad 5: Alle verplaatsingen zijn een taak van de markt.

Ad 6: Zit in BKP en op 3 niveaus:
 -masterplan

- boekje voor de openbare ruimte
- Is nodig voor Q-team een goed toetsingskader mee te geven.

Ad 7: Planning zit indicatief in overeenkomst, is bepalend voor exploitatie. Risico markt bij vertraging.

Nu bezig met een (formele) aanvulling op de overeenkomst, gaat via de raad. Gemeente verstrekt een overbruggingskrediet, als voorinvestering, voor de sporthal en ijsbaan.

Geld terug als grond wordt geleverd. Aan de voorinvestering zit een planning met afnameplicht/betalingsplicht. Maar is natuurlijk weer afhankelijk van doorlopen procedures etc. Zaak is nu in evenwicht. Nu alle tijd voor nieuwe plannen (en nieuwe concessie?)

Ad 8: Consortium doet niets aan communicatie. Op dit moment geen belang bij. Heeft geen belang bij sporthal, bioscoop, etc. Pas bij verkoop van de woningen.

Edwin heeft andere opvatting. Je zou daarin wel moeten investeren (bijv. 100.000,-) met bijv. nieuwsbrief, website, etc. Je zou trots en fier op dit project/gebied moeten zijn.

Er is wel een gebiedspromotie. Wordt gedaan door gemeente.

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project? *A.d.h.v. de tabel, score 1-5*

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	5
b. Procedures (proces)	3
c. Actoren (soort/veelheid)	5-6
d. Publieke besluitvorming	3
e. Samenstelling consortium	4
f. Context plangebied	

Ad a: Met name RO, fijn stof, geluid, archeologie. Locatie ingeklemd tussen A28 en ringbaan. Betekent e.e.a. mbt emissies. Deze aspecten neem je van art 19 tot bouwplan mee. Of bijvoorbeeld geluid bij de studentenwoningen bij de sporthal. Geluid van de snelweg, de ringweg, sporthal, bioscoop en het cumulatieve effect.

Ad c: is al veel over gezegd

Ad e: Profiel van partijen in consortium is erg breed en ligt ver uit elkaar. Moet matchen. Werken vanuit een gemeenschappelijk doel vanuit de aard van het bedrijf.

1. Crapts is kleine lokale ontwikkelaar. Voelt alles direct in de eigen portemonnee. Eerder een partij voor project met 20 woningen.
2. Bouwfonds heeft in de stad veel belangen. Opereert strategisch op bestuurlijk niveau. Dat is niet altijd in het belang van Stappegoor.
3. Synchron heeft een beperkt maatschappelijk engagement, doet bijv. geen gebiedspromotie.

Ad f: Exploitatiegebied is kleiner dan plangebied. Er speelt nog een mogelijk afslag A58. Er liggen een gevangenis en hogeschool Fontys in het plangebied. Worden die verplaatst? De context is aan het schuiven, wordt instabieler. Is nu al te merken in

exploitatiegebied, omdat bijv. een woonbuurtje ivm mogelijk afslag anders moet worden gesitueerd. Ook deze partijen roeren zich in de discussies.

12) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden bij dit project binnen het concessiekader?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	4
b. Stedenbouwkundig plan	4
c. Inrichting openbare ruimte	4
d. Fasering	3
e. Planologie	1

Ad a: in concessie 950 woningen afgesproken op basis van de exploitatie. Contractueel ruimte voor 1050 woningen. Programma is helemaal vrij.

Ad c: Fysiek niet echt, omdat alles programma strak in het plan past, wel vrijheid bij materialiseren.

Ad e: vanwege de art. 19 (tbv zekerheid markt)

Ad d: wordt wat dwingender bij afnameplicht

Nu wordt opnieuw financiën, programma, stedenbouw gewerkt om de situering van de functies in het plan beter te maken.

