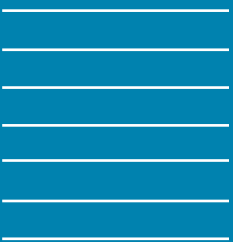


PPS:

Positieve Pikkels tot Samenwerken



Publiek-private samenwerking
bij gebiedsontwikkelingen:
sneller, beter en goedkoper

PPS:

Positieve Prikkels tot Samenwerken



Publiek-private samenwerking
bij gebiedsontwikkelingen:
sneller, beter en goedkoper

1	Inleiding	5
	Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: relevanter dan ooit	
1.1	Waarom een nieuwe publicatie over PPS?	8
1.2	De uitdaging voor PPS anno 2017	9
1.3	Het blijvend belang van samenwerking	10
1.4	De deelnemers aan onderzoek en publicatie	11
2	Terug naar 2008	13
	Revisited: de publicatie ‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder’	
2.1	Een terugblik naar 2008	14
2.2	Modellen van publiek-private samenwerking in 2008	16
2.3	Wederzijdse percepties tussen publiek en privaat: toen en nu	19
2.4	Principes voor succesvolle PPS-gebiedsontwikkeling uit 2008	22
	In vogelvlucht	30
	Dertig jaar PPS bij gebiedsontwikkeling in Nederland	
3	Zes thema’s voor nieuwe samenwerkingen	33
	De meerwaarde van PPS op snelheid, inhoud en betaalbaarheid	
3.1	Houd samenwerkingen licht en flexibel: van vaste entiteiten naar arrangementen	35
3.2	Blijf alert op aanbesteden: het kan en moet simpeler, sneller en goedkoper	39
3.3	Stuur op interactie en gevoel naast inhoud en procedure: van een team van experts naar een expert-team	47
3.4	Zet de PPS slim in: creëer positieve prikkels tot samenwerken	51
3.5	Residueel rekenen: de fictie van een objectieve grondwaarde	55
3.6	Maak de investeringen inzichtelijk: haal infrastructuur en gebiedsontwikkeling uit elkaar	59

Nederland is niet af, wellicht nooit. De trek naar de stad, de energie-transitie, de veranderingen in mobiliteit, technologische veranderingen, migratiepatronen: het zijn allemaal aanleidingen om onze gebouwde omgeving op de schop te nemen. Nieuwe woningen en gebouwen realiseren, bestaande gebouwen van nieuwe functies voorzien, nieuwe infrastructuur aanleggen – noem maar op. In onze economie laten we daarbij veel aan de markt over, nadat de overheid vanuit de publieke belangen de (ruimtelijke) kaders heeft gedefinieerd. Maar dit werkt niet altijd. Dit geldt met name bij de (her) ontwikkeling van complete gebieden. Dan zijn de opgaven zo complex, de looptijden zo lang, de belangen zo divers en de te verwachten veranderingen gaande de rit zo verstrekkend. De oplossing is dan niet meer om simpelweg bij de start de publieke piketpalen te plaatsen en de markt de gang te laten gaan. Op dat moment ligt samenwerking tussen overheid en markt voor de hand. Daar hebben we in Nederland inmiddels een rijke traditie mee opgebouwd.

In 2008 verscheen een zeer leeswaardige publicatie: ‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder.’ Met daarin de ervaringen van de eerste 20 jaar publiek-privaat samenwerken bij gebiedsontwikkelingen. Maar ook de wijze lessen die daaruit getrokken konden worden en de optimistische aanbevelingen om de 20 jaar daarop het nog beter te doen. En toen kwam de crisis. Het inmiddels klassieke joint-venture model bij gebiedsontwikkeling leek ten dode opgeschreven. Die periode hebben we inmiddels achter ons gelaten. Wijzer geworden beginnen we nu aan een volgende ronde gebiedsontwikkelingen.

Zowel binnen- als buitenstedelijk staan we voor grote opgaven. Opgaven waarbij samenwerking opnieuw noodzakelijk is. Maar wel met de lessen die we in het recente verleden hebben opgedaan. Daar gaat dit pamflet over. Hoe verder bij gebiedsontwikkeling, met positieve prikkels tot samenwerking – pps dus. Dit alles tegen de achtergrond van de nieuwe Omgevingswet die in 2019 in werking treedt en die aandacht vraagt voor en ruimte biedt aan een integrale aanpak. Waarbij de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau wordt vergroot. En waarbij gekozen is voor een samenhangende benadering van beleid, besluiten en regels. Bij die nieuwe wet met nieuwe mogelijkheden past het – opnieuw – nadenken over publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Het is geen gemakkelijke opgave, kijkend naar de lessen uit het afgelopen decennium. Maar het is wel noodzakelijk. In het belang van een leefbaar, bewoonbaar en betaalbaar Nederland, voor alle inwoners. Daar staan wij voor. Samen!

Chris Kuijpers,
*directeur-generaal Milieu en Internationaal ministerie van
Infrastructuur en Milieu*

Bart van Breukelen,
*Voorzitter Nederlandse Vereniging van
Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM)*



In 2008 staken publieke en private partijen de koppen bij elkaar, om een impuls te geven aan publiek-private samenwerking (PPS) bij gebiedsontwikkeling. Niemand kon vermoeden dat niet veel later de crisis zou uitbreken. Wat de doemdenkers vreesden – dat gebiedsontwikkeling het loodje zou zeggen – is echter niet gebeurd. Sterker nog, het vak van gebiedsontwikkeling is relevanter dan ooit. Juist omdat ingrepen in de gebouwde omgeving steeds meer verbonden zijn met ontwikkelingen in andere maatschappelijke domeinen. En omdat de komende jaren met de introductie van de Omgevingswet deze integrale aanpak op lokaal en regionaal niveau gestalte moet en kan krijgen. Samenwerking tussen gemeenten, marktpartijen en andere betrokkenen is essentieel om deze opgave te doen slagen. Een uiterst relevant moment derhalve om de ontwikkelingsprincipes uit 2008 tegen het licht te houden en te confronteren met de praktijk van nu en morgen.



Waarom een nieuwe publicatie over PPS?

B
 egin 2008 verscheen de publicatie ‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder’¹. De publicatie was een coproductie van publieke en private partijen die elkaar in de praktijk van gebiedsontwikkeling met regelmaat tegenkomen. Ze namen het initiatief tot een meer succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkelingen en het gezamenlijk realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Door de gezamenlijkheid en het formuleren van vijf gedeelde principes was die publicatie nieuw in zijn soort.

Kort na het verschijnen van deze publicatie brak najaar 2008 de financiële crisis uit, met de val van Lehman Brothers. Een paar maanden na de oproep tot meer succesvolle publiek-private samenwerkingen brak daarmee de ‘ijstijd’ aan voor gebiedsontwikkelingen in Nederland. De woningbouwproductie zakte fors, van 96.447 nieuwbouwwoningen in het recordjaar 2006 naar circa 45.000 woningen in 2013, op het dieptepunt van de crisis². De werkgelegenheid in de bouw en projectontwikkeling daalde met circa 17 procent en eerder succesvolle samenwerkingen raakten in het slop. Een aantal samenwerkingen werd beëindigd en/of eindigde soms in conflicten en juridische procedures. Andere samenwerkingen ‘overleefden’ de crisis met hernieuwde afspraken.

Het was echter niet alleen kommer en kwel. Tijdens de crisis werden ook nieuwe vormen van samenwerking ontwikkeld, op kleine schaal en vaak uit nood geboren. Een aantal van die samenwerkingsvormen heeft geresulteerd in verrassende en positieve uitkomsten. De paradox is echter dat met het economisch herstel, het steeds urgenter worden van nieuwe opgaven (duurzaamheid in brede zin, stedelijke transformatie, tekort aan nieuwbouw) en de aantocht van de Omgevingswet de samenwerking tussen publiek en privaat in de gebiedsontwikkeling weer lastiger lijkt te worden. Daarom hebben de partijen die in 2008 elkaar opzochten een nieuwe oproep geformuleerd voor publiek-private samenwerkingen in ons land. Het is een oproep geworden om met elkaar nieuwe, andere en succesvolle manieren van ‘polderen’ in de gebiedsontwikkeling (‘polderen in de stad’) te ontdekken en uit te wisselen. ■

De uitdaging voor PPS anno 2017

D
 e opgaven waar we voor staan zijn omvangrijk: nieuwe opgaven (met name binnenstedelijk), met nieuwe partijen (op het terrein van mobiliteit, technologie, duurzaamheid et cetera) en met nieuwe vormen van samenwerking. De ontwikkelingen moeten bovendien sneller tot stand komen (om de planvoorraad en woningproductie vergroten), beter (met het oog op bijvoorbeeld duurzaamheid en mobiliteit) en goedkoper (gezien de groeiende noodzaak van betaalbaarheid en beperking van overhead en tenderkosten). Dat is de driedubbele uitdaging.

Publiek-private samenwerking kan hierin voorzien door een meerwaarde op drie terreinen:

- **procesmatig:** een effectiever en efficiënter procesverloop, door het samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en het hebben van een gezamenlijk doel;
- **financieel:** samen beter sturen op efficiency en risico's, met meer mogelijkheden tot het dragen van investeringen;
- **inhoudelijk:** de gezamenlijke inbreng van partijen zorgt voor een verbetering van plannen en resultaten³.

Deze publicatie is daarom een oproep de handen ineen te slaan om de nieuwe uitdagingen in het ruimtelijk domein gezamenlijk op te pakken. Ook is het een bundeling van ervaringen en kennis, inclusief een schets van geslaagde en minder geslaagde projecten. Verder onderzoek naar succesvolle samenwerkingen lijkt daarbij gewenst. ■

Ter illustratie van de meerwaarde van PPS, de conclusie van een onderzoek van E. Heurkens (2017): *Effectieve afsprakenkaders voor Gebiedsontwikkeling, Wat kunnen we leren van de casus Theo Koomenbuurt Zeeburgereiland*, Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TUD: “De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling onderzocht de effectiviteit van deze afspraken, peilde de ervaringen van betrokkenen, en stelde de vraag in hoeverre deze aanpak navolging verdient in andere gebiedsontwikkelingsprojecten. Kan zo’n ‘ontslakte’ aanpak tegelijkertijd leiden tot procesversnelling, procesvereenvoudiging, kostenreductie, en kwaliteitsverhoging? Het antwoord is duidelijk: ja!”

Gebiedsontwikkeling.nu, 21 mei 2017, Edwin Heurkens en Friso de Zeeuw



Giel van der Vlies, directeur Ontwikkelingsbedrijf Vathorst
‘Publiek-private samenwerking is en blijft van belang om op een transparante wijze de belangen van publieke en private partijen te kunnen wegen en af te stemmen. Zonder publiek-private samenwerking is de kans reëel aanwezig dat de belangen van privaat of publiek ten koste gaan van de belangen van de wederpartij of het maatschappelijk belang van ruimtelijke kwaliteit.’

Het blijvend belang van samenwerking

Deze gezamenlijkheid en de notie van gedeelde principes zijn nog steeds van waarde. Juist in een tijd waarin gebiedsontwikkeling steeds meer een traject dreigt te worden waarbij ieder van de partijen in het eigen domein zo min mogelijk risico wil lopen en zo veel mogelijk rendement wil halen. En waarbij na elke fase van de ontwikkeling het stokje zo snel mogelijk wordt doorgegeven aan de volgende partij, die ook weer weinig risico en veel rendement wil⁴. Dat is dus hoogstens samen werken, maar niet het samenwerken dat tot de beoogde meervoudige meerwaarde leidt.

De eerlijkheid gebiedt overigens te erkennen dat in het verleden soms ook vormen van publiek-private samenwerking leidden tot hoge kosten van governance en control, met te weinig flexibiliteit. De kunst is om daarbij weg te blijven, vanuit het besef dat samenwerken wellicht tijd en geld kost, maar niet samenwerken suboptimaal is voor het héle proces. Niemand is gebaat bij een traject waarin ieder voor zich streeft naar de eigen winstoptimalisatie. Toch ligt die bedreiging momenteel nadrukkelijk op de loer. Steeds meer tenders voor gebiedsontwikkeling gaan (opnieuw) voor het hoogste grondbod. Dat lokt branchevreemde partijen – of onvriendelijker: speculanten – die daarmee mooie rendementen denken te realiseren. Zij verslikken zich vaak in de complexiteit van de betreffende gebiedsontwikkeling, wat weer niet leidt tot ‘sneller,

beter en goedkoper’. Het organiseren van een gezamenlijk belang lukt niet als een aanbestedende dienst alleen voor (zijn eigen) hoofdprijs gaat.

Deze aanbestedingen worden vrijwel altijd door publieke partijen nagestreefd en inmiddels door private partijen steeds meer gemeden: het zijn loterijen met weinig win-kans en hoge kosten. Zowel aan de private als publieke kant kunnen de aanbestedingskosten beperkt worden, met de mogelijkheid van meer waarde voor hetzelfde geld. Volgens indicaties van sommige private partijen zijn de aanbestedingskosten bij private partijen jaarlijks ongeveer even hoog als de totale nettowinst in de bouwsector ((zie paragraaf 3.2)! ■



Jan Brugman, directeur van het Programmabureau RijswijkBuiten (woongebied met circa 3500 woningen)
‘De huidige economische omstandigheden nopen juist nog meer tot samenwerking. Er komt nu te veel nadruk op kwantiteit en rendement, in plaats van kwaliteit en vraaggericht bouwen. Samenwerking met private partijen kan leiden tot versnelling, verbetering en meer efficiency in het ontwikkelproces, mits private partijen bereid zijn daarop ook gericht in menskracht en capaciteit te willen investeren. Wij hebben bijvoorbeeld in onze zoektocht naar een private partner de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) toegepast, met een eerste zorgvuldige marktconsultatie en daarna een “lichte” maar open aanbesteding. De vraagstelling aan marktpartijen was beperkt en er was duidelijkheid over de spelregels. Het valt mij nu nog regelmatig op dat de Reiswijzer blijkbaar niet meer – of nog steeds – heel weinig bekend is en slecht wordt toegepast. En dat is zonde.’

dement, in plaats van kwaliteit en vraaggericht bouwen. Samenwerking met private partijen kan leiden tot versnelling, verbetering en meer efficiency in het ontwikkelproces, mits private partijen bereid zijn daarop ook gericht in menskracht en capaciteit te willen investeren. Wij hebben bijvoorbeeld in onze zoektocht naar een private partner de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) toegepast, met een eerste zorgvuldige marktconsultatie en daarna een “lichte” maar open aanbesteding. De vraagstelling aan marktpartijen was beperkt en er was duidelijkheid over de spelregels. Het valt mij nu nog regelmatig op dat de Reiswijzer blijkbaar niet meer – of nog steeds – heel weinig bekend is en slecht wordt toegepast. En dat is zonde.’

De deelnemers aan onderzoek en publicatie

Onze hernieuwde oproep tot publiek-private samenwerking, met een schets van zes uitgangspunten voor het ‘polderen’ in gebiedsontwikkeling, wordt opnieuw gedaan door en in samenwerking tussen private en publieke partijen. Een woord van dank aan de deelnemers: AM, gemeente Rotterdam, Van Wijnen, gemeente Utrecht, Bouwfonds Property Development (BPD), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, NVM, provincie Overijssel en Deloitte Real Estate & Partnerships (voorzitter en penvoerder)⁵. ■



¹ Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, 2008, Deloitte et al
² Centraal Bureau voor de Statistiek, Thema Bouwen en Wonen
³ PPS in veranderende gebiedsopgaven, H. Schimmel, Paper Nyenrode Business University, januari 2017
⁴ Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling, TU Delft, Deloitte en BPD, 2017
⁵ Vijf van deze partijen namen ook reeds deel aan de publicatie van 2008, te weten AM, BPD, TU Delft, ministerie van BZK en Deloitte.

Terug naar 2008

Revisited: de publicatie
'Alleen ga je sneller, samen kom je verder'

Er kan veel veranderen in negen jaar tijd. In 2008 verscheen de publicatie 'Alleen ga je sneller, samen kom je verder'. Daarin werden de principes voor gebiedsontwikkeling beschreven zoals die op dat moment breed gedragen werden door de vakgemeenschap. Nu we de crisis achter ons hebben gelaten is de vraag: wat staat er van die principes nog overeind? Is het nu de 'alles is anders'-show of zijn er ook constanten aan te wijzen? Met behulp van vijf gebiedsontwikkelingscases maken we de vergelijking tussen 2008 en 2017. Daarbij ook aandacht voor de vormen van samenwerking (toen en nu) en de percepties over en weer: hoe kijken overheden en marktpartijen naar elkaar?



Terugblik naar 2008

Hoewel geschreven net vóór de crisis en bijna 10 jaar oud, is veel uit de publicatie ‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder’ nog of weer opnieuw geldig. Gezamenlijk investeren en risico’s delen vanuit een gedeelde visie en beoogde kwaliteit – dat was en is nog steeds ons model voor gebiedsontwikkeling. Een werkwijze die vraagt om heldere kaders, flexibiliteit (het loopt altijd anders en langer dan gedacht), transparantie, afspraken over winst, verdiencapaciteit en risico’s én niet in de laatste plaats vertrouwen. Dat stond in de publicatie uit 2008 en dat geldt nog steeds. We schetsten toen vijf grote gebiedsontwikkelingen, om van daaruit lessen te trekken en te vervatten in vijf thema’s. Deze vijf projecten (Vathorst, Saendelft, Wateringse Veld, Meerstad en Paleiskwartier) hebben we opnieuw bekeken, om te zien waar ze nu staan. Dat is uiteraard ergens anders dan in 2008 werd gedacht. De meeste projecten hadden nu moeten zijn afgerond; dat is niet het geval. Ook is de samenstelling van partijen gewisseld en de opgave veranderd. Deze veranderingen ten spijt is bij vier van deze vijf projecten de samenwerking echter wel voortgezet of op een goede manier afgerond. Ook daaruit zijn lessen te trekken; ze worden in onderstaande kaders weergegeven. ■

RUIM VIER EEUWEN POLDEREN – OF ZELFS NOG LANGER

Nederland had en heeft een mooie traditie van groot-schalige, langjarige ruimtelijke projecten, waarbij publieke en private belangen in elkaar overlopen. Deze traditie van samenwerken, ‘polderen’, dateert zelfs al uit 1602. Strikt genomen was de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) de eerste publiek-private samenwerking. De gemeente Amsterdam, die nu haar deelnemingen gedeeltelijk wil afstoten, nam toen al in 1602 voor 50 procent deel in het risicodragende kapitaal. Ook was de VOC direct betrokken bij de inrichting van de stad. Daaruit bleek al dat samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen leidt tot gebiedsontwikkelingen met een beter resultaat. Mogelijk vormen onze waterschappen nog een eerder voorbeeld van gebiedsgerichte samenwerking. In 1255 werd het Hoogheemraadschap van Rijnland opgericht, een samenwerking van dorpen en buurtschappen. In die zin is samenwerking onderdeel van onze nationale cultuur en identiteit.

