

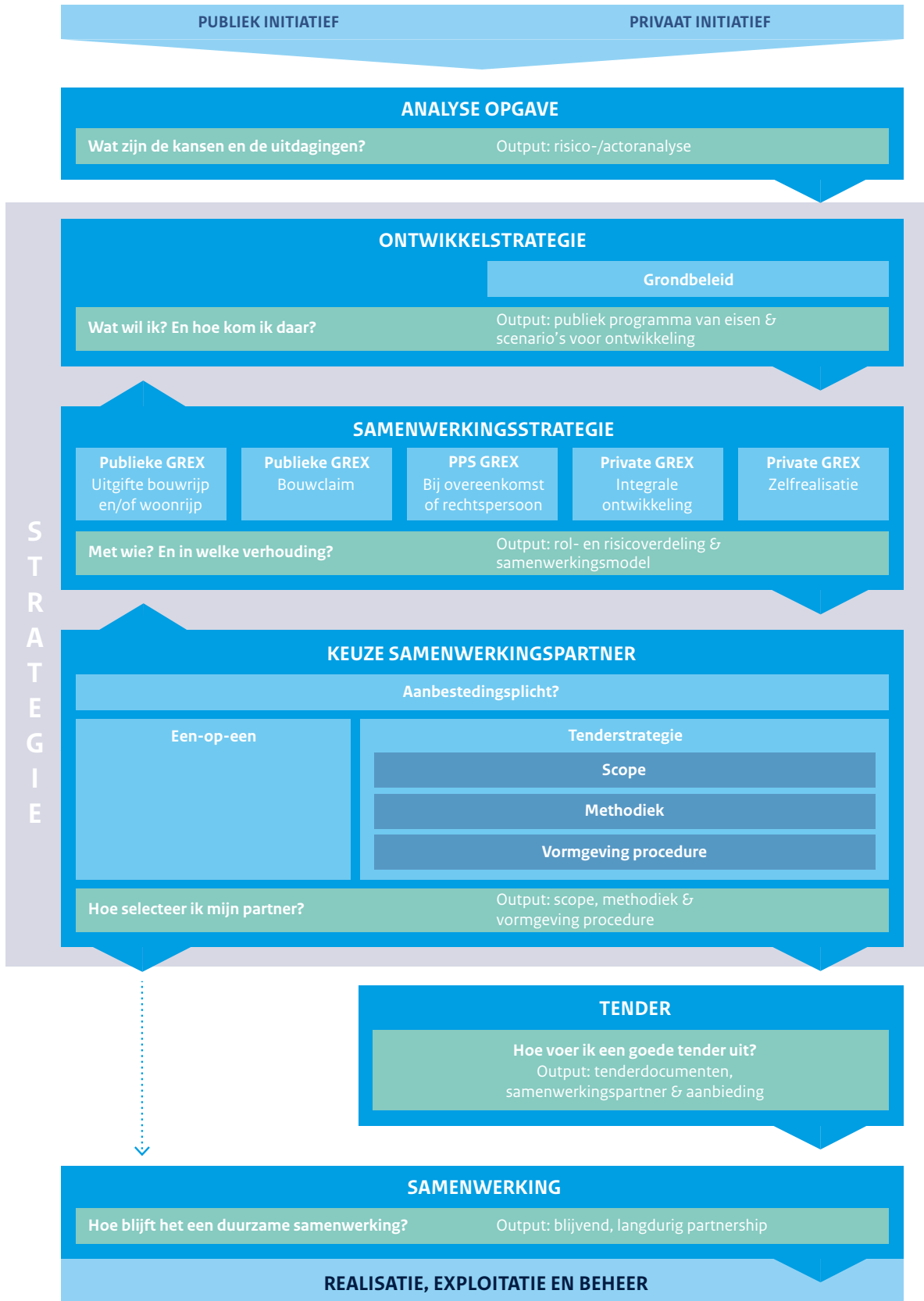


Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019

Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden

Processchema samenwerking



Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019

Een praktische routebeschrijving
voor marktpartijen en overheden



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

NEPROM



Dit is een gezamenlijke uitgave van
Bouwend Nederland
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)
VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Disclaimer n.a.v. arrest Didam over gelijke kansen bij gronduitgifte

(in aanvulling op de disclaimer op p. 19)

De Hoge Raad heeft in de zaak Didam op 26 november 2021 een uitspraak gedaan over het door de overheid bieden van gelijke kansen bij gronduitgifte ([zie link](#)). Overheden kunnen onroerende zaken niet langer uitsluitend aan één partij te koop aanbieden, tenzij redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze partij in aanmerking komt voor de aankoop van de onroerende zaak. De tekst van de Reiswijzer 2019 houdt nog geen rekening met deze uitspraak van de Hoge Raad.

Het gaat in elk geval om de teksten van de paragrafen 6.1, 6.3, 6.3.1 en 6.3.2 en 6.3.3. Dat zijn de teksten op de bladzijden 47 tot en met 51. Die teksten gaan over een-op-een gunnen en het unsolicited proposal (d.w.z. een marktinitiatief). Daarnaast wordt op verschillende andere plekken over een-op-eenselecties gesproken, o.a. in de inleiding, bijlage III en in de processchema's. Het Didam-arrest heeft gevolgen voor deze wijze van gronduitgifte. Wij adviseren u dan ook de actuele informatie betreffende het arrest te raadplegen bij het hanteren van de Reiswijzer 2019.

Voor meer informatie over het arrest Didam wordt verwezen naar de websites van het Rijk ([zie link](#)), de Vereniging van Grondbedrijven ([zie link](#)) en de NEPROM ([zie link](#)).

Verdere rechtspraak zal meer duidelijkheid moeten geven over wat de exacte gevolgen zijn en hoe hiermee om te gaan.

Voorwoord

Het kabinet wil vaart maken met de gebiedsontwikkeling. Er moet flink worden bijgebouwd om de tekorten aan woningen op te lossen. Samenwerking is daarbij essentieel.

Gebiedsontwikkeling is vóór alles een zaak van publiek-private samenwerking. Het is een zaak van gemeenten die op zoek zijn naar de ontwikkelaar of bouwer met het beste aanbod voor bouwgrond die door de gemeente te koop wordt aangeboden. En omgekeerd is het een zaak van ontwikkelaars en bouwers die zelf een bouwlocatie hebben en die de gemeente benaderen om afspraken te maken over het bouwprogramma en de aanleg van de openbare voorzieningen in de omgeving.

De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling is al jaren hét handboek over publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Er is behoefte aan een nieuwe Reiswijzer omdat er sinds het verschijnen van de vorige Reiswijzer in 2011 het nodige is veranderd. De crisis in de gebiedsontwikkeling is voorbij en gemeenten en marktpartijen zijn al weer enkele jaren druk met plannen in de weer.



Om die plannen snel ten uitvoer te brengen, is er een roep om de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen te vereenvoudigen. Daarbij zijn de wettelijke kaders voor gebiedsontwikkeling en contractvorming veranderd. Er is behoefte aan een actueel overzicht van het Europese aanbestedingsrecht en de regels over staatssteun.

Deze nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling is tot stand gekomen in goede samenwerking tussen de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Bouwend Nederland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De Reiswijzer wijst de weg naar nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling. Daarnaast biedt de Reiswijzer als vanouds een goed en up-to-date overzicht van de Europese regelgeving met betrekking tot gebiedsontwikkeling en het huidige omgevingsrecht.

Ik vertrouw erop dat deze Reiswijzer daarmee een nuttig bijdrage zal leveren aan het versnellen van de woningbouw en de gebiedsontwikkeling.

Kajsa Ollongren
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

Voorwoord	5
Deel I: Introductie	11
1 Aanleiding en doel van deze nieuwe Reiswijzer	12
1.1 Sneller en effectiever samenwerken	12
1.2 Actuele ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling	13
1.3 Samenwerking nieuwe stijl	16
1.4 Meer flexibiliteit (en de risico's daarvan)	17
1.5 Leeswijzer	18
2 Gebiedsontwikkeling nader beschouwd	20
2.1 Wat is gebiedsontwikkeling?	20
2.2 Rekenen en tekenen	20
2.3 Samen op reis	21
2.4 Vroegtijdig betrekken	21
2.4.1 Betrekken marktpartijen	21
2.4.2 Betrekken belanghebbenden	22
2.5 Fasen in de gebiedsontwikkeling	23
2.5.1 Initiatieffase	23
2.5.2 Haalbaarheidsfase	23
2.5.3 Realisatiefase	23
2.5.4 Exploitatie- en beheerfase	24
2.6 In welke fase van de gebiedsontwikkeling is samenwerking gewenst?	24
Deel II: Strategievorming	25
3 Analyse van de opgave	28
3.1 De risico-/actoranalyse	28
3.2 Marktconsultatie	29
3.2.1 Aanleiding en benadering van de consultatie	29
3.2.2 Succesvol uitvoeren	30
4 Naar een ... ontwikkelstrategie	32
4.1 Doel van de ontwikkelstrategie	32
4.2 Opstellen van de ontwikkelstrategie	32
4.3 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling	34
4.3.1 Inhoud van het grondbeleid	34
4.3.2 De glijdende schaal van grondbeleid	34
4.3.3 Keuze voor grondbeleid bij gebiedsontwikkeling	36
4.3.4 Grondbeleid bij private initiatieven	37
5 Naar een ... samenwerkingsstrategie	40
5.1 Verhouding tussen publiek en privaat	40
5.2 Samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling	41
5.2.1 Publieke grondexploitatie: het traditionele model	42
5.2.2 Publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel	42
5.2.3 Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst	42
5.2.4 Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij rechtspersoon	43
5.2.5 Private grondexploitatie: het concessiemodel	43
5.2.6 Private grondexploitatie: zelfrealisatie	44
5.2.7 De stedelijke kavelruil	44

5.3	Marktsituatie in relatie tot de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie	45
6	Naar een ... keuze voor een samenwerkingspartner	47
6.1	Doel: het vinden van een samenwerkingspartner	47
6.2	Samenwerking en aanbestedingsplicht	48
6.3	Een-op-eenselectie	49
6.3.1	<i>Aanleiding voor een-op-eenselectie</i>	49
6.3.2	<i>Afwegingskader</i>	50
6.3.3	<i>Aandachtspunten</i>	51
6.4	Naar een ... tenderstrategie	52
6.5	Tenderen in goede en slechte tijden	52
6.5.1	<i>Tender afstemmen op de markt</i>	52
6.5.2	<i>Transactiekosten bij tenders</i>	53
6.5.3	<i>Analyse tendermethodieken en uitvraag</i>	53
6.6	De tenderscope: prijs-, plan- of partnerselectie	54
6.6.1	<i>Prijselectie</i>	54
6.6.2	<i>Planselectie</i>	54
6.6.3	<i>Partnerselectie</i>	55
6.7	Bepalen van de juiste tenderscope	56
6.7.1	<i>Complexiteit en risicoprofiel</i>	56
6.7.2	<i>Uitwerkingsniveau</i>	57
6.7.3	<i>Samenhang complexiteit en risicoprofiel én uitwerkingsniveau</i>	57
6.7.4	<i>Keuze voor partnerselectie</i>	58
6.8	Tendermethodiek	60
6.8.1	<i>Afwegingen tendermethodiek</i>	60
6.8.2	<i>Gangbare tendermethodieken</i>	61
6.8.3	<i>Strategische overwegingen bij tendermethodieken</i>	62
6.9	Vormgeving van de tenderprocedure	63
6.9.1	<i>Uitvraagmoment en -niveau</i>	63
6.9.2	<i>Aandachtspunten bij de vormgeving van de procedure</i>	64
7	Afronding van de strategievorming	68
Deel III: Uitvoering		70
8	De tenderprocedure	71
8.1	De keuze voor de tender	71
8.2	Aankondiging	71
8.3	Vorbereiding: tenderprotocol en leidraden	73
8.4	De selectiefase	73
8.5	De dialoofase	75
8.6	De gunningsfase	75
8.6.1	<i>Ruimte inbouwen in de uitvraag</i>	75
8.6.2	<i>Het publieke kader</i>	76
8.6.3	<i>Gunningscriteria</i>	77
8.7	Afronding tender met (voorlopige) gunning	80
8.8	Mislukken van een tender	80
8.8.1	<i>Eerst analyseren</i>	80
8.8.2	<i>Vervolg bij mislopen</i>	81
9	Samenwerken: de som is meer dan de afzonderlijke delen	84
9.1	Sluiten van een overeenkomst als start van de samenwerking	84
9.2	Optieovereenkomst	84
9.3	Wezenlijke wijziging na gunning?	85
9.3.1	<i>Wezenlijke wijziging volgens Europees recht</i>	85
9.3.2	<i>Aanbestedingswet en wezenlijke wijziging</i>	86

9.3.3	<i>Geen sprake van een wezenlijke wijziging</i>	86
9.3.4	<i>Wezenlijke wijziging bij een marktselectie</i>	87
9.4	Samenwerken aan meerwaarde: de gouden driehoek	87
9.5	Samenwerken 2.0: de inrichting van een goede samenwerking	88
9.5.1	<i>Flexibele inhoud, duidelijk proces</i>	88
9.5.2	<i>Meer flexibiliteit</i>	88
9.5.3	<i>Over entiteiten en arrangementen</i>	89
9.5.4	<i>Meer positieve prikkels inbouwen in de samenwerking</i>	91
9.5.5	<i>De samenwerkingsovereenkomst</i>	92
9.6	Samenwerking en het belang van procesmanagement	93
9.7	Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling	94
Deel IV: Juridische kaders		96
10	Inleiding bij de juridische kaders bij gebiedsontwikkeling	97
11	Het omgevingsrechtelijke kader	99
11.1	Inleiding	99
11.2	Planologische instrumenten	99
11.2.1	<i>Structuurvisies</i>	99
11.2.2	<i>Algemene regels</i>	99
11.2.3	<i>Inpassingplannen</i>	99
11.2.4	<i>Het bestemmingsplan</i>	100
11.2.5	<i>Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte</i>	100
11.2.6	<i>De beheersverordening</i>	100
11.2.7	<i>De coördinatieregeling</i>	100
11.2.8	<i>Het projectuitvoeringsbesluit</i>	102
11.2.9	<i>Omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan</i>	102
11.2.10	<i>Een vergelijking van instrumenten voor planologische inkadering van gebiedsontwikkeling</i>	102
11.3	Grondbeleidsinstrumenten	103
11.3.1	<i>Het voorkeursrecht</i>	103
11.3.2	<i>Onteigening</i>	103
11.3.3	<i>Regeling inzake grondexploitatie in Wro</i>	104
11.3.4	<i>Zelfrealisatie en publiek-private samenwerking</i>	104
12	Aanbestedingsrecht en staatssteunregelgeving bij gebiedsontwikkeling	105
12.1	Inleiding	105
12.2	Planontwikkeling, grondexploitatie en opstalexploitatie	105
12.2.1	<i>Opdrachten bestaande uit verschillende hoofdactiviteiten en waardebepalings van de opdracht</i>	106
12.2.2	<i>Keuze voor integrale aanbesteding</i>	107
12.2.3	<i>Gescheiden behandeling</i>	107
12.3	De planontwikkeling: aanbesteden van diensten	107
12.4	De grondexploitatie: openbare werken boven de drempel	108
12.5	De grondexploitatie: openbare werken onder de drempel	108
12.5.1	<i>Een mededeling van de Europese Commissie en jurisprudentie</i>	108
12.5.2	<i>Faseren mag, knippen niet</i>	109
12.5.3	<i>De betekenis van gemeentelijk (en provinciaal) aanbestedingsbeleid</i>	109
12.5.4	<i>De betekenis van de Gids Proportionaliteit</i>	109
12.6	De grondexploitatie: doorleggen van de aanbesteding	111
12.7	De grondexploitatie: geen medewerking aan aanbesteding en onteigening als uiterste middel	112
12.8	De opstalexploitatie: woningbouw en commercieel vastgoed; het arrest-Müller	113
12.8.1	<i>Rechtstreeks economisch belang: de noodzaak van een marktconforme grondprijs en het gevaar van afroomregelingen</i>	114
12.8.2	<i>De bouwplicht en de terugleverplicht</i>	114
12.8.3	<i>Door overheden te stellen eisen aan vastgoed</i>	114
12.9	De opstalexploitatie: publieke voorzieningen	118
12.10	De opstalexploitatie: publieke voorzieningen, gecombineerd met woningbouw en commercieel vastgoed	119

12.11	Gebiedsontwikkeling en staatssteun	119
12.11.1	Artikel 107 VwEU	119
12.11.2	De-minimisverordening	120
12.11.3	Grondtransacties	120
12.11.4	De mededeling van de Europese Commissie uit 2016	120
12.11.5	Tekortfinanciering	121
12.12	Hoe aanbesteden?	121
12.12.1	Vershil tussen selecteren en aanbesteden	121
12.12.2	Een aanbesteding 'light'	122
12.12.3	Vershillende aanbestedingsprocedures	122
12.12.4	Ruimte voor optimalisatie door marktpartijen	123
12.12.5	Het minimumbod	123
12.12.6	Aanpassingen na gunning – wezenlijke wijziging	123
12.13	Beslisbomen keuze samenwerkingsmodel en een aanbestedingsstrategie	124
	Bijlagen	126
	Bijlage I: Uitwerking van de partnerselectie	127
	Tendervoorbereiding(strategievorming): hoe kom ik tot de juiste partij?	127
	Tenderuitvoering: selectieprocedure en selectiecriteria	130
	Samenwerking na gunning: spelregels en (intentie)overeenkomst bij partnerselectie	131
	Bijlage II: Uitwerking van de dialoogprocedure	133
	Waarom de dialoogprocedure?	133
	De meerwaarde van een dialoog	133
	De dialoog 'light'	135
	Bijlage III: Ervaringen uit de praktijk	136
	Ervaringen uit de praktijk met tenders	136
	Ervaringen met de voorbereiding van tenders	136
	Ervaringen uit de praktijk met de uitvoering van tenders en met samenwerken na de gunning	144
	Bijlage IV: Voorbeeldcasus	152
	Situatieschets	152
	Analyse van de opgave	152
	Ontwikkelstrategie	153
	Samenwerkingsstrategie	156
	Keuze voor een samenwerkingspartner	157
	Afronding strategievorming	162
	Literatuurlijst en naslagwerken	164
	Geraadpleegde bronnen	164
	Jurisprudentie	166
	Overige aanbevolen referenties	167
	Boeken	168
	Links naar meer informatie	168
	Trefwoordenregister	170

Deel I: Introductie

1 Aanleiding en doel van deze nieuwe Reiswijzer

1.1 Sneller en effectiever samenwerken

In 2011 verscheen de vorige en laatste complete Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Doel was marktpartijen en (decentrale) overheden meer zekerheid te bieden over de praktische en juridische kaders voor het samenwerken aan projecten in de gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkelingen zijn meestal complex, kennen veelal een lange doorlooptijd, er zijn veel belanghebbenden en de risico's en plankosten voor alle partijen zijn groot. Daarnaast wijzigen de maatschappelijke en de markt-omstandigheden continu en ook de regelgeving ontwikkelt zich steeds verder.

De nieuwe Reiswijzer verkent de verschillende aspecten van de gebiedsontwikkelingen en is wederom een compleet overzicht van de vele afwegingen die partijen bij het samenwerken aan gebiedsontwikkeling moeten maken. Hij moet zowel overheden als marktpartijen helpen sneller en effectiever samen te werken om gebiedsontwikkelingen te realiseren. Hiervoor is geen blauwdruk beschikbaar. Iedere ontwikkeling is anders: in omvang, doorlooptijd, betrokken partijen, invulling, risicoprofiel, draagvlak, etc. Terwijl de vorige Reiswijzers daarbij vooral aangaven hoe partijen formeel en juridisch tot samenwerkingsafspraken kunnen komen, gaat deze Reiswijzer verder. Voortbouwend op de handreiking Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling 'Houd het simpel met vlag en wimpel'¹ wordt in deze nieuwe editie verkend hoe het nog eenvoudiger maar vooral ook sneller, goedkoper én beter kan, zónder in te boeten op de maatschappelijke en commerciële belangen die met de gebiedsontwikkeling gemoeid zijn, of liever juist gediend zijn! Dit belang wordt breed gedeeld omdat de huidige praktijk niet alleen te hoge kosten met zich meebrengt, maar in sommige gevallen ook leidt tot een suboptimaal planresultaat. Door andere keuzes te maken in de ontwikkel-, samenwerkings- en tenderstrategie, kan dit sterk worden verbeterd. Overigens verschillen de resultaten sterk, afhankelijk van de interesse bij marktpartijen. Het risico op een mislukte of minder geslaagde tender is groter in zwakkere regio's en bij ontwikkelingen met een laag rendement en een hoog risico.

Nieuw is ook dat deze Reiswijzer aandacht besteedt aan de vraag hoe verder te gaan vanaf de gunning, want dan pas begint het echte samenwerken. Maar ook aan de vraag: wat te doen als een tender mislukt², wat zijn dan de mogelijkheden?

Gebleven is de aandacht voor de juridische kant van gebiedsontwikkeling, zoals de vraag welke regels gelden bij het aangaan van een samenwerking. Daarbij worden ook alle relevante recente ontwikkelingen geschetst, zowel in het publiekrechtelijk kader als in het aanbestedings- en staatssteunrecht. Ook beschrijven we de gevolgen van enkele actuele rechterlijke uitspraken.

Resultaat van dit alles is een actuele en volledig op zichzelf staande Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, waar overheden, marktpartijen en adviseurs gebruik van kunnen maken als zij zich oriënteren op de vraag hoe tot samenwerking te komen voor de ruimtelijke opgaven van de toekomst. Hoewel de omstandigheden zullen blijven veranderen, onder invloed van onder meer economische, demografische, technologische en maatschappelijke invloeden, kunnen de afwegingen in deze Reiswijzer iedere keer weer helpen om tot de juiste keuzes te komen voor de specifieke opgaven waar partijen voor staan. We besteden daarbij aandacht aan zowel gebiedsontwikkelingen op initiatief van de overheid als gebiedsontwikkelingen op privaat initiatief.

De centrale boodschap van deze Reiswijzer is om het komen tot gebiedsontwikkeling zo eenvoudig en flexibel mogelijk te houden. Concreet leidt dit tot een aantal aanbevelingen:

- Beperk de tenderkosten voor publieke en private partijen om tot samenwerking te komen.
- Inventariseer de juridische ruimte om te kiezen voor een een-op-eensamenwerking of onderhandse selectie.
- Besteed meer aandacht aan strategievorming door het bewust kiezen van een passende strategie, zowel voor de samenwerking als voor het faciliteren van private gebiedsontwikkeling.
- Verbeter marktselecties door terughoudender te zijn met het gevraagde uitwerkingsniveau.
- Overweeg bij complexe opgaven ook samenwerkingsmodellen die daarop beter zijn toegesneden: de dialoog-

¹ <https://www.neprom.nl/downloads/handreiking/handreiking-partnerkeuze-bij-gebiedsontwikkeling-mei-2014.pdf>

² BBN ervaart steeds meer mislukte aanbestedingen: BBN (2018). *Mislukte aanbestedingen door overspannen markt* (white paper).

procedure en partnersselectie in plaats van ‘traditionele’ plansselectie.

Hoe partijen deze aanbevelingen kunnen toepassen en welke randvoorwaarden daarbij gelden, dat is de vraag waar deze Reiswijzer een antwoord op biedt. Zo biedt de Reiswijzer het perspectief op een ‘veilige reis’ langs verschillende mooie routes en naar vele aantrekkelijke bestemmingen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de juridische regels.

Deze Reiswijzer Gebiedsontwikkeling is tot stand gekomen in opdracht van het Ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de NEPROM en Bouwend Nederland en met medewerking van diverse andere organisaties (zie hiervoor het colofon). Daarnaast heeft een groot aantal vertegenwoordigers van publieke en private organisaties zich zeer betrokken getoond bij het opstellen van deze nieuwe Reiswijzer. Zij hebben in bijeenkomsten hun ervaringen gedeeld en voorbeelden besproken van wat wel en niet werkt, gereageerd op conceptteksten of op andere wijze bijgedragen. Wij danken hen hartelijk voor het beschikbaar stellen van hun tijd en alle geleverde input en inzet.

1.2 Actuele ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkelingen (zie voor een definitie hoofdstuk 2) kunnen plaatsvinden op initiatief van zowel overheden als marktpartijen. De meeste gebiedsontwikkelingen vinden plaats op initiatief van de overheid en dat krijgt dan ook de meeste aandacht in deze uitgave. Private gebiedsontwikkeling staat beschreven in hoofdstuk 5.

De overheid wenst doorgaans op de grondmarkt concurrentie te laten plaatsvinden, door meerdere partijen toe te laten tot procedures. Daarbij is de manier waarop dat kan gebeuren in hoge mate gereguleerd. De (Europese) aanbestedingsregelgeving bestaat al sinds 1973 en heeft zich in de loop der jaren steeds verder ontwikkeld (zie deel IV). Het belangrijkste doel van de regelgeving is het garanderen van een vrije interne markt. Later zijn daar de volgende doelen bijgekomen:

- integriteit van bestuur;
- transparantie;
- het bevorderen van innovatie en duurzaamheid, en
- het verkrijgen van plannen met de beste prijs-kwaliteit-verhouding tegen de laagste kosten.

In de praktijk worden de laatste jaren de laatste twee doelen steeds belangrijker gevonden maar dat vertaalt zich niet altijd in een beter resultaat. Door veranderingen in de markt

en op maatschappelijk vlak is de manier waarop marktpartijen worden betrokken bij gebiedsontwikkeling aan herziening toe. Uit onderzoek blijkt dat zowel bij de overheid als bij marktpartijen (met name) de roep om op een effectievere manier tot samenwerken te komen groeit³. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn de hoge kosten, de toenemende complexiteit van projecten en de groeiende kennisbehoefte bij overheid en markt. Al met al leidt dit tot een afname van het vertrouwen in het instrument tenders, in ieder geval in minder sterke marktgebieden en voor projecten met een hoog risicoprofiel.

Door welke ontwikkelingen voldoen de bestaande tenders niet meer altijd en is de behoefte aan een effectievere manier van samenwerken gegroeid? Het gaat om vier zaken die hieronder verder worden toegelicht:

- veranderde marktomstandigheden en risicoacceptatie;
- moeilijker financiering;
- te hoge kosten van tenderprocedures;
- veranderde opgaven.

Veranderde marktomstandigheden en risicoacceptatie

Bij gebiedsontwikkeling komen publieke en private belangen en investeringen samen. De afgelopen periode hebben we wederom ondervonden dat de economische situatie grote invloed heeft op de mogelijkheden van partijen.

De periode voorafgaande aan de kredietcrisis (en sinds de opkomst van de aandacht voor aanbestedingsregelgeving) kenmerkte zich door vrijwel permanent stijgende grond- en vastgoedprijzen en ruime financieringsmogelijkheden via het bancaire traject. Dit leidde tot een run op bouwgrond voor grootschalige projectontwikkeling, waarbij meestal sprake was van gescheiden rollen van overheid en markt (met een dominante rol van ontwikkelaars op de grond- en de vastgoedmarkt en een overheid die actief grondbeleid voerde). Bij zeer grootschalige ontwikkelingen van gemeentelijke gronden (Vinex) werd nogal eens de vorm gekozen van de gezamenlijke grondexploitatie. In deze periode waren grootschalige tenders de norm, gericht op langdurige en vaste afspraken en een maximalisatie van kwaliteit en opbrengsten voor de overheid. De periode vóór de kredietcrisis was er daarmee een van het nemen van grootschalige risico's (en het accepteren van hoge kosten voor inschrijving), met een aanbestedingspraktijk gericht op maximalisatie van zekerheden voor overheden aan het begin van het project. De marktpartijen werden uitgedaagd tot het doen van een maximale financiële bieding, bij een maximale kwaliteit en minimale (of geen) verkoopvoorwaarden.

³ USP Marketing in samenwerking met Stadszaken.nl en Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, juni 2018.

Tijdens de economische crisis veranderde deze praktijk drastisch en konden partijen door afzet- en met name financieringsproblemen niet meer onvoorwaardelijk inschrijven en de voorfinanciering dragen. Veel bestaande afspraken moesten worden herzien of beëindigd. De ontwikkelingen werden kleinschaliger en de uitvragen opener. De focus lag niet meer op datgene wat overheden wilden, maar op wat de marktpartijen konden. Deze waren op hun beurt veel scherper dan voorheen op zoek naar de daadwerkelijke vraag van hun beoogde afnemers. Dit was voor de NEPROM aanleiding om in 2014 de handreiking Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling 'Houd het simpel met vlag en wimpel' uit te brengen. Geen complete nieuwe Reiswijzer, maar een handreiking voor de partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling in economisch zware tijden. De NEPROM pleitte daarin voor:

- het onderzoeken van de mogelijkheden van onderhandse of een-op-eensamenwerking en voor het werken met 'open uitvragen' bij selectieprocedures;
- het mogelijk maken van voorwaardelijke inzendingen; en
- het optimaal benutten van communicatiemomenten.

In het algemeen was hierbij nog steeds sprake van een gescheiden rol- en taakverdeling tussen publieke en private partijen. De overheden gingen massaal over op faciliterend grondbeleid; voor marktpartijen was risicobeperking de norm geworden. De productie nam sterk af en werd kleinschaliger.

Na de crisis zien we dat in grote delen van het land en in sommige vastgoedsectoren de vraag aantrekt, maar de beschikbaarheid van financiering via het bancaire circuit nog beperkt is. Beleggers dienen zich aan als nieuwe financiers en ook andere belanghebbenden als bewoners, waterschappen en netbeheerders zien hun rol in de gebiedsontwikkeling toenemen. De positie van eindgebruikers wordt belangrijker en het aantal tussenpersonen die deze belangen aan elkaar proberen te knopen neemt toe. Daardoor veranderen ook de processen en de rolverdeling tussen partijen in de projecten. Uitgangspunt voor overheden is veelal nog steeds een faciliterend grondbeleid, maar de risicoacceptatie door marktpartijen verschilt sterk per regio en vastgoedproduct. De aantrekkende markt zorgt daarbij voor capaciteitsproblemen in de bouwsector (personeel en materieel). Gevoegd bij de moeilijker financiering (zie hierna) leidt dit ertoe dat partijen in een krappe markt weinig animo hebben om veel tijd en geld te steken in zware tenders voor risicovolle projecten. In een markt met overcapaciteit ligt daarentegen het risico op de loer dat marktpartijen wel meedoen aan tenders, maar daarbij meer beloven dan ze waar kunnen maken om aan projecten te kunnen komen. De onvoorwaardelijke

en op een concreet projectresultaat gerichte uitvragen zijn in het algemeen te beperkend om het hoofd te kunnen bieden aan de dynamiek.

Moeilijker financiering

Vóór de kredietcrisis was het goed mogelijk grondaankopen en ontwikkelkosten te financieren bij commerciële banken en vastgoedfinanciers. Op grond van aangescherpte interne richtlijnen bij deze financiële instellingen, maar ook door verscherpt toezicht en strengere kapitaalseisen zijn de traditionele financiers nog amper bereid financiering te verstrekken.

Casus ZuiderDUIN⁴, Almere

Voor de ontwikkeling van een uitbreidingslocatie van 100 hectare, tussen Almere Poort en het Almeerderstrand, nodigde de gemeente Almere in 2008 op basis van een onderhandse selectie drie beleggers uit om in te schrijven. De gemeente zocht daarbij bewust ontwikkelende beleggers aan om hiermee een partij langdurig aan het gebied te binden door de investering in een eigen vastgoedportefeuille. Niet lang daarna kondigde zich de kredietcrisis aan met het faillissement van Lehman Brothers. Een partij trok zich terug en uiteindelijk werd het plan van Amvest tot winnaar verkozen. Daaruit kwam een intensieve samenwerking voort tussen Almere en Amvest, waarbij de integrale verantwoordelijkheid volledig ligt bij Amvest als projectontwikkelaar. Het winnende planconcept, genaamd DUIN, omvat 3000 woningen, 100.000 m² aan commerciële vastgoed en de aanleg van een kunstmatig duinlandschap. Het eerste grote deelgebied ZuiderDUIN bestaat uit 200 eengezinswoningen en 200 appartementen en is inmiddels voltooid. Na aanleg van de eerste duin in 2012 is een jaar later gestart met de bouw van de eerste woningen. De verkoop hiervan werd uitgesteld vanwege de crisis. Deze tijd werd benut voor het realiseren van vier proefwoningen en de inrichting van een duin. ZuiderDUIN is in 2017 onderscheiden met de NEPROM-prijs. Behalve met een uitdagend planconcept en de financiële crisis had het project ook te maken met een veelvoud aan andere belanghebbenden, waaronder het waterschap, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. Een belangrijke succesfactor voor een dergelijk project met lange adem is het vasthouden aan het centrale (duin)concept en tegelijkertijd het inbouwen van flexibiliteit om in te kunnen spelen op een veranderende marktvrage.

⁴ Bron: Handboek Projectontwikkeling, p.128.

Deze terughoudendheid heeft ertoe geleid dat initiatiefnemers op zoek zijn gegaan naar alternatieve financieringsbronnen. Daarbij zijn een aantal trends waar te nemen. Pensioenfondsen hebben hun beleggingsmix meer gespreid en willen ook in vastgoed beleggen. Daarbij zijn ze soms ook bereid om al te investeren in de ontwikkeling om na voltooiing van het project als belegger te eindigen. Dit is een voorbeeld van forward funding.

Een andere groep investeerders wordt gevormd door rijke particulieren, family offices en private-equitypartijen. Deze zoeken naar goede rendementen omdat het aanhouden van banktegoeden nog nauwelijks rente oplevert. Ook het aangaan van partnerschappen met aannemers en grondeigenaren kan een bron van financiering zijn. Daarnaast komt crowdfunding steeds meer voor. Hierbij spelen onlinekanalen en sociale media een belangrijke rol. Crowdfunding is geschikt voor lokale initiatieven van beperkte omvang. Particulieren nemen deel met een lening via een investeringsplatform.

Te hoge kosten van tenderprocedures

Vanwege de aangetrokken vastgoedmarkt is zowel het aantal aanbestedingen als het aantal vormvrije marktselecties de laatste jaren sterk gestegen. Bovendien is het aantal partijen dat deelneemt vaak relatief groot en worden van de deelnemers aan deze tenders vaak veel inspanningen en producten gevraagd. In lang niet alle gevallen is er echter sprake van een substantiële deelnamevergoeding voor de marktpartijen die uiteindelijk niet winnen.

De huidige tenderprocedures zorgen bij aanbestedingen en selecties voor een grote belasting van partijen in capaciteit, tijd en middelen. Bestuurders van marktpartijen vragen regelmatig in de media aandacht voor de knellende kosten van tenders en waarschuwen voor de risico's die marktpartijen moeten nemen om een procedure te kunnen of zelfs moeten winnen. Deloitte heeft met een grove raming berekend dat de tenderkosten in de bouwsector jaarlijks tussen € 500 en € 700 miljoen bedragen, ongeveer even hoog als het rendement van de sector⁵. Eric Frijters spreekt zelfs van maatschappelijke schade als het gaat om tijd, geld en capaciteit die geïnvesteerd moeten worden door meerdere ontwerpteams voor één tender⁶.

In de handreiking Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling 'Houd het Simpel met vlag en wimpel' is al een ontwikkeling ingezet om bij de uitvraag bij aanbestedingen en marktselecties terughoudend te zijn met het gevraagde uitwerkingsniveau van de inzendingen. Maar ook bij een

beperkte uitvraag is het risico groot dat marktpartijen voor een complexe opgave toch een hoog uitwerkingsniveau moeten leveren om tot een serieuze en concrete inschrijving te kunnen komen. In zo'n geval moeten ze dus toch weer hoge kosten maken.

Veel marktpartijen aarzelen daarom serieus over deelname aan tenders, zeker nu ze zich in de luxepositie bevinden dat zij kunnen kiezen welke projecten zij als eerste oppakken. Omvangrijke tenders, in moeilijke gebieden en voor risicovolle projecten, worden gemeden⁷. Overheden worden hierdoor steeds vaker geconfronteerd met partijen die tot ver in de procedure uitstappen of zich zelfs helemaal niet aanmelden waardoor de beoogde concurrentie onder druk komt.

Veranderde opgaven

De aantrekkende vraag verschuift al geruime tijd naar de stedelijke gebieden en naar behoud van bestaande gebouwen. Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag, zoals het behoud van cultureel erfgoed en open ruimte, mobiliteit en duurzaamheid. Dit beleid wordt ondersteund met rijksbeleid, zoals de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De opgaven worden daardoor complexer. Inpassing in bestaande gebouwen heeft constructieve beperkingen en ook de context speelt een grotere rol, zoals de betrokkenheid van omwonenden en winkeliers. Verder is er vaker sprake van versnipperd grond- en vastgoedbezit en zijn vaker planologische aanpassingen noodzakelijk die in het algemeen vooraf moeilijk zijn te voorspellen. Dat geldt zeker voor de grote transformatietrajecten, die zeer complex en langdurig zijn qua planvorming en uitvoering.

Casus koepelgevangenis, Haarlem

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een procedure gestart om de koepelgevangenis in Haarlem te verkopen. Het RVB vraagt van de gemeente medewerking voor aanpassing van het bestemmingsplan. De gemeente wil dat doen, afhankelijk van de nieuwe invulling van het complex. In de marktconsultatie vragen marktpartijen aan de gemeente welke investeringsmogelijkheden zij ziet in de directe omgeving als het gaat om de bereikbaarheid van het complex, de parkeermogelijkheden en de aansluiting op de omgeving. De gemeente kan hier op haar beurt pas een standpunt over innemen als zij weet welke invulling het complex krijgt. Zo ontstaat in de praktijk een patstelling.

⁵ *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper*; 2017, eindredactie Deloitte.

⁶ 'Het tenderproces is een ongelofelijke verspilling van geld', interview met Eric Frijters, founding partner/director FABRICations op Gebiedsontwikkeling.nu, 15 augustus 2018.

⁷ 'Noord-Hollandse bouwbedrijven kiezen steeds vaker voor bouwprojecten buiten de provincie', aldus Bouwend Nederland in het Haarlems Dagblad van 17 augustus 2018.

Kenmerkend aan deze trajecten – zoals rijksvastgoed, kloostercomplexen, winkelcentra of binnenstedelijke industrieterreinen – is dat er een betere herontwikkeling ontstaat wanneer die is afgestemd op publieke investeringsmogelijkheden en de ontwikkelaar de tijd krijgt om gaandeweg bijzondere functies in de markt te zetten. Daarnaast nemen de publieke ambities en belangen toe. Zo is er tegenwoordig een grotere maatschappelijke behoefte aan het versneld bouwen van betaalbare woningen en inpassen van maatschappelijke en culturele functies in een gezonde, inclusieve, stedelijke omgeving. De stapeling van de verschillende ambities zet de haalbaarheid van projecten onder druk⁸.

Casus Parkweg Midden, Schiedam

De gemeente Schiedam is samen met woningcorporatie Woonplus Schiedam middels een aanbesteding op zoek naar een gebiedsontwikkelaar die het gebied Parkweg Midden gaat herstructureren. Door een heel gebied met een verouderde voorraad sociale huurwoningen in een keer aan te pakken, ontstaat de kans om op een kwalitatief goede en duurzame manier een meer gemengd woonmilieu te creëren. Er zijn echter veel verschillende mogelijkheden om dit duurzame en gemengde woonmilieu te creëren en gemeente en Woonplus Schiedam hebben besloten (deels) de creativiteit en innovatiekracht van de markt te willen benutten voor het bereiken van de beoogde ambitie. Deze aanvliegroute vraagt om een goede afstemming tussen gemeente, woningcorporatie en ontwikkelaar op verschillende ontwerp-niveaus en kan niet aan de voorkant van een aanbesteding volledig worden gekaderd, laat staan achteraf goed worden beoordeeld. In dit geval is daarom gekozen voor een dialoogprocedure met twee dialoogrondes (een over de visie en een over een conceptplan) om de interactie tussen partijen tijdens de procedure mogelijk te maken, onzekerheden voor alle partijen tijdens de aanbestedingsprocedure weg te nemen en uit te wisselen of de beoogde ambitie op een passende, juiste manier wordt gerealiseerd.

Een ander aspect van de veranderde opgave is de noodzakelijke energietransitie en verduurzamingsopgave, waaronder klimaatadaptief en circulair bouwen en inrichten van het openbaar gebied. De daarvoor op projectniveau nodige oplossingen kunnen niet altijd worden gezien van de manier waarop een gemeente

(of andere partij) in het omringende gebied maatregelen neemt en voorzieningen treft. Welke maatregelen het meest gewenst zijn, is niet altijd op voorhand aan te geven maar zou gaandeweg de planvorming verkend moeten kunnen worden. Ook hiervoor geldt dat de gebruikelijke tenderprocedures weinig geschikt zijn voor het inbouwen van de benodigde flexibiliteit voor deze opgaven.

1.3 Samenwerking nieuwe stijl

Bovenstaande ontwikkelingen laten onverlet dat veel keuzes bij gebiedsontwikkeling nog steeds onderhevig zijn aan voorschriften die voortkomen uit nationale en Europese regelgeving op het gebied van mededinging. Deze dienen uiteraard te worden gevolgd. Tegelijkertijd mogen juridische voorschriften nooit leiden tot een afnemend enthousiasme voor marktinitiatieven of planvorming bij overheden. Daarom is het zaak de regelgeving niet meteen als beperkend te zien, maar vooral goed na te gaan of ze het gewenste doel dient en, zo niet, durf te tonen om af en toe van de gebaande paden af te wijken. Partijen moeten hierbij beseffen dat zij een andere houding moeten ontwikkelen, meer gericht op samenwerking en transparantie in belangen en handelen. Marktpartijen hebben vooral een rol in de ontwikkeling, planvorming, realisatie en exploitatie van de projecten in een gebiedsontwikkeling. Overheden hebben een maatschappelijke doelstelling, maar kunnen zich meer of minder actief opstellen om dat doel te bereiken (zie ook grondbeleid, paragraaf 4.3).

Samenwerking is geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een betere gebiedsontwikkeling. De samenwerking kan op verschillende momenten in het proces worden aangegaan, voor een kortere of langere periode, of gefaseerd. Alle scenario's hebben verschillende voor- en nadelen en kunnen verschillend gewaardeerd worden.

Kansen voor een betere samenwerking ontstaan alvast omdat veel (gebieds)ontwikkelingen niet vallen onder de aanbestedingsregelgeving en dus niet hoeven te worden aanbesteed. Dit biedt mogelijkheden voor een een-op-eensamenwerking. De bouwopgave is momenteel groter dan de bouwcapaciteit in de markt, maar ook ontwikkelaars zien de druk oplopen. Alles via tenders op de markt zetten, is daardoor ineffectief. Een een-op-eensamenwerking biedt mogelijkheden om in gezamenlijkheid tot een optimale planvorming te komen. Dit vergt goede spelregels om vrijblijvendheid te voorkomen, maar biedt ook kansen die in een tender moeilijk kunnen worden verzilverd (zie hoofdstuk 6).

⁸ Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties uit maart 2017 stelt dat uit onderzoek in het kader van de City Deal Binnenstedelijk Bouwen en Transformeren is gebleken dat de tekorten op binnenstedelijke gebiedstransformaties in de afgelopen jaren gemiddeld € 28.500 per woning bedroegen.

Als een tender verplicht dan wel politiek gewenst is, zijn de bestaande selectiemethodieken voldoende geschikt voor een groot deel van de ‘reguliere en overzichtelijke’ opgaven (met een overzichtelijk risicoprofiel en redelijk uitontwikkelde of voorspelbare gevraagde producten). Dit wel op voorwaarde dat ze effectief worden ingezet. De belangrijkste methode van tenders in dit verband is de planselectie in de vorm van een ontwerp-/ontwikkelopdracht⁹: een uitvraag op basis van een publiek programma van eisen voor een plan, in combinatie met een (grond)bieding, eventueel onder voorwaarden. Het streven moet zijn om deze procedures te vereenvoudigen en in tijd en geld beknopt te houden. Dit kan voorkomen dat partijen worden afgeschrikt mee te doen en procedures mislukken¹⁰.

Voor zeer complexe opgaven is het van belang nieuwe tendermethodieken te introduceren, om zo de tenderkosten te verlagen en de doorlooptijden te verkorten. Dit laatste is ook van belang om de woningproductie te versnellen. In dit verband is het van belang te voorzien in globalere en flexibele kaders, waarbinnen marktpartijen de vrijheid hebben hun eigen concepten en ontwikkelstrategie op te stellen, zo nodig samen met de gemeente en andere belanghebbenden, zoals bewoners/gebruikers. Binnen dergelijke kaders is een partnerselectie een geschikte methodiek.

1.4 Meer flexibiliteit (en de risico's daarvan)

Zoals in het voorafgaande al enkele malen werd aangestipt, vragen de (maatschappelijke) urgentie en marktsituatie tegenwoordig zeker bij complexe opgaven om meer flexibiliteit in de tenderprocedures, omdat projecten anders mogelijk niet van de grond komen. Deze flexibiliteit heeft echter ook een keerzijde, zowel voor marktpartijen als voor de overheid. Marktpartijen hebben minder inzicht in hoe de overheid de beoordeling laat plaatsvinden. Hoe beoordeel je totaal verschillende concepten (‘appels met peren’) op de gebruikelijke criteria kwaliteit, geld en eventueel risico (bij inzendingen onder voorwaarden)? En hoe verhouden binnen de concepten programmatische verschillen, stedenbouwkundige en architectonische uitwerkingen (vastgoed en openbare ruimte) en duurzaamheidsoplossingen zich tot elkaar? Hoe globaler het kader en de beoordelingscriteria, hoe moeilijker het is voor een marktpartij om te

begrijpen waar de overheid uiteindelijk op toetst. Een vorm van mondelinge communicatie tijdens de procedure wordt dan belangrijker om misverstanden te voorkomen. Marktpartijen moeten natuurlijk vooral zelf bepalen hoe een evenwichtige inzending eruit moet zien, maar overheid en markt kunnen daarover sterk van mening verschillen en uiteindelijk is er maar één plan dat wint en dat is het plan dat de meeste punten scoort. Dat plan hoeft niet per se het meest innovatieve plan te zijn!

In veel gevallen wordt bij een aanbesteding van een complexe opgave via een globaler kader nu nog onbedoeld ‘uitgelokt’ dat de partij die het meest belooft, wint. De inflexibiliteit van de procedures verhoogt vervolgens de kans op suboptimale resultaten. In sommige gevallen is het volhouden van de ingezette procedure belangrijker dan optimalisering van het planresultaat.

Voor de overheid betekent flexibiliteit onzekerheid over het (eind)resultaat. Als plannen eerst moeten worden uitgewerkt en in de markt gezet voordat de grond of het vastgoed wordt afgenomen, blijft al die tijd onzeker of dat ook daadwerkelijk gebeurt. De paradox is dat de kans op resultaat hierdoor toeneemt, maar de onzekerheid daarover ook!

Casus winkelcentrum Schalkwijk, Haarlem

De gemeente Haarlem heeft in samenspraak met de eigenaren van winkelcentrum Schalkwijk grond verkocht via een EU-aanbesteding voor de realisatie van winkels, woningen en een parkeergarage. Om de risico's van de ontwikkeling te beperken (de voorbereiding vond plaats tijdens de crisisjaren!) heeft de gemeente het bestemmingsplan opgesteld en zijn huurcontracten voor twee supermarkten en zorgwoningen afgesloten en meegegeven in de tender. De combinatie van een grondverkoop met bouwopdracht voor de parkeergarage in een bestaand gebied met weinig uitbreidingsmogelijkheden, bleek in de markt moeilijk haalbaar. Op verschillende momenten zijn potentiële inschrijvers uitgestapt. Aanpassing van de kaders en spelregels is dan niet meer mogelijk, ook niet als de aanbesteding mis dreigt te gaan. Uiteindelijk heeft één partij een ontvankelijke inzending gedaan en heeft de gemeente aan die partij kunnen gunnen.

⁹ Met ontwerp-/ontwikkelopdracht wordt bedoeld op een ‘traditionele’ verdeling van de opgave tussen markt en overheid, waarbij de markt verantwoordelijk is voor zowel het ontwerp als de ontwikkeling en realisatie en de overheid zich richt op het publiekrechtelijk kader en het controleren op de gestelde eisen. De tender vindt doorgaans plaats door middel van een niet-openbare procedure (aanbesteding) of verkoopprocedure met voorselectie (vormvrije marktselectie).

¹⁰ Pels Rijcken schat in dat in de meerderheid van de aanbestedingen bij gebiedsontwikkelingsprojecten de regels in meer of mindere mate worden geschonden. Dit leidt in een beperkt aantal gevallen tot procedures.

In deze Reiswijzer laten we zien hoe bovenstaande risico's bij de aanbesteding of selectie voor een complexe opgave kunnen worden voorkomen.

1.5 Leeswijzer

Deze Reiswijzer bestaat uit vier delen: een inleidend deel, een deel over strategievorming, een deel over de uitvoering en een deel waarin de juridische kaders zijn beschreven. De Reiswijzer wordt afgesloten met vier bijlagen met daarin de meerwaarde van een dialoog, de partnerselectie, bestuurlijke en ambtelijke vragen en vragen vanuit marktpartijen en een voorbeeldcasus voor strategievorming.

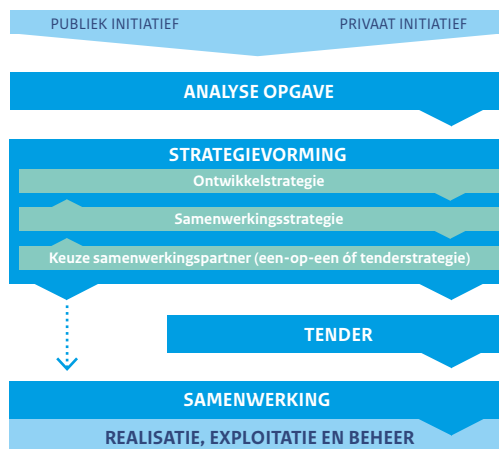
Het tweede hoofdstuk van Deel I beschrijft wat gebiedsontwikkeling feitelijk is en het nut, de noodzaak en de essentie van samenwerking daarbij. Ook beschrijven we de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt het onderstaande basisschema gevolgd waarin verschillende stappen worden doorlopen. In de praktijk is veeleer sprake van een iteratief proces waarin markt en overheid tot een samenhangende businesscase wensen te komen. Soms vergt dat een stap terug, soms veranderen opgaven en stakeholders onderweg, maar in theorie komen altijd alle procesfasen aan bod.



Figuur 1: Processchema gebiedsontwikkeling

Deel II gaat over de strategievorming rond het aangaan van een samenwerking en het uitvoeren van een gebiedsontwikkeling, dat wil zeggen voordat kan worden overgegaan tot realisatie. Gebiedsontwikkeling is geen lineair ontwerpproces; gaandeweg kunnen zowel de overheid als marktpartijen initiatieven nemen om vroeger of later tot samenwerking over te gaan, al dan niet door middel van een tender, voor grotere of kleinere delen van een project, om posities in te nemen of een *unsolicited proposal* te doen (een ongevraagd voorstel aan de gemeente zonder positie in te nemen). Toch is het voor een goed begrip van de gebiedsontwikkeling nodig en nuttig om de verschillende aspecten van de strategievorming uit elkaar te halen.

In figuur 2 is te zien dat er in theorie sprake is van vier te onderscheiden fasen, die elk aan bod komen in een apart



Figuur 2: Vereenvoudigd processchema samenwerking

hoofdstuk: de analyse van de opgave in hoofdstuk 3, de ontwikkelstrategie in hoofdstuk 4, de samenwerkingsstrategie in hoofdstuk 5 en de keuze van een samenwerkingspartner (en mogelijke tenderstrategie) in hoofdstuk 6. Ieder onderdeel vergt een aantal keuzen, die bij elkaar ook weer consistent moeten zijn. De drie strategieën (ontwikkel-, samenwerkings- en tenderstrategie, indien van toepassing) volgen in beginsel na elkaar en kunnen bij actief grondbeleid eindigen in een tender. Maar in elke fase kan zoals hiervoor aangegeven blijken dat het noodzakelijk is een stap terug te zetten en een 'eerdere' strategie te heroverwegen.

Deel III gaat over de uitvoering van de tender en de samenwerking na gunning, waarbij 'tender' kan slaan op een vormvrije marktselectie en een aanbesteding, waarvoor vaste vormen gelden. In hoofdstuk 8 komen zaken zoals de gunningscriteria en de dialoofase aan bod. Hoofdstuk 9 gaat over de samenwerking na de gunning, als de tender is afgerond en bekend is met welke marktpartij(en) de gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd. Hoe zorg je ervoor dat samenwerking inderdaad de meerwaarde oplevert die het kan opleveren?

Deel IV gaat in op de juridische kaders rond gebiedsontwikkeling. Behandeld worden het publiekrechtelijk kader (omgevingsrecht, grondbeleid) en het privaatrechtelijk kader (aanbesteden en staatssteun). Dit deel omvat ook een aantal recente uitspraken op het gebied van aanbesteden en staatssteun. Aan het eind van deel IV vind je beslisbomen om te bepalen wanneer wel of niet moet worden overgegaan tot een aanbesteding of andere marktselectie.

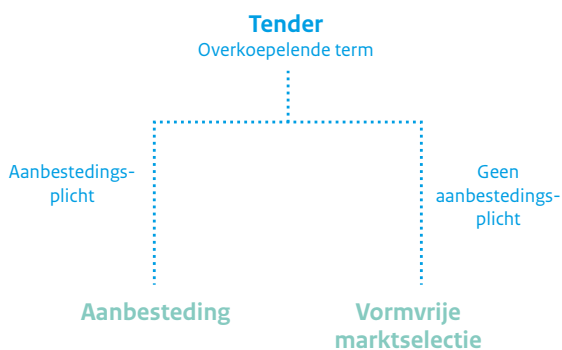
In de bijlagen vindt een verdieping plaats op twee specifieke onderwerpen uit deze Reiswijzer: de partnerselectie en de dialoofprocedure. Bijlage III bevat ervaringen uit de praktijk met gebiedsontwikkeling, met veelgestelde vragen die leven bij bestuurders, ambtenaren en marktpartijen, en

aandachtspunten per fase: de things-to-dolijst en juridische aandachtspunten. De vragen zijn ontleend aan de workshops met projectleiders en bestuurders van overheden en marktpartijen. Zo biedt deze bijlage je een alternatieve ingang om de inhoud van de Reiswijzer tot je te nemen. Aan de hand hiervan kun je besluiten over welke onderwerpen je meer wil weten. Die informatie vind je dan elders in de Reiswijzer. In de laatste bijlage is een voorbeeldcasus uitgewerkt, waarbij de gehele strategievorming aan de hand van één casus wordt doorlopen.

Gebruikte terminologie

Tot slot willen wij hier vermelden dat in deze Reiswijzer *tender* de verzamelnaam is voor zowel aanbestedingen als marktselecties, verkoopprocedures, etc. Selectievormen met een vormvrije procedure duiden we aan als *marktselectie*. Het op de markt zetten van een aanbestedingsplichtig werk, dienst of levering wordt aangeduid als *aanbesteden*. Voor alle duidelijkheid voegen we hieraan toe dat ongeacht de te kiezen procedure en de naam die daaraan wordt gegeven, de algemene beginselen van aanbestedingsrecht, zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit altijd van toepassing zijn.

onderwerp dat bij de vormgeving en uitwerking van samenwerkingen én de uitgifte van gronden nadrukkelijke aandacht behoeft. Het Handboek Projectontwikkeling, geschreven in opdracht van de NEPROM, geeft in hoofdstuk 25 invulling aan fiscaliteit bij gebiedsontwikkeling met een aantal rekenvoorbeelden en aandachtspunten voor de projectontwikkelaar, toegespitst op de btw en overdrachtsbelasting. Andere goede bronnen over de fiscaliteit bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling zijn het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling en het Basisboek Vastgoed Fiscaal. Ook deze boeken bieden slechts een introductie. Het is aan degenen die meer willen weten, fiscale vraagstukken tegenkomen of een specifieke casus naar de eigen situatie uitgewerkt willen zien zelf, om een deskundig adviseur in te schakelen.



Figuur 3: Uiteenzetting terminologie tender, vormvrije marktselectie en aanbesteding

Disclaimer

Aan de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 kunnen geen rechten worden ontleend. Bij het organiseren van markt-betrokkenheid blijft altijd de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheid/overheden gelden. De inhoud van dit document is opgesteld op basis van de tot nu toe bekende jurisprudentie op Europees en nationaal niveau. Er moet altijd rekening mee worden gehouden dat op enig moment na het verschijnen van deze Reiswijzer door het Europees Hof van Justitie een uitspraak wordt gedaan die het nodig maakt de tekst van de Reiswijzer aan te passen. Iedere overheid en elke marktpartij blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de naleving van het (Europees) recht. Daarnaast wordt in deze Reiswijzer niet ingegaan op de fiscaliteit bij gebiedsontwikkeling, ook al is dat een

2 Gebiedsontwikkeling nader beschouwd

2.1 Wat is gebiedsontwikkeling?

In zijn boek *Zo werkt gebiedsontwikkeling* beschrijft Friso de Zeeuw de essentie van gebiedsontwikkeling als volgt: “Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.” Kenmerkend aan gebiedsontwikkeling is dat:

- het proces en de inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn;
- er veel verschillende partijen betrokken zijn: overheden, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, bewoners en omwonenden;
- het vaak gaat om een combinatie van publieke en private belangen;
- samenwerking tussen overheden en marktpartijen daardoor onvermijdelijk is. Denk alleen al aan de benodigde grondtransacties, publiekrechtelijke kaders en de planuitwerking nog voordat de daadwerkelijke realisatie kan starten;
- er ten minste één belang en een daaraan gehechte partij met investeringsmiddelen nodig zijn;
- er sprake is van een lange looptijd;
- deze altijd in een context plaatsvindt met (externe) effecten op het gebied daarbuiten.

Dit hoofdstuk 2 van de *Reiswijzer* beschrijft het algemene proces van gebiedsontwikkeling, van initiatief tot realisatie. We volstaan daarbij met een globale omschrijving. In zowel de publicatie van Friso de Zeeuw als in het *Handboek Projectontwikkeling*, geschreven door Gert-Joost Peek en Ellen Gehner in opdracht van de NEPROM, wordt verder ingegaan op de praktijk van gebieds- en projectontwikkeling. Centraal in deze *Reiswijzer* staat immers niet het proces van gebiedsontwikkeling zelf, maar het proces om te komen tot een samenwerking en deze samenwerking goed vorm te (blijven) geven. Die samenwerking is bij gebiedsontwikkeling extra complex vanwege onder meer de verwevenheid van grote publieke en private belangen. Maar complexe (her)ontwikkelingen van vastgoed horen daar in dit kader ook bij. Voorbeeld hiervan zijn de transformaties van industriële en religieuze complexen, gevangenissen, groot (monumentaal) vastgoed in het centrum, e.d.

2.2 Rekenen en tekenen

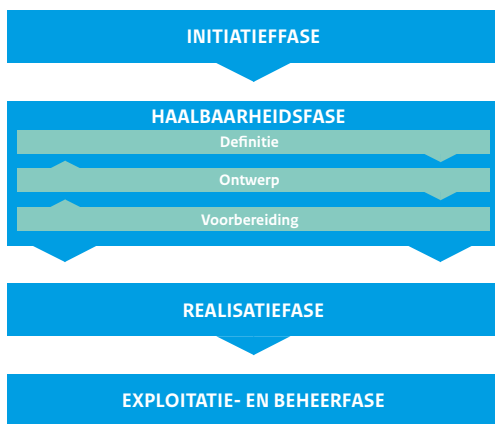
Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw geheel of gedeeltelijk ingevuld of van nieuwe functies voorzien. Daarbij krijgen de verschillende functies, zoals boven- en ondergrondse infrastructuur, wonen, werken en recreëren een plaats. De verwerving, het bouw- en woonrijp maken van een gebied en de verkoop van grond worden gevat in de grondexploitatie. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet maatschappelijk of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie. Daarnaast vindt de planontwikkeling plaats voor het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed. Na de afronding hiervan start de exploitatiefase. Deze fase speelt in deze *Reiswijzer* een beperkte rol, maar is voor veel ontwikkelingen wel het doel van de planvorming. De exploitatiefase zal in toenemende mate ook een rol gaan spelen bij binnenstedelijke transformaties, waarin lopende en nieuwe exploitaties aan elkaar worden gekoppeld.

Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat:

- de verschillende belangen in een gebied beter op elkaar worden afgestemd;
- de publieke en private functies beter worden afgestemd;
- er een integrale businesscase ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend.

De verwachte en voorspelde opbrengsten van de opstalexploitatie dienen in het algemeen, via de gronduitgifte tegen marktconforme voorwaarden of via toepassing van de Grondexploitatiewet (6.4 in de in de Wet ruimtelijke ordening (Wro)), de kosten van de grondexploitatie te dekken.

(Integrale) Gebiedsontwikkeling is dus een combinatie van grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling, waarbij in een businesscase de ruimtelijke en functionele kwaliteit bij elkaar komen door inbreng van de kennis vanuit de markt en de publieke sector. Daarmee is het ook een integraal en voortdurend proces van ‘rekenen en tekenen’. De grond- en opstalexploitatie zijn gescheiden grootheden, maar moeten in het proces wel op elkaar worden afgestemd. Overleggen en samenwerken is daarbij het devies.



Figuur 4: Gebiedsontwikkeling als iteratief proces

2.3 Samen op reis

In de loop van de jaren is het besef gegroeid dat samenwerking onmisbaar is voor het slagen van een gebiedsontwikkeling. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Publieke en private partijen zijn afhankelijk van elkaar en hebben gemeenschappelijke belangen bij gebiedsontwikkelingen. Publiek heeft privaat nodig voor de realisatie van de forse binnenstedelijke en transformatie-opgaven. Privaat heeft publiek nodig voor de planologische medewerking en veelal ook voor de inbreng van grond en/of vastgoed; daarnaast brengt publiek ook ruimtelijke en maatschappelijke claims in.
- De publieke kant ontbeert vaak de voor gebiedsontwikkeling noodzakelijke specifieke expertise en capaciteit (op de gebieden van onder meer markt vraag, duurzaamheid, branding, ontwerp en optimalisaties van de grond- en/of vastgoedexploitatie). Ook is er countervailing power nodig om ervoor te zorgen dat de publieke ambities realistisch zijn.
- Zowel publieke als private partijen hebben vooralsnog nog steeds flinke grondposities die (ooit) te gelde moeten worden gemaakt.

Zodra een goede samenwerking is gestart, heeft deze meerwaarde op meerdere gebieden:

- **Procesmatig:** door heldere procesmatige afspraken te maken, is het mogelijk effectiever en efficiënter kennis en kunde van de verschillende deelnemers aan het proces van gebiedsontwikkeling te koppelen en deze in te zetten voor de gezamenlijkheid (het gaat sneller).
- **Financieel:** door samen te werken en daarin open en transparant te zijn, kan er beter worden gestuurd op efficiency en het beperken van risico's. Door samen te werken is ook een betere spreiding van risico's mogelijk (het wordt goedkoper).

- **Inhoudelijk:** de individuele inbreng van partijen, vanuit ieders eigen positie, leidt tot interactie tussen partijen, waarbij oplossingen tot stand kunnen komen die anders niet voorhanden waren. Hierdoor verbeteren de plannen en resultaten (het wordt beter).

Dit alles onderschrijft het belang om goed na te denken over de wijze van samenwerking en partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling. Bij dat samenwerken gaat het nadrukkelijk om een (groei)proces, waarbij partijen samen op reis gaan naar een nieuw avontuur. Dat maakt de vergelijking van deze Reiswijzer met een reisgids mogelijk: als de bestemming bekend is, beschrijft de reisgids de mogelijke routes en bezienswaardigheden ernaartoe. Ook geeft de gids tips voor zowel de reis zelf als de bestemming. De reiziger kan hieruit zelf een programma samenstellen dat past bij zijn mogelijkheden en wensen. Iedere reiziger en daarmee iedere reis is uniek.

Dit geldt ook voor gebiedsontwikkeling: iedere samenwerking is anders door de aard van de opgave, de politiek-maatschappelijke en economische omstandigheden, de bestemming, de reisgenoten, de route en de 'bezienswaardigheden' onderweg. Opgaven, functies en betrokken partijen verschillen en er zijn meerdere procedures beschikbaar, waardoor samenwerkingen op verschillende manieren tot stand kunnen komen. De aanpak komt altijd neer op maatwerk en is soms wettelijk gereguleerd.

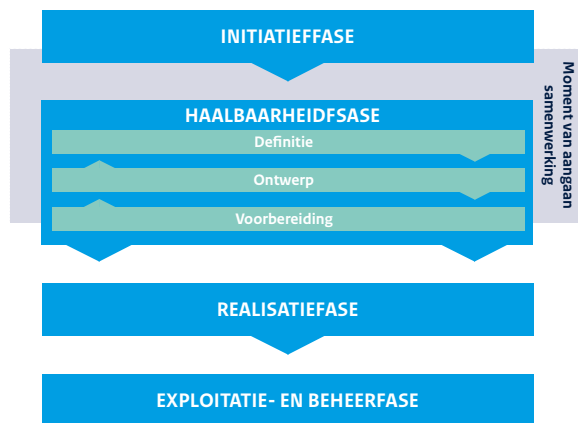
Het is daarbij van belang goed te kiezen, wat in de vergelijking met het maken van een reis omschreven zou kunnen worden als de voorpret voor een reis: voor het succesvol realiseren van een project moeten de juiste partijen worden betrokken op het juiste moment, in de juiste onderlinge rolverdeling en via een passende procedure. Die voorbereiding legt een goede basis voor het verloop van de reis zelf. Onderweg moeten veel keuzes worden gemaakt, die steeds goed doordacht moeten worden op hun gevolgen. In deze Reiswijzer zetten we uiteen wanneer in het proces je welke keuzes kunt of moet maken.

2.4 Vroegtijdig betrekken

2.4.1 Betrekken marktpartijen

Met de opkomst van de participatiemaatschappij wordt het steeds belangrijker dat een ruimtelijk initiatief breed wordt gedragen. Dat pleit ervoor de directe belanghebbenden in een vroeg stadium bij initiatieven te betrekken. Dat geldt ook voor de inschakeling van marktpartijen. Zij hebben goed zicht op de uiteindelijke vraag van gebruikers en kunnen dan ook een programma aan functies voorstellen

dat daarbij aansluit. Dit programma moet vervolgens wel passen binnen de ruimtelijke randvoorwaarden en kaders die de overheid aan het gebied stelt. Juist het vroegtijdig afstemmen van dergelijke aspecten komt de kwaliteit van gebiedsontwikkeling ten goede.



Figuur 5: Moment van aangaan samenwerking bij gebiedsontwikkeling

Er spelen met betrekking tot het vroegtijdig inschakelen van marktpartijen echter ook twee dilemma's.

- Publieke en private belangen bij gebiedsontwikkeling zijn per definitie verschillend, maar die belangen kunnen wel samenkomen in een gemeenschappelijk doel. De private vastgoedontwikkelingen zijn a priori de verantwoordelijkheid van de marktpartij die daarvoor het afzetrisico loopt en inzicht heeft in de vraag en behoefte van de markt. De overheid heeft echter ook een taak vanuit haar publieke rol, primair als bewaker van ruimtelijke kwaliteit, maar ook bijvoorbeeld vanuit het volkshuisvestings- of welzijnsbeleid. Deze afzonderlijke belangen komen bij elkaar bij gebiedsontwikkelingen. De gemeente zal bijvoorbeeld, met de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voor ogen, bouwhoogtes en dichtheden regelen in het bestemmingsplan. De ontwikkelaar zal daarover ook een mening hebben op basis van de door hem gesignaleerde behoefte in de markt en de haalbaarheid van zijn businesscase. Het vroegtijdig delen van dergelijke kennis is daarom erg belangrijk voor een goed plan. Maar het vroegtijdig betrekken van een marktpartij via een selectie of aanbesteding kan op gespannen voet staan met het vooraf formuleren van de gewenste prestatie; in sommige gevallen weet ook de gemeente nog niet wat er precies moet komen, maar wel dát er iets moet komen. In deze Reiswijzer besteden we uitgebreid aandacht aan deze categorie opgaven en geven we aan hoe en wanneer marktpartijen kunnen worden betrokken om tot een goede invulling van de opgave te komen.
- Gebiedsontwikkeling is vaak een langjarig proces dat vraagt om vertrouwen en commitment van de samenwerkende partijen. En hoe langer een proces duurt,

hoe moeilijker het in beginsel is om vertrouwen vooraf zeker te stellen en vast te houden. Ook daar gaat deze Reiswijzer op in: hoe stimuleer je het ontstaan van vertrouwen en hoe kun je samenwerkingen zodanig inrichten dat dit snel gebeurt?

Conclusie naar aanleiding van deze dilemma's is dat marktpartijen niet zo zeer zo vroeg mogelijk, maar op het juiste moment bij een gebiedsontwikkeling moeten worden betrokken (zie ook paragraaf 2.6).

2.4.2 Betrekken belanghebbenden

Duurzame, toekomstbestendige gebiedsontwikkeling start met het betrekken van belanghebbenden uit de omgeving van het project. Steeds meer worden overheden zich ervan bewust dat het onwenselijk is om eenzijdig vanuit de overheid of een enkele marktpartij de ontwikkeling van een gebied te bepalen en dat het belangrijk is om een breed draagvlak te organiseren. Ook de Omgevingswet voorziet straks in participatie: van initiatiefnemers van een gebiedsontwikkeling wordt verwacht dat zij tijdig gebruikers van het gebied betrekken bij de ontwikkelingen en samenwerken met andere initiatiefnemers in het gebied, om zo een duurzame bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van dat gebied.

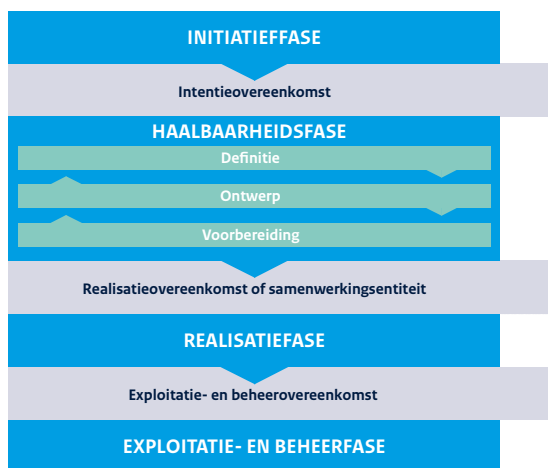
Participatie is het (vroeg)tijdig betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven en anderen) bij de ontwikkeling van hun omgeving. Dit heeft als voordelen dat:

- er veel lokale kennis, ideeën, visies en belangen beschikbaar komen;
- er meer waarde voor het gebied kan worden gecreëerd; naast de ruimtelijke kwaliteit en financiële uitkomst kan zo ook de maatschappelijke waarde worden vergroot;
- het draagvlak voor de ontwikkeling (zowel maatschappelijk als politiek) en het vertrouwen in de ontwikkelende partijen (overheid en marktpartijen) kan worden vergroot;
- de proceduretijd in een aantal gevallen kan worden verkort; door goed af te stemmen met belanghebbenden kunnen latere bezwaren tegen ruimtelijke procedures worden weggenomen.

Het betrekken van belanghebbenden leidt niet alleen tot voordelen. Het vergt van de grondeigenaren de bereidheid om open te staan voor invloeden van buitenaf die soms tegen het eigen belang inwerken. We laten dit hier verder buiten beschouwing. In deze Reiswijzer gaat het om de vraag hoe participatie zich verhoudt tot planvorming en eventuele tenders, omdat de mededingingsregelgeving in het algemeen geen wezenlijke wijzigingen toestaat na gunning (zie paragraaf 9.3) en omdat ook gedurende de tender zelf de opgave niet meer zonder meer mag worden gewijzigd, ook als belanghebbenden dat wenselijk zouden vinden. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 6.9.2.

2.5 Fasen in de gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling doorloopt doorgaans, maar niet altijd, vier fasen: initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie en beheer. Vooral de initiatief- en de haalbaarheidsfase worden (na een succesvol verloop) afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument. Hierin leggen partijen de afspraken en uitgangspunten vast voor de volgende fase. In het Handboek Projectontwikkeling van de NEPROM is over het gebiedsontwikkelingsproces meer achtergrondinformatie te vinden.



Figuur 6: Overeenkomsten bij gebiedsontwikkeling

2.5.1 Initiatieffase

Gebiedsontwikkelingen kunnen een verschillende achtergrond hebben. Ze kunnen voortkomen uit marktinitiatieven met een grond- of vastgoedpositie, marktvoorstellen zonder uitvraag (*unsolicited proposal*), coalitieprogramma's (van provincies of gemeenten) of beleidsvoornemens. Verder kunnen initiatieven worden ingediend door zowel professionele als niet-professionele partijen. De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is, welke partijen betrokken willen/kunnen worden en of het initiatief kans van slagen heeft, met als eventuele conclusie dat er betere alternatieven zijn. Om in het vervolgproces van een gebiedsontwikkeling te kunnen spreken, moet aan het eind van de initiatieffase minimaal een plan worden opgesteld en goedgekeurd waarin de projectdoelen zijn vastgelegd evenals de partijen die daarin een rol kunnen spelen. Dit plan beperkt zich in beginsel tot de grondexploitatie, alhoewel de partijen ook over de vastgoedontwikkeling al samenwerkingsafspraken kunnen maken.

In de initiatieffase vindt de eerste globale strategische inschatting plaats van de samenwerkingsmogelijkheden op basis van het grondbeleid en kennis van de markt. Bij de verdere planuitwerking kan de strategie door voortschrijdend inzicht wijzigen.

2.5.2 Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase is een intensieve en complexe fase die uiteenvalt in drie subfasen, elk met eigen deelresultaten:

- De definitiefase aan de kant van de overheid met als product de *beleidsmatige, planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard*.
- De ontwerpfase aan de kant van de marktpartij met als product *het ontwerp dat past binnen het resultaat van de definitiefase*. De overheid werkt in deze fase de publieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling uit in bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan, een beeldkwaliteitsplan of een programma van eisen voor de openbare ruimte. De mate van uitwerking hangt af van de vraag in hoeverre de overheid de uiteindelijke realisatie zelf kan of wenst in te vullen.
- De voorbereidingsfase aan de kant van de marktpartij met als product het *realisatieplan als uitwerking van het ontwerp*. Ook hier bereidt de overheid de onder haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever uit te voeren werken voor, bijvoorbeeld via een aanbesteding.

Deze splitsing in subfasen is van belang omdat, zeker bij omvangrijke projecten, enorm veel activiteiten parallel plaatsvinden. Het stroomlijnen en structureren van deze activiteiten is eenvoudiger wanneer ook de haalbaarheidsfase wordt opgeknipt. De subfasen, die bij complexe projecten vaak door elkaar lopen, geven tevens de aard van de activiteiten aan en markeren de gescheiden verantwoordelijkheden van overheid en markt.

In de haalbaarheidsfase wordt er vaak simultaan 'gerekend en getekend'. Bij gebiedsontwikkeling is dit bij voorkeur een iteratief proces waarin in een businesscase de ruimtelijke en functionele kwaliteit wordt uitgewerkt op basis van de kennis van de overheid en de markt (zie figuur 4). Het eerste idee zal immers niet direct haalbaar of optimaal zijn. De betrokkenen moeten dan opnieuw gaan 'tekenen en rekenen' om een haalbaar realisatieplan te krijgen. Soms zullen ze zelfs de uitgangspunten en/of ambities moeten herzien. Vaak zal het dan ook nodig zijn om de subfasen in de haalbaarheidsfase een aantal keren achter elkaar te doorlopen.

2.5.1 Realisatiefase

De realisatiefase is gericht op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling (bouw van het vastgoed), zoals vastgelegd tijdens de haalbaarheidsfase. Bij aanvang van deze fase is duidelijk wie wat en wanneer gaat doen. Het toedelen van verantwoordelijkheden, het organiseren van het (risico)-management en een gestroomlijnde uitvoeringsorganisatie zijn nu van groot belang. Uitvoeren vraagt andere mensen aan tafel dan de voorbereiders, ontwerpers en beleidsmedewerkers. In deze fase vraagt het hele proces van de overdracht van de grond (grondrouting) speciale aandacht. Voorafgaand aan de onderhandelingen over een koopover-

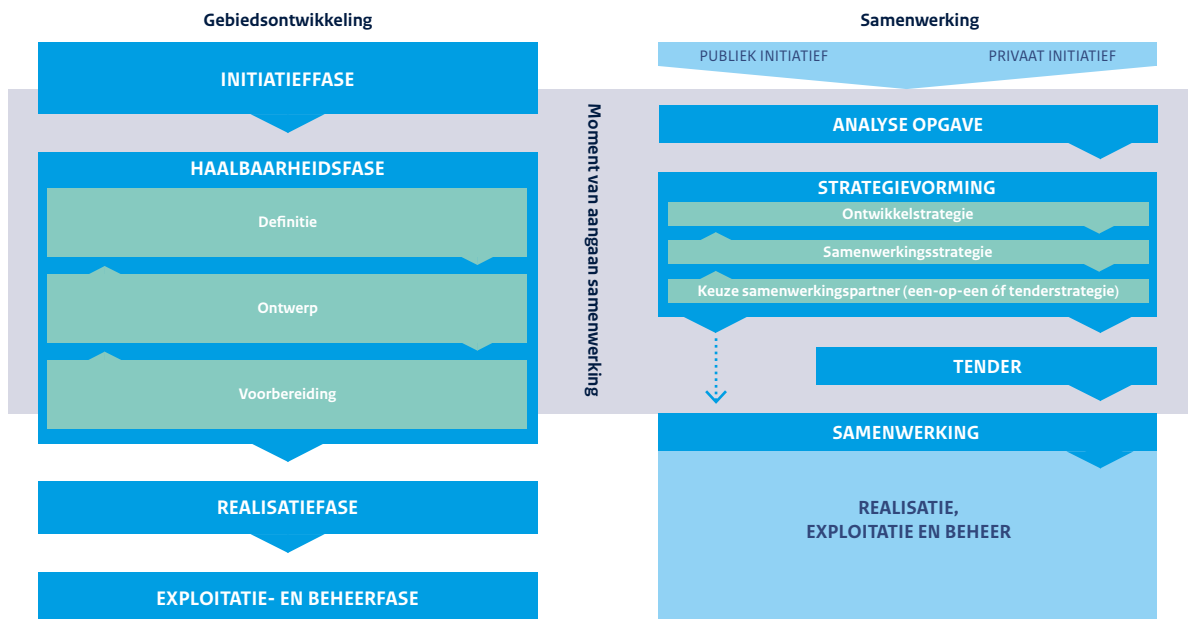
eenkomst tussen de gemeente en een ontwikkelaar moet er een taxatie van een onafhankelijke deskundige beschikbaar zijn, tenzij de koopovereenkomst voortkomt uit een openbare en transparante selectieprocedure van de ontwikkelaar/koper. Dan is een taxatie normaal gesproken niet nodig en bepaalt de winnende bieding de prijs.

2.5.4 Exploitatie- en beheerfase

In de exploitatie- en beheerfase is de gebiedsontwikkeling afgerond. Het komt nu aan op het gebruik, beheer en onderhoud, tot het moment dat ingrijpende ontwikkelingen voor het gebied nieuwe planvorming noodzakelijk maken. In deze fase zijn de verschillende projecten binnen de gebiedsontwikkeling overgedragen aan de eindgebruikers c.q. eigenaren: de woningen aan de kopers, de winkels aan de beleggers of particuliere eigenaren, de openbare ruimte en de groenvoorzieningen aan de gemeente. Bij bedrijven-terreinen of winkelcentra worden het beheer en de exploitatie regelmatig overgedragen aan een private partij of een daarvoor opgerichte aparte onderneming. Datzelfde gebeurt voor de exploitatie van openbare parkeergarages en het parkeren op straat.

2.6 In welke fase van de gebiedsontwikkeling is samenwerking gewenst?

Het initiatief voor een gebiedsontwikkeling kan zowel bij marktpartijen als overheden liggen en leidt in alle gevallen tot enige mate of soms vergaande samenwerking. De Reiswijzer beschrijft beide mogelijkheden (hoofdstuk 5), maar besteedt vooral aandacht aan de procedurele mogelijkheden bij overheidsinitiatief omdat die vergaand zijn gereguleerd. Hieruit vloeien verschillende keuzes op verschillende momenten voort, zoals verbeeld in onderstaande figuur. De samenwerking begint meestal tussen de initiatieffase en de voorbereidingsfase. In het volgende deel worden de hiervoor te maken keuzes toegelicht.



Figuur 7: Integratie processchema's gebiedsontwikkeling en samenwerking

Deel II:

Strategievorming

In dit deel gaan we in op de fase van de strategievorming in de gebiedsontwikkeling; de fase die voorafgaat aan de uitvoering. Zoals blijkt uit het figuur op de volgende pagina, ligt de analyse van de opgave aan de basis van de strategievorming. Hierin wordt min of meer de inhoud (het doel, ofwel het ‘wat’) van de gebiedsontwikkeling bepaald. De drie daaropvolgende strategieën zijn de middelen waarmee de opgave via een succesvolle gebiedsontwikkeling tot een goed einde kan worden gebracht (het ‘hoe’). Het bepalen van de drie strategieën (ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en keuze van een samenwerkingspartner en eventuele tenderstrategie) is zowel een opvolgend als iteratief proces. De drie strategieën worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 achtereenvolgens afzonderlijk toegelicht, maar in de praktijk kunnen ze niet los van elkaar worden gezien. Het is dan ook noodzakelijk om af en toe een stap terug te zetten en een eerder opgestelde (deel)strategie nog eens te beschouwen en/of te heroverwegen.

Het vinden van een juiste strategie is maatwerk. Met het opeenvolgend beschrijven van de verschillende strategieën in dit deel ontstaat de mogelijkheid om eigenhandig een passende strategie te formuleren. Passend door deze toe te spitsen op eigen bestuurlijke afwegingen, uitgangspunten, inhoudelijke ‘zwaartepunten’, cultuur, etc. Bij gebiedsontwikkeling zijn er vele wegen naar Rome. In deze Reiswijzer bieden we de handvatten aan voor deze reis door de belangrijkste keuzes te benoemen en daarin afwegingskaders mee te geven. Wij dicteren daarmee niet welke inhoudelijke keuzes bij uitstek het beste zijn, maar overhandigen je een Reisgids waarmee de reis zelf moet worden vastgesteld. Dat er veel verschillende keuzes te maken zijn en dat daar verschillende aspecten aan ten grondslag kunnen liggen, blijkt ook wel uit het verschil in aanpak tussen de twee grote steden Amsterdam en Rotterdam. Gaandeweg de Reiswijzer moet duidelijk worden welke strategie bij jouw gebiedsontwikkelingsopgave past.

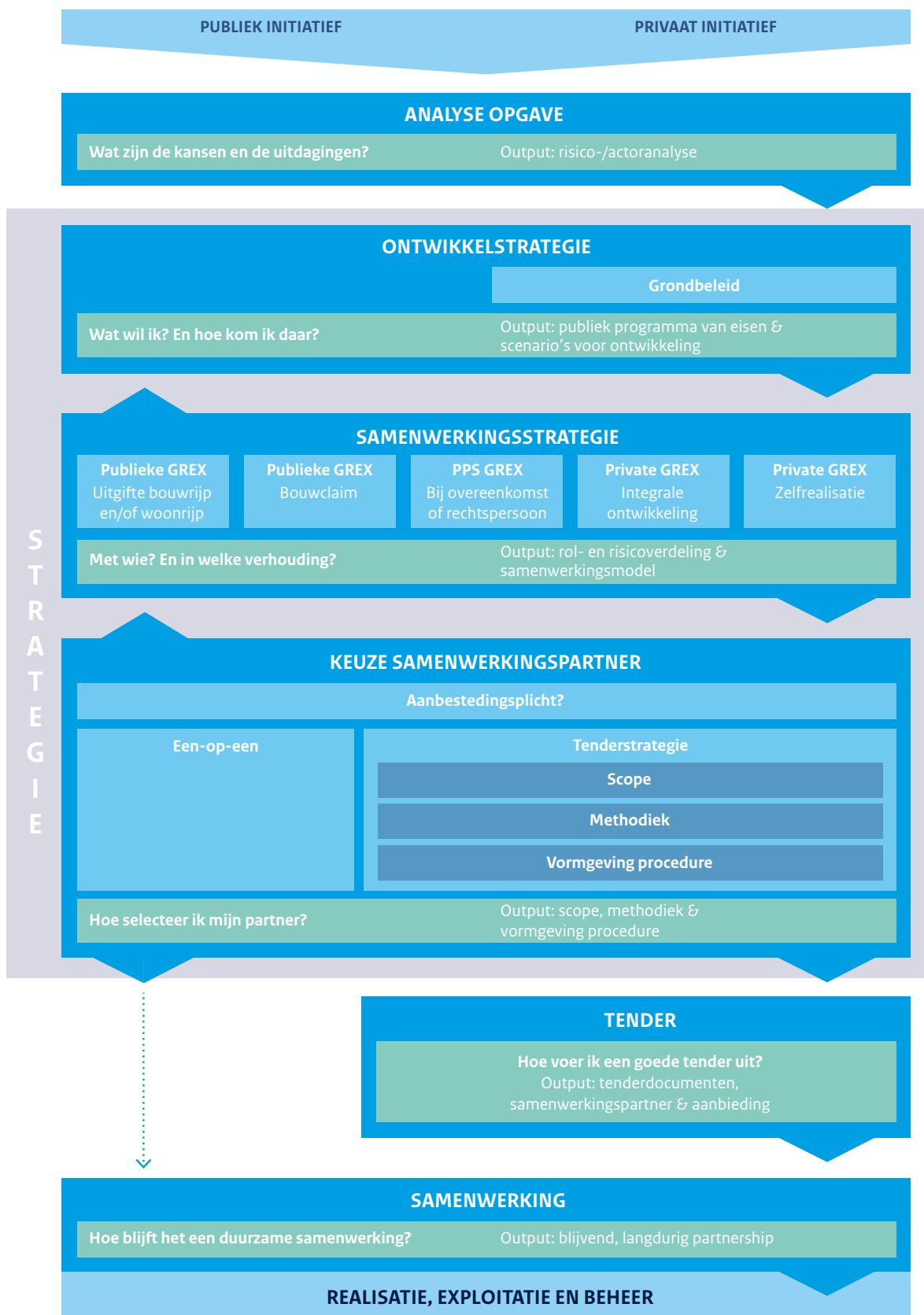
Strategievorming in Amsterdam en Rotterdam

Zowel Amsterdam als Rotterdam heeft te maken met een fikse woningbouwopgave. Beide gemeenten zijn erg in trek en zijn op zoek naar een juiste strategie om de woningbouwopgave te versnellen, zonder daarbij de publieke belangen uit het oog te verliezen. Ondanks de sterk overeenkomstige opgave op hoofdlijnen staan de strategieën van Amsterdam en Rotterdam (voor het grootste deel van de gebiedsontwikkelingen, uitzonderingen daargelaten) haaks op elkaar. Waar de een nadrukkelijk inzet op actief grondbeleid gecombineerd met perceelgerichte tenders – Amsterdam heeft in het voorjaar van 2019 circa veertig tenders uit staan¹¹ – en met deze tenders de markt breed de kans wil geven en experimenteert met kaders die ze stelt (bijvoorbeeld voor duurzaamheid en bewonersinvloed op de ontwikkeling), zet de ander grootschalig in op marktinitiatief met het Woningbouwakkoord Rotterdam 2018 – 2021¹² waarin marktpartijen de ruimte wordt geboden om zelf te komen met woningbouwinitiatieven (*unsolicited proposals*), waarbij de gemeente zich faciliterend opstelt en heeft besloten deze faciliterende rol (intern) te versnellen.

Beide strategieën kunnen leiden tot de gewenste versnelling, maar vergen een andere samenwerking, houding en cultuur. Dit geeft zonder meer aan dat ieder een eigen strategie moet bepalen passend bij zijn eigen gebiedsontwikkeling, stadsontwikkeling, (bestuurlijke en ambtelijke) cultuur, mogelijkheden, etc.

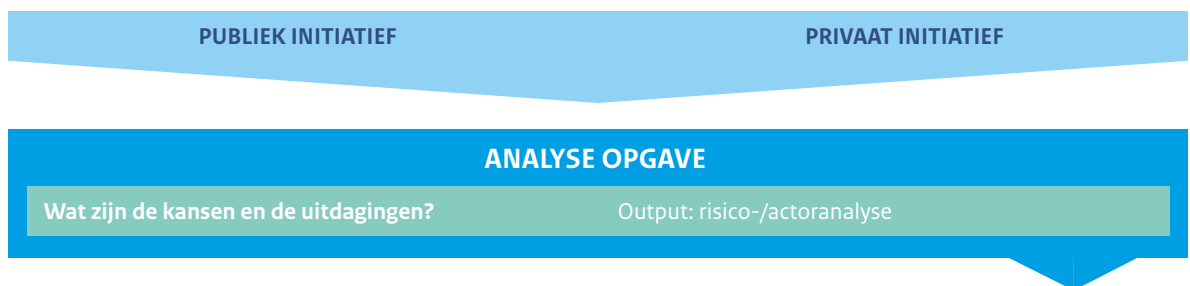
¹¹ Telling vanuit Tenderprogramma Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/investeren/woningbouw/investeersloket/tenderprogramma/>

¹² Zie Rotterdam.nl voor meer informatie.



Figuur 8: Processchema samenwerking

3 Analyse van de opgave



Figuur 9: Analyse van de opgave binnen het processchema samenwerking

3.1 De risico-/actoranalyse

Aan gebiedsontwikkelingsprojecten gaan soms jaren van voorbereiding vooraf. Dit is niet verwonderlijk gezien de vele onderzoeken, de afstemming van uiteenlopende belangen en het zo goed mogelijk beheersen van de grote risico's die met de projecten gepaard kunnen gaan. Een belangrijk onderdeel van dit proces is het betrekken van de juiste partijen op het juiste moment. Hiervoor moeten partijen natuurlijk wel weten wat ze willen bereiken en wat ze zelf willen en kunnen doen. Om dit te achterhalen is het, als eerste stap in het proces, noodzakelijk de opgave goed te analyseren. Dat kan met behulp van een risico-/actoranalyse. Deze kan antwoord bieden op de veelheid van vragen die spelen bij een gebiedsontwikkeling. Zoals: wat voor leefmilieu is gewenst in het nieuwe of te vernieuwen gebied, wat is de begrenzing van het gebied, welke functies zijn mogelijk, wat zijn de kwalitatieve, technische, financiële en milieukundige uitdagingen en met welke risico's moet in de ontwikkeling rekening worden gehouden?

Alle vormen van gebiedsontwikkeling hebben een bovengemiddeld hoog risicoprofiel. De voorbereidings- en uitvoeringstijd is in het algemeen lang, ook omdat onderweg uitgangsposities kunnen wijzigen en nieuwe aanpassingen nodig kunnen zijn. De projecten kennen een mix van functies en zijn kapitaalintensief vanwege bijvoorbeeld verwervingen of verplaatsingen en de vele benodigde onderzoeken. Door de omvang van de projecten is ook de afzet van de te bouwen functies vaak onzeker. Toch kunnen de risico's per project sterk verschillen, zowel in aard als in omvang en tijd. Zo is bijvoorbeeld de aanleg van een nieuw bedrijventerrein doorgaans qua inpasbaarheid minder complex dan een binnenstedelijke transformatie. Op bedrijventerreinen spelen bereikbaarheid en milieuaspecten enerzijds en economische omstandigheden anderzijds waarschijnlijk een grotere rol. In deel III van het Handboek Projectontwikkeling worden deze verschillende

typen gebiedsontwikkeling goed weergegeven aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden. Aanvullend besteedt hoofdstuk 11 van het handboek Zo werkt gebiedsontwikkeling aandacht aan een van de belangrijkste nieuwe uitdagingen in de huidige praktijk, de binnenstedelijke gebiedstransformaties. De verschillende risico's vragen om verschillende beheersmaatregelen en daarop aangepaste afspraken tussen de samenwerkende partijen.

Met een **risico-/actoranalyse** wordt het risicoprofiel van de opgave geanalyseerd en het krachtenveld van eigenaars, gebruikers, overheden en andere belanghebbenden in kaart gebracht. De analyse is niet alleen inhoudelijk en resultaatgericht (welke oplossing past bij welk probleem), maar ook doel- en procesgericht (gericht op de creatie van maatschappelijke en commerciële waarden). Daarom kunnen ook marktpartijen bij de analyse worden betrokken. Zo ontstaat zicht op de mogelijkheden om (delen van) de gebiedsontwikkeling uit te besteden of juist volledig in eigen hand te houden en de risico's tussen de partijen te verdelen, alsmede van de mogelijke partners in de gebiedsontwikkeling. Bepalende factoren hierin zijn het grond-/vastgoedeigendom, de mate waarin partijen aan de plannen zijn verbonden en de omvang van de risico's. Maar ook de vraag wat de gemeente zelf wil en kan is van belang. Dit verschilt per situatie. Bij versnipperd eigendom en/of een beperkte grondpositie van de gemeente en projectontwikkelaars is het bijvoorbeeld extra belangrijk om de eigenaren en gebruikers van het gebied bij het proces te betrekken en draagvlak te krijgen door gezamenlijk een plan te maken. Ongeacht het grondbezit kan de gemeente altijd de uitvoering van haar ruimtelijke beleid inkaderen via het generieke, publiekrechtelijke kader. Daarnaast kan de gemeente als opdrachtgever via aanbestedingsprocedures verdergaande eisen of wensen stellen.

De **risico-/actoranalyse** is nodig om tot een ontwikkelstrategie te komen en staat aan de basis van de keuze voor

een samenwerkingsmodel. Een voorbeeld hiervan is te vinden in bijlage IV.

