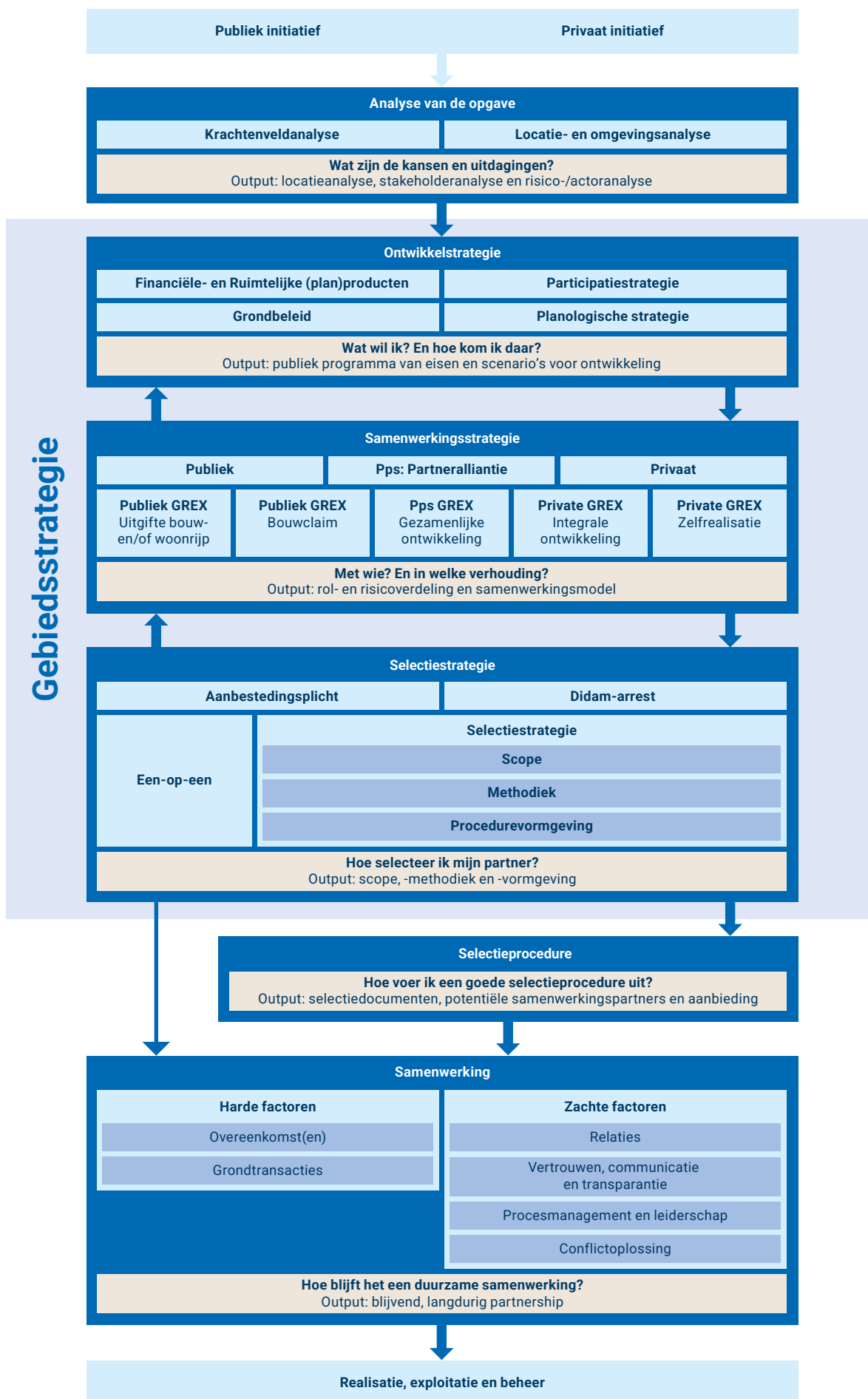




Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2026

Een praktische routebeschrijving voor
marktpartijen en overheden

Processchema samenwerking



Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2026

Een praktische routebeschrijving voor
marktpartijen en overheden



Dit is een gezamenlijke uitgave van:

Aedes (vereniging van woningcorporaties)

Bouwend Nederland

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

WoningBouwersNL (vereniging van woningbouwspecialisten)

Opzet en tekst:

Akro Consult

IBR (Instituut voor Bouwrecht; deel IV)





Voorwoord

Nederland staat voor grote keuzes over de ruimte. Ons land is klein, de wensen groot. We willen woningen bouwen, ruimte voor bedrijven, natuur versterken, duurzame energie opwekken en Nederland klimaatbestendig maken. Dat kan niet allemaal overal tegelijk.

Daarom is het noodzakelijk dat we, met het oog op de toekomst en de veiligheid van dit land, vanuit de overheid duidelijke keuzes maken over hoe we onze ruimte compact en rechtvaardig benutten. Vanuit het Rijk bewaken we het grotere geheel. Dat doen we door regie te voeren, knopen door te hakken en nadrukkelijk in te zetten op samenwerking met regio's, gemeenten, corporaties en de markt. Alleen dan komen we vooruit. Alleen samen kunnen we de woningcrisis aanpakken, de energietransitie voltooien, veilige en leefbare wijken maken. Van huizen een thuis maken en bouwen aan een land dat klaar is voor de volgende generaties.

Een goede samenwerking start bij een gemeenschappelijke basis waarin we oog hebben voor elkaars positie en opgaves, en waarin we dezelfde taal spreken. Deze Reiswijzer Gebiedsontwikkeling is daar een aanzet voor. Maar goede samenwerking reikt verder; het gaat ook om helder en standvastig blijven in ambities, doelen en aanpak. Afspraken maken en hiernaar handelen, ook als de omstandigheden even tegenzitten. En elkaar vasthouden als ambities of afspraken niet realistisch blijken te zijn. Daar hebben alle partijen een opgave liggen: de Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, ontwikkelaars, corporaties én marktpartijen. Met deze reiswijzer in de hand houden we elkaar scherp en kunnen we versnellen. Zo creëren we perspectief voor de toekomst van Nederland waarin vele opgaves samenkomen en een plek krijgen.



Ik dank de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Aedes vereniging van woningcorporaties, Bouwend Nederland en WoningBouwersNL voor de goede samenwerking bij het tot stand komen van deze reiswijzer.

Elanor Boekholt-O'Sullivan

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Inhoud

Voorwoord	3
DEEL I: Introductie	11
1 Aanleiding en doel van deze geactualiseerde reiswijzer	12
1.1 Sneller en effectiever samenwerken	12
1.2 Samen op reis	13
1.3 Veranderende opgaven en ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling	14
1.4 Publiek-privaat samenwerken	15
1.5 Meer flexibiliteit	16
1.6 Leeswijzer	17
2 Gebiedsontwikkeling nader beschouwd	20
2.1 Wat is gebiedsontwikkeling?	20
2.2 Rekenen en tekenen	20
2.3 Vroegtijdig betrekken	21
2.3.1 <i>Marktpartijen betrekken</i>	21
2.3.2 <i>Corporaties betrekken</i>	22
2.3.3 <i>Belanghebbenden betrekken</i>	23
2.4 Fasen in de gebiedsontwikkeling	24
2.4.1 <i>Initiatieffase</i>	24
2.4.2 <i>Haalbaarheidsfase</i>	24
2.4.3 <i>Realisatiefase</i>	25
2.4.4 <i>Exploitatie- en beheerfase</i>	26
2.5 In welke fase van de gebiedsontwikkeling is samenwerking gewenst?	26
DEEL II: Gebiedsstrategie	27
3 Analyse van de opgave	30
3.1 De locatie- en omgevingsanalyse	31
3.2 De krachtenveldanalyse	31
3.3 De risico- en actoranalyse	32
3.4 Marktconsultatie	33
3.4.1 <i>Open, gesloten of hybride marktconsultatie</i>	33
3.4.2 <i>Succesvol uitvoeren</i>	37
4 Naar een ... ontwikkelstrategie	38
4.1 De ontwikkelstrategie	38
4.1.1 <i>Wat is een ontwikkelstrategie?</i>	39
4.1.2 <i>Publiek programma van eisen (en ambities)</i>	41
4.1.3 <i>Ruimtelijke plandocumenten: gebiedsvisie, gebiedsplan en gebiedskader</i>	42
4.1.4 <i>Financiële documenten: gebiedsbusinesscase, GREX en VEX</i>	44
4.1.5 <i>Integrale afweging</i>	45
4.1.6 <i>Ontwikkelscenario's</i>	47
4.1.7 <i>Haalbaar maken en houden</i>	47
4.2 Participatiestrategie	49
4.2.1 <i>Belanghebbendenparticipatie</i>	49
4.2.2 <i>Omgevingsparticipatie</i>	50
4.2.3 <i>Moment en succes van participatie</i>	50

4.3	Planologische strategie	51
4.3.1	<i>De BOPA als instrument</i>	51
4.3.2	<i>De 'geknipte' BOPA</i>	51
4.3.3	<i>Keuze: BOPA of omgevingsplan</i>	52
4.3.4	<i>Eerst programma en dan gerichte BOPA('s) of omgevingsplan</i>	52
4.3.5	<i>Planologische strategie in relatie tot grondbeleidsinstrumenten</i>	52
4.4	Grondbeleid en gebiedsontwikkeling	53
4.4.1	<i>Inhoud van het grondbeleid</i>	53
4.4.2	<i>De glijdende schaal van grondbeleid</i>	54
4.4.3	<i>Keuze voor grondbeleid bij gebiedsontwikkeling</i>	57
4.4.4	<i>Instrumentenwaaier: meervoudige sturing</i>	57
5	Naar een ... samenwerkingsstrategie	62
5.1	Willen samenwerken	62
5.2	Rollen en partijen in gebiedsontwikkeling	63
5.3	Samenwerking in de planvorming	64
5.3.1	<i>Vroege samenwerking</i>	64
5.3.2	<i>Gebiedsregisseur</i>	64
5.3.3	<i>Samenwerkingsmodel bij planvorming: publieke regie</i>	64
5.3.4	<i>Samenwerkingsmodel bij planvorming: private regie</i>	65
5.3.5	<i>Samenwerkingsmodel bij planvorming: de partneralliantie</i>	65
5.4	Samenwerkingsmodellen bij grondexploitatie	66
5.4.1	<i>Samenhang grondexploitatiemodellen, gebiedsregie en grondbeleid</i>	67
5.4.2	<i>Publieke grondexploitatie: het traditionele model</i>	67
5.4.3	<i>Publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel</i>	69
5.4.4	<i>Publiek-private grondexploitatie: joint venture bij overeenkomst</i>	69
5.4.5	<i>Publiek-private grondexploitatie: joint venture bij rechtspersoon</i>	71
5.4.6	<i>Private grondexploitatie: het concessiemodel</i>	72
5.4.7	<i>Private grondexploitatie: zelfrealisatie</i>	72
5.4.8	<i>Wisselende en/of gecombineerde samenwerkingsmodellen door de tijd heen</i>	74
5.5	Publiek-privaat afwegingskader	74
5.6	Marktsituatie in relatie tot de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie	75
6	Naar een ... selectiestrategie	78
6.1	Doel: het vinden van een samenwerkingspartner	78
6.2	Samenwerken, aanbestedingsplicht en het Didam-arrest	80
6.3	Een-op-eenselectie	81
6.3.1	<i>Aanleiding voor een-op-eenselectie</i>	81
6.3.2	<i>Afwegingskader</i>	81
6.3.3	<i>Uitwerking, ook vanuit private regie</i>	83
6.3.4	<i>Aandachtspunten</i>	85
6.4	Naar een ... keuze voor een samenwerkingspartner	86
6.4.1	<i>Selecteren in goede en slechte tijden</i>	86
6.4.2	<i>Selectieprocedure afstemmen op de markt</i>	87
6.4.3	<i>Transactiekosten bij selectieprocedures</i>	87
6.4.4	<i>Analyse selectiemethodieken en uitvraag</i>	88
6.5	De selectiescope: prijs-, plan- of partnerselectie	88
6.5.1	<i>Prijsselectie</i>	88
6.5.2	<i>Planselectie</i>	89
6.5.3	<i>Partnerselectie</i>	90
6.5.4	<i>Bepalen van de juiste selectiescope</i>	93
6.6	Selectiemethodiek	97
6.6.1	<i>Afwegingen selectiemethodiek</i>	97
6.6.2	<i>Gangbare selectiemethodieken</i>	98
6.7	Vormgeving selectieprocedure	99
6.7.1	<i>Uitvraagmoment en -niveau</i>	99
6.7.2	<i>Aandachtspunten bij vormgevingsprocedure</i>	101

7	Voltooien van de gebiedsstrategie	105
7.1	Samenvoegen van strategieën tot gebiedsstrategie	105
7.2	Gebiedsstrategie in relatie tot het gebiedsontwikkelingsproces	106
DEEL III: Uitvoering		107
8	De selectieprocedure	108
8.1	Aankondiging	109
8.2	Vorbereiding: selectieprotocol en leidraden	109
8.3	De selectiefase	111
8.4	De dialoofase	113
8.5	De gunningsfase	113
	8.5.1 <i>Ruimte inbouwen in de uitvraag</i>	114
	8.5.2 <i>Het publieke kader</i>	114
	8.5.3 <i>Gunningscriteria</i>	115
8.6	Afronding selectieprocedure met (voorlopige) gunning	121
8.7	Mislukken van een selectieprocedure	122
	8.7.1 <i>Eerst analyseren</i>	122
	8.7.2 <i>Vervolg bij mislopen</i>	122
9	Duurzaam samenwerken: de som is meer dan de afzonderlijke delen	125
9.1	De zachte kant van samenwerken	125
	9.1.1 <i>Samenwerken aan meerwaarde: de gouden driehoek</i>	125
9.2	De harde kant van samenwerken	126
	9.2.1 <i>Sluiten van een overeenkomst als formele start van de samenwerking</i>	126
	9.2.2 <i>De samenwerkingsovereenkomst</i>	127
	9.2.3 <i>Optieovereenkomst</i>	129
	9.2.4 <i>Wezenlijke wijziging na gunning?</i>	130
9.3	Het inrichten van een goede samenwerking	130
	9.3.1 <i>Flexibele inhoud, duidelijk proces</i>	130
	9.3.2 <i>Meer flexibiliteit</i>	130
	9.3.3 <i>Entiteiten en arrangementen</i>	131
	9.3.4 <i>Meer positieve prikkels inbouwen in de samenwerking</i>	134
9.4	Samenwerking en het belang van procesmanagement	135
Deel IV: Juridische kaders		137
10	Inleiding bij de juridische kaders bij gebiedsontwikkeling	138
11	Het omgevingsrechtelijke kader: ruimtelijke instrumenten	140
11.1	Inleiding	140
11.2	De omgevingsvisie	140
11.3	Het programma	140
11.4	Algemene rijksregels	141
11.5	De omgevingsverordening	141
11.6	Het omgevingsplan	141
	11.6.1 <i>Inleiding</i>	141
	11.6.2 <i>De bruidsschat</i>	142
	11.6.3 <i>Omzetting van regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan</i>	142
11.7	De omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit	143
11.8	De omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit	143

12	Het omgevingsrechtelijke kader: het grondbeleidsinstrumentarium	145
12.1	Inleiding	145
12.2	Het voorkeursrecht	145
	12.2.1 <i>Vestigingsgronden, repeteerverbod en aanbiedingsplicht</i>	145
	12.2.2 <i>De aanbiedingsprocedure</i>	146
	12.2.3 <i>Nietige overeenkomsten</i>	146
12.3	Onteigening	146
12.4	Stedelijke kavelruil	147
12.5	Kostenverhaal	148
	12.5.1 <i>Verplichting tot en grenzen aan het kostenverhaal</i>	148
	12.5.2 <i>De ppt-criteria</i>	148
	12.5.3 <i>Een verbod op bouwen zonder kostenverhaal</i>	149
	12.5.4 <i>Twee manieren van kostenverhaal</i>	149
	12.5.5 <i>Kostenverhaal op basis van een overeenkomst</i>	149
	12.5.6 <i>Kostenverhaal met tijdvak in het omgevingsplan</i>	149
	12.5.7 <i>Kostenverhaal zonder tijdvak in het omgevingsplan</i>	149
12.6	Financiële bijdragen	150
	12.6.1 <i>Verschillen met het kostenverhaal</i>	150
	12.6.2 <i>Financiële bijdragen op basis van een overeenkomst</i>	151
	12.6.3 <i>Financiële bijdragen op grond van het omgevingsplan</i>	151
	12.6.4 <i>Verschillen tussen de financiële bijdrage op grond van de overeenkomst en die op grond van het omgevingsplan</i>	152
13	Aanbestedingsrecht	153
13.1	Inleiding	153
13.2	Diverse activiteiten bij gebiedsontwikkeling	153
	13.2.1 <i>Drie typen hoofdactiviteiten</i>	153
	13.2.2 <i>De kosten van activiteiten niet altijd bij elkaar optellen</i>	153
	13.2.3 <i>De keuze voor integrale aanbesteding</i>	154
	13.2.4 <i>Gescheiden behandeling in het vervolg</i>	154
13.3	De planontwikkeling: aanbesteden van diensten	155
13.4	De realisatiefase: openbare werken boven de drempel	155
13.5	De realisatiefase: openbare werken onder de drempel	156
	13.5.1 <i>Een Mededeling van de Europese Commissie</i>	156
	13.5.2 <i>Faseren mag, knippen niet</i>	157
	13.5.3 <i>De betekenis van gemeentelijk (en provinciaal) aanbestedingsbeleid</i>	157
	13.5.4 <i>De betekenis van de Gids Proportionaliteit</i>	157
13.6	De realisatiefase: het doorleggen van de aanbestedingsactiviteit	159
13.7	De realisatiefase: weigering van aanbesteding en onteigening als uiterste middel	161
13.8	De realisatiefase: de realisatie van woningbouw en commercieel vastgoed	161
	13.8.1 <i>Het Müller-arrest: inleiding</i>	161
	13.8.2 <i>Rechtstreeks economisch belang: de noodzaak van een marktconforme grondprijs en het gevaar van afroomregelingen</i>	161
	13.8.3 <i>De bouwplicht (en de terugleverplicht)</i>	162
	13.8.4 <i>Door overheden te stellen eisen aan vastgoed</i>	162
13.9	De realisatiefase: de realisatie van publieke voorzieningen	167
13.10	De realisatiefase: de realisatie van vastgoed met een gemengd karakter	167
13.11	Aanpassingen na gunning bij een aanbesteding	168

14	De Didam-regels	169
14.1	Inleiding	169
14.2	Wanneer een openbare selectieprocedure?	169
14.3	De eisen aan een openbare selectieprocedure en het verschil met een aanbestedingsprocedure	169
14.4	Een stappenplan voor een openbare selectieprocedure	170
14.5	De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: bestaande rechten van marktpartijen	170
	14.5.1 Een marktpartij heeft gronden die nodig zijn voor een spoedige, integrale gebiedsontwikkeling	170
	14.5.2 Een marktpartij heeft een bouwclaim	171
	14.5.3 Een marktpartij heeft elders gronden die de gemeente nodig heeft	172
14.6	De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: unieke partijen	172
	14.6.1 Het nabijheidscriterium	172
	14.6.2 Slechts één marktpartij kan redelijkerwijs de gewenste functies realiseren; de positie van corporaties	173
	14.6.3 De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: overeenkomsten en toezeggingen uit het verleden	173
14.7	Een stappenplan voor een een-op-een-vervreemding	174
14.8	De rechtsgevolgen van handelen in strijd met de Didam-regels	174
14.9	Aanpassingen na gunning bij een aanbesteding of na verkoop van een onroerende zaak na een openbare selectieprocedure	176
15	Staatsteun	177
15.1	Artikel 107 VWEU	177
15.2	De-minimisregeling	177
15.3	Grond- en vastgoedtransacties	177
15.4	De mededeling van de Europese Commissie uit 2016	178
15.5	Tekortfinanciering	178
	Bijlagen	180
	Bijlage I: Uitwerking van de partnerselectie	181
	Wat is een partnerselectie?	181
	Waarom een partnerselectie?	181
	Wanneer een partnerselectie?	182
	Wat vraagt partnerselectie van een organisatie?	183
	Juridische kaders partnerselectie	184
	Het kiezen van een samenwerkingspartner (gunningscriteria)	186
	Duurzame samenwerking tussen partners	188
	Bijlage II: Uitwerking van de dialoogprocedure	191
	Waarom de dialoogprocedure?	191
	De meerwaarde van een dialoog	191
	De 'dialoog light'	193
	Bijlage III: Ervaringen uit de praktijk met selectieprocedures	194
	Ervaringen met de voorbereiding van selectieprocedures	194
	Ervaringen uit de praktijk met de uitvoering van selectieprocedures en met samenwerken na de gunning	203
	Bijlage IV: Voorbeeldcasus strategievorming	212
	Situatieschets	212
	Analyse van de opgave	212
	Ontwikkelstrategie	214
	Samenwerkingsstrategie	217
	Selectiestrategie	219
	Afronding strategievorming	224

Literatuurlijst en naslagwerken	225
Geraadpleegde bronnen	225
Wet- en regelgeving	227
Jurisprudentie	228
Overige aanbevolen referenties	230
Boeken	231
Links naar meer informatie	232
Begrippenlijst	234
Trefwoordenregister	238
Beslisbomen aanbesteding en openbare selectieprocedure	244





DEEL I:

Introductie

1 Aanleiding en doel van deze geactualiseerde reiswijzer

In 2019 verscheen de vorige Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Het doel was om marktpartijen en (decentrale) overheden meer zekerheid te bieden over de praktische en juridische kaders voor het samenwerken aan projecten in gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkelingen zijn meestal complex, kennen vaak een lange doorlooptijd, er zijn veel belanghebbenden en de risico's en plankosten voor alle betrokken partijen zijn groot. Daarnaast wijzigen de maatschappelijke, economische en marktomstandigheden continu en ook de regelgeving ontwikkelt zich steeds verder. Zeven jaar later is het de hoogste tijd voor een geactualiseerde versie.

1.1 Sneller en effectiever samenwerken

De geactualiseerde reiswijzer verkent opnieuw de verschillende aspecten van gebiedsontwikkeling en is een compleet overzicht van de vele afwegingen die partijen bij het samenwerken aan een gebiedsontwikkeling moeten maken. Deze publicatie helpt zowel overheden als corporaties en marktpartijen sneller en effectiever samen te werken om gebiedsontwikkelingen te realiseren. Hiervoor is geen blauwdruk beschikbaar. Iedere gebiedsontwikkeling is anders, in omvang, locatie, doorlooptijd, betrokken partijen, invulling, risicoprofiel, draagvlak, et cetera. Een samenwerking moet zowel robuust zijn, zodat die tegen een stootje kan, als flexibel, zodat koerswijzigingen mogelijk blijven. Het verkrijgen van deze balans is en blijft mensenwerk. Terwijl eerdere reiswijzers vooral beschreven hoe partijen formeel en juridisch tot samenwerkingsafspraken kunnen komen, gaat deze editie verder, door daarnaast meer aandacht aan de 'zachte' kant van het samenwerken te schenken en daar concrete handvatten voor de ontwikkelstrategie te bieden. In tijden dat gebiedsontwikkelingen (weer) groter en complexer worden, kunnen samenwerkingsconstructies dat ook worden. Deze reiswijzer biedt daarom houvast bij het realiseren van succesvolle samenwerkingen door te ondersteunen bij het maken van doordachte keuzes in de ontwikkel-, samenwerkings- en selectiestrategieën, zodat gebiedsontwikkelingen niet vastlopen in tijden die juist om versnelling vragen.

Met complexere en grotere gebiedsontwikkelingen komen ook meer actoren en belangen samen. In deze geactualiseerde versie trekken we de scope daarom breder en nemen we woningcorporaties integraal als gebiedsontwikkelingspartner op. Dit betekent eerder de samenwerking opzoeken en nadenken over de visie van een gebied; welke belangen spelen er? Welke actoren zijn belangrijk? En wanneer worden die betrokken in de visie- en planvorming? Hoewel de reiswijzer voornamelijk de nadruk legt op (grootschalige) gebiedsontwikkelingen, zijn de lessen ook toepasbaar op kleinere, soms minder complexe (vastgoed)ontwikkelingen zoals die buiten het bestaande stedelijke weefsel (een straatje of wijkje erbij). De reiswijzer blijft voor iedere ontwikkeling houvast bieden bij het kiezen van een selectiestrategie en licht uitgebreid toe hoe een selectieprocedure ingezet kan worden als versnellingsinstrument. Gebleven is de aandacht voor de juridische kant van gebiedsontwikkeling, zoals de vraag welke regels gelden bij het aangaan van een samenwerking. Daarbij schetsen we ook alle relevante recente ontwikkelingen, zowel in het publiekrechtelijk kader met de Omgevingswet als in het aanbestedings- en staatssteunrecht. Ook beschrijven we de gevolgen van actuele rechterlijke (Didam-)uitspraken.

Het resultaat van dit alles is de actuele Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2026, waarvan (semi)overheden, corporaties, marktpartijen en adviseurs gebruik kunnen maken bij hun oriëntatie op de vraag hoe tot samenwerking te komen voor de ruimtelijke opgaven van de toekomst. Hoewel de omstandigheden blijven veranderen – onder invloed van onder meer economische, politieke, demografische, technologische en maatschappelijke invloeden – kunnen de afwegingen in deze reiswijzer iedere keer weer helpen om tot de juiste keuzes te komen voor de specifieke opgaven waar partijen voor staan. We besteden daarbij aandacht aan zowel gebiedsontwikkelingen op initiatief van de (semi)overheid als gebiedsontwikkelingen op privaat of corporatie-initiatief.

Het centrale doel van deze reiswijzer is om het komen tot gebiedsontwikkeling zo effectief en flexibel mogelijk te houden. Concreet leidt dit tot een aantal aanbevelingen:

- Versnel met een doordachte voorbereiding en een goed ingerichte samenwerking.
- Begin vroeg, analyseer het plangebied, de omgeving, de belangen en de actoren, en bepaal wie je nodig hebt.
- Bepaal het beoogde tijdsplan en pas de gewenste samenwerking daarop aan.
- Formuleer vooraf een passende strategie met heldere kaders en handel daarnaar, zowel voor de publiek-private samenwerking als voor het faciliteren van private gebiedsontwikkeling.
- Richt een samenwerkingsstructuur in met de juiste mensen op de juiste plek en weet elkaar te vinden als omstandigheden veranderen.
- Focus op de ‘zachte’ kant van de samenwerking. Gebiedsontwikkeling is mensenwerk.
- Overweeg bij complexe opgaven ook samenwerkingsmodellen die daarop beter zijn toegesneden: de dialoogprocedure en partnerselectie in plaats van de ‘traditionele’ planselectie.
- Verbeter selectieprocedures door goed na te denken over het gevraagde uitwerkingsniveau, de randvoorwaarden en het aantal meedingende partijen.

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

De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2026 is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), NEPROM, Aedes, WoningBouwersNL en Bouwend Nederland, met medewerking van diverse andere organisaties (zie hiervoor het colofon). Daarnaast heeft een groot aantal vertegenwoordigers van publieke en private organisaties zich zeer betrokken getoond bij het opstellen van deze reiswijzer. Zij hebben hun ervaringen gedeeld en voorbeelden besproken van wat wel en niet werkt, gereageerd op conceptteksten of op andere wijze bijgedragen aan deze reiswijzer. Wij danken hen hartelijk voor het beschikbaar stellen van hun tijd en alle geleverde input en inzet.

1.2 Samen op reis

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

- Publieke en private partijen zijn afhankelijk van elkaar en hebben gemeenschappelijke belangen bij gebiedsontwikkelingen. Publiek heeft privaat nodig voor de realisatie van de forse binnenstedelijke transformatieopgaven, de grote uitleglocaties en de inbreng van gronden in privaat bezit. Privaat heeft publiek nodig voor de planologische medewerking, inbreng van ruimtelijke en maatschappelijke claims en vaak ook voor de inbreng van grond en/of vastgoed.
- Publieke en private partijen brengen ieder de eigen expertise en middelen in, zodat er synergie ontstaat. De publieke kant maakt gebruik van noodzakelijke specifieke marktexpertise, (financiële) middelen en capaciteit op het vlak van onder meer marktvraag, duurzaamheid, branding, ontwerp en optimalisaties van de vastgoedexploitatie. Ook is een gezonde balans nodig om ervoor te zorgen dat de publieke ambities realistisch zijn. De private kant leunt daarbij op publieke expertise op het gebied van de grondexploitatie en maatschappelijke vraagstukken, het beheer van de openbare ruimte en kennis over het plangebied.

Een succesvolle samenwerking levert op verschillende vlakken direct meerwaarde op:

- *Procesmatig*: Helderere procesafspraken maken het mogelijk om de kennis en kunde van alle deelnemers optimaal te verbinden en te benutten. Dit vergroot de slagkracht en versnelt de voortgang van de gebiedsontwikkeling.
- *Financieel*: Een open en transparante samenwerking maakt proactieve sturing op efficiëntie en risicobeheersing mogelijk. Bovendien zorgt het gezamenlijk dragen van het project voor een betere risicospreiding.
- *Inhoudelijk*: De interactie tussen de verschillende perspectieven van partijen stimuleert innovatie. Dit leidt tot creatieve oplossingen die buiten de samenwerking niet tot stand waren gekomen, wat de kwaliteit van de plannen en de uiteindelijke resultaten zichtbaar verhoogt.

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

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

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

1.3 Veranderende opgaven en ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkelingen (zie voor een definitie hoofdstuk 2) kunnen plaatsvinden op initiatief van zowel overheden als marktpartijen en corporaties. Gebiedsontwikkeling is echter geen statisch concept en is zelf ook constant in beweging. De ontwikkeling beïnvloedt en wordt beïnvloed door haar context van actuele omstandigheden en maatschappelijke vraagstukken.

Nieuwe risico's, grotere ambities, meer complexiteit
Hoewel gebiedsontwikkeling van nature altijd al een complex samenspel van factoren is geweest, is de aard van deze complexiteit de afgelopen jaren fundamenteel verschoven. Waar voorheen de uitdaging vooral lag in duidelijke rol- en risicoverdelingen tussen overheid en markt, is de huidige praktijk dat er een intensief verweven ecosysteem van publieke en private partijen, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en betrokken burgers nodig is om een gebiedsontwikkeling succesvol tot stand te brengen.

Gebiedsontwikkelingen bevinden zich op een glijdende schaal van complexiteit: van relatief overzichtelijke opgaven naar uiterst complexe trajecten waarbij een veelheid aan factoren de haalbaarheid maakt of kraakt. Deze toegenomen complexiteit wordt gedreven voor een stapeling van nieuwe ambities, onzekere markten en dwingende

randvoorwaarden. Denk hierbij aan de stikstofproblematiek, de beperkingen door netcongestie, de urgentie van klimaatadaptatie, bodemgesteldheid en de schurende balans tussen betaalbaarheid van woningen en de benodigde investeringscapaciteit bij de overheid. Dit vraagt niet langer om een simpel procesontwerp, maar om een diepgaande integrale benadering waarbij inhoud, techniek, organisatie, financiële en juridische houdbaarheid in elk stadium en in een breder perspectief op het gebied en de omgeving opnieuw moeten worden afgewogen.

Klimaatadaptatie en ander klimaatbeleid wordt urgenter

Daarbij speelt de noodzaak tot klimaatadaptatie een steeds grotere rol. Gebiedsontwikkeling raakt niet alleen meer het projectgebied zelf, maar ook de bredere context daarvan. Waterberging, hittestress, biodiversiteit duurzame energieopwekking, bodemgesteldheid en duurzame mobiliteit vragen om vroegtijdige afstemming tussen verschillende beleidsvelden en stakeholders. Voor sommige opgaven betekent dit ook dat de klimaatopgave niet binnen de grenzen van de gebiedsontwikkeling kan worden opgelost.

De invloed van stikstof en netcongestie

Daarbovenop komen externe factoren zoals de stikstofproblematiek en netcongestie, problemen waardoor complete woningbouwprojecten stil kunnen komen te liggen. Deze ontwikkelingen binnen gebiedsontwikkeling maken duidelijk dat het traditionele model van samenwerken en strikte taakverdelingen onder druk staat. Er is behoefte aan flexibelere, integralere en meer op samenwerking gerichte modellen van gebiedsontwikkeling.

Woningcrisis, betaalbaarheid én versnelling

Tegelijkertijd staat de gebiedsontwikkeling onder druk door marktomstandigheden. De huidige woningcrisis, met een groot tekort aan (betaalbare) woningen, is een van de urgentste maatschappelijke opgaven van deze tijd. Dit betekent dat er snel veel (betaalbare) woningen bijgebouwd moeten worden. De in 2025 nagestreefde norm van 100.000 nieuwe woningen per jaar is niet gehaald. Daarnaast is de vraag vanuit de nationale overheid dat het woningbouwprogramma voor twee derde uit betaalbare woningen bestaat. Dit brengt aanvullende uitdagingen met zich mee om projecten rendabel te houden en gerealiseerd te krijgen.

Werk en economie én wonen

Een gezonde balans tussen wonen, werken en voorzieningen is essentieel voor een vitale regio. Dit vraagt om ruimte voor bedrijven, slimme functiemenging en oog voor de circulaire economie. De strijd

om de ruimte vraagt om integrale afwegingen en slimme combinaties. Gebiedsontwikkeling wordt zo steeds meer een opgave van balanceren tussen verschillende – soms conflicterende – ruimte-behoevende doelen, waarbij samenwerking, flexibiliteit en langetermijnvisie de sleutel vormen.

Opkomst van de sociale opgave

Er is een groeiende erkenning dat een succesvolle wijk meer is dan een verzameling woningen en wat voorzieningen: het gaat om het creëren van inclusieve en vitale leefomgevingen waarin diverse bewonersgroepen en ondernemers duurzaam kunnen samenleven. Dit vraagt om een integrale blik op de fysieke vertaling van demografische verschuivingen, sociale cohesie, toegankelijkheid en economische kansen.

Van binnenstedelijk naar binnen én buiten de stad

De omvang van de woningbouwopgave dwingt tot een verbreding van de zoekgebieden voor ontwikkelingslocaties. Waar de norm en wettelijke voorkeur lang uitging naar binnenstedelijke verdichting, komen nu ook buitenstedelijke locaties weer nadrukkelijker in beeld: locaties die van oudsher vaak vanuit sturend overheidsbeleid werden aangewezen en ontwikkeld. Deze verschuiving stelt gebiedsontwikkeling voor nieuwe keuzes en ruimtelijke dilemma's. Het is inmiddels wel duidelijk dat zowel binnen- als buitenstedelijke locaties essentieel zijn om de woningbouwopgave te realiseren.

Capaciteitstekort

De noodzaak om meer te bouwen stuit op een fundamentele barrière: een nijpend tekort aan menselijke capaciteit in de volledige keten. Deze noodzaak om meer te bouwen vergt niet alleen capaciteit bij ontwikkelaars en bouwers, maar ook bij (semi) overheden en corporaties. Er is sectorbreed sprake van een kritieke krapte aan gekwalificeerd personeel. (Lokale) overheden kampen vaak met een beperkte personeelscapaciteit om dezelfde of zelfs groeiende hoeveelheid werkzaamheden uit te voeren, waaronder het initiëren, begeleiden en toetsen van woningbouwplannen. Het tekort aan capaciteit is een aanvullende belemmering in tijden die vragen om versnelling in gebiedsontwikkeling. Om de ambities waar te maken, moet er met 'minder handjes' aanzienlijk meer werk worden verzet. Dit vraagt om een kritische herijking van processen en een efficiëntere inzet van de beschikbare expertise en capaciteit.

Juridische ontwikkelingen

Ook op juridisch vlak is het speelveld in beweging, onder meer door het Didam-arrest. Dit arrest stelt dat overheden bij de verkoop van onroerend goed het gelijkheidsbeginsel strikt moeten borgen

(zie hoofdstuk 14). Dit vraagt om een zorgvuldige en objectieve selectieprocedure bij de verkoop van grond of vastgoed. Hoewel de kern van gebiedsontwikkeling onveranderd blijft, heeft dit arrest directe invloed op de procesinrichting. Het vereist een transparante werkwijze en een gedegen motivering van de gemaakte keuzes. Daarnaast heeft de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ruimtelijke consequenties en voorziet zij in deels andere grondbeleidsinstrumenten.

1.4 Publiek-privaat samenwerken

Bovenstaande ontwikkelingen laten onverlet dat veel keuzes bij gebiedsontwikkeling nog steeds onderhevig zijn aan voorschriften die voortkomen uit nationale en Europese regelgeving op het gebied van mededinging, die uiteraard moeten worden nageleefd. Tegelijkertijd mogen juridische voorschriften nooit leiden tot een afnemend enthousiasme voor marktinitiatieven of planvorming bij overheden. Daarom is het zaak de regelgeving niet meteen als beperkend te zien, maar vooral goed na te gaan of ze het gewenste doel dient en, zo niet, af en toe van de gebaande paden af te durven wijken. Partijen moeten hierbij beseffen dat zij een andere houding moeten ontwikkelen, meer gericht op samenwerking en transparantie in belangen en handelen. Dit geldt niet alleen tussen partijen, maar vraagt ook om het vroegtijdig opzoeken van de samenwerking tussen verschillende disciplines. In deze context vervullen marktpartijen vooral een rol in de ontwikkeling, planvorming, realisatie en exploitatie van de projecten in een gebiedsontwikkeling. Overheden hebben een maatschappelijke doelstelling, maar kunnen zich meer of minder actief opstellen om dat doel te bereiken (zie ook grondbeleid, paragraaf 4.4). Corporaties kunnen als gebiedspartner met een maatschappelijke doelstelling meerdere rollen aannemen: die van eigenaar, initiatiefnemer of regisseur tot eindgebruiker/belegger.

Het is echter ook van belang dat partijen binnen een samenwerking écht samenwerken en dus elkaars rol begrijpen en elkaar kunnen versterken. Marktpartijen willen bijvoorbeeld ook vaak een maatschappelijke bijdrage leveren en willen hun expertise daarvoor inzetten. De bekende rolverdeling blijft bestaan, maar die is soms diffuser dan partijen vooraf denken. Samenwerkingen tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen zijn trouwens niet altijd een keuze. In veel gevallen is er sprake van een balans tussen gedwongen en vrijwillige samenwerking, waarbij de uitdaging blijft om elkaars taal en belangen te begrijpen en alsnog tot elkaar te komen.

Houd daarbij in het achterhoofd dat samenwerking geen doel op zich is, maar een middel om te komen tot een betere gebiedsontwikkeling. De samenwerking kan op verschillende momenten in het proces worden aangegaan, voor een kortere of langere periode en/of gefaseerd. Alle scenario's hebben verschillende voor- en nadelen en kunnen verschillend gewaardeerd worden. Om inzichtelijk te maken welke samenwerkingsvorm het geschiktst is, introduceert de reiswijzer een afwegingskader voor de publiek-private samenwerking (pps) (zie paragraaf 5.5).

Als een selectieprocedure/aanbesteding verplicht dan wel inhoudelijk gewenst is, zijn de 'traditionele' selectiemethodieken voldoende geschikt voor een groot deel van de 'reguliere en overzichtelijke' opgaven. Daarmee bedoelen we die met een overzichtelijk risicoprofiel en redelijk uitontwikkelde of voorspelbare gevraagde producten. Dit wel op voorwaarde dat ze effectief worden ingezet. De belangrijkste methode van selecteren in dit verband is de planselectie in de vorm van een ontwerp-/ontwikkelopdracht:¹ een uitvraag op basis van een publiek programma van eisen voor een plan, in combinatie met een (grond) bieding, eventueel onder voorwaarden. Het streven moet zijn om deze procedures te vereenvoudigen, meer in dialoog te laten plaatsvinden en in tijd, geld en benodigde capaciteit beknopt te houden. Dit kan voorkomen dat partijen worden afgeschrikt mee te doen en procedures mislukken.²

Voor zeer complexe opgaven is het van belang alternatieve selectiemethodieken te introduceren, om zo de selectiekosten te verlagen en de doorlooptijden te verkorten. Dit laatste helpt ook om de woningproductie te versnellen. In dit verband is het van belang te voorzien in globalere en flexibelere kaders, waarbinnen marktpartijen de vrijheid hebben hun eigen concepten en ontwikkelstrategie op te stellen, zo nodig samen met de gemeente en andere belanghebbenden, zoals bewoners/gebruikers. Binnen dergelijke kaders is een partnerselectie een geschikte methodiek (zie paragraaf 6.5.3).

Ook voor minder complexe opgaven zijn er selectiemethodieken waarbij er snel en eenvoudig een geschikte marktpartij gevonden kan worden die de opgave op zich kan nemen. Een selectiemethode die hierbij aansluit is een planselectie light (zie paragraaf 6.5.2). Deze selectiemethode kan de capaciteitsdruk

binnen een gemeente verlichten doordat de relatief eenvoudige opgave sneller tot ontwikkeling kan worden gebracht, waarbij het planvormingstraject kan worden overgenomen door de gekozen ontwikkelaar.

1.5 Meer flexibiliteit

De hiervoor al aangestipte (maatschappelijke) urgentie en marktsituatie vragen tegenwoordig, zeker bij complexe opgaven, om meer flexibiliteit in selectieprocedures, ontwikkelstrategieën en samenwerking, omdat projecten anders mogelijk niet (of erg tot extreem langzaam) van de grond komen. Wendbaarheid in selectieprocedures en ontwikkelstrategieën is hierbij essentieel. Ze stelt partijen in staat om projecten sneller op te starten en de vaart erin te houden. Waar traditionele, rigide procedures soms leiden tot vertraging, biedt een flexibele aanpak de nodige ruimte om plannen gedurende het proces te optimaliseren.

Het werken met globalere kaders en adaptieve criteria stimuleert marktpartijen om met innovatieve oplossingen te komen op het gebied van duurzaamheid, architectuur, stedenbouw en programma. Deze ruimte voor interactie zorgt ervoor dat de expertise van alle betrokkenen optimaal wordt benut voor het eindresultaat. Voor overheden en corporaties betekent deze wendbaarheid dat zij plannen kunnen realiseren die blijven aansluiten bij de actuele maatschappelijke behoeften, zonder dat het proces vastloopt in tussentijdse kaderstellingen.

In deze reiswijzer laten we zien hoe deze flexibele manier van aanbesteden en selecteren kan leiden tot kwalitatief hoogwaardige resultaten en een soepele voortgang van gebiedsontwikkeling. We brengen daarnaast ook de mogelijke risico's in beeld en hoe die kunnen worden voorkomen. Gebiedsontwikkelingen zijn ontwikkelingen die een lange looptijd kennen van vaak wel vijftien tot twintig jaar, wat een lange adem vergt. Niemand weet echter met zekerheid te zeggen hoe de wereld er over een jaar of vijftien uitziet. Het is daarom van belang om deze onzekerheid en onvoorziene factoren te erkennen bij het inrichten van de samenwerking. In gebiedsontwikkeling geldt: de enige zekerheid is onzekerheid. Goede procesafspraken omtrent

¹ Met ontwerp/ontwikkelopdracht wordt bedoeld op een 'traditionele' verdeling van de opgave tussen markt en overheid, waarbij de markt verantwoordelijk is voor zowel het ontwerp als de ontwikkeling en realisatie en de overheid zich richt op het publiekrechtelijk kader en het controleren op de gestelde eisen. De selectieprocedure vindt doorgaans plaats met een niet-openbare procedure (aanbesteding) of verkoopprocedure met voorselectie (vormvrije marktselectie).

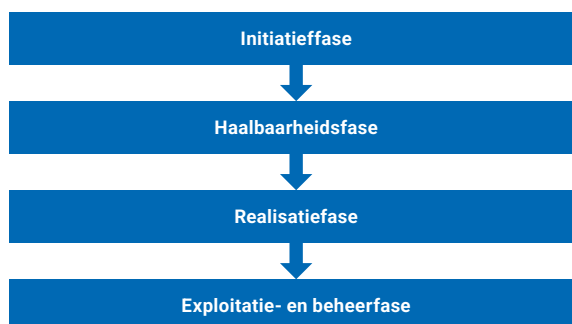
² Zie Schenk & Schroots (2025).

(onvoorziene) risico's tussen samenwerkingspartners kunnen de benodigde flexibiliteit én houvast bieden gedurende een langjarige samenwerking.

CASUS P2, Groningen

P2 in Groningen is aangewezen als locatie voor een *mixed-use* programma met duurzame bouw op de locatie van een oude energiecentrale. Het project kenmerkt zich door grote complexiteit en aanzienlijke risico's. Onzekerheden in bodemgesteldheid, schommelingen in de markt en hoge investeringsdruk maken de financiële haalbaarheid kwetsbaar. Deze factoren vragen om een aanpak die niet alleen risico's erkent, maar ook ruimte biedt om ze gaandeweg te beheersen. Om die reden is gekozen voor een uitvraag voor een samenwerking met ruime kaders en een dialooggerichte benadering: een partnerselectie. In plaats van een strakke planselectie ligt de nadruk op samenwerking en flexibiliteit. Dit geeft marktpartijen de mogelijkheid om innovatieve oplossingen aan te dragen en samen met de gemeente stapsgewijs invulling te geven aan de opgave. Door deze benadering is strategische samenwerking ontstaan met een proces waarin ambities en risico's continu worden afgestemd. Hierdoor worden juridische complicaties en onhaalbare plannen voorkomen.

van gebiedsontwikkeling. We volgen hiervoor het onderstaande basisschema, waarin de verschillende stappen in gebiedsontwikkeling worden doorlopen. In de praktijk is veeleer sprake van een iteratief proces waarin markt en overheid tot een samenhangend plan met passende businesscase wensen te komen. Soms vergt dat een stap terug, soms veranderen opgaven en stakeholders onderweg, maar in theorie komen altijd al de getoonde procesfasen aan bod.



Figuur 1: Basisschema gebiedsontwikkeling

Deel II gaat over de strategievorming rond het aangaan van een samenwerking en het voorbereiden van een gebiedsontwikkeling voordat kan worden overgegaan tot realisatie. Gebiedsontwikkeling is geen lineair (ontwerp)proces; gaandeweg kunnen zowel de overheid als corporaties of marktpartijen initiatieven nemen om vroeger of later tot samenwerking over te gaan, al dan niet door middel van een selectieprocedure voor grotere of kleinere delen van een project, om posities in te nemen of een *unsolicited proposal* te doen (hoewel de mogelijkheden daarvoor sinds het Didam-arrest beperkt zijn). Er is hierdoor vaak geen sprake van een proces met 'keurig' elkaar opvolgende stappen met steeds een eenduidige uitkomst; fasen kunnen in de praktijk samenvallen en tot meerdere oplossingen leiden. Toch is het voor een goed begrip van de gebiedsontwikkeling³ nodig en nuttig om de verschillende aspecten van de strategievorming uit elkaar te halen.

In figuur 2 is te zien dat er in theorie sprake is van vier te onderscheiden stappen, die elk aan bod komen in een apart hoofdstuk. In deel II: de analyse van de opgave in hoofdstuk 3, de ontwikkelstrategie in hoofdstuk 4, de samenwerkingsstrategie in hoofdstuk 5 en de keuze voor een samenwerkingspartner (en mogelijke selectiestrategie) in hoofdstuk 6. Ieder onderdeel vergt een aantal keuzes, die in onderlinge samenhang consistent moeten zijn.

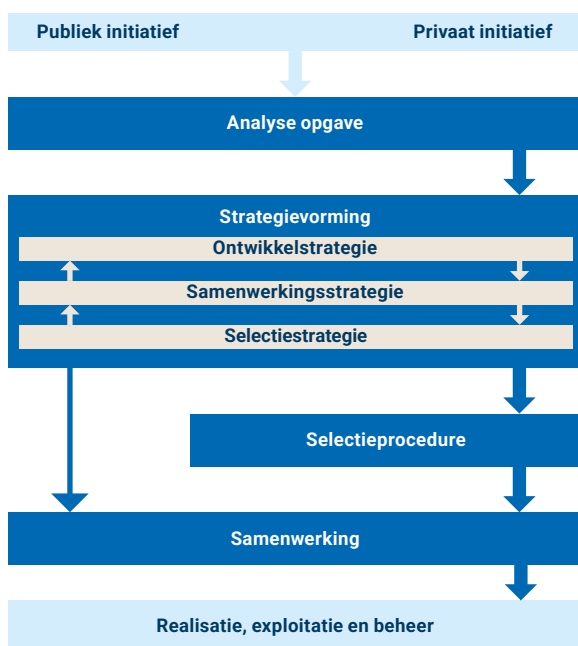
1.6 Leeswijzer

De reiswijzer bestaat uit vier delen: een inleidend deel (deel I), een deel over strategievorming (deel II), een deel over de uitvoering (deel III) en een deel waarin de juridische kaders zijn beschreven (deel IV). Vier bijlagen vormen het sluitstuk. Daarin illustreren we de meerwaarde van een dialoog, nemen we de partnerselectie onder de loep, behandelen we veelvoorkomende bestuurlijke en ambtelijke vragen en werken we een voorbeeldcasus voor strategievorming uit.

Deel I bestaat uit twee hoofdstukken, waaronder deze inleiding. Het hoofdstuk hierna, hoofdstuk 2, beschrijft wat gebiedsontwikkeling feitelijk is en het nut, de noodzaak en de essentie van samenwerking daarbij. Ook beschrijven we de verschillende fasen

³ Raadpleeg voor meer begrip over gebieds- en projectontwikkeling ook de standaardwerken Zo werkt gebiedsontwikkeling en Handboek projectontwikkeling.

De drie strategieën (ontwikkel-, samenwerkings- en selectiestrategie, indien van toepassing) volgen in beginsel na elkaar en kunnen bij actief grondbeleid eindigen in een selectieprocedure. Maar in elke stap kan, zoals hiervoor aangegeven, blijken dat het noodzakelijk is een stap terug te zetten en een 'andere strategie te overwegen.



Figuur 2: Basisschema voor strategievorming

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

Deel IV gaat in op de juridische kaders rond gebiedsontwikkeling, waarbij zowel het publiekrechtelijk kader als het privaatrechtelijk kader aan bod komen. Het ruimtelijk instrumentarium wordt toegelicht in hoofdstuk 11. In hoofdstuk 12 wordt ingegaan op het grondbeleid, dat in Nederland via zowel het publiekrechtelijke als het privaatrechtelijke spoor wordt gevoerd. De daaropvolgende hoofdstukken omvatten de regelgeving op het gebied van aanbesteden en staatssteun en de zogenaamde Didam-regels.

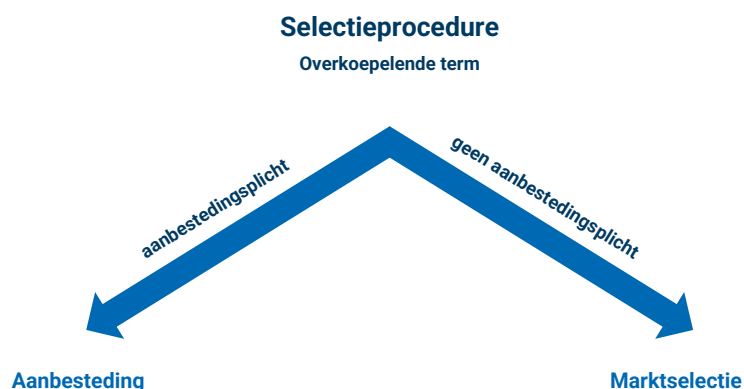
De relevante onderwerpen uit het aanbestedingsrecht zijn te vinden in hoofdstuk 13, de Didam-regels in hoofdstuk 14 en het onderwerp staatssteun in hoofdstuk 15. De informatie uit de hoofdstukken 13 en 14 is samengevat in twee beslisbomen die zijn te vinden aan de binnenzijde van de achterflap.

Bijlagen

In de bijlagen vindt een verdieping plaats op twee specifieke onderwerpen uit deze reiswijzer: de partnerselectie (I) en de dialoogprocedure (II). Bijlage III bevat ervaringen uit de praktijk met gebiedsontwikkeling, inclusief veelvoorkomende vragen van bestuurders, ambtenaren, corporaties en marktpartijen. Daarnaast bevat deze bijlage ook een overzicht van aandachtspunten per fase, waaronder een things-to-dolijst en juridische aandachtspunten. Zo is deze bijlage een alternatieve ingang tot de inhoud van de reiswijzer. De inhoud wordt ontsloten op basis van concrete praktijkvragen, waarna voor meer verdieping wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken in het hoofddocument. In de laatste bijlage wordt de volledige strategievorming doorlopen aan de hand van één integrale, fictieve casus.

Gebruikte terminologie

In de begrippenlijst zijn omschrijvingen te vinden van relevante begrippen in deze reiswijzer. De belangrijkste lichten we hier alvast uit. De term selectieprocedure wordt gebruikt als de verzamelnaam is voor zowel aanbestedingen als marktselecties, tenders, verkoopprocedures, et cetera. In de voorgaande edities van de reiswijzer maakten wij nog gebruik van de overkoepelende term 'tender'. Selectievormen met een vormvrije procedure duiden we aan als *marktselectie*. Het op de markt zetten van een (al dan niet Europese) aanbestedingsplichtige overheidsopdracht voor een werk, dienst of levering (boven de drempel of onder de drempel met grensoverschrijdend belang) wordt aangeduid als *aanbesteden*. Voor alle duidelijkheid voegen we hieraan toe dat ongeacht de te kiezen procedure en de naam die daaraan wordt gegeven, de algemene beginselen van aanbestedingsrecht – zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit – altijd op overheidsopdrachten van toepassing zijn. Ook worden de begrippen *gebiedsbusinesscase*, *gebiedsvisie*, *gebiedsplan* en *gebiedskader* geïntroduceerd om in de reiswijzer eenduidig te verwijzen naar diverse plandocumenten en businesscases die gemaakt (moeten) worden om een gebiedsontwikkeling vorm te geven. Een nadere duiding van de begrippen is terug te vinden in paragraaf 4.1.3.



Figuur 3: Uiteenzetting terminologie selectieprocedure, marktselectie en aanbesteding

Tot slot wordt in de reisiwijzer regelmatig gesproken over *gebiedsontwikkeling*, wat als begrip is toegelicht in paragraaf 2.1, en *marktpartijen* die binnen de ontwikkeling actief zijn. *Marktpartijen* zijn in de reisiwijzer ondernemingen die binnen de gebiedsontwikkeling actief zijn. Vaak wordt dan een ontwikkelaar of gebiedsontwikkelaar bedoeld en zelden marktpartijen in de bredere context, zoals beleggers of aannemers. Ook maken *corporaties* integraal deel uit van de reisiwijzer. Het begrip is een verzamelnaam voor privaatrechtelijke instellingen (stichting of vereniging) die zich richten op het bouwen, beheren en verhuren van sociale en/of middenhuurwoningen.

Disclaimer

Aan de Reisiwijzer Gebiedsontwikkeling 2026 kunnen geen rechten worden ontleend. Het organiseren van markt- en /of corporatiebetrokkenheid blijft altijd de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheid/overheden. De inhoud van dit document is opgesteld op basis van de tot nu toe bekende jurisprudentie op Europees en nationaal niveau. Er moet altijd rekening mee worden gehouden dat op enig moment na het verschijnen van deze reisiwijzer door het Europese Hof van Justitie een uitspraak wordt gedaan die het nodig maakt de tekst van de reisiwijzer aan te passen. Ditzelfde geldt voor uitspraken van de Raad van State en de burgerlijke rechter. Iedere overheid en elke marktpartij blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de naleving van het (Europese) recht.

Relevante literatuur

In deze reisiwijzer wordt niet ingegaan op de fiscaliteit bij gebiedsontwikkeling, ook al is dat een onderwerp dat bij de vormgeving en uitwerking van samenwerkingen én de uitgifte van gronden nadrukkelijke aandacht behoeft. Het Handboek Projectontwikkeling, geschreven in opdracht van NEPROM, geeft in hoofdstuk 25 invulling aan fiscaliteit bij gebieds-

ontwikkeling met een aantal rekenvoorbeelden en aandachtspunten voor de projectontwikkelaar, toegespitst op de btw en overdrachtsbelasting. Andere goede bronnen over de fiscaliteit bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling zijn het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) en het Basisboek Vastgoed Fiscaal. Ook deze boeken bieden slechts een introductie. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met nieuwe fiscale regelgeving en rechterlijke uitspraken. Het is aan degenen die meer willen weten, fiscale vraagstukken tegenkomen of een specifieke casus naar de eigen situatie uitgewerkt willen zien, om een deskundig adviseur in te schakelen.

Ook over andere thema's is literatuur beschikbaar. Door het toenemende belang van gebiedsontwikkeling voor het bereiken van nationale doelstellingen hebben diverse gremia veel uitgebracht over dit onderwerp. Zo heeft het programma Stedelijke Transformatie diverse uitgaves gemaakt in samenwerking met de TU Delft en Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, en is het standaardwerk Zo werkt gebiedsontwikkeling in 2024 vernieuwd. Voor de bredere context van gebiedsontwikkeling kan ook het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling geraadpleegd worden.

2 Gebiedsontwikkeling nader beschouwd

Gebiedsontwikkeling is een complex proces met verschillende stappen van rekenen en tekenen, het vroegtijdig betrekken van partijen en goed samenwerken. Dit hoofdstuk werpt een korte blik op gebiedsontwikkeling en literatuursuggesties voor verdere verdieping in het proces.

2.1 Wat is gebiedsontwikkeling?

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

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

Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat:

- de verschillende belangen in een gebied beter op elkaar worden afgestemd;
- integraal afgewogen keuzes binnen en voor het gebied gemaakt (kunnen) worden;
- de publieke en private functies beter worden afgestemd;
- er een integrale (gebieds)businesscase ontstaat waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie en andere investeringen en benodigde kosten met elkaar kunnen worden verevend.

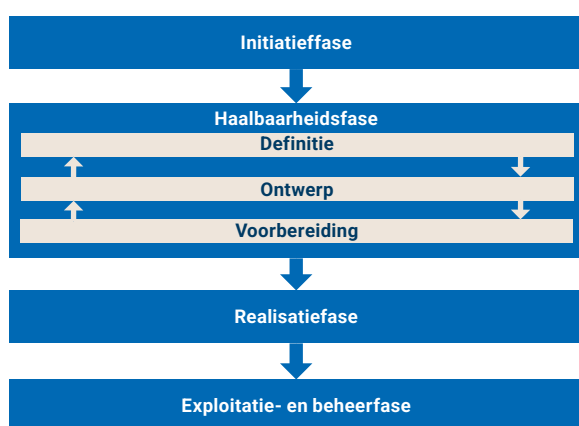
Dit hoofdstuk beschrijft het algemene proces van gebiedsontwikkeling, van initiatief tot realisatie. We volstaan daarbij met een globale omschrijving. In zowel de publicatie van Friso de Zeeuw *Zo werkt gebiedsontwikkeling* als in het Handboek Projectontwikkeling, geschreven door Gert-Joost Peek en Ellen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

2.2 Rekenen en tekenen

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

Over het algemeen is het wenselijk dat de verwachte opbrengsten van de opstalexploitatie via de gronduitgifte tegen marktconforme voorwaarden of via toepassing van de kostenverhaalregeling in de Omgevingswet (hoofdstuk 13), de kosten van de grondexploitatie dekken.

In (integrale) gebiedsontwikkelingen wordt dus door de inbreng van kennis uit de markt en de publieke sector functionele en ruimtelijke kwaliteit bij elkaar gebracht in een (gebieds)businesscase. Daarmee is het ook een integraal en voortdurend proces van 'rekenen en tekenen'. De grond- en opstalexploitatie zijn gescheiden entiteiten, maar moeten in het proces wel op elkaar worden afgestemd. Ook moeten partijen nagaan hoe investeringen die buiten deze exploitaties vallen moeten worden bekostigd en in hoeverre die bekostiging plaats kan vinden vanuit de exploitaties. Overleggen en samenwerken is daarbij het devies.



Figuur 4: Gebiedsontwikkeling is een iteratief proces

2.3 Vroegtijdig betrekken

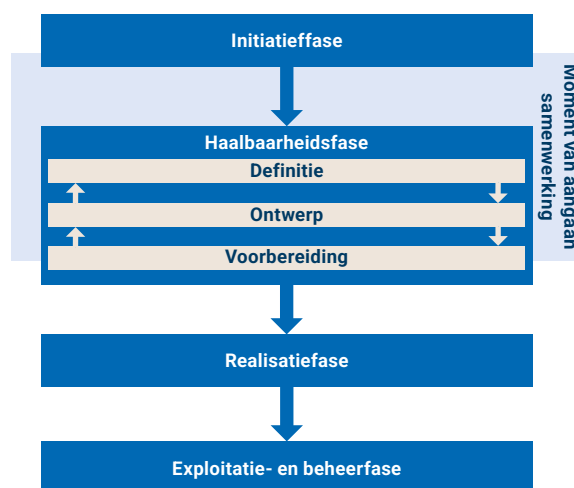
Zoals beschreven in hoofdstuk 1 vragen de veranderende en vaak complexere wordende opgaven om goed ingerichte en constructieve samenwerkingen om tot een gewenst en haalbaar resultaat te komen. Het is essentieel dat deze samenwerking vroegtijdig wordt vormgegeven. Hierdoor kan het 'reisgezelschap' al in de beginfase aan de slag met de uitdagingen van de (gebieds)ontwikkeling. De initiatiefnemer van de ontwikkeling, of dit nu een overheid, corporatie of marktpartij met positie is, moet er zorg voor dragen dat de juiste partijen/belanghebbenden op het juiste moment worden aangesloten. Elke opgave kent immers specifieke uitdagingen die de expertise van verschillende disciplines vereisen om tot een goed resultaat te komen. Voor alle betrokkenen is het van belang dat ze hun gewenste rol in de ontwikkeling tijdig bespreekbaar te maken.

2.3.1 Marktpartijen betrekken

In situaties waarin de grondpositie in handen van een overheid of corporatie is, is het wenselijk om marktpartijen al in een vroeg stadium te betrekken. Zij hebben immers goed zicht op de haalbaarheid en de marktvrage en kunnen dan ook een programma aan functies voorstellen dat hierbij aansluit.

Dit programma moet vervolgens wel passen binnen de ruimtelijke randvoorwaarden en kaders die de overheid aan het gebied stelt of bij de maatschappelijke ambities van de corporatie. Juist het vroegtijdig afstemmen van dergelijke aspecten komt de kwaliteit van gebiedsontwikkeling ten goede.

Omgekeerd, wanneer het eigendom van een plangebied juist bij een marktpartij ligt (niet zijnde grondspeculanten, maar (gebieds)ontwikkelaars) of overige private partijen, is het cruciaal om de dialoog met overheden en/of corporaties vroegtijdig op te starten. Op dezelfde manier ligt er een verantwoordelijkheid bij de overheid om proactief het gesprek aan te gaan met private grondeigenaren om gezamenlijk de plancontouren en de haalbaarheid te verkennen. Een te late start van deze dialoog met grondeigenaren leidt vaak tot vertragingen en onnodige herhaling van stappen, doordat relevante expertise en randvoorwaarden pas in een te laat stadium worden ingebracht.



Figuur 5: Moment van aangaan samenwerking bij gebiedsontwikkeling

Bij de samenwerking tussen publieke en private partijen spelen er diverse vraagstukken:

- Publieke en private belangen bij gebiedsontwikkeling zijn meestal verschillend, maar die belangen kunnen wel samenkomen in gemeenschappelijke doelen. De private vastgoedontwikkelingen zijn in beginsel de verantwoordelijkheid van de marktpartij die inzicht heeft in de vraag en behoefte van de markt en die daarvoor het afzetrisico loopt. De overheid heeft de taak om een goede, veilige, duurzame en gezonde fysieke leefomgeving te borgen en te beheren. Daarnaast heeft de overheid een volkshuisvestelijke taak. Deze afzonderlijke belangen komen bij elkaar bij gebiedsontwikkelingen. De corporatie verzorgt op haar beurt de sociale volkshuisvesting en zit vanuit

die rol dicht op de maatschappelijke ontwikkelingen die spelen bij haar doelgroep: huurders. De gemeente regelt bijvoorbeeld, met de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voor ogen, bouwhoogtes en dichtheden in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). De ontwikkelaar heeft daarover professionele inzichten op basis van de door hem gesignaleerde behoefte in de markt en de haalbaarheid van zijn businesscase en in hoeverre die aansluit bij de businesscase van een overheid. Het vroegtijdig delen van dergelijke kennis is daarom erg belangrijk voor een goed plan.

- Wanneer de vroege samenwerking tussen gemeente, corporaties en/of marktpartijen bij faciliterend grondbeleid zich uitsluitend richt op het maximaliseren van de bouw mogelijkheden en niet op het bredere beeld van wat nodig is voor de gebiedsontwikkeling, dan ontstaat het risico dat de prijs van gronden en vastgoed te opportunistisch worden benaderd. Zonder gelijktijdig inzicht in de benodigde investeringen voor publieke infrastructuur en de bijbehorende kostenverhaalsbijdrage, baseren grondeigenaren en beleggers hun verwachtingen voor de grondwaarde stijging op een onvolledig financieel beeld. Dit leidt tot een te hoge residuele grondwaarde, waardoor het project in een later stadium financieel vastloopt zodra de werkelijke publieke kosten alsnog in rekening worden gebracht.
- Het vroegtijdig betrekken van een marktpartij via een selectie of aanbesteding kan in sommige gevallen op gespannen voet staan met het vooraf formuleren van de gewenste prestatie; in sommige gevallen weet ook de gemeente of corporatie nog niet wat er precies moet komen, maar wel dát er iets moet komen. Het Didam-arrest en in hoeverre een gemeente nog een-op-een mag samenwerken met een corporatie of marktpartij (of combinatie van beide) schept aanvullende kaders hoe een overheid het gelijkheidsbeginsel vormgeeft. In paragraaf 6.2 en 6.3 besteden we uitgebreid aandacht aan deze categorie opgaven en geven we aan hoe en wanneer marktpartijen kunnen worden betrokken om tot een goede invulling van de opgave te komen.
- Gebiedsontwikkeling is vaak een langjarig proces dat vraagt om vertrouwen en commitment van de samenwerkende partijen. En hoe langer een proces duurt, hoe moeilijker het in beginsel is om vertrouwen vooraf zeker te stellen en vast te houden. Ook daar gaat deze reiswijzer in hoofdstuk 9 verder op in: hoe stimuleer je het ontstaan van vertrouwen en hoe kun je samenwerkingen zodanig inrichten dat dit snel ontstaat?

De conclusie naar aanleiding van deze vraagstukken is dat marktpartijen niet zozeer zo vroeg mogelijk, maar op het juiste moment bij een gebiedsontwikkeling moeten worden betrokken (zie ook paragraaf 2.5).

2.3.2 Corporaties betrekken

Corporaties zijn een belangrijke factor in gebiedsontwikkeling, zowel door (de grootte van) hun bezit als door hun rol in de toekomstige gebiedsontwikkelingen als verhuurder van sociaal vastgoed en als maatschappelijk betrokken belegger. Door de toenemende vraag naar betaalbare woonruimte neemt de rol van de corporatie in gebiedsontwikkeling toe. Ook het toenemende belang van transformatie van wijken met veel corporatiebezit vergroot deze rol. In deze wijken hebben corporaties vaak een rol als trekker en initiatiefnemer of regisseur. Zeker als zij in één wijk te maken hebben met verouderd bezit. Daar komen diverse thema's zoals verduurzaming, herontwikkeling en sociale opgaven samen. Een kapitaalintensieve bezigheid die vaak zwaar drukt op de corporatiefinanciën.

Doen zij vroegtijdig als (mede)initiatiefnemer mee of pakken zij een rol als belegger om zodoende een groot deel van het afnamerisico af te dekken? Of is de opgave te groot (voor nu) en moet gekeken worden naar fasering van de gebiedsontwikkeling om de belangen in te passen? Deze kwesties vroegtijdig bespreekbaar maken moet helpen bij de veelvoorkomende spraakverwarring over de rol die corporaties in diverse stadia van de gebiedsontwikkeling hebben of aankunnen (zie ook paragraaf 5.2).

Bij selectieprocedures, en dan vooral uitvragen vanuit de gemeente of een gezamenlijke uitvraag van gemeente en corporatie(s), is vroegtijdig de rol van de corporatie vaststellen nog belangrijker geworden. Gemeenten en het Rijk schrijven beleid voor, zodat er voldoende betaalbare, sociale huisvesting wordt gemaakt. Afstemmen wat de rol van een corporatie is binnen de selectieprocedure – en onder welke voorwaarden zij participeren en in welke rol – versnelt de gebiedsontwikkeling en voorkomt discussies tussen overheden, marktpartijen en corporaties achteraf wanneer (financiële) voorwaarden van de gebiedsontwikkeling niet passen bij de corporatiefinanciën.

2.3.3 Belanghebbenden betrekken

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

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

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

Het betrekken van belanghebbenden leidt niet alleen tot voordelen. Het vergt van de grondeigenaren de bereidheid om open te staan voor invloeden van buitenaf die soms tegen het eigen belang ingaan. We laten dit hier verder buiten beschouwing. In deze reiswijzer gaat het om de vraag hoe participatie zich verhoudt tot planvorming en eventuele selectieprocedures, omdat de (aanbestedings)regelgeving in het algemeen geen wezenlijke wijzigingen toestaat na gunning (zie paragraaf 9.2.4) en omdat ook gedurende de selectieprocedure zelf de opgave niet meer zonder meer mag worden gewijzigd, ook als belanghebbenden dat wenselijk zouden vinden. Dit vergt een strategie voor participatie, wat nader is uitgewerkt in paragraaf 4.2 en 6.7.2. Ook maken we onderscheid tussen actoren, belanghebbenden en de omgeving en hoe deze moeten worden betrokken (zie paragraaf 3.2).

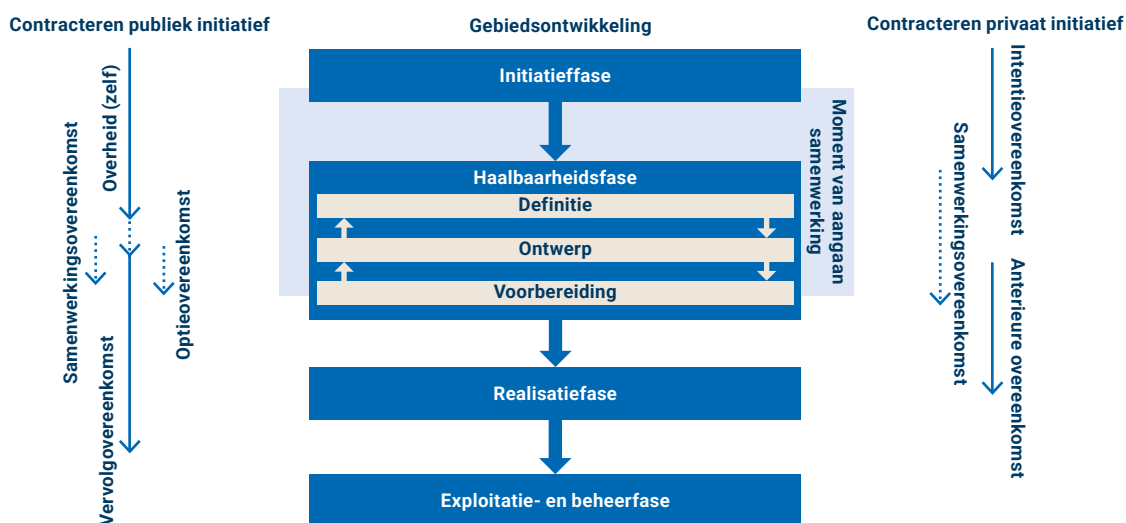
CASUS Industrieschap Medel, Tiel

Netcongestie is een algemeen en voorlopig niet opgelost knelpunt bij gebieds- en vastgoedontwikkeling. Het is belangrijk om hier in de vroege planfase aandacht aan te geven. Wat zijn de mogelijkheden/beperkingen en mogelijke invloed op planning en uitvoerbaarheid? Wet- en regelgeving, prioritering/wachlijsten, maar gelukkig ook slimme oplossingen en contracten, zijn in beweging.

Het Industrieschap Medel was bezig met de selectieprocedure van bedrijfskavels op regionaal bedrijventerrein Medel toen netcongestie werd afgekondigd. Bij de toewijzing van de kavels kregen de marktpartijen daarom een voorwaardelijke ontbindingsmogelijkheid in de uitgifteovereenkomst, mocht er niet binnen een redelijke termijn een robuuste energieoplossing gevonden zijn. Er is met intensieve afstemming tussen de marktpartijen, het ontwikkelbedrijf en de netbeheerder een energiehub ontworpen en gerealiseerd, waardoor de gronduitgifte alsnog kon worden geëffectueerd.

CASUS Werf aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel

De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft voor de kredietcrisis een oude werf gekocht met twee rijksmonumentale loodsen erop. Deze locatie is voor Krimpen ook cultuurhistorisch van belang om de oorsprong van Krimpen 'aan de IJssel' opnieuw in te vullen. Nadat tijdens de crisis de eerste ontwikkelaar afhaakte, moest de gemeente opnieuw nagaan wat er met de locatie moest en kon gebeuren. Omdat de locatie tegen een dijktaalud, buitendijks en aan de Hollandsche IJssel ligt, was het van belang vroegtijdig alle belanghebbenden in beeld te krijgen en scherp te krijgen welke ontwikkelruimte er ligt als de randvoorwaarden vanuit medeoverheden zoals het hoogheemraadschap, Rijkswaterstaat, welstand en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed over elkaar heen worden gelegd. Naast een grondige inventarisatie was het van belang ook diverse belanghebbenden samen om tafel te brengen om op constructieve wijze conflicterende belangen tegen elkaar af te wegen. Pas in het gesprek is er goed begrip opgebracht voor elkaars situatie, kon de locatie écht in beeld worden gebracht en oplossingen sneller worden gevonden.



Figuur 6: Overeenkomsten bij het gebiedsontwikkelingsproces

2.4 Fasen in de gebiedsontwikkeling

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

2.4.1 Initiatieffase

Gebiedsontwikkelingen kunnen een verschillende oorsprong hebben. Ze kunnen voortkomen uit marktinitiatieven met een grond- of vastgoedpositie, marktvoorstellen zonder uitvraag (*unsolicited proposal*), coalitieprogramma's (van provincies of gemeenten) of beleidsvoornemens. Die initiatieven kunnen worden ingediend door zowel professionele als niet-professionele partijen.

De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is, welke partijen betrokken willen/kunnen worden en of het initiatief kans van slagen heeft, met als eventuele conclusie dat er betere alternatieven zijn. Om in het vervolgproces van een gebiedsontwikkeling te kunnen spreken, moet aan het eind van de initiatieffase minimaal een plan worden opgesteld en goedgekeurd waarin de projectdoelen zijn vastgelegd, evenals de partijen die daarin een rol kunnen spelen. Dit plan beperkt zich in beginsel tot de grondexploitatie, alhoewel deze fase ook bij uitstek geschikt is voor het inventariseren van de kansen, opgaven, ambitie

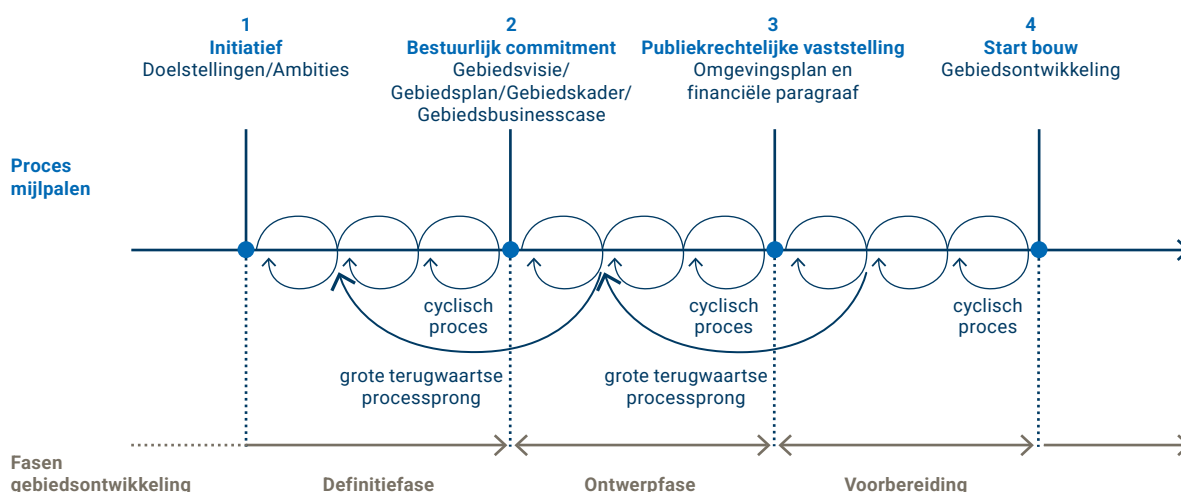
en randvoorwaarden van de beoogde ontwikkeling en om de benodigde samenwerkingsafspraken te maken. Ook moeten investeringen en kosten die moeten worden gemaakt buiten het plangebied (de invloedssfeer) in beeld zijn, bijvoorbeeld het uitplaatsen van bedrijvigheid of grote infrastructurele ingrepen.

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

2.4.2 Haalbaarheidsfase

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

- De definitiefase met als product het ruimtelijke en financiële kader bestaande uit *de beleidsmatige, planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard*.
- De ontwerpfase met als product het *ontwerp dat past binnen het resultaat van de definitiefase*. De overheid werkt in deze fase (gezamenlijk met een marktpartij en/of corporatie) de publieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling uit in bijvoorbeeld een ambitiesdocument, nota van uitgangspunten, stedenbouwkundig plan, een beeldkwaliteitsplan of een eerste inventarisatie voor het programma van eisen voor de openbare ruimte. In de reiswijzer gebruiken we naast grond- en vastgoedexploitatie de termen *gebieds-businesscase*, *gebiedsvisie*, *gebiedsplan* en *gebiedskader* om de diverse planproducten te schetsen (zie paragraaf 4.1.3 voor definities).



Figuur 7: Procesuiteenzetting van haalbaarheidsfase gebiedsontwikkeling, gericht op organiseren commitment en publiekrechtelijke vaststelling

- De voorbereidingsfase met als product de *realisatieafspraken voor ontwikkeling van het gebied*. In deze fase bereidt de overheid de onder haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever uit te voeren werken voor, bijvoorbeeld via een aanbesteding. Daarnaast wordt er ook gewerkt aan ruimtelijke procedures en vergunningen.

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

In de haalbaarheidsfase wordt er vaak simultaan ‘gerekend en getekend’. Bij gebiedsontwikkeling is dit bij voorkeur een iteratief proces, waarin in een gebiedsbusinesscase de ruimtelijke en functionele kwaliteit wordt uitgewerkt op basis van de kennis van de overheid en de markt (zie figuur 7). Het eerste idee zal immers niet direct haalbaar of optimaal zijn, of kan door lange doorlooptijden achterhaald raken door veranderde politieke of marktomstandigheden. De betrokkenen moeten dan opnieuw gaan ‘tekenen en rekenen’ om een haalbaar realisatieplan te krijgen. Soms moeten ze zelfs de uitgangspunten en/of ambities herzien. Vaak is het dan ook nodig om de subfasen in de haalbaarheidsfase een aantal keren achter elkaar te doorlopen.

2.4.3 Realisatiefase

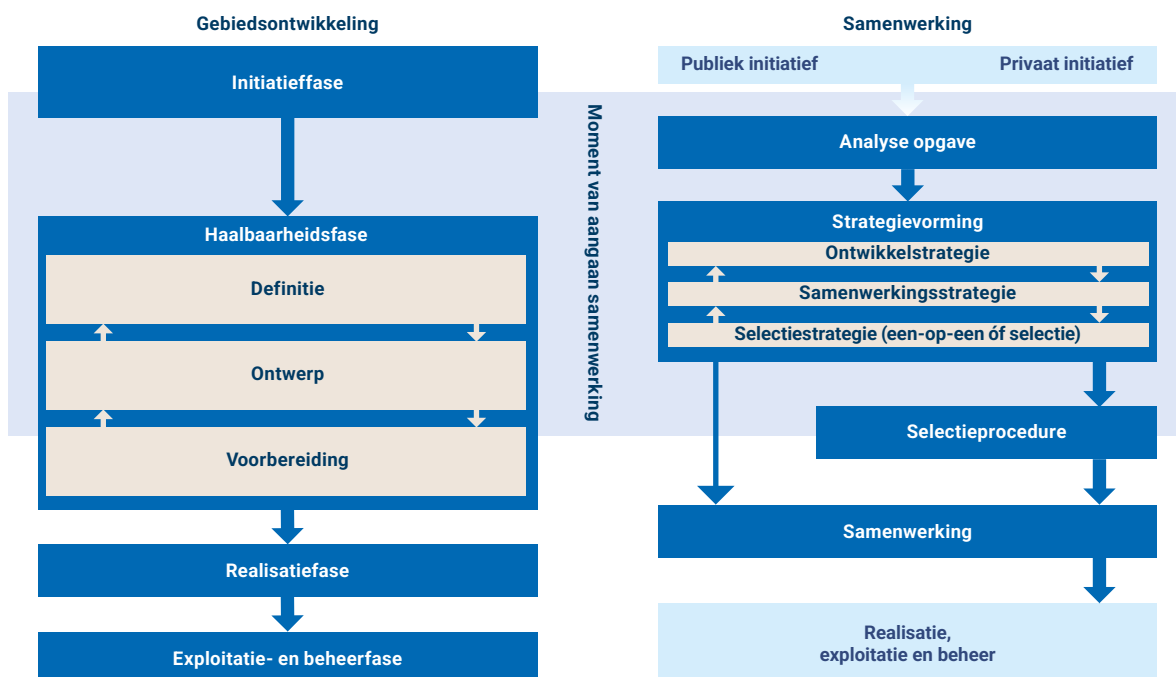
De realisatiefase is gericht op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling (bouwrijp maken gronden, bouw van het vastgoed en aanleg openbaar gebied), zoals vastgelegd tijdens de haalbaarheidsfase. Bij aanvang van deze fase is duidelijk wie wat en wanneer gaat doen. Het toedelen van verantwoordelijkheden, het organiseren van het (risico)management en een gestroomlijnde uitvoeringsorganisatie zijn nu van groot belang. Uitvoeren vraagt andere mensen aan tafel dan de voorbereiders, ontwerpers en beleidsmedewerkers. Indien de overheid eigenaar is van het plangebied, dan verdient in deze de fase het hele proces van de grondoverdracht (grondrouting) speciale aandacht. Voorafgaand aan de onderhandelingen over een koopovereenkomst tussen de gemeente en/of corporatie en een ontwikkelaar/koper moet er een taxatie van een onafhankelijke deskundige beschikbaar zijn, tenzij de koopovereenkomst voortkomt uit een openbare en transparante selectieprocedure van de ontwikkelaar/koper. Dan is een taxatie normaal gesproken niet nodig en bepaalt de winnende bieding de prijs. Indien de ontwikkelende marktpartij eigenaar is van het plangebied, dan worden er in deze fase afspraken gemaakt over de contractering (anterieure overeenkomst) of het publiekrechtelijk kostenverhaal.

2.4.4 Exploitatie- en beheerfase

In de exploitatie- en beheerfase is de gebiedsontwikkeling afgerond. Het komt nu aan op het gebruik, beheer en onderhoud, tot het moment dat ingrijpende ontwikkelingen voor het gebied nieuwe planvorming noodzakelijk maken. In deze fase zijn de verschillende projecten binnen de gebiedsontwikkeling overgedragen aan de eindgebruikers c.q. eigenaren: de woningen aan de kopers, de winkels en andere (commerciële) ruimten aan de beleggers of particuliere eigenaren en de openbare ruimte – waaronder infrastructuur en de groenvoorzieningen – aan de gemeente (of in sommige gevallen aan een vereniging van eigenaren (VvE)). Daarnaast is er bij grotere woningontwikkelingen in toenemende mate sprake van een daarvoor opgericht energiebedrijf of mobiliteits- of parkeerbedrijf. Bij bedrijventerreinen of winkelcentra worden het beheer en de exploitatie van openbare ruimte regelmatig overgedragen aan een private partij of een daarvoor opgerichte aparte onderneming. Datzelfde gebeurt soms ook voor de exploitatie van openbare parkeergarages en het parkeren op straat.

2.5 In welke fase van de gebiedsontwikkeling is samenwerking gewenst?

Het initiatief voor een gebiedsontwikkeling kan zowel bij marktpartijen of corporaties als bij overheden liggen en leidt in alle gevallen tot samenwerking, in enige tot soms vergaande mate. De reiswijzer beschrijft beide mogelijkheden (zie hoofdstuk 5), maar besteedt vooral aandacht aan de procedurele mogelijkheden bij overheidsinitiatief, omdat die vergaand zijn gereguleerd. Hieruit vloeien verschillende keuzes op verschillende momenten voort, zoals verbeeld in figuur 8. De samenwerking begint meestal in de overgang van de initiatieffase naar de haalbaarheidsfase. In deel II lichten we de hiervoor te maken keuzes toe.



Figuur 8: Integratie totaalschema reiswijzer en stappen in het gebiedsontwikkelingsproces



DEEL II:

Gebiedsstrategie

In dit deel gaan we in op het proces van de strategievorming in de gebiedsontwikkeling; het iteratieve proces dat voorafgaat aan de uitvoering. Zoals blijkt uit figuur 9, ligt de analyse van de opgave aan de basis van de strategievorming. Hierin wordt min of meer de inhoud (het doel, ofwel het 'wat') van de gebiedsontwikkeling bepaald. De drie daaropvolgende strategieën zijn de middelen waarmee de opgave via een succesvolle gebiedsontwikkeling tot een goed einde kan worden gebracht (het 'hoe'). Die vormen samen de gebiedsstrategie. Het bepalen van de gebiedsstrategie (ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en keuze van een samenwerkingspartner en eventuele selectiestrategie) is zowel een opvolgend als iteratief proces. De drie deelstrategieën worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 achtereenvolgens afzonderlijk toegelicht, maar in de praktijk kunnen ze niet los van elkaar worden gezien. Het is dan ook noodzakelijk om af en toe een stap terug te zetten en een eerder opgestelde (deel)strategie nog eens te beschouwen en/of te heroverwegen.

Het vinden van een juiste strategie is maatwerk. Door elk strategiedeel apart te beschrijven kan eigenhandig een passende overkoepelende gebiedsstrategie worden geformuleerd. Passend door die toe te spitsen op eigen bestuurlijke afwegingen, uitgangsposities, inhoudelijke 'zwaartepunten', cultuur, et cetera. Bij gebiedsontwikkeling leiden er namelijk meerdere wegen naar Rome. In deze reiswijzer bieden we de handvatten aan voor deze reis door de belangrijkste keuzes te benoemen en daarin een afwegingskader mee te geven. Daarmee dicteren we niet welke inhoudelijke keuzes bij uitstek het beste zijn, maar overhandigen we een Reisgids waarmee de reis zelf moet worden vastgesteld. Gaandeweg de reiswijzer moet duidelijk worden welke strategie bij specifiek die gebiedsontwikkelingsopgave past. Dat er veel verschillende keuzes te maken zijn en dat daar verschillende aspecten aan ten grondslag kunnen liggen, blijkt ook wel uit het verschil in aanpak tussen de twee grote steden Amsterdam en Rotterdam.

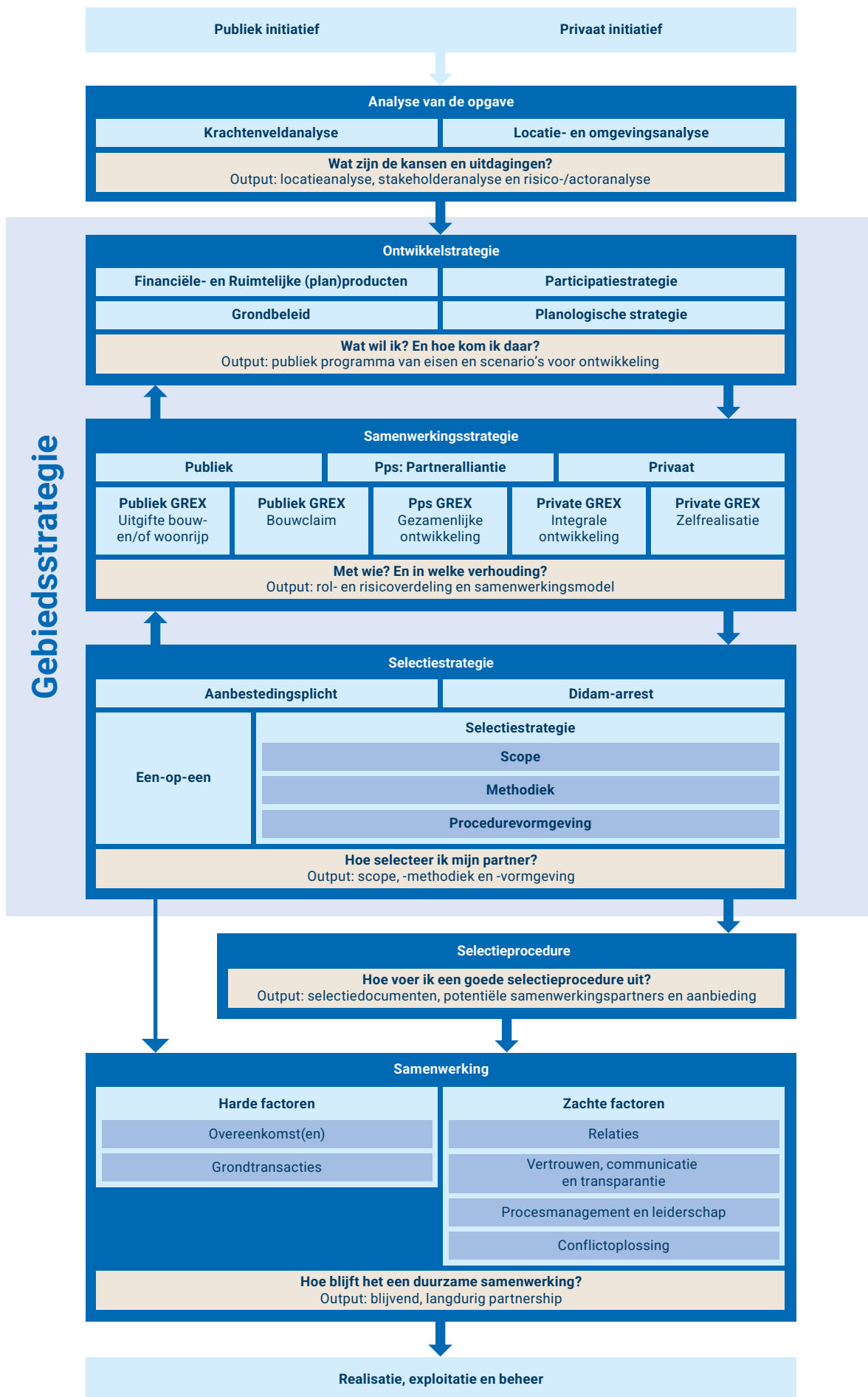
CASUS Strategievorming in Amsterdam en Rotterdam

Zowel Amsterdam als Rotterdam hebben te maken met een fikse woningbouwopgave. Beide gemeenten zijn erg in trek en zijn op zoek naar een juiste strategie om de woningbouwopgave te versnellen, zonder daarbij de publieke belangen uit het oog te verliezen. Ondanks de sterk overeenkomstige opgave op hoofdlijnen staan de strategieën van Amsterdam en Rotterdam (voor het grootste deel van de gebiedsontwikkelingen, uitzonderingen daargelaten) haaks op elkaar. Waar Amsterdam nadrukkelijk inzet op actief grondbeleid gecombineerd met perceelgerichte selectieprocedures – de stad heeft in het voorjaar van 2026 circa 25 selectieprocedures uit staan⁴ – en met deze selectieprocedures de markt breed de kans wil geven én experimenteert met kaders die het stelt (bijvoorbeeld voor duurzaamheid), zet Rotterdam meer in op marktinitiatief op private gronden met de Doorbouw Maatregelen 2023–2026,⁵ die in samenwerking met beleggers, bouwers, ontwikkelaars, gemeenten en corporaties zijn opgesteld. Voor de doorbouw is ook een kopgroep Bouwtafel ingericht en de gemeente heeft het op zich genomen haar faciliterende rol (intern) te versnellen.

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

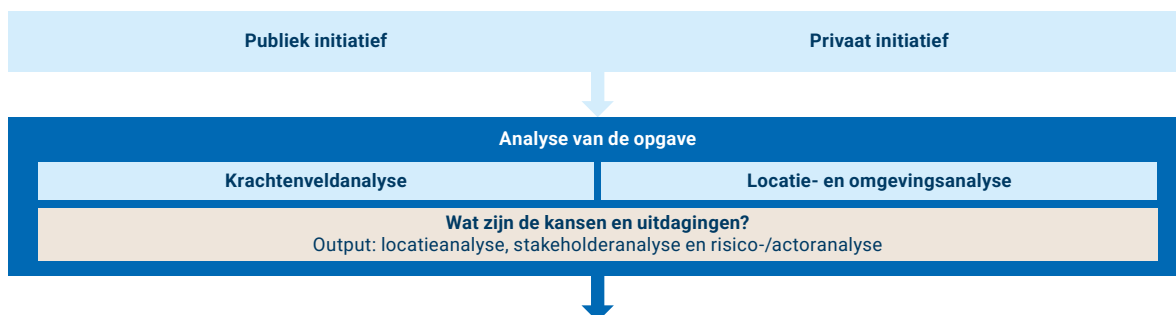
⁴ Telling vanuit Tenderprogramma Amsterdam: www.amsterdam.nl/ondernemen/investeren/woningbouw/investeerdersloket/tenderprogramma/.

⁵ Afgeleid uit Doorbouwen aan Rotterdam. Doorbouw Maatregelen 2023-2026. Zie www.woneninrotterdam.nl voor meer informatie.



Figuur 9: Processchema samenwerking

3 Analyse van de opgave



Figuur 10: Analyse van de opgave binnen het processchema samenwerking (zie figuur 9)

Aan gebiedsontwikkelingsprojecten gaan jaren van voorbereiding vooraf. Dit is niet verwonderlijk gezien de vele onderzoeken, de afstemming van uiteenlopende belangen en het zo goed mogelijk beheersen van de risico's die met de projecten gepaard kunnen gaan.

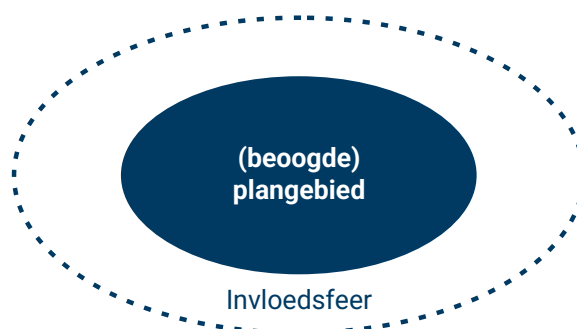
Een belangrijk onderdeel van dit proces is het betrekken van de juiste partijen op het juiste moment. Hiervoor moeten initiatiefnemers natuurlijk wel weten wat de context is, wat ze hierin willen bereiken en wat ze zelf willen en kunnen doen. Om dit te achterhalen is het, als eerste stap in het proces, noodzakelijk de opgave goed te analyseren. Een goede analyse bestaat ten minste uit:

- Locatie- en omgevingsanalyse;
- krachtenveldanalyse;
- risico- en actoranalyse.

De analyses zijn nodig om tot een ontwikkelstrategie te komen en staan aan de basis van de keuze voor een samenwerkingsstrategie. Een voorbeeld hiervan is te vinden in bijlage IV. De uitvoering van deze analyse kan bij de initiatiefnemer liggen: marktpartij, corporatie, gemeente of collectief van eigenaren.

Een belangrijk onderdeel van de analyse is dat die verder reikt dan het beoogde plangebied. Voor het organiseren van een succesvolle gebiedsontwik-

keling zijn factoren als belanghebbenden en belangstellenden, (markt)partijen, investeringen, gronden buiten het plangebied en in de 'invloedsfeer' van de gebiedsontwikkeling van doorslaggevend belang. Succes is immers vaak afhankelijk van externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld een wijziging in mobiliteitsbeleid op wijkniveau (en dus niet enkel in het plangebied) of wanneer een onderneming moet worden uitgeplaatst naar een ander gebied om de ontwikkeling mogelijk te maken. Door gronden en belangen in de omgeving integraal mee te nemen in de analyse, ontstaat er een realistisch beeld van de haalbaarheid en randvoorwaarden van de gebiedsontwikkeling.



Figuur 11: Invloedsfeer rond het plangebied

3.1 De locatie- en omgevingsanalyse

Een gebiedsontwikkeling is het succesvolst als die past bij de plek, de belanghebbenden én de markt. Daarvoor is het noodzakelijk om aan het begin een goede, objectieve inventarisatie te maken van het fysieke plangebied, de locatie en de omgevingsfactoren. Een goede locatieanalyse is een gestructureerde, integrale beoordeling van een plek (en de omgeving daarvan), van de belemmeringen en van de fysieke factoren, om te bepalen wat er technisch en ruimtelijk mogelijk is. Zoals: wat voor leefmilieu is mogelijk en gewenst in het nieuwe of te vernieuwen gebied, wat is de begrenzing van het gebied, welke functies zijn mogelijk, wat zijn de kwalitatieve, technische, financiële en milieukundige uitdagingen en met welke risico's moet in de ontwikkeling rekening worden gehouden? Daarmee laat een locatieanalyse zien waar potenties, beperkingen, kansen en risico's liggen.

Een locatieanalyse beschrijft altijd de huidige situatie. Een locatieanalyse is dan ook gebaseerd op feitelijke data, kaarten, statistieken en veldonderzoek. Het gaat dus niet om 'wat wil ik hier' maar om 'wat is hier' en 'wat kan er (niet)'. Het is daarom belangrijk om vanuit oprechte nieuwsgierigheid, zonder een voorin genomen agenda of plan, zo objectief mogelijk, een integrale analyse uit te voeren. Zo wordt voorkomen dat zaken bewust of onbewust buiten beschouwing worden gelaten die op een later moment belangrijk blijken te zijn. Denk aan en doe onderzoek naar bijvoorbeeld:

- Bodem en ondergrond: zoals bodemkwaliteit, bodemopbouw, grondwaterstand en archeologische waarden.
- Water en klimaat: zoals oppervlaktewater, overstromingsrisico's, waterveiligheid en klimaatrisico's.
- Bereikbaarheid en infrastructuur: zoals bereikbaarheid via auto, openbaar vervoer, fiets- en voetgangersverbindingen en parkeervoorzieningen.
- Bestaande bebouwing en inrichting: zoals eigendom, asbest, (staat van) bestaande gebouwen, openbare ruimte, bouwhoogtes, verkaveling, rooilijnen, geluid en geur.
- Technische voorzieningen: zoals kabels en leidingen, energie-infrastructuur en nutsvoorzieningen.
- Ligging en ruimtelijke context: zoals oriëntatie op wind, zon en uitzicht, omliggende functies, ligging t.o.v. centrum, wijk, stadsrand of buitengebied, topografie en hoogteverschillen.