VATHORST, AMERSFOORT

Het project in 2008	Stand van zaken 2017
Omvang gebied circa 500 ha. Programma: 10.500 woningen, 135.000 m² kantoren, 35 hectare bedrijventerreinen en voorzieningen (zorg, onderwijs, sport, cultuur, winkelcentra) en een NS-station. Eerste woning opgeleverd in 2002 en inmiddels 3.500 woningen bewoond. Ruim 5.000 woningen in verschillende stadia van ontwikkeling en bouw. Men verwacht dat in 2014 de gehele opgave is voltooid. Het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV) is een PPS in de vorm van een CV/BV, met twee aandeelhouders voor ieder 50 procent: de gemeente Amersfoort en de OntwikkelingsCombinatie Vathorst. Deze laatste bestaat uit Heijmans Vastgoed, de Alliantie, AM, Bouwfonds Property Development en Dura Vermeer Bouw Hengelo BV.	In 2011/2012 leidde de crisis tot een extra bijsturing: → Verlenging van de looptijd naar 2023. → Stringentere (proces)afspraken voor onder andere grondafname en opstalontwikkeling. → Gedeeltelijke aanpassing van de plannen (herontwikkeling). → Meer grip van OBV op ontwikkeling door onder andere omzetting projectmatige woningbouw in uitgifte van (vrije) kavels voor particulier opdrachtgeverschap. → Bezuinigingen openbaar gebied, maar met borging van ruimtelijke kwaliteit. → Reductie van de formatie van OBV en minder externe inhuur. → Financiering van bovenstaande maatregelen door lagere rente en inzet risicoreservering. Momenteel zijn circa 8.000 (van de geplande 11.000) woningen gereed, waarmee Vathorst nu circa 23.000 inwoners telt. De aandeelhouders van OBV zijn ongewijzigd ten opzichte van de start in 1997.





Modellen van publiek-private samenwerking in 2008

Specifiek terugkijkend naar de projecten en de thema’s in 2008, dan valt op dat de *joint-venture* veelal centraal stond. Dat model ging uit van het gezamenlijk delen van winst en risico, maar niet het op voorhand verdelen daarvan. Meestal gebeurde dat in de vorm van een separate juridische entiteit (een CV/BV, ook wel Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij). Hierin werden gezamenlijke planontwikkeling en grondexploitatie (verwerving, bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte bouwrijpe kavels) uitgevoerd. Eind 2013 waren er 247 gemeentelijke deelnemingen in gebiedsontwikkelingen⁶. Onbekend is hoeveel er dat in 2008 waren. Naar verwachting is tijdens de crisis een aantal samenwerkingen waarin gemeenten participeerden ontbonden of beëindigd, hoewel de ervaring leert dat formele samenwerkingsverbanden makkelijker opgericht dan ontbonden worden (*‘Juridische entiteiten zijn net tandpasta; als het uit de tube is krijg je het niet meer erin.’*).

Een tweede vorm van samenwerking betrof de *bouwclaim*. Deze hing vooral samen met de eigendomssituatie van te ontwikkelen gronden. Met de aanwijzing van de Vinex-uitbreidingsgebieden ontstond ruimte voor een grotere rol

van marktpartijen op de grondmarkt. Gemeenten namen hier zelf nauwelijks het initiatief om gronden te verwerven. Door de omvang van de locaties en vanwege afboekingen op grondposities in de jaren tachtig vonden zij het risico te groot. Of zij misten de financiële draagkracht om tot dergelijke investeringen over te gaan.

De gemeente Den Haag bijvoorbeeld was rond die tijd een ‘artikel 12’-gemeente⁷, terwijl de gemeente wel naarstig behoefte had aan bouwlocaties (zie de casus Wateringse Veld). Begin jaren negentig namen marktpartijen op grote schaal strategische grondposities in op Vinex-locaties en daarna ook elders. Deze verwervingen waren gericht op plekken waar woningbouw nog onzeker was en nog geen bestemmingsplanwijziging had plaatsgevonden, maar waarvan te verwachten was dat daar in de toekomst woningbouw zou gaan plaatsvinden. Sommige van de aankopen vonden plaats op verzoek en met instemming van de betrokken gemeenten. De samenwerking die vervolgens ontstond, kreeg in de meeste gevallen vorm met het bouwclaimmodel. Hierbij nam de gemeente de grond over (al dan niet tegen een lagere prijs) en kreeg de ontwikkelaar of bouwer het recht om bouwrijpe kavels af te nemen om tot bouwproductie te komen. Daarmee kon de gemeente tot integrale planontwikkeling komen en een deel van de winst in de grondexploitatie innen. Op ongeveer 30 procent van de Vinex-locaties werd voor de verdere ontwikkeling een gezamenlijke onderneming opgericht⁸. Op die wijze waren marktpartijen verzekerd van medewerking en commitment van de gemeente – wat handig was voor de publiekrechtelijke procedures – terwijl gemeenten op die manier privaatrechtelijk konden meeprofiteren van de waardesprong. Dit was publiekrechtelijk niet mogelijk, omdat de gemeenten dan alleen tot kostenverhaal konden overgaan en tevens konden gemeenten op deze manier het volledige actieve grondbeleid (het volledig zelf naar zich toe halen van het grondeigendom via bouwclaims of rechtstreekse verwerving) vermijden.

Een derde, minder vaak gekozen vorm van samenwerking

betrof de *concessie*. Daarbij werden (deel)plannen aan marktpartijen aanbesteed, met daarbij soms ook de aanleg van infrastructuur en een bouwplicht (zoals bij Ypenburg). Deze vorm is relatief weinig toegepast, hoewel de Bloemendalerpolder bij Weesp als een recente variant kan worden gezien. Wel is het denkbaar dat gebiedsontwikkelingen op programmaniveau in alliantievorm worden ontwikkeld, maar op (deel)projectniveau als concessie in de markt worden gezet. Bij complexere gebiedsontwikkelingen lijkt het concessiemodel niet het meest aangewezen gezien de lange looptijden en het ontbreken van flexibiliteit.

DE CONCESSIE: BEKEND, MAAR NIET ERG BEMIND

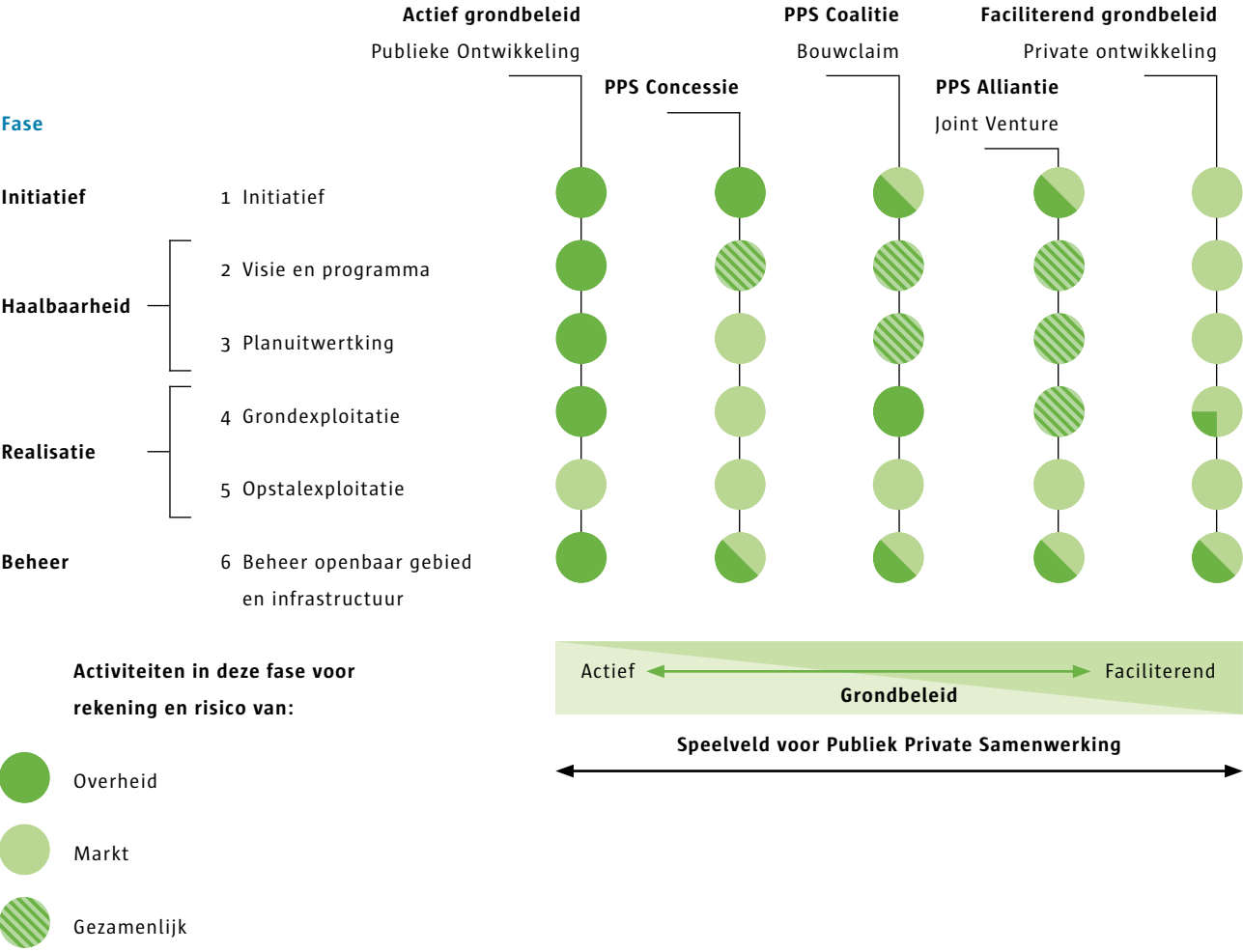
‘Het concessiemodel maakt in ons land al heel lang deel uit van het scala aan samenwerkingsverbanden tussen met name de Staat en het particulier initiatief. Sinds de twaalfde eeuw zijn de verveningen en de polders, zoals de Schermer, ontstaan als concessies van exploitanten die zij verwierven van grootgrondbezitters.’ Aldus Len de Klerk, hoogleraar Algemene Planologie aan de Universiteit van Amsterdam in december 2008 tijdens een minisymposium ‘Concessiemodel: een uitkomst voor gebiedsontwikkeling?’. Zijn visie op de toepasbaarheid: ‘In het pragmatische Nederlandse klimaat danken we de moeilijke, “vervuilde” verhouding niet in de laatste plaats aan een gebrekkig politiek fundament voor de verantwoordelijkheden van markt en overheden ten opzichte van elkaar. De overheid is innerlijk verdeeld, wantrouwig, onzeker en risicomijdend. Verbetering moeten we in beginsel dan ook zoeken in de fundamentele sfeer van verantwoordelijkheden. Houding, mentaliteit en verhouding zijn belangrijker voor de oplossing dan organisatorische en technisch-juridische modelleringen!’

www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/concessiemodel-een-uitkomst-voor-gebiedsontwikkeling/

Deze conclusie wordt onderschreven in de MCD-scriptie ‘Zonder loslaten geen concessie’ van Rick Gijzen (juli 2009): ‘De op het Angelsaksische sturingsmodel gebaseerde (gebieds)concessie kent een duidelijke scheiding tussen de publieke en private verantwoordelijkheden. (...). In dat model staat efficiëntie en minimale overheidsbemoeienis centraal. (...) Uit het onderzoek is gebleken dat de concessie in potentie efficiënter en doelmatiger is dan de joint venture, maar dat deze efficiëntie veelal voor een groot deel teniet wordt gedaan door de scheve machtsverhouding tussen de publieke en private partij in de samenwerking. Deze scheve machtsbalans is het gevolg van het niet los kunnen laten (als gevolg van complexiteit), of het niet los willen laten (als gevolg van subjectief publiek belang), van de sturing op het eindresultaat door de publieke partij. De private partij krijgt (dan) wel de verantwoordelijkheid en de risico’s maar niet de bevoegdheid om optimaal op die risico’s te kunnen sturen. (...) Gebleken is dat bij complexe gebiedsontwikkelingen de gemeente de sturing niet kan loslaten. Voor dergelijke opgaven is het concessiemodel dan ook niet geschikt.’

Onderstaand schema vat de vormen en fasen van gebiedsontwikkeling, met specifieke aandacht voor het grondbeleid, samen:

VORMEN VAN GRONDBELEID



Inmiddels hebben we gezien dat in de afgelopen jaren de samenwerkingen tussen publiek en privaat in zwaar weer zijn beland. Ze moesten opnieuw worden ingericht (Vathorst) of zelfs beëindigd (Waalsprong, Meerstad). Vaak had dat ook te maken met veranderingen in of verkeerde inschattingen van de marktvraag en de financieringsproblematiek van de samenwerkingsentiteit. Dit werd nog gecompliceerder naarmate hierin meerdere partijen participeerden. Ook de bouwclaims bleken voor gemeenten een loden last, omdat de gronden bij de gemeenten steeds

verder aan het 'oprenten' waren, omdat marktpartijen ze door afzetproblemen niet konden afnemen. Marktpartijen hadden daarbij ook geen haast, want de rente-pijn zat immers bij gemeenten. In de afgelopen jaren is dan ook naarstig gezocht naar nieuwe en andere vormen van samenwerking. Later in deze publicatie gaan we hierop in. ■

Wederzijdse percepties tussen publiek en privaat: toen en nu

Om tot samenwerking te komen is het essentieel elkaars belangen te kennen en die goed op elkaar af te stemmen. Het helpt daarbij niet als er bepaalde percepties over die belangen bestaan die tot tegenstellingen leiden. In de publicatie uit 2008 werd een aantal van die tegenstellingen benoemd (zie onderstaande tabel), om van daaruit te komen tot aanbevelingen voor betere samenwerking.

Nu we een crisis verder zijn is de vraag: worden tegenstellingen nog steeds zo – of juist wederom – ervaren? Dit nog los van het feit dat ook tussen private en publieke partijen onderling bepaalde percepties leven en dat er nieuwe partijen actief/actiever zijn geworden in gebiedsontwikkeling. Denk aan zorgpartijen, beleggers (buitenlandse *private equity* in het bijzonder), tijdelijke gebruikers en eindgebruikers, zoals particuliere opdrachtgevers (al dan niet in collectief verband). Er zijn verder minder grote ontwikkelaars en corporaties of zij zijn minder actief. Ook gemeenten hebben zich in de crisis meer tot het 'facilitair' grondbeleid bekeerd, na de grote afwaarderingen op

Wederzijdse percepties van publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling in 2008	
Overheid over markt 'Private partijen willen alleen geld verdienen, de "krenten uit de pap.' 'Als we privaten binnenhalen hebben we niets meer te vertellen (regierol).' 'Als we er niet uitkomen, halen we private partijen erbij om het gat financieel te dichten.' 'Grondposities worden alleen door private partijen ingenomen om de medewerking van de overheid te kopen.'	Markt over overheid 'Gemeenten maken nooit een keuze en stapelen ambitie op ambitie.' 'Na vier jaar weer een nieuwe wethouder – als ze tussentijds al niet vallen – en het circus begint opnieuw.' 'We worden niet gevraagd voor inbreng van kennis en expertise maar voor geld.' 'Gemeenten wekken verwachtingen maar hebben nog geen idee wat het kost.'

grondposities tussen 2010 en 2014⁹. Overigens hebben die afwaarderingen zich in dezelfde mate bij private partijen en corporaties voorgedaan op hún grondposities.

Conclusie wanneer we de huidige situatie hiermee vergelijken: veel van de percepties van negen jaar geleden leven nog steeds, of weer. Anno 2017 is de instabiliteit van het lokaal bestuur, vanouds de publieke partner in gebiedsontwikkelingen, niet verminderd. Het blad Binnenlands Bestuur meldt op 13 januari 2017: ‘Voor wethouders behoort het voorbije jaar 2016 tot de drie zwartste jaren. Er kwamen 116 wethouders om politieke redenen ten val. Alleen in 2008 en 2004 werden er meer wethouders tijdelijk of definitief van het collegepluche gestuurd.’ Ondertussen nemen de ambities nemen toe: duurzaamheidseisen tellen steeds zwaarder, een nieuwe Omgevingswet is in de maak. Deze laatste moet alles simpeler maken, maar zorgt vooralsnog uitsluitend voor nieuwe aanpassingen in de organisatie en besluitvormingsprocessen.

Daartegenover hebben veel marktpartijen het in de crisis (al dan niet noodgedwongen) laten afweten of zijn failliet gegaan. De regierol van marktpartijen is niet meer in die mate aan de orde als in 2008, simpelweg omdat er weinig partijen meer over zijn die op hun eentje een volledige gebiedsontwikkeling kunnen en willen trekken. Voor grote binnenstedelijke ontwikkelingen blijft de volledige voorfinanciering (‘de badkuip’) voor private partijen een probleem. Hoewel het geld inmiddels weer ‘tegen de plinten klotst’ vormt het verwerven van grondposities niet meer het vanzelfsprekende startpunt voor gebiedsontwikkeling. Twee derde van de beschikbare bouwgronden is in eigendom van de gemeenten (met een waarde van circa 8 miljard euro). Ook bouwers, ontwikkelaars en beleggers hebben nog een grondpositie die een waarde vertegenwoordigt van circa 4 miljard euro (zie tabel p. 21)¹⁰.

Vergeleken met 2008 valt verder op dat corporaties steeds minder actief zijn op dit vlak, onder meer door de nieuwe Woningwet. Hun grondposities zijn met circa 30 procent

afgenomen, van 268 miljoen euro in 2012 naar 194 miljoen euro eind 2015¹¹.