Partijen krijgen enerzijds inzicht in de verdeling van de risico's. Ze kunnen dan kiezen welke risico's zij voor zichzelf acceptabel vinden of wat zij ervoor over hebben om de risico's of delen hiervan aan andere partijen over te laten. Anderzijds kunnen partijen op basis van de risico-/actor-analyse bepalen over welke delen van het project zij zeggenschap willen hebben om de risico's beter beheersbaar te maken. Het zal duidelijk zijn dat overheids- en marktpartijen, gezien de verschillende belangen, anders tegen risico's aan kunnen kijken.

Samengevat biedt de risico-/actoranalyse een eerste antwoord op ten minste de volgende vragen:

- Welk ontwikkelperspectief wordt geboden?
- Welke doorlooptijd van het project wordt verwacht?
- Welke relaties met andere projecten of activiteiten zijn er?
- Welke belangen, uitgangspunten en ambities kunnen bij belanghebbenden worden onderscheiden?
- Welke rollen beogen partijen of zijn bespreekbaar (en onder welke voorwaarden)?
- Welke rol hebben de belanghebbenden uit het gebied zelf (gebruikers, de buurt, brancheverenigingen, potentiële bezwaarmakers, eigenaars) en hoe worden ze betrokken?
- Waar liggen de twijfels en pijnpunten ('opschrijven waar je bang voor bent')?
- Van welke vrijheden, flexibiliteit en optimalisatiemogelijkheden mag worden uitgegaan?

De keuzen die gemeenten in dit verband maken, hangen meestal nauw samen met de manier waarop zij grondbeleid voeren: van actief, tot faciliterend (zie paragraaf 4.3). In geval van (ook) actief grondbeleid zal de gemeente in het algemeen meer risico's bij gebiedsontwikkeling accepteren. Actief grondbeleid is per definitie risicovoller omdat de gemeenten investeren in grondposities. Die grondposities vertegenwoordigen een bepaalde waarde die gaandeweg het proces (flink) kan wijzigen. In de praktijk wordt bij ontwikkelingen de waarde residueel berekend, waarmee de grond een afgeleide wordt van de woningprijsontwikkelingen, vastgoedprijzen en de bouwkosten. Daarmee levert het investeren in grondposities, en het actieve grondbeleid, een economische risico op voor de gemeente die in deze ontwikkelingen tot uiting komt in de waardering van de grond.

3.2 Marktconsultatie

3.2.1 Aanleiding en benadering van de consultatie

Als een analyse van de opgave nog onvoldoende in beeld brengt of en in welke mate (markt)partijen betrokken kunnen worden en of er voldoende markt is voor een project, kan de overheid ervoor kiezen aanvullend een marktcon-

sultatie (ook wel marktverkenning genoemd) uit te voeren. Er zijn twee benaderingen mogelijk: een **open** of een **gesloten marktconsultatie**. Een **open marktconsultatie** wordt openbaar gepubliceerd en/of aangekondigd; geïnteresseerde marktpartijen kunnen reageren op de vraagstelling. Dit is functioneel als een meer algemeen beeld nodig is of als de gehele markt input moet kunnen leveren, maar deze vorm neemt wel meer tijd in beslag dan een **gesloten marktconsultatie**. Hierin wordt een aantal voorgeselecteerde partijen, vaak gerichter, bevraagd, met de kans op een gerichte antwoord. Een gerichte vraag stellen is echter lastig wanneer veel aspecten van de opgave nog open liggen. Tegelijkertijd is een marktconsultatie vormvrij en kan deze naar believen worden ingericht.

Ook in de vraagstelling zijn er verschillende benaderingen. Wanneer **veel onbekend is**, past een open vraagstelling beter, ook al levert dit een minder uitgewerkt en meer algemeen beeld op van de opgave, marktsituatie, haalbaarheid en mogelijke rol en voorwaarden van partijen. Een open vraagstelling kan bijvoorbeeld gericht zijn op het inventariseren van de functionele mogelijkheden voor het bestaande vastgoed en de algemene randvoorwaarden waaronder deze functionele invulling haalbaar wordt geacht.

Casus de Heerenveense school, Heerenveen: open marktconsultatie

De gemeente Heerenveen is eigenaar van het karakteristieke pand de Heerenveense School in het centrum van Heerenveen. Het oude schoolgebouw staat voor een deel leeg en de bouwtechnische staat vereist investeringen. De gemeente wenst te komen tot een toekomstbestendige invulling van het gebouw, die bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van het centrum voor zowel inwoners als recreanten en toeristen. Er is een maatschappelijke behoefte aan een goede huisvesting en mogelijke clustering van cultureel-maatschappelijke functies in het centrum. De huidige gebruikers, waaronder Museum Heerenveen en het cultuurcollectief Ateliers Majeur, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Zelf heeft de gemeente geen concreet beeld van hoe de eventuele herontwikkeling of herbestemming van de Heerenveense School kan bijdragen aan het centrum en hoe dit gebouw optimaal kan worden benut. Hiervoor vraagt ze de hulp van marktpartijen. Op basis van de ingewonnen informatie kan de gemeente een ontwikkelstrategie opstellen en haar eigen positie in het ontwikkelproces scherp krijgen, of ervoor kiezen invulling te geven aan een van de initiatieven uit de markt.

Casus Floating Office Rotterdam: gesloten marktconsultatie

De Rijnhaven is een prachtige plek in het hart van Rotterdam, met historische kades, industriële monumenten en fraaie vergezichten. Na de Wilhelminapier en Katendrecht is de Rijnhaven de volgende stap in de ontwikkeling op Zuid, met nieuwe woningen, meer groen en recreatie langs het water. De afgelopen jaren is er flink geïnvesteerd in de Kop van Zuid. De Wilhelminapier werd 'Manhattan aan de Maas' en steeds meer mensen vestigen zich in het gebied.

De gemeente Rotterdam heeft ondertussen het winnende bid gedaan voor het huisvesten van het Global Centre on Adaptation in een drijvend kantoor (Floating Office Rotterdam, hierna FOR) in de Rijnhaven. Het centrum is een initiatief van de Verenigde Naties. Met het realiseren van het FOR ontstaat er een interessante mogelijkheid om bedrijven en instellingen met een dergelijk profiel naar Rotterdam te halen.

Al in de eerste maquette voor de Kop van Zuid was voorzien in een steiger waaraan onder meer boten een ligplaats kunnen vinden. Ook in latere ruimtelijke verkenningen voor de Rijnhaven kwam telkens een grote openbare steiger terug. Aan deze steiger zou ook het FOR gerealiseerd kunnen worden.

De gemeente Rotterdam wenst zelf geen vastgoed te ontwikkelen en wil dan ook op zoek naar een ontwikkelaar die voor eigen rekening en risico het FOR wil realiseren. Door middel van een gesloten, vrijblijvende marktconsultatie onder zes partijen wil de gemeente zich een nauwkeuriger beeld vormen van de (on)mogelijkheden van de ontwikkeling en realisatie van het FOR. Doel van deze verkenning is onder meer om vast te stellen wat de markt kan bieden, of er voldoende aanbieders zijn en/of de gestelde doelen, wensen en specificaties haalbaar zijn. Door deze gesloten marktconsultatie is het goed mogelijk een beeld te krijgen van de visie van partijen op zo'n niet-alledaagse ontwikkeling. Ook is inzicht verkregen in de ontwikkelpotentie die partijen zien voor het FOR en de technische en financiële haalbaarheid van het project.

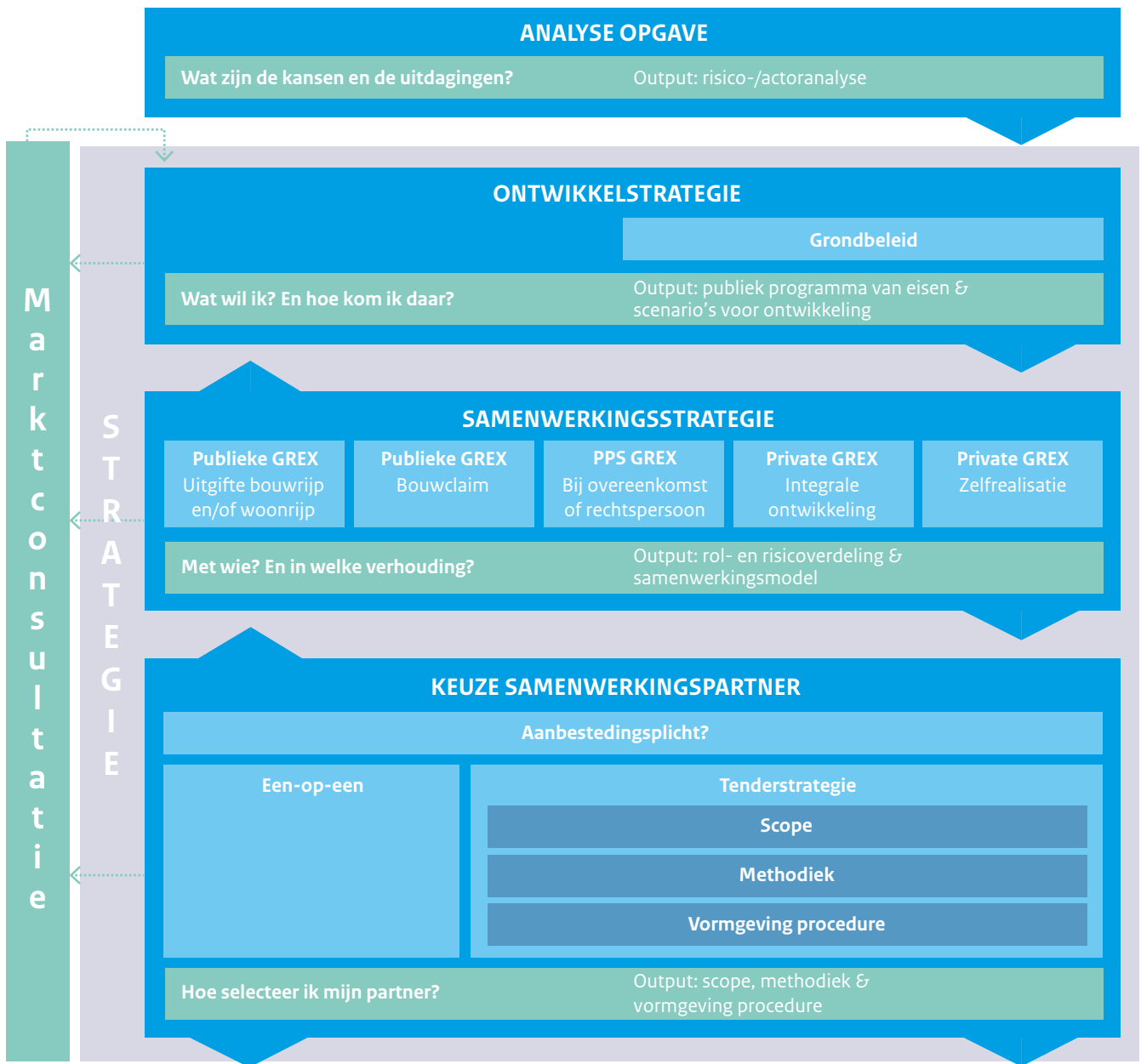
Wanneer **meer bekend is** en aan de markt een meer gerichte vraag kan worden gesteld, kunnen marktpartijen hun ideeën kenbaar maken over bijvoorbeeld de financiële en programmatische haalbaarheid en de voorwaarden waaronder zij eventueel willen participeren. Hierdoor krijgt de overheid een concreet beeld van hoe aantrekkelijk het plan is voor marktpartijen, zonder dat ze direct aan een partij is gebonden.

Naast een instrument voor het verder analyseren van de opgave kan de marktconsultatie of -verkenning ook worden gebruikt als hulpmiddel bij het opstellen of verder aanscherpen van een ontwikkel-, samenwerkings- en/of tenderstrategie (zie figuur 10). In figuur 12 in paragraaf 4.2 is concreet aangegeven hoe een marktconsultatie kan bijdragen aan het aanscherpen van de ontwikkelstrategie. Op vergelijkbare wijze kan bij het opstellen van een samenwerkingsstrategie aan marktpartijen worden gevraagd of de beoogde vorm van samenwerking volgens hen tot het gewenste resultaat gaat leiden, onder welke voorwaarden. Zo kan de beoogde wijze van samenwerken (een-op-een of door middel van tenderen) van feedback worden voorzien.

3.2.2 Succesvol uitvoeren

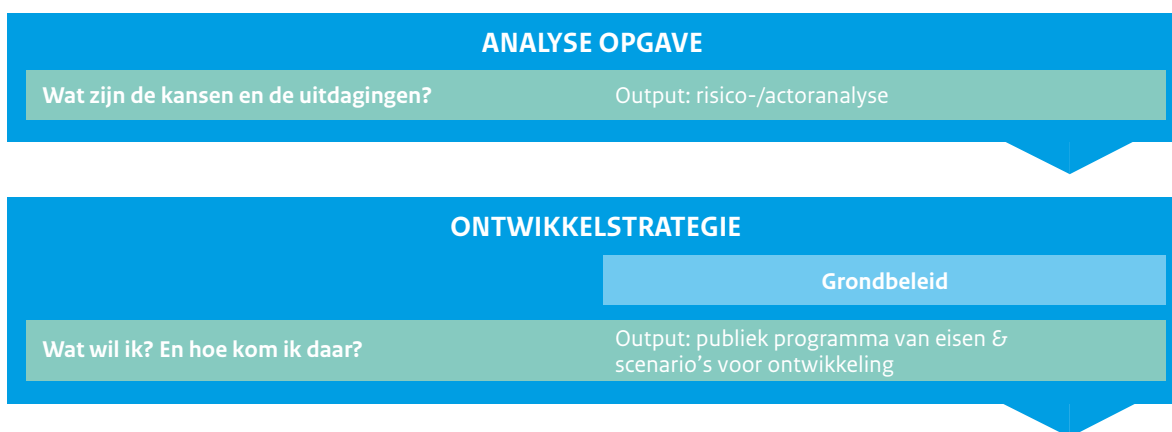
Voor een succesvolle marktconsultatie is het belangrijk dat het voor de deelnemers de moeite waard is om hierin energie en denkracht te steken, bijvoorbeeld omdat het hen niet te veel tijd kost, het de kans vergroot op mogelijke betrokkenheid bij de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling en/of omdat deelnemers een vergoeding krijgen. De gemeente kan met de verworven informatie na de marktconsultatie de opgave aanpassen, om vervolgens alsnog eigenhandig te komen tot een plan óf over te gaan tot een tender of een een-op-eensamenwerking, als dit past binnen de mededingingsregelgeving. Een ander belangrijk aspect bij een marktconsultatie is het verwachtingenmanagement. Het helpt om duidelijk kenbaar te maken wat er met de verstrekte informatie gaat gebeuren in het vervolgproces, hoe dat er eventueel uit komt te zien en wat daarin de rol van de deelnemende partijen kan zijn. De handreiking Marktconsultatie van PIANOo kan helpen bij het opstellen van de marktconsultatie¹³.

¹³ <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/handreiking-marktconsultatie-junio2016.pdf>



Figuur 10: Marktconsultatie als instrument om de ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en/of keuze van een samenwerkingspartner scherp te krijgen

4 Naar een ... ontwikkelstrategie



Figuur 11: Ontwikkelstrategie binnen het processchema samenwerking

4.1 Doel van de ontwikkelstrategie

Als de risico's en belangen in beeld zijn gebracht, kunnen partijen een ontwikkelstrategie bepalen. Deze besteedt aandacht aan de volgende zaken:

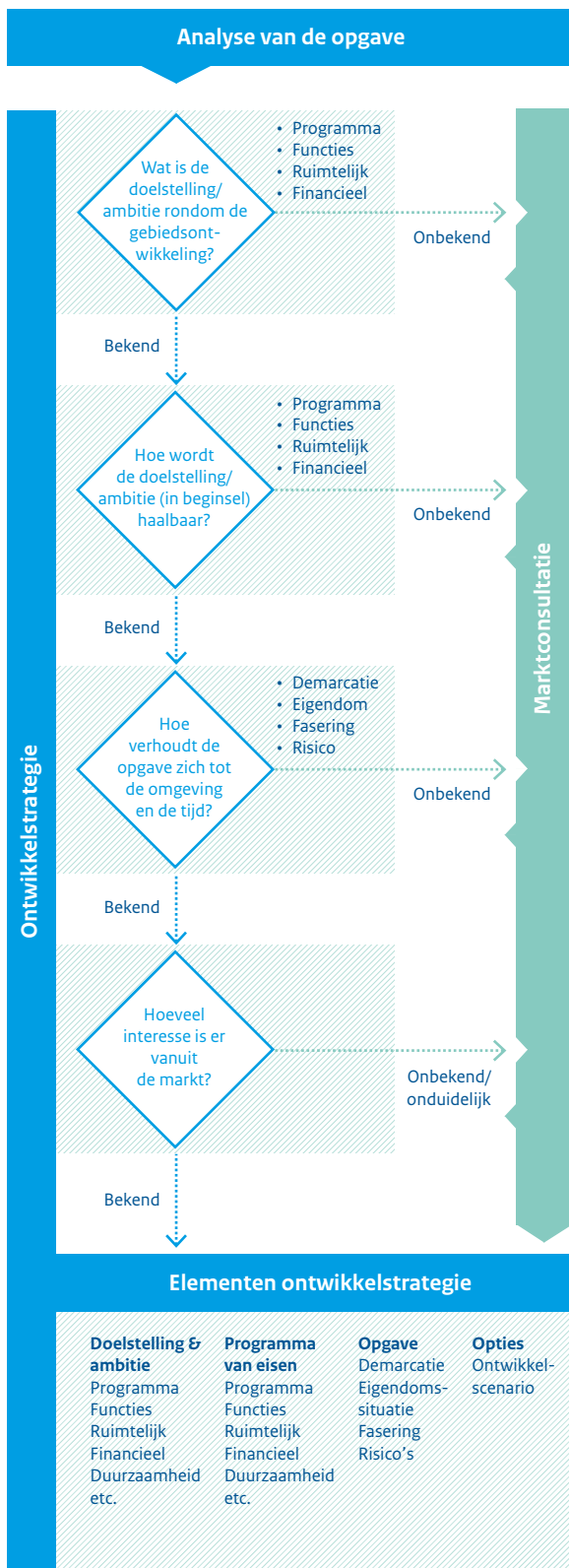
- Het financieel en ruimtelijk kader en het risico-management.
- De procesafspraken over participatie met onder meer het overleg met bewoners en de gemeenteraad, de inbreng van de belangrijkste actoren in het gebied zoals grond- en vastgoedeigenaren en de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De gewenste bestuurlijke en beleidsdoelen, zoals een woonvisie of klimaatbeleid en ambities. Gaat de gemeente voor een normale kwaliteit met een hoge(re) grondopbrengst, voor een hogere kwaliteit met een lage(re) grondopbrengst of voor een maximale kwaliteit bij een vaste en niet te hoge grondopbrengst? Dit wordt door de NEPROM wel het 'Ferrari-Lada-dilemma' genoemd: beide auto's hebben ongeveer dezelfde prijs-kwaliteitsverhouding, maar leveren uiteindelijk toch sterk verschillende producten op. De gemeente moet dit dilemma van tevoren goed verwerken in een ontwikkelstrategie en oppassen voor het stapelen van ambities zonder hier financiële consequenties aan te verbinden. Dit dilemma bepaalt in hoge mate ook de haalbaarheid van de opgave. Als de gemeente hier onvoldoende zicht op heeft, is het aan te bevelen om eerst een marktconsultatie te houden.

- Voor marktpartijen is het altijd van belang om bij een opgave zicht te krijgen op de gemeentelijke bestuurlijke en beleidsdoelen en ambities om daar met hun inschrijving goed op te kunnen inspelen.

4.2 Opstellen van de ontwikkelstrategie

Het kwalitatieve deel van het 'Ferrari-Lada-dilemma', in samenhang met een financiële check, kan worden opgelost in een **publiek programma van eisen**: het programma dat minimaal dient te worden gerealiseerd. Dit bestaat onder andere uit een overzicht van de door de overheid bij de gebiedsontwikkeling te hanteren bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden (zie ook paragraaf 8.6.2) en besteedt in ieder geval aandacht aan:

1. **een globaal programma**: de bandbreedtes in maximaal aantal vierkante meters per functie en het maximum totaal aantal vierkante meters, met eventueel een globale verdeling naar woningcategorieën of doelgroepen;
2. **de aansluiting op de omgeving**: de aansluiting op de bestaande infrastructuur en bebouwingshoogtes, in de vorm van een stedenbouwkundig concept op hoofdlijnen;
3. **de kwaliteit van de openbare ruimte**: globaal geformuleerd met vrijheid voor de marktpartijen, of meer gedetailleerd in de vorm van een referentiebestek of beeldkwaliteitsplan.



Figuur 12: Te doorlopen stappen voor het opstellen van de ontwikkelstrategie

Aanvullend op dit programma van eisen kan er een ambitie worden geformuleerd. Om de creativiteit en oplossingsvrijheid te bevorderen en een tender aantrekkelijk in te richten, is het aan te raden het eisenpakket beperkt te houden en een ontwikkeling meer te sturen met het stellen van ambities en doelen in plaats van met voorgeschreven oplossingen.

In de strategie kunnen ook verschillende scenario's worden opgenomen waarin de ambities, intenties, mogelijkheden van de locatie en marktomstandigheden worden onderzocht. Daarnaast kan de gemeente aan de markt vragen voorstellen te doen voor alternatieve oplossingen.

De ontwikkelstrategie geeft antwoord op 'wat wil ik?' & hoe kom ik daar' en vormt de basis voor het opstellen van een samenwerkingsstrategie. Alle aspecten van de ontwikkelstrategie staan opgesomd in figuur 12, namelijk: doelstelling & ambitie, publiek programma van eisen, opgave en opties (ontwikkelscenario's). Verderop in het proces vormt de ontwikkelstrategie met de samenwerkingsstrategie de input voor de tenderstrategie of een-op-eensamenwerking.

De twee bij deze paragraaf opgenomen casussen laten zien hoe verschillend een ontwikkelstrategie kan uitpakken bij alleen al het te volgen proces.

Casus Slachthuisterrein, Haarlem: heldere proceslijn, eindgebruikers (ietwat) op de achtergrond

Net als bij NYMA is er bij de herontwikkeling van het Slachthuisterrein in Haarlem de wens om met behoud van industrieel erfgoed voor het gebied een eigen identiteit te creëren. Op het terrein liggen (centraal) een groot slachthuis en (verspreid) diverse monumentale panden. Door achterstallig onderhoud door verschillende eigenaren is de staat van de panden verslechterd. Ook bij deze herontwikkeling wil de gemeente een eindgebruiker betrekken bij de herontwikkeling, namelijk een popcentrum. In tegenstelling tot NYMA wordt er echter voor gekozen om eerst de gemeente en later de ontwikkelaar de leiding te laten nemen bij de herontwikkeling. Hierdoor ontstaat er een duidelijke proceslijn in de herontwikkeling, maar moeten eerst de gemeente en later de ontwikkelaars wel volledig zelf de kar trekken, het concept vormgeven en de gebouwen indelen. De uiteindelijk gekozen ontwikkelaar (BPD) is verantwoordelijk voor het aantrekken van gebruikers voor het slachthuis en de andere gebouwen. Welke identiteit gaat ontstaan, blijft hierdoor een lange tijd onduidelijk en/of onzeker. Daar hebben immers juist de eindgebruikers een grote invloed op.

Casus NYMA, Nijmegen: onduidelijke proceslijn, eindgebruikers meteen intensief betrokken

NYMA is een groot fabrieksterrein aan de Waal in Nijmegen. Het ligt naast het Honig-terrein en is in eigendom van de gemeente. Deze wil het terrein gaan ontwikkelen tot een culturele 'hotspot', een nieuwe parel aan het kralensnoer van interessante plekken aan de Waal.

Bij het vormgeven van de herontwikkeling is er in de ontwikkelstrategie voor gekozen Nijmeegse ondernemers die op de 'NYMA-way' willen werken (vergaand) te betrekken. Zij moeten uiteindelijk ook een permanente rol krijgen in de ontwikkeling, de exploitatie en het beheren van het concept. Deze ondernemers hebben zich verenigd in de ondernemerscoöperatie NYMA.

De coöperatie bestaat grotendeels uit ondernemers uit het naastgelegen Honig-terrein, die straks bij voltooiing van de Waalfront-ontwikkeling moeten verhuizen, en huidige NYMA-gebruikers. Samen met de gemeente vormt de coöperatie het ontwikkelteam NYMA, dat verantwoordelijk is voor het opstellen van een ontwikkelplan als uitkomst van een haalbaarheidsanalyse. Er wordt specifiek gezocht naar een ontwikkelaar/marktpartij die aansluit bij het ontwikkelteam om samen te verkennen hoe het ontwikkelplan eruit kan komen te zien.

4.3 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling

4.3.1 Inhoud van het grondbeleid

Een belangrijk onderdeel in de ontwikkelstrategie is het grondbeleid en de uitwerking daarvan in de specifieke voorliggende gebiedsontwikkeling. Reden genoeg om hier in deze Reiswijzer apart aandacht aan te besteden.

Het grondbeleid bepaalt in algemene zin de kaders waarbinnen gemeenten opereren in gebiedsontwikkelingen. Gemeentelijk grondbeleid is te beschouwen als een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. De meeste gemeenten leggen hun grondbeleid vast in een nota grondbeleid. Hierin staat welk beleid de gemeente voert en welke juridische instrumenten zij inzet om dat beleid uit te

voeren. In paragraaf 11.3 worden deze instrumenten verder beschreven. De nota grondbeleid is een belangrijk instrument voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de nota kan de raad bijvoorbeeld aangeven onder welke voorwaarden de gemeente actief grond verwerft (en dus een actief beleid voert) en wanneer zij dit volledig overlaat aan de markt (en dus meer een faciliterende rol speelt). Er is geen wettelijke verplichting om een nota grondbeleid op te stellen, vandaar dat de gemeentelijke nota's onderling sterk verschillen naar vorm, procedure, inhoud en looptijd.

Wel is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. De regels hieromtrent zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV)¹⁴. Voor zover binnen een gemeente van belang dient de begroting een paragraaf grondbeleid te bevatten. In deze paragraaf komen ten minste aan de orde:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een omschrijving van hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming, en
- de beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In het jaarverslag dient in de overeenkomstige paragraaf de eerdere begroting te worden verantwoord.

4.3.2 De glijdende schaal van grondbeleid

Er is niet één vorm voor een nota grondbeleid. Net zo min is er per gemeente één vorm van grondbeleid; in elke gemeente zijn verschillende vormen van grondbeleid te onderscheiden. De keuze voor een bepaalde vorm wordt bepaald door (vooraf vastgestelde criteria rond) bestaande of gewenste grondposities, beschikbare financiële en personele capaciteit, verwachte risico's, maatschappelijke urgentie et cetera. Dit wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Er bestaan geen 'harde' vormen van grondbeleid; alle typen grondbeleid bevinden zich ergens op de glijdende schaal van volledig actief (het volledig verkrijgen van eigendom en sturing op de grond) tot alleen faciliterend (het louter publiekrechtelijk steunen en toetsen van een ontwikkeling). Om de glijdende schaal te introduceren, behandelen we eerst de twee 'uitersten', gevolgd door een toelichting op de glijdende schaal met tussenvarianten (uitgebeeld in figuur 13).

¹⁴ In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staan de punten opgenomen voor de paragraaf grondbeleid (art. 16 BBV) en de verantwoording in het jaarverslag (art. 26 BBV).

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie over een ontwikkeling. De gemeente voert de grondexploitatie uit. Hiervoor heeft ze meestal zelf de grond in eigendom (of verwerft deze), is ze opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en geeft ze de grond uit aan derden, zoals ontwikkelaars, woningcorporaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen of particulieren (kavelverkoop in de vorm van individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap).

Actief grondbeleid bestaat uit een aantal gangbare stappen: voorafgaande of na de planvorming en benodigde ruimtelijke procedures (zoals het wijzigen van het bestemmingsplan en het opstellen van een exploitatieplan) wordt – voor zover de gemeente de benodigde gronden nog niet in eigendom heeft – gestart met de verwerving van gronden. De gemeente zal proberen grond op minnelijke wijze te verwerven via onderhandelingen of ruil. Indien dit niet tot overeenstemming leidt, kan zij gebruikmaken van de instrumenten uit het gemeentelijk voorkeursrecht en de onteigeningsprocedure.

Om speculatie op de grondprijsontwikking te voorkomen, kan een gemeente ervoor kiezen om vooraf (vóór het opstellen van een stedenbouwkundig plan en grondexploitatie) gronden strategisch te verwerven. Dit kent echter risico's: het renterisico over de aankoop van de gronden en het risico dat de verworven gronden niet of niet conform planning kunnen worden ontwikkeld en uitgegeven. In de huidige markt lijkt dit risico vanwege betere afzetmogelijkheden kleiner dan tijdens de financiële crisis, maar verdwenen is het niet. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 heeft de gemeente meer instrumentarium gekregen om kosten te verhalen en is de noodzaak tot strategische verwerving minder groot. In de praktijk zien we dan ook dat gemeenten steeds minder actief grondbeleid voeren (zie ook verderop) en juist nu in tijden van voorspoed de reeds opgebouwde grondportefeuille tot ontwikkeling proberen te brengen.

Na de grondverwerving start de gemeente met het bouwrijp maken van de grond. Vervolgens vindt de uitgifte van de grond plaats. De gemeente moet de gronden, op grond van regelgeving om staatssteun tegen te gaan, uitgeven tegen marktwaarde. Hiervoor hebben gemeenten doorgaans in een nota grondprijzen vastgelegd tegen welke (indicatieve) grondprijzen de grond wordt uitgegeven of op basis van welke grondprijsmethodiek de grondprijzen worden vastgesteld.

De laatste stap is het woonrijp maken van het gebied en de overdracht van de gronden aan de ontwikkelaar(s) of eindgebruiker(s).

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden en zeggenschap dan bij faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking. Daar staat tegenover dat de gemeente ook meer risico loopt, vooral doordat grondaankopen vaak grote investeringen met zich meebrengen.

Faciliterend (ook wel passief) grondbeleid

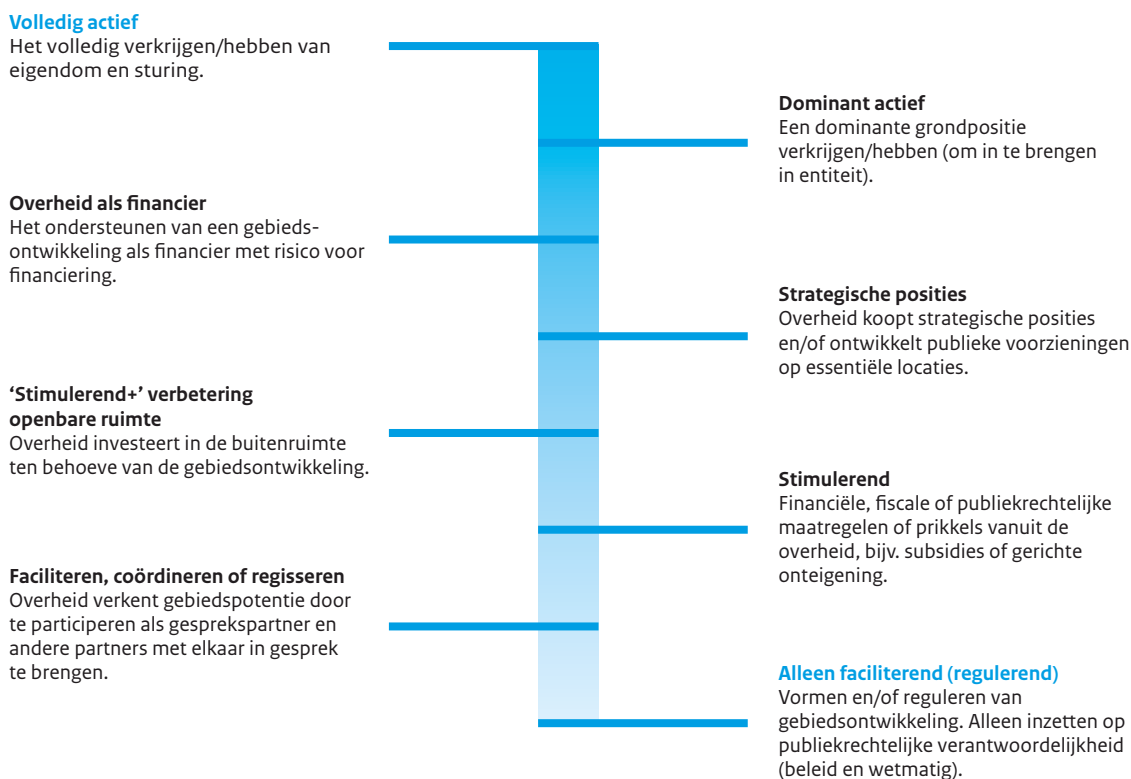
Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente de kaders voor de ontwikkeling vast, maar laat ze de ontwikkeling (en de risico's daarvan) aan derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) over. Zij zijn verantwoordelijk voor de realisatie.

Bij faciliterend grondbeleid zijn de gemeentelijke investeringen en dus de risico's beperkt. Dit kan (zeker na de forse druk van omvangrijke grondportefeuilles op gemeentelijke begrotingen ten tijde van de crisis) aanleiding zijn voor gemeenten om voor deze vorm te kiezen. Een belangrijk voordeel van faciliterend grondbeleid bij met name uitzonderlijke en/of complexe ontwikkelingen is dat er meer en beter gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare expertise en creativiteit in de markt. In sommige gevallen is de keuze voor faciliterend grondbeleid noodgedwongen, bijvoorbeeld door de afwezigheid van (voldoende) gemeentelijke grondposities of het niet willen meewerken van de bestaande eigenaren om deze aan de gemeente te verkopen.

Bij faciliterend grondbeleid is de invloed van een gemeente anders. Het enige middel waarmee ze kan sturen op de kwaliteit en het programma is het bestemmingsplan. Voor een gemeente is bij faciliterend grondbeleid een goed doorlopen initiatief- en haalbaarheidsfase en bestemmingsplanprocedure dan ook essentieel.

Tussenvarianten

In de praktijk is er sprake van een glijdende schaal tussen de twee extreme varianten van enerzijds actief grondbeleid en anderzijds faciliterend grondbeleid. Er zijn juist ook veel tussenvarianten zichtbaar. Een gemeente kan bijvoorbeeld een grondbeleid voeren met een faciliterend karakter, waarbij ze wel maatregelen neemt om private partijen zover te krijgen dat zij gaan ontwikkelen. De gemeente kan dan het proces faciliteren, investeren in infrastructuur en de openbare ruimte of eventueel zelfs strategische grondaankopen doen. Dat laatste kan handig zijn om grond beschikbaar te hebben als ruilmiddel voor een bedrijf dat bereid is het gebied te verlaten, maar wel zeker wil zijn van een goede



Figuur 13: Glijdende schaal voor gemeentelijk grondbeleid¹⁵

vestigingsplaats elders in de gemeente. Zo'n aanpak zou je 'stimulerend grondbeleid' kunnen noemen. Ook andere varianten zijn denkbaar. Een gemeente kan bij de ene gebiedsontwikkeling kiezen voor een meer actieve rol en bij een andere gebiedsontwikkeling een meer faciliterende rol aannemen. Onderstaand een uitbeelding van de mogelijke varianten (zie figuur 13).

Trends in het grondbeleid

Als gevolg van de crisis is de rol- en risicoverdeling in gebiedsontwikkelingsprojecten veranderd. Er lijkt een verschuiving gaande van actief naar faciliterend grondbeleid en verschillende mengvormen daartussen. Uit een enquête blijkt dat ongeveer 30% van de gemeenten inzet op een actief grondbeleid¹⁶. Enkele andere onderzoeken geven aan dat gemeenten na de crisis langzaam terugkeren naar de grondmarkt. Gemeenten kopen echter nog weinig grond en hebben minder bouwgrond op de balans dan in de jaren voor de crisis¹⁷.

4.3.3 Keuze voor grondbeleid bij gebiedsontwikkeling

Niet elke gebiedsontwikkeling vraagt om hetzelfde grondbeleid. Wat in de ene gebiedsontwikkeling werkt, werkt in de andere niet en vice versa. Grondbeleid bij gebiedsontwikkeling is en blijft maatwerk en er moet per casus een nieuwe afweging worden gemaakt.

De keuze voor het te voeren grondbeleid binnen een gebiedsontwikkeling wordt vaak al vroeg, in de initiatiefase, gemaakt. Daarbij kan de gemeente vrij kiezen binnen de in paragraaf 4.3.2 aangegeven mogelijkheden. Gemeenten maken vaak gebruik van een afwegingskader om hun rol te bepalen. De gemeente Eindhoven is daarvan een goed voorbeeld. In de Nota Grondbeleid van de gemeente is vastgelegd dat de gemeente per project of gebied haar rol bepaalt op basis van een drietal criteria¹⁸:

- Potentie: hoe is de marktvraag in het gebied?

¹⁵ In het Handboek Grondbeleid 2019 wordt de grondeigendom van gemeenten in een kwadrant weergegeven ten opzichte van de rol van gemeenten bij de ontwikkeling van gronden. In deze reiswijzer komt het grondeigendom terug in hoofdstuk 5.

Stec Groep, Benchmark grondprijzen, 14 november 2018.

¹⁷ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-onderzoek-data-analyse-grondposities-gemeenten-2017.pdf>

¹⁸ https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2017-07/17bstoo294_-_Bijlage_1_-_Nota_grondbeleid_2017-2021_o.pdf

- Urgentie: is er een maatschappelijke- of financiële noodzaak om het gebied te ontwikkelen?
- Invloed: in hoeverre kan de gemeente de ontwikkelingen in het gebied sturen, waarbij vooral de bestemmingsplanbevoegdheid en de grondposities van de gemeente van belang zijn.

Tevens wordt in veel gevallen de keuze voor grondbeleid in één adem genoemd met de keuze voor een samenwerkingsmodel (zie paragraaf 5.2). Eerder is al aangegeven dat de strategievorming bij gebiedsontwikkeling een iteratief proces is en dat een ontwikkelstrategie, met daarin grondbeleid, en een samenwerkingsstrategie dikwijls in samenhang bepaald moeten worden.

4.3.4 Grondbeleid bij private initiatieven

Veel gemeenten hebben in hun grondbeleid en structuur- of toekomstvisies de kaders geschetst voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee sturen ze de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen. Ook de werkwijze bij private initiatieven kan hierin vorm krijgen. Daarbij spelen, naast de in paragraaf 4.3.3 genoemde aspecten, onder meer de volgende zaken een rol:

- In hoeverre komt de ruimtelijke ontwikkeling tegemoet aan de gemeentelijke ambities en doelen (publiek versus privaat belang).

- De omvang van het initiatief.
- De benodigde betrokkenheid van overige partijen/ belanghebbenden in het gebied.
- De kennis en kunde van de initiatiefnemer.
- De kwaliteit van het initiatief (achterliggende businesscase).
- De financiële draagkracht van de initiatiefnemer.

Bij elk privaat initiatief is een nieuwe afweging en dus maatwerk nodig. De wijze van sturing hangt mede af van het afwegingskader en de gemeentelijke rol. De instrumenten, die beschikbaar zijn bij de verschillende rollen, zijn opgenomen in tabel 1. Dit is geen limitatieve opsomming. Bovendien horen de genoemde instrumenten niet strikt bij de rol waaronder ze genoemd worden. In de praktijk loopt dit door elkaar.

Om effectief te kunnen sturen op verschillende soorten private initiatieven dient de gemeente haar beschikbare rollen en instrumenten slim te combineren.

1. Privaat initiatief met publiek belang

Als een initiatief in hoge mate een publiek belang dient, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de ambities en doelen van de gemeente, is actieve betrokkenheid op zijn plaats. Hierin zal de gemeente zich inspannen de initiatiefnemer de benodigde planologische zekerheid te bieden

Rol overheid	Type instrumenten	Voorbeeld
Richting geven (creëren van gebiedspotenties)	Visie-formulerende instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Stedelijke beleidsdocumenten, stadsvisie, woonvisies, convenanten e.d. • Masterplannen, gebiedsvisies, spelregelkaarten¹⁹
Reguleren (afbakenen van gebiedspotenties)	Juridisch-planologische en privaatrechtelijke instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Structuur-/omgevingsvisies, bestemmingsplan, omgevingsplan • Projectbesluit, beheersverordening, algemene regels, verordeningen, parkeernormen, publiek-private overeenkomsten, contracten
Stimuleren (vergroten van gebiedspotenties)	Kosten- en risicoverlagende instrumenten ²⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidies • Belastingmaatregelen • Actieve grondverwerving, onteigening • Infra-investeringen
Faciliteren (verkennen en verbinden van gebiedspotenties)	Instrumenten die het organiserend vermogen vergroten	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerkvorming, ketensamenwerking • Samenwerkingsverbanden, partnerschap • Marktconsultatie, marktinformatie • Procesbegeleiding, conflictbestrijding en vertrouwen • Informatieloketten, gebiedsmanagers

Tabel 1: Rol en instrumentarium overheid bij private initiatieven¹⁹

¹⁹ Tabel afkomstig uit Heurkens, 2017; Verheul et al. 2017. Zie ook literatuurlijst.

²⁰ <https://www.amsterdam.nl/projecten/cruquiusegebied/spelregels/>

²¹ Bij stimuleren van gebiedsontwikkelingen kan ook worden gedacht aan het meenemen van economische en maatschappelijke baten.

(regulerende rol) en vaak op eigen initiatief de voor de uitvoering van de ontwikkeling benodigde (aanvullende) gronden en vastgoed te verwerven (stimulerende rol). Vaak vormt het private initiatief in deze situatie aanleiding voor het vormen van een *samenwerking*. Vanuit de samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer wordt het plan verder doorontwikkeld (faciliterende rol). Bij dit type initiatief en belang kan de gemeente er ook voor kiezen om weliswaar actief mee te doen, maar de risico's te beperken door de meer traditionele delen van de ontwikkeling voor haar rekening te nemen. Denk hierbij aan de inrichting en het beheer van de openbare ruimte of een openbaar toegankelijk park (stimulerende rol).

De gemeente beschikt daarnaast over instrumenten die het private initiatief verder kunnen prikkelen, bijvoorbeeld subsidies (stimulerende rol). Ook instrumenten uit andere rollen zijn inzetbaar; de gemeente kan bijvoorbeeld ook sociaal kapitaal en actor-netwerkrelaties activeren (faciliterende rol). Ook dat draagt bij aan het bereiken van de doelstelling.

2. Privaat initiatief met privaat belang

Als een initiatief vooral een privaat belang dient en/of de gronden grotendeels in eigendom zijn van de initiatiefnemer en/of er sprake is van een professionele initiatiefnemer, ligt een faciliterende rol meer voor de hand. Denk aan een volledig commercieel programma met woningbouw. Bij een faciliterende rol beperkt de gemeente zich bij de ontwikkeling tot haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden: het vaststellen van (globale) bestemmingsplannen en het verlenen van de benodigde omgevingsvergunningen (regulerende rol).

3. Privaat initiatief met publiek en privaat belang

Een gemeente zal een richtinggevende rol (beleidsmatig of wetmatig) aannemen als het initiatief zowel een privaat als een publiek belang dient en/of de initiatiefnemer minder professioneel is en/of er veel belanghebbenden bij het initiatief zijn betrokken. Er is met andere woorden nog geen sprake van een duidelijk afgebakend privaat initiatief, maar de gemeente heeft wel een duidelijk beeld voor ogen voor de gebiedsontwikkeling. Als regisseur ziet de gemeente toe op het proces om te komen tot herontwikkeling (faciliterende rol). Als zij het proces actief stuurt, kan ze de samenwerking tussen burgers, organisaties en de initiatiefnemer stimuleren. De gemeente overziet immers het gehele speelveld met betrokken partijen.

Casus Wagenweggebied, Purmerend: faciliterend grondbeleid, richtinggevend sturen en kostenverhaal bij versnipperd eigendom²²

Het Wagenweggebied in Purmerend wordt getransformeerd van een bedrijventerrein tot een stedelijk woonmilieu. Door de gunstige ligging van het gebied in de nabijheid van het centrum liggen hier goede kansen voor woningbouw. De gemeente heeft in samenspraak met de bewoners, ondernemers en eigenaren in het gebied een ambitiedocument opgesteld met daarin een visie op de toekomstige ontwikkeling van het gebied en de spelregels die daarbij gelden vastgelegd in een uitvoeringsparagraaf. De gemeente probeert de eigenaren enthousiast te maken om te gaan ontwikkelen. Hiervoor zullen intentie- en anterieure overeenkomsten worden afgesloten.

De gemeente kiest in het Wagenweggebied voor een faciliterend grondbeleid. Buiten enkele kleine percelen die in bezit zijn van de gemeente, wordt het merendeel van de gronden in het gebied door de eigenaren zelf ontwikkeld.

Initiatiefnemers van bouwplannen betalen bij de afgifte van de omgevingsvergunning voor het bouwen een bijdrage voor de aanleg van publieke voorzieningen en de gemeentelijke apparaatskosten. De gemeente Purmerend heeft ervoor gekozen deze kosten van bouwplannen te verhalen door het afsluiten van een anterieure overeenkomst. Na ondertekening daarvan door de bouwer of ontwikkelaar past de gemeente het bestemmingsplan aan.

De praktijk die in Purmerend wordt gevolgd heeft verschillende voordelen. Ten eerste hoeft de gemeente niet vooraf te bedenken welke bestemmingen zij in het bestemmingsplan wil toestaan. De gemeente kan wachten tot er bouwinitiatieven zijn. Daarbij kunnen zij via een overeenkomst meer en andere kosten verhalen dan via een exploitatieplan.

Het verhaal van kosten via een exploitatieplan speelt overigens wel een rol bij de totstandkoming van de overeenkomst. Bouwers en ontwikkelaars zullen in het algemeen niet meer willen betalen dan waartoe zij wettelijk verplicht zijn. Daarom bereidt de gemeente Purmerend zich op de onderhandelingen over een overeenkomst voor door een exploitatieopzet te maken. Op basis daarvan is per perceel en

²² Casus Wagenweggebied Purmerend is afkomstig uit het Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil 2019 van het Ministerie van BZK.

per eigenaar te bepalen welk bedrag bouwers en ontwikkelaars zouden moeten betalen wanneer de gemeente een exploitatieplan zou vaststellen.

Het faciliterende grondbeleid vraagt echter wel veel van het gemeentelijk apparaat en is lastig te plannen. Eigenaren met wie na enkele gesprekken overeenstemming leek te bestaan, veranderden later toch weer van gedachten of komen met nieuwe eisen, hetgeen toch voor vertraging kan zorgen.

5 Naar een ... samenwerkingsstrategie



Figuur 14: Samenwerkingsstrategie binnen het processchema samenwerking

5.1 Verhouding tussen publiek en privaat

De ontwikkelstrategie heeft reeds antwoord gegeven op 'wat wil ik & hoe ik daar kom'. In aanvulling hierop geeft de samenwerkingsstrategie antwoord op 'met wie & in welke verhouding' een samenwerking wordt vormgegeven. Wat je wilt binnen een gebiedsontwikkeling (de ontwikkelstrategie) bepaalt of en in welke mate er sprake is van een aanbestedingsplicht en wie in beginsel aan zet is bij een gebiedsontwikkeling. Daarmee is zowel de analyse van de opgave als de ontwikkelstrategie het startpunt voor het opstellen van de samenwerkingsstrategie (zie figuur 15 eerste kolom).

In dit hoofdstuk worden de drie hoofdvormen voor samenwerking – publieke grondexploitatie, private grondexploitatie en gemengd – uitgewerkt in zes samenwerkingsmodellen (zie figuur 15 en paragraaf 5.2). Onderscheidend bij de hoofdvormen is de wijze waarop de risicoverdeling en de financiering, meestal in de grondexploitaties, is geregeld. De rol van de overheid richt zich daarbij op de publiekrechtelijke taken en een zoveel mogelijk consistente beleidsvoering. De gemeente

participeert zelden in de commerciële vastgoedexploitatie, tenzij voor eigen of maatschappelijk gebruik. Ze is dan in de opstalexploitatie opdrachtgever van eigen voorzieningen, zoals openbare parkeergarages, het gemeentehuis en maatschappelijk vastgoed: gebouwen voor (gesubsidieerde) instellingen op cultureel en maatschappelijk gebied. De overige functies worden ontwikkeld door marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties en overige eigenaar/gebruikers. Zij doen dat voor eigen rekening en risico of in opdracht van een gebruiker of belegger.

In de praktijk zijn vele variaties of samenvoegingen mogelijk. Om tot een keuze te komen voor een van deze modellen zijn vooral twee zaken van belang:

- De mededingingsregels, omdat deze de vrijheid voor een plan- of partnerkeuze kunnen beperken.
- Het eigendom binnen het gebied, omdat dit bepaalt wie aan zet is.

Aandachtspunt bij het vormgeven van samenwerkingen en de publieke-private samenwerking in het bijzonder zijn fiscale vraagstukken²³.

²³ Informatie over fiscaliteit bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling is verder te vinden in het Handboek Projectontwikkeling (hoofdstuk 25), het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling en het Basisboek Vastgoed Fiscaal.

Hoe een samenwerking duurzaam kan worden ingericht zodat deze de tand des tijds overleeft en om kan gaan met onvermijdelijke fluctuaties in de marktsituaties, staat verder toegelicht in hoofdstuk 9 Samenwerken.

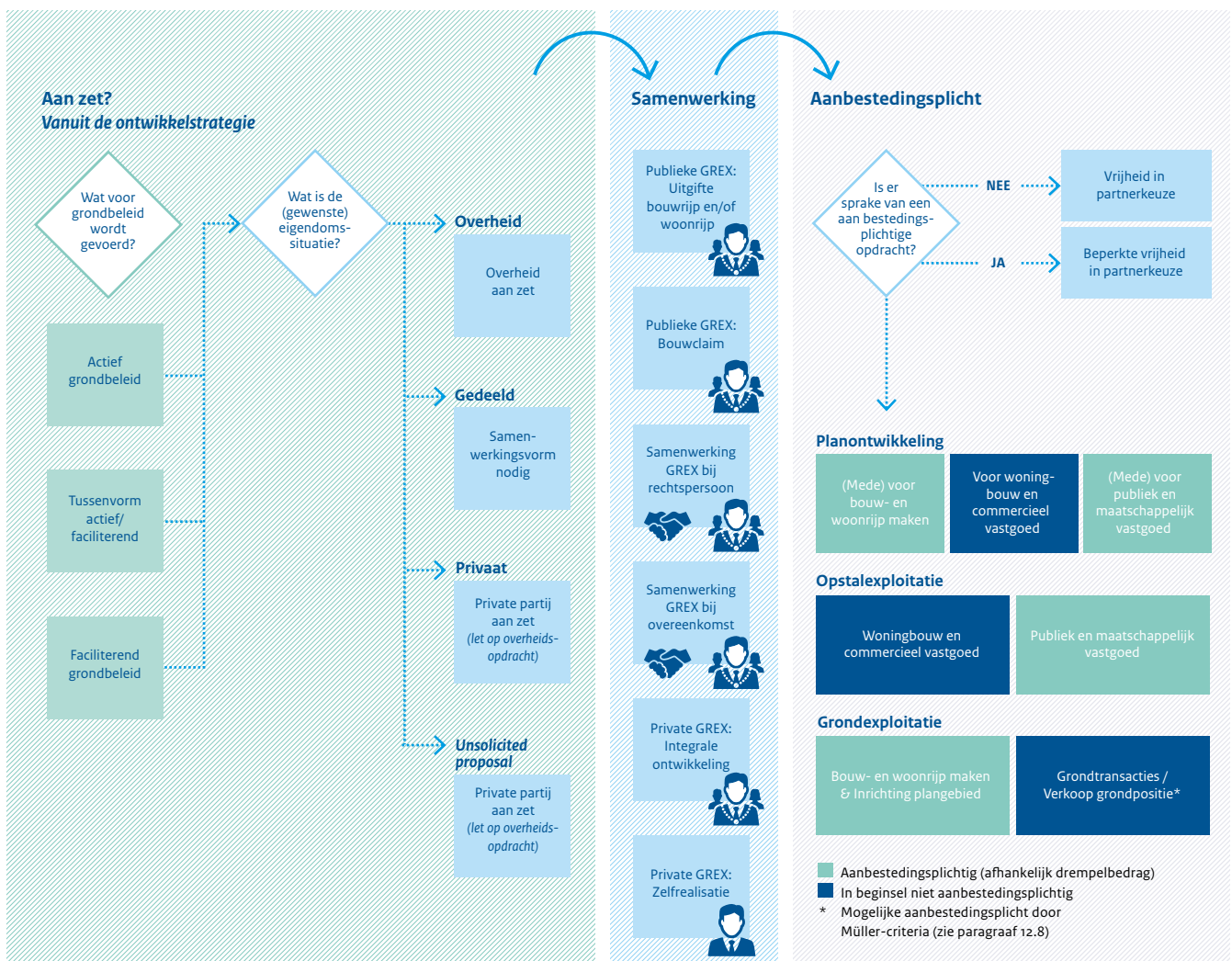
5.2 Samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling

Binnen de publiek-private samenwerking kunnen de drie hiervoor genoemde hoofdvormen worden uitgewerkt in zes samenwerkingsmodellen:

- de publieke grondexploitatie: het traditionele model;
- de publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel;

- de publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst;
- de publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij rechtspersoon;
- de private grondexploitatie: de integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (het concessiemodel);
- de private grondexploitatie: zelfrealisatie (het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst).

Deze worden hierna toegelicht. Stedelijke kavelruil kan, vooral bij zelfrealisatie, een middel zijn om een gebiedsontwikkeling beter mogelijk te maken. Hoewel samenwerking in de grondexploitatie hierbij niet aan de orde is, wordt deze vorm van samenwerking beschreven in paragraaf 5.2.7.



Figuur 15: Van ontwikkelstrategie naar samenwerkingsmodel en aanbestedingsplicht

5.2.1 Publieke grondexploitatie: het traditionele model

In dit model verworft of heeft de gemeente alle gronden binnen een plangebied. Ze maakt deze bouw- en woonrijp en geeft bouwrijpe kavels uit aan geïnteresseerde marktpartijen. De marktpartij ontwikkelt deze bouwkavels vervolgens binnen de grenzen van het bestemmingsplan of komt door middel van een aanpassing van het bestemmingsplan tot de gewenste ontwikkeling. De kaveluitgifte gebeurt al dan niet door middel van een tender. De gemeente kan via de uitgifteprijs, met daarin inbegrepen de plankosten voor de gemeente, zelf het grondexploitatie-resultaat beïnvloeden en stelt het generieke publiek-rechtelijke kader in de vorm van het bestemmingsplan vast. In feite kiest de gemeente er in dit model voor de plannen eerst zelf verder uit te werken alvorens deze op de markt te brengen. Hier staat tegenover dat ze ook alle daarmee samenhangende risico's draagt. In dit model moet de gemeente er daarom tijdig voor zorgen dat de plannen voldoende aansluiten op de marktvraag, wil ze niet het risico lopen dat marktpartijen de grond niet willen kopen. Hierin schuilt ook het voornaamste risico voor de gemeente: indien de marktpartijen hun vastgoedconcepten onvoldoende kwijt kunnen in het ruimtelijk concept van de gemeente, vertaalt zich dat in een slechter plan, een afnemende interesse en een lagere grondprijs of stagnatie in de ontwikkeling. Dit kan worden voorkomen door samen te werken in de planvorming.

Dit model kan worden toegepast wanneer de gemeente alle voor de gebiedsontwikkeling noodzakelijke gronden heeft weten te verwerven.

5.2.2 Publieke grondexploitatie: het bouwclaim-model

Wanneer private partijen in het plangebied grond bezitten of hebben aangekocht en zich beroepen op zelfrealisatie, is het traditionele model in zijn zuiverste vorm niet meer mogelijk. De publieke partij is immers niet meer de exclusieve grondeigenaar. Met het beroep op zelfrealisatie geeft de betreffende eigenaar van de gronden en/of opstallen aan dat hij bereid is in staat is het nieuwe bestemmingsplan te realiseren. Het bouwclaimmodel biedt hiervoor een uitweg en neutraliseert de private grondaankopen: de private partijen dragen hun gronden over aan de gemeente die deze vervolgens, net zoals in het traditionele model, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Uiteraard verbinden private partijen hieraan wel voorwaarden. De belangrijkste is dat ze bij de gemeentelijke gronduitgifte het recht verkrijgen op koop van een aantal kavels waarop zij binnen het publiekrechtelijke kader mogen bouwen. Als (sommige van) de private grondeigenaren niet op deze manier in het project willen participeren en zij zich wel met succes op zelfrealisatie kunnen beroepen, komt de toepassing van de afdeling grondexploitatie in de Wro in beeld (anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst

dan wel kostenverhaal via de omgevingsvergunning). In deel IV over de juridische kaders wordt dit verder uitgelegd.

Het voordeel van dit model is dat de gemeente alsnog grip krijgt op de kwalitatieve ontwikkeling. Daartegenover staat dat zij hiermee ook het risico naar zich toe haalt. Deze werkwijze is in de periode van de Vinex-ontwikkeling veelvuldig toegepast. Het voordeel voor marktpartijen is dat zij hiermee hun risico afdekken, hetgeen in de crisistijd een gewenste manier was om de bedrijfsbalansen te verbeteren.

Casus Warande, Lelystad

De gemeente Lelystad wensde de productie van woningbouw in haar gemeente te versnellen. De gemeente is zelf eigenaar van de gronden in plangebied Warande en geeft in het gebied kleinere kavels voor de bouw van telkens zo'n dertig woningen uit aan ontwikkelaars. In het verleden werd voor iedere uitgeefbare kavel een openbare inschrijving georganiseerd. Dit had tot gevolg dat zich telkens een grote groep ontwikkelaars meldde en dat de gemeente vele inzendingen te beoordelen had. Daardoor waren de kosten voor de deelnemers aan de tender hoog en de winkans laag en had bovendien de gemeente hoge kosten voor het beoordelen van de grote hoeveelheid inschrijvingen. Om dit proces te vereenvoudigen en om bij te dragen aan de gewenste versnelling van de bouwproductie, heeft Lelystad ervoor gekozen om te gaan werken met een zogenaamde groslijst. Met het uitvragen daarvan is eenmalig (voor een periode van twee jaar) de markt bevraagd en zijn partijen beoordeeld op hun geschiktheid om in Warande projecten uit te voeren. Conform een door de notaris bij loting vastgestelde volgorde biedt Lelystad de uit te geven kavels telkens aan de drie partijen aan die op dat moment bovenaan de lijst staan. Hierdoor is er nog steeds sprake van concurrentie, maar hoeven slechts drie partijen zich in te spannen voor een goede inschrijving. Ook de belasting op het ambtelijk apparaat is verminderd, waardoor tegen veel lagere transactiekosten kan worden getenderd. Door de gemeentelijke grond telkens uit te geven in voor de markt behabbare kavels, kan de gemeente enerzijds adequaat sturen op het tempo van uitgifte en kan ze anderzijds de risico's beheersbaar houden.

5.2.3 Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst

Wanneer er behoefte is aan het formaliseren van de publiek-private samenwerking, maar er tegelijkertijd geen behoefte is aan het optuigen van een entiteit om deze samenwerking vorm te geven, is de joint venture bij overeenkomst een tussenvorm. De crisis heeft geleerd dat te

zwaar opgetuigde PPS-constructies soms dusdanig star zijn ingericht dat deze onvoldoende flexibiliteit bieden. Een PPS bij overeenkomst biedt daarentegen, afhankelijk van de afspraken in deze overeenkomst, over het algemeen wel de gewenste flexibiliteit, waardoor partijen hun samenwerking enerzijds kunnen formaliseren en anderzijds niet gezamenlijk een entiteit hoeven aan te voeren. Daarmee is een PPS bij overeenkomst een gezamenlijke, en tegelijk zelfstandige, gebiedsontwikkeling.

Belangrijk element voor deze mogelijkheid tot flexibiliteit is de vormvrijheid. Partijen zijn immers alleen gebonden aan hetgeen zij gezamenlijk overeenkomen. Partijen kunnen hun samenwerking dus op maat inrichten. Nadeel van deze vormvrijheid en flexibiliteit is de vrijblijvendheid. Indien er onvoldoende vertrouwen is in de samenwerking, is het eenvoudiger om de stekker eruit te trekken en zelfstandig tot ontwikkeling te komen. Daarmee is het afbreukrisico groter en is de kans dat de meerwaarde van de gezamenlijke ontwikkeling wordt misgelopen groter. Om een joint venture bij overeenkomst te laten slagen, is het daarom van groot belang dat er van partijen voldoende inzet en toewijding is. In paragraaf 9.5 wordt uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van samenwerken bij overeenkomst, de belangrijkste aandachtspunten, de inhoud van de (samenwerkings)overeenkomst en verschillen met samenwerken bij rechtspersoon.

5.2.4 Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij rechtspersoon

In dit model vormt de herverdeling van gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming (de grondexploitatie maatschappij, GEM) de kern van de samenwerking. Aan de GEM, waarvoor veelal een entiteit is opgericht, kunnen ook taken in het kader van de grondexploitatie worden overgelaten, waarbij wel dient te worden voldaan aan de aanbestedingsplicht (zie deel IV). Door te kiezen voor het model van de joint venture kunnen de partijen hun inbreng en zeggenschap, en daarmee ook hun risico's, delen. Dit bevordert ook de afstemming tussen de ontwikkeling van het vastgoed en de openbare ruimte. Naast afspraken over de inbreng en de zeggenschap kunnen partijen ook afspraken maken over het zelf realiseren van onderdelen van de gebiedsontwikkeling, en binnen welk kader deze zelfrealisaties vallen.

Verschillende joint ventures zijn in de kredietcrisis afgebouwd omdat ze te inflexibel bleken ingericht voor de lange termijn. Nieuwe samenwerkingen dienen zich weer aan en zullen met flexibiliteit rekening moeten houden. Joint ventures die hebben standgehouden, hebben dat doorgaans te danken aan de continuïteit in de betrokken personen en partners en door reserves op te bouwen in de GEM.

Voor meer informatie over de verschillende entiteitsvormen bij het vormgeven van een samenwerking, zie het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling van het Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Casus Waalfront, Nijmegen²⁴

Met de vaststelling van het document Koers West gaf de gemeente Nijmegen in 2003 het startsein voor de aanleg van een tweede stadsbrug en de transformatie van een verouderd industrieel gebied nabij het centrum. Voor deze transformatieopgave is de gemeente op zoek gegaan naar externe partijen. Twee jaar later hebben de gemeente Nijmegen en ontwikkelaar BPD (voorheen Bouwfonds) middels het tekenen van een intentieovereenkomst de basis gelegd voor de publiek-private samenwerking Waalfront. Dit heeft geresulteerd in het oprichten van het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront Beheer BV in 2010, met daarbij een gelijke financierings- en risicoverdeling in het gezamenlijke grondbedrijf. Ondanks de intrede van de financiële crisis heeft deze PPS-constructie standgehouden en zijn de eerste resultaten inmiddels zichtbaar, onder meer met het realiseren van het hoogstedelijke complex de Handelskade met 540 wooneenheden en commerciële functies en een (tijdelijke) creatieve hotspot in de voormalige fabriek. Het onverwachte succes van het Honig-complex heeft een grote rol gespeeld in de gebiedsmarketing van het Waalfront, evenals de opening van de tweede stadsbrug.

5.2.5 Private grondexploitatie: het concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan de gemeente ervoor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal (globale) publiekrechtelijke randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling (grond- én opstalexploitatie) overgelaten aan een private partij. Dit model is vooral interessant als de publieke partij geen of weinig risico wil of kan nemen of onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren. Om dit model te kunnen toepassen, moet op het moment van contracteren in ieder geval duidelijk zijn wat er met de publieke voorzieningen moet gebeuren, inclusief heldere toetsbare uitgangspunten en randvoorwaarden (publiekrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van het vastgoed en de kwaliteit van de openbare ruimte) en een proces voor deze toetsing (bijvoorbeeld aan het gemeentelijke kwaliteitshandboek openbare ruimte). Een concessiemodel heeft als nadeel dat het na het tekenen van het contract lastig is wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen. Indien aanbestedings-

²⁴ Bron: Handboek Projectontwikkeling, p. 156.

plichtige overheidsopdrachten onderdeel uitmaken van de taken van de marktpartij met wie het concessiemodel wordt aangegaan, moet de marktpartij via een aanbesteding worden geselecteerd (zie paragraaf 6.2) of dient de gemeente deze activiteiten alsnog apart aan te besteden.

5.2.6 Private grondexploitatie: zelfrealisatie

Als in een gebiedsontwikkeling een of meer eigenaren zich met succes kunnen beroepen op zelfrealisatie en een gemeente grondexploitatiekosten moet maken voor een private grondexploitatie, kan zij met de marktpartij, in het kader van de Grondexploitatiewet, een (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst afsluiten. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening en risico van de marktpartij, maar de gemaakte kosten in het kader van de grondexploitatie worden daarbij naar evenredigheid (met toepassing van de afdeling grondexploitatie van de Wro) aan de grondeigenaar toegerekend.

Casus Melco, Heiloo²⁵

Voor de voormalige melkfabriek van Campina in Heiloo zijn in 2010 een bestemmingsplan en exploitatieplan vastgesteld om hier woningbouw mogelijk te maken. Het terrein ligt centraal, nabij het centrum en treinstation van Heiloo. In 2015 hebben HBB Ontwikkeling en De Geus Bouw deze locatie gekocht van zuivelcoöperatie FrieslandCampina om hier zelf woningen te gaan ontwikkelen. Zij bouwen in het gebied, genoemd naar de oorspronkelijke melkfabriek Melco, een gevarieerd aanbod van 82 woningen.

Er was hier geen anterieure overeenkomst gesloten met de grondeigenaar. Wel was er eerder een exploitatieplan vastgesteld. Dit laatste bood de gemeente mogelijkheden om alsnog in een posterieure overeenkomst nadere afspraken te maken over het kostenverhaal. Deze is eind 2016 gesloten tussen de gemeente en Melco B.V. Op basis van nadere afspraken is het behoud en de renovatie van een oude schoorsteen, een gemeentelijk monument, in de ontwikkelplannen meegenomen. Wanneer alle woningen gereed zijn, worden de openbare ruimte en de schoorsteen overgedragen aan de gemeente.

Sinds de invoering van de Wro in 2008 is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen op particuliere eigenaren die zelf gronden in ontwikkeling willen brengen voor de realisatie van een bouwplan (afdeling 6.4 Wro). Artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) somt de gevallen op waarin sprake is van een bouwplan. Het uitgangspunt bij kostenverhaal is dat een ontwikkeling de kosten moet

Inhoud anterieure overeenkomst

Ondanks dat de anterieure overeenkomst een instrument is voor kostenverhaal, is de inhoud breder. De overeenkomst omvat alle aspecten van de opgave. Onderstaand overzicht laat zien (niet limitatief) welke aspecten in een anterieure overeenkomst worden opgenomen:

- grondeigendom;
- betrokken partijen;
- plangebied/exploitatiegebied;
- programma/planuitwerking;
- publiekrechtelijke medewerking;
- planschade/nadeelcompensatie;
- omgevingsrechtelijke aspecten en risico's;
- grondtransacties;
- infrastructuur en parkeervoorzieningen;
- bovenwijkse en bovenplanse bijdragen;
- bouw- en woonrijp maken (inrichting openbare ruimte en voorzieningen);
- bouw vastgoed;
- schade en eventuele herstelwerkzaamheden;
- projectorganisatie;
- communicatie;
- exploitatiebijdragen, betalingsmomenten en zekerheden/garanties.

kunnen dragen. De gemeente mag dus nooit meer kosten verhalen dan de geraamde opbrengsten van het betreffende project (macroaftopping).

Binnen het kader van de Wro bestaan twee mogelijkheden voor kostenverhaal:

- Het privaatrechtelijk spoor, waarbij op basis van een (anterieure) overeenkomst (financiële) afspraken worden gemaakt over het plan van de particuliere initiatiefnemer.
- Het publiekrechtelijk spoor, waarbij de kosten worden verhaald door het vaststellen van een exploitatieplan.

Het is de bedoeling dat de gemeente eerst het privaatrechtelijk spoor voor kostenverhaal volgt. Is dit niet mogelijk, dan moet zij – onder voorwaarden – langs publiekrechtelijke weg haar kosten verhalen. Doorgaans voldoet het privaatrechtelijk spoor, waardoor er geen exploitatieplan hoeft te worden opgesteld.

In paragraaf 11.3 staat een aanvullende toelichting op de regeling inzake grondexploitatie.

5.2.7 De stedelijke kavelruil

Een alternatief voor het bouwclaim- of het joint-venturemodel bij veel private initiatieven in een gebied (zelfrealisatie) en een beperkte tot geen grondpositie van de gemeente, is het inzetten van stedelijke kavelruil. Eigenaren kunnen hiertoe

²⁵ Bron: www.heiloo-online.nl

zelf het initiatief nemen of de gemeente kan het gebruik van deze methode stimuleren.

Hierbij bepalen de eigenaren zelf, op vrijwillige basis, hoe hun werk-, woon- of leefomgeving eruit komt te zien. Niet de overheid maar de eigenaren maken samen een plan voor hun gebied. Uitgangspunt is om door het ruilen van eigendom een betere verdeling/inrichting te krijgen. Stedelijke kavelruil is geen doel op zichzelf, maar een middel om tot gebiedsontwikkeling te komen. Daarbij ontstaat meerwaarde door de betrokkenheid van en samenwerking tussen de eigenaren en belanghebbenden. Stedelijke kavelruil kan in verschillende gebieden worden ingezet, zoals bij te transformeren bedrijventerreinen of gedateerde recreatieparken, maar ook in centrumgebieden die kampen met leegstand of last hebben van een veranderend bezoekersprofiel. Stedelijke kavelruil is een relatief nieuw instrument. De resultaten van de eerste pilotprojecten staan helder beschreven in het jaarverslag van het stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil²⁶.

Casus Reedijk, Binnenmaas: vanuit het programma Stedelijke Kavelruil

Reedijk was een bedrijventerrein van ongeveer 20 hectare in de gemeente Binnenmaas. Het was voor de helft planologisch vergund. De in gebruik zijnde kavels – voor kantoren, detailhandel en opslag – lagen niet aaneengesloten en elke kavel had een eigen ontsluiting op het omliggende wegennet. Voor de toekomstige ontwikkeling op het bedrijventerrein stelde de gemeente als voorwaarde dat de gebiedsontsluiting zou worden teruggebracht tot één ontsluitingsweg voor alle kavels op basis van een integraal plan inclusief water en groen. De gemeente stelde daarbij vooraf dat zij geen kosten wilde dragen voor de aanleg van de ontsluitingsweg, de wijziging van het bestemmingsplan en het daarbij vereiste beeldkwaliteitsplan, het ontsluitingsplan en het landschapsplan, en de procesbegeleiding (totaal ongeveer € 5 miljoen). De bedrijven moesten al deze kosten betalen. Het gehele bedrijventerrein is inmiddels in gebruik en de kavels zijn ontsloten via één ontsluitingsweg. De gemeente vervulde in het proces haar toetsende en wettelijke taken. Reedijk is een stedelijke herverkaveling op een bedrijventerrein avant la lettre. Het betreft veel meer dan een ruil van onroerend goed. Het gaat om een complete herverkaveling en herinrichting van het gebied, waarna elke eigenaar de door hem gewenste ontwikkeling kan doen. De complexiteit werd vooral veroorzaakt doordat de eigenaren vooraf een grote

collectieve investering moesten plegen, terwijl iedere eigenaar andere belangen en mogelijkheden had. De complexe knoop is ontrafeld in een helder en open proces, waarin vertrouwen is ontwikkeld. Voorwaarde is een onafhankelijke procesbegeleider die zowel de commerciële als de bestuurlijke aspecten kan hanteren.

Casus maritieme industrie Werkendam, Altena: vanuit het programma Stedelijke Kavelruil

De maritieme industrie in Werkendam (onder andere scheepsreparatie en afbouw) heeft onvoldoende groeimogelijkheden door een gebrek aan ‘natte bedrijventerreinen’ met kaden. De gemeente heeft daarom in overleg met de ondernemers een plan ontwikkeld om in het bestaande havengebied, waar terreinen deels braak liggen en panden leeg staan, een insteekhaven aan te leggen. Dit plan is verlieslatend als de gemeente de gronden zelf koopt en na aanleg van de insteekhaven weer uitgeeft (via een traditionele gemeentelijke grondexploitatie). De gemeente heeft daarom onderzocht of kavelruil besparingen kan opleveren doordat de gronden in handen van de eigenaren blijven. In 2018 is het project Werkendam concreet uitgewerkt, waarop de raad van de gemeente Altena begin 2019 heeft besloten tot de aanleg van de insteekhaven.

5.3 Marktsituatie in relatie tot de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie

Alvorens definitief over te gaan tot een keuze voor een samenwerkingspartner, doet de overheid er goed aan zich nog eens te bezinnen op de gekozen ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Zijn de marktomstandigheden intussen niet veranderd? Er zijn verschillende situaties denkbaar.

1. Er is meer vraag dan aanbod, doordat bijvoorbeeld meerdere grote projecten tegelijk op de markt komen. Een bekend voorbeeld in de infrastructuur is de min of meer gelijktijdige ontwikkeling van de Hogesnelheidslijn (HSL), de Betuwelijn en de heraanleg van een aantal snelwegen. De prijs van het inschakelen van grond-, weg- en waterbouwbedrijven ging hierdoor sterk omhoog. Ook als ontwikkelaars veel projecten onderhanden hebben, is hun vermogen om meer risico's aan te gaan

²⁶ https://www.infomil.nl/publish/pages/162140/def_18_079_bzk_stimuleringsprogramma_stedelijke_kavelruil_jaarverslag_digi.pdf

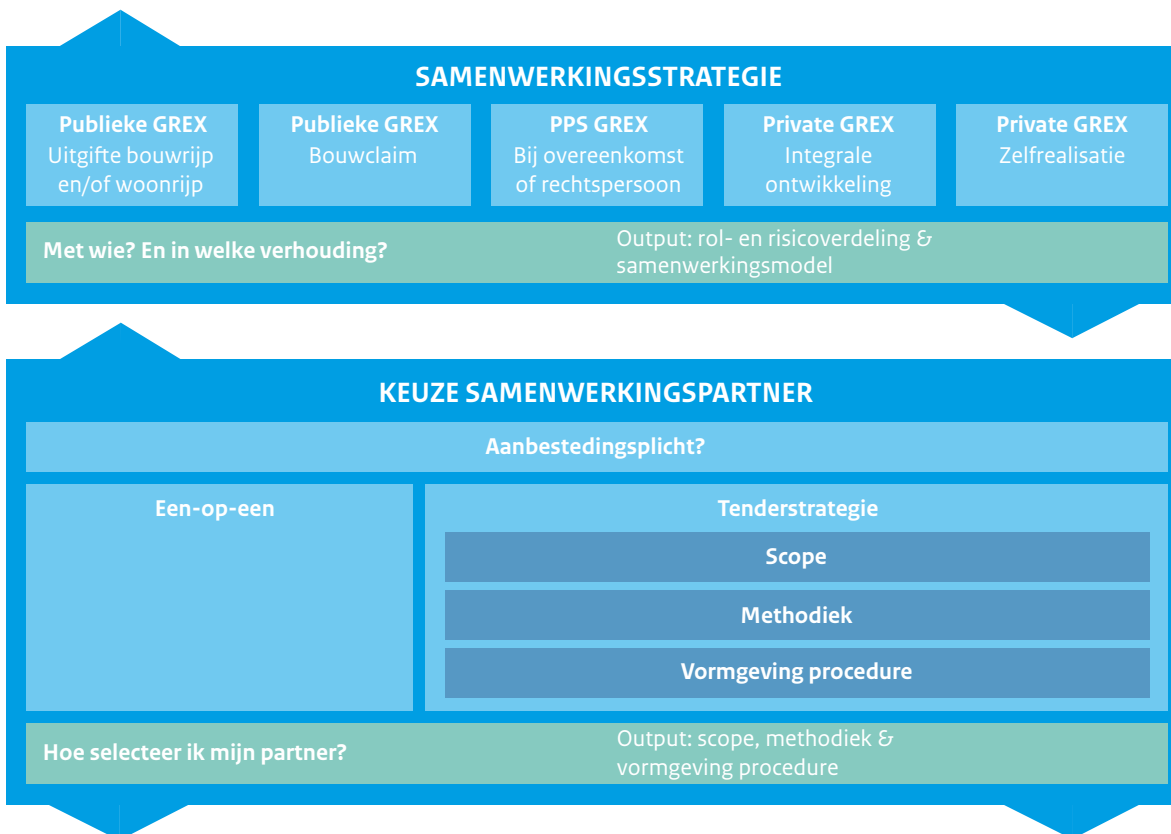
- beperkt, wat prijsverhogend werkt. De uitschrijvende partij kan hier rekening mee houden bij de samenwerkingsstrategie, door meer risico's naar zich toe te trekken, of in de ontwikkelstrategie, door de ambities bij te stellen. Periodes van druk en ontspanning wisselen elkaar af met grote gevolgen voor de prijsvorming. Het is een min of meer normaal verschijnsel in de conjunctuur.
2. Er zijn sterk afwijkende situaties zoals de kredietcrisis van 2008, waarin marktpartijen moeilijk financiering kregen en vanwege de sterk afnemende marktvraag minder mogelijkheden hadden om risico te dragen. Hierdoor ontstond een groot afzetrisico. Afhankelijk van de marktsituatie ontkwam de overheid er soms niet aan de eerder gekozen ontwikkel- (en samenwerkings)strategie aan te passen. Een project dat vanwege het risicoprofiel om het concessiemodel vroeg, had vanwege moeilijke economische omstandigheden wellicht anders moeten worden aangepakt. Het zou dan bijvoorbeeld gezien de beperkte mogelijkheden voor financiering alsnog weinig zin hebben om voor grote projecten op het concessiemodel gebaseerde overeenkomsten in de markt te zetten. Partijen zouden dan namelijk vooraf, op basis van globale informatie, hun risico's moeten beprijzen, in een tijd dat banken langlopende risicovolle projecten niet van (langlopende) financiering wilden voorzien. Een gemeente heeft in zo'n geval een aantal opties:
- Een marktconsultatie houden om in ieder geval de potentiële interesse (op termijn) te peilen, en na te gaan onder welke randvoorwaarden een selectie of aanbesteding kans van slagen zou kunnen hebben.
 - Kiezen voor een gefaseerde ontwikkeling, waardoor de opgaven voor de marktpartijen beter te hanteren worden.
 - Kiezen voor een traditionele en actieve aanpak, waarbij de gemeente zelf de gebiedsontwikkeling start en op termijn mogelijk alsnog kiest voor het concessiemodel.
 - Het project opnieuw programmeren, waardoor het beter in de markt kan worden gezet.
 - Globale randvoorwaarden aanbieden aan marktpartijen en de mogelijkheid bieden om optimalisatievoorstellen te doen die passen bij de economische situatie.
 - Terughoudend zijn met strikte contracten waarin afname- en realisatieverplichtingen de haalbaarheid te zeer onder druk zetten.

Casus RijswijkBuiten²⁷

De gemeente Rijswijk had ten tijde van de crisis zelf conceptueel een plan en ambitie ontwikkeld voor RijswijkBuiten, een uitbreidingslocatie ten zuiden van de A4. Startend vanaf 2013 voorzag de gemeente hier de nieuwbouw van 3500 woningen, een kleinschalig bedrijventerrein en wijkvoorzieningen over een periode van tien jaar. Het plan omvatte voornamelijk grondgebonden huur- en koopwoningen voor een brede doelgroep met een hoge duurzaamheidsambitie. Het project heeft veel bekendheid verworven vanwege de 'eenvoudige' selectie- en aanbestedingsprocedure. Hierbij werd niet zoals gebruikelijk een plan uitgevraagd, maar een ontwikkelpartner geselecteerd op basis van een openbare Europese aanbesteding. Er was daarbij veel aandacht voor flexibiliteit in de planvorming, de inschrijvingskosten voor marktpartijen waren laag en een afnameverplichting ontbrak. Samen met een verplichte rentevergoeding op de grondreservering was dit een stimulans om te komen tot een snelle en gezamenlijke nieuwbouwproductie, waardoor grondafname toch min of meer geborgd was. In eerste aanzet werd aan Dura Vermeer als winnaar een bouwclaim voor 250 woningen gegund, met daarin de optie voor de gemeente om, bij tevredenheid over de samenwerking, nog eens eenzelfde bouwclaim toe te wijzen. Opvallend aan het project is ook de grote mate van betrokkenheid van de gemeenteraad bij de nadere planvorming.

²⁷ Bron: '8 inzichten uit RijswijkBuiten voor Nederland' door gebiedsontwikkeling.nu.

6 Naar een ... keuze voor een samenwerkingspartner



Figuur 16: Keuze voor een samenwerkingspartner binnen het processchema samenwerking

6.1 Doel: het vinden van een samenwerkingspartner

Het is nu duidelijk welke opgave er ligt (de analyse), wat de ambitie is (de ontwikkelstrategie) en in welke verhouding er wordt samengewerkt en gecontracteerd (de samenwerkingsstrategie). Deze informatie staat aan de basis van de te maken afwegingen bij de keuze voor een samenwerkingspartner.

Meestal is in deze strategiefase de beoogde samenwerkingspartner nog niet bekend. Die moet in zo'n geval nog worden gezocht. Vaak kan de gemeente zelf bepalen wie haar samenwerkingspartner wordt door die een-op-een te selecteren. Een-op-eencontractering is ook mogelijk als een partij veel grond in bezit heeft en het project kan en

wil uitvoeren (zelfrealisatie). Bij een dergelijke zelfrealisatie maakt de gemeente echter niet expliciet een keuze voor een samenwerkingspartner, maar heeft deze zich al aangediend. Een andere mogelijkheid is dat een partij een goed voorstel (*unsolicited proposal*) heeft en de gemeente ervan overtuigd is dat niet verder hoeft te worden gezocht. Een een-op-eensamenwerking kan zonder problemen plaatsvinden, mits dit via bestuurlijke besluitvorming wordt vastgelegd en gecommuniceerd en er in de samenwerking geen sprake is van overheidsopdrachten boven de drempelwaarde of met een vaststaand grensoverschrijdend belang. Deze dienen dan separaat te worden aanbesteed (zie figuur 17 en deel IV).

In veel gevallen zal de gemeente kiezen voor een *tender* in de vorm van een vormvrije marktselectie of een

aanbesteding. Veel gemeenten hebben hiervoor beleid ontwikkeld. Overigens is het verstandig steeds na te gaan of uitvoering van het tenderbeleid nog de gewenste effecten heeft, bijvoorbeeld vanwege de specifieke marktsituatie dat steeds meer partijen selectiever aan tenders deelnemen.

Casus verkoopbeleid, Haarlem

De gemeente Haarlem heeft beleid vastgesteld voor de verkoop van vastgoed en gronden en de daarbij horende werkwijze. De basis van iedere transactie is Transparant, Openbaar en Markconform (TOM). Door dit vast te leggen en te uniformeren is ook voor marktpartijen duidelijk hoe grond- en vastgoedtransacties in Haarlem verlopen en kunnen de procedures versneld worden.

Het TOM-beleid kent drie procedures:

- Een platte verkoop op prijs.
- Voor complexe opgaven een verkoop op basis van prijs en kwaliteit.
- Een verkoop met overheidsopdracht(en).

Uitzonderingen zijn mogelijk voor een limitatief aantal functies op het gebied van cultuur en ontspanning, sportaccommodaties en bepaalde bedrijfsontwikkelingen waar eindgebruikers aanwezig zijn.

In algemene zin hanteert de gemeente een hardheidsclausule wanneer specifieke redenen vragen om een afwijking van dit beleid. Dit ter afweging van het college van B en W. Een van de redenen kan zijn dat er zwaarwegende belangen zijn in een gebied, bijvoorbeeld voor een specifieke gebruiker of voor een grote meerwaarde in het gebied of voor de stad.

De omvang van tenders kan enorm variëren, tussen in het ene uiterste de zeer uitgebreide vorm van een Europese concurrentiegerichte dialoog en in het andere uiterste de zeer beperkte vorm van een partnerselectie.

Het publiekrechtelijk kader – de Wro en de regels over aanbesteding en staatssteun voorop (zie deel IV) – bevat een aantal richtlijnen voor het aanbesteden en bepaalt daarmee voor een belangrijk deel hoe een marktselectie kan of aanbesteding moet worden georganiseerd. Van een blauwdruk is bij deze richtlijnen echter geen sprake: er zijn verschillende procedures om marktpartijen te betrekken, die bovendien op meerdere manieren kunnen worden ingericht. Iedere methode kent haar eigen plussen en minnen. Het is daarom zaak vooraf het een en ander zorgvuldig in kaart te brengen.

6.2 Samenwerking en aanbestedingsplicht

Hoe verhoudt het samenwerkingsmodel zich tot de wettelijke verplichting om sommige werken aan te besteden? De Aanbestedingswet beschrijft dat bepaalde werkzaamheden moeten worden aanbesteed. Dit geldt in algemene zin voor werken, diensten en leveringen die als overheidsopdracht kwalificeren.

Het onderstaande schema beschrijft welke opgaven in beginsel aanbestedingsplichtig zijn of niet. De verdere uitwerking van de juridische kaders gebeurt in deel IV van deze Reiswijzer. Wanneer een opgave aanbestedingsplichtig is, beperkt dat de mogelijkheden voor een vrije partner keuze en zal in de regel snel moeten worden gekeken naar een aanbestedingsprocedure, en in voorbereiding daarop een tenderstrategie.



Figuur 17: Aanbestedingsplicht in relatie tot planontwikkeling, opstal- en grondexploitatie

Is een opgave niet aanbestedingsplichtig, dan is een overheid of andere uitvrager vrij in de keuze voor een samenwerkingspartner. Dat kan nog steeds via een vormvrije marktselectie waarbij meerdere marktpartijen worden uitgenodigd en het verstandig is een tenderstrategie op te stellen, maar het kan op basis van een strategische of bestuurlijke afweging ook een-op-een gebeuren.

6.3 Een-op-eenselectie

Ondanks het toenemende aantal tenders in gebiedsontwikkeling is een een-op-eenselectie in veel gevallen een goede, simpele en snelle wijze om tot gebiedsontwikkeling te komen. Ook kan een een-op-eensamenwerking simpelweg de enige logische weg zijn, bijvoorbeeld door een combinatie van het eigen grondbeleid van de overheid en de eigendomsposities in het gebied. Met een een-op-eenselectie nodigt een overheid zelf één marktpartij uit voor het project en gaat ze met deze ene marktpartij over tot contractvorming. Dit kan overigens ook gebeuren op initiatief van de marktpartij zelf.

Casus woningbouwversnelling, Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft marktpartijen opgeroepen *unsolicited proposals* te doen om de woningproductie aan te jagen. Eind 2018 heeft de gemeente een bouwakkoord afgesloten met projectontwikkelaars en woningcorporaties, om de bouw van woningen in de stad te versnellen. Het bouwakkoord biedt marktpartijen de mogelijkheid om zelf met een voorstel voor een woningbouwinitiatief te komen, een zogenaamd *unsolicited proposal*. Hiermee neemt de gemeente Rotterdam duidelijk stelling in en probeert zij marktpartijen enerzijds ruimte te geven om zelfstandig tot ontwikkeling te komen en anderzijds de zekerheid over de 'grondhouding' van de gemeente. Deze strategische keuze voor een-op-eensamenwerkingen wordt intern ook vertaald naar het versnellen van de benodigde faciliterende rol vanuit de gemeente. Later in 2019 wil de gemeente het gronduitgiftebeleid nog aanpassen, waardoor ontwikkelaars met goede plannen ook snel kunnen gaan bouwen, zonder de vertraging van een tender.

Deze vorm van selecteren wordt overigens op veel plekken al op voorhand uitgesloten, omdat het gemeentelijke in- of verkoopbeleid voorschrijft dat er bij de verkoop van gemeentelijke gronden concurrentie moet plaatsvinden, ook als er inhoudelijk voldoende aanleiding is om te kiezen voor een een-op-eenselectie. Net als in de eerdere fasen van de strategievorming is ook hier het vooraf afschrijven van mogelijkheden (zoals een-op-een) zonder inhoudelijke

aanleiding niet altijd het beste voor het project. Kijk daarom eerst inhoudelijk naar de casus, stem daar de juridische en strategische afweging op af en probeer zo tot maatwerk te komen in de keuze tussen een-op-eenselectie en het organiseren van concurrentie middels een tender.

6.3.1 Aanleiding voor een-op-eenselectie

Wanneer is er dan voldoende inhoudelijke aanleiding? Waarom zou een gemeente de concurrentie verlaten om een een-op-eenselectie mogelijk te maken?

Er kunnen vele aanleidingen zijn om bij een gebiedsontwikkeling te kiezen voor een een-op-eenselectie. Die aanleidingen zijn vaak zo specifiek dat er geen blauwdruk bestaat. Om toch een beeld te schetsen van welke aanleidingen er kunnen zijn, geven we hier enkele voorbeelden.

- Een van de bekendste aanleidingen is de *unsolicited proposal*: een marktpartij heeft een goed plan voor een wijk die al lange tijd kampt met problemen of een initiatief dat bijdraagt aan de visie van de gemeente voor een specifiek gebied. Dit aanbod doet de marktpartij dan zonder de locatie (geheel) in handen te hebben. Zie voor verdere informatie over de *unsolicited proposal* de kadertekst.
- Wanneer een marktpartij zelf een gebied of perceel wenst te ontwikkelen (zelfrealisatie), komt het dikwijls voor dat een deel van de omliggende (openbare) ruimte nodig is voor de realisatie van een bouwblok of parkeergelegenheid. Zeker als de gemeente een faciliterend grondbeleid voert, ligt een een-op-eenselectie of verkoop dan voor de hand.
- Een marktpartij heeft een eerste deel van een grotere gebiedsontwikkeling succesvol, en boven verwachting, ontwikkeld en gerealiseerd. Een inhoudelijk, logisch vervolg hierop is het doortrekken van deze gebiedsontwikkeling naar een nieuw naastgelegen gebied, waarvoor deze marktpartij een zeer geschikte en ervaren kandidaat is. Omwille van het versnellen van de woningproductie wordt gekozen voor een een-op-eenselectie.
- Een marktpartij of een gemeente ziet kansen om een logische uitruil van locaties en eigendommen te organiseren, waardoor op twee locaties een betere balans ontstaat.
- Het grondeigendom binnen de gebiedsontwikkeling is dusdanig verdeeld dat het logisch is bepaalde gronden, bijvoorbeeld een stuk openbare ruimte, een-op-een aan een marktpartij te verkopen ten behoeve van de 'grotere' gebiedsontwikkeling. Zo kan versnippering in het te ontwikkelen gebied worden voorkomen.

Gang van zaken bij een *unsolicited proposal*

Na een initiatief vanuit de markt (*unsolicited proposal*) treden de volgende stappen in werking.

- De overheid moet afwegen in hoeverre zij het marktinitiatief gewenst vindt en de ontwikkeling en eventueel de uitvoering ervan publiekrechtelijk wil/kan ondersteunen. Het gaat hierbij mogelijk om een wijziging van het bestemmingsplan, aanpassing van een erfpachtconstructie, aanpassingen in de openbare ruimte om de ontwikkeling mogelijk te maken, financiële bijdragen om onrendabele investeringen goed te maken, de inzet van overheidsmedewerkers, etc.
- De overheid moet daarna over het marktinitiatief een formeel besluit nemen. In een gemeente zal het college van B en W hierover transparant moeten communiceren met minimaal de gemeenteraad, waarbij ze duidelijk aangeeft hoe ze met het initiatief van de marktpartij denkt om te willen en moeten gaan. Het is mogelijk dat de overheid ervoor kiest niet met de marktpartij samen te werken, maar breder te kijken (met behulp van een tender) of er nog meer geschikte partijen zijn die het project kunnen realiseren. Hierbij is het wel noodzakelijk dat er uiteindelijk controle komt over de grond, waarbij een marktpartij of de overheid de gronden verwerft.
- Vervolgens moet de samenwerking tussen overheid en marktpartij worden geformaliseerd. Meestal wordt hiermee in de praktijk nog even gewacht vanuit het idee dat het project nog niet concreet is, er nog niet fors is geïnvesteerd en dat partijen zich nog beraden op hun positie. Toch is het wijs de eerste afspraken direct vast te leggen in een intentieovereenkomst of een letter of intent. Hiermee worden onduidelijkheden (ook achteraf) voorkomen. In zo'n overeenkomst worden minimaal vastgelegd: de gezamenlijke doelstelling van de samenwerking, de taak- en rolverdeling, de kostenverdeling, het perspectief na afloop van de overeenkomst en de looptijd van de samenwerking.
- Worden deze stappen niet secuur doorlopen, dan kunnen er binnen de gemeente (de politiek, het bestuur of het ambtenarenapparaat) of daarbuiten onduidelijkheden ontstaan, wat buitenstaanders de mogelijkheid geeft om bezwaar te maken.

6.3.2 Afwegingskader

Ondanks een logische inhoudelijke aanleiding is het in sommige gevallen onontkoombaar dat een volledige een-op-eenselectie juridisch niet haalbaar is. In veel gevallen is er ook dan echter nog veel mogelijk. Dat kan door andere keuzes te maken in de ontwikkel- of samen-

werkingsstrategie of door het project anders in te richten. Een andere inrichting kan het mogelijk maken dat de uiteindelijke aanbesteding wordt 'doorgelegd' (zie deel IV) of dat de gemeente zelf een deel van de opgave uitvoert zonder de eigenlijke ontwikkeling bij de marktpartij weg te halen.