Onderscheiden:

- binnen concessiekader
- wijzigingsmogelijkheid
- contract versus praktijk

Bijlage 5c: Verslagen interviews casus Harderwijk Waterfront, fase 2a-2b

- 1) Naam en functie geïnterviewde (9 juni 2009)
Frank Brouwer, gemeentelijke projectdirecteur Waterfront
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
Januari 2009
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Eindverantwoordelijk voor grondexploitatie, procedures, planning, organisatie, contracteren externe partijen.

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Ja. Toegekend recht aan private partij om de locatie te ontwikkelen volgens een set van (financiële) afspraken en overeengekomen planning.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
Profiteren van de kennis van marktpartijen
Efficiency voordelen. Zaken komen sneller voor elkaar. Overdracht aan een consortium die alles kunnen.
Het is geen standaard stedenbouwkundige verkaveling. Private partijen weten beter wat goed aansluit op de markt.
Voor de zware sanering weet de private partij goed hoe dat moet.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Het is een kwestie van eerst wennen aan elkaar en elkaar beter leren kennen. Vertrouwen moet worden opgebouwd. Voor de private partij is de gemeente geen volwaardige gesprekspartner, omdat er tot voor kort geen eenduidige aansturing was. Er was bijvoorbeeld wel een projectteam, maar er was daarbuiten om ook contact. De gemeente werd als star gezien.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Risico's van je af reorganiseren, de vuile was buiten de deur laten doen.
De werkbelasting van de gemeentelijke organisatie is geringer.
- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
Als overheid vraagt het een andere manier van sturen. De vraag is kan je dat, heb je dat in huis. Het is toetsend.
Je bent je grip kwijt tot op zekere hoogte. Als je wat vergeten bent, ben je afhankelijk van de medewerking van de marktpartij.
Het bidboek is niet op alle punten goed. Wel programmatisch en qua inrichtingsaspecten, maar niet op het punt van sanering.

- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?

Ja. Gedacht wordt om ook fase 3 op deze wijze te doen. Laat de markt zijn werk doen op basis van een goed omschreven vraagstelling.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

1. Klopt, ligt wel aan persoonlijke invulling. Voorganger was strakker.
 2. Klopt
 3. BKP maken doet gemeente. Het wordt wel uitbesteed.
 4. Klopt
 5. Gemeente doet alle verwerving.
 6. Klopt. Beheer zit niet in de concessie.
 7. De planning is aangepast. Eerst zou er vanuit west naar oost worden gewerkt. De woningbouw zat daarmee later in de tijd. Voorstel consortium om het om te draaien i.v.m. de slechte markt. Wel eerst Strandeiland, daarna de woningbouw.
 8. De communicatie wordt gezamenlijk gedaan. Consortium wil zich beperken tot communicatie opstalontwikkeling (verkoop). Moet echter breder.
- In het algemeen is het een goed contract. Er is 1x per 4 weken afstemmingsoverleg. Dit betreft niet alleen toetsen van eindproducten, maar ook lopende de productie. De stedenbouwer is ook supervisor.

Complexiteit en flexibiliteit

- 11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project?

Complexiteit		
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	4	Europese richtlijnen, natuurbeschermingswet, Natura 2000, sanering met grote hh asbest, verwervingsstrategie (schuldig eigenaar)
b. Procedures (proces)	3	Veel, maar te beheersen
c. Actoren (soort/veelheid)	4-5	Uitlopend, veel, behoorlijke belangentegenstellingen
d. Publieke besluitvorming	3	BP's, Boulevard
e. Samenhang fasering en planning	4	Afhankelijkheid ontwikkeling bedrijfsterrein, verplaatsingen. Groot risico

12) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden bij dit project?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	2-3
b. Stedenbouwkundig plan	2-3
c. Inrichting openbare ruimte	2-3
d. Fasering	2-3
e. Planologie	2-3

Wat is in het contract afgesproken en wat is de praktijk? Er blijkt in de praktijk veel ruimte voor wijziging, bij wederzijds goedvinden. In een goede samenspraak wordt ingespeeld op wijzigende omstandigheden. Is vaak in beider belang. Gezamenlijk belang is de ontwikkeling van de locatie. Het contract is de basis, maar vooral iets waar op terug kan worden gevallen, indien nodig.