Indicaties grondposities 16 grotere bouwbedrijven/ontwikkelaars, inclusief deelnemingen (in miljoenen euro’s)		
Amvest	€	246.798
Ballast Nedam	€	135.000
BAM Groep	€	523.351
Bemog	€	30.948
Blauwhoed	€	3.678
Bouwinvest Development	€	60.120
BPD	€	1.889.000
Dura Vermeer	€	53.210
ERA Contour	€	8.051
Heijmans	€	249.087
Hurks Groep	€	26.986
Janssen de Jong Groep	€	41.386
Roosdom Tijhuis	€	41.708
Synchroon	€	74.169
VolkerWessels	€	390.073
Vorm Ontwikkeling	€	42.267
Totaal	€	3.816.432
Bron: openbare jaarverslagen 2015		

Anno 2017 worden gebiedsontwikkelingen steeds vaker gestart vanuit binnenstedelijke herstructurering en transformatie en daarmee vanuit vastgoedposities. Ten opzichte van een aantal jaren geleden is het vraagstuk bij gebiedsontwikkeling meer ingegeven door snelheid en kwaliteit dan door financiële haalbaarheid. Door de economische omstandigheden staat de businesscase minder onder druk en zou er ook meer ruimte moeten zijn voor kwaliteit. Daarbij is ook een vraag of en waar de overheid – lokaal, provinciaal of landelijk – nog een regierol wil en kan nemen. Dit is iets waarvoor de NEPROM juist weer pleit¹².

aanbod voor bedrijven een must is voor een succesvolle campusontwikkeling. Tegelijkertijd is er vanuit de vastgoed-beleggingswereld maar weinig belangstelling voor deze beleggingsklasse in Nederland. Daarom heeft de provincie Limburg stevig geïnvesteerd in de verwerving en ontwikkeling van campus-vastgoed. Niet alleen om de ontwikkeling van de campussen op gang te krijgen, maar ook om de sleutelpartijen op de campus én de nieuwe bedrijven fysiek aan de regio te binden.

En met succes, de banengroei op de campussen is goed. De Chemelot Campus in Geleen moet vijf jaar na de start al op zoek naar nieuwe bedrijfsterreinen om de groei op te kunnen vangen. In die zin is de groei van de Brightlands-campussen een schoolvoorbeeld van een succesvolle symbiose tussen campus- én gebiedsontwikkeling, gestart vanuit een strategische vastgoedpositie van de overheid.



Twan Beurskens, gedeputeerde Economie & Kennisinfrastructuur provincie Limburg (VVD)
‘Voor een succesvolle campusontwikkeling moet de overheid regie op grond en opstallen hebben. Voor het binden en trekken van bedrijven, is het beschikbaar

stellen van grond en/of vastgoed door de overheid van groot belang. De provincie Limburg heeft bij Brightlands steeds gekozen voor een dominante positie in de vastgoedvennootschappen. En met succes, gezien de snelle groei van de Limburgse campussen.’

Lokaal zijn veel gemeenten echter teruggekeerd naar faciliterend grondbeleid, wachtend op de markt. Terwijl die markt juist weer wacht op commitment, regie en kaders van de overheid. Het lijkt tijd voor stimulerend grondbeleid. Daarvan zijn ook positieve voorbeelden te noemen, waarover later meer.

Onderstaand alvast een voorbeeld van actief overheidsacteren, gericht op het tot stand brengen van economische ecosystemen vanuit het belang van regionale ontwikkeling en werkgelegenheid. Hier start een bredere gebiedsontwikkeling vanuit het actief aanbieden van grond- en vastgoedposities, die breder is bedoeld dan sec een financieel haalbare gebiedsontwikkeling. ■

VASTGOED ALS STARTPUNT: CAMPUS BRIGHTLANDS

Een markant voorbeeld van vastgoedontwikkeling als startpunt voor gebiedsontwikkeling is de campusontwikkeling in Limburg. Onder de naam Brightlands werken sinds 2012 de vier innovatiecampussen van Limburg samen: de Chemelot Campus in Sittard-Geleen, de Maastricht Health Campus, de Smart Services Campus in Heerlen en de Campus Greenport Venlo. Begin 2017 bieden de Brightlands-campussen plaats aan meer dan 200 bedrijven en instellingen, bijna 12.000 medewerkers en 8.000 studenten van diverse nationaliteiten.

Op de campussen werken bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstituten en de overheid nauw samen. Deze samenwerking krijgt vorm in gezamenlijk aandelenbezit in de exploitatie-vennootschappen en een langjarig investeringsprogramma waaraan overheid, onderwijs en bedrijfsleven bijdragen. Daarnaast is sprake van gedeeld eigenaarschap van de faciliteiten en accommodaties. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken blijkt dat het creëren en bieden van een aantrekkelijk en veelzijdig huisvestings- en faciliteiten-

2.4

Principes voor succesvolle PPS-gebiedsontwikkeling uit 2008

In de publicatie uit 2008 werden vijf thema's uitgewerkt in ruim 20 principes voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Een groot aantal daarvan is nog steeds relevant. In het derde hoofdstuk werken we ze opnieuw uit.

1. Bezinning en afbakening

Een publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling levert meerwaarde op met een heldere scope. We noemen hier drie aspecten die nog steeds actueel zijn:

→ **de gebiedsafbakening.** Bestuurlijke grenzen, samenhang met infrastructuur, groen en blauw, maar ook verevening en de verdien capaciteit werden in 2008 belangrijk gevonden. Gemeentegrensoverschrijdende gebiedsontwikkeling blijkt nog steeds lastig¹³. Het is niet voor niets dat bijvoorbeeld bij de gemeentelijke herindeling in Het Gooi is gekozen voor het binnen één gemeentegrens brengen van het exploitatiegebied van de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder¹⁴. Wel is er bij gebiedsafbakening veel regelgeving bijgekomen. De WRO geeft duidelijk aan wat wel of niet tot een gebiedsontwikkeling mag worden gerekend, door middel van exploitatieplannen. De beginse len van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bakenen scherp af welke bovenwijkse voorzieningen door een gebiedsontwikkeling kunnen worden gedragen. Ook het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is aan gescherpt. Gemeenten moeten daardoor striktere regels hanteren voor grondexploitaties, zowel in de kosten toerekening als in de gebiedsafbakening.

→ **de scoping** van het samenwerkingsmodel. Welke risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld en/of verdeeld? Wordt er naast een gezamenlijke grondexploitatie ook een gezamenlijke vastgoedexploitatie overeengekomen? En wordt daarbij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie gevormd of volstaan met een samenwerkingsovereen komst? We zien in tegenstelling tot 2008 dat er minder behoefte is aan formele entiteiten die een zware druk leggen op financiering, governance en *cost of control*. Anno

2017 is er meer behoefte aan flexibele en lichte contracten en vormen van samenwerking, ook omdat de financiering van separate gezamenlijke entiteiten steeds lastiger is geworden.

→ **de flexibiliteit** van het samenwerkingsmodel, zowel voor wat betreft wijziging, tussentijdse toe- of uittreding en de termijn. Vele plannen hebben een veel langere loop tijd gekregen dan bij de initiële afspraken werd verwacht. In de afgelopen jaren bleken geen duidelijke afspraken te zijn gemaakt over uittreding en beëindiging; de PPS contracten voorzagen hier veelal niet in. En dat terwijl een PPS ook wel kan worden gezien als een verstandshuwelijk, waar bij de verloving wel alvast afspraken horen over een eventuele boedelscheiding (zie kader op p. 24 over 'afscheid nemen'). In de huidige omstandigheden bestaat veel meer behoefte aan afspraken over toe- en uittreding van partijen en aanpassingen van programma, tempo en rollen.

2. Grondbezit

In 2008 was controle over de grond het begin van elke gebiedsontwikkeling. Gepleit werd voor een bestem mingsonafhankelijke inbreng ('Een meter is een meter'). Daarnaast was de aanpak van free riders een probleem: grondeigenaren die niet mee wilden betalen aan openbare

SAENDELFT, ZAA NSTAD

Het project in 2008	Stand van zaken 2017
Programma: 4.700 woningen, 40.000 meter bedrijvigheid en 9.000 m² voorzieningen en winkels. Realisatie is in 1997 gestart. Saendelft Oost (1.190 woningen) is medio 2004 voltooid. De planning is dat in 2009 de laatste bouwrijpe kavels worden geleverd. In 2011 moet de gehele opgave zijn gerealiseerd. Voor de ontwikkeling is een GEM opgericht in 1996. Publieke en private partijen voeren gezamenlijk de grondexploitatie in een CV/BV-constructie. De gemeente neemt voor de helft deel. De andere helft bestaat uit twee consortia: OBAN (Bouwfonds Property Development, AM, Van der Gragt Vastgoed BV en BAM voor een derde) en OGS Ontwikkelingsgroep Saendelft (Woningstichting Eigen Haard, Noorderweg Bouw- en Exploitatiemaatschappij BV en Vos Bouw- en Exploitatiemaatschappij BV voor een zesde.	De gemeente is in goed en gezamenlijk overleg in 2013 uitgetreden uit de samenwerking. Zij heeft gronden voor het bedrijventerrein uitgenomen en heeft daarmee het risico afgegrensd. De private partijen (AM, Van der Gragt en HSB Vastgoed enerzijds en Eigen Haard, Vos en Vobel BV anderzijds) hebben de GEM voortgezet, met afspra ken over afronding van Saendelft West (circa 460 woningen) en twee wijken buiten het oorspronke lijke plangebied (Kreekrijk met circa 920 woningen en Overhoeken met circa 150 woningen). Na uittreding waren nog circa 1500 woningen en de inrichting van de openbare ruimte te realiseren door de private partners. De gemeente richt zich op het voorzieningenprogramma (onderwijs en sport) en haar publiekrechtelijke taak.



LESSONS LEARNED OVER GEM’S

Uit een interne evaluatie van AM over deelnemingen in gebiedsontwikkelingsmaatschappijen en grondbanken, is een aantal lessen te trekken. Allereerst werd geconstateerd dat er bij juridische samenwerkingen als GEM’s (CV/BV’s, al dan niet geconsolideerd) sprake is van meerdere niveaus in sturing, verslaglegging en governance, binnen en tussen partijen. In die ingewikkelde constellatie treden dan vervolgens problemen op als de afzet stokt en daarmee de cashflow; als onvoldoende vermogen is opgebouwd in de entiteit ontstaat dan snel een noodzaak tot bijstorting door de deelnemers. De financierbaarheid nam bovendien ook nog eens af, omdat banken zich strategisch terugtrekken uit vastgoed, met toenemende eisen aan waardering en taxaties. Daarbij is er soms ook verschil in financieel beleid tussen partners. Financieel gezonde partijen willen in een GEM meer eigen en minder vreemd vermogen en de mogelijkheid tot het nemen van voorzieningen verschilt per partij per boekjaar. Door de complexe contractuele verhoudingen – partijen moeten vaak unaniem instemmen met elke contractuele wijziging binnen de samenwerking waardoor impasses en vertraging ontstaan met soms ernstige financiële gevolgen – is ook niet altijd de governance op orde. Onduidelijkheid over ondernemingsplan, administratieve organisatie, taken en bevoegdheden van directie, aandeelhouders en vennoten, gedragscodes et cetera bevordert de samenwerking niet. Conclusie was dat bij meer dan twee aandeelhouders de risico’s toenemen, dat liquiditeitsprognoses op maandniveau nodig zijn en dat het voor vreemd vermogen belangrijk is de looptijden te kennen.

voorzieningen. Tot slot werd gepleit voor kwaliteit en ambitie boven kengetallen. De traditionele normen en kengetallen van gemeentelijke grondbedrijven moesten niet langer leidend zijn bij een gebiedsontwikkeling.

Anno 2017 is de aanpak van *free riders* geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro 2008). De waardering van grondposities is redelijk opgeschoond. Zowel publiek als privaat hebben circa 25 procent van de waarde afgeboekt in de crisis. Tegelijkertijd hebben partijen het idee die afwaarderingen nu wel weer terug te kunnen verdienen. Daarbij past echter de kanttekening dat veel grondposities niet (meer) in economische en demografische groeigebieden liggen. Veel grondposities waren bovendien bedoeld voor bedrijfsterreinontwikkeling (die minder gevraagd is). Ook is de grondwaardestijging lang niet overal dezelfde. Pre-crisis werden de grondwaarden vooral

SAMENWERKING IS SOMS OOK AFSCHIED NEMEN

In het voorjaar van 2013 kwamen bestuurders van publieke en private zijde, projectdirecteuren en projectmanagers bij elkaar voor een open gesprek over ‘gemmen’ en ‘ontgemmen’. In de hoogtijperiode voor de crisis ‘trouwde je vanuit een basaal optimisme’, vertellen de betrokkenen van het Groningse Meerstad en Schuytgraaf in Arnhem, waar kort daarvoor afscheid van de PPS was genomen.

In de tijd dat de PPS-samenwerkingen tot stand kwamen leken de discussies over exit-scenario’s zo onwaarschijnlijk, ‘die nam je ergens op in bijlage 16b’. Maar gezien de snelheid en impact van ontwikkelingen wereldwijd is het niet raar dat je afspraken uit de jaren negentig moet heroverwegen, stelde Ellen Masselink (directeur Nieuwe Allianties bij AM). ‘De nieuwe realiteit vraagt om een huwelijks oppepper, waarbij je moet overleggen: werkt het nog? En: wat moeten we anders gaan doen?’

Arienne Mak, PPS: werkt dat nog? Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: oude verbanden ontvlechten en nieuwe opbouwen, op: Gebiedsontwikkeling.nu

omhooggestuwd door demografische ontwikkeling, een toename van de financiële bestedingsruimte (loonontwikkeling) en een groei van de financieringsmogelijkheden: die automatismen zijn verdwenen. De vraag is hoe we vermijden dat grondbezit niet weer als een winstmachine wordt gezien, maar veel meer instrumenteel is en blijft voor het realiseren van publieke en private doelstellingen (betaalbare huisvesting, economische ontwikkelingen, omzet en een redelijke risico/rendement verhouding).

3. Vertrouwen

Overheden werden – en worden – vanwege de politieke dimensie door marktpartijen vaak als onvoorspelbaar ervaren. Daarnaast gaan veel publieke partijen er dikwijls ten onrechte van uit dat zij een langere aandachtshorizon hebben dan marktpartijen. Dat ligt in de praktijk genuanceerder. In de praktijk piekt de aandachtshorizon van publieke partijen vaak bij de vierjaarstermijn die hoort bij het verkiezingsmandaat. De betrokken private partijen bij gebiedsontwikkelingen redeneren vanuit een termijn van acht tot tien jaar (of langer) die hoort bij de ontwikkeltermijn van vastgoed. Daarom was en is het belangrijk te werken aan goede samenwerkingsafspraken, in alle lagen

WATERINGSE VELD, DEN HAAG

Het project in 2008	Stand van zaken 2017
Programma: 7.500 woningen, circa 70.000 meter commerciële voorzieningen en circa 120.00 m² maatschappelijke voorzieningen (zorg, scholen, sport en culturele voorzieningen). Totale gebied 326 hectare, waarvan 260 hectare wordt ontwikkeld. Realisatie is in 1996 begonnen en wordt naar verwachting in 2011 afgerond. De Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld is een CV/BV waarbij de gemeente Den Haag en Bouwfonds Property Development (BPD) ieder voor 50 procent risicodragend participeren in de grondexploitatie. Deze vorm werd medio jaren negentig vooral gekozen vanwege de minder rooskleurige financiële positie van de gemeente Den Haag. Zij kon op deze manier de grondverwerving toch ter hand te nemen en de risico’s en financieringslasten dragen.	De ontwikkeling is in 2013 na 17 jaar zo goed als afgerond. In 2016 is besloten het plan uit te breiden met een gebied tussen Wateringse Veld en Den Haag Zuid-west, met Proeftuin Erasmusveld (350 woningen). Hierbij met dezelfde PPS-vorm tussen gemeente Den Haag en BPD. Het succes in de ontwikkeling van Wateringse Veld zit hem volgens betrokkenen in de indeling in acht flexibel in te richten deelgebieden, met een vastgelegde ruimtelijke drager. De afzonderlijke buurten zijn pas nader uitgewerkt toen de tijd er rijp voor was. Hierdoor groeide de wijk mee met zijn tijd en werd de ontwikkeling crisisbestendig. De ontwikkelcombinatie investeerde in een kwaliteitsfonds voor voorzieningen en een kwaliteitsimpuls van de woningen. De financiering van dit fonds rustte op de verkoopwinsten in de hoogtijdagen van de woningmarkt voor de crisis.



van de samenwerkende organisaties. Dat kan met uitwisselingen, informele bijeenkomsten, afspraken over wijzigingen, beoogde rendementen en transparantie.

Ook anno 2017 geldt dit principe uit 2008 nog steeds. In onze thema's voor succesvolle samenwerking is het sturen op interactie en gevoel in plaats van (alleen) op inhoud en procedures een van de uitgangspunten. Ook de NEPROM pleit anno 2017 voor de zekerheid en duidelijkheid en het tempo waar marktpartijen behoefte aan hebben¹⁵. Zoals we verderop beschrijven gaat het daarbij om inzicht en begrip voor elkaars belangen (eerlijkheid en openheid), vermijden van verrassingen en vertrouwen in elkaars professionaliteit. Niet alleen de belangen van de gebiedsontwikkeling zelf en de business case daarvan, maar ook de individuele belangen van de participanten moeten helder zijn.

4. Juridische afspraken

Hierbij ging het vooral om marktselectie, aanbesteding en contractering. In 2008 werd hierover het volgende gezegd:

'De huidige aanbestedingsregels, maar vooral ook de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, staan integrale gebiedsontwikkeling in de weg. Het aanbestedingsproces moet daarom geprofessionaliseerd en geoptimaliseerd. Overheden moeten toe naar andere selectiecriteria op kwalitatieve

gronden, waarbij integraliteit en functiemenging niet worden gedwarsboemd. Als één ding immers zeker is bij gebiedsontwikkeling, is dat alles altijd anders wordt dan oorspronkelijk was gepland.'

'De meerwaarde van een PPS-gebiedsontwikkeling zit onder meer in de kennis en kunde die private partijen kunnen inbrengen. Wij zijn dan ook van mening dat de ontwikkelende marktpartijen in een PPS-gebiedsontwikkeling in beginsel direct in de initiatieffase van een project moeten worden geselecteerd. Grondeigendom behoort daarbij niet het enige leidende criterium te zijn. Andere uitgangspunten voor de selectie zijn in onze optiek de gewenste output en kwalitatieve selectiecriteria (ervaring, originaliteit, kwaliteit, visie, financiële draagkracht).'

