

# Gebiedsconcessie: een omstreden nieuwkomer

*Gebiedsconcessies zijn een betrekkelijk nieuwe verschijning in de ruimtelijke ontwikkeling. Op initiatief van de praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling van TU Delft discussieerden ontwikkelaars, wethouders, adviseurs en wetenschappers dit voorjaar over deze contractvorm. Voorzitter van de expertmeeting was Hans de Jonge, hoogleraar Real Estate Management.*

In Engeland bestaat de concessie al decennialang als samenwerkings- en contractvorm. Vooral bij infrastructurele werken, maar zeer zeker ook in de ruimtelijke ontwikkeling.<sup>1</sup> Ook in ons land is het model eerder toegepast.<sup>2</sup> In een zuivere concessie stelt de publieke partij (eventueel samen met private partijen) heldere kaders en is een private partij – binnen deze kaders – verantwoordelijk voor de uitvoering. De regie ligt in de voorbereidingsfase bij de publieke partij, en in de plan- en uitvoeringsfase (en soms in de beheerfase) bij de marktpartij. Deze is ook verantwoordelijk voor de (financiële) risico's. De sturing aan publieke zijde beperkt zich tot het periodiek toetsen van de geleverde diensten aan de prestatieafspraken. De markt komt aan bod tijdens de planrealisatie. Het doel van de concessie is te komen tot een effectieve en efficiënte rol- en taakverdeling: 'doen waar je goed in bent'. De Jonge vat de uitgangspunten van de gebiedsconcessie als volgt samen:

- overnemen van de grondexploitatie door de markt;
- overdragen van taken aan de markt, inclusief regie

op planvorming en -ontwikkeling;

- publiekrechtelijke taken (bestemmingsplan, bouwvergunning) aan publieke kant;
- realisatie en exploitatie bij markt, beheer bij markt of publiek.

In ons land domineren het Rijnlandse concept – samenwerking 'all the way, all together' (joint ventures) – en een compromiscultuur. Het scheiden van publieke en private sector is dus 'wel even wennen'. De volgende cases tonen deze worsteling met de gevestigde ro-praktijk én de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd vormen ze het levende bewijs dat in Nederland afgeleide vormen van gebiedsconcessies mogelijk zijn.

## Mortiere Middelburg

Eind 2000 sloot de gemeente Middelburg voor Mortiere – een plangebied van 150 ha – met Heijmans, Amstelland en IBC een concessie met een looptijd tot 2011. Het gebied bestaat voor het grootste deel uit woningen, met daarnaast

Plangebied  
Mortiere in  
Middelburg.





Van links naar rechts: Erwin Heurkens (TU Delft), Hans de Jonge (TU Delft), Albert de Vries (gemeente Middelburg), Ben Vos (Bouwfonds), Peter van Rooy (Habiforum) en Tom Daamen (TU Delft).

bedrijven, een golfbaan en groen/water. Overwegingen die leidden tot de keuze voor een concessie waren: risicoperking, inbreng van kennis en kunde van de markt en de omvang van de ambtelijke organisatie. 'De keuze voor het concessiemodel is hoofdzakelijk financieel van aard', aldus wethouder Albert de Vries tijdens de presentatie. De partijen sloten een samenwerkingsovereenkomst waarin

- de gemeente zich verplicht tot levering van gronden;
- het consortium zich verplicht tot afname van gronden;
- de volumes per bestemming worden vastgelegd;
- het consortium plannen en uitvoering op zich neemt;
- de gemeente is gehouden tot toetsen en het publiekrechtelijke traject.

Ondanks deze afspraken leidden veranderende markt-omstandigheden tijdens het proces tot discussies over voortgang, restwerving en uitvoering van verschillende programmaonderdelen. Doordat de markt zich verplicht tot de uitvoering en binnen de kaders vrij is om te handelen, ontbreekt het aan mogelijkheden tot publieke bijsturing gedurende het proces, stelt De Vries. 'Het is onduidelijk wie waarover wat te zeggen heeft.'