De afweging die gemaakt moet worden bij een keuze voor een een-op-eenselectie is zowel een juridische als een strategische.

Juridische afweging

Eerste stap is te analyseren of er binnen het project sprake is van een aanbestedingsplicht en zo ja, waarover (zie figuur 17). Een aanbestedingsplicht betekent echter nog niet dat er geen een-op-eenselectie kan plaatsvinden (zie ook hierboven).

Een belangrijk kader bij deze afweging is het gemeentelijk inkoop- of verkoopbeleid in combinatie met de aanbestedingsregelgeving. Dit beleid maakt een een-op-eenselectie in eerste instantie vaak niet mogelijk, ook al verdient dat misschien wel de voorkeur. 'In eerste instantie', omdat het betrekken van een aanbestedingsrechtelijk werk in de opdracht of het naleven van het eigen inkoop- of verkoopbeleid vaak een strategische en bestuurlijke keuze is. Zeker bij aanbestedingsplichtige opgaven met een in euro's kleine omvang zijn er vaak toch mogelijkheden om van het beleid af te wijken. Ook kunnen de ontwikkeling en de aanbestedingsplichtige opdracht mogelijk worden gesplitst. Een laatste mogelijkheid is om het marktinitiatief openbaar te publiceren en de markt te bevragen of iemand is geïnteresseerd in deze door een andere marktpartij geïnitieerde ontwikkeling (zie casus Kralingse Zoom).

Strategische en bestuurlijke afweging

Naast de juridische afweging moet er een strategische, bestuurlijke afweging worden gemaakt over de vraag: 'hoe wenselijk is een een-op-eenselectie vanuit het perspectief van de beoogde gebiedsontwikkeling?' Het antwoord op deze vraag kan dikwijls leiden naar het wijzigen van eerdere aannames, uitgangspunten of kaders om een een-op-eenselectie wel mogelijk te maken. Als een een-op-eenselectie als zinvol of wenselijk wordt beschouwd, moeten aan deze keuze voldoende zwaarwegende en inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen, ook omdat bij veel overheden het organiseren van concurrentie een van de kernwaarden is. Verschillende aspecten kunnen in deze zwaarwegende redenen worden meegenomen, zoals het besparen van (tender)kosten, de zekerheid van ontwikkeling of de (naadloze) aansluiting bij een gemeentelijke visie.

Vervolgens is het belangrijk om je als overheid af te vragen of concurrentie je verder helpt dan een een-op-eenselectie. De een-op-eenselectie is een belangrijk middel voor het

Casus Kralingse Zoom, Rotterdam²⁸

De gemeente Rotterdam heeft in de Stadsvisie 2007 Nieuw Kralingen aangewezen als potentieel ontwikkelgebied. Grenzend aan de westzijde ligt het herstructureringsgebied Nieuw Crooswijk, waar een stadswijk is ontstaan met woningen, bedrijven en voorzieningen. Ten zuidwesten bevindt zich het Kralingse Bos. Dit 'potentieel ontwikkelgebied' was deels in bezit van de gemeente Rotterdam en had hoofdzakelijk een groene bestemming. Een ander deel was in handen van NS en in gebruik als bedrijventerrein. De marktpartijen Heijmans en ERA Contour, beide betrokken bij de ontwikkeling van Nieuw Crooswijk maar zonder grondposities, namen het initiatief om voor eigen rekening en risico een plan te ontwikkelen voor dit gebied. Ze vroegen wel betrokkenheid vanuit de gemeente, waarop een intentieovereenkomst is gesloten. Hierop hebben Heijmans en ERA Contour gronden verworven van NS en zijn de eerste woningbouwontwikkelingen gestart. De gemeente Rotterdam heeft deze *unsolicited proposal* op een transparante wijze in behandeling genomen, middels een openbare publicatie en de mogelijkheid tot het indienen van alternatieve plannen. Ook is vastgelegd dat voor de gemeentegronden, met een veelal groene bestemming en hieruit volgend een lage waardering, de gronduitgifteprijs residueel wordt bepaald.

verder vereenvoudigen van de tenderomgeving en verlagen van de tenderkosten. Deze optie is goed te rechtvaardigen wanneer een marktpartij voorhanden is en er voldoende vertrouwen is in een (zeer) goede afloop.

Het organiseren van concurrentie kan echter leiden tot meer innovatie, meer creativiteit en hogere opbrengsten voor de overheid. Bij concurrentie gaan marktpartijen vaak verder in wat ze aanbieden. Door een-op-een te selecteren is de concurrentieprikkel weg en wanneer deze niet wordt vervangen door andere positieve prikkels in de samenwerking kan dit uiteindelijk tot een suboptimaal resultaat leiden. Organiseer daarom de juiste prikkels in de samenwerking, om zo een een-op-eenselectie verder te brengen (zie paragraaf 9.5.4).

Daarnaast kan de gegeven voorkeurspositie ervoor zorgen dat gesprekken over contractvorming langer duren. Bij een tender zijn deze gesprekken nauwelijks aan de orde door het vooraf communiceren (en opleggen) van de conceptovereenkomst, waarmee de 'onderhandelingsruimte' beperkt is.

De boodschap is dan ook dat vaak bij een-op-eenselectie bestuurlijk en strategisch meer mogelijk is dan men in eerste instantie denkt. De voordelen van een-op-eenselectie kunnen zwaarder wegen dan het organiseren van concurrentie. Het is aan de uitschrijvende partij om alle voor- en nadelen op inhoudelijk, juridisch en strategisch niveau af te wegen en te beslissen of een-op-eenselectie de beste optie is of dat tenderen beter past.

6.3.3 Aandachtspunten

De overheid moet een aantal zaken doen voordat zij een een-op-eenselectie omzet in een samenwerking:

- Contractuele borging van de publieke belangen en het sturen daarop.
Vaak gaat een een-op-eenselectie gepaard met een intentie- of samenwerkingsovereenkomst, gevolgd door een koop-, ontwikkel- of andere soortgelijke overeenkomst. In deze overeenkomsten, worden – om de samenwerking effectief te kunnen (blijven) uitvoeren – de publieke belangen en de gezamenlijke doelstellingen geborgd, evenals de essentie en ambitie van de gebiedsontwikkeling.
- Waardebepaling.
De waardebepaling moet vooraf (en onafhankelijk) gebeuren. In verband met de staatssteunregelgeving moet bij een een-op-eenselectie nadrukkelijk worden gelet op marktconformiteit. Minimaal nodig is een taxatie en/of residuele waardebepaling, voorafgaand aan de verkoop (zie paragraaf 12.11).
- Moment van uitbetalen.
Sta bij het vormgeven van de samenwerking ook stil bij het moment waarop de gelden voor de grond of ontwikkeling worden betaald en hoe dit zich verhoudt tot de inzet die van de overheid nodig is (en het moment daarvan).
- Aanbestedingsplicht.
Blijf stilstaan bij de aanbestedingsplicht en maak dit aandachtspunt onderdeel van de overeenkomst. Wijzigingen in de afspraken kunnen namelijk (alsnog) leiden tot een aanbestedingsplicht. Let daarbij vooral op de Müller-criteria (zie paragraaf 12.8).

Casus winkelcentrum Schalkwijk, Haarlem: bepalen marktconformiteit

In het kader van de herontwikkeling van winkelcentrum Schalkwijk, werkt de gemeente Haarlem een-op-een samen met een aantal van de zittende vastgoedeigenaren. De grondverkoop heeft de gemeente onafhankelijk laten taxeren om de marktconformiteit te bepalen, aangezien de prijsvorming niet in een openbare biedingsprocedure tot stand kan komen.

²⁸ Bron: Deloitte, 2017, *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper*, p.45

6.4 Naar een ... tenderstrategie

De tenderstrategie vormt het sluitstuk van de strategie-vorming en geeft aan met welke strategie men beoogt de juiste samenwerkingspartner te contracteren voor het ontwikkelen en realiseren van de gebiedsontwikkeling. De tenderstrategie geeft daarmee antwoord op hoe je aan je samenwerkingspartner komt. De analyse van de opgave, ontwikkelstrategie en samenwerkingsstrategie vormen samen de input voor een tenderstrategie en bepalen grotendeels of je een plan-, prijs- of partnerselectie (tenderscope) wil, welke tendermethodiek en beoordelings-criteria daarbij kunnen worden gebruikt. Gelijktijdig met het bepalen van de tenderscope en -methodiek moet op basis van de aanwezige informatie ook de verdere procedurele vormgeving van het project worden bepaald.

Zoals is terug te zien in figuur 18 is het opstellen van een tenderstrategie niet altijd een doorlopend proces en moet regelmatig terug worden gekeken of de scope nog past bij de methodiek, de inhoudelijke uitvraag bij de methodiek, etc. Alternatief is de scope en methodiek in onderlinge samenhang te bepalen. Belangrijkste devies hierbij is: houd het eenvoudig en zorg ervoor dat de markt op de juiste manier wordt betrokken (communicatiemomenten, samen optrekken, tijdig een samenwerking aangaan, etc.), met als doel het bereiken van de ambitie. Tenderen is immers een middel om een doel te bereiken. Uitgangspunt bij het bepalen van de tenderstrategie is dan ook de inhoud: de opgave, zoals die eerder is uitgewerkt in de ontwikkel- en de samenwerkingsstrategie.

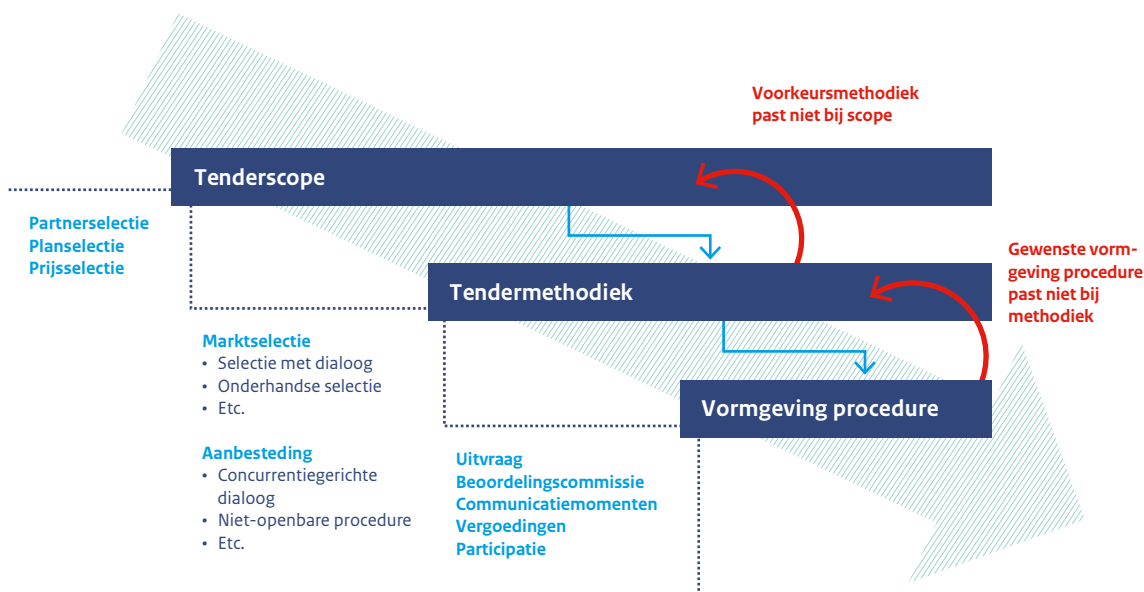
6.5 Tenderen in goede en slechte tijden

De vraag of en hoe een tender moet worden uitgevoerd luistert nauw. Dit heeft te maken met de hoge kosten van het tenderen aan de ene kant en de onzekerheid over de mogelijkheden om te winnen aan de andere kant. Het gevolg hiervan is anno 2019 goed te merken: steeds vaker stappen partijen onderweg uit een tenderprocedure en mislukken tenders. Dit heeft negatieve gevolgen voor de uitvoering van projecten.

6.5.1 Tender afstemmen op de markt

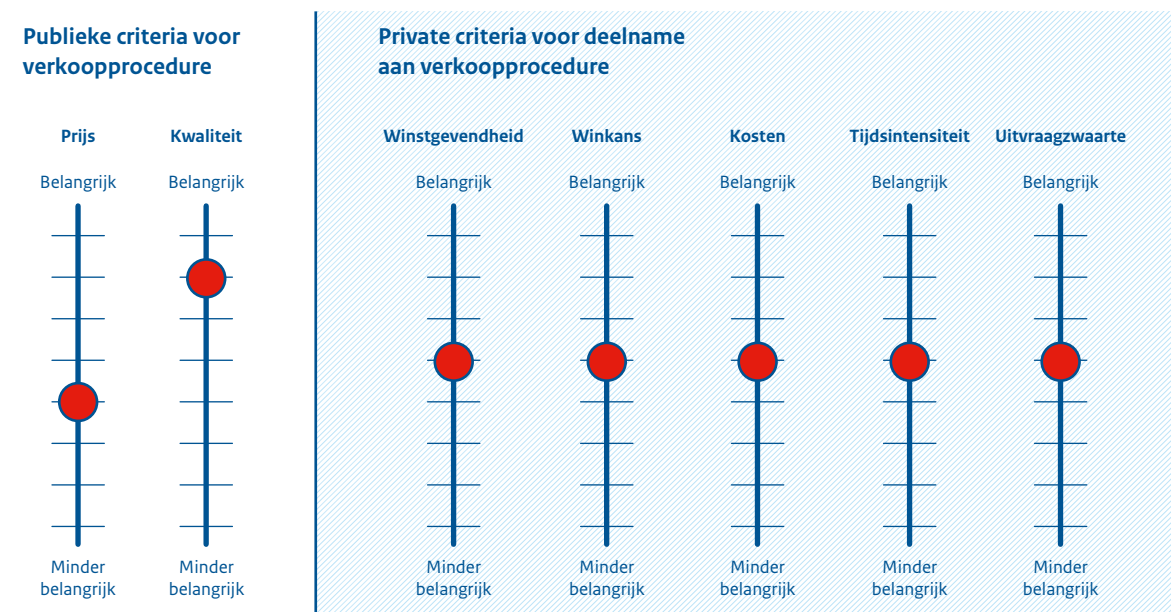
Voor een succesvolle tender is het daarom van belang om enerzijds goed te weten wat de belangen van marktpartijen zijn bij deelname aan tenders, en anderzijds inzicht te hebben in de voornaamste determinanten die de transactiekosten beïnvloeden. Om een tenderprocedure voor marktpartijen interessant te houden, is het voor de organisatoren daarvan van belang om niet te overvragen en een uitvraag te doen die niet alleen aansluit bij de eigen belangen, maar juist ook rekening houdt met de belangen van marktpartijen.

Een recent onderzoek²⁹ richt zich op het beperken van de transactiekosten bij selectieprocedures voor binnensstedelijke ontwikkelingen. In het onderzoek worden vijf factoren onderscheiden die de deelname van marktpartijen aan tenders beïnvloeden: (1) potentiële winstgevendheid, (2) winkans, (3) kosten, (4) tijdsintensiteit en (5) zwaarte van de uitvraag. Bij het vormgeven van een tender zijn deze



Figuur 18: Stappenplan voor het bepalen van de tenderstrategie

²⁹ Veenhof, D.A.L. (november 2018). Towards future-proof selection procedures in urban area development – Improving decision making regarding selection processes for municipal land sale procedures to decrease transaction costs.



Deze figuur is afgeleid uit D.A.L. Veenhof (2018). De rode punten fungeren alleen als voorbeeld voor hoe een afweging kan worden gemaakt binnen een bandbreedte en geeft niet de onderzoeksresultaten weer.

Figuur 19: Publieke en private criteria verkoopprocedure

aspecten in meer of mindere mate door de organisator te beïnvloeden. Zie tevens figuur 19.

6.5.2 Transactiekosten bij tenders

Vanuit de transactiekostentheorie worden in het onderzoek vijf determinanten benoemd die de hoogte van de transactiekosten bepalen. Ook deze kunnen door de tenderorganisator worden beïnvloed om daarmee de transactiekosten te beperken en de aantrekkelijkheid voor marktpartijen om deel te nemen te vergroten.

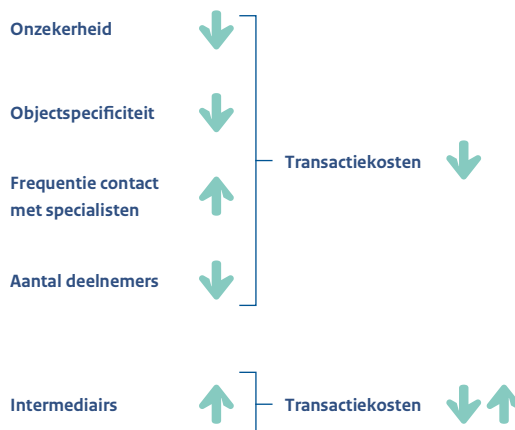
1. Verminderen van onzekerheid: vanaf de start optimale duidelijkheid verschaffen over de opgave, de uitvraag en de beoordeling (in de tenderstukken en dialooggesprekken).
2. Verminderen van de objectspecificiteit: eisen stellen die niet specifiek/uniek zijn voor het betreffende object (gebouw of gebied) en waarvan de uitwerking dus herbruikbaar is.
3. Vergroten van frequentie bij specialisten: benutten van specialistische kennis en ervaring en leren van ervaringen door evaluaties.
4. Minimaliseren van het aantal deelnemers: een zo klein mogelijk aantal deelnemers gegeven de gekozen procedure.
5. Selecteren van procesbegeleiders op basis van toegevoegde waarde: de kosten moeten opwegen tegen de meerwaarde/opbrengsten van hun inzet.

In de praktijk ontstaat inmiddels meer aandacht voor het beperken van de transactiekosten bij tenders. Zo zijn

er praktijkvoorbeelden van meervoudig onderhandse tenderprocedures waarbij het aantal partijen vanaf de start wordt beperkt (bijvoorbeeld District E in Eindhoven of NYMA-terrein in Nijmegen). Ook partnersselectie kan bijdragen aan verlaging van de tenderkosten doordat slechts een enkele partij na selectie planuitwerkingskosten hoeft te maken.

6.5.3 Analyse tendermethodieken en uitvraag

De uitschrijvende partij doet er goed aan een goede analyse te maken van de tendermogelijkheden en de uitvraag daarop aan te passen. Uitschrijvende partijen moeten beseffen dat, hoewel zij richting marktpartijen een *level*



Figuur 20: Bepalende determinanten bij transactiekosten

playing field moeten garanderen, daarvan tussen de uitschrijvende en inschrijvende partij meestal geen sprake is. Dit is onvermijdelijk, maar geeft de uitschrijvende partij wel de plicht om niet te overvragen, want dat is simpelweg niet in haar belang. Zoals het hiervoor genoemde onderzoek ook laat zien, kan dit door kritisch te kijken naar:

- hoeveel partijen in de gelegenheid worden gesteld om mee te doen (winkans);
- de rendementspotentie en risico's voor marktpartijen;
- de kosten die nodig zijn om een indiening te doen (het gevraagde uitwerkingsniveau);
- de mate waarin het gevraagde uitwerkingsniveau in overeenstemming is met het noodzakelijke uitwerkingsniveau om een serieuze inzending te kunnen doen;
- de (stapeling van) gestelde eisen in relatie tot de vrijheid van de markt om het juiste product/marktconcept te ontwikkelen en een eventueel minimumgrondbod;
- de mate van zekerheden die worden gevraagd, in combinatie met de ontwikkel- en afnamevoorwaarden;
- de invloed die marktpartijen hebben op de informatieverstrekking en de procedure;
- de mate waarin de uitvraag marktpartijen mogelijkheden biedt om zich ten opzichte van elkaar te onderscheiden (ken of verken de markt).

In de uitleg over tenderen hieronder komen deze onderwerpen terug.

6.6 De tenderscope: prijs-, plan- of partnerselectie

De eerste vraag die gesteld moet worden is: wat zoek je eigenlijk als uitschrijvende partij? Ben je op zoek naar een partner die risicodragend gaat bijdragen aan de gebiedsontwikkeling? Zoek je een passende ontwikkelaar die met een goed plan een van de laatste open ruimten in de binnenstad gaat ontwikkelen? Of zijn de kaders voor de ontwikkeling zo beperkt dat je eerder een bouwer zoekt? Afhankelijk van het gewenste resultaat van een tender, maar ook van het (gewenste) moment van het aangaan van een samenwerking, kies je een bijpassende tenderscope. Hierin wordt het gewenste resultaat van een uitvraag vastgelegd, met andere woorden het antwoord op de vraag wat de tender moet opleveren. Er zijn drie scopes voor tenderen: de **prijsselectie**, de **planselectie** en de **partnerselectie**. Deze drie varianten zijn niet in beton gegoten; er zijn vele tussenliggende mogelijkheden denkbaar.

De scope voor een uitvraag staat los van de procedurevorm (de tendermethodiek). Na het bepalen van de scope kan een bijpassende tendermethodiek worden gekozen. De drie scopes voor tenderen staan hieronder beschreven.

6.6.1 Prijsselectie

Een selectie op prijs vindt meestal plaats als de opdrachtgevende partij precies weet wat zij wil (al dan niet na uitvoering van een marktconsultatie of een ontwerp-wedstrijd) en dat vergaand heeft uitgewerkt, bijvoorbeeld met een vastgesteld gedetailleerd bestemmingsplan of een ver uitgewerkt publiek programma van eisen. Er is dan kennelijk niet de verwachting dat de markt met andere of betere oplossingen kan komen. Het project is uitgewerkt in een bestek en de uitvraag richt zich op de goedkoopste inschrijver, de spreekwoordelijke 'bus bij de notaris'. Grote opdrachtgevende partijen als Rijkswaterstaat waren gewend op deze manier te werken maar experimenteren inmiddels al jaren met het verleggen van meer ontwerpinvloed naar de marktpartijen. Op dat moment is selectie alleen op prijs niet meer zinvol. De selectie op prijs kan nog wel zinvol zijn bij grond- of vastgoedverkoop waarbij het aan de markt is om een geheel eigen invulling te plegen binnen de planologische kaders. De overheid laat de 'inhoud' dan met andere woorden in hoge mate aan de markt over.

De prijsselectie is eenduidig en marktpartijen kunnen hierin vrijelijk een eigen kwalitatieve invulling kiezen. Deze wordt immers niet meegenomen in de beoordeling. In de gebiedsontwikkeling vinden selecties op alléén prijs vrijwel niet meer plaats.

6.6.2 Planselectie

Planselectie, of de selectie voor een (ontwerp- en) ontwikkelopgave, is de meest voorkomende wijze van selectie bij gebiedsontwikkeling en zal dat waarschijnlijk ook blijven. Bij deze selectiewijze worden partijen gevraagd om, op basis van een publiek programma van eisen, met een plan-

Casus planselectie Slachthuissterrein, Haarlem

Bij de start van de voorbereiding van de aanbesteding was het bestemmingsplan onherroepelijk en waren de woningbouwblokken ingetekend en bekend. Andere belangrijke kaders, zoals een minimale grondwaarde voor een sluitende grondexploitatie en een taakstellend budget voor het huisvesten van het popcentrum, waren onderbouwd aanwezig. De kaderstelling was daarmee helder. Hierbinnen zette de gemeente een aanbesteding uit voor de integrale ontwikkeling via een ontwerp- en ontwikkelopgave. In deze opgave worden de openbare ruimte en het popcentrum via een UAV-GC-contract gerealiseerd en wordt de grond op de markt gezet via een optieovereenkomst, gevolgd door een koopovereenkomst.

Door de heldere kaderstelling en taakstelling, gecombineerd met voldoende (creatieve en innovatieve) vrijheden binnen deze kaderstelling, leende het Slachthuissterrein zich goed voor een planselectie.

uitwerking te komen in de vorm van een visie, schets ontwerp of voorlopig ontwerp, vaak inclusief een financiële bieding en/of plan van aanpak met ontwikkelvoorwaarden en een planning. De input van de markt is van belang om naast en in samenhang met de publieke functies ook de commerciële functies uit te werken. Daarbij wordt steeds vaker de dialoogvariant toegepast om de markt meer invloed te geven op de kaders en de informatieverstrekking. De partij die de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt of de beste kwaliteit (als de financiële bieding als vast kader is meegegeven), wint de tender en krijgt de verdere planuitwerking, planontwikkeling en realisatie gegund.

De planselectie heeft als voordeel dat de uitschrijvende partij weet wat er gaat komen. Wel is de procedure minder eenduidig omdat het kiezen van het plan met de beste prijs-kwaliteitsverhouding vooraf niet geheel is te objectiveren in beoordelingscriteria (zonder het plan geheel als kader uit te werken). De kunst is dan om vooraf goed te definiëren wat voor planuitwerking nodig is om te kunnen bepalen welk plan de beste prijs-kwaliteitsverhouding heeft. Daarvoor is geen vergaande uitwerking nodig. Die kan plaatsvinden na gunning, en dan door één partij. Hetzelfde geldt voor de gevraagde zekerheden. Hoe meer ruimte er is om de zekerheden na de gunning uit te werken of te effectueren, hoe lager de belasting voor marktpartijen in de planselectie zelf.

6.6.3 Partnerselectie

De veranderende opgaven vragen om het introduceren van een nieuwe wijze van selecteren, de partnerselectie. De partnerselectie is een betrekkelijk nieuw fenomeen dat in deze Reiswijzer aparte aandacht krijgt in bijlage I. Dit past in de doelstelling van deze Reiswijzer om de nadruk te leggen op effectievere wijzen om tot samenwerking te komen die ook nog eens flexibel kunnen worden ingericht, naast al bestaande effectieve wijzen als een-op-een en onderhandse samenwerking en een vereenvoudiging van marktselecties door minder uit te vragen. De partnerselectie is hierin de meest vergaande variant: er wordt niet geselecteerd op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partner(profiel).

Met de gekozen partner wordt een samenwerking vormgegeven waarin de opdrachtgever en opdrachtnemer samen bepalen welke oplossing(en) haalbaar, passend en wenselijk zijn. Die oplossing(en) zijn vooraf echter nog niet bekend en er is een goede onderlinge samenwerking nodig om de private en publieke belangen op elkaar af te stemmen. De opgave wordt zodoende, in de periode na selectie, verder vormgegeven. Daarmee concentreert een partnerselectie zich op het ontwikkelproces in plaats van op een concreet

projectresultaat. Er wordt met de partner samen aan de knoppen gedraaid om tot een optimaal en integraal resultaat te komen. Het selecteren van de partner gebeurt op basis van zaken als ervaring, visie, commitment en competenties en is daarmee bijna te vergelijken met het voeren van sollicitatiegesprekken. Een gemeente die beperkte capaciteit en deskundigheid in huis heeft, kan besluiten om die deskundigheid in te huren of eerder tot partnerselectie over te gaan.

Casus partnerselectie Smakkelaarsveld, Utrecht³⁰

'Wij zoeken de ideale samenwerkingspartij' stond in de vacaturetekst die de gemeente Utrecht voor het project Smakkelaarsveld zomer 2017 publiceerde. Nog geen plan, maar het voorgestelde proces van samenwerking begrijpen en daar toe in staat zijn en de complexe opgave en locatie doorhebben, dat zijn vereisten om als partij op het Smakkelaarsveld aan de slag te gaan.

Het Smakkelaarsveld is een zeer complexe ontwikkellocatie. Het is een plek waar de meeste mensen zo snel mogelijk langslopen, maar dat moet anders worden. Er komt water: de Leidsche Rijn wordt doorgetrokken, er is besloten dat er ruimte komt voor wonen en groen. Maar er ligt ook een bus- trambaan dwars doorheen, er zijn flink wat hoogteverschillen en er liggen kabels en leidingen onder de grond.

De keuze om marktpartijen nog niet uit te dagen met een visie of plan voor deze plek, komt voort uit ervaring met andere complexe bouwopgaven in het Stationsgebied. Bij de planvorming werd steeds weer duidelijk dat goed kunnen samenwerken de basis is voor een geslaagde ontwikkeling. In deze voorselectie is daarom gevraagd om een partij die overtuigt in samenwerken, luisteren, transparantie, creativiteit, ambitie en optimisme.

In totaal hebben twintig partijen een sollicitatiebrief gestuurd, waarvan er elf op gesprek zijn gekomen. Uiteindelijk zijn drie partijen geselecteerd. Zij hebben vervolgens in dialoog met de gemeente en de stad, in concurrentie met elkaar, een visie en een ontwerp gemaakt.

Keerzijde van de mogelijkheid om samen tot een optimale invulling te komen, is dat het meer en langer onzeker blijft of het gewenste resultaat wordt gehaald. Dat geldt ook voor de geselecteerde partner die kosten maakt tijdens

³⁰ Bron: <http://cu2030.nl/archive/2017-09-18/drie-partijen-geselecteerd-voor-herontwikkeling-smakkelaarsveld>

de initiatief- en haalbaarheidsfase zonder zekerheid van definitieve planuitvoering. De intentie moet dan ook zijn om tot uitvoering te komen, tenzij aangetoond wordt dat daar geen reële kans op is en tenzij die uitvoering (ook) betrekking heeft op het uitvoeren van aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten. Bij de start van een partnerselectie moet daarom meteen ook duidelijk worden gemaakt op welke manier en met welke consequenties de overheid en marktpartij(en) afscheid kunnen nemen (de exitregeling). Daarnaast is het belangrijk om elke uitkomst van de samenwerking te toetsen op de aanbestedingsplicht.

6.7 Bepalen van de juiste tenderscope

Bij de afweging van de tenderscope (plan, prijs of partner) spelen drie factoren een belangrijke rol: de complexiteit van de opgave, de inschatting van de risico's en het daarmee samenhangende en gewenste niveau van uitwerking. De tenderscope is een vrije keuze. De scope moet passen bij het project. Er zijn daarom gevallen denkbaar waarin een partnerselectie past op een relatief eenvoudig project met weinig risico's, ook al is hiervoor juist betoogd dat een andere tendervorm daar geschikter voor is. In deze paragraaf kijken we naar de meest 'logische aanleidingen' om voor de ene of andere vorm te kiezen.

Casus koepelgevangenis, Haarlem

De koepelgevangenis in Haarlem is sinds het vertrek van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) beschikbaar voor een nieuwe invulling. In de marktconsultatie bleek een grote belangstelling vanuit de markt, maar werd tevens geconstateerd dat het gebied moeilijk bereikbaar is en nauwelijks ruimte biedt voor parkeren. Op de vraag wat de gemeente daaraan ging doen, kwam het antwoord dat zij dat niet wist, zolang niet bekend werd welke invulling de koepelgevangenis zou krijgen. Hieruit blijkt dat een traditionele verkoopprocedure onvoldoende ruimte biedt om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

6.7.1 Complexiteit en risicoprofiel

De keuze tussen een prijs-, plan- en partnerselectie is vooral afhankelijk van de vraag of de uitschrijvende partij het eindresultaat van de uitvraag kan bepalen. Dit hangt enerzijds samen met het risicoprofiel van de opgave, en de perceptie daarvan, en het belang van de input van marktpartijen daarop, en anderzijds van de vraag of een optimale ontwikkeling afstemming vergt van de publieke en private investeringen.

Niet alle opgaven zijn complexe, langdurige en risicovolle binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven, waarin ook

erfgoed en publieke investeringen een rol spelen. De planselectie zal voor 'gemiddelde' en veelvoorkomende opgaven nog steeds de belangrijkste tendervorm zijn in de gebiedsontwikkeling.

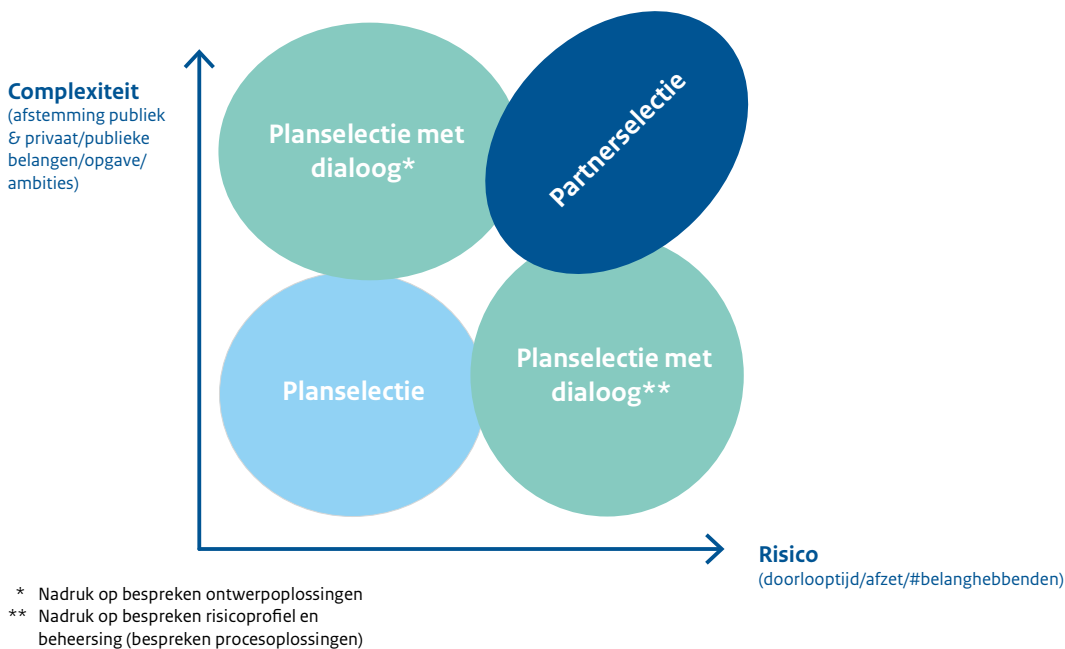
Bij de analyse van de opgave, al dan niet met gebruikmaking van een marktconsultatie, zijn de complexiteit en het risicoprofiel van de opgave achterhaald. Als deze beide worden meegenomen in het bepalen van de scope van tenderen, leidt dit tot de volgende figuur. Hierin is prijsselectie als minst voorkomende vorm van selectie niet meegenomen.

Figuur 21 vergt nog wel enige toelichting. Planselectie verwijst naar een planselectie (scope) gecombineerd met een tendermethodiek met voorselectie (zie paragraaf 6.8: bij een aanbesteding een niet-openbare procedure, bij een marktselectie een verkoopprocedure met voorselectie). Planselectie met dialoog verwijst naar een planselectie (scope) gecombineerd met een tendermethodiek met dialoog (zie paragraaf 6.8: bij een aanbesteding een concurrentiegericht dialoog, bij een marktselectie een verkoopprocedure met dialoog). Bij de partnerselectie zijn meerdere tendermethodieken mogelijk.

Deze figuur laat zien dat een 'traditionele' planselectie nog steeds een goede optie is voor de minder complexe en risicovolle gebiedsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding aan de rand van het dorp of de stad. Ook in goede marktgebieden kan het 'traditioneel tenderen' nog steeds goed werken.

Tussen de planselectie en de partnerselectie neemt de planselectie met dialoog een tussenpositie in. Naarmate de opgave complexer of risicovoller wordt, neemt de behoefte aan dialoog toe. Er moet immers worden afgestemd hoe het risico beheerst gaat worden en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Of de partijen moeten de complexiteit uitvoerig bespreken om goed te kunnen doorgronden welke opgave nu precies wordt uitgevraagd en welke oplossing het beste past. Beide zaken vragen om nadere afstemming en eventueel om aanpassing van de kaders om tot optimalisatie van de plannen te komen. Dit kan worden gefaciliteerd in een planselectie met dialoog (zie paragraaf 6.8.2). Deze heeft als risico dat het veel tijd (en geld) kost en nog steeds gericht is op een planresultaat.

De projecten die zowel risicovol als complex zijn, behoren tot de buitencategorie. Deze buitencategorie zal echter steeds vaker voorkomen door de veranderende opgaven en de veranderde risicoperceptie bij gemeenten en marktpartijen door toedoen van de crisis. De partnerselectie kan hiervoor een geschikte tendervorm zijn. Voordeel is dat het plan met een partner nader kan worden afgestemd en men gezamenlijk 'aan de knoppen kan draaien' om een



Figuur 21: Afweging tussen planselectie (met of zonder dialoog) en partnerselectie

haalbaar plan te maken. Bij deze vorm zijn de tenderkosten lager en de optimalisatiemogelijkheden van het project en daarmee de haalbaarheid en uitvoerbaarheid groter. We gaan hier in bijlage I verder op in.

Het feit dat een opgave aanvankelijk en na het bepalen van de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie van de buiten-categorie is, betekent echter nog niet dat dit automatisch moet leiden tot een partnerselectie. Soms heeft de gemeente geen goed beeld van wat voor partij en wat voor profiel het meest geschikt is voor haar opgave. Dan kan een partnerselectie moeilijk slagen. Daarnaast kan deze tendervorm politiek/bestuurlijk onwenselijk zijn of kan de capaciteit ontbreken om een intensief samenwerkings-traject in te gaan. In deze gevallen kan worden bekeken of de opgave kan worden vereenvoudigd of opgeknipt (zodat de complexiteit vermindert) en of het risico voor de potentiële opdrachtnemer kan worden verkleind, bijvoorbeeld door delen van het risico bij hem weg te halen (zodat het risicoprofiel afneemt). Kortom: een opgave van de buiten-categorie hoeft niet per se te leiden tot een partnerselectie, wanneer dit om een andere reden niet wenselijk is.

6.7.2 Uitwerkingsniveau

Naast de complexiteit en het risicoprofiel is ook de mate van uitwerking in een tender maatgevend voor de keuze van de tenderscope. Wanneer een uitgewerkt bestek of een uitgewerkt ontwerp als uitvraag dient, is het logischer een marktpartij te vragen naar haar prijs dan naar haar plan, er is namelijk bijna niks meer te ontwerpen. Daarbij is het niet nodig een uitgebreide procedure met ingewikkelde

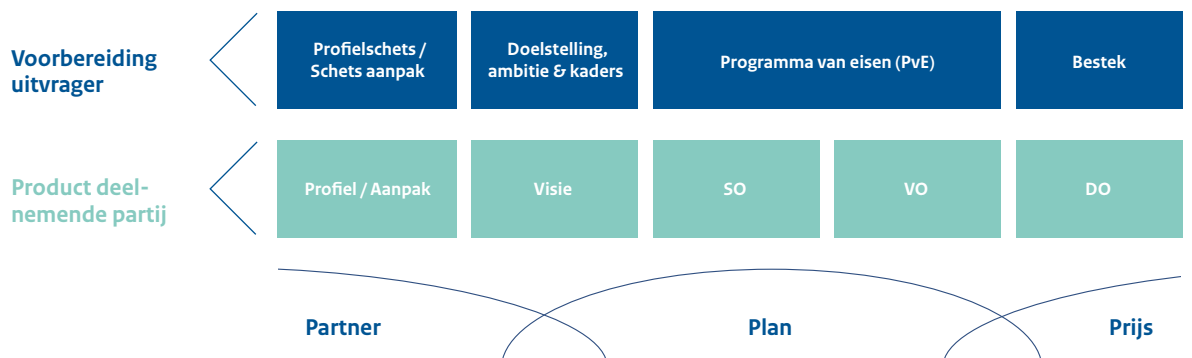
voorselecties op te tuigen; het gaat om het vinden van de partij die het definitief ontwerp of bestek voor de laagste prijs wil uitvoeren.

De verschillende tendermogelijkheden passen door hun aard verschillend op het ontwikkelproces en zijn ook op verschillende momenten toepasbaar (zie figuur 22):

- de partnerselectie is vooral van belang in de fase waarin de beleidsvorming nog moet plaatsvinden, dus juist vroeg in het proces;
- voor een planselectie is minimaal enige kaderstelling nodig in de vorm van een Programma van Eisen om de uitwerkingsrichting door marktpartijen en de vergelijkbaarheid van hun plannen te kunnen beoordelen;
- een selectie op prijs heeft vooral zin als de opgave concreet ingekaderd is, of als de uitvraag openstaat voor alle mogelijke oplossingen omdat hij gebaat is bij opbrengstmaximalisatie (bijvoorbeeld vanwege hoge kosten die moeten worden terugverdiend).

6.7.3 Samenhang complexiteit en risicoprofiel én uitwerkingsniveau

Is het project complex en/of omvangrijk met veel commerciële én publieke belangen, dan is het voor te stellen dat de gemeente in een vroegtijdig stadium een partner zoekt. De uitvraag kan daarbij beperkt blijven tot een aantal vragen aan de gegadigden, bijvoorbeeld over hun visie op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de concept conceptintentie- of samenwerkingsovereenkomst, het beslag op het gemeentelijk apparaat en de organisatie. De overheid kan aan de deelnemers van de selectie vragen daarbij ervaringen uit het verleden te betrekken, via een



Figuur 22: Uitwerkingsniveau en een voor de hand liggende keuze voor wat betreft de tenderscope

beperkt aantal referenties die op specifieke punten de geschiktheid van de toekomstige partner aantonen, zoals de bereidheid tot risiconeming, het organiserend vermogen en de wijze waarop men in het verleden is omgegaan met veranderende omstandigheden in langdurige projecten. Naarmate de complexiteit en de omvang van een project afnemen en de gemeente meer zelf kan en wil doen, kan de selectie in een latere fase plaatsvinden en verschuift de focus van selectie op visie, via selectie op meer gedetailleerde randvoorwaarden naar selectie op bouwplan met een prijs en van ontwikkelaar naar bouwver. Het op zich nemen van een ontwikkelende rol door de gemeente bij marktopgaven kan nadelen met zich meebrengen, omdat de overheid hiervoor doorgaans niet zelf de kennis en kunde in huis heeft.

6.7.4 Keuze voor partnersselectie

Belangrijkste argumenten voor een partnersselectie

Zoals gezegd krijgt de partnersselectie, als nieuwe selectievorm, extra aandacht in deze Reiswijzer. Samenvattend zijn de belangrijkste redenen om voor deze tendervorm te kiezen:

- de **hoge complexiteit**, omdat het eindbeeld niet duidelijk noch vooraf in te kaderen is en in een lang proces moet worden vormgegeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor projecten die sterk gefaseerd moeten worden, waarvoor vroegtijdige inbreng van marktkennis noodzakelijk is of waarvoor de afzetmarkt nog gemaakt moet worden door het gaandeweg het proces zoeken van passende gebruikers;
- een **lange doorlooptijd** waardoor inhoudelijke afspraken flexibel moeten zijn en gaandeweg moeten kunnen worden aangepast aan veranderende gebruikswensen of economische omstandigheden. Samenwerkingsafspraken zijn daarbij belangrijker dan resultaatafspraken, voornamelijk om het risico van de ontwikkeling beheersbaar te houden en op de juiste wijze onder partners te verdelen;

- **grote publieke belangen** die de haalbaarheid van het project onzeker maken of zelfs te boven gaan. Het gaat hier, naast de publiekrechtelijke taak rond planologie of erfgoed, om een mogelijke stapeling van publieke eisen/wensen, zoals betaalbaar wonen, duurzaamheid, energietransitie, maatschappelijke en culturele functies, bereikbaarheid en parkeren;
- de noodzaak om plannen tijdig voor te leggen aan **belanghebbenden** en serieus invulling te geven aan participatie, omdat de resultaten daarvan noodzakelijk zijn om het project te laten slagen. De partnersselectie geeft de vrijheid om samen met belanghebbenden op te trekken en in alle vrijheid de door hen ingebrachte aanpassingen door te voeren.

Deze aspecten maken het voor de overheid moeilijk om een concrete planuitvraag te doen aan de markt. Op hun beurt bieden de aspecten voor marktpartijen grote onzekerheid over wat nu de publieke verwachting is en hoe zij hun kans om te winnen kunnen vergroten. Vervolgens zijn planselecties in zichzelf te inflexibel om gaandeweg de spelregels te kunnen aanpassen aan de dynamiek van dit soort complexe projecten. Het risico van aanpassingen tijdens de procedure is dat andere partijen, ook eerdere afvallers, er bezwaar tegen kunnen maken omdat ze onder de gewijzigde voorwaarden wellicht ook geïnteresseerd waren geweest.

De animo voor planselecties voor dergelijke complexe opgaven neemt dan ook af, waardoor het doel van concurrentie als uitgangspunt ook onder druk komt te staan. De animo voor partnersselectie daarentegen neemt toe, blijkt uit onderzoek van USP Marketing, Stadszaken.nl en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (juni 2018). De verwachting is dat door samenwerking meer optimalisatie en innovatie zal plaatsvinden dan door inkadering.

Partnersselectie heeft ook het risico dat het gezamenlijk optrekken niet tot resultaat leidt en er tijdverlies wordt geleden (en kosten worden gemaakt). Dit risico dient vooraf

erkend te worden en er dienen passende afspraken over te worden gemaakt (wie draagt wanneer welke kosten, wie wordt eigenaar van welke informatie, e.d.).

Juridisch kader bij partnerselectie

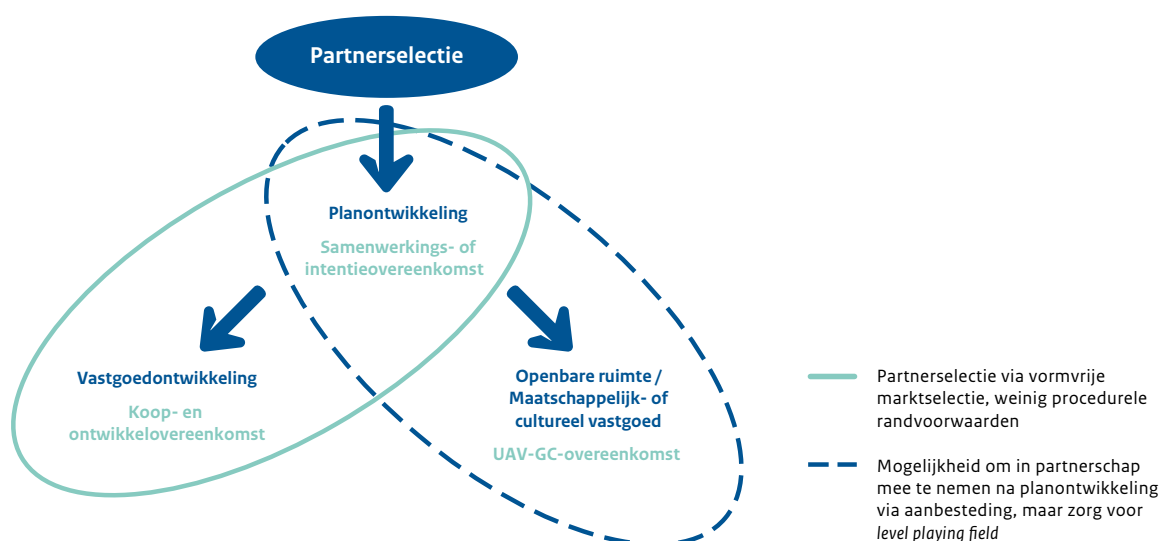
Partnerselectie is in de praktijk nog maar in beperkte mate uitgevoerd en er is daardoor weinig tot geen jurisprudentie beschikbaar. Hoe de verhouding tussen aanbestedingsplicht en partnerselectie ligt, is op voorhand niet aan te geven. Het is echter de vraag of een partnerselectie mogelijk is in geval van een aanbestedingsplicht. Bij een aanbesteding moet de uitvragende een gunningscriterium kiezen dat de richtlijn voorschrijft (zie hiervoor ook deel IV). De Aanbestedingswet 2012 schrijft voor dat in beginsel moet worden gekozen voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Alternatieve gunningscriteria zijn de laagste prijs of de laagste kosten. Daarvoor mag alleen goed gemotiveerd worden gekozen. Bij een gebiedsontwikkeling zal vrijwel altijd op voorhand worden gekozen voor het criterium beste prijs-kwaliteitsverhouding. Bij een partnerselectie kan dit criterium vanwege de aard van deze tendervorm geen rol spelen. Dat betekent dat als in de gebiedsontwikkeling ook een of meer (mogelijke) aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn opgenomen, deze vanaf het begin benoemd moeten worden. De gemeente zal deze onderdelen afzonderlijk moeten aanbesteden. Voor de vraag welke onderdelen wel of niet aanbestedingsplichtig zijn, verwijzen we naar het juridisch kader in deel IV.

Het bovenstaande betekent dat een partnerselectie voor een complete gebiedsontwikkeling niet onvoorwaardelijk mogelijk is voor een samenwerking waarin aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn voorzien. Deze kunnen

immers niet een-op-een aan de samenwerking worden toegevoegd (zie de 'blauw gestippelde ellips' in figuur 23). Deze kunnen alleen worden toegevoegd onder de voorwaarde dat de gemeente er separaat een aanbestedingsprocedure voor heeft gevoerd. De geselecteerde partner kan de aanbestedingsprocedure in opdracht van de gemeente voeren en na gunning door de overheid die overheidsopdracht middels contractsovername (6:159 BW) voor haar rekening nemen, tenzij de aanbesteding – gezien het daarmee gemoeide bedrag – door de gemeente als een dienst moet worden aanbesteed.

Een partnerselectie kan wel worden toegepast in alle gevallen waarin een vormvrije procedure mogelijk is. Daarbinnen kunnen alle relevante aspecten worden opgenomen in de vorm van subgunningscriteria. Overheden hebben veel vrijheid in de keuze van deze aspecten – mits ze maar samenhangen met het voorwerp van de opdracht – en ook in de waardering ervan. Mochten later 'werken' of 'diensten' in beeld komen, dan dienen deze zo nodig apart te worden aanbesteed. De eerder gekozen partner zou hieraan mee kunnen doen, maar dan moet de overheid wel in de informatieverstrekking volledige openheid verschaffen zodat een *level playing field* is gewaarborgd.

De Aanbestedingswet biedt wel ruimte met het innovatiepartnerschap. Deze procedure kan worden gebruikt voor de aanschaf van producten, werken en diensten die nog niet op de markt beschikbaar zijn (of in ieder geval niet met het door de betreffende overheid gewenste prestatieniveau). Het is twijfelachtig of dit voor gebiedsontwikkeling aan de orde kan zijn, ook gezien de alternatieven die er zijn.



Figuur 23: Doorkijk naar het proces na gunning aan een partner en de consequenties van dit proces voor de vormgeving van de partnerselectie en de keuze van de tendermethodiek

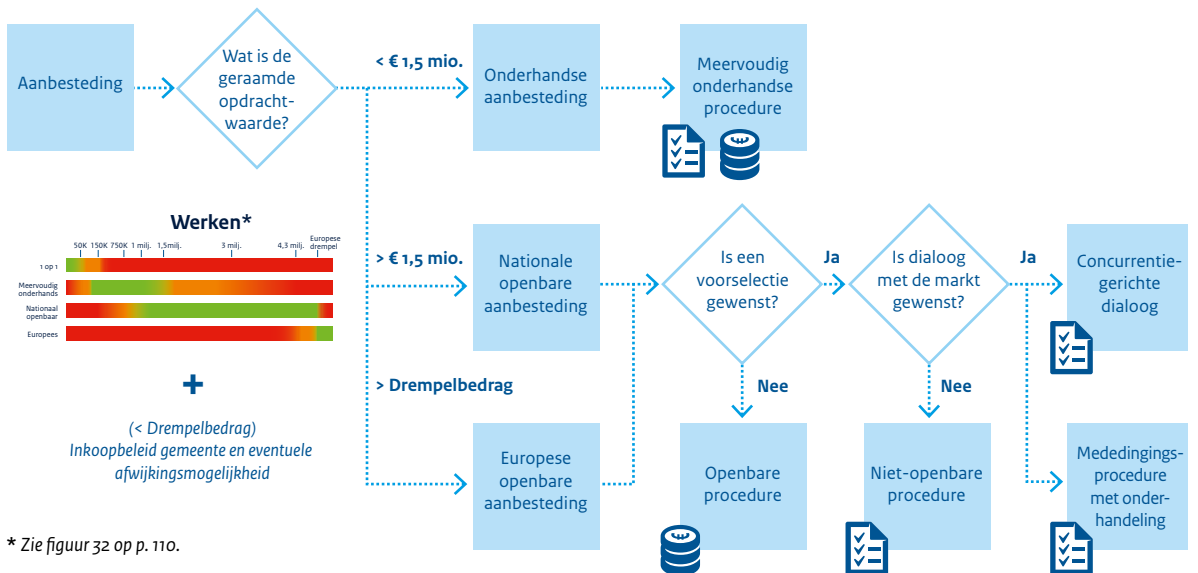
6.8 Tendermethodiek

6.8.1 Afwegingen tendermethodiek

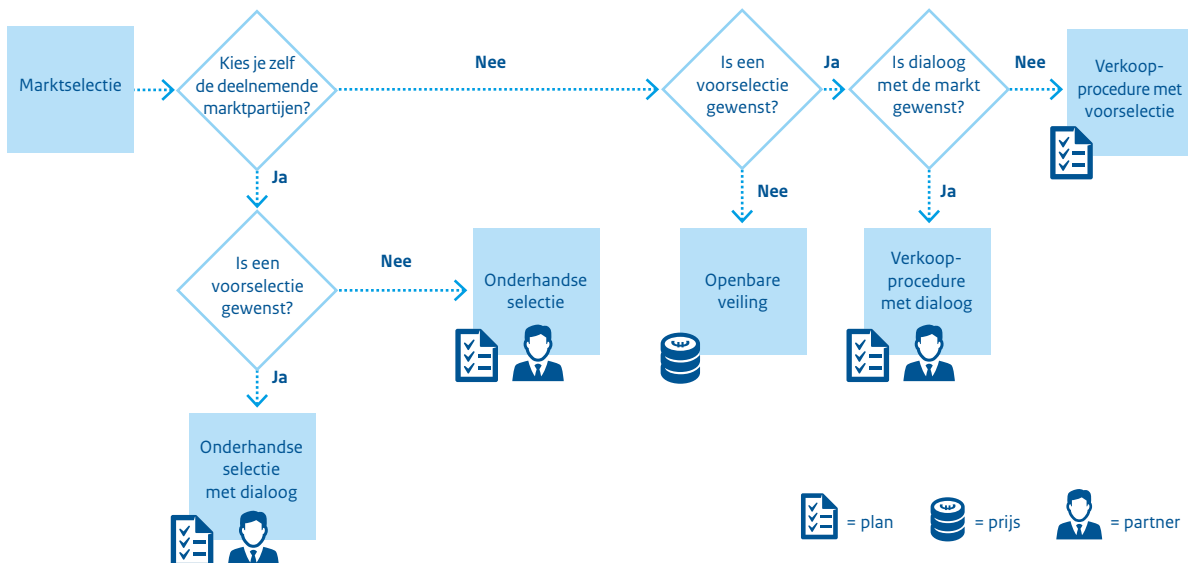
Naast de scope van de tender (prijs, plan of partner) moet er ook een tendermethode worden gekozen. Er zijn meerdere procedurevormen om een winnende marktpartij te selecteren, variërend van een onderhandse selectie tot een openbare Europese aanbesteding. Er is een verband tussen de scope en de methodiek van een tender. De ene scope leent zich beter voor een bepaalde methodiek dan een andere.

Zo is het bij een selectie op basis van prijs gangbaar om geen uitgebreide procedure met ingewikkelde voorselecties op te tuigen. Men is immers alleen op zoek naar de partij die het bestek of definitief ontwerp voor de laagste prijs wil uitvoeren. Naarmate meer criteria gaan meespelen, zoals bij een planselectie, is het logischer het aantal voorselecties en/of dialoogmomenten uit te breiden. Zodoende kunnen de transactiekosten voor deelnemende partijen worden verlaagd, de slagingskans voor de uitvrager worden verbeterd (door meer gerichte communicatie tussen de

Aanbesteding (vormvast) – bepalen tendermethodiek



Verkoop (vormvrij) – bepalen tendermethodiek



Figuur 24: Beslisboom tendermethodiek

uitvrager en de deelnemende partijen) en de kans voor een marktpartij om te winnen, worden verhoogd.

Een uitvrager is niet geheel vrij in zijn keuze voor een tendermethodiek. Het aanbestedingsrecht schrijft bij het uitvragen van een 'aangebestedingsplichtig werk' (zie deel IV voor de definitie hiervan) voor dat een aanbestedingsvorm moet worden gekozen zoals omschreven in de Aanbestedingswet. Belangrijkste criterium is daarbij de hoogte van de geraamde kosten voor het werk. Deze bepaalt in hoge mate welke vrijheid een uitvrager heeft bij de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Wanneer er geen sprake is van aanbestedingsplichtige werken, is de verdere tenderprocedure vanzelf vormvrij, behoudens de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit).

Voorselectie, wel of niet

Een voorselectie verlaagt de transactiekosten – minder partijen hoeven producten in te leveren – en vergroot de kans voor de deelnemende marktpartijen om te winnen. Dat maakt de aanbesteding voor hen aantrekkelijker. Ook is een tussenselectie bij een dialoogvorm mogelijk, waarin het aantal partijen tussentijds wordt verlaagd om nogmaals de transactiekosten te verlagen en de winkans te vergroten. Voor overheidsopdrachten staat in de Gids Proportionaliteit voorgeschreven of en hoe een voorselectie dient plaats te vinden. Bij een grote belangstelling vanuit de markt ligt het verlagen van de transactiekosten, vergroten van de winkans en dus het toepassen van een voorselectie voor de hand.

Dialoog/onderhandeling, wel of niet

De dialoog/onderhandeling kent in beginsel drie verschillende vormen, twee dialoogvormen en één onderhandelingsvorm:

1. Een dialoog om de uitvraag nader te specificeren: leveren de randvoorwaarden een haalbare opgave? Het verschil tussen een marktconsultatie, die voorafgaand aan een tender plaatsvindt, en een dialoog is dat bij de dialoog individueel en met een reële winkans voor de marktpartij gericht kan worden gesproken over het nader specificeren van de uitvraag.
2. Een dialoog om ontwerp oplossingen en/of het risicoprofiel door te spreken om deze beter inzichtelijk te maken en een plan beter af te stemmen op de behoeftes van de uitvrager.
3. Een dialoog in de vorm van een onderhandeling in de 'mededingingsprocedure met onderhandeling'. Een onderhandeling vindt in aanbestedingen plaats nadat er een eerste plan is ingediend, dat voldoet aan de vooraf vastgestelde kaders. Zij spitst zich daarbij toe op het verder optimaliseren van de inschrijving, van bijvoorbeeld een inschrijving die voldoet aan de wensen ('een 6,5') naar een inschrijving die uitstekend voldoet ('een 9').

Bovenstaande overwegingen leiden tot de beslisboom in figuur 24. Deze begeleidt de uitvrager van een aanbesteding of selectie naar een keuze voor een tendermethodiek.

6.8.2 Gangbare tendermethodieken

In deze Reiswijzer worden alleen de meest voorkomende en belangrijkste tendermethodieken toegelicht. Er zijn naast deze methodieken in de Aanbestedingswet en in de praktijk nog meer methodieken, combinaties van methodieken of andere benamingen te vinden. Hieronder worden de tendermethodieken (kort) toegelicht. Soms staan er twee benamingen: de eerste is de term die wordt gebruikt in de Aanbestedingswet, de tweede die in de praktijk wordt gehanteerd.

Meervoudig onderhandse procedure/ Onderhandse selectie

Een meervoudig onderhandse procedure en onderhandse selectie houdt in dat de uitvrager zelf een gericht aantal partijen uitnodigt om mee te doen aan de tender. Deze tender is niet mogelijk binnen de EU-aanbestedingsprocedures, wel binnen de nationale aanbestedingsprocedures. Net zoals een een-op-eenselectie kan een onderhandse procedure bijdragen aan het vereenvoudigen van het tenderen en verlagen van de tenderkosten. Op voorhand moet echter wel goed worden nagegaan of de voorgeselecteerde marktpartijen wel geschikt zijn voor de opgave en qua type marktpartij goed aansluiten bij de beoogde ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. In de huidige marktomstandigheden – er zijn meer ontwikkelingen dan capaciteit bij ontwikkelaars – is het wenselijk om in een korte 'klap' tot een marktpartij te komen.

De meervoudig onderhandse procedure sluit goed aan bij de scopes partnerselectie en plansselectie, en bestaat uit één fase: de gunningsfase (alleen op uitnodiging).

Onderhandse selectie met dialoog

Een onderhandse selectie met dialoog is een vormvrije onderhandse selectie, met als toevoeging dat met de uitgenodigde partijen een dialoog wordt gevoerd.

De onderhandse selectie met dialoog sluit goed aan bij de scopes partnerselectie en plansselectie, en bestaat uit twee fasen: de dialoog- en gunningsfase (alleen op uitnodiging).

Openbare procedure/Openbare veiling

Hierbij wordt de tender opengesteld voor eenieder die daar op wil inschrijven. In één fase worden (de inzenders en) de inzendingen beoordeeld en kiest de uitvrager de winnende inzending. Deze vorm is vooral geschikt voor selecties op prijs, als er aantoonbaar weinig gegadigden zijn of aan de oplossing weinig eisen worden gesteld (verkoop 'as is').

De openbare procedure sluit goed aan bij de scope prijsselectie en bestaat uit één fase: de gunningsfase (voor iedereen toegankelijk).

Niet-openbare procedure/Verkoopprocedure met voorselectie

De tender wordt verdeeld in twee fasen. In de eerste fase (de selectiefase) worden inzenders gekwalificeerd op basis van uitsluitingsgronden, minimumvereisten en/of referenties. Bij een marktselectie (vormvrij) kan ervoor gekozen worden hierbij ook een meer globale (en inhoudelijke) visie te vragen. Vermijd daarbij wel een te grote belasting voor de marktpartijen en bedenk dat deze werkwijze afwijkt van de normale gang van zaken bij de niet-openbare procedure bij aanbestedingen. Daarbij gaat het namelijk in de selectiefase alleen om de kwaliteit van de aanbieders; het is nadrukkelijk niet de bedoeling ook ideeën over de beoogde opdracht te verzamelen.

De eerste fase in een niet-openbare procedure staat open voor eenieder. Een beperkt aantal inzenders gaat door naar de tweede fase (de gunningsfase). Daarom wordt de procedure in de aanbestedingsterminologie ‘niet-openbaar’ genoemd. In de tweede fase worden de inzendingen beoordeeld op basis van vooraf geformuleerde gunningscriteria en wordt de winnende inzending gekozen. Deze tendermethodiek komt in het huidige tenderlandschap het meest voor en wordt dan ook gelinkt aan ‘traditionele’ planselecties. Als in een vormvrije marktselectie aan partijen in de voorselectie al om een visie wordt gevraagd, geldt dit eigenlijk ook als eerste stap in de gunningsfase. Bij de finale selectiefase die toegang geeft tot de gunningsfase vindt dan immers al een eerste beoordeling plaats van de ingezonden ideeën over de gebiedsontwikkeling.

De niet-openbare procedure sluit goed aan bij de scope planselectie en bestaat uit twee fasen: de selectiefase (voor iedereen toegankelijk) en de gunningsfase.

Concurrentiegerichte dialoog/Verkoopprocedure met dialoog

De vraag naar communicatie en de behoefte aan tussentijdse afstemming in tenders neemt toe. In toenemende mate resulteert dit in een groeiende belangstelling voor dialoogprocedures. Ook de verruiming van de aanbestedingsregelgeving en de toepassingsgronden voor de concurrentiegerichte dialoog zorgen ervoor dat de overheden vrijer zijn in hun keuze en daardoor vaker kiezen voor concurrentiegerichte dialogen.

De concurrentiegerichte dialoog of verkoopprocedure met dialoog bestaat uit drie fasen: de selectiefase, dialoofase en gunningsfase. De selectiefase is gelijk aan die van de niet-openbare procedure of verkoopprocedure met voorselectie. In de tweede fase, de dialoofase, vindt de mondelinge communicatie plaats tussen de uitvrager en de marktpartijen. In deze fase kunnen complexe onderdelen van de opgave nader worden besproken, een ontwerp worden afgestemd op de wensen van de uitvrager en de

rol- en risicoverdeling tussen markt en uitvrager worden besproken. De mogelijkheden binnen de dialoogprocedure zijn legio, zolang het *level playing field* te allen tijde wordt bewaakt. Ook een tussentijdse selectie van vijf naar drie marktpartijen is vaak onderdeel van een dialoofase. Op basis van de inzichten uit de dialoog kan de uitvrager nog zijn definitieve kaderstelling aanpassen, bijvoorbeeld wanneer er toch sprake blijkt te zijn van een onhaalbare opgave. Doel is om op basis van een dialoog tot een of meer oplossingen te komen die aan de behoefte van de uitvrager voldoen en aansluiten op de mogelijkheden van de markt.

In de laatste fase, de gunningsfase, wordt het laatste document met daarin de definitieve kaderstelling gedeeld en kunnen de overgebleven marktpartijen een inzending doen.

De concurrentiegerichte dialoog sluit goed aan bij de scopes partnerselectie en planselectie, en bestaat uit drie fasen: de selectiefase (voor iedereen toegankelijk), de dialoofase en de gunningsfase.

Mededingingsprocedure met onderhandeling/Verkoopprocedure met onderhandeling

De onderhandeling is net als de dialoog een moment van persoonlijk contact tussen uitvrager en marktpartij. Het verschil is dat bij een onderhandeling de kaders vooraf kenbaar worden gemaakt. Binnen deze kaders doen de geselecteerde marktpartijen een ‘eerste inschrijving’ die voldoet aan de kaders. In de onderhandelingsfase worden deze eerste inschrijvingen besproken en wordt bekeken hoe deze verder kunnen worden geoptimaliseerd. Dat kan gaan over de prijs, de kwaliteit of een combinatie van beide. Na deze onderhandelingsronde doen de marktpartijen een ‘definitieve inschrijving’. Een onderhandelingsprocedure is vooral wenselijk wanneer de kaderstelling helder is, maar men bang is dat een enkele inschrijving, zoals bij de niet-openbare procedure of verkoopprocedure met voorselectie, niet geheel aan de wensen van de uitvrager gaat voldoen. Dan biedt deze methodiek nog een mogelijkheid om met de ‘definitieve inschrijving’ een optimalisatie te laten plaatsvinden.

De mededingingsprocedure met onderhandeling sluit goed aan bij de scope planselectie en bestaat uit drie fasen: de selectiefase (voor iedereen toegankelijk), de dialoofase en de gunningsfase.

6.8.3 Strategische overwegingen bij tendermethodieken

Met de verruiming van de toepassingsgronden voor de concurrentiegerichte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling is een groot aantal methodieken eenvoudig toepasbaar geworden voor gebiedsontwikkeling. Dit levert tegelijkertijd ‘keuzestress’ op, want welke methodiek kies ik nu en waarom? En waarom zou ook een andere methodiek niet kunnen?

Onder de tendermethodieken is aangegeven welke methodiek goed past bij welke scope. Dit is echter niet in beton gegoten, je bent er als uitvrager niet aan gebonden. In de huidige markt beïnvloeden een aantal belangrijke 'krachten' de keuze voor een methodiek. Enerzijds worden gebiedsontwikkelingen steeds complexer door hun binnenstedelijke karakter en een toename in het aantal transformaties. Anderzijds is er door de crisis een bepaalde risicoaversie ontstaan bij zowel marktpartijen als de overheid. Het bespreken van wie welke risico's op zich neemt, wordt daardoor steeds relevanter. Als dit nog niet voldoende complexiteit oplevert, speelt verder de participatie van belanghebbenden een steeds grotere rol bij gebiedsontwikkelingen en dus ook bij tenders. Ook dit beïnvloedt tenderprocedures.

Een laatste relevante ontwikkeling is dat de huidige markt sterk onder druk staat door de stijgende bouwkosten en het tekort aan capaciteit bij adviseurs, bouwers, ontwikkelaars, gemeenten, etc. Hierdoor worden marktpartijen selectiever en worden zwaar opgetuigde tenders niet op elke plek met enthousiasme vanuit de markt ontvangen.

Deze externe factoren, en in de toekomst weer andere externe factoren, wegen allemaal mee in welke tendermethodiek, maar ook tenderscope, het meest passend is. In de huidige marktomstandigheden zijn kleinere, snellere en eenvoudigere procedures (meervoudig onderhands of een-op-een) belangrijk om de tenderkosten bij zowel marktpartijen als overheid laag te houden en betrekkelijk snel een gebiedsontwikkeling te kunnen starten. De tijd die het opzetten van een tenderprocedure kost, kan weer terug worden gewonnen door het ontbreken van de onderhandelingsfase en het genereren van een transparante prijs. Wanneer er sprake is van een hoge mate van complexiteit, is de behoefte aan communicatie weer groot en ligt een procedure met dialoog meer voor de hand.

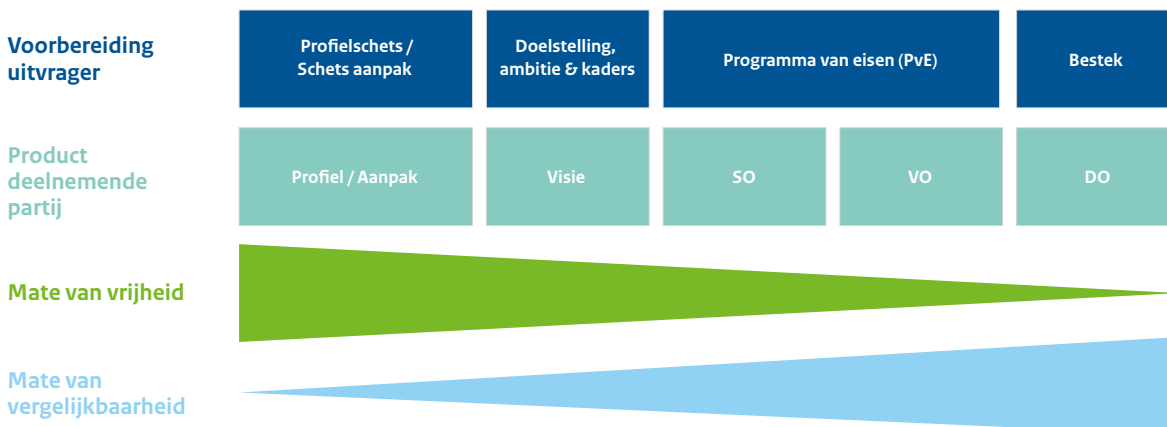
6.9 Vormgeving van de tenderprocedure

6.9.1 Uitvraagmoment en -niveau

Vergelijkbaarheid versus vrijheid

In het algemeen geldt dat het moment van inschakeling van marktpartijen de mate van vergelijkbaarheid van hun inzendingen bepaalt. Voor complexe opgaven geldt dat marktkennis al in de ontwerp- of zelfs definitiefase gewenst is, zeker als er sprake is van een marktrisico (bij de afzet van vastgoed). Aan het begin van de haalbaarheidsfase wordt, bij een partnerselectie, aan marktpartijen meestal om een visie of ontwikkelingsconcept gevraagd (dan gaat het om selectie op kwaliteit). Aan het einde van de haalbaarheidsfase, bij een planselectie, is de grondprijs in combinatie met een kwalitatieve ambitie en/of een risicoacceptatie meer het onderscheidende criterium. Dan zijn de planologische visie van de gemeente en de overige publiekrechtelijke randvoorwaarden immers grotendeels uitgekristalliseerd en vastgesteld. Deze dienen vervolgens als toetsingskader bij de beoordeling van de inzendingen. De vrijheid voor marktpartijen is in dit geval klein, maar de vergelijkbaarheid van hun inzendingen groot.

Worden partijen alleen op basis van een visie of ontwikkelingsconcept geselecteerd, dan is de situatie min of meer omgekeerd: de vrijheid is groot, de vergelijkbaarheid relatief klein. In alle gevallen moet de overheid vooraf heldere criteria opstellen, inclusief een transparante beoordelingsprocedure en degelijke motivatie voor de keuze van een plan, zodanig dat een gelijkwaardige beoordeling van inzendingen is gewaarborgd en marktpartijen daar met hun inzendingen ook op kunnen anticiperen. Immers, het plan dat wint, is het plan dat het meest voldoet aan de verwachtingen van de uitschrijvende partij.



Figuur 25: Uitwerkingsniveau in relatie tot mate van vrijheid en vergelijkbaarheid

Gebiedsontwikkeling is een complexe opgave die steeds minder plaatsvindt op basis van uitgewerkte publieke kaders. Het vroegtijdig betrekken van marktkennis kan het plan en (uiteindelijk) de inzending zeer ten goede komen en leiden tot innovatieve voorstellen. Marktpartijen die het afzetrisico lopen, zullen er uiteraard voor zorgen dat hun plan goed aansluit op de vraag van de doelgroepen en daar invloed op willen uitoefenen. Soms zou dat zo vroeg mogelijk kunnen plaatsvinden, op andere momenten is het beter als de publieke kaders zijn bepaald. Als de overheid eerst met gebruikers tot overeenstemming moet zien te komen, ligt het voor de hand om de eisen verder uit te werken alvorens marktpartijen daarbij te betrekken, of om dat samen met de marktpartijen te doen.

Redelijkheid bij een uitvraag

Kan de overheid volstaan met het selecteren van een partij, bijvoorbeeld op basis van een visie, of strekt de keuze zich uit tot een plan met een grondbod? In het eerste geval zijn de inspanningen van alle partijen overzichtelijk. In het tweede geval wordt van de deelnemende partijen een veel grotere inspanning verwacht. Een gepaste vergoeding is dan zeker op zijn plaats.

Het is raadzaam om goed na te gaan hoeveel uitwerking er minimaal nodig is om een geschikt(e) plan of partner te vinden. Daarbij hoort het besef dat naarmate meer van partijen wordt gevraagd zonder dat de uitvragende partij hiervoor voorbereidingen treft, de inzender zelf meer moet

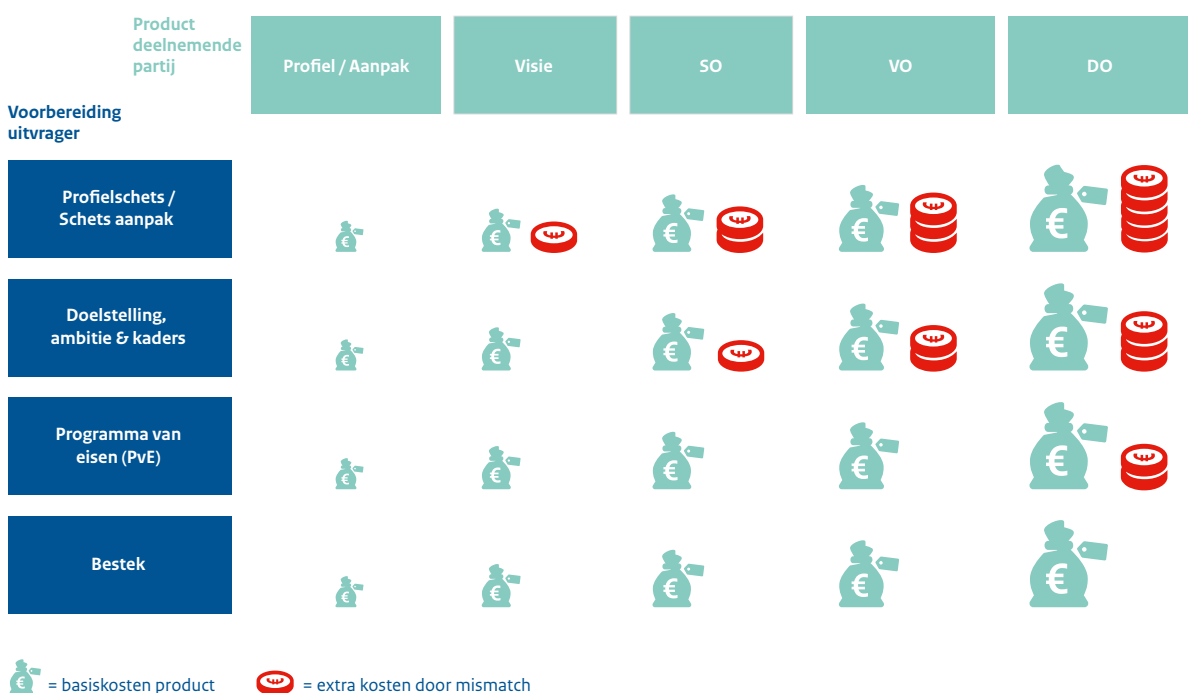
uitwerken en de transactiekosten stijgen. Een weloverwogen afweging hierin past bij een overspannen markt en een doelstelling om transactiekosten te drukken.

6.9.2 Aandachtspunten bij de vormgeving van de procedure

Beoordelingscommissie

De beoordelingscommissie is de raadgever voorafgaand aan besluitvorming. De rol en het mandaat van de beoordelingscommissie moeten vooraf helder zijn. Kunnen zij de winnaar bepalen, stellen zij een advies op of geven zij een inhoudelijke beoordeling op grond waarvan een ander gremium een besluit neemt? De mandateringsregeling verschilt nogal per gemeente. En vaak is vooraf niet expliciet gemaakt hoe de rolverdeling eruitziet. Dat kan bij de besluitvorming tot onduidelijkheden leiden. Een zo veel mogelijk objectief en vakinhoudelijk goed gemotiveerde beslissing of advies is het belangrijkste eindproduct dat een beoordelingscommissie bij selectiemomenten moet aanleveren. De commissie zou passend op deze taakstelling moeten worden ingericht. Een goed gemotiveerde beslissing, die tevens goed is uit te leggen, bespaart bij het uitvoeren en afsluiten van een tender een hoop werk.

Een paar onderdelen zijn daarin essentieel. Allereerst is het aan te bevelen een onafhankelijke voorzitter en secretaris aan te stellen. De voorzitter begeleidt de commissie bij het scherpstellen van de motivering, de secretaris verzorgt de verslag-



Figuur 26: Redelijkheid van een uitvraag: kosten voor deelnemende partij

legging en het opstellen van het beoordelingsrapport. Onafhankelijkheid zorgt ervoor dat eventuele vooroordelen tegenover deelnemende marktpartijen en onderlinge belangentegenstellingen worden genuanceerd of zelfs geneutraliseerd. Bij een complex project wordt regelmatig gebruikgemaakt van een externe voorzitter: dit verkleint het afbreukrisico en vergroot de onafhankelijkheid in de totstandkoming van het oordeel over de inzendingen. De uitschrijvende partij is verantwoordelijk voor de samenstelling van de beoordelingscommissie en dus de aanwijzing van een voorzitter. Een onafhankelijke voorzitter kan zowel uit de overheid als de markt komen, of als specialist uit een specifiek markt- of vakgebied. Het is wel van belang met alle betrokkenen vooraf goede afspraken te maken over de werkwijze en de spelregels.

Daarnaast is het raadzaam in de beoordelingscommissie inhoudelijk betrokkenen op te nemen die vakinhoudelijk en deskundig tot een goed oordeel kunnen komen en wellicht aan het voortraject hebben bijgedragen. Denk daarbij ook aan belanghebbenden die in het vervolgproces worden betrokken, zoals een welstandscommissie in de juiste rol (voor de architectuur en stedenbouw van de opstallen) voor de juiste opgave. Let wel op de grootte van een beoordelingscommissie. Vaak wordt er op basis van unanimiteit en via een goede discussie tot een integraal eindoordeel gekomen. Wanneer het aantal beleidsmatig betrokkenen en eventuele overige belanghebbenden erg groot is en de kans bestaat dat de commissie te groot wordt, verdient het de voorkeur om twee niveaus te organiseren: een inhoudelijke 'schil' en een compacte kern. Dit voorkomt onnodige en oneindige discussies.

Een andere tip is om tijdens de beoordeling het grondbod niet kenbaar te maken aan degenen die het criterium kwaliteit beoordelen, zodat de oordeelsvorming geheel op inhoud tot stand kan komen en niet wordt vertroebeld met financiële biedingen.

Inbouwen van communicatiemomenten

Tussentijdse communicatie is essentieel voor een succesvolle tender. In veel van de huidige marktselecties en aanbestedingen is hier wel aandacht voor, maar is de werkelijke interactie tussen markt en overheid gering. Veelvuldig wordt beweerd dat de overheid de markt niet begrijpt. Aan de andere zijde worden marktpartijen vaak niet vertrouwd. Met andere woorden: markt en overheid spreken elkaars taal niet of (her)kennen elkaars belangen niet.

Om onduidelijkheid te voorkomen is het verstandig om in een tender, naast de reeds vaak gebruikte officiële schriftelijke inlichtingenrondes, een mondelinge vorm van communicatie te gebruiken. Dat kan bijvoorbeeld door een startbijeenkomst te houden waarmee ook mondeling, en niet alleen van papier, kan worden verteld wat er precies van de marktpartijen wordt verwacht. Óf door een mondelinge inlichtingenronde te houden, die net als een schriftelijke

ronde bestaat uit vraag (markt) en antwoord (overheid). Beide kunnen elkaar daardoor van de nodige context voorzien en qua opzet valt dit ook binnen de aanbestedingsregelgeving. Met deze communicatiemomenten zal het wederzijds begrip groeien en kunnen markt en overheid uitleggen waar een vraag of antwoord vandaan komt. Communicatiemomenten hebben echter ook een keerzijde. Net zoals dialoogmomenten nemen ze veel tijd in beslag van zowel de marktpartijen als de overheid. Het is daarom raadzaam om te bezien of ze echt een toegevoegde waarde hebben, om te voorkomen dat ze alleen maar kostenverhogend werken.

Voorbeeld startbijeenkomst

Papier is geduldig. Wanneer een uitvraag wordt gelezen door een marktpartij die over beperkte projectmatige voorkennis beschikt, kan deze dikwijls anders worden opgevat dan zoals bedoeld door de uitvrager. Zeker in een vergevorderd stadium van een tender kan dit tot verwarring leiden. Een van de belangrijkste communicatiemomenten die kan worden ingevoegd, is daarom die van de startbijeenkomst. Hierin heeft de uitvrager de mogelijkheid om nogmaals in zijn eigen woorden toe te lichten waar het nou 'echt' om gaat in deze opgave, waarom de planning zo strak is ingezet of waarom het project toch net anders is dan andere. Dit geeft voor de deelnemers extra achtergrondinformatie over waarom de uitvraag zo is uitgezet.

Vergoedingen

In het kader van de tenderstrategie dient nog één onderwerp speciaal vermeld te worden: de vergoeding aan de deelnemers aan een procedure. De organisatoren van een procedure die beoogt voor de gebiedsontwikkeling een samenwerking op te zetten, moeten zich afvragen in hoeverre het passend is om deelnemers een vergoeding te geven die recht doet aan de inspanningen die zij leveren. Dit betekent zeker niet dat alle kosten moeten worden vergoed; er kleeft immers ook een ondernemersrisico aan deelname. Een vergoeding is passend en zal redelijkerwijs hoger zijn naarmate een meer gedetailleerde uitwerking of bieding wordt gevraagd en naarmate de winkans kleiner wordt, ofwel het aantal deelnemers groter is. Een inschrijver is voor een betrekkelijk eenvoudige opgave waarvoor een globaal plan wordt gevraagd gauw enkele tienduizenden euro's kwijt. Voor een groter en/of complexer plan loopt dat op naar enkele honderdduizenden euro's. Een uitvoerige dialoogprocedure kan oplopen tot boven de miljoen euro.

Het ligt niet voor de hand een vergoeding uit te keren aan de winnaar en eventuele deelnemers die niet voldoen aan de minimumvereisten of het gevraagde uitwerkingsniveau. Het feit dat er kosten zijn verbonden aan het organiseren

Casus Parkweg Midden, Schiedam: vergoeding voor visie c.q. plan

Bij de aanbesteding voor de herstructurering van Parkweg Midden in de wijk Nieuwland, Schiedam, is gekozen voor een concurrentiegerichte dialoog met drie selectiemomenten, in de selectiefase (van X naar vijf), in de dialoofase (van vijf naar drie) en in de gunningsfase (van drie naar één). De herstructureringsopgave omvat een ontwikkeling van ruim tweehonderd duurzame eengezins- en meergezinswoningen in de verhouding 40% commercieel en 60% sociaal. Hoe verder een deelnemer komt, hoe hoger de vergoeding. Tijdens het eerste selectiemoment is er geen vergoeding. Bij het tweede selectiemoment waarvoor een visie moet worden opgesteld, is de vergoeding € 10.000 per partij. Bij het laatste selectiemoment waarvoor een schetsontwerp moet worden gemaakt, is de vergoeding € 57.500 per partij.

van een tender geeft de uitschrijver de verplichting om goed na te denken over welk uitwerkingsniveau hij vraagt (en wat nodig is om tot een serieuze inschrijving te komen) en hoeveel gegadigden daadwerkelijk een inzending mogen doen. Daartegenover staat dat van de inschrijvers verwacht mag worden dat zij een serieuze inzending indienen, die aan de minimale vereisten voldoet. Het traject Beter Aanbesteden heeft in oktober 2018 een handreiking gepubliceerd die uitvragers helpt bij het vaststellen van een marktconforme tendervergoeding³¹.

Participatie bij tenders

Het betrekken van belanghebbenden bij gebiedsontwikkelingen is al gemeengoed. Toch vraagt dit bij tenders aparte aandacht. Het is van belang vroegtijdig te bepalen hoe, op welke momenten, met wie en waarover wordt geparticipeerd. Bij tenders is het relevant dat er na de aanwijzing van een winnaar in beginsel weinig ruimte is om de opgave en het winnende plan achteraf aan te passen (een 'wezenlijke wijziging' mag niet volgens de wet, zie paragraaf 9.3). Een participatietraject na gunning kan uiteraard wel betrekking hebben op de uitwerking/uitvoering, maar in het algemeen niet meer op de oplossing die een partij heeft aangeboden (tenzij dat vooraf in de uitvraag is opgenomen en daar in de beoordeling rekening mee is gehouden). Het is meestal handiger om participatie te organiseren over de beleidskaders en/of de uitvraag. Een andere mogelijkheid is om betrokkenen een rol te geven in de beoordeling, maar ook dan moet vooraf duidelijk zijn welke rol ze dan precies

hebben. Verwachtingenmanagement is bij succesvolle participatie in tenders dan ook van groot belang. Daarmee ontstaan er drie smaken als het gaat om participatie in tenders:

1. Voor en na de tender: voorafgaand aan de uitvoering van de tender worden bij belangrijke belanghebbenden de belangrijkste kaders, uitgangspunten, wensen en ambities opgehaald. Deze worden in de tender meegegeven, inclusief de status ervan (eis of wens). Na de tender is er de mogelijkheid om met de belangrijkste belanghebbenden het plan verder vorm te geven. Hiermee is de participatie tijdens en de invloed van deze participatie op de 'werkelijke' planontwikkeling minimaal. Deze vorm van participatie is echter wel eenvoudig in te passen.
2. Gedurende de tender: aanvullend aan de eerste optie wordt er ook tijdens de tender de mogelijkheid geboden aan de marktpartijen om in contact te treden met de belangrijkste belanghebbenden. De invloed van participatie wordt hiermee groter. Deze mogelijkheid is vooral goed in te passen in een dialoogprocedure als tendermethodiek.
3. In de beoordelingscommissie: de belangrijkste belanghebbenden worden zelf onderdeel van de tenderprocedure, waarmee hun invloed concreet wordt gemaakt. Dit moet wel passen bij de belanghebbenden die je wenst te gaan betrekken.

Naast verwachtingenmanagement is het belangrijk om vooraf te regelen hoe meedingende marktpartijen in deze participatie worden betrokken. Een buurtbewoner die op drie verschillende momenten drie 'fantastische' plannen te zien krijgt, heeft een bepaald beeld gekregen. Mocht de favoriet van de buurt uiteindelijk niet worden gekozen, dan kan dit tot weerstand leiden. Een ander voorbeeld is dat wanneer meedingende marktpartijen de buurt benaderen zonder een aankondiging vooraf, bewoners kunnen worden verrast. Wees dus zeer bewust van wat er gaat spelen na de start van een tender en hoe het participatietraject als onderdeel van de tender is ingericht. Neem zo nodig als uitvrager maatregelen om de buurt op de juiste wijze in te lichten en/of het participatietraject (met bewoners en meedingende marktpartijen) strikt te registreren.

Casus Smakkelaarsveld, Utrecht^{32,33}

De participatie met mensen uit de stad is bij het project Smakkelaarsveld op een andere manier aangepakt. Er is een proces ontworpen om zowel de markt als ambtenaren, stad én raad vroegtijdig met elkaar in gesprek te

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/03/handreiking-tenderkostenvergoeding>

³² Bron: <http://cu2030.nl/archive/2017-12-19/doe-je-ogen-even-dicht->

³³ Bron: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/onmogelijke-opdrachten-maak-je-met-de-stad/>

brengen. De gemeente heeft met een tent op het Smakkelaarsveld gestaan om belanghebbenden én voorbijgangers te vragen met de gemeente in gesprek te gaan. Mensen uit de stad, omgeving, passanten, de gemeenteraad én ambtenaren hebben gezamenlijk bepaald wat de identiteit van het toekomstig Smakkelaarsveld moet worden. Niet wat ze daar willen, maar waarom ze daar straks willen zijn: dat hebben ze samen opgeschreven in de leidraad.

Drie, door de gemeente geselecteerde, marktpartijen hebben deze leidraad over de identiteit van deze plek meegekregen. Daar werd het plan onder andere op beoordeeld. En de lat lag hoog: de partijen moesten met een plan komen dat van het Smakkelaarsveld een plek maakt om van te houden. Uit de directe omgeving (bedrijven en bewoners) en de stad is een zeskoppig stadstenderteam gevormd. Zij bespraken tijdens de vertrouwelijke tenderprocedure met de marktpartijen of en hoe de plannen passen binnen de gezamenlijk opgehaalde identiteit en adviseerden de gemeente in de beoordeling.

Tijdens het tenderproces was contact met de inwoners van Utrecht en de bedrijven om het Smakkelaarsveld heen alleen mogelijk via dit team en via de gemeente. Dit om de vertrouwelijkheid te borgen en zodat de stakeholders en bewoners niet overspoeld werden met vragen. Ook bleekt uit andere tendertrajecten waar dit wel is gebeurd, dat bewoners niet goed doorhadden dat ze in gesprek waren met een partij die mogelijk de tender uiteindelijk niet zou winnen.

Bovenstaande aanpak heeft laten zien dat je samen de stad kan maken, óók als het project op zichzelf al ingewikkeld is. Er is hier behoorlijk goed vastgehouden aan de wensen van bewoners, vanuit het simpele principe: het is een belangrijke plek voor de stadsbewoners en dan doen we ook wat zij willen. Daarnaast toonden de betrokkenen wezenlijke interesse in wat mensen (niet) wilden, door te zoeken naar het waarom achter de wensen. Zo boor je een diepere laag aan en neem je afscheid van de niet-haalbare wensenlijstjes.

Lingotto heeft, na het winnen van de tender, het participatiestokje van de gemeente overgenomen. Zij hebben het stadstenderteam gevraagd om bij de ontwikkeling betrokken te blijven.

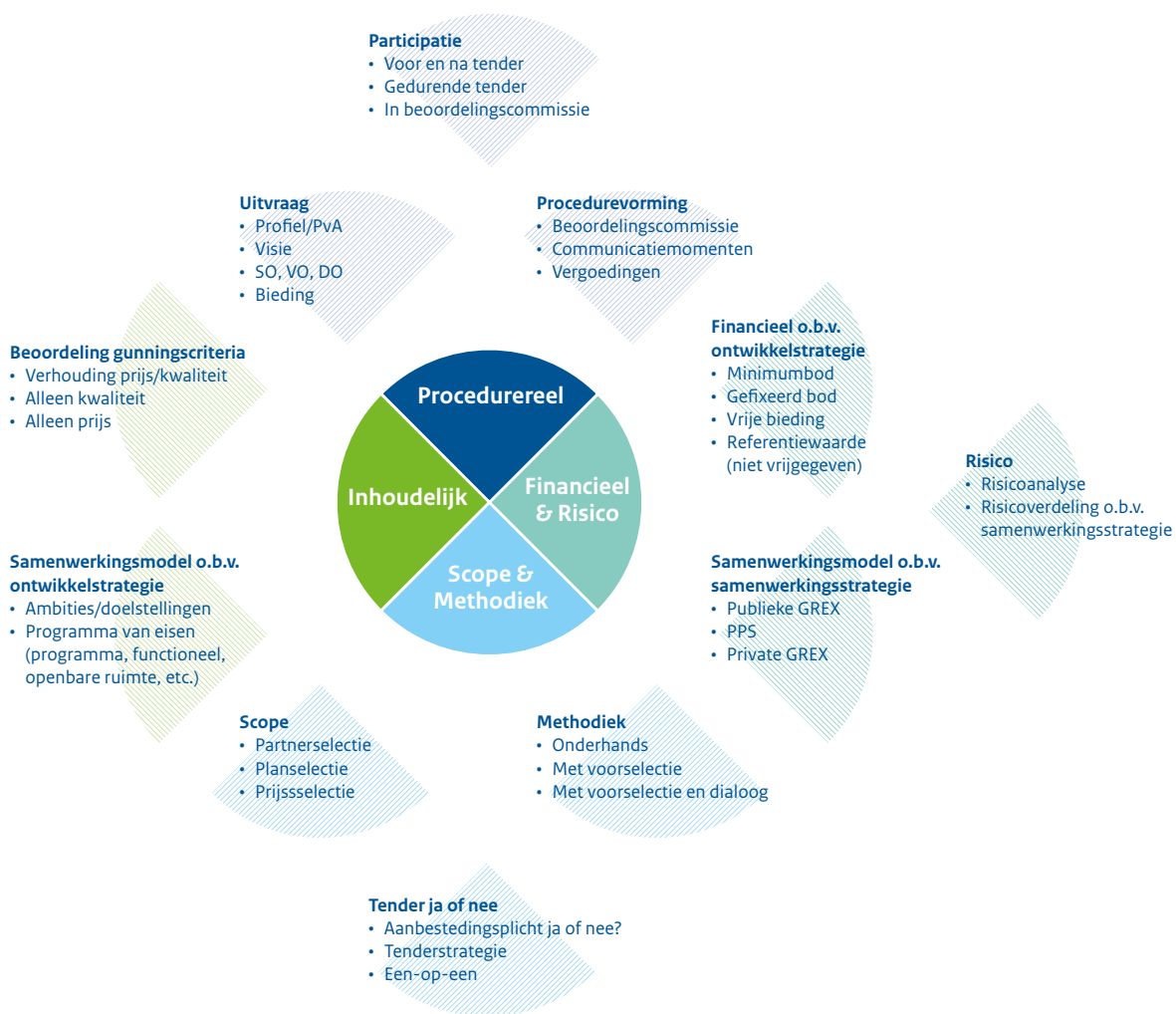
7 Afronding van de strategievorming

Met het bepalen van een tenderstrategie of de keuze voor een een-op-eenselectie is de strategiefase voorafgaand aan het aangaan van een samenwerking met een marktpartij afgerond. Er is op basis van een analyse van de opgave een ontwikkelstrategie geformuleerd, die is vertaald in de samenwerkingsen, indien noodzakelijk of gewenst, de tenderstrategie of een een-op-eenselectie. Gezamenlijk vormen deze de persoonlijke reisgids naar een duurzame samenwerking.