Beide passages zijn ook vandaag de dag nog onverkort van toepassing. Daarom komen wij in hoofdstuk 3 terug op samenwerking en selectie, het durven kiezen van een partner (anders dan via een aanbesteding op hoogste prijs) en het verminderen van aanbestedingskosten. Dat geldt ook voor onderwerpen als het doorleggen van de aanbestedingsplicht van publieke werken, de rechtstreekse participatie in opstalontwikkeling, de gemeentelijke bovenwettelijke eisen aan vastgoed en de staatssteun-angst. Alertheid blijft geboden op dit punt. Ter illustratie hier-

MEERSTAD, GRONINGEN

Het project in 2008	Stand van zaken 2017
Programma: 10.000 woningen (waarvan 10 procent sociale woningbouw), 700 hectare groen en 135 hectare bedrijvigheid. Met een exploitatie van circa 2.300 hectare is Meerstad de grootste gebiedsontwikkeling van Nederland. Centraal in het gebied ligt een groot meer van circa 600 hectare.	De ontwikkeling van Meerstad heeft zwaar geleden onder de financiële crisis. Na een dreigend faillissement door een stagnerende woningmarkt zijn in 2012 de private partijen, de gemeente Slochteren en de provincie Groningen uit de GEM gestapt. Gemeente Groningen werd daarmee geheel eigenaar van de CV/BV en nam de regie over de grondexploitatie. De private partijen richtten zich voortaan op opstalontwikkeling. De voornaamste struikelblokken in de samenwerking waren de inschatting van de marktpotentie, de financiering, waardering en risicoverdeling.
Start bouwrijp maken staat gepland voor voorjaar 2008. Verwacht wordt dat in het voorjaar van 2009 kan worden gestart met de woningbouw. Naast circa 1150 woningen worden in deelplan 1 een basisschool, een peuterspeelzaal en kinderopvang gerealiseerd.	In 2011 is besloten het plan te herzien. Het geplande aantal woningen is nu 6.600. De geplande oplevering is van 2025 uitgesteld naar ongeveer 2040. Anno 2017 zijn er 540 woningen gerealiseerd en is er voorzien in een basisschool, een kinderopvang en een gezondheidscentrum. De productie neemt weer toe en bedraagt nu zo'n 150 woningen per jaar. Ook wordt er een tweede basisschool gerealiseerd.
De samenwerking is vormgegeven in de GEM Meerstad. Hierin participeren de gemeente Groningen, de gemeente Slochteren, de provincie Groningen, het ministerie van LNV en de Dienst Landelijk gebied voor 50 procent. Vier private partijen nemen de andere 50 procent voor hun rekening, verenigd in de Grondbank Meerstad Groningen (AM, BPF Bouwinvest, Hanzevast Ontwikkeling en Heijmans Vastgoed).	De gemeente Groningen heeft circa 60 miljoen aan verliezen moeten nemen op Meerstad. Met name de schaal waarop gronden zijn aangekocht zijn de reden voor het 'mislukken' van de PPS. Deze hoeveelheid grond was nodig om in de publieke wensen van een meer en grootschalig groen te voorzien. Als belangrijke les geeft Gemeente Groningen aan dat het niet wenselijk is om dit soort grootschalige publieke voorzieningen in een PPS vorm te geven, omdat marktpartijen deze investeringen niet kunnen (en hoeven) dragen.





David Orobio De Castro,
Partner bij Stibbe
‘Gebiedsontwikkelingsprojecten worden vaak niet kundig genoeg aanbesteed. De kritiek die de markt daarop heeft is terecht. Juist gebiedsontwikkelingen zijn complex en bewerkelijk. Dat laat zich niet vatten in een traditionele aanbesteding.’ (2008)



Rein van Steeg,
voormalig directeur AM en voormalig aandeelhouder GEM Meerstad
‘Niet zozeer de regels rond mededing zorgen voor problemen, maar wel de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Tegenwoordig ben je vijf keer zoveel tijd kwijt aan procedures dan aan de inhoud.’ (2008)

naast twee citaten uit het eerdere werkje uit 2008, die ook nu nog/weer gezegd zouden kunnen zijn:

5. Mensenwerk

Het laatste thema in 2008 was het belang van de juiste mensen op de juiste plaats. Daarbij ging het vooral over sterke roergangers en het plaatsen van ‘eigen’ mensen (uit de deelnemende organisaties) in de voorfase, met een langdurig commitment en continuïteit in personele bezetting. In de initiatieffase van planontwikkeling is het werken met ‘eigen’ mensen van belang om de vertrouwensrelatie op te kunnen bouwen tussen partijen. Daarnaast is een onafhankelijk procesbegeleider gewenst en is het zaak om in de projectuitvoering de organisatie op afstand te zetten van de lijnorganisaties. De projectorganisatie moet juist worden bemenst met zo min mogelijk ‘eigen’ mensen, om belangenbehartiging te vermijden. De projectorganisatie moet zich immers vooral richten op de gezamenlijke opgave.

Omdat tegenwoordig juist veel samenwerkingen ‘licht’ worden opgezet (met zo min mogelijk nieuwe entiteiten met alle bijbehorende governance kwesties en controlkosten), is het aspect van de vormgeving van de projectorganisatie nu minder van toepassing. Dat gebiedsontwikkeling mensenwerk blijft en dat voor het opbouwen van vertrouwen continuïteit nodig is, blijven natuurlijk open deuren. ■

⁶ Monitor Gemeentefinanciën 2014, special verbonden partijen, Deloitte 2015

⁷ Daarmee stond de gemeente onder financiële curatele van het rijk met een saneringsbijdrage uit het Gemeentefonds

⁸ De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk, W.K. Korthals Altes en D.A. Groetelaars, in: Achtergrondinformatie, Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven. Jaargang: 18, 1, 2000, p. 35-45

⁹ Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, 2010, Update 2011, 2012 en 2013

¹⁰ De balansposten die zijn meegeteld voor een inschatting van de financiële omvang van de private grondposities zijn: (strategische) grondposities, gronden en terreinen, bouwkvavels, onderhanden werk, deelnemingen (in ontwikkelentiteiten) en grond-, bouw- en ontwikkelrechten. Balansposten die niet meegenomen zijn: vastgoed in aanbouw, gereed product en leningen. Er is niet gecorrigeerd voor internationale grondposities. Derhalve geeft dit slechts een globale inschatting.

¹¹ Trendanalyse Woningcorporaties 2017, Deloitte

¹² NEPROM, Ruimte maken voor het Nationaal Geluk, 2016.

¹³ Dit terwijl het aantal gemeenten rap kleiner is geworden en nog steeds wordt. In 2006 waren er nog 458 gemeenten, nu in 2017 zijn er nog 388 gemeenten.

¹⁴ Zie wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden en Naarden en wijziging van de grens met de gemeente Weesp (34075), 2014

¹⁵ NEPROM, Ruimte maken voor het Nationaal Geluk, 2016.

PALEISKWARTIER, ‘S-HERTOGENBOSCH

Het project in 2008

Programma: circa 2.200 woningen, 200.000 m² kantoorruimte en 50.000 m² bedrijfsruimte. Veruit het grootste deel hiervan wordt met PPS gerealiseerd. Het Paleiskwartier is één van de grootste herstructureringslocaties van Nederland als aanvulling op het centrum. Omvang: circa 30 hectare.

De realisatie van de eerste fase is begonnen in 1995 en inmiddels afgerond. In deze fase is samengewerkt op basis van contracten tussen gemeente en private partijen. De realisatie van de tweede fase is begonnen in 2000 en duurt voort tot circa 2015.

De gemeente, VolkerWessels, NIBC en Pensioenfonds Stork hebben voor de tweede fase van Paleiskwartier gezamenlijk de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier opgericht. Partijen participeren ieder voor 25 procent risicodragend in de grondexploitatie én in de vastgoedexploitatie.

Stand van zaken 2017

In 2008 heeft de ontwikkelmaatschappij het woonprogramma van de tweede fase naar boven bijgesteld van 1.200 woningen naar 1.700 woningen. Ondanks de crisisjaren werden deze aantallen gerealiseerd, zij het iets vertraagd. Het kantoorprogramma van de tweede fase is vanwege de gewijzigde markt vertraagd.

Momenteel moeten nog 500 woningen en 20.000 m² kantoorruimte gerealiseerd worden om het plan te voltooien (10.000 m² van deze kantoorruimte is reeds in aanbouw). Daarnaast is een bioscoop in aanbouw en start de bouw van een hotel in 2018. Afronding van het plan staat nu gepland voor 2021.

In 2009 is Pensioenfonds Stork uit de samenwerking gestapt. De andere partijen zijn nog steeds onderdeel van de BV. De directie bestaat nog steeds uit dezelfde personen. De drie partijen participeren ieder voor 1/3 in de grond- en de vastgoedexploitatie. In de ontwikkeling is steeds een nauwe samenwerking gebleven tussen publiek en privaat gebleven. Door alle partijen wordt gehecht aan handhaving van de beoogde kwaliteit.



In vogelvlucht

Dertig jaar PPS bij gebiedsontwikkeling in Nederland

< Tweede helft jaren 80

PPS-gebiedsontwikkeling tamelijk onbekend verschijnsel.

1986

Kabinet Lubbers II zet in op nieuwe vormen van publieke en private samenwerking. Investeringsvolume stedelijke vernieuwing moet opgevoerd. In Vino meer prominente rol voor bedrijfsleven.

1993

Met Vinex belangrijke impuls voor PPS. Aanwijzing door VROM van uitbreidingsgebieden voor woningbouw.

1990-1995

Gemeenten nemen geen initiatief tot grondverwerving. Marktpartijen nemen wel op grote schaal grondposities in op Vinex-locaties, veelal op verzoek van gemeenten.

2001

Arrest Middelburg en arrest Scala (aanbestedingsplicht infrastructuur): voldoen aan beginselen van transparantie, gelijke behandeling, proportionaliteit en wederzijdse erkenning.

2004

Ministerie VROM wijst 14 pilots aan voor ontwikkelingsplanologie in de gebiedsontwikkeling.

2005

Europese Commissie stelt Staat in gebreke rond handelwijze gemeente Amersfoort bij de realisatie van Vathorst. Nieuwe aanbestedingsrichtlijn 2004/18 in werking voor alle overheidsopdrachten.

2006

Verschijnen Nota Ruimte, met ontwikkelingsplanologie als insteek.

2007

Arrest Roanne/Auroux: aanbestedingsplicht stadsontwikkeling indien tegenprestaties door een aanbestedende dienst en door derden.

2008

Nieuwe Wro met regeling voor het kostenverhaal (exploitatieplan) om zo te profiteren van waardesprong.

2008

Uitbreken financiële crisis uit met val van Lehman Brothers. In de gebiedsontwikkeling werden effecten niet direct zichtbaar. Pas na rapporten (van onder meer Deloitte) meer aandacht voor het bijstellen van de ambities en waarderingen gegeven de vraaguitval die optrad. Uiteindelijk boeken publiek en privaat 6 miljard euro af.

> Eind 2008

Afname vraag in alle vastgoedsectoren door de economische crisis en meer structurele ontwikkelingen als vergrijzing en krimp, het nieuwe werken en internetwinkelen. Bereidheid en mogelijkheid om financiering te verstrekken beperkt door banken, in combinatie met strengere regelgeving. Verschuiving naar herstructurering en transformatie van bestaande gebieden.

2013

Onrust over de casus Leidschendam-Voorburg (Damplein) waar in een PPS nieuwe afspraken werden gemaakt om alsnog tot productie te komen. Hier dreigde staatssteun en het moeten terugbetalen en terugdraaien van afspraken tussen partners in een gebiedsontwikkeling. Pas in 2015 wordt Europese Commissie in ongelijk gesteld door het Gerecht (onderdeel van het Europese Hof van Justitie).

> 2013

Aantal PPS-samenwerkingen ontbonden. In een flink aantal gevallen samenwerkingen voortgezet of in goed overleg geherstructureerd. Vooral financieringsproblemen zorgden voor ontbinding. Grotere ontwikkelaars en ontwikkelende bouwers bleken in slechte tijden bereid de handen vast te houden en het project uit te zitten tot betere tijden.

> 2015

Veel capaciteit, kennis en kunde is uitgestroomd bij zowel de publieke als private partijen. Dat terwijl we voor een stevige opgave en inhaalvraag staan: het is alle hands aan dek. Juist in de economische groeigebieden moet de planvoorraad worden vergroot. Er moet sneller en goedkoper worden voorzien in de maatschappelijke behoeften van wonen, werken, verduurzaming en ecologie.

Ook in deze jaren werden nieuwe samenwerkingen gestart (RijswijkBuiten) en publiek-private samenwerkingen geherstructureerd. In 2012 werd nog een samenwerkingsovereenkomst getekend voor grootschalige ontwikkeling Bloemendalerpolder (Muiden/Weesp). In Maastricht consortium Avenue2 (met Ballast Nedam en Strukton) in 2011 van start met infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Zes thema's

voor nieuwe samenwerkingen

De meerwaarde van PPS op snelheid,
inhoud en betaalbaarheid

In de afgelopen periode is een aantal thema's van waarde gebleken voor succesvolle samenwerkingen tussen publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling. Kijkend naar de toekomst hebben zij nog steeds betekenis. Of het nu gaat om binnenstedelijke ontwikkelingen, transformaties, verduurzaming in gebiedsontwikkeling, nieuwe uitleg, inbreiding of herstructurering: het gaat uiteindelijk in essentie om partnerships en businesscases. Dat wil zeggen: samenwerking en haalbaarheid. Partnerships zien we anno 2017 in andere vormen, met andere partijen en langs andere procedures. Haalbaarheid gaat niet alleen meer over financiering, maar ook over risico's en rendement. Daar richten onze zes thema's voor PPS in de komende jaren zich dan ook op. De eerste drie betreffen partnering, de andere drie gaan over haalbaarheid in brede zin.



Houd samenwerkingen licht en flexibel: van vaste entiteiten naar arrangementen

W e zien een beweging van minder juridische samenwerkingsentiteiten naar meer contractuele afspraken. De voornaamste oorzaken zijn onder andere de financieringsproblematiek, de inflexibiliteit van de samenwerkingsentiteiten (qua ontbinding en tussentijdse toe- of uittreding van partijen) en de cost of control (overhead, verslaglegging en zowel aan publieke als private kant als aandeelhouder extra control). Daarnaast speelde hier vaak de dubbele pettenproblematiek in een samenwerkingsentiteit: hoe houdt de gemeente haar rollen als aandeelhouder en als publiekrechtelijk regelgever en toetser uit elkaar. Daar komen nog de verschillende rollen van aandeelhouder, financier, bestuurder, klant (openbare ruimte c.q. bouwrijpe grond) en leverancier (detacheerder van capaciteit) bij.

Los daarvan is er vanuit de markt meer behoefte aan flexibiliteit. Er wordt minder gewerkt met eindbeelden en vastgetimmerde langjarige programmatische afspraken. Teisman benoemde al enige jaren geleden deze veranderingen in gebiedsontwikkeling: van aanbodsturing naar vraagsturing, het opdrogen van financieringsbronnen en een toenemende afhankelijkheid van andere partijen. Dat alles vraagt om meer flexibiliteit in de samenwerking en niet een in beton gegoten vorm met vaste afspraken.

Ook de financiering van gebiedsontwikkeling is van invloed op de 'zwaarte' van de samenwerking. Ofschoon er vaak wordt beweerd dat er 'geld genoeg' is, wil *private equity* bij voorkeur een hard financieel rendement en beperkt risico. Daarentegen wil *public equity* (overheidsgeld) niet primair een financieel rendement, maar wel een maatschappelijke opbrengst (los van een deugdelijke dekking). Dat maakt samenwerking en gezamenlijke financiering inherent gecompliceerd. Vaak werden samenwerkingen ook op een of andere manier publiek gefinancierd of gegarandeerd of werden bijvoorbeeld de grondposities bij de overheid gestald.

FLEXIBILITEIT IN SOORTEN EN MATEN

In de MCD-scriptie van R.D. Hoogendoorn (november 2015) wordt ingegaan op de invulling van flexibiliteit bij contracten in gebiedsontwikkeling. Het gaat dan om het 'wat', 'hoe', 'hoeveel' en 'waaraan'. 'Met betrekking tot de "wat-vraag" kan flexibiliteit betrekking hebben op vier categorieën (tijd, geld, kwaliteit/inhoud en organisatie). Aan de hand van vier opties kan het "hoe" van de flexibiliteit getypeerd worden: opties tot afstel, uitstel, wijziging van de omvang of wijziging van de inhoud. Met betrekking tot de "hoeveelheid" flexibiliteit kan onderscheid worden gemaakt in vier typen afspraken: vaste waardes, bandbreedtes, rekenmodellen en procesafspraken. (...) In antwoord op de vraag "waaraan" kan bekeken worden of het optreden van bepaalde (onvoorziene) omstandigheden voorwaardelijk is voor het doen van aanpassingen. Daarbij kan sprake zijn van expliciete benoeming of juist uitsluiting van mogelijke omstandigheden.'



Daar komt bij dat financiering voor de gemeenten in het verleden vaak ‘geen issue’ was. Zoals een directeur van een gemeentelijk grondbedrijf in het begin van de financiële crisis zei: ‘Er is geen raadslid die me ooit vragen over de balans stelt.’ Investerings in gronden, leningen, participaties en/of garanties trokken nooit echt veel aandacht. Dat is aan het veranderen. Voor gemeenten was financiering op zich nooit een probleem: ze kunnen immers niet failliet gaan. Hoogstens komen ze onder financiële curatele van het Rijk, waarbij een saneringsbijdrage op kosten van de andere gemeenten wordt verstrekt – onder voorwaarden. Dat is nog steeds het geval, maar in de regelgeving is wel veel meer aandacht gekomen voor financiering bij gemeenten. Sinds 2017 moeten gemeenten een meerjarenbalansprognose opnemen in de begroting. Ook worden tegenwoordig ratio’s gehanteerd als de netto schuldquote, solvabiliteitsratio’s, structurele exploitatieruimte en een kengetal voor de grondexploitatie (hoeveel vermogen zit ‘vast’ in gronden ten opzichte van de totale exploitatiebegroting). Steeds meer regelgeving richt zich ook hierop: de wet HOF (Houdbare Overheidsfinanciën), wet FIDO (Financiering Decentrale Overheden), Ruddo (Regeling Uitzetting derivaten decentrale overheden), et cetera.