Informatie geïnterviewde consortium

Interview 29 juni 2009

- 1) Naam en functie geïnterviewde
Tobias Verhoeven, gebiedsontwikkelaar Synchron
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
Juni 2007
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Contactpersoon consortium. Met Boskalis civiel ieder voor 50% in VOF, Synchron is penvoerder en contactpersoon.

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Ja, integraal verantwoordelijk voor project. Grond- en opstalexplotatie, volledig risicodragend.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
Denkt dat gemeente veel risico's wilde afschuiven.
Het is een groot, complex en risicovol project. (o.a. asbest)
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Nu goed, was een tijdje niet goed.
1,5 jaar gelden begonnen. Scherp ingezet (beuk erin). Gemeente was er nog niet klaar voor. Projectmanager gemeente was onvoldoende gemandateerd. Het lijnmanagement was te dominant.
Contractdiscussie ging precies volgens contract. Maar belangrijkste is budgetneutraal ontwerp. Plus en min opvangen in ontwerp(oplossing). Op hoofdlijnen toetsen.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Als marktpartij weet je waar je aan toe bent. Je kan daarom snel ontwikkelen. Er is duidelijkheid, daardoor snelheid. Je kent de risico's goed.
Je managet alles. Je zou alles willen doen, ook de verwerving. Ook de aansturing van de ambtenaren.
- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
Als de organisatie er niet op is ingericht. Lijn versus projectmanagement. Niet lopende het traject nieuwe zaken verzinnen (tenzij je geld meebrengt).
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
Ja, prima werkwijze.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?
Vervolgens tabel langslipen

Nr.	Taken overheid (kaders en toetsen)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitplan	Maken beeldkwaliteitplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Gemeente doet BP en uitplaatsen bedrijven

Ad 3: Er komt een nieuw BKP, dat in gezamenlijkheid wordt opgesteld.

Ad 8: mbt BP doet de gemeente de communicatie

Bij civiel werk wel op voorhand goed beschreven.

-wel dat je kan wijzigen bij nieuwe inzichten -> beter plan

bijv. -meer betalen door gemeente

-ruimte voor markt voor budgetneutrale oplossing

-programma flexibel – differentiatie vrijheden

-leisure vrijheid nodig, eerder thema's concept als voorschrijven. Pas bij plandeel invulling bepalen. Na markttoets.

Basis is Masterplan Jos van Eldonck

Met BKP is dat het (masterplan) Samenspel. Eerst strak in de leer, nu wisselwerking, het gaat om het beste plan. Dat is belangrijker dan het contract.

Ad 8: Keet Boskalis ter plekke tbv communicatie

Complexiteit en flexibiliteit

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project? *A.d.h.v. de tabel, score 1-5*

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	4-5
b. Procedures (proces)	4-5
c. Actoren (soort/veelheid)	4
d. Publieke besluitvorming	4-5
e. <u>gemeentelijke organisatie</u>	

Ad a: passende beoordeling MER, nog niet duidelijk, jurisprudentie nodig.
Cumulatief effect Lorentzhaven niet voldoende uitgezocht

Ad b: BP Noord, Waterstad (bijv. natuurvereniging) gemeente doet het, is een black box voor het consortium.

Ad c: Dolfinarium, ondernemers boulevard

12) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden (flexibiliteit) bij dit project?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	2
b. Stedenbouwkundig plan	3
c. Inrichting openbare ruimte	2
d. Fasering	2
e. Planologie	3

Bij langjarige concessie moet er voldoende ruimte zijn.