- Geldende wet- en regelgeving op de locatie, zoals de huidige toegestane functies.
- De contouren van externe veiligheid, geluidsbelasting infrastructuur, flora en fauna onderzoek, et cetera die nodig zijn om de mogelijkheden van de bebouwing te bepalen.

Een locatieanalyse is geen statisch product: deze analyse kan mogelijk veranderen gedurende het project gezien de afhankelijkheid van externe factoren. Ga er daarom niet van uit dat na het uitvoeren van de onderzoeken de locatieanalyse voltooid is en houd de ontwikkelingen in de directe omgeving in de gaten.

3.2 De krachtenveldanalyse

Gebiedsontwikkelingen worden door tal van oorzaken steeds complexer, waaronder het toenemend aantal opgaven die te maken hebben met versnipperd eigendom. Dat betekent een groter aantal partijen die direct of indirect belang hebben bij een gebiedsontwikkeling. Een krachtenveldanalyse helpt om een goed beeld te krijgen bij de verschillende belanghebbenden en belangstellenden die te maken hebben of gaan krijgen met de gebiedsontwikkeling. Een krachtenveldanalyse is een systematische manier om in kaart te brengen wie er betrokken zijn, wat hun belangen, invloed en positie zijn en hoe je met hen kunt of moet omgaan gedurende de ontwikkeling.

In de reiswijzer maken we onderscheid tussen drie typen partijen. *Belangstellenden* hebben geen directe invloed op het project, maar ervaren wel de dagelijkse gevolgen. Dit zijn bijvoorbeeld omwonenden of omliggende bedrijven. *Belanghebbenden* zijn partijen die moeten worden betrokken omdat hun belangen de kwaliteit of haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling beïnvloeden, zoals maatschappelijke organisaties, waterbeheerders en netbeheerders. *Actoren* zijn partijen met een doorslaggevend belang en/of impact op de gebiedsontwikkeling, zonder wiens medewerking de ontwikkeling niet kan slagen. Dit betreft bijvoorbeeld grondeigenaren, huurders, gebruikers of overheden en in sommige gevallen ook net- en waterbeheerders.

Een goede krachtenveldanalyse geeft in ieder geval antwoord op de volgende vragen:

- Wie zijn de actoren, belanghebbenden en belangstellenden? Denk in ieder geval aan:
 - overheden (gemeente, provincie, waterschap, omgevingsdienst)
 - woningcorporaties
 - (grond)eigenaren, huurders en/of gebruikers
 - omwonenden en bewonersgroepen
 - projectontwikkelaars en investeerders
 - milieuorganisaties
 - netbeheerders en energiemaatschappijen
 - waterbeheerders
 - bedrijven en ondernemers in het gebied
 - infrastructuurbeheerders (zoals ProRail en Rijkswaterstaat)
 - maatschappelijke organisaties en ondernemingen (zoals scholen en zorginstaties)
 - belangenorganisaties
- Wat willen of verwachten die partijen van de ontwikkeling?
- Welke (toekomstige) belangen, uitgangspunten en ambities hebben die partijen?
- Wie heeft welke invloed?
- Wie moet een noodzakelijke, actieve rol vervullen om de ontwikkeling tot een succes te brengen?
- Welke rollen beogen partijen of zijn bespreekbaar (en onder welke voorwaarden)?
- Welke rollen zijn er in het gebied zelf (gebruikers, de buurt, belangenverenigingen, potentiële bezwaarmakers, eigenaren) en hoe worden ze betrokken?
- Welke relaties met andere projecten of activiteiten zijn er?
- Waar liggen de twijfels en pijnpunten van de partijen?
- Op welk moment (in de ontwikkeling) moeten de diverse partijen betrokken worden (participatieplan)?

Deze analyse geeft aanknopingspunten om een strategie te bepalen voor participatie, communicatie en samenwerking (zie paragraaf 4.2). Zonder goed zicht op belangen, macht en betrokkenheid schiet participatie vaak zijn doel voorbij. Denk daarbij ook in netwerken én dat niet elke partij één persoon of individu is, maar bestaat uit meerdere (deel)belangen. Probeer de analyse objectief te maken en voorkom dat partijen direct een plan(idee) krijgen voorgeschoteld waar ze op mogen reageren, maar verdiep je eerst oprecht in de belangen, ambities en risico's van partijen op basis van een ambitie, concept of 'idee' dat voorligt.

Ook een krachtenveldanalyse is géén statisch product. Het identificeren van actoren, belanghebbenden en belangstellenden is een dynamisch

en doorlopend proces. Zo kunnen er tijdens het verloop van een gebiedsontwikkeling nieuwe partijen opduiken, belangen veranderen, (politieke) invloed en macht verschuiven of zorgt fasering van het project ervoor dat andere partijen op verschillende momenten belangrijker worden. Een krachtenveldanalyse moet daarom regelmatig geactualiseerd worden, bijvoorbeeld jaarlijks. Om tot een goede krachtenveldanalyse te komen, kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt. Er is een verscheidenheid aan modellen beschikbaar om partijen te rangschikken en een bijpassende houding en rol te bepalen.

3.3 De risico- en actoranalyse

Nu we weten in welke context de gebiedsontwikkeling beweegt en wie daar belang bij hebben, is het belangrijk om te bepalen wie ook daadwerkelijk op welk moment betrokken moet worden. Dat kan met behulp van een risico- en actoranalyse. Deze analyse brengt de mogelijke risico's van de gebiedsontwikkeling in kaart, welke actoren nodig zijn om deze risico's te verhelpen of te verminderen en op welke wijze de actoren bepalend zijn.

Met een risico- en actoranalyse wordt het risicoprofiel van actoren (eigenaren, gebruikers of overheden) in kaart gebracht. Het analyseren van de actoren moet grondig gebeuren. In hoeverre kan en wil een actor invloed uitoefenen op het plangebied en de gebiedsontwikkeling? En wat is het effect van deze invloed? Waar een belangrijk deel van de krachtenveldanalyse 'van achter het bureau' kan, is het essentieel dit deel van het onderzoek in contact met de actoren te doen. Een onderdeel van het succes van deze gesprekken is om niet met een panklaar plan te komen, maar oprechte interesse te tonen in waar de belangen liggen van deze actoren en na te gaan of die inpasbaar zijn in de gebiedsontwikkeling.

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

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

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

Bepalende factoren zijn het grond- en vastgoedeigendom, de mate waarin partijen aan de plannen zijn verbonden en de omvang van de risico's. Maar bijvoorbeeld ook de vraag wat een gemeente zelf wil en kan is van belang. Dit verschilt per situatie. Bij versnipperd eigendom is het extra belangrijk om de eigenaren en gebruikers van het gebied bij het proces te betrekken en draagvlak te krijgen door gezamenlijk een plan te maken. Ongeacht het grondbezit van anderen kan een gemeente altijd met de toepassing van haar ruimtelijke beleid gebiedsontwikkelingen inkaderen via het generieke, publiekrechtelijke kader of via privaatrechtelijke (anterieure) afspraken. Daarnaast kan de gemeente als opdrachtgever via een selectieprocedure verdergaande eisen stellen of wensen opnemen.

Een risico- en actoranalyse biedt een eerste antwoord op ten minste de volgende vragen:

- Welk ontwikkelperspectief wordt geboden?
- Welke doorlooptijd van het project wordt verwacht?
- Van welke vrijheden, flexibiliteit en optimalisatiemogelijkheden mag worden uitgegaan?

De analyse is dus niet alleen inhoudelijk en resultaatgericht (welke oplossing past bij welk probleem), maar ook doel- en procesgericht (gericht op de creatie van maatschappelijke en commerciële waarden en draagvlak). Daarom kunnen bijvoorbeeld marktpartijen of corporaties bij een gemeentelijke analyse worden betrokken of vice versa. Zo ontstaat zicht op de mogelijkheden om (delen van) de gebiedsontwikkeling uit te besteden of juist volledig in eigen hand te houden en de risico's tussen de partijen te verdelen. Benader deze analyse dan ook niet als een bureauonderzoek, maar probeer partijen fysiek te spreken en beter begrip te krijgen over hun situatie, zonder vooroordeel of verborgen agenda.

De keuzes die gemeenten in dit verband maken, hangen meestal nauw samen met de manier waarop zij grondbeleid voeren: van actief tot faciliterend (zie paragraaf 4.4). In geval van (ook) actief grondbeleid zal de gemeente in het algemeen meer risico's bij gebiedsontwikkeling accepteren. Actief grondbeleid kan risicovoller zijn voor gemeenten wanneer ze investeren in het verwerven van grondposities. Die grondposities vertegenwoordigen een bepaalde waarde die gaandeweg het proces (flink) kan wijzigen. In de praktijk wordt bij ontwikkelingen de grondwaarde meestal residueel berekend, waarmee die een afgeleide wordt van de woningprijsontwikkelingen, vastgoedprijzen en de bouwkosten. Daarmee levert het investeren in grondposities, en het actieve grondbeleid, een economisch risico op voor de gemeente die in deze ontwikkelingen tot uiting komt in de waardering van de grond.

3.4 Marktconsultatie

Als een analyse van de opgave nog onvoldoende in beeld brengt of en in welke mate (markt)partijen betrokken kunnen worden en of er voldoende markt is voor een project, dan kan de overheid of corporatie ervoor kiezen aanvullend een marktconsultatie (ook wel marktverkenning) uit te voeren. Een marktconsultatie is niet alleen interessant voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren. Ook bij een facilitair grondbeleid kan een marktconsultatie tot waardevolle inzichten leiden.

3.4.1 Open, gesloten of hybride marktconsultatie

Er zijn twee benaderingen mogelijk:

- een open marktconsultatie
- een gesloten marktconsultatie

Een *open marktconsultatie* wordt openbaar gepubliceerd en/of aangekondigd; geïnteresseerde marktpartijen kunnen reageren op de vraagstelling. Dit is functioneel als een meer algemeen beeld nodig

is of als de gehele markt input moet kunnen leveren, maar deze vorm neemt wel meer tijd in beslag dan een *gesloten marktconsultatie*. Hierin wordt een aantal voorgeselecteerde partijen, vaak gerichter, bevroegd, met de kans op een gerichter antwoord. Een gerichte vraag stellen is echter lastig wanneer veel aspecten van de opgave nog openliggen. Tegelijkertijd is een marktconsultatie vormvrij en kan deze naar believen worden ingericht.

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

Wanneer meer bekend is en aan de markt een gerichtere vraag kan worden gesteld, kunnen marktpartijen hun ideeën kenbaar maken over bijvoorbeeld de financiële en programmatische haalbaarheid en de voorwaarden waaronder zij eventueel willen participeren. Hierdoor krijgt de overheid een concreet beeld van hoe aantrekkelijk het plan is voor marktpartijen, zonder dat ze direct aan een partij is gebonden. Probeer hiervoor dan ook niet te veel dezelfde type partijen uit te nodigen, omdat die naar verwachting een vergelijkbaar antwoord gaan geven. Denk bijvoorbeeld in partijen met een andere focus, zoals een (institutionele) belegger, corporatie of verschillende type ontwikkelaars (gebiedsontwikkelaar, vastgoedontwikkelaar, ontwikkelaar met bouwbedrijf). Ook een lokale en meer regionale of landelijke blik kan, afhankelijk van de vraag, verschillende inzichten opleveren.

Wanneer de opgave deels verkend is, maar er nog veel onzekerheid bestaat over de aanpak of marktinteresse, is een *hybride variant* mogelijk. De hybride variant combineert het brede bereik van een open marktconsultatie en de diepgang van een gesloten

marktconsultatie, door de markt in twee rondes te bevragen. De eerste, open ronde is openbaar en vooral geschikt voor het ophalen van algemene inzichten. De uitvrager krijgt hierdoor een algemeen beeld van de marktdynamiek, kansen en risico's. Op basis van de eerste ronde wordt een selecte groep marktpartijen met relevante ervaring, visies en/of expertise gevraagd om deel te nemen aan de gesloten ronde, waarin dieper ingegaan wordt op gerichte vragen. Het voordeel van een hybride variant is dat die minder tijd vraagt dan een volledig open marktconsultatie, maar meer diepgang biedt dan gesloten marktconsultaties.

CASUS Open marktconsultatie: Ruïne van Teylingen, Teylingen

De gemeente Teylingen stond in 2021 voor de complexe uitdaging om de historische Ruïne van Teylingen en de omliggende opstallen, zoals de Kaasschuur en de Westerbeekschuur, te transformeren tot een aantrekkelijke recreatieve trekpleister. Vanwege de grote cultuurhistorische waarde die nauw verbonden is met de staatsvorming van Holland, was een respectvolle invulling essentieel, maar tegelijkertijd ontbrak het de gemeente aan een concreet beeld van de diversiteit aan initiatieven, de marktinteresse en de ruimtelijke-economische mogelijkheden. Een open marktconsultatie bleek de beste oplossing, omdat de gemeente hiermee de creativiteit van de markt kon aanboren voor een opgave waarvan de kaders en haalbare functies vooraf nog volstrekt onbekend waren. Er was immers slechts één goed idee nodig om de locatie nieuw leven in te blazen. De waarde van deze consultatie lag in het ophalen van diverse visies en initiatieven, variërend van integrale plannen tot deeloplossingen. De verkregen input heeft geleid tot het toetsingskader voor initiatieven en het uitzetten van een partnerselectieprocedure, waarmee in 2023 één marktpartij is geselecteerd voor de integrale ontwikkeling van het gehele gebied.

CASUS Gesloten marktconsultatie: Denekamp-Oost fase 2b, Denekamp

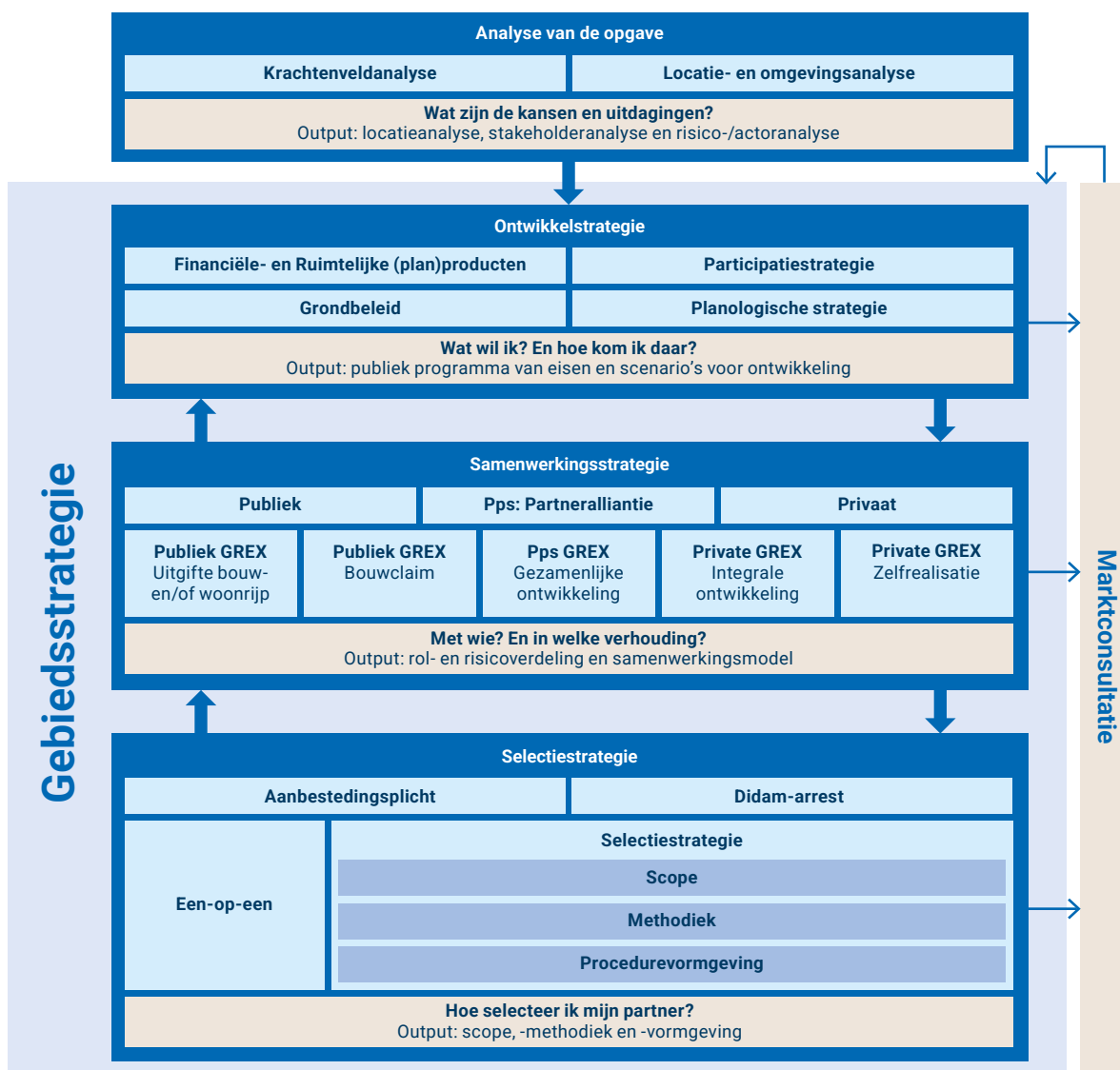
De gemeente Dinkelland koos bij Denekamp-Oost fase 2b bewust voor een gesloten marktconsultatie, zodat de ontwikkelstrategie op haalbaarheid getoetst kon worden om vanuit daar de juiste procedureroute te bepalen. De hoe-vraag stond centraal: hoe realiseren we betaalbare woningen voor verschillende doelgroepen, met een sterke dorpsidentiteit, hoge duurzaamheidsambities en een gezonde leefomgeving? De gemeente wilde voorkomen dat een traditionele, uniforme uitgifte zou leiden tot een 'gemiddelde' kwaliteit. Ze wilde daarom de ambities en randvoorwaarden vroegtijdig spiegelen aan marktkennis, de uitvoerbaarheid toetsen en op zoek naar ruimte met de markt om de opgave verder scherp te stellen zonder de ambities uit het oog te verliezen.

De aanpak van de marktconsultatie bestond uit gerichte verdiepingsgesprekken over de belangrijkste spanningsvelden van de opgave: intensiveren versus rekening houden met leefkwaliteit, parkeren en mobiliteit op de lange termijn, de balans tussen groen/water en programma, en de financiële randvoorwaarden. De opbrengst vanuit de marktconsultatie was concreet. Er kwam een aangescherpte kaderstelling en scherpere beoordelingsaccenten, met meer nadruk op kwaliteit en uitvoerbaarheid. Ook is een helder opgebouwde opdracht uitgewerkt in drie samenhangende onderdelen: (1) een integraal plan, inclusief omgevingsplan en vergunningen, (2) bouwrijp maken met eventuele sanering en nutsvoorzieningen, en (3) woonrijp maken. Tot slot is de selectieprocedure aangescherpt, waarbij de opgave expliciet is gemaakt. Voor de zorgwoningen was op dat moment nog geen exploitant in beeld. In de marktconsultatie is daarom ook expliciet getoetst of marktpartijen bereid en in staat zijn om zelf een langjarige exploitant te contracteren, en onder welke voorwaarden dit haalbaar is.

CASUS Hybride marktconsultatie: Tramremise Oostpunt, Amsterdam

De gemeente Amsterdam staat voor de opgave om de tramremise van lijn 26 op Zeeburgereiland te verplaatsen naar de oostpunt van het eiland. Deze verplaatsing biedt kansen voor multifunctioneel ruimtegebruik: naast de remise wordt gekeken naar aanvullende functies die passen bij de omgeving en gecombineerd kunnen worden met een tramremise. Hierbij wordt gedacht aan (stads)logistiek en recreatie aan het water. Eerdere variantenstudies gaven wel inzicht in technische mogelijkheden, maar onvoldoende in marktinteresse, financiële haalbaarheid en creatieve oplossingen.

Om een stap verder te komen in de planvorming, koos de gemeente voor een marktconsultatie. Met een open consultatie gevolgd door verdiepende gesprekken wilde de gemeente kennis en ideeën uit de markt benutten om de planvorming en kaderstelling verder te brengen en een realistische basis te creëren voor een latere aanbesteding. Dit gaf de gemeente de mogelijkheid om op basis van aangeleverde informatie te kiezen met wie verdiepende gesprekken zouden worden gevoerd en welke thema's daarbij centraal zouden moeten staan. De consultatie is afgerond met een openbaar gepubliceerd verslag waarin de specifieke ideeën van partijen geabstraheerd zijn.



Figuur 12: Marktconsultatie als instrument om de ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en/of keuze van een samenwerkingspartner scherp te krijgen in het processchema samenwerking (figuur 9)

Naast een instrument voor het verder analyseren van de opgave kan de marktconsultatie of -verkenning ook worden gebruikt als hulpmiddel bij het opstellen of verder aanscherpen van een ontwikkel-, samenwerkings- en/of selectiestrategie. In figuur 14 in paragraaf 4.1.1 is concreet aangegeven hoe een marktconsultatie kan bijdragen aan het aanscherpen van de ontwikkelstrategie. Op vergelijkbare wijze

kan bij het opstellen van een samenwerkingsstrategie aan marktpartijen worden gevraagd of de beoogde vorm van samenwerking volgens hen tot het gewenste resultaat gaat leiden en onder welke voorwaarden. Zo kan de beoogde wijze van samenwerken (een-op-een of door middel van selecteren) van feedback worden voorzien.

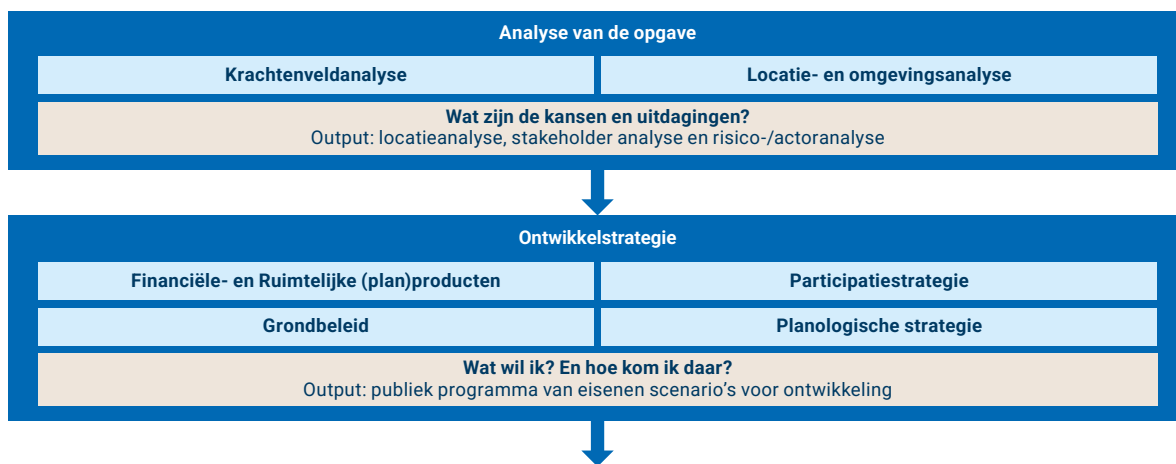
3.4.2 Succesvol uitvoeren

Voor een succesvolle marktconsultatie is het belangrijk dat het voor de deelnemers de moeite waard is om hierin energie en denkracht te steken, bijvoorbeeld omdat het hen niet te veel tijd kost, het de kans vergroot op mogelijke betrokkenheid bij de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling en/of omdat deelnemers een vergoeding krijgen. De gemeente kan met de verworven informatie na de marktconsultatie de opgave aanpassen, om vervolgens over te gaan tot een selectieprocedure of een een-op-eensamenwerking als dit past binnen de aanbestedingsregelgeving en de Didam-regels. Een ander belangrijk aspect bij een marktconsultatie

is het verwachtingsmanagement. Het helpt om duidelijk kenbaar te maken wat er met de verstrekte informatie gaat gebeuren in het vervolgproces, hoe dat er eventueel uit komt te zien en wat daarin de rol van de deelnemende partijen kan zijn. Het is van belang om de bereidheid vanuit marktpartijen om te participeren aan marktconsultaties op peil te houden. Dit vereist een passende terugkoppeling van de organiserende partij over wat er gedaan is met de door partijen geleverde informatie gedurende een marktconsultatie. De handreiking Marktconsultatie van PIANOo kan helpen bij het opstellen van een passende marktconsultatie.⁶

⁶ Zie Waaijer, Luiten, Wanders & van der Heern (2026)

4 Naar een ... ontwikkelstrategie



Figuur 13: Ontwikkelstrategie binnen het processchema samenwerking (figuur 9)

De ontwikkelstrategie geeft antwoord op de vraag 'wat wil ik en hoe kom ik daar?' en vormt de basis voor het opstellen van een samenwerkingsstrategie. Delen van de ontwikkelstrategie staan opgesomd in figuur 14, namelijk: doelstelling en ambitie, publiek programma van eisen, opgave en opties (ontwikkelscenario's). Verder bevat die specifieke strategieonderdelen: de participatiestrategie, planologische strategie en grondbeleid. Tot slot moet deze ontwikkelstrategie samen met de ruimtelijke en financiële (plan)producten, ook wel het 'rekenen en tekenen' genoemd, worden opgesteld (zie figuur 13).

Verderop in het proces vormt de ontwikkelstrategie met de samenwerkingsstrategie de input voor de selectiestrategie of een-op-eensamenwerking.

4.1 De ontwikkelstrategie

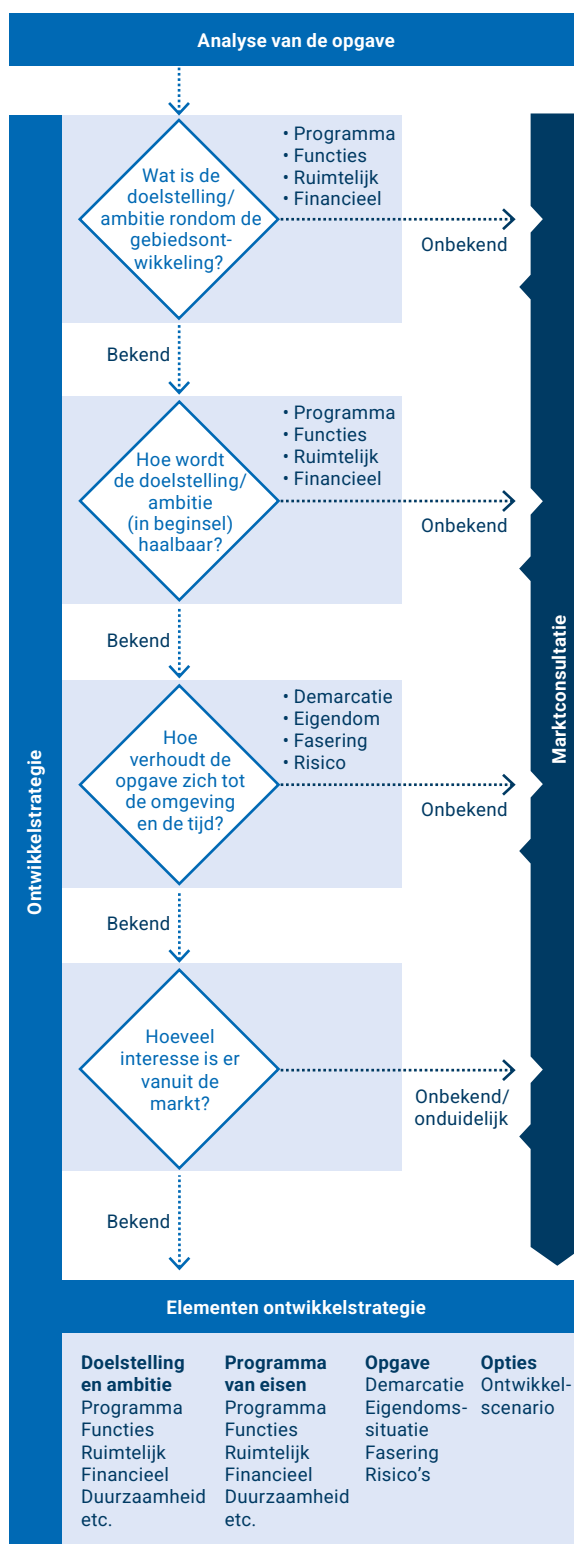
Als de actoren, risico's en belangen in beeld zijn gebracht, kunnen partijen een ontwikkelstrategie bepalen. Een gemeente of een (markt)partij, zoals een ontwikkelende grondeigenaar, gebiedsontwikkelaar of corporatie, kan een ontwikkelstrategie opstellen. Ook kan degene die de strategie opstelt voor een goede balans in ambities vroegtijdig andere (potentiële) gebiedspartners laten aanhaken of bevragen om hun kennis en kunde mee te nemen. Het is dus ook mogelijk dat overheden, corporaties en/of marktpartijen al samenwerken gedurende deze fase en gezamenlijk een ontwikkelstrategie opstellen, waarbij private en publieke belangen al in een vroeg stadium worden afgewogen.

4.1.1 Wat is een ontwikkelstrategie?

Een ontwikkelstrategie is een vormvrij document dat de inhoudelijke bandbreedtes schept, maar vooral concreet is over de uitvoering van de gebiedsontwikkeling, primair stilstaat bij 'hoe een gebiedsontwikkeling haalbaar wordt en tot uitvoering kan worden gebracht' en ingaat op ontwikkelscenario's en fasering om de flexibiliteit binnen de bandbreedte uit te beelden. Concreet bevat een ontwikkelstrategie:

- *doelstellingen, ambities en (publiek) programma van eisen* die ook vertaald zijn in ruimtelijke (plan-) en financiële producten (zie paragraaf 4.1.3 en 4.1.4);
- hoe om te gaan met de *opgave* qua demarcatie van het plangebied én de invloedssfeer (zie hoofdstuk 3), de (gewenste) eigendomssituatie, beoogde fasering en omgang met risico's uit de analyse van de opgave;
- aanvullend aan bovenstaande punten een *planologische en participatiestrategie*, en wat de *rol* is van het *grondbeleid* (zie paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4);
- *ontwikkelscenario's* als resultaat van het voorgaande, die de bandbreedte schetsen voor de beoogde gebiedsontwikkeling (zie paragraaf 4.1.6).

In figuur 14 zijn de belangrijkste vragen benoemd die een initiatiefnemer (gemeente, marktpartij, corporatie of vroege samenwerking) zichzelf zou moeten stellen om de eerste twee punten te kunnen beantwoorden. Met een marktconsultatie kan een initiatiefnemer vervolgens de ontbrekende puzzelstukjes ophalen om de ontwikkelstrategie verder scherp te stellen.



Figuur 14: Belangrijkste vragen en proces voor het opstellen van de eerste delen van een ontwikkelstrategie

Aandachtspunten bij doelstellingen, ambities en (publiek) programma van eisen

De gemeente verwerkt doorgaans een publiek kader in de ontwikkelstrategie bestaande uit de gewenste bestuurlijke en beleidsambities en -doelen, zoals een woonvisie of klimaatbeleid en duurzaamheids- en andere ambities. Wordt er gekozen voor een normale kwaliteit met een hoge(re) grondopbrengst, voor een hogere kwaliteit met een lage(re) grondopbrengst of voor een maximale kwaliteit bij een vaste en niet te hoge grondopbrengst? De gemeente moet dit dilemma van tevoren goed afwegen in een ontwikkelstrategie en oppassen voor het stapelen van ambities zonder hier financiële consequenties aan te verbinden. De gemeente kan dit proces (deels) gezamenlijk met een marktpartij en/of corporatie doen en die vragen om alternatieve oplossingen aan te dragen.

Ditzelfde geldt als er sprake is van een privaat initiatief waarbij de beleidsdoelen vanuit een faciliterende rol door de gemeente worden ingebracht. Als de gemeente onvoldoende zicht heeft op dit dilemma, is het – bij een publiek initiatief – aan te bevelen om eerst een marktconsultatie te houden en de dialoog tussen publiek en privaat op te starten. Voor marktpartijen of een corporatie is het dus altijd van belang om bij een opgave zicht te krijgen op de gemeentelijke bestuurlijke en beleidsdoelen en ambities, zodat ze daar met de gebiedsontwikkeling goed op in kunnen spelen.

Aandachtspunten bij de opgave

Aandachtspunten zijn de omgang met omgevingsfactoren en de factor tijd. De gewenste doelstellingen kunnen bijna nooit in één keer worden gerealiseerd. Om een gebiedsontwikkeling haalbaar te maken moet dus niet alleen nagedacht worden over haalbaarheid op één moment, maar ook hoe de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling in de tijd en in relatie tot omgevingsfactoren kunnen worden gerealiseerd. Gebiedsontwikkeling is een grillig proces waarin flexibiliteit, meebewegen met maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen, een gefaseerde aanpak met een grove planning en mijlpalen essentieel zijn voor het succes.

Een ander aandachtspunt is de tijdelijke invulling. Het uitvoeren van een ontwikkelstrategie begint bij een stip op de horizon, waaruit een proces volgt dat een aantal jaren in beslag kan nemen. Het is daarom ook verstandig om te kijken of op de plek een tijdelijke

invulling gerealiseerd of gefaciliteerd kan worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan tijdelijke gebruikers, tijdelijke verhuur of *placemaking*, waardoor er ook gelijk aan het karakter en de branding van een plek wordt gewerkt.

Meerdere routes mogelijk

Er is dus niet één ideale ontwikkelstrategie en ook het hergebruiken van een ontwikkelstrategie van een eerdere gebiedsontwikkeling is vaak lastig. Iedere casus vraagt namelijk zijn eigen oplossingen. Onderstaand beschrijven we twee routes naar een vergelijkbaar doel.

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

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

Bij het vormgeven van de herontwikkeling is er in de ontwikkelstrategie voor gekozen Nijmeegse ondernemers die op de 'NYMA-way' willen werken (vergaand) te betrekken. Zij moeten uiteindelijk ook een permanente rol krijgen in de ontwikkeling, de exploitatie en het beheren van het concept. Deze ondernemers hebben zich verenigd in de ondernemerscoöperatie NYMA. De coöperatie bestaat grotendeels uit ondernemers uit het naastgelegen Honigterrein, die straks bij voltooiing van de Waalfrontontwikkeling moeten verhuizen, en huidige NYMA-gebruikers. Samen met de gemeente vormt de coöperatie het ontwikkelteam NYMA, dat verantwoordelijk is voor het opstellen van een gebiedsvisie als uitkomst van een haalbaarheidsanalyse. Er werd specifiek gezocht naar een ontwikkelaar/marktpartij die zou aansluiten bij het ontwikkelteam om samen te verkennen hoe het ontwikkelplan eruit kan komen te zien. Een partij die ontwikkelkennis en ervaring in zou brengen.

CASUS Slachthuissterrein, Haarlem: heldere proceslijn, eindgebruikers (ietwat) op de achtergrond

Net als bij NYMA is er bij de herontwikkeling van het Slachthuissterrein in Haarlem de wens om met behoud van industrieel erfgoed voor het gebied een eigen identiteit te creëren. Op het terrein liggen (centraal) een groot slachthuis en (verspreid) diverse monumentale panden. Door achterstallig onderhoud van verschillende eigenaren is de staat van de panden verslechterd.

Bij de ontwikkelstrategie heeft de gemeente ervoor gekozen zelf een masterplan (c.q. gebiedsplan) uit te werken en dit direct en strak te vertalen in een bestemmingsplan, zonder daarbij de eindgebruikers vroegtijdig te betrekken in de planvorming. Ze kiest er dus voor om zelf de publieke regie te nemen en plannen (vergaand) uit te werken. De consequentie van deze keuze is dat de eindgebruikers ook in deze strategie mee moesten. De door de gemeente beoogde Popschool moest dus zowel een bestemming krijgen binnen het voormalige slachtshuis als een programma van eisen opstellen dat paste binnen de beoogde locatie in het Slachthuis. De gemeente heeft op haar beurt de budgetten voorafgaand aan de aanbesteding geregeld en die als opdracht meegenomen. Een gekozen marktpartij moest deze locatie dan ook primair 'uitontwikkelen'. De gemeente heeft het grootste deel van de gebiedsontwikkeling qua planvorming op zich genomen.

4.1.2 Publiek programma van eisen (en ambities)

Het afwegen van beleidsdoelen, kwaliteit en financiën wordt ook wel het 'Ferrari-Dacia-dilemma' genoemd: beide auto's hebben ongeveer dezelfde prijs-kwaliteitsverhouding, maar leveren uiteindelijk toch sterk verschillende producten op. Dit dilemma moet worden ondervangen in een publiek programma van eisen, waarin wordt vastgelegd wat minimaal moet worden gerealiseerd. Dit bestaat onder meer uit een overzicht van de bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden die de overheid hanteert bij de gebiedsontwikkeling (zie ook paragraaf 8.5.2) en besteedt in ieder geval aandacht aan:

- *een globaal programma*: de bandbreedtes in maximum aantallen vierkante meters per functie en het maximum totaal aantal vierkante meters, met een (concrete of globale) verdeling naar (woning)categorieën, prijssegmenten of doelgroepen;
- *de aansluiting op de omgeving*: de aansluiting op de bestaande infrastructuur en bebouwingshoogtes, in de vorm van een stedenbouwkundig concept op hoofdlijnen;
- *de kwaliteit van het vastgoed en de openbare ruimte*: globaal geformuleerd met vrijheid voor marktpartijen en corporaties, of meer gedetailleerd in de vorm van een beeldkwaliteitsplan, handboek openbare ruimte, een (ruimtelijk en/of civieltechnisch) programma van eisen of zelfs een referentiebestek;
- *de financiële strategie (gebiedsbusinesscase)*: de route naar het borgen van (publieke) investeringen en de minimale inbreng die daar (vanuit de

gebiedsontwikkeling) voor nodig is, afgestemd op de mogelijkheden die de gebiedsontwikkeling biedt. Het is raadzaam hiervoor een gebieds-businesscase op te stellen, die inzicht geeft in de totale investeringen voor het (op)starten van de ontwikkeling. Dit omvat niet alleen de kosten binnen het plangebied, zoals uitkoop van eigenaren of specifieke exploitaties (bijvoorbeeld voor parkeren), maar ook kosten en opbrengsten in de bredere invloedssfeer. Door deze integrale benadering ontstaat een realistisch beeld van de financiële haalbaarheid in relatie tot de gestelde ambities.

Naast het programma van eisen is het raadzaam een publiek programma van ambities te formuleren voor dezelfde thema's. Om de creativiteit van marktpartijen optimaal te benutten en de oplossingsvrijheid te vergroten, verdient het de voorkeur het eisenpakket hiervan beperkt te houden. Sturing in gebiedsontwikkeling is effectiever wanneer die gebaseerd is op ambities en doelen in plaats van op rigide oplossingen en harde randvoorwaarden. Deze aanpak maakt een toekomstige selectieprocedure aantrekkelijker en biedt de noodzakelijke flexibiliteit om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

Voor het slim inpassen van de creativiteit en oplossingsvrijheid is afstemming over de eisen (en ambities) wenselijk. Dus indien dit programma van eisen niet samen met een partner wordt opgesteld, geniet afstemming via een marktconsultatie (zie paragraaf 3.4) of vroegtijdige samenwerking (zie paragraaf 5.3.1) de voorkeur.

4.1.3 Ruimtelijke plandocumenten: gebiedsvisie, gebiedsplan en gebiedskader

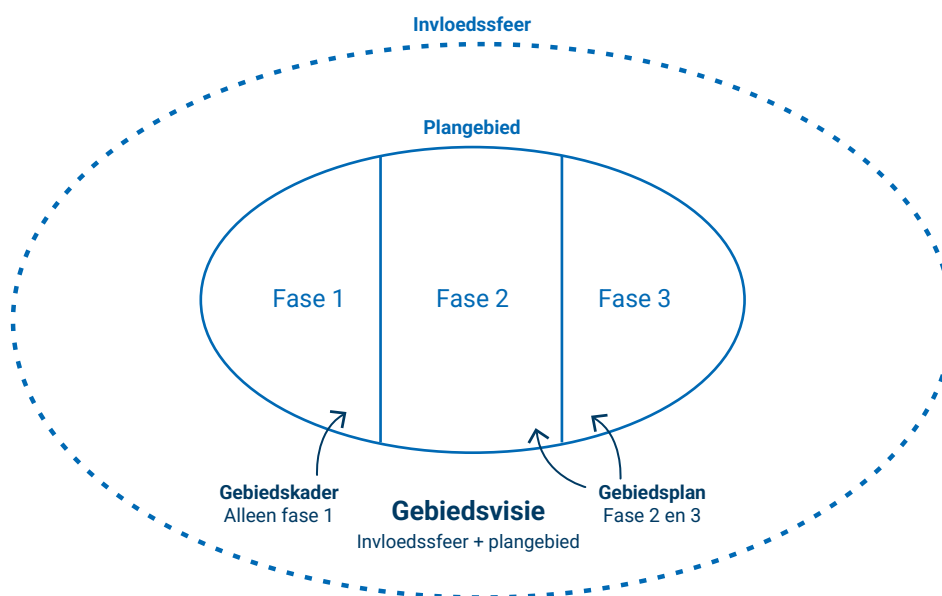
De ontwikkelstrategie is onlosmakelijk verbonden met een plandocument, zoals een spelregelkaart, omgevingsprogramma, masterplan, stedenbouwkundig plan of gebiedsvisie. Waar een plandocument visualiseert wat en waarom een gemeente, corporatie en/of marktpartij iets wil, levert de ontwikkelstrategie de onderbouwing hoe het plandocument tot uitvoering kan worden gebracht. Beide documenten moeten gezamenlijk of kort na elkaar worden vastgesteld en moeten qua detailniveau op een vergelijkbaar niveau liggen. Vroeg in het planvormingsproces is een plandocument vaak vaag, zoals met een gebiedsvisie, en schetst die (ruime) mogelijkheden. Daar hoort een ontwikkelstrategie bij die daarop aansluit, die de belangrijkste uitvoeringsproblemen blootlegt en aangeeft hoe daarmee om te gaan, bijvoorbeeld hoe vroegtijdig de sturing op de grond wordt geregeld. Naarmate een gebiedsontwikkeling concreter wordt, neemt ook de ontwikkelstrategie een concretere vorm aan, meer gericht op fasering, eerste deelfasen en inhoudelijke bandbreedtes in programma, financiën of duurzaamheid. De ontwikkelstrategie is dus geen eenmalige actie, maar een strategie die wordt

opgesteld en (jaarlijks) wordt geactualiseerd of nader uitgewerkt wanneer de gebiedsontwikkeling vordert. Ditzelfde geldt overigens voor de gebiedsstrategie: de ontwikkel-, samenwerkings- en selectiestrategie gebundeld.

Planvorming in diverse stadia van gebiedsontwikkeling

Het bepalen van de haalbaarheid is een cyclisch proces van rekenen en tekenen dat gedurende verschillende stadia van het gebiedsontwikkelingsproces (als eerste stap in een initiatief of al verder in de haalbaarheidsfase) plaatsvindt. Dit proces reikt verder dan de grenzen van het plangebied en omvat ook de bredere invloedssfeer. Om tot een gedragen resultaat te komen, moeten de ruimtelijke ambities (tekenen) en de financiële kaders (rekenen) continu op twee niveaus op elkaar worden afgestemd:

- Op strategisch niveau, met een *gebiedsvisie* (tekenen) gekoppeld aan een integrale *gebieds-businesscase* (zie paragraaf 4.1.4) voor het *plangebied* en de *invloedssfeer*.
- Op operationeel niveau, wanneer de visie vertaald wordt naar een concreter *gebiedskader* of een *gebiedsplan* (tekenen) en concrete grond- en vastgoedexploitatie(s) (rekenen) voor het *plangebied*.



Figuur 15: Ruimtelijke producten in een gebiedsontwikkeling (indicatief)

Gebiedsvisie

Op basis van een analyse van de bredere context kan een integrale gebiedsvisie worden opgesteld. Deze visie brengt abstracte ontwikkelvelden in kaart en benoemt de cruciale ingrepen die binnen het *plangebied* noodzakelijk zijn. Daarnaast identificeert de visie openstaande onderzoeksvragen en externe randvoorwaarden binnen de invloedssfeer die essentieel zijn om de ontwikkeling in het *plangebied* mogelijk te maken. Een gebiedsvisie gaat dan ook in op het beoogde plangebied én op de invloedssfeer. Voorbeelden van randvoorwaarden vanuit de invloedssfeer zijn:

- aanpassing van het wijkbrede mobiliteitsbeleid of de realisatie van grotere infrastructurele opgaven, zoals een nieuwe ontsluitingsweg of een halte voor hoogwaardig openbaar vervoer (HOV-halte);
- de organisatie van een regionaal stadswarmtenet waarop het plangebied moet aansluiten;
- de fysieke aansluiting op het bredere groennetwerk van de stad.

In een vroeg stadium van de gebiedsontwikkelingen kan het verschil tussen 'plangebied' en 'invloedssfeer' nog lastig zijn te definiëren. Gedurende het verdere planontwikkelingsproces wordt dit duidelijker wanneer de gebiedsvisie wordt doorvertaald naar een gebiedsplan of gebiedskader.

Gebiedskader

Bij gebiedsontwikkelingen waarbij de overheid een faciliterend grondbeleid hanteert, wordt vaak gewerkt met een gebiedskader (zie paragraaf 4.4.2 voor faciliterend grondbeleid). Een gebiedskader is een plankaart voor het plangebied met vastgestelde randvoorwaarden waarbinnen marktpartijen, corporaties of eigenaren ontwikkelingen kunnen vormgeven.

In een gebiedskader neemt een gemeente randvoorwaarden op over bouwhoogte, ontwikkelvelden, beoogde functies, woningbouwprogrammering, et cetera. Verder is het kader vaak door een raad vastgesteld, zodat marktpartijen, corporaties of eigenaren vooraf weten dat een gemeente in beginsel meewerkt aan ontwikkelingen. Een gebiedskader kan ingaan op alleen een fase van de grotere gebiedsontwikkeling (zie 1, 2 of 3 in figuur 15) of het hele plangebied. Voorbeelden van benamingen zijn spelregelkaart of ontwikkelkader.

Het is belangrijk dat het proces voor kwaliteitsbewaking vanaf het begin integraal onderdeel is van het kader, zodat de gewenste plan- en architectonische kwaliteit geborgd is en er vooraf maximale duidelijkheid en zekerheid ontstaat. Tot slot is het koppelen van het kader aan een financiële onder-

bouwing van de gebiedsontwikkeling, zoals een financiële bijdrage of kostenverhaal, belangrijk om de gebiedsbusinesscase te dekken (zie paragraaf 4.1.4).

Gebiedsplan

Het gebiedsplan is, net als een gebiedskader, een nadere uitwerking van de gebiedsvisie gericht op het *plangebied* of een of meerdere fasen van de gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot een gebiedskader gaat dit plan verder dan het enkel schetsen van randvoorwaarden; het biedt concrete oplossingsrichtingen, ontwerpdetails, beeldkwaliteit en de uitwerking van specifieke maatregelen, zoals de ontsluiting. Een gebiedsplan kan uiteraard ook randvoorwaarden bevatten en hoewel het meer diepgang biedt dan een gebiedskader, hoeft dit niet te betekenen dat de uitwerking tot in het kleinste detail is vastgelegd. Doorgaans heet een gebiedsplan in de praktijk een masterplan, stedenbouwkundig plan of ontwikkelplan.

Logischerwijs kan een gemeente een gebiedskader (primair randvoorwaarden) later verder doorontwikkelen tot een gebiedsplan. Andersom is minder logisch, omdat zij dan genoodzaakt is de randvoorwaarden uit een gebiedsplan te destilleren en zelfstandig vast te stellen. Verder ligt het voor een marktpartij voor de hand om een gebiedsplan uit te werken voor 'haar' plangebied, omdat zij – mits akkoord – dit dan direct kan ontwikkelen. In een gebied met meerdere eigenaren kan juist een gebiedskader weer meer voor de hand liggen, omdat het eigenaren meer ruimte biedt om hun eigen plan te trekken binnen de randvoorwaarden. Ongeacht de gekozen vorm is het essentieel dat zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitaties nauw aansluiten op de uitgangspunten van het vastgestelde kader of plan.

De keuze voor een gebiedskader of gebiedsplan is vooral een strategische. Betrokken partijen moeten gezamenlijk vaststellen wat er nodig is om de gebiedsontwikkeling verder te brengen en welk product passend is.

Geen plan zonder strategie

Een plandocument vaststellen zonder inzicht in de gebiedsbusinesscase en/of ontwikkelstrategie kan verstrekkende gevolgen hebben. Bij het vaststellen van een plandocument ontstaat een beeld vanuit een college of gemeenteraad, marktpartijen en corporaties dat iets tastbaars gaat ontstaan. Blijkt een plan onuitvoerbaar of onhaalbaar, dan moet een initiatiefnemer vaak een nieuw plan opstellen en vast laten stellen. Daarmee gaat veel tijd verloren en in de tussentijd kunnen marktomstandigheden op hun beurt weer wijzigen, waardoor een plan wéér nieuwe aanpassingen nodig heeft. Zo ontstaat een

iteratief proces waar maar moeilijk uit kan worden losgekomen. Op voorhand nadenken over een ontwikkelstrategie, voldoende flexibiliteit inbouwen in plandocumenten, concrete processen formuleren voor de belangrijkste dilemma's, keuzes maken in ambities en doelen en werken met ontwikkelscenario's kunnen dit iteratief proces (deels) voorkomen.

4.1.4 Financiële documenten: gebiedsbusinesscase, GREX en VEX

Zoals eerder aangegeven hoort bij een gebiedsvisie een gebiedsbusinesscase en bij een gebiedsplan of gebiedskader hoort een grondexploitatie (GREX) en vastgoedexploitatie (VEX). Rekenen en tekenen moeten bij gebiedsontwikkeling samen optrekken.

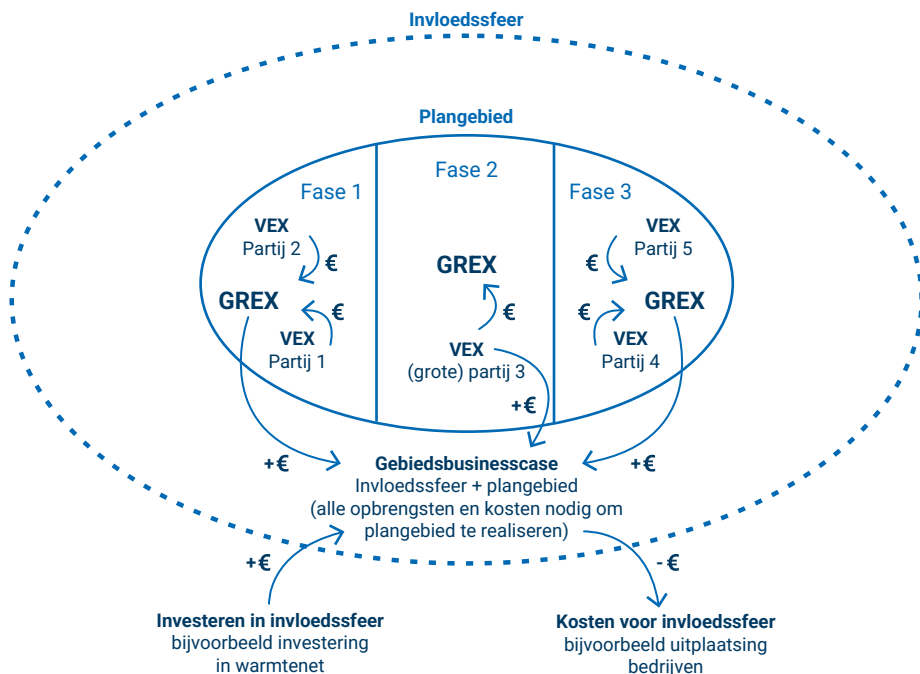
Gebiedsbusinesscase

De gebiedsbusinesscase is de bredere businesscase die alle kosten en opbrengsten voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling in kaart brengt (zie figuur 16). Naast de specifieke grondexploitatie en vastgoedexploitatie van het plangebied, omvat deze businesscase ook de investeringen in de bredere

invloedsfeer die de ontwikkeling überhaupt mogelijk maken. Voorbeelden van dergelijke posten in de invloedsfeer zijn:

- bovenwijkse kosten;
- stads- of wijkbrede parkeerexploitatie;
- businesscase voor een stadswarmtenet;
- kosten voor de grootschalige infrastructurele aanpassingen of de realisatie van een (stedelijk) groennetwerk;
- de kosten voor het in- en uitplaatsen van (zittende) ondernemers, eigenaren, huurders of gebruikers, zoals uitplaatsingen naar locaties buiten het plangebied.

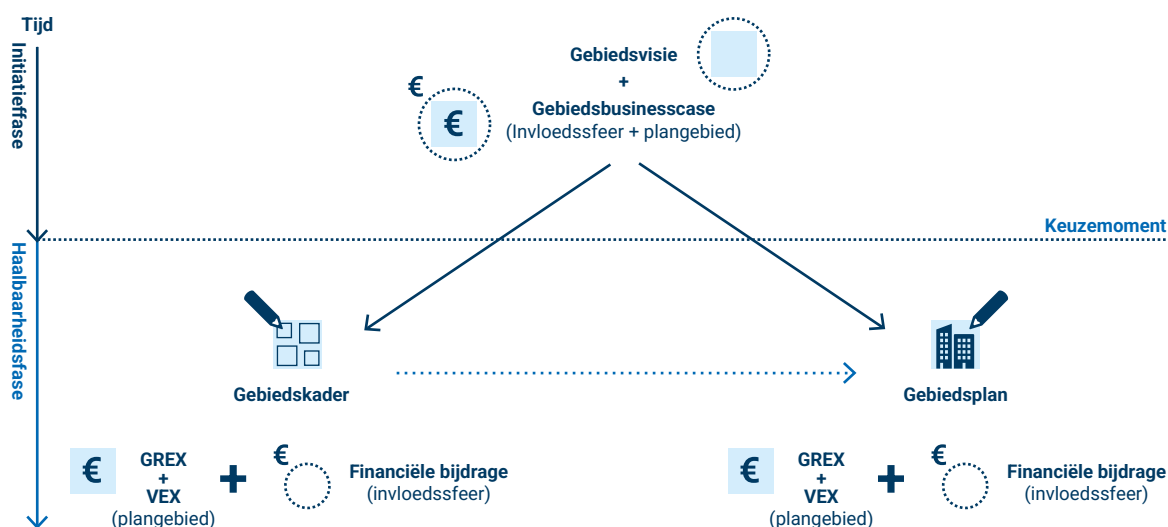
Investeringen die nodig zijn in deze gebiedsbusinesscase hoeven nadrukkelijk *niet* uitsluitend door het plangebied gedragen te worden. Voor dekking kijken gemeenten vaak naar het Rijk of de provincie. Een voorbeeld van dekking zijn de tranches van de Woningbouwimpuls⁷ of de investeringen in NOVEX-gebieden⁸. In de praktijk strandt de haalbaarheid van projecten vaak doordat men te veel externe kosten probeert te verhalen op één specifiek plangebied, waardoor de ontwikkeling financieel niet meer rondkomt.



Figuur 16: Gebiedsbusinesscase

7 Zie www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/woningbouwimpuls.

8 Zie www.ruimtelijkeordening.nl/onderwerpen/novex/aanpak-novex-gebieden.



Figuur 17: Ruimtelijke en financiële producten in relatie tot het gebiedsontwikkelingsproces

Ruimtelijke en financiële (plan)producten in het gebiedsontwikkelingsproces

Ruimtelijke en financiële producten hangen samen met hoever het gebiedsontwikkelingsproces is. Het is wenselijk om eerst na te denken over de volle breedte van de gebiedsontwikkeling (invloedssfeer én plangebied) alvorens in te zoomen op het plangebied. Dit is echter niet in beton gegoten.

Gebiedsontwikkelingstrajecten zijn grillig en beginnen dikwijls bij een (kleinere) gebiedsontwikkeling die vervolgens uitmondt in een grotere gebiedsontwikkeling. Daar bewegen planproducten natuurlijk in mee.

De breedte van de gebiedsontwikkeling en de benodigde (ontwikkel)strategie

De gebiedsvisie, de gebiedsbusinesscase, de verschillende exploitaties (GREX en VEX) en de wisselwerking tussen het plangebied en de invloedssfeer: het zijn de puzzelstukjes die samen de gebiedsontwikkeling mogelijk maken. De ontwikkelstrategie is de lijm die deze onderdelen bij elkaar brengt. Pas als het totaalplaatje scherp is, is het mogelijk om de koers te bepalen en kunnen partijen een strategische afweging maken. Het is daarbij van belang dat bij de start nog niet alle financiële parameters tot op de euro nauwkeurig bekend hoeven te zijn. In de vroege fase is het logisch dat er nog vragen openstaan en dat niet elk detail al is uitgekristalliseerd (zoals ook beschreven in paragraaf 4.1.5 en 4.1.6). Het gaat erom dat de grote lijnen staan, zodat met vertrouwen de volgende stap in het proces kan worden gezet.

4.1.5 Integrale afweging

Bij gebiedsontwikkeling draait de kernopgave om het vinden van een gezonde balans tussen publieke doelstellingen en marktrealisme. Deze balans komt sneller in zicht wanneer de stapeling van ambities beheersbaar en realistisch blijft. Het zoeken van deze balans is vaak complex en vraagt nadrukkelijk om vroegtijdige samenwerking tussen publieke en private partijen. Voor een goede integrale afweging is het dus als overheid raadzaam om afstemming te zoeken met een marktconsultatie (zie paragraaf 3.4) of een vroegtijdige samenwerking (zie paragraaf 5.3.1) om samen of met de juiste informatie de ontwikkelstrategie op te stellen.

De publieke ambities borgen de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling en zijn vaak stevig gefundeerd op referenties, gerealiseerde projecten of beleid. Het stapelen van eisen is daarbij regelmatig een reflex vanuit de wens om zekerheid in te bouwen en ongewenste uitkomsten uit te sluiten. Stapeling kan ook ontstaan doordat alle (beleids)afdelingen hun ambities en eisen mogen inbrengen in een gebiedsontwikkeling, waarbij iedere afdeling vanuit de eigen beleidsovertuiging het beste met haar discipline voor heeft.

In de praktijk blijkt het doorgaans onmogelijk om alle ambities en eisen onder alle marktomstandigheden volledig te realiseren. Gebiedsontwikkeling is een complex en langjarig proces, waarin trajecten vaak langer duren dan gepland en externe factoren ervoor kunnen zorgen dat afgesproken ambities niet langer

aansluiten bij de tijdsgeest of de financiële realiteit. Wanneer het publieke programma van eisen vervolgens moet worden bijgesteld, leidt dit vaak tot tijdrovende discussies en frustratie bij zowel publieke als private partijen. Bovendien bestaat het risico dat nieuwe eisen worden geformuleerd die op hun beurt eveneens onhaalbaar blijken te zijn.

Het tegenovergestelde moet echter gebeuren. Een gebiedsontwikkeling is niet altijd perfect, is elke keer anders dan de vorige keer, vraagt soms pijnlijke (politieke) keuzes, vraagt om publiek vertrouwen in privaat en andersom en durf van zowel publieke als private partijen om verder te kijken dan de eigen belangen om het overkoepelende belang van de gebiedsontwikkeling te dienen. De ontwikkelstrategie moet daarom fungeren als een 'botsproef': zijn de ambities in het programma van eisen nu en in de toekomst haalbaar, en kunnen ze meegroeien met een proces dat soms wel twintig tot dertig jaar duurt? Het is raadzaam om vooraf via een marktconsultatie te toetsen of een concept publiek programma van eisen voldoet aan deze voorwaarde. Tussentijds (kunnen) bijsturen op programma, tempo en ambitie is een noodzaak. Daarnaast kunnen ontwikkelscenario's helpen door verschillende oplossingsrichtingen te schetsen en de bandbreedtes waarbinnen gewerkt kan worden (visueel) inzichtelijk te maken. Dit alles zorgt voor een robuuste ontwikkelstrategie die de tand des tijds kan doorstaan.

Zo ziet een robuuste ontwikkelstrategie eruit:

- *Er is overzicht over en inzicht in de (beleids)ambities die er (zouden moeten) liggen in en rondom het gebied:* Kijk daarin ook verder dan de strikte plangrenzen om oplossingsruimte te vergroten. Een gebiedsontwikkeling kan niet alles oplossen. Zorg ervoor dat vroegtijdig de benodigde capaciteit binnen een gemeentelijke organisatie gereserveerd wordt. Én zorg ervoor dat deze gemeentelijke vakdisciplines vroegtijdig de diverse beleidsambities of opgave (concreet) vertalen naar de gebiedsontwikkeling. Doe dit in één of meerdere integrale sessies, eventueel met aan tafel genodigde marktpartijen of corporaties, om begrip onder en tussen vakdisciplines te kweken en samen een integrale afweging te kunnen maken van welke beleidsambities er moeten liggen of welke mogelijk nog missen.
- *Conflicten moeten worden geïdentificeerd:* In een open gesprek tussen professionals en met markt- en corporatie-inbreng moeten conflicterende ambities inzichtelijk worden gemaakt. Het proces van rekenen en tekenen (gelijktijdig en niet volgorde-lijk) moet dit inzichtelijk maken. Conflicten kunnen zichtbaar worden over geld en kwaliteit, maar ook over duurzaamheid en architectuur bijvoorbeeld of over hoe partijen ambities ervaren of hoe zij denken daar invulling aan te geven. Iedereen wil altijd de eigen ambities waarmaken, dus een professionele discussie is nodig om scherp te krijgen op welke manier(en) iedere beleidsambitie ingevuld kan worden. Pas wanneer het niet lukt om dit op projectniveau af te handelen is een bestuurlijk besluit nodig, gevoed op verworven argumenten.
- *De focus ligt op het behalen van ambities in plaats van op het verzekeren van eisen:* Eisen worden vaak vastgesteld om ambities te bereiken. Is een eis echter te hard en star, dan kan dat meer kwaad doen dan goed. Aanpassen duurt lang. Door vooral de ambities centraal te stellen en bijvoorbeeld eisen dynamisch te houden, bouw je flexibiliteit in én zorg je voor een langdurig haalbare kaderstelling.
- *Er moeten keuzes gemaakt worden:* Marktpartijen, overheden en corporaties kunnen niet alle opgetelde ambities kwijt en ontstane dilemma's oplossen. Een overheidsbestuur moet daarom keuzes maken over wat maatschappelijk belangrijk is. De randvoorwaarden waarbinnen de markt de optimale gebiedsontwikkeling kan vormgeven, worden bestuurlijk bepaald en vastgesteld. Dat betekent dat niet op alle ambities een 10 gescoord kan en hoeft te worden en dat er dus geprioriteerd moet worden. Ook marktpartijen en corporaties kunnen keuzes maken, bijvoorbeeld in de uitgangspunten van een businesscase om tot een haalbare en gedragen businesscase te komen.
- *Het tempo moet erin blijven:* Als het proces van het maken van een afweging te lang duurt, verliest eenieder inzicht in elkaars belang/doelstelling en loopt de energie uit het (samenwerkings)proces. Daarnaast kunnen externe factoren ervoor zorgen dat de afweging wijzigt. Hoe langer het proces duurt, hoe groter de kans dat dit zich voordoet. Bewaak dus de voortgang van het proces en denk vooraf na over escalatiemogelijkheden om het proces, wanneer dit (dreigt) vast te lopen, vlot te trekken. Een pressurecooker of strikte deadline kan hierin zeker bij samenwerkingsprocessen helpen.

CASUS Barcode, Utrecht

De gemeente Utrecht werkt met de zogenoemde barcode als instrument om in een vroeg stadium integraal inzicht te krijgen in wat er allemaal nodig is in een gebied. Het gaat om de ruimte voor alle benodigde voorzieningen (niet alleen wonen), zoals werkplekken, infrastructuur en groen. De barcode visualiseert het ruimtebeslag met kleuren per voorzieningstype per toevoeging van tienduizend te ontwikkelen woningen.

De kracht van de barcode ligt in het inzichtelijk maken van alle ruimtelijke claims van voorzieningen in een gebied. De barcode is daarmee niet primair een beoordelingsinstrument, maar een gesprekstool. Het helpt bestuurders, projectteams en ontwikkelende partijen om vroegtijdig scherpe keuzes te maken over wat op een specifieke locatie wel en niet haalbaar of wenselijk is. Indien er afgeweken moet worden van gemeentelijk beleid in een gebied om het haalbaar te krijgen, dan kan dit weer gecompenseerd worden in een ander gebied omdat de barcode het ook mogelijk maakt om gebieden met elkaar te vergelijken.

4.1.6 Ontwikkelscenario's

Plandocumenten en de ontwikkelstrategie vormen samen het inhoudelijke, ruimtelijke en financiële raamwerk voor de gebiedsontwikkeling. Ze vormen de noodzakelijke basis voor de verdere planologische uitwerking. Omdat een proces van gebiedsontwikkeling vaak twintig tot dertig jaar beslaat, is het onmogelijk om de toekomst te voorspellen. Het is daarom essentieel dat beide soorten documenten de tand des tijds kunnen doorstaan en flexibel genoeg zijn om tussentijdse wijzigingen op te vangen. Om die robuustheid van de strategie te borgen, zijn ontwikkelscenario's een onmisbaar onderdeel. Met ontwikkelscenario's toets je bijvoorbeeld:

- hoe om te gaan met markttechnisch slechtere tijden en/of betere tijden, of temporiseren of versnellen mogelijk is en hoe dat eruitziet;
- hoe je op verschillende manieren kan faseren;
- hoe de gebiedsontwikkeling vorm krijgt als niet alle eigendommen in 'één hand' komen;
- hoe risico's te mitigeren;
- hoe beleidswijzigingen effect kunnen hebben op de gebiedsontwikkeling;
- hoe om te gaan met verschillende programma's binnen de bandbreedtes.

Met andere woorden: met ontwikkelscenario's toets je hoe om te gaan met wijzigingen die zich kunnen voordoen gedurende de gebiedsontwikkeling of hoe om te gaan met onderdelen van 'de opgave' die veranderen in de tijd.

4.1.7 Haalbaar maken en houden

Het bepalen van de haalbaarheid van de ambities is het belangrijkste doel van het opstellen van een ontwikkelstrategie. Door na te denken over 'hoe kom ik daar?' worden gebiedsontwikkelende partijen geforceerd vooruit te denken en voldoende flexibiliteit in te bouwen voor de toekomst. Het haalbaar maken en houden van een gebiedsontwikkeling is in de

praktijk echter complex. Er zijn diverse manieren om hieraan invulling te geven. Een aantal voorbeelden:

- *Faseren*: Een gebiedsontwikkeling is zelden in één stap (financieel) haalbaar. Opdelen in deelgebieden en per deelgebied beetpakken kan helpen risico's behapbaar te maken en het proces gefaseerd op gang te brengen. Kies een haalbare deelontwikkeling, creëer waarde door de gebiedsontwikkeling te starten en verruim de mogelijkheden voor volgende fasen, zonder de haalbaarheid van de gehele gebiedsontwikkeling uit het oog te verliezen. De risico's die zo gefaseerd of uitgesteld zijn, blijven met deze aanpak overigens wel bestaan.
- *Een gezamenlijk narratief opstellen*: Een gebiedsontwikkeling haalbaar houden heeft dikwijls te maken met vasthouden aan het gezamenlijke verhaal, vooral in een samenwerking. Als in het beginstadium van een gebiedsontwikkeling extra tijd is geïnvesteerd in een gezamenlijk narratief, bijvoorbeeld door tien gouden regels op te stellen, dan kan er in een vervolg daarop worden teruggegrepen. Dit teruggrijpen naar 'de bedoeling' is vooral belangrijk om koersvast te opereren bij wijzigende (markt)omstandigheden of projectbezetting- of bestuurswijzigingen.
- *Een brede en robuuste strategie opstellen*: Politiek kan een grote invloed hebben op keuzes die worden gemaakt in gebiedsontwikkeling. Met een terugkerende verkiezingscyclus van vier jaar tegenover een gebiedsontwikkeling van meer dan twintig jaar kunnen beleidswisselingen meerdere malen voor vertragingen of grootschalige wijzigingen zorgen. De oproep voor de ontwikkelstrategie is dan ook de scenario's te gebruiken om te toetsen in hoeverre potentiële beleidswijzigingen effect hebben op de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. Voor een sterk beleidsgedreven strategie zijn er ook mogelijkheden. Dit vraagt om een breder commitment van bijvoorbeeld een gemeenteraad om tussentijdse wijzigingen

te voorkomen. Ook door bijvoorbeeld externe partners aan een ontwikkelstrategie te koppelen en te contracteren vergroot je het draagvlak en is het lastiger om tussentijds van koers te wijzigen. Het is ook mogelijk om contractuele afspraken te organiseren tussen marktpartijen en gemeenten, waarin wordt afgesproken dat nieuw gemeentelijk beleid niet automatisch geldt voor de gebiedsontwikkeling in kwestie.

- *Ontwerpend onderzoek doen:* Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 is gebiedsontwikkeling rekenen én tekenen. Partijen zetten een stap vooruit om er vervolgens weer een achteruit te gaan. Met ontwerpend onderzoek kan, zonder direct iets vast te leggen, onderzocht worden welke consequenties mogelijke voorstellen in een ontwikkelstrategie of planopzet hebben. Zodoende wordt vroegtijdig en snel de wenselijkheid en haalbaarheid getoetst. Voor samenwerkingen faciliteert dit mede een open gesprek tussen gemeente, marktpartijen en/of corporaties.
- *Toetsen via marktconsultatie:* Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.4 is marktconsultatie een accuraat middel om vroegtijdig een publiek programma van eisen of een ontwikkelstrategie te toetsen.
- *Vroegtijdig grote knopen doorhakken:* Grootschalige gebiedsontwikkelingen vragen om grote keuzes. Over hoe een plan tot stand komt, over hoe verwerving vorm krijgt en hoe risico's beheersbaar kunnen worden gemaakt. Als binnen een grootschalige ontwikkeling niet vroegtijdig keuzes worden gemaakt over bijvoorbeeld het ontsluitingsprincipe, dan zorgt dit later voor problemen in de uitwerking. Er blijven dan simpelweg te veel keuzemogelijkheden over later in het proces. Dus werk van grof naar fijn en sluit ook opties uit gaandeweg het proces om de voortgang te behouden. Het helpt ook om zogenaamde no-regretkeuzes te organiseren. Deze keuzes waarvan men geen spijt krijgt, zorgen ervoor dat er een start wordt gemaakt terwijl alternatieve opties nog openliggen.
- *Placemaking, tijdelijk gebruik en zittende huurders:* Gebiedsontwikkeling kent vaak geen blank canvas als startpunt. Diverse ondernemers kunnen al aanwezig zijn in een gebied en het gebied een (tijdelijke) identiteit geven. Het gebruiken van deze energie en waarden kan bijdragen aan het haalbaar maken van de betreffende gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld door lastig te herontwikkelen delen tijdelijk te verhuren, waardoor dit minder effect heeft op de rentelasten van al gedane investeringen in grond met (bestaand) vastgoed, of

placemaking in te zetten voor de branding van het gebied en zo de waarde van het gebied toe te laten nemen en/of het gebiedsconcept geleidelijk te ontwikkelen, waardoor eerder niet-haalbaar geachte nieuwbouwprijzen aannemelijker worden en een verbeterd concept wordt gerealiseerd.

- *Ruimte laten (flexibiliteit) voor toekomstige veranderingen:* Kaders adaptief opstellen met voldoende vrijheidsgraden en flexibiliteit is essentieel voor het haalbaar maken en vooral haalbaar houden. Voorkom bij de kaderstelling dat er een 'krimpfolie' over het gebied wordt gelegd door bijvoorbeeld een te strak omgevingsplan of een te ver uitgewerkt gebiedsplan of gebiedskader vast te stellen. Aangezien wijzigingen evident zijn, moet een kaderstelling al zijn voorbereid op wijzigingen die binnen de kaderstelling wel acceptabel zijn. Ook meegroeien in de tijd kan een wenselijke maatregel zijn om ruimte te laten en goed te benutten. Zo zijn er bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid de afgelopen tien jaar grote stappen gemaakt, waardoor de kosten voor duurzaamheidsambities omlaag zijn gegaan.
- *Denk aan conceptuele, industriële en/of seriematige bouw:* Industriële bouw neemt in aantallen toe, zowel in (herbruikbaar) beton als in hout. Deze concepten werken met gestandaardiseerde processen en maatvoering. Ruimte inbouwen voor (verschillende) industriële oplossingen begint dus al bij de (eerste) kaderstelling in een publiek programma van eisen. Te strikt voorgeschreven ruimtelijke kaders, uitingsvormen van gebouwen, plangrenzen, bouwvlakken of bouwhoogtes hebben een negatieve invloed op de kansen van industriële bouw. Stel de eisen daarom flexibeler op, zet ze niet te vast of werk ze niet te gedetailleerd uit in gebiedsplannen en/of het planologisch kader om de kansen voor industriële bouw te vergroten.
- *Nieuwe technologie biedt nieuwe mogelijkheden:⁹* Denk bijvoorbeeld aan parametrisch ontwerp, big data en AI-platforms en -tools. De nieuwe technologieën bieden de mogelijkheid om snel veel mogelijkheden te toetsen en de (technische) haalbaarheid direct aan te tonen. Omgevingsfactoren zoals geluid en externe veiligheid, parameters zoals parkeren en de grootte van appartementen en het toetsen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving zitten direct verwerkt in modellen, waardoor alleen (technisch en/of financieel) haalbare, geoptimaliseerde ontwikkelingen worden getoond. Ook kan met behulp van marktonderzoek en het gebruik van (grote) datasets en/of AI snel en vroegtijdig de (opbrengst)potentie van een plek worden ingeschat.

⁹ Zie een verzameling van voorbeelden over datagedreven gebiedsontwikkeling: www.gebiedsontwikkeling.nu/themas/data-en-digitalisering/.

CASUS Indische Buurt, Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht en woningcorporatie Woonkracht10 hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten om het stationskwartier genaamd Diztrikt. Aan de zuidkant van Diztrikt ligt de Indische Buurt. Uiteindelijk besluiten partijen samen één aanbesteding te organiseren om de Indische Buurt met een mix van sociale huurwoningen en koopwoningen te gaan realiseren.

Om ruimte te laten voor de ontwikkeling en de (financiële) haalbaarheid te vergroten, besluiten de gemeente en Woonkracht10 deelgebieden samen te voegen en één kaart met stedenbouwkundige randvoorwaarden te maken in combinatie met een (ruim) functioneel programma van eisen vanuit Woonkracht10 (op basis van de Woonstandaard) en zonder een specificatie van welke type woning waar moet komen. Afspraken tussen gemeente en corporatie over grondgebruik door een toekomstige ontwikkelaar worden vooraf uitgedacht en vooraf sluitend gemaakt met afspraken.

Door al bij het bepalen van de ontwikkelstrategie en de eerste kaders voor een ruim kader te kiezen met een daarbij passend programma van eisen, laten partijen ruimte voor een eigen invulling vanuit marktpartijen, zowel op gebiedsniveau als op vastgoedniveau, en dus ook ruimte voor industriële en/of seriematige bouw. Hierdoor ontstaat ruimte om de financiële uitgangspunten van partijen te behalen. Daarnaast passen de concepten van diverse ontwikkelaars en aannemers binnen het kader, waarmee deze opgave ook goed bij de marktpartijen paste en wisselende plannen ontstonden waaruit een voorkeursplan kon worden gekozen.

Naast het haalbaar maken van gebiedsontwikkeling is versnellen van de (woning)bouw vaak een belangrijk onderwerp. De voorgaande lijst helpt niet alleen bij het haalbaar maken, maar ook bij het versnellen van de opgave. Door eerst 'te vertragen' en een goede, robuuste én haalbare ontwikkelstrategie op te stellen, faciliteer je een versnelling in het latere gebiedsontwikkelingsproces.

Uiteindelijk doe je haalbaar maken en houden niet alleen, dus is het raadzaam kennis en kunde van andere (potentiële) marktpartijen, corporaties en/of gemeente mee te nemen in dit proces door elkaar tijdig op te zoeken.

4.2 Participatiestrategie

Met de komst van de Omgevingswet is het belang van vroegtijdige participatie nog verder benadrukt. En met goede reden, want een goed participatietraject kan tot meerwaarde leiden. Lokale actoren zijn vaak goed op de hoogte van het verleden van een locatie en wat er speelt en/of wel of niet gaat werken op een locatie. Participatie wordt als overkoepelende term gebruikt, maar kent verschillende soorten. Het verschil zit vooral in met wie geparticipeerd wordt. Er zijn op hoofdlijnen twee soorten te onderscheiden: belang-

hebbendenparticipatie en omgevingsparticipatie. Participatie, communicatie en/of samenwerking met de belangrijkste actoren vallen hier niet onder (zie paragraaf 3.2 en 3.3; denk aan eigenaren, ontwikkelaars, beleggende partijen, gemeente, corporatie of andere (zeer) intensief betrokkenen). Deze actoren vragen om meer dan een participatiestrategie.

4.2.1 Belanghebbendenparticipatie

Partijen, personen of ondernemingen die uiteindelijk dan wel tijdelijk aan de gebiedsontwikkeling meewerken, eigendom hebben, een nadrukkelijk (niet te verwaarlozen) belang of anderszins duidelijk verbonden zijn aan de gebiedsontwikkeling worden benaderd als belanghebbenden en komen ook in de krachtenveldanalyse naar voren (zie paragraaf 3.2). Vaak zijn dit professionele partijen, waardoor participatie met deze belanghebbenden anders kan of moet worden vormgegeven dan participatie met belangstellenden in de omgevingsparticipatie.

Het is raadzaam om vroegtijdig participatie met belanghebbenden op te starten en zoals aangegeven in de krachtenveldanalyse scherp te krijgen wat de belangen, toekomstbeelden, et cetera zijn. Naar aanleiding van deze analyse moet afhankelijk van de diverse belangen in de gebiedsontwikkeling

worden gezien of de belanghebbenden mee participeren in de gebiedsontwikkeling of dat deze partij(en) individueel of geclusterd moet(en) worden benaderd en betrokken. Deze vorm van participatie luistert dan ook nauwer dan omgevingsparticipatie en vraagt om een afweging per partij hoe die te betrekken. Hier kan de participatieladder voor worden gebruikt (zie ook paragraaf 4.2.2.).

4.2.2 Omgevingsparticipatie

Bij omgevingsparticipatie gaat het primair over omwonenden, andere gebruikers en eventuele (belangen)verenigingen. In tegenstelling tot de belanghebbenden heeft de omgeving vaak andere belangen bij een gebiedsontwikkeling. Hierdoor is de kans groot dat er snel weerstand ontstaat tegen plannen, omdat die leiden tot veranderingen in de omgeving en de vrees bestaat dat de omgeving slechter of anders wordt dan voorheen. Daarnaast zijn bewoners of specifieke belangenverenigingen niet (altijd) ervaren met de complexe wereld van gebiedsontwikkeling en vergt het extra uitleg om ieder op zijn of haar rechten te wijzen en inzicht te geven in waar de gebiedsontwikkeling staat en hoe die in zijn werk gaat. De ervaring is dat goede omgevingsparticipatie helpt en het plan kan versterken, maar geen 100% garantie geeft in het uitblijven van bezwaren.

Qua omgevingsparticipatiestrategie gebruiken de meeste gemeenten de participatieladder uit hun participatiebeleid. Die gaat meestal uit van de volgende treden:¹⁰ zelf organiseren, (mee)beslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren. Daarnaast zijn er diverse andere methodieken om aan te sturen op een succesvolle omgevingsparticipatie.¹¹ Voor ontwikkelaars of corporaties is het nodig om aan te sluiten bij het gemeentelijk participatiebeleid voor de strategiebepaling.¹²

De Omgevingswet verplicht een initiatiefnemer (aanvrager omgevingsvergunning of planologische wijziging) om (vormvrij) te participeren met de omgeving. Met het opstellen van een participatiestrategie waarin omgevingsparticipatie en belanghebbendenparticipatie (tijdig) een plek krijgen, is de participatieverplichting uit de Omgevingswet afdoende gedekt.

4.2.3 Moment en succes van participatie

Verwachtingsmanagement in combinatie met consistent handelen en communiceren zijn de belangrijkste factoren voor een succesvolle parti-

cipatie. Zolang vroegtijdig wordt begonnen, het helder is wanneer wat van een participant verwacht wordt, waar wel of geen inspraak in mogelijk is en deze afspraken simpelweg worden nakomen (of helder wordt toegelicht wanneer iets wijzigt), zijn belangrijke succesfactoren. Succesvolle participatie is dus gebaat bij de volgende uitgangspunten:

- *Goed verwachtingsmanagement:* Wees helder in de verwachtingen. Participatie hoeft niet voor alle onderwerpen en op welk moment plaats te vinden. Dit kan namelijk leiden tot 'participatiemoetheid'. Ook is niet elk onderwerp relevant voor de omgeving of de participanten. Maak dus vooraf keuzes over de beoogde frequentie en onderwerpen. En reflecteer ook op deze keuzes met de participanten. Wees daarnaast realistisch in de verwachtingen. Vaak wordt er bijvoorbeeld gewerkt met een klankbordgroep die een afspiegeling moet zijn van de omgeving en/of toekomstige gebruikers en bewoners. Er kan van deze groep niet worden verwacht dat zij ook het plan gaat verdedigen tegenover haar achterban. Dit blijft altijd een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van de participatie.
- *Consistentie en duidelijkheid:* Zorg ervoor dat bij de beoogde vorm van participatie wordt geleefd, anders leidt dit tot verwarring bij de deelnemers. Presenteer ook duidelijk wanneer (bij welke mijlpalen) er geparticipeerd wordt en wat het doel van het participatiemoment en de algehele participatie is. Dit schetst duidelijkheid richting ontwikkelpartijen die de participatie organiseren en ook richting de participerende omgeving.
- *Flexibiliteit:* Per fase kan ook een andere trede van de participatieladder nodig zijn dan die voorgescreven staat om het doel te bereiken. De participatiestrategie is dan ook niet iets statisch, net als de andere onderdelen van de ontwikkelstrategie.

Bij deze succesfactoren hoort een houding die participanten serieus neemt en waar mogelijk een luisterend oor biedt. Verder is het van belang vooraf goed na te denken over wie uit de omgeving, waar in de participatie wordt betrokken. Zo kan het betrekken van (mogelijke) toekomstige bewoners in de participatie helpen bij het kweken van onderling begrip tussen (direct) omwonenden en de gebiedsontwikkeling en haar toekomstige gebruikers, omdat helderder wordt waar de verandering in positieve zin aan bijdraagt. Een ander voorbeeld is het vernauwen van de participantengroep naar een denktank of adviesgroep, zodat met een beperkt aantal participanten verder

¹⁰ Blok & Piers (2023).

¹¹ De Vries (2019)

¹² Verheul, Heurkens & Hobma (2021)

kan worden ingezoomd op details en afwegingen. Het mandaat moet in dat geval goed geregeld worden.

Ook de overgang van gemeente naar ontwikkelaar of corporatie of vice versa is een belangrijke factor in het participatietraject. Verwachtingen die de gemeente richting de omgeving wekt, moeten op passende wijze worden opgevolgd door de ontwikkelaar of corporatie, of andersom. Vaak betreft het een door de gemeente opgestelde participatiestrategie waarbij het overdrachtsmoment benoemd wordt met duidelijke en realistische verantwoordelijkheden voor de ontwikkelaar of corporatie voor de volgende fase. Dit vergt communicatie tussen de ontwikkelende partij en de gemeente, zodat de verwachtingen op elkaar afgestemd kunnen worden. Voor een overgang van een ontwikkelende partij naar de gemeente geldt hetzelfde.

Indien er geen afstemming is en de planvorming achter gesloten deuren verder gebracht wordt, staat een ontwikkelaar of corporatie in de latere participatie voor een voldongen feit. De ontwikkelaar of corporatie heeft dan inmiddels een plan gemaakt, dat weloverwogen tot stand is gekomen en vaak lastig te wijzigen is zonder dat dit verstrekende consequenties heeft. Dit moet niet haaks komen te staan op de verwachting van participanten en de verwachting wekken dat zij op dat moment nog inspraak (kunnen) hebben.

Tot slot is participatie een continu proces. Vroegtijdig beginnen moet worden opgevolgd door een procesaanpak voor de duur van de gebiedsontwikkeling, waarbij extra informeren en laten participeren vaak opweegt tegen de nadelen van extra tijdsbesteding (zie ook participatie in een selectieprocedure in paragraaf 6.7.2).

Samenvattend heeft goede participatie een strategie nodig die bestaat uit een:

- krachtenveldanalyse (en risico- en actoranalyse);
- strategie voor en/of met belanghebbenden;
- strategie voor de omgeving;
- procesaanpak voor participatie in het gebiedsontwikkelingsproces.

4.3 Planologische strategie

Een beoogde (gebieds)ontwikkeling of activiteit zal niet altijd passen binnen de regels van het geldende omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan de realisatie van woningbouw op een locatie waar volgens het omgevingsplan alleen bedrijvigheid is toegestaan. Om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken,

kunnen dan twee wegen worden bewandeld:

1. een herziening van (delen van) het omgevingsplan;
2. de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan.

Een waardevolle stap bij bovenstaande mogelijkheden is om eerst een gebiedsgericht programma op te stellen en dan in te zetten op 'gerichte' BOPA's of een omgevingsplanwijziging voor ontwikkelingen.

4.3.1 De BOPA als instrument

Bij de keuze van een planologische strategie (of route) moet worden meegewogen dat de BOPA niet altijd als instrument kan worden ingezet. Bij de aanvraag van een BOPA moet er sprake zijn van een concreet en afgebakend (bouw)plan op een bepaalde locatie, waarbij moet worden voldaan aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De BOPA kan de regels buiten de locatie van het beoogde (bouw)plan niet wijzigen, terwijl dit soms wel nodig kan zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (bijvoorbeeld als sprake is van een nabijgelegen met het bouwplan botsende functie). Als route moet dan worden gekozen voor een wijziging van het omgevingsplan, waarbij een integralere afweging kan worden gemaakt. Een BOPA kan ook alleen worden verleend voor de realisatie van het concrete bouwplan waarvoor de vergunning is aangevraagd. Ze wijzigt de regels van het omgevingsplan niet en kan niet worden gebruikt als toestemming voor toekomstige, nog niet nader ingevulde (bouw)plannen. Als herhaalde toepassing van de regels op de betreffende locatie nodig is, ligt een wijziging van het omgevingsplan meer voor de hand. De BOPA moet overigens op een later moment (vijf jaar na onherroepelijk worden) worden ingepast in het omgevingsplan. Daarvoor geldt nu een overgangstermijn, aangezien deze verplichting pas ingaat op 1 januari 2032.

4.3.2 De 'geknipte' BOPA

Het is mogelijk om een BOPA gefaseerd aan te vragen. Daarmee kan enige flexibiliteit worden ingebouwd. In een eerste fase kan een zogenoemd planologisch basisbesluit in de vorm van een BOPA worden genomen, waarmee bijvoorbeeld toestemming wordt gegeven voor het bouwrijp maken van de locatie en maximale maatvoering van bouwwerken of wijziging van functies. In de tweede fase wordt het bouwplan verder uitgewerkt. De toetsing van die tweede BOPA beperkt zich tot de onderdelen die nog niet in de eerste fase zijn beoordeeld. De mogelijkheid van een 'gefaseerde BOPA' vloeit voort uit de overgangsbepalingen in de Omgevingswet en de toelichting daarop, en is

van toepassing gedurende de transitieperiode tot 2032 waarna een omgevingsplan verplicht is dat wel volledig voldoet aan de Omgevingswet. Een aandachtspunt bij het 'opknippen' van de BOPA is dat de aanvraag van een BOPA altijd voldoende concreet en afgebakend moet zijn, dus ook de BOPA in eerste fase.

4.3.3 Keuze: BOPA of omgevingsplan

Bij de keuze tussen wijziging van het omgevingsplan of de aanvraag van een BOPA moeten de procedurele verschillen en flexibiliteitsmogelijkheden worden meegewogen. Een BOPA aanvragen heeft in beginsel een kortere doorlooptijd dan de wijziging van het omgevingsplan. Ook kent de BOPA andere participatieverplichtingen en verschillen in bevoegd gezag: het college van B en W in plaats van de gemeenteraad (zie paragraaf 11.6 (omgevingsplan) en 11.8 (BOPA)). Samenvattend moet een aanvrager voor een BOPA een concreter plan uitwerken zonder planologische zekerheid, maar is die procedure korter en slagvaardiger dan het omgevingsplan wijzigen.

Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid voor een flexibele planologische strategie, bijvoorbeeld door het door de gemeenteraad delegeren van vaststelling van delen van het omgevingsplan aan het college van B en W of door het opnemen van globale 'open normen' in het omgevingsplan. Die open normen kunnen nader worden ingevuld door beleidsregels en bieden het bevoegd gezag, vaak het college van B en W, de ruimte om op een later moment, bij vergunningverlening, een nadere afweging te maken. Een dergelijke open norm in de planregels moet volgens jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wel voldoende concreet en objectief zijn begrensd om rechtszekerheid te bieden aan (toekomstige) grondeigenaren en -gebruikers.

Zowel een wijziging van het omgevingsplan als de verlening van een BOPA moeten worden onderbouwd en gemotiveerd. Daarvoor zal vaak onderzoek nodig zijn naar aspecten als geluid, geur, stikstof, cultuurhistorische waarden et cetera. Ook is het belangrijk om na te gaan of een milieueffectrapport voor het plan of project moet worden opgesteld. Verder moet worden voldaan aan toepasselijke instructieregels van het Rijk (opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (opgenomen in hun omgevingsverordening).

4.3.4 Eerst programma en dan gerichte BOPA('s) of omgevingsplan

Het planologische beleidskader voor gebiedsontwikkelingen kan mede worden vormgegeven met een gebiedsgericht programma, waarin de ambities die zijn vastgelegd in de omgevingsvisie nader worden uitgewerkt. Een programma in de zin van de Omgevingswet is vormvrij en wordt op gemeentelijk niveau vastgesteld door het college van B en W. Het programma kan voor het betreffende gebied bijvoorbeeld de bouwopgave, de te nemen maatregelen en afspraken tot samenwerking bevatten. Een dergelijk gebiedsgericht programma kan daarmee een waardevol instrument zijn om regie te voeren op de gebiedsontwikkeling en kan mede ter onderbouwing dienen van de planologische besluitvorming, zoals een 'gerichte BOPA' per ontwikkeling of aanpassing van het omgevingsplan. Zo'n gebiedsgericht programma geeft marktpartijen en eigenaren dus vooraf al meer zekerheid over wat er in de toekomst mogelijk is in het gebied.

4.3.5 Planologische strategie in relatie tot grondbeleidsinstrumenten

De planologische strategie heeft niet alleen effect op het faciliteren van plannen, ze heeft ook invloed op de mogelijkheden voor het sturen op grond(bezit).

CASUS Beurskwartier I, Utrecht

Een voorbeeld van open normen biedt het bestemmingsplan Beurskwartier I van de gemeente Utrecht. Dit is een Crisis- en herstelwet-bestemmingsplan waarmee vooruit kon worden gelopen op de mogelijkheden van de Omgevingswet. In het plan zijn open normen opgenomen, zoals de norm dat 'bebouwing hoger dan 30 meter alleen is toegestaan als die bebouwing *geen onevenredige hinder* voor de omgeving veroorzaakt. Deze norm is volgens de afdeling Bestuursrechtspraak voldoende concreet en objectief begrensd, omdat in de planregels zelf wordt verduidelijkt dat het gaat om hinder die samenhangt met de toegestane hoogte van de bebouwing. In de planregels wordt ook aangegeven dat in de beleidsregels, die de open norm 'onevenredige hinder' nader invullen, in ieder geval de aspecten schaduwwerking en windhinder worden betrokken, waarmee ook de context duidelijk is (ABRVs 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4871). Het plan biedt dus de nodige flexibiliteit, maar ook rechtszekerheid.

Een gemeente kan sturen op grondbezit met haar grondbeleidsinstrumenten: voorkeursrecht en/of onteigening (zie paragrafen 12.2 en 12.3). Voor het vestigen of bestendigen van deze instrumenten is echter meestal de planologische status van belang en/of de basis voor het vestigen of bestendigen. Dat betekent dat beleidsvoornemens – bijvoorbeeld uit een gebiedsprogramma – tijdig moeten worden doorvertaald in een omgevingsplan. Zonder die juridische verankering zijn grondbeleidsinstrumenten moeilijk toepasbaar.

De planologische strategie hangt dus samen met de mogelijkheden qua grondbeleidsinstrumenten. Beide moeten goed in samenhang worden bekeken als sturing op de grond belangrijk is.

4.4 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet begin 2024 is de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling en grondbeleid verder benadrukt. Grondbeleid vormt een belangrijk middel waarmee gemeenten hun ruimtelijke doelstellingen kunnen realiseren en sturen op gebiedsontwikkeling. Deze paragraaf beschrijft het grondbeleid vanuit gemeentelijk perspectief en gaat in op de kaders, instrumenten en keuzes die hierbij een rol spelen.

4.4.1 Inhoud van het grondbeleid

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

Het grondbeleid bepaalt in algemene zin de kaders waarbinnen gemeenten opereren in gebiedsontwikkelingen. Deze paragraaf is dan ook nadrukkelijk vanuit het gemeenteperspectief geschreven. Gemeentelijk grondbeleid is te beschouwen als een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te sturen en te verwezenlijken. De meeste gemeenten leggen hun grondbeleid vast in een nota grondbeleid. Hierin staat welk beleid de gemeente voert en welke

juridische instrumenten zij inzet om dat beleid uit te voeren. In hoofdstuk 12 worden deze instrumenten verder beschreven.

De nota grondbeleid is een belangrijk instrument voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de nota kan de raad bijvoorbeeld aangeven onder welke voorwaarden de gemeente actief grond verwerft (en dus een actief beleid voert) en wanneer zij dit geheel of gedeeltelijk overlaat aan de markt (en dus meer een faciliterende rol speelt). Vaak worden ook kaders gesteld voor het risicomanagement van gebiedsontwikkeling en voor de sturings- en verantwoordingsinformatie voor de raad. Er is geen wettelijke verplichting om een nota grondbeleid op te stellen. Daardoor verschillen gemeentelijke nota's onderling sterk in vorm, procedure, inhoud en looptijd.

Wel is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. De regels hieromtrent zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV).¹³ Specifiek voor gebiedsontwikkeling en (actieve of faciliterende) grondexploitatie is de notitie van de Commissie BBV Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) van belang. De begroting en het jaarverslag moeten een paragraaf grondbeleid¹⁴ bevatten. In deze paragraaf komen ten minste aan de orde:

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

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

De afgelopen jaren is er vanuit de Rijksoverheid veel aandacht geweest voor de instrumenten van het grondbeleid, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) woningbouw

¹³ Naast de tekst van het BBV (zie wetten.nl) zijn de documenten van de Commissie BBV belangrijk, omdat die nadere duiding geven aan de BBV-bepalingen. Zie <https://commissiebbv.nl/>.

¹⁴ In het BVV provincies en gemeenten staan de verplichte paragrafen voor de begroting opgenomen, waaronder de paragraaf grondbeleid (art. 9 BVV). De verplichte onderdelen van de paragraaf grondbeleid zijn opgesomd in art. 16 BBV. De verplichting om de paragraaf grondbeleid op te nemen in het jaarverslag staat in art. 26 BBV.

en grond (IBO-rapportage Op grond kun je bouwen van juni 2024).¹⁵ Daarnaast werden er sinds 2023 verschillende kamerbrieven over het grondbeleid uitgebracht.¹⁶ De grondbeleidsinstrumenten waren en zijn, gelet op de enorme bouwopgave, voor verbetering vatbaar. In de kamerbrieven is aangekondigd dat – naast het beter benutten van het huidige instrumentarium – wordt gezocht naar aanvullende instrumenten om de woningbouw vlot te trekken. Benoemd zijn bijvoorbeeld een instrument om het risico van grondaankopen door gemeenten met het Rijk te delen en de verbeteringen van het kostenverhaal. Een concrete uitkomst van deze kamerbrieven is de publicatie van de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen (december 2024).¹⁷ Al met al is het onderwerp in ontwikkeling.

4.4.2 De glijdende schaal van grondbeleid

Er is niet één vorm voor een nota grondbeleid. Net zo min is er per gemeente één vorm van grondbeleid; in elke gemeente zijn verschillende vormen van grondbeleid te onderscheiden. De keuze voor een bepaalde vorm wordt bepaald door bepaalde afwegingscriteria. In de handreiking Vertraging woningbouw voorkomen met grondbeleid van april 2022¹⁸, opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn de volgende afwegingscriteria voor het toe te passen grondbeleid benoemd:

- *potentie*: hoe is de marktvraag in het gebied?
- *urgentie*: is er een maatschappelijke of financiële noodzaak om het gebied te ontwikkelen?
- *invloed*: in hoeverre kan (of wil) de gemeente de ontwikkelingen in het gebied sturen?
- *positie*: in hoeverre heeft de gemeente al grondposities in het project of gebied?
- *financiële mogelijkheden*: in hoeverre kan de gemeente investeringen en risico's dragen en in hoeverre durven college en raad dit aan?
- *politieke keuze*: spelen maatschappelijk-ideologische overwegingen een rol?
- *organisatie*: in hoeverre is de gemeentelijke organisatie geëquipeerd (qua capaciteit en kennis) om actief of faciliterend grondbeleid te voeren?

Alle typen grondbeleid bevinden zich ergens op de glijdende schaal van volledig actief (het volledig verkrijgen van eigendom en sturing op de grond) tot alleen faciliterend (het louter publiekrechtelijk steunen en toetsen van een ontwikkeling). Bij grotere ontwikkelingen komen vaak combinaties van actief en faciliterend grondbeleid voor. Om de glijdende schaal te introduceren, behandelen we eerst de twee 'uitersten', gevolgd door een toelichting op de glijdende schaal met tussenvarianten (uitgebeeld in figuur 18).