Ook voor private equity, bouwers en ontwikkelaars is het adagium: *light equity financing*, weinig eigen vermogen en veel vreemd vermogen. In toenemende mate is dat ook *private equity*, waarbij de buitenlandse partijen echter niet bekend zijn met ons systeem van ruimtelijke ontwikkeling. Het innemen van grondposities zonder harde bouwtitel is daarmee (nog steeds) niet populair. Het deelnemen in een GEM die ‘wordt volgegooid met gemeenschappelijke grond’ met navenante financiering en kapitaalstortingen heeft niet veel animo meer bij private partijen (en ook niet meer bij ‘public equity’).

Kortom: gemeenten kunnen, mogen en willen steeds minder geld vastzetten in samenwerkingen en/of grondposities. Ook private partijen zijn hier niet meer erg happig op. Dit alles maakt dat samenwerkingen licht en flexibel

moeten worden opgezet. Bijvoorbeeld door grondposities op de eigen balans te houden, voorbereidingskosten gezamenlijk te delen en verkoopopbrengsten te delen naar rato van grondposities (in plaats van sec naar het grondeigendom van de verkochte kavels). Dat alles ook om de financieringsproblematiek, die vaak op ‘een hoop’ werd gegooid in een samenwerking en daarmee van iedereen en dus van niemand was, te vermijden. De badkuip aan financiering moet worden opgeknipt naar kleinere teiltjes aan financieringslasten, die beter te overzien zijn.

Samenwerken is daarmee ook prima mogelijk ook zonder alles in een gezamenlijke pot te gooien met een grote ‘badkuip’ aan financiering, in een juridisch dichtgetimmerde constructie. ■

HOE HET ANDERS KAN:
GEEN BADKUIP MEER AAN FINANCIERING

Een voorbeeld van hoe ook financiering ‘lichter’ kan worden gemaakt is de beoogde samenwerking voor de ontwikkeling van een niet nader te noemen bedrijventerrein. Hierbij had de gemeente iets minder dan een derde van de grondpositie in bezit en een private partij iets minder dan twee derde. Beide partijen zouden gezamenlijk een ‘verkooporganisatie’ oprichten die zich bezig zou gaan houden met branding, promotie en verkoop. Iedere partij behield zijn eigen grondpositie met zijn eigen financiering. Bij uitgifte zou slechts een deel van de verkoopprijs naar de grondeigenaar gaan en een deel naar de gezamenlijke verkooporganisatie (mede voor de aankoop van de resterende kavels). Bovendien zou bij verkoop – ongeacht van wie de grond was – het deel van de verkoopprijs in de verhouding een derde/twee derde aan gemeente en private partij worden uitgekeerd. Daarmee maakte het niet uit wiens grond het eerst werd verkocht. Uiteindelijk ging deze beoogde samenwerking in de crisis niet door vanwege het niet kunnen voldoen aan een gevraagde garantstelling en een financiering door de private partij. Het model was echter zeker charmant, omdat de samenwerking in dit geval niet zou starten met een grote badkuip aan gezamenlijke financiering, voor de ingebrachte gronden. In zekere zin is dit model ook van toepassing op bijvoorbeeld de Bloemendalerpolder en Zevenhuizen-Zuid (Zuidplas).

HART VAN ZUID HENGLO:
BIJZONDERE CONSTRUCTIES,
AANTREKKELIJKE CONDITIES



Hart van Zuid staat voor de geleidelijke transformatie van een verouderd industriegebied midden in Hengelo. Hier moet een gemengd en levendig stadsdeel ontstaan, tussen het station en het Twentekanaal. Aan de basis ligt een bijzondere samenwerking tussen publieke en private partijen, waarbij fabrieken worden verplaatst, woningen worden gebouwd, een stationsplein, laan en brug worden aangelegd, scholen worden gerealiseerd en monumenten worden hergebruikt.



Jurriën Veldhuizen (Deloitte)
hierover: ‘Dit heeft geleid tot de constructie waarbij een nieuwe fabriek voor 25 jaar wordt gehuurd door Stork, van een vennoot van PPM Oost (onderdeel van de Ontwikkelingsmaatschappij Oost NV). De provincie Overijssel heeft het grootste aandeel in deze entiteit, die in feite als belegger in de fabriek optreedt. Stork is opdrachtgever voor de bouw van de fabriek en draagt deze over aan PPM Oost. Daar staat een huurcontract van 25 jaar tegenover met condities die voor alle partijen – Stork inclusief – aantrekkelijk zijn. Zo blijft Stork de komende kwart eeuw verbonden aan Hengelo (...). Onder deze condities was Stork ook bereid om voor een veel schappelijker prijs de grond in Hart van Zuid te laten gaan, waar de PPS Hart van Zuid de komende jaren mee uit de voeten kan.’

Bron: Gebiedsontwikkeling in beweging nr 1, najaar 2014, Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.

Nota bene: de samenwerking op het terrein van de woningontwikkeling tussen de gemeente en Van Wijnen is inmiddels anders vormgegeven.

Blijf alert op aanbesteden: het kan en moet simpeler, sneller en goedkoper

Gebiedsontwikkelingen zijn complex en uiteindelijk afhankelijk van vaststelling door ruimtelijke procedures. Tegelijkertijd willen marktpartijen hun invloed en creativiteit kwijt kunnen, voordat alles (letterlijk en figuurlijk) in beton is gegoten – het liefst tot een zo laat mogelijk moment in de ontwikkeling. Aanbestedingen van gebiedsontwikkelingen zijn daarom per definitie complex en bewerkelijk. Marktpartijen willen bovendien niet altijd meer intekenen op prijsvragen gezien de aangetrokken markt (zie kader), de risico's en de kosten. Tegelijkertijd durven en kunnen overheden steeds minder één-op-één (te) gunnen. Hoe kunnen deze dilemma's worden verkleind en de maatschappelijke kosten van aanbestedingen worden teruggebracht?

De *voordelen* van een biedprocedure zijn op zich voor alle partijen duidelijk. De overheid handelt transparant en organiseert concurrentie. Voor marktpartijen is er de mogelijkheid dat elke marktpartij in beginsel kan meebieden en dat bevoordeling wordt uitgesloten.

De *nadelen* zijn er echter ook bij biedprocedures. Zo maken marktpartijen en overheden hoge transactiekosten (zie kaders). De aanbestedingskosten zijn (voor de sector als geheel) ongeveer even hoog als de huidige winstmarges in de bouwsector (!). Daarnaast vergen gebiedsontwikkelingen flexibiliteit in planvorming en proces. Voor marktpartijen bestaan in tenders echter vaak nauwelijks mogelijkheden¹⁶ om creatieve oplossingen aan te dragen. Aan de andere kant van de tafel ervaren de uitschrijvende partijen het vaak als lastig om tijdens een inlichtingenronde de uitvraag te verduidelijken of aan te passen. Selecteren betekent dat de aanbestedende partij aan de markt vraagt om binnen haar eisen en wensen een optimalisatie te realiseren op prijs, kwaliteit en/of risicoacceptatie. Dat lukt alleen als er ook ruimte is om te optimaliseren en als die ruimte duidelijk is omschreven¹⁷. In de praktijk zien we eerder de neiging vanuit de overheid om eis op eis te stapelen. In een recente tender werden in een aanbesteding bovenop een vastgesteld exploitatieplan maar liefst 28 eisen gesteld.

SITUATIE OP DE NEDERLANDSE BOUWMARKT

De *European Construction Monitor 2017* (Deloitte, maart 2017) geeft een overzicht van de meest recente trends en ontwikkelingen binnen de Europese bouwsector: 'In de herstellende Europese bouwsectoren, waaronder de Nederlandse, leidt de beperkte capaciteit van de onderaannemers en leveranciers al weer enige tijd tot druk op de marges van grote bouwbedrijven. In de herstellende lokale markten richten bouwbedrijven zich op het vergroten van winstmarges in hun corebusiness, onder andere door een selectievere intake van nieuwe projecten.'



Deze varieerden van een neerwaartse aanpassing van het bouwprogramma tot nieuwe duurzaamheidseisen. Optimalisatiemogelijkheden worden zo uitgesloten. Zeker indien de marktpartijen geen andere keuze hebben om in te stemmen met deze eisen wordt feitelijk alleen op prijs geselecteerd.

Tot slot worden soms disproportionele of zelfs onmogelijke eisen gesteld. Zo vraagt het Rijksvastgoedbedrijf financiële (bank)garanties met een forse omvang, dat bij marktpartijen een groot vermogensbeslag tot gevolg heeft. Dat is kapitaal dat niet ten goede kan komen aan andere ontwikkelingen. Datzelfde Rijksvastgoedbedrijf wil tevens een onvoorwaardelijke bieding ontvangen, terwijl geen absolute zekerheid bestaat over de planologische mogelijkheden (casus Bijlmerbajes). Dit nodigt uit tot speculatieve biedingen of het ‘inprijzen’ van deze risico’s in de bieding. Dit laatste vanwege de risico’s die marktpartijen nog reteren in het traject tot aan definitieve bouwtitel. De keuze voor het voeren van biedprocedures sluit tenslotte uit dat partijen een unsolicited proposal doen voor het verkrijgen van de ontwikkeling op een locatie. Hierdoor gaan ontwikkelkracht, creativiteit en snelheid verloren.

Dit alles leidt tot de vraag of aanbestedingen voor gebiedsontwikkeling niet simpeler, goedkoper en sneller kunnen. Zeker met het oog op toenemende schaarstes op de woningmarkt, maar ook met het oog op de prijsontwikkeling. Kan een op een worden gegund, sneller tot partnerselectie en planvorming worden gekomen of kan worden volstaan met een minicompitie of het reduceren van tenderkosten, om zo tot meer woningproductie te komen en de prijsdruk te beheersen? Uiteindelijk betalen namelijk de woonconsumenten hiervoor: zij die gebaat zijn bij meer snelheid, simpeler procedures en lagere aanbestedingskosten. In de publicatie ‘Houd het simpel, met vlag en wimpel’ (NEPROM 2011) wordt voor de partnerkeuze een handreiking gegeven in het verlengde van de *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*, 2011. Daarin worden vier selectiemethoden onderscheiden; de één-op-één gunning, de

marktselectie-light, de klassieke marktselectie en de concurrentiegericht dialog. We laten deze nogmaals de revue passeren.

De een-op-een gunning

Deze is mogelijk en toegestaan, als de overheid het initiatief neemt voor de ontwikkeling van commerciële functies op haar eigen grond (in een plan zonder enige publieke functie). Daarbij moet ze transparant en marktconform te werk gaan en de staatssteunregels in acht nemen (onder meer door gebruik te maken van onafhankelijke taxaties). Zie ook het kader op p. 42 over ‘wanneer wel of niet “aanbestedingsplichtig”’.

De marktselectie ‘light’

Vanuit aanbestedingsperspectief kan worden onderbouwd dat de gebiedsontwikkeling op basis van een vormvrije maar transparante minicompitie kan worden gegund. Daarbij kan worden gekozen voor een lichte procedure, waarbij niet op een feitelijke aanbieding wordt geselecteerd maar op een visie of – een nog lichtere vorm – op de kwaliteit van de deelnemende partijen. Een marktselectie-light komt bijvoorbeeld in beeld bij grotere gebiedsontwikkelingen die langdurig en complex zijn en waarbij een uitgewerkt bod niet goed mogelijk is. Zie ook het kader over RijswijkBuiten op p. 43.

De klassieke marktselectie

Hierbij wordt een ontwerp/ontwikkelopdracht uitgezet, bestaande uit een plan, bieding en risico-acceptatie. Daarbij zijn meerdere procedures mogelijk; de openbare, de niet-openbare of de meervoudig onderhandse (zie voor een beschrijving de *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*, 2011). Daarbij kan een voorselectie plaatsvinden van partijen die daarna daadwerkelijk een bieding mogen doen. Bij een niet-openbare procedure moeten er (volgens de *Reiswijzer*) minimaal vijf gegadigden in de voorselectie meedoen, bij

EEN VOORBEELD: DE TENDERKOSTEN VAN HET NATIONAAL MILITAIR MUSEUM

Bij de aanbesteding van het Nationaal Militair Museum door het Ministerie van Defensie ging het om een Design Build Finance Maintain & Operate-contract (DBFMO), dat uiteindelijk is gegund aan Heijmans. Grofweg betrof het een investering van 100 miljoen euro en een exploitatiecontract van circa 60 miljoen, waarbij door Heijmans voor de tender circa 3 miljoen euro aan kosten is gemaakt. Vóór de gunning waren er drie partijen in de procedure, waarbij de andere twee aanbieders waarschijnlijk in dezelfde orde van grootte kosten hebben gemaakt. Daarnaast waren er nog andere private partijen actief in de fase ervoor. Totaal is daarmee circa 10 miljoen aan tenderkosten uitgegeven door de markt. Daarnaast is aan overheidszijde, bij de aanbestedende dienst, een projectteam meer dan zes jaar bezig geweest met de voorbereidingen. Al met al liepen de totale tenderkosten daarmee op tot 15 tot 20 miljoen euro, zijnde 15 tot 20 procent van de investeringssom en circa 10 tot 15 procent van de totale contractwaarde (investering plus exploitatie).

(Bron: mondelinge opgave projectdirecteur Heijmans)

DE SECTOR ALS GEHEEL: SCHATTING VAN DE OMVANG VAN TENDERKOSTEN BIJ PRIVATE PARTIJEN

Wat is nu het beeld voor de sector als geheel? De omzet van de bouwsector bedroeg in 2015 voor de nieuwbouw circa 25,7 miljard euro (woningen, gebouwen en GWW inclusief externe onderaanneming, bron: EIB Verwachtingen bouwproductie januari 2014). Bouwend Nederland vermeldt op de website (productie woningbouw 2016) een bedrag van 24,7 miljard euro. We ramen derhalve de relevante jaarlijkse bouwproductie op circa 25 miljard.

Voor het deel wat daarvan aanbesteed is/wordt, gaan we ervan uit dat op grondposities van private partijen niet wordt getenderd. 60 procent van de grond is in bezit van overheden; daarvan wordt 80% getenderd: 0,8 x 0,6 van 25 miljard maakt een totaal aanbestedingsvolume van 12 miljard euro. Dit wordt onderschreven door het EIB (Effecten van Aanbestedingswet en aanbesteden, oktober 2014): ‘Hiermee komt het totale aanbestedingsvolume door publieke opdrachtgevers op ruim € 12 miljard (exclusief direct gegund werk).’

Voor de tenderkosten per inschrijvende partij gaan wij uit van 1 tot 1,5 procent van de contractsom (Bron: FD 24 april 2017, Hoge tenderkosten moeten worden teruggebracht naar aanvaardbaar niveau; schatting TBI-bestuursvoorzitter Daan Sperling). Daarbij doen bij elke inschrijving gemiddeld vier inschrijvende partijen mee. De totale tenderkosten bedragen dan dus 4 x 1 à 1,5 procent, is 4 tot 6 procent van de aanbesteedde contractsom. Oftewel € 480 tot € 720 miljoen euro, een bedrag dat gelijk staat aan 2 tot 3 procent van de totale bouwproductie. Dit is ongeveer evenveel als de gemiddelde netto winstmarge in de bouwsector. Dit is nog exclusief de tenderkosten bij de aanbestedende diensten (de overheden).

Het aangehaalde EIB-rapport komt uit op circa 0,2 procent tenderkosten, in totaal 168 miljoen. De aanbestedingskosten worden hiermee vijf keer zo hoog ingeschat, wat op ‘ex post’-basis voor PPS-projecten door bedrijven als AM, Heijmans en Dura Vermeer wordt herkend en onderschreven. Daarbij past de kanttekening dat er grote regionale verschillen zijn en dat de tenderkosten ex post de afgelopen twee jaar veel hoger uitkwamen dan de vooraf geraamde tenderkosten.

WANNEER WEL EN NIET
‘AANBESTEDINGSPLICHTIG’?

Na de uitspraak van het Hof van Justitie in de kwestie Helmut Müller (zaak C-451/08) uit 2010 wordt aangenomen dat een gebiedsontwikkeling niet aanbestedingsplichtig is zolang:

- er geen eisen worden gesteld die verdergaan dan de gebruikelijke ruimtelijke ordeningseisen;
- er geen bouwplichten of andere juridische afdwingbare plichten worden afgesproken;
- de overheid meefinanciert of risico draagt.

Dit betreffen cumulatieve eisen. Hierdoor is het denkbaar dat wel eisen mogen worden gesteld die verder gaan dan ruimtelijke ordeningseisen, zolang geen bouwplicht of een vergelijkbare plicht wordt opgenomen. Het afzien van dergelijke eisen hoeft zeker in een facilitaire gemeentelijke rol geen bezwaar te zijn, vooral in het geval een organische ontwikkeling wordt voorgestaan. Aandachtspunt blijft de realisatie van openbare werken. Dergelijke opdrachten blijven (Europees) aanbestedingsplichtig indien de drempelwaarde wordt overschreden.

een concurrentie-gerichte dialoog minimaal drie. Ruimte voor creativiteit en optimalisatie kan worden geboden door zuinig te zijn met eisen (uitsluitingsgronden), expliciet te vragen naar alternatieve oplossingen en een doel te formuleren, bijvoorbeeld een beschrijving van een gewenst woonmilieu in plaats van een voorgeschreven vastgoedoplossing.

De concurrentiegerichte dialoog

Dit is een bijzondere aanbestedingsvorm in de Aanbestedingswet, speciaal bedoeld voor complexe opdrachten. Daarvoor moeten marktpartijen in staat zijn om concrete voorstellen te doen en de voor- en nadelen daarvan te overzien en te kunnen afwegen. Nadelen zijn de kosten en de doorlooptijd. Vaak kan met een goede marktconsultatie eenzelfde resultaat worden bereikt.