In de persoonlijke reisgids zijn de verschillende onderdelen samen te voegen tot het model in figuur 27. Voorafgaand aan het model zijn verschillende keuzes gemaakt. Uiteraard moeten deze op de verschillende onderdelen wel met elkaar in verhouding zijn. In een aanbesteding een visie vragen en tegelijkertijd een grondbod is een garantie voor problemen in het uitwerkingstraject of zorgt voor scheve gezichten bij de markt.

Het vullen van het model is het moment om terug te kijken op de gemaakte keuzes. Indien de onderdelen in samenhang zijn bepaald, kan de vraag 'is deze gebiedsontwikkeling haalbaar?' in beginsel positief worden beantwoord. Wanneer deze scherpte nog niet aanwezig is, kan het raadzaam zijn kritisch te zijn over de gekozen strategie en deze indien nodig te heroverwegen of aan te scherpen.

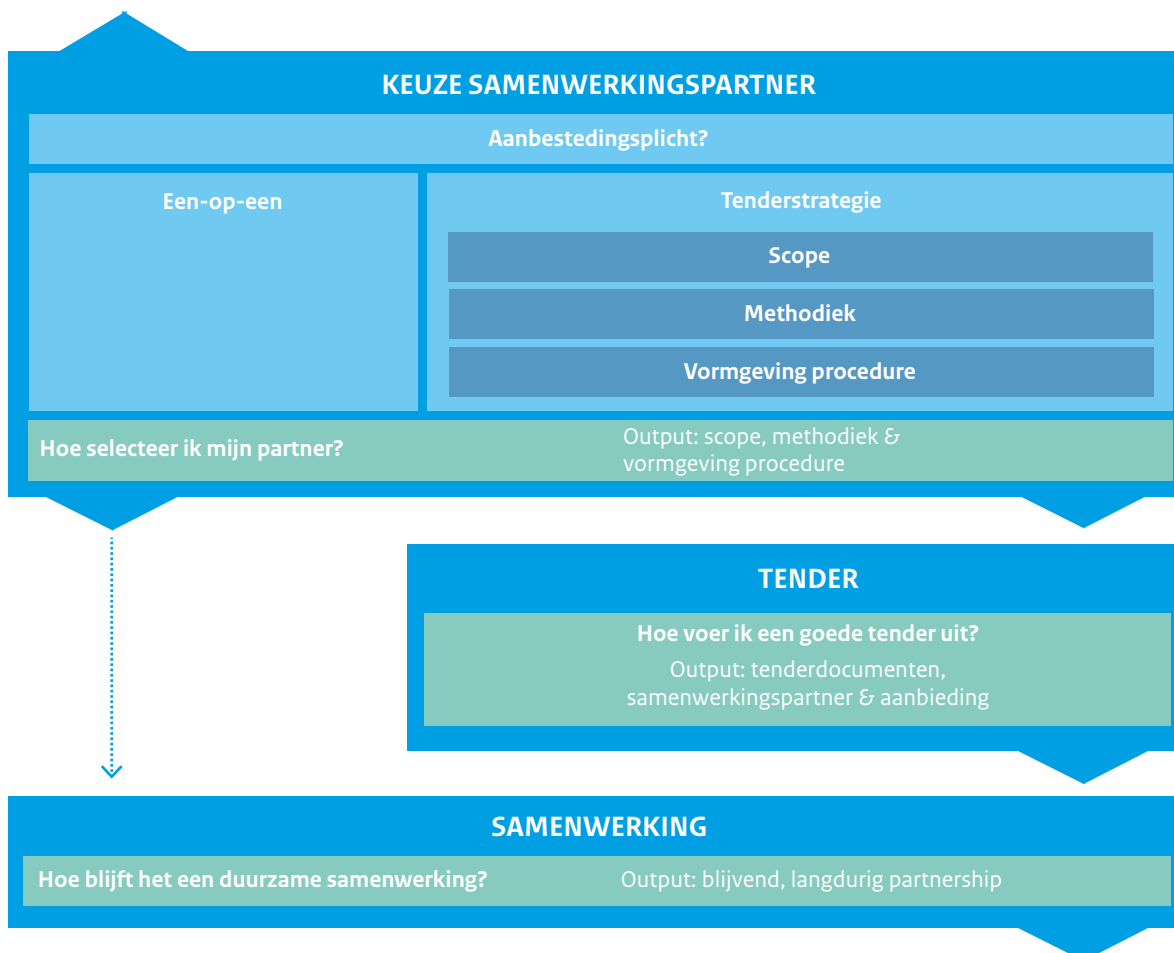
Een van de belangrijkste boodschappen in deze Reiswijzer is: bezint, eer ge begint. De strategievorming is essentieel voor een goed vervolg en uiteindelijk een duurzame samenwerking. Wanneer bepaalde aspecten nog onduidelijk zijn en er geen zicht is op hoe deze, bijvoorbeeld via een dialoog, in een tender gaan leiden tot een wenselijke oplossing, moet je goed afwegen of dat bij de uitvoering van de tender en later in de samenwerking goed zal gaan. Onnodige dilemma's meenemen naar een tender kan grote gevolgen hebben en leiden tot een mislukte tender. Als er bijvoorbeeld belangrijke partners bij de gebiedsontwikkeling zijn, probeer dan vooraf te onderzoeken of het de voorkeur verdient om met hen tot afspraken te komen. Zodoende belast je de tender niet met onnodige complexiteit en is er meer tijd voor de markt om zich te concentreren op de kwaliteit van het plan en creëren van meerwaarde.



Figuur 27: Integratie strategievorming

Deel III: Uitvoering

8 De tenderprocedure



Figuur 28: Uitvoering tender en samenwerking na gunning binnen processchema samenwerking

8.1 De keuze voor de tender

De analyse en de strategievorming hebben geleid tot de keuze voor een tender. Dit is al dan niet voorafgegaan door een marktconsultatie om de uitvraag scherper te krijgen. Daarmee kan de tender starten.

We herhalen hierbij nogmaals dat de term ‘tender’ zowel kan slaan op een aanbesteding als een marktselectie. Waarbij de term ‘marktselectie’ verwijst naar een vormvrije procedure voor situaties waarin een aanbesteding niet verplicht is. Ook bij een marktselectie zijn overigens de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit) van toepassing.

8.2 Aankondiging

Afhankelijk van de tendermethodiek is een tender in de eerste fase openbaar (voor iedereen toegankelijk) of onderhands (alleen een aantal vooraf geselecteerde partijen krijgt toegang).

Bij een onderhandse procedure hoeft er geen grootscheepse publicatie plaats te vinden en kan een uitnodiging gericht aan de deelnemende partijen volstaan.

Bij een openbare aankondiging moet een meer openbaar medium worden gebruikt. Voor overheden is hiervoor TenderNed ingericht, een medium waarop veel van de gezochte marktpartijen actief zijn. Sommige gemeenten en overheden werken bijvoorbeeld met Negometrix of een



Figuur 29: Tenderprocedure schematisch weergeven

combinatie van beide. Zowel TenderNed als Negometrix hangt echter erg ‘vast’ aan de term aanbesteding, al kan op TenderNed ook een vormvrije marktselectie worden aangekondigd. Daarnaast is tegenwoordig Biedboek van het Rijksvastgoedbedrijf opengesteld voor gebruik door andere overheden.

In het algemeen moet de aankondiging passen bij de schaal van de gebiedsontwikkeling. Bij kleinere gebiedsontwikkelingen kan worden volstaan met een advertentie in een vakblad of een regionaal medium, bij grotere moet gekeken worden naar landelijke platforms en media.

8.3 Voorbereiding: tenderprotocol en leidraden

Na de aankondiging wordt de procedure uitgevoerd op de manier zoals voorbereid. Het verdient de voorkeur hiervoor een tenderprotocol op te stellen. Hierin wordt de procedure uitgewerkt: de vraagstelling, werkwijze, gunningscriteria (eisen en wensen), beoordeling, doorlooptijd en besluitvorming. Het tenderprotocol is vooral gericht op de interne besluitvorming bij de uitschrijvende partij en moet ervoor zorgen dat de opgave, belangrijkste kaders en doelstellingen én de wijze van tenderen en beoordelen vooraf helder zijn en door alle betrokkenen worden ondersteund. Hiermee is het grotendeels vergelijkbaar met het eindproduct van de strategievorming, maar is het ook een verdere uitwerking om het bestuur mee te nemen in de opzet van de procedure. Het tenderprotocol is na besluitvorming leidend voor zowel de organisatie als het bestuur. Het wordt dan ook bij voorkeur bestuurlijk vastgesteld. Binnen gemeenten gebeurt dat meestal door het college van Burgemeester en Wethouders, eventueel na samspraak met de gemeenteraad. Het tenderprotocol voorkomt dat achteraf onduidelijkheid ontstaat over wie waarover gaat. Er wordt als het ware voorafgaand aan de wedstrijd besloten welke sport wordt gespeeld en welke spelregels deze keer gelden. Daardoor weten de deelnemers en het publiek welke wedstrijd wordt gespeeld.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.8.2 kan er in een tenderprocedure, afhankelijk van de gekozen methodiek, sprake zijn van drie fasen, waarbij we de onderhandelingen nog buiten beschouwing laten.

1. De **selectiefase** is erop gericht om een shortlist van geschikte partijen te selecteren die, al dan niet via een dialoog, in aanmerking komen voor de gunningsfase.
2. In de **dialoofase** wordt een beperkt aantal partijen, de shortlist, uitgenodigd voor een aantal dialogen met als doel om in samenwerking tot gewenste en passende oplossingen te komen en/of risico's weg te nemen en eventueel de shortlist verder in te korten.
3. In de gunningsfase wordt de shortlist uitgenodigd een inzending te maken vóór een bepaalde datum. Na het verstrijken

daarvan vindt de beoordeling plaats door een beoordelingscommissie en kan tot gunning worden overgegaan.

Alvorens daadwerkelijk met de tender te beginnen, wordt het tenderprotocol voor elk van de bovengenoemde fasen uitgewerkt in een afzonderlijk document. Er kan dus sprake zijn van één (alleen gunningsfase), twee (selectiefase en gunningsfase) of drie documenten (selectie-, gunnings- en dialoofase). De deelnemers aan de procedure gebruiken deze documenten als uitgangspunt voor hun inzending(en). Schetsmatig is het proces weergegeven in figuur 29.

8.4 De selectiefase

In de selectiefase worden geïnteresseerde partijen uitgenodigd tot het doen van een aanmelding. Deze aanmeldingen worden beoordeeld waarbij een longlist (van alle partijen die hebben gereageerd) wordt teruggebracht tot een shortlist. De selectiefase is erop gericht om een aantal **geschikte** marktpartijen te vinden, die geschikt zijn voor de opgave en waarin vertrouwen is dat zij een dergelijke ontwikkeling tot een goed einde kunnen brengen.

Of een selectiefase aan de orde is, hangt af van de gekozen tendermethodiek (paragraaf 6.8). De selectie vindt doorgaans plaats op basis van de volgende criteria.

- **Juridische vereisten.** Deze hebben betrekking op de identificatiegegevens van de deelnemende organisaties, inclusief een omschrijving van de rechtsvorm en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
- **Uitsluitingsgronden,** zoals geformuleerd in het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016). De volgende zaken zijn aanleiding om een partij uit te sluiten van een marktselectie of aanbesteding: verkeren in een staat van faillissement, veroordeeld zijn voor een delict, ernstige beroepsfouten hebben gemaakt, niet voldaan hebben aan de wettelijke verplichting tot betaling van verzekeringen en belastingen en schuldig zijn aan het verstrekken van valse verklaringen. Vaak wordt overigens aan de deelnemers gevraagd om een verklaring af te geven waarin ze garanderen te voldoen aan de juridische vereisten en geen aanleiding te geven tot toepassing van de uitsluitingsgronden. Dit is bedoeld om marktpartijen niet onnodig administratief te belasten. Aan de (voorlopige) winnaar van de marktselectie of aanbesteding wordt dan later gevraagd alsnog alle achterliggende documenten te tonen. Het hanteren van uitsluitingsgronden is verplicht bij een aanbesteding. Ook bij een vormvrije marktselectie kan het echter wenselijk zijn ze te formuleren en hanteren.
- **Selectiecriteria.** Deze kunnen betrekking hebben op:
 - *technische bekwaamheid/projectervaring:* aan te tonen met referenties van eerdere opgaven in de afgelopen vijf tot tien jaar. De termijn van vijf jaar vloeit voort uit de aanbestedingsregelgeving. Tien jaar is ook mogelijk,

- maar moet bij een aanbesteding wel worden gemotiveerd (bijvoorbeeld afhankelijk van de economische situatie in de afgelopen jaren; in tijden van crisis zullen er minder projecten zijn uitgevoerd en kan een langere termijn handig zijn). Bij een vormvrije marktselectie hoeft een periode van tien jaar niet te worden gemotiveerd;
- *beroepsbekwaamheid*: staat het bedrijf ingeschreven in een beroeps- of handelsregister, zoals de Kamer van Koophandel;
 - *financiële en economische draagkracht*: aan te tonen met bijvoorbeeld een indicatie van de omvang van de omzet (van de bedrijfsactiviteit die onderwerp is van de opdracht), een passende bankverklaring, een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's, solvabiliteit en toetsing door een kredietbureau;
 - *visie (alleen voor marktselecties)*: deze moet aantonen dat een marktpartij begrijpt wat er bij de opgave van hem wordt gevraagd. Dit kan op basis van een globale visie waarin zij weergeeft hoe zij een dergelijk ontwikkeling zou oppakken;
 - *integriteit*: uitvragende overheden hebben de mogelijkheid om in het kader van de Wet Bibob de integriteit te toetsen. Dit kan in een vroeg stadium door een quickscan te laten uitvoeren door Landelijk Bureau Bibob.

Net als de uitsluitingsgronden worden de selectiecriteria gebruikt voor de voorselectie of het zogenaamde kwalificeren van partijen. Bij het opstellen van selectiecriteria is het vooral van belang dat de uitvrager goed voor ogen heeft wat voor type marktpartij of combinatie van marktpartijen hij zoekt en wat deze precies moet gaan doen. Een meer uitgebreide lijst van mogelijke selectiecriteria in een aanbesteding is opgenomen in het ARW 2016.

Het is handig om de gunningscriteria in dit stadium op hoofdlijnen te communiceren, om alvast een idee te geven van de opgave en de criteria waarop in de volgende fase wordt beoordeeld. Dit kan ook via het delen van een conceptgunningsdocument. Vooraf de gunningscriteria delen geeft de inschrijvers extra inzicht en kan misverstanden voorkomen. Bij een dialoogprocedure kan in de selectiefase ook het dialoogdocument in concept worden gedeeld.

Er is hierbij wel een verschil tussen een aanbesteding en een marktselectie. Bij een aanbesteding moeten in deze fase de gunningscriteria en de weging tussen deze criteria op hoofdlijnen beschikbaar zijn. Deze kunnen ook later niet meer worden veranderd. Bij een concurrentiegerichte dialoog zijn hier iets meer vrijheden in. Bij een marktselectie is het aan de uitvrager zelf, al wordt het in de markt gewaardeerd als bekend is waar een gunning uiteindelijk op plaatsvindt.

Casus EKP-terrein Noord, 's-Hertogenbosch

In de Spoorzone van 's-Hertogenbosch liggen kansen om een toekomstgerichte mobiliteit te introduceren, verschillende plekken in de stad te verknopen en een stedelijke mix aan functies toe te voegen. De ontwikkeling bouwt voort op de ontwikkeling die al is ingezet in de zuidelijke Spoorzone met het Paleiskwartier. Het EKP-terrein is een van de nieuwe herontwikkelingsgebieden. Het EKP-terrein Noord is circa 3,82 ha groot en ligt tussen het Centraal Station en de Brabanthallen en tussen de Tramkade en het Grasso-complex met de achterliggende woonwijk Boschveld. Vanwege de nabijheid van het spoor en een kleinere woonwijk vragen de 'logische' ambities van deze goede locatie veel creativiteit en innovativiteit bij de marktpartijen. Een andere belangrijke voorwaarde is dat ze ervaring hebben met dergelijke complexe binnenstedelijke transformaties. Om deze partijen te vinden, passend binnen het aanbestedingsrechtelijk kader, zijn in de voorselectie geïnteresseerde marktpartijen getoetst aan eisen voor technische bekwaamheid (via losstaande referenties voor alle facetten van de ontwikkeling). Deze eisen zijn tot een minimum beperkt om ook nieuwe marktpartijen een mogelijkheid te geven tot deelname. Voor de verdere selectie wordt beoordeeld op de meerwaarde van referenties (hoe goed zijn deze) en de integraliteit van de referenties (met minder referenties alle benodigde ervaring aantonen). Door de eisen relatief 'laag' te houden en te combineren met selectiecriteria wordt een balans gezocht tussen enerzijds het geven van ruimte bij de minimale kaders (zodat veel marktpartijen kunnen meedoen) en anderzijds het verkrijgen van comfort (door marktpartijen te vinden die deze opgave tot een goed einde kunnen gaan brengen).

De **selectiefase** biedt de mogelijkheid greep te houden op het aantal gekwalificeerden dat door kan naar de gunningsfase. Het is wel noodzakelijk hierin een goede middenweg te vinden. Met te strakke selectiecriteria zullen weinig inschrijvers de mogelijkheid zien zich te kwalificeren, waarna ze afzien van deelname. Dit kan de slaagkans van de selectie in gevaar brengen. Het andere uiterste is ook mogelijk, namelijk dat de selectiecriteria zoveel ruimte geven of zo algemeen zijn opgesteld dat inschrijvers zich nauwelijks kunnen onderscheiden. Als dan bijvoorbeeld meer dan zes inschrijvers overblijven, kan het aantal genodigden voor de gunningsfase nog worden beperkt door een rangschikking van de referenties of visies, en uiteindelijk door loting, op voorwaarde dat die mogelijkheden wel vooraf zijn aangegeven. Loting wordt echter gezien als een middel dat eigenlijk geen recht doet aan het onderscheid tussen de deelnemende marktpartijen.

Nog een laatste opmerking: het is onvermijdelijk dat bepaalde aspecten bij de selectie (zoals welstand) een zekere subjectiviteit hebben. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang er aan de zijde van de uitvrager maar voldoende expertise aanwezig is om een beslissing goed te motiveren. Een onafhankelijke aansturing van het selectieteam biedt een aanvullende garantie voor een zorgvuldige selectie.

Voorbeeld onredelijke criteria

In het opstellen van selectiecriteria kunnen uitschrijvers te ver doorschieten. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat gemeenten van inschrijvers vragen dat zij:

de afgelopen vijf jaar hoofdaannemer zijn geweest voor zowel de planontwikkeling als de planrealisatie van drie vergelijkbare gebiedsontwikkelingen (minimaal 20 ha), waarvan twee projecten de afgelopen twee jaar succesvol zijn afgerond. Deze referentieprojecten moeten bestaan uit wonen, bedrijvigheid en natuur en hierbij moeten meerdere overheden actief betrokken zijn geweest.

Dergelijke ontwikkelingen vinden echter in Nederland niet veelvuldig plaats, laat staan uitgevoerd door één en dezelfde partij. Zeker in de crisistijd was het aantal grote afgeronde gebiedsontwikkelingen zeer klein. Daarnaast levert de verplichting van ontwikkelen en bouwen in één hand een forse beperking op voor ontwikkelaars zonder bouwpoet.

8.5 De dialooffase

Wanneer de uitvrager heeft gekozen voor een tendermethodiek met dialoog, wordt na de selectiefase de shortlist van overblijvende deelnemers uitgenodigd voor een aantal vooraf kenbaar gemaakte dialogen. Deze kunnen erop gericht zijn verder inzicht te krijgen in een bepaalde inhoudelijke complexiteit, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid, innovatie, het bouwen in de nabijheid van het spoor of een N-weg en/of risicoprofielen en de verdeling van de risico's tussen de partijen. Ook kan een dialoog als doel hebben om samen op te trekken in de planvorming, tussentijds verschillende producten van deze planvorming te bespreken en ervoor te zorgen dat deze beter worden ingebed in de omgeving en aansluiten op de wensen van de uitvrager. De redenen voor het voeren van een dialoog zijn dus legio en een van de belangrijkste voordelen, zeker bij een aanbesteding, is dat er tussentijds nog een wijziging kan plaatsvinden in de kaderstelling, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat een opgave die in de markt is gezet om welke reden dan ook onhaalbaar blijkt.

De dialoogprocedure en de meerwaarde en inrichting ervan worden uitgebreid toegelicht in bijlage II. We volstaan hier met een overzicht van de stappen die op hoofdlijnen kunnen voorkomen in een dialoogprocedure (waarbij de stappen ook kunnen worden gecombineerd).

- Thematische dialoog: grote en belangrijke thema's voor de tender worden apart besproken om specifiek op een thema of voor een conflict tussen thema's tot een oplossing te komen.
- Dialoog over planvorming: er is verder geen directe aanleiding aan te wijzen, maar gegeven de complexiteit van gebiedsontwikkeling in zijn algemeenheid en van de toch vaak multi-interpretabele gunningscriteria is het wenselijk om met marktpartijen in gesprek te treden over een plan of visie.
- Dialoog met de omgeving: om ervoor te zorgen dat de omgeving, of belangrijke belanghebbenden, ook gedurende de aanbesteding of marktselectie bij de gebiedsontwikkeling betrokken blijven.
- Tussentijdse selectie: bijvoorbeeld bij een dialoog light om het aantal partijen op basis van de inhoudelijke invulling van de opgave nog verder terug te brengen. Hiermee worden ook de tenderkosten voor partijen verlaagd en wordt het commitment van de overgebleven deelnemers vergroot.

Bij een aanbesteding kan het aantal dialogen naar eigen inzicht worden uitgebreid tot wanneer er zicht is op een haalbare oplossing voor het 'probleem'. Bij een vormvrije marktselectie bepaalt de uitvrager hoe hiermee om te gaan, maar net als bij een aanbesteding is het aan te raden om over te gaan naar de gunningsfase wanneer er zicht is op een kaderstelling die leidt tot een haalbare inzending in de gunningsfase. Op basis van de bevindingen in de dialoof-fase kan nog één keer de kaderstelling worden aangepast in een definitief gunningsdocument, dat als definitief kader dient voor het doen van een inzending.

8.6 De gunningsfase

8.6.1 Ruimte inbouwen in de uitvraag

In de gunningsfase worden partijen op basis van het gunningsdocument gevraagd een inzending te doen die kan bestaan uit een visie, een plan, een procesaanpak en/of een bieding, bijvoorbeeld op de grond of het vastgoed. Aandachtspunten hierbij zijn de opstelling van het publieke kader, de mate van uitwerking die wordt gevraagd (zie ook paragraaf 6.9.1) en de gunningscriteria. De overheden zijn hierin vrij, maar moeten zich wel afvragen welke gunningscriteria en/of uitwerking hun doel het beste dient. Daarnaast dient er ook een samenhang te bestaan tussen het publieke kader en de beoordeling van de inzendingen.

In het algemeen leidt ruimte voor ideeën en creativiteit van marktpartijen in een inzending tot plannen die beter aansluiten bij de afzetmarkt. Om deze ruimte te bieden moet er niet gedacht worden in eisen, maar meer in wensen. Dit kan het grondbod en de kwaliteit van de plannen ten goede komen. Deze afweging inclusief die over het gewenste uitwerkingsniveau bepalen in belangrijke mate hoe de gunningsfase eruit komt te zien en hoelang deze duurt. Er moet immers voldoende tijd worden geboden om tot het gewenste uitwerkingsniveau te komen. Aan de andere kant is te veel tijd in een gunningsfase ook niet goed, omdat bij de markt elke minuut wordt benut voor het optimaliseren van het plan. En hoe langer de periode, hoe hoger de transactiekosten.

8.6.2 Het publieke kader

Het doel van het publieke kader is om vanuit het publieke belang richting te geven aan de inzendingen die marktpartijen in een tender kunnen doen. Deze zullen daardoor beter aansluiten op de verwachtingen van de uitschrijvende gemeente. Aan de andere kant weet de marktpartij dan ook beter welke ambitie en kwaliteiten de gemeente zoekt, om daarmee ook kansrijker te worden om de tender te winnen. De kunst voor de gemeente hierbij is om een evenwicht te vinden tussen de hoeveelheid kaders en de ruimte voor de marktpartijen om een eigen invulling te geven en hun expertise daarin kwijt te kunnen. Deze afweging maakt onderdeel uit van de ontwikkel- en de samenwerkingsstrategie en kan leiden tot verschillende publieke kaders (qua omvang, detailniveau en hardheid). Iedere opgave is uniek en verdient een goede afweging.

Hieronder geven we een overzicht van gangbare onderdelen van het publieke kader.

- *Relevante informatie.*
Als eerste is het van belang om zo veel mogelijk de relevante informatie over een project of een locatie beschikbaar te stellen, zoals bodeminformatie, gebouwinformatie (bij transformatie), planologische informatie, flora- en faunaonderzoeken, kabels en leidingen, e.d. Als er informatie ontbreekt, moeten marktpartijen dit zelf onderzoeken en dat is in een tender niet handig omdat meerdere partijen dan hetzelfde onderzoek moeten doen. Als de informatie niet onderzocht kan worden, moeten partijen hier een risico-inschatting van maken en dat zullen zij verdisconteren in hun bieding.
- *Bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden (publiek programma van eisen).*
Dit zijn de uitgangspunten die in algemene zin (voor de hele gemeente) of projectspecifiek zijn geformuleerd door college of raad, zoals parkeernormen, ontwerp-richtlijnen voor openbare ruimte of vastgoed, duurzaamheid, financiële haalbaarheid, functionele en programmatische uitgangspunten, e.d. Deze uitgangs-

punten vormen ook de basis voor de beoordeling van de inzendingen (zie ook publiek programma van eisen in paragraaf 4.2).

- *Eisen/wensen (met marges?).*
De uitgangspunten kunnen worden geformuleerd als eis (waarmee ze een uitsluitingsgrond zijn als een partij niet aan de eis tegemoetkomt) of als wens. In het tweede geval kan een partij punten verdienen (zie de gunningscriteria hierna) voor de mate waarin aan de wens wordt voldaan. Het voordeel van wensen is dat partijen daar zelf invulling aan kunnen geven en dus ook onvoorziene oplossingen kunnen aandragen. Eisen hebben als nadeel dat wanneer ze niet uitvoerbaar zijn de tender kan mislukken. Aan de andere kant biedt een eis, bijvoorbeeld een minimumgrondbod, wel helderheid. Te lage biedingen worden daarmee op voorhand voorkomen.
- *Koop/ontwikkelvoorwaarden.*
Naast de inhoudelijke inkadering speelt ook de vraag of een marktpartij voorwaarden mag stellen aan zijn inzending, zoals dat de bieding pas definitief is na verdere uitwerking, de grond pas wordt afgenomen bij een onherroepelijk(e) bestemmingsplan of omgevingsvergunning en er pas gebouwd wordt bij een bepaalde afzet (een voorverkoop- of verhuurpercentage als voorwaarde). Het zal duidelijk zijn dat naarmate meer voorwaarden mogelijk zijn de marktinteresse toeneemt, en dat daarmee tegelijkertijd de onzekerheid over afname en realisatie ook toeneemt. Een goede inschatting van de marktmogelijkheden hierbij is belangrijk.
- *Gewenste/noodzakelijke uitwerkingsniveau.*
Om uiteindelijk een winnaar van een tender te kunnen aanwijzen, dienen de marktpartijen een inzending te doen. De inhoud hiervan hangt af van de specifieke opgave, maar ook van de vraag welke informatie de gemeente nodig heeft, en op welk uitwerkingsniveau, om de inzendingen te kunnen beoordelen. Bij een partnersselectie zijn een visie en een voorstel voor de aanpak, in combinatie met referenties, wellicht genoeg. Een plansselectie vraagt om meer uitwerking, gericht op de specifieke opgave. De gemeente moet aan de voorkant een afweging maken tussen de kosten die partijen moeten maken voor een inschrijving en de hoeveelheid informatie die nodig is om de plannen te kunnen beoordelen. De valkuil is om een gedetailleerde uitwerking te vragen omdat dat ook meer zekerheden biedt voor de uitwerking na gunning. Zekerheden ontstaan ook als de uitschrijvende partij het uitwerkingsniveau vraagt dat nodig is om een winnaar te kunnen aanwijzen en daarna goed stuurt op de uitwerking. In alle gevallen is het verstandig om concreet te bepalen hoe de informatie dient te worden aangeleverd om de vergelijkbaarheid van de inzendingen te vergroten. Als marktpartijen daarmee niet uit de voeten kunnen, kunnen ze daar nog altijd tijdens de inlichtingenronde vragen over stellen.

- *Werkwijze, organisatie en besluitvorming.*
Hoewel dit geen feitelijk onderdeel uitmaakt van het programma van eisen is het wel gewenst de wijze van beoordeling en besluitvorming te beschrijven. Dit geeft marktpartijen meer inzicht in hoe de gemeente opereert tijdens de tender. Het bindt andersom de gemeente ook om vooraf na te denken over de werkwijze en zich daaraan te houden.

8.6.3 Gunningscriteria

De inzendingen (van de in de eerdere fase geselecteerde en gekwalificeerde partijen) worden beoordeeld op de vooraf gestelde gunningscriteria. De gunningscriteria zijn deels gebaseerd op het hiervoor beschreven publieke kader.

De Aanbestedingswet schrijft voor dat gegund wordt op economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Dit is sinds 2016 de overkoepelende term voor de drie mogelijke gunningscriteria, namelijk beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV, voorheen aangeduid als EMVI), laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit (bijvoorbeeld Life Cycle Costs) en de laagste prijs. Bij marktselecties is dit weliswaar formeel gezien vrij, maar wordt doorgaans dezelfde systematiek gehanteerd (los van de terminologie).

In de gebiedsontwikkeling is het bij tenders die op plan selecteren gebruikelijk om een onderscheid te maken in:

- *kwalitatieve criteria*, zoals een beoordeling op de stedenbouw en architectuur, openbare ruimte en landschapsinrichting, duurzaamheid en klimaatadaptatie, erfgoed en monumenten, inclusiviteit, sociale cohesie, betaalbaarheid van functies en integraliteit van de inzending;
- *financiële criteria*, zoals de prijs voor de grond en/of het vastgoed, eventuele ontwikkel- en koopvoorwaarden en (indien van toepassing) aangevuld met budgetten voor ‘werken’ (aanleg openbare ruimte, voorzieningen, e.d.);
- *procesmatige criteria*, zoals planning, aanpak en participatie.

Bij het opstellen van de gunningscriteria moet de gemeente tijdig bepalen in hoeverre zij de marktpartijen in de inzending wil prikkelen tot financiële, kwalitatieve en/of procesmatige optimalisaties en hoe ze inschrijvende partijen daar ook op wil beoordelen. Hier ligt dus een relatie tussen de kaders (eisen en wensen) en de beoordelingscriteria. Een gedetailleerd kader kan ook gedetailleerd worden beoordeeld, door binnen de hoofdcriteria deelcriteria te hanteren. In veel gevallen is een minder gedetailleerd kader wenselijk omdat marktpartijen dan meer kennis kunnen inbrengen om tot een duurzame en haalbare ontwikkeling te komen. Ook de beoordeling is dan minder gedetailleerd en meer gericht op het integrale plan dan op een checklist van deelcriteria.

De gunningscriteria kunnen op veel verschillende manieren worden uitgewerkt, sterk afhankelijk van de specifieke opgave en de inschatting hoe deze wordt opgepakt in de

markt. Drie factoren spelen hierbij een rol en moeten vooraf goed worden afgewogen:

- De vraag hoe de criteria zich verhouden tot de gestelde kaders voor de uitvraag (de eisen en wensen).
- De vraag hoe gedetailleerd de criteria worden opgesteld.
- De onderlinge weging van de gunningscriteria.

Relatie tussen gunningscriteria en kader van de uitvraag

Het is van groot belang dat de gunningscriteria haalbaar zijn. Dat wil zeggen dat ze in verhouding moeten staan tot de opgave. Als de criteria te strak zijn geformuleerd, ontstaat het risico dat partijen niet kunnen voldoen aan de vraag en dat de tender mislukt of maar één inschrijver oplevert.

De beoordeling van de gunningscriteria vindt plaats aan de hand van het geformuleerde kader in de uitvraag: de eisen en de wensen. Aan de eisen dient te worden voldaan, met de wensen kunnen punten worden verdiend.

Aandachtspunt is dat de gehanteerde criteria in verhouding staan tot het gevraagde uitwerkingsniveau. Bijvoorbeeld: om een EPC-score te kunnen berekenen is minimaal een voorlopig ontwerp op gebouwniveau nodig. Wanneer slechts een visie op de ontwikkeling gevraagd wordt, dwingt een EPC-berekening inzenders alsnog tot een gedetailleerde uitwerking en lopen de tenderkosten (onbedoeld) toch fors op.

Casus Gasthuispoort, Breda

De gemeente Breda was eigenaar van de locatie Gasthuispoort. Nadat de sociale dienst het pand had verlaten, wenste de gemeente het pand te verkopen om tot herinvulling te komen. Dit bleek een complexe opgave. Het pand ligt in de drukke binnenstad, onduidelijk is of het behouden moet worden en onduidelijk is welke functies erin kunnen. Tijdens een marktconsultatie bleek dat er voldoende animo was vanuit de markt om het pand te transformeren.

Vervolgens heeft een onderhandse verkoopprocedure plaatsgevonden waarin de gemeente slechts globale kaders heeft meegegeven (wensen in plaats van eisen) waardoor de markt veel ruimte had voor eigen inbreng. Daarnaast heeft de gemeente een zware nadruk gelegd op kwaliteit, door niet alleen een minimumprijs mee te geven, maar ook een maximumprijs. Partijen konden zich daardoor vooral onderscheiden op kwaliteit. Dat heeft een mooie toevoeging opgeleverd voor de binnenstad van Breda (en een nominatie voor de NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2019) met het plan van Maas-Jacobs Vastgoed dat de verkoopprocedure had gewonnen.

Casus Schalkwijk, Haarlem

De ontwikkeling van Schalkwijk en de uitbreiding van het winkelcentrum liepen al langer. In 2006 waren er al plannen van ING Real Estate Development voor uitbreiding van het winkelcentrum. Na de crisis klapte deze opzet, waarna een nieuwe strategie moest worden gezocht. In de crisis was vooral afzet lastig te organiseren. Om dit te ondervangen, zijn in aanloop naar de start van een aanbesteding afspraken gemaakt over de afname van winkels en bouw van woningen en is het bestemmingsplan in procedure gebracht. Deze voorbereiding zorgde voor een duidelijke kaderstelling met een bijbehorende minimale (grond)prijs.

Bij aanvang van de aanbesteding klom de vastgoedmarkt uit de crisis en werkten de vroegere afspraken juist beklemmend. Zo leverden de afspraken over woningbouw maar een beperkte grondwaarde op door de stijging van de bouwkosten en stonden juist de commerciële woningen onder druk. Daarnaast leverde het strakke bestemmingsplan en de hoge minimale grondprijs weinig ruimte om te optimaliseren en werd de ontwikkelopgave eerder een complexe bouwopgave. Deze nu 'nauwe' kaderstelling in combinatie met een lastige integrale gebiedsontwikkeling zorgde ervoor dat slechts één partij, na twaalf nota's van inlichtingen, met een indiening kwam. Het lukte deze partij (AM) om binnen de kaderstelling creatief om te gaan met het bestemmingsplan, waardoor een haalbare businesscase ontstond. Soms wordt een uitvager dus ingehaald door de tijd. Dan wreekt zich het feit dat zeker aanbestedingen gedurende de uitvoering vrij rigide van vorm zijn.

Detailniveau gunningscriteria

Bij voorkeur worden criteria gedetailleerd en objectief opgesteld zodat ze tot een gelijke en vergelijkbare wedstrijd leiden. De keerzijde hiervan is dat dan de systematiek sterk sturend wordt voor de uitslag. Deze werkwijze is hanteerbaar indien er een duidelijk beeld bestaat van het te verwachten resultaat en de gemeente daar in de sturing op criteria grote invloed op wil uitoefenen.

In toenemende mate worden echter opgaven in de markt gezet waarin vele commerciële en publieke keuzes nog gemaakt kunnen worden en waarvoor de inbreng van de markt juist groot moet zijn om met een integraal concept te komen waarin de verschillende elementen van de opgave goed geborgd zijn. De beoordeling wordt dan minder 'digitaal' en moet meer op basis van deskundigheid worden gemotiveerd.

Weging gunningscriteria

Vervolgens is de weging tussen kwaliteit, prijs, proces en/of risico essentieel. De uitschrijver van de tender bepaalt zelf vooraf welke criteria worden gehanteerd, hoeveel punten er maximaal per (deel)criterium zijn te behalen en hoe de criteria ten opzichte van elkaar worden gerangschikt. In de huidige praktijk is er in de weging van de criteria in toenemende mate oog voor kwaliteit, in een verhouding uiteenlopend van 60-90% kwaliteit om 40-10% prijs. Hierdoor krijgt de markt de mogelijkheid zich kwalitatief te onderscheiden, maar wordt ze tegelijkertijd nog steeds uitgedaagd op prijs. Want als de beste partijen gelijk scoren op kwaliteit (een 9 bijvoorbeeld) geeft prijs toch de doorslag. Het belang van het criterium prijs kan worden beperkt door het opnemen van een minimumprijs. Bij zo'n vaste prijs wordt alleen op kwaliteit geselecteerd en zou voor de zekerheid een financiële toets kunnen plaatsvinden om de robuustheid en marktconformiteit van een inzending te kunnen beoordelen. Overigens kan bij kwaliteit ook een ondergrens worden bepaald (minimaal rapportcijfer). Dit is echter moeilijker te objectiveren. Dat kwaliteitsbeoordelingen (zoals bij welstand) iets subjectiefs hebben, is onvermijdelijk. Met een deskundige motivering kan goed worden onderbouwd hoe een en ander is beoordeeld.

De weging tussen prijs en kwaliteit is niet zo makkelijk, immers hoeveel kwaliteit is hoeveel geld waard? Van belang is dat het vervullen van eventuele kwalitatieve ambities opweegt tegen de prikkel om meer punten te verdienen op het onderdeel prijs. Om die vergelijkbaar te maken, is het verstandig als de gemeente vooraf ramingen maakt om inzicht te krijgen in de extra kosten van kwalitatieve ambities. Op die manier kan de weging van prijs en kwaliteit realistisch worden gemaakt. Aan de andere kant doen marktpartijen er verstandig aan zelf ook eerst na te gaan hoe zij kunnen scoren en waar zij het kunnen winnen, alvorens een heel concept uit te werken.

Beoordeling inzendingen

Na het indienen van een inzending bepalen de wijze waarop de punten per criterium worden toegekend, de deskundige interpretatie van de beoordelingscommissie en een (integrale) beoordelingssessie het eindoordeel. Daarbij is het aan te raden de marktpartij een presentatie te laten houden ter nadere duiding van de inzending, zodat misverstanden kunnen worden weggenomen en de achtergrond van bepaalde beslissingen, die niet zijn af te lezen uit de inzending, worden toegelicht. Marktpartijen vinden dit prettig omdat de beoordeling anders alleen maar van papier komt en de gemeente geen idee heeft wie aan de plannen gewerkt heeft. De presentatie zelf mag daarbij geen nieuwe informatie bevatten.

Bij het beoordelen van de inzendingen moet vooraf worden bedacht dat de berekeningswijze van de verschillende (deel)-

criteria op een vergelijkbare of bij elkaar passende manier plaatsvindt. Er zijn twee manieren voor puntentoekenning: absoluut en relatief. Absoluut wil zeggen dat een inzending het aantal punten krijgt dat past: bijvoorbeeld het rapportcijfer 7 als het voldoende is, een 10 als het perfect is. Punten kunnen ook relatief worden toegekend ten opzichte van de best scorende of van elkaar. De best scorende krijgt dan bijvoorbeeld het maximaal aantal punten; het puntenaantal van de anderen wordt bepaald door hoe zij zich tot de best scorende verhouden. Zo maakt het veel uit of het best scorende plan op de verschillende (deel)criteria het maximaal aantal punten kan krijgen (de relatieve telling) of dat de maximumscore alleen kan worden behaald door uitmuntende plannen (de absolute telling). Het is verstandig om één berekeningswijze te hanteren per criterium en hierover vooraf sluitende afspraken te maken met de beoordelingscommissie. Alleen dan ontstaat een eenduidige beoordeling.

Het verdient daarom aanbeveling om vooraf, voordat de beoordeling start, een instructie op te stellen en toe te lichten hoe de puntentoekenning moet worden geïnterpreteerd en toegepast, zodat alle leden van de beoordelingscommissie dezelfde methode hanteren. Daarnaast kan het helpen om een scenarioberekening te maken waarin verschillende mogelijke inzendingen worden 'doorgerekend'. Zo kan een goede afstemming binnen het project plaatsvinden en kunnen de weg en puntentoekenning scherp worden gesteld (deze hebben namelijk een-op-een met elkaar te maken).

Aandachtspunten

Bij de totstandkoming van het integrale oordeel is het mogelijk dat verschillende inzendingen toch uitkomen op hetzelfde puntenaantal. Indien niet vooraf is aangegeven welk beoordelingscriterium bij een gelijke eindstand doorslaggevend is, biedt loting de enige objectieve manier om een winnaar aan te wijzen. De uitschrijver kan de kans op deze uitkomst minimaliseren door vooraf een duidelijk beeld te geven van wat hij precies zoekt en door het dominante criterium te bepalen. Het niet-dominante criterium weegt dan voor een substantieel kleiner deel mee in de eindbeoordeling, zodat het alleen doorslaggevend kan zijn wanneer de plannen op het dominante aspect vergelijkbaar zijn. Zo hebben verschillende gemeenten de plannen eerst geselecteerd op kwaliteit. Pas wanneer meerdere plannen voldoende kwaliteit bleken te hebben, werd gekeken naar het criterium prijs. Verder verdient het aanbeveling om de prijs pas bekend te maken aan het beoordelingssteam als de plannen eerst kwalitatief beoordeeld zijn.

Er zijn vijf zaken die in de gunningsfase, zoals deels eerder aangegeven, extra aandacht verdienen.

1. De gunningscriteria dienen reeds in de selectiefase transparant en objectief kenbaar te zijn, met uitzondering

van de dialoogprocedure waarin pas na het doorlopen van de dialoogfase de definitieve weging kenbaar hoeft te worden gemaakt (bij een dialoogprocedure dienen in een eerder stadium de criteria alleen in een afnemende volgorde van belangrijkheid bekend te zijn).

2. Het komt regelmatig voor dat een gemeente de kwaliteit dermate belangrijk vindt dat daar meer punten mee zijn te verdienen dan met de prijs (zoals in het voorbeeld). Als ze echter het minimumgrondbod te scherp formuleert, en er partijen afvallen en/of er weinig ruimte is om kwaliteit toe te voegen, is het risico groot dat het financiële aspect in de beoordeling uiteindelijk toch doorslaggevend wordt of dat de aanbesteding of selectie zelfs mislukt.
3. Gunningcriteria kunnen globaal of gedetailleerd worden vastgesteld.
4. Het is zeer wenselijk om bij het selectie-, dialoog- of gunningsdocument een conceptovereenkomst toe te voegen die uiteindelijk wordt afgesloten met de winnaar van de tender en waarop de inzenders vooraf hun akkoord moeten geven. Hiermee wordt voorkomen dat de inzenders de te maken afspraken verschillend interpreteren en er bij de voorlopige gunning discussie ontstaat over het vervolgcontract. Een dergelijke conceptovereenkomst moet qua opzet en inhoud wel passen bij het resultaat van de tender: een visie, een plan of een grond- of vastgoedtransactie. Bepalingen over grondafnameplicht of -recht, het betalen van een reserveringsvergoeding of het overleggen van bankgaranties geven de uitschrijver daarbij mogelijk een gevoel van zekerheid dat het project wordt gerealiseerd, maar leggen wel extra risico bij de winnaar. Er is geen juridische ruimte voor inschrijvers om af te wijken van of niet akkoord te gaan met de bijgevoegde conceptovereenkomst, gelet op het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van aanbestedingsrecht. Indien partijen de conceptovereenkomst niet kunnen of willen ondertekenen, zijn ze daar natuurlijk ook niet aan gebonden, maar zijn ze wel uitgesloten van deelname.
5. De beoordeling van inzendingen dient altijd integraal plaats te vinden. Omdat hier tegenstrijdige belangen kunnen optreden tussen beleidsafdelingen onderling, maar ook als het gaat om de afweging ten opzichte van prijs en risicoprofiel, verdient het de voorkeur om het beoordelingsproces te laten begeleiden door een onafhankelijke partij.

Het voorbeeld op de volgende pagina laat, enigszins vereenvoudigd, een willekeurig voorbeeld zien van hoe men tot een puntentelling kan komen. De hier opgenomen punten zijn de maximale scores per onderdeel. Het dominante criterium in dit voorbeeld is de kwaliteit. Dit laat dus onverlet dat wanneer de beoordeling op kwaliteit weinig onderscheid oplevert prijs alsnog de doorslag kan geven.

Voorbeeld beoordelingscriteria

In de casusuitwerking in bijlage IV is gekozen voor een gedetailleerde uitwerking: het criterium kwaliteit krijgt daar 70/100 beoordelingspunten en is onderverdeeld in verschillende subcriteria:

- programma voor vastgoedontwikkeling: 30 punten
- ontwerp openbare ruimte: 10 punten
- mobiliteit en parkeren: 10 punten
- omgevingsmanagement: 10 punten
- duurzaamheid: 10 punten

Hiermee stuurt de gemeente op de invulling van de plannen van de marktpartijen. Als de gemeente een goed beeld heeft van het eindresultaat dan kan een gedetailleerde onderverdeling zinvol zijn, aan de andere kant heeft de marktpartij hierdoor minder vrijheid in haar concept. Immers niet het beste plan wint de tender, het plan met de meeste punten wint!

Een gemeente kan er ook voor kiezen om geen subcriteria te hanteren. De gemeente Haarlem heeft voor de verkoop van het Slachthuissterrein, een monumentaal industrieel complex met ruimte voor culturele functies, aanvullende woningbouw en verbetering van openbaar gebied, gekozen om een kwalitatief goede en duurzame herontwikkeling te stimuleren door kwaliteit voorrang te geven (70/100 beoordelingspunten) en geen onderverdeling toe te passen in de kwalitatieve criteria. De gemeente kiest hiermee voor een integrale beoordeling van het totaalconcept en biedt marktpartijen de ruimte om daar zelf afwegingen in te maken hoe de afzonderlijke onderdelen, zoals culturele invulling, openbare ruimte, woningbouwopgave, duurzaamheid, e.d. worden afgestemd.

8.7 Afronding tender met (voorlopige) gunning

De fase van daadwerkelijk samenwerken aan de ontwikkeling en realisatie van het gebied begint feitelijk na de tender. Deze fase start met de **voorlopige gunning** en eindigt normaal gesproken met de afronding van de gebiedsontwikkeling.

Het voornemen tot gunning is een verantwoordelijkheid van het college van B en W. Het is echter niet ongebruikelijk dat dit ter informatie of zelfs ter instemming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Zodra die instemming wordt verleend, kan het college de voorlopige gunning in gang zetten. Om te voorkomen dat hierover achteraf problemen ontstaan, is het zeer aan te raden om de politiek-bestuurlijke besluitvorming (wie besluit waarover)

vooraf binnen de gemeente af te stemmen en vast te leggen in het tenderprotocol (zie paragraaf 8.3). De raad is verder betrokken bij de daadwerkelijke grondverkoop en de vaststelling van een aangepast bestemmingsplan. Omdat de gunning veelal betrekking heeft op een min of meer concreet plan of concrete aanpak, is het van belang dat voor de procedure duidelijk wordt gemaakt hoe de verantwoordelijkheden na gunning zich tot elkaar verhouden.

De gunning heeft in dit stadium nog het predicaat voorlopig: de andere deelnemers aan de selectie of aanbesteding hebben nog de mogelijkheid bezwaar te maken. In dit kader is het Alcatel-arrest van belang. Dit geeft aan dat deelnemers beroep kunnen instellen als zij vinden dat hen ten onrechte het werk niet wordt gegund, wat er in het uiterste geval toe kan leiden dat de gunning moet worden herzien. De overheid moet daarom na bekendmaking van de voorlopige gunning aan de deelnemers minstens twintig dagen (de Alcatel-termijn) de ruimte bieden om bezwaar te maken. Daarna kan de overheid, mits er geen bezwaren zijn ontvangen die leiden tot rechtsuitspraken, overgaan tot gunning en een overeenkomst sluiten met de winnende partij. De gunningsfase is met de gunning afgesloten en daarmee ook de tender als geheel.

8.8 Mislukken van een tender

8.8.1 Eerst analyseren

Ondanks een gedegen voorbereiding bestaat altijd de mogelijkheid dat een tender mislukt, bijvoorbeeld omdat er geen geldige inschrijving wordt ingediend. Dat kan allerlei redenen hebben, van een onhaalbare uitvraag waardoor er geen inschrijvers zijn, tot anderszins onvoorzienbare omstandigheden waardoor de tender spaak loopt. De vraag is dan: wat nu?

De eerste stap is het analyseren van de misgelopen tender. Het is altijd raadzaam om hier de deelnemende marktpartijen in te betrekken. Zij kunnen behulpzame inzichten geven over zowel de gevoerde procedure als over een mogelijk vervolg. Deze raadpleging kan simpelweg door met de deelnemende marktpartijen een gesprek aan te gaan, of middels een volledige marktconsultatie. Wat de voorkeur verdient, gesprek of marktconsultatie, is met name afhankelijk van de gewenste openbaarheid. Bij een marktconsultatie is het mogelijk ook geïnteresseerde marktpartijen te betrekken die voorheen niet deelnamen. Dit wordt met name aangeraden indien er helemaal geen of geen geldige inzendingen zijn gedaan. In die gevallen is het aannemelijk dat de uitvraag en/of de gestelde kaders de kern van het probleem vormen. Door vanuit de positie van de deelnemers naar de tender te kijken, aangevuld met hun markttechnische expertise, ontstaan vaak inzichten waar de uitvrager zelfstandig niet toe zal komen.

8.8.2 Vervolg bij mislopen

Onafhankelijk van het type procedure dat is gevoerd, is het af te raden om dezelfde opdracht nogmaals – op dezelfde wijze – in de markt te zetten. De procedure is immers niet voor niets misgelopen. Voor het te kiezen vervolg moet een onderscheid worden gemaakt tussen een misgelopen aanbestedingsprocedure en een misgelopen vormvrije marktselectie.

Misgelopen aanbesteding

Uit de Aanbestedingswet volgt dat een herhaling van zetten, zijnde het opnieuw in de markt zetten van dezelfde uitvraag, in beginsel niet is toegestaan. Voor een nieuwe uitvraag moet de opdracht ten minste wezenlijk worden gewijzigd. Vanwege praktische redenen (tijd, kosten, etc.) is het uitzetten van een volledig nieuwe uitvraag vaak echter niet wenselijk. De Aanbestedingswet biedt, afhankelijk van de aard van het mislopen van de tender, enkele alternatieven. De mogelijke alternatieven hangen af van aard van de gedane inschrijvingen, als deze er waren. Voor wat betreft de aard van de inschrijvingen zijn er (globaal genomen) drie typen inschrijvingen: ongeschikte, onregelmatige en onaanvaardbare.

- Ongeschikte inschrijvingen (art. 2.32 lid 2 sub a AW) houden geen enkel verband met de opdracht. Dit komt in de praktijk van de gebiedsontwikkeling zelden tot nooit voor.
- Onregelmatige inschrijvingen (art. 2.28 lid 3 AW) zijn voornamelijk inschrijvingen die vormfouten bevatten. Deze inschrijvingen zijn bijvoorbeeld te laat binnengekomen of voldoen niet aan de (vorm)vereisten uit de aanbestedingsstukken.
- Onaanvaardbare inschrijvingen (art. 2.28 lid 4 AW) voldoen niet aan de gestelde inhoudelijke eisen.

Tabel 2 schetst de opties voor de aanbestedende dienst, naast de mogelijkheid tot een volledige nieuwe uitvraag en wanneer maar één inschrijver een geldige inschrijving doet.

Bij het voeren van een onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging indien sprake is van geen of geen geschikte inschrijvingen, moet wel worden bedacht dat:

1. de gemeente niet verplicht is om daartoe over te gaan. De gemeente kan ook een nieuwe aanbestedingsprocedure starten met daarin zodanig aangepaste inhoudelijke eisen, dat de gemeente verwacht dat daaraan wel door marktpartijen kan worden voldaan;

Problematiek	Mogelijkheden
Geen inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Intrekken aanbesteding • Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging³⁴ (onderhandelingsprocedure met één marktpartij die meedeed in de aanbesteding)
Geen geschikte inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging³⁴ (procedure met één marktpartij die meedeed in de aanbesteding)
Uitsluitend onregelmatige inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Mededingingsprocedure met onderhandeling • Concurrentiegericht dialoog (beide uitsluitend met alle marktpartijen die aan de formele eisen voldeden)
Uitsluitend onaanvaardbare inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Mededingingsprocedure met onderhandeling • Concurrentiegericht dialoog (beide uitsluitend met alle marktpartijen die aan de formele eisen voldeden)
Slechts één geldige inschrijving (formeel niet mislukt, maar geeft wel mogelijkheden om niet tot gunning over te gaan)	<ul style="list-style-type: none"> • Overgaan tot gunning • Intrekken aanbesteding

Tabel 2: Mogelijkheden bij een mislukte aanbesteding

³⁴ De 'onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging' is in deze Reisswijzer verder niet toegelicht. Meer informatie over deze procedure is te vinden in het ARW 2016 onder hoofdstuk 6.

2. het volgen van deze procedure betekent dat er geen sprake meer is van concurrentie. De marktconformiteit van het onderhandelingsresultaat dient dan ook op een alternatieve wijze te worden aangetoond, te weten door een of meer taxaties door van partijen onafhankelijke deskundigen;
3. de inhoudelijke ruimte in een aansluitende mededingingsprocedure met onderhandeling zeker niet onbegrensd is. Een voorwaarde is dat de gemeente de oorspronkelijke voorwaarden van de overheidsopdracht niet wezenlijk wijzigt. Concreet betekent dit dat niet op een wezenlijk ander plan en/of op wezenlijk andere (financiële) voorwaarden wordt uitgekomen.

Deze drie aandachtspunten maken duidelijk dat het voorkomen van een situatie waarin sprake is van geen of geen geschikte inschrijvingen, en – meer in algemene zin – van het niet slagen van een aanbesteding, in het belang is van alle partijen. Het risico daarop kan worden beperkt door bij de uitvraag steeds een combinatie van inhoudelijke eisen aan een plan en aan de financiële voorwaarden voor uitvoering van het plan te stellen waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat marktpartijen daarbinnen een aantrekkelijke en marktconforme aanbieding kunnen doen.

Net als bij de misgelopen vormvrije marktselectie (zie hierna) zijn alle omstandigheden relevant voor het te kiezen vervolg. Er is geen sprake van een weg die altijd en in alle omstandigheden de juiste is.

Casus Bienenkebolders, Moergestel

De gemeente start de meervoudig onderhandse verkoopprocedure voor de transformatie van schoolgebouw de Bienenkebolders in Moergestel. Vijf partijen is gevraagd om een ontwikkelvoorstel in te dienen op basis van een aantal uitgangspunten, waaronder behoud van het schoolgebouw, wonen als hoofdfunctie en gasloos bouwen. Vier van de vijf marktpartijen dienen geen inzending in, met als argumenten: de minimale verkoopprijs is te hoog, met de gestelde randvoorwaarden komen partijen niet tot een haalbare invulling en met de huidige drukte op de markt willen partijen geen prioriteit geven aan de Bienenkebolders. Eén marktpartij heeft een inzending ingediend met twee incomplete biedingen die niet aan de eisen voldoen. Kortom, de verkoopprocedure heeft niet geleid tot een geldige inzending. De deelnemende marktpartijen hebben dus aangegeven binnen de gestelde randvoorwaarden niet tot een haalbare ontwikkeling te kunnen komen. Deze partijen worden geconsulteerd om nader te onderzoeken om welke randvoorwaarden het gaat en

in welke mate ze knellen. Zo kan worden verkend aan welke knoppen kan worden gedraaid om alsnog tot een haalbare (her)ontwikkeling te komen. Gedurende de verkoopprocedure heeft een aantal andere partijen eveneens interesse getoond in het schoolgebouw. Ook zij worden meegenomen in deze consultatie om na te gaan welke ontwikkelmogelijkheden zij zien voor het gebouw. Zo verkrijgt de gemeente een zorgvuldig beeld voor de nader te bepalen ontwikkelstrategie.

Misgelopen vormvrije marktselectie

Anders dan bij een misgelopen aanbesteding is de uitvragende bij een misgelopen marktselectie vrij in het te kiezen vervolg. De keuze wordt bepaald aan de hand van de uitkomsten van de eigen analyse en gesprekken met de marktpartijen. De volgende mogelijkheden komen het meeste voor.

- *Volledig intrekken tender.*
Hoewel dit de minst wenselijke uitkomst is, blijft het stoppen van een tender altijd een optie waarmee men rekening moet houden. Met name om het gevaar van een *sunk cost fallacy* te voorkomen: het nemen van een foute beslissing door de in het verleden gedane investeringen in tijd en geld mee te laten wegen. Het is dan beter om het verlies te nemen dan om koste wat kost door te gaan om enig resultaat te behalen.
- *Een-op-een verder met een reeds deelnemende marktpartij (of een beperkt aantal partijen).*
Als de uitvragende op basis van de gevoerde procedure en/of daaropvolgende gesprekken vertrouwen heeft in een (of meer) van de marktpartijen, kan zij ervoor kiezen slechts met deze partij of een beperkt aantal partijen een proces in te gaan om tot invulling van het project te komen.
- *Nieuwe procedure met minimaal gewijzigde kaders en uitgangspunten.*
Dit ligt slechts voor de hand indien verwacht wordt dat een relatief kleine wijziging van de uitvraag alsnog tot een succesvolle procedure leidt. Doorgaans zijn de oorzaken van een misgelopen procedure hier echter te complex voor.
- *Nieuwe procedure met wezenlijk gewijzigde kaders en uitgangspunten.*
Procedures lopen vaak mis wegens de complexiteit van het geheel. Daarom leent met name een dialoogprocedure zich goed voor deze situatie.
- *Verandering van de projectscope.*
Afhankelijk van de situatie kan het voordelig zijn een deel of delen van het gebied afzonderlijk in de markt te zetten, of juist ervoor te kiezen om een groter gebied in de tender mee te nemen.

Onderstaande tabel schetst de aangeraden vervolgstappen voor de uitschrijver, gekoppeld aan de aanleiding voor het mislukken van de tender.

Problematiek	Mogelijkheden
Geen inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Marktconsultatie (ten behoeve van het onderzoeken van een mogelijke nieuwe uitvraag)
Geen geldige inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Marktconsultatie (ten behoeve van het onderzoeken van een mogelijke nieuwe uitvraag) • Vervolgprocedure met één (of meerdere) inschrijver(s) (bij vertrouwen in partijen)
Slechts één geldige inschrijving (formeel niet mislukt, maar levert wel overwegingen op om niet tot gunning over te gaan)	<ul style="list-style-type: none"> • Overgaan tot gunning • Intrekken procedure

Tabel 3: Mogelijkheden bij niet slagen marktselectie

9 Samenwerken: de som is meer dan de afzonderlijke delen

9.1 Sluiten van een overeenkomst als start van de samenwerking

Omdat de plannen, voordat er omgevingsvergunningen kunnen worden aangevraagd, vaak nog verder moeten worden uitgewerkt, sluiten overheid en marktpartij na gunning een eerste overeenkomst. Welke overeenkomst dat is, hangt af van de concrete situatie. In steeds meer gevallen, zoals bijvoorbeeld in de gemeenten Amsterdam en Haarlem, wordt gekozen voor het sluiten van een optieovereenkomst waarmee de marktpartij exclusiviteit krijgt om haar plan uit te werken, financiering te regelen en in de markt te zetten. In paragraaf 9.2 wordt nader ingegaan op de optieovereenkomst

Als er geen sprake is van een optieperiode kan er in het algemeen direct een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatieovereenkomst of koopovereenkomst worden ondertekend. De overeenkomst is een integraal onderdeel van het selectie- of gunningsdocument waarmee de partijen die deelnemen vooraf akkoord moeten gaan (zie paragraaf 8.6.3). Bij de ondertekening kan er over de overeenkomst dus geen discussie meer ontstaan.

Bij de gunning is er geen ruimte meer voor (her)onderhandeling, anders dan de ruimte die de selectie- of aanbestedingsprocedure en het contract hiervoor bieden. Het is dan ook zaak de overeenkomst zo op te stellen dat deze voldoende ruimte en flexibiliteit kent om ook bij tegenvallers het plan gerealiseerd te krijgen. Er zijn immers altijd onverwachte ontwikkelingen of vragen (vanuit de wet, de omgeving en/of de uitwerking) waarop de samenwerkingspartners moeten kunnen inspelen. In de crisis hebben we kunnen zien hoe groot het belang is van toekomstbestendige afspraken. Verderop in dit hoofdstuk geven we handvatten hoe de samenwerking dusdanig robuust kan worden vormgegeven dat deze ook in veranderende tijden bestand is tegen onvoorziene ontwikkelingen. In het geval van een op-eensamenwerking of zelfrealisatie start de samenwerking tussen overheid en marktpartij met bereiken van

overeenstemming over de opgave, uitvoering, samenwerkingsmodel en condities waaraan de realisatie moet voldoen. Ook hier is het nodig om de afspraken, trapsgewijs, vast te leggen. Afhankelijk van het niveau van uitwerking gebeurt dit achtereenvolgens in een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en/of koop- en realisatieovereenkomst. Belangrijke onderwerpen in dergelijke overeenkomsten zijn de kostenverdeling (waaronder het verhaal van grondexploitatiekosten) en afspraken over het publiekrechtelijke kader. De gemeente zal zich verplichten om een passend planologisch kader vast te stellen en de vergunningverlening maximaal te bevorderen.

9.2 Optieovereenkomst

In de praktijk wordt steeds meer gebruikgemaakt van een optieovereenkomst. Het optiecontract, zoals dat bijvoorbeeld door de gemeente Amsterdam³⁵ wordt toegepast in de gebiedsontwikkeling, is een contract waarbij de marktpartij het *recht* krijgt gedurende een vooraf bepaalde periode een erfpachtovereenkomst (of koop- en realisatieovereenkomst) aan te gaan met de gemeente. Het is nadrukkelijk een recht, en geen plicht, tot afname. Het optiecontract heeft grote voordelen voor de marktpartij. Het geeft de marktpartij de mogelijkheid een plan uit te werken, eventueel al een eindafnemer te zoeken en de omgevingsvergunning te verkrijgen, alvorens de *verplichting* wordt aangegaan de grond (in erfpacht) af te nemen en te bebouwen. Nadeel voor de overheid is dat deze pas zekerheid over de grondafname krijgt nadat de optietermijn is afgelopen. Het kan immers voorkomen dat de marktpartij de optie op het allerlaatste moment niet benut, bijvoorbeeld omdat ze geen eindafnemers heeft gevonden. Daartegenover staat wel dat de gemeente een betere prijs-kwaliteitverhouding kan krijgen, doordat de marktpartij minder risico's hoeft in te prijzen. Tijdens de optieperiode heeft de ontwikkelaar de verplichting om op vastgestelde tijdstippen een voorlopig en definitief ontwerp (VO en DO) ter goedkeuring aan de gemeente voor te leggen. Dit is een voorwaarde voor het mogen uitoefenen

³⁵ Gemeente Amsterdam, Grond en Ontwikkeling (2016). Evaluatie pilot Optiecontract. *Evaluatie en aanbevelingen van contracten met een afnameplicht in plaats van een afnameplicht*.

Casus Sloterdijk kavel O, Amsterdam

De gemeente Amsterdam brengt de komende jaren gefaseerd en in blokken kavel O van Sloterdijk-Centrum op de markt. Ze zocht een partij die het geplande programma binnen de blokken 6, 8 en 9a kan ontwikkelen, financieren, realiseren en exploiteren en/of verkopen. De gemeente heeft een partij geselecteerd door middel van een verkoopprocedure met voorselectie. Met deze partij is een optieovereenkomst gesloten, een contract waarmee de marktpartij het recht krijgt gedurende 18 maanden een samenwerking aan te gaan met de gemeente. Het optiecontract geeft de marktpartij de mogelijkheid een plan uit te werken, eventueel al een eindafnemer te zoeken en de omgevingsvergunning te verkrijgen, alvorens de verplichting wordt aangegaan de grond (in erfpacht) af te nemen en te bebouwen. De grondprijzen (erfpachtvergoedingen) zijn vooraf vastgesteld, de marktpartij weet in die zin waar ze op biedt. Tijdens de optieperiode heeft de ontwikkelaar de verplichting om op vastgestelde tijdstippen een voorlopig en definitief ontwerp ter goedkeuring aan de gemeente voor te leggen. Dit is een voorwaarde voor het mogen uitoefenen van de optie. In het geval van de Sloterdijk-kavel gingen de verplichtingen voor de marktpartij nog (veel) verder. Al bij gunning moesten de eerste (particuliere) eindafnemers in beeld zijn en met deze particulieren moest het plan naar een voorlopig en definitief ontwerp worden gebracht. Door de nauwe samenwerking tussen eindafnemers, ontwikkelaar en gemeente (voor het wijzigen van het bestemmingsplan) is in de optieperiode meer zekerheid ontstaan over de kansen op realisatie.

van de optie. Op het moment dat het tot een erfpacht- of een koop- en realisatieovereenkomst komt, ligt er daardoor reeds een uitgewerkt plan. Het 'verkopen van een optie' op uitgifte van de grond (al dan niet in erfpacht) is een extra instrument om marktpartijen, tegen een vergoeding, een (tijdelijke) positie te geven bij gebiedsontwikkeling zonder dat de gemeente de regie op de gebiedsontwikkeling verliest. De optieovereenkomst heeft als voordeel dat tijdens de tender de kosten die de deelnemers moeten maken voor een plan kunnen worden beperkt.

Optieovereenkomsten kennen een vaste looptijd (veelal 18 maanden). Gedurende de looptijd van de overeenkomst dienen een aantal mijlpaalproducten zoals VO en DO te worden opgeleverd en de omgevingsvergunning te worden aangevraagd. In de optieovereenkomsten staat vaak dat, zodra de marktpartij de optie heeft uitgeoefend, na levering van de grond een bouwplicht van toepassing is. Zeker

wanneer de grond in erfpacht wordt uitgegeven, is de bouwplicht een belangrijk instrument voor de gemeente om ongewenst speculeren met erfpachtrechten te voorkomen.

9.3 Wezenlijke wijziging na gunning?

Het is de aanbestede niet toegestaan de opdracht tijdens of na de gunning 'wezenlijk te wijzigen'. Wanneer er toch sprake is van een wezenlijke wijziging, is de aanbestede verplicht om een nieuwe aanbesteding uit te schrijven, om er zo voor te zorgen dat ook andere marktpartijen de kans krijgen om tegen gelijke voorwaarden mee te dingen naar de opdracht. Dit geldt op hoofdlijnen voor zowel Europese als nationale aanbestedingen en ook voor marktselecties. De beoordeling van wat als 'wezenlijke wijziging' wordt beschouwd verschilt enigszins.

9.3.1 Wezenlijke wijziging volgens Europees recht

Gelukkig is niet iedere wijziging of aanpassing van de opdracht een 'wezenlijke wijziging'. Het Europees Hof van Justitie heeft zich voor het eerst in het (inmiddels in wetgeving vastgelegde) Presstext-arrest (zie het kader) expliciet uitgelaten over wijzigingen tijdens de looptijd van een aanbestede overeenkomst en de eventuele plicht tot opnieuw aanbesteden. Het hof heeft daartoe een toetsingskader geformuleerd waarmee kan worden bepaald wanneer een wijziging moet worden aangemerkt als 'wezenlijk'. Daaruit blijkt dat een nieuwe aanbestedingsprocedure, in het kader van gelijke behandeling en transparantie, alleen kan worden gerechtvaardigd door een zodanige wijziging van bepalingen van de opdracht dat er een duidelijke wil is bij de partijen om opnieuw te onderhandelen over de voorwaarden van de overeenkomst.

Deze beoordelingsmaatstaven gelden voor Europese aanbestedingen van aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten. Ze worden in het kader verder uitgewerkt.

Presstext-arrest

Het Hof van Justitie maakt in Presstext duidelijk dat een wijziging van een nog lopende overeenkomst inzake een overheidsopdracht kan worden aangemerkt als wezenlijk wanneer:

1. de overheid voorwaarden invoert die, wanneer zij in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren toegelaten zouden hebben geleid tot:
 - a. toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten, en/of
 - b. de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen;
2. de overheid de opdracht in belangrijke mate uitbreidt tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen;

3. de overheid het economisch evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.

Wanneer er is voldaan aan een van deze voorwaarden, is er sprake van een wezenlijke wijziging. Hiervoor moet in beginsel dan een nieuwe aanbestedingsprocedure worden gevolgd. Voorgaande criteria worden hieronder verder toegelicht:

Ad. 1a (Mogelijk) andere inschrijvers

Bij een 'wezenlijke' wijziging hadden partijen die zich niet hebben ingeschreven op de opdracht, dit mogelijk wel gedaan als zij bekend waren geweest met de betreffende wijziging.

Ad. 1b (Mogelijk) andere offertes

Hiervan is sprake bij wijziging van voorwaarden die de gunningsbeslissing zouden beïnvloeden. Hierbij is het van belang of de 'winnende' inschrijver met inachtneming van de wijziging(en) nog steeds dezelfde zou zijn geweest. Komt er (mogelijk) een andere winnaar uit de bus, dan kan de wijziging gekwalificeerd worden als wezenlijk.

Ad. 2 'In belangrijke mate'

Van belang hierbij is te bezien wat onder 'in belangrijke mate' moet worden verstaan. Voor een antwoord op deze vraag wordt aansluiting gezocht bij artikel 72 lid 1 sub b van Richtlijn 2014/24/EU. Het Hof van Justitie heeft met de bewoordingen 'in belangrijke mate' een uitbreiding van het bedrag van de oorspronkelijke opdracht met meer dan 50% bedoeld. Er is dus sprake van een wezenlijke wijziging als de geraamde waarde van een aanvullende opdracht meer dan 50% van de oorspronkelijke opdracht bedraagt.

Ad. 3 Wijziging economisch evenwicht

Dit derde criterium lijkt een belangrijke beperking voor aanbestedende diensten en opdrachtnemers in te houden. Bij een strikte interpretatie van deze norm is immers elke wijziging, hoe klein ook, een wezenlijke wijziging, indien het economisch evenwicht in het voordeel van de opdrachtnemer wijzigt. In de praktijk zal deze derde beoordelingsmaatstaf echter minder snel tot problemen leiden. Dit komt omdat een wijziging tijdens de uitvoering van een overeenkomst vaak plaatsvindt als gevolg van bepaalde externe ontwikkelingen. In een dergelijk geval is er vaak een objectieve rechtvaardiging aan te wijzen die het economisch evenwicht tussen partijen herstelt in plaats van wijzigt.

9.3.2 Aanbestedingswet en wezenlijke wijziging

De wijziging van overheidsopdrachten is uiteraard ook opgenomen in de Aanbestedingswet. Voor nationale aanbestedingen die onder de drempel voor Europese aanbestedingen vallen, geldt de Aanbestedingswet.

Volgens deze wet is een wijziging 'wezenlijk' als:

- de opdrachtsom van de opdracht meer dan 10% toeneemt bij leveringen en diensten (werken: 15%), of groter is dan de aanbestedingsdrempel (art. 2.163b onderdeel a sub 1 Aanbestedingswet);
- deze ertoe leidt dat de opdracht inhoudelijk verschilt van de oorspronkelijke opdracht;
- deze voorziet in voorwaarden die, als zij deel van de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure hadden uitgemaakt, de toelating van of gunning aan andere dan de oorspronkelijk geselecteerde gegadigden mogelijk zouden hebben gemaakt dan wel bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben aangetrokken;
- deze het economisch evenwicht van de opdracht verlegt ten gunste van de opdrachtnemer op een wijze die niet is voorzien in de oorspronkelijke overheidsopdracht;
- deze leidt tot een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van de overheidsopdracht;
- een nieuwe opdrachtnemer in de plaats komt van de oorspronkelijke opdrachtnemer zonder dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 2.163f Aanbestedingswet. Dit artikel laat overigens ruimte voor een andere opdrachtnemer, bijvoorbeeld in het geval van rechtsopvolging. In dat geval is er geen sprake van wezenlijke wijziging.

9.3.3 Geen sprake van een wezenlijke wijziging

Er zijn in de jurisprudentie voorbeelden waarin is vastgesteld dat er geen sprake is van een wezenlijke wijziging:

- Bij het wisselen van een onderaannemer in het geval de hoofdaannemer zelf aan alle gestelde eisen voldoet op basis waarvan hij voor gunning in aanmerking is gekomen.
- Bij het verschuiven (uitstellen) van de ingangsdatum van de overeenkomst met maximaal een half jaar.
- Bij de verplaatsing van het werk naar een andere locatie. De rechter toetst in zo'n geval expliciet aan de Preetext-criteria. Dit criterium is bij gebiedsontwikkeling niet aan de orde.

Ook de Aanbestedingswet zelf kent enkele uitzonderingen op grond waarvan er toch van heraanbesteding kan worden afgezien. Deze gevallen zijn limitatief opgesomd in de artikelen 2.163b tot en met 2.163g Aanbestedingswet. In enkele gevallen dient de aanbestedende van de desbetreffende wijziging verplicht een aankondiging van een niet-wezenlijke wijziging te publiceren via TenderNed.

9.3.4 Wezenlijke wijziging bij een marktselectie

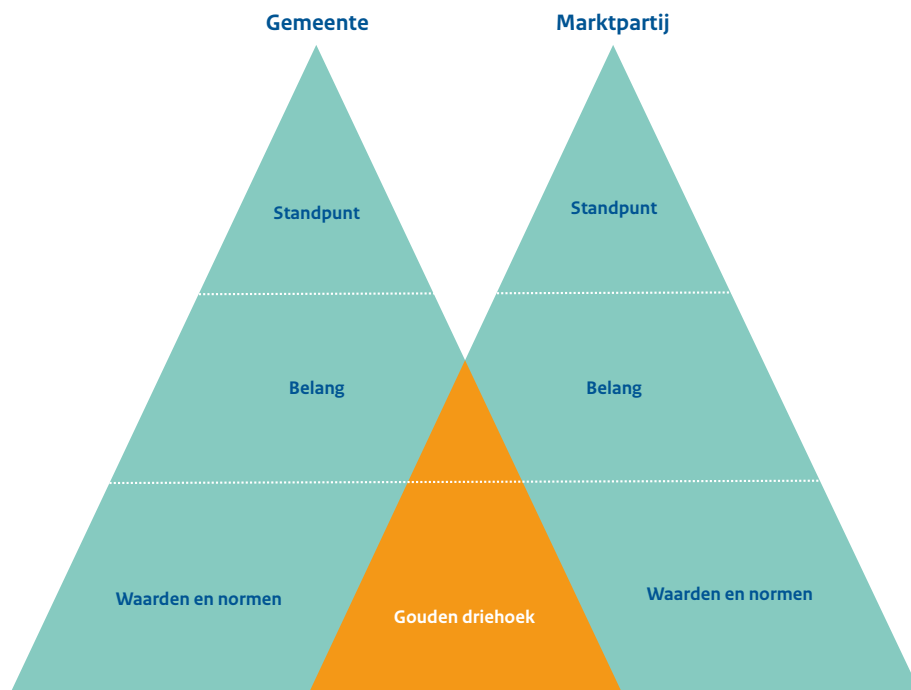
Het is zeker niet zo dat een marktselectie, omdat het een vormvrije procedure is, meer ruimte biedt voor wijzigingen na gunning. Net als een aanbesteding is ook de marktselectie een juridische procedure waarvoor de algemene beginselen van aanbestedingsrecht blijven gelden, zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit. Daarnaast is er altijd het risico dat een overheid die na gunning bepaalde wijzigingen doorvoert in de opdracht, kan worden beticht van (verboden) staatssteun. Het is dan ook raadzaam om bij een marktselectie dezelfde regels na te volgen als die gelden bij een Europese of nationale aanbesteding.

9.4 Samenwerken aan meerwaarde: de gouden driehoek

Als de gebiedsontwikkeling eenmaal definitief is gegund, begint de samenwerking pas echt. Partijen spreken bij aanvang van een gebiedsontwikkeling vaak uit dat samenwerken meerwaarde oplevert. De praktijk blijkt vaak weerbarstiger. Om daadwerkelijk de gewenste meerwaarde te creëren, is het essentieel dat partijen niet alleen elkaars standpunten en belangen kennen, maar ook gezamenlijke waarden en normen delen. De bij een

gebiedsontwikkeling betrokken partijen delen niet per se elkaars DNA en het is dan ook van belang dat percepties over en weer worden uitgesproken en zo nodig misverstanden uit de weg worden geruimd. Eenieder is snel geneigd vanuit zijn of haar eigen standpunten te redeneren en deze te verdedigen. Achter die standpunten gaan belangen schuil, die bij gebiedsontwikkeling elkaar in ieder geval raken maar lang niet altijd overeenkomen. Om het samenwerken stevig te funderen, is het daarom zinvol om te kijken naar de waarde van de opgave voor elk van de partijen. Vaak komen deze veel meer overeen dan de afzonderlijke standpunten en belangen. In onderstaande figuur is dit weergegeven.

Door in de onderhandelingen en de daarop volgende samenwerking consequent terug te keren naar deze 'gouden driehoek' is het mogelijk om ook in gevallen waarin de standpunten niet direct overeen lijken te komen, toch samen te werken en de gewenste meerwaarde van de samenwerking tot stand te brengen. De 'waarden' van een partij bij gebiedsontwikkeling hebben betrekking op wat die partij wil, nodig heeft of verlangt en waarover ze angstig of bezorgd is. Door in een vroege fase van onderhandeling op zoek te gaan naar de waarden van de andere partij, is het mogelijk om elkaar beter te begrijpen.



Figuur 30: De gouden driehoek bij samenwerking³⁶

³⁶ Naar het voorbeeld van Bremekamp, Kaats en Opheij (2009).

9.5 Samenwerken 2.0: de inrichting van een goede samenwerking

9.5.1 Flexibele inhoud, duidelijk proces

Tot de financiële crisis werden samenwerkingen bij gebiedsontwikkeling vaak zwaar opgetuigd, zowel contractueel als qua organisatie. Verplichtingen werden daarbij vaak overgeheveld van de afzonderlijke deelnemers naar een gezamenlijkheid, zoals een Gemeenschappelijke Grondexploitatie Maatschappij (GEM) of Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Daarbij was er vaak sprake van grote projectorganisaties en (soms) ingewikkelde juridische constructies met omvangrijke overeenkomsten. De huidige praktijk van gebiedsontwikkeling vraagt om een andere aanpak en gaat uit van meer robuuste, toekomstbestendige vormen van samenwerken. Centraal daarin staan het inbrengen van meer flexibiliteit, de overgang naar minder zware juridische entiteiten en het inbouwen van meer positieve prikkels. Dit wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt.

Ongeacht hoe een samenwerking tot stand komt, uiteindelijk zal ze in overeenkomsten moeten worden vastgelegd. Het is aan te bevelen om daarbij zo veel mogelijk de contractering te faseren. Dat wil zeggen dat er eerst een intentieovereenkomst wordt gesloten, daarna een samenwerkingsovereenkomst en dan een koop- en ontwikkel- (of realisatie)overeenkomst. Door een fasering aan te brengen in de contractering kunnen de overeenkomsten worden ingezet als procesinstrumenten om zo al ‘trechterend’ de kaders voor de inhoudelijke stappen, producten en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico’s scherp te krijgen.

Een te eenzijdige, te gedetailleerde of inflexibele overeenkomst kan averechtse effecten hebben en leiden tot het afhaken van partijen bij de ontwikkeling. We pleiten er dan ook voor om de overeenkomsten zo in te richten dat ze enerzijds voldoende ruimte en flexibiliteit bieden om aanpassing aan toekomstige situaties binnen het kader van de samenwerking mogelijk te maken en anderzijds scherp genoeg zijn. Scherpote in de overeenkomst kan worden aangebracht door duidelijke mijlpalen te benoemen met de daarbij behorende producten, en daarnaast door de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen goed te duiden. Een goede balans tussen flexibiliteit ten aanzien van de inhoud en duidelijkheid ten aanzien van het proces maakt dat er tegemoet kan worden gekomen aan wijzigende omstandigheden en kan worden ingespeeld op actuele kansen. Daarbij is het vanzelfsprekend een goede exitregeling op te nemen die erop toeziet dat partijen ook zonder jarenlang procederen in specifieke gevallen van elkaar af kunnen.

9.5.2 Meer flexibiliteit

Een gebruikelijke route voor het formaliseren van de samenwerking is het vormgeven van de samenwerking via een overeenkomst. De periode van de financiële crisis heeft partijen geleerd dat overeenkomsten met lange looptijden weliswaar zekerheid bieden, maar vaak ook star zijn. Veel van deze overeenkomsten konden in de crisistijd niet standhouden. Met dergelijke overeenkomsten werd een vorm van schijnzekerheid gecreëerd die partijen bij veranderende omstandigheden vaker in de weg zat, dan dat de afspraken uit de overeenkomst ruimte lieten voor oplossingen. Als gevolg daarvan is de roep om flexibiliteit groter geworden, zowel vanuit de marktpartijen als vanuit de overheid. Het gaat dan om flexibiliteit over:

- het ‘wat’, waarbij het gaat om de scope van de samenwerking in tijd, in geld en qua programma en organisatie van de samenwerking;
- het ‘hoe’, waarbij het gaat om de mogelijkheden die partijen gezamenlijk definiëren over hoe het plan tot stand kan komen, waar er mag worden afgeweken, gewijzigd, uitgesteld of afgesteld;
- hoeveel, waarbij partijen een aantal ‘vaste knoppen’ afspreken waaraan ‘gedraaid’ kan worden zoals het minimale grondbod, het te hanteren rekenmodel, het omgaan met meer- of minderopbrengsten, bandbreedtes in het programma, v.o.n.-prijzen, aantallen en grondrouting (immers van belang qua fiscaliteiten);
- wijzigingen, waarbij het niet zozeer gaat om het benoemen van onvoorziene omstandigheden, maar om het beschrijven van de procedure die dan in werking treedt.

In de praktijk van de gebiedsontwikkelingen zijn overeenkomsten tegenwoordig inderdaad flexibeler. Ze hangen niet meer, zoals voor de crisis, als zeer rigide en bijna als dogma boven de samenwerking, maar gaan meer uit van minimale voorwaarden, aangevuld met bandbreedtes en afspraken over een eventueel surplus.

Het voordeel van samenwerken op basis van een overeenkomst ten opzichte van samenwerken op basis van een juridische entiteit (zie de volgende paragraaf), is dat deze in principe vormvrij is. Partijen kunnen de flexibiliteit in hun afspraken volledig op maat inrichten. Een nadeel van een overeenkomst ten opzichte van een entiteit is echter dat deze veelal eenvoudiger ontbonden kan worden dan de entiteit. Het vergt van partijen veel inzet en toewijding aan de samenwerking om deze ook gedurende minder goede tijden voor het gezamenlijke belang in stand te houden. Een natuurlijke prikkel die wél zit in het eigenaarschap bij deelname in een entiteit, is niet of minder sterk aanwezig bij samenwerken op basis van een overeenkomst. Daarnaast is het via een overeenkomst niet altijd mogelijk om de voor alle deelnemers fiscaal meest gunstige route van grondoverdracht en ontwikkeling te organiseren. Daartoe biedt een gezamenlijke entiteit meer mogelijkheden.

9.5.3 Over entiteiten en arrangementen

Samenwerken op basis van een juridische entiteit biedt dus een aantal voordelen. Partijen worden aandeelhouder en daarmee eigenaar van de entiteit. Afhankelijke van de exacte structuur hiervan zijn een aantal zaken al bij wet geregeld (Burgerlijk Wetboek boek 2). Voordeel daarvan is dat ze daardoor min of meer automatisch zijn geregeld. Het is dus niet meer nodig deze zaken apart overeen te komen in een samenwerkingsovereenkomst.

Vanuit het aandeelhouderschap en het bijbehorende eigenaarschap ontstaat er bij samenwerkingen in een entiteit vaak een andere cultuur dan bij samenwerkingen op basis van een overeenkomst, met een grotere natuurlijke betrokkenheid en minder vrijblijvendheid. Doordat alle aandeelhouders eigenaar zijn van de samenwerking is er een bredere grondslag voor het benadrukken en uitbouwen van het gezamenlijke belang.

Samenwerking in de gebiedsontwikkeling is tegenwoordig meer gediend met minder zware juridische samenwerkingsentiteiten dan voorheen. Het oprichten van een GEM of GOM is niet meer vanzelfsprekend. Dit heeft een aantal oorzaken. De voornaamste zijn de financieringsproblematiek en de inflexibiliteit van juridische vormen zoals vof, bv of cv/bv. Hieronder wordt op deze aspecten ingegaan.

Financieringsproblematiek

Gemeenten mogen en willen steeds minder geld vastzetten in samenwerkingen en/of grondposities als gevolg van regelgeving zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voor overheidsorganen (meerjarenbalansprognose, netto schuldquote, etc.). Ook private partijen kunnen de enorme voorfinancieringen zoals die gebruikelijk waren vóór de schulden crisis niet meer aan. De banken eisen immers duidelijker onderpand, onder meer als gevolg van Basel IV³⁷. Private partijen streven naar *light equity financing* en balansverkortingen; door de huidige lage rente is het aantrekken van branchevreemd geld geen uitzondering. In een markt waarin de rente laag is, vormt vastgoed immers voor branchevreemde partijen een veilige belegging met een goed rendement.

In de samenwerkingsmodellen van vóór de financiële crisis was het gebruikelijk dat partijen bij de start van de samenwerking hun grondposities (en de daarbij behorende kosten en opbrengsten) inbrachten in de gezamenlijke entiteit. Omdat in gebiedsontwikkeling de kost voor de baat uitgaat (er moet flink worden geïnvesteerd in plannen maken, bouwrijp maken, etc.), leidde dat tot een 'badkuip' aan financiering voor de entiteit. Doordat de grondposities daarin waren ondergebracht, voelden afzonderlijke partijen zich minder verantwoordelijk voor het oplopen van de

kosten ('van iedereen dus van niemand'), met alle gevolgen van dien. Een aantal van deze samenwerkingen heeft de eindstreep niet gehaald.

Daarom is een andere aanpak nodig. Het belang van samenwerken, óók binnen entiteiten, is immers nog steeds groot. Tegenwoordig wordt het steeds gebruikelijker modellen toe te passen waarbij partijen niet meer vóór

Casus Gouden Buurten, Lansingerland: samenwerking zonder grondbank

De Vinex-locatie de Gouden Buurten wordt ontwikkeld door de gemeente Lansingerland in samenwerking met Ontwikkelingscombinatie Westpolder Bolwerk (OCWB), een samenwerkingsverband tussen Amvest en Kavel Vastgoed. De gemeente voert de grondexploitatie voor de hoofdplanstructuur. Dit zijn de doorgaande wegen, kunstwerken, tunnels onder het spoor door en ecologische zones. Per deelgebied voert de OCWB een 100% private grondexploitatie voor het bouw- en woonrijp maken binnen het deelplan. Afdrachten vanuit de private grondexploitaties vormen de dekking voor de gemeentelijke grondexploitatie. Vooraf is het hele plan doorgerekend en zijn de rekensystematiek en afdracht per deelgebied vastgesteld.

Iedere partij houdt zijn eigen grondposities. De grondexploitaties worden zo niet belast met torenhoge boekwaardes en rentelasten. En er zijn ook geen discussies over afboekingen. Op het moment dat een deelplan in ontwikkeling gaat, brengen de partijen hier hun grond in tegen een vooraf vastgestelde inbrengwaarde. De wederzijdse afhankelijkheid zorgt voor urgentie om door te gaan. De marktpartijen hebben de gemeente nodig om hun grond tot ontwikkeling te kunnen brengen en de gemeente heeft de OCWB nodig om de woningen te realiseren en de afdrachten binnen te krijgen om haar grondexploitatie sluitend te krijgen.

De marktpartijen hebben geen afname- of realisatieplicht, maar als ze niet binnen de overeengekomen periode starten met de deelplanontwikkeling kan de gemeente het deelplan door een andere ontwikkelaar laten ontwikkelen. Voor deze ontwikkelaar gelden exact dezelfde voorwaarden als voor de OCWB. Lukt het niet om een andere partij te vinden, dan moet de gemeente weer terug naar de OCWB.

³⁷ Basel IV is een verplichting voor banken om een grotere kapitaalreserve aan te houden ten opzichte van uitstaande (risicovolle) leningen. Door deze regelgeving is het moeilijker geworden om vastgoed te financieren; banken zijn veel kritischer geworden op het verstrekken van leningen.

inbrengen, maar waarin de grond door de afzonderlijke partijen op afroep beschikbaar wordt gesteld voor de samenwerking ('ieder zijn eigen teiltje'). Hierdoor wordt het ook eenvoudiger om gedurende de looptijd van de samenwerking tussentijds bij te sturen. Iedere deelnemende partij houdt immers zijn afzonderlijke grondpositie totdat deze nodig is voor de gezamenlijke ontwikkeling, waarmee de gezamenlijkheid niet wordt belast met bijvoorbeeld de rentekosten. De risico's voor de deelnemers veranderen hierdoor niet, maar de flexibiliteit ten opzichte van de entiteit neemt toe.

Inflexibiliteit van entiteiten?

Ondanks de nadelen van de juridische entiteit als vorm voor samenwerking kan een op de opgave toegesneden structuur, bijvoorbeeld een die wettelijk al geregeld is, zoals een commanditaire of besloten vennootschap, of eventueel een vennootschap onder firma, ook in de huidige tijd grote voordelen bieden. Een groot aantal zaken ligt daarin immers al min of meer vast, zonder dat er nog enorme overeenkomsten voor nodig zijn. De samenwerking in een entiteit is daarmee zeker niet afgeschreven, maar zou wel minder zwaar moeten worden opgetuigd. Een voordeel van een entiteit is, zoals al eerder aangegeven, dat partijen door het gedeelde eigenaarschap minder snel geneigd zullen zijn om in tijden van tegenspoed afscheid van elkaar te nemen. De kosten en processen om daadwerkelijk uit de samenwerking te stappen, zijn vaak hoog en vormen daarmee een drempel. Hierdoor zullen partijen eerder geneigd zijn compromissen te sluiten, gericht op het dienen van het gezamenlijke belang. Ook fiscaal is samenwerken vanuit een gezamenlijke entiteit vaak gunstig; er kan via de entiteit worden gekozen voor een voor alle deelnemers fiscaal meest gunstige route.

Casus Kanaleneiland, Utrecht: samenwerken in een klassieke GEM³⁸

Krachtwijk, vogelaarwijk, probleemwijk. Het zijn drie negatieve connotaties die Kanaleneiland kreeg in 2007, toen toenmalig minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie het Utrechtse Kanaleneiland samen met 39 andere wijken op een lijst zette. Zelf noemde de minister de wijken – eufemistisch – prachtwijken. De overeenkomsten tussen die wijken? Overlast, onveiligheid en verloederding.

Negatieve spiraal

In de jaren zestig was Kanaleneiland een moderne wijk, met veel hoogbouw. Naarmate de tijd vorderde, werd de samenstelling van bewoners en gebruikers eenzijdig.

Het draagvlak voor voorzieningen daalde, scholen gingen achteruit en de criminaliteit steeg. De wijk zat in een negatieve spiraal. Het Utrechtse gemeentebestuur vond die ontwikkeling maatschappelijk onaanvaardbaar en constateerde dat er investeringen nodig waren. Het kwam in 2004 met een masterplan om Kanaleneiland erbovenop te helpen. In 2009 vonden projectontwikkelaar Heijmans (toen nog Proper Stok), de woningcorporaties Mitros en Portaal en de gemeente Utrecht elkaar in een publiek-private samenwerking, genaamd GEM Kanaleneiland Centrum.

Sloop/nieuwbouw

In de eerste plannen gingen de partners uit van totale sloop/nieuwbouw van een deel van de wijk. Dat gebeurde ook in deelplan 1, aan de zuidzijde van de Churchillaan/Bevrijdingslaan. Op de sportvelden kwamen nieuwbouwwoningen die onder meer waren bedoeld om bewoners van de sloopwoningen een nieuwe woonplek te geven. Ook plannen voor de bibliotheek, het ROC en het buurtcentrum stonden in de steigers toen de economische crisis uitbrak. Het zette de verhoudingen tussen de partners op scherp. "De markt kon nieuwbouw aan de noordzijde van de Churchillaan/Bevrijdingslaan op dat moment niet aan. Er zijn toen harde keuzes gemaakt: we blijven als samenwerkingsverband bij elkaar; we zoeken naar innovatieve en creatieve oplossingen en handhaven de maatschappelijke doelstelling van de transformatie", aldus Jesse Flink, directeur van de GEM Kanaleneiland.