¹⁵ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/13/rapport-op-grond-kun-je-bouwen-ibo-woningbouw-en-grond.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief van minister De Jonge van 19 juni 2023 Modernisering van het grondbeleid: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/19/kamerbrief-modernisering-van-het-grondbeleid of de kamerbrief van minister Keijzer van 14 juli 2025 Inzet grondbeleid voor woningbouw: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/14/kamerbrief-inzet-grondbeleid-voor-woningbouw

¹⁷ Zie <https://iplo.nl/publish/pages/238195/praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen.pdf>.

¹⁸ Zie https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2022/04/01/handreiking_vertraging_voorkomen_met_grondbeleid.

Volledig actief

Het volledig verkrijgen/hebben van eigendom en sturing.

Overheid als financier

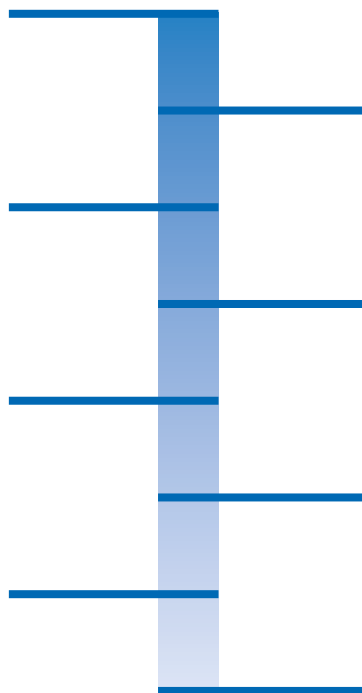
Het ondersteunen van een gebiedsontwikkeling als financier met risico voor financiering.

'Stimulerend+' verbetering openbare ruimte

Overheid investeert in de buitenruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Faciliteren, coördineren of regisseren

Overheid verkent gebiedspotentie door te participeren als gesprekspartner en andere partners met elkaar in gesprek te brengen.



Dominant actief

Een dominante grondpositie verkrijgen/hebben (om in te brengen in entiteit).

Strategische posities

Overheid koopt strategische posities en/of ontwikkelt publieke voorzieningen op essentiële locaties.

Stimulerend

Financiële, fiscale of publiekrechtelijke maatregelen of prikkels vanuit de overheid, bijv. subsidies of gerichte onteigening.

Alleen faciliterend (regulerend)

Vormen en/of reguleren van gebiedsontwikkeling. Alleen inzetten op publiekrechtelijke verantwoordelijkheid (beleid en wetmatig).

Figuur 18: Glijdende schaal voor gemeentelijk grondbeleid¹⁹

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie over een ontwikkeling en voert ze de grondexploitatie uit. Hiervoor heeft ze meestal zelf de grond in eigendom (of verwerft die), is ze opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en geeft ze bouw kavels uit aan derden, zoals ontwikkelaars, woningcorporaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen of particulieren (kavelverkoop in de vorm van individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap). Een actief grondbeleid betekent de regisseurhandschoen oppakken, wat kennis, kunde en capaciteit vanuit gemeenten vergt om een doordacht actief grondbeleid te kunnen voeren.

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

leidt, kan zij gebruikmaken van grondbeleidsinstrumenten uit de Omgevingswet, zoals het vestigen van voorkeursrechten²⁰ of het starten van een onteigeningsprocedure²¹.

Om speculatie op de grondprijsontwikkeling te voorkomen, kan een gemeente ervoor kiezen om vooraf (vóór het opstellen van een stedenbouwkundig plan en grondexploitatie) gronden strategisch te verwerven of haar voorkeursrecht te vestigen. Het strategisch verwerven van gronden leidt wel tot een renterisico over de aankoop van de gronden en het risico dat de verworven gronden niet of niet conform planning kunnen worden ontwikkeld en uitgegeven. Met de invoering van de Omgevingswet in 2024, maar ook al met diens voorganger de Wet ruimtelijke ordening uit 2008, heeft de gemeente meer instrumenten gekregen om kosten te verhalen. Gemeenten zetten die ook steeds vaker in. Complexe locaties en de grote woningbouwopgave vragen namelijk (ook) vaak om actief overheidsoptreden, mede omdat marktpartijen de risico's of voorinvesteringen niet altijd kunnen of willen dragen.

¹⁹ In het Handboek Grondbeleid (2019) wordt de grondeigendom van gemeenten in een kwadrant weergegeven ten opzichte van de rol van gemeenten bij de ontwikkeling van gronden. In deze reiswijzer komt het grondeigendom terug in hoofdstuk 5.

²⁰ Zie <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/voorkeursrecht-omgevingswet/>.

²¹ Zie <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/onteigening/>.

Wanneer na de grondverwerving de planvorming verder gevorderd is, kan de gemeente starten met het bouwrijp maken van de grond. Vervolgens vindt de uitgifte van de bouw kavels plaats. Logischerwijs streeft de gemeente naar uitgifte tegen marktconforme voorwaarden en prijs, als rationeel economisch handelende partij op de grondmarkt. Bovendien vragen beginselen als transparantie en gelijkheid om goed onderbouwde verkoopprijzen en -voorwaarden. Ten slotte zijn er de Europese regels om verboden staatssteun tegen te gaan en die vragen van gemeenten dat verkoop van bouw kavels tegen marktconforme prijs plaatsvindt via een biedproces, als criterium in een selectieproces of op basis van een getaxeerde marktwaarde. Hiervoor hebben gemeenten doorgaans in een nota grondprijzen of grondprijzenbrief vastgelegd tegen welke (indicatieve) grondprijzen de grond wordt uitgegeven of op basis van welke grondprijsmethodiek de grondprijzen worden bepaald. De laatste stap is het woonrijp maken van het openbaar gebied.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente in beginsel meer sturingsmogelijkheden en zeggenschap, bijvoorbeeld over de realisatieplanning, dan bij faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking. Daar staat tegenover dat de gemeente ook meer risico loopt, vooral in het geval gronden nog verworven moeten worden, doordat grondaankopen relatief grote investeringen met zich meebrengen.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente de kaders voor de ontwikkeling vast, maar laat de ontwikkeling (en de risico's daarvan) aan derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) over. Marktpartijen zijn, net als bij een actief grondbeleid, verantwoordelijk voor de realisatie. Logischerwijs is dit de vorm van grondbeleid die een gemeente toepast wanneer zij zelf geen grondpositie heeft of wenst. Soms zet een gemeente haar grond 'in de markt' met ruime kaders en voorwaarden die erg lijken op het faciliterend grondbeleid. Verder pakt faciliterend grondbeleid in het geval van zelfrealisatie door een woningcorporatie anders uit dan in het geval van een ontwikkelaar, omdat de corporatie door regelgeving niet overal in kan en mag investeren en dus een grotere rol van een gemeente wordt verwacht.

Bij faciliterend grondbeleid zijn de gemeentelijke investeringen en dus de risico's beperkter dan bij actief grondbeleid, omdat bijvoorbeeld de planvorming en het bouw- en woonrijp maken van een gebied ook door een ontwikkelaar wordt opgepakt. De gemeente loopt over deze onderdelen dan geen of zeer beperkt financieel risico. Toch blijven er risico's aanwezig. Denk aan niet-financiële risico's zoals

het niet behalen van een gewenste planning of een gewenste programmaverdeling, of aan financiële risico's zoals oplopende of onvoorziene gebieds-overstijgende kosten (onderdeel van de gebiedsbusinesscase) die in een anterieure overeenkomst, in het kostenverhaal of in de kostenverhaalsregels van het omgevingsplan niet volledig waren voorzien of kunnen worden verhaald. Bovendien is het mogelijk dat een gekozen grondrouting negatieve fiscale gevolgen heeft voor een gemeente of corporatie en hierdoor ook de businesscase van de ontwikkeling wordt beïnvloed.

Een eigenaar mag zelf haar gronden tot ontwikkeling brengen, passend bij het (aan te passen) omgevingsplan (zelfrealisatierecht). Deze grondeigenaar moet dan wel bereid en in staat zijn om een ontwikkeling te realiseren. In de onteigeningsjurisprudentie is hierover veel geschreven. Als een overheid accepteert dat een eigenaar zelf realiseert (of een onteigeningspoging strandt op het zelfrealisatieverweer van een eigenaar), dan is faciliterend grondbeleid het logische kader van waaruit gehandeld wordt. In de praktijk zullen overheid en ontwikkelaar proberen om op privaatrechtelijke basis afspraken te maken door een anterieure overeenkomst te sluiten. Daarin leggen ze de belangrijke zaken van de beoogde ontwikkeling vast, zoals programma en planning, en natuurlijk de te verhalen kosten die gebaseerd zijn op de toegestane, te verhalen kostensoorten in de kostensoortenlijst (zie bijlage IV van het Omgevingsbesluit en paragraaf 12.5 van deze reiswijzer), de categorieën ontwikkelingen omschreven in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit waarvoor een financiële bijdrage publiekrechtelijk kan worden verhaald, of de wat ruimere mogelijkheden van de vrijwillige financiële bijdrage uit artikel 13.22 van de Omgevingswet.

Wanneer de gemeente het planologisch kader wil wijzigen, maar nog niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst heeft gesloten – en het kostenverhaal dus niet volledig verzekerd is – dan is de gemeente verplicht om het kostenverhaal planologisch te verankeren. Het gaat dan om het toelaten van nieuwe bouw mogelijkheden met een wijziging van het omgevingsplan, het vaststellen van een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor meer informatie over het kostenverhaal en financiële bijdragen zie 12.5 en 12.6.

Zoals gezegd kiezen gemeenten er soms voor om grond 'in de markt' te zetten op een wijze die veel wegheeft van faciliterend grondbeleid. In dit geval beschikt de gemeente over grond en kan dus actief grondbeleid voeren, maar kiest ervoor de gronden in

bestaande staat te verkopen en de gehele ontwikkeling bij een marktpartij neer te leggen (via een aanbesteding als daarin een overheidsopdracht voor werken is verweven of via een vormvrije procedure). Dit vraagt relatief grote inspanning vooraf om alle kaders en uitgangspunten scherp te stellen. Een bijzonder aandachtspunt hierbij zijn de financiële afspraken en de overeen te komen grondprijs. Maar als dat eenmaal is gedaan, ligt daarna de ontwikkelopgave (en financiële risico's voor bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken) bij de markt. Een voordeel hiervan kan zijn dat op deze manier de expertise en creativiteit van de markt optimaal wordt benut, zonder dat veel capaciteit wordt gevraagd van het ambtelijk apparaat voor de begeleiding van de planuitwerking.

Tussenvarianten

In de praktijk is er sprake van een glijdende schaal tussen de twee extreme varianten van enerzijds actief grondbeleid en anderzijds faciliterend grondbeleid. Er zijn juist ook veel tussenvarianten zichtbaar. Een gemeente kan bijvoorbeeld een grondbeleid voeren met een faciliterend karakter, waarbij ze wel maatregelen neemt om private partijen zover te krijgen dat zij gaan ontwikkelen. De gemeente kan dan het proces faciliteren, investeren in infrastructuur en de openbare ruimte of eventueel zelfs strategische grondaankopen doen. Dat laatste kan handig zijn om grond beschikbaar te hebben als ruilmiddel voor een bedrijf dat bereid is het gebied te verlaten, maar wel zeker wil zijn van een goede vestigingsplaats elders in de gemeente. Een dergelijke aanpak zou 'stimulerend grondbeleid' genoemd kunnen worden. Ook andere varianten zijn denkbaar. Een gemeente kan bij de ene gebiedsontwikkeling kiezen voor een actievere rol en bij een andere voor een faciliterendere rol. In figuur 18 staan de mogelijke varianten verbeeld.

Aandachtspunten bij keuzes

Steeds meer gemeenten kiezen voor situationeel grondbeleid, toegesneden op de casus. Dit speelt beter in op de betreffende gebiedsontwikkelingsprojecten, maar vergt ook toelichting van keuzes en transparantie om precedentwerking te voorkomen. Staatssteunregels en aanbestedingsregels zijn daarbij uiteraard relevant, omdat de keuze voor een bepaald type grondbeleid (direct) consequenties heeft voor de wijze van aanbesteding en het risico van ongeoorloofde staatssteun met zich mee kan brengen (zie hoofdstuk 15).

Trends in grondbeleid

De laatste jaren hebben gemeenten vooral een faciliterend grondbeleid gevoerd om op deze manier risico's te mijden. Inmiddels zijn er weer gemeenten die een actiever grondbeleid willen voeren om

meer grip te krijgen op de woningbouwproductie in kwantiteit én kwaliteit in hun gemeenten. De mogelijkheid om een actiever grondbeleid te voeren is echter niet voor iedere gemeente weggelegd. Dit vergt namelijk kapitaalkracht, capaciteit, risicobereidheid (en financiële armslag om risico's op te kunnen vangen) en/of veel eigen grondposities.

4.4.3 Keuze voor grondbeleid bij gebiedsontwikkeling

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

De keuze voor het te voeren grondbeleid binnen een gebiedsontwikkeling wordt vaak al vroeg, in de initiatieffase, gemaakt. Daarbij kan de gemeente vrij kiezen binnen de in paragraaf 4.4.2. aangegeven mogelijkheden. Gemeenten maken vaak gebruik van een afwegingskader om hun rol te bepalen. Zie de onderdelen daarvan in de vorige paragraaf.

Verder wordt in veel gevallen de keuze voor grondbeleid in één adem genoemd met de keuze voor een samenwerkingsmodel (zie paragraaf 5.4). Eerder is al aangegeven dat de strategievorming bij gebiedsontwikkeling een iteratief proces is en dat een ontwikkelstrategie, met daarin grondbeleid, en een samenwerkingsstrategie dikwijls in samenhang bepaald moeten worden.

4.4.4 Instrumentenwaaier: meervoudige sturing

Veel gemeenten hebben in het grondbeleid, het woonbeleid en de omgevings- of toekomstvisies de kaders geschetst voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee sturen ze de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen. In toekomstvisies staat omschreven wat de gewenste kwaliteiten, het eindbeeld en de ambities voor een locatie of gebied zijn. Door de toekomstige ontwikkeling al (deels) in te kleuren, beïnvloedt de gemeente de planvorming door de denkrichting uit te zetten. Kaders zoals toegestane bouwhoogtes in de omgevingsplanregels reguleren welke ontwikkeling uiteindelijk wordt toegestaan en sturen de planvorming vanuit een andere weg. Kortom, een gemeente kan verschillende rollen aannemen en vanuit verschillende perspectieven sturen op gebiedsontwikkeling.

De rollen van de gemeente

Een gemeente kan verschillende rollen aannemen die variëren in hoe *hard* zij stuurt en hoe *actief* zij deelneemt in de ontwikkeling. Op basis van deze



Figuur 19: Instrumentenwaaier van meervoudige sturen. Bron: Verheul, Daamen, Hobma & Heurkens, 2017

twee dimensies onderscheiden wij vier rollen (zie ook figuur 19) van waaruit gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen kunnen beïnvloeden:

- *Richtinggevend:* de gemeente beïnvloedt de planvorming van de markt door zelf invulling te geven aan de gewenste uitkomsten. Dit kan met nota's, visies, ambities, richtlijnen of kaders.
- *Regulerend:* de gemeente beïnvloedt de planvorming door mogelijkheden te verruimen of te beperken via beleid of juridische kaders.
- *Verbindend:* de gemeente beïnvloedt de planvorming door kennis, expertise, belangen en stakeholders met elkaar te verbinden.

- *Stimulerend:* de gemeente beïnvloedt de planvorming door kosten en risico's te verlagen voor specifieke activiteiten of ontwikkelingen.

Sturingsinstrumenten per rol

Vanuit iedere rol heeft een gemeente verschillende instrumenten die zij kan benutten. Deze instrumenten kunnen producten, maatregelen of interventies zijn waarmee de gemeente de markt en de ontwikkeling beïnvloedt, bijvoorbeeld door informatievoorziening of het organiseren van (netwerk)evenementen. In tabel 1 staan per rol enkele voorbeelden. Dit is geen limitatieve opsomming; in de praktijk lopen instrumenten vaak door elkaar heen.

Rol overheid	Voorbeeld instrument
Richting geven	<ul style="list-style-type: none"> • Stedelijke beleidsdocumenten, omgevingsvisie, programma, convenanten • Masterplannen, gebiedsvisies, spelregelkaarten
Reguleren	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvisies, omgevingsplan • Projectbesluit, algemene regels, publiek-private overeenkomsten, contracten
Verbinden	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerkvorming, ketensamenwerking • Samenwerkingsverbanden, partnerschap • Marktconsultatie, marktinformatie • Procesbegeleiding, conflictbestrijding en vertrouwen • Informatieloketten, gebiedsmanagers, gebiedsregisseurs
Stimuleren	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidies • Belastingmaatregelen • Actieve grondverwerving, gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening • Infra-investeringen • Garantstellingen

Tabel 1: Sturingsinstrumenten per rol. Bron: Heurkens, 2017; Verheul et al., 2017.

Meervoudige sturing

De gemeente kan gelijktijdig vanuit verschillende rollen sturen en door de tijd heen wisselen van rol(len) en instrumenten. Sterker nog, voor het slagen van een gebiedsontwikkeling is het een voorwaarde dat een gemeente op diverse manieren op de uitkomst stuurt. Zo kan zij meervoudig sturen door enerzijds richting te geven aan de gewenste ontwikkeling in een toekomstvisie en anderzijds ongewenste uitkomsten reguleren door die in het omgevingsplan uit te sluiten. Een veelgebruikte combinatie is het belonen van gewenste uitkomsten (bijvoorbeeld met subsidies of procedureversnelling) en het ontmoedigen of bestraffen van ongewenste uitkomsten (via regelgeving, boetes of vergunningweigering). Dit wordt ook wel wortel-en-stokbeleid genoemd.

Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om in de vroege planfase vooral te verbinden om draagvlak te creëren, vervolgens richting te geven met een omgevingsprogramma en in een latere fase meer regulerend te sturen met (anterieure) overeenkomsten en planologische inpassing en kaderstelling.

Sturing vergt continu maatwerk en afweging

De keuze voor rol en instrumenten vraagt altijd om maatwerk. Gebiedsontwikkeling is per definitie complex en dynamisch: het gaat om processen met veel partijen, disciplines en onzekerheden, en vaak met een lange tijdshorizon. De aanpak is afhankelijk van contextspecifieke factoren die in de tijd kunnen veranderen. Naast de in paragraaf 4.4.2 genoemde aspecten spelen onder meer de volgende zaken een rol:

- in hoeverre komt de ruimtelijke ontwikkeling tegemoet aan de gemeentelijke ambities en doelen (publiek versus privaat belang);
- de omvang van de ontwikkeling;
- de benodigde betrokkenheid van overige partijen/belanghebbenden in het gebied;
- de kennis en kunde van de stakeholders en betrokken partijen;
- de kwaliteit van het initiatief (achterliggende businesscase);
- de financiële draagkracht van de betrokken partijen in de ontwikkeling;
- de eventuele rolneming van provincie en/of Rijk bij grootschalige ontwikkelingen.

Rijkssturing en/of provinciale betrokkenheid

Ook provincie en Rijk kunnen sturen vanuit de vier rollen op grootschalige ontwikkeling als die de sectorale opgaven en belangen van de provincie

en/of Rijksoverheid raakt. Het is daarom raadzaam om in de vroege planfase te verkennen of de ontwikkeling in aanmerking kan komen voor rijksregelingen en of deelneming en sturing vanuit het Rijk kansrijk en/of wenselijk is.²²

Verder is het nuttig om met de provincie in gesprek te gaan over de rol(len) die zij voor zichzelf ziet weggelegd en welke juist niet.

Inmiddels zijn er diverse grootschalige gebiedsontwikkelingen waarin gemeente en Rijk of gemeente en provincie (of metropoolregio's) samenwerken met als doel samen (meervoudig) te sturen. Zo bieden ze als overheid gezamenlijk een breder sturingspakket en verdelen daarmee risico's, met een minder risicovolle of betere gebiedsbusinesscase tot gevolg. Vooral bij grootschalige gebiedsontwikkelingen waar de omvang van de ontwikkeling groot is in relatie tot de omvang van de gemeente is het raadzaam vroegtijdig de samenwerking op te zoeken om de kans van slagen te laten toenemen en grote risico's vooraf in het proces te delen, dekken en/of mitigeren.

CASUS Sliedrecht Noord, Sliedrecht

In Sliedrecht werkt de gemeente samen met verschillende marktpartijen aan de haalbaarheid en het opstellen van een contourenplan voor een gebiedsontwikkeling van circa tweeduizend woningen en bijbehorende voorzieningen. Dit is een vorm van zachte sturing waarbij het contourenplan de richting aangeeft voor de toekomstige ontwikkeling. Voor deze gebiedsontwikkeling is een herziening van het provinciaal omgevingsbeleid en een aanpassing van het omgevingsplan noodzakelijk. Op basis daarvan is opname in de regionale woningbouwafspraken mogelijk. De provincie is dan ook betrokken bij de totstandkoming van het contourenplan, als basis voor uitwerking naar een masterplan. De provincie is, net als het Waterschap Rivierenland en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, ook betrokken bij de totstandkoming van het contourenplan vanuit het aspect water en bodem. Water en bodem zijn in deze opgave een belangrijk sturend principe voor de planvorming.

²² De Rijkssturingskompas bij grootschalige gebiedsontwikkeling (2025) geeft een afwegingskader voor de wenselijkheid en noodzaak voor sturing vanuit het Rijk.

CASUS 't Zoet, Breda

Vlak bij het historische stadscentrum van Breda ligt het terrein van de voormalige CSM-fabriek. Na sluiting van de fabriek hebben de gemeente Breda en provincie Noord-Brabant de handen ineengeslagen en gezamenlijk de gronden (55 hectare) aangekocht. De gezamenlijke aankoop zorgt voor een risicospreiding tussen gemeente en provincie, die gezamenlijk grondeigenaar zijn geworden. Hiermee heeft Breda meer ruimte om andere (benodigde) ontwikkelingen in de stad op te pakken en is het kapitaal- en risicobeslag van deze grote ontwikkeling niet (te) belastend. De provincie kan op haar beurt met een investering sturen op provinciale doelen, zoals het versnellen van de woningbouw en ruimte voor economische ontwikkelingen. Vanuit het gedeelde belang hebben deze overheden met de samenwerking meer grip gekregen op de toekomstige ontwikkeling (verbinden). De nieuwe stadswijk wordt in de komende decennia tot ontwikkeling gebracht, wat moet leiden tot een toevoeging van 4000 tot 6000 woningen.

Meervoudige sturing vanuit (semi)private partijen

Sturen met instrumenten op gebiedsontwikkelingen is zeker niet alleen voor een gemeente weggelegd. Ook woningcorporaties, ontwikkelaars en andere niet-publieke partijen met de verschillende rollen en instrumenten kunnen meervoudig sturen op gebiedsontwikkelingen. Anders dan overheden beschikken zij echter niet over publiekrechtelijke instrumenten, zoals het aanpassen van omgevingsplannen, maar privaatrechtelijke instrumenten zoals contracten hebben zij wél. Niet-publieke partijen kunnen bovendien hun organiserend en sturend vermogen inzetten om ruimtelijke ontwikkeling meervoudig te sturen.²³ Een ontwikkelaar kan bijvoorbeeld *richting geven* met ontwikkelperspectieven en tegelijkertijd *verbinden* door de procesregie te voeren. Met deze instrumenten kan ook een private partij sturen op de uitkomst (zie ook paragraaf 5.3.4).

Voorbeelden van (meervoudige) sturing

Om effectief te kunnen sturen op verschillende soorten ontwikkelingen moet de gemeente haar beschikbare rollen en instrumenten slim combineren. Vaker voorkomende scenario's zijn (1) het privaat initiatief met publiek belang, (2) het privaat initiatief met privaat belang en (3) het privaat initiatief met publiek en privaat belang:

1. Privaat initiatief met publiek belang

Als een initiatief in hoge mate een publiek belang dient, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de ambities en doelen van de gemeente, is actieve betrokkenheid op zijn plaats. Hierin zal de gemeente zich inspannen de initiatiefnemer de benodigde planologische zekerheid te bieden (regulerende rol) en vaak op eigen initiatief de voor de uitvoering van de ontwikkeling benodigde (aanvullende) gronden en vastgoed te verwerven

(stimulerende rol). Vaak vormt het private initiatief in deze situatie aanleiding voor het vormen van een samenwerking. Vanuit de samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer wordt het plan verder doorontwikkeld (faciliterende rol). Bij dit type initiatief en belang kan de gemeente er ook voor kiezen om weliswaar actief mee te doen, maar de risico's te beperken door de meer traditionele delen van de ontwikkeling voor haar rekening te nemen. Denk hierbij aan de inrichting en het beheer van de openbare ruimte of een openbaar toegankelijk park (stimulerende rol). De gemeente beschikt daarnaast over instrumenten die het private initiatief verder kunnen prikkelen, bijvoorbeeld subsidies (stimulerende rol). Ook kan de gemeente actief bijdragen door bijvoorbeeld sociaal kapitaal en relaties in te zetten of te activeren (verbindende rol). Ook dat draagt bij aan het bereiken van de doelstelling.

2. Privaat initiatief met privaat belang

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

3. Privaat initiatief met publiek en privaat belang

Een gemeente zal een richtinggevende rol (beleidsmatig of wetmatig) aannemen als het initiatief zowel een privaat als een publiek belang dient en/of de initiatiefnemer minder professioneel is en/of er veel belanghebbenden bij het initiatief

²³ M. Vogelenzang (2023) omschrijft in zijn scriptie Meervoudig sturen in gebiedstransformatie door marktpartijen de sturingscapaciteiten van ontwikkelende partijen in Merwede (Utrecht) en Hyde Park (Hoofddorp).

zijn betrokken. Er is met andere woorden nog geen sprake van een duidelijk afgebakend privaat initiatief, maar de gemeente heeft wel een duidelijk beeld voor ogen voor de gebiedsontwikkeling. Als regisseur ziet de gemeente toe op het proces om te komen tot herontwikkeling (verbindende

rol). Als zij het proces actief stuurt, kan ze de samenwerking tussen burgers, organisaties en de initiatiefnemer(s) stimuleren. De gemeente overziet immers het gehele speelveld met betrokken partijen.

CASUS Wagenweggebied, Purmerend: faciliterend grondbeleid en kostenverhaal bij versnipperd eigendom²⁴

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

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

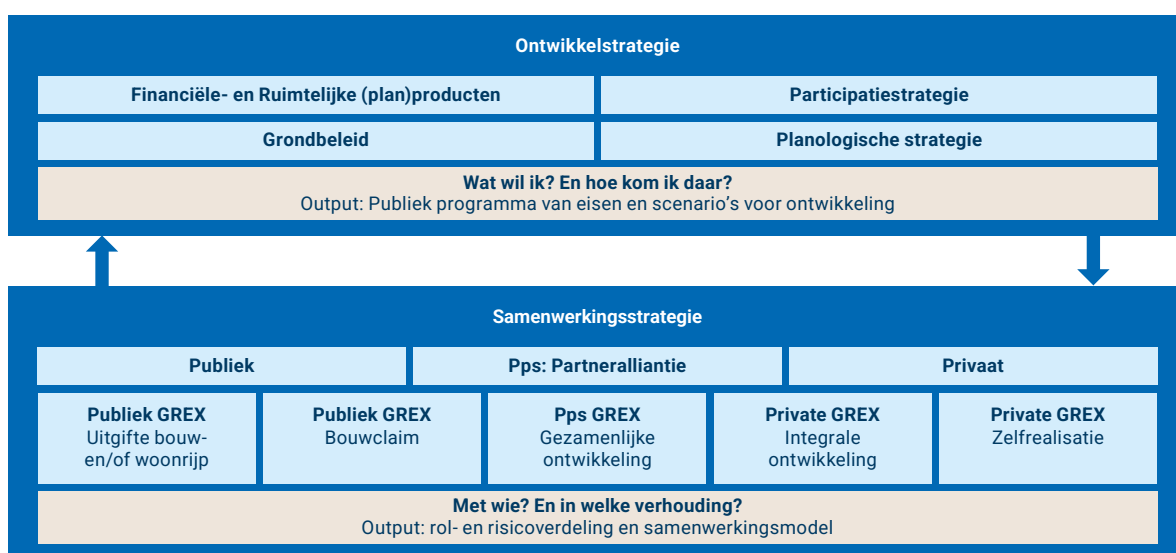
Initiatiefnemers van bouwplannen betalen bij de afgifte van de omgevingsvergunning voor het bouwen een bijdrage voor de aanleg van publieke voorzieningen en de gemeentelijke apparaatskosten. De bijdrage aan publieke voorzieningen is vastgelegd in twee nota's kostenverhaal: een voor de gebiedseigen kosten en een voor de gebiedsoverstijgende kosten waaraan dit gebied ook moet bijdragen. De gemeente geeft er de voorkeur aan deze kosten van bouwplannen te verhalen door het afsluiten van een anterieure overeenkomst, hetgeen tot nu toe altijd is gelukt. Na ondertekening daarvan door de bouwer of ontwikkelaar past de gemeente het planologische kader aan.

De praktijk die in Purmerend wordt gevolgd, heeft verschillende voordelen. Ten eerste hoeft de gemeente niet vooraf te bedenken welke bestemmingen zij in het bestemmingsplan wil toestaan. De gemeente kan wachten tot er bouwinitiatieven zijn. Daarbij kan ze via een overeenkomst de kostenverhaalmogelijkheden optimaliseren. Het verhaal van kosten via het publieke spoor speelt overigens wel een rol bij de totstandkoming van de overeenkomst. Namelijk het perspectief dat macroaftopping het kostenverhaal zou kunnen beperken, omdat in dit gebied – net zoals vaak in binnenstedelijke gebieden – partijen gronden gekocht hebben voor te hoge prijzen. Daarom heeft de gemeente zich voorbereid op de onderhandelingen door een exploitatieopzet te maken voor het hele gebied. Op basis daarvan bleek dat als de gemeente het publieke spoor zou volgen, zij een aanzienlijk tekort zou moeten subsidiëren (vanwege hoge inbrengwaarde van grondposities). De gemeente maakte dan duidelijk aan marktpartijen dat ze niet bereid is om te subsidiëren en dat plannen op zichzelf economisch uitvoerbaar moeten zijn, inclusief een bijdrage aan het kostenverhaal. Dit leidde tot een planvorming waaruit uiteindelijk economisch haalbare plannen zijn gekomen die een volledig kostenverhaal dragen, zonder gemeentelijke subsidiering. Wel heeft de gemeente de eerste jaren een korting gegeven op de kostenverhaalbijdrage om de pioniers in het gebied te ondersteunen.

Het faciliterende grondbeleid is soms wel lastig te plannen. Eigenaren met wie na enkele gesprekken overeenstemming leek te bestaan, veranderden later toch weer van gedachten of komen met nieuwe eisen, hetgeen toch voor vertraging kan zorgen. Ook is er sprake geweest van een eigenaar met wie gecontracteerd werd en die vervolgens het plan weer op de markt zette, wat ook leidde tot vertraging.

²⁴ Casus Wagenweggebied Purmerend is afkomstig uit het Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil 2019 van het ministerie van BZK.

5 Naar een ... samenwerkingsstrategie



Figuur 20: Samenwerkingsstrategie in processchema samenwerking (figuur 9)

Met de ontwikkelstrategie is er al een antwoord op de vragen 'wat wil ik?' en 'hoe kom ik daar?' In aanvulling hierop geeft de samenwerkingsstrategie antwoord op 'met wie en in welke verhouding?' een samenwerking wordt vormgegeven. Wat je wilt binnen een gebiedsontwikkeling (de ontwikkelstrategie) bepaalt of, en in welke mate, er sprake is van een aanbestedingsplicht en wie in beginsel aan zet is bij een gebiedsontwikkeling. Daarmee is zowel de analyse van de opgave als de ontwikkelstrategie het startpunt voor het opstellen van de samenwerkingsstrategie.

5.1 Willen samenwerken

In de meeste gebiedsontwikkeling is een samenwerking tussen private en publieke partijen gewenst en ook nodig. Waar publieke partijen vaak gaan over ruimtelijk beleid, vergunningen, infrastructuur en maatschappelijke doelen, beschikken private partijen meestal over kapitaal, ontwikkelcapaciteit, kennis en uitvoeringskracht. Vanuit beide kanten moeten belangen, verantwoordelijkheden en middelen samengebracht worden om een complexe gebiedsontwikkeling te laten slagen.

De publieke en private afhankelijkheid is structureel. Samenwerken is dus geen keuze, maar een noodzaak.

Een samenwerking, en daarmee het succes van een gebiedsontwikkeling, valt of staat dan ook met het willen samenwerken. Dit noemen we de 'zachte kant' (software in plaats van hardware) van gebiedsontwikkeling, omdat het naast de gangbare 'harde' thema's zoals geld, tijd, risico's en dergelijke gaat om de menselijke kant van samenwerken. Belangrijk zijn:

- zorgvuldig vormgeven en onderhouden van relaties tussen partijen;
- wederzijds vertrouwen, open communicatie en gedeeld begrip van elkaars cultuur en belangen;
- goede samenwerkingsdynamiek en verbindend leiderschap voor cohesie;
- effectief procesmanagement om de samenwerking op koers te houden, verwachtingen te managen en tijdig te anticiperen op spanningen, inclusief een helder escalatiemodel;
- ruimte voor dialoog en constructieve conflictoplossing, zodat het gezamenlijk doel niet uit het oog verloren wordt.

Hoewel er hier gesproken wordt over de zachte kant van samenwerken, betekent het niet dat hier de fluwelen handschoenen worden aangetrokken. Integendeel, de zachte kant van de samenwerking moet serieus genomen worden en kan soms stevig zijn. Dat is nodig, omdat in een vroeg stadium van samenwerken nog juridische afspraken ontbreken

waar op teruggevallen kan worden. Wees daarom zacht op het proces, maar hard op de inhoud. Daarnaast: zoek elkaar als gebiedspartners eerder te vroeg op, in plaats van te laat.

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

5.2 Rollen en partijen in gebiedsontwikkeling

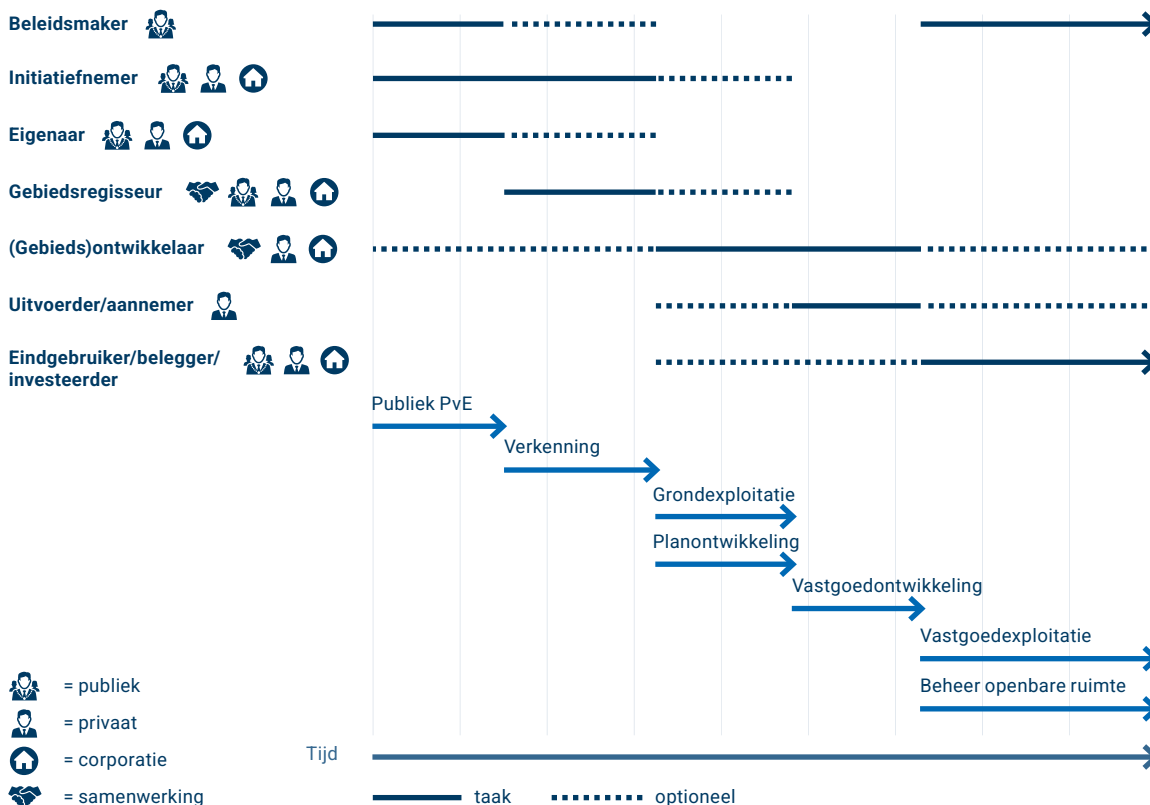
In elke gebiedsontwikkeling zijn er bepaalde rollen te vervullen die een bepaalde taak uitvoeren binnen een gebiedsontwikkeling:

- initiatiefnemer
- eigenaar
- beleidsmaker
- gebiedsregisseur (zie paragraaf 5.3.2)
- (gebieds)ontwikkelaar
- uitvoerder
- eindgebruiker/belegger/investeerder

Deze rollen worden vervuld door verschillende soorten partijen, zoals:

- gemeente
- ontwikkelaar
- woningcorporatie
- maatschappelijke organisatie
- bouwer
- belegger
- onafhankelijke persoon/partij

Het onderscheid tussen rollen en partijen is essentieel om te begrijpen wie wat doet in een gebiedsontwikkeling. Een partij vervult (tijdelijk) een rol, maar die rol is niet automatisch gekoppeld aan een vaste partij. Zo is een ontwikkelaar niet per definitie de gebiedsregisseur; ook een gemeente, onafhankelijke procesmanager of woningcorporatie kan deze verbindende rol vervullen. Vooral de woningcorporatie beweegt flexibel tussen publiek en privaat belang en vervult daarmee vaak een hybride rol. Een eigenaar hoeft niet degene te zijn die het project initieert, die rol kan ook bij een ontwikkelaar liggen die de grond nog niet in bezit heeft maar wel de kansen ziet. Tegelijkertijd kan een partij ook meerdere rollen tegelijk vervullen, of wordt een rol door verschillende typen partijen



Figuur 21: rollen en partijen gedurende een gebiedsontwikkeling

ingevuld, afhankelijk van het project, de fase en de onderlinge afspraken. Figuur 21 laat zien dat gebiedsontwikkeling een integraal proces is, waarbij partijen die pas laat in de tijdlijn een formele taak hebben, vaak al vroeg in de verkenning aan tafel zitten om de haalbaarheid en beheersbaarheid te borgen.

5.3 Samenwerking in de planvorming

Gebiedsontwikkeling vraagt nadrukkelijk om vroegtijdige afstemming van publieke en private investeringen en belangen. Samenwerking begint dus niet pas bij een samenwerking in de grondexploitatie. Samenwerking zou in veel gevallen eerder moeten beginnen, wat vaak ook mogelijk is. Slimme gebiedspartners zoeken elkaar vroegtijdig op om belangen en investeringen goed af te stemmen en efficiënt tot ontwikkeling te komen. Voor initiatiefnemers geldt dus ook: benader tijdig de markt (ontwikkellende grondeigenaren), corporatie en/of gemeente. Zo benutten de partners de meerwaarde van elkaars kennis en kunde.

5.3.1 Vroege samenwerking

Tussen de ontwikkelstrategie en het formaliseren van samenwerkingsmodellen, ook wel grondexploitatie-modellen, zit een tussenfase waarin doorgaans al samengewerkt wordt tussen partijen, maar dan zonder of met beperkte onderliggende juridische afspraken. Dit betreft vaak een verkennende vorm van samenwerken gericht op de haalbaarheid en ruimtelijke verkenningen en het opstellen van een (gebieds)businesscase waarbij de belangrijkste actoren georganiseerd toenadering tot elkaar zoeken om te kijken of een formelere samenwerking voor het vervolg van de gebiedsontwikkeling erin zit.

Deze beginnende vorm van samenwerking is belangrijk voor goede gebiedsontwikkeling, maar daarvoor is het wel essentieel om gezamenlijk of vanuit de initiatiefnemer vast te stellen wie als gebiedsregisseur gaat fungeren. De initiatiefnemer hoeft niet automatisch de gebiedsregisseur te zijn. De gebiedsregisseur is de voortrekker van de samenwerking; een verbinder die proces- en inhoudsmatig de regierol op zich neemt en de samenwerking, planvorming en (gebieds)businesscase verder (samen met de anderen) gaat vormgeven. Dit houdt ook in dat er gedurende deze tussenfase gekeken wordt of er mogelijk nog meer cruciale actoren bij de samenwerking betrokken moeten worden.

Gedurende de verkennende samenwerking wordt een verdere rol- en taakverdeling besproken die ten grondslag ligt aan het formaliseren van de samenwerkingsvorm (en het grondexploitatiemodel).

5.3.2 Gebiedsregisseur

Een regierol voor een gebiedsontwikkeling is (zeer) wenselijk. De rol van gebiedsregisseur kan worden opgevangen door zowel de private als de publieke kant en in het geval van een bestaande wijk met veel corporatiebezit ook door een corporatie.

Een combinatie van publiek en privaat in de vorm van een partneralliantie is ook mogelijk. Voordat deze samenwerkingsmodellen verder aan bod komen, is het belangrijk te weten wat onder een gebiedsregisseur wordt verstaan. Een gebiedsregisseur:

- is een (onafhankelijk) persoon, (project- of stuur)groep of partij die de gebiedsontwikkeling inhoudelijk en procesmatig vormgeeft en het totaaloverzicht bewaart;
- stuurt het planvormingsproces aan waarbij die het rekenen en tekenen, het proces van alloceren van investeringen, kosten en opbrengsten tussen GREX(en), VEX(en) en de gebiedsbusinesscase en het voorbereiden van een intensievere samenwerking organiseert;
- organiseert procesmatig de samenwerking en overziet en bewaakt de rol- en taakverdeling.

De rol van de gebiedsregisseur is dus breed, waarmee de gebiedsregisseur ook de voortrekker van een gebiedsontwikkeling is. Waar deze rol geborgd wordt ((semi)publiek, privaat of partneralliantie) is afhankelijk van uitgangspunten (bijvoorbeeld eigendom) of keuzes die de belangrijkste actoren maken. De verschillende smaken van waar de gebiedsregie ligt wordt verder uiteengezet in deze paragraaf.

Regie betekent nadrukkelijk niet alleen doen maar ook 'de rest' meenemen in het proces. Gebiedsregie is bij voorbaat ook afstemming met en informatie vergaren bij 'de buitenwereld', zoals bij de belangrijke actoren die een gebiedsontwikkeling verder kunnen brengen.

5.3.3 Samenwerkingsmodel bij planvorming: publieke regie

Een overheid, meestal een gemeente, stuurt het planvormingsproces aan. Die is dan ook verantwoordelijk voor het organiseren van de benodigde expertise én afstemming over omgevingsrechtelijke aspecten (de publiekrechtelijke zijde van de gemeente). Een keuze voor publieke regie ligt vaak voor de hand als het publieke belang en/of

-investeringen (erg) groot zijn of wanneer er sprake is van publiek eigendom of het streven naar eigendom (actief grondbeleid). Publieke regie vergt wel de nodige capaciteit van een ambtelijk apparaat, iets wat moet worden meegewogen in de keuze.

Mocht publieke regie nodig zijn om een locatie 'los' te krijgen, bijvoorbeeld wanneer die in eigendom is bij een gemeente maar de beschikbare capaciteit beperkt is, dan kan een keuze voor een private grondexploitatie voor de hand liggen. Dat is een integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (het concessiemodel, zie paragraaf 5.4.6). Dan hoeft de gemeente slechts de kaderstelling voor te bereiden (ruimtelijk en financieel) en kan via een selectieprocedure een ontwikkelaar worden gezocht die de verdere planvorming trekt en de regie overneemt. Regie en samenwerkingsmodellen voor de grondexploitatie kunnen dus vervlochten zijn, waarmee een goed doordachte keuze van de hele samenwerkingsstrategie verstandig is. Ook kan regie dus wijzigen gedurende het planvormingsproces.

5.3.4 Samenwerkingsmodel bij planvorming: private regie

De regierol kan ook aan de private kant liggen, vaak bij een ontwikkelaar maar soms ook bij een corporatie. Dit kan om meerdere redenen zo zijn. Ten eerste wanneer het grondbezit van een beoogde gebiedsontwikkeling (voornamelijk) in bezit is van één private partij of een consortium. Of als de private partij een ontwikkelende partij is die de ambitie heeft om de ontwikkeling op zich te nemen en de noodzakelijk (resterende) gronden wil verwerven, ook dan komt de regierol vanzelfsprekend bij de private partij in kwestie te liggen. Tot slot kan deze rol zijn verworven via een selectieprocedure, waar na selectie de ontwikkelaar de rol van regisseur overneemt van een uitvrager.

Een belangrijk onderwerp bij private regie is het betrekken van de betreffende gemeente. Die is altijd betrokken om het omgevingsrechtelijke kader te scheppen (met een publiek programma van eisen). Vroegtijdig een gemeente aanhaken, duidelijke afspraken over rollen én planning maken en dus afstemmen wat men van elkaar verwacht zijn essentieel om een voorspoedig planvormingsproces te doorlopen (zie ook paragraaf 6.3.3 voor de casus 100 dagen BLOSSEM, Breda). Ook kan het vastleggen van het wederzijdse verwachtingspatroon in bijvoorbeeld een intentieovereenkomst helpen met het organiseren van de benodigde capaciteit, vaak aan de gemeentelijke zijde.

5.3.5 Samenwerkingsmodel bij planvorming: de partneralliantie

Zoals besproken in paragraaf 4.1 wordt de initiatieffase gebruikt om te komen tot een plan voor de gebiedsontwikkeling, waarin projectdoelen en rollen per partij worden vastgelegd. Ook in deze fase is publieke en private samenwerking gewenst om met gecombineerde kennis en ervaring gezamenlijk de haalbaarheid, ambities en randvoorwaarden van een mogelijk project te verkennen. Door in deze fase al samen te werken, ontstaat een goede opmaat naar een gedragen en realistische gebiedsontwikkeling.

In de initiatieffase kan worden samengewerkt in een partneralliantie: een vorm van verkennende samenwerking voorafgaand aan een formele projectstructuur of een grondexploitatiemodel, waarin publiek en privaat wederzijdse doelen en belangen (planmatig en financieel) onderzoeken en vertrouwen opbouwen. Publiek en privaat pakken hier nadrukkelijk gezamenlijk de regierol op. Zij kunnen ook besluiten hiervoor een onafhankelijke derde partij aan te haken die namens alle partijen gezamenlijk het proces bewaakt en de regierol oppakt.

In deze fase worden nog geen bindende afspraken gemaakt over de grondexploitatie of de uitvoering, maar wel 'lichte' procesafspraken over hoe partijen samen toewerken naar een concreet planvoorstel. Denk aan afspraken, bijvoorbeeld in een intentieovereenkomst, over informatie uitwisseling, planning, rollen, gezamenlijke onderzoeken, financiering van de voorfase en wijze van besluitvorming. Deze fase creëert ruimte voor strategische afstemming, zonder dat partijen te vroeg vastzitten aan formele samenwerkingsafspraken zonder voldoende inzicht in kansen, risico's en wederzijdse verwachtingen.

De partneralliantie is goed bruikbaar voor (groot-schalige) gebiedsontwikkelingen met versnipperd grondeigendom, waarin grondeigenaren en andere grote belanghebbenden vroegtijdig samenwerken aan een gezamenlijk plan inclusief bijbehorende (financiële) verdeling en onderbouwing. De haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling wordt zodoende aanzienlijk vergroot, doordat vroegtijdig de knelpunten worden geanalyseerd en gezamenlijk kan worden nagedacht over een robuuste strategie, langetermijnoplossingen en een verdeling van de belangrijkste kostenposten.

CASUS Partneralliantie Kanaalzone-Zuid, Eindhoven

De Kanaalzone-Zuid betreft een gebiedsontwikkeling in Eindhoven waarbij het huidige bedrijventerrein binnen de ring wordt getransformeerd tot een gemengd woon-werkgebied. De ontwikkeling omvat circa tweeduizend woningen en bijbehorende commerciële voorzieningen. Voor de betrokken gronden heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd.

De eigendommen in het gebied zijn verdeeld over meerdere private eigenaren. Daarnaast heeft de gemeente hier ook grond in bezit. In een vroeg stadium hebben de eigenaren zich verenigd in een collectief, dat een onafhankelijke adviseur heeft ingeschakeld om hun gezamenlijke belangen te waarborgen. Het collectief heeft actief de samenwerking met de gemeente opgezocht. Dit heeft geleid tot het eerste gezamenlijke beleidsdocument, het gebiedskader, waarin onder meer afspraken over de maximale ruimtelijke kaders en bouwvolumes zijn vastgelegd en afgestemd.

Dankzij de transparante samenwerking tussen publieke en private partijen konden de verschillende belangen tijdig worden gedeeld en op elkaar worden afgestemd, wat de basis vormde voor een gedragen gebiedskader.

5.4 Samenwerkingsmodellen bij grondexploitatie

Na de concretisering van de gebiedsontwikkeling, eventueel via aftasten van elkaars doelen en belangen in de partneralliantie, is het tijd om een keuze te maken voor een van de samenwerkingsmodellen, ook wel grondexploitatiemodellen genoemd. Ook kunnen voor een gebiedsontwikkeling meerdere modellen worden uitgezet naargelang het verloop van een ontwikkeling (zie paragraaf 5.4.8). In de basis zijn er drie hoofdvormen voor samenwerking:

- publieke grondexploitatie
- private grondexploitatie
- publiek-private grondexploitatie

Deze drie hoofdvormen zijn uitgewerkt in zes samenwerkingsmodellen (zie figuur 22, met daarin ook de aanbestedingsplicht, en paragraaf 5.4.1). Onderscheidend bij de hoofdvormen is de wijze waarop de risicoverdeling en de financiering, meestal in de grondexploitaties, is geregeld. De rol van de overheid richt zich daarbij op de publiekrechtelijke taken en een zoveel mogelijk consistente beleidsvoering. De gemeente participeert zelden in de commerciële vastgoedexploitatie, tenzij voor eigen of maatschappelijk gebruik. Ze is dan in de opstal-exploitatie opdrachtgever van eigen voorzieningen, zoals openbare parkeergarages, het gemeentehuis en maatschappelijk vastgoed: gebouwen voor (gesubsidieerde) instellingen op cultureel en maatschappelijk gebied. De overige functies worden ontwikkeld door marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties en overige eigenaar/gebruikers. Zij doen dat voor eigen rekening en risico of in opdracht van een gebruiker of belegger.

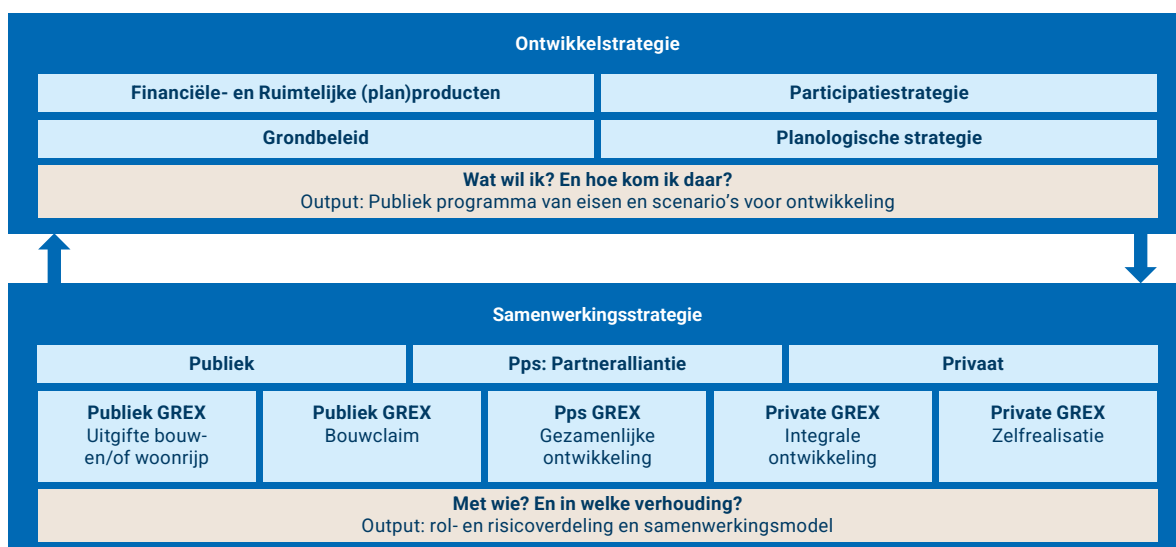
In de praktijk zijn vele variaties of samenvoegingen mogelijk. Om tot een keuze te komen voor een van deze modellen zijn vooral vier zaken van belang:

- de mededingingsregels, omdat die de vrijheid voor een plan- of partnerkeuze kunnen beperken;
- het gemeentelijk grondbeleid, omdat dit bepaalt in welke mate een gemeente deel kan nemen aan de samenwerking;
- het eigendom binnen het gebied, omdat dit mede bepaalt wie aan zet is;
- de gewenste flexibiliteit, passend bij de complexiteit.

Bij het vormgeven van samenwerkingen, en in het bijzonder van de publieke-private samenwerking, zijn fiscale vraagstukken een belangrijk aandachtspunt. Informatie over fiscaliteit bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling is verder te vinden in het Handboek Projectontwikkeling (hoofdstuk 25), het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling en het Basisboek Vastgoed Fiscaal.

Binnen de samenwerking kunnen de drie hiervoor genoemde hoofdvormen worden uitgewerkt in zes grondexploitatiemodellen:

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



Figuur 22: Samenwerkingsstrategie binnen de strategievorming in het processchema samenwerking (figuur 9)

Deze grondexploitatie modellen worden hierna toegelicht en ook stedelijke kavelruil komt aan bod (paragraaf 5.4.2 tot en met 5.4.7). Stedelijke kavelruil kan, vooral bij zelfrealisatie, een middel zijn om een gebiedsontwikkeling beter mogelijk te maken. Hoewel samenwerking in de grondexploitatie hierbij niet aan de orde is, is het namelijk wel een relevant samenwerkingsinstrument bij gebiedsontwikkeling.

5.4.1 Samenhang grondexploitatie modellen, gebiedsregie en grondbeleid

De keuze voor een samenwerkingsvorm hangt sterk samen met het gevoerde gemeentelijk grondbeleid, dat bepaalt in welke mate een gemeente deel kan nemen aan een samenwerking. Zo maakt actief grondbeleid meer publieke of gedeelde regie mogelijk, wat past bij publieke grondexploitatie zoals het traditionele model en het bouwclaimmodel. Faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente tot het stellen van randvoorwaarden en dus tot meer private ontwikkelverantwoordelijkheden en -exploitaties. Hierdoor neemt een gemeente automatisch een terughoudendere rol aan, zonder zelf actief deel te nemen aan een samenwerking. Een publiek-private samenwerking ten slotte vereist bereidheid van een gemeente om zowel zeggenschap als risico's te delen, wat doorgaans alleen bij actief of hybride grondbeleid wenselijk is.

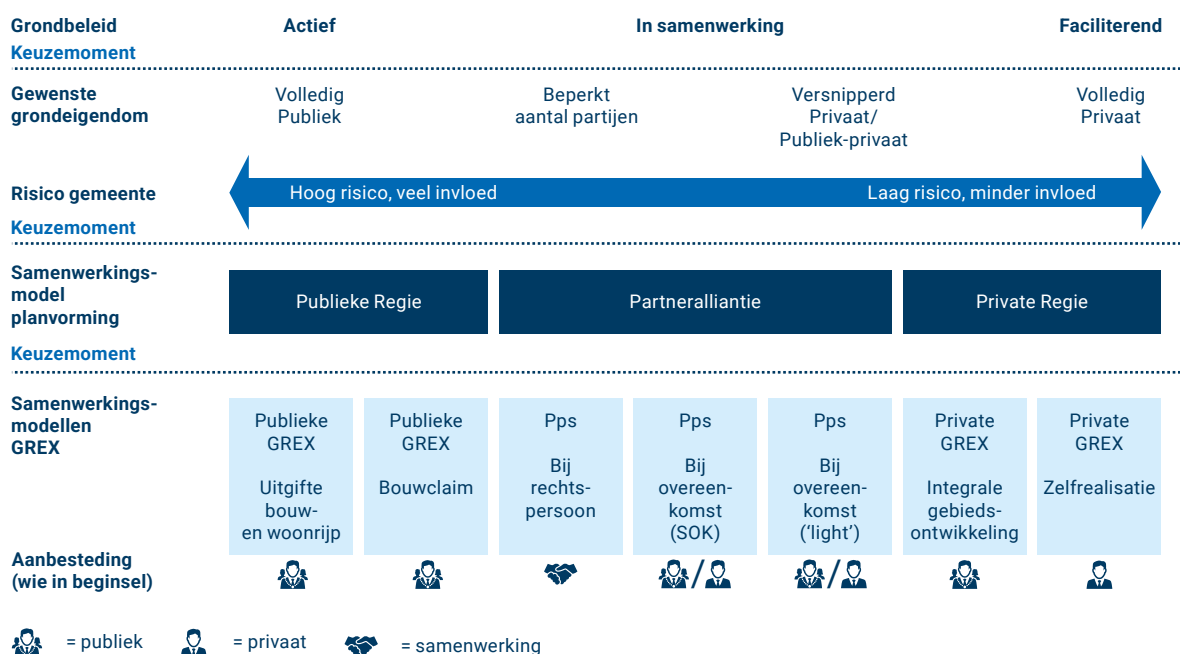
Of het actieve grondbeleid heeft geleid tot grondeigendom vanuit gemeente, andere overheid, corporatie of ontwikkelaar is een belangrijk startpunt voor verwachtingen over wie de gebiedsregie op zich neemt, maar ook over welke grondexploitatie modellen mogelijk zijn. Op diverse momenten zijn er dus 'keuzemomenten' (in figuur 23 aangeduid als stippellijnen):

- wanneer een gemeente haar grondbeleid vertaalt naar de casus;
- wanneer het grondbeleid wel/niet leidt tot grondeigendommen;
- wanneer initiatiefnemer(s) een gebiedsregisseur bepaalt/bepalen;
- wanneer vanuit de samenwerking op de planvorming (gebiedsregie) en vanuit eigendomsstructuur voor een grondexploitatie model(len) wordt gekozen.

Die laatste heeft vervolgens weer effect op wie wordt geacht de aanbestedingsplichtige onderdelen aan te besteden.

5.4.2 Publieke grondexploitatie: het traditionele model

In dit model heeft of verwerft de gemeente alle gronden binnen een plangebied. Ze maakt die bouw- en woonrijp en geeft bouwrijpe kavels uit aan geïnteresseerde marktpartijen of corporaties. De marktpartij of corporatie ontwikkelt deze bouw kavels vervolgens binnen de grenzen van het omgevingsplan of komt met een aanpassing van het omgevingsplan of via een BOPA tot de gewenste ontwikkeling. De kaveluitgifte gebeurt al dan niet met een selectieprocedure. De gemeente kan via de uitgifte prijzen, met daarin inbegrepen de plankosten voor de gemeente, zelf het grondexploitatie resultaat beïnvloeden en stelt het generieke publiekrechtelijke kader in de vorm van een herziening van het omgevingsplan of een BOPA vast. In feite kiest de gemeente er in dit model voor de plannen eerst zelf verder uit te werken en dus als gebiedsregisseur op te treden alvorens die op de markt te brengen. Hier staat tegenover dat ze ook alle daarmee samenhangende



Figuur 23: Samenwerkingsmodellen in relatie tot de eigendomspositie en aanbestedingsplicht

risico's draagt. In dit model moet de gemeente er daarom tijdig voor zorgen dat de plannen voldoende aansluiten op een haalbare vastgoedontwikkeling en de markt vraag, wil ze niet het risico lopen dat marktpartijen de grond niet willen kopen. Hierin schuilt ook het voornaamste risico voor de gemeente: indien de marktpartijen hun vastgoedconcepten onvoldoende kwijt kunnen in een te strak ruimtelijke kader van de gemeente, vertaalt zich dat in een slechter plan, een afnemende interesse en een lagere grondprijs of stagnatie in de ontwikkeling (zie ook paragraaf 4.1.6 en 4.1.7). Een marktconsultatie vooraf kan helpen bij het vergaren van de benodigde informatie over haalbaarheid.

Een voordeel van een publieke grondexploitatie is dat de gemeenten en andere overheden goedkoper kapitaal kunnen aantrekken omdat ze lagere rentelasten hebben. Gebiedsontwikkelingen hebben doorgaans een lange looptijd, waardoor de rentelasten minder zwaar wegen bij een publieke grondexploitatie waarbij een gemeente een lening heeft afgesloten.

CASUS SchieDistrict, Schiedam

De gemeente Schiedam wil met de gebiedsontwikkeling SchieDistrict sociale en economische groei realiseren voor Schiedam en zijn inwoners. Dit wordt gedaan door de (her)ontwikkeling van het bedrijventerrein, de ontwikkeling van woningbouw en het aanpakken van de publieke en commerciële voorzieningen in het gebied (zo ook de openbare ruimte). De gemeente stuurt hiermee direct op haar ambities. Om de investeringen te bekostigen worden bedrijfskavels van aflopende erfpachtcontracten opnieuw uitgegeven, wordt er gesproken met ontwikkelende partijen in het gebied voor een passende grondwaarde en worden er selectieprocedures georganiseerd voor diverse ontwikkelingen. Door constante afstemming met marktpartijen in het gebied zorgt de gemeente er niet alleen voor dat de ontwikkelingen haalbaar en maakbaar zijn, maar ook dat ze de gemeentelijke ambities volbrengt. Een bijkomend voordeel van een dergelijke grondexploitatie is de beschikbaarheid van subsidies om zo de businesscase voor de gemeente draagbaar te maken.

5.4.3 Publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel

Wanneer (ook) private partijen in het plangebied grond bezitten, kunnen zij kiezen voor zelfrealisatie en is de publieke grondexploitatie in haar zuiverste vorm niet meer mogelijk. De publieke partij is in dit scenario immers niet de exclusieve grondeigenaar. Met het beroep op zelfrealisatie geeft de betreffende eigenaar van de gronden en/of opstallen aan dat hij bereid en in staat is om binnen de regels van het nieuwe omgevingsplan een ontwikkeling te realiseren.

Het bouwclaimmodel biedt hiervoor een uitweg en neutraliseert de private grondaankopen: de private partijen dragen hun gronden over aan de gemeente die ze vervolgens, net zoals bij de publieke grondexploitatie, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Uiteraard verbinden private grondeigenaren hieraan wel voorwaarden. De belangrijkste is dat ze bij de gemeentelijke gronduitgifte het recht verkrijgen op koop van een aantal kavels waarop zij binnen het publiekrechtelijke kader mogen bouwen. Als (sommige van) de private grondeigenaren niet op deze manier in het project willen participeren en zij zich wel met succes op zelfrealisatie kunnen beroepen, dan komt de toepassing van het kostenverhaalstelsel (Omgevingswet) in beeld (anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst, dan wel kostenverhaal via de omgevingsvergunning). Hierdoor is er wel sprake van een ander grondexploitatiemodel, namelijk de zelfrealisatie (zie paragraaf 5.4.7). In deel IV over de Juridische kaders wordt dit verder uitgelegd.

Het voordeel van dit model is dat de gemeente alsnog grip krijgt op de grondexploitatie en het door haar beoogde kwaliteitsniveau. Daartegenover staat dat zij hiermee ook risico naar zich toe haalt. Deze werkwijze is in de periode van de Vinex-ontwikkeling veelvuldig toegepast. Het voordeel voor marktpartijen is dat zij hiermee hun risico verkleinen en de bedrijfsbalans verbeteren.

Belangrijk voor het beheersen van het belangrijkste risico in dit model (vertraging of zelfs het uitblijven van ontwikkeling) is een exit- en inlossingsperiode te organiseren én die te koppelen aan een specifieke ontwikkeling of specifiek plangebied in de te maken afspraken. Daarmee voorkom je dat een bouwclaim voortsleept tussen partijen en er discussies ontstaan over de inhoud en bedoeling van afspraken. Ook flexibiliteit in de afspraken is belangrijk. Programma, visies, personen die de afspraken hebben opgezet (personele wisselingen) of opzet van plannen wijzigen

vaak binnen de inlossingsperiode van een bouwclaim. Een andere beheersmogelijkheid kan worden gevonden in de financiële uitgiftevoorwaarden, zoals het toepassen van een vaste of variabele indexering, een grondquote of een residuele waardering om de uiteindelijke bouwkevelprijs vast te stellen. Het is dus belangrijk om ervoor te zorgen dat de afspraken verschillende ontwikkelscenario's aankunnen.

5.4.4 Publiek-private grondexploitatie: joint venture bij overeenkomst

Wanneer er behoefte is aan het formaliseren van de publiek-private samenwerking (pps), maar er tegelijkertijd geen behoefte is aan het optuigen van een rechtspersoon of vennootschap om deze samenwerking vorm te geven, is de joint venture bij overeenkomst een tussenvorm. Door een pps bij overeenkomst te organiseren, kunnen partijen hun samenwerking enerzijds formaliseren en hoeven zij anderzijds niet gezamenlijk in een entiteit te zitten. Daarmee is een pps bij overeenkomst een gezamenlijke maar tegelijk ook zelfstandige gebiedsontwikkeling.

Een belangrijk element voor deze mogelijkheid tot flexibiliteit is de vormvrijheid. In dit model is er geen in beton gegoten standaardovereenkomst tussen samenwerkingspartners. Partijen zijn immers alleen gebonden aan hetgeen zij gezamenlijk overeenkomen. Omdat partijen hun samenwerking op maat kunnen inrichten, bestaan er dus verschillende gradaties van hoe 'zwaar' de gezamenlijke overeenkomst wordt ingericht. In de reiswijzer worden gemakshalve twee tussenvarianten belicht, de 'traditionele', 'zwaardere' joint venture bij overeenkomst met een samenwerkingsovereenkomst (SOK) en de lichtere variant, de joint venture bij overeenkomst 'light', ook wel bekend als *Developing Apart Together* (DAT).

Traditionele joint venture bij overeenkomst

Een 'traditionele' joint venture bij overeenkomst maakt gebruik van een SOK. Dit is een contractueel bindmiddel tussen samenwerkingspartners waarin duidelijke en concrete inhoudelijke en procesafspraken gemaakt zijn die nodig zijn om te komen tot het gedeelde einddoel. Er worden vaak afspraken gemaakt over het doel, de afbakening van de opgave, taken, verantwoordelijkheden, kostenverdeling en het besluitvormingsproces. Vanzelfsprekend vergt de totstandkoming van een SOK voorbereiding en bereidheid om samen te werken vanuit de samenwerkingspartners, zeker wanneer het aantal eigenaren groot is.

CASUS Merwede, Utrecht

De gebiedsontwikkeling Merwede kent diverse grondeigenaren, daarnaast ontwikkelende partijen. Met een samenwerkingsovereenkomst (SOK) heeft de gemeente Utrecht met alle grondeigenaren samen overeenstemming bereikt over ambitie en kader van de totale ontwikkeling én afspraken gemaakt over de individuele ontwikkeldoelen (prestatieafspraken). Dit biedt de ontwikkelende partijen voldoende kaders om aan de slag te gaan met hun eigen deelontwikkelingen. Onderwerpen die nog om nadere uitwerking vroegen, zijn met procesafspraken beschreven in de SOK en later uitgewerkt.

proceskosten en geen zware governancestructuur. Het nadeel is wel dat er minder sturing is vanuit (semi) overheden én vanuit de gezamenlijkheid. De samenwerkingspartners zijn als het ware een *coalition of the willing* aangegaan die, ieder voor zich, hetzelfde doel nastreven. Daarmee is deze variant het geschiktst voor samenwerkingen vroeg in het proces en waarbij gescheiden grondeigendommen niet vragen om intensiever samenwerken. De lightvariant is daarmee inhoudelijk minder intensief en minder formeel dan de samenwerkingsvariant die berust op een SOK waarmee een volwaardigere samenwerking wordt afgesproken.

Een nadeel van deze vormvrijheid en flexibiliteit, bij de lightvariant en in mindere mate bij de SOK, is de vrijblijvendheid. Indien er onvoldoende vertrouwen is in de samenwerking, is het eenvoudiger om de figuurlijke stekker uit de samenwerking te trekken en zelfstandig tot ontwikkeling te over te gaan. Daarmee is het afbreukrisico groter en is de kans dat de meerwaarde van de gezamenlijke ontwikkeling wordt misgelopen groter. Om een joint venture bij overeenkomst te laten slagen is het daarom van groot belang dat er van partijen voldoende inzet en toewijding is. In paragraaf 5.5 en 9.3 wordt uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van een joint venture bij overeenkomst, de belangrijkste aandachtspunten, de inhoud van de (samenwerkings)overeenkomst en verschillen met een joint venture bij rechtspersoon.

Joint venture bij overeenkomst light (pps-(super)light)

Een joint venture 'light' is een samenwerkingsvorm waarbij de afspraken zo flexibel mogelijk worden ingericht met nauwelijks gedeeld eigenaarschap of wederzijdse verplichtingen. De samenwerking is ingericht op basis van een set van 'spelregels'. De lightvariant maakt daarmee geen gebruik van een zwaar contractueel bindmiddel en is *lean* ingericht. Deze variant is een voorbeeld van Developing Apart Together.²⁵ Dit betekent beperkte gezamenlijke inzet van financiële middelen, beperkte gezamenlijke

CASUS Piushaven, Tilburg

In het gebied rondom de Piushaven worden circa 1700 nieuwe woningen gerealiseerd als onderdeel van een open en langdurige transformatieaanpak. In de Piushaven is het DAT-principe toegepast. De gemeente voerde hier niet een klassieke grondexploitatie, maar faciliteert samen met marktpartijen, bewoners en andere stakeholders parallelle projecten en eigen initiatieven en coördineert onder één overkoepelende visie. Deelprojecten worden dus *apart* ontwikkeld, met elk hun eigen financiering, ontwerp en realisatie, maar *together* binnen een duidelijke, gezamenlijke kaderruimte en planning, waarin het publieke belang en de kwaliteit geborgd is.

Centrale elementen van deze DAT-aanpak in de Piushaven zijn:

- Transparante financiële voorwaarden: marktpartijen betaalden een vast bedrag per 100 m² woning. Dit betrof gebiedsbrede bijdragen.
- Voorspelbare gebiedsregie: de gemeente actualiseert de visie ongeveer elke twee jaar en publiceert de spelregels online.
- Gecoördineerde samenwerking: De directe belanghebbenden spreken regelmatig af om te bespreken wie wat doet.
- Dialoog met bewoners: bewoners worden in de vroege planfase betrokken.

Een DAT-aanpak zoals bij de Piushaven vergt een strakke en uitgebreide projectorganisatie vanuit de gemeente die direct op het project zit. Omdat je met veel verschillende partijen/eigenaren werkt binnen een plangebied, kun je niet met alle partijen aan de slag gaan. Hier moet op passende wijze rekening mee gehouden worden en dus omheen gewerkt worden.²⁶

²⁵ Zie Hobma, Heurkens & van der Wal (2019)

²⁶ Zie Hobma, Heurkens & van der Wal (2019)

5.4.5 Publiek-private grondexploitatie: joint venture bij rechtspersoon

In dit model loopt de verwerving van gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming. Aan de grondexploitatie maatschappij (GEM), waarvoor een rechtspersoon of vennootschap is opgericht, wordt ook de taak van de grondexploitatie overgelaten. Hierbij moet wel voldaan worden aan de aanbestedingsplicht (zie deel IV). Door te kiezen voor het model van de joint venture bij rechtspersoon kunnen de partijen hun inbreng en zeggenschap, en daarmee ook hun risico's, delen. Dit bevordert ook de afstemming tussen de ontwikkeling van het vastgoed en de openbare ruimte. Naast afspraken over de inbreng en de zeggenschap kunnen partijen ook afspraken maken over het zelf realiseren van onderdelen van de gebiedsontwikkeling en binnen welke kaders die zelfrealisaties vallen.

Tijdens de kredietcrisis (2008-2013) zijn verschillende joint ventures afgebouwd, omdat ze te inflexibel bleken ingericht voor de lange termijn. Joint ventures

die toentertijd hebben standgehouden, hebben dat doorgaans te danken aan de continuïteit in de betrokken personen en partners en door opgebouwde reserves in de GEM. Onderschat dus niet de 'zachte kant' van de publiek-private samenwerking, is een belangrijke les die hieruit te trekken valt. Zowel de harde als de zachte kant is namelijk belangrijk in het gezamenlijk doorstaan van crisissituaties.²⁷ Daarnaast was de balans van de pps-entiteiten vóór de crisis vaak vroegtijdig belast met grondposities. Door grondafname later in te plannen en gronden pas af te nemen wanneer die daadwerkelijk nodig zijn, kunnen de risico's voor de pps worden vermindert en neemt de weerbaarheid tegen crisissituaties toe. Daartegenover staat dat gronden dan langer op de balans van de grondeigenaren blijven, meestal de aandeelhouders van de pps.

Zie het Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling voor meer informatie over de verschillende rechtspersonen en vennootschappen bij het vormgeven van een samenwerking.

CASUS Innovatie Kwartier Den Bosch (IKDB), 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch werkt al langere tijd aan het versterken van zijn positie als datastad. In de noordelijke Spoorzone lag een duidelijk vraagstuk: de gebieden rond de historische complexen Grasso, Grenco en GEA waren versnipperd, onderbenut en toe aan een nieuwe impuls, terwijl de ligging tussen het station, de Dieze en de Brede Binnenstad veel potentie bood. Deze combinatie van kansen en opgaven vormde voor de gemeente de aanleiding om een marktpartner te zoeken die niet alleen financieel sterk genoeg is, maar ook aantoonbare ervaring heeft met innovatiedistricten en ecosysteemontwikkeling. In 2022 kwamen AM en Coebax als beste partij uit de selectie. In het daaropvolgende traject werkten gemeente en partners stapsgewijs toe naar een passende pps-constructie. Met de intentieovereenkomst in 2023, het daaropvolgende haalbaarheidsonderzoek en het in 2024 vastgestelde ontwikkelplan werd de basis gelegd. De herontwikkeling van het Grasso-gebouw – een initiatief van de gemeente zelf – bleek in deze periode cruciaal: het liet concreet zien dat het benutten van historisch vastgoed meerwaarde oplevert en dat vroegtijdig publiek risico dragen een gebied daadwerkelijk in beweging kan zetten.

Eind 2025 werd de samenwerking formeel vastgelegd in de IKDB-pps, met een evenwichtige verdeling van risico's en financieringslast tussen publiek en privaat (50-50). De samenwerking is opgezet via twee entiteiten met ieder een eigen verantwoordelijkheden. Gebiedsontwikkeling IKDB C.V. richt zich de komende vijftien jaar op de grond- en opstalontwikkeling, terwijl Ecosysteem IKDB C.V. verantwoordelijk is voor de vastgoedexploitatie, *placemaking* en de doorontwikkeling van het innovatieve ecosysteem op de langere termijn. Deze structuur maakt het mogelijk om niet alleen de fysieke gebiedsontwikkeling te realiseren, maar ook langdurig grip te houden op het vestigingsklimaat en het stimuleren van een bloeiend ecosysteem in het gebied. In totaal wordt circa 105.000 m² bvo ontwikkeld, waarvan grofweg één derde wonen en twee derde werken en gedeelde voorzieningen. Het woonprogramma (ongeveer 37.000 m²) richt zich op young professionals, studenten en expats binnen het vakgebied data en ICT, en draagt bij aan een levendig gebied. De overige ruimte bestaat uit databedrijven, labs, onderwijsfaciliteiten, makersplekken en andere gedeelde functies die het ecosysteem versterken. Daarmee groeit het IKDB uit tot een belangrijke schakel in de Bossche strategie om de data- en innovatiesector verder te ontwikkelen en de stad toekomstbestendig te maken.

²⁷ Zie Baggerman (2019)

5.4.6 Private grondexploitatie: het concessiemodel

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

Een concessiemodel heeft als nadeel dat het na het tekenen van het contract lastig is wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen. Indien aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten deel uitmaken van de taken van de marktpartij met wie het concessiemodel wordt aangegaan, dan moet de marktpartij via een aanbesteding worden geselecteerd (zie paragraaf 6.2) of moet de gemeente deze activiteiten alsnog apart aanbesteden (zie paragraaf 13.2 t/m 13.9).

5.4.7 Private grondexploitatie: zelfrealisatie

Als in een gebiedsontwikkeling een of meer (grond) eigenaren zich beroepen op zelfrealisatie en een gemeente grondexploitatiekosten moet maken voor

een private ontwikkeling, dan moet zij met de marktpartij – in het kader van het kostenverhaalstelsel uit de Omgevingswet – een (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst afsluiten. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening en risico van de marktpartij of corporatie, maar de gemaakte gemeentelijke kosten voor de grondexploitatie worden daarbij naar evenredigheid (met toepassing van het kostenverhaalstelsel) aan de grondeigenaar toegerekend.

Kostenverhaal: publiekrechtelijk kostenverhaal of anterieure overeenkomst

Op grond van de Omgevingswet uit 2024 is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen op particuliere initiatiefnemers die zelf gronden in ontwikkeling willen brengen voor de realisatie van een bouwactiviteit (hoofdstuk 13 Omgevingswet, in samenhang met hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit). Het uitgangspunt bij kostenverhaal blijft, net als bij voorganger Wet ruimtelijke ordening (Wro), dat een ontwikkeling de publieke kosten moet kunnen dragen. De gemeente mag nooit meer kosten verhalen dan de geraamde opbrengsten van het betreffende project ('macroaftopping').

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

- Het privaatrechtelijk spoor, waarbij op basis van een (anterieure) overeenkomst (financiële) afspraken worden gemaakt over het plan van de particuliere initiatiefnemer.
- Het publiekrechtelijk spoor, waarbij de te verhalen kosten verplicht publiekrechtelijk worden vastgelegd in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit.

CASUS Strijp-T, Eindhoven

Het bedrijventerrein Strijp-T, gelegen in Eindhoven, huisvest bedrijven die typerend zijn voor de Brainport-regio. Het grondbezit van Strijp-T ligt voornamelijk bij een private eigenaar. Samen met de gemeente Eindhoven wil de private partij meer bedrijven vestigen die bijdragen aan de Brainport-regio. Om dit te bewerkstelligen, wordt er met een gefaseerde BOPA planologische ruimte gecreëerd. Dit vergt nauwkeurige afstemming en samenwerking met de gemeente, maar de eigenaar blijft verantwoordelijk voor de grondexploitatie en voert de regie over de nieuwe ontwikkelingen.

De samenwerking komt voort uit een gedeeld belang en een gedeelde visie tussen de gemeente en eigenaar, die gezamenlijk is opgesteld. De risico's van de ontwikkeling liggen bij de private partij, maar vanuit het gedeelde economisch belang wordt er zorgvuldig samengewerkt en wordt de verdere ontwikkeling van Strijp-T op deze manier gefaciliteerd.

In principe heeft een gemeente zelf de keuze of zij kiest voor het privaatrechtelijk of het publiekrechtelijk spoor. Het privaatrechtelijk spoor heeft echter de voorkeur vanwege de ruime mate van contractsvrijheid. Is dit niet mogelijk, dan kan zij onder voorwaarden langs publiekrechtelijke weg haar kosten verhalen. Doorgaans voldoet het privaatrechtelijk spoor, waardoor publiekrechtelijk kostenverhaal minder vaak nodig is. In paragraaf 12.5 staat een aanvullende toelichting op de regeling inzake kostenverhaal.

Inhoud anterieure overeenkomst

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

- grondeigendom;
- betrokken partijen;
- plangebied/exploitatiegebied;
- programma/planuitwerking;
- publiekrechtelijke medewerking;
- nadeelcompensatie (voorheen planschade);
- omgevingsrechtelijke aspecten en risico's;
- grondtransacties;
- infrastructuur en parkeervoorzieningen;
- financiële bijdragen (bijv. voor gebieds-businesscase, o.a. bovenwijkse/bovenplanse kosten);
- bouw- en woonrijp maken, inclusief kwaliteitseisen en wijze van opleveren (inrichting openbare ruimte en voorzieningen);
- bouw vastgoed;
- schade en eventuele herstelwerkzaamheden;
- projectorganisatie;
- communicatie;
- kostenverhaal, financiële bijdragen, betalingsmomenten en zekerheden/garanties.

De stedelijke kavelruil bij zelfrealisatie of beperkte gemeentelijke posities

Een alternatief voor het bouwclaim- of het joint-venturemodel bij veel private initiatieven (zelfrealisatie) met een beperkte tot geen grondpositie van de gemeente, is het inzetten van stedelijke kavelruil. Eigenaren kunnen hiertoe zelf het initiatief nemen of de gemeente kan het gebruik van deze methode stimuleren.

CASUS Heesch West, Bernheze, Oss en 's-Hertogenbosch

De gemeenten Bernheze, Oss en 's-Hertogenbosch voeren elk hun eigen grondbeleid. Daarnaast hebben zij zich voor de gezamenlijke ontwikkeling van regionaal bedrijventerrein Heesch West (80 hectare uitgeefbaar terrein) via de gemeenschappelijke regeling (GR) Heesch West verbonden in een specifiek voor deze ontwikkeling gevormde joint venture. Deze in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) geregelde publieke samenwerkingsentiteit stelt gemeenten in staat om samen te werken aan bepaalde taken en verantwoordelijkheden; in dit geval is het een publieke grondexploitatie maatschappij (GEM). De verwerving van gronden, planontwikkeling en verdere uitvoering van de grondexploitatie is zo door de gemeenten opgedragen aan de GR.

Bij verwerving van gronden voor de voor het project benodigde infrastructuur kreeg de GR bij een aantal percelen te maken met de eigenaren die zelf ontwikkelambitie hadden. Met hen is overeengekomen dat zelfrealisatie wordt gefaciliteerd voor de bij de betreffende eigenaren achterblijvende gronden in het plangebied. Daarvoor zijn, tegelijkertijd met de aankoop van de benodigde gronden door de GR, anterieure exploitatieovereenkomsten opgesteld. Met deze aanpak is het kostenverhaal verzekerd voor deze private ontwikkelingen. Tegelijkertijd realiseerde de GR zo de minnelijke verwerving van voor de gebiedsontsluiting benodigde gronden.

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

Sinds het Didam-arrest (2021) is een stedelijke kavelruil waarbij een gemeente betrokken is juridisch gevoeliger geworden. Per definitie gaat het vaak om een een-op-eentransactie. Het is dus nog steeds mogelijk, maar gemeenten moeten dit dus goed kunnen motiveren en er transparant over communiceren (zie paragraaf 6.3).

5.4.8 Wisselende en/of gecombineerde samenwerkingsmodellen door de tijd heen

De keuze voor een samenwerkingsmodel is net als de samenwerkingsstrategie geen statische keuze. In de loop van de tijd kunnen verschillende rollen van partijen worden gevraagd. Vooral bij grotere binnenstedelijke transformatie- of centrumopgaven zijn er vaak in de tijd en afhankelijk van grondeigendommen wisselende of gecombineerde samenwerkingsmodellen nodig om een gebiedsontwikkeling succesvol te maken. Bijvoorbeeld een gemeente kan een deel van de gebieden zelfstandig oppakken en de resterende delen via een samenwerking met partijen of faciliterend uitvoeren. Ook kunnen maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen een heroverweging in rol en risicoverdeling inleiden.

5.5 Publiek-privaat afwegingskader

In de voorgaande paragrafen zijn verscheidene samenwerkingsvormen uiteengezet. Om te bepalen welke samenwerkingsvorm nu het beste bij de opgave past, moeten enkele factoren worden afgewogen. Deze factoren worden gekenmerkt door de aard van de opgave en (mogelijke) samenwerkingspartners. Om de afweging voor een passende samenwerkingsvorm goed te kunnen maken, is er een afwegingskader opgesteld (zie figuur 24). Zowel publieke als private partijen kunnen dit pps-afwegingskader doorlopen. Na bestudering ervan is het duidelijk(er) welke samenwerkingsvariant het geschiktst is of welke factoren nog aandacht verdienen om uit te komen op de gewenste samenwerkingsvariant. Corporaties worden in dit afwegingskader gekenmerkt als private partij, met de kanttekening dat het voor corporaties niet mogelijk is om op risico in een entiteit te stappen. In het afwegingskader staan de volgende drie publiek-private samenwerkingsvormen:

- joint venture bij overeenkomst 'light' (paragraaf 5.4.4)
- joint venture bij overeenkomst (SOK, paragraaf 5.4.4)
- joint venture bij rechtspersoon of vennootschap (pps in entiteit, niet mogelijk voor corporaties, paragraaf 5.4.5)

Hierboven zijn de drie hoofdvarianten benoemd, tussen- en subvarianten zijn echter mogelijk.

Het afwegingskader doorloopt de diverse factoren en maakt gebruik van:

- *Organisatie- en samenwerkingscultuur:* Heeft betrekking op de aanwezige/gewenste graad van samenwerkingsmogelijkheden binnen organisaties. Opereren die beter autonoom (niet samenwerkingsgericht) of is de organisatie(cultuur) ingericht op samenwerking met externe partners?
- *Beschikbaarheid publiek geld (primair voor publieke partijen):* Heeft betrekking op de beschikbaarheid van publiek geld voor de samenwerkingsvorm. Dit is afhankelijk van of een (semi)overheid kapitaal (voorfinanciering of investering op risico) kan of wil inbrengen voor de realisatie van de opgave. Het voordeel is dat een overheid tegen gunstigere rentelasten kapitaal kan aantrekken dan marktpartijen.
- *Externe financiering:* Is externe financiering benodigd om of wenselijk bij het realiseren van de gebiedsontwikkeling? Of kunnen de samenwerkingspartners met hun eigen financiering hun respectievelijke (deel)ontwikkeling op zich nemen? De financiering kan bijdragen aan de risicospreiding voor deelnemende partijen (bij intensieve samenwerking) en de nadruk leggen op gezamenlijk investeren.
- *Eigendommen (voor inbreng):* Heeft betrekking op de graad van verdeeldheid van de grondeigendommen. Zijn die versnipperd of zijn ze al grotendeels in eigendom van samenwerkingspartners?
- *Publieke investeringen/belangen:* Heeft betrekking op het publiek/maatschappelijk belang van de opgave. Een groter belang vraagt om intensievere sturing.
- *Behoeftte aan flexibiliteit:* Heeft betrekking op de behoefte aan flexibiliteit binnen de samenwerking. Bij een langdurige samenwerking kan flexibiliteit en adaptiviteit gewenst zijn, terwijl het bij andere opgaven beter kan zijn om weinig flexibiliteit in te bouwen. Hoe nauwkeuriger de afspraken, hoe vaker die per fase/deelgebied/opgave moet worden aangepast, hoe inflexibeler en minder wendbaar een samenwerking is.
- *Politieke gevoeligheid:* Publiek-privaat samenwerken heeft effect op hoe dicht de besluitvorming bij de gemeenteraad/-bestuur blijft. Het huidige politieke landschap en de verwachtingen bij gemeentelijke raadsverkiezingen en/of provinciale/landelijke verkiezingen is dus relevant om mee te nemen. Is dit stabiel, dan is het makkelijker een deel van de taken en verantwoordelijkheden over te dragen aan een

rechtspersoon of vennootschap. Andersom vraagt een minder stabiele omgeving om afspraken op hoofdlijnen, zodat er meer ruimte is om passend bij de heersende politiek of bestuurlijke stroom maatwerkafspraken te maken per fase/deelgebied. Overigens is andersom ook denkbaar, als iets politiek gevoelig is kan ook juist ervoor worden gekozen een gebiedsontwikkeling op afstand te zetten en (een beperkt aantal keer) kaders te stellen waarbinnen een pps in entiteit de gebiedsontwikkeling kan vormgeven.

- *Langjarige stabiliteit*: Heeft betrekking op de behoefte aan langjarige stabiliteit binnen de samenwerking. Een entiteit kan meer stabiliteit bieden binnen een samenwerking omdat er een projectorganisatie wordt opgericht die een langjarig einddoel heeft, namelijk het voltooiën van de gebiedsontwikkeling. Bij minder georganiseerde vormen van samenwerking is deze langjarige stabiliteit minder. Partijen moet afwegen of langjarige stabiliteit gewenst of noodzakelijk is.
- *Reputatie (primair voor private partijen)*: Marktpartijen kunnen de afweging maken over hoe zij gezien willen worden: als een 'pps-partij die actief samenwerkt met een publieke partij' of een ontwikkelaar die 'puur verantwoordelijk is voor zijn eigen respectievelijke deelontwikkeling'.
- *Risicospreiding*: Heeft betrekking op de gewenste vorm van risicospreiding; is het acceptabel/wenselijk als alle partijen de risico's bij hun eigen ontwikkeling houden of is het wenselijk dat de risico's integraal bij partijen ligt en op deze manier over de deelnemers gespreid worden?

Voor elke factor zijn er drie opties. Bij elke factor moet de meest passende/gewenste optie gekozen worden om zo de beste samenwerkingsvorm te bepalen. Wanneer een keuze wordt gemaakt waarbij een of meer factoren afwijken, dan is gelijk duidelijk waar een partij nog huiswerk te doen heeft.

5.6 Marktsituatie in relatie tot de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie

Alvorens definitief te kiezen voor een samenwerkingspartner is het voor de overheid verstandig om nogmaals stil te staan bij de gekozen ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Zijn de omstandigheden in de markt intussen veranderd? Zijn de uitgangspunten nog steeds realistisch? De praktijk leert dat markt- en conjunctuurbewegingen of geopolitieke en macro-economische wijzigingen zich sneller kunnen voltrekken dan een planproces, waardoor herijking regelmatig nodig is.

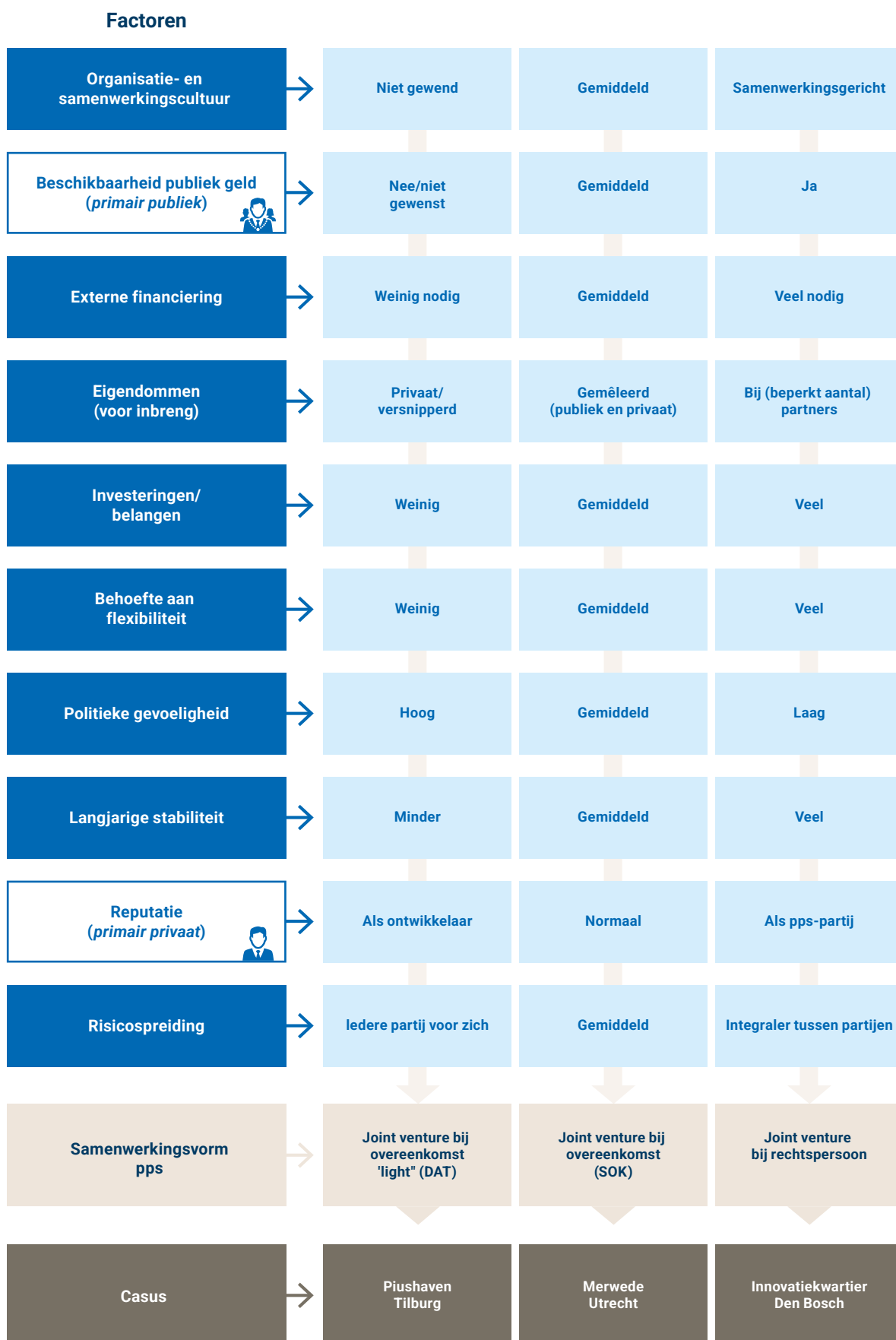
Noodzaak van flexibiliteit

In de huidige tijd, met toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid in de ruimtelijke opgaven (zoals stikstofbeperkingen, energietransitie, netcongestie, veranderende wet- en regelgeving voor sociale en middenhuur en uitdagende woningbouwdoelen), is het van belang flexibiliteit in te bouwen. Niet alleen in de ontwikkelstrategie, maar ook in contracten en in de samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Te starre afspraken en harde verplichtingen kunnen in dynamische marktomstandigheden de haalbaarheid onder druk zetten. Flexibele contractvormen, ruimte voor tussentijdse bijstelling en een open samenwerkingshouding vergroten de kans dat projecten daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Handelingsopties voor de overheid

Afhankelijk van de marktsituatie kan een overheid de volgende zaken overwegen omtrent de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie:

- Eén doelstelling centraal stellen en de invulling van die doelstelling laten meebewegen met de marktomstandigheden, bijvoorbeeld 'zo circulair mogelijk' zijn in verschillende tijdsperiodes anders invullen.
- Een marktconsultatie houden om het actuele draagvlak en de randvoorwaarden voor succes te peilen.
- Kiezen voor gefaseerde ontwikkeling, zodat opgaven en risico's beter te hanteren zijn.
- Een meer traditionele, actieve rol kiezen door de ontwikkeling zelf te starten en later opnieuw marktpartijen te betrekken. Let wel, een actieve rolhouding vraagt om een passende personele bezetting en organisatie.
- Het project te herprogrammeren zodat het beter aansluit bij de marktomstandigheden.
- Ruimte bieden aan marktpartijen om optimalisatievoorstellen doen, passend bij de economische realiteit.
- Terughoudend zijn met strikte contracten die afname- en realisatieverplichtingen bevatten en zo de flexibiliteit beperken.



Figuur 24: Afwegingskader pps

CASUS RijswijkBuiten, Rijswijk²⁸

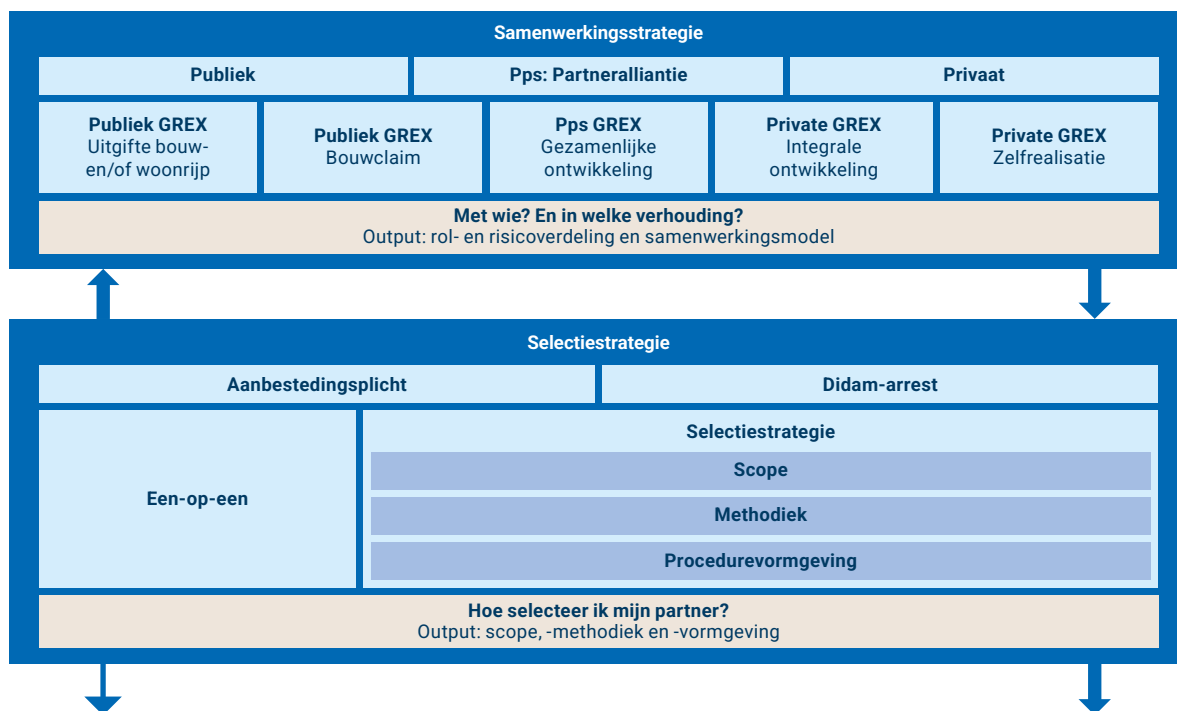
De gemeente Rijswijk had ten tijde van de kredietcrisis zelf conceptueel een plan en ambitie ontwikkeld voor RijswijkBuiten, een uitbreidingslocatie ten zuiden van de A4. Startend vanaf 2013 voorzag de gemeente hier de nieuwbouw van 3500 woningen, een kleinschalig bedrijventerrein en wijkvoorzieningen, verspreid over een periode van tien jaar. Het plan omvatte voornamelijk grondgebonden huur- en koopwoningen voor een brede doelgroep, met een hoge duurzaamheidsambitie.