Conclusie na al het voorgaande: het kan en mag beter in aanbestedingen! Gebiedsontwikkeling moet beter, sneller en goedkoper kunnen. Veel biedprocedures zorgen hier niet voor. Er kunnen belemmeringen bestaan vanuit een steun- en aanbestedingsperspectief om over te gaan tot een een op een-gunning of een minicompetitie. Deze belemmeringen zijn echter vaak weg te nemen. Een gebiedsontwikkeling wint aan snelheid met een mini-competitie tussen enkele partijen. Deze beperkt zich tot een publiekrechtelijk kader en een grondbod, dat wordt afgehecht met een overeenkomst waarin enkele zekerheden voor de overheid zijn vastgelegd. Ook het beperken van de eisen in een tender en het organiseren van een minicompetitie helpen om de maatschappelijke kosten van aanbestedingen te reduceren. Daarmee kunnen we voor hetzelfde geld meer productie leveren en/of meer kwaliteit toevoegen. ■

VOORBEELD VAN EEN ‘LIGHT’ SELECTIE: RIJSWIJKBUITEN

Jan Brugman, Directeur van het Programmabureau RijswijkBuiten, oriënteerde zich als ambtenaar bij de gemeente Rijswijk in 2007 en 2008 op de grote opgave van de gemeente Rijswijk. Dit betrof de ontwikkeling van Rijswijk Zuid (nu RijswijkBuiten) tot een woongebied met circa 3.500 woningen. De gemeente had daarvoor toen reeds tientallen miljoenen aan grond verworven, dan wel onder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten gebracht. In zijn oriëntatie kwamen drie relevante publicaties voor hem naar voren. De eerste ging over programma-management (Th. Van der Tak en G. Wijnen), de tweede was ‘De Engel uit het Marmer’ van Friso de Zeeuw en de laatste was de PPS-publicatie ‘Alleen ga je sneller, samen kom je verder’. Het eerste boek ging over de organisatie en leidde tot een apart programmabureau, hoofdzakelijk bemenst door 7 ambtenaren uit de gemeente zelf, omringd door enkele vaste adviseurs. Het tweede boekje benadrukte voor Brugman vooral het belang van flexibiliteit, het niet in beton gegoten conceptuele kader van de planopgave, de vraaggestuurdheid en de betrokkenheid van de gemeenteraad en de stakeholders in een vroeg stadium.

‘De PPS-publicatie gaf een duidelijke bloemlezing van publiek-private samenwerking met lessons learned. Dat heeft er mede toe geleid dat we voor RijswijkBuiten een partner hebben gezocht, niet een plan hebben gevraagd. We hadden als gemeente zelf een duidelijk Masterplan en conceptuele ambitie ontwikkeld en wilden dat niet nog een keer aan de markt vragen. We hebben een private partner gezocht die onze opgave begrijpt, die ons behoed voor stapeling van ambities en helpt bij het snel ontwikkelen van haalbare plannen. En die daar zelf ook een belang bij heeft. De selectie is mede op gevoel gedaan met behulp van geobjectiveerde waardering, mede op c.v.’s, gedrag en houding, met behulp van een selectiecommissie met externen. Zowel met dat proces als de uitkomst zijn we nog steeds blij.’

Bij de aanbesteding is een bouwclaim voor 250 woningen gegund. Bij gunning kregen partijen de verplichting een rentevergoeding op een gemiddelde grondwaarde te betalen. Geen afnameverplichting dus, maar mocht er als-nog niet afgenomen worden komt wel de rentevergoeding te vervallen. Daarmee ontstond een tender met lage inschrijvingskosten voor partijen maar met een prikkel om tot snelle en gezamenlijke nieuwbouwproductie te komen. Tenslotte was in de aanbesteding opgenomen dat de gemeente het recht had om tot gunning van een tweede contingent van 250 woningen te komen in een bouwclaim, als de samenwerking tot tevredenheid van de gemeente was verlopen.

OVER STAATSSTEUN EN TRANSPARANTIE

Naast de aanbestedingsvorm zelf zijn vaak nog twee andere aspecten van belang: de staatssteun en het transparantie-beginsel.

In de nieuwe *Mededeling Staatssteun* uit mei 2016 zijn specifieke regels over de marktconformiteit van grond-transacties niet meer opgenomen. In de Mededeling wordt volstaan met één zin (en één inhoudelijke noot): “In het geval van de verkoop van gronden is een taxatie die een onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onder-handelingen uitvoert om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatie-criteria, in beginsel voldoende.”

Ogenschijnlijk kan dus volstaan worden met een taxatie van een onafhankelijke deskundige die zelf op basis van algemeen aanvaarde ‘marktindicaties’ en taxatiecriteria een oordeel kan vellen. Uit het Seydaland arrest (C-239/09) kan worden opgemaakt dat meerdere methodes prijzen kunnen opleveren die overeenkomen met de markt-waarde (bijvoorbeeld benchmarking, algemeen aanvaarde standaardwaarderingsmethodes, transacties op voet van gelijkheid).

Het kan dus aanvaardbaar zijn om terug te vallen op een standaardwaarderingsmethode indien de verwachting bestaat dat partijen bij hoogconjunctuur overbieden en hun bod ten koste gaat van de mogelijkheden om een kwalitatief goede (en haalbare) ontwikkeling te realiseren. In de zaak C 39/14 Bodenverwertungs- und Verwaltungs GmbH kwam het Hof van Justitie tot de conclusie dat een bieding een sterk speculatief karakter had en daarmee geen marktconforme prijs tot gevolg had. Hier is dus bijna het tegenovergestelde van staatssteun aan de orde.

Ook kan het *transparantiebeginsel* belangrijker worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 2 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927) aanvaard dat er in het Nederlands bestuurs-recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Dat kan betekenen dat dit ook bij een ver-koop van een ontwikkelpositie zou kunnen gaan gelden. In die uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ging het echter om een vergunning voor een speelautomatenhal die het gemeentebestuur niet zon-der meer mag verstrekken zonder dat invulling is gegeven

aan het transparantiebeginsel. Deze uitspraak moet wor-den gelezen tegen de achtergrond dat de gemeente in haar verordening slechts één vergunning in de hele gemeente mogelijk maakte. Feitelijk had dit tot gevolg dat één partij een alleenrecht verwierf in die gemeente en dat dus de gemeente duidelijk moest maken waarom daarvoor aan deze partij kon worden vergund. Dat dit ook in gebieds-ontwikkeling een rol kan gaan spelen, ligt naar onze mening vooralsnog minder voor de hand. De bouwopgave op lange termijn is groot net zoals de veelheid aan ontwik-kellocaties. Anders dan exploitanten van speelautomaten, bedienen nagenoeg alle ontwikkelaars een markt die bovenregionaal is.

ZO KAN HET OOK:
EEN *UNSOLICITED PROPOSAL* BELOOND
DOOR DE GEMEENTE ROTTERDAM

In de Stadsvisie van de gemeente uit 2007 was de locatie voor Nieuw Kralingen aangeduid als potentiële ontwikkel-locatie. Het terrein is gemeentelijk groen (park, gemeente-kwekerij) en gedeeltelijk bezit van de NS (bedrijven-terrein). Door de crisis en de prioritering binnen de gemeente (gebrek aan capaciteit) nam deze zelf geen initiatief tot ontwikkeling. Door private partijen Heijmans en ERA Contour – die in een aangrenzend gebied Nieuw Crooswijk ontwikkelden – is daarop voor eigen rekening en risico een plan ontwikkeld voor deze locatie, zonder dat zij daar een grondpositie hadden. Partijen vroegen daarvoor uiteraard wel het commitment van de gemeente, om mee te werken. Daartoe is een openbare publicatie door de gemeente uitgegeven, alsmede een intentieovereenkomst. De private partijen hebben vervolgens de grondpositie van NS verworven en zijn gestart met de verdere ontwikkeling van het plan, waar circa 350 tot 400 duurdere eengezins-woningen worden gerealiseerd. Met de gemeente is over-eengekomen dat de grondpositie van de gemeente (die met de huidige bestemming voor nagenoeg nihil was gewaardeerd) op basis van een residuele berekening wordt overgenomen. Door de transparante wijze van behandeling (publicatie met de mogelijkheid tot alternatieve plannen) en de marktconforme waardering van de gronden kan de gemeente dit initiatief van marktpartijen ‘belonen’.

EEN ANDERE AANPAK:
THEO KOOMENBUURT ZEEBURGEREILAND
AMSTERDAM

Voor een grondpositie van de gemeente is een ‘onge-vraagd’ privaat ontwikkelvoorstel gekomen op initiatief van woningcorporatie De Alliantie. Na een aantal gezamenlijke workshops met verschillende partijen over de gebiedsvisie is een Aanbod aan de Stad gedaan met een inhoudelijke visie, een programma, grondwaarde en betaalmoment, een projectplanning en een taak- en rol-verdeling. Dit werd vervat in 10 algemene stedenbouw-kundige regels met een plan gebaseerd op hoofdlijnen, bandbreedtes en bebouwingsmarges en een flexibiliteit in woningsegmenten.

De gemeente Amsterdam heeft hiervoor geen klassieke marktselectie gehouden. Het project was niet aan-bestedingsplichtig omdat het voldeed aan voorwaarden als genoemd in het arrest Muller: er is (slechts) sprake van een grondtransactie, de grond is al bouwrijp gemaakt door de gemeente en er worden geen extra publieke eisen gesteld door de gemeente.

In het onderzoek van E. Heurkens (2017, TUD, Praktijk-leerstoel Gebiedsontwikkeling) hierover werd dan ook geconcludeerd: “Afhankelijk van de aanbestedings-rechtelijke situatie is het mogelijk voor de gemeentelijke overheid om een marktselectie van 1-op-1 toe te passen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een initiatief-voorstel van een marktpartij. Als voorwaarden voor de gemeente gelden dan: een deugdelijke argumentatie, een marktconforme grondprijs en een transparante besluitvorming.”

Stuur op interactie en gevoel naast inhoud en procedure: van een team van experts naar een expert-team

Ruimtelijke ontwikkelingen staan vaak bol van inhoud (ambities voor ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, mobiliteit, et cetera) en starre procedures, processen en juridische randvoorwaarden. Voor een goede samenwerking zijn interactie en gevoel echter veel belangrijker. Flexibiliteit kan bijvoorbeeld meer gezocht worden in het dagelijks handelen en (informeel) samenwerken dan in contracten. Aan de basis hiervan ligt het vertrouwen in de contractpartner.

Door over de schutting te kijken bij andere vakgebieden kunnen we op dit gebied het nodige leren. Neem bijvoorbeeld de luchtvaart (dat ook vol zit met protocollen en handleidingen) en het crisismanagement. Om met het laatste te beginnen: evaluaties van rampen en crises in Nederland zijn sterk gericht op processen en minder op het team- functioneren. Toch hebben de meeste leerpunten in de evaluatieverslagen hun oorsprong in gemaakte fouten op samenwerkingsniveau. Het gaat veelal om individuele gedragingen, communicatie en vertrouwen (*human errors*)¹⁸.

In de luchtvaart is uit onderzoek gebleken dat 70 tot 80 procent van de vliegtuigongevallen te wijten is aan menselijke fouten. Denk hierbij aan slechte communicatie, trage besluitvorming, gebrek aan omgevingsbewustzijn en falend leiderschap. Ook gevaarlijke werkhoudingen van piloten, ook wel benoemd als 'The Notorious Five', spelen mee: anti-autoritair gedrag, impulsief handelen, onkwetsbaar (denken

te) zijn, macho gedrag en berusting. Dit wordt ook herkend bij technologiebedrijven als Uber en Google. Zij vinden deze menselijke aspecten van groot belang bij het innoveren en zoeken naar nieuwe businessmodellen.

Communicatie is de lijm die de teamprocessen, met hun verschillende culturele en disciplinaire achtergrond, bij elkaar moet houden. Deze kent vijf essentiële onderdelen:

- het actief uitwisselen van informatie;
- het onderhouden van interpersoonlijke relaties;
- het richten op voorspelbare gedragspatronen;
- het onderhouden van aandacht voor de 'missie';
- het richten op leiderschap¹⁹.

In de defensie- en luchtvaartindustrie heeft dit besef geleid tot het Crew Resource Management (CRM). Hierin staan zeven competenties centraal die gebruikt worden in training bij de marine luchtvaart in de VS, de zogenaamde Pensacola-skills²⁰. Deze vaardigheden zijn: besluitvorming, aanpassingsvermogen, opdrachtanalyse, communicatie, leiderschap, assertiviteit en omgevingsbewustzijn.

Deze inzichten uit andere vakgebieden zijn ook zeker toepasbaar op onze verhoudingen bij publiek-private samenwerkingen. Te veel focus op inhoud en procedures leidt niet tot goede samenwerkingen. De aandacht voor



interactie en een goed gevoel voor elkaars belangen zijn op alle terreinen belangrijker. Dit geldt zeker voor samenwerkingen waarbij veel disciplines, experts en ‘baasjes’ betrokken zijn. De ‘Notorious Five’ (gedragingen die een goede samenwerking in de weg staan) zijn ook hier duidelijk te herkennen. Aandacht daarvoor kan samenwerkingen beter maken en leiden tot betere, snellere en meer optimale gebiedsontwikkelingen. Het ‘bouwen’ van een samenwerking en het ontwikkelen van een gezamenlijke ‘taal’ is van groot belang. Het gaat dan om de kijk op de missie, de gedeelde belangen en de risicobeheersing. Dit speelt nog eens extra in situaties met veel verschillende experts, expertise-gebieden en uiteenlopende verschillende percepties van kwaliteit en risico’s. Risicomanagement bijvoorbeeld mag niet alleen de taak zijn van een risicomanager of planeconoom. Juristen, gronduitgevers, projectleiders, communicatiedeskundigen en civiel-technici zien ieder andere risico’s; samen zien ze dus méér dan één. Het is belangrijk die uitwisseling te hebben en een gezamenlijke kijk te ontwikkelen. Wat zijn nu écht risico’s en wat zijn passende beheersmaatregelen?

Ook de sturing van partijen op een gebiedsontwikkeling kan verschillend zijn, waarbij het belangrijk is die verschillen te (h)erkennen. Vaak legt een ontwikkelaar meer nadruk op projectmanagement en dan vooral de beheersing van het aspect geld. Het handelen van een gemeente is vaak meer te beschrijven als procesmanagement; het inspelen op wensen van omgeving en politiek²¹. Zeker met de nieuwe Omgevingswet, die meer verantwoordelijkheid voor omgevingsmanagement en draagvlak neerlegt bij private partijen, is kennis en begrip van elkaars posities cruciaal.

Het bouwen aan vertrouwen kan pas plaatsvinden na een partnerselectie, wat ervoor pleit die fase zo kort mogelijk te houden. Zodra de partnerselectie bekend is moet dus worden geïnvesteerd in het vertrouwen in elkaars professionaliteit, openheid over elkaars belangen, het spreken van elkaars taal en het daarmee vermijden van (onaangename) verrassingen. De communicatie tussen partijen moet daarbij dus pro-actief zijn en gericht zijn op interpersoonlijke relaties.

Gebiedsontwikkeling gaat immers bij uitstek om samenwerking tussen experts vanuit heel diverse vakgebieden. De opgave is niet alleen ruimtelijk: het gaat er nadrukkelijk ook om de samenwerking te smeden tot een expertteam²². Die samenwerking rust op personen uit het publieke en private domein, die handelen op basis van respect voor elkaars kennis en expertise – en dus niet op inhoudsloze procesmanagers. ■

NOG MEER VOORBEELDEN VAN EEN ANDERE MANIER VAN SAMENWERKEN

De tweede bouwclaim in RijswijkBuiten kan (op basis van de clause in de aanbesteding voor de eerste bouwclaim in 2011) anders worden gegund. Wanneer de samenwerking in de ogen van de gemeente bevalt, kan zij een tweede bouwclaim van 250 woningen gunnen aan de geselecteerde partij – onder dezelfde voorwaarden.

Ook de vraag aan drie marktpartijen in Eindhoven om een voorstel te doen voor ontwikkeling van de Stationszijde Zuid is tot stand gekomen op basis van de ervaringen van de gemeente met de marktpartijen en de door de gemeente gepercipieerde commitment en expertise van marktpartijen bij de stad.

Bij Paleiskwartier ‘s-Hertogenbosch heeft het voortbestaan van de samenwerking nadrukkelijk te maken met door het feit dat dezelfde personen, met mandaat vanuit hun eigen organisaties, al heel lang betrokken zijn (en blijven) bij deze ontwikkeling. Willem van der Made, destijds directeur Stadsontwikkeling Gemeente Den Bosch: ‘De directie-functie in de samenwerking wordt nog steeds door dezelfde personen vervuld, die elkaar kennen en over en weer vanuit elkaars belang ruimte geven, met behoud van de oorspronkelijke doelstellingen. We gaan dit ook samen afmaken.’

¹⁶ De concurrentiegerichte dialoog bood hiertoe wel de mogelijkheid, maar werd nauwelijks toegepast. Het is de vraag of het innovatieve partnerschap meer zal worden gebruikt. De procedure is mogelijk geschikt om creativiteit te bevorderen, hoewel het innovatieve partnerschap bedoeld is voor innovatieve oplossingen voor nog niet bestaande diensten, leveringen of werken.

¹⁷ *Houd het simpel, met vlag en wimpel*, NEPROM 2011.

¹⁸ *Scriptie Master of Crisis and Public Order Management*, Paul Bijlsma, 2013: Crew Resource Management in crisisteam.

¹⁹ Fraher, A.L. (2005) Group Dynamics for High-Risk Teams. Lincoln i Universe).

²⁰ *The seven skills of the Aircrew Coordination Observation & Evaluation Scale*; Franz, Prince, Cannon-Bowers & Salas, 1990).

²¹ Ir. R.D. Hoogendoorn, MCD scriptie november 2015.

²² Nog een interessante literatuurverwijzing daarbij is E. Salas: *How to turn a team of experts into a expert team!* (bron: Salas, E., DiazGranados, D., Klein, C., Burke, C. S., Stagl, K. C., Goodwin, G. F., & Halpin, S. M. (2008). *Does team training improve team performance? A meta-analysis*. Human Factors: *The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 50(6), 903-933).

Zet de PPS slim in: creëer positieve prikkels tot samenwerken

Bij iedere samenwerking probeert elke partij de eigen omzet en het rendement te maximaliseren en de risico's te minimaliseren. Bij een gunning voor een contract begint direct de poging om er meerwerk uit te slepen. Dat geldt voor bouwers net zo goed als voor bijvoorbeeld extern adviseurs. Dit gedrag kan echter strijdig zijn met het gezamenlijk belang en het gezamenlijk streven naar kwaliteit. Het is daarom raadzaam te zoeken naar prikkels en afspraken om hier meer aandacht aan te geven, om zo de kwaliteit alsnog te borgen. Een voorbeeld uit een van de 'oude' casussen (Wateringse Veld) is het kwaliteitsfonds, dat werd gevormd door meevallende grondopbrengsten (door de stijging van de vastgoedprijzen). De strijd over de verdeling van het rendement (wat valt in de grondprijs, wat in het risico- en rendement van de bouwer en ontwikkelaar) hoeft dan minder gevoerd te worden. Beide partijen hebben dan namelijk bij het kwaliteitsfonds. In dit geval verloor de bouwer geen omzet en kon de gemeente Den Haag meer investeren in de 'collectieve' kwaliteit van het woongebied. Dit principe werkt bijvoorbeeld ook bij het Paleis-kwartier 's-Hertogenbosch, omdat partijen hier zowel de grond- als vastgoedexploitatie voeren. Zij hoeven dus niet het gevecht aan te gaan over de vraag of de residuele meerwaarde nu in de grond of in het vastgoed valt.