Serius alternatief

Een van de oplossingen was om het uitgangspunt van alleen nieuwbouw los te laten en te kiezen voor een mix van renovatie en nieuwbouw. Dit kon zonder problemen, omdat de samenwerking niet via een aanbesteding tot stand is gekomen. Flink: "Er was het besef dat ook de bestaande voorraad kwaliteit had. Konden we woningen zo renoveren dat ze weer een jaar of dertig meekonden? Dan werd renovatie opeens een serieus alternatief. In sommige van de woningen is tot € 80.000 per woning geïnvesteerd. Dat is enorm veel voor dat soort woningen, maar altijd nog fors goedkoper dan nieuwbouw. Zo kon de maatschappelijke doelstelling overeind blijven met andere middelen."

Creatieve ondernemers

Rond 2010 vertrokken de oorspronkelijke bewoners uit de flats die in de oorspronkelijke plannen zouden

³⁸ Interview uit het magazine Kanaleneiland z.o. Deze publicatie is gemaakt in opdracht van GEM Kanaleneiland, Heijmans en Vesteda door Magazine on the Spot. www.magazine-on-the-spot.nl

worden gesloopt. Flink: “Verloedering dreigde. Er is gekozen voor tijdelijke bewoning, vooral door studenten en beginnende en creatieve ondernemers. Zij organiseerden ook allerlei activiteiten. Zo werd de wijk zachter en warmer, een beetje hip zelfs. Na 2014 verliep de verkoop van woningen als een tierelier.” Inmiddels zijn alle woningen in het plangebied (circa 1250) verkocht (hetzij aan beleggers die ze weer verhuren, hetzij aan particuliere kopers). De belangstelling van beleggers voor gerenoveerde woningen is opvallend. In feite spelen zij in Kanaleneiland nu een rol die in het verleden voor rekening van corporaties kwam. Corporaties mogen die rol in de nieuwe regelgeving echter niet meer spelen. Beleggers zijn in dat gat gesprongen.

Meerwaarde van de GEM als samenwerkingsverband

Gemakkelijk is het natuurlijk niet geweest voor Portaal, Heijmans, Mitros en de gemeente Utrecht. Flink: “Er moest steeds worden gezocht naar nieuwe *common ground*. Bij elke oplossing moest er voor iedere partij meerwaarde in zitten. Voor de gemeente was dat vaak een maatschappelijke verbetering, Heijmans zat er veel zakelijker in en de woningcorporaties iets daartussenin. De wil om dit project tot een succes te maken, was bij de partijen zodanig groot dat het iets prettig hardnekkigs kreeg.”

Voor Flink staat vast dat de € 1 miljoen die elk van de partijen aan het begin had ingelegd daarbij een belangrijke rol speelde: “Zolang het meer geld kost om eruit te stappen dan erin te blijven, blijven ze.” Ook de gekozen rechtsvorm telt mee. “Een formele handtekening die leidt tot het eigenaarschap van de samenwerking maakt het emotioneel toch wat lastiger om eruit te stappen.” Dat de gemeente zelf ook partner was, heeft zeker bijgedragen aan het succes. “Die redeneert alleen vanuit het maatschappelijk belang en kan daarin veel verder gaan dan de andere partijen. Naar het zich medio 2019 laat aanzien kan het project eind 2019 worden afgesloten. De deelnemende partijen krijgen op die datum elk hun financiële inleg van € 1 miljoen terug.” De rest van het positieve saldo van de grondexploitatie wordt zoveel mogelijk terug in het gebied geïnvesteerd.

9.5.4 Meer positieve prikkels inbouwen in de samenwerking

Om de samenwerking (ongeacht of deze op basis van een overeenkomst of in een entiteit is georganiseerd) daadwerkelijk succesvol te laten zijn, is het van belang positieve prikkels in te bouwen. Dat kan onder andere

door minder strak te sturen op inhoud en proces en meer op interactie en gevoel. Bij iedere samenwerking zullen partijen proberen om hun eigen rendement en omzet te maximaliseren en de risico's te minimaliseren. Het tenderen van samenwerkingen lokt dat in zekere zin ook uit: de uitvrager legt in de tender vaak zoveel mogelijk risico's bij de inschrijver. Deze zal daarover – eenmaal in de samenwerking – willen 'terugonderhandelen' om zijn risico's te beperken of rendement te vergroten, als daarvoor geen goede afspraken zijn vastgelegd. Dit gedrag kan strijdig zijn met het gezamenlijk belang en het gezamenlijk streven naar kwaliteit in de betreffende ontwikkeling. Door vanuit een gezamenlijke entiteit te ontwikkelen, worden de afzonderlijke belangen het gezamenlijke belang en doel. In een contractuele samenwerking is dat minder vanzelfsprekend. Het zoeken naar prikkels om dergelijk gedrag niet zozeer te ontmoedigen, maar er een positievere alternatief naast te zetten, leidt in zulke gevallen vaak tot meer kwaliteit en houdbaardere samenwerkingen.

Een voorbeeld van zo'n prikkel is het introduceren van een kwaliteitsfonds, waarin meevallende grondopbrengsten ten goede komen aan het plan. Met deze meevallers kan extra worden geïnvesteerd in voorzieningen én een impuls worden gegeven aan extra kwaliteit voor de woningen. Door de instelling van zo'n fonds hoeft er minder onderhandeld te worden over de verdeling van het rendement (wat zat er precies verdisconteerd in de grondprijs, wat is de autonome stijging, wat valt in het risico en rendement van de bouwer en ontwikkelaar). Beide partijen hebben immers voordeel bij het kwaliteitsfonds: de gemeente krijgt hierdoor een kwalitatief beter plan en de ontwikkelaar/bouwer een grotere omzet omdat hij deze extra kwaliteit ook mag realiseren.

Een koppeling van belangen van gemeente en ontwikkelaar is behalve door een kwaliteitsfonds ook te bereiken door zowel een gezamenlijke grond- als vastgoedexploitatie te voeren, zoals is gebeurd bij het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. Dit model wordt door gemeenten nauwelijks toegepast.

Een stimulans hoeft niet gebaseerd te zijn op de opbrengsten, maar kan ook gericht zijn op het besparen van kosten. Hoe meer er wordt bespaard, hoe meer er overblijft voor een kwaliteitsfonds dat vervolgens mag worden benut door de bouwer/ontwikkelaar. Ook het zoeken naar efficiency en kostenbesparing kan daarmee leiden tot betere resultaten.

Het introduceren van positieve prikkels kan al goed in de tenderfase, zeker bij tenders waar het gaat om partnerselectie in plaats van planselectie. Een positieve prikkel is namelijk ook het terugbrengen van risico's. Door hier in de tenderfase rekening mee te houden en inschrijvers te vragen hoe ze naar hun risico-/rendementsprofiel kijken, kunnen vooraf bepaalde risico's met betrekking tot bijvoorbeeld de exploitatiehorizon en betalingsmomenten

mogelijk worden weggenomen. Voor inschrijvers zijn namelijk andere parameters belangrijk dan voor de gemeente, zoals cashflow, *internal rate of return* en terugverdientijd.

Ook het in de uitvraag meer inzetten op kwaliteit – in plaats van partijen uit te dagen op een zo hoog mogelijk grondbod – zorgt voor een positieve prikkel en draagt bij aan betere plannen. Andere zaken waar in de zoektocht naar positieve prikkels nog naar kan worden gekeken zijn honoraria, verschotten, projectontwikkelingskosten, financieringskosten, aanloopkosten, bijkomende kosten over bouwkosten, algemene kosten over bouwkosten plus bijkomende kosten, percentage winst en risico over de ontwikkelomzet en ten slotte het percentage van de bouwrente en rente over de grond. Door alle genoemde zaken al in de tenderfase goed op elkaar af te stemmen, kan er bij de ontwikkeling en realisatie meer kwaliteit worden gegenereerd.

9.5.5 De samenwerkingsovereenkomst

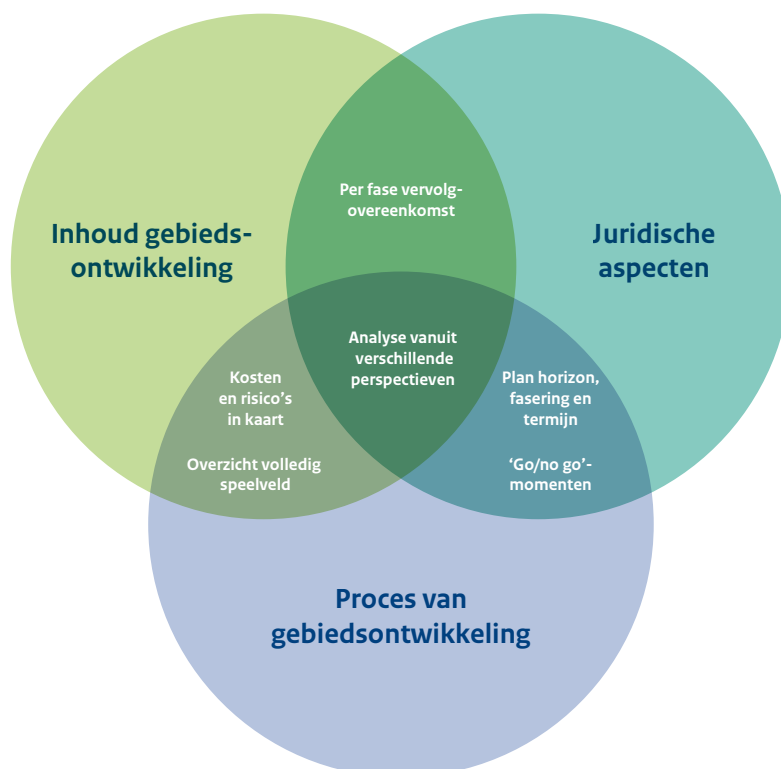
Wanneer de keuze voor samenwerking eenmaal is gemaakt, is het zaak deze uit te werken in werkbare modellen. Zoals eerder aangegeven, kan dat zowel door middel van een overeenkomst als in een gezamenlijke entiteit. Duidelijkheid en contractuele zekerheid zijn daarbij van belang. Contractuele zekerheid is echter een rekbaar begrip; overeenkomsten moeten een goede balans vertegenwoordigen tussen wat geregeld moet worden,

voor de goede tijden alsook voor de minder goede tijden. Overeenkomsten moeten daarnaast voldoende ruimte laten om te kunnen anticiperen op omstandigheden die partijen vooraf niet hebben voorzien.

Een overeenkomst regelt hoe je samenwerkt en gaat daarnaast in op hoe partijen met elkaar omgaan als ze er samen niet uitkomen. Het voordeel van een overeenkomst is dat deze, hoe strak hij aanvankelijk ook geregeld was, altijd met wederzijdse goedkeuring kan worden aangepast, zolang er maar geen sprake is van een wezenlijke wijziging van de opdracht (zie paragraaf 9.3). De overeenkomst is daarmee een belangrijk instrument waarmee de gebiedsontwikkeling kan worden gestuurd; het is als het ware het spoorboekje waarlangs de planvorming en ontwikkeling plaatsvinden. Doel moet zijn om een overeenkomst dusdanig in te richten dat hierdoor meerwaarde ontstaat die de slagingskansen van de samenwerking vergroot. In onderstaand schema zijn de verschillende stappen aangegeven.

In de samenwerkingsovereenkomst (of deze nou de basis is voor een entiteit of voor een contractuele samenwerking) dienen in elk geval de volgende aspecten te worden ingevuld.

- Omschrijf helder de doelstelling van de samenwerking en ieders eigen vertrekpunt daarin.
- Beschrijf ieders rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.



Figuur 31: Verhouding tussen inhoud, juridische aspecten en proces in een gebiedsontwikkeling

- Schrijf ook de organisatie van de samenwerking uit. Dat wil zeggen benoem de verschillende organisatieonderdelen (bijvoorbeeld stuurgroep, projectgroep, werkgroepen) en benoem ook de bevoegdheden van deze gremia. Organiseer een stuurgroep met voldoende mandaat en continuïteit en een goede, regelmatige overlegstructuur. Stel een onafhankelijke voorzitter aan van dergelijke overlegorganen. Bedenk verder dat een omvangrijke projectorganisatie niet meer van deze tijd is; organiseer een projectgroep die lean-and-mean is, een klein slim groepje. Een goede projectorganisatie heeft een leidende coalitie die blijvend verantwoordelijkheid draagt en een gedeeld beeld heeft van het bestaansrecht van de samenwerking. Samenwerking komt goed van de grond als er een kopgroep is die de schouders eronder wil zetten en als drijvende kracht investeert in de gezamenlijkheid.
- Verdeel onderling de risico's naar de aard van het risico, de mate van beïnvloedbaarheid en de aard van de samenwerkende partijen en maak daarbij onderscheid tussen de verschillende soorten risico's. De risico's die aan publiek-private samenwerkingsverbanden verbonden zijn, kunnen in grote lijnen worden onderverdeeld in:
 - *bestuurlijke en beleidsmatige risico's*: deze risico's kunnen onder meer samenhangen met het risico dat de gemeente gaandeweg het project een ander bestuur krijgt, er problemen ontstaan met bestemmingsplan-procedures of inspraak, et cetera;
 - *commerciële risico's*: deze hebben onder meer te maken met de vraag of de te realiseren objecten aan de man kunnen worden gebracht en de inschatting tegen welke kosten de objecten gerealiseerd kunnen worden en tegen welke opbrengsten zij verkocht/verhuurd kunnen worden.
- Bepaal de tijdshorizon van de samenwerking, ga samenwerkingen aan voor een bepaalde tijd en omschrijf de te behalen doelstellingen, mijlpalen, tussenproducten en het gewenste eindresultaat. Werk niet direct met bindende 'harde' projectplanningen, maar met indicatieve planningen met streefdata. Ze zijn realistisch en flexibel, maar aan de aanpassing ervan worden wel heldere voorwaarden gesteld, zodat de planning geen nutteloos instrument wordt. Ga wel uit van harde en ruime eindtermijnen; de overeenkomst dient in elk geval een eindmoment te bevatten, daarna is het immers niet zinvol om de samenwerking voort te zetten.
- Spreek een goede exitstrategie af. In welke gevallen kunnen en mogen partijen afscheid van elkaar nemen en onder welke voorwaarden kan dat dan? Zorg ervoor dat bij deze afspraak subjectiviteit zoveel mogelijk wordt uitgesloten; de afspraak dient zo objectief mogelijk te

zijn. Uitgangspunt van een goede exitregeling is dat de partijen beëindigingsrechten hebben en niet beëindigingsplichten. De beëindiging moet een te rechtvaardigen consequentie zijn van het beschreven geval. Overigens ligt in de meeste gevallen een gedeeltelijke ontbinding of aanpassing van de overeenkomst meer voor de hand.

- Beschrijf de financiële uitgangspunten, zoals aantallen, parameters, tijdspad en dergelijke en borg het organiseren van positieve prikkels door bijvoorbeeld het invoeren van een kwaliteitsfonds dat gevoed wordt door besparingen of meevallers.

9.6 Samenwerking en het belang van procesmanagement

Bij samenwerken aan gebiedsontwikkeling dient de focus van partijen niet alleen te liggen op de inhoud van de samenwerking, maar juist ook op het proces. De grote belangen, het aantal belanghebbenden en de politiek-bestuurlijke dynamiek vragen om een gedegen afstemming van ieders belang daarbij. Door middel van een goed vormgegeven samenwerkingsproces bereiken partijen gezamenlijk de projectdoelstellingen. Daarbij is het van belang dat wordt gewerkt naar:

1. zoveel mogelijk gedeelde beeldvorming over de opgave;
2. doelverbinding;
3. middelen- en kennisbundeling (waarmee handelingspotentieel ontstaat).

Doelverbinding is, zoals we eerder aangaven, niet vanzelfsprekend. Ieder van de deelnemers zal ook kijken naar het eigen rendement en de eigen omzet. De bedoeling van de samenwerking is het bij elkaar brengen van de afzonderlijke belangen, voorkeuren en initiatieven tot een gezamenlijk belang dat meerwaarde oplevert voor alle deelnemers ten opzichte van hun afzonderlijke belang. In dit verband kunnen we dan ook spreken van 'doelverrijking'³⁹. Een (onafhankelijke) procesmanager kan met oog voor het gezamenlijke en ieders afzonderlijke belang in dit krachtenveld sturen. Hij of zij kan de 'kickers in de kruiwagen' houden en naar het gezamenlijke doel toewerken. Procesmanagement is dus een vorm van organiseren die 'samen sterker' dichterbij brengt. Het is gericht op het bereiken van iets dat elk van de partijen afzonderlijk niet kan bereiken, bijvoorbeeld omdat deze niet over alle gronden of voldoende over andere middelen beschikt. Goed procesmanagement leidt er daarmee toe dat het proces van samenwerken vlot wordt getrokken en partijen samen toewerken naar meerwaarde.

³⁹ Teisman, G.R. (2004). Ruimtelijke ontwikkeling vereist procesmanagement. In Bruijn, H. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J. & Veeneman W. (Eds.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen* (pp. 13-26). Utrecht: Lemma.

9.7 Samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling

Aan het eind van dit hoofdstuk besteden we nog apart aandacht aan het samenwerken aan duurzame gebiedsontwikkeling. Duurzaamheid zal steeds centraler komen te staan in gebiedsontwikkelingen. Niet alleen wordt de opgave daardoor anders, ook betreden nieuwe spelers het speelveld, ontstaan er nieuwe businesscases en groeit de behoefte aan kennisdeling en -opbouw. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking.

Het realiseren van duurzaamheidsambities is complex, omdat er vaak een gat bestaat tussen beleidsintenties en acties. Gebiedsontwikkeling kan een belangrijke drager zijn voor de implementatie van bijvoorbeeld energiebeleid. Door in gebieden energieoplossingen te integreren, leveren zij een bijdrage aan de energietransitie. Voor het verduurzamen van nieuw en bestaand vastgoed doen andere actoren hun intrede in de wereld van de gebiedsontwikkeling. Willen steden grootschalige duurzaamheidsambities verwezenlijken, dan zullen ze hun slagkracht moeten vergroten om die ambities mogelijk te maken. Samenwerken is daarbij cruciaal. Het Planbureau voor de Leefomgeving – over duurzame warmtevoorziening – en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur – over de Aanvullingswet grondeigendom – wijzen terecht op de tekortkomingen in met name het gemeentelijk beleidsinstrumentarium om duurzaamheid stevig te verankeren op projectniveau. Het succes van duurzame gebiedsontwikkeling zal dan ook sterk afhankelijk zijn van de juiste coördinatie en afstemming van publieke én private investeringsbeslissingen.

Onder duurzame gebiedsontwikkeling verstaan we het (her)ontwikkelen van stedelijke gebieden waarbij veel aandacht is voor de toekomstige energievoorziening, het gebruik van mobiliteitsconcepten, klimaatbestendige voorzieningen en een transitie naar meer efficiënte en circulaire waardenketens. Gebieds- en de daaraan verbonden vastgoedontwikkeling lenen zich goed voor een grootschalige verbetering van de duurzaamheidsprestaties van een stad. Gebieden hebben de schaalgrootte die nodig is om innovatieve energieoplossingen te ontwikkelen en te laten renderen. Uitdagend is daarbij vooral dat er door meerdere, naar hun aard verschillende partijen gezamenlijk actie en verantwoordelijkheid genomen moet worden.

Het verbeteren van de duurzaamheidsprestatie van een gebied kent twee eigenschappen die lastig aansluiten bij de huidige werkelijkheid van gebiedsontwikkeling. Ten eerste kennen ze veelal een sterk collectief karakter.

Voor bijvoorbeeld aardwarmte of warmte-koude-uitwisseling via een verdeelsysteem als een *smart grid*, is de afstemming nodig tussen meerdere partijen om een gezonde financiële exploitatie mogelijk te maken. Er moeten veel aansluitingen worden georganiseerd bij bijvoorbeeld woningcorporaties en beleggers om de zeer hoge initiële investering te kunnen garanderen. Samenwerken is hierbij essentieel. Daarnaast spelen nog tal van andere maatregelen en investeringen die invloed hebben op de energievraag en -aanbod van een gebied. Ook deze moeten onderling worden afgestemd.

Casus Waalsprong, Nijmegen⁴⁰

De locatie Waalsprong ten noorden van de Waal is aangewezen als Vinex-locatie voor de gemeente Nijmegen. Met 15.000 woningen, naast ruimte voor bedrijvigheid en voorzieningen, biedt de Waalsprong in 2025 plaats aan één op de vijf inwoners van Nijmegen. Er wordt al een windpark ontwikkeld en samen met een aantal zonneweides staat er nog een windpark gepland. Dit maakt dat vraag en aanbod van herwinbare energie sneller toenemen dan voorzien. Netbeheerder Liander anticipeert hierop door een nieuw elektriciteitsverdeelstation te realiseren, waarvan de oplevering nog vier jaar op zich laat wachten. De capaciteit van het huidige stroomnet schiet echter nu al tekort. Om het net verder te ontlasten, tot aan de ingebruikname van het nieuwe verdeelstation, zou tijdelijk een dure, nieuwe kabel moeten worden aangelegd.

In plaats daarvan is de netbeheerder een slimme samenwerking aangegaan met twee grote ondernemingen in het gebied, Lidl als eigenaar van een groot koelvrishuis en het Van der Valk hotel. Middels het opzetten van een flexibiliteitsmarkt worden vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd onder technische coördinatie van Scholt Energy Control. Indien de vraag naar stroom te groot is, waarschuwt Scholt Energy Control beide grootverbruikers om hun verbruik te minderen. Lidl beschikt hiervoor over een grote batterij en kan tevens de koeling zachter zetten om het verbruik significant te verminderen. Het Van der Valk hotel kan hiervoor zijn warmtepompen lager zetten. De verwachting is dat in deze vier jaar enkele tientallen keren per jaar een beroep wordt gedaan op de flexibiliteitsmarkt, waarbij alle drie partijen een vergoeding ontvangen van de netbeheerder.

⁴⁰ Bron: Volkskrant, d.d. 23 januari 2019 en www.liander.nl

Het is van belang dat daar waar nieuwe technieken worden voorgesteld, er sprake is van kennisdeling, dat de informatiebehoefte gezamenlijk wordt gedefinieerd en dat aan kennisopbouw wordt gedaan. Dit kennisaspect speelde voorheen in de gebiedsontwikkeling nauwelijks een rol. Het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners kan worden vergroot en verstevigd door open te zijn over de inhoud en kosten-batenstructuur van de oplossingen. Dat verstevigt het gezamenlijke belang en doelstellingen en kan daarmee het vertrekpunt vormen voor collectieve meerwaarde.

Doordat andere typen spelers hun intrede doen in duurzame gebiedsontwikkeling en ook de businesscases daardoor veranderen, ontstaan er nieuwe collectieven en vormen van samenwerking.

Casus Energie-innovatie RijswijkBuiten

Voorbeeld van een nieuwe samenwerking is die tussen de gemeente en de ontwikkelaar bij Rijswijk- Buiten. De energie-innovatie bestaat uit energieneutrale gebouwen die gebruikmaken van een individueel zonnepanelen- en warmtepompsysteem. Hierbij leasen bewoners de energietechnologie, waardoor de woningprijzen relatief laag blijven. De gemeente Rijswijk heeft voor de implementatie van haar energiedoelen een projectbureau opgericht, in samenwerking met Dura Vermeer (als ontwikkelpartner), adviesbureaus en technische installatieleveranciers.

Casus VOF Aardwarmte Den Haag⁴¹

Het Haagse aardwarmteproject kwam tot stand in een samenwerkingsverband tussen de gemeente Den Haag, drie woningcorporaties (Staedion, Vestia en Haag Wonen), een energieproducent (E.ON Benelux) en een energiebedrijf (Eneco).

Juristen van de betrokken partijen hebben zich een tijdlang gebogen over de vraag welke rechtsvorm het beste zou passen bij deze publiek-private samenwerking. Uiteindelijk bleek de vennootschap onder firma het meest geschikt; de zes firmanten hebben ieder evenveel stemrecht in de firma en dragen elk een zesde deel van het financiële risico. Aardwarmte Den Haag beschikt over een kleine staf en directie en is daarmee zeer slagvaardig georganiseerd in de dagelijkse bedrijfsvoering. Voor de praktische uitvoering wordt in meer of mindere mate een beroep gedaan op externe adviseurs, onderzoeksinstituten en aannemers.

⁴¹ Bron: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/bijlagen/De%20okunst%20van%20duurzame%20energietransitie%20-%2001%20Den%20Haag.pdf>

Deel IV:

Juridische kaders

10 Inleiding bij de juridische kaders bij gebiedsontwikkeling

Aanbesteding heeft betrekking op het proces waarin de overheid als opdrachtgever optreedt en voornamelijk de markt als opdrachtnemer. Bij gebiedsontwikkeling gaat het hierbij vrijwel steeds over de gemeente. Die rol van de gemeente verschilt van twee andere rollen van de gemeente bij gebiedsontwikkeling, namelijk (1) de overheidsrol waarbij met publiekrechtelijke instrumenten sturing wordt gegeven aan gebiedsontwikkeling en (2) de rol waarbij de overheid langs privaatrechtelijke weg afspraken maakt met marktpartijen zonder dat daarbij sprake is van een overheidsopdracht. Ook het resultaat van een aanbesteding is overigens privaatrechtelijk van aard.

Naast het privaatrecht is bij gebiedsontwikkeling zoals hiervoor aangegeven ook het publiekrecht van belang. Een gebiedsontwikkeling betekent immers dat er in een gebied dingen zodanig gaan veranderen, dat bijvoorbeeld het bestemmingsplan dat in het verleden voor dat gebied is vastgesteld niet altijd kan dienen als planologisch kader voor de gebiedsontwikkeling. Er moet daarom vaak een nieuw planologisch kader worden vastgesteld. Ook zijn vaak meerdere vergunningen nodig. Daarnaast is het van wezenlijk belang dat alle gronden (met het zich daarop bevindende vastgoed) die nodig zijn voor een gebiedsontwikkeling desnoods dwingend kunnen worden verworven en dat een evenredige verdeling van grondexploitatiekosten desnoods dwingend kan worden opgelegd.

Het publiekrecht dat specifiek betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, en dus ook op gebiedsontwikkeling, wordt de laatste jaren aangeduid als het omgevingsrecht. Het huidige omgevingsrecht is voor een belangrijk deel te vinden in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (Chw). Volgens de planning voor het vaststellen van de ingrijpende wijziging van het Nederlandse omgevingsrecht, zoals die door het Rijk wordt aangehouden ten tijde van het verschijnen van deze Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, zal op 1 januari 2021 de (nieuwe) Omgevingswet in werking treden. De Omgevingswet vervangt een groot aantal bestaande wetten, waaronder de hiervoor genoemde wetten.

In hoofdstuk 11 wordt het omgevingsrechtelijke kader beschreven. Omdat de Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019 een praktische en direct toepasbare gids bij gebiedsontwikkeling wil zijn, wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van

het recht zoals dat geldt op het moment van het verschijnen van de Reiswijzer. Voorafgaand aan het inwerking treden van de Omgevingswet zal in elk geval dit hoofdstuk van de Reiswijzer worden aangepast aan de dan actuele versie van de Omgevingswet.

In de praktijk wordt wel op allerlei manieren voorgesorteerd op de komst van de Omgevingswet. Zo bieden bepaalde instrumenten op grond van de Chw gemeenten de mogelijkheid om een werkwijze te kiezen die lijkt op het werken met het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Daarbij zijn met name de instrumenten van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden in een bestemmingsplan van belang. Deze instrumenten zullen dan ook in dit hoofdstuk aan de orde komen, naast de meer 'reguliere' instrumenten (bestemmingsplan, omgevingsvergunning, projectuitvoeringsbesluit) op grond van de geldende wetgeving die hiervoor werden genoemd.

Hoofdstuk 11 biedt zo een samenhangend overzicht van het instrumentarium op grond van de Wro, Wabo en Chw, en bevat een overzicht van de mogelijkheden die deze instrumenten bieden voor de omgevingsrechtelijke inkadering van gebiedsontwikkeling. Daarnaast komen in dit hoofdstuk de instrumenten aan bod waarmee overheden, in het bijzonder gemeenten, hun grondbeleid tot uitvoering kunnen brengen. Concreet gaat het hierbij om het voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten, om onteigening op grond van de Onteigeningswet en om de wettelijke regeling inzake grondexploitatie op grond van de Wro. Die wettelijke regeling voorziet in de verplichting voor gemeenten om een exploitatieplan vast te stellen indien bepaalde bouwplannen planologisch mogelijk worden gemaakt, tenzij de gemeente en de grondeigenaar voorafgaand aan de planologische maatregel een anterieure overeenkomst hebben gesloten. Ook de anterieure overeenkomst vindt zijn wettelijke basis in de Wro. Alle genoemde instrumenten zullen in dit hoofdstuk aan bod komen.

Deze omgevingsrechtelijke inkadering (die bestaat uit zowel ruimtelijke instrumenten als grondbeleidsinstrumenten) is ook van belang voor de toepassing van selectie en aanbesteding die in hoofdstuk 8 worden behandeld. Zo vloeit het beroepen op zelfrealisatie (waarmee wordt bedoeld dat een eigenaar niet kan worden onteigend omdat hij moet worden toegelaten om zelf zijn gronden (en het

zich daarop bevindende vastgoed) te ontwikkelen) voort uit een combinatie van de beschikkingsmacht over de grond en de inhoud van het planologische kader, en beperken van het doen van een beroep op zelfrealisatie de vrijheid van gemeenten om zelf vastgoedontwikkelaars te selecteren. Ook is van belang om bij de eisen die gemeenten stellen aan vastgoedontwikkelingen te weten welke van die eisen zijn te herleiden tot eisen die de gemeente ook op grond van het publiekrecht heeft gesteld of zou kunnen stellen. Redenen genoeg om 12 hoofdstuk – over aanbestedingsrecht en staatssteunregelgeving bij gebiedsontwikkeling – te laten voorafgaan door een beschrijving van de publiekrechtelijke kaders.

11 Het omgevingsrechtelijke kader

11.1 Inleiding

De voor gebiedsontwikkeling van belang zijnde planologische instrumenten zijn beschikbaar op alle bestuursniveaus (Rijk, provincie, gemeenten). Deze instrumenten zullen hierna in paragraaf 11.2. worden beschreven, gevolgd door het grondbeleidsinstrumentarium in paragraaf 11.3.

De beschrijvingen zijn gelet op de aard en het doel van de Reiswijzer beknopt. Voor een meer uitgebreide beschrijving over de werking van het huidige recht, voor zover van toepassing bij gebiedsontwikkeling, zijn immers al talloze publicaties beschikbaar. Zoals aangegeven in de inleiding gaat het erom degenen die aan de slag moeten met gebiedsontwikkeling een indruk te geven van de publiekrechtelijke reguleringmogelijkheden van overheden in het algemeen en gemeenten in het bijzonder.

11.2 Planologische instrumenten

11.2.1 Structuurvisies

Onder de Wro hebben alle overheden de verplichting om voor hun gehele grondgebied structuurvisies te maken. Op rijksniveau is dit op dit moment de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Daarnaast mogen extra structuurvisies worden gemaakt voor een gedeelte van het grondgebied of voor bepaalde aspecten van het (nationale) ruimtelijke beleid. Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling van het betreffende gebied. Structuurvisies van hogere overheden zijn voor lagere overheden niet bindend.

Structuurvisies zijn zeer geschikt om bij een komende gebiedsontwikkeling 'het globale plaatje' te laten zien. Door de mogelijkheid van inspraak biedt het ter inzage leggen van een ontwerpstructuurvisie een goede mogelijkheid om het draagvlak te meten. Ook bieden structuurvisies vaak een bruikbaar vertrekpunt voor de randvoorwaarden van de overheid voortgaand aan een selectie of aanbesteding en/of voor de eerste contacten met marktpartijen die in een gebied posities hebben ingenomen. In intentie- en andere voorovereenkomsten kan eraan worden verwezen als vertrekpunt voor de verdere planuitwerking. Tot slot kan op grond van een (ontwerp)structuurvisie het voorkeursrecht worden gevestigd en biedt ze de basis voor vrijwillige afspraken over bijdragen door grondeigenaren aan ruimtelijke ontwikkelingen als bedoeld in artikel 6.24 Wro.

11.2.2 Algemene regels

Ten behoeve van de doorwerking van rijksbeleid heeft het Rijk de beschikking over de bevoegdheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) algemene regels te stellen. Als algemene regels geldt op dit moment het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Barro richt zich op die ruimtelijke ontwikkelingen waar rijksbelangen nadrukkelijk een rol spelen. Daarbij gaat het vooral om rijksregels voor ruimtelijke functies die samenhangen met onder andere defensie, de hoofdinfrastructuur, grote rivieren, de elektriciteitsvoorziening, buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, het natuurnetwerk Nederland en erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

Bij het maken van bestemmingsplannen moeten gemeenten rekening houden met de inhoud van het Barro. Ook de provincies kunnen algemene regels vaststellen waaraan gemeentelijke bestemmingsplannen moeten voldoen. Dergelijke regels krijgen een plaats in een provinciale ruimtelijke verordening.

11.2.3 Inpassingplannen

Het Rijk kan onder de Wro inpassingsplannen maken. Deze hebben hetzelfde karakter als bestemmingsplannen. Na vaststelling gaat een inpassingsplan deel uitmaken van het gemeentelijke bestemmingsplan. Ook de procedure van voorbereiding en vaststelling van een inpassingsplan is gelijk aan die van een gemeentelijk bestemmingsplan, met dien verstande dat de minister van BZK de rol van de gemeenteraad vervult en het plan vaststelt. Ook provincies kunnen inpassingsplannen maken, waarbij Provinciale Staten het plan vaststellen. Omdat het inpassingsplan deel gaat uitmaken van het bestemmingsplan worden aanvragen om omgevingsvergunning eraan getoetst. Het plan biedt verder de grondslag voor onteigening.

Bij de meeste gebiedsontwikkelingen zal de gemeente het bestemmingsplan vaststellen. Een ander instrument dat het Rijk en de provincies onder de Wro hebben, is de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit. Dit wordt in de praktijk vaak en hoofdzakelijk gebruikt voor infrastructurale projecten die onder verantwoordelijkheid van Rijk of provincie worden gerealiseerd. Zo'n projectbesluit geeft net als een bestemmingsplan een publiekrechtelijke grondslag om een project te realiseren. Bij gebiedsontwikkeling is de betekenis van het instrument projectbesluit van Rijk en provincie dan ook beperkt.

11.2.4 Het bestemmingsplan

Verreweg de meeste ruimtelijke projecten bevinden zich op het grondgebied van een enkele gemeente en moeten ook qua aard en schaal als gemeentelijke projecten worden aangemerkt. Het bestemmingsplan is het instrument bij uitstek om bestemmingen bindend vast te leggen en een planologische basis voor omgevingsvergunningen te creëren.

Er zijn verschillende manieren om het bestemmingsplan de noodzakelijke flexibiliteit te geven, zodat niet bij iedere wijziging van het bouwprogramma of de verkaveling een bestemmingsplanwijziging nodig is. In de eerste plaats kan worden gewerkt met een globaal bestemmingsplan, dat bij een gefaseerde ontwikkeling van het plangebied wordt gevolgd door uitwerkingsplannen. Dit biedt de mogelijkheid om de meer gedetailleerde planologische invulling in de tijd gelijk op te laten lopen met de uitwerking van de plannen in stedenbouwkundige en programmatische zin. Pas bij de vaststelling van het uitwerkingsplan ontstaat een bouwtitel. In de praktijk wordt daarom veel met uitwerkingsplannen gewerkt. De noodzaak van deze constructie neemt sterk af als het plangebied kleiner is en (daardoor) in korte tijd volledig kan worden ontwikkeld. In die gevallen kan een enkel bestemmingsplan voldoende flexibiliteit opleveren.

Een andere mogelijkheid voor het inbouwen van flexibiliteit is het werken met een wijzigingsbevoegdheid. Bij een bestemmingsplan kan dan worden bepaald dat delen van het plangebied een andere bestemming kunnen krijgen. Deze constructie kan worden toegepast indien delen van een (tot bijvoorbeeld woningbouwlocatie) te ontwikkelen plangebied pas in een later stadium daadwerkelijk worden ontwikkeld en de gemeente tot die tijd voor de betreffende locatie nog geen bouwtitels wil creëren.

Hoewel de vaststelling van het bestemmingsplan gebeurt door de gemeenteraad en daartegen beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk is, hebben zowel het Rijk als de provincie de mogelijkheid om in een bestemmingsplanprocedure in te grijpen. Zowel GS als het Rijk (de minister van BZK) kunnen zienswijzen tegen een ontwerpbestemmingsplan indienen en indien deze niet (volledig) worden gehonoreerd aan de gemeente een zogenaamde reactieve aanwijzing geven, met als rechtsgevolg dat het plan (gedeeltelijk) niet in werking zal treden. In de praktijk van gebiedsontwikkeling is het instrument van de reactieve aanwijzing van weinig betekenis.

11.2.5 Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

In artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet is bepaald dat er bij Algemene Maatregel van Bestuur kan worden bepaald dat voor projecten (die daar 'experimenten' worden genoemd) die bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen

en waarvan voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid, kan worden afgeweken van een aantal wetten die in dat artikel worden opgesomd. Deze AMvB is het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BUchw).

Door een recente wijziging van de Chw zijn de criteria waaraan een afwijking van bestaande wetgeving moet voldoen, gewijzigd. Afwijken van de in de Chw genoemde wetten is nu dan mogelijk wanneer deze afwijking ('het experiment') bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling en een bijdrage levert aan de economische structuurverbetering of bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling en innovatief is. Dit vergroot naar verwachting het toepassingsbereik van de Chw.

Een belangrijk deel van deze afwijkingen heeft betrekking op het zogenaamde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van artikel 7c van het BuChw. Dit artikel bevat een opsomming van onderwerpen waarop het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan afwijken van een 'normaal' bestemmingsplan. De afwijkingmogelijkheden zijn in tabel 4 beknopt aangeduid.

Uit lid 1 van artikel 7c blijkt dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet alleen kan worden gemaakt voor het bereiken van een 'goede ruimtelijke ordening', (het oogmerk van de Wro), maar zich richt op het bereiken en in stand houden van 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

Er zijn inmiddels veel soorten bestemmingsplannen verbrede reikwijdte in allerlei fasen en met allerlei verschillende soorten afwijkingen ten opzichte van een 'normaal' bestemmingsplan. Sinds kort is het mogelijk om de aanwijzing van nieuwe projecten of gebieden, waarbij gebruik zal worden gemaakt van afwijkingmogelijkheden die al in de leden 1 tot en met 16 van artikel 7c BuChw zijn voorzien, via een ministeriële regeling te laten plaatsvinden. Dit zal de aanwijzingsprocedure aanzienlijk bekorten.

11.2.6 De beheersverordening

De beheersverordening is bedoeld voor 'delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien'. De beheersverordening is een alternatief voor een conserverend bestemmingsplan. Voor gebiedsontwikkeling heeft de beheersverordening daarom weinig betekenis.

11.2.7 De coördinatieregeling

De Wro voorziet naast een planstelsel en algemene regels in een coördinatieregeling, waarmee diverse voor de realisatie

Artikel 7c	Welke afwijking wordt er mogelijk gemaakt?
Lid 1	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
Lid 2	Looptijd van twintig jaar i.p.v. tien jaar.
Lid 3	De toedeling van voorlopige bestemmingen met voorlopige regels in het bestemmingsplan, waarvan de looptijd tien i.p.v. vijf jaar is.
Lid 4	Het integreren van overige, voor de fysieke leefomgeving relevante regelingen, zoals verordeningsbepalingen in een bestemmingsplan verbrede reikwijdte.
Lid 5	Mogelijkheid om een meldingsplicht voor activiteiten op te nemen in het plan.
Lid 6	Het stellen van regels met een open norm waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.
Lid 7	De raad stelt regels vast die worden toegepast bij de beoordeling welstand.
Lid 8	Wegbestemming van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden en het vergroten van de voorzienbaarheid vanaf drie jaar na aankondiging planvoornemen.
Lid 9	Afwijkingsmogelijkheden van artikelen in Bro (het uitvoerbaarheidsvereiste), Wet geluidhinder (Wgh) en Besluit geluidhinder (Bgh) (hogere waardenbesluit in het bestemmingsplan en beperking gedetailleerd onderzoek i.h.k.v. dat besluit). Afwijken van de verplichting tot opstellen conform RO-standaarden. Er bestaat geen verplichting om met alle hier genoemde afwijkingsmogelijkheden te experimenteren.
Lid 10	Afwijkingsmogelijkheid van art 6.12, eerste en derde lid Wro ten aanzien van kostenverhaal, zodat de verplichting voor het vaststellen van een exploitatieplan verschuift naar concrete aanvraag omgevingsvergunning.
Lid 11	Verduidelijking van een aantal onderdelen van lid 10 voor een goede werking van dit instrument, inclusief de bevoegdheid om een vergunning voor een bouwactiviteit te weigeren als de exploitatieopzet een niet gedekt tekort vertoont.
Lid 12	Voor de pilotgebieden kunnen gebiedsgerichte milieuvoorschriften (bv. geluidswaarden) tevens worden opgenomen in het bestemmingsplan. Dit is geregeld door aan te haken bij artikel 8.42b Wet milieubeheer (Wm).
Lid 13	Biedt de raad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van (ondergeschikte) onderdelen van het bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders te delegeren.
Lid 14	Mogelijkheid om een vergunningstelsel voor het gebruiken van gronden en gebouwen op te nemen.
Lid 15	Verstrekking gegevens over gevolgen beoogd gebruik bouwwerk voor fysieke leefomgeving bij aanvraag omgevingsvergunning bouwen.
Lid 16	Een omgevingsvergunning bouwen kan verleend worden als de activiteit niet in strijd is met de regels bedoeld in lid 1 art. 7 BuChw.

Tabel 4: Afwijkingsmogelijkheden bij bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

bereid, de noodzakelijke besluiten gelijktijdig kunnen worden genomen en ook de rechtsbescherming gecoördineerd plaatsvindt. Ook het bestemmingsplan kan in de coördinatie worden betrokken. In dat geval bestaat de rechtsbescherming uit een gecoördineerd beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

11.2.8 Het projectuitvoeringsbesluit

Met het projectuitvoeringsbesluit wordt met één besluit de toestemming voor de uitvoering van een project gegeven. Het besluit treedt in de plaats van alle andere toestemmingen en vergunningen voor het project (met enkele uitzonderingen). Het projectuitvoeringsbesluit kan op grond van artikel 2.9 van de Chw worden gebruikt bij projecten die 'geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van minimaal 12 en maximaal 1500 of 2000 woningen, afhankelijk van de wijze van ontsluiting van het te ontwikkelen gebied. Ook voor andere categorieën projecten, namelijk op het gebied van maatschappelijk vastgoed die bij AMvB zijn aangewezen, kan het projectuitvoeringsbesluit worden gebruikt. Bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn aangewezen onderwijsgebouwen en vastgoed dat wordt gerealiseerd ten behoeve van de gezondheidszorg. Indien een dergelijk project tevens voorziet in een beperkte mate van woningbouw, doet dat geen afbreuk aan de kwalificatie van het project als project van maatschappelijke betekenis.

Door het als gevolg van deze omschrijvingen ruime toepassingsbereik kan het projectuitvoeringsbesluit voor veel gebiedsontwikkelingen worden gebruikt. Van het gebruik van het projectuitvoeringsbesluit zijn uitgezonderd projecten waarbij een specifieke problematiek op het gebied van natuurbescherming of geluidhinder aan de orde is. Het projectuitvoeringsbesluit wordt door de gemeenteraad genomen. Dit gebeurt op verzoek dan wel ambtshalve. In de praktijk zal een projectuitvoeringsbesluit naar verwachting steeds worden genomen in nauw overleg met de (markt)partij die binnen de gebiedsontwikkeling vastgoed gaat ontwikkelen en realiseren. Het projectuitvoeringsbesluit vervangt alle besluiten die vereist zouden zijn geweest indien het betreffende project zou worden gerealiseerd zonder toepassing van de Chw. In dergelijke gevallen zouden in elk geval een of meer omgevingsvergunningen nodig zijn en ook vergunningen die met de komst van de Wabo niet in de omgevingsvergunning zijn opgegaan. In artikel 2.10 Chw wordt op de hoofdregel van volledige integratie van alle toestemmingsvereisten een uitzondering gemaakt voor enkele toestemmingsvereisten, te weten die op grond van hoofdstuk V van de Flora- en faunawet, de opgravingsvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 en de (wateronttrekkings)-vergunning van artikel 6.5 Waterwet. Indien het projectuitvoeringsbesluit in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening, verschaft het projectuitvoeringsbesluit een planologische

grondslag aan het betreffende project. De rechtsbescherming tegen het projectuitvoeringsbesluit bestaat uit beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze doet in principe uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.

Fasering van de besluitvorming in het kader van één projectuitvoeringsbesluit was niet mogelijk op basis van de oorspronkelijke regeling in de Crisis- en herstelwet. De recente aanpassing van de Chw maakt het mogelijk om een fasering aan te brengen in de toestemmingen die gekoppeld worden aan het projectuitvoeringsbesluit. Dit betekent dat meerdere malen een projectuitvoeringsbesluit genomen kan worden voor een bepaalde ontwikkeling van bijvoorbeeld enkele tientallen woningen. Het nemen van een projectuitvoeringsbesluit is sinds genoemde wijziging van de Chw een bevoegdheid van het college in plaats van de raad. Ook is het sindsdien mogelijk om vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet waarvoor een zogenaamde passende beoordeling nodig is, te betrekken bij een projectuitvoeringsbesluit.

11.2.9 Omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan

Het is mogelijk om omgevingsvergunning te verlenen in gevallen waarin het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Zo'n omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Voor bijvoorbeeld een woningbouwlocatie kan een omgevingsvergunning voor planologische afwijking van het vigerende bestemmingsplan worden aangevraagd, waarbij de globale kenmerken van het bouwplan volstaan. De duur van deze procedure bedraagt – net zoals de bestemmingsplanprocedure – ongeveer 26 weken. De afzonderlijke omgevingsvergunningen voor het bouwen die passen binnen de planologische afwijkingvergunning kunnen daarna als reguliere omgevingsvergunningen worden aangevraagd.

11.2.10 Een vergelijking van instrumenten voor planologische inkadering van gebiedsontwikkeling

Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden genoemd om een gebiedsontwikkeling planologisch in te kaderen. Van die instrumenten blijkt de beheersverordening nauwelijks betekenis te hebben. De drie (combinaties van) instrumenten die in de praktijk van gebiedsontwikkeling worden gebruikt zijn:

1. de combinatie bestemmingsplan-omgevingsvergunning;
2. het projectuitvoeringsbesluit; en
3. de omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het vigerende bestemmingsplan.

Bij de eerste mogelijkheid kan het gaan om zowel een 'normaal' bestemmingsplan als om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Op de vraag welk instrument het meest geschikt is om gebiedsontwikkeling van een planologisch-juridische basis te voorzien, is het antwoord niet voor elke gebiedsontwikkeling hetzelfde. Welk instrument in een concreet geval de voorkeur verdient, is onder meer afhankelijk van de volgende kenmerken:

- het bevoegd gezag;
- de reikwijdte van de regeling;
- de mogelijkheden van deelprojecten en fasering; en
- de doorlooptijd.

Voor het bestemmingsplan en voor het nemen van een projectuitvoeringsbesluit is de gemeenteraad het bevoegd gezag. Burgemeester en wethouders zijn in de meeste gevallen bevoegd gezag voor het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning. Bij een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan moet de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen verlenen, tenzij het project valt binnen een categorie die door de gemeenteraad is aangewezen en waarvoor geen verklaring van bedenkingen nodig is (artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht).

Het nemen van een projectuitvoeringsbesluit is sinds een recente wijziging van de Chw een bevoegdheid van het college.

Dat de reikwijdte van de regeling en de mogelijkheden van deelprojecten en fasering bij het projectuitvoeringsbesluit beperkt zijn, betekent dat dit instrument niet bij alle gebiedsontwikkelingen kan worden gebruikt. Sinds de recente wijziging van de Chw kan ook bij een projectuitvoeringsbesluit met deelprojecten worden gewerkt en kan een fasering worden aangebracht.

De doorlooptijd van de planologische besluitvorming (inclusief rechtsbescherming) bij gebiedsontwikkeling kan worden bekort door de coördinatieregeling toe te passen. Daardoor staat tegen zowel het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan als tegen het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) open. Beroep in een instantie geldt ook bij het nemen van een projectuitvoeringsbesluit.

11.3 Grondbeleidsinstrumenten

11.3.1 Het voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) schept de mogelijkheid voor gemeenten om een voorkeursrecht te vestigen op bepaalde daartoe aangewezen gronden.

De gemeente krijgt dan voorrang in het rechtsverkeer boven andere partijen. De naleving van het voorkeursrecht is gewaarborgd, doordat de Wvg de inschrijving van een akte tot vervreemding (aan- en verkopen) aan een derde alleen mogelijk maakt wanneer daarop een notariële verklaring voorkomt die zegt dat de onroerende zaak niet is opgenomen in een aanwijzing door de raad of een voorstel daartoe van B en W. In de Wvg is een aantal vrijstellingen opgenomen, zoals bepaalde rechtshandelingen in familieverband.

Gronden die voor vestiging van het voorkeursrecht zijn aangewezen, moeten opgenomen worden in een bestemmingsplan, inpassingsplan, projectbesluit of in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen worden gegeven voor de bestemming.

De vestiging van het voorkeursrecht loopt van rechtswege door als de vereiste planologische stappen met voldoende voortvarendheid worden genomen. Het omgekeerde geldt ook: als niet tijdig een opvolgend (planologisch) plan wordt vastgesteld, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Daarvoor gelden de volgende termijnen:

- Het besluit van B en W tot voorlopige aanwijzing (artikel 6) moet binnen drie maanden na dagtekening worden gevolgd door een raadsbesluit (artikel 6, lid 1).
- Een raadsbesluit tot aanwijzing zonder dat de betreffende gronden reeds zijn begrepen in een van de genoemde planfiguren (artikel 5), moet binnen drie jaar worden gevolgd door vaststelling van een van de genoemde plannen (artikel 9, lid 5).
- Indien een structuurvisie wordt vastgesteld, moet binnen drie jaar na vaststelling een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit zijn vastgesteld.

Vervolgens blijft het voorkeursrecht gevestigd totdat het bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit voor de betreffende gronden is gerealiseerd. Alle gemeenten kunnen het voorkeursrecht vestigen. Daarnaast kunnen ook het Rijk en de provincies een voorkeursrecht vestigen. Voor gebiedsontwikkeling is een rijks- of provinciaal voorkeursrecht nauwelijks van betekenis.

11.3.2 Onteigening

Waar het voorkeursrecht een passief instrument is, omdat verwerving met toepassing van het voorkeursrecht alleen plaatsvindt als de eigenaar besluit zijn gronden aan de gemeente aan te bieden, is onteigening een instrument van actieve grondverwerving.

Of onteigening in het kader van gebiedsontwikkeling in een concreet geval mogelijk is, hangt er onder meer vanaf of de eigenaar zich met succes kan beroepen op zelfrealisatie. Een eigenaar heeft een recht op zelfrealisatie indien hij bereid en in staat is het nieuwe bestemmingsplan te realiseren. In dat geval is onteigening niet mogelijk. Slaagt

het zelfrealisatieverweer niet, dan komen de betreffende gronden in handen van de gemeente.

11.3.3 Regeling inzake grondexploitatie in Wro

Uitgangspunt van de regeling inzake de grondexploitatie in de Wro is dat, als reeds in een vroeg stadium voor alle gronden waarop op grond van het nieuwe planologische kader binnen een te ontwikkelen locatie overeenkomsten worden gesloten, de gemeente ervan kan afzien om gelijktijdig met het planologische besluit een exploitatieplan vast te stellen. Dergelijke overeenkomsten worden anterieure overeenkomsten genoemd, omdat ze voorafgaan aan het planologische besluit. Dit kunnen zijn exploitatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten of grondverwervingscontracten.

Wanneer op het moment dat het planologische kader wordt vastgesteld nog niet voor alle gronden contracten zijn gesloten, stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het planologische besluit een exploitatieplan vast. Dat planologische besluit is in dat geval in de praktijk van gebiedsontwikkeling steeds een bestemmingsplan. Het belangrijkste onderdeel van het exploitatieplan is de grondexploitatieopzet, op grond waarvan marktpartijen die niet hebben gecontracteerd, maar toch willen ontwikkelen, bij de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen alsnog moeten meebetalen aan kosten die de gemeente voor het plangebied moet maken. Wanneer een ontwikkelaar na het vaststellen van een exploitatieplan hierover toch nog een contract sluit met de gemeente, krijgt hij geen rekening bij de omgevingsvergunning.

Zo'n overeenkomst die wordt gesloten terwijl reeds een exploitatieplan is vastgesteld, wordt een posterieure overeenkomst genoemd. Zodra een exploitatieplan is vastgesteld, moet ook het contractuele kostenverhaal daaraan voldoen en mogen bij (posterieure) overeenkomsten niet langer extra bijdragen worden gevraagd. In de praktijk van gebiedsontwikkeling komen posterieure overeenkomsten niet vaak voor. Een exploitatiebijdrage via de omgevingsvergunning is dus alleen bedoeld en nodig voor exploitanten die weigeren met de gemeente afspraken te maken vóór het moment dat ze een omgevingsvergunning aanvragen. In een exploitatieplan kunnen zoals aangegeven ook eisen worden gesteld aan de inrichting van het plangebied. Ook is het mogelijk om in het exploitatieplan regels op te nemen met betrekking tot aanbestedingen, teneinde te voorkomen dat zelfrealisatoren in strijd handelen met het (Europese) aanbestedingsrecht.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling worden veel anterieure overeenkomsten gesloten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst biedt partijen veel vrijheid en vermijdt dat extra werkzaamheden moeten worden verricht en extra procedures moeten worden gevolgd ter voorbereiding en in

verband met de rechtsbescherming bij een exploitatieplan. Het vaststellen van een exploitatieplan vindt dan ook slechts plaats in een kleine minderheid van de gevallen.

11.3.4 Zelfrealisatie en publiek-private samenwerking

De regeling inzake grondexploitatie in de Wro heeft betrekking op wat zou kunnen worden genoemd zuivere zelfrealisatie. De grondeigenaar ontwikkelt de gronden die hij voorafgaand aan de locatieontwikkeling heeft verworven en draagt gronden die in het nieuwe plan deel gaan uitmaken van het openbaar gebied over aan de gemeente.

Naast de zuivere zelfrealisatie kent de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling twee modellen die kunnen worden getypeerd als verplaatste zelfrealisatie: het bouwclaimmodel en het joint-venturemodel. In beide modellen dragen de marktpartijen hun gronden aanvankelijk over aan de gemeente (bouwclaimmodel) c.q. een gezamenlijke publiek-private onderneming (joint-venturemodel), met daaraan gekoppeld de afspraak dat bij de latere gronduitgifte door de gemeente c.q. de publiek-private onderneming (GEM, grondexploitatiemaatschappij) de marktpartijen recht hebben op bouw kavels (naar rato van hun inbreng). De combinatie in beide modellen van eerst grondverkoop/-inbreng en later gronduitgifte leidt dus feitelijk tot herverkaveling van gronden en daarmee tot verplaatste zelfrealisatie.

Bij zuivere zelfrealisatie op grond van de afdeling grondexploitatie van de Wro komt de waardestijging van de grond ten goede aan de marktpartij die eigenaar is van de grond (uiteraard exclusief het kostenverhaal). Bij verplaatste zelfrealisatie komt de waardestijging ten goede aan de gemeente (overeenkomst van koop en verkoop bij bouwclaim) c.q. de GEM (joint venture).

12 Aanbestedingsrecht en staatssteunregelgeving bij gebiedsontwikkeling

12.1 Inleiding

Het aanbestedingsrecht neemt in deze Reiswijzer een belangrijke plaats in. Bij gebiedsontwikkeling rijzen immers vaak bij betrokken partijen vragen als:

- In welke gevallen is het verplicht om het hele project aan te besteden?
- In welke gevallen is het verstandig om het hele project aan te besteden?
- In welke gevallen moeten separate onderdelen van mijn project worden aanbesteed?
- Wanneer mogen de aanbestedingsverplichtingen worden 'doorgelegd'?
- Hoe combineren publiek-private samenwerking en zelfrealisatie met aanbesteding?
- Wat is het verschil tussen selectie en aanbesteding?
- Hoe richt men een aanbestedingsprocedure in?
- Welke lessen trekken wij uit recente praktijkvoorbeelden?
- Met welke afspraken kan beter worden opgepast, gelet op het aanbestedingsrecht?
- Hoe waarborg ik dat de afspraken die ik wil maken in overeenstemming zijn met de regelgeving op het gebied van staatssteun?
- Hoe verhouden aanbesteding en staatssteun zich tot elkaar?

Deze vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde. In de paragrafen 12.2. tot en met 12.10 gaat het vooral over vragen die samenhangen met **wel of niet aanbesteden**. In paragraaf 12.11 komt het fenomeen staatssteun aan de orde, mede in relatie tot het aanbestedingsrecht. De slotparagraaf gaat over **hoe selecteren en aanbesteden**.

De tekst van deze Reiswijzer is gebaseerd op een naar het oordeel van de opstellers ervan verdedigbare uitleg van (in onderlinge samenhang beschouwde) arresten van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot de Nederlandse praktijk van vastgoed- en gebiedsontwikkeling alsmede met betrekking tot situaties die in zekere zin met die praktijk vergelijkbaar zijn. Ook is in deze Reiswijzer rekening gehouden met enkele uitspraken van Nederlandse rechters waarbij (soms ook) jurisprudentie van het Europees Hof wordt toegepast in de Nederlandse situatie.

Verder is het goed om ook op deze plaats nogmaals te benadrukken dat deze Reiswijzer is bedoeld voor diegenen die – werkzaam bij overheden, marktpartijen en hun adviseurs – in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling zoeken naar 'praktische reisadviezen'.

Een en ander betekent twee dingen:

1. Deze Reiswijzer heeft een praktisch karakter en ziet af van (omvangrijke) theoretische verhandelingen over aspecten van het Europese recht. Daarover is bovendien in verschillende (wetenschappelijke) tijdschriften de afgelopen jaren al veel geschreven.
2. Iedere overheid blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de correcte naleving van het (Europese) recht.

Hierbij wordt aangetekend dat de gemeente, ook wanneer daartoe op grond van het Europese of nationale aanbestedingsrecht geen verplichting bestaat omdat geen sprake is van een overheidsopdracht (met een zekere omvang), altijd vrijwillig kan kiezen voor het in de markt zetten van een gebiedsontwikkelingsopdracht via een transparante aanbestedingsprocedure. Argumenten daarvoor kunnen worden gevonden in de wens tot concurrentiebevordering en gelijke behandeling van marktpartijen. Hierbij dienen rechten van eigenaren met een beroep op zelfrealisatie uiteraard te worden gewaarborgd.

Veel informatie uit dit hoofdstuk is ook verwerkt in de beslisbomen die zijn opgenomen op pagina 174 en aan de binnenzijde van de achterflap. Wellicht ten overvloede wijzen we er verder op dat aan deze Reiswijzer geen rechten kunnen worden ontleend; de verantwoordelijkheid voor de selectie van marktpartijen ligt altijd bij de gemeente.

12.2 Planontwikkeling, grond-exploitatie en opstalexploitatie

Elke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door drie 'hoofdactiviteiten': de planontwikkeling, de grondexploitatie en de opstalexploitatie.

In paragraaf 12.1. werd reeds beknopt ingegaan op de verhouding tussen verschillende hoofdactiviteiten in het

kader van gebiedsontwikkeling enerzijds en het (al dan niet in beginsel) aanwezig zijn van de verplichting tot (Europese) aanbesteding. In dit 12e hoofdstuk zal dit nader worden uitgewerkt. Wanneer het gaat om aanbesteding is het goed deze hoofdactiviteiten helder te scheiden, omdat het om drie wezenlijk verschillende activiteiten gaat:

- Bij de planontwikkeling gaat het kortweg om ‘tekenen en rekenen’. Voordat een gebied daadwerkelijk wordt heringericht, dienen de plannen daarvoor duidelijk te zijn. Er wordt een bestemmingsplan gemaakt, soms voorafgegaan door een structuurvisie. Verder moeten de kosten en opbrengsten die samenhangen met de grondexploitatie en de opstalexploitatie worden uitgerekend door de partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn.
- De grondexploitatie betreft het bouw- en woonrijp maken van het gebied en de aanleg van de infrastructuur en de (overige) openbare gronden binnen het te ontwikkelen gebied, zoals groenvoorzieningen en water. De grondexploitatie wordt daarom weleens kortweg aangeduid als de aanleg van ‘groen, grijs en blauw’ binnen een plangebied.
- De opstalexploitatie heeft daarentegen betrekking op het realiseren en/of herontwikkelen van vastgoed binnen het plangebied voor rekening en risico van de ontwikkelende partijen. Dit kunnen zowel marktpartijen zijn (woningen en commercieel vastgoed) als overheden (vastgoed met een openbare functie zoals scholen, bibliotheken en stadskantoren).

12.2.1 Opdrachten bestaande uit verschillende hoofdactiviteiten en waardebepaling van de opdracht

Hiervoor is kort getypeerd wat er allemaal komt kijken bij de planontwikkeling, grondexploitatie en opstalexploitatie bij gebiedsontwikkeling. Daaruit is af te leiden dat de kosten die gemoeid zijn met de verschillende (aanbestedingsplichtige) overheidsopdrachten die daarvan deel uitmaken niet altijd bij elkaar behoeven te worden ‘opgeteld’. Als dat wel zo zou zijn, ontstaat feitelijk één grote samenhangende overheidsreis en zou bij gebiedsontwikkeling al snel sprake zijn van een verplichting tot Europees aanbesteden. De planontwikkeling valt in beginsel onder het regime van de aanbesteding van diensten (zie paragraaf 12.3.). Of de kosten van de grondexploitatie moeten worden opgeteld bij de kosten van de opstalexploitatie, is ervan afhankelijk of beide soorten werkzaamheden economisch en/of technisch een eenheid vormen (zie de definitie van het begrip ‘werk’ in art. 1.1 Aanbestedingswet. Een werk is daar gedefinieerd als ‘het product van het geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen’). Vertrekpunt hierbij is dat er altijd een vermoeden bestaat dat sprake is van één werk waarin de verschillende onderdelen een economische

eenheid vormen, gelet op de onderlinge economische samenhang. Indien sprake is van werken die economisch en/of technisch een eenheid vormen, moeten de kosten die naar schatting met realisatie zijn gemoeid, bij elkaar worden opgeteld en indien de som van deze kosten het drempelbedrag overschrijdt, mogen de werken – indien technisch mogelijk – weliswaar gescheiden worden aanbesteed, maar dient in die gevallen elk van de aan te besteden ‘percelen’ Europees te worden aanbesteed. In een aantal situaties bij gebiedsontwikkeling is echter verdedigbaar dat toch sprake is van afzonderlijke werken die geen economische en technische eenheid vormen. Immers: de realisatie van de verschillende onderdelen van gebiedsontwikkeling is vaak gespreid in de tijd en de opdrachtgevers voor die opdrachten zijn vaak verschillende partijen (GWW-aannemer of bodemsaneerder tegenover bouwbedrijf dat is gespecialiseerd in woningbouw). De gemeente is in de regel opdrachtgever voor werken in het kader van de grondexploitatie, terwijl de ontwikkelaars van vastgoed opdracht geven tot de realisatie daarvan. Indien dit marktpartijen zijn (woningbouw en commercieel vastgoed), is er sprake van een economische scheiding tussen de onderdelen van de grondexploitatie en de opstalexploitatie. Bovendien gaat het in de regel om verschillende ontwerpen van – ook in de tijd – los van elkaar te realiseren en daardoor tevens technisch gescheiden werken.

- Voor zover het gaat om vastgoed met een publiek karakter is de opdrachtgever daarvan meestal een overheid of een maatschappelijke instelling. Ook bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente opdrachtgever is van opdrachten in zowel de grondexploitatie als opstalexploitatie hoeft er van een economische of technische eenheid niet altijd sprake te zijn. Zo zijn de opdrachtnemers in beginsel verschillende typen partijen. Aannemers die grondwerken (zoals egalisatie, aanleg parkeerplaatsen, wegen, groen en verlichting) realiseren, zijn andere type aannemers dan bedrijven die bijvoorbeeld sporthallen, brede scholen en stadskantoren bouwen. Daarnaast geldt ook hier dat het in de regel om verschillende ontwerpen gaat die – ook in de tijd – los van elkaar worden gerealiseerd en dus technisch gescheiden werken vormen.
- In gevallen waarin de gemeente in het kader van een gebiedsontwikkeling opdrachtgever is van opdrachten in zowel de grondexploitatie als de opstalexploitatie past – mede gelet op ervaringen uit de praktijk – wel de waarschuwing om bij het aanbrengen van een scheiding met inachtneming van het voorgaande steeds duidelijk aan te geven waarom dit vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief verdedigbaar is.
- In het licht van het voorgaande is voorzichtigheid geboden bij het in één overeenkomst door de gemeente bij een gebiedsontwikkeling aan één (markt-)partij opdragen van gescheiden opdrachten die elk voor zich zo ver onder de drempel liggen dat het niet verplicht is aan te besteden, maar bij elkaar opgeteld

wel Europees moeten worden aanbesteed. Met zo'n contract kan de indruk worden gewekt dat het toch om één opdracht zou gaan en welbewust gekozen wordt om de drempel te omzeilen, hetgeen uiteraard niet toegestaan is.

12.2.2 Keuze voor integrale aanbesteding

Hoewel bij veel gebiedsontwikkelingen een aanbestedingsrechtelijk verantwoorde scheiding mogelijk is tussen opdrachten in het kader van de planontwikkeling, grondexploitatie en opstalexplotatie, kunnen gemeenten er uiteraard wel voor kiezen om werkzaamheden op deze drie gebieden in één overheidsopdracht te vatten, in een keer aan te besteden en daarmee te kiezen voor het concessiemodel. In de praktijk zal dat betekenen dat aan een dergelijke aanbesteding veelal uitsluitend zal worden meegedaan door consortia van marktpartijen, die uitsluitend gezamenlijk in staat zijn om de totale opgave te realiseren.

12.2.3 Gescheiden behandeling

In de volgende paragrafen van deze Reiswijzer komt de vraag 'wanneer verplicht aanbesteden?' aan de orde. Hiervoor is gebleken dat opdrachten in het kader van de grondexploitatie en opdrachten in het kader van de opstalexplotatie een wezenlijk ander karakter dragen. Daarom mogen deze vanuit aanbestedingsrechtelijk oogpunt worden gescheiden, hetgeen in de praktijk in veel situaties aan de orde is. We zullen in het vervolg van dit onderdeel van deze Reiswijzer deze opdrachten dan ook gescheiden behandelen.

Eerst komen de opdrachten in het kader van de planontwikkeling aan de orde in paragraaf 12.3, in de paragrafen 12.4 tot en met 12.7 gevolgd door opdrachten die hun basis vinden in de grondexploitatie. Bij de laatste beginnen we met openbare werken waarmee hogere kosten zijn gemoeid dan het drempelbedrag van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Vervolgens behandelen we de vraag wat het aanbestedingsrecht betekent voor opdrachten onder de drempel. Een derde belangrijke thema met betrekking tot openbare werken is het zogenaamde doorleggen door gemeenten van de aanbestedingsactiviteit voor openbare werken aan marktpartijen of een GEM. We geven aan in welke situatie aan het doorleggen welke risico's zijn verbonden. Hierbij komt ook het onteigeningsinstrument aan de orde.

Bij opdrachten in het kader van de opstalexplotatie (soms ook vastgoedexploitatie genoemd) vindt in de paragrafen 12.8. en 12.9 een nadere uitwerking plaats. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen die projecten in het kader van gebiedsontwikkeling waarvan de overheid per definitie als opdrachtgever geldt enerzijds (realisatie publieke voorzieningen als scholen, openbare parkeer-

voorzieningen, theaters, zwembaden) en projecten die door marktpartijen geheel voor eigen rekening en risico worden gerealiseerd (woningbouw en commercieel vastgoed) anderzijds. Dit onderscheid werd als onderdeel van de hoofdlijn in paragraaf 1.5 geïntroduceerd. We sluiten af met de vraag hoe moet worden omgegaan met vastgoedontwikkelingen waarin publieke voorzieningen en woningen en/of commerciële voorzieningen fysiek zijn verweven.

12.3 De planontwikkeling: aanbesteden van diensten

Een soms onderbelicht onderwerp in het kader van aanbesteden en gebiedsontwikkeling is het aanbesteden van diensten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan opdrachten in het kader van de planvoorbereiding, -uitwerking en projectmanagement. Voorbeelden zijn de werkzaamheden van een bureau dat een stedenbouwkundig plan maakt of van een architect of landschapsarchitect die ontwerpen maakt. Daarnaast kan, bijvoorbeeld, sprake zijn van aanbestedingsplichtige diensten bij advisering over bodemsanering, luchtkwaliteit, waterkwaliteit en -kwantiteit, archeologie en verkeersaspecten. Ook een extern bureau dat is belast met het projectmanagement (de projectdirecteur met zijn of haar ondersteuning) verricht werkzaamheden die zijn te kwalificeren als 'dienst'.

Indien dergelijke diensten (mede) betrekking hebben op een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht voor werken of op een concessie voor werken (hetzij in het kader van de grondexploitatie dan wel in het kader van de opstalexplotatie) en het ermee gemoeide bedrag het (voor de jaren 2018 en 2019 geldende) drempelbedrag voor diensten van € 221.000 (excl. btw), overschrijdt, dient de daarmee gemoeide opdracht met toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU te worden aanbesteed. Dit geldt zowel in de situatie dat de gemeente opdrachtgever is als in de situatie dat gemeente en marktpartij (in het joint-venturemodel) de opdracht gezamenlijk (als PPS-verband bijv.) begeleiden en bekostigen en als opdracht in de markt zetten. Evenals bij de raming van de waarde van opdrachten voor openbare werken geldt hier dat voor de waardebepaling van de dienstenopdracht de kosten van diensten van verschillende aard niet bij elkaar behoeven te worden opgeteld, maar dat wel voorzichtigheid is geboden bij het in één overeenkomst opdragen aan één partij van gescheiden diensten – die elk voor zich onder de drempel liggen – omdat op die manier de indruk kan worden gewekt dat het toch om één opdracht gaat. Niet-aanbestedingsplichtig is het vervaardigen van ontwerpen op initiatief van en voor rekening en risico van marktpartijen die zich beperken tot woningbouw en commercieel vastgoed waarvan de realisatie – gelet

op de hoofdlijn in paragraaf 1.5 – evenmin aanbestedingsplichtig is.

Bij een samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling wordt door marktpartijen soms op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico een (eerste) plan opgesteld. De opdrachten die marktpartijen in dat kader aan andere bureaus verstrekken (bijv. ontwerp-opdrachten), zijn geheel privaat van aard en daarom ook niet aanbestedingsplichtig. Dat de gemeente een op die wijze tot stand gekomen plan daarna ‘adopteert’ als een goed vertrekpunt voor de verdere planvorming en ontwikkeling doet daar niets aan af. Uiteraard kan de marktpartij aan een dergelijke adoptie geen rechten ontleen ten aanzien van opdrachten die (Europees) moeten worden aanbesteed.

12.4 De grondexploitatie: openbare werken boven de drempel

Openbare werken boven het (voor de jaren 2018 en 2019 geldende) drempelbedrag van € 5.548.000 excl. btw dienen (Europees) te worden aanbesteed. In het kader van gebiedsontwikkelingen moeten we dan denken aan de aanleg van de hoofdinfrastructuur, de inrichting met waterpartijen en soms ook omvangrijke bodemsaneringen. Hoe groter het te ontwikkelen gebied, hoe meer activiteiten zich, gelet op de daarmee gemoeide kosten, boven de drempel bevinden.

In het Scala-arrest (zaak C-399/98) heeft het Europees Hof van Justitie uitgemaakt dat wanneer sprake is van het realiseren van publieke werken de aanbestedingsregels van toepassing zijn, ook als de grond in eigendom is van particulieren en deze het wettelijk recht hebben de betreffende werken uit te voeren.

Door de gemeente en de marktpartij die de opdracht had gekregen, werd in de zaak-Scala aangevoerd dat daardoor deze overheid (in casu de gemeente Milaan) in feite geen vrijheid meer had in de keuze van een opdrachtnemer. Het Europees Hof reageert als volgt op deze stelling: *‘Dat de overheid haar contractpartij niet kan kiezen, kan dus op zich de niet-toepassing van de richtlijn niet rechtvaardigen, omdat een dergelijke eventualiteit ertoe zou leiden dat de uitvoering van een werk waarop deze richtlijn anders van toepassing zou zijn, van de communautaire mededinging wordt uitgesloten.’*

De opvatting van het Hof is duidelijk: grondeigendom mag de toepassing van de aanbestedingsrichtlijn niet in de weg staan. Een (openbare) aanbesteding is dus vereist als de publieke werken onderdeel uitmaken van de opgave.

Dit betekent tevens dat voor de aanbestedingsplicht van openbare werken boven de drempel de keuze van een bepaald samenwerkingsmodel niet van betekenis is. De keuze voor bijvoorbeeld een GEM of het concessiemodel kan niet betekenen dat dergelijke openbare werken niet worden aanbesteed. Ook het grondeigendom is in deze niet van betekenis. Marktpartijen kunnen zich dus niet op het standpunt stellen dat zij zonder aanbesteding een opdracht moeten krijgen omdat zij de voor het werk benodigde grond in eigendom hebben. In paragraaf 12.6 wordt op de consequenties van een dergelijke claim nader ingegaan. Het kan voorkomen dat een bepaalde activiteit in het kader van een gebiedsontwikkeling voor een deel het karakter heeft van een aanbestedingsplichtige dienst, maar evenzeer een aanbestedingsplichtig werk omvat. Om te bepalen of de activiteit in zulke gevallen als werk dan wel als dienst moet worden aanbesteed, moet worden bepaald wat het hoofdvoorwerp is. In de praktijk van gebiedsontwikkeling zal dit meestal het werk zijn. Indien er sprake is van een activiteit waarbinnen sprake is van een scheiding tussen een aanbestedingsplichtig werk en een aanbestedingsplichtige dienst, dan dienen beide afzonderlijk te worden aanbesteed.

12.5 De grondexploitatie: openbare werken onder de drempel

12.5.1 Een mededeling van de Europese Commissie en jurisprudentie

In het verleden werd weleens gedacht dat opdrachten waarvan de kosten het Europese drempelbedrag voor werken/diensten niet overschrijden (enkelvoudig) onderhands aan marktpartijen kunnen worden verleend, dus zonder dat sprake is van openstellen van enige vorm van mededinging. Inmiddels is bekend dat ook voor opdrachten ‘onder de (Europese) drempel’ een aanbestedingsplicht kan gelden uit hoofde van naleving van het transparantie en non-discriminatiebeginsel.

Omdat op dit punt vele vragen leefden, heeft de Europese Commissie op 1 augustus 2006 een interpretatieve mededeling uitgebracht ‘over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen’⁴².

De belangrijkste conclusie op grond van deze mededeling (en alles wat daarop nog is gevolgd) is dat bij elke overheidsopdracht onder de drempel waarmee desalniettemin een

⁴² Publicatieblad van de Europese Unie, nr. 2006/C 179/02. Te raadplegen onder http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/c_179/c_17920060801n10020007.pdf. Op 20 mei 2010 (zaak T-258/06) heeft het Gerecht van de Europese Unie het beroep van Duitsland (ondersteund door onder andere Nederland) tegen deze interpretatieve mededeling niet-ontvankelijk verklaard.

grensoverschrijdend belang is gemoeid, de betrokken overheid (meestal de gemeente) zich moet afvragen of daarvoor mogelijk belangstelling bij buitenlandse marktpartijen bestaat. Een zodanige belangstelling zal eerder zijn naarmate bijv. de locatie van uitvoering zich dichterbij de landsgrenzen bevindt en het bedrag dat met de opdracht is gemoeid groter is. Uitsluitel op dit punt vergt dan ook een waardering van alle omstandigheden van het geval. Na het uitkomen van de mededeling van de Commissie zijn er over de eventuele aanbestedingsplicht van een opdracht onder de drempel door het Europees Hof van Justitie arresten⁴³ gewezen die de door de Commissie gegeven interpretatie enigszins inperken. Alleen wanneer echt sprake is van een vaststaand grensoverschrijdend belang moeten aanbestedende diensten opdrachten met een waarde onder de drempel een zekere transparantie waarborgen en het voornemen tot het geven van de opdracht vooraf bekendmaken.

12.5.2 Faseren mag knippen niet

Een veelgehoorde vraag is of bij een gebiedsontwikkeling die langere tijd in beslag neemt en die is onderverdeeld in verschillende fasen, gelijksoortige werkzaamheden (bijvoorbeeld het aanleggen van binnenplanse infrastructuur) in alle fasen bij elkaar moeten worden opgeteld. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de specifieke situatie in een project. Cruciaal is of deelprojecten werkelijk afzonderlijk in uitvoering worden genomen. In dat geval is sprake van afzonderlijke werken die – indien ze zich ‘onder de drempel’ bevinden – elk afzonderlijk moeten worden getoetst aan wat de Europese Commissie in de mededeling heeft aangegeven. Verboden is daarentegen een splitsing van opdrachten zonder dat daartoe vanuit het oogpunt van een fasering van de gebiedsontwikkeling een noodzaak bestaat.

12.5.3 De betekenis van gemeentelijk (en provinciaal) aanbestedingsbeleid

Behalve aan de verplichting op grond van de richtlijn tot Europese aanbesteding van opdrachten boven het drempelbedrag en de verplichting om ook daaronder (in het geval van redelijkerwijs te verwachten belangstelling van aanbieders uit andere lidstaten) transparant te handelen, zijn overheden bij de beoordeling van de aanbestedingsplicht van activiteiten in het kader van gebiedsontwikkeling ook gehouden aan hun eigen aanbestedingsbeleid.

Veel gemeenten (en provincies) hebben een schriftelijk vastgelegd aanbestedingsbeleid⁴⁴. Daarin is naast de verplichting tot Europees aanbesteden boven de drempel

in de regel ook de verplichting opgenomen tot openbaar (niet-Europees) aanbesteden boven een bepaald bedrag en de verplichting, bij een weer lager bedrag, tot het houden van een meervoudig onderhandse aanbesteding. De vraag is welke betekenis dergelijk aanbestedingsbeleid heeft voor gebiedsontwikkeling.

In veel gevallen bevat een schriftelijk vastgelegd aanbestedingsbeleid van overheden de clausule dat in bijzondere gevallen daarvan mag worden afgeweken. Dat moet – in het geval van een gemeente – uiteraard wel goed worden gemotiveerd door burgemeester en wethouders.

In gevallen waarin een dergelijke ‘hardheidsclausule’ in het aanbestedingsbeleid van overheden zou ontbreken, wordt geadviseerd deze alsnog op te nemen. Uiteraard dient de hardheidsclausule te blijven binnen de grenzen die het Europees Hof van Justitie daarvoor heeft gesteld.

12.5.4 De betekenis van de Gids Proportionaliteit

Verscheidene gemeenten verwijzen in hun aanbestedingsbeleid naar de Gids Proportionaliteit (1e herziening, april 2016). Bij het aanbesteden van opdrachten moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Dit beginsel is uitgewerkt in deze gids, waarnaar in de Aanbestedingswet (via het Aanbestedingsbesluit) wordt verwezen.

Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures. De Gids Proportionaliteit beoogde in zijn oorspronkelijke vorm handvatten te geven voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Gedurende het wetgevingstraject heeft de uitgave een andere status gekregen dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen.

Om die reden zijn in de definitieve versie ‘voorschriften’ opgenomen. Voorschrift 3.4 A luidt als volgt: ‘De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type van de opdracht en het karakter van de markt.’

⁴³ Hof van Justitie d.d. 21-2-2008 inzake Commissie/Italië, C-412/04, en d.d. 15-5-2008 inzake SECAP en Santorso, C-147/06 en C-148/06.

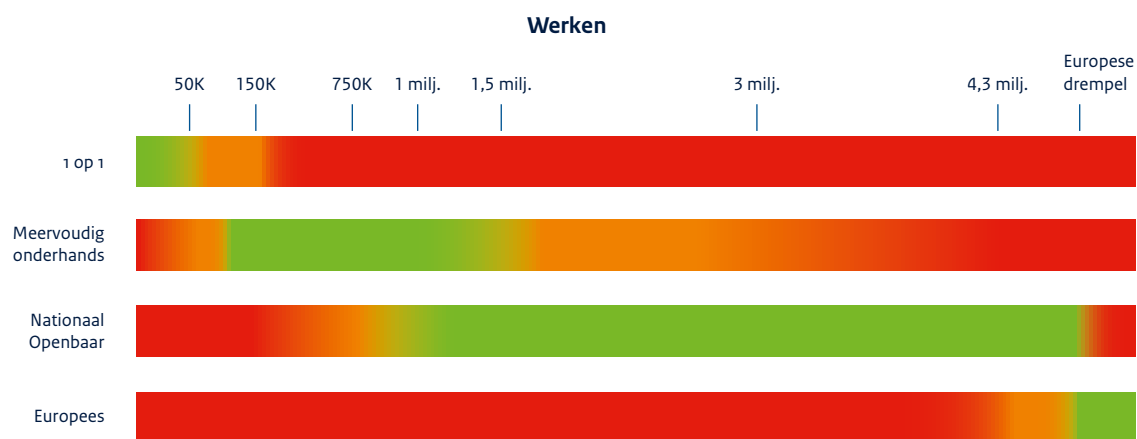
⁴⁴ Een handvat hiervoor kan worden gevonden in het Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG, te raadplegen via: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/economie/2012/201206_VNG%20Model%20Inkoop_en%20aanbestedingsbeleid.pdf

Ter toelichting bij dit voorschrift wordt in de gids onder meer opgemerkt dat het van belang is om per opdracht te beziën, welke procedure het meest geschikt en proportioneel is. Hieraan wordt onder meer toegevoegd dat het zowel boven als onder de drempel van belang is dat een procedure wordt gekozen die aansluit bij het onderwerp van de betreffende aanbesteding, afgezet tegen het karakter van de markt waarin potentiële inschrijvers opereren. Daarbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat dit niet is te kwantificeren in een vast bedrag, maar dat bedragen echter wel nuttig kunnen zijn om te bepalen in welke richting kan worden gedacht. Het is goed, zo merkt de gids daarbij verder op, om bij de keuze voor een procedure de (administratieve) lasten die deze keuze met zich brengt voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers in ogenschouw te nemen.

De gids bevat voor aanbestedingen waarmee diverse bedragen kunnen zijn gemoeid schema's met balkjes. In deze schema's is geen rekening gehouden met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. Bij dergelijke opdrachten kan het al bij lagere waarden noodzakelijk zijn nationaal openbaar aan te besteden. Los van de algemene kaders die worden weergegeven in deze balkjes blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie, zo wordt daarbij in de Gids Proportionaliteit aangetekend. Het schema voor werken is opgenomen in figuur 32.

In de Leeswijzer aan het begin van de gids wordt door de auteurs van de uitgave, die samen een schrijfgroep vormen, het volgende opgemerkt: 'De Gids Proportionaliteit geeft de visie van de leden van de Schrijfgroep op de wijze waarop met het begrip 'proportionaliteit' bij aanbestedingen moet worden omgegaan.'

Uit de tekst en toelichting bij voorschrift 3.4 A blijkt dat aanbestedende diensten veel ruimte hebben om in overeenstemming met de gids maatwerk te leveren. Ook het feit dat in de schema's de kleuren geleidelijk in elkaar overlopen onderstreept het ondersteunende karakter van de uitgave. Voor bij gebiedsontwikkeling betrokken gemeenten betekent dit dat de Gids Proportionaliteit geen onoverkomelijke problemen voor samenwerking met marktpartijen zonder daaraan voorafgaande aanbesteding behoeft op te leveren, indien een dergelijke samenwerking op grond van het Europese aanbestedingsrecht en het gemeentelijke aanbestedingsbeleid juridisch verdedigbaar is. Wel moet in voorkomende gevallen door de gemeente kunnen worden gemotiveerd waarom in het licht van de relevante aspecten die in artikel 3.4. A en in de toelichting daarbij worden genoemd, samenwerking met een of meer marktpartijen zonder daaraan voorafgaande aanbesteding als de meest doelmatige oplossing kan worden beschouwd.



Figuur 32: Keuze aanbestedingsprocedure i.r.t. omvang opdracht uit de Gids Proportionaliteit 2016

12.6 De grondexploitatie: doorleggen van de aanbesteding

Bij projecten waarin sprake is van traditionele gemeentelijke gronduitgifte of van gronduitgifte in het kader van het bouwclaimmodel is de grondexploitatie een gemeentelijke aangelegenheid. Als gemeente en marktpartijen echter samenwerken binnen het joint-venturemodel, richten ze vrijwel altijd een GEM op waarin ze beide participeren. Deze GEM wordt vervolgens belast met de grondexploitatie. In het concessiemodel is de grondexploitatie een zaak van marktpartijen die dan niet alleen voor eigen rekening en risico vastgoed ontwikkelen, maar ook de openbare ruimte binnen het plangebied inrichten. Dit concessiemodel dient overigens terdege te worden onderscheiden van de concessieovereenkomst voor openbare werken als bedoeld in de Europese aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten 2014/23/EU⁴⁵. Een dergelijke concessieovereenkomst heeft betrekking op een overheidsopdracht waarbij een marktpartij het recht verkrijgt om ten behoeve van de overheid een werk te exploiteren, eventueel in combinatie met een prijs. Dat is wezenlijk iets anders dan het hier bedoelde concessiemodel, waarvan de naamgeving tot uitdrukking wil brengen dat het risico van de grondexploitatie bij de marktpartij berust. Ook in het geval van keuze voor het model van zelfrealisatie kan een grondeigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie aangeven belangstelling te hebben om in plaats van de gemeente zelf aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten in het kader van de grondexploitatie aan te besteden.

Omdat overheidsopdrachten in het kader van de grondexploitatie boven de drempel of met een vaststaand grensoverschrijdend belang (Europees) moeten worden aanbesteed, maar er bij het joint-venturemodel, het concessiemodel en soms ook in het geval van zelfrealisatie behoefte bestaat om het opdrachtgeverschap voor die opdrachten bij de GEM c.q. de marktpartij onder te brengen, wordt er in die situatie vaak voor gekozen om de GEM c.q. de marktpartij de aanbesteding te laten doen. Wat er dan feitelijk gebeurt is dat de gemeente het namens haar door de marktpartij aanbesteed werk overneemt tegen een prijs waarvan middels een taxatie door een onafhankelijke deskundige de marktconformiteit is gewaarborgd. Bij de marktpartij berusten dan (a) de administratieve handelingen die samenhangen met het voeren van een aanbestedingsprocedure en (b) het prijsrisico ten aanzien van werk. Omdat met de administratieve handelingen een relatief

gering bedrag is gemoeid, althans een bedrag dat (ver) onder het drempelbedrag voor diensten ligt en de marktconformiteit van de koopprijs middels genoemde taxatie vooraf is gewaarborgd, is van het weglekken van economisch voordeel naar één marktpartij als gevolg van het doorleggen zonder dat sprake is geweest van mededinging, in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling bij deze constructie geen sprake. Dit fenomeen wordt wel het 'doorleggen van de aanbesteding' genoemd. Het gaat in feite om het overdragen van de aanbestedingsactiviteit/plicht door de gemeente aan de marktpartij of de gezamenlijke onderneming.

De vraag is of dit 'doorleggen van de aanbesteding', dat in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling dus regelmatig voorkomt, onder alle omstandigheden in overeenstemming is met het Europese aanbestedingsrecht. Op basis van het Scala-arrest van het Europees Hof uit 2001 werd vrij algemeen aangenomen dat gemeenten en marktpartijen hierover steeds afspraken kunnen maken. Een arrest van het Europees Hof (Commissie/Frankrijk) van 20 oktober 2005 noodzaakt echter tot een bijstelling van deze opvatting. Beide arresten worden hierna behandeld.

In de zaak-Scala stelden de gemeente Milaan en de eigenaar van het Scala-theater dat de eigenaar bij wet is aangewezen de openbare werken in eigen beheer uit te voeren en dat de gemeente Milaan daarom niet in staat was om een aanbesteding te houden en een opdrachtnemer te kiezen. Daarover merkte het Europees Hof op dat het feit dat de overheid haar contractpartij niet kan kiezen de toepassing van de aanbestedingsrichtlijn niet in de weg mag staan. Er moet dus ook in die situatie worden aanbesteed. De vraag was wel: hoe stelt het Hof zich dat dan voor? Het antwoord op die vraag wordt in hetzelfde arrest gegeven: de richtlijn wordt niet alleen nageleefd als de gemeente de aanbesteding zelf doet, maar ook als het gemeentebestuur de grondeigenaar door middel van de met hem te sluiten overeenkomst verplicht de overeengekomen werken uit te voeren volgens de in de richtlijn omschreven procedures. Deze stelling van het Hof is, zoals hiervoor aangegeven, vrij algemeen uitgelegd als een ongeclausuleerd recht om een aanbestedingsplicht door te leggen naar een derde.

Het arrest Commissie/Frankrijk⁴⁶ heeft meer duidelijkheid gegeven over de mogelijkheden van doorleggen. De casus heeft als onderwerp een bepaling in een Franse wet. Deze

⁴⁵ Zoals eerder aangegeven zijn de regels voor aanbesteding van overheidsopdrachten voor werken opgenomen in richtlijn 2014/24/EU. Het kenmerkende verschil tussen een overheidsopdracht voor werken en een concessieovereenkomst is dat bij een concessieovereenkomst voor openbare werken het exploitatierisico van het te realiseren werk bij de marktpartij ligt. Bij een werk ligt dit risico bij de overheid die opdrachtgever is.

⁴⁶ Zaak C 264/03 (Commissie/Frankrijk).

wet heeft betrekking op de uitvoering van alle bouw- of infrastructuurwerken alsook op de exploitatie van daarvoor bestemde industriële voorzieningen. In deze wet is bepaald dat de opdrachtgever (een overheid of een instelling op het gebied van sociale huisvesting) aan een derde kan opdragen, in zijn naam en voor zijn rekening, alle of een deel van een aantal in de wet bij name genoemde taken uit te voeren. Daarbij worden onder andere genoemd de vaststelling van de administratieve en technische voorwaarden voor de planning en de uitvoering van het bouwwerk in kwestie en de goedkeuring van de voorontwerpen en overeenkomsten aangaande het project. Deze taken kunnen worden opgedragen aan veel typen partijen, waaronder 'elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de realisering van een ontwikkelingszone of een verkaveling is opgedragen'. De Franse staat voert met een beroep op het Scala-arrest aan dat dit doorleggen aan een van zulke partijen dus mag. Het Hof denkt daar echter anders over. In het Scala-arrest ging het om werken en bovendien kon de gemeente Milaan niet kiezen. Dat is bij de toepassing van de in het geding zijnde Franse wet wezenlijk anders. De gemeente kan daar kiezen om een andere partij in haar plaats een dienst te laten verrichten. En dat mag niet zonder dat die dienst is aanbesteed.

Er bestaan op dit moment dus twee uitspraken van het Europees Hof over doorleggen:

1. Doorleggen is toegestaan indien er een noodzaak is om door te leggen. Hiervan is sprake indien de grond voor 100% in eigendom is van een marktpartij (Scala) en er sprake is van een wettelijk recht op zelfrealisatie (waarvan sprake is indien de grondeigenaar bereid en in staat is de gegeven bestemming te realiseren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering).
2. Doorleggen mag niet indien de gemeente de vrije keus heeft om door te leggen dan wel zelf aan te besteden (Cie./Frankrijk). Dat is het geval als de gemeente 100% van de grond in eigendom heeft.

Hoe dan ook wordt een groot risico genomen in gevallen waarin geen sprake is van 100% grondeigendom van een marktpartij. Het Hof heeft in de zaak-Cie./Frankrijk namelijk bepaald dat de uitzonderingen op het principe dat de overheid aanbesteedt, restrictief moeten worden uitgelegd.

In het licht van met name het arrest-Cie./Frankrijk moet verder worden opgemerkt dat tot het doorleggen van overheidsopdrachten voor diensten zelden sprake is van een noodzaak als bedoeld in dat arrest. Voor het maken van een stedenbouwkundig plan of voor het voeren van projectmanagement is het immers niet noodzakelijk te beschikken over de betreffende gronden. Doorleggen van overheidsopdrachten voor diensten staat derhalve op gespannen voet met het Europese aanbestedingsrecht.

Indien partijen kiezen voor het doorleggen van de aanbesteding, is het van groot belang dat waarborgen worden geschapen dat de aanbesteding door de marktpartij even zorgvuldig zal verlopen als in het geval van een overheidsaanbesteding. Zo zal de marktpartij contractueel worden verplicht om de bepalingen uit de richtlijn c.q. het gemeentelijke aanbestedingsbeleid overeenkomstig toe te passen en worden de financiële consequenties van schendingen van daarvan deel uitmakende regels op voorhand bij de aanbestedende marktpartij neergelegd. Ook verdient het aanbeveling dat de gemeente toezicht houdt op het feitelijk verloop van de aanbesteding.