De duurzame en natuurinclusieve gebiedsontwikkeling heeft toentertijd veel bekendheid verworven vanwege de 'eenvoudige' selectie- en aanbestedingsprocedures. Hierbij werd niet zoals gebruikelijk een plan uitgevraagd, maar een samenwerkingspartner met aandacht voor flexibiliteit in de planvorming, de inschrijvingskosten voor marktpartijen waren laag en een afnameverplichting ontbrak. Samen met een verplichte rentevergoeding op de grondreservering was dit een stimulans om te komen tot een snelle en gezamenlijke nieuwbouwproductie, waardoor grondafname toch min of meer geborgd was. In eerste aanzet werd aan Dura Vermeer als winnaar een bouwclaim voor 250 woningen gegund, met daarin de optie voor de gemeente om, bij tevredenheid over de samenwerking, nog eens eenzelfde bouwclaim toe te wijzen. In zowel de ontwikkelstrategie (een ruim plankader) als in de samenwerkingsstrategie (heldere keuze voor een publieke GREX, maar samenwerken in de planvorming met een partner (partneralliantie)) is ruimte gehouden voor toekomstige (markt)ontwikkelingen, waardoor de voortgang altijd was/is geborgd.

Opvallend aan het project is ook de grote mate van betrokkenheid van de gemeenteraad bij de nadere planvorming, die bij kaderstelling voor nieuwe fasen intensief wordt betrokken. Inmiddels heeft de gemeente Rijswijk ook voor de laatste deelontwikkeling van RijswijkBuiten groen licht gekregen, waarbij nog ruim 1000 woningen worden toegevoegd in de wijk Pasgeld-West.

²⁸ Zie Mensink (2018)

6 Naar een ... selectiestrategie



Figuur 25: Keuze voor een samenwerkingspartner binnen de strategievorming in het processchema samenwerking (figuur 9)

Het is nu duidelijk wat de opgave is (de analyse), wat de kaders zijn en hoe die waar te maken zijn (de ontwikkelstrategie) en in welke verhouding er wordt samengewerkt en gecontracteerd (de samenwerkingsstrategie). Deze informatie staat aan de basis van de te maken afwegingen bij de keuze voor een samenwerkingspartner (de selectiestrategie), waarbij het proces in de praktijk niet strikt lineair verloopt.

De keuze voor een partner is niet altijd vrij. Een marktpartij (of corporatie) kiest niet met welke gemeente zij wil gaan samenwerken. Een overheid of corporatie hebben die keuze meestal wel, maar die moeten ze op een transparante wijze maken. Dat betekent een selectiestrategie opstellen bestaande uit de keuze voor een scope en passende methodiek. Daarna volgen ook nog diverse keuzes over de verdere inrichting van de selectieprocedure.

6.1 Doel: het vinden van een samenwerkingspartner

De keuze voor een samenwerkingspartner hangt af van welke partij de regie heeft. Wanneer een (beoogde) partner al vroeg in het proces aanwezig is,

bijvoorbeeld als eigenaar van grond of vastgoed, is er geen sprake van een selectie van een samenwerkingspartner. Ook kunnen bestaande (gedeeltelijke) grondposities de keuze voor een samenwerkingspartner bepalen.

Voor de locaties waarvoor nog geen beoogde partner is, staat vaak de gemeente bij de verkoop van haar eigendommen zelf aan de lat voor het bepalen van haar samenwerkingspartner. Waar gemeenten voorheen soms zelf bepaalden wie de samenwerkingspartner werd voor een een-op-eensamenwerking, is dat sinds het Didam-arrest van de Hoge Raad (2021) niet langer vanzelfsprekend. Het gelijkheidsbeginsel vereist dat overheden bij de verkoop of uitgifte van onroerende zaken in beginsel een openbare selectieprocedure toepassen, tenzij op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria aannemelijk is dat er slechts één serieuze gegadigde is.

In de situatie dat een partij al eigenaar is van aangrenzende gronden en het project aantoonbaar kan en wil uitvoeren, is er geen verplichting tot selectie. Met andere woorden: bij *zelfrealisatie* is de partij niet door een gemeente geselecteerd, maar

CASUS Verkoopbeleid gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht heeft een officiële Beleidsregel selectieproces bij uitgifte, verkoop, verhuur en ingebruikgeving gemeente Utrecht vastgesteld. Hierin staat uiteengezet hoe de gemeente omgaat met de verkoop van grond en gebouwen en dat ze daarmee het Didam-arrest in acht neemt. In principe organiseert de gemeente altijd een openbare selectieprocedure. In gevallen dat er maar één serieuze gegadigde is voor de opgave, organiseert de gemeente geen openbare selectieprocedure. De gemeente publiceert in deze situatie haar voornemen van een-op-eenuitgifte. Andere gegadigden kunnen zich melden indien ze menen dat de betreffende partij ten onrechte als de enige serieuze gegadigde is aangemerkt. Dit kan met een gemotiveerde reactie binnen twintig dagen na publicatie.

Indien de situatie een openbare selectieprocedure behoeft, zijn de volgende selectieprocedures mogelijk (niet limitatief):

- Selectie op basis van een selectieprocedure met wegingscriteria;
- Selectie op basis van het hoogste bod;
- Selectie door middel van loting;
- Selectie op basis van wie het eerst komt, die het eerst maalt (inschrijvingen worden op volgorde van binnenkomst behandeld).

Per openbare selectieprocedure bepalen burgemeester en wethouders welke selectiemethode wordt toegepast, met inachtnaam van mogelijke uitzonderingen. Daarbij hanteren ze *objectieve, toetsbare en redelijke* selectiecriteria. Bij ieder van de selectiemethoden worden zogenaamde knock-outcriteria (minimumeisen waaraan moet worden voldaan) geformuleerd.

Bij uitgifte van gebouwde onroerende zaken, niet zijnde woningen, wordt de maatschappelijke meerwaarde zwaarder meegewogen dan de geboden prijs. De burgemeester en wethouders kunnen per selectieprocedure nadere invulling geven aan het begrip 'maatschappelijke waarde'.

heeft zich feitelijk als enige serieuze gegadigde aangediend.

Ook bij een unsolicited proposal, waarbij een partij een goed onderbouwd en concreet initiatief aanbiedt aan de gemeente, kan (in uitzonderlijke gevallen) sprake zijn van een situatie waarin redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze of slechts een selectief aantal gegadigden is. Het honoreren van een unsolicited proposal vereist wel dat de gemeente dit oordeel (heel) goed motiveert, goed nadenkt over selectiecriteria die dit onderbouwen, bestuurlijk vastlegt én openbaar maakt zodat andere potentiële gegadigden hiervan kennis kunnen nemen en eventueel bezwaar kunnen maken. Zie voor meer informatie over aanbestedingswetgeving en het Didam-arrest hoofdstuk 13 en 14.

Al vóór het Didam-arrest beschikten veel gemeenten over beleid waarin was vastgelegd welke selectiecriteria werden gehanteerd en hoe werd beoordeeld wanneer er sprake is van één serieuze gegadigde, et

cetera. Het Didam-arrest heeft de noodzaak van helder én consistent beleid voor de selectie van marktpartijen onderstreept. Het is voor gemeenten daarbij verstandig steeds na te gaan of uitvoering van dit selectiebeleid nog het beoogde effect heeft, zeker wanneer in een specifieke marktsituatie partijen selectiever aan selectieprocedures deelnemen.

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



■ Aanbestedingsplichtig (afhankelijk drempelbedrag)

■ In beginsel niet aanbestedingsplichtig

* Mogelijke aanbestedingsplicht door Müller-criteria (zie paragraaf 13.8.1) en rekening houdend met het Didam-arrest

Figuur 26: Aanbestedingsplicht in relatie tot planontwikkeling, opstal- en grondexploitatie

6.2 Samenwerken, aanbestedingsplicht en het Didam-arrest

Hoe verhouden de samenwerkingsmodellen zich tot de actuele wettelijke kaders rond aanbesteding en selectie? De Aanbestedingswet 2012 (hierna Aanbestedingswet of AanbW 2012) schrijft voor dat overheden aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen via een transparante aanbestedingsprocedure moeten gunnen. Er geldt een aanbestedingsplicht voor overheidsopdrachten boven drempelbedragen, maar ook bij lagere waarden kan er sprake zijn van een aanbestedingsplicht in het geval van een grensoverschrijdend belang (zie paragraaf 13.4). Daarnaast kan het gemeentelijk inkoopbeleid leiden tot een aanbestedingsplicht of een verplichte marktselectie en moet rekening worden gehouden met de Gids Proportionaliteit.²⁹

Het schema van figuur 26 biedt inzicht in welke typen opgaven in beginsel aanbestedingsplichtig zijn en welke niet. De juridische kaders worden verder toegelicht in deel IV van deze reiswijzer. Wanneer een (deel)opgave wél onder de aanbestedingsplicht valt, is de speelruimte voor het vrij kiezen van een samenwerkingspartner beperkt. In dat geval moet tijdig een passende aanbestedingsstrategie worden opgesteld.

De aanbestedingsplicht geldt voor overheden of voor partijen die een aanbestedingsplichtige opgave/procedure doorgelegd krijgen (zie voor meer

informatie over het doorleggen van de aanbestedingsplicht paragraaf 13.5).

Voor opgaven die niet aanbestedingsplichtig zijn, is er in beginsel meer ruimte om zelf een samenwerkingspartner te kiezen. Toch is ook in deze situaties juridische zorgvuldigheid geboden. Sinds het Didam-arrest van de Hoge Raad betekent dat ook bij privaatrechtelijke transacties, zoals gronduitgifte of verkoop van vastgoed, vaak een transparante selectieprocedure moet worden gevolgd als er meerdere gegadigden kunnen zijn.

Bij aanbestedingsplichtige opgaven is een een-op-eensamenwerking toegestaan wanneer objectief onderbouwd kan worden dat er slechts één serieuze gegadigde is of als er sprake is van zelfrealisatie. De motivatie voor één serieuze gegadigde moet bovendien tijdig en openbaar bekendgemaakt worden, zodat concurrerende partijen die van mening zijn dat ze de ontwikkeling ook zouden kunnen realiseren in de gelegenheid gesteld worden bezwaar te maken.

Kortom: ook als een opgave niet aanbestedingsplichtig is, kan het verstandig zijn om een heldere vormvrije marktselectie- of aanbestedingsprocedure te overwegen en de keuze voor een samenwerkingspartner transparant en navolgbaar te motiveren.

²⁹ Zie www.justis.nl/sites/default/files/2022-01/gids_proportionaliteit_3e_herziening-januari2022.pdf.

6.3 Een-op-eenselectie

Hoewel het aantal selectieprocedures in gebiedsontwikkeling toeneemt, kan een een-op-eenselectie in specifieke gevallen nog steeds een passende en efficiënte route zijn om tot gebiedsontwikkeling te komen. Ook kan een een-op-eensamenwerking simpelweg de enige logische weg zijn, bijvoorbeeld door de eigendomsposities in het gebied. Met een een-op-eenselectie nodigt een overheid, indien dit te onderbouwen is, zelf één marktpartij, corporatie of samenwerkingsverband uit voor het project en gaat ze met deze partij over tot contractvorming.

Dit is niet een op een vergelijkbaar met elkaar vroegtijdig opzoeken in de planvorming (zie paragraaf 5.3). Het is namelijk goed mogelijk afspraken te maken over gezamenlijke planvorming zonder dat dit direct een exclusieve een-op-eenselectie is voor een locatie. Het advies is dan ook niet te terughoudend te zijn en elkaar als gebiedspartners in de voorfase wel op te zoeken en samen plannen te maken, inclusief goede contractuele afspraken en heldere verwachtingen.

Deze vorm van selecteren wordt overigens beperkt, doordat het Didam-arrest voorschrijft dat er bij de verkoop van gemeentelijke gronden concurrentie moet plaatsvinden. Kijk daarom eerst inhoudelijk naar de casus, stem daar de juridische en strategische afweging op af en probeer zo tot maatwerk te komen in de keuze tussen een-op-eenselectie of het organiseren van concurrentie met een selectieprocedure.

6.3.1 Aanleiding voor een-op-eenselectie

Wanneer is er dan voldoende inhoudelijke én juridische aanleiding voor een een-op-eenselectie? Waarom zou een gemeente de concurrentie uitsluiten om een een-op-eenselectie mogelijk te maken? De aanleidingen om bij een gebiedsontwikkeling te kiezen voor een een-op-eenselectie zijn vaak zo specifiek dat hiervoor geen blauwdruk bestaat. Om toch een beeld te schetsen van welke aanleidingen er kunnen zijn, geven we hier enkele voorbeelden:

- Wanneer een marktpartij zelf een gebied of perceel wil ontwikkelen (zelfrealisatie) op eigen grond of een gebiedsontwikkeling (sterk) versnipperd is, komt het dikwijls voor dat een deel van de omliggende (openbare) ruimte nodig is voor de realisatie van een bouwblok of parkeergelegenheid of simpelweg een integrale gebiedsontwikkeling. Zeker als de gemeente een faciliterend grondbeleid voert, behoort een een-op-eenselectie of verkoop tot de mogelijkheden als kan worden beargumenteerd dat de marktpartij de enige serieuze gegadigde is. Ook wanneer bijvoorbeeld

een corporatie (met ontwikkelaar) eigenaar is van het plangebied en slechts de resterende 'stroken' nodig heeft, is in het kader van het Didam-arrest een een-op-eenselectie juridisch houdbaar (zie paragraaf 14.5).

- Een marktpartij of een gemeente ziet kansen om een logische uitruil van locaties en eigendommen te organiseren, waardoor op twee locaties een betere balans ontstaat. Deze uitruil van locaties en eigendommen kan gerechtvaardigd zijn als de uitruil leidt tot een betere ruimtelijke ordening of bereik van (sociaal-maatschappelijke) beleidsdoelen en er geen andere partijen zijn die redelijkerwijs in aanmerking komen voor de betreffende gronden.
- Een gemeente heeft jaren geleden een (samenwerkings)overeenkomst gesloten met een marktpartij voor een gefaseerde ontwikkeling van een groot gebied. De eerste fase is succesvol gerealiseerd en het eigendom daarvan ligt nu bij de marktpartij, maar de tweede fase is wegens planologische beperkingen nooit tot ontwikkeling gekomen, tot jaren later die mogelijkheid zich wel voordeed. In zo'n situatie 'zit' de gemeente vast aan de marktpartij: juridisch vanwege eerdere contracten, praktisch vanwege de grondpositie en strategisch vanwege de samenhang van het gebied. Toch moet de gemeente, mede door het Didam-arrest, opnieuw toetsen of een een-op-eensamenwerking nog steeds verdedigbaar is.
- Een van de bekendste aanleidingen was de unsolicited proposal: een marktpartij heeft een uniek plan én een unieke positie voor een wijk of gebied waarbij het initiatief bijdraagt aan de visie van de gemeente voor een specifiek gebied. Dit aanbod doet de marktpartij dan zonder de locatie (geheel) in handen te hebben. Juridische onderbouwing om hiermee verder te gaan is essentieel (zie paragraaf 6.3.2). Een unsolicited proposal kan ook vanuit een corporatie of corporaties komen. Omdat corporaties vaak op natuurlijke wijze een unieke positie hebben binnen gemeenten, is het aanneembaar dat op basis van dit voorstel een samenwerking tot stand kan komen.

6.3.2 Afwegingskader

Ondanks een logische inhoudelijke aanleiding is in sommige gevallen een volledige een-op-eenselectie juridisch niet haalbaar. In veel gevallen is er ook dan echter nog veel mogelijk. Dat kan door andere keuzes te maken in de ontwikkel- of samenwerkingsstrategie of door het project anders in te richten. Een andere inrichting kan het mogelijk maken dat de uiteindelijke aanbesteding wordt 'doorgelegd' (zie paragraaf 13.5) of dat de gemeente zelf een deel van de opgave uitvoert zonder de eigenlijke ontwikkeling bij de marktpartij weg te halen.

De afweging die gemaakt moet worden als een een-op-eenselectie de voorkeur heeft, is zowel juridisch als strategisch van aard.

Juridische afweging

De eerste stap is om te analyseren of er binnen het project sprake is van een aanbestedingsplicht en zo ja, waarover (zie figuur 26). Een opgave met aanbestedingsplichtige onderdelen betekent echter nog niet dat er geen een-op-eenselectie kan plaatsvinden (zie ook hierboven en paragraaf 13.5 over het doorleggen van de aanbestedingsplicht).

De tweede stap is het toetsen aan het Didam-arrest, door te achterhalen en vast te stellen of de beoogde samenwerking juridisch toelaatbaar is op basis van het gelijkheidsbeginsel, met inachtneming van aanbestedingsrecht en staatssteunrechtelijke aandachtspunten. Hoewel het Didam-arrest de mogelijkheden voor een-op-eensamenwerking verkleint, zijn er objectieve, toetsbare en redelijke criteria die aan kunnen tonen dat er slechts één serieuze gegadigde is, zoals de eigendomspositie, functionele samenhang, beleidsspecifieke uitgangspunten of unieke expertise (zie ook de voorbeelden hierboven en paragraaf 13.5).

Ten derde is een belangrijk kader bij deze afweging het gemeentelijk inkoop-, grond- of verkoopbeleid in combinatie met de aanbestedingsregelgeving. Dit beleid maakt een een-op-eenselectie vaak niet mogelijk, ook al is een een-op-eenselectie aanbestedingsrechtelijk mogelijk en past het binnen de kaders van het Didam-arrest en de Gids Proportionaliteit (zie paragraaf 13.4.3). Het naleven van het eigen inkoop- of verkoopbeleid is echter vaak een strategische en bestuurlijke keuze.

Een laatste mogelijkheid is om het marktinitiatief openbaar te publiceren en de markt te bevragen of iemand geïnteresseerd is in de ontwikkeling van het gebied waartoe een andere marktpartij het initiatief heeft genomen (zie casus ParkHaven). Dit openbaar publiceren past bij opgaven die onder het aanbestedingsrecht vallen of waar in het kader van het Didam-arrest gelijkheid en transparantie via een openbare bekendmaking moeten worden geborgd.

CASUS ParkHaven, Rotterdam

ParkHaven is het gebied aan weerszijden van de Euromast waar maximaal 650 appartementen worden gerealiseerd, waarvan de helft betaalbaar. ParkHaven heeft ook plaats voor horeca, kleinschalige bedrijvigheid en maatschappelijke voorzieningen.

Hoewel de gronden van ParkHaven in gemeentelijk eigendom waren, was het niet de gemeente Rotterdam die het initiatief nam voor deze ontwikkeling. Een combinatie van partijen, ParkHaven & Partners, is met een unsolicited proposal naar de gemeente gekomen. De gemeenteraad heeft er in 2019 mee ingestemd dat een marktpartij zelf met een bouwinitiatief kan komen, mede om de woningbouw in de stad te versnellen.³⁰

Het unsolicited proposal van ParkHaven & Partners heeft plaats gevonden voor het Didam-arrest. Vanwege het Didam-arrest moest de gemeente het voornemen van een-op-een gunnen via een bekendmaking wereldkundig maken. De gemeente heeft dit gedaan en kon in deze casus terugvallen op haar, eerder opgestelde, selectiebeleid omtrent marktinitiatieven.³¹

Een mogelijkheid om ondanks het Didam-arrest alsnog een-op-een selecteren mogelijk te maken is om ruimte te bieden aan marktinitiatieven via het grond(uitgifte)beleid van de gemeente. Daarbij wordt er niet gestuurd op een uitzonderingsregel van het Didam-arrest, maar wordt de hoofdregel van openbare selectie toegepast.

Strategische en bestuurlijke afweging

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

³⁰ Zie gemeente Rotterdam, ParkHaven: www.rotterdam.nl/parkhaven.

³¹ Zie Fokkema (2022)

deze zwaarwegende redenen worden meegenomen, zoals het besparen van (selectie)kosten, de zekerheid van ontwikkeling of de (naadloze) aansluiting bij een gemeentelijke visie.

Vervolgens is het belangrijk om je als overheid af te vragen of concurrentie je verder helpt dan een een-op-eenselectie. De een-op-eenselectie is een belangrijk middel voor het vereenvoudigen van de selectieprocedure en verlagen van de selectiekosten. Deze optie is goed te rechtvaardigen wanneer een geschikte marktpartij voorhanden is en er voldoende vertrouwen is in een (zeer) goede afloop.

Het organiseren van concurrentie kan echter leiden tot meer innovatie, meer creativiteit en hogere opbrengsten voor de overheid. Bij concurrentie gaan marktpartijen vaak verder in wat ze aanbieden. Door een-op-een te selecteren is de concurrentieprikkel weg en wanneer die niet wordt vervangen door andere positieve prikkels in de samenwerking, dan kan dit uiteindelijk tot een suboptimaal resultaat leiden. Organiseer daarom de juiste prikkels in de samenwerking, om zo een een-op-eenselectie tot een succes te brengen (zie paragraaf 9.3.4). Daarnaast kan de gegeven voorkeurspositie ervoor zorgen dat gesprekken over contractvorming langer duren. Bij een selectieprocedure zijn deze gesprekken nauwelijks aan de orde door het vooraf communiceren (en opleggen) van de conceptovereenkomst, waarmee de 'onderhandelingsruimte' beperkt is.

De boodschap is dat bij een-op-eenselectie bestuurlijk en strategisch vaak meer mogelijk is dan men in eerste instantie denkt. De voordelen van een-op-eenselectie kunnen zwaarder wegen dan het organiseren van concurrentie. Het is aan de uitschrijvende partij om alle voor- en nadelen op inhoudelijk, juridisch en strategisch niveau af te wegen en te beslissen of een-op-eenselectie de beste optie is of dat selecteren beter past. Vooral bij samenwerkingen tussen corporaties en ontwikkelaars bij herstructureringsopgaven is het voor een gemeente vaak wenselijk om snel via een een-op-eensamenwerking tot herstructurering te komen. Zie daarvoor ook de publicatie Leidende principes voor samenwerking van Aedes en NEPROM.

Marktinitiatief op gemeentelijke grond

Vanuit marktpartijen en corporaties bestaat nog steeds de mogelijkheid om een unsolicited proposal te doen met een planvoorstel voor gemeentelijke gronden. Zoals eerder beschreven is dit lastiger geworden door het Didam-arrest. Het vergt een goed onderbouwde motivering waarom de initiatiefnemer de enige geschikte gegadigde is om de opgave op zich te nemen. Een gemeente die welwillend tegenover een unsolicited proposal staat en samen

met de marktpartij besluit om daaraan gevolg te geven, kan haar voornemen om tot een-op-eengunning over te gaan via een deugdelijk gemotiveerde publieke aankondiging kenbaar maken. Ook na het verstrijken van de twintigdagertermijn waarbinnen mogelijke concurrenten kunnen reageren, is het van belang dat de motivering concreet en toetsbaar is. Dit om te voorkomen dat een andere gegadigde zich, alsnog, kan melden. Dit biedt bijvoorbeeld ook kansen voor corporaties die een transformatieopgave beogen waarbij ze gemeentelijke gronden nodig hebben.

Het is ook mogelijk dat de gemeente op basis van de unsolicited proposal publieke kaders en wensen voor het plangebied en dit met een openbare selectieprocedure in de markt zet. De indiener van de unsolicited proposal kan op deze manier ook inschrijven voor deze selectieprocedure.

6.3.3 Uitwerking, ook vanuit private regie

Wanneer juridisch en strategisch is vastgesteld dat een een-op-eensamenwerking er 'gewoon' is (omdat een private partij de grond heeft), mogelijk én/of wenselijk is, begint het proces van het daadwerkelijk vormgeven van de samenwerking. Dit vraagt om zorgvuldigheid, transparantie en een gedeeld commitment van zowel gemeente als marktpartij en/of corporatie.

Het begint bij inhoud, maar gaat snel over de samenwerking

Om voor een gemeente te rechtvaardigen dat zij een een-op-eensamenwerking aangaat, is een planidee noodzakelijk. Dit planidee maakt het bijvoorbeeld mogelijk te toetsen of het op grond van de regels van het Didam-arrest haalbaar is om een-op-een verder te gaan. Onderling commitment blijft echter de belangrijkste factor in het slagen van een een-op-eensamenwerking. Onderling begrip op diverse niveaus (project en directie) en het vastleggen van dit begrip, commitment en gezamenlijke beeld bij de invulling van de opgave in een overeenkomst is hét startpunt van een samenwerking. Dit kan enige tijd in beslag nemen, tijd die later vaak goed wordt gemaakt.

Tijdshorizon

Een belangrijk uitgangspunt is het maken van afspraken over tijd: wanneer start de samenwerking, hoe lang duurt die en welke momenten zijn bepalend voor het verloop van het project? Tijd is niet alleen een planningsinstrument, maar ook een manier om verwachtingen te structureren en voortgang te bewaken. Daarnaast is het essentieel dat de samenwerking wordt gekoppeld aan inhoudelijke ambities, zoals ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde. Deze ambities moeten niet alleen worden uitgesproken, maar ook

worden vertaald naar concrete ontwikkelstappen. Door de samenwerking een (korte) tijdsspanne te geven, moet snel ter zake worden gekomen over hoe ambities kunnen worden ingepast binnen de financiële mogelijkheden van partijen. Ook kan het maken van plannen worden gefaseerd om vervolgens per fase na te gaan of er voldoende aanleiding is om verder te gaan.

Formele én informele afspraken

De samenwerking rust daarom voor een belangrijk deel op een combinatie van formele en informele afspraken. Juridische en financiële kaders, de 'formele' afspraken, vormen de basis, maar het succes van een samenwerking hangt vaak af van de mate van openheid en vertrouwen tussen partijen, de 'informele' afspraken. Dit vraagt in het bijzonder van beide partijen openheid van zaken over werkwijzen, kostenstructuren en financiële onderbouwingen. Alleen dan kan de gemeente haar rol als publieke partner goed vervullen; kan een marktpartij ervan uitgaan dat de gemeente ruimte gunt om een kwalitatief hoogwaardig plan te ontwikkelen waaraan óók verdiend kan worden én kunnen alle partijen verantwoorde besluiten nemen.

Het goed organiseren van mandaten hoort hier ook bij. Niets is voor een proces zo schadelijk als goede afspraken die op ambtelijk niveau zijn gemaakt, maar vervolgens bestuurlijk worden afgeschoten. Regel dus vooraf de ruimte en kaders (mandaat) waarmee aan de slag kan worden gegaan.

Samen doen: vertrouwen, gedeeld eigenaarschap en open communicatie

Vertrouwen, gedeeld eigenaarschap en open communicatie zijn bepalend voor het verloop van de samenwerking. Regelmatige afstemming, het delen van dilemma's en het vermogen om bij te sturen maken het verschil tussen een moeizaam traject en een succesvolle gebiedsontwikkeling. Uiteindelijk is de onderlinge afhankelijkheid tussen gemeente en marktpartij en/of corporatie dusdanig groot, dat beide partijen dezelfde inzet moeten tonen en zich actief moeten opstellen. Durf hierin ook mee te nemen dat het extra tijd kan kosten om tot een gelijkwaardig partnerschap te komen.

CASUS 100 dagen BLOSSEM, Breda

Het nieuwbouwproject BLOSSEM in Breda, eigendom en privaat initiatief van Maas-Jacobs Vastgoed en de Nederlandse Bouw Unie (NBU), is een bekend voorbeeld van een versnelde gebiedsontwikkeling in een binnenstedelijke context. Het project is ontwikkeld via de 100-dagenaanpak, waarbij de gemeente Breda en de ontwikkelaars Maas-Jacobs Vastgoed en de NBU in 100 dagen gezamenlijk een gebiedsvisie opstelden. Het doel was de woningbouwopgave versneld aan te pakken en verspilling in het ontwikkelproces te voorkomen. Het resultaat is een hoogstedelijk en groen gebiedsperspectief voor circa 663 woningen, verdeeld over sociale huur, middeldure huur en koop, en vrije sector. Het project omvat ook de transformatie van de Fokkema-locatie en draagt bij aan stedelijke verdichting.

Dankzij deze aanpak kon de doorlooptijd van initiatief tot onherroepelijk bestemmingsplan worden teruggebracht van 5 jaar naar ongeveer 2,5 jaar. In 2022 werd de aanpak bekroond met de BLASprijs en binnen Breda gezien als een succesvol model voor grootschalige gebiedsontwikkeling. Cruciaal was het gezamenlijk formuleren van een realistische ambitie en het vaststellen van duidelijke kaders aan het begin van het proces. Hierdoor ontstond helderheid, draagvlak en wederzijdse aanspreekbaarheid.

Het proces volgde het principe 'van grof naar fijn', waarbij detaildiscussies werden vermeden en output per fase duidelijk werd afgebakend. Cocreatie en intensieve samenwerking in ontwerpateliers speelden hierin een sleutelrol. Vertrouwen en transparantie waren essentieel, met directe informatie-uitwisseling zonder uitgebreide voorafgaande controles. Parallele ambtelijke besluitvorming zorgde ervoor dat de voortgang niet werd vertraagd. BLOSSEM toont aan dat een gebalanceerd team met voldoende mandaat tot een mogelijke versnelling kan leiden in gebiedsontwikkelingen.

6.3.4 Aandachtspunten

De overheid moet een aantal zaken regelen voordat zij een een-op-eenselectie omzet in een formele (contractuele) samenwerking:

- *Publiceren en communiceren:* Aan een een-op-eensamenwerking gaat altijd een openbare bekendmaking van de voorgenomen samenwerking vooraf. Blijft een tijdige reactie (binnen twintig dagen) vanuit de markt uit, dan pas mag de gemeente ervan uitgaan dat er geen andere serieuze gegadigden zijn en kan de samenwerking juridisch worden voortgezet.
- *Contractuele borging van de publieke belangen en het sturen daarop:* Vaak gaat een een-op-eenselectie gepaard met een intentie- of samenwerkingsovereenkomst, gevolgd door een koop-, ontwikkel-, anterieure of andere soortgelijke overeenkomst. In deze overeenkomsten worden – om de samenwerking effectief te kunnen (blijven) uitvoeren – de publieke belangen en de gezamenlijke doelstellingen geborgd, net als de essentie en ambitie van de gebiedsontwikkeling.
- *Waardebepaling:* De waardebepaling bij een een-op-eenselectie moet vooraf (en onafhankelijk) gebeuren. In verband met de staatssteunregeling moet nadrukkelijk worden gelet op marktconformiteit. Minimaal nodig is overeenstemming over de te hanteren uitgangspunten (algemene kosten en winst en risico), een taxatie en/of residuele waardebeoordeling, voorafgaand aan de verkoop (zie paragraaf 15.3).
- *Moment van uitbetalen:* Sta bij het vormgeven van de samenwerking ook stil bij het moment waarop de gelden voor de grond of ontwikkeling worden betaald en hoe dit zich verhoudt tot de inzet die van de overheid nodig is (en het moment daarvan).
- *Aanbestedingsplicht:* Blijf stilstaan bij de aanbestedingsplicht en maak dit aandachtspunt onderdeel van de overeenkomst. Wijzigingen in de afspraken kunnen namelijk (alsnog) leiden tot een aanbestedingsplicht. Let daarbij vooral op de Müller-criteria (zie paragraaf 13.7.1).
- *Verplicht samenwerken:* Ook in de situatie waarin partijen ‘vastzitten’ aan elkaar, bijvoorbeeld door eerdere afspraken of eigendomsverhoudingen, is het belangrijk om de samenwerking zowel formeel als informeel met regelmaat tegen het licht te houden. Zijn de ambities nog gedeeld? Is er nog voldoende vertrouwen? Moet het proces opnieuw worden ingericht of herijkt? En zitten de juiste mensen met elkaar om tafel?

CASUS Rotterdams Tij: bepalen marktconformiteit

In het kader van de grootschalige gebiedsontwikkeling Stadionpark in Rotterdam wordt gewerkt aan de realisatie van een nieuwe, stedelijke woonwijk onder de naam Rotterdams Tij. Deze ontwikkeling vormt een belangrijk onderdeel van de stedelijke vernieuwing aan de zuidoostzijde van de stad en beoogt een hoogwaardig en toekomstbestendig woon- en leefmilieu te creëren.

De gronden waarop Rotterdams Tij wordt ontwikkeld, zijn in eigendom van de gemeente Rotterdam. De gemeente heeft de uitgifte van deze gronden ondergebracht bij de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas, die namens de gemeente verantwoordelijk is voor het organiseren en uitvoeren van de gronduitgifte. Daarbij is gekozen voor een-op-eenuitgifte aan een vooraf geselecteerde groep ontwikkelaars. Deze uitgifte vond plaats vóór het Didam-arrest.

Omdat de gronduitgifte niet plaatsvindt via een openbare biedingsprocedure, maar via directe transacties, is het van belang om de marktconformiteit van de verkoopprijzen zorgvuldig te borgen. Om die reden laat de stichting de voorgenomen transacties toetsen door onafhankelijke deskundigen. Deze toetsing dient om vast te stellen dat de overeengekomen prijzen in lijn zijn met de geldende marktwwaarden en om transparantie en zorgvuldigheid in het grondbeleid te waarborgen. Daarmee wordt niet alleen recht gedaan aan de publieke belangen die met het gemeentelijk grondeigendom gemoeid zijn, maar wordt ook voldaan aan de vereisten van een zorgvuldig en verantwoord grondverkoopproces.

6.4 Naar een ... keuze voor een samenwerkingspartner

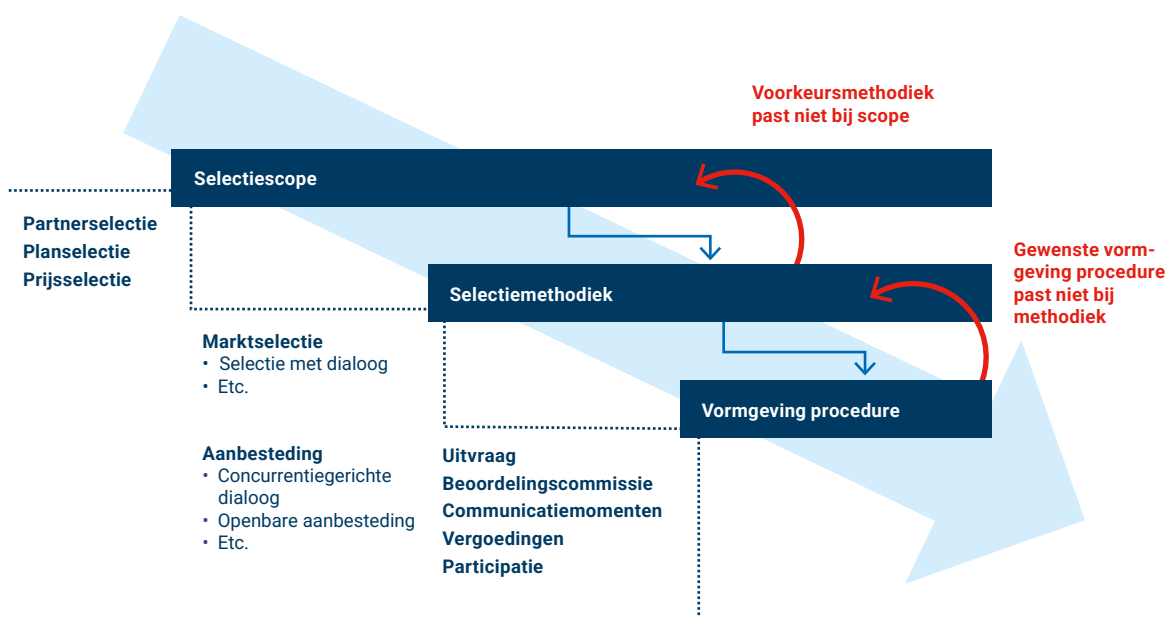
De selectiestrategie vormt het sluitstuk van de strategievorming en geeft aan met welke strategie men beoogt de juiste samenwerkingspartner te contracteren voor het ontwikkelen en realiseren van de gebiedsontwikkeling. De selectiestrategie geeft daarmee antwoord op hoe je aan je samenwerkingspartner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

Zoals is terug te zien in figuur 27 is het opstellen van een selectiestrategie niet altijd een doorlopend proces en moet regelmatig terug worden gekeken of de scope nog past bij de methodiek, de inhoudelijke

uitvraag bij de methodiek, et cetera. Het belangrijkste devies hierbij is: houd het eenvoudig en zorg ervoor dat de markt op de juiste manier wordt betrokken (communicatiemomenten, samen optrekken, tijdig een samenwerking aangaan, et cetera), met als doel het bereiken van de ambitie. Selecteren is immers een middel om een doel te bereiken. Het uitgangspunt bij het bepalen van de selectiestrategie is dan ook de inhoud: de opgave, zoals die eerder is uitgewerkt in de ontwikkel- en de samenwerkingsstrategie.

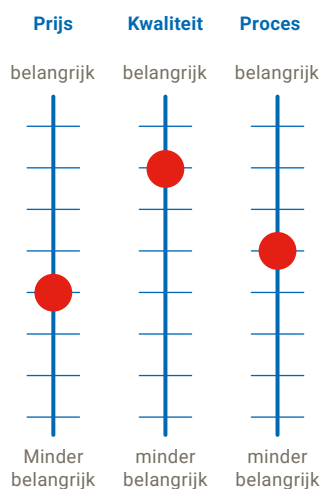
6.4.1 Selecteren in goede en slechte tijden

De vraag of en hoe een selectieprocedure moet worden uitgevoerd luistert nauw. Dit heeft te maken met de hoge kosten van het selecteren aan de ene kant en de onzekerheid over de mogelijkheden om te winnen aan de andere kant. Het is daarin de uitdaging om een gebalanceerde selectieprocedure op te tuigen. Een ongebalanceerde uitvraag, waarbij te veel gevraagd wordt van marktpartijen, kan leiden tot minder of geen inschrijvende partijen. Een ongebalanceerde selectieprocedure kan dus mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de voortgang en uitvoering van projecten.

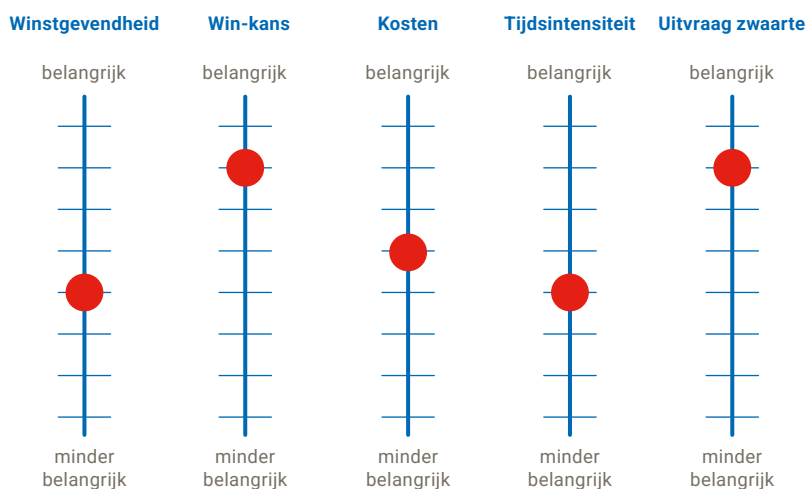


Figuur 27: Stappenplan voor het bepalen van de selectiestrategie

Publieke criteria voor marktselectie



Private criteria voor deelname aan marktselectie



Figuur 28: De rode punten fungeren alleen als voorbeeld voor hoe een afweging kan worden gemaakt binnen een bandbreedte en geeft niet de onderzoeksresultaten weer. Bron: Veenhof (2018).

6.4.2 Selectieprocedure afstemmen op de markt

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

Uit onderzoek³² blijken vijf factoren de keuze voor deelname van marktpartijen te beïnvloeden: (1) potentiële winstgevendheid, (2) winkans, (3) kosten, (4) tijdintensiteit, (5) zwaarte van de uitvraag. Bij het vormgeven van een selectieprocedure zijn deze aspecten in meer of mindere mate door de organisator te beïnvloeden. Zie ook figuur 28.

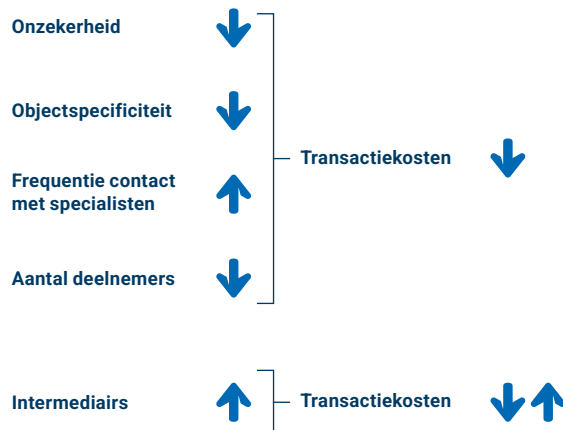
6.4.3 Transactiekosten bij selectieprocedures

Vanuit de transactiekostentheorie worden in het onderzoek vijf determinanten benoemd die de hoogte van de transactiekosten bepalen. Ook die kunnen door de organisator van de selectieprocedure worden

beïnvloed om daarmee de transactiekosten te beperken en de aantrekkelijkheid voor marktpartijen om deel te nemen te vergroten:

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

³² Veenhof (2018).



Figuur 29: Bepalende determinanten bij transactiekosten

In de praktijk ontstaat inmiddels meer aandacht voor het beperken van de transactiekosten bij selectieprocedures. Deze transactiekosten kunnen hoog oplopen. Ontwikkelaars zijn nog steeds veel aan out-of-pocketkosten kwijt aan selectieprocedures³³ waarvan het grootste deel niet in de gebiedsontwikkeling landt. Een partnerselectie kan bijdragen aan verlaging van de selectiekosten doordat slechts een enkele partij na selectie planuitwerkingskosten hoeft te maken. Ook een planselectie licht kan de selectiekosten verlagen, omdat geen of beperkte planuitwerking wordt gevraagd en alleen de winnaar een volledig plan hoeft uit te werken (zie paragraaf 6.5.2).

6.4.4 Analyse selectiemethodieken en uitvraag

De uitschrijvende partij doet er goed aan een goede analyse te maken van de selectiemogelijkheden en de uitvraag daarop aan te passen. Uitschrijvende partijen moeten beseffen dat, hoewel zij richting marktpartijen een level playing field moeten garanderen, daarvan tussen de uitschrijvende en inschrijvende partij meestal geen sprake is. Dit is onvermijdelijk, maar geeft de uitschrijvende partij wel de plicht om niet te overvragen, want dat is simpelweg niet in zijn of haar belang. Zoals het hiervoor genoemde onderzoek ook laat zien, kan dit door kritisch te kijken naar:

- hoeveel partijen in de gelegenheid worden gesteld om mee te doen (winkans);
- de rendementspotentie en risico's voor marktpartijen;
- de kosten die nodig zijn om een indiening te doen (het gevraagde uitwerkingsniveau);
- de mate waarin het gevraagde uitwerkingsniveau in overeenstemming is met het noodzakelijke uitwerkingsniveau om een serieuze inzending te kunnen doen;

- de (stapeling van) gestelde eisen in relatie tot de vrijheid van de markt om het juiste product/marktconcept te ontwikkelen en een eventueel minimumgrondbod;
- de mate van zekerheden die worden gevraagd, in combinatie met de ontwikkel- en grondafnamevoorwaarden;
- de invloed die marktpartijen hebben op de informatieverstrekking en de procedure;
- de mate waarin de uitvraag marktpartijen mogelijkheden biedt om zich ten opzichte van elkaar te onderscheiden (ken of verken de markt).

In de uitleg over selecteren hieronder komen deze onderwerpen terug.

6.5 De selectiescope: prijs-, plan- of partnerselectie

De eerste vraag die gesteld moet worden is: wat zoek je eigenlijk als uitschrijvende partij? Ben je op zoek naar een partner die risicodragend gaat bijdragen aan de gebiedsontwikkeling? Zoek je een passende ontwikkelaar die met een goed plan een van de laatste open ruimten in de binnenstad gaat ontwikkelen? Of zijn de kaders voor de ontwikkeling zo beperkt dat je eerder een (ontwikkende) bouwer zoekt? Afhankelijk van het gewenste resultaat van een selectieprocedure, maar ook van het (gewenste) moment van het aangaan van een samenwerking, kies je een bijpassende selectiescope. Hierin wordt het gewenste resultaat van een uitvraag vastgelegd, met andere woorden het antwoord op de vraag wat de selectieprocedure moet opleveren. Er zijn drie scopes voor selecteren:

- de prijsselectie;
- de planselectie (dialogoog, normaal of light);
- de partnerselectie.

Deze drie varianten zijn niet in beton gegoten; er zijn vele tussenliggende mogelijkheden en zelfs mengvormen denkbaar. De selectiescope voor een uitvraag staat los van de procedurevorm (de selectiemethodiek). Na het bepalen van de scope kan een bijpassende selectiemethodiek worden gekozen. De drie scopes voor selecteren staan hierna beschreven.

6.5.1 Prijsselectie

Een selectie op prijs vindt meestal plaats als de opdrachtgevende partij precies weet wat die wil (al dan niet na uitvoering van een marktconsultatie of een ontwerpwedstrijd) en dat vergaand heeft

³³ Zie Schenk & Schroots (2025).

uitgewerkt, bijvoorbeeld met een vastgesteld gedetailleerd omgevingsplan of een ver uitgewerkt publiek programma van eisen. Er is dan kennelijk niet de verwachting dat de markt met andere of betere oplossingen kan komen. Het project is uitgewerkt in een bestek of vergelijkbaar strak plankader en de uitvraag richt zich op de goedkoopste inschrijver, de spreekwoordelijke 'bus bij de notaris'. Grote opdrachtgevers als Rijkswaterstaat waren gewend op deze manier te werken, maar experimenteren inmiddels al jaren met het verleggen van meer ontwerpinvloed naar de marktpartijen. Op dat moment is selectie alleen op prijs niet meer zinvol. De selectie op prijs kan nog wel zinvol zijn bij grond- of vastgoedverkoop waarbij het aan de markt is om een geheel eigen invulling te realiseren binnen de planologische kaders. De overheid laat de 'inhoud' dan met andere woorden in hoge mate aan de markt over.

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

6.5.2 Planselectie

Planselectie, of de selectie voor een (ontwerp- en) ontwikkelopgave, is de meest voorkomende wijze van selectie bij gebiedsontwikkeling. Bij deze selectiewijze worden partijen gevraagd om, op basis van een publiek programma van eisen, met een planuitwerking te komen in de vorm van een visie, schetsontwerp of voorlopig ontwerp, vaak inclusief een financiële bieding en/of plan van aanpak met ontwikkelvoorwaarden en een planning. De partij die de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt of de beste kwaliteit (als de financiële bieding als vast kader is meegegeven), wint de selectieprocedure en krijgt de verdere planuitwerking, planontwikkeling en realisatie gegund. De planselectie heeft als voordeel dat de uitschrijvende partij weet wat er gaat komen. Wel is de procedure minder eenduidig, omdat het kiezen van het plan met de beste prijs-kwaliteitsverhouding vooraf niet geheel is te objectiveren in beoordelingscriteria (zonder het plan geheel als kader uit te werken). De kunst is dan om vooraf goed te definiëren wat voor planuitwerking nodig is om te kunnen bepalen welk plan de beste prijs-kwaliteitsverhouding heeft. Daarvoor is geen vergaande uitwerking nodig. Die kan plaatsvinden na gunning, en dan door één partij. Hetzelfde geldt voor de gevraagde zekerheden. Hoe meer ruimte er is om de zekerheden na de gunning uit te werken of te effectueren, hoe lager de belasting voor marktpartijen in de planselectie zelf.

Een planselectie biedt veel speelruimte en vraagt daarom om maatwerk. Er is dus geen eenduidige planselectie; de beoordelingscriteria zijn toegespitst op de lokaliteit en aard van het plangebied en ook de procedure zelf kan verschillende vormen aannemen. Zo kan een planselectie met of zonder een dialoogprocedure, of kan een planselectie vereenvoudigd worden tot een zogenaamde planselectie light. Dit is verder toegelicht in de volgende alinea's.

Planselectie met dialoog

Een planselectie kent meerdere gradaties. Zodra een opgave complexer wordt, is het vaak wenselijk om meer afstemming te hebben tussen opdrachtgevers en inschrijvende partijen. Dit kan plaatsvinden door het opnemen van een dialoogronde in de selectieprocedure. Na een voorselectie kunnen de gegadigden die een plan mogen indienen in de selectiefase input leveren. Marktpartijen krijgen op deze manier meer invloed op de kaders en de informatieverstrekking. Het implementeren van een dialoogronde heeft daarom een convergerende functie: het brengt de verwachtingen/ambities van opdrachtgevers dicht bij het kunnen van de markt. Dit zorgt er dan ook voor dat gedurende het proces maximaal gebruik gemaakt kan worden van de expertise van de markt. Aan de andere kant leidt dit ook tot situaties waarin de al opgestelde kaders vanuit de opdrachtgevers partij bijgeschaafd kunnen worden als die onhaalbaar worden geacht. Bijlage II gaat uitgebreid in op de meerwaarde en uitwerking van een dialoog in de planselectie.

Planselectie light

Niet elke opgave behoeft een uitgebreide planselectie, in sommige gevallen volstaat een verkorte en daarmee efficiëntere selectieprocedure. Om aan dit soort opgaven invulling te geven, kan er gekozen worden voor een planselectie light. Dit is een procedure voor een opgave die al een duidelijke afbakening kent, of er is al een onherroepelijk omgevingsplan dat de opgave mogelijk maakt.

De planselectie light is een compacte uitvraag om snel en efficiënt een geschikte partij te selecteren. Een belangrijk kenmerk van een planselectie light is dat partijen géén ontwerp hoeven in te dienen, maar dat na een beknopte voorselectie de selectie voornamelijk op prijs plaatsvindt. Dit leidt tot een kortere doorlooptijd, lagere selectiekosten en minder capaciteitsinzet. Dit geldt voor zowel opdrachtgevers partijen als inschrijvende partijen. In tijden die vragen om woningbouwversnelling kan een verdere inzet van planselectie light dus een uitweg bieden aan gemeenten en woningcorporaties die efficiënt een geschikte ontwikkelaar willen vinden voor deze minder complexe ontwikkelopgaven.

Het breder inzetten van deze verkorte selectieprocedure helpt om relatief snel invulling te geven aan kleinere projecten die al langer ‘op de plank liggen’, maar waar bijvoorbeeld door capaciteitstekorten nog niet aan is toegekomen. Hoewel de uitvraag in compacte vorm plaatsvindt, vergt de planselectie light nog steeds de nodige voorbereiding vanuit de uitvragende partij. Zo moeten onder andere het kavelpaspoort, planologisch kader en het beeldkwaliteitsplan helder, concreet, bekend en/of gereed zijn. Het blijft echter ook belangrijk dat een kaderstelling enige mate van flexibiliteit biedt, zodat marktpartijen de opgave op zich kunnen en willen nemen.

Een planselectie light bestaat uit twee stappen:

1. **Voorselectie:** De eerste stap is een voorselectie. Die heeft twee voordelen:
 - Er kan worden gestuurd op de kwaliteit van de partijen. Partijen worden gevraagd in deze voorselectie referenties in te dienen met eventueel een visie op hoe zij de opgave gaan oppakken of een motivatie waarom nu juist deze partij bij uitstek geschikt is voor de opgave. Ook inzicht in en bekendheid met de lokale markt kan hierin worden meegenomen.
 - Je creëert commitment vanuit de markt. Marktpartijen zijn namelijk eerder geneigd verder te gaan met bijvoorbeeld een bieding als slechts een beperkt aantal partijen meedingt in de laatste fase. Als de enige fase van de selectie openbaar is, weet geen van de partijen hoeveel concurrentie er is. Partijen kunnen dan eerder geneigd zijn om af te haken of om ‘maar iets in te dienen’, in plaats van zich echt te verdiepen in de opgave.
2. **Selectie-/gunningsfase:** Deze laatste fase is sterk versimpeld door óf te gunnen op een bieding (hoogste prijs) óf deze bieding te combineren met een (zeer) beperkte planuitwerking, bijvoorbeeld een visie. Meestal volstaat een bieding, omdat in de eerste fase de kwaliteit van de geselecteerde partijen al is vastgesteld. Bovendien biedt het vooraf strak opgestelde kader genoeg borging voor de uiteindelijke plankwaliteit. Pas na het contracteren gaat de winnende inschrijver aan de slag met het planinhoudelijke ontwerp- en ontwikkelproces. Uiteraard binnen de reeds vooraf bepaalde (strakke) kaders van de betreffende opgave.³⁴

Soms wordt ervoor gekozen om de eerste stap, de voorselectie, over te slaan ten behoeve van nog meer snelheid. Het is echter aan te raden om de voorse-

lectie toch toe te passen, zodat een zekere kwaliteitscontrole te kunnen borgen in het selectieproces, waardoor alleen ‘goede’ partijen een bieding doen.

CASUS Voormalig Elma/ Post-terrein, Soesterberg

Bedrijventerrein Soesterberg-Noord wordt de komende jaren gedeeltelijk omgevormd tot woongebied. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht had de grond aangekocht en heeft een anterieure exploitatieovereenkomst met de gemeente Soest gesloten. De gemeente heeft de bestemming gewijzigd, het wijzigingsplan is onherroepelijk. Dit eenduidige en overzichtelijke plan- en afsprakenkader bood de mogelijkheid om de planselectie light toe te passen. De lightvorm kreeg extra voorkeur door de snelle doorlooptijd, de reductie in kosten (voor opdrachtgever en marktpartij) en minder benodigde capaciteit.

In de procedure werd in de voorselectie terug geselecteerd naar drie partijen die met referenties aantoonde over de benodigde expertise en competenties te beschikken. Die partijen werden uitgenodigd om een onvoorwaardelijke financiële bieding te doen. Met deze beknopte uitvraag hoefden inschrijvers geen planontwerp in te dienen of te voldoen aan kwalitatieve eisen. Partijen hoefden slechts de vastgestelde kaders te onderschrijven en een financiële bieding te doen. Een belangrijk aandachtspunt was het inbouwen van de standaard nota van inlichtingen. Hiermee wordt de kans toch nog gegeven om onduidelijkheden weg te nemen bij partijen en daarmee een zo goed mogelijke bieding te kunnen doen. Met deze compacte aanpak is een efficiënte doorlooptijd van de selectieprocedure mogelijk.

6.5.3 Partnerselectie

De partnerselectie is geschikt is om tot een flexibele samenwerking te komen. Deze vorm van selecteren is de meest vergaande variant in het streven naar vereenvoudiging van marktselecties voor complexe opgaven door minder uit te vragen: er wordt niet geselecteerd op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partner(profiel).

³⁴ Zie Schenk & Schroots (2025).

Zodra een partner is geselecteerd conform de geldende aanbestedingsregels en/of Didam-richtlijnen, wordt een samenwerking vormgegeven waarin de opdrachtgever en opdrachtnemer samen bepalen welke oplossing(en) haalbaar, passend en wenselijk zijn. Die oplossing(en) zijn vooraf echter nog niet bekend en er is een goede onderlinge samenwerking nodig om de private en publieke belangen op elkaar af te stemmen. De opgave wordt zodoende, in de periode na selectie, verder vormgegeven. Daarmee concentreert een partnerselectie zich op het ontwikkelproces in plaats van op een concreet projectresultaat. Er wordt met de partner samen 'aan de knoppen gedraaid' om tot een optimaal en integraal resultaat te komen. Het selecteren van de partner gebeurt op basis van zaken als ervaring, visie, commitment en competenties en is daarmee bijna te vergelijken met het voeren van sollicitatiegesprekken. Een gemeente of corporatie die beperkte capaciteit en deskundigheid in huis heeft, kan besluiten om die deskundigheid in te huren. Essentieel is dat beide partijen als een gelijkwaardig partner om tafel zitten na selectie, hetgeen inzet en inbreng van expertise van beide kanten vraagt.

Belangrijke randvoorwaarde vanuit zowel de uitvrager als winnende inschrijver is dat zij beiden geloven in dat ze samen tot een optimale invulling kunnen komen. Het is voor beide partijen namelijk gedurende het haalbaarheidsonderzoek nog onzeker of zij het gewenste resultaat behalen. En vooral een geselecteerde partner maakt kosten tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase zonder zekerheid van definitieve planuitvoering. De intentie moet dan ook zijn om tot uitvoering te komen, tenzij aangetoond wordt dat daar voor de betreffende onderdelen geen reële kans op is. Bij de start van een partnerselectie moet daarom meteen duidelijk worden gemaakt op welke manier en met welke consequenties de overheid en marktpartij(en) afscheid kunnen nemen (de exitregeling). Daarnaast is het belangrijk om elke uitkomst van de samenwerking te toetsen op de aanbestedingsplichtige onderdelen en staatssteun. In bijlage I staat een uitgebreide beschrijving van de partnerselectie.

Inzichten uit de praktijk

Sinds de vorige editie van de reisiwijzer is de interesse in de partnerselectie toegenomen en er zijn inmiddels al veel praktijkvoorbeelden met daaruit volgende inzichten bekend. De belangrijkste inzichten hebben betrekking op versnellen en samenwerken op basis van vertrouwen:

- *Versnellen*: In tijden die vragen om een woningbouwversnelling biedt de partnerselectie in sommige opgaven een uitkomst. Ze biedt de kans om vroegtijdig een marktpartij te betrekken in de planvorming, waardoor de mogelijkheid ontstaat

om sneller te kunnen schakelen en gebruik te maken van de expertise van een marktpartij. Het gezamenlijk optrekken in de planvorming, eventueel vanuit een gezamenlijke uitvraag vanuit corporatie en gemeente, leidt in de meeste gevallen tot meer capaciteit. Daarnaast zorgt de gezamenlijke planvorming tot een gedragen plan, hetgeen bijdraagt aan de snelheid van het ontwikkelproces als geheel.

- *Samenwerken op basis van vertrouwen*: De partnerselectie vraagt wel nadrukkelijk om een positieve houding tegenover samenwerking, zowel van inschrijvers als van de uitvrager. Een overheid selecteert de marktpartij die bij haar het meeste vertrouwen wekt op basis van de selectiecriteria 'zien, kunnen, durven en doen' (zie bijlage I). Het is natuurlijk niet zo dat vertrouwen automatisch ontstaat bij het ondertekenen van een intentieovereenkomst. Vertrouwen vergt begrip voor elkaars rol en situatie. Dit kost logischerwijs tijd, moeite én dus werk. Zowel een overheid als een marktpartij moet openstaan voor een langdurige samenwerking met alle lusten en lasten die hierbij horen. Je kiest dus echt voor een partner. Een uitvrager moet daarom ook voldoen aan de criteria: die moet een samenwerking aangaan ook '(aan)kunnen', de voordelen ervan 'zien', gaan 'doen' en 'durven'. Gedurende de samenwerking is het van belang om terug te kunnen vallen op dit onderlinge vertrouwen en samen te blijven werken in de geest van de partnerselectie.
- *Haalbaarheidsfase*: De partnerselectie staat of valt met een goed doorlopen haalbaarheidsfase. Nadat een partner geselecteerd is, gaan de partners samen de haalbaarheidsfase in, waarin beide partijen samen bepalen welke oplossing(en) haalbaar, passend en wenselijk zijn binnen de kaders van de uitvraag. Gedurende deze fase wordt er een gedeeld plan opgesteld en de bijbehorende financiële en procesafspraken gemaakt. Om te voorkomen dat men gedurende de haalbaarheidsfase vast komt te zitten, is het aan te raden om de kosten- en taakverdeling al voor de haalbaarheidsfase te bepalen. Marktpartijen kunnen gedurende de selectieprocedure al een procesvoorstel doen, waaruit duidelijk wordt hoe zij de haalbaarheidsfase voor zich zien. Na de selectie wordt dit procesvoorstel als basis gebruikt voor een verder uitgewerkt kader. Indien het duidelijk wordt dat beide partijen er in de haalbaarheidsfase niet uitkomen en dit in de toekomst ook niet gaat veranderen, zijn beide partijen erbij gebaat de samenwerking te kunnen stoppen. Hierover moeten dus al vooraf procesafspraken zijn gemaakt, waarin uiteengezet wordt wat de ontbindende factoren zijn en welke vervolgstappen hierop volgen.

CASUS Partnerselectie De Suikerzijde, Groningen

De Suikerzijde is een grootschalige gebiedsontwikkeling op het voormalige suikerfabrieksterrein in Groningen, waar een duurzaam stadsdeel met 2500 (noord) tot 5000 woningen (inclusief zuid), werk- en recreatieruimte wordt gerealiseerd. De ambities zijn hoog: duurzaam, groen en gericht op lopen, fietsen en openbaar vervoer. Vanwege deze hoge ambities koos de gemeente voor de ontwikkeling van de eerste fase voor een partnerselectieprocedure in plaats van een traditionele planselectie. Het doel was om vanaf het begin een langjarig partnerschap te creëren, waarin marktpartijen en corporaties samen verantwoordelijkheid dragen voor planontwikkeling en uitvoering. Op die manier kon de gemeente in overleg en op basis van de mogelijkheden van de markt de lat voor de ambities hoog leggen.

De procedure bestond uit meerdere fasen: eerst een voorselectie op basis van referenties en een eerste reflectie op de opgave. In de gunningsfase is de nadruk gelegd op visie, organisatiekracht en financiële strategie. De nadruk lag op kwaliteit, samenwerking, duidelijk beeld bij risicobeheersing en realisme in visie en samenwerking. Heldere spelregels, transparante criteria en ruimte voor informele interactie zorgden voor een open gesprek en een gelijk speelveld tijdens de procedure.

De partner werd Dura Vermeer, waarmee ze gezamenlijk de haalbaarheidsfase instapten. Vertrouwen was gedurende de haalbaarheidsfase en de uiteindelijke realisatie het sleutelwoord. Dit betekent dat de gemeente en de marktpartij transparant met elkaar samenwerken op basis van vertrouwen, maar ook niet te naïef zijn. Dit gezamenlijke uitgangspunt vormde de basis voor de samenwerking en fungeerde als referentiepunt bij het maken van keuzes gedurende het ontwikkelproces.

De grondprijs, die al in de gunningsfase transparant was vastgesteld en gecommuniceerd, is gedurende de samenwerking nooit ter discussie gesteld. Hierdoor ontstond rust en duidelijkheid en kon de samenwerking zich richten op de gezamenlijke opgave: het binnen de afgesproken financiële kaders realiseren van de ambities. Eventuele knelpunten, zoals tegenvallende verkoop van appartementen, werden niet benaderd als het probleem van één partij, maar als een gezamenlijk vraagstuk waarvoor samen oplossingen werden gezocht.

Deze transparante manier van samenwerken vraagt om een bewuste investering in de relatie. Partijen namen de tijd om elkaars belangen, perspectieven en visies te begrijpen en expliciet te maken. Wanneer nieuwe partijen toetraden tot de ontwikkeling, werden zij bewust in deze werkwijze meegenomen door hen via een gezamenlijke 'wasstraat' kennis te laten maken met de uitgangspunten, spelregels en cultuur van de samenwerking.

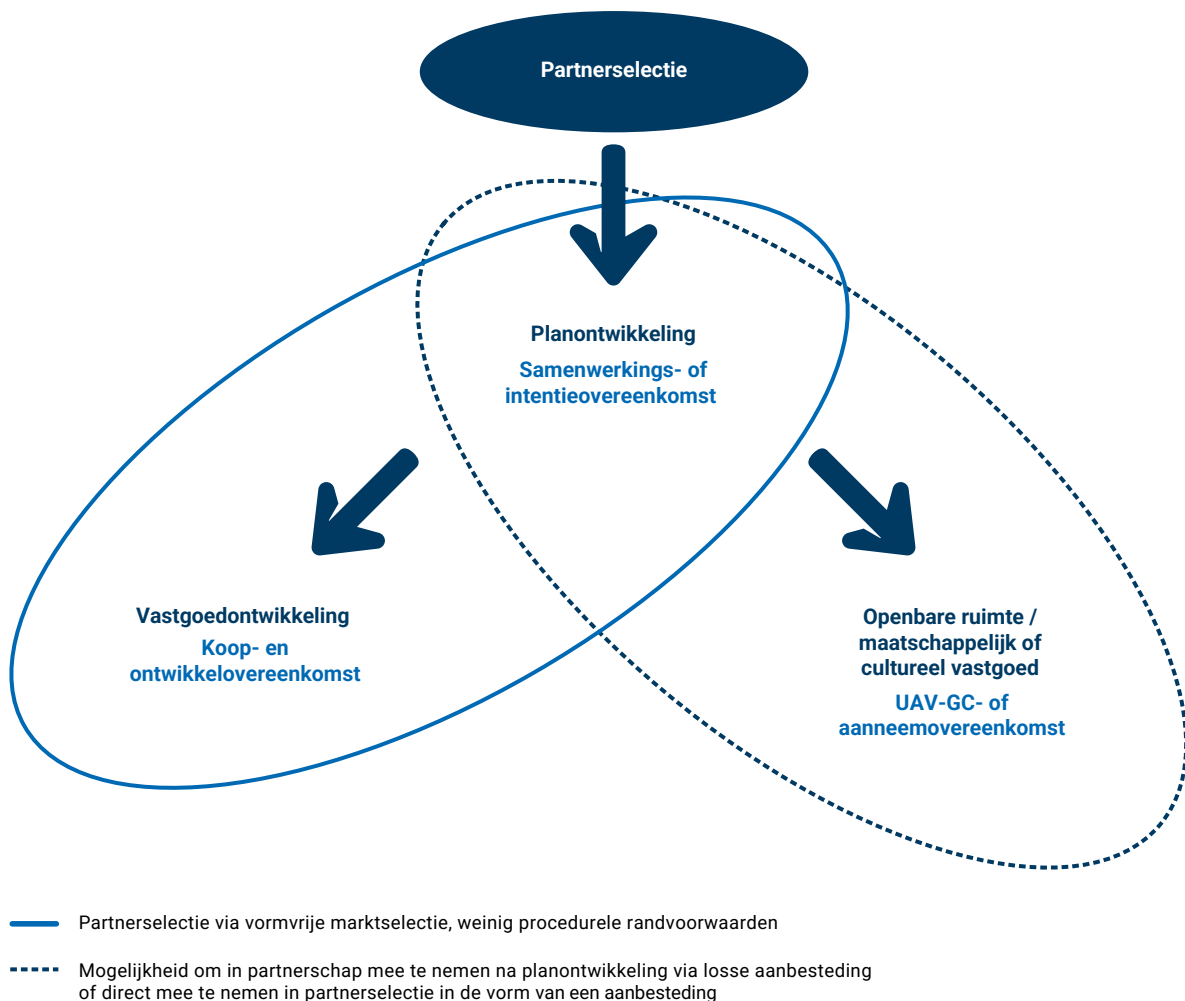
Juridisch kaders bij partnerselectie

Ondanks de toenemende populariteit is er nog weinig tot geen jurisprudentie beschikbaar over de partnerselectie. Bij het vormgeven van een partnerselectie moeten uiteraard de aanbestedingsregels en voorschriften vanuit het Didam-arrest goed in acht worden genomen. Denk goed na over:

- de opgave en hoe die zich verhoudt tot de aanbestedingsregels en het Didam-arrest: Dit geldt vooral bij het definiëren van het plangebied, verkoopvoorwaarden voor grond (Didam-arrest) en/of een aanbestedingsplichtige opdracht als onderdeel van de uitvraag (aanbestedingsregels). Na het voeren van de selectie kan het plangebied niet worden uitgebreid, de voorwaarden significant worden gewijzigd of een aanbestedingsplichtige opdracht zomaar worden toegevoegd.

- de selectiecriteria: Die moeten in navolging van het Didam-arrest wel objectief, redelijk en toetsbaar zijn. Voor een aanbesteding moet er sprake zijn van een prijs-kwaliteitsverhouding die verwerkt moet zijn in de gunningscriteria. Voor concrete voorbeelden biedt bijlage I handvatten.
- het planontwikkelingsproces, uitgifteproces en (indien van toepassing) proces van opdrachtverstrekking: Dit is nodig zodat het verwachtingspatroon voor het vervolg helder is en de kaderstelling dus ook goed onderbouwd is (benodigd voor Didam-arrest en/of aanbestedingsregels).

Een partnerselectie kan zowel als een aanbesteding of als een marktselectie worden uitgevoerd. Overheden hebben vrijheid in de keuze hoe zij de opgave inrichten. Als een partnerselectie in de vorm van een marktselectie plaatsvindt, dan moeten werken of diensten die later in beeld komen apart



Figuur 30: Doorkijk naar het proces na gunning aan een partner en de consequenties van dit proces voor de vormgeving van de partnerselectie en de keuze van de selectiemethodiek

worden aanbesteed. De eerder gekozen partner zou hieraan mee kunnen doen, maar dan moet de overheid wel in de informatieverstrekking volledige openheid verschaffen, zodat een level playing field is gewaarborgd. Ook kunnen aanbestedingsplichtige werken (direct) worden meegenomen in een aanbesteding, mits de aanbestedingsregels worden ingepast. Zie voor meer voorbeelden van criteria, vormgeving en voldoen aan juridische kaderstelling bijlage I.

6.5.4 Bepalen van de juiste selectiescope

Bij de afweging van de selectiescope (plan, prijs of partner) spelen drie factoren een belangrijke rol: de complexiteit van de opgave, de inschatting van de risico's en het daarmee samenhangende en gewenste uitwerkingsniveau. De selectiescope is een vrije keuze. De scope moet passen bij het project. Er zijn

daarom gevallen denkbaar waarin een partnerselectie past op een relatief eenvoudig project met weinig risico's, ook al is hiervoor juist betoogd dat een andere selectievorm daar geschikter voor is. In deze paragraaf kijken we naar de meest 'logische aanleidingen' om voor de ene of andere vorm te kiezen.

Complexiteit en risicoprofiel

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

CASUS P2, Groningen

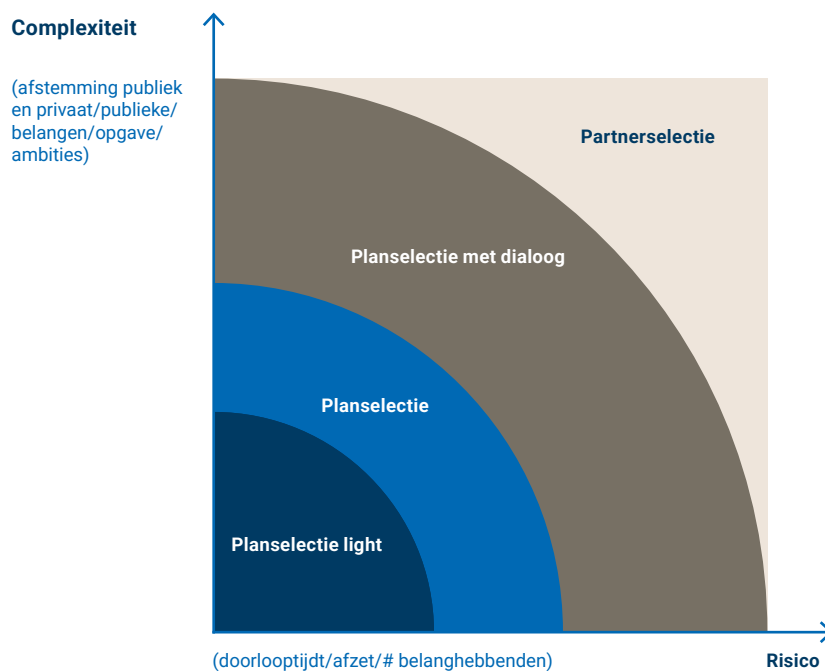
De ontwikkeling van kavel P2 in het hart van de Euroborg vormt een complexe puzzel waarbij de ondergrond de koers bepaalt. In de bodem bevinden zich namelijk nog ruim vijfduizend funderingspalen van de voormalige Hanzecentrale, wat een enorme technische beperking vormt voor de verkaveling, het parkeren en de financiële haalbaarheid. Deze verwevenheid tussen de onder- en bovengrond brengt aanzienlijke technische risico's met zich mee, zeker in combinatie met de ambitie om een omvangrijk 50-50-programma van wonen en werken te realiseren. Omdat de afzetbaarheid van het commerciële vastgoed onzeker is en een collectieve parkeeroplossing de enige efficiënte route lijkt, is het risicoprofiel van het project te hoog voor een traditionele, rigide planselectie.

Om deze onzekerheden te overbruggen, is gekozen voor een adaptieve ontwikkelstrategie die rust op strategische samenwerking en dialoog. Door ruime kaders te stellen en een samenwerkingspartner te selecteren met een partnerselectie, kregen marktpartijen de ruimte om innovatieve oplossingen aan te dragen voor de complexe bodemgesteldheid en de veranderende mobiliteitsbehoeften. Langjarige samenwerking met een marktpartij biedt de gemeente de kans om stapsgewijs de fasering en programmering aan te passen aan de actuele marktomstandigheden. Deze aanpak voorkomt latere juridische complicaties en onhaalbare plannen.

Niet alle opgaven zijn complexe, langdurige en risicovolle binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven, waarin bijvoorbeeld erfgoed en publieke investeringen een rol spelen. De planselectie is voor 'gemiddelde' en veelvoorkomende opgaven nog steeds de belangrijkste selectievorm in de gebiedsontwikkeling.

Bij de analyse van de opgave, al dan niet met gebruikmaking van een marktconsultatie, zijn de complexiteit en het risicoprofiel van de opgave achterhaald. Als deze beide worden meegenomen in het bepalen van de scope van selecteren, dan leidt dit

tot de situatie verbeeld in figuur 31. Hierin is prijsselectie als minst voorkomende vorm van selectie niet meegenomen. Hoewel planselectie de overkoepelende scope aanduidt, is die onderverdeeld in drie methodieken: een planselectie light, een traditionele planselectie met voorselectie (bij een aanbesteding een niet-openbare procedure, bij een marktselectie een verkoopprocedure met voorselectie) en de planselectie met dialoog (zie ook bijlage II). Bij de partnerselectie zijn ook meerdere selectiemethodieken mogelijk.



Figuur 31: Complexiteit en risico versus keuze voor een planselectie (light, met of zonder dialoog) of een partnerselectie

Figuur 31 laat zien dat een planselectie light een goede optie is voor de minder complexe en risicovolle gebiedsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding aan de rand van het dorp of de stad met duidelijk vastgelegde kaders. Hoewel er geen vaste standaardopgaven zijn die hiervoor in aanmerking komen, geven de onderstaande factoren een goede indicatie van de mogelijkheden van een planselectie light:

- *Er is een afgebakende en overzichtelijke opgave:* Dit is bijvoorbeeld het geval bij een onherroepelijk omgevingsplan. Een planselectie light zorgt dan voor een snelle concrete invulling.
- *Invullocaties met een beperkt aantal woningen, waarbij bestemming via een BOPA moeten worden geregeld:* De gemeente neemt hierbij een faciliterende rol in via de koop-realisatieovereenkomst en toetst de plannen achteraf.
- *Bundeling van gelijke opgaven:* Bij meerdere projecten met dezelfde kenmerken kan snel geschakeld worden door te selecteren uit een vaste pool van voorgeselecteerde ontwikkelaars (ook wel bekend als groslijst).
- *Uitgifte van bedrijfspercelen:* Hierbij kan eenvoudiger geselecteerd worden op basis van de grondprijs in combinatie met beleidskaders (zoals energie- of vergunningsruimte, regionale meerwaarde en duurzaamheid), terwijl de gemeente de regie op kwaliteit behoudt.
- *Selectie op prijs met behoud van (beperkte) kwaliteitswens:* Wanneer de nadruk minder op de architectonische kwaliteit en meer op de financiële opbrengst ligt, maakt de planselectie light een snelle en doelgerichte selectie waarbij voornamelijk prijs doorslaggevend is mogelijk.
- *Biedprocedure met voorselectie:* Hierbij is de selectie gericht op een maximale grondprijs, waarbij in de eerste fase een aantal partijen wordt geselecteerd op basis van kwalitatieve eisen. Alleen deze partijen mogen vervolgens deelnemen aan de definitieve biedprocedure.
- *Verkoop van individuele objecten:* Bij de verkoop van één specifiek pand met een al vastgestelde nieuwe functie, biedt de planselectie light een eenvoudige weg naar de juiste ontwikkelaar of exploitant.
- *Kleine woningbouwopgaven:* Voor projecten met een beperkt aantal woningen versnelt een planselectie light het proces, mits de baten opwegen tegen de procedurekosten.

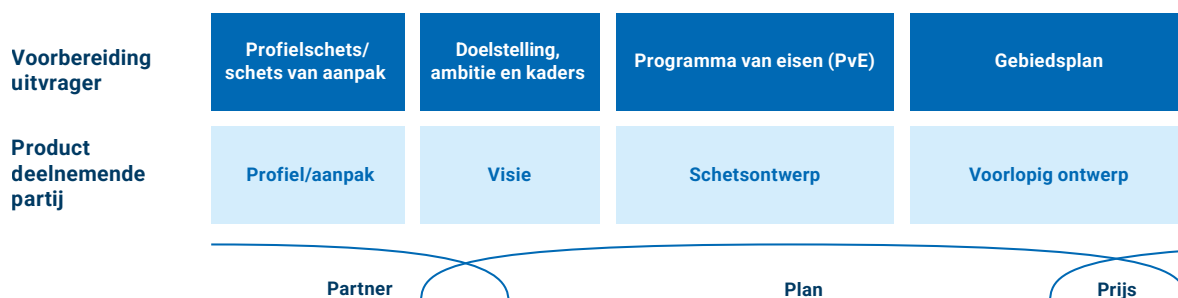
Ook een 'traditionele' planselectie kan goed werken voor bovenstaande opgaven, zeker als er ook sprake is van (meer) kwalitatieve ambities. Al krijgt een dialoog toevoegen vaak de voorkeur met de toenemende complexiteit van gebiedsontwikkelingen. De planselectie met dialoog staat tussen

de planselectie en de partnerselectie. Naarmate de opgave complexer of risicovoller wordt, neemt de behoefte aan dialoog toe. Er moet immers worden afgestemd hoe het risico beheerst gaat worden en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Of de partijen moeten de complexiteit uitvoerig bespreken om goed te kunnen doorgronden welke opgave nu precies wordt uitgevraagd en welke oplossing het beste past. Beide zaken vragen om nadere afstemming en eventueel om aanpassing van de kaders om tot optimalisatie van de plannen te komen. Dit kan worden gefaciliteerd in een planselectie met dialoog (zie paragraaf 6.5.2). Die heeft als nadeel dat ze veel tijd (en geld) kost en nog steeds gericht is op een planresultaat. Overigens is de dialoog ook aan te raden om plannen te bespreken en beter te laten aansluiten op de wensen van de uitvrager.

De projecten die zowel risicovol als complex zijn, behoren tot de buitencategorie. Deze categorie zal echter steeds vaker voorkomen door de veranderende opgaven en de toenemende risicoperceptie bij gemeenten, corporaties en marktpartijen. De partnerselectie kan voor deze buitencategorie een geschikte selectievorm zijn. Het voordeel is dat het plan met een partner nader kan worden afgestemd en men gezamenlijk aan de knoppen kan draaien om een haalbaar plan te maken. Bij deze vorm zijn de selectiekosten lager en de optimalisatiemogelijkheden van het project en daarmee de haalbaarheid en uitvoerbaarheid groter.

Dit zijn de belangrijkste redenen om voor de partnerselectie te kiezen:

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



Figuur 32: Uitwerkingsniveau en een voor de hand liggende keuze voor wat betreft de selectiescope en planvorming

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

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

Uitwerkingsniveau

Zoals gezegd is naast de complexiteit en het risicoprofiel ook het uitwerkingsniveau in een selectieprocedure maatgevend voor de keuze van de selectiescope. Wanneer een uitgewerkt voorlopig ontwerp als uitvraag dient, is het logischer een marktpartij naar de prijs te vragen dan naar een plan; er valt immers nauwelijks nog iets te ontwerpen.

Daarbij is het niet nodig een uitgebreide procedure met ingewikkelde voorselecties op te tuigen; het gaat erom de partij te vinden die het definitief ontwerp of bestek voor de laagste prijs wil uitvoeren.

De verschillende selectiemogelijkheden passen door hun aard verschillend op het ontwikkelproces en zijn ook op verschillende momenten toepasbaar:

- De partnerselectie is vooral van belang in de fase waarin de beleidsvorming nog moet plaatsvinden, dus juist vroeg in het proces.
- Voor een planselectie (met dialoog) is minimaal enige kaderstelling nodig in de vorm van randvoorwaarden of een (publiek) programma van eisen om de uitwerkingsrichting door marktpartijen en de vergelijkbaarheid van hun plannen te kunnen beoordelen.
- Een planselectie light is mogelijk wanneer de opgave al dusdanig scherp gesteld is, dat er een selectie op prijs en een beperkt aantal criteria op kwaliteit kan plaatsvinden. Hierdoor ligt de focus tijdens de selectie op snelheid of op opbrengst-maximalisatie binnen de kaders.

Samenhang complexiteit en risicoprofiel én uitwerkingsniveau

Is het project complex en/of omvangrijk met veel commerciële én publieke belangen, dan is het voor te stellen dat de gemeente in een vroegtijdig stadium een partner zoekt. De uitvraag kan daarbij beperkt blijven tot een aantal vragen aan de gegadigden, bijvoorbeeld over hun visie op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de conceptintentie- of samenwerkingsovereenkomst, het beslag op het gemeentelijk apparaat en de organisatie. De overheid kan aan de deelnemers van de selectie vragen daarbij ervaringen uit het verleden te betrekken, via een beperkt aantal referenties die op specifieke punten de geschiktheid van de toekomstige partner aantonen, zoals de bereidheid tot risiconeming, het organiserend vermogen en de wijze waarop men in het verleden is omgegaan met veranderende omstandigheden in langdurige projecten. Naarmate de complexiteit en de omvang van een project afnemen en de gemeente

meer zelf kan en wil doen, kan de selectie in een latere fase plaatsvinden en verschuift de focus van selectie op visie, via selectie op meer gedetailleerde randvoorwaarden naar selectie op bouwplan met een prijs en van ontwikkelaar naar (ontwikkende) bouwer. Het op zich nemen van een ontwikkelende rol door de gemeente bij marktopgaven kan nadelen met zich meebrengen, omdat de overheid hiervoor doorgaans niet zelf de kennis en kunde in huis heeft.

6.6 Selectiemethodiek

Nadat de selectiescope is bepaald, moet een bijpassende selectiemethodiek worden gekozen. Er zijn verschillende procedurevormen om een marktpartij te selecteren, variërend van vormvrije selecties tot aanbestedingsprocedures. De keuze voor een methodiek hangt samen met de scope van de selectie, het gewenste niveau van concurrentie en de juridische kaders (waaronder aanbestedingsrecht en beginselen van gelijke behandeling). Hierna worden de belangrijkste afwegingen en gangbare selectiemethodieken toegelicht.

6.6.1 Afwegingen selectiemethodiek

Naast de scope van de selectieprocedure (prijs, plan of partner) moet er ook een selectiemethode worden gekozen. Er zijn meerdere procedurevormen om een winnende marktpartij te selecteren, variërend van een vormvrije selectie tot een openbare Europese aanbesteding. Er is een verband tussen de scope en de methodiek van een selectieprocedure. De ene scope leent zich namelijk beter voor een bepaalde methodiek dan een andere. Zo is het bij een selectie op basis van prijs gangbaar om geen uitgebreide procedure met ingewikkelde voorselecties op te tuigen. Men is immers alleen op zoek naar de partij die het ver uitgewerkt (definitief of voorlopig) ontwerp voor de laagste prijs wil uitvoeren. Naarmate meer criteria gaan meespelen, zoals bij een planselectie, is het logischer om het aantal voorselectierondes en/of dialoogmomenten uit te breiden. Zodoende kunnen de transactiekosten voor deelnemende partijen worden verlaagd, de slagingskans voor de uitvrager worden verbeterd (door meer gerichte communicatie tussen de uitvrager en de deelnemende partijen) en de kans voor een marktpartij om te winnen worden verhoogd.

Een uitvrager is niet geheel vrij in zijn keuze voor een selectiemethodiek. Het aanbestedingsrecht schrijft bij het uitvragen van een 'aangebestedingsplichtig werk' (zie deel IV voor de definitie hiervan) voor dat een aanbestedingsvorm moet worden gekozen zoals omschreven in de Aanbestedingswet. Het belangrijkste criterium is daarbij de hoogte van de geraamde kosten voor het werk. Die bepaalt in hoge mate welke

vrijheid een uitvrager heeft bij de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Wanneer er geen sprake is van aanbestedingsplichtige werken, dan bestaat er meer procedurele vrijheid. Die vrijheid is echter niet onbeperkt. Beginselen zoals gelijke behandeling vanuit het Didam-arrest zijn wel van toepassing (zie bijlage IV voor uitgebreide omschrijving beginselen).

Wel of geen voorselectie?

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

Wel of geen dialoog/onderhandeling?

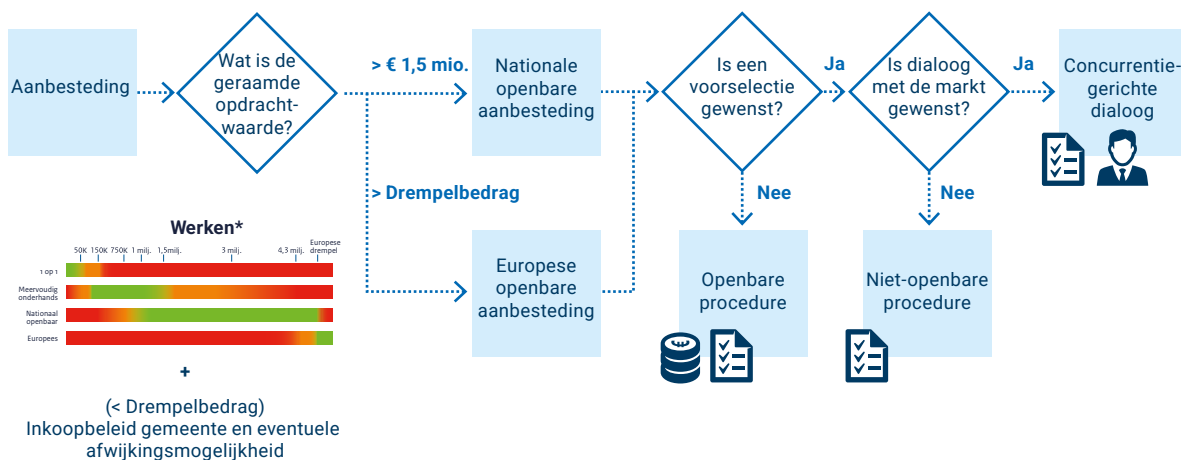
De dialoog/onderhandeling kent in beginsel twee verschillende vormen die geschikt zijn voor gebiedsontwikkelingen:

1. Een dialoog om de uitvraag nader te specificeren: leveren de randvoorwaarden een haalbare opgave op? Het verschil tussen een marktconsultatie, die voorafgaand aan een selectieprocedure plaatsvindt, en een dialoog is dat bij de dialoog individueel en met een reële winkans voor de marktpartij gericht kan worden gesproken over het nader specificeren van de uitvraag.
2. Een dialoog om ontwerp oplossingen en/of het risicoprofiel door te spreken om die beter inzichtelijk te maken en een plan beter af te stemmen op de behoeftes van de uitvrager.

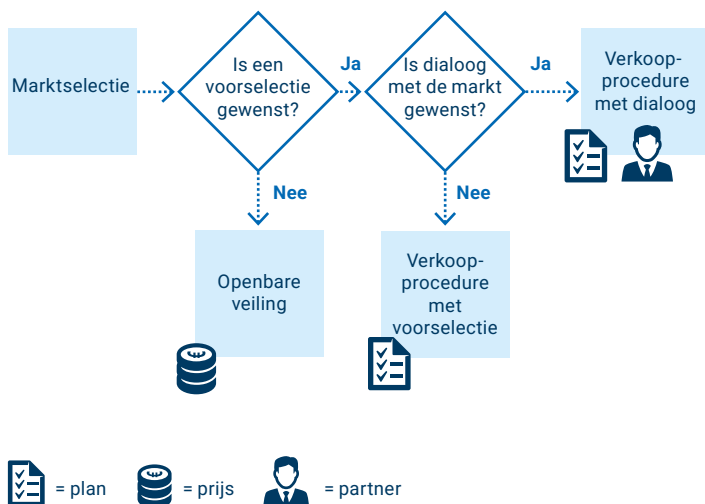
Beslisboom selectiemethodiek

De bovenstaande overwegingen leiden tot de beslisboom in figuur 33. Die begeleidt de uitvrager van een aanbesteding of selectie naar een keuze voor een selectiemethodiek.

Aanbesteding (vormvast) – bepalen selectiemethodiek



Marktselectie (vormvrij) – bepalen selectiemethodiek



Figuur 33: Beslisboom selectiemethodiek

6.6.2 Gangbare selectiemethodieken

In deze reiswijzer worden hierna alleen de meest voorkomende en belangrijkste selectiemethodieken toegelicht. Er zijn naast daarnaast in de Aanbestedingswet en in de praktijk nog meer methodieken, combinaties van methodieken of andere benamingen te vinden. Soms staan er twee benamingen bij de toelichtingen: de eerste is de term die wordt gebruikt in de Aanbestedingswet, de tweede die in de praktijk wordt gehanteerd bij marktselecties. Verder wordt de laatste fase van een selectieprocedure aangeduid als 'gunningsfase'. Dus niet alleen de gunningsfase zoals bekend onder de Aanbestedingswet, maar de gunningsfase als verzamelnaam voor alle mogelijke benamingen van de laatste fase, zoals verkoopfase, selectiefase, inschrijvingsfase, et cetera.

Openbare procedure/openbare veiling

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

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

Niet-openbare procedure/verkoopprocedure met voorselectie

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

De eerste fase in een niet-openbare procedure staat voor iedereen open. Een beperkt aantal inzenders gaat door naar de tweede fase (de gunningsfase). Daarom wordt de procedure in de aanbestedingsterminologie 'niet-openbaar' genoemd. In de tweede fase worden de inzendingen beoordeeld op basis van vooraf geformuleerde gunningscriteria die met het publiceren van de gunningsfase bekend worden gemaakt en wordt de winnende inzending gekozen. Deze selectiemethodiek komt in het huidige selectielandschap het meest voor.

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

Concurrentiegerichte dialoog/verkoopprocedure met dialoog (en voorselectie)

De concurrentiegerichte dialoog of verkoopprocedure met dialoog bestaat uit drie fasen: de (voor)selectiefase, dialoogfase en gunningsfase. De selectiefase is gelijk aan die van de 'niet-openbare procedure' of 'verkoopprocedure met voorselectie'.

In de tweede fase, de dialoogfase, vindt de mondelinge communicatie plaats tussen de uitvrager en de marktpartijen. In deze fase kunnen complexe onderdelen van de opgave nader worden besproken, een ontwerp worden afgestemd op de wensen van de uitvrager en de rol- en risicoverdeling tussen markt en uitvrager worden besproken. De mogelijkheden binnen de dialoogprocedure zijn legio, zolang het level playing field te allen tijde wordt bewaakt. Ook een tussentijdse selectie van bijvoorbeeld vijf naar drie marktpartijen kan deel uitmaken van een dialoogfase. Op basis van de inzichten uit de dialoog kan de uitvrager nog zijn definitieve kaderstelling aanpassen, bijvoorbeeld wanneer er toch sprake blijkt te zijn van een onhaalbare opgave. Het doel is om op basis van een dialoog tot één of meer oplossingen te komen

die aan de behoefte van de uitvrager voldoen en die aansluiten op de mogelijkheden van de markt.

In de laatste fase, de gunningsfase, wordt het laatste document met daarin de definitieve kaderstelling en gunningscriteria gedeeld en kunnen de overgebleven marktpartijen een indiening doen waarop gunning plaatsvindt op de vooraf geformuleerde gunningscriteria.

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

6.7 Vormgeving selectieprocedure

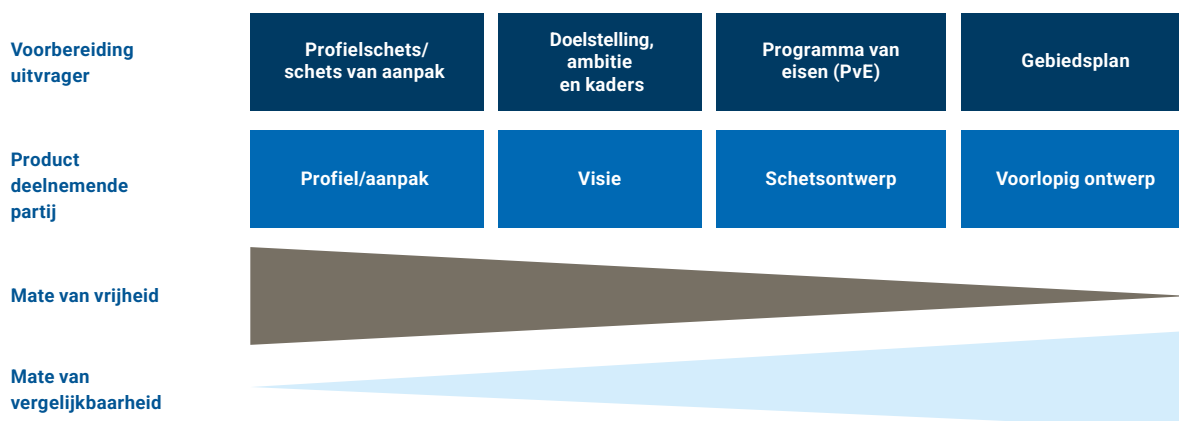
Nadat de selectiescope en de keuze voor een selectiemethodiek zijn bepaald, komt de vraag aan de orde hoe de selectieprocedure wordt vormgegeven. De vormgeving betreft onder meer het uitvraagmoment en -niveau, de beoordelingssystematiek, communicatiemomenten en eventuele vergoedingen. Daarbij spelen keuzes over vergelijkbaarheid versus vrijheid, de redelijkheid van de uitvraag en participatie een belangrijke rol. Een zorgvuldige vormgeving van de selectieprocedure is essentieel om een gelijkwaardige beoordeling van inzendingen te borgen en een haalbare en transparante selectie te realiseren.

6.7.1 Uitvraagmoment en -niveau

Bij het uitvraagmoment en -niveau staat de verhouding tussen vergelijkbaarheid en vrijheid centraal, net als de redelijkheid van een uitvraag. De keuzes die hierin worden gemaakt, bepalen in belangrijke mate hoe marktpartijen kunnen deelnemen en op welke wijze hun inzendingen worden beoordeeld.

Vergelijkbaarheid versus vrijheid

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



Figuur 34: Mate van vrijheid en vergelijkbaarheid ten opzichte van het uitwerkingsniveau

vastgesteld. Die dienen vervolgens als toetsingskader bij de beoordeling van de inzendingen. De vrijheid voor marktpartijen is in dit geval klein, maar de vergelijkbaarheid van hun inzendingen is groot.

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

Gebiedsontwikkeling is een complexe opgave die plaatsvindt op basis van uitgewerkte publieke (en private) kaders. Het vroegtijdig betrekken van marktkennis kan het plan en (uiteindelijk) de inzending zeer ten goede komen en leiden tot innovatieve voorstellen. Marktpartijen die het afzetrisico lopen, zullen er uiteraard voor zorgen dat hun plan goed aansluit op de vraag van de doelgroepen en daar invloed op willen uitoefenen. Soms zou dat zo

vroeg mogelijk kunnen plaatsvinden, op andere momenten is het beter als de publieke kaders al zijn bepaald. Als de overheid eerst met gebruikers tot overeenstemming moet zien te komen, ligt het voor de hand om de eisen verder uit te werken alvorens marktpartijen daarbij te betrekken, of om dat samen met de marktpartijen te doen.

Redelijkheid bij een uitvraag

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

Het is raadzaam om goed na te gaan hoeveel uitwerking er minimaal nodig is om een geschikt(e) plan of partner te vinden. Let wel: het gaat om een uitwerkingsniveau voor het selecteren van het beste plan, niet om een uitwerkingsniveau dat gewenst is voor de verdere gebiedsontwikkeling of welk uitwerkingsniveau marktpartijen indienen bij private initiatieven. Deze benadering past bij een overspannen markt en een doelstelling om transactiekosten te drukken.



Figuur 35: Redelijkheid van een uitvraag

6.7.2 Aandachtspunten bij vormgevingsprocedure

Bij de vormgeving van de selectieprocedure is het belangrijk om aandacht te schenken aan de inrichting van de beoordelingssystematiek (beoordelingscommissie), communicatiemomenten en eventuele vergoedingen. Deze aspecten dragen bij aan een transparante en uitvoerbare procedure.

Beoordelingscommissie

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

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

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

Daarnaast is het raadzaam in de beoordelingscommissie inhoudelijk betrokkenen op te nemen die vakinhoudelijk en deskundig tot een goed oordeel kunnen komen en wellicht aan het voortraject hebben bijgedragen. Denk daarbij ook aan belanghebbenden die in het vervolgproces worden betrokken, zoals een commissie Omgevingskwaliteit in de juiste rol (voor de architectuur en stedenbouw van het vastgoed) voor de juiste opgave. Let wel op de grootte van een beoordelingscommissie. Vaak wordt er op basis van unanimiteit en via een goede discussie tot een integraal eindoordeel gekomen. Wanneer het aantal beleidsmatig betrokkenen en eventuele belanghebbenden (uit de participatie) erg groot is en de kans bestaat dat de commissie te groot

Voorbeeld startbijeenkomst

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

wordt, verdient het de voorkeur om twee niveaus te organiseren: een inhoudelijke 'schil' en een compacte kern. Dit voorkomt onnodige en oneindige discussies.

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

Communicatiemomenten inbouwen

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

Om onduidelijkheid te voorkomen is het verstandig om in een selectieprocedure, naast de al vaak gebruikte officiële schriftelijke inlichtingenrondes, een mondelinge vorm van communicatie te gebruiken. Dat kan bijvoorbeeld door een startbijeenkomst te houden waarmee ook mondeling, kan worden verteld wat er precies van de marktpartijen wordt verwacht. Óf door een mondelinge inlichtingenronde te houden, die net als een schriftelijke ronde bestaat uit vraag en antwoord. Beide kunnen elkaar daardoor van de nodige context voorzien en qua opzet valt dit ook binnen de aanbestedingsregelgeving. Met deze communicatiemomenten groeit het wederzijds begrip en kunnen markt, corporatie en/of overheid uitleggen waar een vraag of antwoord vandaan komt.

Communicatiemomenten hebben echter ook een keerzijde. Net zoals dialoogmomenten nemen ze veel tijd in beslag van zowel de marktpartijen, corporatie als de overheid. Het is daarom raadzaam om te bezien of ze echt een toegevoegde waarde hebben om te voorkomen dat ze alleen maar kostenverhogend werken.