Ad a: Masterplan is afgeprijsd. Ruimte maken, anders bijbetalen of budgettair neutraal ontwerpen.

Ad b: BKP, bijv. Strandeiland. Meer kwaliteit gewenst. Stalen damwand bijvoorbeeld nu stenen en glooiing. Nog geen vastgesteld VOP om die reden.

Ad d: Aangepaste fasering. Eerst kostendragers, dan Strandeiland. Parkeerplan veel later.

Bijlage 5d: Verslagen interviews casus Tilburg Wagnerplein

Informatie geïnterviewde gemeente

- 1) Naam en functie geïnterviewde (12 juni 2009)
Bart van Empel, projectmanager
013 5429716 of 06 22609665
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
September 2007
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Algemene projectleiding, richting ontwikkelaar en intern

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Staat boven de overeenkomst, maar het is niet concessiewaardig.
Te gedetailleerd en diepgaand. Ook vanwege de onderconcessie
Probleem is het grote aantal projectbetrokkenen:
-verwevenheid van partijen
-
Deze concessie is meer een WOM (wijkontwikkelingsmaatschappij), een alliantie.
Daar zijn echter elders in Tilburg zodanige ervaringen mee geweest, dat dat niet meer aan de orde is.
Coöperatie is goede concessie partij bij herstructurering
-het gaat om 1 partij
-oog voor sociaal, hebben ze ervaring mee
-belangrijk dat revenuen terug gaan in wijk, de gebiedswaarde is voor hen belangrijk.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
-Was toen "hip"
-slechte ervaring met WOM (financieel)
Bij veel politieke aandacht, is concessie dan juist?
Bij uitbreidingsplannen is dat minder van belang, simpel contract.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Intern en extern zijn de contacten goed, de lijnen kort
Ja, Shopping Mall. Bouwfonds had daar problemen mee richting gemeente. Uitleg dat gemeente een politiek gestuurde organisatie is. Nu is via referendum de mall van de baan. Er dreigt nu een potentieel conflict. Nu wil de gemeente vaart, maar Bouwfonds niet ivm crisis.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Voordelen zouden zijn: kennis en ervaring in huis halen
Marktkennis naar binnen halen. Het is een project met lef, extreme kwaliteiten.

Aan de ene kant lever je je over aan de goden. Voordeel: je krijgt er iets goddelijks voor terug.

Gemeente toetsend.

Gevoel van samenwerking. Hoe zuiverder de concessie, hoe minder samenwerking.

- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?

Te gedetailleerd, controleren en sturen.

Meer procesgang beschrijven, niet dichttimmeren.

Is verzand in gedetailleerde vragen stellen en te snel in contract gezet.

- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?

Ja.

Concessie werkt alleen bij 2 partijen. Bij Koolhoven en Stappegoor prima.

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?

Vervolgens tabel langslopen

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Ad 1: alleen ambitie, gebiedspijlers, wat Bart betreft nog meer vrijheid aan de markt

Ad 2: bij Wagnerplein in de vorm van een structuurplan

Ad 5: Alles is openbaar gebied, rest is van corporatie, gemeente heeft pand (kerk) gekocht en doorverkocht aan Bouwfonds, fiscaal interessant. Bouwfonds had het anders nog niet gekocht.

Geen vaste fin. Afspraak. Het gaat om een rendabele gebiedsexploitatie. Wat dat is staat in de begrippenlijst.

Ad 6: Kwaliteitsboek wordt opgesteld

Ad 7: Tijdsaspect afhankelijk van rendabele exploitatie. Daarmee hele sturing kwijt als gemeente. Wijziging beleid/politiek geen sturing mogelijk in praktijk.

Er is een vaste bijdrage van de gemeente in het project afgesproken.

Ad 8: gezamenlijk gebiedscommunicatie. Opstalcommunicatie bij markt.