12.7 De grondexploitatie: geen medewerking aan aanbesteding en onteigening als uiterste middel

Het volgende probleem kan zich voordoen: de eigenaar wenst noch aan de overdracht van zijn grond aan de gemeente mee te werken, noch aan het doorleggen van de aanbestedingsplicht, omdat hij claimt het werk zelf te mogen uitvoeren. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel waarbij de afdeling grondexploitatie is ingevoegd in de Wro merkt op dat in die situatie een patstelling kan ontstaan.

Maar deze opmerking is in de Memorie van Antwoord bij de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer behoorlijk genuanceerd. Allereerst wijst de toenmalige minister van VROM erop dat de beoordeling of werken openbaar moeten worden aanbesteed door de gemeente moet worden gemaakt en niet door de exploitant/zelfrealisator.

Voor de praktijk van de gebiedsontwikkeling is deze aanwijzing in die zin van belang dat bepalingen in overeenkomsten waarin de afspraak is opgenomen dat partijen de aanbestedingsplicht van concrete opdrachten gezamenlijk zullen beoordelen, daarmee in strijd zijn. Kortom: de overheid is exclusief, als enige, verantwoordelijk voor de naleving van het Europese aanbestedingsrecht. Ter voorkoming van mogelijke misverstanden is het nuttig dit ook zo te verwoorden in overeenkomsten. In dit verband is het ook van belang te weten dat de gemeente bij een overtreding van het aanbestedingsrecht daarop zal worden aangesproken, met als mogelijke (zware) sanctie de vernietiging van de overeenkomst.

Nog belangrijker is dat de minister ook aangeeft tot het oordeel te zijn gekomen 'dat in een onteigeningsprocedure geen succesvol beroep op het zelfrealisatieverweer gedaan kan worden, in geval de Europese aanbestedingsregels

niet in acht genomen worden'. Kortom: de gemeente die daadwerkelijk overgaat tot onteigening van gronden waarop de eigenaar zelf, in strijd met de Europese aanbestedingsregels, openbare werken wil realiseren, zal daarbij niet kunnen worden tegengehouden door het beroep op zelfrealisatie dat een marktpartij kan doen. Een dergelijke onteigening zal volgens de minister dus succes hebben. Omdat onteigening in die situatie voor gemeenten het enige juridische middel is om zowel het ruimtelijk beleid uit te voeren als te voldoen aan het Europese aanbestedingsrecht, ligt deze opvatting in de rede. Indien de onteigeningsrechter onverhoopt anders oordeelt, ontstaat inderdaad een patstelling. Het is dan aan de wetgever om voor een oplossing te zorgen door in de wet het kunnen naleven van de plicht om Europees aan te besteden expliciet op te nemen als onteigeningsgrond voor gronden ten behoeve van openbare werken.

12.8 De opstalexploitatie: woningbouw en commercieel vastgoed; het arrest-Müller

Op 25 maart 2010 wees het Europees Hof van Justitie het arrest in de zaak-Müller (zaak C-451/08) waarin het gaat om een gronduitgifte in de Duitse gemeente Wildeshausen aan de firma Gut Spascher Sand Immobilien GmbH (GSSI). De verkoop van de grond was niet Europees aanbesteed en GSSI is voornemens de grond te bebouwen overeenkomstig het door de gemeente vastgestelde Bebauungsplan (een planfiguur die in hoge mate vergelijkbaar is met het Nederlandse bestemmingsplan). Helmut Müller GmbH verzet zich tegen het contract tussen de gemeente Wildeshausen en GSSI. De aanbidding van Müller werd namelijk gepasseerd ten gunste van die van GSSI. Müller stelt zich op het standpunt dat de gronduitgifte Europees had moeten worden aanbesteed.

De hamvraag in dit arrest is of de combinatie van gronduitgifte en vaststelling van stedenbouwkundige voorschriften door de gemeente een overheidsopdracht oplevert. Juist deze vraag werd na het bekende Aurox/Roanne-arrest van 18 januari 2007 niet eenduidig beantwoord.

Het Hof maakt in het arrest-Müller duidelijk hoe bij gebiedsontwikkeling de begrippen 'bezwarende titel' en 'door de aanbestedende dienst te stellen eisen' dienen te worden verstaan. Beide moeten aanwezig zijn wil sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken dan wel een concessieovereenkomst voor openbare werken bij gebiedsontwikkeling.

Ten aanzien van het onderwerp 'bezwarende titel' overweegt het Hof onder meer 'dat een overeenkomst onder bezwarende titel betekent dat de aanbestedende dienst die een overheidsopdracht voor

werken heeft afgesloten, in het kader ervan een prestatie voor een tegenprestatie ontvangt. Deze prestatie bestaat in de uitvoering van de werken waarover de aanbestedende dienst beoogt te beschikken. Deze prestatie moet wegens de aard ervan alsook de systematiek en de doelstellingen van richtlijn 2004/18 voor de aanbestedende dienst een rechtstreeks economisch belang inhouden'.

Van een dergelijk rechtstreeks economisch belang is volgens het Hof sprake in een aantal situaties, namelijk (1) indien de overheid eigenaar wordt van het werk, (2) sprake is van een werk met een openbaar karakter en (3) indien het werk gedeeltelijk voor rekening en/of risico van de overheid plaatsvindt of de overheid financieel voordeel uit het werk haalt, nu of in de toekomst. Verder veronderstelt de aanwezigheid van een bezwarende titel dat de realisatie van het werk door de overheid afdwingbaar is.

Van een rechtstreeks economisch belang voor de overheid is echter geen sprake indien de betrokkenheid van de overheid uitsluitend bestaat in de uitoefening van regulerende publiekrechtelijke bevoegdheden inzake stedenbouw, ook niet wanneer de uitoefening daarvan plaatsvindt in combinatie met gronduitgifte.

Ook voor het vervullen van de tweede voorwaarde voor het ontstaan van een overheidsopdracht, namelijk de aanwezigheid van 'door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen' is het volgens het Hof niet voldoende dat een overheidsdienst een aantal hem voorgelegde bouwplannen onderzoekt of een besluit neemt in de 'uitoefening van zijn regulerende bevoegdheden inzake stedenbouw'. Van dergelijke eisen is pas sprake als de gemeente een beslissende invloed heeft op het ontwerp, anders dan op grond van de uitoefening van die bevoegdheden en dus op grond van privaatrechtelijke afspraken.

Van een concessieovereenkomst voor openbare werken kan volgens het Hof geen sprake zijn indien het exploitatierecht zijn grond vindt in het eigendomsrecht van de marktpartij en sprake is van een recht van onbepaalde duur. Een concessie voor onbepaalde tijd verdraagt zich volgens het Hof niet met het recht van de Europese Unie.

Voor de praktijk van gebiedsontwikkeling bevat het arrest-Müller belangrijk nieuws. Het Hof maakt duidelijk dat gronduitgifte door de overheid en het op eigen gronden door marktpartijen voor eigen rekening en risico realiseren van vastgoed binnen publiekrechtelijke kaders, in beginsel buiten het bereik van het aanbestedingsrecht vallen.

Het Hof maakt ook duidelijk dat, wil überhaupt sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken, cumulatief moet zijn voldaan aan drie voorwaarden: (1) er is een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid, (2) er wordt een bouwplicht opgelegd en (3) er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader.

Op de betekenis van deze drie voorwaarden voor woningbouw en commercieel vastgoed in de Nederlandse praktijk zal hierna worden ingegaan.

12.8.1 Rechtstreeks economisch belang: de noodzaak van een marktconforme grondprijs en het gevaar van afroomregelingen

Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch belang van de overheid is van wezenlijk belang dat door de marktpartij een marktconforme grondprijs wordt betaald en dat de ontwikkeling van het vastgoed werkelijk voor rekening en risico van de marktpartij plaatsvindt. In dit verband moet dus voor twee gevaren worden gewaakt: (1) een te lage grondprijs en (2) participatie door de gemeente in de vastgoedexploitatie. Op het voorkomen van een te lage grondprijs zal in paragraaf 12.11 (aanbesteding en staatssteun) nader worden ingegaan. Van het door de gemeenten participeren in de opstalexploitatie kan sprake zijn wanneer een ‘afroomregeling’ niet goed is geformuleerd. Als de werkelijk gerealiseerde opbrengsten van vastgoed hoger zijn dan bij ondertekening van het contract was voorzien, moet worden voorkomen dat de gemeenten dit met een bepaald percentage afromen. Er ontstaat anders een gemeentelijk rechtstreeks economisch belang bij het vastgoed. Het is wel mogelijk om bij hogere vastgoedopbrengsten de grondprijs te herberekenen. Die moet immers marktconform zijn en bij hogere vastgoedopbrengsten hoort (als de grondprijs via een residuele methode wordt bepaald) ook een hogere grondprijs. Zoals in paragraaf 12.11 nader zal worden aangegeven, is de hoogte van de grondprijs ook van belang in het kader van de regelgeving rond staatssteun.

12.8.2 De bouwplicht en de terugleverplicht

Volgens het Hof in de zaak-Müller moet een marktpartij zich tot de uitvoering van werken verbinden, wil sprake kunnen zijn van een bezwarende titel. Een bouwplicht levert een dergelijke verbintenis op, maar een (terug) leverplicht van de grond in het geval niet binnen een bepaalde termijn wordt gestart met de bouw niet, aangezien een overheid die in die situatie gronden geleverd krijgt, nog steeds niet de realisatie heeft afgedwongen. Er dient dan alleen wel voor te worden gewaakt dat in de grondprijsvaststelling bij teruglevering niet impliciet een boete wordt betaald. Dit wordt voorkomen door een onafhankelijke deskundige de marktwaarde te laten bepalen op het moment van teruglevering. De gemeente moet in geval van teruglevering op zoek naar een andere partij die wel bereid en in staat is de bestemming te realiseren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering en aan wie de gronden kunnen worden verkocht.

12.8.3 Door overheden te stellen eisen aan vastgoed

Het gaat hier om eisen die verder reiken dan publiekrechtelijke mogelijkheden van gemeenten om ten aanzien van vastgoed regulerend op te treden. Dit kader (bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan) bevat generieke eisen waarbinnen marktpartijen hun bouwplannen kunnen ontwikkelen en waaraan bij de aanvraag om omgevingsvergunning wordt getoetst.

De grens tussen ‘regulerende bevoegdheden inzake stedenbouw’, in Nederland doorgaans aangeduid als de sturing binnen het publiekrechtelijke kader, wordt hierna nader uitgewerkt door middel van beantwoording van de volgende vragen:

- Wat is het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht bij gebiedsontwikkeling?
- Welke contractuele afspraken liggen in lijn met de bevoegdheden van de overheid als bestuursorgaan?
- Welke eisen passen bij de rol van een opdrachtgever?
- Wat is in dit verband de betekenis van artikel 122 Woningwet?
- Welke formuleringen in contracten kunnen beter worden vermeden en welke alternatieven zijn daarvoor te bedenken?

We geven hierna antwoorden op deze vragen. Het doel daarbij is om overheden en marktpartijen die met elkaar afspraken willen maken zonder dat sprake is van een voorafgaande Europese aanbesteding, te helpen om hun afspraken zodanig te vertalen in contracten dat de overheid (de gemeente) zich op dit punt niet als opdrachtgever gedraagt. Het Europese recht heeft immers uitsluitend betrekking op overheidsopdrachten, waarbij een overheid als opdrachtgever een privaatrechtelijke verhouding heeft met een opdrachtnemer. Het Europese aanbestedingsrecht heeft in het kader van gebiedsontwikkeling niet betrekking op het handelen van bestuursorganen die uitsluitend generieke publiekrechtelijke bevoegdheden gebruiken om de bij wet aan hen opgedragen publieke taken te vervullen.

Ad a. Wat is het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht bij gebiedsontwikkeling?

Bij gebiedsontwikkeling hebben overheden verschillende sturingsinstrumenten. In de eerste plaats zijn daar de publiekrechtelijke bevoegdheden. Een voorbeeld is de plicht op grond van de Wet ruimtelijke ordening om door middel van bestemmingsplannen te zorgen voor ‘een goede ruimtelijke ordening’ (artikel 3.1 Wro). Een ander voorbeeld van een wettelijke verplichting om te zorgen voor een goede gebiedsontwikkeling is de verplichting voor gemeenten om een welstandsnota te maken (artikel 12a Woningwet). Daarmee moet worden voorkomen dat er vastgoed wordt gerealiseerd dat in strijd is met ‘redelijke eisen van welstand’. Veel gemeenten concretiseren hun

wettelijke taak op het gebied van welstandstoezicht door middel van het maken van beeldkwaliteitsplannen. Dit maakt het welstandstoezicht voor initiatiefnemers duidelijker en daarmee objectiever en transparanter.

Ook op het gebied van volkshuisvesting kunnen gemeenten eisen stellen door te bepalen welke categorieën woningen zij gerealiseerd willen zien. Daarvoor geven de artikelen 3.1 (bestemmingsplan) en 6.13, lid 2, sub d Wro (exploitatieplan) een wettelijke basis.

Een belangrijk moment waarop de kwaliteit bij gebiedsontwikkeling wordt gewaarborgd, is de vergunningverlening. Voor bouwplannen die in strijd zijn met bijvoorbeeld het bestemmingsplan of redelijke eisen van welstand, of die voorzien in andere woningbouwcategorieën dan de gemeente (in het betreffende gebied) heeft geformuleerd, kan de omgevingsvergunning worden geweigerd. Datzelfde geldt voor gevallen waarin het bouwplan niet voldoet aan het Bouwbesluit of waarin een bouwplan een monument aantast. Daarnaast kan er als onderdeel van de omgevingsvergunning voor het uiteindelijk kunnen realiseren van het bouwplan ook nog een andere toestemming nodig zijn, bijvoorbeeld voor het kappen van bomen.

Al met al heeft de wetgever aan overheden (in het bijzonder gemeenten) dus een breed scala aan instrumenten gegeven waarmee zij via het publiekrecht een goede gebiedsontwikkeling juridisch kunnen waarborgen. Anders gezegd: door middel van het publiekrecht bepaalt de gemeente binnen welke randvoorwaarden bij gebiedsontwikkeling vastgoed mag worden gerealiseerd. Daarbij is van een gemeentelijke opdrachtgeversrol geen sprake. Integendeel: de gemeente reguleert publiekrechtelijk de ruimte die private en publieke opdrachtgevers hebben om vastgoed te realiseren. Zo moeten projectontwikkelaars en corporaties zich als opdrachtgever voor woningbouw houden aan hetzelfde bestemmingsplan als de gemeente, die als opdrachtgever in hetzelfde gebied bijvoorbeeld een bibliotheek wil laten bouwen.

Naast de rol van publieke regisseur die eenzijdig de randvoorwaarden vaststelt waarbinnen vastgoedontwikkelingen mogen plaatsvinden, heeft de gemeente bij gebiedsontwikkeling ook de rol van samenwerkingspartner. Hoewel wettelijk mogelijk, is het vaak niet wenselijk dat de overheid eenzijdig alle randvoorwaarden bedenkt en vervolgens vaststelt. Voor gebiedsontwikkeling is niet alleen kennis van bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, maar ook marktkennis nodig: in welke mate is aan welke woningen en welke typen commercieel vastgoed behoefte in een te ontwikkelen gebied en hoe worden die het best gepositioneerd met het oog op de afzet? Gemeenten zullen er vaak aan hechten om gebruik te maken van de kennis die hierover bij marktpartijen aanwezig is. Met de resultaten daarvan kunnen gemeenten invulling geven aan

het bestemmingsplan en kunnen zij erop rekenen dat de plannen van de projectontwikkelaars zullen voldoen aan de gemeentelijke welstandseisen.

Gedurende dit hele proces van het stellen van randvoorwaarden kan van publiekrechtelijke normering nog nauwelijks sprake zijn. Een bestemmingsplan wordt immers pas in procedure gebracht wanneer de gemeente een duidelijk beeld heeft bij een stedenbouwkundig ontwerp en een programma. Dit beeld krijgt echter pas vaste vorm wanneer de gemeente daarover heeft gesproken met de marktpartij, die immers beschikt over specifieke (markt)kennis over vastgoed. Dit leidt vrijwel altijd tot de inspanningsverplichting voor de gemeente om – met behoud van de eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid – bijvoorbeeld een bestemmingsplan vast te stellen dat ruimte biedt voor vastgoedontwikkelingen die vanuit marktperspectief wenselijk zijn. Kortom: de publiekrechtelijke normering volgt in de praktijk van veel gebiedsontwikkelingen de contractvorming.

Omdat de publiekrechtelijke normering er bij veel gebiedsontwikkelingen ten tijde van de contractvorming nog niet is, worden in de praktijk in de contracten allerlei bepalingen opgenomen die moeten waarborgen dat het gemeentelijke beleid op het gebied van met name ruimtelijke ordening, welstand en volkshuisvesting tot die tijd juridisch wordt gewaarborgd. Hoewel de vorm in dit geval privaatrechtelijk is, is de inhoud in feite publiekrechtelijk: de gemeente spreekt met de marktpartij af dat deze bepaalde randvoorwaarden in acht zal nemen en de gemeente vertaalt die randvoorwaarden vervolgens via formele publiekrechtelijke procedures. Daartoe worden in contracten inspanningsverplichtingen voor de gemeente opgenomen: de gemeente is gehouden om zich maximaal in te spannen dat genoemde randvoorwaarden een publiekrechtelijke basis krijgen. Deze randvoorwaarden horen naar hun aard bij de gemeentelijke rol van publieke regisseur. Het feit dat ze daaraan voorafgaand ook al in een contract worden genoemd, maakt dat niet anders. Kortom: contractuele eisen die ofwel verwijzen naar een reeds vastgesteld kader (volkshuisvestingsbeleid, beeldkwaliteitsplan) dan wel naar een nog vast te stellen kader (bestemmingsplan) horen bij de overheid als publieke regisseur en niet bij de overheid als opdrachtgever ten aanzien van vastgoed in het kader van gebiedsontwikkeling.

Ad b. Welke contractuele afspraken liggen in lijn met de bevoegdheden van de overheid als bestuursorgaan?

Bij het antwoord op de eerste vraag is feitelijk ook het antwoord op deze tweede vraag goeddeels gegeven. Nogmaals samenvattend: cruciaal is of een eis wordt gesteld door de gemeente als publieke regisseur dan wel als opdrachtgever. Dat er sprake is van een optreden als publieke regisseur is evident wanneer de gemeente

gebruikmaakt van de aan haar door de wetgever toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden. Dat gebeurt bij de vaststelling van het bestemmingsplan, bij het vaststellen van een welstandsnota en beeldkwaliteitsplan en bij het vaststellen van woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan of exploitatieplan.

De gemeente doet feitelijk hetzelfde wanneer zij in contracten aan vastgoed randvoorwaarden stelt die zijn te herleiden tot de aan haar wettelijk toegekende bevoegdheden. Als deze bevoegdheden nog niet allemaal zijn uitgeoefend als het contract wordt gesloten, bevat het contract inspanningsverplichtingen voor de gemeenten om deze bevoegdheden in lijn met het contract uit te oefenen. Dergelijke bepalingen onderstrepen dat de randvoorwaarden in het contract niet te maken hebben met de gemeente als opdrachtgever, maar met de gemeente als publieke regisseur.

Het gebruik van sommige publiekrechtelijke instrumenten is echter facultatief. Zo kan een gemeente afzien van het opstellen van een exploitatieplan wanneer over alle gronden binnen een te ontwikkelen gebied langs contractuele weg afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en alle grondeigenaren (art. 6.12. lid 2 Wro). De wetgever heeft daarmee erkend dat wat publiekrechtelijk kan worden geregeld (waaronder randvoorwaarden ten aanzien van woningbouwcategorieën), in sommige gevallen ook privaatrechtelijk kan worden gewaarborgd. Ongeacht de vorm (exploitatieplan of contract) gaat het echter om eisen die gemeenten van de wetgever als publieke regisseur mogen stellen en die losstaan van een rol van opdrachtgever.

Wie niet bereid en in staat is het bestemmingsplan uit te voeren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering, kan worden onteigend. Door middel van een exploitatieplan kan dit zelfs aan een bepaalde termijn worden gebonden. Feitelijk bevat de Wro dan een publiekrechtelijke prikkel om tot realisering van de bestemming over te gaan. Deze prikkel heeft vooral betekenis om het braak liggen van grond te voorkomen. De overheid (gemeente) is in juridisch opzicht daarmee niet zeker van het realiseren door de marktpartijen van woningbouw en commercieel vastgoed waarvan zij zelf geen opdrachtgever wenst te zijn, omdat zij de realisatie niet met rechtsmiddelen kan afdwingen, maar hoogstens kan onteigenen dan wel een beroep kan doen op een contractueel overeengekomen terugleverplicht.

Een ander concreet punt dat nog afzonderlijk aandacht verdient, is de rol van de gemeentelijke supervisor bij gebiedsontwikkeling. In de regel bewaakt een dergelijke figuur de ruimtelijke en stedenbouwkundige samenhang en toetst hij bouwplannen voordat daarvoor de formele bouwvergunningprocedure wordt gevolgd. De vraag is of de

gemeente zich met de inzet van een supervisor verdergaand met het vastgoed bemoeit dan op grond van de publiekrechtelijke kaders mogelijk zou zijn. Dit is niet het geval. Feitelijk bereidt de supervisor het oordeel van de welstandscommissie in het kader van de bouwvergunningprocedure voor; hij geeft daarom geen aanvullend oordeel. Om eventuele misverstanden over de rol van de supervisor te voorkomen, verdient het aanbeveling om in contracten die rol zo te beschrijven dat de supervisor wordt ingeschakeld ter voorbereiding van het formele welstandsoordeel. Omdat het oordeel van de supervisor in dat kader zwaar zal wegen, is het uiteraard wel verstandig om het aan de marktpartij die het ontwerp heeft laten maken mee te delen, maar dat maakt de rol van de supervisor uiteraard niet anders. Bij bouwplannen is vooroverleg over welstand immers gebruikelijk om te voorkomen dat er kansloze plannen worden ingediend en er onnodige kosten worden gemaakt.

Ad c. Welke eisen passen bij de rol van opdrachtgever?

Hiervoor is gebleken dat de wetgever aan gemeenten bevoegdheden heeft toegekend waarmee zij de randvoorwaarden kunnen bepalen waaraan de realisatie van vastgoed in het kader van gebiedsontwikkeling dient te voldoen. Daarbij heeft de wetgever er bewust voor gekozen om de (publiekrechtelijke) bevoegdheden van gemeenten te begrenzen.

Langs contractuele weg kunnen gemeenten echter verdergaande eisen stellen. Daargelaten dat er een mogelijke strijd ontstaat met artikel 122 Woningwet (waarover in het antwoord op de volgende vraag meer), gaat de gemeente zich dan gedragen als opdrachtgever. Dat kan bijvoorbeeld door in contracten randvoorwaarden te stellen aan bouwhoogtes en bouwvolumes, terwijl het (komende) bestemmingsplan daarvoor geen of minder strenge normen stelt, of door zelfs een voorlopig ontwerp voor te schrijven. Op die wijze gedraagt de gemeente zich wat dit aspect betreft als opdrachtgever. Dat is ook het geval bij het voorschrijven van (een lijst van) bepaalde architecten, adviseurs, merken en normen. Het is immers de opdrachtgever die de vrijheid heeft om binnen de publiekrechtelijke kaders zijn initiatieven te ontwikkelen en bouwplannen te vervaardigen.

Ad d. Wat is in dit verband de betekenis van artikel 122 Woningwet?

Hiervoor is al enkele malen aangegeven dat gemeenten bij het regisseren van gebiedsontwikkeling gebruikmaken van zowel het publiekrecht als het privaatrecht. Dat is in Nederland mogelijk omdat in ons land de zogenaamde tweewegenleer geldt. Daarmee wordt bedoeld dat overheden voor het verwezenlijken van hun beleid naast het publiekrecht ook het privaatrecht mogen gebruiken. Jurisprudentie van de Hoge Raad uit het begin van de jaren negentig (die nog steeds geldt) toont aan dat de overheid van het privaatrecht gebruik mag maken als daarmee het publiekrecht niet op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Van dat

laatste is zeker sprake als de wetgever bij het maken van een wet expliciet aangeeft dat regulering via het privaatrecht niet is toegestaan.

Dat laatste heeft de wetgever gedaan door bij het herzien van de Woningwet artikel 122 op te nemen. Dit luidt als volgt: 'De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2 is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn geregeld'.

Uit dit artikel vloeit voort dat de gemeente langs privaatrechtelijke weg aan bouwwerken geen randvoorwaarden kan verbinden die te maken hebben met de eisen van het Bouwbesluit of met het stelsel van omgevingsvergunningen.

Jurisprudentie over overtreding van dit artikel is schaars. In een uitspraak van de rechtbank Breda wordt echter uitvoerig op de reikwijdte van art. 122 Woningwet ingegaan. De rechtbank overweegt: 'Uit de parlementaire geschiedenis van de herziening van de Woningwet en het Bouwbesluit volgt dat met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit de voordien door de gemeenten geformuleerde technische bouwvoorschriften zijn geüniformeerd en gecentraliseerd om redenen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het Bouwbesluit bevat minimumeisen in de vorm van functionele eisen die daar waar mogelijk zijn uitgewerkt in concrete prestatie-voorschriften waaraan een bouwwerk publiekrechtelijk gezien moet voldoen, wil daarvoor een bouwvergunning worden verleend. Bouwtechnische voorschriften zijn voorschriften die aangeven op welke wijze de constructie van een bouwwerk moet worden gemaakt en waaraan de daarin aangebrachte technische voorzieningen moeten voldoen. Uit het een en ander volgt dat een publiekrechtelijk minimum aan kwaliteit wordt gewaarborgd, in het bijzonder betrekking hebbend op de in artikel 2 Woningwet genoemde doelen, hetgeen overigens een door de bouwer gewenste hogere kwaliteit niet in de weg staat. Deze minimumkwaliteit wettigt het afdwingen ervan door de overheid, zo heeft de wetgever bepaald, terwijl de wens tot en de realisering van een verdergaand kwaliteitsniveau is overgelaten aan de markt.' In casu werd met een beroep op artikel 122 Woningwet de verplichting voor de koper van grond om onder GIW-garantie te bouwen als in strijd met artikel 122 Woningwet aangemerkt. Tegen de uitspraak werd hoger beroep ingesteld. Op 8 september 2009 besliste het Hof Den Bosch op het hoger beroep. Daarin onderschreef het Hof het oordeel van de rechtbank, dat artikel 122 Woningwet aan de weg staat aan het langs privaatrechtelijke weg stellen van aanvullende kwaliteitseisen aan bouwwerken.

Wel preciseert het Hof dit standpunt door erop te wijzen dat Artikel 122 er overigens niet aan in de weg staat dat betrokken partijen in onderling overleg en op basis van gelijkwaardigheid

meer afspreken dan in de bouwregelgeving is vastgelegd. Zo kan volgens het Hof in een convenant overeengekomen worden dat een hoger kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd dan voorzien in het Bouwbesluit. Voorwaarde is daarbij dus wel dat de gemeente onderhandelt vanuit een gelijkwaardige positie. Ook wijst het Hof erop dat artikel 122 gaat over normen die in het Bouwbesluit zijn opgenomen, zoals ten aanzien van veiligheid, gezondheid en milieu. De gemeente kan wel aanvullende voorwaarden stellen aan zaken die daarin niet zijn geregeld, zoals aan ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit of ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap.

Voor de praktijk betekent het standpunt van het Hof dat aanvullende contractuele eisen zoals de eis van het Politiekeurmerk Veilig Wonen, eisen op het gebied van duurzaam bouwen en eisen op het gebied van energieprestaties in strijd zijn met artikel 122 Woningwet. De gemeente kan de nakoming van dergelijke eisen daardoor niet afdwingen.

Hier zien we dus dat de rechter een heldere scheiding aanbrengt tussen enerzijds wat de gemeente mag op grond van haar publiekrechtelijke bevoegdheden en anderzijds de exclusief door marktpartijen in te vullen ruimte die deze bevoegdheden laten, voor zover het gaat om vastgoed dat op initiatief en voor rekening en risico van die marktpartijen wordt gerealiseerd. In deze Reiswijzer wordt dit onderstreept. Gemeenten dienen zich te realiseren dat de wetgever de gemeentelijke regulering van de realisatie van vastgoed ook op die wijze heeft willen beperken. De Hoge Raad heeft in een arrest van 11 juni 2011 het standpunt van het Hof 's-Hertogenbosch bevestigd. Voor eigen vastgoed, zoals een stadskantoor of een bibliotheek, is het uiteraard wel de verantwoordelijkheid van de gemeente om het ontwerp verder in te vullen. Zij mag dan als opdrachtgever aan uitvoerende partijen nadere eisen stellen en zelfs een bestek maken.

Ad e. Welke formuleringen kunnen beter worden vermeden en welke alternatieven zijn denkbaar?

De afspraken over gebiedsontwikkeling, waaronder die over vastgoedontwikkeling als onderdeel daarvan, dienen uiteindelijk in de overeenkomst(en) tussen de gemeente en marktpartijen te worden vastgelegd. Dergelijke overeenkomsten zijn nadrukkelijk niet bedoeld om de overheid een verdergaande invloed te geven op het door marktpartijen voor eigen rekening en risico te realiseren bouwprogramma dan op grond van het bestemmingsplan en andere publiekrechtelijke regels mogelijk zou zijn, maar zijn primair noodzakelijk omdat de verdeling van grondeigendom zelden (geheel) overeenkomt met de beoogde verkaveling als resultaat van de gebiedsontwikkeling. Daar waar dat wel het geval is, zullen partijen vaak een (anterieure) overeenkomst op grond van de afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening sluiten. Vanuit het perspectief van het aanbestedingsrecht is het daarbij van belang om een heldere scheiding in taken en

verantwoordelijkheden ten aanzien van grondexploitatie en opstalexloitatie aan te houden. Ook moet van onderdelen van een gebiedsontwikkeling die leiden tot aanbestedingsplichtige opdrachten in de overeenkomst duidelijk worden aangegeven dat aanbesteding daarvan zal plaatsvinden. Het verdient in dit verband verder aanbeveling om ook voor overheidsopdrachten onder de drempel zonder vaststaand grensoverschrijdend belang zodanige formuleringen te kiezen dat het feitelijk als een afzonderlijk werk in de markt wordt geplaatst. Dit om het onderscheid tussen de woningbouw en het commercieel vastgoed dat door de marktpartijen voor eigen rekening en risico wordt gerealiseerd enerzijds en bedoelde overheidsopdrachten anderzijds zo veel mogelijk te benadrukken.

Voor onderdelen van de gebiedsontwikkeling die niet hoeven te worden aanbesteed en waarover partijen van mening zijn dat het ook niet wenselijk is dat die worden aanbesteed, is het gelet op het voorgaande goed om hierover geen formuleringen te bezigen die de indruk kunnen wekken dat de gemeente toch in zeker opzicht als opdrachtgever bij zulke planonderdelen is betrokken. Dit betekent bijvoorbeeld dat teksten in overwegingen als 'dat de gemeente in het plangebied vijfhonderd woningen wenst te realiseren' weliswaar voor eenieder begrijpelijk weergegeven dat de gemeente graag ziet dat in het plangebied vijfhonderd woningen worden gebouwd, maar dat die wens beter met andere woorden kan worden geformuleerd. Het '(doen) realiseren' is immers een taak van de marktpartij en die is ook de opdrachtgever c.q. bouwer van de woningen. De taak van de gemeente beperkt zich in juridische zin feitelijk tot het vaststellen van het bestemmingsplan en mogelijk ook de grondoverdracht aan de marktpartij. Het is dan ook beter om in de overweging waarin het gemeentelijke beleidsvoornemen wordt weergegeven te schrijven 'dat de gemeente het plangebied (bijvoorbeeld in een structuurvisie) heeft aangewezen als woningbouwlocatie voor de bouw van maximaal vijfhonderd woningen'.

In de overwegingen van overeenkomsten die zijn aangegaan zonder dat een aanbesteding heeft plaatsgevonden, is het in het licht van het bovenstaande goed om het eigen initiatief van de ontwikkelaar om woningbouw of commercieel vastgoed te willen realiseren en de faciliterende rol van de gemeente te benadrukken. Op deze wijze wordt duidelijk dat door partijen van meet af aan een heldere scheiding tussen publieke en private taken en verantwoordelijkheden is beoogd.

Het doel van een op ontwikkeling van een woningbouwlocatie gerichte (anterieure) overeenkomst zou eveneens in het licht van het voorgaande bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

'Deze overeenkomst is, met behoud van ieders verantwoordelijkheid en met inachtneming van ieders taakstelling, gericht op:

- de voorwaarden waaronder de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden haar medewerking zal verlenen aan de verdere planontwikkeling en de realisatie van de woningbouw binnen het plangebied door de ontwikkelaar, en
- de wijze waarop partijen de planuitvoering onderling zullen afstemmen.

Zo zouden er (veel) meer voorbeelden te noemen zijn. Samengevat gaat het er dus om dat de overeenkomst steeds duidelijk moet weergegeven dat:

1. de gemeentelijke eisen ten aanzien van woningbouw en commercieel vastgoed zich beperken tot het stellen van randvoorwaarden die niet verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk is, zo mogelijk met verwijzing naar de publiekrechtelijke kaders waarmee de regulering plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden;
2. de gemeente geen verdere feitelijke of financiële bemoeienis heeft met het project. De expliciete vermelding dat grondtransacties tussen partijen niet zonder en overeenkomstig de resultaten van een taxatie door een onafhankelijke deskundige zullen plaatsvinden, biedt een goede waarborg tegen de gedachte dat de gemeente indirect financieel participeert in vastgoed dat voor rekening en risico van marktpartijen wordt ontwikkeld en geëxploiteerd.

12.9 De opstalexloitatie: publieke voorzieningen

Voor niet al het vastgoed dat in het kader van een gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd, geldt dat het is bestemd voor woningbouw en/of commerciële doeleinden. Bepaalde planonderdelen hebben een openbaar c.q. maatschappelijk karakter, bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, stadskantoren, zwembaden en openbare parkeervoorzieningen.

De ontwikkeling en/of exploitatie van dergelijke voorzieningen vindt in de regel plaats met overheidsgeld. Als dergelijke voorzieningen met privaat geld worden gerealiseerd en geëxploiteerd (bijvoorbeeld een openbare parkeergarage), blijft er toch sprake van een werk met een openbaar karakter dat om die reden feitelijk voor de overheid wordt geëxploiteerd. Daarom moet de ontwikkeling en realisatie van vastgoed met een openbaar karakter als onderdeel van gebiedsontwikkelingen altijd openbaar worden aanbesteed. Dat de overheid (denk aan een toltunnel) de realisatie en exploitatie van een openbaar werk aan de markt overlaat, betekent immers niet dat het aanbestedingsrecht op dat werk niet langer van toepassing zou zijn.

Overigens is op vastgoed met een openbaar karakter als onderdeel van gebiedsontwikkelingen het gestelde in de

paragrafen 12.3 (aanbesteding van diensten), 12.4 (openbare werken boven de drempel), 12.5 (openbare werken onder de drempel), 12.6 (doorleggen van de aanbesteding) en 12.7 (onteigening als uiterste middel) van overeenkomstige toepassing.

12.10 De opstalexploitatie: publieke voorzieningen, gecombineerd met woningbouw en commercieel vastgoed

Tot nu toe is de lijn in deze Reiswijzer over het aanbestedingsrecht en gebiedsontwikkeling helder: er kan een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten in het kader van de grondexploitatie enerzijds en activiteiten in het kader van de opstalexploitatie anderzijds. Verder is er in de opstalexploitatie verschil tussen de ontwikkeling van woningbouw en commercieel vastgoed enerzijds en de ontwikkeling van vastgoed met een openbaar karakter anderzijds. Wanneer de daarbij gegeven aanwijzingen in acht worden genomen, kan men in gebiedsontwikkelingsland 'veilig reizen'.

De praktijk is in een aantal situaties echter complexer; ze laat zich niet altijd netjes in genoemde onderscheidingen opsplitsen. Dit doet zich voor als woningbouw en commercieel vastgoed één bouwkundig geheel vormen met vastgoed dat een openbaar karakter draagt. Met name bij binnenstedelijke herontwikkeling komen dergelijke situaties regelmatig voor.

Vooropstaat dat in zulke gevallen maatwerk nodig is. Toch zijn er vanuit het voorafgaande wel drie algemene lijnen te trekken.

1. Als van het bouwkundige geheel een openbaar werk onderdeel uitmaakt dat, wanneer het als solitair bouwwerk zou worden gerealiseerd met inachtneming van het bovenstaande zou moeten worden aanbesteed, kan de combinatie van dit openbare werk met woningbouw en commerciële voorzieningen er niet toe leiden dat het geheel niet aanbestedingsplichtig zou zijn. Met andere woorden: je kunt dus geen op zichzelf aanbestedingsplichtige opdrachten 'wegstoppen' in een (veel) groter bouwkundig geheel.
2. Als van het bouwkundige geheel een openbaar werk onderdeel uitmaakt dat, wanneer het als solitair bouwwerk zou worden gerealiseerd met inachtneming van het bovenstaande niet hoeft te worden aanbesteed, kan de combinatie van dit openbare werk met woningbouw en commerciële voorzieningen er niet toe leiden dat het geheel wél aanbestedingsplichtig zou zijn. Met andere woorden: een openbaar werk (ver) onder de drempel wordt niet aanbestedingsplichtig als het wordt

gecombineerd met werken waarvan de ontwikkeling überhaupt geen overheidsopdracht is.

3. Als in situatie 1 partijen bezwaren hebben tegen het door de gemeente aanbesteden van het totale bouwwerk kunnen drie mogelijkheden daarvoor onder omstandigheden mogelijk een oplossing bieden: (a) een heroverweging van het openbare karakter van een bepaalde voorziening ('is openbaar parkeren echt nodig?', 'kan in dit gebouw ook een commerciële functie worden gehuisvest?'); (b) de gemeente besteedt alleen het casco aan, waarna ieder van de partijen de eigen functie verder bouwkundig invult; en (c) het splitsen van het bouwwerk, waarbij met afzonderlijke bestekken voor bijvoorbeeld de aan te besteden parkeergarage onder en na 'uitgifte van een opstalrecht' de marktpartij op het dek van de garage vastgoed ontwikkelt, naar eigen ontwerp en voor eigen rekening en risico.

Benadrukt zij nogmaals dat in dergelijke complexe situaties, ondanks de bovenstaande algemene noties, maatwerk nodig blijft. Wees daarbij in overeenkomsten transparant over de gemaakte keuzes en laat partijen zich, in het licht van het Europese aanbestedingsrecht, (in de overwegingen) verantwoorden over de gemaakte keuzes.

12.11 Gebiedsontwikkeling en staatssteun

In paragraaf 12.8.1 werd er reeds op gewezen dat een niet-marktconforme grondprijs voor gronden waarop marktpartijen voor eigen rekening en risico vastgoed ontwikkelen, kan leiden tot problemen met zowel het aanbestedingsrecht als de regelgeving op het gebied van staatssteun. In deze paragraaf gaan we beknopt in op de betekenis van deze regelgeving voor gebiedsontwikkeling. Daarbij past vooraf de kanttekening dat bij gebiedsontwikkeling vaak vragen spelen op zowel het gebied van het aanbestedingsrecht als de regelgeving op het gebied van staatssteun. Het is cruciaal dat bij gebiedsontwikkeling afzonderlijk wordt getoetst aan de regels op beide gebieden.

12.11.1 Artikel 107 VwEU

Voor de beantwoording van vragen op het gebied van staatssteun is in de eerste plaats van belang het bepaalde in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Dit verdrag is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (dat meestal verkort wordt weergegeven als het VwEU). Artikel 107, lid 1 van het VwEU luidt als volgt: *'Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te*

vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt’.

Artikel 107, derde lid, aanhef en onder c luidt als volgt: *‘Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad’.*

Uit het eerste lid van artikel 107 blijkt dat er sprake van staatssteun als er aan de volgende **cumulatieve** criteria is voldaan:

- De steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd.
- De steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen.
- Dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en).
- Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

12.11.2 De-minimisverordening

Evenals bij toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen, gelden ook bij de beoordeling van staatssteunbedragen drempelbedragen. Er is geen sprake van staatssteun indien het voordeel voor een marktpartij niet meer bedraagt dan € 200.000 over maximaal drie jaar per onderneming (‘de-minimisregeling’).

12.11.3 Grondtransacties

Bijna twee decennia is voor vragen op het gebied van staatssteun bij gebiedsontwikkeling de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties van de Europese Commissie uit 1997⁴⁷ van groot belang geweest. In 2016 is deze mededeling vervangen door een nieuwe Mededeling betreffende het begrip staatssteun. Op die nieuwe mededeling zal hierna nader worden ingegaan, omdat de manier waarop de praktijk de afgelopen jaren volgens de mededeling uit 1997 heeft gewerkt in overeenstemming met de staatssteunregels door de nieuwe mededeling niet onmogelijk wordt gemaakt, wordt aan de mededeling uit 1997 toch kort aandacht geschonken.

Op grond van de mededeling uit 1997 kan een marktconforme waarde van gronden en gebouwen op twee manieren worden aangetoond: door middel van een

openbare biedprocedure (waarbij meerdere marktpartijen een grondbod mogen uitbrengen) of door een **voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde**. Bij gebiedsontwikkeling kunnen beide methoden bruikbaar zijn. Als de verkoop van bouwkavels is betrokken in een openbare aanbesteding of selectieprocedure met een openbaar karakter, is daarmee feitelijk sprake van een openbare biedprocedure zoals bedoeld in genoemde mededeling, ervan uitgaande dat deze onvoorwaardelijk is. Wel moet worden opgelet bij een verkoopprocedure waarbij marktpartijen onderling sterk verschillende plannen (in stedenbouwkundig en programmatisch opzicht) kunnen indienen en de prijs slechts een van de gunningscriteria is. In zo’n geval zou het zo kunnen zijn dat bij de keuze voor een plan kwalitatieve aspecten de doorslag hebben gegeven en de prijs die door de winnaar is geboden eigenlijk te laag is voor het bijbehorende plan. Dit kan overigens worden ondervangen door voorafgaand aan de verkoopprocedure aan te geven dat het plan van de winnaar door een onafhankelijke deskundige zal worden getoetst op marktconformiteit. Mocht de door de winnaar geboden grondbod – uitgaande van het door hem aangeboden plan – dan onverhoopt niet marktconform zijn, dan moet deze marktpartij de kans krijgen zijn prijs tot de marktconforme waarde te verhogen. Indien hij dat niet wil, dan valt zijn plan af en komt de partij die als tweede is geëindigd in beeld.

Als de gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van een grondpositie van een of meer ontwikkelaars) met marktpartijen zaken wil doen en daarbij kiest voor bijvoorbeeld een overeenkomst van koop en verkoop of voor de oprichting van een GEM, zullen de betreffende grondtransacties vooraf door een onafhankelijke taxateur als marktconform moeten worden aangemerkt. Dat de taxatie plaatsvindt voordat een overeenkomst wordt gesloten, is volgens recente jurisprudentie van de Nederlandse rechter niet doorslaggevend, mits een overeenkomst die voorafgaat aan een taxatie maar wel de mogelijkheid biedt om een financiële afspraak te herzien indien de taxatie daartoe aanleiding zou geven. Let er wel op dat daarbij alle grondtransacties aan bod komen. Zo moet bij een overeenkomst van koop en verkoop niet alleen de inkoop door de gemeente, maar ook de uitgifte door de gemeente marktconform zijn. Hetzelfde geldt voor de inbreng in en uitgifte door een GEM.

12.11.4 De mededeling van de Europese Commissie uit 2016

In 2016 verscheen een nieuwe mededeling Staatssteun van de Europese Commissie. In deze mededeling verduidelijkt de Commissie diverse elementen met betrekking tot het begrip staatssteun⁴⁸.

⁴⁷ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, PbEG 1997, C209/3.

⁴⁸ mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, (2016/C 262/01), gepubliceerd op 19 juli 2016.

Met de inwerkingtreding van de mededeling is de hiervoor besproken mededeling uit 1997 vervallen.

Het overkoepelende beginsel waaraan afspraken tussen overheden en marktpartijen op grond van de nieuwe mededeling dienen te worden getoetst, is het beginsel van een marktdeelnemer in een markteconomie (market economy operator, vaak afgekort als 'MEO-beginsel').

Uit de invulling hiervan in de nieuwe mededeling blijkt dat de methodiek, waarbij door middel van een taxatie door een van partijen onafhankelijke deskundige de marktconformiteit van een grondtransactie wordt aangetoond, ook onder vigeur van de nieuwe mededeling als een in beginsel voldoende waarborg wordt beschouwd. In de mededeling wordt in dit verband letterlijk gesteld: 'In het geval van de verkoop van gronden is een taxatie die een onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onderhandelingen uitvoert om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria, in beginsel voldoende.' De residuele grondwaardemethodiek is een in beginsel aanvaarde waarderingsmethode in het licht van de staatsteunregelgeving.

12.11.5 Tekortfinanciering

Naast grondtransacties kunnen ook andere transacties staatssteunrisico's in zich hebben. Bij de selectie van marktpartijen kan met name een eventuele tekortfinanciering, of bijdrage van de overheid in een onrendabele top, een staatssteunrisico inhouden. De regelgeving op het gebied van staatssteun betekent niet dat overheden geen geld meer zouden mogen investeren in onrendabele projecten.

Uit het oordeel van de Europese Commissie in de zaak-Marktpassageplan Haaksbergen is af te leiden dat het door een gemeente afdekken van een voor-calculatorisch berekend tekort toegestaan is als de overheid daarmee het minimum noodzakelijke bijdraagt om het project – in het algemeen belang – doorgang te laten vinden. Het type tekortfinanciering in de zaak-Haaksbergen is wel staatssteun, en daarmee meldingsplichtig, maar de Commissie kan dit verenigbaar verklaren. Wel moet helder zijn en blijven dat wanneer het na-calculatorisch berekende werkelijke resultaat minder negatief (of zelfs positief) uitvalt, het verschil tussen het werkelijke tekort en het oorspronkelijke tekort volledige naar de gemeente dient terug te vloeien. Een terugbetaalclausule in een overeenkomst is dus cruciaal. In sommige gevallen hoeft een tekortfinanciering geen staatssteun te vormen, afhankelijk van de bestemming ervan. In de zaak-Oosterhout bouwproject Zwaaiikom uit 2008 was de tekortfinanciering bedoeld voor openbare infrastructuur en een onteigeningsvergoeding, wat de Commissie niet als staatssteun zag.

De Commissie herhaalde dit standpunt in de zaak-Centrumplan Mill en St. Hubert uit 2009.

Daarnaast betrof deze zaak een tekortfinanciering voor de vastgoedontwikkeling als onderdeel van het centrumplan. De Commissie oordeelde dat dit staatssteun vormt, maar keurde deze goed. Deze steun was volgens de Commissie namelijk verenigbaar met de interne markt, omdat "een project voor de fysieke, economische en sociale herwaardering van stedelijke gebieden wel degelijk een communautaire doelstelling is". Het moet dan onder meer gaan om steun die de werkelijke projectverliezen dekt zoals die achteraf door een externe deskundige zijn berekend.

In laatste onderdeel van het besluit van de Commissie in de zaak-Centrumplan Mill en St. Hubert wijst de Commissie erop dat dit besluit in geen geval vooruit loopt "op de uitkomst van een eventueel verder onderzoek door de Commissie naar de inachtneming van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten". Daaruit blijkt dat uit een oordeel over de toepassing van de staatsteunregels bij gebiedsontwikkeling geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de toepassing van het aanbestedingsrecht. Dat geldt overigens ook omgekeerd. Dit onderstreept dat het altijd noodzakelijk is dat bij gebiedsontwikkeling aan zowel de regels op het gebied van het aanbestedingsrecht als aan de staatsteunregels wordt voldaan.

12.12 Hoe aanbesteden?

In deze paragraaf wordt als uitgangspunt genomen dat de gemeente voor een gehele gebiedsontwikkeling dan wel voor een onderdeel daarvan moet c.q. wil aanbesteden. Een vervolgvraag is dan hoe zo'n aanbesteding moet worden georganiseerd en op welke punten de overheid, in het bijzonder gemeenten, moeten letten. In dit verband komen in deze paragraaf de volgende onderwerpen en vragen aan de orde:

- Wat is het verschil tussen selecteren en aanbesteden?
- Wat is aanbesteding 'light'?
- Welke aanbestedingsprocedures zijn er?
- Hoe kan de gemeente een evenwicht vinden tussen het eigen idee en het geven van ruimte voor optimalisatie door de aan de procedure deelnemende marktpartijen?
- Welke voor- en nadelen kent het minimumbod, mede in relatie tot andere beperkende voorwaarden (aan de opbrengstkant)?
- Welke juridische ruimte is er voor aanpassingen na gunning? Hoe kun je die ruimte al in je aanbestedingsprocedure 'oprekken'?

12.12.1 Verschil tussen selecteren en aanbesteden

Als de gemeente door middel van het organiseren van concurrentie wenst te komen tot de keuze voor een

ontwikkelaar, zal ze daarvoor een procedure moeten volgen. Naast de formele aanbestedingsprocedures (waaraan hierna aandacht wordt besteed) worden er in de praktijk ook vaak selecties gehouden. Het is goed de begrippen selectie en aanbesteding goed te onderscheiden.

Selectie en aanbesteding zijn geen elkaar altijd uitsluitende begrippen. Verschillende aanbestedingsprocedures kennen immers een selectie- en een gunningsfase. Met de selectiefase wordt de fase bedoeld waarin uit al de potentiële aanbieders die interesse tonen, op basis van hun kenmerken, wordt gekomen tot een aantal marktpartijen die daadwerkelijk mogen inschrijven.

Met de term selectieprocedure als alternatief voor een formele aanbestedingsprocedure wordt daarentegen bedoeld een **onderhandse procedure** waarbij verschillende marktpartijen in de gelegenheid worden gesteld om interesse te tonen in het deelnemen aan een gebiedsontwikkeling. Het resultaat is een **longlist** van marktpartijen. Op basis van uitsluitingscriteria en het trackrecord van de marktpartijen wordt vervolgens gekomen tot een **shortlist**. Marktpartijen op de **shortlist** wordt in de regel gevraagd om zowel een planuitwerking als een financiële bieding, die in elk geval een grondbod bevat (gerelateerd aan de planuitwerking met het bijbehorende programma). Aanvullend vraagt de overheid in sommige gevallen ook om een prijs voor de aanleg van bepaalde werkzaamheden voor het openbaar gebied.

Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat een formele aanbestedingsprocedure verplicht moet worden gevolgd als van de activiteiten die van de winnaar worden verwacht ook aanbestedingsplichtige opdrachten deel uitmaken. Dit is het geval wanneer genoemde werkzaamheden voor het openbaar gebied, gelet op de omvang ervan, aanbestedingsplichtig zijn. Een aanbestedingsplicht is eveneens aan de orde als de opgave ook voorziet in de ontwikkeling van vastgoed waarvan de realisatie aanbestedingsplichtig is.

Een (ontwikkelaars)selectie die niet het karakter heeft van een Europese c.q. openbare aanbestedingsprocedure mag dus alleen worden gevolgd als de door de winnaar te verrichten activiteiten geen van alle op zichzelf beschouwd aanbestedingsplichtig zijn. Indien dit wel het geval is, moet er wel (Europees) worden aanbesteed.

Als de door de winnaar te verrichten activiteiten geen van alle op zichzelf beschouwd aanbestedingsplichtig zijn, heeft de gemeente dus de keus tussen een (Europese c.q. andere openbare) aanbestedingsprocedure en een selectie.

12.12.2 Een aanbesteding 'light'

Soms duikt het begrip aanbesteding 'light' op. Daarmee wordt feitelijk bedoeld dat overheden in een betrekkelijk vroeg stadium van de gebiedsontwikkeling een marktpartij

(of een consortium van marktpartijen) kiezen waarmee de verdere planontwikkeling en uitvoering ter hand wordt genomen. Bij de keus voor een marktpartij ligt het accent minder op een uitgewerkt plan en programma met de bijbehorende financiële parameters, maar meer op visie en onderling vertrouwen.

Hoe moet deze aanpak worden gezien in het licht van wat in dit hoofdstuk tot nu toe over aanbesteding is overwogen? Als met de aanbesteding 'light' een onderhandse procedure wordt bedoeld, is de reactie op deze aanpak in de kern dezelfde als die op de vraag hiervoor naar de omstandigheden waaronder een ontwikkelaarsselectie in plaats van een aanbesteding kan worden gekozen: de afspraken met de gekozen partner mogen dan geen betrekking hebben op activiteiten (werken, diensten) die op zichzelf aanbestedingsplichtig zijn. Verder rijzen er vragen van meer feitelijk aard: welke rechten ten aanzien van bijvoorbeeld grondafname worden reeds in de eerste overeenkomst na de partnerkeuze vastgelegd? Welke afspraken gelden voor het geval er bij de verdere uitwerking onverhoopt meningsverschillen ontstaan? Hierbij is 'ma k' een belangrijk trefwoord. Dit geldt ook voor de partnersselectie (zie paragraaf 6.6.3 en bijlage IV).

Indien de aanbesteding 'light' wel de vorm van een formele aanbestedingsprocedure heeft, vergen met name de gunningscriteria een goede doordenking. Hoe objectiever je begrippen als de kwaliteit van een visie en vertrouwen? Los hiervan heeft het idee van de aanbesteding 'light' zeker meerwaarde. Overheden, in het bijzonder gemeenten, zullen zich immers aan het begin van elke selectie afvragen welke gegevens van marktpartijen werkelijk nodig zijn om tot een partnerkeuze te kunnen komen. Een aanbesteding 'light' kan dan een zeer omvangrijke ontwikkelaarsselectie (en met name een aanbesteding) voorkomen. Nadeel hiervan is immers dat van marktpartijen grote investeringen worden gevraagd, zonder dat goed is overwogen of alle gevraagde informatie werkelijk nodig is om een marktpartij te kunnen kiezen.

12.12.3 Verschillende aanbestedingsprocedures

Er bestaan verschillende aanbestedingsprocedures. In de Gids Proportionaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen 'gangbare procedures' en 'minder gangbare procedures'. Als gangbare procedures merkt de Gids Proportionaliteit aan: een-op-een (ook wel aangeduid als 'enkelvoudig onderhands'), meervoudig onderhands, nationaal openbaar of Europees.

Minder gangbare procedures die in de Gids Proportionaliteit worden genoemd zijn de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling, de procedure van het innovatiepartnerschap, de procedure voor sociale en andere specifieke diensten,

het dynamisch aankoopstelsel en de prijsvraag. Aan deze opsomming voegt de Gids Proportionaliteit toe dat de keuze voor een minder gangbare procedure met name wordt ingegeven door de wens van de overheid die de aanbesteding houdt om creativiteit in de markt aan te boren. Daarbij wijst de Gids Proportionaliteit erop dat het objectief en transparant doorlopen van deze procedures een zwaardere inspanning van zowel de aanbestedende overheid als marktpartijen vraagt dan bij de gangbare procedures het geval is, omdat de procedure een langere doorlooptijd kent en naast (soms tijdrovend) overleg met marktpartijen ook een uitgebreide en gedegen verslaglegging vergt. Dit leidt volgens de Gids Proportionaliteit tot hogere transactiekosten die disproportioneel kunnen zijn. Als alternatief voor het aanboren van creativiteit bij marktpartijen noemt de Gids Proportionaliteit een marktanalyse of -consultatie die in veel gevallen volstaat om bepaalde informatie te verkrijgen.

12.12.4 Ruimte voor optimalisatie door marktpartijen

Vanuit verschillende praktijkvoorbeelden die bij het maken van deze Reiswijzer zijn onderzocht, is de vraag gerezen in hoeverre marktpartijen bij het inschrijven op aanbestedingen mogen afwijken van de programma's van eisen die de gemeente als randvoorwaarden voor de inzendingen (in een gunningsdocument) heeft opgenomen. De ruimte die een marktpartij daarvoor heeft, hangt af van de door de gemeente gekozen bewoordingen. Wanneer de gemeente aangeeft dat uitsluitend inzendingen in behandeling worden genomen die zich conformeren aan genoemde randvoorwaarden, is die ruimte er niet. De gemeente is dan juridisch gehouden om inzendingen die toch daarvan afwijken, terzijde te leggen, hoezeer ze bij het beoordelen van zo'n inzending ook overtuigd raakt van de meerwaarde van die inzending ten opzichte van de oorspronkelijke eigen randvoorwaarden. Als de gemeente de eigen randvoorwaarden echter als vertrekpunt presenteert waarbij het marktpartijen vrij staat om te optimaliseren (wat in juridische termen gelijkstaat aan het toestaan van afwijkingen), mogen van de randvoorwaarden afwijkende inzendingen wel in behandeling worden genomen.

Overheden zijn in juridische zin vrij om zelf te bepalen (a) welke status zij hun randvoorwaarden geven en (b) hoe gedetailleerd zij hun randvoorwaarden uitwerken. Vanzelfsprekend zal daarbij – zoals reeds besproken bij de aanbesteding 'light' – worden gezocht naar een optimum waarbij alle wezenlijke gemeentelijke (politieke) randvoorwaarden worden gewaarborgd, maar daarbinnen ruimte wordt gelaten aan optimalisatie door de markt. Pas als voor dat laatste een reële ruimte bestaat, beantwoordt de aanbesteding immers werkelijk aan haar doel: het organiseren van concurrentie op die punten die de gemeente aan de markt wil laten.

Het is juridisch van wezenlijk belang dat voorafgaand aan een aanbesteding voor deelnemende marktpartijen ondubbelzinnig vaststaat welke ruimte voor optimalisatie aanwezig is. Vage formuleringen waaruit de ene marktpartij de conclusie trekt dat een bepaalde randvoorwaarde van beton is terwijl een andere marktpartij in de toelichting ruimte vindt het als een vertrekpunt te zien, kunnen leiden tot juridische procedures van marktpartijen die menen dat zij niet zijn verkozen omdat de winnaar op basis van een andere, onjuiste lezing van het gunningsdocument is gekozen.

12.12.5 Het minimumbod

Een bijzondere randvoorwaarde is het minimumbod (op de grond). Een minimumbod (versus een vast groundbod) heeft als voordeel dat ontwikkelaars zich geheel kunnen richten op kwaliteit en optimalisatie van het plan teneinde via kostenbesparingen en vergroting van de opbrengst een win-winsituatie te creëren: de gemeente krijgt binnen het budget een mooi plan en de ontwikkelaar is in de gelegenheid daaraan geld te verdienen. Juridisch is een minimumbod toegestaan. Wel leert de praktijk in enkele gevallen dat een minimumbod wel gepaard moet gaan met een zodanige ruimte voor marktpartijen om te optimaliseren dat zij aan dit minimumbod onvoorwaardelijk kunnen voldoen. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, werkt de aanbesteding als mechanisme om door middel van concurrentie tot een optimaal plan te komen niet (goed) als die ruimte er niet is. Er zullen dan niet of nauwelijks inzendingen worden gedaan waarin het minimumbod onvoorwaardelijk wordt geaccepteerd.

12.12.6 Aanpassingen na gunning – wezenlijke wijziging

Hoeveel ruimte hebben partijen om na gunning nog over te gaan tot planaanpassing? Uitgangspunt is dat in een aanbestedingsprocedure de diverse deelnemers binnen de gestelde randvoorwaarden een inzending hebben gedaan. Deze zijn vervolgens beoordeeld op basis van de gunningscriteria. Partijen zijn na gunning overgegaan tot het sluiten van een overeenkomst. In veel gevallen is deze overeenkomst reeds als bijlage bij het gunningsdocument gevoegd.

Alle deelnemers aan de aanbestedingsprocedure mogen er dus van uitgaan dat de gemeente en de gekozen marktpartij (a) een overeenkomst sluiten die op geen enkel punt afwijkt van de bij iedereen bekende randvoorwaarden en gunningscriteria en (b) zich bij de uitvoering van deze overeenkomst ook aan die overeenkomst zullen houden. Als zich in de periode tussen gunning en ondertekening van het contract, dan wel tijdens de uitvoering van het contract omstandigheden voordoen op grond waarvan partijen hun (voorgenomen) afspraken zouden willen wijzigen, is die ruimte er juridisch gezien in beginsel **niet**.

Wel kan reeds bij de aanbesteding (in het contract) ruimte worden gecreëerd voor toekomstige wijzigingen. Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat er (binnen bepaalde bandbreedtes) in het programma en/of in de tijd kan worden geschoven als de (markt)omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een dergelijke bepaling geeft alle marktpartijen de gelegenheid om bij hun inzending daarmee rekening te houden. Kortom: wijzigen mag, maar dan moeten daarover wel vooraf afspraken worden gemaakt. Toegestaan zijn tevens minimale wijzigingen die geen afbreuk doen aan het wezen van de inzending waarmee de winnaar zich qua programma, plan of grondbod heeft onderscheiden van andere aanbieders⁴⁹.

Een praktisch probleem is dat juist bij gedetailleerde en harde randvoorwaarden zonder dergelijke clausules, zeker in langlopende projecten, de kans groot is dat er op enig moment – zeker bij turbulentie in de markt – behoefte is aan planaanpassingen en/of aanpassingen van de financiële parameters die verder gaan dan de genoemde minimale wijzigingen. Wanneer partijen daartoe overgaan, ontstaat het risico dat een andere deelnemer aan de aanbestedingsprocedure met succes in rechte zal betogen dat de opdracht wezenlijk is gewijzigd en er daarom opnieuw moet worden aanbesteed. Dit risico is in essentie niet te vermijden. Geen enkele aanbesteding kan vrijblijvend zijn. Het contract met de winnaar van de aanbesteding zal altijd moeten verwijzen naar de randvoorwaarden van de gemeente en de wijze waarop die in de inzending van de winnaar zijn ingevuld. Wanneer randvoorwaarden en/of de inzending een ongeclausuleerde mogelijkheid tot afwijking zou bevatten wanneer bijvoorbeeld de marktomstandigheden wijzigen, zijn de inzendingen niet meer goed vergelijkbaar en wordt de bij elke aanbesteding vereiste rechtszekerheid wezenlijk aangetast.

12.13 Beslisbomen keuze samenwerkingsmodel en een aanbestedingsstrategie

We vatten dit hoofdstuk samen in twee beslisbomen. Deze leiden de gemeente naar een passend samenwerkingsmodel en een passende aanbestedingsstrategie. Beslisboom I betreft het mogelijk honoreren van een beroep op zelfrealisatie en is te vinden op pagina 174. Beslisboom II is van toepassing in de situatie zonder mogelijke zelfrealisatie en staat naast beslisboom I op de binnenzijde van de achterflap.

De beslisbomen hebben betrekking op een door de gemeente gewenste ontwikkeling van een concreet gebied en dus niet op de mogelijkheid om als onderdeel van een ontwikkelstrategie ook voor andere gebieden te kiezen om dezelfde opgave te (laten) ontwikkelen. Als de gemeente in dat opzicht wat te kiezen heeft, kan voor elk van de locaties de beslisboom worden doorlopen en kan de gemeente aan de uitkomsten daarvan wellicht argumenten ontleen om een voorkeur uit te spreken voor de ontwikkeling van een bepaalde locatie.

⁴⁹ Daarom wordt in de literatuur vaak gesproken over het leerstuk van de ‘wezenlijke wijziging’. Wezenlijke wijzigingen verdragen zich niet met de eerder gehouden aanbesteding.

Bijlagen

Bijlage I: Uitwerking van de partnerselectie

Tendervoorbereiding (strategievorming): hoe kom ik tot de juiste partij?

Het resultaat van de strategiefase kan zijn dat een selectie op prijs of plan minder zinvol is, maar een partnerselectie meer perspectief biedt (zie paragraaf 6.7.1). Het fenomeen partnerselectie roept wel een aantal vragen op:

- Hoe kom ik vervolgens tot de juiste partij?
- En hoe voorkom ik vrijblijvendheid in de samenwerking en zorgt de partnerselectie voor een werkelijk beter resultaat?

Van de partnerselectie zijn nog weinig beproefde voorbeelden. In een groot aantal gesprekken met overheden en marktpartijen hebben we een vrij ruim beeld gevormd van hoe de selectie zou kunnen plaatsvinden. De partnerselectie kan rekenen op een groeiend draagvlak, maar het succes hangt wel af van de uitwerking. Omdat er minder harde beoordelingscriteria zijn, spelen vertrouwen en het op hoog niveau kunnen samenwerken een grote rol. Daar voelt niet iedereen zich comfortabel bij en het onderling vertrouwen is ook geen vanzelfsprekendheid gebleken. Er is dan ook enige moed voor nodig om een dergelijke reis te beginnen en dat vergt van zowel de overheid als van marktpartijen een andere houding, of zelfs een cultuurverandering. Deze verandering kan worden gestimuleerd door andere werkwijzen en spelregels te introduceren die samenwerking bevorderen én scherp houden! Een andere voorwaarde is dat partijen van elkaar minstens de nodige wederzijdse kennis hebben en dat men in de samenwerking tegen elkaar is 'opgewassen'. Als dat niet geval is, past een meer traditionele selectiemethodiek wellicht beter. Ook als de gebiedsontwikkeling een of meer aanbestedingsplichtige opdrachten bevat, is een partnerselectie voor de gehele opgave niet mogelijk, tenzij de mogelijke overheidsopdrachten daarvan van meet af aan worden uitgezonderd (zie paragraaf 6.7.4).

Wat onderscheidt partnerselectie van andere vormen van tenderen?

De partnerselectie wijkt af van andere selectievormen die uiteindelijk over een plan en/of een bieding gaan en daarmee zekerheden over het (eind)resultaat leveren. Partnerselectie komt natuurlijk vaker voor, zoals in geval van een een-op-eensamenwerking: omdat een partij

bijvoorbeeld grond- of vastgoed heeft of een goed idee, een *unsolicited proposal*. In de context van deze Reiswijzer behandelen we de partnerselectie als een bewuste keuze om een partij te kiezen in plaats van een plan, als zich – anders dan bij de een-op-eensamenwerking – geen voor de hand liggende partner aandient. De partnerselectie laat zich wat dat betreft vergelijken met de selectiefase van een niet-openbare procedure. In die fase is het doel te komen tot een shortlist van partijen, waarna een planselectie plaatsvindt. Bij een partnerselectie is het doel niet om te komen tot een shortlist, maar om te komen tot de selectie van één partij vóórdat een plan wordt gemaakt.

In de workshops voorafgaande aan het opstellen van deze Reiswijzer werd vaak de vergelijking gemaakt met een sollicitatieprocedure: de selectie vindt plaats op basis van een profiel of 'functiebeschrijving' in plaats van op een uitgewerkt plan. De **transactiekosten** van een partnerselectie

Voorbeeld: transformatie instellingsterreinen

Zorg aan ouderen en/of mensen met een beperking vindt steeds meer extramuraal plaats. De grote (en vaak zeer mooie) instellingsterreinen met daarop woonpaviljoens, voldoen vaak niet meer; ze zijn dikwijls verouderd en passen qua inrichting niet meer bij de huidige vraag. Zorginstellingen zijn zich goed bewust van de strategische waarde van hun vastgoed en daardoor vaak huiverig om het 'tafelzilver' in een keer, op basis van een plan, te verkopen. Juist voor dit type opgaven, waarbij er sprake is van een gefaseerde, langjarige transformatie en waarbij de instelling een bedrijf heeft te voeren en soms op het terrein een strategische voorraad wil aanhouden, lijkt partnerselectie een goed instrument om te komen tot gebiedsontwikkeling. Bij dergelijke ontwikkelingen is immers vooraf nog niet duidelijk aan te geven hoe het gebied kan transformeren. De zorginstelling kan dan samen met een partner stapsgewijs, op basis van een visie, ook gedurende de zorgverlening een plan ontwikkelen en realiseren. Juist voor transformaties van dit type gebieden, waarbij rekening moet worden gehouden met kwetsbare groepen, soms monumentaal erfgoed en landschappelijke waarden, past een partner die meedenkt, meebuigt en mede richting kan geven aan de gewenste toekomstbeelden.

zijn lager dan die van een planselectie. De **plankosten** verschuiven naar de volgende fase, maar hoeven dan nog maar door één partij gemaakt te worden. De bedoeling is dat het plan dan in gezamenlijkheid gemaakt en geoptimaliseerd kan worden. Als laatste zorgt dit ook voor de beschikbaarheid van meer **capaciteit** bij de marktpartijen, omdat deze niet bezig hoeven te zijn met uitgebreide tenders.

Kleiner beslag op capaciteit

Met de aantrekkende economie neemt ook het beslag op professionals in de bouwkolom toe. Voor de hele Nederlandse bouwwereld is een beperkte 'capaciteit' van professionals beschikbaar. Uitgebreide plantenders doen op deze capaciteit een fors beslag. Bij partnerselectie zijn uiteindelijk minder partijen in de weer om de tender te winnen. Zij kunnen zich daardoor richten op opgaven elders. Partnerselectie lijkt daarmee ook tegemoet te komen aan de wens om efficiënter te tenderen en de transactiekosten te verlagen.

Het selecteren van de juiste partij is overigens wel een flinke opgave, en vraagt om een goede voorbereiding. Het gaat daarbij minder om prestaties en meer over 'zachte voorwaarden', spelregels en procesafspraken. Het profiel van de partij moet passen bij de opgave, eventueel aangevuld met een voorstel voor de aanpak of een visie op de ontwikkeling. Dit kan ook in stappen plaatsvinden waarin tevens wordt terug geselecteerd naar steeds minder partijen. Ook hier gaat de vergelijking met een sollicitatieprocedure op: een toekomstig medewerker wordt geselecteerd op basis van een profiel en ervaring, vervolgens vinden gefaseerd een aantal gesprekken plaats met als slotstuk een voorwaardengesprek. In de regel wordt vervolgens gecontracteerd voor bepaalde tijd, om daarna te zien of de medewerker vast in dienst komt.

Anders dan bij een planselectie dient er bij een partnerselectie meer sprake te zijn van wederkerigheid. Bij een planselectie is er een duidelijke hiërarchie tussen de uitvragende en kaderstellende partij en de inschrijvende partij. In het selectie- en gunningsproces kan ruimte voor invloed voor marktpartijen worden ingebouwd, maar de hiërarchie blijft in stand door de beoordeling op een al dan niet onvoorwaardelijke inschrijving (vastgelegde prestatie).

Het zoeken van een samenwerkingspartner vraagt van twee kanten begrip voor elkaars doelen, belangen, mogelijkheden en beperkingen. In de selectieprocedure dient deze wederkerigheid dan ook centraal te staan. Gevolg hiervan is dan ook dat partijen elkaar niet aan vooraf vastgestelde prestaties kunnen houden, maar dat in plaats daarvan spelregels nodig zijn om de samenwerking gaande te houden of te beëindigen wanneer dat niet lukt. Zoals in hoofdstuk 9 ook werd

aangegeven, is het zaak dat partijen niet meer direct vanuit individuele standpunten of belangen de ontwikkeling benaderen, maar nadrukkelijk op zoek gaan naar de waarde van de ontwikkeling en de manier waarop ze samen aan waardecreatie kunnen doen. Daarbij is de vraag 'waarom is mijn organisatie betrokken bij deze ontwikkeling' van groot belang. Vaak vinden partijen elkaar ondanks ogenschijnlijk tegengestelde standpunten en belangen in het waarom. Door het waarom samen goed en helder te benoemen en hier in moeilijke tijden ook op terug te vallen, ontstaat een gezamenlijke waardenset die vertrouwen geeft en van waaruit de ontwikkeling vorm kan krijgen.

In de selectieprocedure van een partner dienen drie vragen te worden beantwoord.

Allereerst de **wat-vraag**:

- Welke doelstellingen streef ik na als uitschrijvende partij?
- Wat is dus de opgave (denk aan stedenbouwkundig(e) visie of concept)?

Daarna komt de **wie-vraag** aan de orde:

- Wat voor partij past het best bij de opgave?
- Wie komt aan tafel en is die een aanvulling op het team of een aanwinst voor de opgave?
- Wat is ervoor nodig om daar zicht op te krijgen?

Gevolgd door de **hoe-vraag**:

- Hoe ziet het selectieproces eruit en krijg ik antwoord op de wat-vragen?
- Welke 'spelregels' zijn nodig om de samenwerking te bevorderen, dan wel te beëindigen en hoe borg ik dat contractueel?

Wat voor partij past het best bij de opgave?

Verschillende projecten vragen om verschillende partijen: een bouwopgave is anders dan een transformatie van een zorgterrein. In sommige gevallen is het hebben van een eindgebruiker/investeerder belangrijk. In andere gevallen, waar sprake is van een sterk gefaseerde ontwikkeling, is een ontwikkelaar nodig die een concept ontwikkelt, handhaaft en gefaseerd op de markt zet. In veel gevallen is een mix van partijen nodig.

Vervolgens is de vraag of de opgave om speciale kennis en ervaring vraagt: creatief, binnenstedelijk, groot/klein, innovatief, duurzaam, renovatie/monumenten, erfgoed, speciale sectoren (onderwijs, cultuur, commercieel)?

Belangrijk is verder:

- Zijn de specifieke partijen bereid en in staat om een langjarige samenwerking aan te gaan?
- Is er voldoende personele en onderzoekscapaciteit (voor een product of een fase)?
- Is er voldoende commitment in de vorm van middelen, capaciteit en waarborgen?
- Heeft de marktpartij, meer in het bijzonder de betreffende perso(o)n(en), een relevant trackrecord in relatie tot de opgave (en kan ze de gemeente daar ook inzicht in geven)?

Past de partij bij de ambities?

Om te kunnen beoordelen of een partij past bij de gestelde ambities is het van belang antwoord te krijgen op vragen die betrekking hebben op de visie, de aard en het 'DNA' van de partij, de betrokkenheid bij en toewijding aan de opgave en de mate waarin de doelstellingen en waarden overeenkomen met de doelstellingen en waarden van de publieke partij. Zoals voor een sollicitatiegesprek kan er een vragenlijst worden gemaakt die partijen vooraf schriftelijk en in het gesprek mondeling kunnen toelichten. Het kan een idee zijn om in het selectieprotocol de vragen op te nemen die minimaal in het gesprek aan bod komen.

- Welke visie heeft de partij op de opgave? Komt deze overeen met de visie van de publieke partij? Delen we dezelfde doelstellingen en ambities?
- Is er een gedeeld zicht op wat een locatie mist of nodig heeft om te kunnen functioneren (zowel maatschappelijk als commercieel)?
- Staan de financiële randvoorwaarden in een goede verhouding tot de afnamevoorwaarden en risico's?
 - Is er een bereidheid tot het verstrekken van een optievergoeding door de marktpartij in de initiatief-/haalbaarheidsfase?
 - Zijn de rendementseisen in balans met het risicoprofiel en welke afspraken zijn gemaakt over meer of minder rendement?
 - Kan het risico gaandeweg worden afgebouwd, waardoor een waardensprong kan plaatsvinden?
 - Hoe verhoudt de levering/betaling zich tot de afnamevoorwaarden? Dit moet nadrukkelijk een bespreekpunt zijn, zodat elke partij in de samenwerking kan aangeven welke risico's en voorwaarden tegenover welke betaling staan.
 - Kijken partijen hetzelfde tegen de fasering aan, welke mijlpalen en (betaal)momenten worden vastgelegd, wat zijn de kritische prestatie-indicatoren (KPI's)?
 - Is men bereid en in staat om de minimale grondwaarde te realiseren?
 - Wie draagt de proceskosten in welke fase?
 - Is er een exitstrategie: wanneer wil je van elkaar af kunnen?
 - Zijn partijen bereid tot transparantie in de begroting(en)?

Past de partij en de persoon vanuit die partij bij de opdrachtgever?

Bij het selecteren van een partner neemt het belang van 'zachte criteria' (past deze opdrachtnemer, ook in persoon, bij mij als opdrachtgever) toe. Deze nemen de plaats in van de meer harde criteria (geld, kwaliteit, etc.). Het gaat bij het selecteren van een partner dus meer om diens competenties.

Casus Liverpool One

In Liverpool heeft de lokale autoriteit partner Grosvenor geselecteerd om een complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling genaamd Liverpool One te ontwikkelen. Opvallend in deze casus is dat de gemeente, naast typische partnerselectiecriteria, in de uitvraag vrij algemene doelstellingen voor de gebiedsopgave geformuleerd heeft op basis waarvan marktpartijen met een globale visie dienden te komen. Deze doelstellingen betroffen het:

- Realiseren van hoofdzakelijk een retailontwikkeling, met ruimte voor twee anchor stores.
- Verzekeren dat de ontwikkeling een mix van functies herbergt.
- Toepassen van principes van duurzame ontwikkeling inclusief toegankelijkheid met het openbaar vervoer.
- Leveren van een veilige en attractieve omgeving met kwalitatief hoogwaardige materialen.
- Realiseren van voetgangersverbindingen met het omliggend gebied.
- Verzekeren van de aanleg van wegverbindingen en hoogwaardig parkeren.

De formulering van deze essentiële publieke doelstellingen zijn later bij de Outline development-brief nog iets verder gespecificeerd. Maar ze geven wel aan wat de kern van de opgave is, leiden tot meer vrijheid voor creativiteit en innovativiteit bij de visievorming van marktpartijen en bieden de ruimte voor een gezamenlijke gedetailleerdere invulling in de dialoofphase⁵⁰.

Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn:

- Bestuurlijke invulling: passen de aandeelhouders c.q. bestuurders bij de opgave en durven zij het commitment aan?
- Wie komt er aan tafel, past deze persoon qua mandaat, karakter en (langdurige) betrokkenheid bij het project? Is er met andere woorden een 'klik'?
- Worden de maatschappelijke en politieke belangen van de publieke partij herkend en erkend door de marktpartij en andersom: heeft de publieke partij voldoende oog voor het commerciële belang van de marktpartij?
- Is er een gedeelde visie op de participatie van belanghebbenden?
- Is er een gedeelde visie op het samenwerkingsproces en de organisatiestructuur?

⁵⁰ Bron: Heurkens, E.W.T.M. (2012). *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: Sturing, samenwerking en effecten in Nederland en Engeland*. Delft: A+BE, TU Delft.

Tenderuitvoering: selectieprocedure en selectiecriteria

Selectieprocedure

Bij de partnerselectie wenst men wederzijds een beeld te krijgen van de partner. Onderling kennismaken (voor zover partijen niet al een positie hebben en daarmee bij voorrang in aanmerking zouden kunnen komen voor de samenwerking) is daarmee onlosmakelijk verbonden met de selectieprocedure. Dit vergt op zijn minst meerdere gesprekken waarin de hierboven genoemde punten kunnen worden verkend. Er zijn meerdere manieren en stappen mogelijk om de kennismaking vorm te geven.

- Op basis van een 'sollicitatiebrief' worden partijen uitgenodigd.
- Het ligt voor de hand daarna de referenties en het trackrecord te beoordelen, ook van projecten die niet goed zijn verlopen. Waarom zijn dingen wel of niet gelukt en hoe is de partij daarmee omgegaan?
- De selectie kan plaatsvinden zoals bij een sollicitatiegesprek. Doel is dat beide partijen zicht krijgen op wat zij van elkaar verwachten en of er een 'klik' is. Men gaat uit van een langjarige samenwerking, maar begint met een 'jaarcontract' of een 'proefperiode'. Voor een gebiedsontwikkeling is een en ander vast te leggen in een intentieovereenkomst of optieovereenkomst, waarin duidelijk de doelstellingen, ambities, mijlpalen en termijnen worden afgesproken. Daarbij moet duidelijk zijn welk perspectief er is bij zowel voortgang als beëindiging, voor beide partijen.
- De kennismaking kan verder worden ondersteund door toepassing van bijvoorbeeld managementgames, assessments of specifiek op de opgave toegesneden cases in escaperooms om de teamsamenwerking en de creativiteit te testen (Cobouw – casus RWS⁵¹).
- De kennismaking zou niet alleen betrekking moeten hebben op de projectmedewerkers, maar juist ook op de besluitvormers zodat ook de besluitvormingscultuur en het mandaat inzichtelijk worden.
- Een goede manier om partijen elkaar te laten leren kennen, is deel te nemen aan elkaars primaire proces, door bijvoorbeeld een dagje 'mee te lopen'.

Selectiecriteria

Bij de vraag wat gemeenten zoeken bij een partnerselectie, en hoe een partner – anders dan op diens 'blauwe ogen' – kan worden geselecteerd nu er geen plan is te beoordelen, spelen meerdere aspecten. Vertrouwen in de partner is hierbij een kernbegrip. Er moet duidelijkheid zijn over elkaars afzonderlijke en gedeelde standpunten en belangen en elkaars bedoelingen met de ontwikkeling. Partijen verlangen over en weer openheid van elkaar en het moet duidelijk zijn dat ze geen verborgen agenda hanteren.

Casus NYMA, Nijmegen

Het oude fabrieksterrein NYMA in Nijmegen staat aan het begin van een grootschalige transformatie/herontwikkeling. De gemeente trekt als eigenaar samen met de ondernemerscoöperatie NYMA (een collectief van culturele ondernemers) en een kwartiermaker op in de herontwikkeling. Zij vormen ook samen het ontwikkelteam NYMA, dat primair verantwoordelijk is voor het opstellen van een ontwikkelstrategie/-plan als uitkomst van een haalbaarheidsanalyse.

Binnen het ontwikkelteam NYMA ontbreekt nog een ontwikkelende/investerende partner die opstalontwikkelingen mogelijk kan maken, voor zover ondernemers dat niet zelf kunnen, en de ideeën over de gebiedsontwikkeling en dus het gebied naar een hoger plan kan tillen. Hiervoor is een partnerselectie uitgeschreven, waarin een aantal bekende marktpartijen met ervaring onderhands zijn uitgenodigd. Bij de uitvoering van de partnerselectie is het belangrijk dat de uitvragers (kwartiermaker, ondernemerscoöperatie NYMA en gemeente) bekend worden met de deelnemende marktpartijen, hoe die marktpartijen tegen de opgave aankijken, wat ze precies kunnen en wie de mensen zijn waarmee de opgave de komende maanden/jaren gaat worden opgepakt. Hiervoor is onderling contact over hoe je erin staat essentieel. Bij NYMA is er daarom voor gekozen een referentieproject van de marktpartijen te bezoeken waar de betreffende partij en persoon kon vertellen over zijn partij, eigen achtergrond en de referentie(s). Ook kon er worden gesproken met eindgebruikers van het project. Na de bezoeken was er nog de mogelijkheid vragen te stellen over de procedure, het vervolgproces of de conceptsamenwerkingsovereenkomst. Uiteindelijk deden de marktpartijen een inzending in de vorm van een korte visie op de ontwikkeling en de samenwerking, een concreet aanbod in termen van beschikbaarheid en een cv van de persoon die werd aangeboden voor het ontwikkelteam. Deze persoon mocht de inzending vervolgens presenteren aan het ontwikkelteam, waarna het ontwikkelteam een beslissing nam.

Daarnaast moet de potentiële partner bij voorkeur een lange adem hebben en creativiteit meebrengen. Van belang is dat hij met referenties ook kan aantonen over deze eigenschappen te beschikken. Dat kan partnerselectie moeilijk maken voor nieuwe partijen, omdat ze door gebrek

⁵¹ <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/01/nieuwe-tendertrend-48-uur-om-de-kluis-te-kraken-101257021>

aan een trackrecord hun bekwaamheid niet altijd kunnen aantonen.

In algemene zin zijn er vier aspecten die een rol kunnen spelen bij de selectie van een toekomstige partner: de visie van de partij, zijn plan van aanpak, zijn commitment en zijn profiel.

- **Visie**

- Welke visie heeft de partij op het gebied en de ontwikkeling van de omgeving?
- Welke inhoudelijke concepten hanteert de partij bij gebiedsontwikkeling in het algemeen?
- Welke visie heeft de partij op het ondernemerschap: hoe zit ze in de wedstrijd en wat vindt ze belangrijk?

- **Plan van aanpak**

- Procesinrichting: hoe zou de marktpartij het proces inrichten om inzicht te krijgen in de stappen die kunnen worden ondernomen om het haalbaarheids-onderzoek in goede banen te leiden?
- Welke procesaanpak stelt de marktpartij voor ten aanzien van andere belanghebbenden en de omgeving en hoe ziet haar eigen besluitvormingsproces eruit?
- Hoe zou de projectorganisatie volgens de marktpartij moeten worden ingedeeld (denk aan stuurgroep, projectgroep, e.d.)? En hoe kan de organisatie volgens de partij worden aangestuurd? Wie neemt welke taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid op zich?

- **Commitment**

Derde belangrijke element bij het selecteren van een partner is het ophalen van commitment bij partijen. Het gaat hierbij om het creëren van vertrouwen, continuïteit en transparantie. Het is belangrijk dat de partijen/personen die aan tafel zitten over voldoende mandaat beschikken om tot keuzes te kunnen komen. Er moet een bereidheid zijn tot een langjarige procesmatige en financiële inzet (uit te drukken in bijvoorbeeld de inzet in uren, geld, kennisdeling of andere middelen), waarmee het commitment ook tot op zekere hoogte meetbaar kan worden gemaakt. Puntsgewijs gaat het dus om:

- continuïteit: van bestuurders in de stuurgroep en projectleden in de projectgroep;
- bestuurlijk commitment;
- de intentie tot langjarige procesmatige en financiële betrokkenheid aan het betreffende gebied, het hebben van 'hart voor de zaak';
- bereidheid tot (financiële) inzet, in de vorm van bijvoorbeeld een optievergoeding, vaste winst en risico-opslagen of capaciteit in uren of andere middelen, en afspraken hierover bij het voortijdig beëindigen van de samenwerking.

- **Profiel**

- Welke competenties heeft het projectteam dat de marktpartij aanbiedt (te achterhalen via de cv's van de leden van het team of met meetmethodes zoals assessments)?

- Is er een klik? Wie heeft de 'X-factor'? Voelt de marktpartij de publieke belangen in een project aan, is zij in staat deze belangen gezamenlijk met zijn eigen belangen tot een gezamenlijk belang te maken en heeft zij de juiste vaardigheden die aansluiten op de reeds aanwezigen in het 'team'?

Samenwerking na gunning: spelregels en (intentie)overeenkomst bij partnerselectie

Met een goed uitgevoerde partnerselectie wordt al veel duidelijk over de samenwerking. Tegelijkertijd moet de planvorming nog goeddeels plaatsvinden, laat staan de realisatie. Er zullen zich daarbij nog genoeg onvoorziene omstandigheden voordoen. Spelregels, op te nemen in de eerdergenoemde intentieovereenkomst of optieovereenkomst, kunnen helpen om het proces te stroomlijnen en binnen duidelijke tijdsaders te komen tot een plan. Door duidelijke afspraken vast te leggen, kunnen partijen daar elkaar gaandeweg de rit op aanspreken. Tegelijkertijd moeten de afspraken voldoende zuurstof hebben om de samenwerking te kunnen laten groeien. De belangrijkste doelstellingen van deze fase zijn het bouwen aan vertrouwen tussen partijen en het onderzoeken van de haalbaarheid van de planontwikkeling.

In de intentieovereenkomst zouden op de volgende gebieden spelregels moeten worden uitgewerkt.

- **Kaders en uitgangspunten**

Wat is de gemeenschappelijke deler, de gezamenlijke doelstelling en het gezamenlijk belang achter de samenwerking? Hoe wordt de juiste balans bepaald tussen enerzijds de noodzaak van een zo groot mogelijke flexibiliteit en anderzijds de behoefte aan grenzen (en dus aan marges)? Wat is marktconformiteit en hoe wordt deze bepaald? Hoe brengen we balans in de rechten en plichten? Welke (gedeelde) kansen- en risicostrategie hoort daarbij? En hoe maken we zakelijke afspraken, terwijl we tegelijkertijd prikkels tot samenwerking inbouwen en werken aan het kweken van vertrouwen? In hoeverre kunnen we elkaar daarbij wat gunnen?

- **Fasering**

Voor een partnerselectie is het relevant om de gebiedsontwikkeling in behapbare fasen in te delen. De marktpartij kan hierdoor het risico gefaseerd op zich nemen en fasegewijs afbouwen. Ook heeft de opdrachtgever/uitvrager zo de mogelijkheid om tussentijds (na het aflopen van een fase) te besluiten al dan niet verder te gaan met de partner ('ja, mits'). De fasering kan worden gekoppeld aan de planontwikkeling (van schets- naar voorlopig naar definitief ontwerp) en het planologisch

traject (bestemmingsplan/omgevingsvergunning). Een fase kan ook zijn om eerst te beginnen met het 'laaghangend fruit' of een opgave die direct voorhanden is. Bij het vastleggen van de fasering dient ook een heldere rol- en taakverdeling (tussen opdrachtgever/uitvrager en marktpartij) te worden bepaald. Hierbij hoort tevens het vastleggen van tijdstippen waarop fasen of andere momenten (denk aan mijlpalen, evaluatiemomenten, leveringsmomenten, producten en KPI's) zouden moeten worden afgerond.

- **Organisatie en besluitvorming**

Een duidelijke beschrijving (en structuur) van het proces, de projectorganisatie en de besluitvormings- en informatielijnen is een voorwaarde voor continuïteit in de samenwerking. Aandacht is ook nodig voor de bemensing, door de juiste mensen op de juiste plekken te zetten, zowel qua kennis, ervaring, competenties als mandaat. Denk ook aan de mogelijkheid om inhoudelijke informatie extern te legitimeren, zoals door het inschakelen van onafhankelijk proces- of bouwkostenmanagement.

- **Financiële kaders**

Hierbij is aandacht nodig voor:

- de verbinding tussen de gemeentelijke budgetsturing en de markttechnische rendementssturing;
- een gezamenlijke verkenning van de businesscase;
- het inbouwen van een buffer voor slechte tijden;
- onderzoeken hoe en waar eventuele tekorten kunnen worden weggewerkt.

- **Tussentijdse evaluaties**

Er zijn spelregels nodig over tussentijdse evaluaties. Deze kunnen plaatsvinden na afloop van een fase, bij het behalen van een mijlpaal of op vaste momenten (bijvoorbeeld eens per half jaar). Evaluaties kunnen de vorm hebben van een functioneringsgesprek, waarbij vooraf criteria zijn vastgelegd (bijvoorbeeld mijlpalen, producten of vorderingen). Het functioneringsgesprek maakt duidelijk of het nog goed gaat. Zo niet, dan is het de basis om van elkaar af te kunnen (zie hierna).

- **Exitregeling**

Een goede omgang met conflicten en een exitregeling zijn cruciaal, juist bij partnersselectie, waar in de gunningsfase nog niet kan worden afgerekend op duidelijke planonderdelen. Daarom zijn de volgende zaken over een eventuele beëindiging van de samenwerking van belang:

- Maak helder wanneer je niet verder zult gaan in de samenwerking.
- Wat zijn de alternatieve scenario's na beëindiging van de samenwerking?
- Staan er vergoedingen tegenover een exit?
- Kent de planning voldoende flexibiliteit om een onnodige exit te voorkomen?
- Hoe is het intellectueel eigendom geregeld? Voor de opdrachtgever is het wenselijk om eigenaar te zijn van

de plannen. De plannen kunnen dan immers, als de samenwerking ophoudt, nog steeds wordt gerealiseerd zonder opnieuw te moeten beginnen.

Bijlage II: Uitwerking van de dialoogprocedure

Waarom de dialoogprocedure?

In paragraaf 6.7 is aangegeven wanneer het wenselijk is een dialoog – als onderdeel van de dialoogprocedure als tendermethodiek – te voeren, namelijk als:

- de opgave dusdanig complex is dat het goed is afstemming te laten plaatsvinden over de ontwerpoplossingen, of;
- het risicoprofiel en de beheersing van dit risico daarom vraagt. Met name de toenemende mate waarin erfgoed onderdeel is van de opgave in gebiedsontwikkelingen en de moeilijker geworden financierbaarheid van langdurige binnenstedelijke trajecten vragen om nadere afstemming van de risicoverdeling tussen publiek en privaat, de risico-opvatting en de financiering en bijbehorende geldstromen.

In beide gevallen moet een dialoog ervoor zorgen dat de uitvrager en de deelnemers aan de tender een beter begrip krijgen van de mogelijkheden van de deelnemer aan de ene kant en de interpretatie van de wensen en doelstellingen van de uitvrager aan de andere kant. Verder is voor aanbestedingen de toepassingsgrond voor de concurrentiegerichte dialoog en mededingingsprocedure met onderhandeling verruimd, waardoor het voor bijna elke opgave uitlegbaar is dat een dialoogprocedure nodig is.

In de praktijk vindt een selectie met dialoog of een concurrentiegerichte dialoog dan ook steeds vaker plaats. Het besef groeit dat er afstemming nodig is tussen de uitvrager en de deelnemers. De groei van het aantal gevoerde dialogen heeft echter ook nadelen. De veelheid aan afstemming vraagt om een gelijke hoeveelheid aan ontwerpwerkzaamheden; elke bedachte oplossing moet immers worden uitgerekend en uitgetekend. Daarmee worden de transactiekosten steeds hoger, zowel voor de deelnemers die de ontwerpoplossingen moeten aandragen, als voor de uitvrager die de ontwerpmaatregelen moet toetsen. De dialoogprocedures worden in de zoektocht naar de beste oplossing dan ook steeds forser. Zoals reeds aangegeven is dit een van de dilemma's in de huidige tenderpraktijk.

Om het aantrekkelijk en doeltreffend te houden voor deelnemers en uitvrager, is het van belang dat het aantal dialoogrondes in balans is met de grootte van de opdracht. Daarnaast kan op het aantal benodigde dialogen worden gestuurd door vooraf extra te investeren in het reduceren

van de complexiteit of risico's, of door een aantal dilemma's naar de fase na gunning te verplaatsen. Ook kan worden gekozen voor de toepassing van een optievergoeding door de marktpartij in een eerste jaar waarin een en ander nader wordt verkend. Dat voorkomt vrijblijvende inschrijvingen en remt daarmee het aantal te voeren dialogen.