Vergoedingen

In het kader van de selectiestrategie verdient nog één onderwerp speciale aandacht: de vergoeding voor deelnemers aan een procedure. De organisatoren van een procedure die beoogt voor de gebiedsontwikkeling een samenwerking op te zetten, moeten zich afvragen in hoeverre het passend is om deelnemers een vergoeding te geven die recht doet aan de inspanningen die zij leveren. Dit betekent zeker niet dat alle kosten moeten worden vergoed; er kleeft immers ook een ondernemersrisico aan deelname. Een vergoeding is passend en zal redelijkerwijs hoger zijn naarmate een gedetailleerdere uitwerking of bieding wordt gevraagd en naarmate de winkans kleiner wordt, ofwel het aantal deelnemers groter is. Een inschrijver is voor een betrekkelijk eenvoudige opgave waarvoor een globaal plan wordt gevraagd al gauw enkele tienduizenden euro's kwijt.³⁵ Voor een groter en/of complexer plan loopt dat op naar enkele honderdduizenden euro's. Een uitvoerige dialoogprocedure kan oplopen tot boven de miljoen euro.

Het ligt niet voor de hand een vergoeding uit te keren aan de winnaar en eventuele deelnemers die niet voldoen aan de minimumvereisten of het gevraagde uitwerkingsniveau. Het feit dat er kosten zijn verbonden aan het organiseren van een selectieprocedure geeft de uitschrijver de verplichting om goed na te denken over welk uitwerkingsniveau die vraagt (en wat nodig is om tot een serieuze inschrijving te komen) en hoeveel gegadigden daadwerkelijk een inzending mogen doen. Daartegenover staat dat van de inschrijvers verwacht mag worden dat zij een serieuze inzending

³⁵ Zie Schenk & Schroots (2025).

indienen die aan de minimale vereisten voldoet. Het traject Beter Aanbesteden heeft in oktober 2018 een handreiking gepubliceerd die uitvragers helpt bij het vaststellen van een marktconforme selectieprocedurevergoeding.³⁶

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

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

Participatie bij selectieprocedures

Het betrekken van belanghebbenden bij gebiedsontwikkelingen is al gemeengoed. Toch vraagt dit bij selectieprocedures aparte aandacht. Het is van belang vroegtijdig te bepalen hoe, op welke momenten, met wie en waarover wordt geparticipeerd.

Bij planselecties is het relevant dat er na de aanwijzing van een winnaar in beginsel weinig ruimte is om de opgave en het winnende plan nog aan te passen (dit kan een 'wezenlijke wijziging' opleveren, zie paragraaf 9.2.4). Een participatietraject na gunning kan uiteraard wel betrekking hebben op de uitwerking/uitvoering, maar in het algemeen niet meer gaan over de oplossing die een partij heeft aangeboden (tenzij dat vooraf in de uitvraag is opgenomen en daar in de beoordeling rekening mee is gehouden). Het is meestal handiger om participatie te organiseren over de beleidskaders en/of de uitvraag. Een andere mogelijkheid is om

betrokkenen een rol te geven in de beoordeling, maar ook dan moet vooraf duidelijk zijn wat die rol precies inhoudt. Verwachtingsmanagement is bij succesvolle participatie in selectieprocedures dan ook van groot belang. Daarmee ontstaan er drie smaken als het gaat om participatie in selectieprocedures:

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

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

³⁶ Zie Ganzinga & de Koning (2018).

CASUS De Vijf Schelpen, Mijnsheerenland

De Vijf Schelpen-locatie in Mijnsheerenland (gemeente Hoeksche Waard) beoogt een gemixt programma, namelijk dertig woningen (sociaal, betaalbaar en vrije sector) en een gezondheidscentrum. Door de inpassing van de locatie in het dorp is er grote interesse vanuit de buurt, zowel van mogelijk toekomstige bewoners als van omwonenden. In voorbereiding op de selectieprocedure zijn diverse participatiemomenten geweest waar de buurt mee kon denken over de ruimtelijke uitgangspunten voor de ontwikkeling. Mede vanuit deze participatiesessies is een ruimtelijk ontwikkelkader ontstaan dat is meegegeven aan de marktpartijen voor de uitwerking van hun plannen.

Gedurende de procedure is de participatie voortgezet met een klankbordgroep met daarin een afvaardiging vanuit de buurt, het dorp en de beoogde seniore doelgroep voor de woningen. Deze klankbordgroep heeft een adviserende rol in de procedure gekregen. Daarmee mochten ze tijdens de dialoogmomenten aanwezig zijn, meedenken over de leidraden (en daarmee criteria) en bij de beoordelingsmomenten de beoordelingscommissie adviseren over hun beoordeling. Advisering vond plaats op de kwalitatieve en procesmatige onderdelen waarin onder andere het ontwerp, de planning, de marktbenadering en het participatieplan voor na de selectie waren opgenomen.

7 Voltooien van de gebiedsstrategie

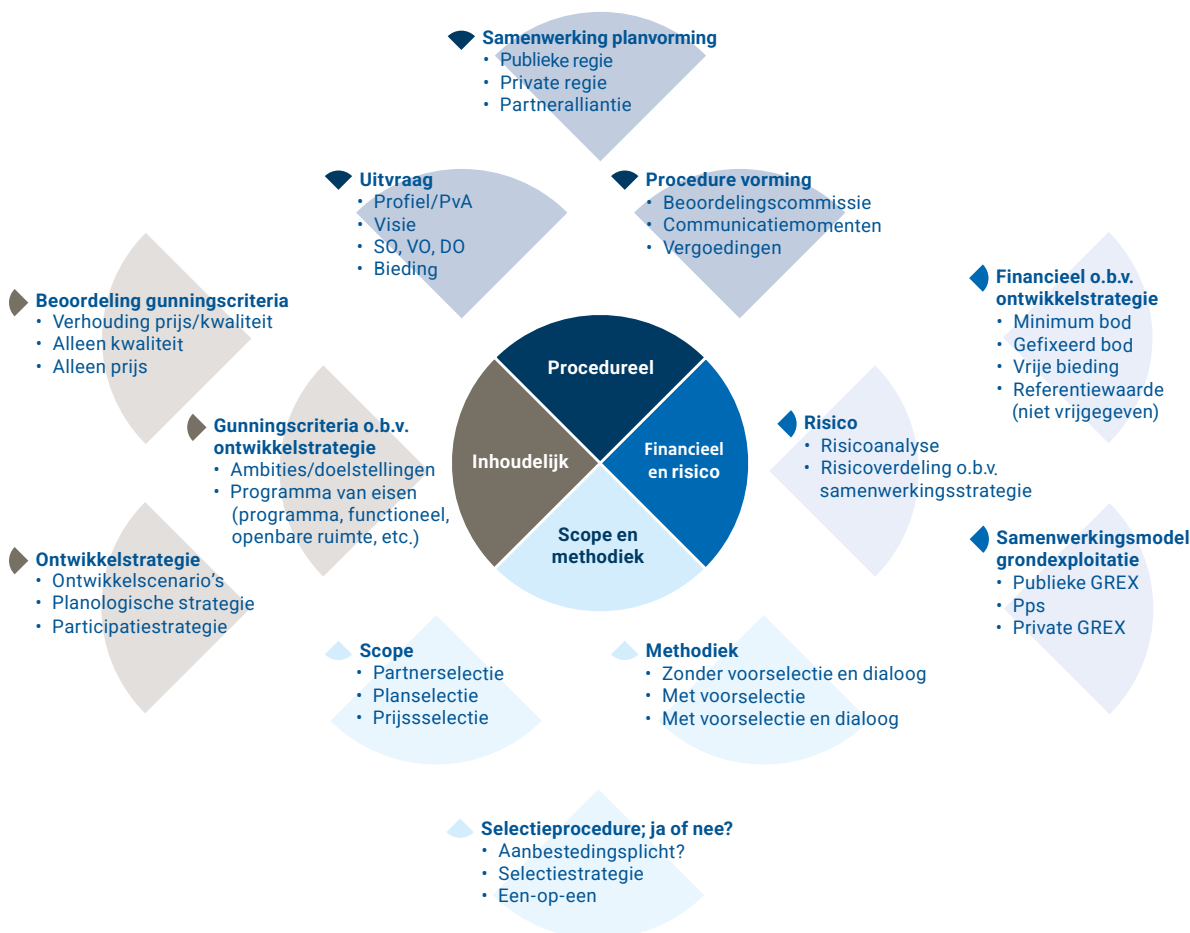
Met het bepalen van een selectiestrategie of de keuze voor een een-op-eenselectie is de strategiefase voorafgaand aan het aangaan van een samenwerking met een marktpartij afgerond. Op basis van de opgaveanalyse is een ontwikkelstrategie geformuleerd, die is vertaald in een samenwerkings- en – indien noodzakelijk of gewenst – een selectiestrategie. Gezamenlijk vormen die de persoonlijke reisgids naar een duurzame samenwerking, een gebiedsstrategie op maat.

op maat zijn verschillende keuzes gemaakt. Uiteraard moeten die op de verschillende onderdelen wel met elkaar in verhouding zijn. In een aanbesteding zowel om een visie als een grondbod vragen is een garantie voor problemen in het uitwerkingstraject of zorgt voor scheve gezichten bij de markt.

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

7.1 Samenvoegen van strategieën tot gebiedsstrategie

In de persoonlijke reisgids zijn de verschillende onderdelen samen te voegen tot het model uit figuur 36. Voorafgaand aan de vorming van het model



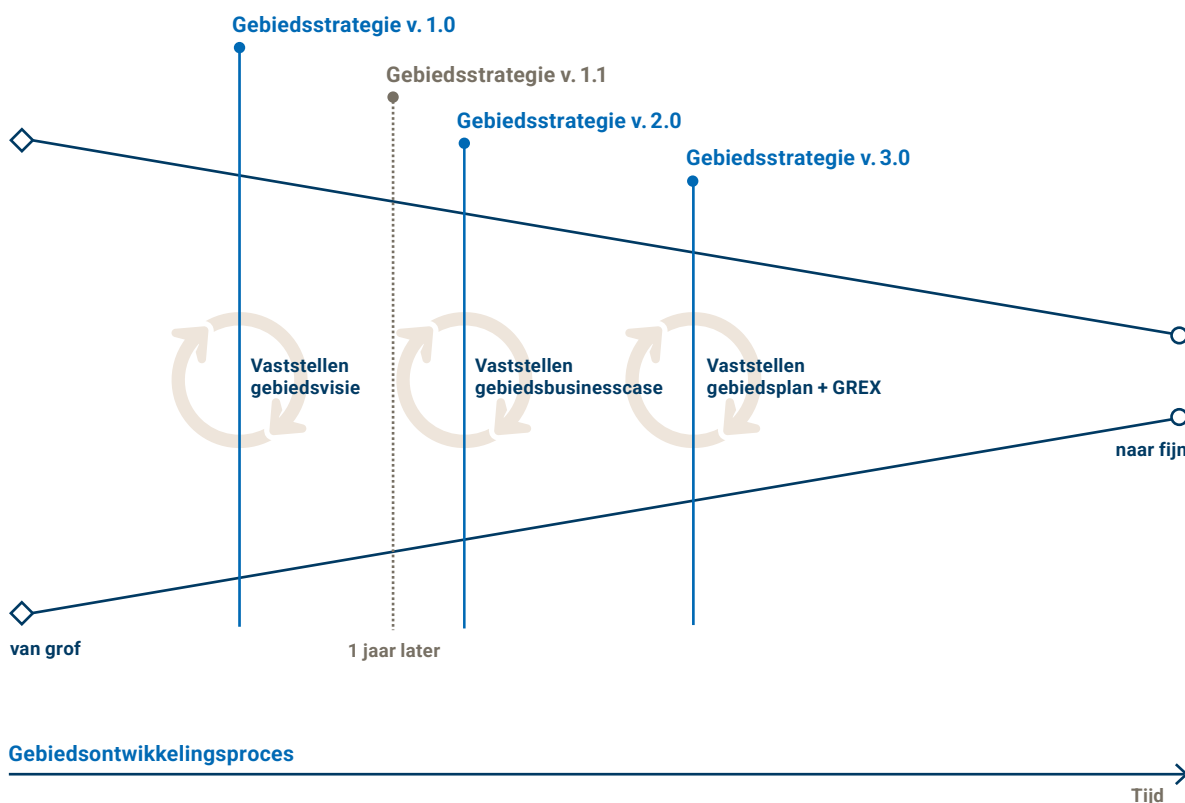
Figuur 36: Conceptmodel voor het eindproduct van de strategievorming

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

7.2 Gebiedsstrategie in relatie tot het gebiedsontwikkelingsproces

Tot slot is, net als gebiedsontwikkeling, een bijpassende gebiedsstrategie opstellen geen lineair, maar een iteratief proces. Een gebiedsstrategie hoeft daarbij niet elke dag te worden herzien, maar het is wenselijk een gebiedsstrategie een keer per jaar – na een belangrijke wijziging in beleid óf significante wijziging in de economische en/of maatschappelijk context – opnieuw tegen het licht te houden.

De uitwerking van een gebiedsstrategie loopt daarnaast van grof naar fijn. Bij de eerste versie van je gebiedsstrategie is nog niet alles duidelijk, maak je meer aannames, bepaal je vooral welke opties niet voor de hand liggen en laat je nog ruimte voor keuzes later in het proces. Een tweede versie van de gebiedsstrategie is alweer verder uitgewerkt, omdat er meer inzicht is in de gebiedsontwikkeling en hoe actoren erin staan. Zo kan een gebiedsstrategie dus meerdere versies kennen en loopt die samen op in de tijd met het gebiedsontwikkelings- en planontwikkelingsproces. Tussen het opstellen van een eerste gebiedsstrategie en het daadwerkelijk (volledig) uitvoeren ervan kunnen maanden of jaren zitten, afhankelijk van hoe complex een gebiedsontwikkeling is en/of hoelang het duurt om met actoren tot een gedragen en haalbare gebiedsstrategie te komen.



Figuur 37: Indicatief verloop vorming en versies van een gebiedsstrategie



DEEL III:

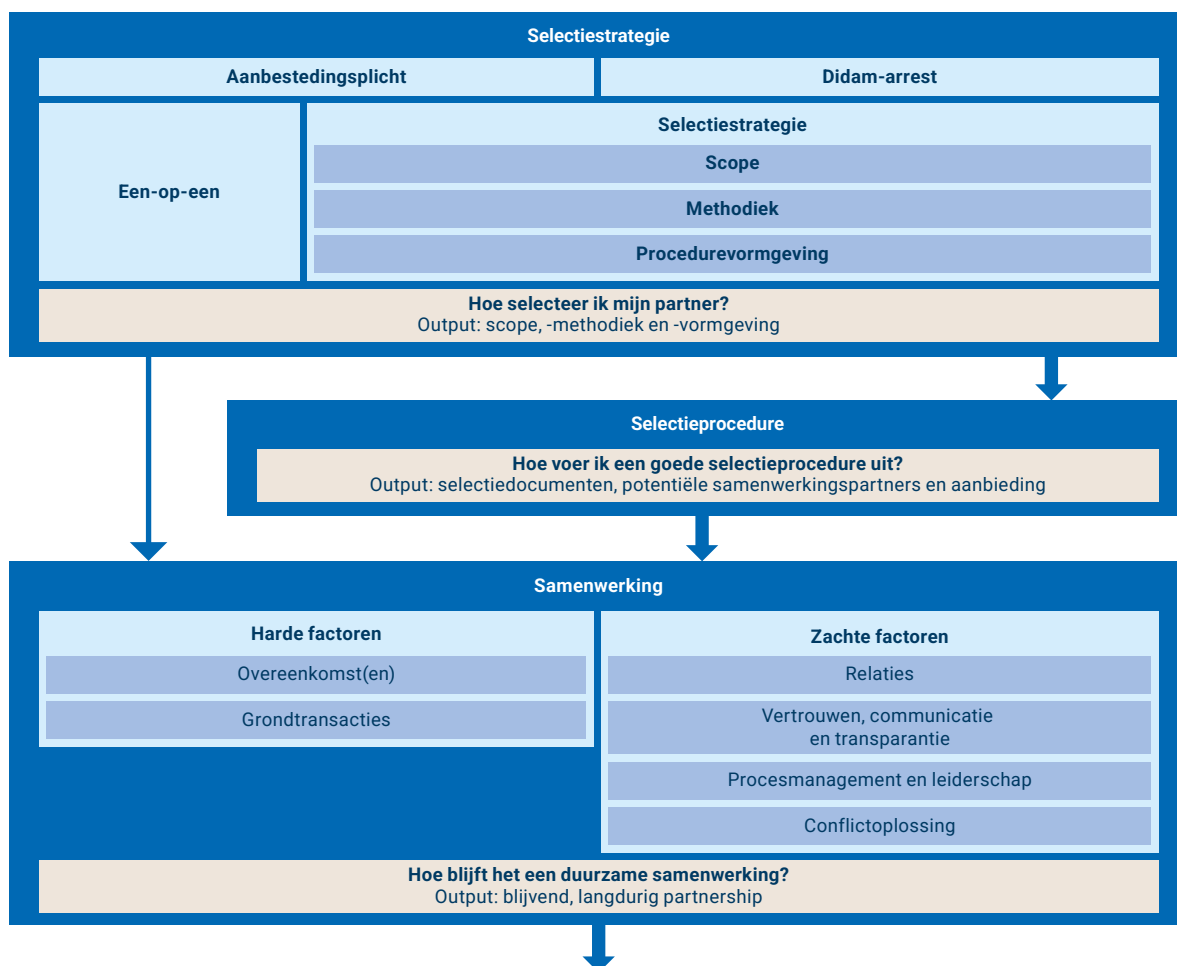
Uitvoering

8 De selectieprocedure

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

We herhalen hierbij nogmaals dat de term 'selectieprocedure' zowel kan slaan op een aanbesteding als een marktselectie. 'Aanbesteding' verwijst naar een

selectieprocedure onder de aanbestedingsregels uit de Aanbestedingswet 2012. De term 'marktselectie' verwijst naar een vormvrije procedure voor situaties waarin een aanbesteding niet verplicht is, maar waarin wel aan de regels van het Didam-arrest moet worden voldaan. Ook bij een marktselectie zullen immers de beginselen van gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit een rol spelen.



Figuur 38: Uitvoering selectieprocedure en samenwerking in processchema samenwerking (figuur 9)

8.1 Aankondiging

Afhankelijk van de selectiemethodiek is een selectieprocedure in de eerste fase openbaar (voor iedereen toegankelijk) of onderhands (alleen een aantal vooraf geselecteerde partijen krijgt toegang, bijvoorbeeld bij een groslijst of beperkt aantal serieuze gegadigden, tot een drempelbedrag).

Bij een onderhandse procedure is geen groot-scheepse publicatie nodig en volstaat een uitnodiging gericht aan de deelnemende partijen. Bij een openbare aankondiging moet een openbaar medium worden gebruikt. Overheden gebruiken vooral TenderNed om werken te publiceren, een medium waarop veel marktpartijen kijken welke opdrachten er zijn. Sommige gemeenten en andere overheden werken met andere platformen, zoals Mercell. De meeste platforms lijken vooral voor aanbestedingen bedoeld, maar op deze platforms kan ook een marktselectie worden aangekondigd. Daarnaast kunnen ook andere overheden het Biedboek van het Rijksvastgoedbedrijf gebruiken.

In het algemeen moet de aankondiging passen bij de schaal van de gebiedsontwikkeling én de beoogde doelgroep. Bij kleinere gebiedsontwikkelingen kan mogelijk worden volstaan met een advertentie in een vakblad of een regionaal medium, bij grotere moet gekeken worden naar landelijke platforms en media. Wat een kleine of grote gebiedsontwikkeling is, is afhankelijk van de specifieke situatie, waaronder de marktpartijen die doorgaans inschrijven voor een dergelijke kleine gebiedsontwikkeling.

8.2 Voorbereiding: selectieprotocol en leidraden

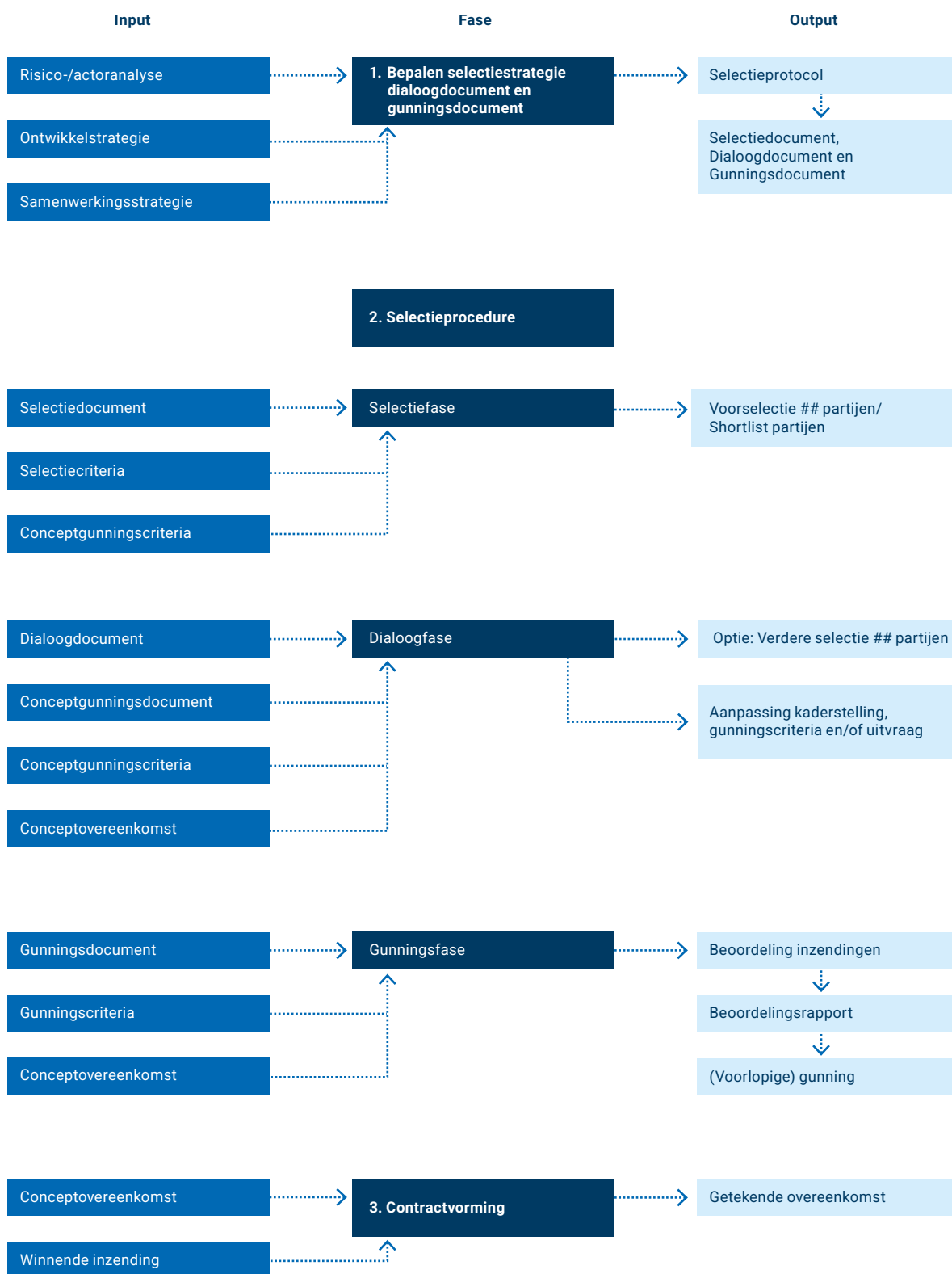
Na de aankondiging wordt de procedure uitgevoerd op de manier zoals voorbereid. Het verdient de voorkeur hiervoor een selectieprotocol op te stellen. Hierin wordt de procedure uitgewerkt: de vraagstelling, werkwijze, gunningscriteria (eisen en wensen), beoordeling, selectiestappen, doorlooptijd en besluitvorming. Het selectieprotocol is vooral gericht op de interne besluitvorming bij de uitschrijvende partij en moet ervoor zorgen dat de opgave, belangrijkste kaders en doelstellingen én de wijze van selecteren en beoordelen vooraf helder zijn en door alle betrokkenen bij de uitschrijvende partij worden ondersteund. Het selectieprotocol is daarmee grotendeels vergelijkbaar met het eindproduct van

de strategievorming, maar vormt ook een nadere uitwerking die het bestuur meeneemt in de opzet van de procedure. Het selectieprotocol is na besluitvorming leidend voor zowel de organisatie als het bestuur. Het wordt dan ook bij voorkeur bestuurlijk vastgesteld. Binnen gemeenten gebeurt dat meestal door het college van burgemeester en wethouders, eventueel na samenspraak met de gemeenteraad. Het selectieprotocol voorkomt dat achteraf onduidelijkheid ontstaat over de selectieprocedure. Een selectieprotocol kan ook een leidraad of leidraden zijn. Er wordt als het ware voorafgaand aan de wedstrijd besloten welke sport wordt gespeeld en welke spelregels deze keer gelden. Daardoor weten de deelnemers en het publiek welke wedstrijd wordt gespeeld.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.2 kan er in een selectieprocedure, afhankelijk van de gekozen methodiek, sprake zijn van drie fasen, waarbij we de onderhandelingen nog buiten beschouwing laten.

1. De *selectiefase* is erop gericht om een shortlist van geschikte partijen te selecteren die, al dan niet via een dialoog, in aanmerking komen voor de gunningsfase.
2. In de *dialoofase* wordt een beperkt aantal partijen, de shortlist, uitgenodigd voor een aantal dialogen met als doel om overleg te voeren om de visie van de uitvrager en de inschrijvers dichter bij elkaar te brengen en eventueel de shortlist verder in te korten.
3. In de *gunningsfase* worden de partijen op de shortlist uitgenodigd een inzending te maken vóór een bepaalde datum. Na het verstrijken daarvan beoordeelt een beoordelingscommissie de inzendingen en kan tot gunning worden overgegaan.

Alvorens daadwerkelijk met de selectieprocedure te beginnen, wordt het selectieprotocol voor elk van de bovengenoemde fasen uitgewerkt in een afzonderlijk document. Er kan dus sprake zijn van één (alleen gunningsfase), twee (selectiefase en gunningsfase) of drie documenten (selectie-, gunnings- en dialoofase). De deelnemers aan de procedure gebruiken deze documenten als uitgangspunt voor hun inzending(en). In de praktijk worden het dialoog- en gunningsdocument weleens gecombineerd in één document. Dit is vooral mogelijk wanneer verwacht wordt dat er weinig randvoorwaarden gaan wijzigen en er (na de dialoog) dus geen aangepast gunningsdocument nodig is. Schetsmatig is het proces weergegeven in figuur 39.



Figuur 39: Selectieprocedure schematisch weergeven

8.3 De selectiefase

In de selectiefase worden geïnteresseerde partijen uitgenodigd tot het doen van een aanmelding. Een aanmelding bestaat meestal uit bewijslast waarom zij geschikt zijn voor de opgave, bijvoorbeeld met referentieproject. Deze aanmeldingen worden beoordeeld, waarbij een longlist (van alle partijen die hebben gereageerd) wordt teruggebracht tot een shortlist. De selectiefase is erop gericht om een aantal marktpartijen te vinden die geschikt zijn voor de opgave en waarvan wordt verwacht dat zij de ontwikkeling tot een goed einde kunnen brengen. Verder betekent 'geschikt' dat partijen een goed plan kunnen maken in de volgende fase of een goede partner zouden kunnen zijn. De selectiefase is dus niet het moment om planinhoudelijk direct naar de beste op zoek te gaan; het gaat om het creëren van een pool van geschikte partijen.

Of een selectiefase aan de orde is, hangt af van de gekozen selectiemethodiek (zie paragraaf 6.6). De selectie vindt doorgaans plaats op basis van de volgende criteria:

- Juridische vereisten: Die hebben betrekking op de identificatiegegevens van de deelnemende organisaties, inclusief een omschrijving van de rechtsvorm en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
- *Uitsluitingsgronden zoals geformuleerd in het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)*: Gronden om een partij uit te sluiten van een marktselectie of aanbesteding zijn onder meer: een staat van faillissement, een veroordeling voor een delict, ernstige beroepsfouten, het niet voldoen aan de wettelijke verplichting tot betaling van verzekeringen en belastingen, en het verstrekken van valse verklaringen. Vaak wordt overigens aan de deelnemers gevraagd om een verklaring af te geven waarin ze garanderen te voldoen aan de juridische vereisten en geen aanleiding te geven tot toepassing van de uitsluitingsgronden. Dit is bedoeld om marktpartijen niet onnodig administratief te belasten. Aan de (voorlopige) winnaar van de selectieprocedure wordt dan later gevraagd alsnog alle achterliggende documenten te tonen. Het hanteren van uitsluitingsgronden is verplicht bij een aanbesteding. Ook bij een marktselectie kan het wenselijk zijn uitsluitingsgronden te formuleren en hanteren.
- *Selectiecriteria*: Die kunnen betrekking hebben op:
 - *technische bekwaamheid/projectervaring*: Aan te tonen met referenties van eerdere opgaven in de afgelopen vijf tot tien jaar. De termijn van vijf jaar vloeit voort uit de aanbestedingsregelgeving. Tien jaar is ook mogelijk, maar moet bij een aanbesteding wel worden gemotiveerd (bijvoorbeeld afhankelijk van de economische situatie in de afgelopen jaren; in tijden van crisis zullen er minder projecten zijn uitgevoerd en kan een langere termijn handig zijn). Bij een marktselectie hoeft een periode van tien jaar niet te worden gemotiveerd;
 - *beroepsbekwaamheid*: staat het bedrijf ingeschreven in een beroeps- of handelsregister, zoals bij de Kamer van Koophandel;
 - *Financiële en economische draagkracht*: aan te tonen met bijvoorbeeld een jaarrekening, een indicatie van de omvang van de omzet (van de bedrijfsactiviteit die onderwerp is van de opdracht), een passende bankverklaring, een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's, solvabiliteit en/of toetsing door een kredietbureau;
 - *visie en/of teamsamenstelling*: die moet aantonen dat een marktpartij begrijpt wat er bij de opgave van hem wordt gevraagd. De visie kan op verschillende aspecten ingaan, zoals de uitvoerbaarheid, de samenwerking of juist de beoogde ruimtelijke kwaliteit. Het kan ook helpen daarbij een team van adviseurs rond een marktpartij (of marktpartijen) uit te vragen, om zo beter te kunnen beoordelen of dit team straks een goed plan kan maken. Visie en/of teamsamenstelling is (vaak) geen eis maar een criterium om door te selecteren als er meer geïnteresseerden zijn die voldoen aan de eisen;
 - *integriteit*: uitvragende overheden hebben de mogelijkheid om in het kader van de Wet Bibob de integriteit te toetsen. Dit kan in een vroeg stadium door een quickscan te laten uitvoeren door Landelijk Bureau Bibob. Ook kan worden aangegeven dat dit op een later moment bij alleen de winnaar van de selectieprocedure gaat gebeuren.

CASUS EKP-terrein Noord, 's-Hertogenbosch

In de Spoorzone van 's-Hertogenbosch liggen kansen om een toekomstgerichte mobiliteit te introduceren, verschillende plekken in de stad te verknopen en een stedelijke mix aan functies toe te voegen. De ontwikkeling bouwt voort op de ontwikkeling die al is ingezet in de zuidelijke Spoorzone met het Paleiskwartier. Het EKP-terrein is een van de nieuwe herontwikkelingsgebieden. Het EKP-terrein Noord is circa 3,82 ha groot en ligt tussen het Centraal Station en de Brabanthallen en tussen de Tramkade en het Grasso-complex met de achterliggende woonwijk Boschveld. Vanwege de nabijheid van het spoor en een kleinere woonwijk vragen de 'logische' ambities van deze locatie veel creativiteit en innovatie bij de marktpartijen. Een andere belangrijke voorwaarde is dat ze ervaring hebben met dergelijke complexe binnenstedelijke transformaties.

Om deze partijen te vinden, passend binnen het aanbestedingsrechtelijk kader, zijn in de voorselectie geïnteresseerde marktpartijen getoetst aan eisen voor technische bekwaamheid (via losstaande referenties voor alle facetten van de ontwikkeling). Deze eisen zijn tot een minimum beperkt om ook nieuwere marktpartijen een mogelijkheid te geven tot deelname. Voor de selectie wordt beoordeeld op de meerwaarde van referenties (hoe goed ze zijn) en de integraliteit van de referenties (met minder referenties alle benodigde ervaring aantonen). Door de eisen relatief 'laag' te houden en te combineren met selectiecriteria wordt een balans gezocht tussen enerzijds het geven van ruimte bij de minimale kaders (zodat veel marktpartijen kunnen meedoen) en anderzijds het verkrijgen van comfort (door marktpartijen te vinden die deze opgave tot een goed einde kunnen gaan brengen).

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

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

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

criteria na de selectiefase is niet aan te raden en onverantwoord richting deelnemende marktpartijen, tenzij daar specifieke aanleiding voor is op basis van bijvoorbeeld een dialoog.

Voorbeeld onredelijke criteria

Bij het opstellen van selectiecriteria kunnen uitschrijvers te ver doorschieten. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat gemeenten van inschrijvers vragen dat zij: *de afgelopen vijf jaar hoofdaannemer zijn geweest voor zowel de planontwikkeling als de planrealisatie van drie vergelijkbare gebiedsontwikkelingen (minimaal 20 ha), waarvan twee projecten de afgelopen twee jaar succesvol zijn afgerond. Deze referentieprojecten moeten bestaan uit wonen, bedrijvigheid en natuur en hierbij moeten meerdere overheden actief betrokken zijn geweest.*

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

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

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

8.4 De dialoofase

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

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

hoeken die op hoofdlijnen kunnen voorkomen in een dialoogprocedure (waarbij de stappen ook kunnen worden gecombineerd):

- *Thematische dialoog*: grote en belangrijke thema's voor de selectieprocedure worden apart besproken om specifiek op een thema of bij een conflict tussen thema's tot een oplossing te komen.
- *Dialoog over planvorming*: gegeven de complexiteit van een gebiedsontwikkeling in zijn algemeenheid en van de toch vaak multi-interpretabele gunningscriteria is het wenselijk om met marktpartijen in gesprek te treden over een plan of visie.
- *Dialoog met de omgeving*: om ervoor te zorgen dat de omgeving, of belangrijke belanghebbenden, ook gedurende de selectieprocedure bij de gebiedsontwikkeling betrokken blijven.
- *Dialoog als toetsingsmoment voor haalbaarheid van de kaderstelling*: met een proefinschrijving kunnen partijen nagaan of bij planuitwerking alle kaders haalbaar zijn en zo nodig de uitvrager attenderen op problemen in de kaderstelling. Dit vergroot de kans dat alle deelnemers een geldige inschrijving doen.
- *Tussentijdse selectie*: bijvoorbeeld om het aantal partijen op basis van de inhoudelijke invulling van de opgave nog verder terug te brengen. Hiermee worden ook de selectiekosten voor partijen verlaagd en wordt het commitment van de overgebleven deelnemers vergroot.

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

8.5 De gunningsfase

De gunningsfase vormt het sluitstuk van de selectieprocedure. Nadat partijen zijn geselecteerd en de uitvraag is gedaan, worden de inzendingen beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde gunningscriteria. Deze fase draait om het vinden van de partij met de beste inzending, passend bij de publieke en private doelstellingen van de opgave. Daarbij spelen zowel kwaliteit, prijs en proces als de aansluiting op het publieke kader een rol. Een zorgvuldige inrichting van de gunningsfase met de

juiste gunningscriteria is essentieel om tot een transparante, objectieve en verdedigbare keuze van een samenwerkingspartner te komen.

8.5.1 Ruimte inbouwen in de uitraag

In de gunningsfase, ook wel verkoopfase of selectiefase genoemd bij marktselecties, worden de overgebleven deelnemende partijen op basis van het gunningsdocument gevraagd een inzending te doen die kan bestaan uit een visie, een plan, een procesaanpak en/of een bieding, bijvoorbeeld op de grond, het vastgoed of voor het partnerschap. Aandachtspunten hierbij zijn het vast te stellen publieke kader, de mate van uitwerking die wordt gevraagd (zie ook paragraaf 6.7.1) en de gunningscriteria. De uitvrager is hierin vrij, maar moet zich wel afvragen welke gunningscriteria en/of uitwerking het doel het beste dienen. Daarnaast moet er ook een samenhang bestaan tussen het publieke kader en de beoordeling van de inzendingen.

In het algemeen leidt ruimte voor ideeën en creativiteit van deelnemende partijen bij een inzending tot plannen die beter aansluiten bij de afzetmarkt. Om deze ruimte te bieden moet er niet gedacht worden in eisen, maar meer in wensen. Dit kan het groundbod en de kwaliteit van de plannen ten goede komen. Of bij een partnerselectie de ruimte die partijen in hun samenwerking nog hebben om tot een optimale oplossing te komen.

De afweging tussen eisen en wensen en het gewenste uitwerkingsniveau bepalen in belangrijke mate hoe de gunningsfase eruit komt te zien en hoelang die duurt. Er moet immers voldoende tijd worden geboden om tot het gewenste uitwerkingsniveau te komen. Aan de andere kant is te veel tijd in een gunningsfase ook niet goed. En hoe langer de periode duurt, hoe hoger de transactiekosten.

8.5.2 Het publieke kader

Het doel van het publieke kader is om vanuit het publieke of corporatiebelang richting te geven aan de inzendingen die de deelnemende partijen in een selectieprocedure kunnen doen of bij een partnerselectie hoeveel ruimte er is voor het zoeken naar een optimale gebiedsontwikkeling na gunning. De inzendingen zullen daardoor beter aansluiten op de verwachtingen van de uitvrager. Aan de andere kant weet de marktpartij dan ook beter welke ambitie en kwaliteiten de gemeente of corporatie zoekt, om daarmee ook kansrijker te worden om de selectieprocedure te winnen. De kunst voor de gemeente of corporatie hierbij is om een evenwicht te vinden tussen de hoeveelheid kaders en de ruimte voor de deelnemende partijen om een eigen invulling te geven en hun expertise daarin kwijt te kunnen.

Deze afweging maakt deel uit van de ontwikkel- en de samenwerkingsstrategie en kan leiden tot verschillende (publieke) kaders (qua omvang, detailniveau en hardheid). Iedere opgave is uniek en verdient een goede afweging.

Hieronder geven we een overzicht van gangbare onderwerpen in het publieke kader:

- *Relevante informatie:* Als eerste is het van belang om zo veel mogelijk de relevante informatie over een project of een locatie beschikbaar te stellen, zoals bodeminformatie, gebouwinformatie (bij transformatie), planologische informatie, flora- en faunaonderzoeken, kabels en leidingen, en dergelijke. Als er informatie ontbreekt, moeten partijen dit zelf onderzoeken, waardoor meerdere partijen hetzelfde onderzoek moeten uitvoeren. Als de informatie niet onderzocht kan worden, moeten partijen hier een risico-inschatting van maken, wat zij zullen verdisconteren in hun bieding. Bij een partnerselectie kan deze informatie globaler zijn.
- *Bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden (publiek programma van eisen):* Dit zijn de uitgangspunten die in algemene zin (voor de hele gemeente) of projectspecifiek zijn geformuleerd door het college van burgemeester en wethouders of de raad, zoals parkeernormen, ontwerprichtlijnen voor openbare ruimte of vastgoed, duurzaamheid, financiële haalbaarheid, functionele en programmatische uitgangspunten, en dergelijke. Een corporatie kan een vergelijkbaar document opstellen waarin de uitgangspunten zijn opgenomen die van toepassing zijn op haar gehele woningvoorraad of voor het specifieke project. Deze uitgangspunten vormen ook de basis voor de beoordeling van de inzendingen of voor de ruimte in de haalbaarheidsstudie na gunning (zie ook publiek programma van eisen in paragraaf 4.1.2).
- *Eisen of wensen:* De uitgangspunten kunnen worden geformuleerd als eis (waarmee ze een uitsluitingsgrond zijn als een partij niet voldoet) of als wens. In dit laatste geval kan een deelnemende partij punten verdienen (zie paragraaf 8.5.3) voor de mate waarin aan de wens wordt voldaan. Het voordeel van wensen is dat deelnemende partijen daar zelf invulling aan kunnen geven en dus ook niet voor de hand liggende oplossingen kunnen aandragen. Eisen hebben als nadeel dat, wanneer ze niet uitvoerbaar zijn, de selectieprocedure kan mislukken. Aan de andere kant biedt een eis, bijvoorbeeld een minimumgroundbod, wel helderheid. Te lage biedingen worden daarmee op voorhand voorkomen.
- *Koop/ontwikkelvoorwaarden:* Naast de inhoudelijke inkadering speelt ook de vraag welke voorwaarden de gemeente of corporatie wenst op

te leggen of een deelnemende partij voorwaarden mag stellen aan zijn inzending, zoals dat de bieding pas definitief is na verdere uitwerking en interne goedkeuring, de grond pas wordt afgenomen bij een onherroepelijke herziening van het omgevingsplan, een BOPA of onherroepelijke (omgevings)vergunningen en er pas gebouwd wordt bij een bepaalde afzet (zoals het bereiken van een voorverkoop- of verhuurpercentage). Het is duidelijk dat naarmate meer voorwaarden mogelijk zijn de marktinteresse toeneemt, maar dat daarmee tegelijkertijd de onzekerheid voor de verkopende partij over afname van grond en realisatie juist toeneemt. Een goede inschatting van de marktmogelijkheden hierbij is belangrijk.

- *Gewenste/noodzakelijke uitwerkingsniveau:* Om uiteindelijk een winnaar van een selectieprocedure te kunnen aanwijzen, moeten de deelnemende partijen een inzending doen. De inhoud hiervan hangt af van de specifieke opgave, maar ook van de vraag welke informatie de gemeente nodig heeft en op welk uitwerkingsniveau om de inzendingen te kunnen beoordelen. Bij een partnerselectie zijn een visie en een voorstel voor de aanpak, in combinatie met referenties, wellicht genoeg. Een planselectie vraagt om meer uitwerking, gericht op de specifieke opgave. De uitvrager moet aan de voorkant een afweging maken tussen de kosten die deelnemende partijen moeten maken voor een inschrijving en de hoeveelheid informatie die nodig is om de plannen te kunnen beoordelen. De valkuil is om een gedetailleerde uitwerking te vragen, omdat dit de indruk kan wekken dat daarmee meer zekerheid ontstaat over de uitwerking na gunning. Zekerheden ontstaan ook als de uitvrager het uitwerkingsniveau vraagt dat nodig is om een winnaar te kunnen aanwijzen en daarna goed stuurt op de uitwerking. In ieder geval is het verstandig om concreet te bepalen hoe de informatie aangeleverd moet worden, om de vergelijkbaarheid van de inzendingen te vergroten. Als deelnemende partijen daarmee niet uit de voeten kunnen, kunnen ze daar nog altijd tijdens de inlichtingenronde vragen over stellen.
- *Werkwijze, organisatie en besluitvorming:* Hoewel dit meestal niet is opgenomen in een publiek programma van eisen, is het wel gewenst de wijze van beoordeling en besluitvorming te beschrijven. Dit geeft deelnemende partijen meer inzicht in hoe de uitvrager opereert tijdens de selectieprocedure. Het bindt andersom de uitvrager ook om vooraf na te denken over de werkwijze en zich daaraan te houden. Bij de werkwijze moeten de beoordeling van geld en kwaliteit altijd strikt van elkaar gescheiden worden.

8.5.3 Gunningscriteria

De inzendingen (van de in de eerdere fase geselecteerde en gekwalificeerde partijen) worden beoordeeld op basis van de vooraf gestelde gunningscriteria. De gunningscriteria zijn deels gebaseerd op het hiervoor beschreven publieke kader. De Aanbestedingswet schrijft voor dat gegund moet worden op basis van drie mogelijke gunningscriteria, namelijk de laagste prijs, de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit (bijvoorbeeld *life cycle costs*) of de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV, voorheen economisch meest voordelige inschrijving, EMVI). Bij marktselecties is dit weliswaar formeel gezien vrij, maar wordt doorgaans dezelfde systematiek gehanteerd (los van de terminologie).

In de gebiedsontwikkeling is het bij selectieprocedures met een planselectie gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen:

- *kwalitatieve criteria*, zoals een beoordeling op de stedenbouw en architectuur, openbare ruimte en landschapsinrichting, duurzaamheid en klimaatadaptatie, erfgoed en monumenten, inclusiviteit, sociale cohesie, betaalbaarheid van functies en integraliteit van de inzending;
- *kwantitatieve criteria*, die ook vaak worden gehanteerd om een kwantitatief niveau van duurzaamheid uit te vragen, zoals BENG-waarden (bijna energieneutraal), materiaalgebonden CO₂-uitstoot of een MPG-score (milieuprestatie gebouwen). Kwantitatieve criteria kunnen op absolute wijze beoordeeld worden en zijn een relatief eenvoudige manier om bijvoorbeeld duurzaamheid uit te vragen;
- *financiële criteria*, zoals de prijs voor de grond en/of het vastgoed, eventuele ontwikkel- en koopvoorwaarden en (indien van toepassing) aangevuld met budgetten voor 'werken' (aanleg openbare ruimte, voorzieningen, e.d.);
- *procesmatige criteria*, zoals planning, aanpak en participatie.

Bij een partnerselectie kunnen de eerder genoemde criteria 'kunnen, zien, doen en durven' nader worden uitgewerkt. Zie daarvoor bijlage I.

Bij het opstellen van de gunningscriteria voor een planselectie moet de uitvrager tijdig bepalen in hoeverre zij de deelnemende partijen in de inzending wil prikkelen tot financiële, kwantitatieve, kwalitatieve en/of procesmatige optimalisaties en hoe ze deze partijen daar ook op wil beoordelen. Hier ligt dus een relatie tussen de kaders (eisen en wensen) en de beoordelingscriteria. Een gedetailleerd kader kan ook gedetailleerd worden beoordeeld, door binnen de hoofdcriteria deelcriteria te hanteren. In veel gevallen is een minder gedetailleerd kader wenselijk, omdat

marktpartijen dan meer kennis kunnen inbrengen om tot een duurzame en haalbare ontwikkeling te komen. Ook de beoordeling is dan minder gedetailleerd en meer gericht op het integrale plan dan op een checklist van deelcriteria.

De gunningscriteria kunnen op veel verschillende manieren worden uitgewerkt, sterk afhankelijk van de specifieke opgave en de inschatting hoe die wordt opgepakt in de markt. Drie factoren spelen hierbij een rol en moeten vooraf goed worden afgewogen:

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

Niet eisen, maar wensen stapelen

Een (te) uitgebreid of ambitieus programma van eisen in combinatie met een te hoog (minimaal) grondbod is een van de belangrijkste faalfactoren bij selectieprocedures. Probeer daarom de eisen tot de essentie te beperken: onder welke waarde of zonder welke maatregel gaat het écht fout? De overige ambities kunnen goed in wensen worden vertaald, waar met een inschrijving in meer of mindere mate invulling aan kan worden gegeven binnen het beschikbaar of geboden budget. Het is dan ook wenselijker voor zowel uitvrager als inschrijver om eerder in de uitvraag meer open te laten en het voorgestelde plan en het bijbehorend ambitieniveau pas na gunning scherp vast te leggen en zo nodig te contracteren, dan vooraf een te zwaar programma van eisen (bestuurlijk) vast te stellen en uit te vragen.

Het is raadzaam om wensen te prioriteren. Het stapelen van wensen heeft namelijk een keerzijde als inschrijvers niet meer scherp hebben waar het nu écht om gaat. Het wordt dan snel een afvinklijstje, waardoor alles een beetje wordt ingevuld en de gebiedsontwikkeling er niet uitspringt qua ambitie.

Tot slot, let op dat de eisen niet te strak worden geformuleerd om problemen later in het ontwikkelproces te voorkomen. Je hebt immers liever een plan dat past in een bredere kaderstelling dan een plan dat, doordat het tijdens de uitvoering van de gebiedsontwikkeling verandert, niet meer binnen de kaderstelling past en dat er daardoor een nieuwe kaderstelling nodig is. Dan moet opnieuw juridisch worden getoetst of het mag, bestuurlijk nagaan of het wenselijk is en of het opnieuw moet worden vastgesteld, opnieuw onderhandelen over allerlei voorwaarden, et cetera. Een zeer tijdrovend proces dat het vervolgproces kan gijzelen.

Voorbeeld

Liever minimaal 30% middeldure koop- of huurwoningen dan dertig middeldure huurwoningen. Als de huurmarkt instort, dan moet direct de kaderstelling worden aangepast en dat kan niet altijd zonder gevolgen.

Relatie tussen gunningscriteria en kader van de uitvraag

Het is van groot belang dat de gunningscriteria haalbaar zijn en in gezonde verhouding staan tot de opgave. Naast haalbaarheid is de focus van de gunningscriteria doorslaggevend; het opnemen van een te grote hoeveelheid gunningscriteria werkt vaak contraproductief. In plaats daarvan is een bewuste keuze voor een beperkt aantal onderscheidende criteria noodzakelijk. Hierbij moet vooraf scherp worden gedefinieerd welke resultaten men precies wil terugzien en op welke specifieke punten marktpartijen werkelijk het verschil kunnen maken.

De gunningscriteria bestaan uit eisen en wensen. Als de eisen te strak zijn geformuleerd, ontstaat het risico dat partijen niet kunnen voldoen aan de vraag en dat de selectieprocedure mislukt of maar één inschrijver oplevert. Door te sturen op kwalitatieve criteria die uitnodigen tot onderscheidend vermogen, wordt de creativiteit van de markt optimaal benut.

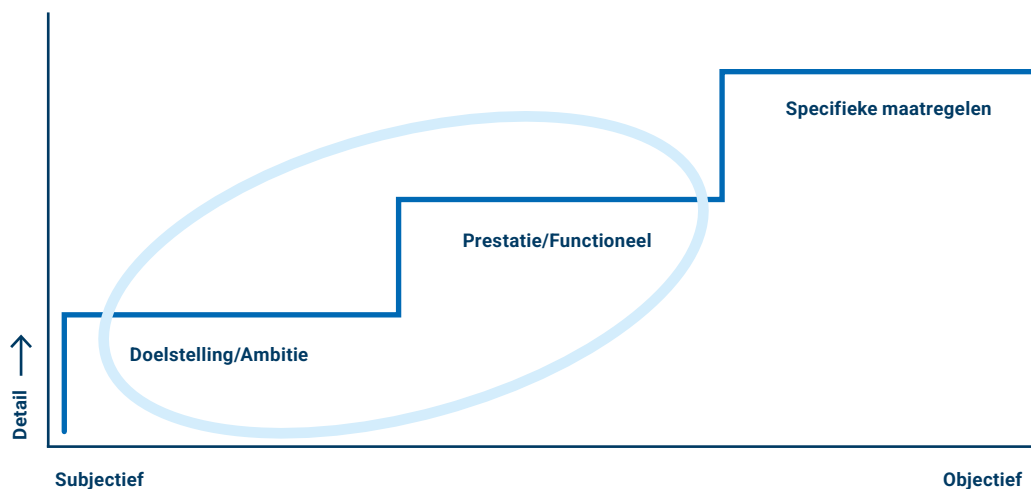
Detailniveau en inrichting gunningscriteria

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

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

Het is bij een uitvraag dan ook wenselijk te sturen op een combinatie van ambities/doelstellingen en prestatie/functionele wensen en terughoudend te zijn met maatregelen verplichten of uitvragen. Door zowel ambities als prestaties uit te vragen, kan een deelnemende partij goede prestaties 'beloven'

Abstractieniveaus



Figuur 40: Abstractieniveau gunningscriteria met omcirkeld het meest wenselijke abstractieniveau

maar ook doorgronden waar de gewenste prestaties vandaan komen (als vertaling van de ambitie) en mogelijk een nog betere oplossing aanbieden die beter invulling geeft aan de ambitie maar (iets) minder scoort op de prestatie. Die belofte moet dan uiteraard wel goed worden vastgelegd in de overeenkomst, waarmee op een later moment de bewijslast kan worden geleverd.

Bij het formuleren van een criterium is het van belang er rekening mee te houden dat inschrijvers daar in verschillende mate invulling aan kunnen geven. Bijvoorbeeld: 'De mate waarin de actieve communicatie van de gemeente wordt doorgetrokken om het draagvlak te verhogen.' Vermijd criteria zo te formuleren dat onduidelijk is wat als goed of slecht wordt beoordeeld, zoals enkel 'communicatieplan' of 'de mate waarin communicatie is georganiseerd' als wens. Goed geformuleerde gunningscriteria maken het mogelijk dat inschrijvers zich op kwaliteit kunnen onderscheiden en dat plannen inhoudelijk te beoordelen zijn en een inhoudelijke beoordeling van inzendingen mogelijk maken.

Duurzaamheidscriteria

Duurzaamheid krijgt een steeds prominentere rol in selectieprocedures, waardoor het duurzaamste plan steeds vaker de winnaar is van de selectieprocedure. Een selectieprocedure is dan ook een kans voor (semi)overheden om duurzaamheidsambities te verzilveren. Marktpartijen zien dit vaak als een kans om hun expertise in te kunnen zetten voor maatschappelijk en ecologisch belang. Zoals eerder al is aangegeven, kan duurzaamheid zowel kwantitatief als kwalitatief worden uitgevraagd.

Bij kwantitatieve criteria worden bepaalde prestatieniveaus uitgevraagd: des te beter het prestatieniveau, des te hoger de beoordeling. Om eenduidigheid te creëren in 'duurzaamheidsstaal' hebben initiatieven als Het Nieuwe Normaal veel tractie verkregen om duurzaamheids-, en met name circulariteitsprestaties, te standaardiseren. Het voordeel van kwantitatieve criteria is dat ze eenvoudig uit te vragen zijn en ook eenvoudig te beoordelen. Het blijft echter lastig om de betekenis achter getallen te begrijpen en om innovatie en grensverleggende prestaties te stimuleren. Daarom luidt het advies die te combineren met kwalitatieve criteria om duiding te geven aan de getallen.

Bij kwalitatieve criteria wil een uitvragende partij de duurzaamheidsambities verzilveren door een doel of een thema uit te vragen. Het is dan aan inschrijvende partijen de taak om toe te lichten hoe zij denken dit te bereiken of zelfs te overtreffen. Dit is een minder gekaderde manier van uitvragen en die biedt dus ook meer kans op creatieve en innovatieve oplossingen. Duurzaamheid kwalitatief uitvragen vergt echter wel expertise in het beoordelen van de ingestuurde plannen: leidt het toegelichte plan van de inschrijvende partij wel tot het doel? Indien deze expertise niet binnen een beoordelingsteam aanwezig is, is het aan te raden die in te schakelen of alleen gebruik te maken van kwantitatieve duurzaamheidsgunningscriteria waarvan bekend is dat die haalbaar zijn binnen de context van gebiedsontwikkeling.

CASUS Buitendorpen, Texel

Buitendorpen betreft een ontwikkeling van 120 woningen verspreid over 4 dorpen op Texel. Bij de ontwikkeling stonden de thema's betaalbaarheid en de snelheid van de realisatie centraal. De vooraf opgestelde kaders voor de woningbouwlocaties waren helder en nauwkeurig geformuleerd. Deze heldere kaders bieden voldoende houvast in de selectieprocedure.

Om zowel betaalbaarheid als snelheid te waarborgen, werd ingezet op het gebruik van conceptuele woningen: fabrieksmatig geproduceerde woningen die grotendeels modulair en gestandaardiseerd zijn. Het voordeel van deze woningen ligt in de korte bouwtijd en relatief voorspelbare kosten. Tegelijkertijd brengen conceptwoningen beperkingen met zich mee: elke fabrikant hanteert eigen standaarden met betrekking tot plattegronden, indelingsvarianten, maatvoering en uitstraling, waardoor de flexibiliteit om volledig aan te sluiten bij lokale ruimtelijke wensen en landschappelijke kenmerken beperkt is.

Deze combinatie – een strak ruimtelijk kader én de specifieke eisen van de conceptwoningen – stuitte op praktische uitdagingen. Zo bleek dat sommige plannen van ontwikkelaars (fabrikanten) niet volledig aansloten op de vooraf gestelde kaders, bijvoorbeeld qua maat, positie of architectonische invulling. Bovendien speelde de context van Texel als eiland een rol: de bouwkosten zijn er over het algemeen hoger door transport, logistiek en beperkte beschikbaarheid van bouw personeel en materieel. Hierop is dus na de dialoog op bijgestuurd om tot een haalbare uitvraag te komen. De dialoogronde biedt dus de ruimte om ook tijdens de procedure tot een haalbaar plan te komen.

CASUS Den Deylschool, Wassenaar

De gemeente Wassenaar was eigenaar van de locatie van de Den Deylschool en wilde die verkopen om ruimte te creëren voor herontwikkeling. Bij het opstellen van de uitvraag heeft de gemeente er bewust voor gekozen om de volledige scope van de opgave nog niet volledig vast te leggen. Op dat moment was namelijk nog niet duidelijk wat de meest logische en haalbare begrenzing van de opgave zou zijn. Zo was voorafgaand aan de uitvraag bijvoorbeeld nog onduidelijk of het in het plangebied gelegen monument onderdeel moest worden van de herontwikkeling.

Tijdens de dialoof fase is de gemeente met ontwikkelaars in gesprek gegaan om gezamenlijk te bepalen wat de passende scope van de opgave is. Door niet alles vooraf strak dicht te regelen, kregen ontwikkelaars de ruimte om het plan te optimaliseren en met vernieuwende voorstellen te komen. Het is immers de kracht van een ontwikkelaar om tot een goed, integraal plan te komen. Wanneer de kaders te gedetailleerd worden omschreven, verdwijnt deze ruimte en leidt dit vaak tot een reeks vergelijkbare, minder onderscheidende inzendingen.

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

Weging gunningscriteria

De beoordeling van de gunningscriteria vindt plaats aan de hand van het geformuleerde kader in de uitvraag: de eisen en de wensen. Aan de eisen

moeten inschrijvers voldoen, met de wensen kunnen ze punten verdienen.

Bij de weging van gunningscriteria is de weging tussen kwaliteit, prijs, proces en/of risico essentieel. De uitschrijver van de selectieprocedure bepaalt zelf vooraf welke criteria worden gehanteerd, hoeveel punten er maximaal per (deel)criterium zijn te behalen en hoe de criteria ten opzichte van elkaar worden gerangschikt. In de huidige praktijk is er in de weging van de criteria in toenemende mate oog voor kwaliteit, in een verhouding uiteenlopend van 60-90% kwaliteit en 40-10% prijs. Hierdoor krijgt de markt de mogelijkheid zich kwalitatief te onderscheiden, maar wordt ze tegelijkertijd nog steeds uitgedaagd op prijs.

Want als de beste partijen gelijk scoren op kwaliteit (een 9 bijvoorbeeld) geeft prijs toch de doorslag. Het belang van het criterium prijs kan worden beperkt door het opnemen van een minimumprijs. Bij zo'n vaste prijs wordt alleen op kwaliteit geselecteerd en zou voor de zekerheid een financiële toets kunnen plaatsvinden om de robuustheid en marktconformiteit van een inzending te kunnen beoordelen. Overigens kan bij kwaliteit ook een ondergrens worden bepaald (minimaal rapportcijfer). Dit is echter moeilijker te objectiveren. Dat kwaliteitsbeoordelingen (zoals bij welstand) iets subjectiefs hebben, is onvermijdelijk. Met een deskundige motivering kan echter goed worden onderbouwd hoe een en ander is beoordeeld.

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

Samen uitvragen: corporatie en gemeente

Samen een uitvraag organiseren heeft vanuit de gebiedsontwikkeling vaak veel voordelen: het gebied wordt integraler, de kwaliteit uniform en de winnaar heeft een verzekerde afzet bij de corporatie in combinatie met koopproducten, zoals vrijesectorwoningen. De onderlinge weging van de criteria wordt echter complexer. De corporatie heeft belang bij het gebied, maar vooral ook bij haar eigen vastgoed, waar de gemeente vooral op de bredere gebiedsontwikkeling stuurt en zich richt op het openbaar gebied. Ook heeft de gemeente te maken met kosten voor dit openbaar gebied en opbrengsten uit verkoop van kavels, waar de corporatie vooral zit met de aanneemsom voor woningen. Tegelijkertijd maakt het door de inschrijver niet uit bij wie een euro terecht komt: een euro blijft een euro.

Een oplossing hiervoor is:

- het versimpelen of minimaliseren van het aantal criteria (alleen de kern uitvragen);
- ruimte geven voor de beoordeling van het belang, dus samen de gebiedskwaliteit beoordelen, maar ook die van corporatiewoningen en het openbaar gebied;
- geld integraal beoordelen, waardoor de ene euro niet meer waard is dan de ander, en;
- waar mogelijk gericht werken met eisen die belangen van partijen afdekken.

En zoals bij alle samenwerkingen zullen de gemeente en corporatie elkaar ook iets moeten gunnen.

Een andere oplossing is dat één partij de selectieprocedure uitvoert en de belangen van de ander als 'eis' meeneemt. Bijvoorbeeld wanneer een corporatie een programma van eisen inclusief prijs meegeeft in een selectieprocedure van de gemeente en zich conformeert aan de winnaar en bereid is een overeenkomst met die winnaar te sluiten.

In alle gevallen is het wenselijk dat een corporatie en gemeente elkaars belangen goed meenemen in de uitvraag en daar vooraf afspraken over maken. Als een corporatie bijvoorbeeld achteraf haar positie moet organiseren in een gebiedsontwikkeling, dan kan het zijn dat hun belang niet meer in de uitgangspunten van de ontwikkeling past, mogelijk met het wegvallen van de sociale woningen als gevolg.

Beoordeling inzendingen

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

Bij het beoordelen van de inzendingen moet vooraf worden bedacht dat de puntentoekenning (berekeningswijze) bij de beoordeling van de verschillende (deel)criteria op een vergelijkbare of bij elkaar passende manier plaatsvindt. Er zijn twee manieren voor puntentoekenning: absoluut en relatief. Absoluut wil zeggen dat een inzending het aantal punten krijgt dat past: bijvoorbeeld het cijfer 7 als het voldoende is, een 10 als het perfect is. Punten kunnen ook relatief worden toegekend ten opzichte van de best scorende of van elkaar. De best scorende krijgt dan bijvoorbeeld het maximaal aantal punten; het puntenaantal van de anderen wordt bepaald door hoe zij zich tot de best scorende verhouden. Zo maakt het veel uit of het best scorende plan op de verschillende (deel)criteria het maximumaantal punten kan krijgen (de relatieve telling) of dat de maximumscore alleen kan worden behaald door uitmuntende plannen (de absolute telling).

Het is verstandig om één berekeningswijze te hanteren voor alle criteria en hierover vooraf sluitende afspraken te maken met de beoordelingscommissie. Alleen dan ontstaat een eenduidige beoordeling. Het verdient daarom aanbeveling om vooraf, voordat de beoordeling start, een instructie op te stellen en toe te lichten hoe de punttoekenning moet worden geïnterpreteerd en toegepast, zodat alle leden van de beoordelingscommissie dezelfde methode hanteren. Daarnaast kan het helpen om een scenario-berekening te maken waarin verschillende mogelijke inzendingen worden 'doorgerekend'. Zo kan een goede afstemming binnen het project plaatsvinden en kunnen de weging en punttoekenning scherp worden gesteld (ze hebben namelijk een-op-een met elkaar te maken).

Aandachtspunten

Bij de totstandkoming van het integrale oordeel is het mogelijk dat verschillende inzendingen toch uitkomen op hetzelfde puntenaantal. Indien niet vooraf is aangegeven welk beoordelingscriterium bij een gelijke eindstand doorslaggevend is, biedt loting de enige objectieve manier om een winnaar aan te wijzen. De uitschrijver kan de kans op deze uitkomst minimaliseren door vooraf een duidelijk beeld te geven van wat hij precies zoekt en door het dominante criterium te bepalen. Het niet-dominante criterium weegt dan voor een substantieel kleiner deel mee in de eindbeoordeling, zodat het alleen doorslaggevend kan zijn wanneer de plannen op het dominante aspect vergelijkbaar zijn. Verder verdient het aanbeveling om het beoordelingsteam de plannen eerst kwalitatief te laten beoordelen voordat ze te horen krijgen wat de prijs van een inzending is.

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

1. De gunningscriteria moeten al in de selectiefase transparant en objectief kenbaar te zijn. Alleen bij procedures met dialoog kan de definitieve weging pas na de dialoofase worden vastgesteld; in een eerder stadium volstaat dan een afnemende volgorde van belangrijkheid.
2. Het komt regelmatig voor dat een gemeente de kwaliteit dermate belangrijk vindt dat daar meer punten mee zijn te verdienen dan met de prijs (zoals hierna in het voorbeeld). Als ze echter het minimumgrondbod te scherp formuleert, en er partijen afvallen en/of er weinig ruimte is om kwaliteit toe te voegen, is het risico groot dat het financiële aspect in de beoordeling uiteindelijk toch doorslaggevend wordt of dat de aanbesteding of selectie zelfs mislukt.
3. Gunningcriteria kunnen globaal of gedetailleerd worden vastgesteld.
4. De beoordelingscommissie moet inzendingen altijd integraal beoordelen (de prijs uitgezonderd) en vormt gezamenlijk het oordeel, zodat commissieleden allemaal akkoord zijn en niet alleen hun eigen onderdeel scoren. Omdat hier tegenstrijdige belangen kunnen optreden tussen beleidsafdelingen onderling, verdient het de voorkeur om het beoordelingsproces te laten begeleiden door een onafhankelijke partij en ook een of meer onafhankelijke deskundigen op te nemen in de beoordelingscommissie.
5. Het is zeer wenselijk om bij het selectie-, dialoog- of gunningsdocument een (definitief) concept voor de overeenkomst toe te voegen die uiteindelijk wordt afgesloten met de winnaar van de selectieprocedure. Door de overeenkomst vroegtijdig te delen kunnen deelnemers tijdens de procedure al vragen stellen over de inhoud en onduidelikheden wegnemen waar later discussie over kan ontstaan. De uitvrager kan op basis van deze vragen besluiten de overeenkomst al dan niet aan te passen, mits de voorstellen een goede balans zijn tussen zekerheden voor de uitvrager en toelaatbare voorwaarden vanuit de markt. De inzenders moeten vervolgens voorafgaand aan de indiening in de gunningsfase hun akkoord geven op de inhoud. Hiermee wordt voorkomen dat de inzenders ná voorlopige gunning eigen afspraken kunnen maken en er discussie ontstaat over het vervolgcontract. Een dergelijke conceptovereenkomst moet qua opzet en inhoud wel passen bij het resultaat van de selectieprocedure: een visie, een plan of een grond- of vastgoedtransactie. Bepalingen over grondaannameplicht of -recht, het betalen van een reserveringsvergoeding of het overleggen van bank- of concerngaranties geven de uitschrijver daarbij mogelijk een gevoel van zekerheid dat het project wordt gerealiseerd, maar leggen wel extra risico bij de deelnemende partijen, die daarop mogelijk besluiten om af te zien van een indiening. Er is geen juridische ruimte voor inschrijvers om af te wijken van of niet akkoord te gaan met de bijgevoegde conceptovereenkomst, gelet op het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van aanbestedingsrecht. Indien partijen de conceptovereenkomst niet kunnen of willen ondertekenen, zijn ze daar natuurlijk ook niet aan gebonden, maar zijn ze wel uitgesloten van deelname. Uiteraard moet de indiening wel verwerkt worden in de conceptovereenkomst.

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

Voorbeeld beoordelingscriteria gemeente

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

- programma voor vastgoedontwikkeling 30 punten
- ontwerp openbare ruimte 20 punten
- duurzaamheid 20 punten

Verder spelen de criteria:

- grondbieding 20 punten
- proces (plan van aanpak, planning, omgevingsmanagement) 10 punten

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

Een gemeente kan er ook voor kiezen om geen subcriteria te hanteren. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente een monumentaal industrieel complex met ruimte voor culturele functies, aanvullende woningbouw en verbetering van openbaar gebied in de markt zet. Dan kunnen zij kiezen om een kwalitatief goede en duurzame herontwikkeling te stimuleren door kwaliteit voorrang te geven (70/100 beoordelingspunten) en geen onderverdeling toe te passen in de kwalitatieve criteria. De gemeente kiest hiermee voor een integrale beoordeling van het totaalconcept en biedt marktpartijen de ruimte om daar zelf afwegingen in te maken hoe de afzonderlijke onderdelen, zoals culturele invulling, openbare ruimte, woningbouwopgave, duurzaamheid, en dergelijke worden afgestemd. Deze score moet dan uiteraard wel (zeer) goed gemotiveerd worden.

8.6 Afronding selectieprocedure met (voorlopige) gunning

De fase van daadwerkelijke samenwerking aan de ontwikkeling en realisatie van het gebied begint feitelijk na de selectieprocedure. Deze fase start met de voorlopige gunning en eindigt normaal gesproken met de afronding van de gebiedsontwikkeling.

Het voornemen tot gunning is (vaak) een verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders of directeur/bestuurders bij de corporatie. Het is echter niet ongebruikelijk dat dit ter informatie of zelfs ter instemming wordt voorgelegd aan bijvoorbeeld de gemeenteraad. Zodra die instemming wordt verleend, kan het college of bestuur de voorlopige gunning in gang zetten. Om te voorkomen dat hierover achteraf problemen ontstaan, is het zeer aan te raden om de politiek-bestuurlijke besluitvorming (wie besluit waarover) vooraf binnen de uitvrager af te stemmen en vast te leggen in het selectieprotocol (zie paragraaf 8.2). De raad en/of raad van commissarissen is verder betrokken bij de besluitvorming over de daadwerkelijke grondverkoop of gunning mits die gevolgen heeft voor de begroting en/of de vaststelling van een aanpassing van het planologisch regime. Omdat de gunning vaak betrekking heeft op een min of meer concreet plan of concrete aanpak, is het van belang dat voor de procedure duidelijk wordt gemaakt hoe de verantwoordelijkheden na gunning zich tot elkaar verhouden.

De gunning heeft in dit stadium nog het predicaat voorlopig: de andere deelnemers aan de selectie of aanbesteding hebben nog de mogelijkheid bezwaar te maken. Bij aanbestedingen is in dit kader het Alcatel-arrest van belang. Dit geeft aan dat deelnemers bezwaar kunnen maken als zij vinden dat hen ten onrechte het werk niet wordt gegund, wat er in het uiterste geval toe kan leiden dat de gunning moet worden herzien. De overheid moet bij aanbestedingen daarom na bekendmaking van de voorlopige gunning aan de deelnemers minstens twintig dagen (de Alcatel-termijn) de ruimte bieden om bezwaar te maken door middel van het opstarten van een kort geding. Hoewel deze termijn strikt genomen alleen geldt voor aanbestedingen, is het sterk aan te bevelen om ook bij marktselectie die buiten de Aanbestedingswet vallen een vergelijkbare bezwaartermijn te hanteren. Dit is niet alleen zorgvuldig vanuit het oogpunt van transparantie en rechtsgeldigheid, maar biedt de uitvrager ook belangrijke procesmatige zekerheid. Door eventuele bezwaren in een vroeg stadium kenbaar te maken via een kort geding, wordt voorkomen dat de selectie pas ter discussie wordt gesteld wanneer de uitvoering al is gestart. Indien

binnen de gestelde termijn geen juridische stappen worden ondernomen, kan de gunning definitief worden gemaakt en de overeenkomst worden gesloten, waarmee de selectieprocedure formeel is afgerond.

8.7 Mislukken van een selectieprocedure

Het kan ondanks een gedegen voorbereiding voorkomen dat een selectieprocedure geen geldige inzending oplevert. Dat betekent dat de procedure is mislukt en geen winnaar kan worden aangewezen. Een mislukte procedure is geen eindpunt, maar een moment om te analyseren wat is gebeurd en welke vervolgstappen mogelijk zijn. Door te onderzoeken waarom de procedure niet heeft geleid tot een haalbare inschrijving – en de markt daarbij te betrekken – kunnen inzichten worden verkregen voor een aangepaste uitvraag of een nieuwe aanpak.

8.7.1 Eerst analyseren

Ondanks een gedegen voorbereiding bestaat altijd de mogelijkheid dat een selectieprocedure mislukt, omdat er geen geldige inschrijving wordt ingediend. Dat kan allerlei redenen hebben: van een onhaalbare uitvraag of niet-realistische eisen en wensen, waardoor er geen inschrijvers zijn of partijen niet bereid zijn een minimumprijs aan te bieden, tot onvoorziene omstandigheden waardoor de selectieprocedure spaak loopt. De vraag is dan: wat nu?

De eerste stap is het analyseren van de misgelopen selectieprocedure. Het is altijd raadzaam om de deelnemende partijen hierbij te betrekken. Zij kunnen

behelpzame inzichten geven over zowel de gevoerde procedure als over een mogelijk vervolg. Deze raadpleging kan simpelweg door met de deelnemende partijen een gesprek aan te gaan, of met een volledige marktconsultatie. Wat de voorkeur verdient, gesprek of marktconsultatie, is met name afhankelijk van de gewenste openbaarheid. Bij een marktconsultatie is het mogelijk ook geïnteresseerde partijen te betrekken die niet aan de selectieprocedure deelnamen. Indien er helemaal geen inzendingen zijn gedaan, is het aannemelijk dat de uitvraag en/of de gestelde kaders de kern van het probleem vormen. Door vanuit de positie van de deelnemers naar de selectieprocedure te kijken, aangevuld met hun markttechnische expertise, ontstaan vaak inzichten waar de uitvrager zelfstandig niet toe zal komen.

8.7.2 Vervolg bij mislopen

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

Misgelopen aanbestedingsprocedure

Uit de Aanbestedingswet volgt dat een herhaling van zetten, zijnde het opnieuw in de markt zetten van dezelfde uitvraag, in beginsel niet is toegestaan. Voor een nieuwe uitvraag moet de opdracht ten minste wezenlijk worden gewijzigd. Vanwege praktische redenen (tijd, kosten, et cetera) is het uitzetten van een volledig nieuwe uitvraag vaak echter niet wenselijk.

CASUS Bienenkebolders, Moergestel

De gemeente start de meervoudig onderhandse verkoopprocedure voor de transformatie van schoolgebouw de Bienenkebolders in Moergestel. Vijf partijen is gevraagd om een ontwikkelvoorstel in te dienen op basis van een aantal uitgangspunten, waaronder behoud van het schoolgebouw, wonen als hoofd-functie en gasloos bouwen (inmiddels standaard). Vier van de vijf marktpartijen dienen geen inzending in, met als argumenten: de minimale verkoopprijs is te hoog, met de gestelde randvoorwaarden komen ze niet tot een haalbare invulling en met de huidige drukte op de markt willen partijen geen prioriteit geven aan de Bienenkebolders. Eén marktpartij heeft een inzending ingediend met twee incomplete biedingen die niet aan de eisen voldoen. Kortom, de verkoopprocedure heeft niet geleid tot een geldige inzending.

De deelnemende partijen hebben dus aangegeven binnen de gestelde randvoorwaarden niet tot een haalbare ontwikkeling te kunnen komen. Ze worden geconsulteerd om nader te onderzoeken om welke randvoorwaarden het gaat en in welke mate ze knellen. Zo kan worden verkend aan welke knoppen kan worden gedraaid om alsnog tot een haalbare (her)ontwikkeling te komen. Gedurende de verkoopprocedure heeft een aantal andere partijen eveneens interesse getoond in het schoolgebouw. Ook zij worden meegenomen in deze consultatie om na te gaan welke ontwikkelmogelijkheden zij zien voor het gebouw. Zo verkrijgt de gemeente een zorgvuldig beeld voor de nader te bepalen ontwikkelstrategie.

Problematiek	Mogelijkheden
Geen inschrijvingen	Intrekken aanbesteding Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging ³⁷ (procedure met één marktpartij die meedeed in de aanbesteding)
Geen geschikte inschrijvingen	Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging (procedure met één marktpartij die meedeed in de aanbesteding)
Uitsluitend onregelmatige inschrijvingen	Concurrentiegerichte dialoog (uitsluitend met alle marktpartijen die in de laatste fase meededen)
Uitsluitend onaanvaardbare inschrijvingen	Concurrentiegerichte dialoog (uitsluitend met alle marktpartijen die aan de formele (vorm)eisen voldeden)
Slechts één geldige inschrijving (formeel niet mislukt, maar grond om niet tot gunning over te gaan)	Overgaan tot gunning Intrekken aanbesteding

Tabel 2: Mogelijkheden bij een mislukte aanbesteding

De Aanbestedingswet biedt, afhankelijk van de aard van het mislopen van de selectieprocedure, enkele alternatieven. De mogelijke alternatieven hangen af van aard van de gedane inschrijvingen, als die er waren. Voor wat betreft de aard van de inschrijvingen zijn er (globaal genomen) drie typen inschrijvingen bij een misgelopen aanbesteding: ongeschikte, onregelmatige en onaanvaardbare:

- *Ongeschikte inschrijvingen* (art. 2.32 lid 2 sub a AanbW 2012) houden geen enkel verband met de opdracht. Dit komt in de praktijk van de gebiedsontwikkeling zelden tot nooit voor.
- *Onregelmatige inschrijvingen* (art. 2.28 lid 3 AanbW 2012) zijn voornamelijk inschrijvingen die vormfouten bevatten. Deze inschrijvingen zijn bijvoorbeeld te laat binnengekomen of voldoen niet aan de (vorm)vereisten uit de aanbestedingsstukken.
- *Onaanvaardbare inschrijvingen* (art. 2.28 lid 4 AanbW 2012) voldoen niet aan de gestelde inhoudelijke eisen.

In tabel 2 staan de opties voor de aanbestedende dienst, naast de mogelijkheid tot een volledige nieuwe uitvaag en wanneer maar één inschrijver een geldige inschrijving doet.

Bij het voeren van een onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging (directe onderhandeling met geselecteerde partijen zonder nieuwe publicatie) indien sprake is van geen of geen geschikte inschrijvingen, moet wel worden bedacht dat:

- de gemeente niet verplicht is om daartoe over te gaan. De gemeente kan ook een nieuwe aanbestedingsprocedure starten met daarin zodanig aangepaste inhoudelijke eisen, dat ze verwacht dat daaraan wel door inschrijvende partijen kan worden voldaan;
- het volgen van deze procedure betekent dat er geen sprake meer is van concurrentie. De marktconformiteit van het onderhandelingsresultaat moet dan ook op een alternatieve wijze worden aangetoond, te weten door een of meer taxaties door van partijen onafhankelijke deskundigen;
- de inhoudelijke ruimte zeker niet onbegrensd is. Een voorwaarde is dat de gemeente de oorspronkelijke voorwaarden van de overheidsopdracht niet wezenlijk wijzigt. Concreet betekent dit dat niet op een wezenlijk ander plan en/of op wezenlijk andere (financiële) voorwaarden wordt uitgekomen.

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

³⁷ De 'Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging' is in deze reiswijzer verder niet toegelicht. Meer informatie over deze procedure is te vinden in het ARW 2016 onder hoofdstuk 6.

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

Misgelopen vormvrije marktselectie

Anders dan bij een misgelopen aanbesteding is de uitvrager bij een misgelopen marktselectie vrij in het te kiezen vervolg binnen haar eigen genoteerde 'spelregels'. De keuze wordt bepaald aan de hand van de uitkomsten van de eigen analyse en gesprekken met de inschrijvende partijen. De volgende mogelijkheden komen het meeste voor:

- *Volledig intrekken selectieprocedure.* Hoewel dit de minst wenselijke uitkomst is, blijft het stoppen van een selectieprocedure altijd een reële optie. Daarmee wordt het risico van een *sunk cost fallacy* vermeden: het nemen van een verkeerde beslissing doordat eerder gedane investeringen in tijd en geld de keuze bepalen. Het is dan beter om het verlies te nemen dan door te gaan met een procedure die geen haalbaar resultaat meer oplevert.

- *Nieuwe procedure met minimaal gewijzigde kaders en uitgangspunten.* Dit ligt slechts voor de hand indien verwacht wordt dat een relatief kleine wijziging van de uitvraag alsnog tot een succesvolle procedure leidt. Doorgaans zijn de oorzaken van een misgelopen procedure hier echter te complex voor.
- *Nieuwe procedure met wezenlijk gewijzigde kaders en uitgangspunten.* Procedures lopen vaak mis wegens de complexiteit van het geheel. Daarom leent met name een dialoogprocedure zich goed voor deze situatie.
- *Verandering van de projectscope.* Afhankelijk van de situatie kan het voordelig zijn een deel of delen van het gebied afzonderlijk in de markt te zetten, of juist ervoor te kiezen om een groter gebied in de selectieprocedure mee te nemen.

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

Problematiek	Mogelijkheden
Geen inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Marktconsultatie (t.b.v. onderzoeken van een mogelijke nieuwe uitvraag)
Geen geldige, onregelmatige en/of onaanvaardbare inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Marktconsultatie (t.b.v. het onderzoeken van een mogelijke nieuwe uitvraag) • Nieuwe procedure met wezenlijke gewijzigde kaders en uitgangspunten
Slechts één geldige inschrijving (formeel niet mislukt, maar grond om niet tot gunning over te gaan)	<ul style="list-style-type: none"> • Overgaan tot gunning • Intrekken procedure

Tabel 3: Mogelijkheden bij niet slagen marktselectie

9 Duurzaam samenwerken: de som is meer dan de afzonderlijke delen

De zoektocht naar een samenwerking is een succes, partijen hebben elkaar gevonden en gaan voortvarend aan de slag met de ontwikkeling. Wat gebeurt er dan? Enerzijds moet de samenwerking op de juiste wijze formeel worden vastgelegd in een overeenkomst met wederzijdse afspraken over de vervolgperiode: de 'harde' kant van samenwerken. Anderzijds moeten tijd en energie gestoken worden in het opbouwen van een duurzame relatie voor een langjarige samenwerking: de 'zachte' kant van samenwerken.

9.1 De zachte kant van samenwerken

Hoewel de gunning of het sluiten van een overeenkomst een formeel markeermoment vormt, is dit niet het nulpunt van een samenwerking. Een selectieprocedure bouwt vaak voort op reeds bestaande relaties en gedeelde ambities. Bij corporaties is de samenwerking vaak stevig verankerd in prestatieafspraken, waarbij de samenwerking op projectniveau vervolgens wordt geïntensiveerd. Het uitgangspunt dat gezamenlijke inzet meerwaarde oplevert, is dan ook al diep geworteld in de strategie van partijen, nog voordat de feitelijke gebiedsontwikkeling van start gaat. Na de gunning of het sluiten van de overeenkomst wordt deze basis omgezet in een formele, operationele samenwerking waarin de opgebouwde synergie in de voorbereiding en de selectieprocedure verder wordt benut. Partijen spreken bij aanvang van een samenwerking vaak uit dat samenwerken meerwaarde oplevert. De praktijk blijkt vaak weerbarstiger. De zogenoemde zachte kant van samenwerken is doorslaggevend voor de vraag of een gebiedsontwikkeling op de lange termijn de eindstreep haalt. Daaronder verstaan we het volgende:

- *Vertrouwen*: gemeente, corporatie en/of ontwikkelaar durven risico's te nemen én te delen, zonder alles dicht te timmeren. Daarbij hoort openheid en transparantie vanaf het allereerste begin.
- *Communicatie*: ruimte voor regelmatige open gesprekken tussen partijen zorgen voor voortgang en onderling begrip.

- *Leiderschap*: een (onafhankelijke) trekker (bijvoorbeeld projectleider of onafhankelijke procesmanager) die verbindend werkt, partijen samenbrengt en de individuele én gezamenlijke belangen borgt.
- *Cultuur*: overbruggen van ambtelijke en beleidsmatige versus commerciële denkwijzen.
- *Gedeelde visie*: samen één toekomstbeeld ontwikkelen, dat past bij ieders individuele belangen.
- *Lerend samenwerken*: ruimte inbouwen voor reflectie en bijsturing.

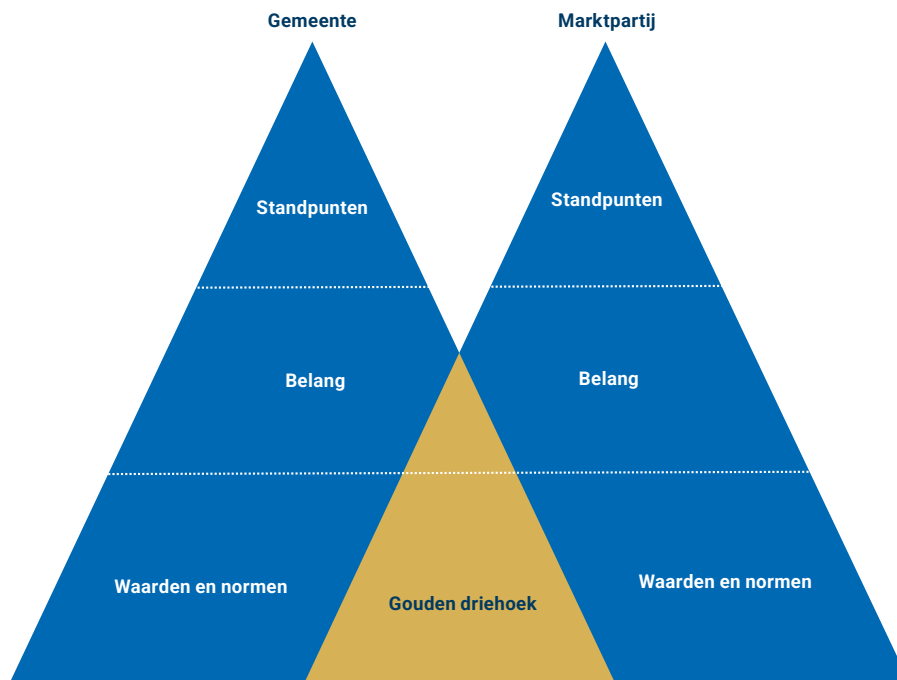
De zachte kant van samenwerken vraagt blijvende aandacht en onderhoud, zeker bij langjarige samenwerkingen. Het is dan ook echt samen 'werken' en 'werken' aan vertrouwen.

9.1.1 Samenwerken aan meerwaarde: de gouden driehoek

Om daadwerkelijk de gewenste meerwaarde te creëren, is het essentieel dat partijen niet alleen elkaars standpunten en belangen kennen, maar ook gezamenlijke waarden en normen delen. De bij een gebiedsontwikkeling betrokken partijen delen niet per se elkaars DNA en het is dan ook van belang dat percepties over en weer worden uitgesproken en zo nodig misverstanden uit de weg worden geruimd.

Het is menselijk om vanuit de eigen standpunten te redeneren en die te willen verdedigen of om vooral vanuit inhoud te reageren. Achter die standpunten of inhoud gaan belangen schuil, die bij gebiedsontwikkeling elkaar in ieder geval raken maar lang niet altijd overeenkomen. Om het samenwerken stevig te funderen, is het daarom zinvol om te kijken naar de waarde van de opgave voor elk van de partijen. Vaak komen die veel meer overeen dan de afzonderlijke standpunten en belangen.

De 'waarden' van een partij bij gebiedsontwikkeling hebben betrekking op wat die partij wil, nodig heeft of verlangt en waarover ze angstig of bezorgd is. Door in een vroege fase van onderhandeling op zoek te gaan naar de waarden van een andere partij, is het mogelijk om elkaar beter te begrijpen en de focus te leggen op de overlappende waarden (zie figuur 41).



Figuur 41: De gouden driehoek bij samenwerking, naar het voorbeeld van de Gouden Driehoek van Van Vliet & Beers (2011)

Door in de onderhandelingen en de daaropvolgende samenwerking consequent terug te keren naar deze 'gouden driehoek' is het mogelijk om, ook in gevallen waarin de standpunten niet direct overeen lijken te komen, toch samen te werken en de gewenste meerwaarde van de samenwerking tot stand te brengen. Daarvoor moet de gouden driehoek, voor het moeilijk wordt in de samenwerking, wel al zijn 'gevonden' en dat vergt investeren in de relatie (de zachte kant).

Op deze wijze (blijven) samenwerken vergt wel een hoge mate van discipline en (langdurig) betrokkenen bij de partijen. Om dit structureel in een samenwerking te verwerken zijn personele wisselingen dus een belangrijk moment. Op dat moment moeten beide partijen samen investeren in het implementeren van deze werkwijze bij de nieuwe medewerker(s), voordat ze verdergaan op de inhoud.

Om de samenwerking minder afhankelijk te maken van individuen, is het bovendien essentieel dat partners zich verdiepen in de interne dynamiek van elkaars organisaties. Inzicht in de besluitvormingsprocessen van gemeenten, corporaties en ontwikkelaars creëert cruciaal begrip voor de acties en standpunten binnen het samenwerkingsverband. Door deze organisatorische context te doorgronden, ontstaat er wederzijds vertrouwen en een effectievere samenwerking die bestand is tegen personele wisselingen.

9.2 De harde kant van samenwerken

De harde kant van samenwerken gaat over de formele en contractuele basis van gebiedsontwikkeling. Samenwerking ontstaat naast goede intenties en goed communiceren, ook uit een goede verankering in overeenkomsten die duidelijkheid bieden over rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen. Deze juridische en organisatorische kant vormt het fundament waarop de zachte kant van samenwerking kan functioneren en waarde kan toevoegen. Een zorgvuldige inrichting van afspraken, risicoverdeling en governance is daarbij essentieel om de ontwikkeling ook op de lange termijn succesvol te maken.

9.2.1 Sluiten van een overeenkomst als formele start van de samenwerking

Partijen sluiten na de gunning of vanuit grondposities doorgaans een eerste overeenkomst. Dit kan rechtstreeks tussen partijen gebeuren of via een rechtspersoon in een pps-constructie. De overeenkomst is dus de formele start van de samenwerking. Welke overeenkomst dat is, hangt af van de concrete situatie. In steeds meer gevallen wordt gekozen voor het sluiten van een optieovereenkomst waarmee de marktpartij exclusiviteit krijgt om haar plan uit te werken, financiering te regelen en het ontwikkelde na realisatie in de markt te zetten. In paragraaf 9.2.3 wordt nader ingegaan op de optieovereenkomst.

CASUS Sportcampus, Rotterdam

De Sportcampus in Rotterdam is onderdeel van de gebiedsontwikkeling Stadionpark en omvat circa achthonderd woningen, twee middelbare scholen, een sporthal en groene openbare ruimte. De opgave was complex: naast het combineren van wonen, sport en onderwijs moest rekening worden gehouden met de toekomst van De Kuip en de geluidsbelasting voor de nieuwe wijk. Dit vereiste flexibiliteit in het stedenbouwkundig plan en een zorgvuldige afweging van belangen en ontwerpkeuzes. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden koos de gemeente voor een partnerselectieprocedure, zodat marktpartijen vanaf het begin konden meedenken over haalbaarheid, fasering en innovatieve oplossingen. Na afronding van deze procedure werd een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente, een corporatie en de geselecteerde marktpartij.

Het definitief maken van afspraken met Dura Vermeer vergde meer tijd dan gepland. De vertraging ontstond door aanpassingen in het stedenbouwkundig plan, zoals het inpassen van een nieuwe atletiekbaan en het oplossen van hoogteverschillen, wat extra onderzoeken en grondverzet vereiste. Daarnaast speelden complexe belangenafwegingen tussen woningbouw, sportfaciliteiten en scholen, en gesprekken over financiële kaders en risicodeling, mede door stijgende bouwkosten en hoge duurzaamheidsambities. Pas toen beide partijen de kaders voor de opgave hadden vastgesteld, konden in oktober 2025 samenwerkingsafspraken worden gemaakt voor het gezamenlijk opgeleverde plan.

Als er geen sprake is van een optieperiode, dan kan er in het algemeen direct een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatie-, ontwikkel- of koopovereenkomst worden ondertekend. De overeenkomst is een integraal onderdeel van het selectie- of gunningsdocument waarmee de partijen die deelnemen aan een selectieprocedure vooraf aan de indiening akkoord moeten gaan (zie paragraaf 8.5.3). Op die manier kan er bij de ondertekening over de overeenkomst geen discussie meer ontstaan. Bij gunning is er geen ruimte meer voor (her)onderhandeling, anders dan de ruimte die de selectieprocedure en het contract hiervoor bieden. Het is dan ook zaak de overeenkomst zo op te stellen dat ze voldoende ruimte en flexibiliteit kent om ook bij tegenvallers het plan gerealiseerd te krijgen. Er zijn immers altijd onverwachte ontwikkelingen of vragen (vanuit de wet, de omgeving en/of de planuitwerking) waarop de samenwerkingspartners moeten kunnen inspelen. In de kredietcrisis hebben we kunnen zien hoe groot het belang is van toekomstbestendige afspraken. Verderop in dit hoofdstuk geven we handvatten hoe de samenwerking dusdanig robuust kan worden vormgegeven dat die ook in veranderende tijden bestand is tegen onvoorziene ontwikkelingen.

Bij een een-op-eensamenwerking start de samenwerking tussen overheid, corporatie en/of marktpartij met het bereiken van overeenstemming over de opgave, de uitvoering, het samenwerkingsmodel en de condities waaraan de realisatie moet voldoen. Ook hier is het nodig om de afspraken, trapsgewijs, vast te leggen. Afhankelijk van het niveau van

uitwerking gebeurt dit achtereenvolgens in een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatie-, anterieure en/of koopovereenkomst. Belangrijke onderwerpen in dergelijke overeenkomsten zijn de kostenverdeling (waaronder voor zover van toepassing het verhaal van grondexploitatiekosten), anterieure kosten en/of afspraken over het publiekrechtelijke kader. De gemeente verplicht zich om een passend planologisch kader vast te stellen en de vergunningverlening maximaal te bevorderen.

9.2.2 De samenwerkingsovereenkomst

Wanneer de keuze voor samenwerkingspartner eenmaal is gemaakt, is het zaak die uit te werken in werkbare overeenkomsten. Zoals eerder aangegeven, kan de samenwerking zowel via een gezamenlijke entiteit als zonder entiteit worden vormgegeven. In beide gevallen vormt, naast eventuele voorovereenkomsten zoals de intentieovereenkomst, het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst de noodzakelijke (eerste) juridische basis. Daarmee is de samenwerkingsovereenkomst vaak een van de belangrijkste overeenkomsten, ook bij een meer gefaseerde contractering. Duidelijkheid en contractuele zekerheid zijn bij het sluiten van de overeenkomst van belang. Contractuele zekerheid is echter een rekbaar begrip; overeenkomsten moeten een goede balans vertegenwoordigen tussen wat geregeld moet worden, voor de goede tijden en voor de minder goede tijden. Overeenkomsten moeten daarnaast voldoende ruimte laten om te kunnen anticiperen op onvoorziene of bijzondere omstandigheden die partijen vooraf niet hebben voorzien.



Figuur 42: Verhouding tussen inhoud, juridische aspecten en proces in een gebiedsontwikkeling

Het voordeel van een overeenkomst is dat die, hoe strak ze aanvankelijk ook geregeld was, altijd met wederzijdse goedkeuring kan worden aangepast, zolang er na een aanbesteding maar geen sprake is van een wezenlijke wijziging van de opdracht (zie paragraaf 13.11). De overeenkomst is daarmee een belangrijk instrument waarmee de gebiedsontwikkeling kan worden gestuurd; het is als het ware het spoorboekje waarlangs de planvorming en ontwikkeling plaatsvinden. Het doel moet zijn om een overeenkomst dusdanig in te richten dat hierdoor meerwaarde ontstaat die de slagingskansen van de samenwerking vergroot. In figuur 42 zijn de verschillende aspecten aangegeven.

Neem in de samenwerkingsovereenkomst in elk geval de volgende aspecten op:

- Een heldere omschrijving van de doelstelling van de samenwerking en ieders eigen vertrekpunt daarin.
- Een beschrijving van de uitgangspunten, randvoorwaarden en de hoofdlijnen van het plan, waaronder het programma.
- Een omschrijving van ieders rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Een beschrijving van de verschillende processen in de planvorming, zoals de voorbereiding van de herziening van het omgevingsplan, het steden-

bouwkundig plan, het inrichtingsplan, de ontwerpen voor de bouwplannen en de ontwerpen voor het openbaar gebied.

- Een beschrijving van de organisatie van de samenwerking: de verschillende organisatieonderdelen (bijvoorbeeld stuurgroep, projectgroep, werkgroepen) en de taken van deze gremia. Organiseer een stuurgroep met voldoende mandaat en continuïteit en een goede, regelmatige overlegstructuur. Stel een onafhankelijke voorzitter aan van dergelijke overlegorganen. Houd de projectgroep compact: een klein slim groepje dat lean-and-mean opereert. Een goede projectorganisatie heeft een leidende coalitie die blijvend verantwoordelijkheid draagt en een gedeeld beeld heeft van het bestaansrecht van de samenwerking. Samenwerking komt goed van de grond als er een kopgroep is die de schouders eronder wil zetten en als drijvende kracht investeert in de gezamenlijkheid.
- Een onderlinge verdeling van de risico's naar de aard van het risico, de mate van beïnvloedbaarheid en de aard van de samenwerkende partijen, waarbij er onderscheid bestaat tussen de verschillende soorten risico's. De risico's die aan publiek-private samenwerkingsverbanden verbonden zijn, kunnen in grote lijnen worden onderverdeeld in:

- *bestuurlijke en beleidsmatige risico's*: deze risico's kunnen onder meer samenhangen met het risico dat de gemeente gaandeweg het project een ander bestuur krijgt, er problemen ontstaan met omgevingsplanprocedures of vergunningen, et cetera;
- *commerciële risico's*: die hebben onder meer te maken met de vraag of de te realiseren woningen en andere objecten aan de man kunnen worden gebracht en de inschatting tegen welke kosten zij gerealiseerd kunnen worden en tegen welke opbrengsten zij verkocht of verhuurd kunnen worden.
- De tijdshorizon van de samenwerking. Ga samenwerkingsaan voor een bepaalde tijd en omschrijf de te behalen doelstellingen, mijlpalen, tussenproducten en het gewenste eindresultaat. Werk niet direct met bindende 'harde' projectplanningen, maar met indicatieve planningen met streefdata. Ze zijn realistisch en flexibel, maar aan de aanpassing ervan worden wel heldere voorwaarden gesteld, zodat de planning geen nutteloos instrument wordt. Ga wel uit van harde en ruime eindtermijnen; de overeenkomst moet in elk geval een einddoel bevatten.
- Een goede regeling voor onvoorziene of bijzondere omstandigheden. Hoe gaan partijen met elkaar om? Partijen kunnen namelijk bepaalde onderdelen wijzigen om hierin te voorzien, zoals wijziging van de planning of een aangepast programma. Hiervoor moet vooraf wel duidelijk zijn voor welke onderdelen dit mogelijk is. In het uiterste geval is een exit denkbaar. In welke gevallen kunnen en mogen partijen afscheid van elkaar nemen en onder welke voorwaarden kan dat dan? Zorg ervoor dat bij deze afspraak subjectiviteit zoveel mogelijk wordt uitgesloten en de afspraak dus zo objectief mogelijk is. Het uitgangspunt van een goede exitregeling is dat de partijen beëindigingsrechten hebben en niet beëindigingsplichten. De beëindiging moet een redelijke en te rechtvaardigen consequentie zijn van het beschreven geval. Overigens ligt in de meeste gevallen een aanpassing van de overeenkomst meer voor de hand, omdat de schade van één of meer partijen aanzienlijk kan zijn en het oorspronkelijke doel niet wordt behaald.
- Een beschrijving van de financiële uitgangspunten, zoals aantallen, parameters en tijdspad, en borg het organiseren van positieve prikkels door bijvoorbeeld het invoeren van een kwaliteitsfonds dat gevoed wordt door besparingen of meevallers.