ER is net een nota burgerparticipatie die alles bij de ontwikkelaar legt.

Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project?

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	2
b. Procedures (proces)	1
c. Actoren (soort/veelheid)	4
d. Publieke besluitvorming	4
e. Begrenzing van de samenwerking	

Ad a: 1 BP, fiscaliteit

Ad b: kundige mensen kunnen dat

Ad c: vanwege onderconcessie Breburg en VvE, partijen op de achtergrond, veel politieke aandacht

Ad d: zwaar onder politieke aandacht

Ad e: waar ga je wel/niet over, omdat het een niet-zuivere concessie is

Bijv. mall: wanneer ga je aan de slag, is juist niet geregeld

11) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden bij dit project binnen het concessiekader?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	4
b. Stedenbouwkundig plan	4
c. Inrichting openbare ruimte	4
d. Fasering	4
e. Planologie	4

Concessie biedt veel vrijheid. Flexibele afspraken. Alle wijzigingen gaan via de stuurgroep.

Is ook weer een nadeel. Te weinig ingekaderd met vaste afspraken, waardoor je nagenoeg geen grip hebt via het contract. Ook of juist bij concessie ergens een grens.

Onderscheiden:

- binnen concessiekader
- wijzigingsmogelijkheid
- contract versus praktijk

Informatie geïnterviewde Bouwfonds

- 1) Naam en functie geïnterviewde (19 juni 2009)
Lars Paulussen, ontwikkelingsmanager Bouwfonds 06 53221813
- 2) Vanaf welk moment bent u betrokken bij dit project?
2000
- 3) Welke rol en taken heeft u bij dit project?
Financial engineering, proces- en projectmanagement

Samenwerkingsvorm

- 4) Is dit project naar uw mening een concessie en waarom?
Ja, zo heet de overeenkomst. De afspraken zijn zo ingericht. Is voor rekening en risico ontwikkelaar.
Door herstructurering kan het eigenlijk geen concessie zijn.
In de praktijk werkt het niet als een concessie, is ook niet zo erg. Wel de vraag of een concessie hier wel een goed middel is.
In 2006 leek het goed geregeld. In 2009 hebben we interpretatie discussies. De gemeente wil sturen.
- 5) Wat is de reden of het motief voor deze samenwerkingsvorm?
Adviseur gemeente bij selectieprocedure in 2000. Ontwikkelingsplan gemaakt. Vervolgens een selectieprocedure. Een reactie geven op het ontwikkelingsplan met een financieel voorstel.
Destijds bewust gekozen voor concessie. Akro-consult was adviseur. Gemeente geen risico allen een financiële bijdrage. Verhouding met corporatie was slecht, dus geen WOM. Bouwfonds stelde destijds PPS voor, is toch akkoord gegaan. Wel onder voorwaarde van een haalbaar plan. Concessie is dus duidelijk verhaal vanuit de gemeente.
- 6) Hoe is de samenwerking op medewerkers en beslisserniveau?
(zijn er conflicten geweest? Zo ja, met wie en waarover en hoe zijn deze opgelost?)
Prima samenwerking op medewerkers niveau. Vervelend zijn de vele personele wisselingen. Verhoudingen zijn prima. Er zijn wel conflicten geweest, maar die gaan via de stuurgroep.
Wel probleem met de Mall. Alles ging toen in de pauzestand.