De meerwaarde van een dialoog

Naast de formele aanbestedingsprocedure 'concurrentiegerichte dialoog' komen de afgelopen jaren in de praktijk veelvuldig vormvrije verkoop- en tenderprocedures voor waarbij een dialoog onderdeel uitmaakt van het proces (benoemd als 'verkoopprocedure met dialoog'). Met zowel de concurrentiegerichte dialoog als een verkoopprocedure met dialoog kan de uitvragende partij onder meer de volgende doelen bereiken:

- Het beter doorgronden van de opgave door de deelnemende marktpartijen (wegnemen/bespreken complexiteit).
- Het wegnemen van onzekerheden en beter beheersen van risico's (wegnemen/bespreken van risico's).
- Het creëren van waarde door het verkennen van nieuwe ideeën, kansen en oplossingen (verbetering plan).
- Het elkaar beter leren kennen en het laten ontstaan van wederzijds vertrouwen tussen partijen als toekomstige samenwerkingspartners (investeren in toekomstige samenwerking).
- En niet onbelangrijk: het aanscherpen van de geformuleerde eisen en wensen mocht de dialoog daar aanleiding toe geven (aanpassen publiek kader).

De dialooggesprekken, die onderdeel zijn van de methode, hebben een aanvullende functie ten opzichte van de procesmatige en inhoudelijke tenderstukken. De dialoog staat daarbij primair ten dienste van de deelnemende marktpartijen en biedt hen de ruimte om door middel van vragen en overleg tot een kwalitatief beter plan, en/of een betere financiële bieding te komen. Een dialooggesprek is dan ook nadrukkelijk géén tussentijdse toets; de deelname aan het dialooggesprek is op vrijwillige basis en heeft uitsluitend meerwaarde wanneer de betreffende marktpartij hiervoor openstaat en er de meerwaarde van inziet.

Om een dialooggesprek succesvol te laten zijn, is een goede voorbereiding en juiste mindset aan tafel belangrijk.

Dialogogesprekken vinden individueel en per marktpartij plaats in een vertrouwelijke setting. Zo kan er vrij over onderwerpen worden gesproken zonder dat marktpartijen zich zorgen hoeven te maken dat hun ideeën terechtkomen bij andere deelnemers aan het tenderproces. Van de deelnemers aan tafel wordt een geïnteresseerde, open en constructieve houding verwacht. Dit houdt in vragen stellen, luisteren, doorvragen en samenvatten. Maar ook de bereidheid om heldere en duidelijke antwoorden te geven op gestelde vragen en om inhoudelijk te reageren op de concepten, ideeën en scenario's die worden voorgelegd. De gemeente pleegt hiervoor de voorbereiding en zorgt voor (onafhankelijke) verslaglegging. Daarnaast zorgt de gemeente voor de juiste kennis aan tafel, zoals de projectverantwoordelijken, beoordelaars en eventueel experts. Er is met betrekking tot de vertrouwelijke setting maar één voorbehoud. Mocht er generieke, voor alle marktpartijen relevante informatie ter tafel komen, dan moet deze ook geanonimiseerd worden gedeeld met andere marktpartijen. Hetzelfde geldt voor een aanpassing van de uitvraag naar aanleiding van een dialoog.

De voorzitter van het dialooggesprek heeft de belangrijke rol om de dialoog tussen de partijen te faciliteren en ervoor te zorgen dat in het gesprek kansen worden verkend en onzekerheden en risico's zo mogelijk worden geminimaliseerd of weggenomen. Het werken met een goede agendering (door bij voorkeur vooraf de vragen en besprekingspunten te benoemen) en een onafhankelijke voorzitter is bij dit soort gesprekken een voordeel. Hij of zij kan de deelnemers makkelijker aansporen om alle vragen te stellen en buiten de gebaande paden te (durven) denken. Het voeren van een goed dialooggesprek is voor vrijwel alle betrokkenen in het begin even wennen en vraagt enige oefening. De ervaring leert echter ook dat na een soms wat aarzelend begin de dialoog daarna vaak goed op gang komt. Met elkaar spreken over de inhoud vanuit het perspectief van kansen en waardencreatie levert in het algemeen een positieve sfeer aan tafel op. De feedback uit de praktijk van deelnemers aan dialooggesprekken is dan ook overwegend positief. Dat geldt zowel voor uitvragende partijen zoals gemeenten en corporaties als voor deelnemende (consortia van) marktpartijen.

Hoe zwaarder het onderdeel plankwaliteit meeweegt bij de uiteindelijke beoordeling, hoe waardevoller de inhoudelijke dialoog door hen wordt ervaren, geven marktpartijen in projectevaluaties aan. Een dialoog heeft dan ook de meeste toegevoegde waarde als onderdeel van tenders en verkoopprocedures waarbij plankwaliteit het doorslaggevendste beoordelingscriterium is. Aangezien dialooggesprekken plaatsvinden als onderdeel van een (tender)proces waarbij sprake is van concurrentie tussen partijen, zijn een gelijk speelveld en heldere spelregels (*level playing field*) vanzelfsprekend van groot

Casus Entreegebied Bio Science Park, Leiden

Voor de gebiedsontwikkeling van het Entreegebied op het Bio Science Park organiseerde de Universiteit Leiden samen met de gemeente Leiden een vormvrije verkooptender. De universiteit en de gemeente hebben de gezamenlijke ambitie om meer woningen en stedelijke voorzieningen aan het park toe te voegen. Vanwege de centrale ligging in het Bio Science Park is het Entreegebied daar bij uitstek geschikt voor. Dit gebied moet dan ook het kloppende hart van het park worden, waar (internationale) studenten, onderzoekers, werknemers en bezoekers elkaar ontmoeten en kunnen verblijven. In het gebied kan een nieuwbouwwolume van maximaal 53.750 m² bvo worden gerealiseerd, primair voor aan de universiteit gerelateerde doelgroepen, die ook op andere wijze gebruikers zijn van het gebied, zoals studenten, wetenschappers en werknemers.

De eerste ronde van de tender had een openbaar karakter, waarbij geïnteresseerde marktpartijen hun visie konden indienen. Uit deze eerste ronde werden in totaal vier consortia geselecteerd voor de dialoogfase. Ieder consortium voerde uiteindelijk drie individuele (vertrouwelijke) dialooggesprekken met de universiteit en de gemeente. Belangrijke dialoogonderwerpen waren in dit geval onder meer de ruimtelijke inpassing van het tentamen- en sportgebouw in het plangebied en de (innovatieve) mobiliteitsoplossingen voor de specifieke beoogde doelgroepen.

Door de dialoog ontstond onderling vertrouwen tussen de universiteit, gemeente en teams van de marktpartijen. Bovendien konden de individuele plannen van de deelnemers zich dankzij de dialoog in een aantal stappen positief ontwikkelen, zowel in kwalitatieve als in financiële zin. Zowel de marktpartijen als de twee organiserende partijen waardeerden de dialooggesprekken als onderdeel van de tender, zo wordt duidelijk uit de achteraf gevoerde evaluatiegesprekken. Wel werd de procedure als lang ervaren.

belang. Het zorgen voor een goede agenda vooraf, die borgt dat met alle deelnemende marktpartijen dezelfde thema's worden besproken, draagt hieraan bij. Regelmatig terugkerende onderwerpen tijdens dialooggesprekken zijn: concept en programma, ruimtelijk ontwerp, mobiliteit en parkeren, duurzaamheid, RO-procedures, draagvlak en omgeving, contracten en fiscaliteit.

De dialoog 'light'

De dialoog 'light', met een beperkt aantal dialoogrondes, draagt bij aan verlaging van de transactiekosten en het beperken van de doorlooptijd. Daarmee kan het plan, wanneer sprake is van een planselectie, in twee rondes gericht worden fijngeslepen. Een dialoogronde kan als onderdeel van verschillende typen tenderprocessen worden opgenomen. Het is overigens niet zo dat een dialoogfase per definitie lang en duur is. Er zijn verschillende tenders uitgevoerd waarbij per consortium slechts een of twee gesprekken werden gehouden. In feite is het ook een service aan de markt om hun plannen beter te kunnen maken. In de praktijk zien we overigens marktpartijen vaker vragen om een extra gesprek dan om een dialooggesprek te laten vervallen. Je zou overigens ook één dialooggesprek standaard kunnen aanbieden en één gesprek optioneel maken, naar behoefte van de betreffende marktpartij.

De opbouw van een dialoog 'light' is als volgt.

- Na de selectie van een x-aantal deelnemers, wordt in een eerste dialoogronde een visie op de inhoud gevraagd, eventueel aangevuld met een plan van aanpak en/of een eerste indicatie van een bieding of de opbouw van een dergelijke bieding. Op basis van deze visie kan een tussentijdse selectieronde worden ingelast, bijvoorbeeld van vijf naar drie deelnemers. Het toevoegen van een dergelijke tussenselectie zorgt voor extra commitment bij de overblijvende deelnemers (er is minder concurrentie), verlaagt de transactiekosten (minder partijen hoeven een uitwerking te plegen) én geeft de uitvrager de kans om tot een selectie te komen op basis van een inhoudelijke invulling van de opgave in plaats van alleen de geschiktheid van deelnemers. Een tussentijdse selectie heeft ook nadelen: het kost extra tijd en het procedurerisico neemt toe; elke selectie geeft immers de mogelijkheid hiertegen bezwaar aan te tekenen.
- In een tweede dialoogronde wordt een 'proefinschrijving' besproken. De dialoogrondes lopen daarmee parallel aan de ontwerpwerkzaamheden en planuitwerkingen. De proefinschrijving geeft de deelnemer de mogelijkheid de belangrijkste principes van zijn inschrijving te toetsen bij de uitvrager, en de uitvrager kan voor een laatste keer sturen op het eindresultaat of constateren dat de uitvraag resulteert in onacceptabele oplossingen of onhaalbare plannen. Dit is een van de redenen voor het voeren van de dialoog, omdat deze de mogelijkheid biedt zo nodig de kaderstelling voor alle partijen aan te passen zodat een opgave haalbaar wordt of een extra dialoogronde moet worden ingelast om de plannen nog nader af te stemmen c.q. bij te sturen.

De essentie van de dialoog 'light' zit in een klein aantal dialoogrondes waarin het ontwerpproces en de planuitwerking gezamenlijk worden doorlopen. Hierdoor

Casus Cartesiusdriehoek, Utrecht

De Cartesiusdriehoek betreft een circa 15 hectare groot binnenstedelijk bedrijventerrein met een rijksmonumentaal industrieel gebouw in Utrecht. Het gebied heeft zijn functie als bedrijventerrein ten behoeve van de spoorwegen verloren en de komende jaren maakt de huidige bedrijvigheid plaats voor een nieuw toekomstperspectief: een nieuw stuk stad waar wonen wordt aangevuld met werken, ontspanning en voorzieningen.

NS Vastgoed en de gemeente Utrecht hebben samen een ontwikkelingsvisie opgesteld met een hoog ambitieniveau voor thema's zoals mobiliteit en duurzame en gezonde verstedelijking. De visie en ambities zijn gebundeld in het Koersdocument Cartesiusdriehoek. Het gebied mag herontwikkeld worden naar circa 2.500 woningen en 25.000 m² voorzieningen.

In grote lijnen bestond de verkoopprocedure uit drie rondes: de aanmeldingsfase, biedingsronde 1 en biedingsronde 2 (voorafgegaan door drie dialooggesprekken per consortium). Na biedingsronde 2 vond de voorlopige gunning plaats aan het consortium dat de optimale combinatie van grondbod en kwalitatief plan had gemaakt. De voornaamste onderwerpen van de dialoog waren identiteit, mobiliteit, programma, ruimtelijk ontwerp, duurzaamheid en gezondheid, en samenwerking.

De marktpartijen hebben de dialoog gebruikt om het plan en hun bieding verder te verbeteren. Bovendien leerden partijen elkaar tijdens de dialoog beter kennen en ontstond inzicht in elkaars manier van werken.

kunnen de deelnemers gaandeweg hun plan beter toespitsen op de wensen van de uitvrager en krijgt de uitvrager een reflectie op zijn uitvraag, waardoor het tussentijds aanpassen van de kaders, uitgangspunten en doelstellingen kan leiden tot een meer wenselijke of haalbare uitkomst. Het afbreukrisico van een mislukte tender is daarmee relatief klein, terwijl er tegelijkertijd een mogelijkheid is om, indien het 'fout lijkt te gaan', de procedure uit te breiden.

Bijlage III: Ervaringen uit de praktijk

Ervaringen uit de praktijk met tenders

Het grote aantal tenders levert een schat aan informatie en ervaringen op, maar niet altijd met het gewenste resultaat voor de uitschrijvende of inschrijvende partij. De vele gesprekken die tijdens de voorbereiding van de opeenvolgende Reiswijzers zijn gehouden met projectmanagers en bestuurders bij gemeenten en marktpartijen hebben hierin veel inzicht geboden. In eerdere hoofdstukken is inzichtelijk gemaakt dat op verschillende momenten allerlei keuzes gemaakt dienen te worden die voor een goed resultaat onderling ook nog eens consistent moeten zijn. Daarbij geldt dat ieder project maatwerk vraagt omdat iedere opgave anders is en ook de omstandigheden verschillen. Procedurele of instrumentele blauwdrukken zijn daarom niet afdoende bij de gebiedsontwikkeling.

In deze bijlage worden de praktijkervaringen van betrokkenen vervat in een aantal vragen en antwoorden. Europa Decentraal (www.europadecentraal.nl) heeft geholpen door aan te geven welke vragen zij krijgen voorgelegd. We onderscheiden daarbij de vragen die leven rond de voorbereiding van tenders en de vragen over de uitvoering van tenders en rond het samenwerken na afloop van de tender. We geven voor beide fasen ook een overzicht van aandachtspunten en de things to do.

Deze bijlage biedt daarmee een andere ingang tot de materie dan de voorgaande delen. Terwijl daar de thema's en fasen centraal stonden, vertrekt dit deel vanuit de veelgestelde (en herkenbare) vragen uit de praktijk. Dat biedt de mogelijkheid snel een antwoord te vinden als je een concrete vraag hebt. Bepaalde informatie komt daarbij bij meerdere vragen terug.

Ervaringen met de voorbereiding van tenders

Things to do en aandachtspunten in de strategiefase

Things to do

- Op basis van een risico-/actoranalyse een ontwikkelstrategie formuleren.

- (Eventueel) een marktconsultatie uitvoeren om meer zicht te krijgen op wat de markt te bieden heeft of aan voorwaarden stelt.
- Bepalen wat de gemeente zelf wil en kan en waarvoor samenwerking met marktpartijen gewenst is.
- Een afweging maken tussen (1) een tender voor de vastgoedontwikkeling/exploitatie organiseren, een tender voor de grondexploitatie of een tender voor beiden gezamenlijk, (2) zelf uitvoeren van de grondexploitatie (publieke grondexploitatie), (3) een marktpartij selecteren waarmee een-op-een wordt samengewerkt (publiek-private grondexploitatie) of (4) ruimte laten voor zelfrealisatie (private grondexploitatie).
- Bepalen van de tenderstrategie.
- Bij een tender een afweging maken tussen of over:
 - een prijs-, plan- of partnerselectie;
 - een marktselectie of aanbesteding;
 - een onderhandse selectie (met of zonder dialoog), openbare procedure, niet-openbare procedure of concurrentiegerichte dialoog of mededingingsprocedure met onderhandeling;
 - de specifieke invulling van de procedure, de kaders en de kwaliteits- en financiële criteria.
- Voor het aanbesteden van bouw- en woonrijp maken een strategie opstellen (tenderstrategie).
- Vormgeving van de tender bepalen.

Juridische aandachtspunten

- Bevat de opgave een of meer aanbestedingsplichtige **overheidsopdrachten**? Het antwoord op deze vraag heeft een beslissende invloed op de te volgen procedure en het te kiezen samenwerkingsmodel (zie hiervoor paragraaf 5.2). Deze vraag speelt vooral bij grond-/vastgoedverkoop en wanneer de gemeente eisen stelt die verder gaan dan haar publiekrechtelijke mogelijkheden. In veel gevallen is hier dan ook een strategische keuze te maken rond de vormgeving van de uiteindelijke opgave. Deze vragen spelen vooral bij opgaven waarbij sprake is van sociale woningbouw, maatschappelijke functies, parkeervoorzieningen en duurzaamheidsmaatregelen. Een belangrijke afweging is of deze ambities publiekrechtelijk zijn te regelen, zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw⁵² en maatschappelijke bestemmingen. Het

⁵² Momenteel loopt er een inbreukprocedure tegen Nederland wat betreft de aanbestedingsplicht van woningcorporaties. Totdat daar een uitspraak over is gedaan, is sociale woningbouw niet aanbestedingsplichtig.

opleggen van bijvoorbeeld duurzaamheidseisen die niet publiekrechtelijk kunnen worden bestemd, kan leiden tot een aanbestedingsplicht (zie hiervoor de uitleg over de Müller-criteria in paragraaf 12.8). Deze ambities kunnen overigens in een tender ook als wens worden opgenomen, waardoor de aanbestedingsplicht minder snel in beeld is.

- Om de aanbestedingsplicht te kunnen bepalen, dient de gemeente de opdrachtwaarde van de overheidsopdracht vooraf te bepalen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, op basis van eigen kengetallen of door externe ramingen of taxaties (zie ook paragraaf 12.11).
- Wanneer kan een gemeente de aanbestedingsplicht doorleggen? Dat kan alleen als er sprake is van een overheidsopdracht waarbij de gemeente geen beschikking over grond of vastgoed heeft. De gemeente kan niet overgaan tot verkoop om vervolgens de aanbestedingsplicht door te leggen. In dat geval moet de gemeente de verkoop aanbesteden of het aanbestedingsplichtige werk niet betrekken in de verkoop (zie verder hoofdstuk 6.2).
- Als een bijdrage in een **onrendabele top** wordt overwogen, kan dit meldingsplichtige (geoorloofde) staatssteun zijn, afhankelijk van waar de tekortfinanciering voor is bedoeld. De financiering van openbare infrastructuur of een onteigeningsvergoeding vormt in beginsel geen staatssteun, een algemene tekortfinanciering draagt wel het risico in zich van staatssteun. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar paragraaf 12.11.
- Wordt er bij de **verkoop** van gronden (of vastgoed) voldaan aan de regels van algemene mededinging en staatssteun? Het antwoord is 'ja' als de overheid een (concurrentiebevorderende) uitschrijving doet aan meerdere partijen, een openbare biedprocedure hanteert of de marktwaarde baseert op een **onafhankelijke taxatie**.
- Zijn er **waarborgen** ingebouwd dat de deelnemers aan de marktconsultatie **op voet van gelijkheid deelnemen aan de selectie of aanbesteding**? De overheid kan dit doen door alle deelnemers aan de selectie of aanbesteding op hetzelfde informatieniveau te brengen als de deelnemers aan de marktconsultatie (zodat er geen informatiegat ontstaat) en door de selectie of aanbesteding niet direct te baseren op een van de plannen van de deelnemers aan de marktconsultatie.

Vragen op bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau draait het in deze fase om vragen rond het maken van de juiste keuzes voor een samenwerkingsmodel en een tenderprocedure, het verkrijgen van politiek-bestuurlijk commitment en het omgaan met onzekerheid, onrendabele investeringen en risico's. Welke vragen leven er in de praktijk rond deze kwesties? De belangrijkste vragen worden hier aangestipt.

Waar moet de gemeente op letten bij de keuze voor een samenwerkingsmodel? In de praktijk is een concessiemodel toch niet altijd de juiste keuze? Zijn er beperkingen aan een publiek-private samenwerking?

Essentieel bij de keuze voor een samenwerkingsmodel is de vraag hoe de eigen mogelijkheden en de risico's worden beoordeeld en verdeeld: welke risico's kan en wil de gemeente zelf dragen? Welke kennis en kunde heeft men nodig van marktpartijen? Hierbij moet worden bedacht dat er verschillende risico's zijn te onderscheiden die in verschillende situaties verschillend kunnen worden gewogen.

In algemene zin kan de gemeente bij relatief eenvoudige opgaven, met een laag risicoprofiel en voorspelbare vastgoedontwikkelingen, ervoor kiezen om zelf verantwoordelijk te blijven voor de grondexploitatie en vervolgens bij de keuze van marktpartijen in te zetten op een selectie op een grondbod voor de bouwkavels. De praktijk leert echter ook dat bij complexe gebiedsontwikkelingen, zoals in de bestaande stad waar sprake is van belangentegenstellingen, een gemeente toch vaak actief bij een ontwikkeling betrokken blijft omdat deze anders niet van de grond komt. Marktpartijen hebben hier vaak te weinig greep op de ontwikkeling en de belangen om de risico's goed te kunnen beheersen. Te denken valt aan de belangen van bijvoorbeeld de huidige eigenaren, gebruikers en de gemeenteraad.

Tegelijkertijd is de betrokkenheid van marktpartijen juist zeer belangrijk vanwege de complexe inpassing van vastgoedfuncties in een bestaande omgeving en zal de marktpartij daar ook het ontwikkelrisico voor moeten nemen. Een goed winkelcentrum bijvoorbeeld vraagt om een goede uitstraling, flexibele winkelplattegronden, een goede bereikbaarheid, goede parkeervoorzieningen en een goede oplossing voor laden en lossen. De expertise van marktpartijen is in dergelijke situaties van grote waarde en de gemeente kan daar gebruik van maken.

De keuze voor het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling is een vraagstuk apart. Dit model is toepasbaar in situaties waarin sprake is van een hoog risicoprofiel en de overheid vooraf vaak globale, publiekrechtelijke randvoorwaarden kan stellen. De voorbereiding en realisatie zijn vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. De overheid heeft onderweg weinig mogelijkheden meer tot bijsturing, omdat het risico geheel bij de marktpartij ligt.

Gebiedsontwikkelingen zijn in de regel langdurig waardoor de kwaliteit van de relatie van groot belang is. Vooraf is moeilijk te voorzien welke invloed politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen gaandeweg de rit hebben op de ontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling vraagt in iedere situatie om maatwerk. Het bewaken van de onderlinge relaties vergt veel aandacht. Een transparante houding bij elke partij, met ruimte voor de inbreng van de eigen belangen en het wederzijds begrip daarvoor, is een belangrijke voorwaarde voor succes. Net zo belangrijk zijn een goede bemensing en continuïteit daarvan.

Wanneer maken we gebruik van een tender (marktselectie of aanbesteding)? Hoe kiezen we de juiste tenderscope? Kunnen we niet selecteren op partijen in plaats van op hun inzendingen?

Bij de ontwikkeling van commercieel vastgoed en woningbouw is het mogelijk een een-op-een contact aan te gaan, indien het hier geen overheidsopdracht betreft. Ook kan de gemeente een onderhandse selectie uitschrijven als ze concurrentie wil bevorderen. In het geval van samenwerking bij de grondexploitatie wordt minder vaak voor een een-op-eencontact gekozen omdat deze werkzaamheden in het algemeen Europees moeten worden aanbesteed. Dit ligt anders wanneer de marktpartij een grondpositie heeft. Dan ligt het voor de hand om eerst samenwerking met deze partij te onderzoeken. Het aanbesteden van overheidsopdrachten boven het drempelbedrag blijft noodzakelijk, desnoods via doorlegging van de aanbestedingsplicht (zie deel IV).

Het maakt verschil uit of een tender wordt uitgeschreven voor een partner, visie, plan met of zonder grondbod of alleen de beste prijs, met andere woorden welke tenderscope wordt gekozen. Verschil voor de marktpartijen is dat zij bij een visie meer ruimte krijgen om eigen expertise en ideeën in te brengen dan bij een grondbod (waarbij immers sprake is van een min of meer vast omschreven programma). Ook voor de overheid maakt het verschil uit. Een visie brengt meer onzekerheid met zich mee. De invulling van de gebiedsontwikkeling wordt immers in hoge mate overgelaten aan de markt. Bij een grondbod daarentegen staat het programma vooraf al min of meer vast. Voor de (uitkomst van de) selectie bestaat dan in beginsel al voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak. De vrijheidsgraden voor zowel de politiek als de marktpartijen zijn beperkt.

In het algemeen is een tendens zichtbaar dat hoe moeilijker en onduidelijker een gebiedsontwikkeling is, des te eerder de overheid kiest voor een vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen, door middel van een selectie op visie of globale randvoorwaarden. De ruimte die hierdoor ontstaat in de selectie werkt ook nog door na gunning. Een selectie op visie geeft na de gunning nog mogelijkheden voor nadere uitwerking. Er blijft daardoor altijd ruimte om de plannen, als dat noodzakelijk is, verder te optimaliseren. Een volledig dichtgetimmerd programma in de uitvraag biedt die ruimte niet. De zekerheid vooraf gedurende de selectieprocedure slaat dan om in een risico tijdens de fase van tenderen, gezien de beperkte mogelijkheid tot

aanpassing van de kaders, maar ook tijdens de realisatie. Wordt er wezenlijk van het programma afgeweken, dan moet de selectieprocedure opnieuw worden gevoerd. In tenders wordt tot op heden nog nauwelijks gegund op kenmerken van een partij, maar op basis van een plan. Een van de aanleidingen voor deze Reiswijzer is nu juist om de mogelijkheden van een partnerselectie over het voetlicht te brengen. Daarbij is opgemerkt dat deze werkwijze niet mogelijk is bij aanbestedingsplichtige opgaven. De overheid moet daarmee bij het bepalen van de uitvraag expliciet rekening houden.

Bij een marktselectie is het mogelijk om op een globaler niveau te selecteren door zaken als een visie of *past performance* (heeft een marktpartij eerder goed werk afgeleverd?) te beoordelen. De gevraagde visie kan betrekking hebben op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de concept-intentie- of samenwerkingsovereenkomst, het beslag op het gemeentelijk apparaat en de organisatie.

De *past performance* moet op specifieke punten de geschiktheid van de partner aantonen, zoals de bereidheid tot risiconeming, het organiserend vermogen en de wijze waarop men in het verleden is omgegaan met veranderende omstandigheden in langdurige projecten. In feite is er dan toch min of meer sprake van een selectie van een partner. Het is hierbij wel zaak na te denken over de vergelijkbaarheid (en de onzekerheid over de prestaties in de toekomst: is de huidige opgave wel te vergelijken met de eerdere opgave waarop de partij goed heeft gepresteerd?). De prestaties in de toekomst zijn immers pas na uitwerking bekend. De concurrentie is op dat moment al uitgeschakeld. Dit vereist dus een groot vertrouwen en een transparante werkwijze.

Bij *past performance* is verder van belang wat de rolverdeling was tussen partijen in geval van een consortium. De afspraken kunnen per project verschillen.

Wat is het verschil tussen een selectie op partner en een selectie op prijs?

In een partnerselectie wordt niet geselecteerd op basis van een concreet plan, maar op basis van globale randvoorwaarden, de visie van de inzenders op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de ontwikkelvoorwaarden, etc. Het gaat daarbij voornamelijk om kwalitatieve en procesmatige aspecten. Omdat er nog geen plan is, kan er ook nog geen concrete prijs worden afgesproken. Bij een selectie op prijs is er wel een uitgewerkt plan opgesteld door de marktpartij, maar wordt er alleen gekeken naar de prijs die partijen daarvoor bieden.

Tussen deze twee uitersten is het mogelijk om inzenders te vragen een plan in te dienen met daarbij een bieding. Er is dan sprake van selectie op prijs en kwaliteit. Aandachtspunt is de weging van de beoordelingscriteria prijs en kwaliteit ten

opzichte van elkaar. Het is aanbevelenswaardig vooraf aan de hand van fictieve inzendingen te controleren of de beoordelingswijze tot het gewenste resultaat leidt.

Er zijn ook overeenkomsten tussen een selectie op partner en een selectie op prijs. In beide gevallen maken de overheid en de winnaar afspraken waarbij de winnaar, die de gronden zal kopen, zich bij de realisering van bouwplannen zal houden aan het (toekomstige) bestemmingsplan en de overige door de gemeente te hanteren randvoorwaarden met een publiekrechtelijke grondslag. In geval van een transparante (Europese) aanbesteding staat het de gemeente als opdrachtgever uiteraard vrij om verdergaande (projectspecifieke) eisen te stellen aan het gehele object van de aanbesteding.

Kan ik in de voorselectie al zicht krijgen op wat partijen kunnen bieden voor de grond of het vastgoed?

Bij een getrapte tender is het niet mogelijk om al in de selectiefase de financiële bieding van partijen op grond of vastgoed te betrekken. Het doel van de voorselectie is nu juist om geschikte partijen te vinden op hun profiel, referenties of visie. Hiermee wordt voorkomen dat alle geïnteresseerde partijen een plan moeten uitwerken om tot een bieding te komen. Gemeenten lopen dan het risico dat in de voorselectie partijen sneuvelen die wellicht in de verkoop-/gunningfase tot een hogere bieding hadden kunnen komen. Met een shortlist van vijf partijen is er echter voldoende marktwerking om partijen tot een marktconforme inzending te laten komen. Meer partijen betekent niet per definitie een betere inzending. Dit kan overigens nog worden bevorderd door bijvoorbeeld te werken met een minimumprijs en een redelijk aantal punten voor een hogere bieding. Het aantal punten voor prijs moet het wel mogelijk maken om de kwalitatieve ambities waar te kunnen maken.

Het is niet altijd makkelijk om vooraf te bepalen hoe belangrijk de prijs is in de inschrijving en wat voor kwaliteit daarvoor geleverd kan worden.

Uitschrijvende partijen doen er verstandig aan om voor een tender zelf een financiële raming te maken van de mogelijke grond- of vastgoedwaarde van een plan dat wordt getenderd. Mocht vooraf onduidelijk zijn welke oplossingen marktpartijen kunnen aandragen en tegen welke waarde, dan is een marktconsultatie aan te bevelen om daar meer zicht op te krijgen. Mocht dit nog steeds te weinig richting geven, dan is een open uitvraag (op doelniveau), gecombineerd met een dialoogprocedure, het handigst. Dat geeft de markt de meeste ruimte om met een optimale en haalbare aanbieding te komen. De dialoogprocedure maakt het mogelijk om de wegging tussen de beoordelingscriteria na de dialoogronde(n) te bepalen. De rangorde van de criteria (volgorde van belangrijkheid) moeten evenwel vooraf bekend worden gemaakt.

Hoewel overheden in het algemeen grote waarde hechten aan het onderdeel kwaliteit in ruimtelijke opgaven, kan in

sommige gevallen ook de prijs van bestuurlijk groot belang zijn, bijvoorbeeld om een eerder gedane aankoop goed te maken. Bestuurders vragen zich dan af of in een niet-openbare aanbesteding, waarin een shortlist met partijen op geschiktheid wordt geselecteerd, partijen zijn gepasseerd die een hogere bieding hadden kunnen doen.

Politiek-bestuurlijk commitment en een open vraag stellen aan de markt lijken met elkaar in tegenspraak. Politiek commitment ontstaat eerder bij een concreet plan waarin het programma grotendeels vastligt. Hoe daarmee om te gaan?

In een aantal gemeenten heeft het goed gewerkt om vooraf een paar gezamenlijke sessies te houden met de gemeenteraad en het college van B en W, waarin samen de uitgangspunten zijn geformuleerd. Deze uitgangspunten kunnen vervolgens de input vormen voor een selectie of aanbesteding op visie. Voorwaarde is wel dat in de procedure duidelijk wordt gecommuniceerd welke randvoorwaarden hard zijn en welke door de markt tot een bepaald niveau op eigen wijze mogen worden geïnterpreteerd. Het onderscheid tussen publieke belangen en datgene wat door de markt vraag gestuurd mag worden, moet daarbij in het oog worden gehouden.

De gemeente wil een plan ontwikkelen waarin een onrendabele investering is aan te merken, bijvoorbeeld een ondergrondse openbare parkeergarage. Wat zijn de mogelijkheden?

Er zijn twee situaties mogelijk:

- De onrendabele investering maakt deel uit van een groter programma waarin ook winsten zijn te behalen. De gemeente kan dan een combinatie maken van winstgevende en verliesgevende opgaven, het als totaal laten taxeren en het (minimaal) voor die prijs of via een aanbesteding op de markt brengen. In dat geval is voldaan aan marktconformiteit, waarbij de marktpartij in feite de binnenplanse verevening toepast. Hierbij dient wel aandacht te worden besteed aan de vraag hoe dit uitwerkt in de praktijk. De openbare parkeergarage wordt immers eigendom van de gemeente. De bouw ervan zal vanwege de geschatte bouwkosten aanbestedingsplichtig zijn. De aanbesteding daarvan zal aan strikte regels moeten voldoen.
- De gemeente wil het onrendabele deel zelf voor haar rekening nemen. In dat geval kan ze dit opnemen in het tenderprotocol en het aanbestedings- en gunningsdocument. Het is dan voor iedere inzender duidelijk dat de gemeente het onrendabele deel bekostigt. Iedereen beschikt zo over dezelfde informatie. De oplossing voor het onrendabele deel is dus voor ieder plan of iedere inzender hetzelfde.

Bij verrekening of bekostiging van het onrendabele deel mag een marktpartij geen voordeel hebben, omdat dan

sprake is van staatssteun. Zo mogen er geen afspraken worden gemaakt waarin de onrendabele opgave tegen een vaste prijs door de projectontwikkelaar wordt gerealiseerd, tenzij deze prijs in een transparante selectieprocedure (een openbare biedprocedure) tot stand is gekomen.

Evenmin is het toegestaan dat de gemeente met de winnaar een deal sluit over het beperken van de kosten, waarbij een win-winsituatie wordt bereikt door de marktpartij iets extra's te geven als zij het snel en/of goedkoop uitvoert. De onrendabele delen kunnen wel door de overheid worden bekostigd op voorwaarde dat na-calculatorisch wordt bepaald hoe het werkelijke tekort zich verhoudt tot het vooraf begrote. Is het hoger, dan moet de gemeente bijbetalen; is het lager, dan moet de marktpartij geld terugbetalen aan de gemeente. In de praktijk blijkt het overigens soms lastig om tot een goede kostentoerekening te komen.

De politiek heeft de wens (geen harde verplichting) dat in de gebiedsontwikkeling extra programma (bijvoorbeeld sociale huurwoningen) wordt gerealiseerd. In de bepaling van het minimale grondbod is dit niet meegenomen. Kunnen we deze vraag toch stellen aan de markt?

Ja, dat kan, maar in het algemeen wordt dit ontraden omdat dit de inzendingen van de marktpartijen extra onder druk zet (marktpartijen zullen de extra financiële inspanning toch elders moeten verevenen). Bovendien bemoeilijkt het de beoordeling door de uitschrijvers. De inzendingen zullen immers sterker verschillen, om de extra opgave te verevenen. Uiteindelijk kan de extra opgave het succes van de selectie- of aanbestedingsprocedure bedreigen. Het kan er namelijk toe leiden dat marktpartijen hun kans om te winnen zo laag inschatten dat ze afzien van deelname. In het algemeen is 'de gewildheid van een project' een goede indicator om te zien of een extra wens kan worden gehonoreerd. In het geval van een prestigeproject zijn partijen eerder bereid hiervoor een extra financiële bijdrage te leveren. Maar ook dan kan bij een plotselinge economische tegenwind blijken dat uiteindelijk maar zeer weinig partijen bereid zijn dat extra stapje te doen.

Iedere gebiedsontwikkeling kent risico's (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). Een belangrijke bestuurlijke afweging is de vraag hoeveel en welke risico's bij marktpartijen kunnen worden neergelegd.

De risico-inschatting van en -acceptatie door marktpartijen is van groot belang voor de haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Er zijn zeer verschillende soorten risico's, die te maken hebben met de omvang en doorlooptijd, complexiteit, technische uitvoerbaarheid, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, economische fluctuaties en marktontwikkelingen. In dit kader moet vooral gekeken worden naar:

- risico's die marktpartijen wel of niet kunnen inschatten: risico's die wel kunnen worden ingeschat, kunnen worden beprijsd in een inschrijving. Belangrijke vraag is dan wel hoe deze worden gewaardeerd ten opzichte van de overige beoordelingscriteria. Risico's die niet kunnen worden ingeschat, leiden er veelal toe dat partijen afhaken. Dit gold bijvoorbeeld voor de aanbesteding van het voormalig militair complex Crailo waarvan de bodemsituatie, met name de vervuiling met munitie, niet bekend was. Gevolg was dat geen enkele partij heeft ingeschreven. Ten aanzien van dit type risico's geldt dat de uitschrijvende partij zelf onderzoek doet om de risico's in beeld te brengen en vervolgens meegeeft bij de uitvraag;
- de stapeling van risico's in relatie tot de haalbaarheid van een project: indien de veelheid aan risico's het project onhaalbaar maakt, zal dit gevolgen hebben voor de interesse bij marktpartijen. Zelf afdoende onderzoeken doen of hierover eerst een marktconsultatie houden, kan inzicht geven in de vraag hoe de markt hier tegenaan kijkt.

Indien risico's worden meegegeven in een uitvraag kan dit als eis of als wens. In het eerste geval moet de markt ze meenemen (en beprijsen), in het tweede geval kan ze aangeven hoever ze daarmee kan of wil gaan. Dat voorkomt in ieder geval dat de procedure mislukt als geen partij aan de uitvraag kan voldoen.

Vragen op ambtelijk niveau

Op ambtelijk niveau draait het in deze fase om de algemene voorbereiding van de selectie of aanbesteding. Daarbij komen zaken aan bod, zoals nut en noodzaak van een voorbereidende marktconsultatie, kosten, doorlooptijd en resultaat van de tender, het stellen van eisen en politiek-bestuurlijk commitment.

Welke concrete vragen leven er in de praktijk rond deze kwesties?

Wanneer is een marktconsultatie relevant?

Een marktconsultatie is nuttig als uit de risico-/actoranalyse niet duidelijk naar voren komt of marktpartijen geïnteresseerd zijn in deelname aan een gebiedsontwikkeling, en onder welke condities. Ook als de gebiedsontwikkeling, vanwege omvang, type of locatie of extra publieke eisen een verhoogd risicoprofiel kent, is het handig de globale haalbaarheid ervan vooraf te toetsen in de markt. Transformaties, grootschalige woningbouwprojecten en een regionale gebiedsontwikkeling zijn typen waarbij een marktconsultatie vaak een toegevoegde waarde heeft.

Bij een marktconsultatie kunnen aan marktpartijen de volgende vragen worden gesteld:

- Is deze gebiedsontwikkeling volgens u haalbaar (te maken)?

- Welke veranderingen zou u willen aanbrengen in het bijgevoegde conceptplan?
- Heeft u interesse in deelname (waarbij meerdere samenwerkingsmodellen mogelijk zijn) en welke voorwaarden stelt u daaraan?

Sinds de kredietcrisis van 2008 wordt er weer meer gebruik gemaakt van de marktconsultatie, puur om interesse te wekken én om de bestaande interesse bij marktpartijen te peilen. Voordeel hiervan is dat de selectie of aanbesteding direct kan worden gestart zodra de markt aantrekt. Wil de overheid al eerder starten, dan kan ze, met de informatie uit de marktconsultatie achter de hand, de marktbetrokkenheid gericht organiseren (onderhands of zelfs een-op-een).

Hoeveel eisen moet de uitschrijver stellen? Bij een Europese aanbesteding bestaat de neiging om veel eisen te stellen, maar is dit verplicht?

De Europese aanbestedingsrichtlijn schrijft niet voor welke (inhoudelijke) gunningscriteria moeten worden gehanteerd. Wel wordt voorgeschreven hoe de gunning moet plaatsvinden:

- Op de laagste prijs of economisch meest voordelige inschrijving, waarbij de economisch meest voordelige inschrijving een combinatie van prijs en kwaliteit inhoudt.
- Bij de economisch meest voordelige inschrijving moet vooraf worden gespecificeerd wat het relatieve gewicht is van elk van de gehanteerde criteria.

De Europese aanbestedingsrichtlijn bevat geen exacte voorschriften over de invulling en weging van de criteria of over de mate van uitwerking. De procedure gaat verder met name in op procedurele voorschriften: de termijnen, de manier van publicatie en de wijze waarop de selectie- en gunningsfase moeten worden doorlopen. Een EU-aanbestedingsprocedure geeft wel aan welke minimeisen en uitsluitingsgronden kunnen worden gehanteerd in de selectiefase. Dit is een handig rijtje, ook toe te passen bij selecties (zie paragraaf 8.4).

Wat zijn de mogelijkheden voor het snel doorlopen van een tenderprocedure? Hoe verhouden deze zich tot (omvangrijke) integrale gebiedsontwikkelingen?

De mogelijkheden voor het snel doorlopen van een tenderprocedure zijn het grootst bij een partnerselectie of planselectie met een beperkt uitwerkingsniveau (visie). De procedure kan binnen een redelijke termijn worden doorlopen, zonder al te veel inspanningen (met name financieel) van de uitschrijver en de deelnemende marktpartijen. Zodoende blijven de transactiekosten voor uitschrijver en inzenders binnen de perken. Bij een planselectie met een uitgebreid uitwerkingsniveau (bijvoorbeeld een schetsontwerp met een grondbod) zijn de mogelijkheden kleiner. Toch bestaan ook hier mogelijkheden om de procedure 'lichter' te maken:

- Het organiseren van een onderhandse selectie, waarbij de gemeente zelf bepaalt welke partijen worden uitgenodigd. Deze procedure is echter niet mogelijk als aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderdeel uitmaken van de door marktpartijen te vervullen taken, dat wil zeggen opdrachten boven het drempelbedrag dan wel opdrachten daaronder met een vaststaand grensoverschrijdend belang.
- Het werken met een openbare voorselectie, gevolgd door een niet-openbare procedure, waaraan (minimaal) vijf partijen deelnemen. Hierbij wordt een beperkt aantal partijen gevraagd een inzending te doen.
- Het aanbesteden of selecteren van een marktpartij op basis van een visie, in plaats van een uitgewerkt plan. De visie gaat meestal in op de marktontwikkeling in het gebied en het daaraan te koppelen bouwprogramma en tijdsplan, de samenwerking met de overheid, communicatie met betrokkenen en de grondexploitatie en te verwachten financiële resultaten.
- Aandacht schenken aan de inrichting van de procedure, om de administratieve rompslomp zoveel mogelijk te beperken. Zo kan het volstaan om partijen bij de selectie of aanbesteding alleen een eigen verklaring te laten invullen. Alleen als ze winnen, moeten ze vervolgens alle achterliggende documenten aanleveren. De procedure wordt ook lichter door terughoudend te zijn in het gevraagde uitwerkingsniveau en bijpassende gunningscriteria te hanteren. Meer dan een schetsontwerp is zelden nodig. Ook richtlijnen zoals een maximumaantal woorden voor een visie of een maximumaantal schetsen en doorsneden kunnen helpen om een te diepgaande (en tijdrovende) uitwerking te voorkomen.
- Aandacht schenken aan de planning en de te doorlopen stappen in de procedure, om het proces zo efficiënt en doelmatig te laten verlopen. Dit vraagt van de uitschrijver een reële planning die aan partijen voldoende tijd biedt om tot inzending te komen en aan de overheid om de inzendingen te beoordelen en daarover een besluit te nemen. Het komt regelmatig voor dat de beoordeling en besluitvorming meer tijd vergen dan vooraf bedacht. Dit vraagt binnen de gemeente om de nodige coördinatie en aansturing.

Voorbeeld van een onhandige planning

Bij het snel doorlopen van een tenderprocedure hoort ook aandacht voor de planning. Een voorbeeld van een onhandige planning is bijvoorbeeld om marktpartijen vlak voor de zomervakantie uit te nodigen om direct na de zomervakantie een compleet plan in te dienen. Dit maakt het in verband met afwezigheid tijdens de vakantie (ook bij marktpartijen) lastig om agenda's van het verantwoordelijke projectteam op elkaar af te stemmen en serieus te komen tot inzending.

Een vast omschreven programma is niet alleen structurerend voor de deelnemende marktpartijen, maar committeert toch ook de gemeenteraad?

Dat klopt. In het duale stelsel (van de gemeenteraad en het college van B en W) is het niet altijd makkelijk draagvlak te verwerven. De politiek stelt de kaders vast en wil deze herkennen in het eindresultaat. Bij een vast omschreven programma is dat het makkelijkst. Nadeel is wel dat marktpartijen minder hun expertise en ideeën kunnen inbrengen en daardoor weinig optimalisatie kunnen toepassen die ook aan de gemeentelijke doelen een bijdrage zou kunnen leveren. Datzelfde geldt voor de periode na de gunning. Een vast programma biedt geen uitwijkmogelijkheden als er aanpassingen nodig zijn om het project gerealiseerd te krijgen. Er is hier dus sprake van een duidelijk en moeilijk op te lossen spanningsveld.

Toch is het ook zonder gedetailleerde randvoorwaarden mogelijk de deelnemende marktpartijen structuur te bieden en de gemeenteraad te committeren. Houvast hoeft niet te zitten in een uitgewerkt plan of het voorschrijven van specifieke maatregelen of oplossingen. Wanneer de uitschrijver duidelijk kan maken welke doelen of effecten hij wil bereiken met de realisatie van het plan of welke problemen hij wil oplossen en aan welke functionele eisen moet worden voldaan, geeft dit zowel houvast als ruimte. De gemeente eist dan bijvoorbeeld niet dat op een exact omschreven locatie een brug moet komen, maar vraagt de inschrijver om een goede verbinding te maken tussen de nieuw te realiseren zorgwoningen en het bestaande zorgcentrum aan de overzijde van het kanaal.

Een gemeenteraad kan ook worden gecommiteerd door de raadsleden te betrekken bij het proces en door uit te leggen waarom niet alles wordt dichtgetimmerd: de publieke belangen worden ook gewaarborgd door aan marktpartijen eisen en randvoorwaarden mee te geven. Als de overheid in nauwe samenspraak met de politiek vastlegt aan welke essenties het plan moet voldoen in plaats van voor te schrijven welke oplossingen moeten worden toegepast, worden beide doelen gediend. Er blijft voldoende vrijheid voor de marktpartijen terwijl de politiek tegelijkertijd door het stellen van randvoorwaarden haar doelen kan verwezenlijken.

Goede balans tussen structuur en ruimte (structureren én committeren)

Een voorbeeld van een publiek programma van eisen is het volgende.

1. **Programma:** een maximaal aantal woningen, waarbij een verhouding geldt van 30% sociale huur en 70% vrije sector. Binnen de vrije sector kan ook een wens voor middeldure huurwoningen worden opgenomen; verder is de inschrijver geheel vrij in het bepalen van de huurprijzen en/of vrij-op-naamprijzen. Er kan maximaal 500 m² VVO (verkoop vloeroppervlak) aan nieuwe commerciële ruimten worden toegevoegd. Afgezien van het feit dat er geen grootschalige detailhandel in het plan mag komen, is de invulling hiervan volledig vrij.
2. **Aansluiting op de omgeving:** de bouwhoogte moet aansluiten bij de omliggende bouwhoogtes, maar zonder maximale bouwhoogtes mee te geven. Er gelden beperkte randvoorwaarden zoals een langzaamverkeersverbinding, de aanleg van een plein en de aanleg van een speelgelegenheid voor kinderen. De aan te leggen watergang mag naar eigen inzicht in het gebied worden geplaatst.
3. **Kwaliteit van de openbare ruimte:** dit is zeer globaal beschreven. Er is geen beeldkwaliteitsplan en de straatprofielen worden niet opgelegd, tenzij de gemeente algemene kwaliteitsbepalingen heeft vastgelegd met het oog op uniformiteit en beheersbaarheid. Wel wordt de voorwaarde gesteld van de aanleg van gebouwde parkeervoorzieningen, de gecombineerde aanleg van ondergrondse vuilcontainers en de bouwkundige integratie van de traforuimte.
4. **Financieel kader en risico's:** er geldt een vast groundbod zodat beoordeling plaatsvindt op kwaliteit. De gemeente heeft vooraf (bodem) onderzoek laten uitvoeren waarbij de risico's zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd. De resultaten worden meegegeven in de selectie. De gemeente doet geen uitspraken over risicomanagement. De markt heeft echter zoveel vrijheidsgraden dat er voldoende mogelijkheden zijn eventuele risico's op te vangen.
5. **Procesafspraken:** de gemeente omschrijft duidelijk de gunningsprocedure en bijvoorbeeld de inbreng van bewoners daarin. De procesafspraken voor het vervolg zijn summier beschreven: de winnaar is verantwoordelijk voor de planuitwerking en de realisatie en de gemeente toetst of wordt voldaan aan de inzending en de andere richtlijnen.

Een project wordt weleens, met instemming van de gemeenteraad, vooraf belast met extra financiële taakstellingen (om bijvoorbeeld verevening mogelijk te maken, of om de verplaatsing van een functie uit de locatie te kunnen betalen). Dit geeft financiële druk en daarmee ook minder speelruimte voor marktpartijen. Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De gemeenteraad mag vooraf een financiële taakstelling opnemen voor een selectie. Dergelijke taakstellingen kunnen de (financiële) marges waarbinnen de inzending moet worden gedaan echter zo klein maken, dat de marktpartijen amper ruimte hebben voor een eigen inbreng om een haalbaar plan te kunnen ontwikkelen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat geen of onvoldoende partijen een inzending doen. De gemeente moet zich van dit risico bewust zijn en dit ook in het tenderprotocol helder verwoorden. Indien de gemeente extra taakstellingen als wens meegeeft, dan kunnen de marktpartijen daar zelf een optimale of maximale invulling aan geven. Daarnaast moet vooraf worden nagegaan wat er gebeurt als de taakstelling niet door de marktpartijen wordt gehaald. Is deze hard of vooral gewenst? Worden partijen dus direct gediskwalificeerd als ze het minimumbod niet halen? En mag de financiële bieding ten koste gaan van de kwaliteit, of moeten de financiën bij onvoldoende inzendingen alsnog wijken voor de kwaliteit? Dit soort vragen moet vooraf worden gesteld en in het tenderprotocol worden beantwoord, aan de hand van het opstellen van harde randvoorwaarden, wensen en vrijheidsgraden.

Voorbeeld extra financiële taakstelling

Een voorbeeld van een project waarbij extra financiële taakstellingen werden meegegeven, is de ontwikkeling van een grootstedelijk winkelcentrum. Omdat de gemeenteraad de koppeling had gemaakt met de uitkoop van een belegger elders, was vooraf de eindbelegger, en daarmee het huurniveau en het bruto aanvangsrendement (de BAR) voor het winkelcentrum bekend. Omdat ook het te realiseren programma vaststond en de stedenbouwkundige principes, inclusief de rooilijnen, waren vastgelegd in het stedenbouwkundig plan, bleef er nauwelijks tot geen (financiële) ruimte over voor de marktpartijen om het plan te optimaliseren om tot het gewenste bod te komen. Uiteindelijk kwam dit ook tot uitdrukking bij de inzendingen. Het merendeel van de inzenders haalde het gestelde minimumbod niet.

Vragen op marktniveau

Marktpartijen zijn in deze fase nog niet betrokken bij de opgave, behalve als ze zelf het initiatief nemen of de

overheid een marktconsultatie uitvoert. Als de overheid een selectie of aanbesteding wil uitvoeren, worden in deze fase wel beslissingen genomen die verstrekkende gevolgen hebben voor de marktpartijen, zoals over de toegepaste selectie- of aanbestedingsprocedure en de daarbij gehanteerde criteria. Welke vragen kunnen in deze fase leven bij de marktpartijen?

Hoe groot zijn de kansen om een *unsolicited proposal* gerealiseerd te krijgen?

Deze kansen bestaan nog steeds, maar zijn de laatste jaren een stuk kleiner geworden. Aan een initiatief zonder uitvraag kan een marktpartij namelijk geen rechten ontlenen. Een marktinitiatief met grondeigendom biedt die mogelijkheid wel, via zelfrealisatie, behalve voor de aanbestedingsplichtige elementen. De gemeente kan proberen het eigendom te verwerven en zelf tot aanbesteding overgaan. Als de zelfrealisator de grond niet wil verkopen, kan de gemeente de aanbestedingsplicht doorleggen. De marktpartij organiseert dan zelf de aanbesteding, maar kan daarmee niet in aanmerking komen om deze opgave zelf te realiseren. De gemeente zal een *unsolicited proposal* steeds afwegen tegen de mogelijkheden die een selectie of aanbesteding biedt, zoals het genereren van meer planvisies.

Als een gemeente een *plan maakt op andermans grond* en hiervoor een selectie of aanbesteding uitschrijft, bevat dit voor de deelnemende marktpartijen een extra risico. Hoe hiermee om te gaan?

Een gemeente kan een selectie of aanbesteding uitschrijven op andermans grond, bijvoorbeeld in een te herontwikkelen winkelcentrum. Dit kan eigenlijk alleen als de gemeente dat doet in overleg met de eigenaren en afspraken heeft gemaakt over de beschikking van de grond. Een marktpartij moet met hen immers na de gunning overeenstemming bereiken over de ontwikkeling van hun grond of vastgoed. Afspraken hierover kunnen inhoudelijk worden vastgelegd in een masterplan voor het gebied en juridisch worden verankerd in een samenwerkingsovereenkomst. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente een marktpartij selecteert die juist de grondverwerving op zich neemt en daar afspraken over maakt met betrokkenen in het gebied.

Welke oplossing de overheid ook kiest, ze moet altijd rekening houden met de mogelijkheid van zelfrealisatie. Dit kan echter alleen betrekking hebben op niet-aanbestedingsplichtige elementen. In de uitschrijving van de selectie zal de gemeente helder moeten aangeven welke risico's in de gebiedsontwikkeling ontstaan doordat de grondverwerving nog moet plaatsvinden. Zo moet duidelijk zijn in welke mate de gemeente haar instrumenten van grondbeleid al heeft ingezet (minnelijk overleg, vestiging voorkeursrecht, voorbereidingen voor onteigening).

Ervaringen uit de praktijk met de uitvoering van tenders en met samenwerken na de gunning

Things to do en aandachtspunten tijdens de uitvoering

Things to do in de tenderfase

- Opstellen van een tenderprotocol, inclusief publieke randvoorwaarden, op basis van de resultaten van de strategiefase.
- Beoordelingscriteria formuleren die passen bij de wensen en ambities van de uitschrijver en bij het gevraagde uitwerkingsniveau.
- Al vanaf het begin van de procedure informatie geven over de volgende fase(n) – voor zover van toepassing – door het verstrekken van informatie over het (concept)-dialoogdocument en de beoogde dialoogrondes, het conceptgunningsdocument en de gunningscriteria en de conceptovereenkomst.
- Goed gebruikmaken van de vooraf bepaalde communicatiemomenten.
- Inzendingen zorgvuldig beoordelen.

Things to do in de fase vanaf de (voorlopige) gunning

- Bezwaartermijn instellen van twintig dagen (Alcatel-termijn).
- Contract afsluiten met de winnaar in aansluiting op de definitieve gunning.
- Opzetten van een samenwerkingsorganisatie (in het geval van een GEM).
- Opstellen van vervolcontracten.
- Begeleiding van het publiekrechtelijk traject (bestemmingsplan, MER, etc.).
- Afspraken maken over verdere participatie.
- Afgifte omgevingsvergunning(en).
- Realisatie.

Things to do vanaf de start van de samenwerking

- Wees duidelijk over het doel van de samenwerking en ieders vertrekpunt daarin en regel het contractueel.
- Creëer vertrouwen.
- Start met haalbaarheidsonderzoeken.
- Beschrijf de rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Verdeel de risico's naar de aard van het risico, de mate van beïnvloedbaarheid en de aard van de samenwerkende partijen. Bij een publiek-private samenwerking (PPS) is grofweg sprake van de volgende risico's:
 - *Bestuurlijke en beleidsmatige risico's*
Deze kunnen onder meer samenhangen met het risico dat de gemeente gaandeweg het project een ander bestuur krijgt, dat er problemen ontstaan met bestemmingsplanprocedures of inspraak, etc.

- *Commerciële risico's*

- Deze hebben onder meer te maken met de vraag of de te realiseren objecten aan de man kunnen worden gebracht en de inschatting tegen welke kosten de objecten gerealiseerd kunnen worden en tegen welke opbrengsten zij verkocht/verhuurd kunnen worden.
- Ga samenwerkingen aan voor een bepaalde tijd, omschrijf de te behalen KPI's/mijlpalen.
- Leg een goede exitstrategie vast.
- Formuleer financiële uitgangspunten en breng positieve prikkels in.
- Zet een projectorganisatie en procesbeschrijving op. Denk aan een stuurgroep met voldoende mandaat en continuïteit en een goede overlegstructuur. Een projectorganisatie is niet per se nodig, de voorkeur gaat uit naar *lean and mean*. Er is een leidende coalitie nodig die blijvend verantwoordelijkheid draagt en een gedeeld beeld heeft van het bestaansrecht van de samenwerking. Samenwerking komt alleen van de grond als er een kopgroep is die de schouders eronder wil zetten en als drijvende kracht investeert. Het zijn deze partijen die het meest gebaat zijn bij de realisatie van de oplossing voor de geformuleerde knelpunten.
- Let ook op een goede teamvorming, bijvoorbeeld in een projectgroep. Het is belangrijk dat niet alleen de juiste disciplines vertegenwoordigd zijn, maar ook dat mensen elkaar aanvullen om tot een evenwichtige samenstelling te komen.
- Kies in de projectgroep voor een onafhankelijke voorzitter.

Juridische aandachtspunten in de fase tot de (voorlopige) gunning

- De uitvraag moet voldoende scherp geformuleerd zijn zodat er bij de deelnemers geen onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of er sprake is van harde randvoorwaarden, vrijheidsgraden of wensen. Mogen marktpartijen bijvoorbeeld aanpassingen aanbrengen in het voorliggend conceptmasterplan, of is dit een grond om hen in de selectie of aanbesteding uit te sluiten?
- Is er voldoende interesse uit de markt en wordt die niet belemmerd door een niet-realistische uitvraag, bijvoorbeeld door een stapeling van eisen en/of een te hoge minimale financiële bieding?

Juridische aandachtspunten in de fase vanaf de (voorlopige) gunning

- De gemeente moet rekening houden met de bezwaartermijn van twintig dagen alvorens het contract te tekenen met de winnende partij.
- Bandbreedte of ruimte in het contract is alleen te bereiken als hiermee al in de selectie- of aanbestedingsprocedure rekening is gehouden, omwille van het *level playing field*. Dit kan door in de opgave een bandbreedte op te nemen, door te kiezen voor een selectie op visie

- waarbij de plannen (in samenwerking) nog moeten worden uitgewerkt, door het mogelijk maken van alternatieve oplossingen of door het contract in fasen uit te bouwen (van intentieovereenkomst naar samenwerkingsovereenkomst en realisatieovereenkomst).
- Het is raadzaam om bij contracten die volgen uit een marktselectie (het gaat hier dus niet om aanbestedingsplichtige elementen of publieke werken), te letten op de volgende punten:
 - De opgenomen inhoudelijke eisen moeten direct gekoppeld zijn aan het publiekrechtelijk kader. De overheid kan dus geen extra eisen stellen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid (zoals het politiekeurmerk veilig wonen) en duurzaamheid. Deze kunnen immers niet vanuit het publiekrechtelijk kader worden opgelegd. Indien de gemeente deze eisen toch wenst op te leggen, is de mogelijke consequentie dat ze de opgave moet aanbesteden.
 - Er moet helder worden omschreven wie wat doet. Dus niet 'de gemeente gaat het volgende woningbouwprogramma realiseren', want dat doet ze niet zelf (dit is immers commercieel vastgoed), maar 'de gemeente gaat het gebied met een woningbouwfunctie bestemmen'.
 - Het doel van de overeenkomst moet goed worden verankerd, waarbij wordt aangegeven dat 'beide partijen vanuit ieders verantwoordelijkheid en eigen domein van verantwoordelijkheden' deze overeenkomst aangaan.
 - Spreek in plaats van de term 'bouwclaim' bij voorkeur over een koop-/verkoopovereenkomst.
 - Spreek niet over een ontwikkelrecht, maar over 'het recht om binnen het generieke publiekrechtelijke kader bouwplannen te ontwikkelen'.
 - Leg geen bouwplicht op als die niet handhaafbaar is en als de gemeente een aanbestedingsplicht wil voorkomen.
 - Schrijf niet 'het ontwerp moet vooraf goedgekeurd worden door de gemeente', maar dat er 'ter voorbereiding van de welstandstoets in het kader van de omgevingsvergunningprocedure overleg plaatsvindt met de gemeente (bijvoorbeeld met de door de gemeente aangestelde supervisor)'.
 - Als een marktpartij na gunning de opdracht moet teruggeven, bijvoorbeeld omdat ze de risico's en kosten niet meer kan dragen, is het niet mogelijk de nummer twee van de marktselectie te contracteren, indien een aanbestedingsplichtige opdracht in het geding was, waarvoor dan ook een formele aanbestedingsprocedure is gevolgd. Een latere keuze voor de 'nr. 2' kan wel mogelijk zijn indien (a) deze partij een ontvankelijke inzending heeft gedaan en (b) deze 'uitwijkmogelijkheid' in de aanbestedingsstukken aan alle deelnemers is bekendgemaakt. Los van dergelijke formele beperkingen voor een latere keuze van de als tweede geëindigde partij,

is er ook de feitelijke beperking van de mogelijk zodanig gewijzigde (markt)omstandigheden, dat het teruggrijpen op een aanbieding van enige tijd (bijvoorbeeld een jaar) geleden voor de gemeente en/of de marktpartij die als tweede is geëindigd niet meer aanvaardbaar is. Zie hiervoor ook verderop in dit deel van de Reiswijzer, onder 'Vragen op bestuurlijk niveau' ('Wat gebeurt er als de geselecteerde partij *na gunning alsnog afhaakt?*').

Vragen op bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau speelt in deze fase de politiek-bestuurlijke inbedding van de gunning (aan een bepaalde partij en een bepaald plan), de contractering en het functioneren van de samenwerking (in hoeverre kan de politiek hier greep en controle op houden?). Welke vragen dringen zich op?

Hoe is politiek-bestuurlijk greep te houden op het verloop van de procedure en welke rol speelt het bestuur hierin?

De verschillende selectie- of aanbestedingsprocedures kunnen een behoorlijke tijd in beslag nemen. Een concurrentiegerichte dialoog duurt afhankelijk van de opgave doorgaans langer dan een jaar; een selectie of 'gewone' Europese aanbesteding neemt ongeveer acht maanden tot een jaar in beslag. Niet zelden plannen colleges van B en W de procedure zo dat de totstandkoming van de selectie- of aanbestedingsstrategie en de uitvoering van de selectie of aanbesteding in één collegeperiode kan plaatsvinden. Dit heeft als voordeel dat het project niet hoeft te worden overgedragen aan een nieuw college, hetgeen de consistentie in de opgave en de uiteindelijk te maken afspraken bevordert. Dit vraagt uiteraard wel om een harde discipline in de planning.

In algemene zin is het verstandig om voorafgaand aan het starten van een procedure de werkwijze, waaronder de politiek-bestuurlijke betrokkenheid, vast te leggen en met alle betrokkenen af te stemmen. Dit voorkomt dat er gaandeweg onduidelijkheid ontstaat en de procedure in gevaar komt. Hierbij is vooral van belang om te bepalen wie welke verantwoordelijkheid heeft (projectgroep, beoordelingscommissie, management en bestuur) en hoe de informatie-uitwisseling plaatsvindt. De planning (van de besluitvorming) dient hierop aan te sluiten. Overigens geldt dit ook voor de besluitvorming bij marktpartijen (zoals instemming investeringscommissies en raad van bestuur).

Over het verloop van de procedure kan het bestuur regelmatig worden geïnformeerd. De wijze waarop dit gebeurt, dient te zijn afgestemd op de afspraken die zijn vastgelegd in het selectie- en aanbestedingsprotocol.

Hoe wordt het project aangestuurd vanaf de (voorlopige) gunning? Kan de gemeenteraad nog voldoende worden geïnformeerd over de voortgang?

De mogelijkheden tot politiek-bestuurlijke aansturing hangen af van het gekozen samenwerkingsmodel. Bij het concessiemodel zijn deze zeer beperkt tot een zeer globaal publiekrechtelijk kader. Bij een publiek-private samenwerking is de aansturing vanaf gunning afhankelijk van de rol en taken van de ingestelde projectorganisatie en de vraag of de samenwerking plaatsvindt via een overeenkomst of een juridische entiteit.

Bij een overeenkomst vindt de aansturing van een project meestal plaats door een gezamenlijke projectorganisatie. Deze bestaat veelal uit:

- een stuurgroep met de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder en een directielid namens de marktpartij. Beiden opereren met een mandaat vanuit hun organisatie, al moet de aansluitende besluitvorming toch vaak in de eigen organisaties plaatsvinden. Het college van B en W en de gemeenteraad worden geïnformeerd door de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder en blijven langs deze weg betrokken bij de besluitvorming;
- een procesmanager of projectleider, die de stuurgroep adviseert en begeleidt en daarnaast de uitvoering coördineert. Een procesmanager kan werken in opdracht van de gezamenlijke partijen. Maar er kunnen ook twee procesmanagers of projectleiders zijn, één namens de marktpartij(en), één namens de overheid. Voor de slagvaardigheid en efficiëntie is het beter om te werken met één procesmanager die het vertrouwen heeft van beide partijen.
- een projectgroep en werkgroepen waarin de inhoudelijk deskundigen hun inbreng leveren.

Krijgt de samenwerking vorm via een aparte entiteit, dan volgt deze de structuur van de gekozen rechtsvorm. Bij een bv of nv is sprake van een directie en aandeelhouders, bij een cv zijn er commandieten en een beherend vennoot. Niet verplicht maar optioneel is de benoeming van een raad van commissarissen, toezicht of advies. De gemeenteraad kan met deze rechtsvormen nog steeds worden geïnformeerd, maar heeft slechts een beperkte invloed via een eventueel aandeelhouderschap of als commandiet. De raad van commissarissen of toezicht houdt toezicht op de ontwikkeling. Hierin zitten vaak mensen die door de gemeente zijn gevraagd. Dit kan echter niet worden beschouwd als directe aansturing.

Wat is handig in de contractering: direct werken aan een realisatieovereenkomst of daar naartoe werken in stappen? Wat voor gevolgen heeft dit voor de uiteindelijke werkingskracht en de politiek-bestuurlijke terugkoppeling naar de gemeenteraad?

Het antwoord op deze vraag hangt af van het niveau van uitwerking van de selectie of aanbesteding enerzijds en de wens om flexibiliteit in de afspraken in te bouwen anderzijds. Meestal wordt aanbevolen de contractering in stappen te doorlopen van een intentieovereenkomst bij de (voor-

lopige) gunning, via een samenwerkingsovereenkomst in de haalbaarheidsfase naar een realisatieovereenkomst bij de afgifte van de omgevingsvergunning(en). Voorwaarde voor een stapsgewijze contractering is wel dat alle contracten en de uiteindelijke realisatie van de gebiedsontwikkeling passen binnen de kaders van de inzending en de uitschrijving.

Een stapsgewijze contractering verdient om verschillende redenen de voorkeur.

- Het winnende plan moet meestal nog verder worden uitgewerkt van een schetsplan of voorlopig ontwerp naar een definitief ontwerp. Het is vooraf niet te zeggen wat je in dat proces tegenkomt en welke aanpassingen nodig zijn. Als dan direct bij de gunning een realisatie- of uitgifteovereenkomst wordt getekend, is er in het vervolgtraject tot het moment van afgifte van de omgevingsvergunning geen enkele bandbreedte of speelruimte meer voor aanpassingen.
- Een intentieovereenkomst biedt beide partijen de mogelijkheid de samenwerking te verkennen en samen uit te bouwen. Zo kan in een korte tijd, zonder al te grote investeringen en zonder allerlei randvoorwaarden, de meerwaarde van de samenwerking worden onderzocht. Meestal kan daarna snel worden toegewerkt naar de vervolgstap, de samenwerkingsovereenkomst. Ziet een van de partijen af van gezamenlijke ontwikkeling, dan kunnen partijen zonder al te forse voorinvesteringen nog terugtreden, op voorwaarde dat dit in de (voor)-overeenkomst zo is geregeld.
- Gezien het uitwerkingsniveau van de opgave is in de meeste gevallen niet alle informatie al bekend wanneer de selectie of aanbesteding start. Dat wil zeggen dat de conceptovereenkomst die met de selectie- of aanbestedingsdocumenten wordt meegestuurd nog niet overal in voorziet. Het is dan eigenlijk niet realistisch direct een volledig sluitende realisatieovereenkomst of uitgifteovereenkomst op te stellen.

Wat kan een overheid een marktpartij vragen met betrekking tot het accepteren van risico's, optie- of reserveringsvergoedingen, (bank)garanties en boetes bij het niet-nakomen van afspraken over de gebiedsontwikkeling?

Het gaat hier om vier zaken: exclusiviteit in een vroeg stadium, risico's, garantiestellingen voorafgaand aan de uitvoering en garanties tijdens en na de uitvoering. Bij alle vier geldt het principe van redelijkheid en billijkheid.

Een goede mogelijkheid om de marktinteresse te vergroten is door (in een tender) exclusieve afspraken te maken op basis van minder ver uitgewerkte plannen, al dan niet in combinatie met het toestaan van ontwikkel- en afnamevoorwaarden. De kosten en de risicoacceptatie voor marktpartijen worden hierdoor lager en de drempel om mee te doen aan tenders kleiner. Het is dan mogelijk om gedurende de verdere

uitwerking van de plannen tot aan het moment van definitieve afspraken of afname van grond of vastgoed een optievergoeding te vragen. De vergoeding zal dan worden verrekend met de koopprijs of vervalt aan de gemeente als de koop alsnog niet doorgaat. De gemeente krijgt hierdoor de kosten vergoed om opnieuw een verkoopprocedure te starten. Daarnaast is het voor de marktpartij een prikkel om niet al te vrijblijvend een inschrijving te doen.

Voorbeeld van te grote risico's voor de markt

Twee voorbeelden waarin de gemeente onbegrensde risico's neerlegt bij marktpartijen:

- Een gemeente schrijft een aanbesteding uit voor de sanering en herontwikkeling van een locatie. Bij deze aanbesteding vraagt de gemeente aan marktpartijen het asbestrisico over te nemen zonder dat hiervan een inventarisatie is opgesteld of partijen in de gelegenheid zijn dit zelf in kaart te brengen.
- Een gemeente vraagt marktpartijen een theater turn key te realiseren en op te leveren, terwijl het ontwerp nog niet beschikbaar is. Wel is vastgelegd dat de winnende marktpartij voor iedere maand vertraging een boete moet betalen.

In het geval van de garantiestelling vooraf is het redelijk een bankgarantie te eisen ter hoogte van een bedrag waarmee de gemeente tenminste een nieuwe selectie- of aanbestedingsprocedure kan doorlopen. Deze bankgarantie geldt als schadevergoeding op het moment dat marktpartijen hun afspraken niet nakomen en afscheid nemen. Het is niet redelijk om vooraf een bankgarantie af te dwingen voor de investering van het totale project. Even onredelijk is het om garanties te eisen voor een lange periode na realisatie, zonder dat de marktpartij invloed kan uitoefenen op het beheer en onderhoud. Het is gebruikelijk de garantie af te bouwen naarmate de realisatie verder gevorderd is.

Risico's die samenhangen met de publieke taakuitoefening van de overheid horen ook contractueel bij de overheid te liggen. Het is immers niet redelijk om een marktpartij te belasten met publiekrechtelijke risico's, zoals een grote, onverwachte bodemverontreiniging of het door de administratieve rechter schorsen of vernietigen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Partijen zullen in dergelijke situaties met elkaar in overleg treden om te bezien hoe in de gewijzigde omstandigheden afspraken kunnen worden gemaakt die zo goed mogelijk aansluiten op de oorspronkelijke.

Over marktrisico's is geen discussie mogelijk: die behoren tot de verantwoordelijkheid van de marktpartijen. Wel kan de overheid in de uitvraag ruimte geven aan de markt-

partijen om risico's te beheersen dan wel te beperken, door bijvoorbeeld het planologisch kader zodanig ruim vast te stellen dat de ruimte voor meer uiteenlopende bouwplannen groter wordt. Zo kunnen de marktpartijen beter inspelen op marktomstandigheden.

Wat gebeurt er als de geselecteerde partij na gunning alsnog afhaakt? Kan de gemeente dan aan de slag met de nummer twee van de lijst? Hoe kan of moet de gemeente zich hier tegen indekken?

Zolang er niet definitief is gegund, kan de gemeente beredeneerd terugkomen op de volgorde van de uitslag, na gunning kan dit niet zonder meer. Neem het voorbeeld van een gegund project, waarin de marktpartij (in samenwerking met de gemeente) aan de slag is gegaan met de uitwerking van het project. Vervolgens verslechtert de economische situatie en komt de haalbaarheid van het plan op de tocht te staan.

Als de marktpartij besluit het project terug te geven, kan de gemeente, als een Europese aanbestedingsprocedure is doorlopen, niet de nummer twee uitnodigen voor deelname. De (economische en markttechnische) situatie is immers zodanig veranderd dat er nu mogelijk andere partijen zijn die interesse hebben in de opgave. Ook kan het zijn dat de nummer twee en de overige verliezers van de aanbesteding de opgave nu anders zouden aanpakken. In deze situatie blijft de gemeente niets anders over dan het voeren van een nieuwe aanbestedingsprocedure.

Nieuwe onderhandelingen of optimalisaties om binnen de veranderde economische randvoorwaarden alsnog tot een haalbaar plan te komen, zijn na afloop van de aanbestedingsprocedure eveneens maar zelden mogelijk. Het tenderprotocol, het selectie- of gunningsdocument, de winnende inzending en de andere geldende randvoorwaarden bieden hiervoor in de regel juridisch gezien geen of onvoldoende ruimte. Dit zal immers al snel leiden tot een wezenlijke wijziging. Vaak wordt gedacht dat een selectie meer ruimte biedt omdat deze vormvrij is, maar ook de selectie is een juridische procedure waarvoor de algemene beginselen van aanbestedingsrecht blijven gelden, zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit.

Wat als het bestuur openheid van zaken wenst en de gedane inzendingen openbaar wil maken?

In toenemende mate ontstaat bij uitschrijvende partijen behoefte aan het openbaar maken van inzendingen. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Vaak speelt de wens om burgers te informeren over de uitkomsten van een tender. Ook het idee dat dit leerzaam kan zijn voor professionele partijen kan een rol spelen. Inschrijvende partijen kijken hier soms met gemengde gevoelens naar. De meeste zijn groot voorstander van

transparantie. Tegelijkertijd zijn niet alle partijen even gecharmeerd van het openbaar maken van hun unieke kennis en expertise, innovatieve concepten en technieken, visies op de aanpak en samenwerking of andere zaken.

Wanneer een uitschrijvende partij overweegt om inzendingen openbaar te maken, is er een aantal factoren om rekening mee te houden.

Belangrijk is om te bepalen wat het **doel** is van de openbaarmaking en om daar de vorm en mate van openbaarmaking op af te stemmen. Voor een maatschappelijke verantwoording kan het voldoende zijn om de inzenders te vragen een posterpresentatie te maken met een beeld van het plan en een toelichting op de highlights. Wanneer het leeraspect voor professionele partijen centraal staat, is een inhoudelijk gesprek een geschikter middel.

Het is goed om daarbij rekening te houden met de mogelijke **nadelen** van openbaarmaking. Vaak gaan partijen op alle vlakken tot het uiterste van hun creatieve, technische en financiële mogelijkheden om tot de best mogelijke inzending te komen. Daarbij ontstaan nieuwe ideeën en innovaties waarmee zij zich, bij verlies van de tender, in andere projecten opnieuw kunnen onderscheiden. Het idee dat ze met openbaarmaking hun concurrentievoordeel uit handen geven, kan ertoe leiden dat ontwikkelaars behoudende, voorzichtige inzendingen gaan doen of niet inschrijven. Een ander risico is dat burgers of verliezende partijen bij openbaarmaking denken de beoordeling nog eens over te kunnen doen. Dit kan ondermijnend en vertragend werken.

Voorwaarden voor openbaarmaking zijn dat het voor inschrijvende partijen vanaf het begin van het tenderproces duidelijk is dat de inschrijvingen openbaar worden gemaakt en welke onderdelen dit betreft. Bedrijfsgevoelige informatie blijft vanzelfsprekend geheim. Daarnaast moet duidelijk zijn op welke wijze en aan wie de inzendingen bekendgemaakt worden en met welk doel. Indien dit niet op voorhand duidelijk is, kan openbaarmaking slechts plaatsvinden wanneer alle inschrijvers daar expliciet mee instemmen. De inschrijvingen worden pas openbaar na het sluiten van een contract met de winnaar.

Financiële gegevens over de inzending en de indienende partijen (waaronder het grondbod, de businesscase en de financiële parameters) zijn **bedrijfsgevoelig**, evenals de gesloten contracten. Dergelijke gegevens mogen nooit openbaar worden gemaakt. Bij andere onderdelen van de inschrijving ligt het iets minder eenduidig. De visie op de aanpak en de samenwerking is bedrijfsspecifiek en wordt daarmee door veel ontwikkelaars als bedrijfsgevoelig aangemerkt. Hetzelfde geldt voor de samenwerkingspartners die geen deel uitmaken van het inschrijvende

consortium. Dat zijn bijvoorbeeld beleggers of exploitanten van toekomstige functies zoals winkels, een hotel of een museum. Over concepten en innovaties zijn de meningen meer verdeeld. Het ruimtelijk ontwerp zien ontwikkelaars in het algemeen als specifiek voor de locatie en daarmee weinig gevoelig om openbaar te maken. In het algemeen geldt dat hoe universeler elementen toepasbaar zijn, eventueel in iets aangepaste vorm, hoe gevoeliger openbaarmaking wordt. En hoe meer uniek voor de locatie, hoe minder gevoelig.

Vragen op ambtelijk niveau

Op het ambtelijk niveau speelt in deze fase de formele afronding van de selectie of aanbesteding en het vervolg: de overdracht van het project aan of het opzetten van de samenwerking met de marktpartij. Enkele vragen die zich daarbij in de praktijk voordoen.

Hoe wordt de selectie- of aanbestedingsprocedure netjes afgerond? Waar moeten we rekening mee houden?

In een nette afronding draait alles om de communicatie met:

- het college van B en W over het gunningsrapport dat leidt tot het voorlopige gunningsbesluit;
- eventueel de gemeenteraad over het voorlopige gunningsbesluit en de eventuele daaruit voortvloeiende planologische en aan-/verkoopbesluiten. Regelmatig wordt dit gecombineerd met een presentatie van de winnaar;
- de deelnemers aan de selectie of aanbesteding over de voorlopige en definitieve uitslag, gerelateerd aan de eigen inzending en de mogelijkheid om bezwaar te maken. Vanuit privacy- en concurrentieoverwegingen wordt nooit het volledige gunningsrapport openbaar gemaakt. Iedere inzender krijgt bericht over de beoordeling van zijn inzending, en op welke punten deze verschilt van die van het winnende plan;
- de gebruikers, de eigenaren van het gebied en andere belanghebbenden of geïnteresseerden. Zij zullen benieuwd zijn naar de uitslag en kennis willen maken met de winnende partij c.q. het winnende plan.

Het kan zijn dat de interne besluitvorming binnen de gemeente door externe factoren meer tijd in beslag neemt waardoor de definitieve gunning nog niet kan plaatsvinden. Het is raadzaam dit aan alle partijen te melden.

Daarnaast hoort bij een zorgvuldige afronding van de procedure dat de gunning met de winnaar in gang wordt gezet, en dat de niet-winnaars op basis van hun volledige inzending de vooraf afgesproken vergoeding ontvangen.

De ruimte voor onderhandelingen over aanpassingen aan het geselecteerde plan wordt vooraf begrensd in de uitschrijving van de selectie of aanbesteding. Hoe kunnen we vooraf zeker stellen dat die ruimte er achteraf dan ook is?

Het eerste grote moment in het proces is de ondertekening van de overeenkomst. De kern van een dergelijke overeenkomst is dat de gemeente tegen een marktconforme prijs grond verkoopt en daarnaast het eigen planologische beleid vastlegt in het bestemmingsplan. De koper van de grond heeft vervolgens de bevoegdheid om op deze gronden de door de gemeente daaraan gegeven bestemmingen voor eigen rekening en risico te realiseren conform de voorschriften van het bestemmingsplan. Daarna volgt nog een lang traject van vergunningen aanvragen, uitwerking en realisatie. Er kan nog veel gebeuren dat vooraf niet was voorzien. En als een project wordt teruggegeven, kan dit leiden tot een nieuwe selectie- of aanbestedingsprocedure.

De **ruimte voor aanpassingen** is te regelen door een selectie of aanbesteding te voeren op basis van een visie, door te werken met bandbreedtes in het programma en/of door afspraken daarover vast te leggen in de intentieovereenkomst (waarbij het gewonnen plan samen met de gemeente verder wordt uitgewerkt). Maar let op: de mogelijkheden voor onderhandelingen zijn na de selectie of aanbesteding zeer beperkt. Deze moeten bovendien vooraf zijn aangegeven in de selectie- of aanbestedingsprocedure. In dit stadium maakt het dus niet meer uit of de opdracht aanbestedingsplichtige elementen bevat, maar gaat het erom de juridische procedure precies en correct te volgen. Dat wil zeggen binnen de daarvoor geldende randvoorwaarden en bandbreedtes.

Waar moeten we op letten bij de opstelling van de verschillende contractvormen?

Bij alle contracten gaat het om de beantwoording van vier vragen.

- Welke inrichting van het plangebied is mogelijk binnen het door de gemeente beoogde publiekrechtelijke kader?
- Wat is het samenwerkingsmodel (en de bijbehorende verdeling van kosten, opbrengsten en risico's)?
- Wat is de rolverdeling tussen de partijen ten aanzien van de verschillende projecten die binnen de gebiedsontwikkeling worden onderscheiden (wie is waarvoor verantwoordelijk)?
- Is ook voorzien wanneer en met welke gevolgen de samenwerking eindigt?

In het algemeen komen in een overeenkomst de volgende onderwerpen aan de orde.

- **Begripsomschrijvingen en doel van de overeenkomst.** Meestal gaat dit in op de totstandkoming van een haalbaar plan. Belangrijk is te omschrijven waaraan een haalbaar plan moet voldoen.
- **Uitgangspunten.** Dit zijn de kaders waarbinnen de overeenkomst tot stand komt: het beleid, de structuurvisie, wet- en regelgeving, de inzending en de uitschrijving van de selectie of aanbesteding.

- **Planuitwerking en haalbaarheidsonderzoek.** Dit gaat over de totstandkoming van de planuitwerking en het samengaan van rekenen (de grondexploitatie) en tekenen (het stedenbouwkundig plan).
- **Verwerving inclusief bodemonderzoek.** Welke partner brengt gronden in en onder welke condities vindt de verdere verwerving plaats? Moet er nog bodemonderzoek worden verricht en wie betaalt de extra kosten die daaruit voortvloeien?
- **Projectorganisatie.** Meestal worden in de beginfase een stuurgroep en een projectgroep opgericht. Op het moment van ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst kan ook een aparte entiteit in het leven worden geroepen. Daarvoor geldt dan automatisch de bij de gekozen rechtsvorm horende besluitvormingsstructuur (directie, raad van commissarissen of raad van toezicht en aandeelhouders).
- **Planningschema.** Naast een planning voor het planologische traject is ook een planning nodig voor de financiën, de grondverwerving en de uitwerking van het plan voor de gebiedsontwikkeling. Al deze lijnen komen bijeen in de planning van het besluitvormingsproces.
- **Publiekrechtelijke bevoegdheden.** Hierbij legt de overheid vast dat zij, voor zover dat binnen haar mogelijkheden ligt, het haar ter beschikking staande publiekrechtelijk instrumentarium optimaal zal inzetten. Dit is een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting.
- **Geschillenregeling, beëindiging en kostenverdeling.** Er zijn goede afspraken nodig over de kostenverdeling als het project niet door kan gaan. Het moet ook duidelijk zijn wat er gebeurt als een van de twee partijen de overeenkomst wil beëindigen (is er dan bijvoorbeeld sprake van een schadevergoeding?).
- **Bijlagen.** Zaken die nog gedurende het proces kunnen wijzigen, worden meestal opgenomen in de bijlagen. Dit zijn bijvoorbeeld het planningsoverzicht en een overzicht van de projectorganisatie. Daarnaast worden de kaders vaak als bijlagen opgenomen.

Vragen op marktniveau

Op het niveau van de marktpartijen gaat het in deze fase om drie zaken.

- Gaan wij winnen?
- Als wij winnen, is de gebiedsontwikkeling voldoende haalbaar om een handtekening te kunnen zetten?
- Als we verliezen, is de procedure eerlijk verlopen?

Bij het bepalen van de haalbaarheid zal de marktpartij kijken hoe de afspraken worden vastgelegd (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatieovereenkomst, uitgiftecontracten, verkoopovereenkomsten, etc.), of het contract qua programma en ruimtelijke inrichting voldoende ruimte biedt om tot realisatie te kunnen komen en of de huren, bruto aanvangsrendementen, vrij-op-naamprijzen en grond-

prijzen kloppen met de potenties van het plan. Hierna nog enkele vragen die leven bij marktpartijen.

Kan ik een plan uitwerken dat niet binnen de kaders van de uitvraag past, maar dat naar eigen inzicht wel beter is?

Marktpartijen die deelnemen aan tenders zien vanuit hun eigen ervaring en risicoperceptie soms mogelijkheden om een plan te optimaliseren. Als de uitvraag die mogelijkheid niet biedt, leidt dat tot uitsluiting. Als een gemeente daar alsnog ruimte voor geeft, loopt zij het risico dat andere gegadigden daar bezwaar tegen maken omdat hier dan geen *level playing field* geldt.

Als een marktpartij onzeker is of een bepaalde oplossing binnen de kaders past, kan zij in de inlichtingenrondes (of eventuele dialoogrondes) de mogelijkheden toetsen.

Heeft het zin om een plan in te dienen dat niet binnen de kaders past?

Als een marktpartij bij de voorbereiding van een tender erachter komt dat hij geen inzending kan doen die binnen de kaders past, kan hij besluiten af te zien van indiening. Maar hij kan ook overwegen alsnog een ongeldige inzending te doen, wetende dat hij uitgesloten zal worden. In het geval dat geen enkele partij een ontvankelijke inzending heeft kunnen doen en de gemeente besluit de onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging binnen de daarvoor geldende kaders te vervolgen met een van de inzenders, heeft de marktpartij zo een betere positie dan zonder inzending. De kans bestaat namelijk dat zij dan de marktpartij is met wie de gemeente deze onderhandelingsprocedure zal voeren. Dit geldt in elk geval bij aanbestedingsprocedures, omdat de gemeente dan de mogelijkheid – maar zeker niet de verplichting – heeft om verder te gaan met een ongeldige inzending en marktpartijen die niets hebben ingediend daarvoor niet in aanmerking kunnen komen. Het is echter niet op voorhand bekend of de tender zal mislukken en de gemeente is ook niet verplicht om de procedure te vervolgen (zie paragraaf 8.8). Er is dus geen enkele garantie op succes met een inzending die niet binnen de kaders past. Los daarvan moet elke tender erop gericht zijn om passende aanbiedingen te genereren en daaruit de beste te kiezen.

Zijn er voorbeelden van projecten waar met succes bezwaar is gemaakt tegen de uitslag van de selectie of aanbesteding? Wat ging daar mis?⁵³

Er kunnen verschillende redenen zijn om bezwaar aan te tekenen tegen het verloop van de procedure en de beoordeling.

- De beoordeling is niet correct uitgevoerd, of er worden andere accenten gelegd dan vooraf aangegeven. Daarnaast kan het zijn dat inzendingen op een verkeerde manier zijn geïnterpreteerd en daarom niet het correcte aantal punten hebben gekregen.
- Er is tussentijds informatie gelekt, waardoor niet langer kan worden gegarandeerd dat iedere inzending gelijk en objectief is beoordeeld.
- Er is vooraf geen duidelijkheid gegeven in hoeverre randvoorwaarden hard of als wens moesten worden opgevat, waardoor de inzenders dit verschillend hebben geïnterpreteerd, met verschillende uitkomsten. Overigens dienen inschrijvers actief te informeren naar eventuele onduidelijkheden.
- Een inzending had ge(dis)kwalificeerd moeten worden, maar dat is niet gebeurd.
- De procedure en de opgave zijn na de selectiefase nog fundamenteel veranderd waardoor het voor nieuwe partijen aantrekkelijk is geworden om deel te nemen. Ook eerder afgevalen partijen kunnen zich hierop beroepen.

Er zijn ook voorbeelden waarbij er bezwaar wordt gemaakt nadat de gunning heeft plaatsgevonden. Een aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente na gunning alsnog (her-)onderhandelt met de marktpartij over het contract en de precieze uitvoering van de gebiedsopgave, terwijl de selectie of aanbesteding hiervoor geen ruimte gaf.

Hoe gevoelig is een een-op-eensamenwerking voor bezwaar van derden?

Zoals meermaals in deze Reiswijzer benadrukt, kan van een een-op-eensamenwerking slechts sprake zijn indien aan de marktpartij geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten worden opgedragen. Hetzelfde geldt voor een onderhandse selectie. Wanneer de afspraken met de marktpartijen echter geen overtreding van het aanbestedingsrecht betekenen, zijn projecten waarbij sprake is van een een-op-eensamenwerking op zichzelf niet gevoeliger of minder gevoelig voor succesvolle bezwaren van derden. Hierbij moet overigens worden bedacht dat ook los van het aanbestedingsrecht (en de regelgeving op het gebied van staatssteun) de gebruikelijke mogelijkheden voor inspraak, bezwaar en beroep gelden op grond van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet (in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht).

Als een een-op-eensamenwerking wordt aangegaan (of een selectieprocedure wordt gevolgd) in gevallen waarin een transparante Europese procedure verplicht is, kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten. Dit kan leiden tot vernietiging met terugwerkende kracht van de

⁵³ Zie hiervoor ook de publicaties van PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts.

overeenkomst en het opleggen van boetes aan de aanbestedende dienst. Marktpartijen die van mening zijn dat ten onrechte een een-op-eensamenwerking is aangegaan of een onderhandse selectieprocedure is gevolgd, kunnen zich tot de burgerlijke rechter wenden met het verzoek de overeenkomst te vernietigen.

Een wisseling in de gemeenteraad of het college van B en W kan grote gevolgen hebben voor de samenwerking. Formeel mogen de afspraken vastliggen, maar feitelijk komt het niet zelden voor dat een nieuw college van B en W plotseling andere accenten legt. Hoe moet een marktpartij hiermee omgaan?

In algemeen zin bindt een gemeente zich aan haar afspraken, ook als deze door een vorig gemeentebestuur zijn gemaakt. Dit past bij de continuïteit en betrouwbaarheid van bestuur. Van een marktpartij mag echter enige politiek-bestuurlijke sensitiviteit worden verwacht, zodat zij kan inspelen op grote veranderingen in de gemeenteraad of het college.

De planvorming voor gebiedsontwikkeling doorloopt een langere periode en kent een aantal uitwerkingsslagen. Nieuwe politiek-bestuurlijke omstandigheden kunnen dan tot nieuwe inzichten leiden en ook consequenties hebben voor de besluitvorming. Marktpartijen dienen (regelmatig) contact te onderhouden met het bestuur en de afspraken goed te verankeren binnen de ambtelijke organisatie. Nog steeds is het dan mogelijk dat de politiek grilliger is dan vooraf gedacht. In dat geval zal de marktpartij of het samenwerkingsverband een passende en werkbare oplossing moeten verzinnen, rekening houdend met de randvoorwaarden uit het voorafgaande selectie- of aanbestedingsproces en de daarna vastgelegde uitvoeringsafspraken. Cruciaal in dit verband is dat ook nieuw samengestelde organen op politiek en bestuurlijk niveau afspraken dienen te respecteren die het resultaat zijn van een aanbesteding of selectie, omdat anders de beginselen van het aanbestedingsrecht worden geschonden.

Het komt ook voor dat gaandeweg de uitvoering van een project de wettelijke context verandert, zoals bijvoorbeeld het verbod op gasaansluitingen voor woningen per 1 juli 2018. Voor marktpartijen die al dan niet na een aanbesteding grond hebben verworven en vervolgens geconfronteerd worden met wettelijke wijzigingen geldt dat zij dit dienen te verwerken in hun businesscase en geen verhaalsmogelijkheid hebben op de gemeente die de grond heeft verkocht. Het staat de gemeente wel vrij om mee te denken over compenserende maatregelen, op voorwaarde dat aan marktpartijen geen selectieve voordelen worden verleend ten opzichte van andere marktpartijen. Dit zou immers ongeoorloofde staatssteun betekenen (zie paragraaf 12.11).

Het maakt uit hoe de vervolgspraken worden vastgelegd. Wat zijn de verschillen?

Het soort overeenkomst geeft een indicatie van het niveau van detaillering waarop de afspraken worden gemaakt. In het algemeen betekent meer detail minder ruimte voor aanpassing, en dus een hoger risicoprofiel voor het samenwerkingsverband en/of de marktpartij(en). In een intentieovereenkomst spreken partijen uit om samen de haalbaarheid van een project verder te onderzoeken, aan de hand van een programma en een schetsplan. In een vervolgovereenkomst maken partijen afspraken over grondverkoop tegen marktconforme condities en realisatie van bouwplannen door de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico binnen de grenzen van een beeldkwaliteitsplan, bestemmingsplan en andere publiekrechtelijke instrumenten van generieke aard.

Wordt er een selectie of aanbesteding uitgeschreven waarbij afspraken worden gemaakt op basis van een koop- of uitgifteovereenkomst, dan zal de marktpartij direct moeten afrekenen en is er geen sprake van voorverkooppercentages. Het risico ligt volledig bij de markt.