### *'Het is onduidelijk wie waarover wat te zeggen heeft.'*

Zijn eindconclusie luidt: 'Dit doen we nooit meer. Niet alles is te voorzien en bijsturen kost ontzettend veel energie.' De wethouder vindt dat publieke partijen een stevige vinger in de pap moeten blijven houden bij gebiedsontwikkeling. Hij kiest voor (pro)actief grondbeleid van de gemeente en

'vastgoedontwikkelaars' om het plan verder in te vullen. De Vries erkent dat na zijn aantreden (zijn voorganger was van een andere politieke partij) de relatie met de marktpartijen is verslechterd. Het is dan ook de vraag of het concessiemodel resistent is tegen een (ingrijpende) regimewisseling binnen de overheid.

### **Oud IJmuiden**

Het tweede voorbeeld is de herontwikkeling van Oud IJmuiden in de gemeente Velsen. Opgaven in dit binnenstedelijke gebied zijn de bouw van vijfhonderd woningen en herstructurering van de infrastructuur. In 2003 hebben grondeigenaren en corporaties dit samen opgepakt. De gemeente had niet genoeg geld om het gebied te ontwikkelen en vond Bouwfonds bereid om mee te doen.

Directeur ontwikkeling Ben Vos legt uit dat de uitdagende opgave (bedrijvigheid en wonen), de potentie van de locatie (levendige omgeving) en de samenwerking met corporaties Bouwfonds over de streep hebben getrokken. Procesrisico's waren er echter ook, zoals milieuaspecten en de belangen van het gevestigde bedrijfsleven in en om het gebied. In het basiscontract voor de concessieverlening zijn de voorwaarden en de financiële afspraken tussen beide partijen vastgelegd. Het contract bevat verder een stedenbouwkundig plan, een beeldkwaliteitsplan, een milieu- en een duurzaamheidsdocument en grondruilafspraken.

Hoewel planvorming en uitvoering strikt gescheiden zijn, werken de partijen intensief samen. Deze samenwerking geldt met name voor de grondoverdracht, het voldoen aan publiekrechtelijke procedures en het verstrekken van bouwvergunningen. Vos benadrukt dat Bouwfonds op grond van de 'zuivere' concessie verantwoordelijk is voor de uitvoering. →→



Plangebied Oud IJmuiden, situatie na herontwikkeling ©Bouwfonds.

Presentatie Albert de Vries

Vooral het op schema houden van het plan en de inzet van extra mankracht vragen veel van de organisatie. Ondanks de financiële risico's (renteverliezen) staat de directeur ontwikkeling positief tegenover het concessiemodel. 'Je leert als marktpartij omgaan met nieuwe vormen van samenwerking.'

### Succesfactoren

Beide partijen plaatsen dus kanttekeningen bij gebiedsconcessie. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling (TU Delft), werpt de vraag op of het concessiemodel een volwaardige toevoeging is aan de bestaande samenwerkingsvormen. Als voordelen van het concessiemodel ziet hij:

- optimale taak- en risicoverdeling tussen markt en overheid;
- een goede prijs-kwaliteitverhouding;
- effectief gebruik van de grondposities van marktpartijen;

- betere aansluiting op de Europese aanbestedingsregels.

Uit het debat kwamen de voorwaarden naar voren waaraan een gebiedsconcessie moet voldoen:

- overzichtelijke schaalgrootte (de ontwikkeling van een woonwijk van ca. 500 woningen met bijbehorende voorzieningen komt zeker in aanmerking);
- geringe complexiteit (het is de vraag of complexe projecten met een hoog (politiek) procesrisicoprofiel zich lenen voor het concessiemodel);
- overzichtelijk tijdpad (naarmate de doorlooptijd langer is, is de toepassing van het concessiemodel lastiger);
- de private partij moet een grote mate van vrijheid krijgen om binnen de publieke kaders te handelen.