9.2.3 Optieovereenkomst

In de praktijk wordt zoals gezegd in een aantal gemeenten steeds meer gebruikgemaakt van een optieovereenkomst. Het optiecontract, zoals dat bijvoorbeeld door de gemeente Amsterdam³⁸ wordt toegepast, is een contract waarbij de marktpartij het *recht* krijgt gedurende een vooraf bepaalde periode een erfpachtovereenkomst (of koop- en realisatieovereenkomst) aan te gaan met de gemeente. Het is nadrukkelijk een recht en geen plicht, tot afname. Het optiecontract heeft grote voordelen voor de marktpartij. Het geeft haar de mogelijkheid een plan uit te werken, eventueel al een eindafnemer te zoeken en de omgevingsvergunning te verkrijgen, alvorens de *verplichting* wordt aangegaan de grond (in erfpacht) af te nemen en te bebouwen. Het nadeel voor de uitvragende is dat die pas zekerheid over de grondafname krijgt nadat de optietermijn is afgelopen. Het kan immers voorkomen dat de marktpartij de optie op het allerlaatste moment niet benut, bijvoorbeeld omdat ze geen eindafnemers heeft gevonden. Daartegenover staat wel dat de gemeente een betere prijs-kwaliteitsverhouding kan krijgen, doordat de marktpartij minder risico's hoeft in te prijzen.

Tijdens de optieperiode heeft de marktpartij de verplichting om op vastgestelde tijdstippen een voorlopig en definitief ontwerp (VO en DO) ter goedkeuring aan de gemeente en/of corporatie voor te leggen. Dit is een voorwaarde voor het mogen uitoefenen van de optie. Op het moment dat het tot een erfpacht- of een koop- en realisatieovereenkomst komt, ligt er daardoor al een uitgewerkt plan. Het 'verkoopen van een optie' op uitgifte van de grond (al dan niet in erfpacht) is een extra instrument om marktpartijen tegen een vergoeding een (tijdelijke) positie te geven bij gebiedsontwikkeling, zonder dat de gemeente de regie op de gebiedsontwikkeling verliest. De optieovereenkomst heeft als voordeel dat tijdens de selectieprocedure de kosten kunnen worden beperkt die de deelnemers moeten maken voor een plan.

Optieovereenkomsten zijn vormvrij, maar kennen vaak een looptijd van achttien maanden. Een optieverkoper kan ook een andere termijn kiezen, of zelfs een verlenging van de optie (tegen betaling) opnemen in het optiecontract. De optie of reservering kan ook verwerkt worden in bijvoorbeeld een koopovereenkomst. Gedurende de looptijd van de overeenkomst worden vaak afspraken over de oplevering van een aantal mijlpaalproducten zoals VO en DO en de omgevingsvergunning opgenomen.

³⁸ Gemeente Amsterdam, Grond en Ontwikkeling (2016).

Ook kan de optie bepalingen bevatten voor de periode daarna, bijvoorbeeld een bouwplicht na levering van de grond of een terugleverplicht als er niet tijdig wordt gestart met de bouw. Zeker wanneer de grond in erfpacht wordt uitgegeven, is de bouwplicht een belangrijk instrument voor de gemeente om ongewenst speculeren met erfpachtrechten te voorkomen.

9.2.4 Wezenlijke wijziging na gunning?

Het is in een aanbestedingsprocedure niet toegestaan de opdracht tijdens of na de gunning 'wezenlijk te wijzigen'. Wanneer er toch de noodzaak bestaat van een wezenlijke wijziging, is de aanbesteder verplicht om een nieuwe aanbesteding uit te schrijven, om er zo voor te zorgen dat ook andere marktpartijen de kans krijgen om tegen gelijke voorwaarden mee te dingen naar de aangepaste opdracht. Ook na een marktselectie moeten verliezende partijen ervan uit kunnen gaan dat de uitvrager niet zomaar alles na gunning wijzigt. Deel IV en paragraaf 13.10 in het bijzonder gaan hier uitgebreider op in.

Het feit dat er niet wezenlijk mag worden gewijzigd, zet de samenwerking soms wel onder druk. Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door wijziging van omstandigheden en dat vooraf weloverwogen kaderstelling vaak achteraf toch niet blijkt te passen. Het is daarom raadzaam om wijziging van kaders als samenwerkingspartners goed in de gaten te houden en vroegtijdig te agenderen. Dit voorkomt dat partijen veel (plan)uitwerking plegen die achteraf niet lijkt te passen, met alle discussies over gemaakte kosten tot gevolg. Door dit te voorkomen, kunnen waar mogelijk passende maatregelen worden getroffen of vroegtijdig worden ingegrepen en/of bijgestuurd. Dit komt de samenwerking vaak ten goede.

9.3 Het inrichten van een goede samenwerking

Nu de formele en contractuele basis van de samenwerking is vastgelegd, is het van belang de praktische en organisatorische kant van samenwerking te versterken. Het gaat namelijk niet alleen om afspraken vastleggen, maar ook om het creëren van een structuur en processen die flexibel, helder en effectief zijn. Door aandacht te besteden aan het faseren van overeenkomsten, het verdelen van verantwoordelijkheden en het inzetten van positieve prikkels kan samenwerking worden versterkt en kunnen partijen gezamenlijk betere resultaten behalen.

9.3.1 Flexibele inhoud, duidelijk proces

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

Een te eenzijdige, te gedetailleerde of inflexibele overeenkomst kan averechtse effecten hebben en leiden tot het afhaken van partijen tijdens de ontwikkeling. We pleiten er dan ook voor om de overeenkomsten zo in te richten dat ze enerzijds voldoende ruimte en flexibiliteit bieden om aanpassing aan toekomstige situaties binnen het kader van de samenwerking mogelijk te maken en anderzijds scherp genoeg zijn. Scherpheid in de overeenkomst kan worden aangebracht door duidelijke mijlpalen te benoemen met de daarbij behorende producten en daarnaast door de taken, processen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen goed te duiden. Het definiëren van gedeelde mijlpalen bevordert niet alleen de voortgang, maar versterkt ook het onderlinge commitment doordat partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk maken voor het tijdig behalen van mijlpalen. Een goede balans tussen flexibiliteit in de inhoud en duidelijkheid in het proces maakt het mogelijk in te spelen op wijzigende omstandigheden en actuele kansen.

9.3.2 Meer flexibiliteit

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

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

In de praktijk van de gebiedsontwikkelingen zijn overeenkomsten flexibel. Ze hangen niet meer als zeer rigide en bijna als dogma boven de samenwerking, maar gaan meer uit van minimale voorwaarden, aangevuld met bandbreedtes en afspraken over een eventueel surplus. De overeenkomsten zijn dan ook vaak niet te lang en beperken zich tot de hoofdzaken. Wanneer getracht wordt alles vooraf tot in detail vast te leggen in een overeenkomst, dan leidt dit in praktijk vaak tot te lange en te starre verbintenissen waarbij dikwijls meer gesprekken gaan over de nieuwe interpretatie van de overeenkomst in het licht van de huidige markt- en beleidsomstandigheden dan over de inhoud.

Het voordeel van samenwerken op basis van een overeenkomst ten opzichte van samenwerken op basis van een juridische entiteit (zie de volgende paragraaf), is dat die in principe vormvrij is. Partijen kunnen de flexibiliteit in hun afspraken volledig op maat inrichten. Een nadeel van een overeenkomst ten opzichte van een entiteit is echter dat die vaak eenvoudiger ontbonden kan worden dan een entiteit. Het vergt van partijen veel inzet en toewijding aan de samenwerking om die ook gedurende minder goede tijden voor het gezamenlijke belang in stand te houden. Een positieve prikkel die wél zit in het eigenaarschap bij deelname in een entiteit, is mogelijk niet of minder sterk aanwezig bij samenwerken op basis van een overeenkomst. Daarnaast is het via een overeenkomst voor een publiek-private samenwerking niet mogelijk om de voor alle deelnemers fiscaal gunstigste route van grondoverdracht en ontwikkeling te organiseren en bestaan er risico's in het geval een partij insolvent is. Daartoe biedt een gezamenlijke entiteit wel goede mogelijkheden.

9.3.3 Entiteiten en arrangementen

Samenwerken bij een publiek-private samenwerking (pps) in een gezamenlijk bedrijf op basis van een juridische entiteit biedt dus een aantal voordelen. Partijen worden ieder aandeelhouder van een bv (besloten vennootschap) en/of vennoot in een vof (vennootschap onder firma) of een cv (commanditaire vennootschap) en daarmee gezamenlijk eigenaar van de entiteit. Afhankelijke van de exacte structuur hiervan is een aantal zaken voor de bv al bij wet geregeld (Burgerlijk Wetboek boek 2). Het voordeel daarvan is dat ze daardoor min of meer automatisch zijn geregeld, waardoor het niet nodig is deze zaken apart overeen te komen in een samenwerkingsovereenkomst. Bij een vof en een cv is de wetgeving verouderd en zijn al stappen gezet met de ambtelijke voorbereiding van een nieuwe regeling in het Burgerlijk Wetboek.

Vanuit het eigenaarschap ontstaat er bij samenwerkingen in een entiteit vaak een andere cultuur dan bij samenwerkingen op basis van een overeenkomst, met een grotere natuurlijke betrokkenheid en minder vrijblijvendheid. Doordat alle aandeelhouders en/of vennoten in wezen eigenaar zijn van de entiteit, is er een bredere grondslag voor het benadrukken en uitbouwen van het gezamenlijke belang van een goede samenwerking. Het voordeel van een dergelijke constructie is bovendien dat de aandeelhouders en/of vennoten de aandacht kunnen richten op de betreffende ontwikkeling. De 'afstand' tot de dagelijkse besloemingen van de eigen organisatie draagt daaraan bij. Deze afstand heeft ook een keerzijde: partners moeten er alert zijn op dat de pps intern niet als een 'losgezongen eilandje' wordt beschouwd en dat bijvoorbeeld de raad zich onvoldoende betrokken voelt of medewerkers denken dat ze 'daar toch maar doen wat ze willen'.

Minder zware juridische entiteiten

Tot de kredietcrisis werden samenwerkingen bij grote gebiedsontwikkelingen qua organisatie vaak zwaar opgetuigd, zowel contractueel als qua organisatie. Verplichtingen werden daarbij vaak overgeheveld van de afzonderlijke deelnemers naar een gezamenlijkheid, zoals een Gemeenschappelijke Grondexploitatie Maatschappij (GEM) of een Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Daarbij was er vaak sprake van zeer grote projecten met grote projectorganisaties en (soms) ingewikkelde juridische constructies met omvangrijke overeenkomsten. Veel van deze samenwerkingsvormen bleken te zwaar te zijn opgetuigd. Dit betekende een nieuwe trend in het optuigen van nieuwe samenwerkingen. Tegenwoordig zien we samenwerkingsvormen waarin flexibiliteit centraal staat, met minder zware juridische entiteiten en met

meer ingebouwde positieve prikkels. Samenwerking in de gebiedsontwikkeling is dus tegenwoordig meer gediend bij minder zware juridische samenwerking-sentiteiten bij een pps dan voorheen. Het oprichten van een GEM of GOM is niet meer vanzelfsprekend. Dit heeft een aantal oorzaken, die te maken hebben met financieringsproblematiek, de risico's van een zware entiteit in crisistijd en de behoefte aan flexibiliteit.

Financieringsproblematiek

Gemeenten mogen en willen steeds minder geld vast zetten in samenwerkingen en/of grondposities als gevolg van regelgeving zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voor overheidsorganen (meerjarenbalansprognose, netto-schuldquote, et cetera). Ook private partijen kunnen de enorme voorfinancieringen zoals die gebruikelijk waren vóór de kredietcrisis niet altijd meer aan of maken andere keuzes.

In het publiek-private samenwerkingsmodel van vóór de kredietcrisis was het gebruikelijk dat partijen bij de start van de samenwerking hun grondposities (en de daarbij behorende kosten en opbrengsten) inbrachten in de gezamenlijke entiteit. Omdat in gebiedsontwikkeling de kost voor de baat uit gaat (er moet flink worden geïnvesteerd in plannen maken, bouwrijp maken, et cetera), leidde dat tot een

'badkuip' aan financiering voor de entiteit. Doordat de grondposities daarin waren ondergebracht, voelden afzonderlijke partijen zich minder verantwoordelijk voor het oplopen van de kosten ('van iedereen dus van niemand'), met alle gevolgen van dien. Een aantal van deze pps-samenwerkingen waarin een aanzienlijk eigen vermogen moest worden ingebracht, heeft als gevolg van de kredietcrisis de eindstreep niet gehaald.

In de tijden na de kredietcrisis is daarom het besef gekomen dat een nieuwe aanpak nodig was waarin het belang van samenwerken, óók binnen entiteit, groot is. Sindsdien is het steeds gebruikelijker pps-samenwerkingsmodellen toe te passen waarbij partijen niet meer vóóraf inbrengen, maar waarin de grond door de afzonderlijke partijen op afroep beschikbaar wordt gesteld voor de samenwerking ('ieder zijn eigen teiltje'). Hierdoor wordt het ook eenvoudiger om gedurende de looptijd van de samenwerking tussentijds bij te sturen. Iedere deelnemende partij houdt immers zijn afzonderlijke grondpositie totdat die nodig is voor de gezamenlijke ontwikkeling, waarmee de gezamenlijkheid niet wordt belast met bijvoorbeeld de rentekosten. De financieringsbehoefte van de entiteit is daardoor veel beperkter. De risico's voor de deelnemers veranderen hierdoor niet, maar de flexibiliteit ten opzichte van de entiteit neemt toe.

CASUS De Waalsprong, Nijmegen³⁹

De Waalsprong in Nijmegen is een grootschalige en langjarige gebiedsontwikkeling aan de noordzijde van de Waal. De ontwikkeling betreft circa 12.000 woningen, maar ook ruimte voor scholen, winkels en groen.

Om de ontwikkeling te realiseren werd in de beginfase een pps opgezet via de Grondexploitatie maatschappij (GEM) Waalsprong. In deze entiteit participeerden de gemeente en verschillende private partijen, waaronder projectontwikkelaars (zoals Heijmans, AM en Bouwfonds) en woningcorporaties (zoals Portaal en Talis) als aandeelhouders met gezamenlijke financiële en organisatorische verantwoordelijkheden.

Het idee achter de pps was om risico's, investeringskracht en marktkennis te bundelen en daarmee de planning en uitvoering van dit omvangrijke stadsuitbreidingsproject te ondersteunen. De private partners zouden kavels afnemen en woningen realiseren, terwijl de gemeente sturing gaf op gebiedsontwikkeling en doelstellingen zoals diversiteit in woningaanbod en stedelijke kwaliteit.

Door de economische omstandigheden tijdens de woningmarktcrisis heroverwogen marktpartijen echter hun deelname aan de GEM Waalsprong. In goed overleg besloten de ontwikkelaars en corporaties hun aandeelhouderschap in de GEM te beëindigen. De betrokken partijen bleven wel betrokken bij de Waalsprong als ontwikkelaar en bouwer van woningen, maar niet meer als aandeelhouder in de centrale pps-entiteit. Hierdoor werd de gemeente Nijmegen de enige aandeelhouder van de GEM Waalsprong en nam zij de regie over de verdere ontwikkeling volledig over. De private partijen konden vervolgens via aparte contracten en samenwerkingsovereenkomsten blijven bijdragen aan deelprojecten.

³⁹ 't Hart, van Dorp, Verheul (2025)

Mate van flexibiliteit van entiteiten

ONDANKS DE NADEN VAN DE JURIDISCHE ENTITEIT ALS vorm voor samenwerking kan een op de opgave toegesneden structuur, zoals een commanditaire vennootschap en/of een besloten vennootschap, of eventueel een vennootschap onder firma, voordelen bieden. Een groot aantal zaken ligt immers al min of meer vast in de wettelijke regeling, zodat het kader van de samenwerking uit de wet kan worden afgeleid. Een aantal zaken moet nog wel worden vastgelegd in een oprichtingsakte van de entiteit, die vaak min of meer standaard is, en in een op maat gesneden (samenwerkings)overeenkomst.

Een ander voordeel van een entiteit is, zoals al eerder aangegeven, dat partijen door het gedeelde eigenaarschap van de entiteit minder snel geneigd zullen zijn om in tijden van tegenspoed afscheid van elkaar te nemen. De kosten en processen om daadwer-

kelijk uit de samenwerking te stappen zijn vaak hoog en vormen daarmee een drempel. Hierdoor zullen partijen eerder geneigd zijn compromissen te sluiten, gericht op het dienen van het gezamenlijke belang.

Een voordeel van een entiteit als grondeigenaar is dat die bescherming kan bieden in de situatie dat een marktpartij insolvent is. Dit is alleen het geval bij een besloten vennootschap, waardoor bij een GEM vaak wordt gekozen voor een commanditaire vennoot met een besloten vennootschap als beherend vennoot. De beherend vennoot is eigenaar van de grond. Een ander voordeel boven een samenwerking zonder entiteit is dat bij overdracht van grond aan de entiteit duidelijk is wie de verkrijger is bij heffing van omzetbelasting of eventueel overdrachtsbelasting. Bij samenwerking zonder entiteit is de samenwerking bij een gezamenlijke grondexploitatie complex en kunnen nadelige fiscale gevolgen ontstaan.

CASUS Samenwerken in een klassieke GEM: Kanaleneiland, Utrecht⁴⁰

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

Negatieve spiraal

In de jaren zestig was Kanaleneiland een moderne wijk, met veel hoogbouw. Naarmate de tijd vorderde, werd de samenstelling van bewoners en gebruikers eenzijdig. Het draagvlak voor voorzieningen daalde, scholen gingen achteruit en de criminaliteit steeg. De wijk zat in een negatieve spiraal. Het Utrechtse gemeentebestuur vond die ontwikkeling maatschappelijk onaanvaardbaar en constateerde dat er investeringen nodig waren. Het kwam in 2004 met een masterplan om Kanaleneiland er bovenop te helpen. In 2009 vonden projectontwikkelaar Heijmans (toen nog Proper Stok), de woningcorporaties Mitros en Portaal en de gemeente Utrecht elkaar in een publiek-private samenwerking, genaamd GEM Kanaleneiland Centrum.

Sloop/nieuwbouw

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

Serieuze alternatief

Een van de oplossingen was om het uitgangspunt van alleen nieuwbouw los te laten en te kiezen voor een mix van renovatie en nieuwbouw. Dit kon zonder problemen, omdat de samenwerking niet via een aanbesteding tot stand is gekomen. Flink: “Er was het besef dat ook de bestaande voorraad kwaliteit had. Konden we woningen zo renoveren dat ze weer een jaar of 30 meekonden? Dan werd renovatie opeens »

⁴⁰ Zie Magazine on the spot (2017).

een serieus alternatief. In sommige van de woningen is tot € 80.000 per woning geïnvesteerd. Dat is enorm veel voor dat soort woningen, maar altijd nog fors goedkoper dan nieuwbouw. Zo kon de maatschappelijke doelstelling overeind blijven met andere middelen.”

Creatieve ondernemers

Rond 2010 vertrokken de oorspronkelijke bewoners uit de flats die in de oorspronkelijke plannen zouden worden gesloopt. Flink: “Verloedering dreigde. Er is gekozen voor tijdelijke bewoning, vooral door studenten en beginnende en creatieve ondernemers. Zij organiseerden ook allerlei activiteiten. Zo werd de wijk zachter en warmer, een beetje hip zelfs. Na 2014 verliep de verkoop van woningen als een tierelier.”

Inmiddels zijn alle woningen in het plangebied (circa 1.250) verkocht (hetzij aan beleggers die ze weer verhuren, hetzij aan particuliere kopers). De belangstelling van beleggers voor gerenoveerde woningen is opvallend. In feite spelen zij in Kanaleneiland nu een rol die in het verleden voor rekening van corporaties kwam. Corporaties mogen die rol in de nieuwe regelgeving echter niet meer spelen. Beleggers zijn in dat gat gesprongen

Meerwaarde van de GEM als samenwerkingsverband

Gemakkelijk is het natuurlijk niet geweest voor Portaal, Heijmans, Mitros en de gemeente Utrecht.

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

Voor Flink staat vast dat de miljoen euro die elk van de partijen aan het begin had ingelegd daarbij een belangrijke rol speelde: “Zolang het meer geld kost om eruit te stappen dan erin te blijven, blijven ze.”

Ook de gekozen rechtsvorm telt mee. “Een formele handtekening die leidt tot het eigenaarschap van de samenwerking maakt het emotioneel toch wat lastiger om eruit te stappen.” Dat de gemeente zelf ook partner was, heeft zeker bijgedragen aan het succes. “Die redeneert alleen vanuit het maatschappelijk belang en kan daarin veel verder gaan dan de andere partijen.” Het project is eind 2019 afgesloten door het ontbinden van de GEM. De doelen van de gebiedsontwikkeling zijn behaald met een sluitende grondexploitatie.

9.3.4 Meer positieve prikkels inbouwen in de samenwerking

Om de samenwerking (ongeacht of die op basis van een overeenkomst of in een entiteit zijn georganiseerd) daadwerkelijk succesvol te laten zijn, is het van belang positieve prikkels in te bouwen. Dat kan onder andere door minder strak te sturen op inhoud en proces en meer op interactie en gevoel. Bij iedere samenwerking zullen marktpartijen proberen om hun eigen rendement en omzet te maximaliseren en de risico's te minimaliseren. Het selecteren van samenwerkingen lokt dat in zekere zin ook uit: de uitvrager legt in de selectieprocedure vaak zoveel mogelijk risico's bij de inschrijver. Die zal daarover – eenmaal in de samenwerking – willen ‘terug onderhandelen’ om zijn risico's te beperken of rendement te vergroten, als daarover geen goede afspraken zijn vastgelegd. Dit gedrag kan strijdig zijn met het gezamenlijk belang en het gezamenlijk streven naar kwaliteit in de betreffende ontwikkeling. Door vanuit een gezamenlijke entiteit te ontwikkelen, worden de afzonderlijke belangen het gezamenlijke belang

en doel. In een contractuele samenwerking is dat minder vanzelfsprekend. Het zoeken naar prikkels om dergelijk gedrag niet zozeer te ontmoedigen, maar er een positiever alternatief naast te zetten, leidt in zulke gevallen vaak tot meer kwaliteit en houdbaardere samenwerkingen.

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

omdat hij deze extra kwaliteit ook mag realiseren. Een koppeling van de belangen van gemeente en ontwikkelaar kan, naast een kwaliteitsfonds, ook tot stand komen door zowel een gezamenlijke grond- als vastgoedexploitatie te voeren, zoals gebeurde bij het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. Dit model wordt door gemeenten nauwelijks toegepast. Een stimulans hoeft niet gebaseerd te zijn op de opbrengsten, maar kan ook gericht zijn op het besparen van kosten. Hoe meer er wordt bespaard, hoe meer er overblijft voor een kwaliteitsfonds dat vervolgens mag worden benut door partijen. Ook het zoeken naar efficiency en kostenbesparing kan daarmee leiden tot betere resultaten.

Het introduceren van positieve prikkels kan al goed in de selectieprocedure, zeker bij selectieprocedures waar het gaat om partnerselectie in plaats van planselectie. Een positieve prikkel is namelijk ook het terugbrengen van risico's. Door hier in de selectieprocedure rekening mee te houden en inschrijvers te vragen hoe ze naar hun risico-/rendementsprofiel kijken, kunnen vooraf bepaalde risico's met betrekking tot bijvoorbeeld de exploitatiehorizon en betalingsmomenten mogelijk worden weggenomen. Voor inschrijvers zijn namelijk andere parameters belangrijk dan voor de gemeente, zoals cashflow, *internal rate of return* en terugverdientijd. Ook door in de uitraag meer op kwaliteit te sturen, in plaats van partijen uit te dagen op een zo hoog mogelijk groundbod, zorgt voor een positieve prikkel en draagt bij aan betere plannen. Werken met een gefixeerde, vaste bieding vermindert daarbij discussies over kosten in een later stadium aanzienlijk (soms zelfs tot nul) en houdt de focus écht op kwaliteit.

Andere zaken waar in de zoektocht naar positieve prikkels nog naar kan worden gekeken zijn honoraria, verschotten, projectontwikkelingskosten, financieringskosten, aanloopkosten, bijkomende kosten over bouwkosten, algemene kosten over bouwkosten plus bijkomende kosten, percentage winst en risico over de ontwikkelomzet en ten slotte het percentage van de bouwrente, verdeelsleutel over extra winsten en rente over de grond. Door alle genoemde zaken al in de selectieprocedure goed op elkaar af te stemmen, kan er bij de ontwikkeling en realisatie meer kwaliteit worden gegenereerd.

9.4 Samenwerking en het belang van procesmanagement

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

1. zoveel mogelijk gedeelde beeldvorming over de opgave;
2. doelverbinding, oftewel een omschrijving van de doelstelling van de samenwerking;
3. middelen- en kennisbundeling (waarmee handelingspotentieel ontstaat).

Doelverbinding is, zoals we eerder aangaven, niet vanzelfsprekend. Ieder van de deelnemers zal ook kijken naar het eigen (maatschappelijk) rendement, eigen doelen en de eigen omzet. De bedoeling van de samenwerking is het bij elkaar brengen van de afzonderlijke belangen, voorkeuren en initiatieven tot een gezamenlijk belang dat meerwaarde oplevert voor alle deelnemers ten opzichte van hun afzonderlijke belang. In dit verband kunnen we dan ook spreken van 'doelverrijking'.⁴¹

Een (onafhankelijke) procesmanager kan met oog voor het gezamenlijke en ieders afzonderlijke belang in dit krachtenveld sturen. Hij of zij kan de 'kikkers in de kruiwagen' houden en naar het gezamenlijke doel toewerken. Procesmanagement is dus een vorm van organiseren die 'samen sterker' dichterbij brengt. Het is gericht op het bereiken van iets dat elk van de partijen afzonderlijk niet kan bereiken, bijvoorbeeld omdat die niet over alle gronden of voldoende over andere middelen beschikt. Goed procesmanagement leidt er daarmee toe dat het proces van samenwerken vlot wordt getrokken en partijen samen toewerken naar meerwaarde.

⁴¹ Teisman, G.R. (2004)





Deel IV:

Juridische kaders

10 Inleiding bij de juridische kaders bij gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling opereert de overheid – meestal de gemeente – op twee verschillende rechtsgebieden: het publiekrecht en het privaatrecht. Via het publiekrecht stelt de gemeente op grond van de publiekrechtelijke bevoegdheden eenzijdig de kaders voor gebiedsontwikkeling vast. Vanuit een privaatrechtelijke rol maakt de gemeente afspraken met andere bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen, onder meer over de uitoefening van die bevoegdheden. In de praktijk bestaat daartussen een wisselwerking: afspraken gaan heel vaak vooraf aan de vaststelling van het omgevingsrechtelijke kader. Dat kader wordt zo in veel gevallen feitelijk voorbereid in samenwerking tussen de gemeente en samenwerkingspartners.

Als de gemeente de gronden die nodig zijn voor een gebiedsontwikkeling (gedeeltelijk) zelf in eigendom heeft en een of meer marktpartijen wil selecteren, dan kan zij bijvoorbeeld een openbare selectieprocedure houden binnen de daarvoor geldende regels op grond van het Didam-arrest. Is een aanbesteding verplicht omdat de marktpartij aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten moet uitvoeren, dan kan de gemeente die organiseren. De niet-aanbestedingsplichtige andere onderdelen van de samenwerking liften dan mee met de aanbesteding.

Het resultaat van een openbare selectieprocedure is dat de gemeente een overeenkomst sluit, op grond waarvan onder meer grond wordt verkocht aan de geselecteerde marktpartij met de aanbieding die het beste voldoet aan de door de gemeente gehanteerde selectiecriteria. Na een gehouden aanbesteding geeft de gemeente een overheidsopdracht aan de partij met de beste prijs-kwaliteitsverhouding en sluit daarmee een overeenkomst. Bij veel gebiedsontwikkelingen is sprake van zodanige grond- en of vastgoedeigendom van andere partijen dan de gemeente, dat van gemeentelijke grondverkoop niet dan wel slechts voor een deel van de betreffende locatie sprake kan zijn. In zulke gevallen is vaak sprake van zelfrealisatie van (delen van) de beoogde gebiedsontwikkeling. Daartoe sluiten de gemeente en zelfrealisatoren een anterieure overeenkomst, waarin over diverse onderwerpen – waaronder over het kostenverhaal – afspraken worden gemaakt.

Naast het privaatrecht is bij gebiedsontwikkeling, zoals hiervoor aangegeven, ook het publiekrecht van belang. Een gebiedsontwikkeling betekent immers dat er veranderingen in de functies van en in de toegestane activiteiten van een gebied zijn beoogd, waardoor het geldende omgevingsplan niet altijd kan dienen als omgevingsrechtelijk kader voor de gebiedsontwikkeling. Er moet daarom vaak eerst een herziening van het omgevingsplan worden vastgesteld of er moet daarvan worden afgeweken met het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De verwerking van de wijziging in het omgevingsplan gebeurt dan later. Daarnaast is het van wezenlijk belang dat alle onroerende zaken die nodig zijn voor een gebiedsontwikkeling in eigendom komen van partijen die de gebiedsontwikkeling daadwerkelijk kunnen en willen realiseren. Indien dit niet langs minnelijke weg lukt, dan kunnen gronden desnoods dwingend worden verworven door middel van onteigening. Ook voor kostenverhaal biedt het publiekrecht een dwingend vangnet.

In hoofdstuk 11 wordt het omgevingsrechtelijke kader op grond van de Omgevingswet beschreven. Daarbij komen zowel beleidsinstrumenten als instrumenten met een bindende werking voor burgers en marktpartijen aan de orde. Daarna komen in hoofdstuk 12 de instrumenten aan bod waarmee overheden, in het bijzonder gemeenten, hun grondbeleid tot uitvoering kunnen brengen. Concreet gaat het hierbij om het voorkeursrecht, om onteigening en om de wettelijke regeling inzake kostenverhaal en om de mogelijkheden om van marktpartijen financiële bijdragen te vragen dan wel zulke bijdragen dwingend aan marktpartijen op te leggen. Ook het nieuwe instrument stedelijke kavelruil passeert de revue. In het bijzonder bij de beschrijving van grondbeleidsinstrumenten wordt duidelijk dat bij gebiedsontwikkeling publiekrecht en privaatrecht nauw verweven zijn. Voor zowel grondverwerving als kostenverhaal en financiële bijdragen geldt dat dit meestal via minnelijke afspraken wordt geregeld en het publiekrecht feitelijk slechts als stok achter de deur functioneert.

Deze omgevingsrechtelijke inkadering, die bestaat uit zowel ruimtelijke instrumenten als grondbeleidsinstrumenten, is ook van belang voor de toepassing van selectie en aanbesteding die in de hoofdstukken 13 en 14 worden behandeld. Een belangrijke juridische notie is in dit verband het zelfrealisatierecht, waarmee wordt bedoeld dat een eigenaar niet kan worden onteigend, omdat hij bereid en in staat is om zijn onroerende zaken in overeenstemming met het geldende omgevingsrechtelijke kader (omgevingsplan, omgevingsvergunning voor BOPA) zelf te (her)ontwikkelen. In gevallen waarin een marktpartij voor een bepaalde locatie een zelfrealisatierecht heeft, is selectie door de gemeente van een marktpartij voor de ontwikkeling van deze locatie niet meer aan de orde. Een ander onderwerp dat van belang is in relatie tot openbare selectie dan wel aanbesteding is de vraag of de eisen die gemeenten stellen aan vastgoedontwikkelingen zijn te herleiden tot eisen die de gemeente ook op grond van het publiekrecht heeft gesteld of zou kunnen stellen. Een ontkennend antwoord op die vraag kan, afhankelijk van het type eis, betekenen dat de betreffende contractsbepaling nietig is. Ook kunnen eisen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk zou kunnen worden geveerd, in combinatie met andere omstandigheden, ertoe leiden dat een plicht tot aanbesteden ontstaat. Redenen genoeg om de hoofdstukken over aanbestedingsrecht (hoofdstuk 13), de Didam-regels (hoofdstuk 14) en staatssteun bij gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 15) te laten voorafgaan door een beschrijving van de publiekrechtelijke kaders.

Aan de binnenzijde van de achterflap zijn twee beslisbomen te vinden die de gemeente leiden naar een passend samenwerkingsmodel en een passende aanbestedingsstrategie.

11 Het omgevingsrechtelijke kader: ruimtelijke instrumenten

11.1 Inleiding

Voor gebiedsontwikkeling zijn in het bijzonder de ruimtelijke instrumenten van belang. Ze komen in dit hoofdstuk aan bod, waarbij het ruimtelijke instrumentarium van de Omgevingswet centraal staat, gevolgd door het grondbeleidsinstrumentarium in hoofdstuk 12.

De beschrijvingen zijn gelet op de aard en het doel van de reiswijzer beknopt. Voor een uitgebreidere beschrijving over de werking van het huidige omgevingsrecht, voor zover van toepassing bij gebiedsontwikkeling, zijn immers al talloze publicaties beschikbaar.⁴² Zoals aangegeven in hoofdstuk 10 gaat het erom degenen die aan de slag moeten met gebiedsontwikkeling een indruk te geven van de publiekrechtelijke reguleringsmogelijkheden van overheden in het algemeen en gemeenten in het bijzonder. Om die reden komen instrumenten die voor gebiedsontwikkeling relatief weinig worden gebruikt of van weinig betekenis zijn, zoals het projectbesluit, de waterschapsverordening en de coördinatieregeling, niet aan bod.

11.2 De omgevingsvisie

Onder de Omgevingswet hebben alle overheden de verplichting om voor hun gehele grondgebied één omgevingsvisie te maken. Op rijksniveau bestaat de Nationale Omgevingsvisie (afgekort tot NOVI). Deze visie wordt opgevolgd door de Nota Ruimte. Gelet op de reikwijdte en het integrale karakter van het instrument omgevingsvisie is een omgevingsvisie voor waterschappen niet aan de orde.

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft en vanuit het vastgestelde beleid zelfbindend is voor het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld. Een omgevingsvisie wordt vastgesteld door de Tweede Kamer respectievelijk provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad.

Hoewel een omgevingsvisie een gebiedsdekkend en integraal instrument is, kan zij worden aangepast voor één specifiek gebied of één bepaald aspect van de fysieke leefomgeving, indien daartoe aanleiding bestaat. Bij een dergelijke partiële wijziging van de omgevingsvisie moet wel worden bezien welke gevolgen die kan hebben voor andere gebieden of voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving.

Een omgevingsvisie kan als grondslag dienen voor het vestigen van een voorkeursrecht en kan van betekenis zijn voor het gebruik van het instrument financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden, zoals (zie paragraaf 12.6).

11.3 Het programma

Een programma kan worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, Gedeputeerde Staten of de minister.

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen diverse soorten programma's, waarvan sommige verplicht zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van een programma dat samenhangt met de uitvoering van EU-richtlijnen. Ook de vaststelling van volkshuisvestingsprogramma's zoals bedoeld in de toekomstige Wet versterking regie volkshuisvesting is voor provincies en gemeenten verplicht.⁴³ Vrijwillige programma's zijn bijvoorbeeld gericht op het bereiken van een doelstelling voor de fysieke leefomgeving of onderwerpen waarvoor geen wettelijke normering bestaat. Een programma kan worden vastgesteld voor een deel van het grondgebied van een overheid, dan wel zich beperken tot een bepaald thema dat relevant is voor de fysieke leefomgeving.

Bij gebiedsontwikkeling spelen met name vrijwillige programma's een rol. Een relevant aspect van de fysieke leefomgeving waarvoor een bestuursorgaan in het kader van gebiedsontwikkeling een programma kan opstellen, is bijvoorbeeld recreatie,

⁴² Zie onder meer de informatie van het Informatiepunt Leefomgeving: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/>.

⁴³ Ten tijde van het verschijnen van deze reiswijzer wordt gestreefd naar van invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting op 1 juli 2026.

landschap of aanleg van bovenplanse infrastructuur. Een programma kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling van een bepaald gebied. Omdat veruit de meeste gebiedsontwikkelingen gemeentelijke ontwikkelingen betreffen, zullen de programma's voor gebiedsontwikkeling vaak door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld.

Het instrument programma is in potentie zeer geschikt om een gebiedsontwikkeling van een toegesneden beleidskader te voorzien. De Omgevingswet schrijft niet de mate van detaillering van een vrijwillig programma voor. Dit betekent dat een gemeente hiervoor veel vrijheid heeft bij het opstellen van een programma. Dit kan zij voor een programma voor een gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld doen in samenwerking met marktpartijen die in het betreffende gebied een positie hebben.

Voorafgaand aan het vaststellen van een programma kunnen zienswijzen worden ingediend. Dit biedt een goede gelegenheid om het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling te creëren, met belanghebbenden in gesprek te gaan en te bezien hoe aan eventuele bezwaren kan worden tegemoetgekomen. Deze kenmerken maken het programma tot een geschikt instrument voor de beleidsmatige inkadering van gebiedsontwikkelingen. Het college van burgemeester en wethouders zullen een concept-programma ter verkrijging van voldoende politieke steun waarschijnlijk voorleggen aan de raad, zodat de raad wensen en bedenkingen naar voren kan brengen.

Net zoals voor de omgevingsvisie geldt ook voor het instrument programma dat het als grondslag kan dienen voor het vestigen van een voorkeursrecht en van betekenis kan zijn voor het kunnen gebruiken van het instrument financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden.

11.4 Algemene rijksregels

De algemene rijksregels die voor gebiedsontwikkelingen van belang zijn, staan onder meer in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het Bal zijn algemene regels voor milieubelastende activiteiten (MBA's) vervat. Wordt er aan deze algemene regels voldaan, dan hoeft in een aantal gevallen geen vergunning te worden aangevraagd voor een milieubelastende activiteit. In het Bbl zijn regels over het bouwen, verbouwen en slopen van bouwwerken opgenomen. Dit is de opvolger van het Bouwbesluit 2012.

Van belang zijn hierbij verder de regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Daarin staan onder meer de instructieregels waarmee gemeenten rekening moeten houden. Deze regels zijn met name van belang bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en voor de herziening van het omgevingsplan bij een gebiedsontwikkeling.

In het Omgevingsbesluit (Ob) staan regels over het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen, over procedures, handhaving en uitvoering, en over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het Ob, het Bal, Bbl en Bkl zijn de vier algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet.

11.5 De omgevingsverordening

Alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving zijn gebundeld in één omgevingsverordening. De omgevingsverordening stelt kaders die ook van belang zijn voor een gebiedsontwikkeling en die mogelijk in de weg staan aan een bepaalde invulling daarvan, bijvoorbeeld door provinciaal beleid voor bouwen in het buitengebied. In de omgevingsverordening kunnen regels worden opgenomen die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Het kan ook gaan om regels die gericht zijn tot Gedeputeerde Staten, zoals beoordelingsregels voor vergunningaanvragen. Ten derde bevat de omgevingsverordening instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten (en waterschappen).

Provinciale Staten kunnen een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een omgevingsverordening, waarmee kan worden voorkomen dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de regels die in voorbereiding zijn.

Het is mogelijk dat Provinciale Staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de omgevingsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan Gedeputeerde Staten.

11.6 Het omgevingsplan

11.6.1 Inleiding

Het omgevingsplan kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving bevatten. Dat betekent dat in het omgevingsplan ruimtelijke regels zijn geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen, welstand, externe veiligheid en andere aspecten van de fysieke leefomgeving. De opdracht

aan gemeenten bij het maken van een omgevingsplan is te zorgen voor een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties* (ETFAL). Een cruciale rol bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, speelt het vinden van een balans tussen ‘beschermen en benutten’. Onder het oude recht werd getoetst aan het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’.

Door het stellen van algemene regels in het omgevingsplan kan helder worden gemaakt welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht en op welke wijze of in welke mate. De regulering op grond van het omgevingsplan bestaat in de praktijk hoofdzakelijk uit het stellen van dergelijke algemene regels aan activiteiten. In het omgevingsplan is verder benoemd in welke gevallen een (ruimtelijke) omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist. In dergelijke gevallen is sprake van een zogenaamde omgevingsplanactiviteit (OPA).

Elk gemeentelijk omgevingsplan bestond bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 uit een tijdelijk deel en een nieuw, permanent deel. Het tijdelijk deel bestaat uit de op dat moment geldende bestemmingsplannen en andere toen geldende planologische figuren. Ook maken enkele verordeningen daarvan deel uit.

11.6.2 De bruidsschat

Een belangrijk onderdeel van het tijdelijk deel is verder de zogenoemde bruidsschat. Samengevat weergegeven zijn dit rijksregels die onder het oude recht waren opgenomen in diverse wetten, besluiten en regelingen, en die betrekking hebben op onderwerpen waarover gemeenten onder de Omgevingswet zelf eigen regels kunnen stellen. Deze eigen regels moeten dan wel vallen binnen de grenzen van de instructieregels van het Rijk (en eventueel van de provincie).

11.6.3 Omzetting van regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan

Het nieuwe, permanente deel van het omgevingsplan was op 1 januari 2024 nog leeg. Het permanente deel wordt geleidelijk gevuld met het overzetten van regels uit het tijdelijke deel en regels over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of nieuw beleid. Dit gebeurt door een procedure voor (partiële) herziening van het omgevingsplan die is gestart na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Uiterlijk op 1 januari 2032 moeten gemeenten alle regels uit het tijdelijk deel

van het omgevingsplan hebben omgezet naar een omgevingsplan dat voldoet aan de regels van de Omgevingswet. De wet koppelt hier echter geen rechtsgevolgen aan als een gemeente deze datum onverhoopt niet haalt.

Los van deze verplichting tot omzetting van de regels van het tijdelijk deel naar het permanente deel kent de Omgevingswet voor een omgevingsplan geen algemene actualiseringsplicht. De verplichting om het omgevingsplan aan te passen is er wel in een aantal specifieke gevallen: in geval van instructieregels en instructiebesluiten en in geval van het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA, zie paragraaf 11.8). De termijn waarbinnen actualisering moet plaatsvinden als het gaat om instructieregels en instructiebesluiten, is geregeld in de instructieregels dan wel het instructiebesluit. Voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die een bouwwerk of een afwijking van een toegekende functie mogelijk maakt, geldt daarbij een termijn van maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning. Deze termijn gaat voor gevallen van vóór 1 januari 2032 pas op die datum in. Ook aan het niet halen van deze vijfjaarstermijn zijn in de Omgevingswet geen rechtsgevolgen verbonden.

Het omgevingsplan is het belangrijkste instrument om activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving te reguleren. In het omgevingsplan kan eenieder (online) vinden welke functie(s) aan een locatie zijn toegekend en welke regels op een bepaalde locatie gelden.⁴⁴

Voor een gebiedsontwikkeling moet het omgevingsplan over het algemeen worden aangepast. Daarbij geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De procedure neemt ongeveer een half jaar in beslag. In plaats van het direct aanpassen van een omgevingsplan kunnen gemeenten in veel gevallen daarop vooruitlopend ook een of meer omgevingsvergunningen voor een BOPA verlenen om de gebiedsontwikkeling omgevingsrechtelijk mogelijk te maken.

Waar de omgevingsvisie en het programma beleidsdocumenten zijn en een zelfbindend karakter hebben, is het omgevingsplan een juridisch bindend document. Dit betekent onder meer dat bezwaar- en beroepsprocedures mogelijk zijn.

⁴⁴ Zie <https://omgevingswet.overheid.nl/home>.

11.7 De omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat activiteiten in de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk via algemene regels worden gereguleerd. De gemeente kan in het omgevingsplan wel een vergunningplicht in het leven roepen. Als in het omgevingsplan is bepaald dat een activiteit niet mag worden uitgevoerd zonder (ruimtelijke) omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA), dan zal die dus eerst moeten worden verkregen. Een vergunningplicht kan door de gemeente in het leven worden geroepen voor alle onderwerpen die in het omgevingsplan geregeld kunnen worden. Voorts is een (ruimtelijke) omgevingsvergunning nodig bij gebruikmaking van binnenplanse afwijkingbevoegdheden.

Op grond van de bruidsschat geldt zeker de komende jaren dat voor veel activiteiten waarvoor ook onder het recht van vóór 1 januari 2024 een omgevingsvergunning was vereist, dit nog steeds het geval zal zijn. Het ligt in de lijn der verwachting dat voor woningbouwactiviteiten in het kader van een gebiedsontwikkeling een gemeente in het omgevingsplan een vergunningplicht voor de activiteit woningbouw zal opnemen.

Met de omgevingsvergunning kan de initiatiefnemer van één of meer activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving via één aanvraag (maar tevens meerdere vergunningaanvragen) toestemming verkrijgen voor de aangevraagde activiteit(en).

Op de aanvraag om een omgevingsvergunning is in veel gevallen de reguliere procedure met een beslistermijn van acht weken van toepassing.

11.8 De omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Indien een initiatiefnemer een omgevingsplanactiviteit wil gaan verrichten, dan zal de beoogde activiteit worden getoetst aan de regels uit het omgevingsplan. Bij gebiedsontwikkeling zal het daarbij vaak ook gaan om bouwactiviteiten. Zijn de bouwactiviteit in overeenstemming is met het omgevingsplan, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Wanneer dit niet het geval is, dan is sprake van een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Verlening van de (ruimtelijke) omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit is mogelijk indien dit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Bij sommige gebiedsontwikkelingen biedt de verlening van een BOPA een volwaardig alternatief ten opzichte van het (partieel) wijzigen van het omgevingsplan. Een dergelijke omgevingsvergunning verlenen volstaat niet wanneer ook voor het omliggende gebied een aanpassing van het omgevingsplan nodig is, bijvoorbeeld omdat in de omgeving milieunormen moeten worden aangepast.

Net zoals bij het maken van een omgevingsplan is de gemeente ook bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gebonden aan de instructieregels van het Rijk en de provincie.

Het is belangrijk dat het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA kan worden gemotiveerd vanuit een breder beleidskader, waarmee het verlenen van de vergunning in overeenstemming is. Op grond van de Omgevingswet zijn dat de omgevingsvisie en het programma. Omdat de omgevingsvisie een zeker globaal karakter heeft, voor de gehele gemeente geldt en daarom in de praktijk naar verwachting niet frequent zal worden herzien, is een programma – dat ook kan worden vastgesteld specifiek voor een concrete gebiedsontwikkeling of voor meerdere (woning) bouwlocaties – daarvoor beter geschikt.

De bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA berust bij het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan wel gevallen aanwijzen waarin de raad in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen in de door hem aan te wijzen gevallen over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een BOPA. De uitkomst van het advies is bindend.

Ook voor de omgevingsvergunning voor een BOPA geldt in principe een beslistermijn van acht weken. Daarmee is de procedure beduidend korter dan die bij wijziging van het omgevingsplan. Wel kunnen burgemeester en wethouders besluiten om in plaats van de reguliere procedure de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Na de beoogde invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting is voor de BOPA voor woningbouwprojecten sprake van beroep in slechts één instantie, namelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit maakt de omgevingsvergunning voor de BOPA bij veel gebiedsontwikkelingen tot een aantrekkelijk instrument, met name indien snelheid van besluitvorming gewenst is. Om aan te tonen dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan het daaraan voorafgaand opstellen van een programma voor het te ontwikkelen gebied behulpzaam zijn.

Los hiervan is voor bepaalde gebiedsontwikkelingen het volgen van de hierna beschreven uitgebreide procedure bij de keuze van een omgevingsvergunning voor een BOPA verplicht. Dit is het geval als een milieueffectrapportage verplicht is.

De gefaseerde BOPA

Bij diverse gebiedsontwikkelingen is behoefte aan fasering van zowel de planontwikkeling als van de omgevingsrechtelijke inkadering. Met een dergelijke aanpak kan immers duidelijkheid ontstaan over de omgevingsrechtelijke haalbaarheid van een ontwikkeling, zonder dat de precieze kenmerken van concrete (bouw)activiteiten al bekend zijn.

Op basis van een globaal plan kan daarbij een eerste omgevingsvergunning voor een BOPA wordt verleend. Wel is het zo dat dit globale plan al concreet moet zijn voor de activiteiten die in het te ontwikkelen gebied zullen worden toegestaan. Dit volgt ook uit het gegeven dat het bij een aanvraag om een omgevingsvergunning altijd om concrete en afgebakende activiteiten moet gaan.

Voor de praktijk van gebiedsontwikkeling betekent dit het volgende: in het globale plan, waarvoor de eerste omgevingsvergunning voor de BOPA wordt verleend, wordt een maximumbouwhoogte, een maximum-aantal woningen (in diverse woningbouwcategorieën) en het aanduiden van bouwvlakken waarbinnen activiteiten mogelijk worden gemaakt opgenomen. Verder is van belang dat functies die worden toegestaan zodanig concreet zijn dat alle relevante effecten van de gebiedsontwikkeling op de fysieke leefomgeving in beeld kunnen worden gebracht. Alleen als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan antwoord worden gegeven op de vraag of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).

Aansluitend kunnen voor meerdere concrete bouwactiviteiten binnen het gebied waarop de eerste vergunning betrekking heeft een of meer omgevingsvergunningen voor een tweede BOPA worden aangevraagd en verleend, waarbij de eerste vergunning als toetsingskader geldt.

Vanuit het oogpunt van risico- en verwachtingsmanagement kan de gefaseerde BOPA bij een gebiedsontwikkeling met meerdere concrete woningbouwplannen aantrekkelijk zijn. Dit is met name het geval wanneer voor alle woningen de hiervoor genoemde kenmerken die nodig zijn voor de ETFAL-toetsing al bekend zijn, terwijl het concrete ontwerp van de woningen per deelplan gebeurt.

12 Het omgevingsrechtelijke kader: het grondbeleidsinstrumentarium

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het grondbeleidsinstrumentarium aan bod, de instrumenten waarmee overheden bij gebiedsontwikkeling regie kunnen voeren over grond, financiering en realisatie. Waar in het voorgaande hoofdstuk de ruimtelijke instrumenten centraal stonden, gaat het hier onder meer over het voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil, kostenverhaal en financiële bijdragen. Per instrument wordt toegelicht hoe het werkt en welke rol het kan spelen bij het realiseren van gebiedsontwikkelingen.

12.2 Het voorkeursrecht

12.2.1 Vestigingsgronden, repeteerverbod en aanbiedingsplicht

Een voorkeursrecht is een eerste recht op koop van onroerende zaken voor een overheid. Het kan worden gevestigd op naam van een gemeente, een provincie of de staat. Hiermee kan de overheid proberen regie op de grond te versterken en grondspeculatie tegen te gaan. Het voorkeursrecht kan in de situatie dat een gemeente met een of meer marktpartijen het merendeel van benodigde gronden heeft verworven worden gebruikt om te voorkomen dat een versnippering van grondeigendom plaatsvindt, wat een efficiënte herverkaveling van de gronden in de weg zou kunnen staan.

De bestuursorganen die een voorkeursrecht kunnen vestigen zijn op gemeentelijk niveau de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Een voorkeursrecht wordt zoals aangegeven gevestigd op onroerende zaken. Een van de centrale begrippen in de Omgevingswet is het begrip 'locaties'. Zo worden functies steeds toegedeeld aan locaties. De term 'locatie' heeft in de Omgevingswet echter een bredere strekking dan alleen onroerende zaken. Daarom spreekt de Omgevingswet erover dat een voorkeursrecht kan worden gevestigd op een onroerende zaak voor zover een onroerende zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in het omgevingsplan een niet agrarische functies is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Een voorkeursrecht kan worden gevestigd op grond van de voorkeursrechtbeschikking, een omgevingsvisie, een programma

of een omgevingsplan. Van belang is dat de nieuwe, niet-agrarische functie uit het betreffende document blijkt.

Indien de grondslag voor vestiging van een voorkeursrecht wordt gevonden in een omgevingsvisie of in een programma, dan kan het voorkeursrecht worden gevestigd op onroerende zaken die deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die toegedachte functie of van een locatie die is aangewezen als moderniseringslocatie. Anders dan bij een omgevingsplan wordt hier gesproken over 'toegedacht' in plaats van 'toebedeeld', aangezien een omgevingsplan een normstellend instrument is en omgevingsvisies en programma's beleidsdocumenten zijn (die doorgaans in een eerdere fase van de beleidscyclus worden vastgesteld).

In de betreffende omgevingsvisie of in het betreffende programma moet wel duidelijk zijn aangegeven welke functie in de toekomst wordt beoogd en die op een later moment in het omgevingsplan zal worden toegedeeld. Indien noch in het omgevingsplan, noch in een omgevingsvisie of programma aan de betreffende locatie al de beoogde functie is toegedacht, kan een voorkeursrecht ook worden gevestigd op basis van een voorkeursrechtbeschikking, waarin aan de locatie een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. De duur van het voorkeursrecht is afhankelijk van de grondslag van het voorkeursrecht en van het bestuursorgaan dat de voorkeursrechtbeschikking heeft gegeven. De geldingsduur na de vestiging van het voorkeursrecht op grond van een voorkeursrechtbeschikking is drie jaar. Na inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting bedraagt deze termijn vijf jaar. Om het voorkeursrecht te behouden, moet binnen deze termijn de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd ofwel zijn toegedacht in een omgevingsvisie of een programma, ofwel zijn toegedeeld in het omgevingsplan. Op dat moment begint ook een nieuwe geldingsduur, met weer een nieuw vervalmoment. Ook als de grondslag van het voorkeursrecht wordt gevonden in een omgevingsvisie of een programma bedraagt de geldingsduur drie jaar. Ook hiervoor geldt dat na inwerkingtreding van de Wet versterking regie

volkshuisvesting deze termijn wordt gewijzigd in vijf jaar. Een voorkeursrecht op de grondslag van een omgevingsvisie of programma kan worden behouden door binnen deze termijn de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, toe te delen in een omgevingsplan. Vanaf het moment dat het omgevingsplan in werking treedt, geldt het gevestigde voorkeursrecht als een voorkeursrecht op basis van het omgevingsplan. Ook op dat moment begint een nieuwe geldingsduur, met weer een nieuw vervalmoment. Een termijn van vijf jaar geldt indien de grondslag van een voorkeursrecht wordt gevonden in een omgevingsplan. Deze termijn kan eenmaal met maximaal vijf jaar worden verlengd. Deze verlengingsmogelijkheid betekent dat het voorkeursrecht, als het op de grondslag van een omgevingsplan is gevestigd, uiterlijk na tien jaar eindigt.

Een gemeentelijk voorkeursrecht dat is gevestigd door het college van burgemeester en wethouders vervalt van rechtswege drie maanden nadat het is ingegaan. Een bij collegebesluit gevestigd voorkeursrecht loopt dus niet automatisch door, maar moet worden gevolgd door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad. De totale maximale geldingsduur is daarom zestien jaar en drie maanden.

De Omgevingswet bevat het zogenaamde repeteerverbod: op onroerende zaken kan niet binnen twee jaar na het eindigen van een voorkeursrecht opnieuw een voorkeursrecht gevestigd worden door hetzelfde bestuursorgaan. Zonder een dergelijk verbod zou een voorkeursrecht steeds direct opnieuw gevestigd kunnen worden en zo feitelijk een onbeperkte geldingsduur krijgen.

Na vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht kunnen eigenaren de betreffende onroerende zaak uitsluitend te koop aanbieden aan de gemeente. Op die aanbiedingsplicht bestaan enkele in de Omgevingswet genoemde uitzonderingen. Een belangrijke uitzondering voor gebiedsontwikkeling doet zich voor wanneer al een koopoptieovereenkomst is gesloten voordat het voorkeursrecht werd gevestigd. Die moet dan wel in de openbare registers zijn ingeschreven en de levering moet binnen zes maanden daarop plaatsvinden.

12.2.2 De aanbiedingsprocedure

Als een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust aan de gemeente te koop wordt aangeboden, dan moet de gemeente binnen zes weken beslissen of zij in beginsel bereid is de zaak tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen. Geeft de gemeente binnen deze termijn geen reactie of geeft zij aan geen interesse te hebben in de verwerving, dan mag de eigenaar (vervreemder) de onroerende

zaken gedurende een periode van drie jaar verkopen (vervreemden) aan derden. Door te kennen te geven geen interesse in koop te hebben, kan de gemeente ook de weg vrijmaken voor verkoop aan een partij met wie de gemeente feitelijk overeenstemming heeft bereikt over een anterieure overeenkomst. Indien het voorkeursrecht al ten minste vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan, dan betekent het verloop van de periode van zes weken zonder dat de gemeente interesse heeft getoond in de koop het einde van het voorkeursrecht op de aangeboden gronden.

Als de vervreemder en de gemeente gaan onderhandelen over de aankoop, dan kan de vervreemder aan de gemeente vragen binnen een termijn van vier weken aan de rechtbank te vragen om de prijs voor de onroerende zaak vast te stellen. De vervreemder kan de gemeente dwingen om te kopen tegen de door de rechtbank vastgestelde prijs. De vervreemder is echter niet verplicht om zijn onroerende zaken tegen de door de rechter bepaalde prijs te vervreemden. Het voorkeursrecht is immers een passief verwervingsinstrument. In dat geval blijft het voorkeursrecht op de onroerende zaak rusten en kan de vervreemder het dus niet aan derden vervreemden.

Indien de gemeente niet binnen vier weken een verzoek richt aan de rechtbank, dan heeft dat hetzelfde gevolg als het niet binnen zes weken positief reageren op een aanbieding.

12.2.3 Nietige overeenkomsten

Een voor gebiedsontwikkeling belangrijke bepaling in de Omgevingswet is dat de gemeente de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan een voorkeursrecht. Daarbij gaat het in de praktijk vaak om samenwerkingsovereenkomsten tussen eigenaren en marktpartijen die de gronden willen ontwikkelen. Het verzoek moet door de gemeente worden gedaan binnen acht weken nadat de gemeente een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de rechtshandeling is vervat. Het mag daarbij niet gaan om een rechtshandeling waarmee de gemeente eerder schriftelijk instemde.

12.3 Onteigening

Net als het voorkeursrecht kan ook het onteigeningsinstrument worden gebruikt ter bevordering van de uitvoering van een gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen. Het doel van onteigening is dat de overheid die onteigent – het Rijk, een provincie of een gemeente – ervoor kan zorgen dat alle onroerende zaken die nodig zijn voor het tot stand brengen van

een beoogde gebiedsontwikkeling, ook daadwerkelijk beschikbaar zijn voor die ontwikkeling. Het onteigeningsinstrument heeft het karakter van een *ultimum remedium*, een laatste redmiddel, dat alleen kan worden gebruikt indien er geen andere mogelijkheden zijn om de betreffende onroerende zaken te betrekken bij de beoogde gebiedsontwikkeling. Deze andere mogelijkheden zijn: (1) het vrijwillig verkopen van de onroerende zaken aan de overheid (of aan een andere partij die betrokken is bij de gebiedsontwikkeling) en (2) het zelf door de eigenaar realiseren overeenkomstig de beoogde gebiedsontwikkeling.

Indien eigenaren van overgebleven gronden (die nog niet door de gemeente of de marktpartijen zijn verworven) die geen zelfrealisatierecht hebben weigeren te verkopen, dan kan het onteigeningsinstrument worden gebruikt om de betreffende gronden voor de gebiedsontwikkeling (in publiek-private samenwerking) te kunnen verwerven. Voor onteigening moet een noodzaak zijn. Dat wil zeggen dat vaststaat dat de beleidsmatig gewenste functies en activiteiten die in het omgevingsplan zijn aangewezen, niet door de eigenaar zelf kunnen worden uitgevoerd of gedaan en/of hij daartoe niet bereid en/of in staat is. In artikel 11.7 lid 2 van de Omgevingswet is bepaald dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt 'als de eigenaar van of een beperkt gerechtigde op de onroerende zaak:

- a. aantoonbaar bereid en in staat te zijn om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving op zich te nemen,
- b. daarvoor concrete en op uitvoering gerichte voornemens heeft en die aan het bevoegd gezag kenbaar heeft gemaakt, en
- c. de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal verwezenlijken op de door het bevoegd gezag beoogde wijze.'

De noodzaak ontbreekt ook als er geen redelijke poging is gedaan tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak. Daarnaast moet onteigening urgent zijn, hetgeen wil zeggen dat er binnen drie jaar na de onteigening moet worden aangevangen met de realisatie van het project.

De gemeente kan de door haar beoogde wijze van verwezenlijking van de gebiedsontwikkeling in een omgevingsplan desgewenst zeer gedetailleerd vastleggen. Daarbij kunnen ook de termijnen worden vastgelegd waarbinnen bepaalde onroerende zaken overeenkomstig de beoogde gebiedsontwikkeling moeten worden ontwikkeld in overeenstemming met het omgevingsplan.

Het zelfrealisatierecht van eigenaren kan voor gemeenten een complicatie zijn in gevallen waarin het voorkeursrecht is gevestigd. Eigenaren kunnen overeenkomsten met derden uit het zicht van de overheid trachten te houden. De eigenaar wacht dan met het bekendmaken van de overeenkomst tot een (eventuele) onteigeningsprocedure. Als daarin blijkt dat de eigenaar, alleen of samen met de verkrijger, bereid en in staat is het plan uit te voeren, slaagt het zelfrealisatieverweer bij onteigening.

De onteigeningsprocedure heeft twee fasen: een bestuurlijke en een gerechtelijke. Voorafgaand aan onteigening moet worden geprobeerd de betreffende onroerende zaak langs minnelijke weg te verkrijgen. Pas als is gebleken dat dit onmogelijk is, kan met de bestuurlijke fase worden aangevangen. Omwille van de voortgang van gebiedsontwikkelingen verdient het aanbeveling om, zodra dit duidelijk is, de onteigeningsprocedure te starten. De bestuurlijke fase eindigt met een besluit van de gemeenteraad. De bestuursrechter toetst dat besluit in de gerechtelijke fase getoetst, ook als er (in het theoretische geval) geen beroep zou zijn ingesteld door degene die wordt onteigend. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter kan hoger beroep worden ingesteld. De eigendom van de grond kan bij gebiedsontwikkelingen op gemeentelijk niveau pas worden verkregen als het besluit tot onteigening onherroepelijk is, het omgevingsplan (of omgevingsvergunning voor een BOPA) onherroepelijk is en aan de grondeigenaar de voorlopige schadeloosstelling is betaald. Als grondeigenaren weigeren mee te werken aan grondverkoop en zelfrealisatie, is het van belang het onteigeningsinstrument te hanteren zodra aan de juridische voorwaarden daarvoor is voldaan.

12.4 Stedelijke kavelruil

In de Omgevingswet is een regeling voor stedelijke kavelruil opgenomen. Stedelijke kavelruil is een instrument waarbij eigenaren bij notariële overeenkomst afspreken om grond en gebouwen te ruilen. De gemeente kan een van deze eigenaren zijn. Stedelijke kavelruil kan goede diensten bewijzen op locaties waar de huidige kavelindeling een belemmering vormt om nieuwbouw te realiseren, of waar ruil van grond en gebouwen nodig is om gebieden te transformeren of te herstructureren. Daarmee kan kavelruil zowel een rol spelen bij nieuwbouw op uitleglocaties als bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden, zo wordt ter toelichting bij de wettelijke regeling opgemerkt.

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument; voor 1 januari 2024 bestond het nog niet. Het is een vrijwillig instrument, in die zin dat eigenaren niet kunnen worden gedwongen om te participeren in een proces van stedelijke kavelruil. Eigenaren kunnen er naar behoefte gebruik van maken om de grenzen van hun kavels aan te passen of om kavels te ruilen die op enige afstand van elkaar zijn gelegen. Eigenaren hoeven overigens niet altijd daadwerkelijk te ruilen. Ook partijen die geen grond maar alleen geld inbrengen kunnen tot de overeenkomst toetreden. Partijen kunnen ook uittreden tegen een redelijke vergoeding van de ingebrachte kavels. De algemene wettelijke eis is dat aan een stedelijke kavelruil altijd ten minste drie eigenaren moeten deelnemen, waarvan er ten minste twee onroerende zaken krijgen toebedeeld.

Het voordeel van stedelijke kavelruil is dat de overeenkomst een zakelijke werking heeft. Dat wil zeggen dat ook eventuele nieuwe eigenaren aan de overeenkomst gebonden zijn. Het faillissement of het overlijden van een eigenaar hoeven dus geen probleem te zijn. Eigenaren kunnen er zeker van zijn dat de afgesproken ruilen worden uitgevoerd. Daardoor kunnen zij zonder grote financiële risico's opdracht geven om (bouw)plannen te maken.

Dat stedelijke kavelruil in principe een instrument 'door en voor eigenaren' is, betekent overigens niet dat gemeenten het instrument niet zouden kunnen gebruiken voor gebiedsontwikkeling. Gemeenten kunnen eigenaren stimuleren om een kavelruil-overeenkomst aan te gaan, bijvoorbeeld door gezamenlijk een programma uit te werken. Daarnaast kan de gemeente zelf met eigen onroerende zaken meedoen aan het ruilproces. Indien nodig kan de gemeente het instrument combineren met de inzet van het voorkeursrecht en onteigening. Hiermee biedt stedelijke kavelruil nieuwe mogelijkheden voor locaties waar een afwachtend faciliterend grondbeleid niet volstaat, maar actief grondbeleid niet aan de orde is.

12.5 Kostenverhaal

12.5.1 Verplichting tot en grenzen aan het kostenverhaal

Overheden zijn verplicht om kostenverhaal toe te passen als zij een besluit nemen dat nieuwe bouwactiviteiten mogelijk maakt. In de meeste gevallen gaat het dan om een besluit van een gemeente om een omgevingsplan vast te stellen of een omgevingsvergunning voor een BOPA af te geven. In sommige gevallen kan kostenverhaal ook aan de orde zijn als het Rijk, een provincie of een waterschap een

projectbesluit vaststellen. Bij gebiedsontwikkeling is het projectbesluit zelden of nooit aan de orde. De wettelijke regeling van het kostenverhaal is te vinden in afdeling 13.6 Omgevingswet.

De Omgevingswet stelt in artikel 13.11 grenzen aan het kostenverhaal. Kostenverhaal is alleen verplicht bij op grond van de Omgevingswet aangewezen bouwactiviteiten. Daarbij betreft het kostenverhaal uitsluitend de kosten die op de kostensoortenlijst staan van bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Dat bestrijkt een breed scala aan kosten, van het opstellen van het omgevingsplan of projectbesluit tot en met voorbereiding en toezicht op de uitvoering van civieltechnische werken en nadeelcompensatie. Van kostenverhaal kan op grond van de Omgevingswet worden afgezien als het in totaal te verhalen bedrag kleiner is dan € 10.000, er geen fysieke voorzieningen worden aangelegd of als er alleen een aansluiting op de openbare ruimte of een nutsvoorziening wordt gerealiseerd. Bij gebiedsontwikkeling gaat het steeds om bouwprojecten waarvoor kostenverhaal verplicht is.

De kostensoorten die kunnen verhaald zijn limitatief opgesomd in een lijst in een bijlage bij het Omgevingsbesluit. De kostensoortenlijst is gesplitst in twee onderdelen (A en B), omdat de Omgevingswet voor kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg – dat wil zeggen kostenverhaal op grond van het omgevingsplan – twee vormen van kostenverhaal kent: kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling ('met tijdvak') en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling ('zonder tijdvak').

Onderdeel A bevat de kosten voor de kostenverhaalslocatie als geheel. Onderdeel B betreft de kosten voor het verwerven en bouw- en woonrijp maken van de kavels waarop bouwplannen worden gerealiseerd. De kosten in onderdeel B zijn alleen van toepassing bij kostenverhaal met tijdvak.

12.5.2 De ppt-criteria

Aan de hand van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (kortweg aangeduid als ppt-criteria) wordt bepaald of en zo ja in welke mate kosten kunnen worden toegerekend aan het gebied, waarbinnen de aangewezen bouwactiviteiten zijn voorzien. Dat gebied wordt kortweg ook wel het kostenverhaalsgebied genoemd. Kosten kunnen worden verhaald voor zover:

- ze profijt opleveren voor het kostenverhaalsgebied;
- ze toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied; en
- de toerekening proportioneel is in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied heeft van de werken, werkzaamheden en maatregelen waarvoor de kosten zijn gemaakt.

Profijt betekent dat het kostenverhaalsgebied nut moet ondervinden van de uit te voeren werken, werkzaamheden en maatregelen. Met *toerekenbaarheid* wordt bedoeld op het vereiste dat er een causaal verband moet zijn tussen de gemaakte kosten en het kostenverhaalsgebied. Dat er sprake moet zijn van *proportionaliteit* betekent dat de aan het kostenverhaalsgebied toe te rekenen kosten in overeenstemming moeten zijn met de mate van *profijt* dat het kostenverhaalsgebied *daarvan* heeft.

De ppt-criteria zijn vooral van belang bij het bepalen van de kosten van zogenaamde bovenwijkse voorzieningen. Dat zijn voorzieningen die niet alleen voor het kostenverhaalsgebied maar ook voor andere gebieden van belang zijn. In dat geval zullen de kosten naar de mate van profijt en toerekenbaarheid over die gebieden moeten worden verdeeld. De ppt-criteria spelen een ondergeschikte rol bij het verhalen van kosten die alleen voor het kostenverhaalsgebied worden gemaakt. In dat geval worden de kosten volledig aan het kostenverhaalsgebied toegerekend.

12.5.3 Een verbod op bouwen zonder kostenverhaal

Het is verboden te starten met een kostenverhaalsplichtige bouwactiviteit voordat de verschuldigde kosten zijn betaald. Op deze regel kan een uitzondering worden gemaakt als kostenverhaal plaatsvindt op basis van een overeenkomst.

12.5.4 Twee manieren van kostenverhaal

Er zijn twee manieren van kostenverhaal, namelijk het privaatrechtelijke kostenverhaal en het publiekrechtelijke kostenverhaal. Privaatrechtelijk kostenverhaal wil zeggen dat de overheid een overeenkomst afsluit met de ontwikkelaar waarin het kostenverhaal is verzekerd. Publiekrechtelijk kostenverhaal is kostenverhaal op basis van regels of voorschriften over het kostenverhaal in een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij gebiedsontwikkeling betekent publiekrechtelijk kostenverhaal feitelijk steeds kostenverhaal op grond van het omgevingsplan. Het is gebruikelijk dat bij gemeenten daarbij overheden allereerst proberen een overeenkomst af te sluiten.

12.5.5 Kostenverhaal op basis van een overeenkomst

Kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst vindt in de praktijk plaats in een zeer grote meerderheid van het aantal gevallen, zo'n 95%.

Indien een anterieure overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten voor alle gronden binnen een te ontwikkelen gebied waarop bouwactivi-

teiten waarvoor een kostenverhaalsplicht geldt zijn toegestaan en het kostenverhaal hiermee (met adequate afspraken over zekerheden) verzekerd is, is er geen aanleiding om voor dat kostenverhaal in een omgevingsplan regels op te nemen. Deze publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal is dan overbodig en zorgt voor onnodige bestuurslasten.

De publiekrechtelijke regeling voor het kostenverhaal werkt als stok achter de deur voor het geval het kostenverhaal niet op basis van een anterieure overeenkomst is verzekerd. Daarbij kan een keuze worden gemaakt uit twee systemen: een regeling inzake kostenverhaal met dan wel zonder tijdvak in het omgevingsplan.

12.5.6 Kostenverhaal met tijdvak in het omgevingsplan

In geval van kostenverhaal met tijdvak, ook wel aangeduid als integrale gebiedsontwikkeling, moet de lengte van het tijdvak in het omgevingsplan worden vastgelegd. In het omgevingsplan moeten ook een of meer kostenverhaalsgebieden worden aangewezen.

In het omgevingsplan:

- worden kostenverhaalsgebieden aangewezen;
- wordt per kostenverhaalsgebied aangegeven welke bovenwijkse voorzieningen voor dat gebied van belang zijn;
- worden per kostenverhaalsgebied ramingen opgenomen van de kosten en de opbrengsten; en
- worden per kostenverhaalsgebied regels gesteld over de verdeling van de kosten over de bouwactiviteiten en de eindafrekening.

Een belangrijk uitgangspunt bij het kostenverhaal is de macroaftopping. Bij het vaststellen van het omgevingsplan mag in geval van kostenverhaal met tijdvak het kostenverhaal niet hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden in het kostenverhaalsgebied waar bouwactiviteiten zullen plaatsvinden (uitgeefbare gronden). Dat zorgt ervoor dat het kostenverhaal voor de ontwikkelaars betaalbaar blijft. Indien de kosten toch hoger zijn plaatst dit de gemeente voor een keuze: de kosten, voor zover die de opbrengsten overstijgen, voor eigen rekening nemen of afzien van de ontwikkeling van het betreffende gebied.

12.5.7 Kostenverhaal zonder tijdvak in het omgevingsplan

Kostenverhaal in een omgevingsplan zonder tijdvak is bedoeld voor zogenaamde organische gebiedsontwikkeling, waarbij bij vaststelling van het omgevingsplan nog relatief veel onzekerheid bestaat over zowel de benodigde ontwikkelperiode als de concrete invulling van de ontwikkeling. Het ontbreken van een tijdvak

leidt er met name toe dat de hoogte van de afzonderlijke te verhalen kosten en van de waardevermeerdering van het kostenverhaalsgebied bij vaststelling van een omgevingsplan nog niet voldoende nauwkeurig kunnen worden bepaald.

Net als bij kostenverhaal met tijdvak is ook bij kostenverhaal zonder tijdvak sprake van één of meer in het omgevingsplan begrensde kostenverhaalsgebieden. Het omgevingsplan maakt ook bij kostenverhaal zonder tijdvak kenbaar voor welke activiteiten en welke locaties regels voor kostenverhaal gelden en welke gebiedsoverstijgende kosten aan kostenverhaalsgebieden worden toegerekend. Ook moet de toerekening van gebiedsoverstijgende kosten naar evenredigheid plaatsvinden en moet duidelijk gemaakt worden hoe het verdelen van de te verhalen kosten over de activiteiten plaatsvindt. Het omgevingsplan moet tot slot ook bij kostenverhaal zonder tijdvak een regeling voor de eindafrekening bevatten.

Ook de inhoud van een regeling in het omgevingsplan voor kostenverhaal zonder tijdvak is op veel punten gelijk aan die voor kostenverhaal met tijdvak. Er is wel verschil in de wijze waarop de kosten kunnen worden geraamd. Bij kostenverhaal zonder tijdvak behoeft wat betreft de kosten alleen het maximum van de globaal te verhalen kosten te worden genoemd (het zogenaamde kostenplafond) in plaats van een kostenraming, terwijl bij kostenverhaal met tijdvak altijd een kostenraming moet worden gegeven. Het kostenverhaalplafond is globaler dan een raming en geeft de flexibiliteit die nodig is voor situaties waarin niet vooraf vaststaat hoe de ontwikkeling van het betreffende gebied vorm zal krijgen en welke kosten daarvoor zullen worden gemaakt. Als de kosten onder het plafond blijven, kunnen nieuwe ontwikkelingen worden meegenomen zonder aanpassing van het omgevingsplan. Een meer precieze berekening van de te verhalen kosten wordt gemaakt bij afgifte van de kostenverhaalsbeschikking. Een tweede verschil met kostenverhaal met tijdvak is dat het omgevingsplan bij kostenverhaal zonder tijdvak geen raming van de opbrengsten in het omgevingsplan hoeft te bevatten.

Een algemeen principe van kostenverhaal onder de Omgevingswet is wel om een financieel tekort op de ontwikkeling van een locatie niet af te wentelen op een initiatiefnemer voor activiteiten binnen deze locatie. Daarom voorziet de wettelijke regeling voor kostenverhaal zonder tijdvak in een maximering van het kostenverhaal per locatie als alternatief voor de macroaftopping. Dit is gewaarborgd doordat het kostenverhaal per locatie is begrensd tot de waardevermeerdering van de locatie waarop de aanvraag betrekking heeft. Het wezenlijke verschil tussen

met en zonder tijdvak is dat de kostenberekeningen bij die zonder tijdvak worden doorgeschoven naar het moment van de afgifte van de kostenverhaalsbeschikking. Op dat moment is er meer bekend en kunnen kosten en opbrengsten beter worden berekend.

Mede gezien de praktijk waarin in 95% van de gevallen voor het kostenverhaal een anterieure overeenkomst wordt gesloten, is het de vraag of het verstandig is om bij een organische gebiedsontwikkeling waar nog veel onzekerheden zijn, op voorhand in te zetten op publiekrechtelijk kostenverhaal op grond van het omgevingsplan. Het sluiten van een of meer anterieure overeenkomsten met daarop afspraken op maat heeft bijna altijd nadrukkelijk de voorkeur.

12.6 Financiële bijdragen

12.6.1 Verschillen met het kostenverhaal

Naast mogelijkheden voor kostenverhaal – zowel langs privaatrechtelijke als langs publiekrechtelijke weg – biedt de Omgevingswet in afdeling 13.7 ook de mogelijkheid voor het vragen van financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden. Het gaat dan om gebieden die ontwikkeld of getransformeerd worden en buiten het kostenverhaalsgebied liggen en waarbij de kosten van deze ontwikkeling of transformatie niet met toepassing van afdeling 13.6 Omgevingswet kunnen worden verhaald, omdat niet wordt voldaan aan de ppt-criteria. Net zoals bij kostenverhaal kunnen over financiële bijdragen afspraken worden gemaakt in een overeenkomst, maar ze kunnen ook via het omgevingsplan dwingend worden opgelegd.

Een belangrijk verschil tussen het kostenverhaal en financiële bijdragen is dat kostenverhaal *verplicht* is. Zonder dat er voor een kostenverhaalsplichtige bouwactiviteit kostenverhaal heeft plaatsgevonden mag er in beginsel immers niet worden gebouwd. Het van initiatiefnemers vragen van een financiële bijdrage is echter nadrukkelijk een *bevoegdheid* van het bevoegd gezag. Voor voorzieningen waarvoor kostenverhaal verplicht is, kan niet in plaats van of in aanvulling op het kostenverhaal een financiële bijdrage worden opgelegd.

Net zoals bij kostenverhaal kunnen over financiële bijdragen afspraken worden gemaakt in een anterieure overeenkomst en kan de gemeenten de bijdrage ook afdwingen door hierover bepalingen op te nemen in het omgevingsplan. Beide mogelijkheden komen hierna aan bod.

12.6.2 Financiële bijdragen op basis van een overeenkomst

Vrijwillige financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden kunnen op grond van artikel 13.22 Omgevingswet in een (anterieure) overeenkomst worden vastgelegd voor gewenste ontwikkelingen als de aanleg van belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen, maar ook de uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Omdat bij het noemen van ontwikkelingen in de toelichting bij de nota van wijziging bij de Omgevingswet gesproken wordt van 'bijvoorbeeld', is de opsomming van typen ontwikkelingen die daarna volgt nadrukkelijk niet limitatief bedoeld. Er kunnen op grond van artikel 13.22 Omgevingswet dus ook afspraken worden gemaakt over de bekostiging van ontwikkelingen die niet als zodanig in de opsomming voorkomen.

De vrijwillige bijdragen kunnen alleen worden besteed voor de aanleg van maatschappelijke functies en voor de uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied waarvoor ze zijn bedoeld. Financiële bijdragen voor gebruik of beheer of voor de dekking van plankosten kunnen op grond van een dergelijke overeenkomst niet worden verhaald. Afspraken over financiële bijdragen worden gemaakt in dezelfde anterieure overeenkomst waarin ook de afspraken zijn gemaakt over het kostenverhaal.

Vrijwillige financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden kunnen alleen worden afgesproken bij bepaalde (bouw)activiteiten. Daartoe zijn, naast de bouwactiviteiten waarbij verplicht kostenverhaal geldt, ook andere bouwactiviteiten aangewezen, net als enkele gebruiksactiviteiten. Voorbeelden hiervan zijn bouwwerken voor de opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager, voor recreatie of het gebruik van een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.

Een omgevingsvisie of programma vormt de verplichte basis voor afspraken in overeenkomsten over de vrijwillige financiële bijdragen. Dit is ingegeven door het belang van de samenhang tussen de activiteiten van de initiatiefnemer en de maatschappelijke functies waaraan de initiatiefnemer een vrijwillige financiële bijdrage levert. Verder moet aannemelijk zijn dat de activiteiten nog wel financieel uitvoerbaar blijven.

Betaalplanologie is verboden. Dit betekent dat initiatiefnemers dus niet kunnen worden gedwongen tot het overeenkomen van een financiële bijdrage

door hun medewerking aan de omgevingsrechtelijke inpassing van een (bouw)project te weigeren.

12.6.3 Financiële bijdragen op grond van het omgevingsplan

Financiële bijdragen in het omgevingsplan zijn dwingend en mogen op grond van artikel 13.23 Omgevingswet worden toegepast onder de volgende voorwaarden:

- alleen toepasbaar bij omgevingsplan;
- er moet sprake zijn van functionele samenhang tussen de bouwactiviteit en de ontwikkeling;
- de bekostiging van de ontwikkelingen is niet al anderszins verzekerd;
- er mogen geen anterieure overeenkomsten zijn afgesloten met de initiatiefnemers van de bouwactiviteiten;
- geen bijdragen voor de kosten van voorzieningen waarbij kostenverhaal op van toepassing is.

Het opleggen van deze financiële bijdrage gebeurt via de kostenverhaalbeschikking. Het bepalen van de bijdrage in het omgevingsplan en het innen ervan vindt eenzijdig door de gemeente plaats. Daarom wordt een financiële bijdrage op grond van het omgevingsplan ook wel 'afdwingbaar' genoemd. Dit zal hierna een enkele keer ook gebeuren. Een bovengrens voor financiële bijdragen wordt gevormd door de macroaftopping. De macroaftopping heeft dus niet alleen betekenis voor het kostenverhaal, maar ook voor de hoogte van de financiële bijdrage. De financiële bijdrage mag niet hoger zijn dan de grondopbrengsten verminderd met de inbrengwaarde en het kostenverhaal (bij kostenverhaal met tijdvak), dan wel de waardeestijging van de grond na aftrek van het kostenverhaal (bij kostenverhaal zonder tijdvak). Omdat het (verplichte) kostenverhaal dus altijd voorrang heeft op de financiële bijdragen, is voor financiële bijdragen uitsluitend plaats indien en voor zover (bij integrale gebiedsontwikkeling) de opbrengsten van een kostenverhaalsgebied de kosten overstijgen of (bij organische gebiedsontwikkeling) de waardeestijging hoger is dan de kosten die aan een bepaalde locatie kunnen worden toegerekend.

Wat betreft de hoogte van de financiële bijdrage op grond van het omgevingsplan wordt in de toelichting bij de wettelijke regeling opgemerkt dat bij het stellen van regels in een omgevingsplan over het verhalen van financiële bijdragen steeds zal moeten worden beoordeeld wat gelet op de (markt)omstandigheden een redelijke financiële bijdrage is. Het gaat erom dat de hoogte van te verhalen financiële bijdragen in een redelijke verhouding staat tot opbrengsten van de verschillende bouwactiviteiten op de betreffende (woning)bouwlocatie.

Bij gebiedsontwikkeling wordt geen financiële bijdrage geheven wanneer die anderszins verzekerd is of wanneer het gaat om kosten die onder het kostenverhaal vallen. . Omdat het Omgevingsbesluit bepaalt dat voor de kosten van bovenplanse voorzieningen kostenverhaal verplicht is indien wordt voldaan aan de ppt-criteria, kan de gemeente dus niet zelf kiezen welke kosten onder de noemer kostenverhaal of onder de noemer financiële bijdragen worden gebracht. Het dwingend opleggen van een afdwingbare financiële bijdrage op grond van het omgevingsplan via de kostenverhaalsbeschikking is niet mogelijk als er voor het kostenverhaal een anterieure overeenkomst is gesloten.

12.6.4 Verschillen tussen de financiële bijdrage op grond van de overeenkomst en die op grond van het omgevingsplan

Uit het voorgaande volgt dat het eerste verschil tussen de vrijwillige financiële bijdragen op grond van het omgevingsplan en die op grond van een (anterieure) overeenkomst is dat de bijdragen op grond van het omgevingsplan alleen kunnen worden opgelegd bij bouwplannen waarbij sprake is van verplicht kostenverhaal. Het tweede verschil tussen beide typen financiële bijdragen is dat voor bijdragen op grond van het omgevingsplan limitatief is bepaald aan welke ontwikkelingen de bijdragen mogen worden besteed.

Zoals eerder aangegeven leert de praktijk echter dat in zo'n 95% van de gevallen wordt gekozen voor een anterieure overeenkomst. Dit betekent dat het – voor de gemeente ook nog facultatieve – instrument van de financiële bijdrage op grond van het omgevingsplan in de praktijk waarschijnlijk zelden zal worden gebruikt.⁴⁵

⁴⁵ Zie over financiële bijdragen nader <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/kostenverhaal-gebiedsontwikkeling-financiele/regeling-publiekrechtelijke-afdwingbare-financiele/>.

13 Aanbestedingsrecht

13.1 Inleiding

Het aanbesteden van overheidsopdrachten en het selecteren van (markt)partijen neemt in deze reiswijzer een belangrijke plaats in. Bij gebiedsontwikkeling rijzen bij betrokken partijen immers vaak vragen als:

- In welke gevallen is het verplicht om het hele project aan te besteden?
- In welke gevallen moeten separate onderdelen van het project worden aanbesteed?
- Wanneer mag de aanbestedingsactiviteit worden 'doorgelegd'?
- Met welke afspraken kan beter worden opgepast, gelet op het aanbestedingsrecht?
- Hoe combineren publiek-private samenwerking en zelfrealisatie met aanbesteding?
- Wat is het verschil tussen selectie en aanbesteding?
- In welke gevallen is het op grond van de Didam-uitspraken van de Hoge Raad verplicht om een openbare selectieprocedure te houden?
- Hoe richt men een openbare selectieprocedure in overeenstemming met de uitspraken van de Hoge Raad in?
- Hoe wordt gewaarborgd dat de beoogde afspraken in overeenstemming zijn met de regelgeving op het gebied van staatssteun?
- Hoe verhouden aanbesteding, selecteren en staatssteun zich tot elkaar?

In dit hoofdstuk komen vooral vragen aan de orde die samenhangen met *wel of niet aanbesteden*. In hoofdstuk 14 worden de Didam-arresten getypeerd en worden de gevolgen voor de praktijk daarvan uiteengezet. Daarna komt in hoofdstuk 15 het fenomeen staatssteun aan de orde, mede in relatie tot het aanbestedingsrecht. Veel informatie uit deze hoofdstukken is verwerkt in de beslisbomen aan de binnenzijde van de achterflap.

Het aanbestedingsrecht en de regelgeving op het gebied van staatssteun vinden hun grondslag in Europese wetgeving. De tekst van deze reiswijzer is gebaseerd op een naar ons oordeel verdedigbare uitleg van (in onderlinge samenhang beschouwde) arresten van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot de Nederlandse praktijk van vastgoeden gebiedsontwikkeling en situaties die in zekere zin met die praktijk vergelijkbaar zijn. Ook is in deze reiswijzer rekening gehouden met enkele uitspraken van Nederlandse rechters waarbij (soms ook) juris-

prudentie van het Europese Hof van Justitie wordt toegepast in de Nederlandse situatie.

13.2 Diverse activiteiten bij gebiedsontwikkeling

13.2.1 Drie typen hoofdactiviteiten

Elke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door drie 'hoofdactiviteiten': de *planontwikkeling*, de *grondexploitatie* en de *vastgoedexploitatie*. Wanneer het gaat om aanbesteding is het goed deze hoofdactiviteiten helder te scheiden, omdat het om drie wezenlijk verschillende activiteiten gaat:

- Bij de planontwikkeling gaat het kortweg om 'tekenen en rekenen'. Voordat een gebied daadwerkelijk wordt heringericht, moeten de plannen daarvoor duidelijk zijn uitgewerkt. Er wordt een ruimtelijk/stedenbouwkundig kader (bijvoorbeeld een programma) gemaakt en de kosten en opbrengsten die samenhangen met de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie worden uitgerekend door de partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn.
- De grondexploitatie betreft het bouw- en woonrijp maken van het gebied en de aanleg van de infrastructuur en de (overige) openbare gronden binnen het te ontwikkelen gebied, zoals groenvoorzieningen en water. De grondexploitatie wordt daarom weleens kortweg aangeduid als de aanleg van 'groen, grijs en blauw' binnen een plangebied.
- De vastgoedexploitatie heeft betrekking op het realiseren en/of herontwikkelen van vastgoed binnen het plangebied voor rekening en risico van de ontwikkelende partijen. Dit kunnen zowel marktpartijen zijn (markt woningen en commercieel vastgoed) als woningcorporaties en overheden (sociale huurwoningen en vastgoed met een maatschappelijke functie).

13.2.2 De kosten van activiteiten niet altijd bij elkaar optellen

Omdat bij gebiedsontwikkeling sprake is van onderling verschillende typen activiteiten, hoeven de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van al deze activiteiten niet altijd bij elkaar te worden 'opgeteld' bij de beoordeling of er sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht. Daarbij geldt dat aanbestedende diensten geen opdrachten mogen splitsen om onder de richtlijnen te blijven.

De planontwikkeling valt in beginsel onder het regime van de aanbesteding van diensten (zie voor een nadere toelichting paragraaf 13.2). Of de kosten van de grond- en vastgoedexploitatie bij elkaar moeten worden opgeteld en de werkzaamheden daarmee als één 'werk' kunnen worden beschouwd, hangt ervan af of beide een economische en/of technische eenheid vormen. Of dat het geval is moet worden bepaald aan de hand van de definitie van het begrip 'werk' in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet. Een werk is daar gedefinieerd als *'het product van het geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen'*.

Indien sprake is van een werk als bedoeld in de Aanbestedingswet, dan moeten de kosten die naar schatting met de realisatie daarvan zijn gemoeid bij elkaar worden opgeteld en moet het werk Europees worden aanbesteed indien de som van deze kosten het drempelbedrag overschrijdt. De afzonderlijke 'percelen' mogen – indien technisch mogelijk – gescheiden worden aanbesteed, maar elk perceel moet in dat geval ook Europees worden aanbesteed.

In veel situaties bij gebiedsontwikkeling is echter verdedigbaar dat toch sprake is van afzonderlijke werken die geen economische en technische eenheid vormen, waardoor gekeken moet worden naar de waarde van de afzonderlijke werken. De realisatie van de verschillende onderdelen van gebiedsontwikkeling is immers vaak gespreid in de tijd en zowel de opdrachtgevers als de opdrachtnemers voor die opdrachten zijn vaak verschillende partijen.

De aanwezigheid van verschillende opdrachtgevers is bij gebiedsontwikkeling bijna altijd een gegeven. De gemeente is vaak opdrachtgever voor openbare werken in het kader van de grondexploitatie, terwijl de ontwikkelaars van vastgoed opdracht geven tot de realisatie daarvan. Indien dit marktpartijen zijn (woningbouw en commercieel vastgoed), dan is er sprake van een economische scheiding tussen de onderdelen van de grondexploitatie en van de vastgoedexploitatie, waarvoor ook verschillende typen opdrachtnemers nodig zijn:

- Voor zover het gaat om vastgoed met een publiek karakter is de opdrachtgever daarvan meestal een overheid of een maatschappelijke instelling. Ook bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente opdrachtgever is van opdrachten die betrekking hebben op zowel de grondexploitatie als vastgoedexploitatie hoeft er van een economische of technische eenheid en daarmee één werk niet altijd sprake te zijn. Zo zijn de opdrachtnemers in beginsel verschillende typen partijen. Aannemers die grondwerken (zoals egalisatie, aanleg parkeerplaatsen, wegen,

groen en verlichting) realiseren, zijn andere type aannemers dan bedrijven die bijvoorbeeld sporthallen, scholen en stadskantoren bouwen. Daarnaast geldt ook hier dat het in de regel om verschillende ontwerpen gaat die – ook in de tijd – los van elkaar worden gerealiseerd en dus technisch gescheiden werken vormen.

- In gevallen waarin de gemeente in het kader van een gebiedsontwikkeling opdrachtgever is van opdrachten die zowel betrekking hebben op de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie, past – mede geleid op ervaringen uit de praktijk – wel de waarschuwing dat bij het aanbrenge van een scheiding met inachtneming van het voorgaande steeds duidelijk moet kunnen worden gemotiveerd waarom dit vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief verdedigbaar is.
- In het licht van het voorgaande is voorzichtigheid geboden wanneer de gemeente bij een gebiedsontwikkeling in één overeenkomst gescheiden opdrachten aan één (markt)partij opdraagt, waarbij elk van die opdrachten op zich zo ver onder de drempel ligt dat aanbesteding niet verplicht is, maar die bij elkaar opgeteld wel Europees aanbesteed zouden moeten worden. Een dergelijk contract kan de indruk wekken dat het toch om één opdracht gaat die Europees moet worden aanbesteed en dat er welbewust gekozen wordt om de drempel te omzeilen, hetgeen uiteraard niet toegestaan is.

13.2.3 De keuze voor integrale aanbesteding

Hoewel bij veel gebiedsontwikkelingen een aanbestedingsrechtelijk verantwoorde scheiding mogelijk is tussen opdrachten in het kader van de planontwikkeling, grondexploitatie en vastgoedexploitatie, kunnen gemeenten er onder omstandigheden wel voor kiezen om werkzaamheden op deze drie gebieden – dus inclusief de aanleg van aanbestedingsplichtige openbare werken – in één overheidsopdracht te vatten, en daarmee één opdracht aan te besteden. In de praktijk zal dat betekenen dat aan een dergelijke aanbesteding vaak uitsluitend zal worden meegedaan door consortia van marktpartijen, die uitsluitend gezamenlijk in staat zijn om de totale opgave te realiseren. Hierbij moet wel worden voorkomen dat er onnodig wordt samengevoegd (clusterverbod). Los hiervan is het vaak ook onwenselijk om facultatief onderdelen van een gebiedsontwikkeling samen te voegen, omdat daardoor een Europese aanbestedingsplicht ontstaat, waar dat bij het onderscheiden van diverse onderdelen niet het geval zou zijn.

13.2.4 Gescheiden behandeling in het vervolg

In de volgende paragrafen van deze reiswijzer komt de vraag 'wanneer verplicht aanbesteden?' aan de orde. Hiervoor is gebleken dat opdrachten in het

kader van de grondexploitatie en opdrachten in het kader van de vastgoedexploitatie een wezenlijk ander karakter dragen. Daarom mogen die vanuit aanbestedingsrechtelijk oogpunt worden gescheiden, hetgeen in de praktijk in veel situaties aan de orde is. We zullen in het vervolg van dit onderdeel van deze reiwijzer deze opdrachten dan ook gescheiden behandelen. Eerst komen de opdrachten in het kader van de planontwikkeling aan de orde in paragraaf 13.3. In de paragrafen 13.4 tot en met 13.7 gevolgd door opdrachten die hun basis vinden in de grondexploitatie. Bij de eerste beginnen we met openbare werken waarmee hogere kosten zijn gemoeid dan het drempelbedrag van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Vervolgens behandelen we de vraag wat het aanbestedingsrecht betekent voor overheidsopdrachten onder de drempel. Een derde belangrijke thema met betrekking tot openbare werken is het zogenaamde doorleggen door gemeenten van de aanbestedingsactiviteit voor openbare werken aan marktpartijen of een GEM. We geven aan in welke situatie aan het doorleggen welke risico's zijn verbonden. Hierbij komt ook het onteigeningsinstrument aan de orde.

Voor wat betreft opdrachten in het kader van de vastgoedexploitatie vindt in de paragrafen 13.8 tot en met 13.10 een nadere uitwerking plaats. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen die projecten in het kader van gebiedsontwikkeling waarvan de overheid als opdrachtgever geldt enerzijds (realisatie publieke voorzieningen als scholen, openbare parkeervoorzieningen, theaters, zwembaden) en projecten die door marktpartijen geheel voor eigen rekening en risico worden gerealiseerd (woningbouw en commercieel vastgoed) anderzijds.. We sluiten af met de vraag hoe moet worden omgegaan met vastgoedexploitaties waarin publieke voorzieningen en woningen en/of commerciële voorzieningen fysiek zijn verweven. Besloten wordt in paragraaf 13.11 met een korte duiding van de mogelijkheden van aanpassing van een project na gunning.

13.3 De planontwikkeling: aanbesteden van diensten

Een soms onderbelicht onderwerp als het gaat om aanbesteden en gebiedsontwikkeling is het aanbesteden van overheidsopdrachten voor diensten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan opdrachten in het kader van de planvoorbereiding, -uitwerking en projectmanagement. Voorbeelden zijn de werkzaamheden van een bureau dat een stedenbouwkundig plan maakt of van een architect of landschapsarchitect die ontwerpen maakt. Daarnaast kan er bijvoorbeeld sprake zijn van aanbeste-

dingsplichtige diensten bij advisering over bodemsanering, luchtkwaliteit, waterkwaliteit en -kwantiteit, archeologie en verkeersaspecten. Ook een extern bureau dat is belast met het projectmanagement (de projectdirecteur met ondersteuning) verricht werkzaamheden die zijn te kwalificeren als 'dienst'.