Wordt er een selectie of aanbesteding uitgeschreven waarbij afspraken worden gemaakt op basis van een intentieovereenkomst, dan zullen de plannen voor de gebiedsontwikkeling op basis van de ingediende visie, de financiën, het proces en de communicatie samen worden uitgewerkt. Vanzelfsprekend behouden partijen hierbij hun eigen verantwoordelijkheid: de gemeente zal de gemaakte planologische keuzes ten aanzien van het plangebied op basis van informatie van marktpartijen optimaliseren en de marktpartijen zullen op basis van een nadere verkenning van de markt de mogelijkheden voor het ontwikkelen van denkbare bouwplannen binnen deze planologische keuzes concretiseren. Bij een positieve uitkomst van deze activiteiten wordt een tweede overeenkomst gesloten zoals beschreven in paragraaf 2.5 (verkoop van grond, waarna de marktpartij binnen het planologische kader bouwvergunning kan aanvragen voor de daarbinnen ontwikkelde bouwplannen).

Bijlage IV: Voorbeeldcasus

Deze bijlage beschrijft aan de hand van een fictieve casus de voorfase van strategievorming bij gebiedsontwikkeling. In de fictieve casus wordt een viertal stappen doorlopen, zie ook onderstaand schema. Deze stappen zijn nader omschreven in de hoofdstukken 3 t/m 6 van de Reiswijzer.

De fictieve casus geeft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Bij gebiedsontwikkeling zijn meerdere denkrichtingen mogelijk en onderstaande keuzes kunnen in elk project anders zijn. Daarnaast is de casus beperkt uitgewerkt en kunnen er aspecten ontbreken ten opzichte van werkelijke situaties.



Figuur 33: Beknopt processchema samenwerking

Situatieschets

Na het faillissement van de exploitant heeft een voormalige fabriekslocatie aan de rand van het stadscentrum enkele jaren leeggestaan. De locatie omvat zowel het fabriekspand zelf als enig omringend onbebouwd terrein. Gezien het uitblijven van een nieuwe invulling en het belang van de locatie door haar ligging in het stadscentrum besloot de gemeente enige tijd geleden het pand en de grond aan te kopen. Na een periode van tijdelijk gebruik, is door het groeiend toerisme en de krapte op de lokale woningmarkt door het college van B en W besloten om het pand te transformeren tot een hotel, gecombineerd met woningbouw. Tevens wenst de gemeente het omringende onbebouwd terrein om te vormen tot een aantrekkelijke openbare ruimte, vanuit de ambitie het terrein integraal onderdeel te laten worden van het stadscentrum.

Analyse van de opgave

Een belangrijke start voor elke beoogde gebiedsontwikkeling is een grondige analyse van de opgave. Wat zijn

de kansen en de uitdagingen? Welke risico's zijn te onderscheiden en welke actoren zijn van belang bij de ontwikkeling? Belangrijke vragen waar een analyse van de opgave antwoord op moet geven. (Zie hiervoor ook hoofdstuk 3.)

Eigendom

De gemeente heeft met de verwerving van de voormalige fabriekslocatie volledig eigendom verkregen. Dit is voldoende om de transformatie te kunnen vormgeven. Het verwerven van eigendom van andere eigenaren is niet nodig om tot transformatie over te gaan.

Locatie

De voormalige fabriekslocatie ligt aan de rand van het stadscentrum en vormt daarmee een belangrijke locatie voor de stad. De locatie kent door haar ligging in het stadscentrum en aan de rand van een drukbezocht winkel- en horecagebied, een flink aantal (betrokken) omwonenden en betrokkenen vanuit het stadscentrum. Naast omwonenden kijken de winkeliers en horeca-eigenaren en -uitbaters mee naar de ontwikkeling, met als belangrijkste reden te controleren of hier geen nieuwe concurrentie voor het stadscentrum ontstaat.

Daarnaast is door de ligging aan de rand van het stadscentrum de bereikbaarheid goed en kunnen bezoekers gebruikmaken van een nabijgelegen parkeergarage. Wel is de ruimte op de locatie, voor eventuele aanvullende parkeergelegenheid, beperkt.

Planologische status

De planologische status van het terrein is niet passend op de nieuwe beoogde bestemming (horeca en wonen). Een wijziging van de bestemming dient dan ook te worden meegenomen in de opgave.



Figuur 34: Analyse van de opgave binnen het processchema samenwerking

Financiële situatie

Vanuit de verwerving een aantal jaar geleden resteert er een boekwaarde op de locatie. Tevens is deze waarde door een aantal genomen maatregelen, zoals het verwijderen van asbest en bodemsanering, toegenomen.

Risico-/actoranalyse

Na de aankoop van de voormalige fabriekslocatie heeft de gemeente met het oog op een toekomstige herontwikkeling besloten het vastgoed vrij te maken van asbest en de bodem te saneren. Deze aspecten dienen dus verder niet als risico te worden meegenomen. Vanuit de omgeving zijn er verder weinig noemenswaardige risico's die moeten worden meegenomen. Daarnaast zijn de kabels en leidingen in het gebied in beeld gebracht.

Daarentegen is door de ligging een goede actoranalyse van groot belang. Naast de omwonenden en de belanghebbenden vanuit het stadscentrum moet er ook contact worden gelegd met nutsbedrijven die bij de transformatie van de locatie een aantal maatregelen moeten treffen. Om dit in kaart te brengen, zijn er gesprekken gestart met de nutsbedrijven en is er via een tweetal bijeenkomsten met de omgeving in kaart gebracht hoe omwonenden, belanghebbenden vanuit het centrum en andere geïnteresseerden in de stad aankijken tegen deze locatie. Daarbij zijn de beoogde functies en de politieke context en beleidsmatige doelstellingen nadrukkelijk als uitgangspunt meegegeven. Na afloop van de twee bijeenkomsten is teruggekoppeld naar de stad en de deelnemers welke aspecten worden meegenomen vanuit deze analyse en welke niet.

Ontwikkelstrategie

De ontwikkelstrategie besteedt aandacht aan het inhoudelijk en financieel kader in relatie tot het risicomanagement. De ontwikkelstrategie moet antwoord gaan geven op de 'wat wil ik?'-vraag en of de doelstellingen, ambities en randvoorwaarden tot een haalbaar project kunnen leiden. Hoofdstuk 4 van de Reiswijzer gaat verder in op de ontwikkelstrategie.

Doelstellingen en ambities

Door de ambities en doelstellingen te formuleren probeert de gemeente inzicht te geven in de achterliggende gedachten. Deze inzichten kunnen zowel intern als naar de markt toe worden gebruikt om belangrijke context voor de ontwikkeling te communiceren.

Algemene doelstelling

In de behandeling door het college B en W is uitgebreid stilgestaan bij de algemene doelstelling voor deze locatie. Deze algemene doelstelling is ook getoetst in het partici-



Figuur 35: Ontwikkelstrategie binnen het processchema samenwerking

patietraject. De belangrijkste doelstelling is dat de voormalige fabriekslocatie met behoud van haar identiteit (weer) integraal onderdeel wordt van het stadscentrum en een impuls geeft aan het gebied.

Programma en functies

De gemeente beoogt een gemengd programma met zowel een woonfunctie als een hotel. Op basis van een eerste inschatting en gesprekken met adviseurs – uitgaande van de bestaande indeling en oppervlakte van het pand – is de realisatie van vijf à tien appartementen en circa veertig hotelkamers logisch en realistisch.

Doelstelling achter dit programma is het creëren van levendigheid zowel overdag als 's avonds, waarmee invulling kan worden gegeven aan twee belangrijke uitdagingen voor het stadscentrum, namelijk een tekort aan overnachtingsmogelijkheden en een woningtekort.

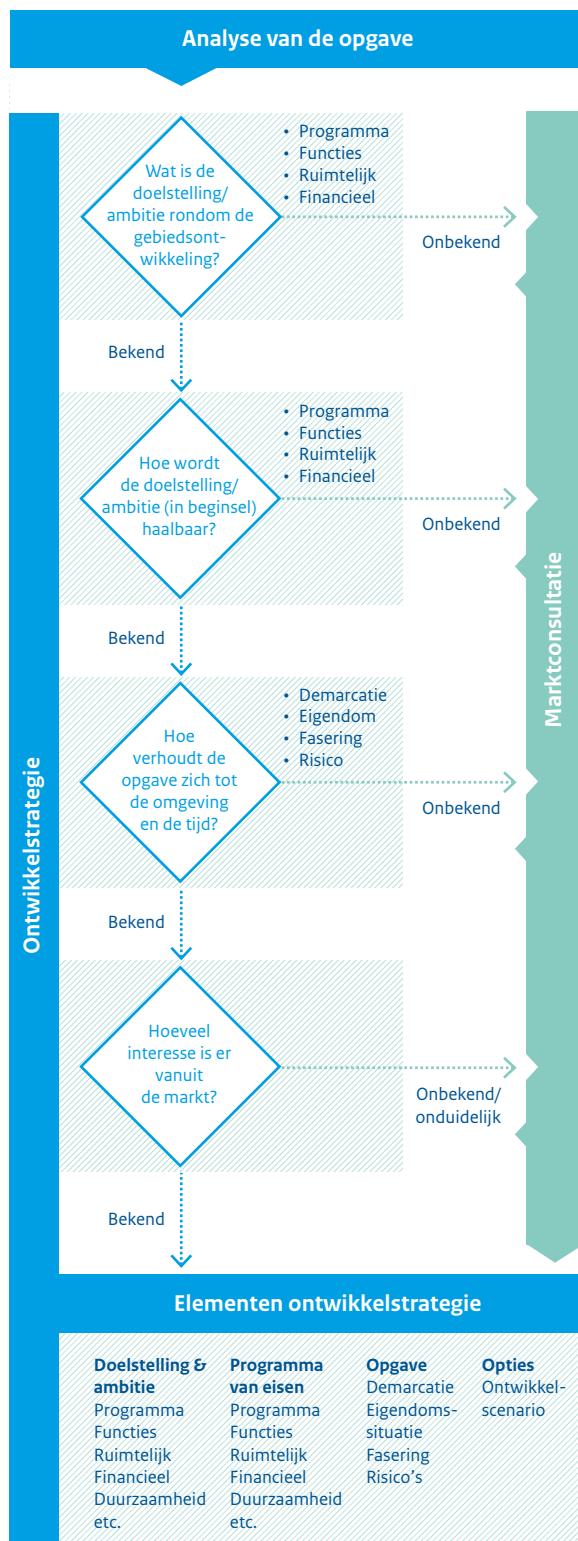
Beeldkwaliteit

Het pand heeft een markante en karakteristieke uitstraling. Vanuit de omgeving en binnen de visie op het stadscentrum is de ambitie om deze uitstraling zo veel als mogelijk te behouden en indien mogelijk door te trekken in de openbare ruimte. Het betreft geen rijks- of gemeentelijk monument, waardoor er geen bijzondere (strengere) voorwaarden gelden.

Ruimtelijk

Met de ligging aan de rand van het stadscentrum en het drukbezochte winkel- en horecagebied is de belangrijkste ruimtelijke uitdaging het verbinden van deze locatie met het stadscentrum. Hierbij is de ambitie om de locatie aan te laten sluiten op het stedelijk weefsel en de looplijnen van hier naar het centrum te herstellen c.q. opnieuw te introduceren. De openbare ruimte moet daarom het gebruik van de route door voetgangers en fietsers stimuleren. Qua mobiliteit zijn er geen expliciete doelstellingen.

Ondanks dat het geen monumentaal erfgoed betreft, is er wel een nadrukkelijke wens om de karakteristieke



Figuur 36 Te doorlopen stappen voor het opstellen van de ontwikkelstrategie

uitstraling van het pand te behouden en zodoende ook de cultuur-historische waarde te bewaren. Daarnaast geeft deze de gewenste sfeer van het gebied weer.

Financiën

Opbrengstmaximalisatie is geen doelstelling van de gemeente. Zij beoogt enkel het behalen van een sluitende grondexploitatie, waarin ook de boekwaarde van de locatie is opgenomen. Uit een korte inventarisatie van de gemeente bij marktpartijen blijkt dat er veel interesse is voor de ontwikkeling. Met name de krapte op de lokale woningmarkt en vraag naar hotelruimte, in combinatie met de goede locatie van het pand, zorgen ervoor dat ontwikkelaars verwachten tot een haalbaar plan te kunnen komen. Daarnaast wordt aangegeven dat de risico's beheersbaar zijn.

Duurzaamheid

Hoewel de gemeente veel belang hecht aan duurzaamheid, is zij zich ervan bewust dat een oude fabriekslocatie op dit vlak veel complicerende factoren bevat. Zo is bijvoorbeeld de realisatie van een goede isolerende schil erg moeilijk en daarmee zeer kostbaar. Om die reden kiest de gemeente niet voor een specifieke energienorm zoals BENG (bijna energieneutraal) of NOM (nul-op-de-meter), maar laat ze de concrete invulling van de verduurzamingsambitie over aan de markt, omdat de gemeente de innovatiekracht van marktpartijen op dit punt wil stimuleren en de markt opties wil geven in de te nemen maatregelen op dit vlak. De gemeente stelt duurzaamheid dus wel als doel, maar verschaft de marktpartijen veel vrijheid door een doelstelling op hoofdlijnen te formuleren met daarin verschillende thema's: energie, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is aan marktpartijen om te kijken welke thema's het beste passen bij hun concept en hoe invulling wordt gegeven aan duurzaamheid.

Publiek programma van eisen

De gemeente hoopt zo veel mogelijk gebruik te kunnen maken van de creativiteit, kennis en kunde van marktpartijen. Daarom is zij voornemens om de kaders en voorwaarden rond de opgave zo ruim mogelijk te houden.

Programma en functies

Er wordt een bepaalde verhouding tussen woningbouw en hotel beoogd. In een eerste analyse is gebleken dat een combinatie van vijf à tien appartementen en circa veertig hotelkamers logisch en realistisch is. Dit maakt dat circa 80% van de bvo van de voormalige fabriek moet worden gebruikt voor hotel. De overige 20% voor woningbouw. De exacte uitwerking daarvan door de marktpartijen kan in het concept van partijen variëren. Daarom is ervoor gekozen het percentage niet te fixeren, maar wel een bandbreedte mee te geven 70% – 90% hotel en 10% – 30% woningbouw.

Voor de invulling van het woningprogramma is het belangrijkste kader de Woonvisie van de gemeente. Het belangrijkste aspect daarin is de vereiste verhouding tussen verschillende woonsegmenten (sociaal/middelduur/duur) voor nieuwe ontwikkelingen. Het gemeentelijk beleid bepaalt daarbij dat er bij ontwikkelingen tot en met tien woningen geen sociale huurwoningen hoeven te worden gebouwd. Daarnaast kampt de gemeente met een woningtekort in alle sectoren en is er geen voorkeur op deze locatie specifiek. Overigens is de locatie daar ook te klein voor. Hierdoor is er geen specifieke sturing op het woningsegment. Uit de analyse blijkt dat er in het centrum vooral een gebrek aan geschikte hotelvoorzieningen in het middeldure segment is. Als wens wordt daarom een bandbreedte in overnachtingsprijs/-segment meegegeven.

Beeldkwaliteit

Door het ontbreken van een monumentale status zijn er geen eisen voor de beeldkwaliteit. Wel is er de wens het karakter van het pand zoveel mogelijk te behouden. Met de inrichting van de openbare ruimte moet worden aangesloten op het Handboek Openbare Ruimte. Het Handboek Openbare Ruimte van de gemeente schrijft de beeldkwaliteit en technische vereisten voor. Een punt van uitwerking is hoe het handboek aansluit bij de wens om de sfeer en identiteit van het gebied te behouden.

Ruimtelijk

Naast het handboek moet de openbare ruimte vooral een praktische aansluiting vormen op het bestaande winkelgebied met veel voetgangers. Er wordt bij de openbare ruimte geen aanvullende functie beoogd, zoals het bevorderen van ontmoeting of (sociale) veiligheid. Wel is het bedrijfsmatige (vracht)verkeer van en naar het hotel een aandachtspunt. Indien hier niet goed rekening mee wordt gehouden, kunnen er verkeersopstoppingen en onveilige situaties ontstaan. Een veilige ontsluiting is daarom een randvoorwaarde.

Voor mobiliteit moet vooral worden ingezet op een realistische parkeerbalans. Hierbij worden innovatieve mobiliteitsoplossingen gezien de centrumligging en goede ov-ontsluiting niet uitgesloten, ook omdat innovatieve mobiliteitsoplossingen in het mobiliteitsbeleid zijn opgenomen. Daarnaast is bij een korte ruimtelijke verkenning gebleken dat nieuwe mobiliteitsoplossingen nodig zijn om de herontwikkeling te kunnen realiseren.

Financiën en haalbaarheid

De gemeente wil met de verkoop tenminste haar eigen kosten afdekken, maar heeft geen winstdoelstelling betreffende de verkoop. Om te kijken in hoeverre de kosten kunnen worden afgedekt, heeft de gemeente een waarde-bepaling laten uitvoeren. Met deze waarde-bepaling is het ontwikkelpotentieel onderzocht, waarbij de doelstellingen,

ambities en het publiek programma van eisen zijn meegegeven. Uit deze waarde-bepaling blijkt dat de onderkant van de waarde-bepaling overeenkomt met de te dekken kosten voor de gemeente. Omdat er dusdanige waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van de ontwikkeling wordt gekozen voor het vastzetten van de bieding op de onderkant van de waarde-bepaling, waarmee gemeentelijke kosten voldoende worden afgedekt.

Opgave

Naast het publieke programma van eisen en de doelstellingen en ambities moet nog verder worden gekeken naar de heldere omlijnning van de opgave.

Demarcatie en eigendomssituatie

Alles is volledig in eigendom van de gemeente. Ook voor de aansluiting op bestaande stedelijke infrastructuur is geen grond van derden nodig. Door de heldere begrenzing is het eigendom dat de gemeente heeft aangekocht bijna één op één het projectgebied, ook de aansluitende openbare ruimte mag worden meegenomen om een goede ontsluiting te realiseren.

Met deze demarcatie van het projectgebied kan ook de opdracht voor de markt worden scherpgesteld. Deze bestaat uit:

- de verkoop van de voormalige fabriekshal inclusief de grond ten behoeve van het, voor eigen rekening en risico van de markt,
 - a. integraal ontwerpen, ontwikkelen en realiseren van woningbouw, een hotel en de openbare ruimte;
 - b. verkopen en/of exploiteren van de woningen en/of het hotel;
- het na realisatie terugleveren van de grond aan de gemeente, omdat de gemeente deze openbare ruimte zelf in beheer wil krijgen;
- de afstemming en coördinatie van nutsvoorzieningen.

Fasering (doorlooptijd)

Er is geen fasering beoogd, doordat het één pand met een beperkte openbare ruimte betreft. De verwachte doorlooptijd op dit moment is circa vier jaar, waarbij de voorbereiding en een tender circa een jaar in beslag nemen, gevolgd door een planuitwerkingsperiode met aanvragen van bestemmingsplan en vergunningen (coördinatie-regeling) die circa twee jaar duren en een realisatiefase van een à anderhalf jaar.

Risico's

Vanuit de analyse van de opgave is gebleken dat de risico's met betrekking tot het vastgoed beperkt zijn of dat in ieder geval een aantal belangrijke risico's vroegtijdig zijn weggenomen. Belangrijkste resterende risico is de omgeving, die via een (intensief) participatietraject dient te worden meegenomen.

Interesse markt

In de zoektocht naar het definiëren van de juiste doelstelling en het inzichtelijk krijgen van de opgave zijn er verschillende (korte) inventarisaties gedaan bij de markt en adviseurs. Gegeven de politieke keuze voor hotel in combinatie met woningbouw, de verschillende gevoerde gesprekken en de redelijk te overziene opgave heeft de gemeente ervoor gekozen niet nog eens de interesse van de markt te peilen of een aparte marktconsultatie te houden.

Grondbeleid

Met de aankoop van de locatie heeft de gemeente gekozen voor een actief grondbeleid in deze. Na de aankoop zijn er overigens geen andere activiteiten met betrekking tot grondbeleid geweest en worden deze verder ook niet beoogd.

Samenwerkingsstrategie

Na het antwoord op de vraag ‘wat wil ik?’ is de vraag ‘met wie en in welke verhouding?’ relevant. Deze vraag staat centraal bij de samenwerkingsstrategie. Hoofdstuk 5 van de Reiswijzer beschrijft de zes ‘ideaaltypische’ modellen voor samenwerking. Deze worden, in relatie tot deze casus, hierna kort behandeld.



Figuur 37: Samenwerkingsstrategie binnen het processchema samenwerking

De publieke grondexploitatie: het traditionele model

In dit model kiest de gemeente ervoor zelfstandig de gronden bouw- en woonrijp te maken en daarna uit te geven. Dit zou een goede optie zijn voor deze casus. Echter kiest de gemeente hier niet voor, omdat zij één concept met bijpassende openbare ruimte wil realiseren (één identiteit) en afhankelijk van het gekozen uitwerking ook de parkeerbehoefte kan wijzigen. De ontwikkeling in één hand houden en dus het bouw- en woonrijp maken overlaten aan de markt, heeft daarom de voorkeur.

De publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel

Dit model is alleen relevant wanneer het plangebied in privaat bezit is en er een uitwisseling van gronden en (bouw)rechten wordt beoogd. Deze is niet toepasbaar in deze casus.

De publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst of bij rechtspersoon

Deze twee modellen gaan uit van een publiek-private samenwerking waarbij op enigerlei wijze wordt samengewerkt in de grondexploitatie. De gemeente kiest niet voor dit model, omdat zij zelf niet wenst te participeren in de ontwikkeling. De ontwikkeling is immers voornamelijk commercieel. Daarnaast is zij ook niet afhankelijk van private partijen waar zij mee ‘moet’ samenwerken, omdat de gemeente volledig eigendom heeft.

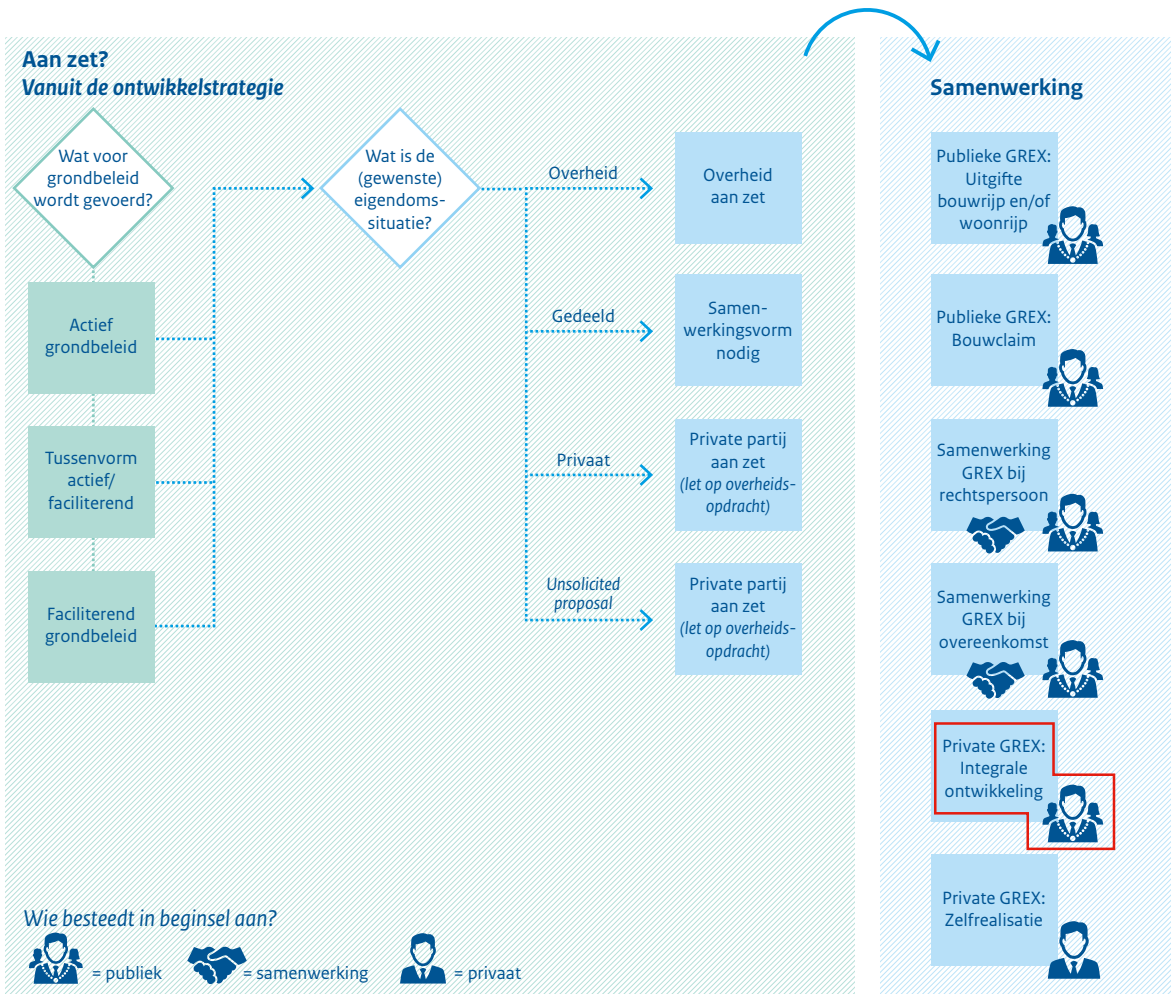
De private grondexploitatie: zelfrealisatie

Dit model gaat uit van privaat (grond)eigendom en een ontwikkeling en realisatie door deze private eigenaar. Dat is in deze casus niet het geval.

De private grondexploitatie: de integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (het concessiemodel)

Dit model is vooral interessant als de publieke partij geen of weinig risico wil of kan nemen of onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren. In deze casus is dit het geval, waardoor het concessiemodel zich bij uitstek leent voor deze opgave.

Bij dit model vindt de opstalontwikkeling en de realisatie van de openbare ruimte plaats voor rekening en risico van de marktpartij. De grondexploitatie is daarmee privaat. De reeds gemaakte kosten door de gemeente in het kader van de grondexploitatie (c.q. de voorbereiding) worden middels de verkoop verevend. De gemeente heeft bij een tender of een-op-eenselectie een kaderstellende rol, die later verandert in het uitsluitend uitoefenen van haar publiekrechtelijke rol en eventueel controle houden op de realisatie van de openbare ruimte (voor zover mogelijk). De gemeente blijft in dit alles wel nadrukkelijk gesprekspartner, ook omdat zij bij veel aspecten zoals bijvoorbeeld de participatie vaak alsnog als aanspreekpunt wordt gezien. De (publieke) kaders voor de ontwikkeling liggen bij de grondverkoop al vast. Vervolgens heeft de koper de vrijheid om de transformatie binnen deze kaders uit te voeren en het vastgoed te verkopen of in exploitatie te nemen. Na realisatie verkoopt de marktpartij de openbare ruimte terug aan de gemeente.



Figuur 38: Van ontwikkelstrategie naar samenwerkingsmodel

Keuze voor een samenwerkingspartner

Nu is bepaald wat je wilt en met wie je het wilt doen en in welke verhouding komt de vraag 'hoe vind ik deze samenwerkingspartner?' Daarover gaat hoofdstuk 6 van de Reiswijzer. Deze samenwerkingspartner is in deze casus op voorhand nog niet bekend. Om te kunnen bepalen hoe je een samenwerkingspartner kan selecteren, is de eerste vraag 'hoeveel vrijheid heb je in deze keuze voor een samenwerkingspartner?' Daarvoor moet worden nagegaan of er sprake is van een aanbestedingsplicht.

Aanbestedingsplicht

Doordat de opgave tevens de realisatie van openbare ruimte ('bouw- en woonrijp maken; inrichten openbare ruimte') omvat, bestaat er een aanbestedingsplicht. Dit beperkt de gemeente in de vrijheid voor een partnerkeuze, omdat een een-op-eenselectie of een vormvrije marktselectie niet meer tot de mogelijkheden behoort. Of dit ook een Europese aanbestedingsplicht is, hangt af van



Figuur 39: Keuze samenwerkingspartner binnen het processchema samenwerking

de totale opdrachtwaarde. In de waardebeoordeling wordt het bouw- en woonrijp maken geschat op circa € 1,25 miljoen. Omdat dit lager is dan het drempelbedrag voor het Europees aanbesteden van werken, ten tijde van het schrijven van deze Reiswijzer € 5.548.000, hoeft de opdracht niet Europees te worden aanbesteed.



Figuur 40: Aanbestedingsplicht in relatie tot planontwikkeling, opstal- en grondexploitatie

Bij de keuze van de te hanteren procedure wordt daarom gekeken naar het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de Gids Proportionaliteit. Zoals vaak het geval is, sluiten deze goed op elkaar aan. Onderstaand schema uit de Gids Proportionaliteit geeft aan de hand van de opdrachtwaarde aan welke procedure(s) in beginsel gevolgd kan/kunnen worden.

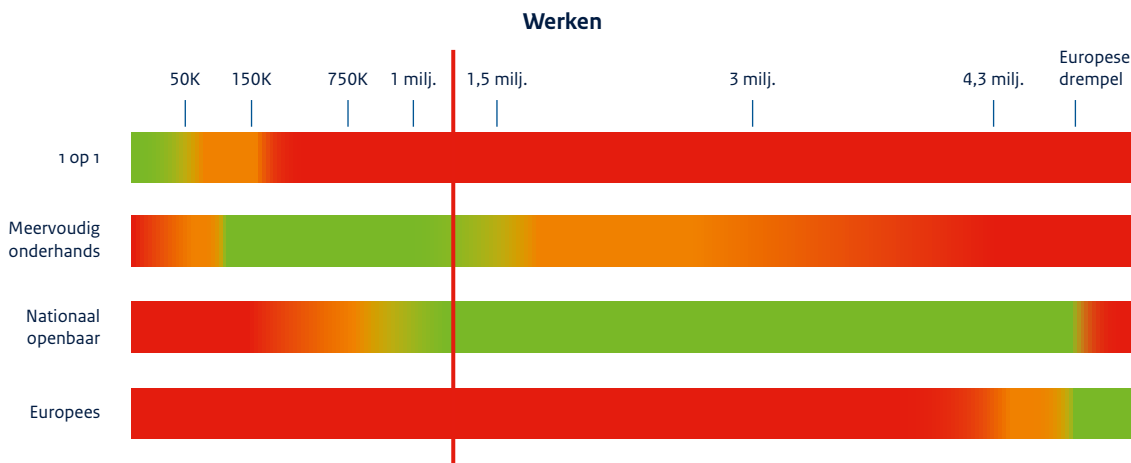
Zoals blijkt uit onderstaand schema (en dus uit het gemeentelijke beleid), dient de gemeente ter uitvoering van haar eigen beleid een meervoudig onderhandse procedure of een nationaal openbare procedure te voeren. Hoewel het onder omstandigheden ook anders kan, ziet de gemeente in deze casus geen redenen om hiervan af te wijken. Welke procedure het wordt, hangt vervolgens af van de keuze voor een passende scope en methodiek (onderdelen tenderstrategie).

Tenderstrategie

Scope

Er zijn drie varianten in de tenderscope: prijsselectie, planselectie of partnerselectie. Doordat sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht, is partnerselectie niet mogelijk (zie paragraaf 6.7.4). Daarom zijn alleen prijsselectie en planselectie mogelijk.

Hoofddoelstelling van de gemeente is een kwalitatief hoogwaardige invulling van de opdracht, ook omdat opbrengstmaximalisatie geen doelstelling is. Daarnaast wenst de gemeente marktpartijen zo vrij mogelijk te laten om tot een geschikte, passende invulling te komen. Gelet op deze focus op kwaliteit is prijsselectie geen geschikte scope voor deze opgave. Planselectie is derhalve de aangewezen weg.

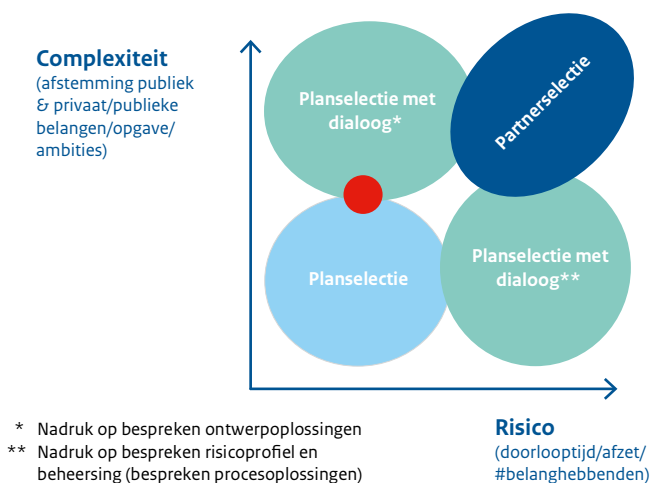


Figuur 41: Keuze aanbestedingsprocedure i.r.t. omvang opdracht uit de Gids Proportionaliteit 2016

Partnersselectie versus planselectie

Partnersselectie is wegens de aanwezige aanbestedingsplicht in deze casus geen optie. Ter illustratie beschrijft dit kader toch kort de keuze tussen plan- en partnersselectie, als ware er geen sprake van een aanbestedingsplicht.

De keuze tussen plan- en partnersselectie hangt vooral samen met de mate van complexiteit en het risicoprofiel van de opdracht. Hoewel deze situatie zeker enige complicerende factoren bevat, is het risicoprofiel niet zeer hoog.



Figuur 42: Afweging tussen planselectie (met of zonder dialoog) en partnersselectie

De doorlooptijd van de opdracht is relatief kort. Daarnaast zijn de kaders van de beoogde ontwikkeling voldoende concreet voor partijen om een visie en/of schetsontwerp en financiële biedingen te kunnen indienen. Door dit alles ligt planselectie meer voor de hand dan de – meer abstracte – partnersselectie. Planselectie, eventueel met een dialoog (zie methodiek), is passender.

Methodiek

Zoals al aangegeven, heeft de gemeente in deze casus slechts de keuze tussen twee procedures:

- De nationaal openbare procedure – dit is een overkoepelende term voor meerdere type aanbestedingsprocedures –, waarbij een ieder een inschrijving kan doen.
- De meervoudig onderhandse procedure, waarbij de gemeente minimaal drie marktpartijen uitnodigt voor deelname aan de procedure.

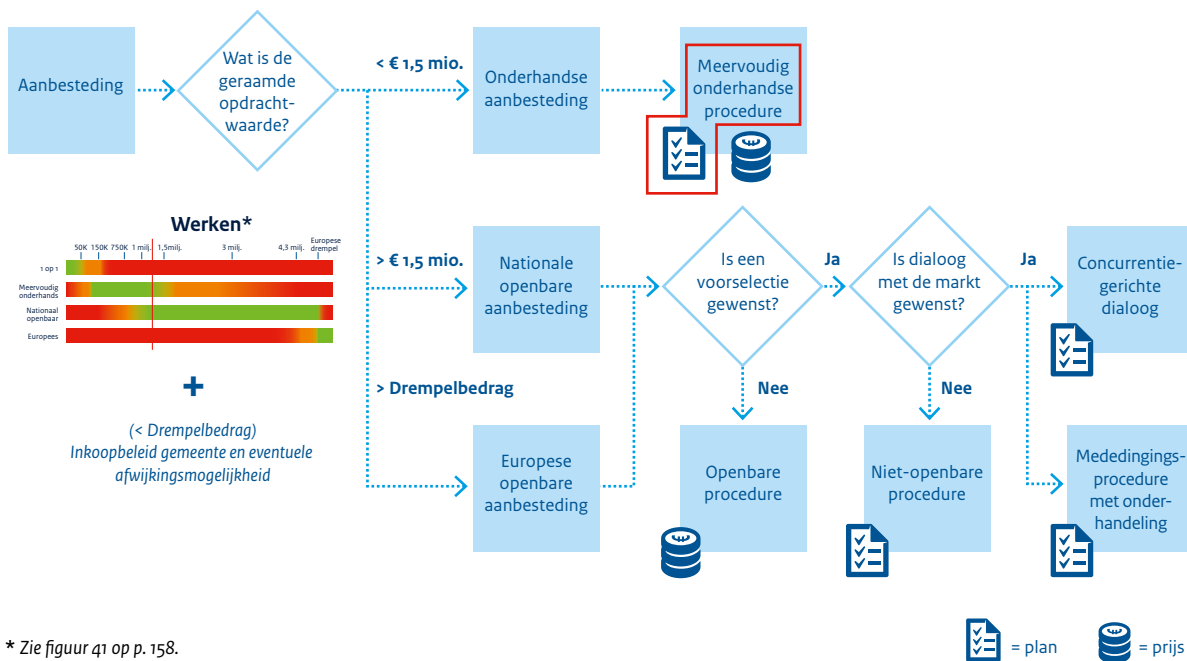
Een meervoudig onderhandse procedure kan bijdragen aan het versimpelen van het tenderproces en verlagen van de tenderkosten. Dit komt doordat er geen selectiefase is en doordat zowel de inschrijvende marktpartijen als de gemeente minder werk hoeven te verrichten (e.e.a. afhankelijk van het gevraagde uitwerkingsniveau). Voor marktpartijen is bovendien de verhouding tussen de te verrichten inspanning voor de inschrijving in termen van tijd en geld in een gunstige verhouding ten opzichte van de

winkans (een op de drie). Daarentegen geeft een openbare procedure de gehele markt de mogelijkheid om voor de opgave in aanmerking te komen en is daarmee in beginsel transparanter en eerlijker naar (alle) marktpartijen.

In deze casus is er een grote interesse van marktpartijen. De verwachting is dan ook dat veel marktpartijen aan de tender deel willen nemen. Tegelijkertijd vraagt de opgave om vrij specifieke competenties van de marktpartij, zoals het mengen van functies, het behouden van de karakteristieke uitstraling van het pand, de realisatie van openbare ruimte en het verder brengen van een participatietraject. Het betreft hier een echte binnenstedelijke transformatie. Naar inschatting van de gemeente beschikt slechts een deel van de geïnteresseerde marktpartijen over alle voor de opdracht benodigde competenties.

De gemeente heeft zich voorgenomen om bij tenders kosten voor inschrijvende marktpartijen laag te houden, ook omdat de gemeente in het verleden heeft gemerkt dat gedetailleerde uitwerkingen tot veel discussies achteraf

Aanbesteding (vormvast) – bepalen tendermethodiek



* Zie figuur 41 op p. 158.

Figuur 43: Beslisboom tendermethodiek

Aanleiding voor een (concurrentiegerichte) dialoog?

In deze casus is er geen aanleiding voor de gemeente om te kiezen voor een nationaal openbare procedure, bijvoorbeeld met een concurrentiegerichte dialoog. Ter illustratie omschrijft dit kader de overwegingen bij de beslissing over het al dan niet voeren van een dialoog, als ware de keuze wel op een concurrentiegerichte dialoog gevallen.

De dialoog kent in beginsel drie verschillende vormen met elk een eigen doelstelling.

- Een dialoog om de **uitvraag nader te specificeren**: De voor deze opgave relevante randvoorwaarden zijn al vastgesteld. Het is een bewuste keuze van de uitvrager om de invulling van de opgave buiten die kaders vrij te laten. Tevens is er weinig twijfel over de haalbaarheid van de opgave. Daarom is deze dialoogvorm niet zinvol voor de opgave.
- Een dialoog om **ontwerpoplossingen en/of het risicoprofiel beter inzichtelijk te maken**: Het risicoprofiel is reeds voldoende inzichtelijk. Het met een dialoog meer inzicht krijgen in ontwerpoplossingen kan nuttig zijn. De toegevoegde waarde daarvan voor deze opdracht is echter onvoldoende om de daarvoor benodigde transactiekosten te rechtvaardigen, met name gezien de beperkte omvang van het project. Hierdoor is ook deze dialoogvorm niet geschikt voor de opgave.
- Een dialoog in de vorm van een **onderhandeling**: Gezien de reeds vastgestelde (relatief vrije) kaders en minimale financiële doelstelling van de uitvrager is ook deze dialoogvorm niet relevant voor de opgave.

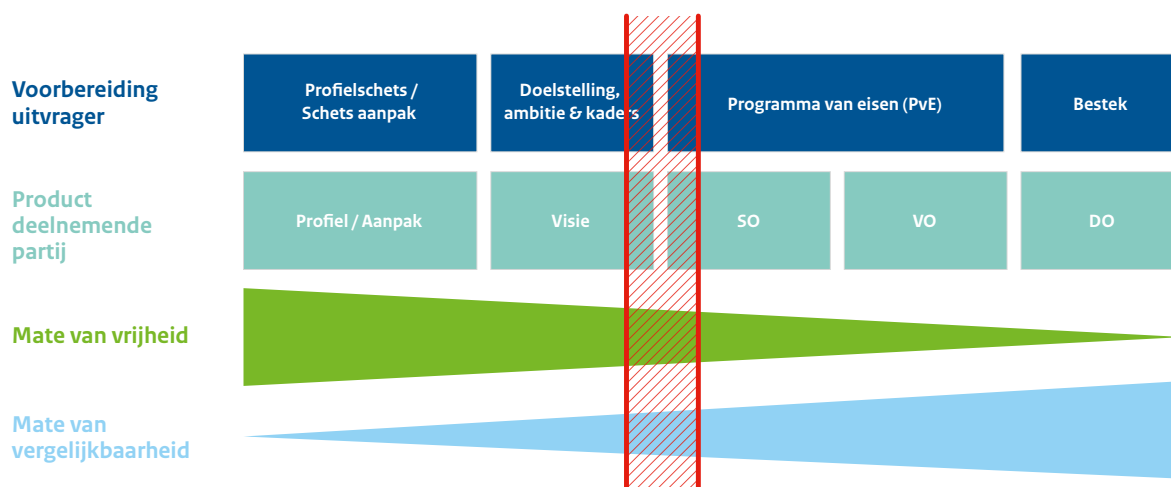
Wanneer er nadrukkelijk behoefte is aan een of meerdere van deze doelstellingen, kan bij een casus als deze worden gekozen voor het voeren van een concurrentiegerichte dialoog.

leidden, wanneer een winnende marktpartij werd gehouden aan het aangeboden kwaliteitsniveau. Daarom kiest de gemeente in deze casus voor een meervoudig onderhandse procedure en nodigt zij drie geïnteresseerde marktpartijen uit die naar inschatting van de gemeente (zeer) geschikt zijn voor deze binnenstedelijke transformatieopgave.

Vormgeving procedure

Uitwerkingsniveau

Bij het opstellen van de uitvraag is het van belang goed na te gaan hoeveel uitwerking minimaal nodig is om een geschikt plan te vinden. Om vervolgens ook niet meer dan dat benodigde te vragen. De wens om in deze casus marktpartijen



Figuur 44: Uitwerkingsniveau in relatie tot mate van vrijheid en vergelijkbaarheid

– zo veel als kan – met hun eigen oplossingen/invullingen van de opgave te laten komen, is al enkele malen aangekaart. De gestelde ambities en kaders van de gemeente zijn hierbij leidend. Dit in ogenschouw nemend, lijkt op het eerste gezicht een uitvraag op visieniveau voor de hand te liggen. De gemeente heeft echter al een duidelijke visie op de locatie, waarbinnen – anders dan bij grotere gebiedsontwikkelingen – de speelruimte beperkt is. De gemeente heeft vooral behoefte aan een nadere invulling daarvan. Om goed te kunnen beoordelen of de plannen van een marktpartij voor de ontwikkeling van het pand realistisch zijn en het monumentale karakter voldoende respecteren, is een visie te abstract. Voor de beoordeling hiervan zijn ten minste zaken vereist als een programmatische en functionele invulling met plattegronden, geveldetails, een indeling en materialisatie van de openbare ruimte. Vandaar de keuze om een visie/concept uit te vragen met onderdelen van een schetsontwerp in plaats van alleen een visie.

Beoordelingscommissie

Het betreft een integrale ontwikkeling en voor de beoordeling van deze integrale ontwikkeling zijn veel disciplines nodig, zoals verkeer, openbare ruimte, beheer, stedenbouw, planeconomie en misschien zelfs welstand (om zodoende deze vroegtijdig aan te haken) of erfgoed (omdat het ook gaat over behoud van identiteit). Daarnaast is er altijd nog een projectleiding bij betrokken en moet er een secretaris worden aangesteld die de verslaglegging en rapportage organiseert. Een grote beoordelingscommissie heeft echter als nadeel dat het bereiken van overeenstemming lang kan duren en soms niet of nauwelijks kan worden bereikt. Ook om de druk op de interne organisatie beperkt te houden, kiest de gemeente ervoor de beoordelingscommissie klein te houden met enkel de projectleider stedenbouw (primair verantwoordelijk voor beoordeling van vastgoed en relatie vastgoed/openbare ruimte) en iemand van openbare ruimte

(primair verantwoordelijk voor beoordeling openbare ruimte). De overige betrokkenen worden geconsulteerd en nemen plaats in een ‘flexibele schil’ rondom de beoordelingscommissie. Om alles in goede banen te leiden is er ook gekozen een voor externe onafhankelijke voorzitter om de beoordelingscommissie voor te zitten.

Inbouwen communicatiemomenten

Zoals eerder aangegeven in het kader over een (concurrentiegericht) dialoog is gezien de complexiteit van deze binnenstedelijke transformatie enige vorm van dialoog over de ontwerp oplossingen gewenst. Echter is met de keuze voor een meervoudig onderhandse procedure de mogelijkheid tot een dialoof fase strikt genomen niet aanwezig. Om toch een vorm van dialoog te organiseren heeft de gemeente ervoor gekozen een aantal communicatiemomenten in te bouwen en deze zo vrij als mogelijk in te richten. Daarom werken zij in deze casus met een startbijeenkomst en een mondelinge inlichtingenronde om de dialoog tussen markt en gemeente te optimaliseren.

Vergoedingen

Binnen deze uitvraag hebben marktpartijen een relatief grote kans op winnen. Daartegenover staat dat de gemeente wel een bepaald uitwerkingsniveau vraagt. Daarom wilt de gemeente toch een vorm van vergoeding beschikbaar stellen voor de verliezende marktpartijen en besluit zij € 30.000 beschikbaar te stellen voor de verliezende marktpartijen.

Participatie

Zoals eerder aangegeven is een goed participatietraject van groot belang voor deze casus. Op hoofdlijnen zijn er drie mogelijkheden voor het betrekken van de omgeving bij een tender (zie paragraaf 6.9.2), namelijk:

1. Voor en na de tender: In de voorbereiding worden – mede middels participatie – doelstellingen, ambities

en/of randvoorwaarden bepaald en meegegeven in de tender. In het kader van de verdere detaillering pakt een marktpartij het daarna op.

2. Gedurende de tender: Gelijk aan 1, alleen worden deelnemende marktpartijen in contact gebracht met de omgeving om hun planvorming af te stemmen middels participatie.
3. In de beoordelingscommissie: Belanghebbenden nemen zitting in de beoordelingscommissie en krijgen hier een adviserende/raadgevende functie of mee-beoordelende functie.

In deze casus kiest de gemeente ervoor om een aantal nauw betrokkenen vanuit verschillende groepen mee te nemen in de beoordelingscommissie. Zij kiezen hiervoor omdat het belang van participatie door de ligging aan rand van het stadscentrum als zeer hoog wordt beschouwd. Deze keuze vergroot ook het draagvlak bij de omgeving voor een winnend plan, iets wat de marktpartij goed kan gebruiken bij het verder uitwerken van de plannen. De beoordelingscommissie wordt daarom aangevuld met twee personen, één vanuit de bewoners van de wijk en één vanuit de ondernemersvereniging voor het centrum.

Beoordelingscriteria

Met de ontwikkelstrategie heeft de gemeente het belangrijkste deel van haar afwegingskader in de uitraag al klaar. Bekend is welke doelstellingen moeten worden nagestreefd en welk publiek programma van eisen wordt meegegeven. Deze moeten alleen nog vertaald worden in gunningscriteria en een weging tussen deze criteria. Een exacte uitwerking in bewoording wordt in deze casus achterwege gelaten.

Financiën

De benodigde bieding is in deze casus gefixeerd en wordt niet meegenomen in de beoordeling. Contractueel wordt er een planuitwerkingsperiode meegegeven, waarna de gronden en het vastgoed moeten worden afgenomen (zie ook paragraaf 9.1 en 9.2).

Kwaliteit

De gemeente kiest ervoor om vol in te zetten op kwaliteit. Het gaat hierbij om een integrale kwaliteit (goed concept), maar ook om specifieke elementen, zoals de architectuur/behoud van identiteit, stedenbouwkundige opzet en openbare ruimte (o.a. oplossingen mobiliteit en parkeren).

Duurzaamheid

De gemeente heeft niet gekozen om deze casus te gebruiken als meest duurzame project van haar stad, maar hecht hier wel waarde aan. Hierbij wordt gestuurd op het bereiken van een geformuleerde ambitie.

Proces

De gemeente hecht grote waarde aan het voortzetten van de door haar gestarte participatie. Zij wenst dan ook dat inschrijvende marktpartijen veel aandacht besteden aan het verder uitbouwen van deze participatie voor het vergroten van het draagvlak. Daarnaast moet ook worden meegenomen hoe een samenwerking tussen de gemeente en marktpartij optimaal wordt ingericht, waarbij niet alleen ontzorgen belangrijk is, maar ook een goede samenwerkingsband op basis van vertrouwen.

Weging criteria

In totaal definieert de gemeente vijf criteria met de volgende verhouding:

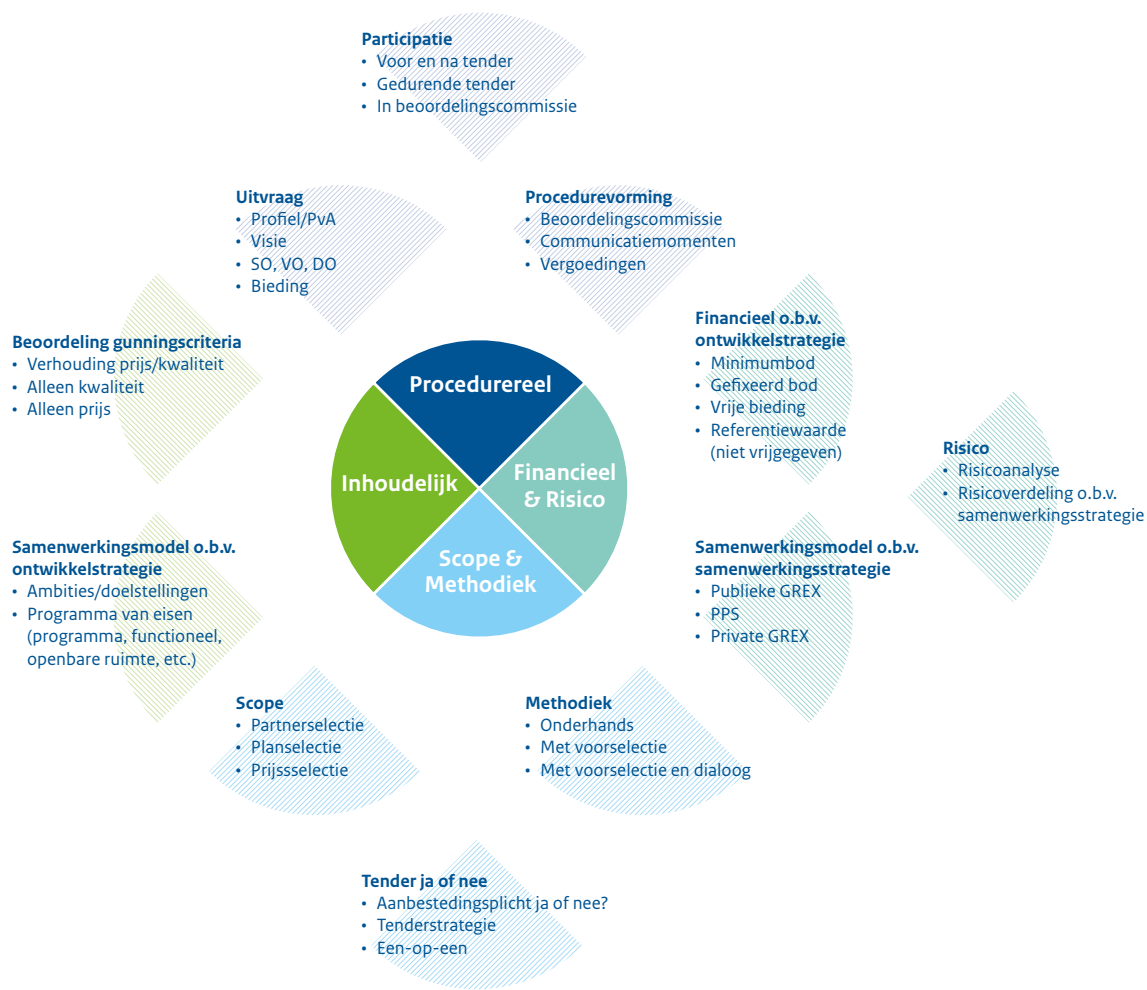
• Concept	30 punten
• Stedenbouw en architectuur	20 punten
• Openbare ruimte	20 punten
• Duurzaamheid	10 punten
• Proces	20 punten

Afronding strategievorming

Met de analyse van de opgave en het opstellen van de ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en wijze van kiezen voor een samenwerkingspartner is de voorfase van strategievorming afgerond. Voor de afronding van deze fase is het goed nogmaals na te gaan of er sprake is van een haalbare ontwikkeling en of de onderdelen van de strategievorming integraal op elkaar aansluiten. In de praktijk zal blijken dat er tussentijds nog weleens wijzigingen plaatsvinden en dat een ontwikkelstrategie of een ander component van de strategievorming moet worden herzien.

Deze casus geeft overigens één oplossingsrichting op basis van een fictief voorbeeld. In werkelijkheid komen er veel verschillende componenten kijken bij strategievorming en kan het proces tussentijds meermaals wijzigen door onvoorziene of externe factoren.

Het onderstaande schema is een hulpmiddel om te kijken of alle onderdelen van de strategie compleet zijn en op elkaar aansluiten.



Figuur 45: Integratie strategievorming

Literatuurlijst en naslagwerken

Geraadpleegde bronnen

BBN Adviseurs. (2018). *Mislukte aanbestedingen door overspannen markt*.

Geraadpleegd van <http://www.bbn.nl/downloads/2305/whitepaper-mislukte-aanbestedingen.pdf>

Bremekamp, R., Kaats, E. & Opheij W. (2009). Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken. *Holland Management Review*, nummer 127.

Geraadpleegd van <https://commoneye.nl/wp-content/uploads/2019/02/Een-nieuw-kijkglas-voor-een-heldere-blik-op-samenwerken-Bremekamp-Kaats-en-Opheij-HMR127-2009.pdf>

CU2030. (18 september 2017). *Drie partijen geselecteerd voor herontwikkeling Smakkelaarsveld*.

Geraadpleegd van <http://cu2030.nl/archive/2017-09-18/drie-partijen-geselecteerd-voor-herontwikkeling-smakkelaarsveld>

CU2030. (19 december 2017). *Smakkelaarsveld: chaos. Maar doe je ogen even dicht*.

Geraadpleegd van <http://cu2030.nl/archive/2017-12-19/doe-je-ogen-even-dicht->

Gemeente Amsterdam. (2016, februari 10). *Evaluatie pilot Optiecontract – Evaluatie en aanbevelingen van contracten met een afnamerecht in plaats van een afnameplicht*.

Geraadpleegd van <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3177198/1/document>

Gemeente Amsterdam. (z.d.). *Spelregels en spelregelkaart voor projecten* [Webpagina].

Geraadpleegd 16 april 2019, van Amsterdam.nl website: <https://www.amsterdam.nl/projecten/cruquiusegebied/spelregels/>

Have, F. ten, Veldhuizen, J., Wegkamp, I., Bergen, T. van, Potters, B., Boer, A. de, ... & Rossum, H. van (2017).

Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper. Deloitte.

Heurkens, E. (2017, november 7). *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling*.

Gepresenteerd bij Praktijkcongres Gebiedsontwikkeling, Amersfoort.

Geraadpleegd van http://www.erwinheurkens.com/wp-content/uploads/2017/11/171107_Privaat-gestuurde-gebiedsontwikkeling_Heurkens_SKG-Congres.pdf

Kersten, R.A.E.M., Hee, M. van der, Konings, B., Fokkema, J., Schepman, M.H.L., & Zandvliet, N. (2014).

Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling – Houd het simpel met vlag en wimpel.

Geraadpleegd van <https://www.neprom.nl/downloads/handreiking/handreiking-partnerkeuze-bij-gebiedsontwikkeling-mei-2014.pdf>

Koenen, I. (17 januari 2018). *Nieuwe tendertrend: 48 uur om de kluis te kraken*. Cobouw.

Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/01/nieuwe-tendertrend-48-uur-om-de-kluis-te-kraken-101257021>

Korthals Altes, W. (2019). *Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Cijfers tot en met 4e kwartaal 2018 (1e plaatsing)* (p. 15).

Geraadpleegd van OTB, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft website: https://pure.tudelft.nl/portal/files/51519356/2018_4_Bouwgrondexploitatie.pdf

Mensink, J. (25 april 2018). *8 inzichten uit RijswijkBuiten voor Nederland*. gebiedsontwikkeling.nu.

Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/8-inzichten-uit-rijswijkbuiten-voor-nederland/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Kadaster (5 april 2018). *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*. Gepresenteerd bij congres Stedelijke kavelruil in de praktijk, Zaanstad.

Geraadpleegd van https://www.infomil.nl/publish/pages/162140/def_18_079_bzk_stimuleringsprogramma_stedelijke_kavelruil_jaarverslag_digi.pdf

NEPROM. (8 maart 2017). *Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties*.

Geraadpleegd van https://www.neprom.nl/Downloads/Manifest_BinnenstedelijkeGebiedstransformaties_8maart2017.pdf

Noord-Hollandse bouwbedrijven kiezen steeds vaker voor bouwprojecten buiten de provincie. (17 augustus 2018).

Haarlems Dagblad.

Overbeek, M. (15 augustus 2018). *Het tenderproces is een ongelooflijke verspilling van geld*.

Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-vragen-aan-eric-frijters-betere-vragen-betere-oplossingen/>

Peek, G.-J., & Gehner, E. (2018). *Handboek Projectontwikkeling*. nai010 uitgevers.

Randeraat, G. van, Petit, J., Teunizen, J., Laven, J., Have, F. ten, Nijland, H., ... & Graaf, K. de (maart 2017).

Koersen op waarden – Nota grondbeleid 2017-2021. Gemeente Eindhoven.

Seignette, M., Lustenhouwer, Y., Celik, H., & Have, F. ten (2017). *Data analyse grondposities gemeenten*.

Geraadpleegd van Deloitte Real Estate & Partnerships website: <https://www2.deloitte.com/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-onderzoek-data-analyse-grondposities-gemeenten-2017.pdf>

Soeterbroek, F. (25 september 2018). *Onmogelijke opdrachten maak je in, met en voor de stad*. Gebiedsontwikkeling.nu.

Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/onmogelijke-opdrachten-maak-je-met-de-stad/>

Stec Groep (november 2018). *Grondprijzen woningbouw gemeenten stijgen niet mee met huizenprijzen*. (14 november 2018).

Geraadpleegd 16 april 2019, van Stec groep website: <http://stec.nl/grondprijzen-woningbouw-gemeenten-stijgen-niet-mee-met-huizenprijzen/>

Teisman, G.R. (2004). Ruimtelijke ontwikkeling vereist procesmanagement. In Bruijn, H. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J. & Veeneman W. (Eds.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen* (pp. 13-26). Utrecht: Lemma.

USP Marketing Consultancy (2018). *Rapport Bouwen en Wonen 2018*. USP Marketing Consultancy B.V.

Veenhof, D. (2018). *Towards future-proof selection procedures in Urban Area Development: Improving decision making regarding selection processes for municipal land sale procedures to decrease transaction costs*.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriens, R. (juni 2017). *Gebiedstransformaties – Ruimte voor Durf en Diversiteit*.

Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/06/01/onderzoeksrapport-gebiedstransformaties-ruimte-voor-durf-en-diversiteit/Gebiedstransformaties+-+Ruimte+voor+Durf+en+Diversiteit+%28juni+2017%29.pdf>

Zeeuw, F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling* (1ste dr.). Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Jurisprudentie

C 171/2 – Gevoegde zaken C-147/06 en C-148/06:

Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 15 mei 2008 (verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door de Consiglio di Stato — Italië) — SECAP SpA (C-147/06)/Comune di Torino, in tegenwoordigheid van: Tecnoimprese Srl, Gambarana Impianti Snc, ICA Srl, Cosmat Srl, Consorzio Ravennate, ARCAS SpA, Regione Piemonte, en Santorso Soc. coop. arl (C-148/06)/Comune di Torino, in tegenwoordigheid van: Bresciani Bruno Srl, Azienda Agricola Tekno Green Srl, Borio Giacomo Srl, Costrade Srl (Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken — Gunning van opdrachten — Abnormaal lage inschrijvingen — Regels voor uitsluiting — Opdrachten voor werken die onder drempels van Richtlijnen 93/37/EEG en 2004/18/EG blijven — Verplichtingen van aanbestedende dienst die voortvloeien uit fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht). 51 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (Europees Hof van Justitie (Vierde kamer) 2008).

C-81/98 – Alcatel Austria AG e.a., Siemens AG Österreich en Sag-Schrack Anlagentechnik AG tegen Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Bundesvergabeamt – Oostenrijk. Overheidsopdrachten – Procedure inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken – Beroepsprocedure. ECLI:EU:C:1999:534 (Europees Hof van Justitie (Zesde kamer) 28 oktober 1999).

C-220/05 – Jean Auroux en anderen tegen Commune de Roanne. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunal administratif de Lyon – Frankrijk. Overheidsopdrachten – Richtlijn 93/37/EEG – Gunning zonder aanbesteding – Overeenkomst gesloten tussen twee aanbestedende diensten voor verwezenlijking van ruimtelijke ordeningsproject – Begrippen ‘overheidsopdrachten voor uitvoering van werken’ en ‘werk’ – Regels voor berekening van waarde van opdracht. ECLI:EU:C:2007:31 (Europees Hof van Justitie (Eerste kamer) 18 januari 2007).

C-264/03 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Franse Republiek. ECLI:EU:C:2005:620 (Europees Hof van Justitie (Derde kamer) 20 oktober 2005).

C-399/98 – Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi, Piero De Amicis, Consiglio Nazionale degli Architetti en Leopoldo Freyrie tegen Comune di Milano, in tegenwoordigheid van Pirelli SpA, Milano Centrale Servizi SpA en Fondazione Teatro alla Scala. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Italië. Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Richtlijn 93/37/EEG – Nationale wettelijke

regeling volgens welke houder van bouwvergunning of van goedgekeurd verkavelingsplan infrastructurele voorzieningen in eigen beheer kan aanleggen onder aftrek van bijdrage – Nationale wettelijke regeling volgens welke overheid rechtstreeks met particulier kan onderhandelen over inhoud van hem betreffende administratieve handelingen. ECLI:EU:C:2001:401 (Europees Hof van Justitie (Zesde kamer) 12 juli 2001).

C-412/04 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek. Niet-nakoming – Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken, leveringen en diensten – Richtlijnen 92/50/EEG, 93/36/EEG, 93/37/EEG en 93/38/EEG – Transparantie – Gelijke behandeling – Opdrachten die wegens hun waarde van werkingssfeer van deze richtlijnen zijn uitgesloten. ECLI:EU:C:2008:102 (Europees Hof van Justitie (Tweede kamer) 21 februari 2008).

C-451/08 – Helmut Müller GmbH tegen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Oberlandesgericht Düsseldorf – Duitsland. Procedures voor plaatsen van overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Begrip – Verkoop door overheidsorgaan van stuk grond waarop koper later werken wil uitvoeren – Werken die beantwoorden aan door territoriaal lichaam bepaalde doelstellingen van stedenbouwkundige ontwikkeling. ECLI:EU:C:2010:168 (Europees Hof van Justitie (Derde kamer) 25 maart 2010).

C-454/06 – presstext Nachrichtenagentur GmbH tegen Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH en APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Bundesvergabeamt – Oostenrijk. Overheidsopdrachten – Richtlijn 92/50/EEG – Procedures voor plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening – Begrip ‘plaatsen van opdracht’. ECLI:EU:C:2008:351 (Europees Hof van Justitie (Derde kamer) 19 juni 2008).

C/2016/2946 – Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. 59 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2016).

Commissie over de Gemeenschapswetgeving. C 179/02 – Interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen. 49 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (2006).

Europees Parlement. Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. 47 Publicatieblad van de Europese Unie 114.

Europees Parlement, & Raad van de Europese Unie. Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten. 57 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2014).

Europees Parlement, & Raad van de Europese Unie. Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG. 57 Publicatieblad van de Europese Unie 65 (2014).

Europese Commissie. C 209/03 – Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties. 40 Publicatieblad van de Europese Unie 3 (1997).

Europese Commissie. C 250/2 – Goedkeuring van de steunmaatregelen van de staten in het kader van de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag — Gevallen waartegen de Commissie geen bezwaar maakt. 51 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (2008).

Europese Commissie. C 294/1 – Goedkeuring van de steunmaatregelen van de staten in het kader van de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag — Gevallen waartegen de Commissie geen bezwaar maakt. 52 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2009).

Europese Commissie. 2006/746/EG: Beschikking van de Commissie van 4 april 2006 betreffende de steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen in het kader van het project Marktpassageplan in Haaksbergen Steunmaatregel nr. C 33/2005 (ex N 277/2004) (Kennisgeving geschied onder nummer C(2006) 1184). 49 Publicatieblad van de Europese Unie 207 (2016).

T-258/06 – Bondsrepubliek Duitsland tegen Europese Commissie. Bepalingen die van toepassing zijn op overheidsopdrachten – Plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen – Interpretatieve mededeling van Commissie -Handeling waartegen kan worden opgekomen – Handeling die rechtsgevolgen beoogt te sorteren. Zaak T-258/06. ECLI:EU:T:2010:214 (Europees Hof van Justitie (Vijfde kamer) 20 mei 2010).

Overige aanbevolen referenties

Ganzinga, W., Koning, M. de, & Wijk, J. van (2018). *Handreiking Tenderkostenvergoeding* (p. 17). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/09/03/handreiking-tenderkostenvergoeding/Handreiking+tenderkostenvergoeding.pdf>

PIANOO (juni 2016). *Handreiking Marktconsultatie – Praten met de markt voorafgaand aan een aanbesteding*. Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreiking-marktconsultatie-juni2016.pdf>

Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking en Effecten in Nederland en Engeland*.

PIANOO. (z.d.-a). *Doorlegplicht*. Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/aanbestedende-dienst/doorlegplicht>

PIANOO. (z.d.-b). *Opdrachten onder de drempel*. Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/overheidsopdrachten-uitzonderde-opdrachten/opdrachten-onder-drempel>

PIANOO. (z.d.-c). *Wezenlijke wijziging*. Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/type-opdracht/wezenlijke-wijziging>

Stuijts, M.A.J., Water, J.C. van de, Vidal, M.J., & Ditters, Y.A. (2012). *VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/economie/2012/201206_VNG%20Model%20Inkoop_en%20aanbestedingsbeleid.pdf

Boeken

Basisboek Vastgoed Fiscaal

Berkhout, T., & Paardt, R. van der (7e druk, 2018)

Dit basisboek geeft een introductie in de fiscaliteit bij gebiedsontwikkelingen. Onderwerpen die hierin aan bod komen zijn de btw, overdrachtsbelasting, de samenloop van die twee en de implicaties van vastgoedtransacties voor inkomsten- en vennootschapsbelasting. Alsmede de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de verhuurderheffing.

Handboek Projectontwikkeling

Peek, G.-J. & Gehner, E. (1e druk, 2018)

Het Handboek Projectontwikkeling is tot stand gekomen in samenwerking met de NEPROM en laat (toekomstige) professionals op enthousiasmerende en toegankelijke wijze kennismaken van de essentie van dit vakgebied en van de methoden en tools die tot succesvolle projecten leiden. Voorbeelden uit de praktijk illustreren de dynamiek en complexiteit van het ontwikkelproces.

Grondbeleid. Het Handboek voor gemeenten

Kes, M., Mouser, I. & Have, F. ten (2019)

Dit door Deloitte uitgegeven handboek voor gemeenten is een actualisatie van het eerdere handboek van Deloitte uit 2008. Het biedt gemeenten instrumenten voor het maken van keuzes en formuleren van doelstellingen bij zowel actief als faciliterend grondbeleid.

Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling

Bregman, A.G., Koning, A.Z.R. & Win, R.W.J.J. de (2e druk, gebiedsontwikkeling 2017)

Deze uitgave van het Instituut voor Bouwrecht gaat in op de verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht, een juiste en doelmatige planologische inkadering, aanbestedingsrechtelijke kwesties, staatssteun, fiscale aspecten en het omgaan met risico's bij gebiedsontwikkeling. En beschrijft deze aan de hand van actuele praktijkvoorbeelden.

Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper

Have, F. ten, Veldhuizen, J., Wegkamp, I. et al. (2017)

Deze publicatie is een gezamenlijk initiatief van diverse publieke en private partijen en uitgegeven door Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships. Het bevat lessons learned op basis van ervaringen met publiek-private samenwerkingen in de gebiedsontwikkeling om te komen tot hogere kwaliteit en meer snelheid in gebiedsontwikkelingen.

Zo werkt gebiedsontwikkeling

Zeeuw, F. (1e druk, 2018)

Dit boek, een uitgave van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en SKG, gaat in op alle aspecten van gebiedsontwikkeling, zoals systeem, proces, inhoudelijke aspecten, maar ook persoonlijke competenties. En beschrijft deze aan de hand van vele praktijkvoorbeelden.

Links naar meer informatie

www.biedboek.nl

Website van het Rijksvastgoedbedrijf bedoeld om het beschikbare aanbod van onroerende zaken en gebruiks- en zakelijke rechten (bijvoorbeeld pacht, erfpacht, opstalrechten, etc.) van het Rijksvastgoedbedrijf en tevens andere overheden onder de aandacht te brengen.

www.bk.tudelft.nl

De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Deze leerstoel is ingebed in het onderzoeksprogramma van Management in the Built Environment (MBE) van de faculteit Bouwkunde TU Delft. De 'founding fathers' van de praktijkleerstoel zijn diverse partijen, verenigd in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). De stichting geeft samen met andere leerstoelen (zowel van binnen als buiten de faculteit) en andere publieke en private partners inhoud aan de missie: het leveren van een bijdrage aan het behoud en verbeteren van de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de gebouwde omgeving. Zoals via het online platform www.gebiedsontwikkeling.nu.

www.bouwendnederland.nl

Website van de vereniging van bouw- en infrabedrijven, met ongeveer 4300 aangesloten bouwbedrijven de grootste ondernemersorganisatie in de bouw. Omvat een grote hoeveelheid aan kennis en data, waaronder een themapagina gewijd aan aanbesteden en contracteren.

www.europadecentraal.nl

Europa decentraal is het kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden, in 2002 opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk. Doel van Europa decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Alle medewerkers van decentrale overheden kunnen gratis informatie en advies inwinnen over Europese aangelegenheden bij Europa decentraal, evenals de medewerkers van de koepels (VNG, IPO, UvW) en departementen.

www.ibr.nl

Het Instituut voor Bouwrecht is het onafhankelijke kenniscentrum op het gebied van publiek- en privaatrechtelijk bouwrecht. De missie van het IBR is het op onafhankelijke wijze bevorderen van de wetenschappelijke en praktische beoefening van het bouwrecht. Deze doelstelling realiseert het IBR primair door het verrichten van onderzoek, het uitgeven van publicaties, de Vereniging voor Bouwrecht (VBR) en de Vereniging voor Bouwrecht-Advocaten (VBR-A), het uitgeven van het Tijdschrift voor Bouwrecht en het organiseren van onderwijs en studiedagen.

www.ipo.nl

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft twaalf leden: de Nederlandse provincies. Met die samenwerking wil het IPO de condities optimaliseren waaronder provincies werken. Het IPO is actief op dezelfde terreinen als de provincies, in het kader van gebiedsontwikkeling is vooral landelijk gebied, ruimtelijke ontwikkeling, wonen, water en economie hierbij relevant.

www.neprom.nl

De NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) is in 1974 opgericht en stelt zich ten doel de samenwerking te bevorderen tussen overheid en ontwikkelaars bij de totstandkoming van vastgoedprojecten. De leden zijn in Nederland gevestigde rechtspersonen, die op professionele wijze onroerend goed en/of gebieden ontwikkelen of herontwikkelen. In 2018 heeft de NEPROM een geheel geactualiseerd Handboek Projectontwikkeling uitgegeven.

www.ontwerpwedstrijden.nl

Het Steunpunt Architectuuropdrachten & Ontwerp-wedstrijden is een onafhankelijke, niet-commerciële helpdesk voor aanbestedingen en prijsvragen van architectuur in Nederland. Architectuur Lokaal is beheerder van deze helpdesk. De handleidingen KOMPAS light en KOMPASwijzer bieden hulp bij uitschrijven van ontwerp-wedstrijden en het kiezen van een geschikte organisatievorm bij ontwikkelcompetities. Deze kompassen vormen een onderdeel van het convenant ter verbetering van de wedstrijdcultuur in Nederland, dat door koepels van bouwbedrijven, corporaties, projectontwikkelaars, ontwerpersverenigingen, VNG en de Rijksoverheid werd ondertekend.

www.pianoo.nl

PIANOO Expertisecentrum Aanbesteden; netwerkorganisatie voor overheidsopdrachtgevers. Iedereen die zich bij de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten kan bij PIANOO terecht voor informatie, advies en praktische tips.

www.platform31.nl

In 2012 zijn het KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV gefuseerd tot Platform 31. Een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling waar een groot aantal organisaties aan is verbonden. En omvat ook het platform www.stedelijketransformatie.nl, gericht op binnenstedelijke gebiedstransformaties en het versnellen en opschalen van de woningproductie.

www.rijksoverheid.nl

Website van de Rijksoverheid waarop diverse links naar de relevante ministeries zijn te vinden. Dit zijn onder meer het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

www.tenderned.nl

TenderNed biedt een systeem voor elektronisch aanbesteden in Nederland. Het helpt aanbestedende diensten en ondernemingen om het aanbestedingsproces te stroomlijnen en te automatiseren. Het verzamelt alle opdrachten van de overheid op één plek.

www.vng.nl

Website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met een platformfunctie voor het delen van kennis en ervaringen.

www.vvg.nl

De website van de Vereniging van Grondbedrijven bevat diverse inhoudelijke dossiers.

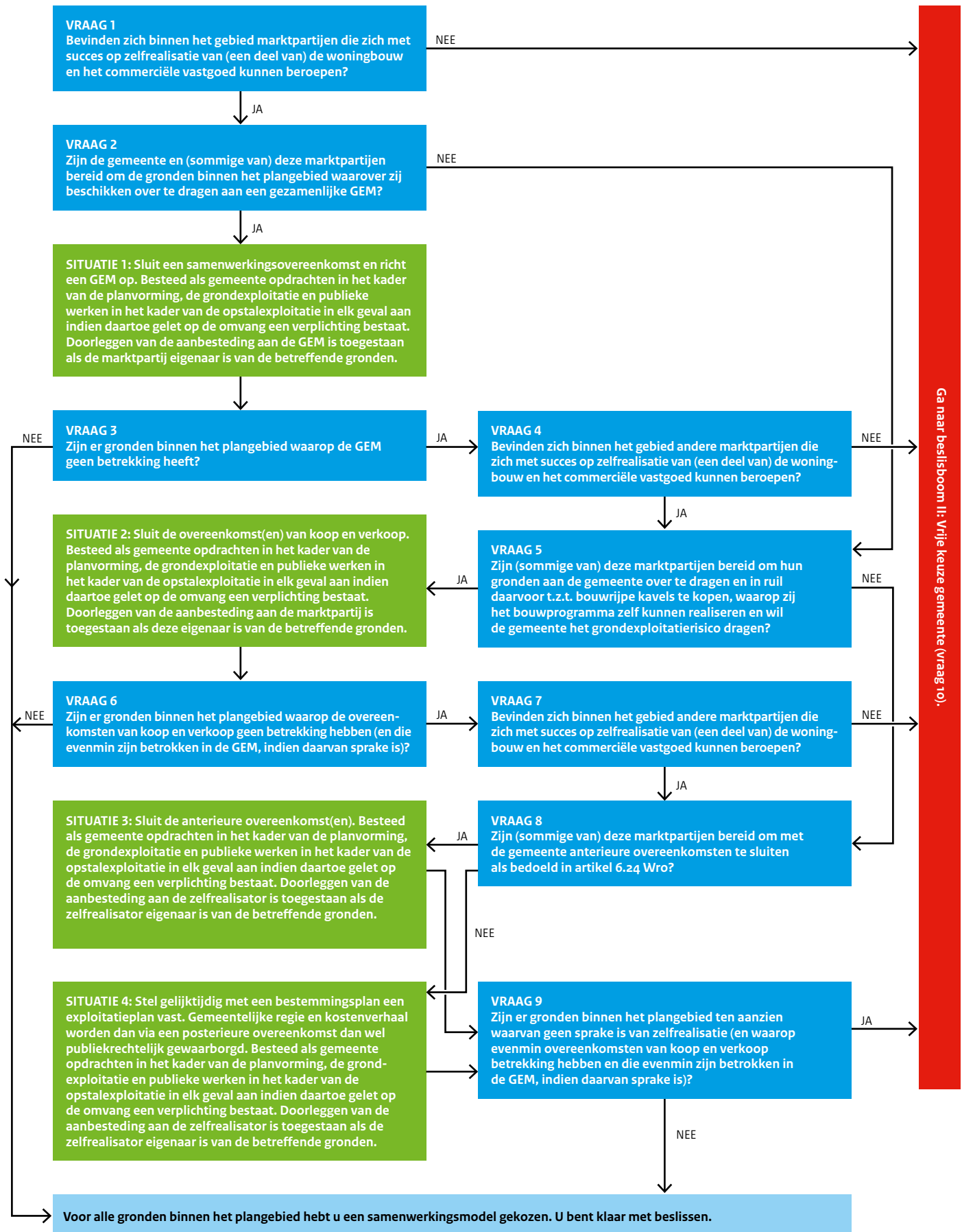
Trefwoordenregister

Aanbesteden	105, 121	Optieovereenkomst	84
Algemene beginselen	19	Samenwerkingsovereenkomst	92
Doelen	13	Coördinatieregeling	100, 103
Gemeentelijk beleid	48, 49, 109	Crisis- en herstelwet (Chw)	100, 102
Mislukte procedure	81		
Procedures	61, 122	Deelnamevergoeding	64, 65, 66, 161
Strategie	124	De-minimisverordening	120
Aanbesteding	19, 122	Dialoofase	75, 134
Diensten	107	Dialoogprocedure	16, 62, 133, 135
Werken	106, 108	Dialoogvormen	61, 75
Aanbestedingsplicht	48, 108, 113, 157	Doorleggen aanbestedingsplicht	111
Doorleggen	111	Drempelbedrag	106, 108
Gecombineerde opgaven	119	Diensten	107
Voorkomen	114	Werken	108
Aanbestedingswet	106	Duurzame gebiedsontwikkeling	94
Aanpassing na gunning	123		
Actief grondbeleid	35	Economische eenheid	106
Afhaken geselecteerde partij	147	Een-op-eenselectie	49, 51, 150
Afroomregeling	114	Aandachtspunten	51
Afwijkende inzending	123, 150	Aanleidingen	49
Alcatel-arrest	80	Juridische afweging	50
Analyse van de opgave	28, 152	Strategische afweging	50
Anterieure overeenkomst	38, 44, 104, 118	Enkelvoudig onderhands	<i>Zie Een-op-eenselectie</i>
Auroux/Roanne-arrest	113	Europese aanbestedingsrichtlijn	107, 141
		Europese regelgeving	85, 105
		Exploitatiefase	24
		Exploitatieplan	38, 44, 104
Bankgarantie	147		
Beheerfase	24	Faciliterend grondbeleid	35, 38
Beheersverordening	100	Financiële bieding	65, 123, 139, 143
Beoordeling	17, 63, 78	Financieringsproblematiek	14, 46, 89
Beoordelingscommissie	64, 161	Flexibel bestemmingsplan	100
Beoordelingscriteria	<i>Zie Gunningscriteria of Selectiecriteria</i>		
Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)	99	Gebiedsontwikkeling	20
Besluit begroting en verantwoording (BBV)	34	Gids Proportionaliteit	109, 122
Bestemmingsplan	100, 102	Grensoverschrijdend belang	109
Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	100	Grondbeleid	34, 156
Bestuurlijk draagvlak	<i>Zie Politiek draagvlak</i>	Grondbeleidsinstrumenten	103
Bezwaar maken	80, 150	Grondbod	<i>Zie Financiële bieding</i>
Bezwarende titel	113	Grondexploitatie	41, 89, 106, 108
Bouwbesluit	117	Privaat	43, 44
Bouwclaimmodel	42	Publiek	42, 42
Bouwplicht	114	Publiek-privaat	42
		Grondexploitatie Maatschappij (GEM)	43, 88, 90
Communicatie	17, 65	Gronduitgifte	35, 42, 113
Complexiteit opgave	15, 56	Grondverwerving	143
Concessiemodel	43, 111, 137	Gunning	148
Concurrentiegericht dialoog	62, 66, 122, 133, 145	Gunningscriteria	59, 77, 80, 162
Contractvorming	84, 151	Detailniveau	78
Faseren	88, 146	Relatie met uitvraag	77
Intentieovereenkomst	131		
Onderwerpen	92, 149		

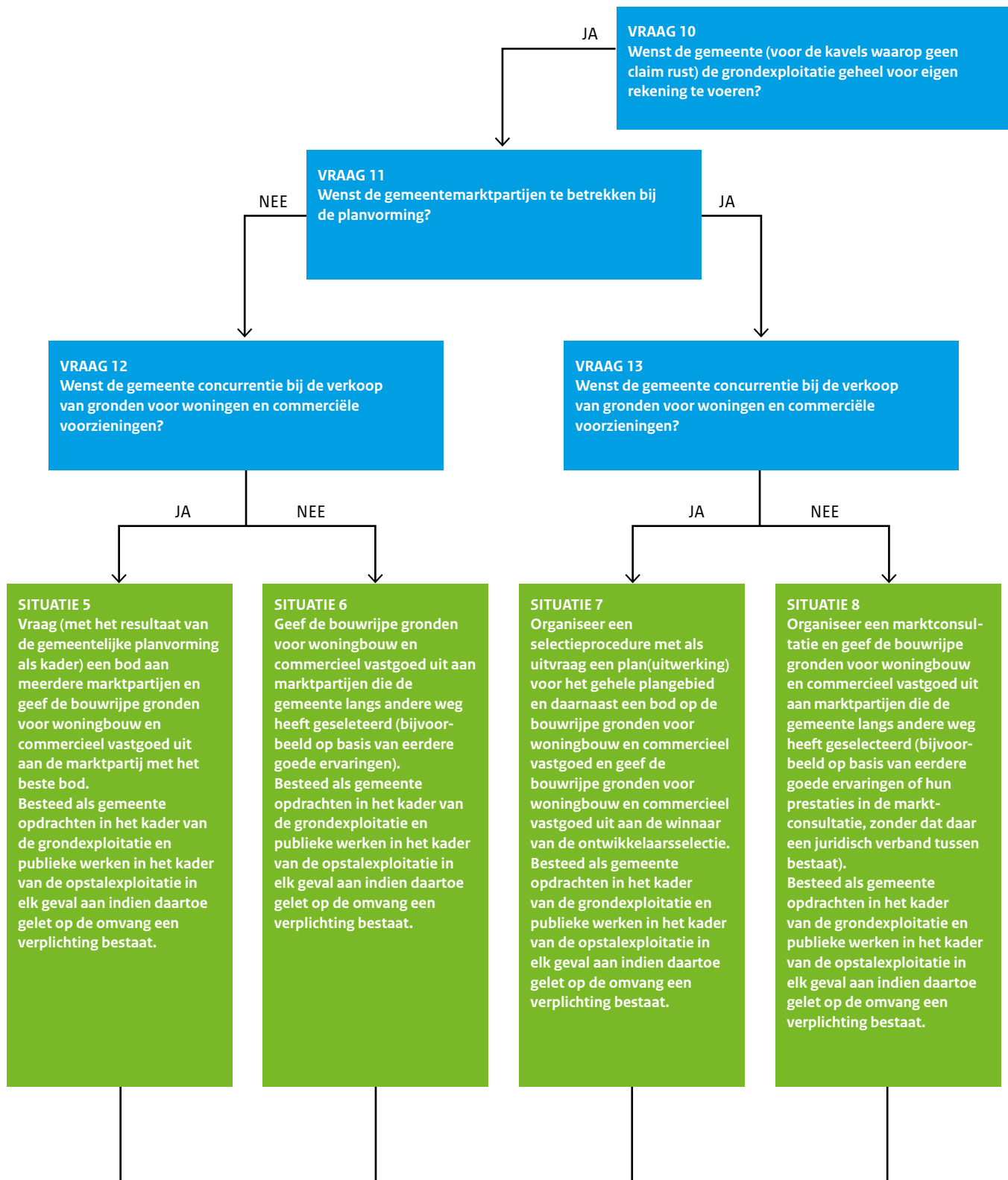
Weging	78	Overheidsopdracht	113
Gunningsfase	75	Participatie	22, 66, 161
Aandachtspunten	79	Partnerselectie	55, 127, 138
Haalbaarheidsfase	23	Afwegingen	58
Initiatiefase	23	Juridisch kader	59
Inlichtingenronde	65, 150, 161	Passief grondbeleid	35
Inpassingsplan	99	Planontwikkeling	106, 107
Integrale gebiedsontwikkeling	20, 107, 141	Planselectie	54, 138
Intentieovereenkomst	131	Politiek draagvlak	139, 142, 145
Joint venture bij overeenkomst	42	Politiek-bestuurlijke wijziging	151
Joint venture bij rechtspersoon	43	Politieke besluitvorming	80
Joint-venturemodel	111	Politieke sturing	140, 142, 143, 146
Juridische vereisten	73	Posterieuze overeenkomst	44, 104
Kaderstelling	76, 77, 129, 141	Pressetext-arrest	85
Kostenverhaal	104	Prijsselectie	54, 138
Light-procedure	46, 122, 135, 141	Privaat initiatief	37, 44
Marktconforme grondprijs	114, 120	Projectbesluit	99
Marktconsultatie	29, 30, 56, 82, 137, 140	Projectorganisatie	146
Marktomstandigheden	13, 45, 63, 78	Projectuitvoeringsbesluit	102
Marktpartijen betrekken	21, 64	Proportionaliteitsbeginsel	109
Marktselectie	19	Provinciaal aanbestedingsbeleid	109
Marktverkenning	<i>Zie Marktconsultatie</i>	Publiek kader	76
Mededingingsprocedure met onderhandeling	62, 122, 133	Publiek programma van eisen	32, 142, 154
Meervoudig onderhandse procedure	61, 159	Publieke voorzieningen	118, 119
Minimumbod	78, 79, 123, 140, 143	Publiek-private samenwerking (PPS)	41, 43, 89, 104, 137
Mislukte procedure	80, 82	Grondexploitatie	42, 43, 111
Müller-arrest	113	Publiekrechtelijke bevoegdheden	114
Niet-openbare procedure	62	Realisatiefase	23
Nota grondbeleid	34	Rechtstreeks economisch belang	113
Omgevingsrecht	97, 99	Risicoacceptatie	13, 140, 146
Omgevingsvergunning	100, 102	Risico-/actoranalyse	28, 153
Onderhandelingsprocedure		Risicoprofiel	28, 56
zonder vooraankondiging	81, 150	Risico's	140
Onderhandse selectie	14, 61, 138, 150	Beperken	17, 29, 133
Met dialoog	61, <i>Zie ook Dialoogprocedure</i>	Soorten	93
Ongeldige inzending	81, 150	Verdelen	28, 91, 137, 147
Onrendabele top	121, 139	Ruimte voor optimalisatie	<i>Zie Optimalisatiemogelijkheden</i>
Onteigening	103, 112	Samenwerken	84, 94
Ontwikkelstrategie	32, 33, 34, 153	Flexibiliteit	12, 88
Openbaar maken inzendingen	147	Gezamenlijk belang	91
Openbare procedure	61, 159	Juridische entiteit	89
Openbare veiling	61	Meerwaarde	21, 87
Openbare werken boven drempel	108	Organisatie	88
Openbare werken onder drempel	108	Samenwerkingsmodel	41, 48, 137, 156
Opstalexploitatie	106, 113, 118, 119	Samenwerkingsovereenkomst	92
Optieovereenkomst	84, 85	Samenwerkingsstrategie	40, 156
Optimalisatiemogelijkheden	77, 78, 123, 138, 142, 148	Scala-arrest	108, 111
		Selectiecriteria	73, 74, 130
		Selectiefase	62, 73, 139
		Situationeel grondbeleid	34
		Staatssteun	119
		Startbijeekoms	65, 161

Stedelijke kavelruil	44, 45
Strategiefase	
Aandachtspunten	136
Ambtelijke vragen	140
Bestuurlijke vragen	137
Marktvragen	143
Strategische verwerving	35
Structuurvisie	99
Sturing privaat initiatief	37
Taxatie	51, 120
Tekortfinanciering	121
Tender	19
Aankondiging	71
Afronden	148
Andermans grond	143
Flexibiliteit	17
Vormgeving procedure	63
Tenderkosten	15, 65, 123, 133
Verlagen	12, 42, 52, 61, 141
Tendermethodieken	61, 122, 159
Afwegingen	60, 61
Tenderprotocol	73, 143
Tenderscope	54, 60, 158
Afwegingen	56, 138
Tenderstrategie	52, 158
Terugleverplicht	114
Transactiekosten	<i>Zie Tenderkosten</i>
Tweewegenleer	116
Uitsluitingsgrond	73, 76
Uitvoeringsfase	
Aandachtspunten	144
Ambtelijke vragen	148
Bestuurlijke vragen	145
Marktvragen	149
Uitwerkingsniveau	57, 63, 76, 160
Unsolicited proposal	49, 50, 51, 143
Vergoeding	<i>Zie Deelnamevergoeding</i>
Verkoopprocedure met dialoog	62, 133, 134
Verkoopprocedure met onderhandeling	62
Verkoopprocedure met voorselectie	62, 85
Versnipperd eigendom	28
Voorkeursrecht	103
Voorlopige gunning	80, 148
Voorselectie	55, 139
Afwegingen	61
Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	103
Wezenlijke wijziging	85, 123, 147
Winkans	52, 61, 65
Woningwet artikel 122	116
Zelfrealisatie	44, 104, 111, 112

Beslisboom I: Honoreren recht op zelfrealisatie



Beslisboom II: Vrije keuze gemeente



Voor alle gronden binnen het plangebied hebt u een

NEE

VRAAG 14

Wenst de gemeente het grondexploitatie-risico te delen met een of meer marktpartijen (waarbij de gemeente aan de op te richten GEM ook planvorming en de inrichting van het openbaar gebied op zal dragen)?

JA

NEE

VRAAG 15

Dienen een of meer opdrachten in het kader van de grondexploitatie te worden aanbesteed?

VRAAG 16

Dienen een of meer opdrachten in het kader van de grondexploitatie te worden aanbesteed?

JA

NEE

JA

NEE

SITUATIE 9

Organiseer een aanbestedingsprocedure met als uitvraag een participatie in de GEM, een plan(uitwerking) en de aanleg van het openbaar gebied voor het gehele plangebied en daarnaast een bod op de bouwrijpe gronden voor woningbouw en commercieel vastgoed die van de GEM worden afgenomen.

Besteed als gemeente publieke werken in het kader van de opstalexploitatie in elk geval aan indien daartoe gelet op de omvang een verplichting bestaat.

SITUATIE 10

Organiseer een selectie- of aanbestedingsprocedure met als uitvraag een participatie in de GEM, een plan(uitwerking) en de aanleg van het openbaar gebied voor het gehele plangebied en daarnaast een bod op de bouwrijpe gronden voor woningbouw en commercieel vastgoed die van de GEM worden afgenomen.

Besteed als gemeente publieke werken in het kader van de opstalexploitatie in elk geval aan indien daartoe gelet op de omvang een verplichting bestaat.

SITUATIE 11

Organiseer een aanbestedingsprocedure met als uitvraag een plan(uitwerking) voor het gehele plangebied, een bod op de bouwrijpe gronden en de aanleg van het openbaar gebied, kortom het concessiemodel. Besteed als gemeente publieke werken in het kader van de opstalexploitatie in elk geval aan indien daartoe gelet op de omvang een verplichting bestaat.

SITUATIE 12

Organiseer een selectie- of aanbestedingsprocedure met als uitvraag een plan(uitwerking) voor het gehele plangebied, een bod op de bouwrijpe gronden en de aanleg van het openbaar gebied, kortom het concessiemodel.

Besteed als gemeente publieke werken in het kader van de opstalexploitatie in elk geval aan indien daartoe gelet op de omvang een verplichting bestaat.

samenwerkingsmodel gekozen. U bent klaar met beslissen.

Colofon

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019

Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden

Opzet en tekst

Akro Consult: drs. R.A.E.M. Kersten, ir. S.M.F. Schroots, drs. H. Amerika
Instituut voor Bouwrecht: prof. dr. ir. A.G. Bregman (Deel IV, Juridische kaders)

Coördinatie

NEPROM: ir. M.H.L. Schepman

Redactie

John Cüsters, Cüsters Teksten, Maastricht

Correctie

Daniëlle Levendig, eindredactie en tekstcorrectie, Aalsmeer

Omslagfoto

AlfaDrone BV, Breda
Gasthuyspoort Breda, Maas-Jacobs Vastgoed B.V.
Genomineerde NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2019

Vormgeving

VormVijf, Den Haag

Druk

Telstar Media B.V., Pijnacker

Opdrachtgevers

Bouwend Nederland
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)
VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Met medewerking van

Deloitte
Fakton
Kenniscentrum Europa Decentraal
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
Programma Stedelijke Transformatie / Platform31
VvG (Vereniging van Grondbedrijven)

Deze publicatie is te bestellen en te downloaden via www.reiswijzerGO.nl.

Dit is een gezamenlijke uitgave van



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

NEPRDM



**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 64 26

September 2019