Eenzelfde systematiek is ingezet bij de Waardse Alliantie. Dit is een infrastructuurproject dat op traditionele wijze is aanbesteed; de realisatie van het traject Sliedrecht-Gorinchem van de Betuweroute in 2001. Aanvankelijk werd gewerkt met een 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) op een gegeven bestek. In de aanbesteding was vooraf opgenomen dat de gegunde partij het recht kreeg met voorstellen te komen om het bestek te optimaliseren/aan te passen. Besparingen die daaruit zouden voortvloeien werden in een gezamenlijk kwaliteitsfonds ondergebracht. Hiermee werd de bouwer niet geprikkeld tot meerkosten maar tot meer kwaliteit, met behoud van zijn omzet-garantie. Het zoeken naar besparingen en efficiency, in plaats van naar meerwerk, bleek daarmee zeer profijtelijk. Het uiteindelijke positieve financiële resultaat

MAAK GOEDE AFSPRAKEN OVER VERDELING VAN DE OPBRENGSTEN

‘Volgens hoogleraar Mariana Mazzucato ontbreekt het in samenwerkingsovereenkomsten tussen overheden en bedrijven vaak aan goede afspraken over het delen van de opbrengsten die een succesvol innovatieproject oplevert. Een bekend voorbeeld is Elon Musk, die met zijn drie bedrijven SpaceX, Tesla en Solar City bijna 5 miljard dollar aan publiek geld heeft ontvangen, zonder duidelijke tegenprestatie.’

Bron: Financieel Dagblad 13 maart 2017, Mariana Mazzucato maakt van stille ambtenaren durfinvesteerders.



Het draagt bovendien bij aan steeds verder stijgende vastgoedwaarden. Bij een dergelijke bieding moeten marktpartijen de prijsontwikkeling van vastgoed inschatten. Zij worden geprikkeld zo hoog mogelijk in te schrijven. Vervolgens wordt die inschrijving weer het startpunt voor de te realiseren grondwaarde, zodat een soort ‘haasje-over’ ontstaat.

Deze ontwikkeling heeft een zichzelf versterkend effect omhoog. En de oude economische wijsheid blijft: ‘what goes up must come down.’ Anders gezegd: de volgende vastgoedbubbel wordt momenteel geboren. het Rijksvastgoedbedrijf is hier een goed voorbeeld van, gezien het in de markt zetten van bijvoorbeeld de Bijlmerbajes of het Hembrugterrein tegen zo hoog mogelijke prijs. Dit zorgt voor verder stijgende vastgoedwaarden van de daar te realiseren woningbouw. Door als Rijk de facto vooral op grondprijs te selecteren zullen marktpartijen speculeren op verder stijgende woningprijzen. Zij stemmen hun bod daarop af, wat vervolgens de *driver* is voor het stijgen van de woningprijzen.

In dit verband is de opstelling van bijvoorbeeld de gemeente Edam-Volendam interessant, die bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk (Broeckgouw) de gronduitgifte tegen kostprijs doet en niet tegen residuele grondwaarde. Dit vanuit het uitgangspunt dat het niet de taak van de lokale overheid is om winst te maken met gronduitgifte. Het gaat er vooral om inwoners tegen acceptabele prijzen woonruimte te bieden. De winst uit grondexploitatie is beperkt tot een risicobuffer, die is gemaximeerd. Meevallers in de grondexploitatie worden direct ingezet voor het gebied zelf (bijvoorbeeld geen indexatie grondprijzen, herontwikkeling naar goedkopere woningen). Anderzijds gaat het hier wel om een specifieke en separate woningmarkt, waardoor dit weinig navolging lijkt te hebben gekregen. ■

(te verdelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) liep aan het eind van het project op tot 25 miljoen euro (bron: Infrastite.nl). Overigens is vooralsnog onduidelijk waarom dit voorbeeld weinig navolging krijgt. Hoewel het werken in zogenaamde Ronde Tafels bij vastgoedontwikkeling hetzelfde principe heeft (zie kader p.53).

Bij het in de markt zetten van een tender door een overheids-/aanbestedende dienst kan het verder interessant zijn om te onderzoeken hoe private partijen/inschrijvers vanuit hun risico/rendementsprofiel naar opgaven kijken. Vooraf wordt dan ingeschat hoe een investeringsvoorstel voor hun *investment board* eruit zou kunnen zien. Voor private partijen zijn namelijk *cash flow*, *internal rate of return* (IRR) en terugverdientijd belangrijk. In dat geval kan bijvoorbeeld het wegnemen van bepaalde risico's c.q. het anders vormgeven van een betalingsconstructie het makkelijker maken voor partijen om in te schrijven. De vraag staat steeds centraal: hoe kunnen positieve prikkels voor een optimale kwaliteit worden ingebracht, daarbij ruimte houdend voor creativiteit vanuit de markt?

Ook zou er op een andere manier gewerkt kunnen worden aan niet-prioritaire gebieden. Bij gemeenten komt het voor dat er geen urenbudgetten beschikbaar zijn voor bepaalde gebieden. Marktpartijen kijken echter niet zozeer naar ‘formatie’ en ‘kosten’, zij kijken veel meer naar de opbrengst-potentie van een locatie. De planvoorbereiding voor dit soort gebieden – waar de overheid niet aan toe komt – kan dus prima vanuit de markt plaatsvinden. Marktpartijen moeten dan wel uitzicht hebben op opbrengstrealisatie en de mogelijkheid krijgen van planologische medewerking van de overheid, zonder dat er eerst weer getenderd wordt (zie ook het kader over de aanpak in Rotterdam, p. 45).

Bij positieve prikkels hoort ook het reduceren van risico's. Een positieve prikkel is niet het in de markt zetten van objecten/grondposities tegen een zo hoog mogelijke prijs (lees: grondwaarde). Marktpartijen moeten daarmee veel risico's op zich nemen (zeker bij planologische onzekerheid).

RONDE TAFEL: VERTROUWEN, OPENHEID, COMMITMENT TOT EN MET DE REALISATIE

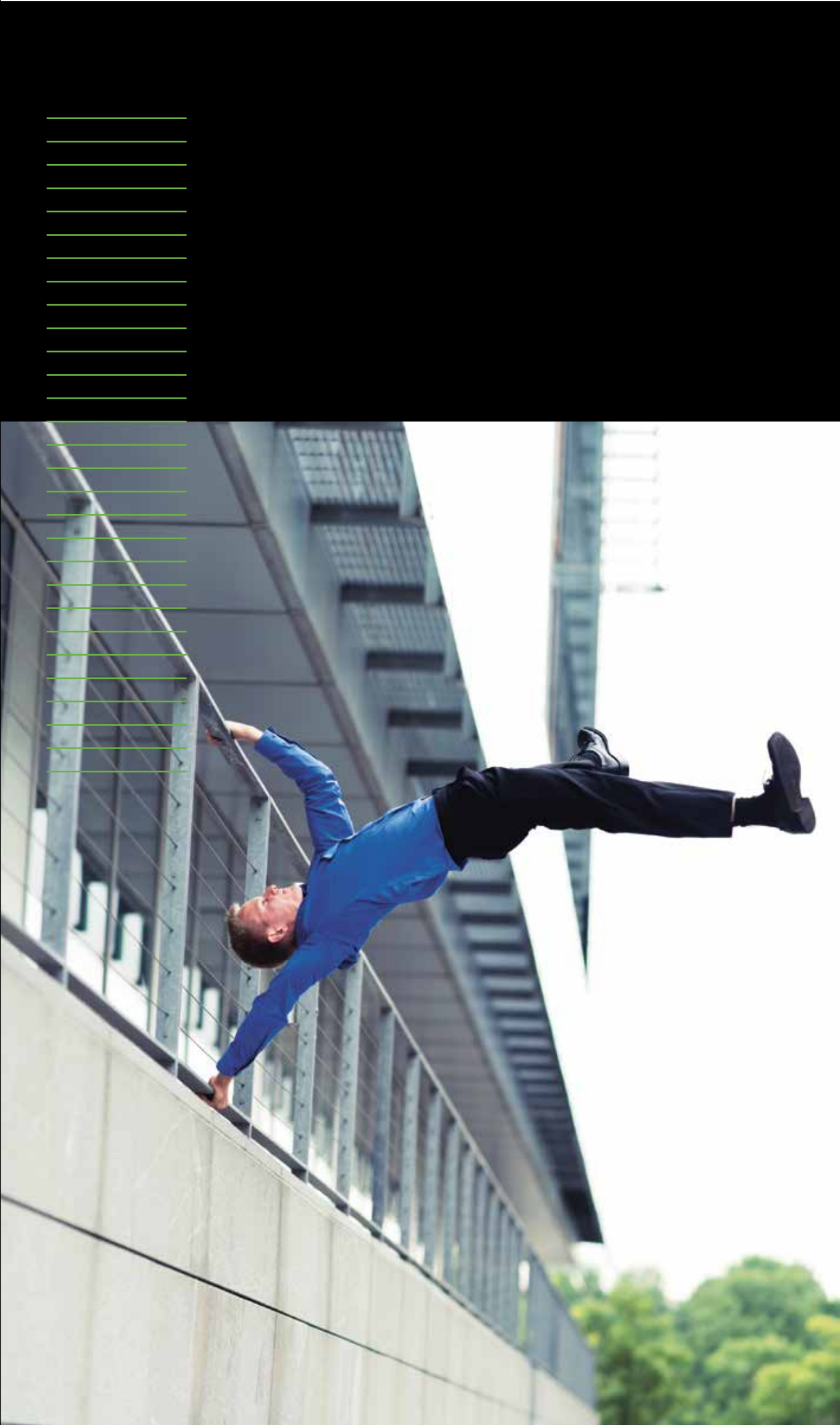
Het staat vast, dat Rijk, initiatiefnemers, financiers, ontwerpers, bouwers, gebruikers, omwonenden en lokale overheid niet zonder elkaar kunnen en samenwerking nodig is. De ervaring leert ook dat als die samenwerking uit positieospel bestaat de bebouwde omgeving als duurzame bron van geluk en voorspoed een fata morgana zal blijven. Een eerste en belangrijkste stap is werken aan een andere houding en ander gedrag, aan het doorbreken van ingesleten en aan gevestigde belangen gekoppelde patronen.

De methodiek van de Ronde Tafel brengt partijen op een andere manier bij elkaar en kan verandering van de aanpak van een concrete transformatieopgave mogelijk maken. Op basis van die methodiek gaan *alle* stakeholders (inclusief het Rijk) met elkaar in gesprek over hun *belangen* (Wat is het jou waard dat dit doorgaat?) en hun *risico's* (Hoe raakt het jou als dit niet doorgaat?). Zij zetten dit gesprek dedicated en stapsgewijs door *tot en met de realisatie* van het gemeenschappelijke project. De Ronde Tafel vraagt om:

- Actoren die *gecommitteerd* zijn aan uitvoering en die bereid en gemandateerd zijn om open en vernieuwend te denken en handelen;
- Een *vrije ruimte*, waarbinnen deze voorhoede van actoren indien nodig een tijdelijk werkbare oplossing kan realiseren waar bestaande regels in hun normale toepassing belemmerend werken, zonder de klem van dreigende precedentwerking;
- *Wetenschappelijke waarnemers* (uit de vakwereld, de gedragswetenschappen en de filosofie) die het proces documenteren en analyseren en de actoren waar nodig ondersteunen;
- Commitment bij de thuisbasis van alle actoren om de lessen uit deze voorhoede *in de eigen organisatie* te implementeren;
- Met de vorming van een Ronde Tafel kan *morgen* worden gestart, sterker nog hij functioneert al.

Kijk ook deze filmpjes op YouTube met ervaringen van partijen over deze vorm van samenwerken:

<https://www.youtube.com/watch?v=cgEnycOdHEY>
<https://www.youtube.com/watch?v=T5lY1bSB3lg>
<https://www.youtube.com/watch?v=38ASdXtoQKM>
<https://www.youtube.com/watch?v=m9SdfzNxz2M>
https://www.youtube.com/watch?v=dz_YGHw5nbE



Residueel rekenen: de fictie van een objectieve grondwaarde

Vaak wordt verwezen naar de residuele grondwaardebepaling als een ‘objectieve’ waarderingsmaatstaf. De residuele systematiek volgt de marktontwikkeling van vastgoed (de vrij- op-naam prijzen/VON), trekt daar de stichtingskosten van af en dan resteert de grondwaarde. Dat lijkt een helder, objectief en simpel uitgangspunt. Er doemen echter in de praktijk daarbij wel vragen op. Zoals: welke VON-waarde, inclusief of exclusief meerwerk en opties? Welke bijkomende kosten nemen we mee? Daarbij zijn er in de markt richtlijnen (Bouwkostenkompas, Taxatieboekje Bouwkosten woningen) die vaak indicaties geven en bandbreedtes (denk aan honoraria en verschotten, projectontwikkelingskosten, financieringskosten, aanloopkosten). Deze kunnen echter per project, gebied en partij verschillen. Moeilijker is het nog bij de risico- en rendementsposten: welke risico-opslag en welk rendement wordt gehanteerd? Over het algemeen worden over de bouwkosten bijkomende kosten gerekend (een bepaald percentage over de bouwkosten), vervolgens een percentage algemene kosten (over de bouwkosten plus bijkomende kosten), een percentage winst en risico over de ontwikkelomzet en tenslotte een percentage bouwrente en rente over de grond. Over al deze percentages kan worden ‘onderhandeld’ en dus getwist.

Uiteindelijk gaat het dus bij de bepaling van de residuele grondwaarde vooral om de vraag hoeveel rendement men de samenwerkingspartner ‘gunt’ en wat redelijk en billijk

DE BOUW: HARD WERKEN VOOR EEN KLEINE MARGE

De winstmarge van de tien grootste bouwbedrijven in Nederland bedroeg over het jaar 2015 minder dan 3 procent (Cobouw, 7 juni 2016): ‘De nettowinstmarge klom naar 2,7 procent, maar vooral dankzij de uitmuntende prestaties van Boskalis en Van Oord. Zij waren vorig jaar samen goed voor een winst van 610 miljoen euro. Worden hun resultaten niet meegeteld, dan blijft een marge van 0,5 procent over. Dat is schamel, maar wel een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2014 toen de marge nog - 0,86% bedroeg.’

Dit beeld komt ook naar voren uit eigen onderzoek van Deloitte: ‘Earnings before interest and taxes (EBIT)-margins from construction activities have remained quite stable since 2013, while profitability from other activities has been more volatile. On average, construction margins reached 3,4 percent in 2015, a slight increase on the figures recorded in 2014 and 2013. The EBIT-margin from non-construction activities increased significantly in 2015 to 13 percent from 11,6 percent in 2014 and 8,9 percent in 2013.’ (European Powers of Construction 2015, een publicatie over de positie van de 50 grootste beursgenoteerde Europese bouwbedrijven, juni 2016, p 23).

PROJECT ONTWIKKELEN 3.0:
TRANSPARANT ONTWIKKELEN

De uitdagingen voortkomend uit de residuele grond-waardebepaling, komen voort uit het feit dat transparante samenwerkingen niet altijd echt transparant zijn. En dat alle onduidelijkheden in de samenwerking zich vertalen in financiële consequenties en vertragingen. Dit kan worden voorkomen als de grondeigenaar de ontwikkeling zelf ter hand neemt. Wij doen dit door terug te grijpen op de principes van de bouwmeester. Dit doen we op een no cure no pay basis. Door de beloning als een vaste fee te benoemen en in de stichtingskosten mee te nemen blijft het risico voor de planontwikkeling voor de gemeente nul. Het residu wordt bepaald door de verkoopwaarde minus de stichtingskosten.

De stichtingskosten worden door de bouwmeester transparant en verifieerbaar gemaakt. Daarmee zijn alle kosten die genoemd worden de echte kosten. Vanuit het feit dat hiermee de grondeigenaar echt inzicht heeft in de kostenopbouw zal er vertrouwen ontstaan en zal men de juiste gezamenlijkheid vinden.

Door het proces op de juiste manier in te zetten blijven de risico's in de planontwikkeling laag. De gemeente houdt het risico voor de verkoop van de grond, en de bouwmeester voor de planontwikkeling. In vergelijking met andere ontwikkelingsstrategieën veranderd het risico profiel voor de gemeente niet. Om tot de laagst mogelijke stichtingskosten te komen worden alle variabele kosten vanuit een selectie bepaalt. Dit resulteert in een systeem met het hoogst mogelijke residu. De verschillende kwaliteiten en financiële consequenties worden op deze manier helder in beeld gebracht.

De bouwmeester maakt dit zichtbaar, en de grondeigenaar heeft alleen een sturende rol en zal daardoor niet bezwaard worden met een grote urenlast. Van groot belang is dat de bouwmeester een goed zicht heeft op de risico's en valkuilen in het proces. Op het juiste moment zullen de juiste stappen genomen moeten worden. Deze strategie passen we nu toe op ontwikkelingslocaties tot een omvang van 100 woningen.

Leendert Steijger, Partner / Architect MIII Architecten

wordt geacht. In de bouwsector wordt door veel bouw-bedrijven een zeer beperkte winstmarge gerealiseerd, terwijl marktpartijen vaak geacht worden de marktrisico's voor hun rekening te (kunnen) nemen. De vraag is hoe reëel dat is met een zo magere risicobuffer als winstmarge.

Nog een heel ander effect van het residueel rekenen kwam naar voren in het rapport 'Financiering van gebieds-ontwikkeling' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2011, Een empirische analyse van grondexploitaties). Hierin wordt vastgesteld dat het residu (het verschil tussen de opbrengsten uit gebiedsontwikkeling en de stichtings-kosten) voor een belangrijk deel terecht komt bij de oorspronkelijke eigenaren, in plaats van bij de ontwikkelende partijen. In het geval van een positief verschil zouden deze laatste juist tot productie kunnen worden aangezet. In die zin kan het residueel bepalen van grondprijzen weleens een negatief effect hebben op de productie van woningen, aldus het PBL. Het in grotere mate toedelen van het residu aan ontwikkelende partijen zou dan immers juist een stimulans zijn voor meer productie. ■

HOW LOW CAN YOU GO: GENOEGEN NEMEN MET EEN NEGATIEF RENDEMENT?