Indien dergelijke diensten (mede) betrekking hebben op een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht voor werken of op een concessie voor werken (hetzij in het kader van de grondexploitatie dan wel in het kader van de vastgoedexploitatie) en het daarmee gemoeide bedrag het voor 2026 en 2027 geldende drempelbedrag voor diensten van € 216.000 (exclusief btw) overschrijdt, dan moet de opdracht met toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU worden aanbesteed. Dit geldt zowel in de situatie dat de gemeente opdrachtgever is als in de situatie dat gemeente en marktpartij (in het joint-venturemodel) de opdracht gezamenlijk (als pps-verband bijvoorbeeld) begeleiden en bekostigen en als opdracht in de markt zetten. Evenals bij de raming van de waarde van opdrachten voor openbare werken geldt hier dat voor de waardebepaling van de dienstenopdracht wel voorzichtigheid is geboden bij het in één overeenkomst opdrachten aan één partij van gescheiden diensten – die elk voor zich onder de drempel liggen – omdat op die manier de indruk kan worden gewekt dat het toch om één opdracht gaat, die Europees moet worden aanbesteed. Niet aanbestedingsplichtig is het vervaardigen van ontwerpen op initiatief van en voor rekening en risico van marktpartijen die zich beperken tot woningbouw en commercieel vastgoed waarvan de realisatie evenmin aanbestedingsplichtig is.

Bij een samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling wordt door marktpartijen soms op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico een (eerste) plan opgesteld. De opdrachten die marktpartijen in dat kader aan andere bureaus verstrekken (bijvoorbeeld ontwerp-opdrachten), zijn geheel privaat van aard en daarom ook niet aanbestedingsplichtig. Dat de gemeente een op die wijze tot stand gekomen plan daarna 'adopteert' als een goed vertrekpunt voor de verdere planvorming en ontwikkeling, doet daar niets aan af.

13.4 De realisatiefase: openbare werken boven de drempel

Openbare werken boven het voor 2026 en 2027 geldende drempelbedrag van € 5.404.000 (exclusief btw) moeten Europees worden aanbesteed. Bij gebiedsontwikkelingen moeten we dan denken aan de aanleg van de (hoofd)infrastructuur, de inrichting met

waterpartijen en soms ook omvangrijke bodemsaneringen. Hoe groter het te ontwikkelen gebied, hoe meer activiteiten zich, gelet op de daarmee gemoeide kosten, boven de aanbestedingsdrempel bevinden.

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

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

De opvatting van het Europese Hof van Justitie is duidelijk: grondeigendom mag de toepassing van de aanbestedingsrichtlijn niet in de weg staan. Een aanbesteding is dus vereist als de publieke werken deel uitmaken van de opgave en boven de drempel liggen. Dit betekent ook dat voor de beoordeling of er sprake is van een aanbestedingsplicht van openbare werken de keuze van een bepaald samenwerkingsmodel niet van betekenis is. De keuze voor bijvoorbeeld een GEM of het concessiemodel heeft niet tot gevolg dat dergelijke openbare werken niet moeten worden aanbesteed. Ook het grondeigendom is hier niet van betekenis. Marktpartijen kunnen zich dus niet op het standpunt stellen dat zij zonder aanbesteding een opdracht moeten krijgen, omdat zij de voor het werk benodigde grond in eigendom hebben.

Het kan voorkomen dat een bepaalde activiteit in het kader van een gebiedsontwikkeling voor een deel het karakter heeft van een aanbestedingsplichtige dienst, maar evenzeer een aanbestedingsplichtig werk omvat. Om te bepalen of de activiteit in zulke gevallen als werk dan wel als dienst moet worden aanbesteed, moet worden bepaald wat het hoofdvoorwerp is.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling zal dit meestal het werk zijn. Indien er sprake is van een activiteit waarbinnen sprake is van een scheiding tussen een aanbestedingsplichtig werk en een aanbestedingsplichtige dienst, dan moeten beide afzonderlijk worden aanbesteed omdat er anders onnodig wordt samengevoegd.

13.5 De realisatiefase: openbare werken onder de drempel

13.5.1 Een Mededeling van de Europese Commissie

Omdat over de vraag onder welke omstandigheden openbare werken onder de drempel moeten worden aanbesteed destijds veel onduidelijkheid bestond, heeft de Europese Commissie op 1 augustus 2006 een interpretatieve mededeling uitgebracht 'over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen'.⁴⁶

De belangrijkste conclusie op grond van deze mededeling (en alles wat daarop nog is gevolgd) is dat bij elke overheidsopdracht onder de drempel waarmee een grensoverschrijdend belang is gemoeid, de betrokken overheid (meestal de gemeente) zich moet afvragen of daarvoor mogelijk belangstelling bij buitenlandse marktpartijen bestaat. Een zodanige belangstelling zal er eerder zijn naarmate bijvoorbeeld de locatie van uitvoering zich dichterbij de landsgrenzen bevindt en het bedrag dat met de opdracht is gemoeid groter is. Uitsluitel op dit punt vergt dan ook een waardering van alle omstandigheden van het geval.

Na het uitkomen van de Commissie-mededeling heeft het Europese Hof van Justitie arresten⁴⁷ gewezen over de eventuele aanbestedingsplicht van een opdracht onder de drempel die de door de Commissie gegeven interpretatie enigszins inperken. Alleen wanneer echt sprake is van een vaststaand grensoverschrijdend belang moeten overheden bij overheidsopdrachten met een waarde onder de drempel een zekere transparantie waarborgen en het voornemen tot het geven van de opdracht vooraf bekendmaken. Feitelijk betekent dit dat er in die gevallen moet worden aanbesteed.

⁴⁶ Publicatieblad van de Europese Unie, nr. 2006/C 179/02. Te raadplegen onder [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52006XC0801(01)). Op 20 mei 2010 heeft het Gerecht van de Europese Unie in zaak T-258/06 het beroep van Duitsland (ondersteund door onder andere Nederland) tegen deze interpretatieve mededeling niet-ontvankelijk verklaard. Deze mededeling is ook na de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen in 2014 nog steeds relevant.

⁴⁷ Zie Hof van Justitie d.d. 21-2-2008 inzake Commissie/Italië, C-412/04 en d.d. 15-5-2008 inzake SECAP en Santorso, C-147/06 en C-148/06.

13.5.2 Faseren mag, knippen niet

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

13.5.3 De betekenis van gemeentelijk (en provinciaal) aanbestedingsbeleid

Behalve aan de verplichting op grond van de richtlijn tot het Europees aanbesteden van opdrachten boven het drempelbedrag en de verplichting om ook bij opdrachten onder de drempel (in geval van redelijkerwijs te verwachten belangstelling van aanbieders uit andere lidstaten) transparant te handelen, zijn overheden bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van aanbestedingsplichtige activiteiten in het kader van gebiedsontwikkeling ook gehouden aan hun eigen aanbestedingsbeleid.

Veel gemeenten (en provincies) hebben een schriftelijk vastgelegd aanbestedingsbeleid. Daarin is naast de verplichting tot Europees aanbesteden boven de drempel in de regel ook de verplichting opgenomen tot openbaar (niet-Europees) aanbesteden boven een bepaald bedrag en de verplichting, bij een nog lager bedrag, tot het houden van een meervoudig onderhandse aanbesteding. De vraag is welke betekenis dergelijk aanbestedingsbeleid heeft voor gebiedsontwikkeling. In veel gevallen bevat een schriftelijk vastgelegd aanbestedingsbeleid van overheden de clause dat in bijzondere gevallen daarvan mag worden afgeweken. Dat moet – in geval van een gemeente – uiteraard wel goed worden gemotiveerd door burgemeester en wethouders. Ook bij een goed onderbouwde motivering moet worden opgelet dat men niet uit gewoonte of onzekerheid te voorzichtig is bij het toepassen van deze uitzondering. In gevallen waarin een dergelijke ‘hardheidsclausule’ in het aanbestedingsbeleid van overheden ontbreekt, is het advies om die alsnog op te nemen. Uiteraard met inachtneming van de grenzen die het Europese Hof van Justitie daarvoor heeft gesteld.

13.5.4 De betekenis van de Gids Proportionaliteit

Verschillende gemeenten verwijzen in hun aanbestedingsbeleid naar de Gids Proportionaliteit (3e herziening, 1 januari 2022).⁴⁸ Bij het aanbesteden van opdrachten moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Dit beginsel is uitgewerkt in deze gids, waarnaar in de Aanbestedingswet (via het Aanbestedingsbesluit) wordt verwezen.

Het verplicht gebruik van de gids geldt voor de volgende overheidsopdrachten: Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures. De Gids Proportionaliteit beoogde in zijn oorspronkelijke vorm handvatten te geven voor een redelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Gedurende het wetgevingstraject heeft de uitgave een andere status gekregen dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen. Om die reden zijn in de definitieve versie ‘voorschriften’ opgenomen. Voorschrift 3.4 A luidt als volgt:

‘De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

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

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

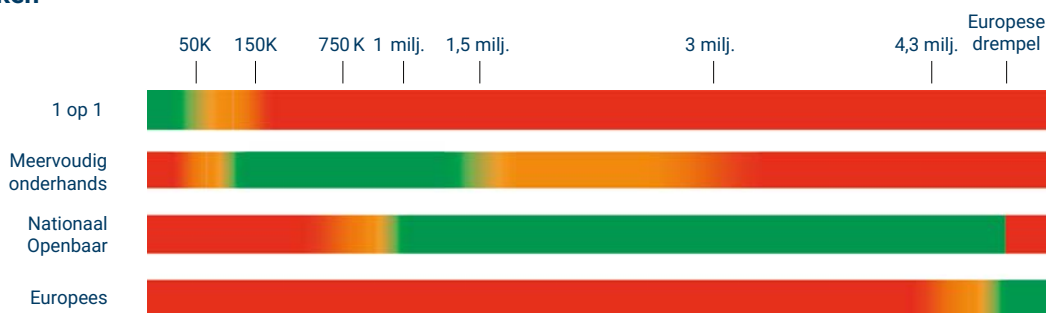
⁴⁸ Zie https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/2021-10/gids_proportionaliteit_3e_herziening-januari2022.pdf.

'balkjes'. 'In deze schema's is geen rekening gehouden met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. Bij dergelijke opdrachten kan het al bij lagere waarden noodzakelijk zijn nationaal openbaar aan te besteden. Los van de algemene kaders die worden weergegeven in deze balkjes blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie', zo wordt daarbij in de Gids Proportionaliteit aangekend.

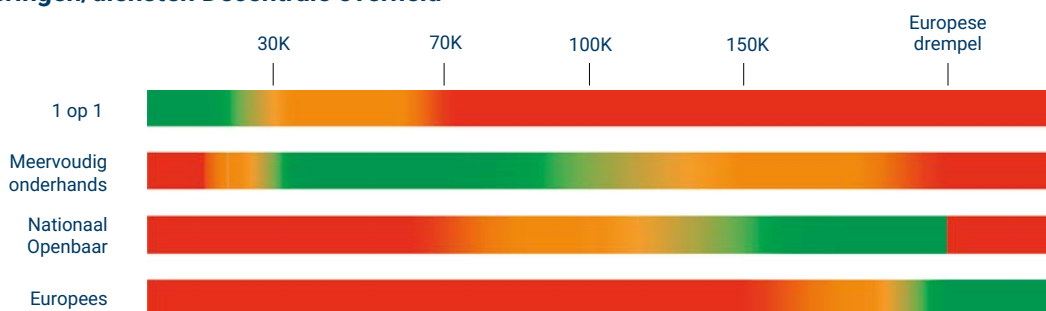
infrastructureel werk) zal gaan uitvoeren, moet de selectie in de vorm van een formele aanbestedingsprocedure worden gegoten. Hoewel in het schema ook de een-op-eengunning en de onderhandse procedure wordt genoemd (omdat die bij aanbestedingen van kleinere opdrachten wel wordt gebruikt), hebben deze procedures voor het selecteren van een marktpartij bij gebiedsontwikkeling geen betekenis. Daarvoor zijn twee redenen: (1) in geval van grondverkoop moet altijd een openbare procedure worden gevolgd als de Didam-regels daartoe verplichten en (2) bij een opdracht voor de aanleg van een groot publiek werk dat in het kader van een gebiedsontwikkeling moet worden gerealiseerd, gaat het om een veel groter bedrag dan de bedragen in het schema waarbij een een-op-eengunning of onderhandse aanbesteding is toegestaan.

Figuur 43 toont de schema's voor werken en diensten. De gids gaat over formele aanbestedingen. Een gemeente zal bij het selecteren van een marktpartij voor samenwerking bij gebiedsontwikkeling meestal een openbare selectieprocedure overeenkomstig de Didam-regels volgen. Indien de te selecteren marktpartij in het kader van de samenwerking ook aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten (zoals het aanleggen van een groot

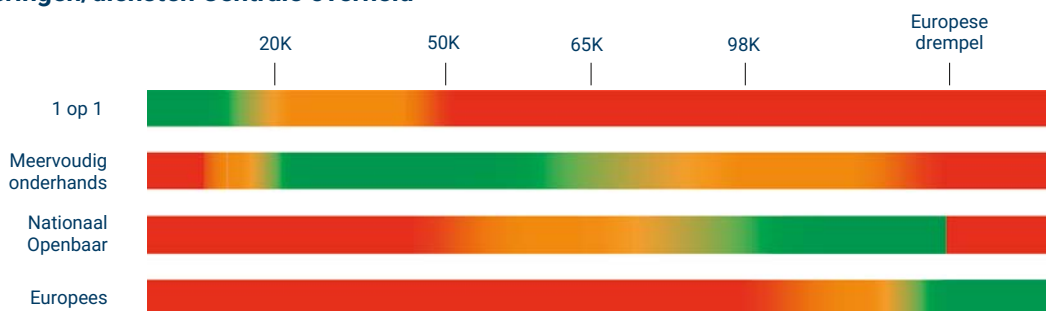
Werken



Leveringen/diensten Decentrale overheid



Leveringen/diensten Centrale overheid



Figuur 43: Keuze aanbestedingsprocedure i.r.t. omvang opdracht uit de Gids Proportionaliteit 2022

In de Leeswijzer aan het begin van de gids merken de auteurs (verenigd in een schrijfgroep) het volgende op: 'De Gids Proportionaliteit geeft de visie van de leden van de Schrijfgroep op de wijze waarop met het begrip 'proportionaliteit' bij aanbestedingen moet worden omgegaan.'

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

13.6 De realisatiefase: het doorleggen van de aanbestedingsactiviteit

Bij projecten waarin sprake is van traditionele gemeentelijke gronduitgifte of van gronduitgifte in het kader van het bouwclaimmodel is de grondexploitatie een gemeentelijke aangelegenheid. Als gemeente en marktpartijen echter samenwerken binnen het joint-venturemodel, richten ze vrijwel altijd een GEM op waarin ze beide participeren. Deze GEM wordt vervolgens belast met de grondexploitatie. In het concessiemodel is de grondexploitatie een zaak van marktpartijen die dan niet alleen voor eigen rekening en risico vastgoed ontwikkelen, maar ook de openbare ruimte binnen het plangebied inrichten. Dit concessiemodel moet overigens duidelijk worden onderscheiden van de concessieovereenkomst voor werken zoals bedoeld in de Europese aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten 2014/23/EU.⁴⁹ Een dergelijke concessieovereenkomst heeft betrekking op een

overheidsopdracht waarbij een marktpartij het recht verkrijgt om voor de overheid een werk te exploiteren, eventueel in combinatie met een prijs. Dat is wezenlijk iets anders dan het hier bedoelde concessiemodel, waarvan de naamgeving tot uitdrukking wil brengen dat het risico van de grondexploitatie bij de marktpartij berust. Ook in geval van keuze voor het zelfrealisatiemodel kan een grondeigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie aangeven belangstelling te hebben om in plaats van de gemeente zelf aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten in het kader van de grondexploitatie aan te besteden.

Omdat overheidsopdrachten in het kader van de grondexploitatie boven de drempel of met een vaststaand grensoverschrijdend belang Europees moeten worden aanbesteed, maar er bij het joint-venturemodel en soms ook in geval van het concessiemodel/zelfrealisatie behoefte bestaat om het opdrachtgeverschap voor die opdrachten bij de GEM c.q. de marktpartij onder te brengen, wordt er in die situatie vaak voor gekozen om de GEM c.q. de marktpartij de aanbesteding te laten doen. Wat er dan feitelijk gebeurt is dat de gemeente het namens haar door de marktpartij aanbestede werk overneemt tegen een prijs waarvan met een taxatie door een onafhankelijke deskundige de marktconformiteit is gewaarborgd. Bij de marktpartij berusten dan (a) de administratieve handelingen die samenhangen met het voeren van een aanbestedingsprocedure en (b) het prijsrisico ten aanzien van werk. Omdat met de administratieve handelingen een relatief gering bedrag is gemoeid – althans een bedrag dat (ver) onder het drempelbedrag voor diensten ligt en de marktconformiteit van de koopprijs met de genoemde taxatie vooraf is gewaarborgd – is van het weglekken van economisch voordeel naar één marktpartij als gevolg van het doorleggen zonder dat sprake is geweest van mededinging in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling bij deze structuur geen sprake. Dit fenomeen wordt wel het 'doorleggen van de aanbesteding' genoemd. Het gaat in feite om dat de gemeente de aanbestedingsactiviteit overdraagt aan de marktpartij of de gezamenlijke onderneming. De aanbestedingsplicht blijft hierbij rusten op de gemeente.

De vraag is of dit 'doorleggen van de aanbesteding', dat in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling dus regelmatig voorkomt, onder alle omstandigheden in overeenstemming is met het Europese

⁴⁹ Zoals eerder aangegeven zijn de regels voor aanbesteding van overheidsopdrachten voor werken opgenomen in richtlijn 2014/24/EU. Het kenmerkende verschil tussen een overheidsopdracht voor werken en een concessieovereenkomst is dat bij een concessieovereenkomst voor openbare werken het exploitatierisico van het te realiseren werk bij de marktpartij ligt. Bij een werk ligt dit risico bij de overheid die opdrachtgever is.

aanbestedingsrecht. Op basis van het Scala-arrest van het Europese Hof van Justitie uit 2001 werd vrij algemeen aangenomen dat gemeenten en marktpartijen hierover steeds afspraken kunnen maken. Een arrest van het Europese Hof van Justitie (Commissie/Frankrijk) van 20 oktober 2005 noodzaakte echter tot een bijstelling van deze opvatting. Beide arresten worden hierna behandeld.

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

Het arrest Commissie/Frankrijk⁵⁰ heeft meer duidelijkheid gegeven over de mogelijkheden van doorleggen. De casus heeft als onderwerp een bepaling in een Franse wet. Deze wet had betrekking op de uitvoering van alle bouw- of infrastructuurwerken alsook op de exploitatie van daarvoor bestemde industriële voorzieningen. In deze wet was bepaald dat de opdrachtgever (een overheid of een instelling op het gebied van sociale huisvesting) aan een derde kan opdragen, in zijn naam en voor zijn rekening, alle of een deel van een aantal in de wet bij name genoemde taken uit te voeren. Daarbij werden onder andere genoemd de vaststelling van de administratieve en technische voorwaarden voor de planning en de uitvoering van het bouwwerk in kwestie en de goedkeuring van de voorontwerpen en overeenkomsten aangaande het project. Deze taken konden worden opgedragen aan veel typen partijen, waaronder 'elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de realisering van een ontwikkelingszone of een verkaveling is opgedragen'.

De Franse Staat voerde met een beroep op het Scala-arrest aan dat dit doorleggen aan een van zulke partijen dus mag. Het Hof dacht daar echter anders over. In het Scala-arrest was de gemeente Milaan gedwongen om de eigenaar van de grond als uitvoerder van de werken aan te wijzen. Dat was bij de toepassing van de in het geding zijnde Franse wet wezenlijk anders. De gemeente zou daar mogen kiezen om een andere partij in haar plaats een dienst te laten verrichten. Opdrachten voor dergelijke delegatie vielen binnen de werkings sfeer van de aanbestedingsrichtlijnen.

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

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

Hoe dan ook wordt bij doorleggen een groot risico genomen in gevallen waarin geen sprake is van 100% grondeigendom van een marktpartij. Het Hof heeft in de zaak-Cie./Frankrijk namelijk bepaald dat de uitzonderingen op het principe dat de overheid aanbesteedt, restrictief moeten worden uitgelegd. Verder moet worden opgemerkt dat bij de wens om aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten voor diensten door te leggen zelden sprake is van een noodzaak als bedoeld in dat arrest. Voor het maken van een stedenbouwkundig plan of voor het voeren van projectmanagement is het immers niet noodzakelijk te beschikken over de betreffende gronden. Het doorleggen van de aanbestedingsactiviteit van overheidsopdrachten voor diensten staat dan ook op gespannen voet met het Europese aanbestedingsrecht.

Indien partijen in een (anterieure) overeenkomst kiezen voor het doorleggen van de aanbestedingsplicht, is het van groot belang dat gewaarborgd wordt dat de aanbesteding door de marktpartij even zorgvuldig zal verlopen als in het geval van een overheidsaanbesteding. Zo zal de marktpartij contractueel worden verplicht om de bepalingen uit de richtlijn c.q. het gemeentelijke aanbestedings-

⁵⁰ Zaak C 264/03 (Commissie/Frankrijk).

beleid overeenkomstig toe te passen en worden de financiële consequenties van schendingen van daarvan deel uitmakende regels op voorhand bij de aanbestedende marktpartij neergelegd. Ook verdient het aanbeveling dat de gemeente toezicht houdt op het feitelijk verloop van een dergelijke aanbesteding.

13.7 De realisatiefase: weigering van aanbesteding en onteigening als uiterste middel

Het volgende probleem kan zich voordoen: de eigenaar wenst noch aan de overdracht van zijn grond aan de gemeente mee te werken, noch aan het doorleggen van de aanbestedingsplicht, omdat hij claimt het werk zelf te mogen uitvoeren. Onder het oude recht (de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) heeft de toenmalige minister van VROM uitgesproken 'dat in een onteigeningsprocedure geen succesvol beroep op het zelfrealisatieverweer gedaan kan worden, in geval de Europese aanbestedingsregels niet in acht genomen worden'.⁵¹ Kortom: de gemeente die daadwerkelijk overgaat tot onteigening van gronden waarop de eigenaar zelf, in strijd met de Europese aanbestedingsregels, openbare werken wil realiseren, zal daarbij niet kunnen worden tegengehouden door het beroep op zelfrealisatie dat een marktpartij kan doen. Een dergelijke onteigening zal volgens de minister dus succes hebben. Omdat onteigening in die situatie voor gemeenten het enige juridische middel is om zowel het ruimtelijk beleid uit te voeren als te voldoen aan het Europese aanbestedingsrecht, is deze opvatting van de minister begrijpelijk. Omdat de reikwijdte van het zelfrealisatierecht onder de Omgevingswet niet is veranderd en de Europese rechtspraak over de reikwijdte van de aanbestedingsplicht evenmin, is dit standpunt van de minister onder het oude recht ook nu nog relevant.

13.8 De realisatiefase: de realisatie van woningbouw en commercieel vastgoed

13.8.1 Het Müller-arrest: inleiding

Op 25 maart 2010 wees het Europese Hof van Justitie het arrest in de zaak-Müller (zaak C-451/08) waarin het gaat om een gronduitgifte in de Duitse gemeente Wildeshausen aan de firma Gut Spascher Sand Immobilien GmbH (GGSI). De verkoop van de grond was niet Europees aanbesteed en GGSI is

voornemens de grond te bebouwen overeenkomstig het door de gemeente vastgestelde *Bebauungsplan* (een planfiguur die in wat betreft de regels voor bouwactiviteiten vergelijkbaar is met het Nederlandse omgevingsplan). Helmut Müller GmbH verzette zich tegen het contract tussen de gemeente Wildeshausen en GGSI. De aanbieding van Müller werd namelijk gepasseerd ten gunste van die van GGSI. Müller stelde zich op het standpunt dat de gronduitgifte Europees had moeten worden aanbesteed.

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

Het Europese Hof van Justitie maakte in het Müller-arrest duidelijk hoe bij gebiedsontwikkeling de begrippen 'bezwarende titel' en 'door de aanbestedende dienst te stellen eisen' moeten worden verstaan. Beide moeten aanwezig zijn wil sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken dan wel een concessieovereenkomst voor werken bij gebiedsontwikkeling. Het Hof maakt ook duidelijk dat, wil überhaupt sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht voor werken, *cumulatief* moet zijn voldaan aan drie voorwaarden voldaan: (1) er is een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid, (2) er wordt een bouwplicht opgelegd en (3) er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader. Anders gezegd: zolang niet aan alle drie de voorwaarden wordt voldaan, is het voldoen aan één ervan (bijvoorbeeld het door de gemeente stellen van verdergaand eisen) op zichzelf *geen* reden om een (Europese) aanbestedingsplicht aan te nemen. Dit is de essentie van het Müller-arrest.

De drie door het Hof genoemde criteria worden hierna afzonderlijk besproken.

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

Van een rechtstreeks economisch belang is volgens het Europese Hof van Justitie sprake in een aantal situaties, namelijk: (1) indien de overheid eigenaar wordt van het werk, (2) er sprake is van een werk met een openbaar karakter en (3) indien het werk gedeeltelijk voor rekening en/of risico van de overheid plaatsvindt of de overheid financieel voordeel uit

⁵¹ Kamerstukken I, 2006/07, 30218, D, p. 28.

het werk haalt, nu of in de toekomst. Verder veronderstelt de aanwezigheid van een bezwarende titel dat de realisatie van het werk door de overheid afdwingbaar is.

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

Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch belang van de overheid is het van wezenlijk belang dat de marktpartij een marktconforme grondprijs betaalt en dat de vastgoedontwikkeling daadwerkelijk voor rekening en risico van de marktpartij plaatsvindt. In dit verband moet dus voor twee gevaren worden gewaakt: (1) een te lage grondprijs en (2) participatie door de gemeente in de vastgoedexploitatie. Het voorkomen van een te lage grondprijs wordt in hoofdstuk 15 (staatssteun) besproken. Van het door de gemeenten participeren in de vastgoedexploitatie kan sprake zijn wanneer een 'afroomregeling' niet goed is geformuleerd. Als de werkelijk gerealiseerde opbrengsten van vastgoed hoger zijn dan bij ondertekening van het contract was voorzien, moet worden voorkomen dat de gemeenten dit met een bepaald percentage afromen. Er ontstaat anders een gemeentelijk rechtstreeks economisch belang bij het vastgoed. Het is wel mogelijk om bij hogere vastgoedopbrengsten de grondprijs te herberekenen. Die moet immers marktconform zijn en bij hogere vastgoedopbrengsten hoort (als de grondprijs via een residuele methode wordt bepaald) ook een hogere grondprijs. De hoogte van de grondprijs is ook van belang in het kader van de regelgeving rond staatssteun (zie paragraaf 15.3).

13.8.3 De bouwplicht (en de terugleverplicht)

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

partij die wel bereid en in staat is de bestemming te realiseren overeenkomstig de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering en aan wie de gronden kunnen worden verkocht.

13.8.4 Door overheden te stellen eisen aan vastgoed

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

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

Hierna wordt de grens toegelicht tussen 'regulerende bevoegdheden inzake stedenbouw' (in Nederland doorgaans aangeduid als de sturing binnen het publiekrechtelijke kader) en het stellen van regels die passen bij een opdrachtgever, met het antwoord op de volgende vragen:

- a. Wat is het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht bij gebiedsontwikkeling?
- b. Welke contractuele afspraken liggen in lijn met de bevoegdheden van de overheid als bestuursorgaan?
- c. Welke eisen passen bij de rol van een opdrachtgever?
- d. Wat is in dit verband de betekenis van artikel 23.7 Omgevingswet?
- e. Welke formuleringen in contracten kunnen beter worden vermeden en welke alternatieven zijn daarvoor te bedenken?

We geven hierna antwoorden op deze vragen. Het doel daarbij is om overheden en marktpartijen die met elkaar afspraken willen maken zonder dat dit leidt tot een plicht tot Europese aanbesteding, te helpen om hun afspraken zodanig te vertalen in contracten dat de overheid (de gemeente) zich op dit punt niet als opdrachtgever gedraagt. Het Europese aanbestedingsrecht heeft immers uitsluitend betrekking op overheidsopdrachten, waarbij een overheid als opdrachtgever een privaatrechtelijke verhouding heeft met een opdrachtnemer. Het Europese aanbestede-

dingsrecht heeft in het kader van gebiedsontwikkeling geen betrekking op het handelen van bestuursorganen die uitsluitend generieke publiekrechtelijke bevoegdheden gebruiken om de bij wet aan hen opgedragen publieke taken te vervullen.

Ad a. Publiekrecht en privaatrecht bij gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling hebben overheden verschillende sturingsinstrumenten. In de eerste plaats zijn dat de publiekrechtelijke bevoegdheden. Een voorbeeld is de plicht op grond van de Omgevingswet om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook op het gebied van volkshuisvesting kunnen gemeenten eisen stellen door in het omgevingsplan te bepalen welke categorieën woningen zij op welke locaties gerealiseerd willen zien. Daarvoor geeft artikel 5:161c van het Bkl een wettelijke basis. In dit verband kunnen ook eisen aan het te realiseren programma op grond van de naar verwachting spoedig komende Wet versterking regie volkshuisvesting relevant zijn.

Een belangrijk moment waarop de kwaliteit bij gebiedsontwikkeling wordt gewaarborgd, is de vergunningverlening. Voor bouwplannen die in strijd zijn met het omgevingsplan, omdat woningbouw op een bepaalde locatie niet is toegestaan, of die voorzien in andere woningbouwcategorieën dan de gemeente (voor het betreffende gebied) heeft bepaald, moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.⁵² Datzelfde geldt voor gevallen waarin het bouwplan niet voldoet aan de technische eisen op grond van het Bbl of waarin een bouwplan een monument aantast. Daarnaast kan er als onderdeel van de omgevingsvergunning voor het uiteindelijk kunnen realiseren van het bouwplan ook nog een andere toestemming nodig zijn, bijvoorbeeld voor het kappen van bomen.

Al met al heeft de wetgever aan overheden (in het bijzonder gemeenten) dus ruime mogelijkheden gegeven waarmee zij via het publiekrecht een gebiedsontwikkeling overeenkomstig de eigen beleidsuitgangspunten juridisch kunnen waarborgen. Anders gezegd: door middel van het publiekrecht bepaalt de gemeente binnen welke randvoorwaarden bij gebiedsontwikkeling vastgoed mag worden gerealiseerd. Denk daarbij aan regels over de toelaatbaarheid van bouwactiviteiten, aan welstandseisen en aan eisen ten aanzien van het woningbouwprogramma. Daarbij is van een gemeentelijke opdrachtgeversrol geen sprake. Integendeel: de gemeente reguleert publiekrechtelijk de ruimte die private

en publieke opdrachtgevers hebben om vastgoed te realiseren. Zo moeten projectontwikkelaars en corporaties zich als opdrachtgever voor woningbouw houden aan hetzelfde omgevingsplan als de gemeente, die als opdrachtgever in hetzelfde gebied bijvoorbeeld een bibliotheek wil laten bouwen.

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

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

Omdat de publiekrechtelijke normering er bij veel gebiedsontwikkelingen ten tijde van de contractvorming nog niet is, worden in de praktijk in de contracten allerlei bepalingen opgenomen die moeten waarborgen dat het gemeentelijke beleid op het gebied van met name ruimtelijke ordening, welstand en volkshuisvesting tot die tijd juridisch wordt

⁵² Tenzij de gemeente medewerking verleent aan de omgevingsvergunning voor een BOPA.

gewaarborgd. Hoewel de vorm in dit geval privaatrechtelijk is, is de inhoud in feite publiekrechtelijk: de gemeente spreekt met de marktpartij af dat die bepaalde randvoorwaarden in acht zal nemen en de gemeente vertaalt die randvoorwaarden vervolgens via formele publiekrechtelijke procedures. Daartoe worden in contracten inspanningsverplichtingen voor de gemeente opgenomen: de gemeente is gehouden om zich maximaal in te spannen dat genoemde randvoorwaarden een publiekrechtelijke basis krijgen. Deze randvoorwaarden horen naar hun aard bij de gemeentelijke rol van publieke regisseur. Het feit dat ze daaraan voorafgaand ook al in een contract worden genoemd, maakt dat niet anders. Kortom: contractuele eisen die ofwel verwijzen naar een al vastgesteld kader (volkshuisvestingsprogramma, beeldkwaliteitsplan) dan wel naar een nog vast te stellen kader (omgevingsplan) horen bij de overheid als publieke regisseur en niet bij de overheid als opdrachtgever ten aanzien van vastgoed in het kader van gebiedsontwikkeling. Dit geldt nadrukkelijk niet voor eisen over bijvoorbeeld circulariteit of duurzaamheid die verder gaan dan de gemeente publiekrechtelijk zou kunnen afdwingen.

Ad b. Welke contractuele afspraken liggen in lijn met de bevoegdheden van de overheid als bestuursorgaan?

Bij het antwoord op de eerste vraag is feitelijk ook het antwoord op deze tweede vraag goeddeels gegeven. Nogmaals samenvattend: cruciaal is of een eis wordt gesteld door de gemeente als publieke regisseur dan wel als opdrachtgever. Dat er sprake is van een optreden als publieke regisseur is evident wanneer de gemeente gebruikmaakt van de aan haar door de wetgever toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden. Dat gebeurt bij de vaststelling van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA.

De gemeente doet feitelijk hetzelfde wanneer zij in contracten randvoorwaarden aan vastgoed stelt die zijn te herleiden tot de aan haar wettelijk toegekende bevoegdheden. Als deze bevoegdheden nog niet allemaal zijn uitgeoefend als het contract wordt gesloten, bevat het contract inspanningsverplichtingen voor de gemeenten om deze bevoegdheden in lijn met het contract uit te oefenen. Dergelijke bepalingen onderstrepen dat de randvoorwaarden in het contract niet te maken hebben met de gemeente als opdrachtgever, maar met de gemeente als publieke regisseur.

Een ander concreet punt dat nog afzonderlijk aandacht verdient, is de rol van de gemeentelijke supervisor bij gebiedsontwikkeling. In de regel bewaakt de supervisor de ruimtelijke en stedenbouwkundige samenhang en

toetst die bouwplannen voordat daarvoor de formele vergunningsprocedure wordt gevolgd. De vraag is of de gemeente zich met de inzet van een supervisor verdergaand met het vastgoed bemoeit dan op grond van de publiekrechtelijke kaders mogelijk zou zijn. Dit is niet het geval. Feitelijk bereidt de supervisor het oordeel van de welstandscommissie in het kader van de vergunningsprocedure voor; hij geeft daarom geen aanvullend oordeel. Om eventuele misverstanden over de rol van de supervisor te voorkomen, verdient het aanbeveling om in contracten die rol zo te beschrijven dat de supervisor wordt ingeschakeld ter voorbereiding van het formele welstandsoordeel. Omdat het oordeel van de supervisor in dat kader zwaar zal wegen, is het uiteraard wel verstandig om dit oordeel aan de marktpartij die het ontwerp heeft laten maken mee te delen, maar dat maakt de rol van de supervisor uiteraard niet anders. Bij bouwplannen is vooroverleg over welstand immers gebruikelijk om te voorkomen dat er kansloze plannen worden ingediend en er onnodige kosten worden gemaakt.

Ad c. Welke eisen passen bij de rol van opdrachtgever?

Hiervoor is gebleken dat de wetgever aan gemeenten bevoegdheden heeft toegekend waarmee zij de randvoorwaarden kunnen bepalen waaraan de realisatie van vastgoed in het kader van gebiedsontwikkeling moet voldoen. Daarbij heeft de wetgever er bewust voor gekozen om de (publiekrechtelijke) bevoegdheden van gemeenten te begrenzen.

Langs contractuele weg kunnen gemeenten echter verdergaande eisen stellen. Daargelaten dat er een mogelijke strijd ontstaat met artikel 23.7 Omgevingswet (waarover in het antwoord op de volgende vraag meer), gaat de gemeente zich wat dit criterium betreft dan gedragen als opdrachtgever? Dat kan bijvoorbeeld door in contracten randvoorwaarden te stellen aan bouwhoogtes en bouwvolumes, terwijl het (komende) omgevingsplan daarvoor geen of minder strenge normen stelt, of door zelfs een voorlopig ontwerp voor te schrijven. Op die wijze gedraagt de gemeente zich wat dit aspect betreft als opdrachtgever. Dat is ook het geval bij het voorschrijven van (een lijst van) bepaalde architecten, adviseurs, merken en normen. Het is immers de opdrachtgever die de vrijheid heeft om binnen de publiekrechtelijke kaders zijn initiatieven te ontwikkelen en bouwplannen te vervaardigen.

Ad d. Wat is in dit verband de betekenis van artikel 23.7 Omgevingswet?

Hiervoor is al enkele malen aangegeven dat gemeenten bij het regisseren van gebiedsontwikkeling gebruikmaken van zowel het publiekrecht als het privaatrecht. Dat is in Nederland mogelijk omdat

in ons land de zogenaamde tweewegenleer geldt. Daarmee wordt bedoeld dat overheden voor het verwezenlijken van hun beleid naast het publiekrecht ook het privaatrecht mogen gebruiken. Jurisprudentie van de Hoge Raad uit het begin van de jaren negentig (die nog steeds geldt) toont aan dat de overheid van het privaatrecht gebruik mag maken als daarmee het publiekrecht niet op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Dat is zeker het geval wanneer de wetgever bij het maken van een wet expliciet aangeeft dat regulering via het privaatrecht niet is toegestaan. Dat heeft de wetgever gedaan door in de Omgevingswet artikel 23.7 op te nemen. Dit artikel luidt als volgt: 'De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.' Uit dit artikel vloeit voort dat de gemeente langs privaatrechtelijke weg geen randvoorwaarden aan bouwwerken kan verbinden die te maken hebben met de eisen van het Bbl of met het stelsel van omgevingsvergunningen.

Over dit artikel zijn nog geen gerechtelijke uitspraken gedaan. Ook over de voorganger van dit artikel onder het oude recht (dat dezelfde strekking had) – artikel 122 Woningwet – is de jurisprudentie schaars. In een uitspraak van de rechtbank Breda wordt echter uitvoerig op de reikwijdte van artikel 122 Woningwet ingegaan. De rechtbank overweegt: 'Uit de parlementaire geschiedenis van de herziening van de Woningwet en het Bouwbesluit volgt dat met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit de voordien door de gemeenten geformuleerde technische bouwvoorschriften zijn geüniformeerd en gecentraliseerd om redenen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat minimumeisen in de vorm van functionele eisen die daar waar mogelijk zijn uitgewerkt in concrete prestatie-voorschriften waaraan een bouwwerk publiekrechtelijk gezien moet voldoen, wil daarvoor een bouwvergunning worden verleend.'

Bouwtechnische voorschriften zijn voorschriften die aangeven op welke wijze de constructie van een bouwwerk moet worden gemaakt en waaraan de daarin aangebrachte technische voorzieningen moeten voldoen. Uit het één en ander volgt dat een publiekrechtelijk minimum aan kwaliteit wordt gewaarborgd, in het bijzonder betrekking hebbend op de in artikel 2 Woningwet genoemde doelen, hetgeen overigens een door de bouwer gewenste hogere kwaliteit niet in de weg staat. Deze minimumkwaliteit wettigt het afdwingen ervan door de overheid, zo heeft de wetgever bepaald, terwijl de wens tot en de realisering van een verdergaand kwaliteitsniveau is overgelaten aan de markt.'

In de casus werd met een beroep op artikel 122 Woningwet de verplichting voor de koper van grond om onder GIW-garantie te bouwen als in strijd met artikel 122 Woningwet aangemerkt. Tegen de uitspraak werd hoger beroep ingesteld. Op 8 september 2009 besliste het Hof 's-Hertogenbosch op het hoger beroep. Daarin onderschreef het Hof het oordeel van de rechtbank dat artikel 122 Woningwet in de weg staat aan het langs privaatrechtelijke weg stellen van aanvullende kwaliteitseisen aan bouwwerken. Wel preciseert het Hof dit standpunt door erop te wijzen dat artikel 122 er overigens niet aan in de weg staat dat betrokken partijen in onderling overleg en op basis van gelijkwaardigheid meer afspreken dan in de bouwregulering is vastgelegd. Zo kan volgens het Hof in een convenant overeengekomen worden dat een hoger kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd dan voorzien in het Bouwbesluit (nu: Bbl). De voorwaarde is daarbij dus wel dat de gemeente onderhandelt vanuit een gelijkwaardige positie. Ook wijst het Hof erop dat artikel 122 gaat over normen die in het Bouwbesluit (nu: Bbl) zijn opgenomen, zoals ten aanzien van veiligheid, gezondheid en milieu. De gemeente kan wel aanvullende voorwaarden stellen aan zaken die daarin niet zijn geregeld, zoals aan ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit of over particulier opdrachtgeverschap.

Voor de praktijk – ook onder de Omgevingswet – betekent het standpunt van het Hof dat aanvullende contractuele eisen zoals op het gebied van duurzaamheid of klimaatadaptatie in strijd zijn met artikel 23.7 Omgevingswet. De gemeente kan de nakoming van dergelijke eisen daardoor niet afdwingen.

Hier zien we dus dat de rechter een heldere scheiding aanbrengt tussen enerzijds wat de gemeente mag op grond van haar publiekrechtelijke bevoegdheden en anderzijds de exclusief door marktpartijen in te vullen ruimte die deze bevoegdheden laten, voor zover het gaat om vastgoed dat op initiatief en voor rekening en risico van die marktpartijen wordt gerealiseerd. In deze reiswijzer wordt dit onderstreept. Gemeenten moeten zich realiseren dat de wetgever de gemeentelijke regulering van de realisatie van vastgoed ook op die wijze heeft willen beperken. De Hoge Raad heeft in een arrest van 11 juni 2011 het standpunt van het Hof 's-Hertogenbosch bevestigd. Over verdergaande eisen dan die welke het Bbl stelt, kunnen uitsluitend op aantoonbaar vrijwillige basis afspraken worden gemaakt in koop- en anterieure overeenkomsten.

Voor eigen vastgoed, zoals een stadskantoor of een bibliotheek, is het uiteraard wel de verantwoorde-

lijkheid van de gemeente om het ontwerp verder in te vullen. Zij mag dan als opdrachtgever aan uitvoerende partijen nadere eisen stellen en zelfs een bestek maken.

Ad e. Welke formuleringen kunnen beter worden vermeden en welke alternatieven zijn denkbaar?

De afspraken over gebiedsontwikkeling, waaronder die over vastgoedontwikkeling als onderdeel daarvan, moeten uiteindelijk in de overeenkomst(en) tussen de gemeente en marktpartijen worden vastgelegd. Dergelijke overeenkomsten zijn nadrukkelijk niet bedoeld om de overheid een verdergaande invloed te geven op het door marktpartijen voor eigen rekening en risico te realiseren bouwprogramma dan op grond van het omgevingsplan en andere publiekrechtelijke regels mogelijk zou zijn, maar zijn primair noodzakelijk omdat de verdeling van grondeigendom zelden (geheel) overeenkomt met de beoogde verkaveling als resultaat van de gebiedsontwikkeling. Daar waar dat wel het geval is, zullen partijen vaak een (anterieure) overeenkomst sluiten.

Vanuit het perspectief van het aanbestedingsrecht is het daarbij van belang om een heldere scheiding in taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van grondexploitatie en vastgoedexploitatie aan te houden. Ook moet van onderdelen van een gebiedsontwikkeling die leiden tot aanbestedingsplichtige opdrachten in de overeenkomst duidelijk worden aangegeven dat aanbesteding daarvan zal plaatsvinden. Het verdient in dit verband verder aanbeveling om ook voor overheidsopdrachten onder de drempel zonder vaststaand grensoverschrijdend belang zodanige formuleringen te kiezen dat het feitelijk als een afzonderlijk werk in de markt wordt geplaatst. Dit om het onderscheid tussen de woningbouw en het commercieel vastgoed dat door de marktpartijen voor eigen rekening en risico wordt gerealiseerd enerzijds en bedoelde overheidsopdrachten anderzijds zo veel mogelijk te benadrukken.

Voor onderdelen van de gebiedsontwikkeling die niet hoeven te worden aanbesteed en waarover partijen van mening zijn dat het ook niet wenselijk is dat die worden aanbesteed, is het gelet op het voorgaande goed om hierover geen formuleringen te bezigen die de indruk kunnen wekken dat de gemeente toch in zeker opzicht als opdrachtgever bij zulke planonderdelen is betrokken. Dit betekent bijvoorbeeld dat teksten in overwegingen als 'dat de gemeente in het plangebied vijfhonderd woningen wenst te realiseren' weliswaar voor eenieder begrijpelijk weergegeven dat de gemeente graag ziet dat in het plangebied vijfhonderd woningen worden gebouwd, maar dat die wens beter met andere woorden kan worden geformuleerd. Het '(doen) realiseren' is immers een taak van de markt-

partij en die is ook de opdrachtgever c.q. bouwer van de woningen. De taak van de gemeente beperkt zich in juridische zin feitelijk tot het vaststellen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA en mogelijk ook de grondoverdracht aan de marktpartij. Het is dan ook beter om in de overweging waarin het gemeentelijke beleidsvoornemen wordt weergegeven te schrijven 'dat de gemeente het plangebied (bijvoorbeeld in een programma) heeft aangewezen als woningbouwlocatie voor de bouw van maximaal vijfhonderd woningen'.

In de overwegingen van overeenkomsten die zijn aangegaan zonder dat een aanbesteding heeft plaatsgevonden is het in het licht van het bovenstaande goed om het eigen initiatief van de ontwikkelaar om woningbouw of commercieel vastgoed te willen realiseren en de faciliterende rol van de gemeente te benadrukken. Op deze wijze wordt duidelijk dat door partijen van meet af aan een heldere scheiding tussen publieke en private taken en verantwoordelijkheden is beoogd.

Het doel van een op de ontwikkeling van een woningbouwlocatie gerichte (anterieure) overeenkomst zou ook in het licht van het voorgaande bij voorbeeld als volgt kunnen luiden:

'Deze overeenkomst is, met behoud van ieders verantwoordelijkheid en met inachtneming van ieders taakstelling, gericht op:

- de voorwaarden waaronder de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden haar medewerking zal verlenen aan de verdere planontwikkeling en de realisatie van de woningbouw binnen het plangebied door de ontwikkelaar; en
- de wijze waarop partijen de planuitvoering onderling zullen afstemmen.'

Zo zouden er (veel) meer voorbeelden te noemen zijn. Samengevat gaat het er dus om dat de overeenkomst steeds duidelijk moet weergeven dat:

1. de gemeentelijke eisen ten aanzien van woningbouw en commercieel vastgoed zich beperken tot het stellen van randvoorwaarden die niet verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk is, zo mogelijk met verwijzing naar de publiekrechtelijke kaders waarmee de regulering plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden;
2. de gemeente geen verdere feitelijke of financiële bemoeienis heeft met het project. De expliciete vermelding dat grondtransacties tussen partijen niet zonder en overeenkomstig de resultaten van een taxatie door een onafhankelijke deskundige zullen plaatsvinden, biedt een goede waarborg tegen de gedachte dat de gemeente indirect financieel parti-

cipeert in vastgoed dat voor rekening en risico van marktpartijen wordt ontwikkeld en geëxploiteerd.

13.9 De realisatiefase: de realisatie van publieke voorzieningen

Voor niet al het vastgoed dat in het kader van een gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd, geldt dat het is bestemd voor woningbouw en/of commerciële doeleinden. Bepaalde planonderdelen hebben een openbaar c.q. maatschappelijk karakter, bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, stadskantoren, zwembaden en openbare parkeervoorzieningen. De ontwikkeling en/of exploitatie van dergelijke voorzieningen vindt in de regel plaats met overheidsgeld. Als dergelijke voorzieningen met privaat geld worden gerealiseerd en geëxploiteerd (bijvoorbeeld een openbare parkeer-garage), blijft er toch sprake van een werk met een openbaar karakter. Daarom wordt in dergelijke gevallen door het Europese Hof van Justitie in het Müller-arrest toch een rechtstreeks economisch belang van de overheid aangenomen. Daarom moet de ontwikkeling en realisatie van vastgoed met een openbaar karakter als onderdeel van gebiedsontwikkelingen altijd worden aanbesteed.

Overigens is op vastgoed met een openbaar karakter als onderdeel van gebiedsontwikkelingen het hiervoor gestelde over de aanbesteding van diensten, openbare werken boven de drempel, openbare werken onder de drempel, het doorleggen van de aanbesteding en onteigening als uiterste middel van overeenkomstige toepassing.

13.10 De realisatiefase: de realisatie van vastgoed met een gemengd karakter

Tot nu toe is de lijn in deze reiswijzer over het aanbestedingsrecht en gebiedsontwikkeling helder: er kan een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten in het kader van de grondexploitatie enerzijds en activiteiten in het kader van de vastgoedexploitatie anderzijds. Verder is er in de vastgoedexploitatie verschil tussen de ontwikkeling van woningbouw en commercieel vastgoed enerzijds en de ontwikkeling van vastgoed met een openbaar karakter anderzijds. Wanneer de daarbij gegeven aanwijzingen in acht worden genomen, kan men in gebiedsontwikkelingsland 'veilig reizen'.

De praktijk is in een aantal situaties echter complexer; ze laat zich niet altijd netjes in genoemde onderscheiding opsplitsen. Dit doet zich voor als woningbouw

en commercieel vastgoed één bouwkundig geheel vormen met vastgoed dat een openbaar karakter draagt. Met name bij binnenstedelijke herontwikkeling komen dergelijke situaties regelmatig voor.

Vooropstaat dat in zulke gevallen maatwerk nodig is. Toch zijn er vanuit het voorafgaande wel drie algemene lijnen te trekken:

1. Als van het bouwkundige geheel een openbaar werk deel uitmaakt dat, wanneer het als solitair bouwwerk zou worden gerealiseerd – met inachtneming van het bovenstaande – Europees zou moeten worden aanbesteed, dan kan de combinatie van dit openbare werk met woningbouw en commerciële voorzieningen er niet toe leiden dat het geheel niet aanbestedingsplichtig is. Met andere woorden: je kunt dus geen op zichzelf aanbestedingsplichtige opdrachten 'wegstoppen' in een (veel) groter bouwkundig geheel.
2. Als van het bouwkundige geheel een openbaar werk deel uitmaakt dat, wanneer het als solitair bouwwerk zou worden gerealiseerd – met inachtneming van het bovenstaande – niet openbaar hoeft te worden aanbesteed, kan de combinatie van dit openbare werk met woningbouw en commerciële voorzieningen er niet toe leiden dat het geheel wél aanbestedingsplichtig is. Met andere woorden: een openbaar werk (ver) onder de drempel wordt niet aanbestedingsplichtig als het wordt gecombineerd met werken waarvan de ontwikkeling überhaupt geen overheidsopdracht is.
3. Als in situatie 1 partijen bezwaren hebben tegen het door de gemeente aanbesteden van het totale bouwwerk, dan kunnen drie mogelijkheden daarvoor onder omstandigheden mogelijk een oplossing bieden: (a) een heroverweging van het openbare karakter van een bepaalde voorziening ('Is openbaar parkeren echt nodig?', 'Kan in dit gebouw ook een commerciële functie worden gehuisvest?'); (b) de gemeente besteedt alleen het casco aan, waarna ieder van de partijen de eigen functie verder bouwkundig invult; en (c) het splitsen van het bouwwerk, waarbij met afzonderlijke bestekken voor bijvoorbeeld de aan te besteden parkeergarage onder en na 'uitgifte van een opstalrecht' de marktpartij op het dek van de garage vastgoed ontwikkelt, naar eigen ontwerp en voor eigen rekening en risico.

We benadrukken nogmaals dat in dergelijke complexe situaties, ondanks de bovenstaande algemene noties, maatwerk nodig blijft. Wees daarbij in overeenkomsten transparant over de gemaakte keuzes en laat partijen zich, in het licht van het Europese aanbestedingsrecht, (in de overwegingen) verantwoorden over de gemaakte keuzes.

13.11 Aanpassingen na gunning bij een aanbesteding

Het onderwerp 'aanpassingen na het eindigen van de procedure' is van belang bij zowel aanbesteden als bij selecteren van een marktpartij op grond van de hierna te bespreken Didam-regels. Omdat het kiezen van een marktpartij met een openbare selectieprocedure vaker zal voorkomen dan het door gemeenten aanbesteden van een gebiedsontwikkeling, wordt hieraan in paragraaf 14.9 voor zowel aanbesteden als voor selecteren aandacht besteed.

14 De Didam-regels

14.1 Inleiding

Er zijn twee Didam-arresten: het eerste arrest is van 26 november 2021 en het tweede is van 15 november 2024. De arresten gaan over gevallen waarin een overheid onroerende zaken vervreemdt en waarin geen sprake is van de verplichting om dit met een Europese of nationale aanbestedingsprocedure te doen. De Didam-arresten zijn dan ook niet gebaseerd op het aanbestedingsrecht, maar op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij gaat het in het bijzonder om het gelijkheidsbeginsel, wat betekent dat potentiële gegadigden in beginsel gelijke kansen moeten krijgen om voor de aankoop in aanmerking te komen. Dat werpt de vraag op wanneer een overheid – meestal een gemeente – bij de vervreemding van gronden of vastgoed een openbare selectieprocedure moet houden en welke uitzonderingen er zijn op die verplichting. En als die verplichting wel geldt, hoe moet en kan een openbare selectieprocedure dan worden ingericht? Deze vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

In relatie tot aanbesteding past nog de opmerking dat vóór het Didam-arrest niet alleen een-op-eenvervreemdingen plaatsvonden in situaties waarin op grond van de Didam-regels een openbare selectieprocedure had moeten worden gevolgd, maar (voor kleinere gebiedsontwikkelingen) ook vaak werd gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding. Omdat er op grond van de Didam-regels nog maar twee mogelijkheden zijn, een openbare selectieprocedure of een een-op-eenvervreemding, is er van een meervoudig onderhandse marktselectie sinds 'Didam' geen sprake meer.

De informatie uit dit hoofdstuk is kort samengevat in beslisboom II aan de binnenzijde van de achterflap.

14.2 Wanneer een openbare selectieprocedure?

In de volgende twee situaties moet ervan worden uitgegaan dat er meestal een openbare selectieprocedure moet worden gevolgd:

1. Voor te ontwikkelen locaties en gebieden waarbinnen de gemeente alle onroerende zaken heeft verworven en geen sprake is van rechten (bijvoorbeeld bouwclaims) van bepaalde partijen. De uitspraak in de casus-Didam verplicht gemeenten er in dit geval toe om in beginsel alle door de gemeente

te verkopen onroerende zaken via een openbare selectieprocedure te verkopen.

2. Voor gebieden waarbinnen zowel de gemeente als marktpartijen onroerende zaken hebben verworven en delen van de door de gemeente gewenste planuitvoering zelfstandig binnen de door de gemeente verworven onroerende zaken kunnen worden gerealiseerd, zonder dat daarvoor onroerende zaken van marktpartijen noodzakelijk zijn. De eigendomsverdeling in deze situatie moet worden vergeleken met de verkaveling in het stedenbouwkundige plan voor de betreffende gebiedsontwikkeling. De gemeente moet dan in elk geval de onroerende zaken die zelfstandig kunnen worden ontwikkeld in beginsel via een openbare selectieprocedure verkopen.

14.3 De eisen aan een openbare selectieprocedure en het verschil met een aanbestedingsprocedure

Een aanbestedingsprocedure is op grond van de Aanbestedingswet 2012 in hoge mate gereguleerd. Bij de inrichting van een openbare selectieprocedure bieden de Didam-regels veel vrijheid. In het eerste Didam-arrest merkt de Hoge Raad slechts op dat het overheidslichaam dat het voornemen heeft tot vervreemding, de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria moet bekendmaken.

Hoewel een openbare selectieprocedure conform de Didam-regels geen aanbestedingsprocedure is, kunnen wel elementen van de openbare selectieprocedure worden ontleend aan aanbestedingsprocedures: zo zouden, net als in de niet-openbare aanbestedingsprocedure (dat is de procedure met voorselectie) potentiële kopers hun belangstelling in eerste aanleg kenbaar kunnen maken op basis van een summier omschrijving van de beoogde ontwikkeling op de te vervreemden onroerende zaken in de publicatie, gevolgd door een keuze van bijvoorbeeld drie partijen op basis van bijvoorbeeld referentieprojecten. De op die wijze geselecteerde partijen kunnen een bieding doen op de onroerende zaak. Die bieding zal in veel gevallen worden beoordeeld op basis van criteria, waarbij zowel de geboden koopprijs als de kwalitatieve aspecten van het plan voor het ontwikkelen van de onroerende zaken met een zeker onderling gewicht een rol spelen. Ook kan,

naar analogie van de concurrentiegerichtte dialoog bij aanbesteding, na een openbare publicatie een voorselectie plaatsvinden. Met de geselecteerde gegadigden worden vervolgens afzonderlijke dialogen gevoerd, waarbij gewaarborgd wordt dat informatie van de ene gegadigde niet wordt gebruikt in een dialoog met een andere partij.

Ongeacht de te kiezen inrichting van de procedure, moet deze altijd beginnen met een openbare aankondiging van de beoogde vervreemding, waarbij objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten worden gehanteerd. Dat geldt bij een getrapte selectie zowel voor de eerste selectie als voor het maken van een keuze uit de partijen die na de eerste selectie verdergaan in de procedure.

14.4 Een stappenplan voor een openbare selectieprocedure

Een stappenplan voor een openbare selectieprocedure zou er als volgt uit kunnen zien:

1. *Collegebesluit/mandaatbesluit* (voorgenomen) grondverkoop, waarin tot het houden van een openbare selectieprocedure wordt besloten.
2. *Publicatie* met daarin de aankondiging van de openbare selectieprocedure. Daarin moet een omschrijving zijn opgenomen van:
 - a. de te vervreemden onroerende zaken;
 - b. de door de gemeente voor de onroerende zaken toegestane activiteiten;
 - c. de minimumeisen waaraan partijen die aan de selectieprocedure deelnemen moeten voldoen, gelet op de activiteiten die voor de onroerende zaken zijn toegestaan;
 - d. het verloop van de selectieprocedure; en
 - e. de door de gemeente te hanteren selectiecriteria.
3. *De openbare selectieprocedure*. Afhankelijk van het type en de omvang van de onroerende zaken die worden vervreemd en van de activiteiten die de gemeente voor de onroerende zaken wil toestaan, kan ofwel:
 - a. een eenvoudige selectieprocedure met als enig criterium de hoogste prijs (dit zal hoogstens bij het vervreemden van zeer specifieke onroerende zaken – zoals een in onbruik geraakt gemeentelijk pand – aan de orde zijn, maar bij gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks); net als
 - b. een getrapte selectieprocedure met als criteria zowel (vrijwel steeds) de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen. Hierbij kan, zoals hiervoor aangegeven, onderscheid worden gemaakt tussen een procedure die lijkt op de niet-openbare

procedure of de concurrentiegerichtte dialoog bij aanbesteding.

4. *De beoogde verkoop* aan de gegadigde met de beste aanbieding wordt medegedeeld aan alle deelnemers aan de selectieprocedure.
5. *De bezwaartermijn*. Een termijn (van twintig kalenderdagen) waarin de andere deelnemers aan de selectieprocedure dan de gegadigde met de beste aanbieding de gelegenheid hebben om bij de civiele rechter tegen de beoogde grondverkoop op te komen.
- 6a. *Ondertekening van de overeenkomst* indien binnen genoemde termijn geen deelnemers zijn opgekomen tegen de beoogde grondverkoop.
- 6b. *Het oordeel van de rechter afwachten* indien binnen genoemde termijn wel is opgekomen tegen de beoogde grondverkoop en daarna handelen naar dat oordeel.

Kiest de gemeente voor een getrapte selectieprocedure, dan moet ze het aantal partijen dat tot de tweede fase van de openbare selectieprocedure is toegelaten in de publicatie aangegeven. Alle termijnen moeten helder gecommuniceerd worden. De eventuele te hanteren minimumeisen en de criteria om toegelaten te worden tot de volgende fase zijn objectief, toetsbaar en redelijk. Dat betekent dat vooraf moet worden aangegeven hoe wordt beoordeeld of aan de minimumeisen is voldaan. Voor het vergelijken van aanbiedingen zal de gemeente daarnaast een gewicht aan de selectiecriteria moeten toekennen. Vaak zal het ene doel voor de gemeente belangrijker zijn dan het andere. Het is voor de objectiviteit van het selectieproces belangrijk dat aanbieders vooraf weten wat voor de gemeente zwaar weegt en wat minder zwaar, zodat zij niet voor verrassingen komen te staan.

14.5 De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: bestaande rechten van marktpartijen

14.5.1 Een marktpartij heeft gronden die nodig zijn voor een spoedige, integrale gebiedsontwikkeling

Een eerste objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan een gemeente bij een beoogde vastgoed- of gebiedsontwikkeling tot de conclusie komt dat sprake is van maar één serieuze gegadigde, kan zijn gelegen in de eigendomsverdeling. De gemeente maakt dan de beleidsmatige keuze voor een vorm van publiek-private samenwerking met een of meer marktpartijen in situaties waarin deze partijen gronden hebben verworven die nodig zijn om een door

de gemeente beleidsmatig gewenste gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. De door marktpartijen verworven grondposities kunnen worden aangemerkt als een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan de gemeente met deze marktpartijen een samenwerking kan aangaan.

Ook wanneer de eigendomsverdeling wordt vergeleken met de verkaveling in het stedenbouwkundige plan voor de betreffende gebiedsontwikkeling en marktpartijen onroerende zaken in eigendom hebben waarop een deel van het stedenbouwkundige plan zelfstandig kan worden ontwikkeld, hebben zij op dat deel van het stedenbouwkundige plan een zelfrealisatierecht en doet het Didam-arrest in die gevallen niet ter zake.

Verder vallen onder de uitzondering op het moeten houden van een openbare selectieprocedure ook die situaties waarin, uitgaande van een vergelijking van de eigendomsverdeling met de verkaveling in het stedenbouwkundige plan, een gedeelte van dat plan is geprojecteerd op onroerende zaken die deels eigendom zijn van de gemeente en deels van marktpartijen die bereid en in staat zijn om dat deel van het plan te realiseren in overeenstemming met de door de gemeente gewenste uitvoering.

Nu voor het realiseren van het stedenbouwkundig plan in die situatie de medewerking van de private grondeigenaren noodzakelijk is, is het verdedigbaar dat de gemeente – ter bevordering van een integrale, samenhangende ontwikkeling van het betreffende gebied – voor het gedeelte van het plangebied waar van een dergelijke eigendomsverdeling sprake is, een vorm van publiek-private samenwerking aangaat met de marktpartijen die daarbinnen onroerende zaken in eigendom hebben verworven. Hierbij kan een bouwclaimovereenkomst worden gesloten, een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij wordt opgericht, een concessieovereenkomst worden aangegaan of gebruik worden gemaakt van het in de Omgevingswet geïntroduceerde instrument stedelijke kavelruil. Op basis van die samenwerking kan de gebiedsontwikkeling dan zo spoedig mogelijk van start gaan, uiteraard mits het voornemen tot het sluiten van overeenkomsten op de door de Hoge Raad beschreven wijze is kenbaar gemaakt.

Indien de gemeente geen vorm van samenwerking met de betreffende marktpartij(en) zou willen aangaan, dan kan de gemeente aan de marktpartij(en) vragen hun onroerende zaken aan de gemeente te verkopen, zodat die – samen met de gemeentelijke onroerende zaken – kunnen worden betrokken in een openbare selectieprocedure. Mochten marktpartijen dat weigeren – hetgeen in geval van een voor

de marktpartijen positieve businesscase zeker het geval zal zijn – dan rest de gemeente niets ander dan deze onroerende zaken te onteigenen. Dit alternatief zal voor de gemeente echter zelden of nooit een werkbaar alternatief zijn, aangezien het voeren van een onteigeningsprocedure alleen al omwille van de factor tijd voor gemeenten een onaantrekkelijk alternatief vormt voor het aangaan van een samenwerking.

In dit verband is van belang dat de beide Didam-arresten nadrukkelijk de ruimte bieden voor (gemeentelijk woningbouw)beleid in situaties waarin zowel de gemeente als marktpartijen grondeigendom hebben, maar ook zónder dat daarvan sprake is. Daarbij is cruciaal dat de Hoge Raad in de beide arresten spreekt over de 'beleidsruimte' die de overheid toekomt voor het hanteren van selectiecriteria. Concreet betekent dit dat de gemeente in het grondbeleid kan verwijzen naar rijks-/gemeentelijk woonbeleid/volkshuisvesting en/of beleidsuitgangspunten op het gebied van versnelling en financiële uitvoerbaarheid.

Voor gebieden waarbinnen marktpartijen alle onroerende zaken hebben verworven, is het arrest van de Hoge Raad overigens in het geheel niet van betekenis. De gemeente verkoopt in dergelijke gebieden immers geen onroerende zaken aan marktpartijen. De marktpartijen die alle onroerende zaken hebben verworven, hebben bovendien op de gehele gebiedsontwikkeling een wettelijk recht op zelfrealisatie, indien en voor zover dit in overeenstemming is met het aanbestedingsrecht. Mogelijk is de realisatie van bepaalde onderdelen van de gebiedsontwikkeling (met een publiek karakter) aanbestedingsplichtig. Zie hiervoor hoofdstuk 13.

14.5.2 Een marktpartij heeft een bouwclaim

Een bouwclaimovereenkomst is een overeenkomst op grond waarvan marktpartijen door hen verworven onroerende zaken vervreemden aan de gemeente en (al dan niet op een later moment) bouwrijpe gronden kopen van de gemeente om die voor eigen rekening en risico te bebouwen.

In veel situaties waarbij een bouwclaimovereenkomst een van de mogelijkheden is, liggen de onroerende zaken die de marktpartijen aan de gemeente verkopen en de onroerende zaken die de gemeente aan de marktpartijen verkoopt binnen hetzelfde te ontwikkelen gebied. Dit hoeft echter niet voor elke bouwclaim te gelden. Er kan ook sprake zijn van bouwclaims die samenhangen met onroerende zaken van marktpartijen in een ander gebied, dat in een eerdere periode is ontwikkeld. Voor de gemeente bestonden daar redelijkerwijs geen mogelijkheden om

aan de marktpartij vervangende onroerende zaken te verkopen, waardoor de afspraak werd gemaakt om bij een volgende – al dan niet met name genoemde – gebiedsontwikkeling deze bouwclaim alsnog in te lossen. In alle genoemde situaties is sprake van noodzakelijke samenwerking om te komen tot gebiedsontwikkeling waarbij recht wordt gedaan aan met grondeigenaren gemaakte afspraken die noodzakelijk waren, omdat de gemeente bepaalde gronden van de betreffende eigenaren wilde verwerven. Ook bouwclaims die betrekking hebben op onroerende zaken die marktpartijen in een ander gebied in eigendom hadden en verkochten aan de gemeente, resulteren over het algemeen in een objectief, toetsbaar en redelijk criterium om aan de partijen van wie de kavels werden verworven bouwrijpe kavels te verkopen, zonder dat een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Uitgifte van bouwrijpe kavels door een gemeente aan een marktpartij die andere gronden (binnen dan wel buiten het te ontwikkelen gebied) verkoopt c.q. in het verleden heeft verkocht aan de gemeente is in het licht van de Didam-regels aanvaardbaar. Hierbij past wel de opmerking dat sprake moet zijn van een redelijke verhouding (in oppervlakte of in waarde) tussen de aan de gemeente verkochte onroerende zaken enerzijds en de door de gemeente aan bedoelde partij(en) te verkopen bouwrijpe kavels anderzijds.

14.5.3 Een marktpartij heeft elders gronden die de gemeente nodig heeft

Het fenomeen 'bouwclaim' wordt voornamelijk geassocieerd met afspraken die gemeenten maken met projectontwikkelaars en bouwbedrijven voor woningbouwprojecten. De door genoemde partijen ingenomen grondposities worden dan feitelijk gebruikt als ruilmiddel om elders bouwrijpe kavels te kunnen verwerven, zonder dat voor de verkoop van die kavels een openbare selectieprocedure moet worden doorlopen waaraan ook andere marktpartijen kunnen meedoen.

In het kader van locatie- en gebiedsontwikkeling kan ook sprake zijn van andere situaties waarin sprake is van grondruil, bijvoorbeeld bij minnelijke aankoop door de overheid van zittende bedrijven of andere instellingen – waarbij het bieden van een vervangende onroerende zaak met enige regelmaat voorkomt. Ook daar levert een – beleidsmatig wenselijke – mogelijkheid van uitplaatsing een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op om het uit te plaatsen bedrijf of andere instelling elders een kavel te koop aan te bieden, zonder dat ook andere potentiële gegadigden voor de verwerving van die kavel in aanmerking komen.

14.6 De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: unieke partijen

14.6.1 Het nabijheidscriterium

Naast uitzonderingen op de Didam-regels voor bestaande rechten van marktpartijen zijn er ook uitzonderingen voor unieke partijen. Unicitéit kan in de eerste plaats te maken hebben met toepassing van het zogenaamde nabijheidscriterium. Een bekend voorbeeld van het toepassen van dit criterium is de verkoop van snippergroen door gemeenten aan woningeigenaren die daardoor de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld hun tuin te vergroten. In vele gevallen is duidelijk aan welke eigenaar een stuk snippergroen dat de gemeente wil vervreemden, moet worden aangeboden.

Ook bij bedrijven die willen uitbreiden op aangrenzende percelen die in eigendom zijn van de gemeente is het nabijheidscriterium van betekenis. Het aangrenzende karakter levert immers een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op, op grond waarvan redelijkerwijs slechts één gegadigde in aanmerking komt voor de koop van de gemeentelijke onroerende zaken, zodat in dergelijke gevallen geen openbare selectieprocedure hoeft te worden gevolgd.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat duidelijk is welk bedrijf of welke particulier aan wiens onroerende zaken de gemeentelijke onroerende zaken grenzen voor de koop in aanmerking komt. Mocht het in voorkomende gevallen zo zijn dat meerdere bedrijven c.q. particulieren eigendommen hebben die grenzen aan het gemeentelijke eigendom dat de gemeente wil vervreemden en meerdere van deze eigenaren aangeven interesse te hebben in de aankoop van de gemeentelijke onroerende zaken, dan is de gemeente uiteraard wel gehouden om deze eigenaren allen gelijke kansen te bieden op verwerving.

In de praktijk rijst regelmatig de vraag of in gevallen waarbij evident duidelijk is dat redelijkerwijs maar één gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop – zoals bij de meeste groensnippers – een publicatie wel nodig is. Het antwoord op die vraag is helder: er moet altijd worden gepubliceerd. Dat heeft de Hoge Raad in het tweede Didam-arrest bevestigd.

14.6.2 Slechts één marktpartij kan redelijkerwijs de gewenste functies realiseren; de positie van corporaties

Voor het ontwikkelen van sommige typen vastgoed- of gebiedsontwikkelingen zoekt de gemeente specifieke typen marktpartijen. Zo zoekt de gemeente bij de vervreemding van kavels voor het realiseren van woningbouw door middel van (collectief) particulier opdrachtgeverschap uitsluitend (collectieven van) natuurlijke personen. Voor vastgoed op het gebied van zorg of onderwijs heeft de gemeente ook kopers met expertise op het gebied van het realiseren en exploiteren van dergelijk vastgoed op het oog. Bij grondverkoop voor het realiseren van sociale huurwoningen zoekt de gemeente wellicht bij voorkeur een woningcorporatie die deze woningen realiseert. In een aantal situaties waarin de realisatie van bijzondere typen vastgoed aan de orde is, zal de gemeente op voorhand een bepaalde partij op het oog hebben dan wel in de loop van het planproces in beeld krijgen wie zich bereid verklaart de benodigde onroerende zaken van de gemeente te verwerven en wie bereid en in staat is om het betreffende vastgoed te realiseren.

In dit verband is cruciaal dat de Hoge Raad in de Didam-arresten spreekt over de 'beleidsruimte' die de overheid toekomt voor het hanteren van selectiecriteria. In het verlengde hiervan is die beleidsruimte er ook bij het hanteren van criteria op basis waarvan wordt geconcludeerd dat er maar één serieuze gegadigde is. De vrijheid die de overheid in de haar toekomstige beleidsruimte heeft om publieke belangen via het privaatrecht te behartigen, kan ertoe leiden dat maar één gegadigde serieus voor de aankoop in aanmerking komt. Een gemeente kan dus zodanige selectiecriteria formuleren, dat alleen die partijen voor verwerving in aanmerking komen die voldoende zijn geëquipeerd om het door de gemeente gewenste type vastgoed te realiseren. Indien er meerdere partijen zijn die aan zulke selectiecriteria voldoen, dan zullen die alle in de gelegenheid moeten worden gesteld om mee te dingen naar de verwerving. Daarbij heeft de gemeente de beleidsruimte om bijvoorbeeld te bepalen dat grond voor sociale huurwoningen uitsluitend zal worden verkocht aan woningcorporaties.

Dat de uitgifte van grond voor sociale huurwoningen – met uitsluiting van andere partijen – kan plaatsvinden aan woningcorporaties werd uit de jurisprudentie die zich vormde na Didam I al betrekkelijk snel duidelijk en is daarna diverse malen bevestigd. Het toekennen van exclusiviteit aan woningcorporaties is overigens niet slechts mogelijk voor traditionele sociale huurwoningen. Omdat woningcorporaties in het bijzonder zijn aangewezen om huurwoningen in het sociale

segment te exploiteren, kan aan een corporatie ook gronduitgifte plaatsvinden voor de tijdelijke huisvesting van vluchtelingen, als de betreffende woningen nadien als sociale huurwoningen dienst zullen doen. Indien corporaties zich verbinden aan bepaalde marktpartijen en zij in samenwerking met die marktpartijen een woningbouwprogramma wensen te realiseren dat bestaat uit zowel sociale huurwoningen als woningen in de marktsector, dan bestaan er onder omstandigheden goede argumenten voor de gemeente om een-op-een onroerende zaken aan deze combinatie van partijen te vervreemden.

Niet alleen woningcorporaties, maar ook aan andere partijen met een specifiek aangewezen maatschappelijke taak mag – met uitsluiting van andere partijen – de vervreemding van onroerende zaken plaatsvinden. Zo kan voor de verkoop van gronden voor de realisatie van een installatie in het kader van de energievoorziening – met uitsluiting van andere typen partijen – een energiemaatschappij als koper worden aangewezen, zonder dat een voorafgaande openbare selectieprocedure wordt gehouden.

14.6.3 De uitzonderingen op een openbare selectieprocedure: overeenkomsten en toezeggingen uit het verleden

Inmiddels is het eerste Didam-arrest alweer zo lang geleden, dat gevallen waarin sprake is van overeenkomsten en toezeggingen om gronden te verkopen van voor 26 november 2021 minder vaak voorkomen.

In gevallen waarin dit nog wel aan de orde is, spelen feitelijk twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol. Ten eerste het gelijkheidsbeginsel, op grond waarvan alle partijen die redelijkerwijs in aanmerking komen voor aankoop een kans moeten krijgen. Ten tweede het vertrouwensbeginsel, op grond waarvan partijen aan wie in het verleden bijvoorbeeld een toezegging is gedaan, erop mogen vertrouwen dat de gemeente daaraan gevolg geeft.

Uit de jurisprudentie die zich naar aanleiding van Didam I hierover heeft gevormd, blijkt dat bij een afweging met toepassing van zowel het gelijkheids- als het vertrouwensbeginsel het door de overheid gewekt vertrouwen zwaar weegt. Daarbij geldt dat als destijds andere geïnteresseerden op oneigenlijke gronden buiten de deur zijn gehouden, de kans groot is dat de rechter op vordering van een derde een stokje steekt voor de levering.

14.7 Een stappenplan voor een een-op-een-vervreemding

Een stappenplan voor een een-op-een-vervreemding zou er als volgt uit kunnen zien:

1. *Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen grondverkoop*, waarin op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria wordt gemotiveerd waarom in het betreffende geval de gemeente beoogt onroerende zaken aan één partij te vervreemden en geen daaraan voorafgaande openbare selectieprocedure hoeft te houden.
2. *Publicatie* van het voornemen van vervreemding.
3. *De bezwaartermijn*. Een termijn (van twintig kalenderdagen) waarin derden die eveneens voor de verwerving in aanmerking zouden willen komen de gelegenheid hebben om tegen de beoogde grondverkoop in rechte op te komen.
- 4a. *Ondertekening van de overeenkomst* indien binnen genoemde termijn geen derden zijn opgekomen tegen de beoogde grondverkoop.
- 4b. *Het oordeel van de rechter afwachten* indien binnen genoemde termijn wel is opgekomen tegen de beoogde grondverkoop en daarna handelen naar dat oordeel.

14.8 De rechtsgevolgen van handelen in strijd met de Didam-regels

Na het eerste Didam-arrest was een belangrijke nog onbeantwoorde vraag welke rechtsgevolgen het handelen in strijd met de Didam-regels heeft. Die vraag werd beantwoord in het tweede Didam-arrest van de Hoge Raad.

De Hoge Raad oordeelt dat het handelen in strijd met de Didam-regels, ongeacht of dit voor of na het eerste Didam-arrest heeft plaatsgevonden, de rechtsgeldigheid van gesloten overeenkomsten niet aantast. Dat is voor de praktijk van vastgoed- en gebiedsontwikkeling uitermate goed nieuws, met name voor marktpartijen die met de gemeente afspraken hebben gemaakt over de aankoop van grond en/of vastgoed. Deze partijen weten nu dat die afspraken niet omwille van overtreding van de Didam-regels in rechte kunnen worden aangetast.

Bij het handelen in strijd met de Didam-regels kan het volgende gebeuren:

1. Gemeenten lopen het risico dat een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen een schadeclaim indient.
2. Een ten onrechte gepasseerde gegadigde kan een vordering instellen om de gemeente te verbieden om over te gaan tot verkoop of tot levering aan de onterechte winnaar of degene aan wie ten onrechte zonder voorafgaande openbare selectieprocedure werd verkocht.

Voor een antwoord op de vraag in welke situaties welke van deze twee mogelijke gevolgen reëel is, is het goed om de volgende drie typen situaties te onderscheiden:

- a. Gevallen waarin in een voorafgaande publicatie als startpunt van een openbare selectieprocedure criteria zijn genoemd die wel objectief, redelijk en toetsbaar zijn, maar waarbij deze criteria niet goed zijn toegepast, waardoor de aanbidding van een gepasseerde gegadigde ten onrechte niet als de aantrekkelijkste aanbidding werd aangemerkt. Dit betreft gevallen *na* het eerste Didam-arrest.
- b. Gevallen waarin in een voorafgaande publicatie als startpunt van een openbare selectieprocedure criteria zijn genoemd die niet allemaal objectief, toetsbaar en redelijk zijn, waardoor een gegadigde geen reële kans kreeg dat zijn aanbidding als de aantrekkelijkste zou worden aangemerkt. Ook hier gaat het om gevallen *na* het eerste Didam-arrest.
- c. Gevallen van voor het eerste Didam-arrest, waarin potentiële gegadigden geen kans kregen om een aanbidding te doen, omdat geen openbare selectieprocedure werd gehouden, maar de gemeente zich richtte (met een overeenkomst, toezeggingen of onderhandelingen) op een andere partij.

We lichten de rechtsgevolgen in de drie onderscheiden situaties hierna toe.

Ad a. Criteria objectief, redelijk en toetsbaar, maar niet goed toegepast

In dergelijke gevallen ligt het voor de hand dat ten onrechte gepasseerde gegadigden in de eerste plaats een vordering instellen om de gemeente te verbieden om tot verkoop of tot levering aan de winnaar van de openbare selectieprocedure over te gaan. De rechter kan – indien blijkt dat bij juiste toepassing van de gehanteerde objectieve, toetsbare en redelijke gunningscriteria niet de aanbidding van de winnaar, maar de aanbidding van de gepasseerde als beste moet worden aangemerkt – een uitspraak doen die aan de gemeente feitelijk geen andere keuze laat dan de onroerende zaak aan de gepasseerde gegadigde te vervreemden.

De termijn waarbinnen gepasseerde deelnemers aan een openbare selectieprocedure zich in rechte tegen het besluit van een gemeente tot verkoop en levering kunnen verzetten, is niet direct te herleiden uit een wettelijke bepaling. Gelet op de gelijkenis die een openbare selectieprocedure conform de Didam-regels vertoont met een openbare aanbestedingsprocedure, wordt in de praktijk daarvoor doorgaans een termijn van twintig kalenderdagen na het sluiten van de koopovereenkomst aangehouden. Er zijn geen uitspraken bekend waarin de rechter heeft uitgesproken dat die termijn voor Didam-situaties niet passend zou zijn. Een gepasseerde gegadigde die kan aantonen dat bij juiste toepassing van de gehanteerde objectieve, toetsbare en redelijke gunningscriteria zijn aanbieding als de beste moet worden aangemerkt, heeft ook een zeer reële kans om met succes schadevergoeding te vorderen. Daarbij zal het gaan om vergoeding van zowel gemaakte kosten als gederfde winst wegens het mislopen van de koop van de onroerende zaak.

Ad b. Criteria niet objectief, redelijk en/of toetsbaar

Ook in dergelijke gevallen is het instellen van een vordering om de gemeente te verbieden om tot verkoop of tot levering aan de winnaar van de openbare selectieprocedure over te gaan de meest voor de hand liggende mogelijkheid. Het verschil met de situatie onder Ad a. is dat de gemeente geen objectieve, toetsbare en/of redelijke criteria heeft gehanteerd. Toewijzing van die vordering houdt echter niet in dat de gepasseerde gegadigde er daardoor zeker van kan zijn dat zijn aanbieding als de aantrekkelijkste zal worden aangemerkt. De objectieve, toetsbare en redelijke criteria op grond waarvan dat zou kunnen worden vastgesteld, zijn er immers niet.

De rechter kan bezwaarlijk naar eigen inzicht invullen welke criteria de gemeente had moeten hanteren, omdat de gemeente daarvoor beleidsruimte toekomt. De gemeente zal naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak waarin de aanvankelijk gehanteerde criteria als ondeugdelijk worden aangemerkt, waarschijnlijk een nieuwe openbare selectieprocedure houden en daarbij (gedeeltelijk) herziene criteria hanteren. De gemeente heeft bij het formuleren van die criteria uiteraard ook beleidsruimte. De gepasseerde gegadigde moet daarom afwachten hoe deze criteria komen te luiden en of hij overeenkomstig die criteria de aantrekkelijkste aanbieding kan doen.

Aangezien in de hier aan de orde zijnde gevallen na de (eerste) openbare selectieprocedure de zekerheid ontbreekt dat de aanbieding van de gepasseerde gegadigde als de aantrekkelijkste zou worden aangemerkt, is het niet waarschijnlijk dat die een succesvolle vordering tot schadevergoeding kan instellen.

Ad c. Geen publicatie

Voor potentiële gegadigden die geen kans hebben kregen om een aanbieding te doen, terwijl dat op grond van de regels uit het Didam-arrest wel had moeten omdat het voornemen tot verkoop niet werd gepubliceerd, is het instellen van een vordering om de gemeente te verbieden tot verkoop of tot levering aan de onterechte winnaar over te gaan uiteraard een gepasseerd station als de verkoop en levering al hebben plaatsgevonden. Mocht dat nog niet het geval zijn, dan kan een gegadigde die geen kans kreeg wel proberen (verkoop en/of) levering te blokkeren. Daarbij moet wel worden gelet op de juridische betekenis van in het verleden gesloten overeenkomsten en gedane toezeggingen. Daarbij zal het (vrijwel) uitsluitend gaan om situaties van vóór het eerste Didam-arrest. Sinds dat arrest kan het gaan om gevallen waarin de gemeente niet voldoet aan de verplichting om een voornemen tot vervreemding te publiceren. Die situaties zullen in de praktijk van gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks voorkomen, omdat alle overheden inmiddels wel doordrongen lijken van de noodzaak om voornemens tot vervreemding altijd te publiceren.

Voor de mogelijkheid om een succesvolle vordering om schadevergoeding in te stellen geldt in gevallen waarin ten onrechte geen publicatie heeft plaatsgevonden in versterkte mate wat onder Ad b. werd overwogen. Daar ging het om situaties waarin een gemeente in een publicatie ‘verkeerde’ criteria stelde. Geen publicatie betekent dat een gemeente een openbare selectieprocedure naliet (in gevallen waarin dit mogelijk wel had moeten), waardoor in het geheel geen sprake geweest is van gepubliceerde objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Dat een potentiële gegadigde, die ook een kans had willen krijgen, kan aantonen welke criteria de gemeente destijds had moeten hanteren en dat hij op basis van die criteria de beste aanbieding zou hebben gedaan en hij – uitgaande van de verdien capaciteit van die aanbieding – een bepaald bedrag aan verdien capaciteit is misgelopen, lijkt bijna een onmogelijk opgave.

In situaties waarin de gemeente niet heeft gepubliceerd, is voor gepasseerde (potentiële) gegadigden dan ook de beste mogelijkheid om – in plaats van een vordering tot schadevergoeding – te vorderen dat de gemeente wordt verboden een voorgenomen verkoop of levering aan een door haar destijds ten onrechte verkozen partij uit te voeren.

14.9 Aanpassingen na gunning bij een aanbesteding of na verkoop van een onroerende zaak na een openbare selectieprocedure

Hoeveel ruimte hebben partijen om na gunning als resultaat van een aanbesteding of na verkoop van een onroerende zaak na het houden van een openbare selectieprocedure nog over te gaan tot planaanpassing? Het uitgangspunt is dat in een aanbestedings- of selectieprocedure de diverse deelnemers binnen de gestelde randvoorwaarden een inzending hebben gedaan. De inzendingen zijn vervolgens beoordeeld op basis van de gunnings- dan wel selectiecriteria. Alle deelnemers aan de gehouden procedure mogen er dus van uitgaan dat de gemeente en de gekozen marktpartij (1) een overeenkomst sluiten die op geen enkel punt afwijkt van de bij iedereen bekende randvoorwaarden en criteria en (2) zich bij de uitvoering van deze overeenkomst ook aan die overeenkomst zullen houden. Als zich tijdens de uitvoering van de gesloten overeenkomst omstandigheden voordoen op grond waarvan partijen hun (voorgenomen) afspraken zouden willen wijzigen, is die ruimte er juridisch gezien in beginsel *niet*.

In de jurisprudentie over de vraag wat wel of niet een wezenlijke wijziging is in aanbestedingszaken, is sprake van een heldere lijn. Dergelijke jurisprudentie over de wezenlijke wijziging bij de verkoop van grond ontbreekt (nog). Dit betekent echter niet dat er na afloop van een openbare selectieprocedure meer ruimte zou zijn voor wezenlijke wijzigingen. De algemene beginselen van aanbestedingsrecht (waaronder het gelijkheidsbeginsel), waaruit het verbod op een wezenlijke wijziging voortvloeit, zijn op openbare selectie evenzeer van toepassing als op aanbesteding. Wel kan er al bij een aanbesteding

of openbare selectie (in het contract) ruimte worden gecreëerd voor toekomstige wijzigingen. Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat er (binnen bepaalde bandbreedtes) in het programma en/of in de tijd kan worden geschoven als de (markt)omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een dergelijke bepaling geeft alle marktpartijen de gelegenheid om bij hun inzending daarmee rekening te houden. Kortom: wijzigen mag als daarover vooraf afspraken zijn gemaakt. Ook zijn minimale wijzigingen toegestaan die geen afbreuk doen aan het wezen van de inzending waarmee de winnaar zich qua programma, plan of grondbod heeft onderscheiden van andere aanbieders.⁵³

Een praktisch probleem is dat juist bij gedetailleerde en harde randvoorwaarden zonder dergelijke clausules, zeker in langlopende projecten, de kans groot is dat er op enig moment – zeker bij turbulentie in de markt – behoefte is aan planaanpassingen en/of aanpassingen van de financiële parameters die verder gaan dan de genoemde minimale wijzigingen. Wanneer partijen daartoe overgaan, ontstaat het risico dat een andere deelnemer aan de aanbestedings- of openbare selectieprocedure met succes in rechte zal betogen dat de opdracht of de opgave wezenlijk is gewijzigd en er daarom opnieuw moet worden aanbesteed of geselecteerd. Dit risico is in essentie niet te vermijden. Geen enkele aanbesteding of selectie kan vrijblijvend zijn. Het contract met de winnaar zal altijd moeten verwijzen naar de randvoorwaarden van de gemeente en de wijze waarop die in de inzending van de winnaar zijn ingevuld. Wanneer randvoorwaarden en/of de inzending een ongeclausuleerde mogelijkheid tot afwijking zou bevatten wanneer bijvoorbeeld de marktomstandigheden wijzigen, zijn de inzendingen niet meer goed vergelijkbaar en wordt de bij elke aanbesteding vereiste rechtszekerheid wezenlijk aangetast.

⁵³ Daarom wordt in de literatuur vaak gesproken over het leerstuk van de 'wezenlijke wijziging'. Wezenlijke wijzigingen verdragen zich niet met de eerder gehouden aanbesteding of openbare selectie.

15 Staatsteun

15.1 Artikel 107 VWEU

Voor de beantwoording van vragen op het gebied van staatssteun is in de eerste plaats van belang het bepaalde in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit verdrag is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Artikel 107, lid 1 van het VWEU luidt als volgt:

‘Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.’

Artikel 107, derde lid, aanhef en onder c luidt als volgt:

‘Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.’

Uit het eerste lid van artikel 107 blijkt dat er sprake van staatssteun als er aan de volgende *cumulative* criteria is voldaan:

- De steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd.
- De steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen.
- Dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en).
- Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

15.2 De-minimisregeling

Net als bij toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen, gelden ook bij de beoordeling van staatssteunbedragen drempelbedragen. Er is geen sprake van staatssteun indien het voordeel voor een marktpartij

niet meer bedraagt dan € 300.000 over maximaal drie jaar per onderneming (de-minimisregeling).

15.3 Grond- en vastgoedtransacties

Bijna twee decennia lang is voor vragen op het gebied van staatssteun bij gebiedsontwikkeling de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties van de Europese Commissie uit 1997⁵⁴ van groot belang geweest. In 2016 is deze mededeling vervangen door een nieuwe Mededeling betreffende het begrip staatssteun, waarop hierna nader wordt ingegaan. Omdat die nieuwe mededeling niet uitsluit dat de werkwijze die in de praktijk op basis van de mededeling uit 1997 is ontwikkeld, in overeenstemming met de staatssteunregels blijft, bespreken we eerst kort de oude mededeling uit 1997.

Op grond van de mededeling uit 1997 kon een marktconforme waarde van gronden en gebouwen op twee manieren worden aangetoond: door middel van een *openbare biedprocedure* (waarbij meerdere marktpartijen een grondbod mogen uitbrengen) of door een *voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde*. Bij gebiedsontwikkeling kunnen beide methoden bruikbaar zijn. Als de verkoop van bouw kavels is betrokken in een openbare aanbesteding of selectieprocedure met een openbaar karakter, is daarmee feitelijk sprake van een openbare biedprocedure zoals bedoeld in de genoemde mededeling, ervan uitgaande dat die onvoorwaardelijk is. Wel moet worden opgelet bij een verkoopprocedure waarbij marktpartijen onderling sterk verschillende plannen (in stedenbouwkundig en programmatisch opzicht) kunnen indienen en de prijs slechts een van de gunningscriteria is. In zo'n geval zou het zo kunnen zijn dat bij de keuze voor een plan kwalitatieve aspecten de doorslag hebben gegeven en de prijs die door de winnaar is geboden eigenlijk te laag is voor het bijbehorende plan. Dit kan overigens worden ondervangen door voorafgaand aan de verkoopprocedure aan te geven dat het plan van de winnaar door een onafhankelijke deskundige zal worden getoetst op marktconformiteit. Mocht de door de winnaar geboden grondprijs – uitgaande van het door hem aangeboden plan – dan onverhoopt

⁵⁴ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, PbEG 1997, C 209/3.

niet marktconform zijn, dan moet deze marktpartij de kans krijgen zijn prijs tot de marktconforme waarde te verhogen. Indien hij dat niet wil, dan valt zijn plan af en komt de partij die als tweede is geïndigd in beeld.

Als de gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van een grondpositie van één of meer ontwikkelaars) met marktpartijen zaken wil doen en daarbij kiest voor bijvoorbeeld een overeenkomst van koop- en verkoop of voor de oprichting van een GEM, zullen de betreffende grondtransacties vooraf door een onafhankelijke taxateur als marktconform moeten worden aangemerkt. Dat de taxatie plaatsvindt voordat een overeenkomst wordt gesloten, is volgens jurisprudentie van de Nederlandse rechter niet doorslaggevend, mits de overeenkomst die voorafgaat aan die taxatie wel de mogelijkheid biedt om een financiële afspraak te herzien indien de taxatie daartoe aanleiding geeft. Let er wel op dat daarbij alle grondtransacties aan bod komen. Zo moet bij een overeenkomst van koop en verkoop niet alleen de inkoop door de gemeente, maar ook de uitgifte door de gemeente marktconform zijn. Hetzelfde geldt voor de inbreng in en uitgifte door een GEM.

15.4 De mededeling van de Europese Commissie uit 2016

Zoals al gezegd verscheen in 2016 een nieuwe mededeling over staatssteun van de Europese Commissie. In deze mededeling verduidelijkt de Commissie diverse elementen met betrekking tot het begrip staatssteun.⁵⁵ Met de inwerkingtreding van de mededeling is de hiervoor besproken mededeling uit 1997 vervallen.

Het overkoepelende beginsel waaraan afspraken tussen overheden en marktpartijen op grond van de nieuwe mededeling moeten worden getoetst, is het beginsel van een marktdeelnemer in een markteconomie (*market economy operator*, vaak afgekort als 'MEO-beginsel').

Uit de invulling hiervan in de nieuwe mededeling blijkt dat de methodiek, waarbij een van partijen onafhankelijke deskundige met een taxatie de marktconformiteit van een grondtransactie aantoonde, ook volgens de nieuwe mededeling als een in beginsel voldoende waarborg wordt beschouwd. In de mededeling wordt in dit verband letterlijk gesteld: 'In het geval van de verkoop van gronden is een taxatie die een onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onderhan-

delingen uitvoert om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria, in beginsel voldoende.' De residuele grondwaardemethodiek is dus een in beginsel aanvaarde waarderingsmethode in het licht van de staatsteunregelgeving.

15.5 Tekortfinanciering

Naast grondtransacties kunnen ook andere transacties staatssteunrisico's in zich hebben. Bij de selectie van marktpartijen kan met name een eventuele tekortfinanciering, of bijdrage van de overheid in een onrendabele top, een staatssteunrisico inhouden. De regelgeving op het gebied van staatssteun betekent niet dat overheden geen geld meer zouden mogen investeren in onrendabele projecten.

Uit het oordeel van de Europese Commissie in de zaak-Marktpassageplan Haaksbergen is af te leiden dat het door een gemeente afdekken van een voorcalculatorisch berekend tekort toegestaan is als de overheid daarmee het minimum noodzakelijke bijdraagt om het project – in het algemeen belang – doorgang te laten vinden. Het type tekortfinanciering in de zaak-Haaksbergen is wel staatssteun, en daarmee meldingsplichtig, maar de Commissie kan dit verenigbaar verklaren. Wel moet helder zijn en blijven dat wanneer het nacalculatorisch berekende werkelijke resultaat minder negatief (of zelfs positief) uitvalt, het verschil tussen het werkelijke tekort en het oorspronkelijke tekort volledige naar de gemeente moet terugvloeien. Een terugbetaalclausule in een overeenkomst is dus cruciaal. In sommige gevallen hoeft een tekortfinanciering geen staatssteun te vormen, afhankelijk van de bestemming ervan. In de zaak-Oosterhout bouwproject Zwaikom uit 2008 was de tekortfinanciering bedoeld voor openbare infrastructuur en een onteigeningsvergoeding, wat de Commissie niet als staatssteun zag. De Commissie herhaalde dit standpunt in de zaak-Centrumplan Mill en St. Hubert uit 2009.

Daarnaast betrof deze zaak een tekortfinanciering voor de vastgoedontwikkeling als onderdeel van het centrumplan. De Commissie oordeelde dat dit wél staatssteun is, maar keurde die goed. Deze steun was volgens de Commissie namelijk verenigbaar met de interne markt, omdat 'een project voor de fysieke, economische en sociale herwaardering van stedelijke gebieden wel degelijk een communautaire

⁵⁵ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, PbEU 2016, C 262/01, gepubliceerd op 19 juli 2016.

doelstelling is'. Het moet dan onder meer gaan om steun die de werkelijke projectverliezen dekt zoals die achteraf door een externe deskundige zijn berekend. Dit aspect is belangrijk voor de praktijk van met name binnenstedelijke herontwikkeling, waarbij vaak sprake is van sociale woningbouwopgaven en binnenstedelijke renovatie en sloop-nieuwbouw met menging van doelgroep, vaak grotendeels afhankelijk van subsidies.

In laatste onderdeel van het besluit van de Commissie in de zaak-Centrumplan Mill en St. Hubert wijst de Commissie erop dat dit besluit in geen geval vooruitloopt 'op de uitkomst van een eventueel verder onderzoek door de Commissie naar de inachtneming van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten'. Daaruit blijkt dat uit een oordeel over de toepassing van de staatsteunregels bij gebiedsontwikkeling geen conclusies kunnen worden getrokken over de toepassing van het aanbestedingsrecht. Dat geldt overigens ook omgekeerd. Dit onderstreept dat het altijd noodzakelijk is dat bij gebiedsontwikkeling aan de regels op het gebied van het aanbestedingsrecht, de Didam-regels en de staatsteunregels wordt voldaan.



Bijlagen

Bijlage I: Uitwerking van de partnerselectie

Deze bijlage biedt een nadere verdieping van het thema partnerselectie binnen gebiedsontwikkeling. Aan de hand van overzichtelijke schema's en toelichtingen geven we inzicht in de afwegingen die een rol spelen bij het kiezen van een passende selectiestrategie en -procedure.

Wat is een partnerselectie?

De partnerselectie is een alternatieve selectiemethode die verschilt van een prijs- of planselectie. Een prijs- of planselectie vraagt om een vooraf vastgesteld kader met beoordelingscriteria. Dat is gezien de vele uitdagingen in een vastgoed- of gebiedsontwikkeling vaak niet gemakkelijk en soms zelfs onmogelijk. Een partnerselectie kan dan een uitweg bieden. Hierbij selecteert een uitvrager (vaak een gemeente met eventueel een corporatie) namelijk niet op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partnerprofiel. Met andere woorden: er wordt niet een plan maar een samenwerking uitgevraagd. Met de geselecteerde partner gaat de uitvrager vervolgens samenwerken om tot een haalbaar plan te komen.