De praktijkvoorbeelden geven inzicht in factoren die voor gemeenten bepalend zijn bij de keuze voor concessies:

- inhoudelijke kennis en ambtelijke capaciteit (beperkt);
- financiële mogelijkheden (beperkt).

Tabel 1. Taakverdeling overheid en markt bij gebiedsconcessie

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

Presentatie Friso de Zeeuw, Expertmeeting Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling Concessiemodel, 11 april 2008.

SP-wethouder Piet Keijzer van Zaanstad: 'Wij hebben geen geld, weinig grond en een beperkt ambtelijk apparaat. Daarom wil ik marktpartijen en woningcorporaties zo veel mogelijk het werk laten doen. De gemeente formuleert haar publieke doelstellingen. Binnen deze kaders moet er ruimte voor en vrijheid van handelen zijn, met de bijbehorende winstpotenties en risico's. Als dat met het concessiemodel kan: prima. De meeste weerstand tegen deze benadering ondervind ik van onze stedenbouwkundigen en de gemeenteraad.'

### Rolverdeling

Ook het 'rolvast' zijn (en blijven) van publieke en private partijen is volgens De Zeeuw een belangrijke succesfactor. Als tijdens de uitvoering operationele problemen optreden, valt men bij het afhandelen van klachten vaak terug op in-

gesloten patronen en reflexen. Zo zullen bewoners klachten over (het ontbreken van) infrastructuur bij de gemeente indienen, terwijl de verantwoordelijkheid hiervoor bij de marktpartij ligt. Deze problemen ondervang je niet met een contract. Belangrijk is dat er een vertrouwensbasis is, en dat

## Belangrijk is dat er een vertrouwensbasis is.

er goede afspraken worden gemaakt (en nagekomen). De tabel laat zien hoe de taakverdeling tussen markt en overheid er uit zou kunnen zien. De tabel impliceert indirect dat zowel de overheid als de markt moet leren op een andere manier te werken. Naast juridische (contractuele) en bestuurlijke (contextuele) zaken spelen hier dus ook organisatorische (financiële) vraagstukken. Het voorbeeld van Oud IJmuiden toont aan dat Bouwfonds werd geconfronteerd met taken die niet tot de dagelijkse bezigheden behoorden.

### Hoe verder?

Een stimulans voor het werken met het concessiemodel is het advies van de commissie-Dekker om met gebiedsconcessies te experimenteren.<sup>3</sup> Zo maakte Peter van Rooy (Habitatforum, Accante) bekend dat er plannen zijn om Ooijen-

Wanssum (Limburg), een gebied van 25 km<sup>2</sup>, als 'zuivere' gebiedsconcessie te ontwikkelen. Deze concessie staat nog aan het begin van de planstudie. De doorlooptijd van dit project is geraamd op twee jaar voor de contractvorming en concessieverlening, en dertig jaar voor de realisatie en het beheer. Om deze vergaande concessie mogelijk te maken, is speciale (experimenteer)wetgeving nodig. Het is voor ons zeer de vraag of deze 'grote sprong voorwaarts' realistisch is. Wij zien meer in het geleidelijk uitbouwen van gebiedsconcessies en voortdurend evalueren van (geslaagde én mislukte) voorbeelden uit de Nederlandse en internationale praktijk. Pas dan kunnen we het concessiemodel een passende plaats toekennen binnen het repertoire van publiek-private samenwerkingsvormen voor gebiedsontwikkeling.

↑ **Erwin Heurkens, Fred Hobma en Friso de Zeeuw,**  
**E.W.T.M.Heurkens@tudelft.nl**

- 1 'Leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling', Friso de Zeeuw en Fred Hobma, *Building Business*, nr. 4, mei 2008.
- 2 'De concessie, "revival" van een oud instrument?', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000.
- 3 'Privaat wat kan, publiek wat moet', Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 14 mei 2008.



Presentatie Albert de Vries