In een – inmiddels beëindigde – *joint venture* werkten een gemeente en twee private partijen samen aan een gebieds-ontwikkeling. De private partijen hadden grondposities ingebracht en partijen zouden gezamenlijk de plan-uitwerking voor hun rekening nemen en de gronden bouwrijp maken. Vervolgens zouden de private partijen de bouwrijpe gronden afnemen tegen de 'marktwaarde' op basis van residuele grondwaarde, vast te stellen door een extern adviesbureau. Dit adviesbureau verzamelde – jaren later omdat de planontwikkeling aanzienlijk vertraagd was – een aantal referenties om tot de residuele grondwaarde te komen. Aangezien dit inmiddels midden in de crisis plaatsvond, stonden daarbij de stichtingskosten bij marktpartijen onder druk. Voor de overheid waren er bij opdrachten vaak aanbestedingsvoordelen te halen. De

gehanteerde referenties betroffen projecten waarin bouwers onder de marktprijs hadden geoffreerd, om toch maar bouw-volume te realiseren en mensen aan het werk te houden. De stichtingskosten en de opslagen waren dus laag, het rendement zelfs negatief. Daarmee verplichtte de gemeente – met deze residuele grondwaarden – haar samenwerkingspartners de facto om de gronden af te nemen tegen een waarde die tot financiële verliezen zou leiden. Dit op een moment dat de samenwerkingspartners zelf ook al onder financiële druk stonden tijdens de crisis. Dat kon uiteraard niet leiden tot een vruchtbare samenwerking. Uiteindelijk is de samenwerking dan ook beëindigd en de *joint venture* ontbonden. Wel hebben de private partijen het voorkeursrecht gehouden op grondafname.

TERUG IN DE TIJD: HET RIJK EN LOKAAL GRONDBELEID

Voor de liefhebbers hier nog een korte terugblik naar de tijd dat de rijksoverheid actief betrokken was bij het lokale ruimtelijke beleid en ook bij toetsing en beoordeling van gemeentelijke grondexploitaties. Grondprijzen werden toen nog normatief bepaald en uitgangspunt was dat grondexploitaties kostendekkend waren (of werden gemaakt met subsidies). In 1968 verscheen hierover de publicatie *Grondkosten woningbouw* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VNG/VRO), ook wel in het vakgebied het 'bruine boekje' genoemd. Het ministerie toetste al deze plannen doordat op basis van de (ontwerp-)exploitatie-opzet overleg werd gevoerd door de gemeente met de toenmalige Provinciale Directie voor de Volkshuisvesting (PDV). Bij deze gedeconcentreerde rijksdienst werden de, door de gemeente ingediende subsidieaanvragen besproken. Indien verdergaand overleg nodig was, gebeurde dit met het Directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting, die een ambtelijk eindadvies gaf over de subsidieaanvraag. In het 'bruine boekje' werden de richtlijnen en maatstaven vastgelegd voor de beoordeling en opstelling van de grondexploitatie, met behulp van elf tabellen die een inzicht moesten geven in:

- a. Het grondgebruik en een vergelijking hiervan met de ontwikkelde maatstaven
- b. Een samenvatting van de kosten
- c. De opbrengsten van de gronden van niet-woningbouw
- d. De prijsdifferentiatie zoals toegepast voor de woningbouw

Voor het grondgebruik werden bijvoorbeeld maatstaven voorgeschreven als netto gronduitgifte per woning, openbaar groen per woning (60 m²) en verharding. Aan de kostenkant waren onder andere normen opgenomen voor voorbereiding en toezicht (plankosten) die varieerden van 19 tot 22 procent van de kosten bouwrijp maken. Het belangrijkste onderdeel betrof de berekening van de grondprijzen op basis van een differentiatiesysteem ten opzichte van de woningwetwoning. Het bedrag in de exploitatie te dekken door de opbrengsten uit de woningbouw, gedeeld door het aantal fictieve woningen geeft de kavelprijs. De woningwetwoning had een factor 1, een vrije sector woning 1,5. Daarnaast waren correctiefactoren naar bestemming, ligging, woninggrootte en hoogte. De grondprijs van de woningwetwoning werd door het ministerie vastgesteld. Voor niet-locatiesubsidiegemeenten was deze gebaseerd op de grondexploitatieopzet. Voor de gemeenten die in aanmerking kwamen voor locatiesubsidie werd het normbedrag jaarlijks vastgesteld. De locatiesubsidie was beschikbaar voor niet-vrije sector woningen en voor gemeenten die een taak hadden gekregen in het verstedelijkingsbeleid (groeikernen of -steden) en/of in de stadsvernieuwing. Daarnaast waren nog bijdragen voor reconstructie- en saneringsplannen, de Interim-saldo regeling (specifiek om stadsvernieuwingstijp te maken) en de bijdrage woonomgeving (voor kleinschalige groen-, recreatieve- en parkeervoorzieningen).

Bron: Afstudeerscriptie J.H.A.A. Prins, *De gemeentelijke grond-exploitatie*, 1985, bekroond door de Stichting Cultuurfonds van de BNG, uitgegeven door de VNG.

Maak de investeringen inzichtelijk: haal infrastructuur en gebiedsontwikkeling uit elkaar

Met het bouwen op binnenstedelijke en uitleglocaties zijn vaak investeringen in de infrastructuur gemoeid. Het gaat daarbij zowel om twee soorten investeringen:

- de inpassing van de locatie in de bestaande bebouwing. Denk aan aanpassingen van de bestaande infrastructuur om de locatie te kunnen ontwikkelen, zoals geluidschermen, tunnels, bruggen of omleggingen van wegen. Op grootschalige binnenstedelijke locaties moeten in de regel meer inpassingsmaatregelen worden getroffen dan op kleinschalige locaties of op uitleglocaties.
- de ontsluiting van de locatie. Dit gaat vaak gepaard met investeringen in wegen, spoor en openbaar vervoer. Bij binnenstedelijke locaties kan vaak eenvoudig worden aangesloten op het wijdvertakte bestaande onderliggende wegennet en het openbaar vervoersnetwerk. Bij uitleglocaties moet nieuwe infrastructuur worden aangelegd om te kunnen aantakken op het hoofdwegennet en het openbaar vervoersnetwerk (EIB, Stedelijke Ontwikkeling en Infrastructuur, Dilemma's in Nederland en lessen uit het buitenland, juni 2012).

Voor grote sprongen in binnenstedelijk gebied zijn forse infra-investeringen nodig. Denk aan de overkluizing van de A12 bij Den Haag, de oeververbinding over het IJ en de

Maas in respectievelijk Amsterdam en Rotterdam, lightrail als Rondje Randstad, de metroverbinding naar Almere, et cetera.

Voor de crisis werden de nodige pogingen ondernomen om gebiedsontwikkelingen en infrastructuur bij elkaar te brengen in een integrale benadering en in één entiteit, om daarbinnen te verevenen (Zuidas Dok, N201, A4, Sijtwende, omlegging A9 Badhoevedorp). In 2006 werd nog geconstateerd dat er substantiële bijdragen aan de infrastructuur vanuit gebiedsontwikkeling mogelijk waren. Dit was bijvoorbeeld de conclusie van het seminar Gebiedsontwikkeling en infrastructuur op 11 mei 2006 van het Programma Ruimte & Mobiliteit. Twee jaar later was de animo al minder. In het essay 'De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling'²³ werd vermeld dat 'de bijdrage vanuit het project met vastgoedontwikkeling aan de te integreren infrastructuur in orde van grootte van 10 – 20 procent kan liggen.' Daarbij werd echter ook gewaarschuwd voor de rol van marktpartijen bij aan te leggen infrastructuur: 'De grote inspanning en kosten die marktpartijen moeten opbrengen in de aanloop naar de feitelijke deelname aan complexe gebiedsontwikkeling, en de zwaarte van het te dragen risico, beperken de animo en het vermogen van de private sector om zich voluit in te zetten voor de ontwikkeling van complexe gebieds-



ontwikkelingsprojecten. De commissie Ruding heeft hiervoor terecht aandacht gevraagd.’

Inmiddels is de mogelijkheid om infrastructuur en gebiedsontwikkeling bij elkaar te brengen ook wettelijk flink aan banden gelegd. Met de nieuwe Regeling Plankosten Exploitatieplan 2017 wordt een maximum gesteld aan de kosten die gemeenten kunnen verhalen op bouwers. Het gaat daarbij om de kosten van het aanleggen van nieuwe voorzieningen, waaronder nieuwe wegen. Een deel van die kosten komt voor rekening van de bouwers, maar nu is vaak van tevoren onduidelijk hoe hoog die rekening zal zijn. Het ingestelde maximum en een nieuw rekenmodel moeten die onduidelijkheid wegnemen. Met dat model kunnen gemeenten sneller de bij de bouwers in rekening te brengen bedragen berekenen. Daarmee is de financiële prikkel om infra en gebiedsontwikkeling in een gezamenlijke entiteit te brengen niet meer aan de orde.

Blijft de vraag wat dit betekent voor de kosten van groot-schalige infrastructuur, die voorwaardenscheppend is voor gebiedsontwikkeling. Het MIRT is op dit moment tot 2028 ‘dicht-verplicht’ en laat geen ruimte voor nieuwe investeringen. Elke infrastructuraanleg moet bovendien onderworpen worden aan een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA). Dat geeft veel stof tot discussie over *scoping* en termijnen. Wat neem je daarin mee en wat niet

en hoe waardeer je dat? Zoals een spreekwoord zegt: *‘Een econoom kent wel de prijs van dingen, maar niet de waarde van dingen.’* Als Koning Willem I dit uitgangspunt had gehanteerd voor de nieuwe waterwegen en spoorlijnen in ons land, waren die er nooit gekomen. Als ingenieur Lely de inpoldering van Flevoland zo had moeten berekenen en als dat had gegolden voor onze Deltawerken, of voor de investeringen in Ruimte voor de Rivier, waren die er niet zo gekomen. De congestie op het wegennet neemt de komende jaren met tientallen procenten toe. De nieuwbouw van honderdduizenden woningen gaat er niet komen zonder voorwaardenscheppende investeringen in oeververbindingen, ontsluitingen, openbaar vervoer, *smart grids* voor energie, waterberging en breedbandverbindingen voor internet. Zijn dat niet evenzeer publieke voorzieningen, ‘common goods’ die tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoren? Dat past ook bij de benadering uit de nieuwe Omgevingsvisie.

Als we op dat soort investeringen nu eens wat vaker een economische impact-analyse loslaten in plaats van MKBAs? Daarbij verwijzen we ook naar het boek ‘De ondernemende staat’ van de Amerikaans-Italiaanse hoogleraar economie en innovatie Mariana Mazzucato. Daarin wordt gesteld dat niet durfinvesteerdere en ondernemers verantwoordelijk zijn voor grote doorbraken, maar de overheid. Van gps,

internet, nieuwe medicijnen en de iPhone tot de zoekmachine van Google; zonder investeringen van de overheid waren deze vindingen er niet geweest. Het private geld kwam pas toen de overheid de grootste risico’s had genomen. Tegelijkertijd kunnen dit investeringen zijn vanuit de overheid die een forse economische impact kunnen hebben, werkgelegenheid kunnen bevorderen en niet alleen meer maar ook andere, nieuwe banen kunnen scheppen. Die een vernieuwing van onze economische structuur kunnen realiseren die een zelfstandig economisch belang hebben en niet binnen een gebiedsontwikkeling ‘gedekt’ hoeven te worden.

Ook zullen nieuwe mogelijkheden vanuit technologische ontwikkelingen steeds meer impact hebben op gebiedsontwikkeling en samenwerking. Daarbij kunnen we leren van de ervaringen tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Andere partijen kunnen dan speler worden in samenwerkingen, van dienstverleners tot mobiliteitsaanbieders. Social media hebben bijvoorbeeld al een belangrijke rol in marktonderzoek en verkoop. Denkbaar is ook dat energiebedrijven, dienstverleners op het terrein van smart mobility, afvalverwerkers, en allerlei andere partijen een speler worden in gebiedsontwikkelingen. De zoektocht naar succesvolle samenwerkingen zal moeten blijven bestaan. Maar we kunnen daarbij wel wat proberen te leren

over het verleden en beter onze ervaringen uitwisselen. Om elkaar te stimuleren, op een positieve manier. Omdat het mensenwerk blijft vanuit een groot aantal disciplines. En omdat er geld en risico’s mee gemoeid zijn. Met verschillende verantwoordelijkheden en expertises, die van private partijen meer op realisatie en vastgoed liggen en bij de overheid meer op infrastructuur en publieke voorzieningen. En dat komt uiteindelijk allemaal bij elkaar in gebiedsontwikkeling, in dat typisch Nederlandse verschijnsel van samenwerken en polderen. Zoals we dat al eeuwen doen. ■

²³ In: Connekt, Prof. Mr. F. de Zeeuw en drs. H. Licher, november 2008.

Dit zal niet de laatste publicatie zijn over PPS bij gebiedsontwikkeling. Het denken over samenwerking tussen publiek en privaat blijft in beweging. De komende jaren krijgt het debat naar verwachting nieuwe impulsen door onder meer de introductie van de Omgevingswet. Maar dat geldt bijvoorbeeld ook voor de discussie die gaande is over het accommoderen van de vraag naar nieuwe woningen: gaat dat geheel in binnenstedelijk gebied lukken of is er toch ook een nieuwe generatie buitenstedelijke ontwikkelingslocaties nodig? Ook de afstemming met andere domeinen – klimaat, duurzaamheid, zorg, et cetera – zal aandacht vragen en nieuwe eisen stellen aan het vak gebiedsontwikkeling.

Enigszins geruststellend daarbij is de conclusie dat het wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden. De vergelijking van 2017 met 2008 heeft geleerd dat veel van de ontwikkelings- en samenwerkingsprincipes uit die tijd nog steeds geldig zijn. Wel is het goed om ze met regelmaat tegen het licht te houden en te testen of ze nog toekomstbestendig zijn. Dat is wat er in deze publicatie is gebeurd. Met het oog op de (verwachte) praktijk van de komende jaren zijn zes belangrijke thema's geformuleerd, die voortborduren op het fundament van 'polderen' dat al vele jaren geleden (sommigen zeggen zelfs: eeuwen) in Nederland is gelegd. PPS heeft, zo blijkt ook weer uit deze publicatie, daarbij nog steeds aantoonbare meerwaarde: financieel, inhoudelijk, procesmatig. De kunst is om hierop voort te bouwen, op zo'n manier dat overheid en markt beide hun doelstellingen kunnen realiseren – en waardoor huidige en toekomstige generaties hier prettig kunnen blijven wonen, werken en verblijven.

- *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*, 2008, Deloitte et al.
- Centraal Bureau voor de statistiek, Thema Bouwen en Wonen
- *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*, Ministerie van BZK, Ministerie van I&M, VNG, NEPROM, Interprovinciaal Overleg, 2011
- *PPS in veranderende gebiedsopgaven*, H. Schimmel in: Paper Nyenrode Business University, 2017
- *Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*, TU Delft, Deloitte & BPD, 2017
- *Monitor Gemeentefinanciën 2014*, special verbonden partijen, Deloitte Real Estate Advisory, 2015
- *Zonder loslaten geen concessie*, R. Gijzen, 2009
- *De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk*, W.K. Korthals Altes en D.A. Groetelaars in: Achtergrondinformatie, Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven, 2000
- *Trendanalyse Woningcorporaties*, Deloitte Real Estate Advisory, 2017
- *Ruimte maken voor het Nationaal Geluk*, NEPROM, 2016
- *Houd het simpel, met vlag en wimpel*, NEPROM, 2011
- *Crew Resource Management in crisisteam*s, P. Bijlsma, 2013
- *Group Dynamics for High-Risk Teams*, A.L. Frahler, 2005
- *The seven skills of the Aircrew Coordination Observation & Evaluation Scale*, Franz, Prince, Cannon-Bowers & Salas, 1990
- *Samen sturen met flexibiliteit*, R. Hoogendoorn, 2015
- *How to turn a team of experts into an expert team!*, E. Salas, D. DiazGranados, C. Klein, C.s. Burke, K. C. Stagl, G.F. Goodwin & S.M. Halpin, 2008
- *Een empirische analyse van grondexploitaties*, Planbureau voor de leefomgeving, 2011
- *Stedelijke Ontwikkeling en Infrastructuur; Dilemma's in Nederland en lessen uit het buitenland*, EIB, 2012
- *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling* in: Connekt, F. de Zeeuw & H. Licher, 2008
- *De ondernemende staat*, M. Mazzucato, 2014

COLOFON

Deze publicatie is een gezamenlijk initiatief van AM, gemeente Rotterdam, Van Wijnen, gemeente Utrecht, Bouwfonds Property Development (BPD), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, NVM, provincie Overijssel en Deloitte Real Estate & Partnerships (voorzitter en penvoerder).

Redactionele bijdragen
Deloitte Real Estate and Partnerships:
Frank ten Have (eindredactie), Jurriën Veldhuizen, Ingrid Wegkamp, Thomas van Bergen, Bernadette Potters, Arnold de Boer, Marloes Ramp (Deloitte/Heijmans)

BPD
Desirée Uitzetter

TU Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
Friso de Zeeuw, Agnes Franzen

AM
Roel Vollebregt, Ellen Masselink, Remy van de Gaar

Realconomy (voorheen gemeente Rotterdam)
Hans van Rossum

Uitgave
Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships

Eindredactie
Studio Platz [Kees de Graaf]

Ontwerp
8-13 Grafisch ontwerp*ers* (Marjan Peters, Hans van der Kooi)

Drukwerk
NPN Drukkers

Met dank aan onze (overige) deelnemers
NVM: Gerco van den Berg (programmamanager Woningmarkt)
Van Wijnen: Joost van Kimmenaede (directie)
Gemeente Utrecht: Paulus Jansen (wethouder)
Gemeente Rotterdam: Ronald Schneider (wethouder)
Min. BZK: DG Wonen en Bouwen: Geert de Joode (coord. Beleidsmedew.)
Min. BZK: directie Bouwen/S&W: Wybo Jurgens (namens Directie Bouwen)
Min. BZK: Ferdi Licher
Provincie Overijssel: Eddy van Hijum (Gedeputeerde), Alfred Peterson (Hoofd eenheid Economie&Cultuur), Wim van der Griendt

© 2017 Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Wij hebben getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht iemand desondanks menen rechten op bepaalde illustraties te kunnen doen gelden, neem dan contact op met Deloitte.