Voor- en nadelen

- 7) Wat zijn de voordelen van deze samenwerkingsvorm en waarom?
Het is goed dat er afspraken zijn wie doet wat.
Proces moet zodanig zijn dat je overeenkomst niet nodig hebt, alleen bij geschillen..
- 8) Zijn er nadelen bij deze samenwerkingsvorm en waarom?
Bepaalde houdbaarheid en interpretatie (bijv. prijspeil/boekwaarde) verschil blijft.
Bijv. wat doet de gemeente waarvoor vergoeding van apparaatskosten wordt betaald.
Er is echter een schijnbare helderheid.
Er zijn ook steeds discussies door nieuwe mensen.
Het is meer een PPS dan een concessie.
- 9) Zou u deze samenwerkingsvorm bij andere (of volgende) projecten willen toepassen en waarom?
Ja, niet binnenstedelijk. Stappegoor wel, is ander soort project

Rol- en taakverdeling

- 10) Hoe ervaart u de rol- en taakverdeling tussen de gemeente en marktpartij en waarom?
Vervolgens tabel langslopen

Nr.	Taken overheid (kaders en toesten)	Taken markt (uitvoering)
1	Programmering op hoofdlijnen	Uitwerking programmering
2	Stedenbouwkundige randvoorwaarden	Stedenbouwkundig plan en infrastructuur
3	Vaststellen beeldkwaliteitsplan	Maken beeldkwaliteitsplan
4	Vaststellen bestemmingsplan	Maken bestemmingsplan (MER's etc.)
5	Zorgen voor beschikbaarheid gronden	Grond- en opstalexploitatie
6	Kwaliteitseisen openbare ruimte	Realisatie (en beheer) openbare ruimte
7	Vaste financiële afspraken	Tijdige realisatie (tijd = geld)
8	Inspraakverordening - procesafspraken	Communicatieplan en uitvoering

Ad 1 en 2: Is geheel door Bouwfonds gedaan, wel in samenspraak met iedereen. Vaststelling wel door gemeente, maar was formaliteit.

Basis voor concessie is VO stedenbouwkundig plan. De markt is daar opdrachtgever voor geweest, maar is in samenspraak met iedereen gedaan. Over de haalbaarheid zijn afspraken gemaakt tussen gemeente en markt.

Er is een grijs gebied bij stedenbouw. Gemeente en markt kiezen een supervisor. Deze is toetsers van de ruimtelijke kwaliteit. Het Q-team geeft gezamenlijk gemeente-markt advies aan de stuurgroep.

Heel het programma ligt bij de markt (dus ook hoofdlijn). Wat en hoeveel maken voor een haalbaar plan. Wat is het maximaal laadvermogen van stedenbouw.

Je denkt heldere afspraken te hebben, blijft lastig.

Ad5: Bouwfonds verwerft zelf.

11) Hoe ervaart u de complexiteit bij dit project?

Complexiteit	
a. Wet- en regelgeving (inhoud)	4
b. Procedures (proces)	4
c. Actoren (soort/veelheid)	4
d. Publieke besluitvorming	4
e. Samenhang fasering en planning	4

Ad a: vanwege fiscaliteit, wel/niet aanbesteden, regelgeving gemeente

Ad c: 2 stappen vooruit, 1 stap achteruit

Ad e: een spinnenweb waar je aantrekt

Niet zeer complex omdat ze nog niet tegen hele lastige civiele technische zaken zijn aangelopen. Het is niet een normaal project.

12) Hoe ervaart u de vrijheidsgraden bij dit project binnen het concessiekader?

Flexibiliteit (vrijheidsgraden)	
a. Programma	4
b. Stedenbouwkundig plan	4
c. Inrichting openbare ruimte	4
d. Fasering	4
e. Planologie	4

Onderscheiden:

- binnen concessiekader
- wijzigingsmogelijkheid
- contract versus praktijk

Zolang Bouwfonds geen rendabel plan heeft, heeft zij alle vrijheid voor aanpassingen. Dit is echter een schijnbare helderheid. In praktijk vatbaar voor discussie. Zo wordt getornd aan deze “vrijheid” door afdelingen van gemeenten die een eigen koers varen, bijv. afd. groen legt nog beperkingen op.

Project is 4 omdat het ook voor gemeente haalbaar plan moet zijn. Is voorwaarde van gemeente, dus gemeente kan ook op de rem stappen. Zij doet ook financiële bijdrage en heeft dus wel invloed.