Met de gekozen partner geeft de uitvrager een samenwerking vorm waarin beide partijen samen bepalen welke oplossing(en) haalbaar, passend en wenselijk zijn. Door al vroeg in het ontwikkelproces een samenwerkingspartner te selecteren, is de partnerselectie een goede manier om de publieke en maatschappelijke belangen van een opgave af te stemmen op de marktvrage en -belangen. Samengevat bestaat een partnerselectie uit:

- *selecteren*: een partnerselectieprocedure om de samenwerkingspartner te selecteren die het beste past bij de opgave;
- *haalbaarheidsonderzoek*: om samen tot een haalbaar plan te komen dat invulling geeft aan de gezamenlijke ambities. Om dit proces in goede banen te leiden, ligt de focus hierbij op spelregels en procesafspraken;
- *uitvoeren en samenwerken*: een (langjarig) vervolg waarin het gezamenlijke plan wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Bij een grotere gebiedsontwikkeling kan dit vervolg in deelprojecten worden opgeknipt.

Waarom een partnerselectie?

Door vroegtijdig samen te werken en samen een plan te maken, worden de publieke en private belangen en investeringen vroegtijdig met en op elkaar afgestemd. Dat maakt het mogelijk om ook complexe en/of risicovolle projecten te optimaliseren, haalbaarder te maken en sneller te realiseren. Daarnaast kan een partnerselectie de kosten en tijdsbesteding om tot samenwerking te komen beperken. Soms is de onderlinge afhankelijkheid van de publieke en private investeringen en belangen zo groot dat het selecteren van een partner de enige (goede) uitweg is om tot realisatie te komen.

CASUS Maasterras, Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht heeft in samenwerking met woningcorporatie Woonkracht10 (WK10) een marktconsultatie gehouden voor de ontwikkeling van het Stationskwartier (waar het Maasterras onderdeel van is). Hieruit bleek dat marktpartijen een integrale gebiedsontwikkeling essentieel vinden om de ambities van de gemeente en WK10 te kunnen realiseren. De aanleiding is de grote samenhang tussen de verschillende gebieden, waarvan sommige niet in eigendom van de gemeente, en de grotere infrastructurele ingrepen, zoals het verleggen van een 50 km-weg.

Door te kiezen voor een partnerselectie, bieden de gemeente en WK10 de mogelijkheid aan de winnende marktpartij om samen te werken aan een integrale gebiedsontwikkeling op de lange termijn en de ontwikkeling per deelgebied op de korte termijn. Daarnaast passen de gefaseerde aanpak en hoge mate van afstemming tussen markt, gemeente en WK10 bij economische onzekerheden en de impact daarvan. Gemeente Zwijndrecht en WK10 hebben in een samenwerking van twee marktpartijen de partner gevonden met wie de haalbaarheidsfase inmiddels is afgerond.

Samenwerkingen die voortkomen uit partnerselecties kennen veel voordelen en maken het mogelijk om:

- gebruik te maken van de creativiteit en het innovatievermogen van de markt, zonder publieke en maatschappelijke doelen en het toetsen daarvan uit het oog te verliezen;
- open en transparant samen te werken om zo tot planoptimalisaties te komen;
- de ambities van de uitvrager te concretiseren, te vertalen naar gezamenlijke ambities en haalbaar te maken op basis van marktinformatie;
- het planvormingsproces te versnellen, omdat de publieke en de private partij gelijktijdig plannen maken in plaats van opeenvolgend;
- gedurende de samenwerking de kaders van de ontwikkeling bespreekbaar te maken en waar nodig op te rekken om gezamenlijke ambities te bereiken;
- transactiekosten te verlagen omdat alleen de samenwerkende partijen een volledig plan hoeven uit te werken.

CASUS P2, Groningen

De ontwikkeling van kavel P2 in het Europapark in Groningen is uitdagend. De fundering van de oude Hunzencentrale en daarmee de technische gesteldheid van de bodem bepalen het ontwerp van de bebouwing. Er zijn hoge ambities om het gebied te ontwikkelen tot een woon-werkgebied, met daarnaast een omvangrijk programma kantoren en voorzieningen. Daarbij lijkt een collectieve parkeervoorziening de efficiëntste parkeeroplossing. Om de ontwikkeling van P2 te kunnen afstemmen op de markt, de bevindingen over de ondergrond en de ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit, wordt een adaptieve ontwikkelstrategie beoogd. Zo ontstaat veel flexibiliteit ten aanzien van fasering, programmering, parkeren/mobiliteit en ondergrond. Om invulling te geven aan deze flexibele strategie en om de complexe kavel tot ontwikkeling te brengen, zijn de huidige procedurevormen van plan- of prijsselectie niet geschikt. Een partnerselectie biedt hier uitkomst. Gemeente Groningen heeft met behulp van de partnerselectie een ontwikkelende partij gevonden om samen deze uitdaging aan te gaan.

Wanneer een partnerselectie?

Een partnerselectie kent voordelen, maar is niet altijd de geschiktste manier van uitvragen. De methode biedt met haar hoge mate van afstemming primair een oplossing voor complexe vastgoed- en gebiedsontwikkelingen waarin nog weinig vastligt. Partnerselectie leent zich daarmee het best voor ontwikkelingen met:

- *een hoge complexiteit*, omdat vaak het eindbeeld niet duidelijk noch vooraf in te kaderen is en in een lang proces moet worden vormgegeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor projecten die gefaseerd moeten worden en waarin de expertise van marktpartijen essentieel is om tot goede oplossingen te komen;
- *een lange doorlooptijd*, waardoor inhoudelijke afspraken flexibel moeten zijn en gaandeweg moeten kunnen worden aangepast aan veranderende gebruikswensen of economische omstandigheden;
- *hoge ambities*: grote publieke belangen die de (financiële) haalbaarheid van het project onzeker maken. Denk hierbij aan een stapeling van publieke eisen en wensen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en parkeren;
- *veel belanghebbenden*: plannen tijdig voorleggen aan belanghebbenden is noodzakelijk wanneer participatie serieus invulling moet krijgen, omdat de resultaten daarvan noodzakelijk zijn voor een succesvolle ontwikkeling. Partnerselectie geeft de vrijheid om samen met belanghebbenden op te trekken en de door hen ingebrachte aanpassingen door te voeren;
- *veel vrijheidsgraden*: hoe minder vastomlijnde kaders vooraf, hoe meer de complementaire samenwerking tot toegevoegde waarde leidt in de planvorming.

Daarmee is de partnerselectie een goede aanvulling op de bestaande selectiemethodieken, die inspeelt op de toenemende complexiteit bij vastgoed- en gebiedsontwikkelingen en de woningbouwversnellingsopgave van de komende jaren. Het blijft echter belangrijk altijd een afweging te maken of de partnerselectie geschikt is voor de specifieke gebiedsontwikkeling en uitvrager.

CASUS De Suikerzijde, Groningen

De Suikerzijde is een grote gebiedsontwikkeling in wording. Op het terrein van de voormalige suikerfabriek moet de komende jaren een duurzame, toekomstbestendige stadswijk verrijzen met 5000 woningen en ruimte voor verschillende woonvormen, werken, leren en recreëren. Het is een opgave zoals je ze niet vaak meer tegenkomt, vanwege de omvang (circa 120 hectare) en de ligging nabij het stadscentrum. Met een partnerselectie heeft de gemeente Groningen voor de eerste deelgebieden een partij geselecteerd waarmee wordt samengewerkt aan het waarmaken van het hoge ambitieniveau van de opgave. Om dat te kunnen doen, heeft de gemeente een partij met een pioniersgeest en vernieuwende blik op gebiedsontwikkeling gezocht en gevonden. Een partij die enerzijds een bouwstroom op gang kan brengen en houden en zich anderzijds langjarig aan de opgave wil verbinden. Die ontwerpt vanuit hoge ambities en die kan omzetten in werkbare oplossingen. Die weet hoe je een haalbaar plan maakt en dat meerwaarde meer is dan alleen financieel gewin. En vooral een partij die de kracht van deze samenwerking op juiste waarde schat.

Wat vraagt partnerselectie van een organisatie?

Een partnerselectie vraagt de nodige inzet en expertise van de uitvragende partij. De organisatie moet erop voorbereid zijn volwaardig partner in de samenwerking te worden. Aanvankelijk in de planvormingsfase, maar mogelijk ook in de ontwikkeling zelf. Bestuurlijke steun is daarom belangrijk om tijdens de samenwerking zowel op bestuurlijk vlak als op projectbasis goed te kunnen samenwerken. De benodigde inzet om dit te bereiken, is onder te brengen in vier criteria: *durven, zien, kunnen en doen*.

Een uitvrager moet een partnerselectieproces *aandurven*. Op voorhand zijn nog niet alle kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling bekend en ook het uiteindelijke eindresultaat is nog onduidelijk. Partnerselectie brengt dus een bepaalde onzekerheid over de uitkomst met zich mee. Dat betekent een andere manier van werken en een andere manier van het meegeven van 'kaders' voor de uitvraag.

Omdat het eindbeeld voorafgaand aan de partnerselectie nog niet helder is, is vertrouwen in het proces essentieel. Een belangrijke voorwaarde is dat een uitvrager dat *inziet* en snapt dat een gezamenlijk planvormingsproces kansen biedt voor optimalisatie en daardoor een beter plan oplevert.

Partnerselectie vergt capaciteit en expertise om gedurende een lange periode gelijkwaardig met marktpartijen te kunnen samenwerken. Ook de uitvrager moet daarom vertrouwen hebben in zijn eigen organisatie en weten dat hij de benodigde intensieve samenwerkingsproces *aankan*.

Ten slotte moet een uitvrager het 'gewoon' *doen*. Als de uitvrager overtuigd is van de meerwaarde van de partnerselectie voor het project, dan is het van belang de daad bij het woord te voegen. Dat betekent beginnen en volhouden. Om te zorgen dat er binnen de organisatie voldoende draagvlak is voor de aanpak, valt onder het criterium 'gewoon doen' ook het gesprek blijven voeren met collega's over de nieuwe werkwijze.

CASUS Smakkelaarsveld, Utrecht

De ontwikkeling van het Smakkelaarsveld in Utrecht werd als een 'ogenschijnlijk onmogelijke opgave' beschouwd. Het gebied is ingeklemd tussen de infrastructuur van het Centraal Station en de directe omgeving en de gemeenteraad gaf de opdracht om het budgettair neutraal en integraal te ontwikkelen. Voor de aanpak hiervan heeft het projectteam gekozen voor een partnerselectie, omdat hierin niet een plan centraal staat maar het bereiken van de (gezamenlijke) ambities. Door hierop te blijven schakelen, dienden zich gaandeweg voldoende oplossingen aan voor de complexe problemen in het plangebied. Het resultaat is een succesvolle samenwerking met een ontwikkelaar en een budgettair neutrale oplossing.⁵⁶

⁵⁶ Soeterbroek (2018)

Juridische kaders partnerselectie

De partnerselectieprocedure is in beginsel een marktselectie en geen aanbestedingsvorm. Er wordt namelijk al vroeg in het planproces een uitvraag geformuleerd voor het selecteren van een samenwerkingspartner. Dat gebeurt op een moment dat nog niet duidelijk is:

- of er sprake is van een werk dat of dienst die in het project zou kunnen vallen onder de Aanbestedingswet. Er is immers nog geen concreet plan(idee), maar alleen een wens om samen een plan uit te werken;
- wat de omvang is van de uitvraag. Het plan is immers nog niet uitgewerkt. Daardoor kan de beoogde prijs-kwaliteitsverhouding nog niet worden bepaald.

Marktselectie

Bij een partnerselectie selecteert de overheidspartij een partner voor een haalbaarheidsonderzoek en een planvormingsproces met daaropvolgend een mogelijkheid tot verkoop van gronden en/of vastgoed. Het realiseren van (een deel van) het vastgoedproject kan, nadat een haalbaarheidsonderzoek gezamenlijk is doorlopen, een-op-een worden belegd, met daarbij wel drie juridische aandachtspunten:

- **Staatssteun:** Er moet een toetsing plaatsvinden op de staatssteunregelgeving om vast te stellen of het aanbod van de partner voor de commerciële activiteiten voldoende marktconform is. Deze toetsing kan doorgaans niet voorafgaand aan de procedure plaatsvinden. Het is daarom raadzaam om hier vooraf goede (proces)afspraken over te maken en er een aanpak bij uit te denken om marktconformiteit te waarborgen.
- **Aanbestedingsplicht:** Is er binnen het project sprake van één of meerdere (mogelijke) aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten, dan moeten die worden aanbesteed. Als ze later pas bekend zijn, dan moet de overheidspartij een aparte aanbestedingsprocedure uitvoeren.
- **Didam-arrest:** Na het succesvol doorlopen van de haalbaarheidsperiode kan het plan worden ontwikkeld. Daarvoor geeft een overheid gronden uit aan de partner voor een commerciële ontwikkeling. Met de uitspraak in het Didam-arrest moet deze uitgifte, en daarmee de partnerselectieprocedure, voldoen aan het gelijkheidsbeginsel.

Marktselectie en Didam-arrest

De Hoge Raad stelt op hoofdlijnen vier voorwaarden vast in haar uitspraak in het Didam-arrest waaraan ook een partnerselectieprocedure moet voldoen:

1. **Verkoop van onroerende zaak:** Het onderwerp van de partnerselectie is, net als bij plan- of prijsselecties, onroerend goed. De winnaar krijgt, zij het via een haalbaarheidsonderzoek als tussenstap, de grondaankoop gegund. Om te bepalen hoe deze gronduitgifte eruit komt te zien, vindt een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek plaats onder exclusiviteit. In dit onderzoek vindt er afstemming plaats tussen publieke en private investeringen voordat de gronduitgifte en samenwerkingsafspraken definitief worden gemaakt. Het is wenselijk om voorwaarden voor de grondverkoop die vooraf bekend zijn, zoals het plangebied, minimale bieding of gemeentelijke verkoopvoorwaarden, onderdeel te maken van de partnerselectieprocedure.
2. **Gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden:** Een partnerselectieprocedure biedt net als andere selectieprocedures de kans aan meerdere (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop van gronden en/of vastgoed.
3. **Selectieprocedure met objectieve, toetsbare en redelijke criteria:** Bij het inrichten van de partnerselectieprocedure kan een uitvrager gebruikmaken van de criteria *durven, zien, kunnen* en *doen* als basis voor het opstellen van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Het uitwerken van deze globale thematiek naar casusspecifieke criteria leidt tot een objectieve methode om te beoordelen welke marktpartij de beste partner is voor de opgave en het gezamenlijke haalbaarheidsonderzoek – met oog op gronduitgifte.
4. **Vooraf informatie bekendmaken:** Bij een partnerselectieprocedure met voorselectie is een openbare aankondiging van de voorselectie nadrukkelijk onderdeel van de selectieprocedure. Hiermee krijgen alle potentiële gegadigden de mogelijkheid mee te dingen naar de grondaankoop

CASUS De Suikerzijde en de Hoge Raad-voorwaarden

In de partnerselectieprocedure voor De Suikerzijde selecteerde de gemeente partijen in twee rondes: een voorselectie en selectiefase. De voorselectie is openbaar gepubliceerd op TenderNed, LinkedIn, gemeentelijke communicatiekanalen en vakmedia om zoveel mogelijk geïnteresseerden te bereiken.

In de voorselecties werden partijen gevraagd referenties aan te leveren, hun kredietwaardigheid aan te tonen en te laten zien dat zij qua visie op de opgave goed aansloten bij de verwachtingen van de gemeente. Ook werden partijen gevraagd hun (kern)team en sleutelfiguren te presenteren en te motiveren waarom dit team geschikt was voor de opgave. Uiteindelijk zijn drie partijen uitgenodigd om een definitief partnerselectievoorstel te schrijven bestaande uit een visie op de opgave (ambitieniveau en onderbouwing van uitvoerbaarheid) en een plan van aanpak (samenwerking en financiën).

Door de zorgvuldige inrichting van de selectieprocedure hebben (alle) potentiële gegadigden een kans gekregen om op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria in te schrijven. Nu is de gemeente samen met de corporaties Nijestee en Patrimonium en de samenwerkingspartner gestart met het haalbaarheidsonderzoek naar de totale gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van de eerste deelgebieden. Dit haalbaarheidsonderzoek bevat exclusiviteit met betrekking tot grondposities en is een tussenstap waarin ook de definitieve verkoopvoorwaarden voor die grondposities worden uitgewerkt.

Partnerselectie in aanbestedingsvorm

Het is mogelijk een partnerselectie met een aanbesteding uit te voeren. Dit vraagt echter wel om een diepere verkenning op de aanbestedingsplichtige opdracht als onderdeel van de gebiedsontwikkeling. Belangrijk is dat een overheid een prijs-kwaliteitsverhouding moet bepalen en dus ook een omvang van de aanbestedingsplichtige opdracht:

- *Prijs-kwaliteitsverhouding bepalen:* Een overheid moet helder hebben welk maatschappelijk vastgoed of welke openbare ruimte zij wenst te realiseren. Voor een openbare ruimte moet bijvoorbeeld een programma van eisen bekend zijn (kwaliteitsniveau) en een budget (prijs). Voor maatschappelijk vastgoed geldt dat scherp moet zijn wat een functioneel programma van eisen is voor bijvoorbeeld een school en het daar bijhorend budget.
- *Omvang bepalen:* Om de prijs te kunnen bepalen, gebaseerd op een kwaliteitsniveau, moet de omvang van de opdracht helder zijn. Wat is het plangebied en hoe groot is het te realiseren werk?

Een punt van aandacht bij een partnerselectie via een aanbesteding is de wezenlijke wijziging. Na opdrachtverlening (gunning) mag de opdracht namelijk niet meer wezenlijk wijzigen. Daarom is een ruimtelijke verkenning voorafgaand aan de partnerselectie wenselijk. Er kan na een haalbaarheidsonderzoek immers bijvoorbeeld niet worden geconcludeerd dat een school er niet meer komt, maar dat er wel ruimte is voor sporthalffaciliteiten of een buurthuis.

CASUS Peperkliplocatie, Schiedam

Aan het Lorentzplein in Schiedam-Oost zijn een school en sporthal gevestigd. Nieuwbouw is voor beide gewenst en het omliggende openbaar gebied moet worden aangepakt om een route langs de Peperkliplocatie en tussen Schieveste, Spaanse Polder en M4H-gebied te faciliteren. Daarnaast is met maatschappelijk partners vastgesteld dat er in de toekomst niet slechts een school en sporthal nodig zijn, maar een 'hart van de wijk'. In het hart van de wijk moeten meerdere maatschappelijke (o.a. school en sporthal) en commerciële functies aan elkaar worden gekoppeld.

Een integrale aanpak is nodig, omdat het project naast het maatschappelijk hart ook een verdichtingsopgave bevat (woningbouw). Om deze gebiedsontwikkeling verder vorm te geven en deze complexe puzzel op een compacte locatie te leggen, wenste de gemeente een partner te selecteren met een aanbesteding. Zodoende kan de partner straks het maatschappelijk programma in samenhang met de rest realiseren.

Om deze aanbesteding uit te zetten, moest zij echter de prijs-kwaliteitsverhouding bepalen. Om deze verhouding vast te stellen is bepaald wat het programma van eisen is voor het openbaar gebied, de school en de sporthal en zijn budgetten vastgesteld voor de uitvoering van deze overheidsopdrachten. Deze budgetten zijn vervolgens meegenomen in de aanbesteding.

Het kiezen van een samenwerkingspartner (gunningscriteria)

Voor het kiezen van een samenwerkingspartner is een duidelijke afbakening van de opgave en een partnerprofiel nodig. Waarvoor zoekt de uitvrager nu eigenlijk een partner en welke competenties moet deze partner hebben? Om dit scherp te krijgen, moeten niet alleen gunningscriteria worden uitgewerkt, maar ook de eerste analyse en visievorming voor de opgave.

Het gaat immers om het selecteren van de (groep) partner(s) die het best past bij de opgave. De voorbereiding van een partnerselectie start dan ook met de eerste ruimtelijke en financiële studies en analyses, inclusief het formuleren van de ambities van de uitvrager bij de vastgoed- of gebiedsontwikkeling. Deze stap leidt tot meer inzicht in de opgave, de kansen en uitdagingen daarin en de gevraagde c.q. mogelijke inbreng van een samenwerkingspartner. Een marktconsultatie kan bijdragen aan het verkrijgen van dit inzicht.

Met deze informatie kan de uitvrager een gewenst partnerprofiel opstellen, met daarbij behorende selectiecriteria. Ook hier kan gebruik worden gemaakt van de *criteria kunnen, zien, durven en doen*. De vertaling hiervan verschilt per project.

Kunnen

Marktpartijen moeten de samenwerking en de ontwikkelopgave aankunnen. Dit kan worden getoetst aan de hand van referentieprojecten, afgeronde samenwerkingen, de investeringscapaciteit/-bereidheid en de competenties van de personen die zitting krijgen in het projectteam. Aanvullend hierop is het van belang inzicht te krijgen in hoe het is om met de marktpartijen om tafel te zitten. De dialoog tussen de betrokken partners vormt de ruggengraat van de samenwerking en planvorming. Informele gesprekken en locatiebezoeken dragen bij aan het verkrijgen van inzicht in hoe de mogelijke samenwerking voelt en in de vraag of marktpartijen het samenwerkingsproces niet alleen op papier, maar ook in de praktijk aankunnen.

CASUS Innovatie Kwartier Den Bosch, 's-Hertogenbosch

Voor de ontwikkeling van het Innovatie Kwartier Den Bosch (IKDB) is in twee fasen een partij geselecteerd. De opgave om van een verouderd terrein nabij de binnenstad een toonaangevend cluster te maken voor data en ICT kan de gemeente niet alleen. Er is marktkennis nodig om ambities te toetsen te verrijken. In de voorselectie is daarom geselecteerd op ervaring en motivatie. In de selectie is niet alleen geselecteerd op inhoud: wat is het IKDB nu eigenlijk volgens partijen? Maar voornamelijk op aanpak: hoe werken we samen, hoe borgen we het concept op de lange termijn en welke financiële arrangementen zijn daarvoor nodig?

Een ontwikkelcombinatie van ontwikkelaar en belegger heeft op basis van haar concrete plan van aanpak en met het juiste team de partnerselectie gewonnen. Eind 2022 startte de haalbaarheidsfase, die eindigde met een in 2025 opgerichte samenwerkingsentiteit tussen de drie partijen.

Zien

De beoogde samenwerkingspartner moet de meerwaarde van het proces zien. Een belangrijke randvoorwaarde voor een geslaagde samenwerking is dat beide partijen ambities en doelstellingen delen, die bovendien ieders normen en waarden vertegenwoordigen. Door een visie op de samenwerking of het plan van aanpak van een vergelijkbare opgave en/of uitdagingen uit te vragen, kan de uitvrager bepalen in hoeverre de visie van een marktpartij overeenkomt met de eigen visie. Ook een visie op beoogde oplossing(en) kan bijdragen aan de keuze voor een samenwerkingspartner.

CASUS Zuidbuurt Westwijk, Vlaardingen

Waterweg Wonen en de gemeente Vlaardingen hebben gezamenlijk een partnerselectie uitgeschreven voor de herstructureringsopgave in de Zuidbuurt Westwijk. Deze twee partners hadden elkaar gevonden in de integrale kijk op de opgave. Belangrijk voor het oplossen van de sociale problematiek in de wijk was dat zowel het sociale als het ruimtelijke aspect gelijktijdig werden opgepakt. Daarbij werd de ruimtelijke opgave (waar komen welke woningen) gezien als het middel om de sociale problematiek op te lossen. In de partnerselectie zochten Waterweg Wonen en gemeente dus een partner die de sociale component ook zag en hun visie deelde op de herstructureringsopgave. Die partner vonden zij in een ontwikkelende bouwer, die veel ervaring heeft in het intensief betrekken van de omgeving, passend bij de doelgroep.

Durven

Een partnerselectie is ook voor marktpartijen wennen. Er is immers nog geen zekerheid over het verkrijgen van de ontwikkeling. Beide partijen moeten bereid zijn om over hun eigen belang heen te kijken, een bepaald risico te nemen en te investeren in een proces zonder eenduidig eindbeeld of plan. De marktpartijen moeten aantonen dat ze een partnerselectie en de opgave aandurven, bijvoorbeeld door hun visie te geven op de financiële strategie, omgang met risico's en voorinvesteringen. En/of door te motiveren waarom zij, en specifiek eventuele sleutelfiguren, willen deelnemen aan de opgave.

CASUS Sportcampus, Rotterdam

Sportcampus is onderdeel van Feyenoord City. Vanwege de link met (mogelijke) ontwikkelingen op de lange termijn en de ambitie om een wijk te maken met een 'sportkarakter' is gekozen voor partnerselectie. Er waren simpelweg te veel onzekerheden en te veel ambities om harde kaders te kunnen stellen en een plan uit te vragen. Een grote afhankelijkheid in het plan was de (al dan niet) verhuizing van De Kuip met alle gevolgen voor bijvoorbeeld geluid en programmering van dien. Partijen was gevraagd om een plan van aanpak waarin op de belangrijkste risico's en kansen wordt ingegaan, en daarnaast een voorstel voor de samenwerking op korte en lange termijn. Verder was partijen gevraagd om onderscheidende ideeën voor het sportkarakter te introduceren. De geselecteerde partij is gekozen als partner vanwege haar onderscheidende visie op het sportkarakter, maar vooral op basis van haar concrete plan voor samenwerking en rol- en risicoverdeling op korte en lange termijn.

Doen

Voor de start van een goede samenwerking is het van belang dat marktpartijen de daad bij het woord voegen. Een partnerselectie kan een vrijblijvend gevoel geven. Om dit te voorkomen, moeten marktpartijen concreet worden en laten zien dat ze bereid zijn om het te doen. De uitvraag die dit moet aantonen, hangt af van de opgave en marktsituatie. Zo kan een reservering op de capaciteit worden uitgevraagd, waaruit blijkt dat een partner bereid is om daadwerkelijk te investeren in de partnerselectie. Ook kan de samenwerking gebaat zijn bij prikkels in het proces om tot betere oplossingen te komen, bijvoorbeeld door mijlpalen, planningen, concrete producten of (gezamenlijke) kritische succesfactoren en ambities uit te vragen en mee te nemen in het haalbaarheidsonderzoek.

CASUS NYMA-terrein, Nijmegen

In de selectiedocumenten voor de partnerselectie werd de deelnemers gevraagd aan te tonen dat de aangeboden persoon (of personen) inzetbaar is gedurende de eerste fase van het samenwerkingsproces en dat diegene past bij de uitgevraagde werkwijze. Om inzicht in het commitment van de marktpartij, moest die aantonen bereid te zijn de businesscase open op tafel te leggen en aan te geven aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden om tot een haalbare gebiedsontwikkeling te komen. Hiermee kreeg de gemeente Nijmegen inzicht in wat de inschrijvers bereid waren te doen.

Duurzame samenwerking tussen partners

Is er eenmaal een samenwerkingspartner gevonden, dan begint het werkelijke samenwerkingsproces en de planvorming. Tijdens deze eerste periode moet de basis voor een duurzame samenwerking ontstaan en worden geborgd. Vier factoren staan hierbij centraal:

1. *Gezamenlijke belangen.* Het is van belang dat alle samenwerkingspartners zowel de gezamenlijke als de tegengestelde belangen van de samenwerking continu scherp voor ogen houden. Bij tegenslagen in de samenwerking kan hierop worden teruggevallen. Door de gezamenlijke belangen constant scherp te hebben of zelfs op te nemen in de overeenkomst, wordt de kans op een succesvolle samenwerking aanzienlijk vergroot.
2. *Behapbare fasen.* Door met behapbare fasen te werken, kan de marktpartij het risico gefaseerd op zich nemen en ook fasegewijs afbouwen. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om tussentijds te besluiten al dan niet verder te gaan met de partner(s). Dit maakt een ontwikkeling zonder duidelijk eindbeeld veel beter hanteerbaar.
3. *Duidelijke spelregels.* Een duidelijke beschrijving (en structuur) van het proces, de projectorganisatie en de besluitvormings- en informatielijnen is een voorwaarde voor continuïteit in de samenwerking. Er is ook aandacht nodig voor de bemensing, zowel qua kennis, ervaring, competenties als mandaat.
4. *Georganiseerd vertrouwen.* Vertrouwen komt te voet maar gaat te paard. Beide partijen moeten hierin investeren. Het opbouwen van vertrouwen moet daarom worden mee-georganiseerd. Een goed middel hiervoor zijn informele (professionele) contactmomenten.

Om deze vier aandachtspunten te borgen in de samenwerkingsfase zijn er een aantal aanbevelingen te doen op juridisch, financieel, organisatorisch en relationeel gebied.

Juridisch

Het verwerken van de fasering en mijlpalen in een contract zijn belangrijke succesfactoren voor een samenwerking. Het faseren van contractafspraken maakt het mogelijk om producten, risico's en verantwoordelijkheden tussentijds te definiëren. Dit komt de flexibiliteit van het proces ten goede. Daarnaast moet de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen duidelijk zijn, een cruciaal onderdeel van risicomanagement. Ook als bovengenoemde zaken goed zijn geregeld, kan een samenwerking toch stuk lopen. Het is daarom ook van belang om de exitstrategie contractueel vast te leggen. Zie ook paragraaf 9.2 voor meer tips over het juridisch inrichten van de samenwerking.

Financieel

Het juist faseren en optimaliseren van investeringen en opbrengsten is cruciaal voor de balans in een samenwerking. Daarom is het raadzaam om waar mogelijk grote investeringen op te splitsen in kleinere en te laten aansluiten op de opbrengsten. Hierbij moeten de partners wel oog hebben voor de marktomstandigheden, administratieve risico's en bestemmingsplannen. Het komt de samenwerking ten goede om de businesscase gezamenlijk te verkennen, een buffer in te bouwen voor slechte tijden en te onderzoeken waar eventuele toekomstige tekorten kunnen worden goedgemaakt. Tot slot is transparantie en helderheid over de prijsvorming van te verkopen gronden en/of opdrachten belangrijk voor een duurzaam partnerschap en het voorkomen van staatssteun. Het meegeven van een minimale opbrengst in de selectie en afspraken over mee- of tegenvallende resultaten kunnen hierin doorslaggevend zijn.

CASUS Iseldoks – Dok 5, Doetinchem

Voor de ontwikkeling van Dok 5 van Iseldoks werken de gemeente Doetinchem en een marktpartij naar een samenwerkingsovereenkomst toe. In de financiële paragraaf van de overeenkomst maken de samenwerkingspartners afspraken over aan welke 'knoppen' zij kunnen draaien om tot een haalbare ontwikkeling te komen. Voorbeelden van deze knoppen zijn de risicoverdeling, het bouwprogramma en de grondwaarde. Door hierover van tevoren afspraken te maken, wordt het later in het proces makkelijker om de businesscase sluitend te houden. Eventuele aanpassingen daarvoor zijn namelijk al voorafgaand aan de samenwerking samen verkend.

Organisatorisch

Het is van belang om een duidelijke beschrijving en structuur op te stellen van het proces, de projectorganisatie en de besluitvormings- en informatielijnen. Transparantie en inzicht in elkaars belangen en besluitvormingsprocessen zijn hierin essentieel. Er moet daarnaast voor worden gezorgd dat de juiste mensen op de juiste plekken zitten. Zij moeten op verschillende manieren met elkaar kunnen communiceren. De samenwerkingspartners doen er goed aan hierbij een combinatie te vinden tussen informeel en formeel contact op een open en frequente manier.

CASUS RijswijkBuiten, Rijswijk

Een belangrijke les uit de partnerselectie van RijswijkBuiten is de introductie van de evaluatie gedurende het samenwerkingsproces. Dit houdt de betrokken partijen scherp en motiveert ze om te blijven samenwerken. Het is een moment voor de samenwerkingspartners om de gestelde doelen en gemaakte afspraken weer scherp te krijgen. Hierdoor blijven de betrokkenen gedurende het langjarige samenwerkingsproces werken aan dezelfde ambitie.

Relationeel

Diverse studies naar grote samenwerkingsverbanden, zoals die naar GEM Kanaleneiland Centrum,⁵⁷ wijzen uit dat een goede (professionele) relatie tussen sleutelfiguren op project- en bestuursniveau essentieel is voor een duurzame samenwerking. Het biedt een vertrouwde basis om op terug te vallen in een langjarige samenwerking, zeker wanneer die een slechtere (markt)periode doormaakt. Een goede

relatie kan worden gestimuleerd door de gemeenschappelijke doelen en belangen te identificeren en te blijven herhalen. Onderling moet men een gezamenlijk narratief vormen en vertrouwen opbouwen door gemaakte afspraken na te komen. Daarnaast is ook informeel contact een belangrijk hulpmiddel. Het inhuren van een onafhankelijke procesmanager kan helpen bij de sturing op de gezamenlijke ambities, normen en waarden.

CASUS NYMA-terrein, Nijmegen

Tijdens de partnerselectie van het NYMA-terrein is duidelijk geworden dat het van belang is dat de projectteams van zowel de private als publieke partij niet te groot zijn. Wanneer een select aantal vertegenwoordigers nauw met elkaar samenwerken, bouwen ze een band op. Dit komt het onderling vertrouwen ten goede, aangezien het makkelijker is om eerlijk, direct en transparant te blijven. Deze (kleine) groepen moeten dan wel goed nadenken over hoe de eigen organisaties aangehaakt blijven. Dat voorkomt dat het draagvlak voor de samenwerking in die organisaties afneemt.

⁵⁷ Zie <https://stadszaken.nl/artikel/2504/lessen-uit-gem-kanaleneiland-centrum>.

Bijlage II: Uitwerking van de dialoogprocedure

Deze bijlage gaat nader in op de inzet van de dialoogprocedure bij gebiedsontwikkeling. In deze bijlage lichten we toe wanneer en hoe de dialoogprocedure kan worden ingezet, welke aandachtspunten daarbij gelden en hoe deze procedure zich verhoudt tot andere selectievormen binnen het juridisch en procesmatig kader van de reiswijzer.

Waarom de dialoogprocedure?

In paragraaf 6.5.2 is aangegeven wanneer het wenselijk is een dialoog te voeren als onderdeel van een selectieprocedure, namelijk als:

- de opgave zodanig complex is dat afstemming over de ontwerp oplossingen wenselijk is; of
- het risicoprofiel en de beheersing daarvan hierom vragen.

Met name de toenemende mate waarin erfgoed onderdeel is van de opgave in gebiedsontwikkelingen en de moeilijker geworden financierbaarheid van langdurige binnenstedelijke trajecten vragen om nadere afstemming van de risicoverdeling tussen publiek en privaat, de risico-opvatting en de financiering en bijbehorende geldstromen.

In beide gevallen moet een dialoog ervoor zorgen dat de uitvrager en de deelnemers aan de selectieprocedure een beter begrip krijgen van de mogelijkheden van de deelnemer aan de ene kant en de interpretatie van de wensen en doelstellingen van de uitvrager aan de andere kant. Verder is voor aanbestedingen de toepassingsgrond voor de concurrentiegerichte dialoog verruimd, waardoor het voor bijna elke opgave uitlegbaar is dat een dialoogprocedure nodig is.

Het besef groeit dat er meer afstemming nodig is tussen de uitvrager en de deelnemers. In de praktijk vindt een marktselectie met dialoog of een concurrentiegerichte dialoog dan ook steeds vaker plaats. Vooral als er meer partijen samen uitvrager zijn, zoals een corporatie en gemeente samen. De dialoog helpt dan in het verschaffen van de nodige inzichten over hoe belangen van de uitvragers zich verhouden tot de mogelijkheden van de markt.

De groei van het aantal gevoerde dialogen heeft echter ook nadelen. De veelheid aan afstemming

vraagt om een gelijke hoeveelheid aan ontwerpwerkzaamheden: elke bedachte oplossing moet immers worden uitgerekend en uitgetekend. Daarmee worden de transactiekosten steeds hoger, zowel voor de deelnemers die de ontwerp oplossingen moeten aandragen, als voor de uitvrager die de ontwerpmaatregelen moet toetsen. De dialoogprocedures worden in de zoektocht naar de beste oplossing dan ook steeds forser. Zoals eerder aangegeven is dit een van de dilemma's in de huidige praktijk van selectieprocedures. De toevoeging van de dialoogprocedure zou dus ook gepaard moeten gaan met het minimaliseren van het aantal deelnemers, bij voorkeur drie.

Om het aantrekkelijk en doeltreffend te houden voor deelnemers en uitvrager, is het daarnaast van belang dat het aantal dialoogrondes in balans is met de grootte van de opdracht. Verder kan op het aantal benodigde dialogen worden gestuurd door vooraf extra te investeren in het reduceren van de complexiteit of risico's, of door een aantal dilemma's naar de fase na gunning te verplaatsen. Ook kan worden gekozen voor de toepassing van een optievergoeding door de marktpartij in een eerste jaar waarin een en ander nader wordt verkend. Dat voorkomt vrijblijvende inschrijvingen en remt daarmee het aantal te voeren dialogen.

De meerwaarde van een dialoog

Naast de formele aanbestedingsvorm 'concurrentiegerichte dialoog' wordt in de praktijk steeds vaker gekozen voor marktselecties waarbij een dialoog deel uitmaakt van het proces (zoals de 'verkoopprocedure met dialoog'). Beide methodieken bieden de uitvragende partij de mogelijkheid om onder andere de volgende doelen te realiseren:

- Het beter doorgronden van de opgave door de deelnemende marktpartijen (wegnemen/bespreken complexiteit).
- Het wegnemen van onzekerheden en beter beheersen van risico's (wegnemen/bespreken van risico's).
- Het creëren van waarde door het verkennen van nieuwe ideeën, kansen en oplossingen (verbetering plan).

- Het elkaar beter leren kennen en het laten ontstaan van wederzijds vertrouwen tussen partijen als toekomstige samenwerkingspartners (investeren in toekomstige samenwerking).
- En niet onbelangrijk: het aanscherpen van de geformuleerde eisen en wensen mocht de dialoog daar aanleiding toe geven (aanpassen (publiek) kader).

De dialooggesprekken, die onderdeel zijn van de selectieprocedure, hebben een aanvullende functie ten opzichte van de procesmatige en inhoudelijke selectiestukken. De dialoog staat daarbij primair ten dienste van de deelnemende marktpartijen en biedt hen de ruimte om met vragen en overleg tot een kwalitatief beter plan en/of een betere financiële bieding te komen. Een dialooggesprek is dan ook nadrukkelijk géén tussentijdse toets. De deelname aan het dialooggesprek is op vrijwillige basis en heeft uitsluitend meerwaarde wanneer de betreffende marktpartij hiervoor openstaat en er de meerwaarde van inziet.

Om een dialooggesprek succesvol te laten zijn, is een goede voorbereiding en juiste mindset tijdens het gesprek belangrijk. Dialooggesprekken vinden per marktpartij individueel plaats in een vertrouwelijke setting. Zo kan er vrij over onderwerpen worden gesproken zonder dat marktpartijen zich zorgen hoeven te maken dat hun ideeën terecht komen bij andere deelnemers aan de selectieprocedure. Van de deelnemers aan tafel wordt een geïnteresseerde, open en constructieve houding verwacht. Dit houdt in vragen stellen, luisteren, doorvragen en samenvatten. Maar ook de bereidheid om heldere en duidelijke antwoorden te geven op gestelde vragen en om inhoudelijk te reageren op de concepten, ideeën en scenario's die worden voorgelegd. De uitvrager pleegt hiervoor de voorbereiding en zorgt voor (onafhankelijke) verslaglegging. Daarnaast zorgt de uitvrager voor de juiste kennis aan tafel, zoals de projectverantwoordelijken, beoordelaars en eventueel experts. Het doel van de dialoog is ook niet om drie dezelfde plannen krijgen, maar drie plannen te krijgen die vanuit hun eigen concept of startpunt het beste invulling geeft aan de wensen van de uitvrager. Er is met betrekking tot de vertrouwelijke setting maar één voorbehoud. Mocht er generieke, voor alle marktpartijen relevante informatie ter tafel komen, dan moet die ook geanonimiseerd worden gedeeld met andere marktpartijen. Hetzelfde geldt voor een aanpassing van de uitvraag naar aanleiding van een dialoog.

De voorzitter van het dialooggesprek heeft de belangrijke rol om de dialoog tussen de partijen te faciliteren en ervoor te zorgen dat in het gesprek kansen worden verkend en onzekerheden en risico's zo mogelijk worden geminimaliseerd of weggenomen. Het werken met een goede agendering (door bij voorkeur vooraf de vragen en besprekpunten te benoemen) en een onafhankelijke voorzitter is bij dit soort gesprekken een voordeel. Die kan de deelnemers makkelijker aansporen om alle vragen te stellen en buiten de gebaande paden te (durven) denken.

Het voeren van een goed dialooggesprek is voor vrijwel alle betrokkenen in het begin even wennen en vraagt enige oefening. De ervaring leert echter ook dat na een soms wat aarzelend begin de dialoog daarna vaak goed op gang komt. Met elkaar spreken over de inhoud vanuit het perspectief van kansen en waardencreatie levert in het algemeen een positieve sfeer aan tafel op. De feedback uit de praktijk van deelnemers aan dialooggesprekken is dan ook overwegend positief. Dat geldt zowel voor uitvragende partijen zoals gemeenten en corporaties als voor deelnemende (consortia van) marktpartijen.

Hoe zwaarder het onderdeel plankwaliteit meeweegt bij de uiteindelijke beoordeling, hoe waardevoller de inhoudelijke dialoog door marktpartijen wordt ervaren. Een dialoog heeft dan ook de meeste toegevoegde waarde als onderdeel van selectieprocedures waarbij plankwaliteit het doorslaggevende beoordelingscriterium is.

Aangezien dialooggesprekken plaatsvinden als onderdeel van een selectieprocedure waarbij sprake is van concurrentie tussen partijen, zijn een gelijk speelveld en heldere spelregels (level playing field) vanzelfsprekend van groot belang. Het zorgen voor een goede agenda vooraf, die borgt dat met alle deelnemende marktpartijen dezelfde thema's worden besproken, draagt hieraan bij. Regelmatig terugkerende onderwerpen tijdens dialooggesprekken zijn: concept en programma, ruimtelijk ontwerp, mobiliteit en parkeren, duurzaamheid, ruimtelijke procedures, draagvlak en omgeving, contracten en fiscaliteit.

CASUS EKP-Noord, 's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch, NS Vastgoed en PostNL waren samen eigenaar van een voormalig postsorteercentrum met omliggend gebied vlak bij het station. Partijen hadden gezamenlijk op basis van een omgevingsdialoog én dialoog met de raad en beleidsafdelingen een ruim kader opgesteld waarbinnen ruimte was voor niet alleen grootschalige woningbouw, maar ook voor diverse andere functies met als doel een dynamisch stedelijk gebied te creëren. In het gebied lag op dat moment nog het voormalig postsorteercentrum waar tijdelijk de kunstopleiding van Avans Hogeschool was gehuisvest.

Gegeven de omvang van de gebiedsontwikkeling waren er meerdere dialogen ingepland met de drie overgebleven partijen om diverse thema's te bespreken. Naarmate partijen meer inzicht kregen in de opgave en de doelstellingen kwam bij een van de dialogen de vraag naar voren of de Avans Hogeschool niet kon blijven. De functie paste binnen het kader en het profiel van de gebiedsontwikkeling. Daarnaast was de sloop van het postsorteercentrum (heel) kostbaar en het vinden van een passende (andere) functie lastig. Op basis van deze nieuwe inzicht hebben de drie uitvragers besloten de hogeschool in te passen, dit met Avans af te stemmen en de functie mee te nemen als wens in de gebiedsontwikkeling. Daarbij kregen alle partijen aanvullend de tijd om dit afdoende in te kunnen passen in hun plannen. De dialoog heeft daarmee een significante bijdrage geleverd aan het hoogstedelijke dynamische gebied, waarvan de eerste fase inmiddels in aanbouw is.

De 'dialoog light'

De 'dialoog light', oftewel een dialoog met beperkt aantal rondes (één of twee, hooguit gecombineerd met een startbijeenkoms), helpt de transactiekosten te verlagen en de doorlooptijd te verkorten. Een dialoogronde kan als onderdeel van verschillende typen selectieprocedures worden opgenomen. In het geval van een planselectie kan het plan in twee rondes gericht worden fijngeslepen. Het toevoegen van een dialoogfase hoeft dan ook niet per definitie tijdrovend of kostbaar te zijn. Er zijn succesvolle voorbeelden waarbij slechts één of twee gesprekken per marktpartij plaatsvinden.

In feite is deze aanpak een service aan de markt om plannen kwalitatief te verbeteren, wat ook voor de uitvrager een groot voordeel is omdat dit uiteindelijk leidt tot kwalitatief betere en beter passende plannen. In de praktijk vragen marktpartijen zelfs vaker om een extra gesprek dan dat zij een ronde willen overslaan. Een flexibele invulling is mogelijk, bijvoorbeeld door één dialooggesprek standaard aan te bieden en een tweede gesprek optioneel te maken, afhankelijk van de behoefte van de betreffende partij.

De kracht van de dialoog light ligt in een compact aantal gespreksrondes waarin het ontwerpproces en de planuitwerking in gezamenlijkheid worden verkend. Deze aanpak stelt deelnemers in staat om hun plannen gaandeweg nauwer aan te laten sluiten op de specifieke wensen van de uitvrager. Tegelijkertijd krijgt de uitvrager een directe reflectie op de gestelde kaders. Als blijkt dat bepaalde uitgangspunten of doelstellingen knellen, dan kunnen die tussentijds

worden bijgesteld om tot een haalbaarder en wenselijker resultaat te komen. Het risico op een mislukte procedure wordt hiermee aanzienlijk beperkt, terwijl de flexibiliteit behouden blijft om de dialoog uit te breiden als de complexiteit van het project daar op enig moment om vraagt.

De opbouw van een dialoog light is meestal als volgt:

- *Visiefase:* Na de eerste selectie presenteren de overgebleven deelnemers hun inhoudelijke visie, vaak aangevuld met een plan van aanpak of een eerste indicatie van een bieding. Door al vroeg in gesprek te gaan, kunnen partijen hun ideeën over hoe de opgave en criteria moeten worden geïnterpreteerd en vertaald direct toetsen. Daardoor kan, indien nodig, vroegtijdig worden bijgestuurd, wat de faalkosten voor de markt verlaagt.
- *Proefinschrijving en bijsturing:* In een tweede ronde wordt een 'proefinschrijving' besproken. De dialoogrondes lopen daarmee parallel aan de ontwerpwerkzaamheden en planuitwerkingen. De proefinschrijving geeft de deelnemer de mogelijkheid de belangrijkste principes van zijn inschrijving te toetsen, terwijl de uitvrager de kans krijgt om het eindresultaat bij te sturen of te constateren dat de uitvraag resulteert in onacceptabele oplossingen of onhaalbare plannen. Mocht blijken dat de kaders knellen, dan biedt deze fase de ruimte om de kaderstelling voor alle partijen aan te passen of, indien nodig, een extra dialoogronde toe te voegen om de plannen verder te verfijnen.

Bijlage III: Ervaringen uit de praktijk met selectieprocedures

Het grote aantal selectieprocedures levert een schat aan informatie en ervaringen op, maar niet altijd met het gewenste resultaat voor de uitschrijvende of inschrijvende partij. De vele gesprekken die tijdens de voorbereiding van de opeenvolgende reiswijzers zijn gehouden met projectmanagers en bestuurders bij gemeenten en marktpartijen hebben hierin veel inzicht geboden. In eerdere hoofdstukken is inzichtelijk gemaakt dat op verschillende momenten allerlei keuzes gemaakt moeten worden die voor een goed resultaat onderling ook nog eens consistent moeten zijn. Daarbij geldt dat ieder project maatwerk vraagt omdat iedere opgave anders is en ook de omstandigheden verschillen. Procedurele of instrumentele blauwdrukken zijn daarom niet afdoende bij de gebiedsontwikkeling.

In deze bijlage worden de praktijkervaringen van betrokkenen vevat in een aantal vragen en antwoorden. We onderscheiden daarbij de vragen die leven rond de voorbereiding van selectieprocedures en de vragen over de uitvoering van selectieprocedures en het samenwerken na afloop van de selectieprocedure. We geven voor beide fasen ook een overzicht van aandachtspunten en de things to do.

Deze bijlage biedt daarmee een andere ingang tot de materie dan de voorgaande delen. Terwijl daar de thema's en fasen centraal stonden, vertrekt dit deel vanuit de veelgestelde (en herkenbare) vragen uit de praktijk. Dat biedt de mogelijkheid snel een antwoord te vinden als je een concrete vraag hebt. Bepaalde informatie komt daarbij bij meerdere vragen terug.

Ervaringen met de voorbereiding van selectieprocedures

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van things to do en juridische aandachtspunten de voorbereiding van selectieprocedures. Daarna volgen vragen over deze fase die leven in de praktijk op achtereenvolgens het bestuurlijk, ambtelijk en marktniveau.

Things to do en aandachtspunten in de strategiefase

Things to do

- Op basis van een risico-/actoranalyse een ontwikkelstrategie formuleren.
- (Eventueel) een marktconsultatie uitvoeren om meer zicht te krijgen op wat de markt te bieden heeft of aan voorwaarden stelt.
- Bepalen wat de gemeente en/of corporatie zelf wil en kan en waarvoor samenwerking met marktpartijen gewenst is.
- Bij gemeentelijke uitvragen een afweging maken tussen (1) een selectieprocedure voor de vastgoedontwikkeling/exploitatie organiseren, een selectieprocedure voor de grondexploitatie of een selectieprocedure voor beiden gezamenlijk, (2) zelf uitvoeren van de grondexploitatie (publieke grondexploitatie), (3) een marktpartij selecteren waarmee een-op-een wordt samengewerkt (publiek-private grondexploitatie) of (4) ruimte laten voor zelfrealisatie (private grondexploitatie).
- Bepalen van de integrale gebiedsstrategie, bestaande uit ontwikkelstrategie in combinatie met ruimtelijke document (gebiedsplan, gebiedsvisie, gebiedskader), samenwerkingsstrategie en selectiestrategie.
- Bij een selectieprocedure een afweging maken tussen of over:
 - een prijs-, plan- of partnerselectie;
 - een marktselectie of aanbesteding;
 - een procedure met voorselectie of procedure met voorselectie en dialoog;
 - de specifieke invulling van de procedure, de kaders en de kwaliteits- en financiële criteria;
 - op welke manier betrekken van bewoners in de procedure.
- Voor het aanbesteden van bouwrijp en woonrijp maken een strategie opstellen (selectiestrategie).
- Vormgeving van de selectieprocedure bepalen.

Juridische aandachtspunten

- Bevat de opgave een of meer aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten? Het antwoord op deze vraag heeft een beslissende invloed op de te volgen procedure en het te kiezen samenwerkingsmodel (zie hiervoor paragraaf 5.2). Deze vraag speelt vooral bij grond-/vastgoedverkoop en wanneer de gemeente eisen stelt die verder gaan dan haar publiekrechtelijke mogelijkheden. In veel gevallen is hier dan ook een strategische keuze te maken rond de vormgeving van de uiteindelijke opgave. Deze vragen spelen vooral bij opgaven waarbij sprake is van sociale woningbouw, maatschappelijke functies, parkeervoorzieningen en duurzaamheidsmaatregelen. Een belangrijke afweging is of deze ambities publiekrechtelijk zijn te regelen, zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw⁵⁸ en maatschappelijke bestemmingen. Het opleggen van bijvoorbeeld duurzaamheidseisen die niet publiekrechtelijk kunnen worden bestemd, kan leiden tot een aanbestedingsplicht (zie hiervoor de uitleg over de Müller-criteria in paragraaf 13.8.1). Deze ambities kunnen overigens in een selectieprocedure ook als wens worden opgenomen, waardoor de aanbestedingsplicht minder snel in beeld is.
- Om de aanbestedingsplicht te kunnen bepalen, dient de gemeente de opdrachtwaarde van de overheidsopdracht vooraf te bepalen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, op basis van eigen kengetallen of door externe ramingen of taxaties (zie ook hoofdstuk 13).
- Wanneer kan een gemeente de aanbestedingsplicht doorleggen? Dat kan alleen als er sprake is van een overheidsopdracht, waarbij de gemeente geen beschikking over grond of vastgoed heeft. De gemeente kan niet overgaan tot verkoop om vervolgens de aanbestedingsplicht door te leggen. In dat geval moet de gemeente de verkoop aanbesteden of het aanbestedingsplichtige werk niet betrekken in de verkoop (zie verder hoofdstuk 6.2).
- Als een bijdrage in een onrendabele top wordt overwogen, kan dit meldingsplichtige (geoorloofde) staatssteun zijn, afhankelijk van waar de tekortfinanciering voor is bedoeld. De financiering van openbare infrastructuur of een onteigeningsvergoeding vormt in beginsel geen staatssteun, een algemene tekortfinanciering draagt wel het risico in zich van staatssteun. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 15.

- Wordt er bij de verkoop van gronden (of vastgoed) voldaan aan de regels van het Didam-arrest en staatssteun? Het antwoord is 'ja' als de overheid een (concurrentiebevorderende) uitschrijving doet aan meerdere partijen, een openbare biedprocedure hanteert of de marktwaarde baseert op een onafhankelijke taxatie.
- Zijn er waarborgen ingebouwd dat de deelnemers aan de marktconsultatie op voet van gelijkheid deelnemen aan de marktselectie of aanbesteding? De overheid kan dit doen door alle deelnemers aan de marktselectie of aanbesteding op hetzelfde informatieniveau te brengen als de deelnemers aan de marktconsultatie (zodat er geen informatiegap ontstaat) en door de marktselectie of aanbesteding niet direct te baseren op een van de plannen van de deelnemers aan de marktconsultatie.

Vragen op bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau draait het in deze fase om vragen rond het maken van de juiste keuzes voor een samenwerkingsmodel en een selectieprocedure, het verkrijgen van politiek-bestuurlijk commitment en het omgaan met onzekerheid, onrendabele investeringen en risico's.

Welke vragen leven er in de praktijk rond deze kwesties? De belangrijkste vragen worden hier aangestipt.

Waar moet de gemeente op letten bij de keuze voor een samenwerkingsmodel? In de praktijk is een concessiemodel toch niet altijd de juiste keuze? Zijn er beperkingen aan een publiek-private samenwerking? Essentieel bij de keuze voor een samenwerkingsmodel voor de grondexploitatie is de vraag hoe de eigen mogelijkheden en de risico's worden beoordeeld en verdeeld: welke risico's kan en wil de gemeente zelf dragen? Welke kennis en kunde heeft men nodig van marktpartijen? Doet een corporatie wel of niet mee in de samenwerking en zo ja, hoe? Hierbij moet worden bedacht dat er verschillende risico's zijn te onderscheiden die in verschillende situaties verschillend kunnen worden gewogen.

In algemene zin kan de gemeente bij relatief eenvoudige opgaven, met een laag risicoprofiel en voorspelbare vastgoedontwikkelingen, ervoor kiezen om zelf verantwoordelijk te blijven voor de grondexploitatie en vervolgens bij de keuze van marktpartijen in te zetten op een selectie op een grondbod voor de bouwkavels. De praktijk leert echter ook dat bij complexe gebiedsontwikkelingen, zoals

⁵⁸ Momenteel loopt er een inbreukprocedure tegen Nederland wat betreft de aanbestedingsplicht van woningcorporaties. Totdat daar een uitspraak over is gedaan, is sociale woningbouw niet aanbestedingsplichtig.

in de bestaande stad waar sprake is van belangen- tegenstellingen, een gemeente toch vaak actief bij een ontwikkeling betrokken blijft omdat deze anders niet van de grond komt. Hetzelfde geldt voor corporaties, maar die zitten vast aan hun takenpakket van primair investeren in sociale en/of middeldure huurwoningen. Marktpartijen hebben hier vaak te weinig greep op de ontwikkeling en de belangen om de risico's goed te kunnen beheersen. Te denken valt aan de belangen van bijvoorbeeld de huidige eigenaren, gebruikers en de gemeenteraad.

Tegelijkertijd is de betrokkenheid van marktpartijen en corporaties juist zeer belangrijk vanwege de complexe inpassing van vastgoedfuncties in een bestaande omgeving en zal de marktpartij daar ook het ontwikkelrisico voor moeten nemen. Een goed winkelcentrum bijvoorbeeld vraagt om een goede uitstraling, flexibele winkelpattingronden, een goede bereikbaarheid, goede parkeervoorzieningen en een goede oplossing voor laden en lossen. De expertise van marktpartijen is in dergelijke situaties van grote waarde en de gemeente kan daar gebruik van maken.

De keuze voor het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling is een vraagstuk apart. Dit model is toepasbaar in situaties waarin sprake is van een hoog risicoprofiel en de overheid vooraf vaak globale, publiekrechtelijke randvoorwaarden kan stellen. In deze voorbereiding kan ook een eisenpakket van een corporatie goed in de vraag worden ingepast met meegegeven van een programma van eisen en prijs voor woningen. De voorbereiding en realisatie zijn vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. De overheid heeft onderweg weinig mogelijkheden meer tot bijsturing, omdat het risico geheel bij de marktpartij ligt.

Gebiedsontwikkelingen zijn in de regel langdurig waardoor de kwaliteit van de relatie van groot belang is. Vooraf is moeilijk te voorzien welke invloed politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen gaandeweg de rit hebben op de ontwikkeling. Gebiedsontwikkeling vraagt in iedere situatie om maatwerk. Het bewaken van de onderlinge relaties vergt veel aandacht. Een transparante houding bij elke partij, met ruimte voor de inbreng van de eigen belangen en het wederzijds begrip daarvoor, is een belangrijke voorwaarde voor succes. Net zo belangrijk zijn een goede bemensing en continuïteit daarvan.

Wanneer maken we gebruik van een selectieprocedure (marktselectie of aanbesteding)? Hoe kiezen we de juiste selectiescope? Kunnen we niet selecteren op partijen in plaats van op hun inzendingen?

Bij de ontwikkeling van commercieel vastgoed en woningbouw is het mogelijk een een-op-eencontact aan te gaan, indien het hier geen overheidsopdracht betreft én dit binnen de kaders van het Didam-arrest blijft. Ook kan de gemeente een marktselectie uitschrijven als ze concurrentie wil bevorderen. In het geval van samenwerking bij de grondexploitatie wordt minder vaak voor een een-op-eencontact gekozen omdat deze werkzaamheden in het algemeen Europees moeten worden aanbesteed. Dit ligt anders wanneer de marktpartij een grondpositie heeft. Dan ligt het voor de hand om eerst samenwerking met deze partij te onderzoeken. Het aanbesteden van overheidsopdrachten boven het drempelbedrag blijft noodzakelijk, desnoods via doorlegging van de aanbestedingsplicht (zie het Juridisch Kader in deel IV).

Het maakt verschil uit of een selectieprocedure wordt uitgeschreven voor een partner, visie, plan met of zonder grondbod of alleen de beste prijs, met andere woorden welke selectiescope wordt gekozen. Verschil voor de marktpartijen is dat zij bij een visie meer ruimte krijgen om eigen expertise en ideeën in te brengen dan bij een grondbod (waarbij immers sprake is van een min of meer vast omschreven programma). Ook voor de overheid maakt het verschil uit. Een visie brengt meer onzekerheid met zich mee. De invulling van de gebiedsontwikkeling wordt immers in hoge mate overgelaten aan de markt. Bij een grondbod daarentegen staat het programma vooraf al min of meer vast. Voor de (uitkomst van de) selectie bestaat dan in beginsel al voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak. De vrijheidsgraden voor zowel de politiek als de marktpartijen zijn beperkt.

In het algemeen geldt bij een selectieprocedure dat hoe moeilijker en onduidelijker een gebiedsontwikkeling is, des te eerder de overheid kiest voor een vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen, door middel van een selectie op partner, visie of globale randvoorwaarden. De ruimte die hierdoor ontstaat in de selectie werkt ook nog door na gunning. Een selectie op partnerprofiel of visie geeft na de gunning nog mogelijkheden voor nadere uitwerking. Er blijft daardoor altijd ruimte om de plannen, als dat noodzakelijk is, verder te optimaliseren. Een volledig dichtgetimmerd programma in de uitvraag biedt die ruimte niet. De zekerheid vooraf gedurende de selectieprocedure slaat dan om in een risico

tijdens de fase van selecteren, gezien de beperkte mogelijkheid tot aanpassing van de kaders, maar ook tijdens de realisatie. Wordt er wezenlijk van het programma afgeweken, dan moet de selectieprocedure opnieuw worden gevoerd.

In selectieprocedures wordt tot op heden meestal nog niet gegund op kenmerken van een partij, maar op basis van een plan. Een van de aanleidingen voor deze reiswijzer is nu juist om de mogelijkheden van een partnerselectie over het voetlicht te brengen.

Bij een marktselectie is het mogelijk om op een globaler niveau te selecteren door zaken als een visie of *past performance* (heeft een marktpartij eerder goed werk afgeleverd?) te beoordelen. De gevraagde visie kan betrekking hebben op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de conceptintentie- of -samenwerkingsovereenkomst, het beslag op het gemeentelijk apparaat en de organisatie.

De *past performance* moet op specifieke punten de geschiktheid van de partner aantonen, zoals de bereidheid tot risiconeming, het organiserend vermogen en de wijze waarop men in het verleden is omgegaan met veranderende omstandigheden in langdurige projecten. In feite is er dan toch min of meer sprake van een selectie van een partner. Het is hierbij wel zaak na te denken over de vergelijkbaarheid (en de onzekerheid over de prestaties in de toekomst: is de huidige opgave wel te vergelijken met de eerdere opgave waarop de partij goed heeft gepresteerd?). De prestaties in de toekomst zijn immers pas na uitwerking bekend. De concurrentie is op dat moment al uitgeschakeld. Dit vereist dus een groot vertrouwen en een transparante werkwijze.

Bij *past performance* is verder van belang wat de rolverdeling was tussen partijen in geval van een consortium. De afspraken kunnen per project verschillen.

Wat is het verschil tussen een selectie op partner en een selectie op prijs?

In een partnerselectie wordt niet geselecteerd op basis van een concreet plan, maar op basis van globale randvoorwaarden, de visie van de inzenders op de ontwikkeling, de financiële haalbaarheid, de ontwikkelvoorwaarden, etc. Het gaat daarbij voornamelijk om kwalitatieve en procesmatige aspecten.

Omdat er nog geen plan is, kan er ook nog geen concrete prijs worden afgesproken. Bij een selectie op prijs is er wel een uitgewerkt plan opgesteld door de marktpartij, maar wordt er alleen gekeken naar de prijs die partijen daarvoor bieden.

Tussen deze twee uitersten is het mogelijk om inzenders te vragen een plan in te dienen met daarbij een bieding. Er is dan sprake van selectie op prijs en kwaliteit. Aandachtspunt is de weging van de beoordelingscriteria prijs en kwaliteit ten opzichte van elkaar. Het is aanbevelenswaardig vooraf aan de hand van fictieve inzendingen te controleren of de beoordelingswijze tot het gewenste resultaat leidt.

Er zijn ook overeenkomsten tussen een selectie op partner en een selectie op prijs. In beide gevallen maken de overheid en de winnaar afspraken waarbij de winnaar, die de gronden zal kopen, zich bij de realisatie van bouwplannen zal houden aan het (toekomstige) bestemmingsplan en de overige door de gemeente te hanteren randvoorwaarden met een publiekrechtelijke grondslag. In geval van een transparante (Europese) aanbesteding staat het de gemeente als opdrachtgever uiteraard vrij om verdergaande (projectspecifieke) eisen te stellen aan het gehele object van de aanbesteding.

Kan ik in de voorselectie al zicht krijgen op wat partijen kunnen bieden voor de grond of het vastgoed?

Bij een getrapte selectieprocedure is het niet mogelijk om al in de selectiefase de financiële bieding van partijen op grond of vastgoed te betrekken. Het doel van de voorselectie is nu juist om geschikte partijen te vinden op hun profiel, referenties of visie. Hiermee wordt voorkomen dat alle geïnteresseerde partijen een plan moeten uitwerken om tot een bieding te komen. Gemeenten lopen dan het risico dat in de voorselectie partijen sneuvelen die wellicht in de verkoop-/gunningsfase tot een hogere bieding hadden kunnen komen. Met een *shortlist* van vijf of drie partijen is er echter voldoende marktwerking om partijen tot een marktconforme inzending te laten komen. Meer partijen betekent niet per definitie een betere inzending. Dit kan overigens nog worden bevorderd door bijvoorbeeld te werken met een minimumprijs en een redelijk aantal punten voor een hogere bieding. Het aantal punten voor prijs moet het wel mogelijk maken om de kwalitatieve ambities waar te kunnen maken.

Het is niet altijd makkelijk om vooraf te bepalen hoe belangrijk de prijs is in de inschrijving en wat voor kwaliteit daarvoor geleverd kan worden.

Uitschrijvende partijen doen er verstandig aan om voor een selectieprocedure zelf een financiële raming te maken van de mogelijke grond- of vastgoedwaarde van een plan waarvoor een selectieprocedure wordt uitgeschreven. Mocht vooraf onduidelijk zijn welke oplossingen marktpartijen kunnen aandragen en tegen welke waarde, dan is een marktconsultatie aan te bevelen om daar meer zicht op te krijgen. Mocht dit nog steeds te weinig richting geven, dan is een open uitvraag (op doelniveau), gecombineerd met een dialoogprocedure, het handigst. Dat geeft de markt de meeste ruimte om met een optimale en haalbare aanbidding te komen. De dialoogprocedure maakt het mogelijk om de weging tussen de beoordelingscriteria na de dialoogronde(n) te bepalen. De rangorde van de criteria (volgorde van belangrijkheid) moeten evenwel vooraf bekend worden gemaakt.

Hoewel overheden in het algemeen grote waarde hechten aan het onderdeel kwaliteit in ruimtelijke opgaven, kan in sommige gevallen ook de prijs bestuurlijk van groot belang zijn, bijvoorbeeld om een eerder gedane aankoop goed te maken. Bestuurders vragen zich dan af of in een marktselectie, waarin een *shortlist* met partijen op geschiktheid wordt geselecteerd, partijen zijn gepasseerd die een hogere bieding hadden kunnen doen.

Politiek-bestuurlijk commitment en een open vraag stellen aan de markt lijken met elkaar in tegenspraak. Politiek commitment ontstaat eerder bij een concreet plan waarin het programma grotendeels vastligt. Hoe daarmee om te gaan?

In een aantal gemeenten heeft het goed gewerkt om vooraf een paar gezamenlijke sessies te houden met de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, waarin samen de uitgangspunten zijn geformuleerd. Dikwijls mondde dit ook uit in een Woningbouwakkoord, waar samenwerking tussen markt en overheid op hoofdlijnen is vastgelegd. Deze uitgangspunten kunnen vervolgens de input vormen voor een selectie of aanbesteding op visie. Voorwaarde is wel dat in de procedure duidelijk wordt gecommuniceerd welke randvoorwaarden hard zijn en welke door de markt tot een bepaald niveau op eigen wijze mogen worden geïnterpreteerd. Het onderscheid tussen publieke belangen en datgene wat door de markt vraag gestuurd mag worden, moet daarbij in het oog worden gehouden.

De gemeente wil een plan ontwikkelen waarin een onrendabele investering is aan te merken, bijvoorbeeld een ondergrondse openbare parkeergarage. Wat zijn de mogelijkheden?

Er zijn twee situaties mogelijk:

- De onrendabele investering maakt deel uit van een groter programma waarin ook winsten zijn te behalen. De gemeente kan dan een combinatie maken van winstgevende en verliesgevende opgaven, het als totaal laten taxeren en het (minimaal) voor die prijs of via een aanbesteding op de markt brengen. In dat geval is voldaan aan marktconformiteit, waarbij de marktpartij in feite de binnenplanse verevening toepast. Hierbij dient wel aandacht te worden besteed aan de vraag hoe dit uitwerkt in de praktijk. De openbare parkeergarage wordt immers eigendom van de gemeente. De bouw ervan zal vanwege de geschatte bouwkosten aanbestedingsplichtig zijn. De aanbesteding daarvan zal aan de regels moeten voldoen.
- De gemeente wil het onrendabele deel zelf voor haar rekening nemen. In dat geval kan ze dit opnemen in het selectieprotocol en het gunningsdocument. Het is dan voor iedere inzender duidelijk dat de gemeente het onrendabele deel bekostigt. Iedereen beschikt zo over dezelfde informatie. De oplossing voor het onrendabele deel is dus voor ieder plan of iedere inzender hetzelfde.

Bij verrekening of bekostiging van het onrendabele deel mag een marktpartij geen voordeel hebben, omdat dan sprake is van staatssteun. Zo mogen er geen afspraken worden gemaakt waarin de onrendabele opgave tegen een vaste prijs door de projectontwikkelaar wordt gerealiseerd, tenzij deze prijs in een transparante selectieprocedure (een openbare biedprocedure) tot stand is gekomen.

Evenmin is het toegestaan dat de gemeente met de winnaar een deal sluit over het beperken van de kosten, waarbij een win-winsituatie wordt bereikt door de marktpartij iets extra's te geven als zij het snel en/of goedkoop uitvoert. De onrendabele delen kunnen wel door de overheid worden bekostigd op voorwaarde dat nacalculatorisch wordt bepaald hoe het werkelijke tekort zich verhoudt tot het vooraf begrote. Is het hoger, dan moet de gemeente bijbetalen; is het lager, dan moet de marktpartij geld terugbetalen aan de gemeente. In de praktijk blijkt het overigens soms lastig om tot een goede kosten- toerekening te komen.

*De politiek heeft de wens (geen harde verplichting) dat in de gebiedsontwikkeling **extra programma** (bijvoorbeeld sociale huurwoningen) wordt gerealiseerd. In de bepaling van het minimale grondbod is dit niet meegenomen. Kunnen we deze vraag toch stellen aan de markt?*

Ja, dat kan, maar in het algemeen wordt dit ontraden omdat dit de inzendingen van de marktpartijen extra onder druk zet (marktpartijen zullen de extra financiële inspanning toch elders moeten verevenen). Bovendien bemoeilijkt het de beoordeling door de uitschrijvers. De inzendingen zullen immers sterker verschillen, om de extra opgave te verevenen. Uiteindelijk kan de extra opgave het succes van de marktselectie- of aanbestedingsprocedure bedreigen. Het kan er namelijk toe leiden dat marktpartijen hun kans om te winnen zo laag inschatten dat ze afzien van deelname. In het algemeen is 'de gewildheid van een project' een goede indicator om te zien of een extra wens kan worden gehonoreerd. In het geval van een prestigeproject zijn partijen eerder bereid hiervoor een extra financiële bijdrage te leveren. Maar ook dan kan bij een plotselinge economische tegenwind blijken dat uiteindelijk maar zeer weinig partijen bereid zijn dat extra stapje te doen.

Iedere gebiedsontwikkeling kent risico's (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). Een belangrijke bestuurlijke afweging is de vraag hoeveel en welke risico's bij marktpartijen kunnen worden neergelegd.

De risico-inschatting van en -acceptatie door marktpartijen is van groot belang voor de haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Er zijn zeer verschillende soorten risico's, die te maken hebben met de omvang en doorlooptijd, complexiteit, technische uitvoerbaarheid, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, economische fluctuaties en marktontwikkelingen. In dit kader moet vooral gekeken worden naar:

- risico's die marktpartijen wel of niet kunnen inschatten: risico's die wel kunnen worden ingeschat, kunnen worden geprijsd in een inschrijving. Belangrijke vraag is dan wel hoe deze worden gewaardeerd ten opzichte van de overige beoordelingscriteria. Risico's die niet kunnen worden ingeschat, leiden er veelal toe dat partijen afhaken. Dit gold bijvoorbeeld voor de aanbesteding van het voormalig militair complex Crailo waarvan de bodemsituatie, met name de vervuiling met munitie, niet bekend was. Gevolg was dat geen enkele partij heeft ingeschreven. Ten aanzien van dit type risico's geldt dat de uitschrijvende partij zelf onderzoek doet om de risico's in beeld te brengen en vervolgens meegeeft bij de uitvraag;

- de stapeling van risico's in relatie tot de haalbaarheid van een project: indien de veelheid aan risico's het project onhaalbaar maakt, zal dit gevolgen hebben voor de interesse bij marktpartijen. Zelf afdoende onderzoeken doen of hierover eerst een marktconsultatie houden, kan inzicht geven in de vraag hoe de markt hier tegenaan kijkt. Indien risico's worden meegegeven in een uitvraag kan dit als eis of als wens. In het eerste geval moet de markt ze meenemen (en beprijzen), in het tweede geval kan ze aangeven hoever ze daarmee kan of wil gaan. Het formuleren als wens voorkomt in ieder geval dat de procedure mislukt als geen partij aan de uitvraag kan voldoen.

Vragen op ambtelijk niveau

Op ambtelijk niveau draait het in deze fase om de algemene voorbereiding van de marktselectie of aanbesteding. Daarbij komen zaken aan bod, zoals nut en noodzaak van een voorbereidende marktconsultatie, kosten, doorlooptijd en resultaat van de selectieprocedure, het stellen van eisen en politiek-bestuurlijk commitment.

Welke concrete vragen leven er in de praktijk rond deze kwesties?

Wanneer is een marktconsultatie relevant?

Een marktconsultatie is nuttig als uit de risico-/actoranalyse niet duidelijk naar voren komt of marktpartijen geïnteresseerd zijn in deelname aan een gebiedsontwikkeling, en onder welke condities. Ook als de gebiedsontwikkeling, vanwege omvang, type of locatie of extra publieke eisen een verhoogd risicoprofiel kent, is het handig de globale haalbaarheid ervan vooraf te toetsen in de markt. Transformaties, grootschalige woningbouwprojecten en een regionale gebiedsontwikkeling zijn typen waarbij een marktconsultatie vaak een toegevoegde waarde heeft.

Bij een marktconsultatie kunnen aan marktpartijen de volgende vragen worden gesteld:

- Is deze gebiedsontwikkeling volgens u haalbaar (te maken)?
- Welke veranderingen zou u willen aanbrengen in het bijgevoegde conceptplan?
- Heeft u interesse in deelname (waarbij meerdere samenwerkingsmodellen mogelijk zijn) en welke voorwaarden stelt u daaraan?

Sinds de kredietcrisis van 2008 wordt er weer meer gebruikgemaakt van de marktconsultatie, puur om interesse te wekken én om de bestaande interesse bij marktpartijen te peilen.

Hoeveel eisen moet de uitschrijver stellen? Bij een Europese aanbesteding bestaat de neiging om veel eisen te stellen, maar is dit verplicht?

De Europese aanbestedingsrichtlijn schrijft niet voor welke (inhoudelijke) gunningscriteria moeten worden gehanteerd. Wel wordt voorgeschreven dat:

- gunning moet plaatsvinden op de laagste prijs of beste prijs-kwaliteit verhouding;
- bij de beste prijs-kwaliteit verhouding vooraf moet worden gespecificeerd wat het relatieve gewicht is van elk van de gehanteerde criteria.

De Europese aanbestedingsrichtlijn bevat geen exacte voorschriften over de invulling en weging van de criteria of over de mate van uitwerking. De procedure gaat verder met name in op procedurele voorschriften: de termijnen, de manier van publicatie en de wijze waarop de selectie- en gunningsfase moeten worden doorlopen. Een EU-aanbestedingsprocedure geeft wel aan welke minimumeisen en uitsluitingsgronden kunnen worden gehanteerd in de selectiefase. Dit is een handig rijtje, ook toe te passen bij selecties (zie paragraaf 8.3).

Wat zijn de mogelijkheden voor het snel doorlopen van een selectieprocedure? Hoe verhouden deze zich tot (omvangrijke) integrale gebiedsontwikkelingen?

De mogelijkheden voor het snel doorlopen van een selectieprocedure zijn het grootst bij een partnerselectie of planselectie met een beperkt uitwerkingsniveau (visie). De procedure kan binnen een redelijke termijn worden doorlopen, zonder al te veel inspanningen (met name financieel) van de uitschrijver en de deelnemende marktpartijen. Zodoende blijven de transactiekosten voor uitschrijver en inzenders binnen de perken. Planselectie licht (zie paragraaf 6.5.2) is ook een procedure die snel kan worden doorlopen, maar deze is niet geschikt voor omvangrijke, complexe of risicovolle ontwikkelingen. Bij een planselectie met een uitgebreid uitwerkingsniveau (bijvoorbeeld een schetsontwerp met een grondbod) zijn de mogelijkheden kleiner. Toch bestaan ook hier mogelijkheden om de procedure 'lichter' te maken:

- Het werken met een openbare voorselectie, gevolgd door een niet-openbare procedure of (beperkte) dialoog, waaraan (maximaal) vijf partijen deelnemen. Hierbij wordt een beperkt aantal partijen gevraagd een inzending te doen.

- Het aanbesteden of selecteren van een marktpartij op basis van een visie, in plaats van een uitgewerkt plan. De visie gaat meestal in op de marktontwikkeling in het gebied en het daaraan te koppelen bouwprogramma en tijdspad, de samenwerking met de overheid, communicatie met betrokkenen en de grondexploitatie en te verwachten financiële resultaten.
- Aandacht schenken aan de inrichting van de procedure, om de administratieve rompslomp zoveel mogelijk te beperken. Zo kan het volstaan om partijen bij de selectie of aanbesteding alleen een eigen verklaring te laten invullen. Alleen als ze winnen, moeten ze vervolgens alle achterliggende documenten aanleveren. De procedure wordt ook lichter door terughoudend te zijn in het gevraagde uitwerkingsniveau en bijpassende gunningscriteria te hanteren. Meer dan een schetsontwerp is zelden nodig. Ook richtlijnen zoals een maximumaantal woorden voor een visie of een maximumaantal schetsen en doorsneden kunnen helpen om een te diepgaande (en tijdrovende) uitwerking te voorkomen, mits niet gevraagd wordt teveel wensen in te vullen binnen te weinig tekst. Dan leidt het juist tot toename in werk en keuzestress bij de markt.
- Aandacht schenken aan de planning en de te doorlopen stappen in de procedure, om het proces zo efficiënt en doelmatig mogelijk te laten verlopen. Dit vraagt van de uitschrijver een reële planning die aan partijen voldoende tijd biedt om tot inzending te komen en aan de overheid om de inzendingen te beoordelen en daarover een besluit te nemen. Het komt regelmatig voor dat de beoordeling en besluitvorming meer tijd vergen dan vooraf bedacht. Dit vraagt binnen de gemeente om de nodige coördinatie en aansturing.

Voorbeeld van een onhandige planning

Bij het snel doorlopen van een selectieprocedure hoort ook aandacht voor de planning. Een voorbeeld van een onhandige planning is bijvoorbeeld om marktpartijen vlak voor de zomervakantie uit te nodigen om direct na de zomervakantie een compleet plan in te dienen. Dit maakt het in verband met afwezigheid tijdens de vakantie (ook bij marktpartijen) lastig om agenda's van het verantwoordelijke projectteam op elkaar af te stemmen en serieus te komen tot inzending.

Een vast **omschreven** programma is niet alleen **structurend** voor de deelnemende marktpartijen, maar **committeert** toch ook de gemeenteraad?

Dat klopt. In het duale stelsel (van de gemeenteraad en het college van B en W) is het niet altijd makkelijk draagvlak te verwerven. De politiek stelt de kaders vast en wil deze herkennen in het eindresultaat. Bij een vast omschreven programma is dat het makkelijkst. Nadeel is wel dat marktpartijen minder hun expertise en ideeën kunnen inbrengen en daardoor weinig optimalisatie kunnen toepassen die ook aan de gemeentelijke doelen een bijdrage zou kunnen leveren. Datzelfde geldt voor de periode na de gunning. Een vast programma biedt geen uitwijkmogelijkheden als er aanpassingen nodig zijn om het project gerealiseerd te krijgen, iets wat binnen gebiedsontwikkeling meer regel is dan uitzondering. Er is hier dus sprake van een duidelijk en moeilijk op te lossen spanningsveld.

Toch is het ook zonder gedetailleerde randvoorwaarden mogelijk de deelnemende marktpartijen structuur te bieden en de gemeenteraad te committeren. Houvast hoeft niet te zitten in een uitgewerkt plan of het voorschrijven van specifieke

maatregelen of oplossingen. Wanneer de uitschrijver duidelijk kan maken welke doelen of effecten hij wil bereiken met de realisatie van het plan of welke problemen hij wil oplossen en aan welke functionele eisen moet worden voldaan, geeft dit zowel houvast als ruimte. De gemeente eist dan bijvoorbeeld niet dat op een exact omschreven locatie een brug moet komen, maar vraagt de inschrijver om een goede verbinding te maken tussen de nieuw te realiseren zorgwoningen en het bestaande zorgcentrum aan de overzijde van het kanaal.

Een gemeenteraad kan ook worden gecommiteerd door de raadsleden te betrekken bij het proces en door uit te leggen waarom niet alles wordt dichtgetimmerd: de publieke belangen worden ook gewaarborgd door aan marktpartijen eisen en randvoorwaarden mee te geven. Als de overheid in nauwe samenspraak met de politiek vastlegt aan welke essenties het plan moet voldoen in plaats van voor te schrijven welke oplossingen moeten worden toegepast, worden beide doelen gediend. Er blijft voldoende vrijheid voor de marktpartijen terwijl de politiek tegelijkertijd door het stellen van randvoorwaarden haar doelen kan verwezenlijken.

Goede balans tussen structuur en ruimte (structuren én committeren)

Een voorbeeld van een publiek programma van eisen is het volgende:

- *Programma*: een maximaal aantal woningen, waarbij een verhouding geldt van 30% sociale huur, 40% betaalbare huur-/koopwoningen en 30% vrije sector. Verder is de inschrijver geheel vrij om binnen de randvoorwaarden te bepalen wat de huurprijzen en/of vrij-op-naamprijzen zijn. Er kan maximaal 500 m² VVO (verkoop vloeroppervlak) aan nieuwe commerciële ruimten worden toegevoegd. Afgezien van het feit dat er geen grootschalige detailhandel in het plan mag komen, is de invulling hiervan volledig vrij.
- *Aansluiting op de omgeving*: de bouwhoogte moet aansluiten bij de omliggende bouwhoogtes, maar zonder maximale bouwhoogtes mee te geven. Er gelden beperkte randvoorwaarden zoals een langzaamverkeerverbinding, de aanleg van een plein en de aanleg van een speelgelegenheid voor kinderen. De aan te leggen watergang mag naar eigen inzicht in het gebied worden geplaatst.
- *Kwaliteit van de openbare ruimte*: dit is zeer globaal beschreven. Er is geen beeldkwaliteitsplan en de straatprofielen worden niet opgelegd, tenzij de gemeente algemene kwaliteitsbepalingen heeft vastgelegd met het oog op uniformiteit en beheersbaarheid. Wel wordt de voorwaarde gesteld van de aanleg van gebouwde parkeervoorzieningen, de gecombineerde aanleg van ondergrondse vuilcontainers en de bouwkundige integratie van de traforuimte.
- *Financieel kader en risico's*: er geldt een vast grondbod zodat beoordeling plaatsvindt op kwaliteit. De gemeente heeft vooraf (bodem)onderzoek laten uitvoeren waarbij de risico's zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd. De resultaten worden meegegeven in de selectie. De gemeente doet geen uitspraken over risicomangement. De markt heeft echter zoveel vrijheidsgraden dat er voldoende mogelijkheden zijn eventuele risico's op te vangen.
- *Procesafspraken*: de gemeente omschrijft duidelijk de gunningsprocedure en bijvoorbeeld de inbreng van bewoners daarin. De procesafspraken voor het vervolg zijn summier beschreven: de winnaar is verantwoordelijk voor de planuitwerking en de realisatie en de gemeente toetst of wordt voldaan aan de inzending en de andere richtlijnen.

Een project wordt weleens, met instemming van de gemeenteraad, vooraf belast met extra financiële taakstellingen (om bijvoorbeeld verevening mogelijk te maken, of om de verplaatsing van een functie uit de locatie te kunnen betalen). Dit geeft financiële druk en daarmee ook minder speelruimte voor marktpartijen. Hoe kan hiermee worden omgegaan?

De gemeenteraad mag vooraf een financiële taakstelling opnemen voor een selectie. Dergelijke taakstellingen kunnen de (financiële) marges waarbinnen de inzending moet worden gedaan echter zo klein maken, dat de marktpartijen amper ruimte hebben voor een eigen inbreng om een haalbaar plan te kunnen ontwikkelen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat geen of onvoldoende partijen een inzending doen. De gemeente moet zich van dit risico bewust zijn en dit ook in het selectieprotocol helder verwoorden. Indien de gemeente extra taakstellingen als wens meegeeft, dan kunnen de marktpartijen daar zelf een optimale of maximale invulling aan geven.

Daarnaast moet vooraf worden nagegaan wat er gebeurt als de taakstelling niet door de marktpartijen wordt gehaald. Is deze hard of vooral gewenst? Worden partijen dus direct gediskwalificeerd als ze het minimumbod niet halen? En mag de financiële bieding ten koste gaan van de kwaliteit, of moeten de financiën bij onvoldoende inzendingen alsnog wijken voor de kwaliteit? Dit soort vragen moet vooraf worden gesteld en in het selectieprotocol worden beantwoord, aan de hand van het opstellen van harde randvoorwaarden, wensen en vrijheidsgraden.

Voorbeeld extra financiële taakstelling

Een voorbeeld van een project waarbij extra financiële taakstellingen werden meegegeven, is de ontwikkeling van een grootstedelijk winkelcentrum. Omdat de gemeenteraad de koppeling had gemaakt met de uitkoop van een belegger elders, was vooraf de eindbelegger, en daarmee het huurniveau en het bruto aanvangsrendement (de BAR) voor het winkelcentrum bekend. Omdat ook het te realiseren programma vaststond en de stedenbouwkundige principes, inclusief de rooilijnen, waren vastgelegd in het stedenbouwkundig plan, bleef er nauwelijks tot geen (financiële) ruimte over voor de marktpartijen om het plan te optimaliseren om tot het gewenste bod te komen. Uiteindelijk kwam dit ook tot uitdrukking bij de inzendingen. Het merendeel van de inzenders haalde het gestelde minimumbod niet.

Vragen op marktniveau

Marktpartijen zijn in deze fase nog niet betrokken bij de opgave, behalve als ze zelf het initiatief nemen of de overheid een marktconsultatie uitvoert. Als de overheid een selectie of aanbesteding wil uitvoeren, worden in deze fase wel beslissingen genomen die verstrekende gevolgen hebben voor de marktpartijen, zoals over de toegepaste selectie- of aanbestedingsprocedure en de daarbij gehanteerde criteria. Welke vragen kunnen in deze fase leven bij de marktpartijen?

Hoe groot zijn de kansen om een unsolicited proposal gerealiseerd te krijgen?

Deze kansen bestaan nog steeds, maar zijn de laatste jaren, zeker met het Didam-arrest, een stuk kleiner geworden. Aan een initiatief zonder uitvraag kan een marktpartij namelijk geen rechten ontlenen. Een marktinitiatief met grondeigendom biedt die mogelijkheid wel, via zelfrealisatie, behalve voor de aanbestedingsplichtige elementen. De gemeente kan proberen het eigendom te verwerven en zelf tot aanbesteding overgaan. Als de zelfrealisator de grond niet wil verkopen, kan de gemeente de aanbestedingsplicht doorleggen. De marktpartij organiseert dan zelf de aanbesteding, maar kan daarmee niet in aanmerking komen om deze opgave zelf te realiseren. De gemeente zal bij een unsolicited proposal steeds afwegen of het kan binnen het Didam-arrest en welke mogelijkheden een selectie of aanbesteding biedt, zoals het genereren van meer planvisies.

Als een gemeente een plan maakt op andermans grond en hiervoor een selectie of aanbesteding uitschrijft, bevat dit voor de deelnemende marktpartijen een extra risico. Hoe hiermee om te gaan?

Een gemeente kan een selectie of aanbesteding uitschrijven op andermans grond, bijvoorbeeld in een te herontwikkelen winkelcentrum. Dit kan eigenlijk alleen als de gemeente dat doet in overleg met de eigenaren en afspraken heeft gemaakt over de beschikking van de grond. Een marktpartij moet met hen immers na de gunning overeenstemming bereiken over de ontwikkeling van hun grond of vastgoed. Afspraken hierover kunnen inhoudelijk worden vastgelegd in een masterplan voor het gebied en juridisch worden verankerd in een samenwerkingsovereenkomst.

Een andere mogelijkheid is dat de gemeente een marktpartij selecteert die juist de grondverwerving op zich neemt en daar afspraken over maakt met betrokkenen in het gebied.

Welke oplossing de overheid ook kiest, ze moet altijd rekening houden met de mogelijkheid van zelfrealisatie. Dit kan echter alleen betrekking hebben op niet-aanbestedingsplichtige elementen. In de uitschrijving van de selectie zal de gemeente helder moeten aangeven welke risico's in de gebiedsontwikkeling ontstaan doordat de grondverwerving nog moet plaatsvinden. Zo moet duidelijk zijn in welke mate de gemeente haar instrumenten van grondbeleid al heeft ingezet (minnelijk overleg, vestiging voorkeursrecht, voorbereidingen voor onteigening).

Ervaringen uit de praktijk met de uitvoering van selectieprocedures en met samenwerken na de gunning

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van things to do, juridische aandachtspunten en vragen die leven in de praktijk rond de uitvoering van selectieprocedures en over de fase vanaf de (voorlopige) gunning. De vragen zijn verdeeld naar bestuurlijk, ambtelijk en marktniveau.

Things to do en aandachtspunten tijdens de uitvoering

Things to do in de selectieprocedure

- Opstellen van een selectieprotocol, inclusief publieke randvoorwaarden, op basis van de resultaten van de strategiefase (gebiedsstrategie inpassen).
- Beoordelingscriteria formuleren die passen bij de wensen en ambities van de uitschrijver en bij het gevraagde uitwerkingsniveau.
- Al vanaf het begin van de procedure informatie geven over de volgende fase(n) – voor zover van toepassing – door het verstrekken van informatie over het (concept)dialogoedocument en de beoogde dialoogrondes, het conceptgunningsdocument en de gunningscriteria en de conceptovereenkomst.
- Goed gebruikmaken van de vooraf bepaalde communicatiemomenten.
- Inzendingen zorgvuldig beoordelen.

Things to do in de fase vanaf de (voorlopige) gunning

- Bezwaartermijn instellen van twintig dagen (Alcatel-termijn).
- Contract afsluiten met de winnaar in aansluiting op de definitieve gunning.
- Opzetten van een samenwerkingsorganisatie (in het geval van een GEM).
- Opstellen van vervolgontracten.
- Begeleiding van het publiekrechtelijk traject (bestemmingsplan, MER, etc.).
- Afspraken maken over verdere participatie.

- Afgifte omgevingsvergunning(en).
- Realisatie.

Things to do vanaf de start van de samenwerking

- Wees duidelijk over het doel van de samenwerking en ieders vertrekpunt daarin en regel het contractueel.
- Creëer vertrouwen en blijf daar ook doorlopend aan werken.
- Start met haalbaarheidsonderzoeken.
- Beschrijf de rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Verdeel de risico's naar de aard van het risico, de mate van beïnvloedbaarheid en de aard van de samenwerkende partijen. Bij een publiek-private samenwerking (pps) is grofweg sprake van de volgende risico's:
 - *Bestuurlijke en beleidsmatige risico's*
Deze kunnen onder meer samenhangen met het risico dat de gemeente gaandeweg het project een ander bestuur krijgt, dat er problemen ontstaan met bestemmingsplanprocedures of inspraak, etc.
 - *Commerciële risico's*
Deze hebben onder meer te maken met de vraag of de te realiseren objecten aan de man kunnen worden gebracht en de inschatting tegen welke kosten de objecten gerealiseerd kunnen worden en tegen welke opbrengsten zij verkocht/verhuurd kunnen worden.
- Ga samenwerken aan voor een bepaalde tijd, omschrijf de te behalen KPI's/mijlpalen.
- Leg een goede exitstrategie vast.
- Formuleer financiële uitgangspunten en breng positieve prikkels in.
- Zet een **projectorganisatie en procesbeschrijving** op. Denk aan een stuurgroep met voldoende mandaat en continuïteit en een goede overlegstructuur. Een projectorganisatie is niet per se nodig, de voorkeur gaat uit naar lean-and-mean. Er is een leidende coalitie nodig die blijvend verantwoordelijkheid draagt en een gedeeld beeld heeft van het bestaansrecht van de samenwerking. Samenwerking komt alleen van de grond als er een kopgroep is die de schouders eronder wil zetten en als drijvende kracht investeert. Het zijn deze partijen die het meest gebaat zijn bij de realisatie van de oplossing voor de geformuleerde knelpunten.
- Let ook op een goede teamvorming, bijvoorbeeld in een projectgroep. Het is belangrijk dat niet alleen de juiste disciplines vertegenwoordigd zijn, maar ook dat mensen elkaar aanvullen om tot een evenwichtige samenstelling te komen.
- Kies in de projectgroep voor een onafhankelijke voorzitter.

Juridische aandachtspunten in de fase tot de (voorlopige) gunning

- De uitvraag moet voldoende scherp geformuleerd zijn zodat er bij de deelnemers geen onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of er sprake is van harde randvoorwaarden, vrijheidsgraden of wensen. Mogen marktpartijen bijvoorbeeld aanpassingen aanbrengen in het voorliggend conceptmasterplan, of is dit een grond om hen in de selectie of aanbesteding uit te sluiten?
- Is er voldoende interesse uit de markt en wordt die niet belemmerd door een niet-realistische uitvraag, bijvoorbeeld door een stapeling van eisen en/of een te hoge minimale financiële bieding?

Juridische aandachtspunten in de fase vanaf de (voorlopige) gunning

- De gemeente moet rekening houden met de bezwaartermijn van twintig dagen alvorens het contract te tekenen met de winnende partij.
- Bandbreedte of ruimte in het contract is alleen te bereiken als hiermee al in de selectie- of aanbestedingsprocedure rekening is gehouden, omwille van het level playing field. Dit kan door in de opgave een bandbreedte op te nemen, door te kiezen voor een selectie op visie waarbij de plannen (in samenwerking) nog moeten worden uitgewerkt, door te kiezen voor een partnerselectie waarbij binnen de randvoorwaarden een uitwerking kan plaatsvinden, door het mogelijk maken van alternatieve oplossingen of door het contract in fasen uit te bouwen (van intentieovereenkomst naar samenwerkingsovereenkomst en koop-/realisatieovereenkomst).
- Het is raadzaam om bij contracten die volgen uit een marktselectie (het gaat hier dus **niet** om aanbestedingsplichtige elementen of publieke werken), te letten op de volgende punten:
- De opgenomen inhoudelijke eisen moeten direct gekoppeld zijn aan het publiekrechtelijk kader. De overheid kan dus geen extra eisen stellen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid (zoals het Politiekeurmerk Veilig Wonen) en duurzaamheid. Deze kunnen immers niet vanuit het publiekrechtelijk kader worden opgelegd. Indien de gemeente deze eisen toch wenst op te leggen, is de mogelijke consequentie dat ze de opgave moet aanbesteden.
- Er moet helder worden omschreven wie wat doet. Dus niet 'de gemeente gaat het volgende woningbouwprogramma realiseren', want dat doet ze niet zelf (dit is immers commercieel vastgoed), maar 'de gemeente gaat het gebied met een woningbouwfunctie bestemmen'.

- Het doel van de overeenkomst moet goed worden verankerd, waarbij wordt aangegeven dat 'beide partijen vanuit ieders verantwoordelijkheid en eigen domein van verantwoordelijkheden' deze overeenkomst aangaan.
- Spreek in plaats van de term 'bouwclaim' bij voorkeur over een koop-/verkoopovereenkomst.
- Spreek niet over een ontwikkelrecht, maar over 'het recht om binnen het generieke publiekrechtelijke kader bouwplannen te ontwikkelen'.
- Leg geen bouwplicht op als die niet handhaafbaar is en als de gemeente een aanbestedingsplicht wil voorkomen.
- Schrijf niet 'het ontwerp moet vooraf goedgekeurd worden door de gemeente', maar dat er 'ter voorbereiding van de welstandstoets in het kader van de omgevingsvergunningprocedure overleg plaatsvindt met de gemeente (bijvoorbeeld met de door de gemeente aangestelde supervisor)'.
- Als een marktpartij na gunning de opdracht moet teruggeven, bijvoorbeeld omdat ze de risico's en kosten niet meer kan dragen, is het niet mogelijk de nummer twee van de marktselectie te contracteren, indien een aanbestedingsplichtige opdracht in het geding was, waarvoor dan ook een formele aanbestedingsprocedure is gevolgd. Een latere keuze voor de 'nr. 2' kan wel mogelijk zijn indien (a) deze partij een ontvankelijke inzending heeft gedaan en (b) deze 'uitwijkmogelijkheid' in de aanbestedingsstukken aan alle deelnemers is bekend gemaakt. Los van dergelijke formele beperkingen voor een latere keuze van de als tweede geëindigde partij, is er ook de feitelijke beperking van de mogelijk zodanig gewijzigde (markt)omstandigheden, dat het teruggrijpen op een aanbidding van enige tijd (bijvoorbeeld een jaar) geleden voor de gemeente en/of de marktpartij die als tweede is geëindigd niet meer aanvaardbaar is. Zie hiervoor ook verderop in dit deel van de reiswijzer, onder 'Vragen op bestuurlijk niveau' ('Wat gebeurt er als de geselecteerde partij na gunning alsnog afhaakt?').

Vragen op bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau speelt in deze fase de politiek-bestuurlijke inbedding van de gunning (aan een bepaalde partij en een bepaald plan), de contractering en het functioneren van de samenwerking (in hoeverre kan de politiek hier greep en controle op houden?). Welke vragen dringen zich op?

Hoe is politiek-bestuurlijk greep te houden op het verloop van de procedure en welke rol speelt het bestuur hierin?

De verschillende selectie- of aanbestedings-procedures kunnen een behoorlijke tijd in beslag nemen. Een concurrentiegerichte dialoog duurt afhankelijk van de opgave doorgaans een jaar; een selectie of 'gewone' Europese aanbesteding neemt ongeveer acht maanden tot een jaar in beslag. Niet zelden plannen colleges van B en W de procedure zo dat de totstandkoming van de selectie- of aanbestedingsstrategie en de uitvoering van de selectie of aanbesteding in één collegeperiode kan plaatsvinden. Dit heeft als voordeel dat het project niet hoeft te worden overgedragen aan een nieuw college, hetgeen de consistentie in de opgave en de uiteindelijk te maken afspraken bevordert. Dit vraagt uiteraard wel om een harde discipline in de planning.

In algemene zin is het verstandig om voorafgaand aan het starten van een procedure de werkwijze, waaronder de politiek-bestuurlijke betrokkenheid, vast te leggen en met alle betrokkenen af te stemmen. Dit voorkomt dat er gaandeweg onduidelijkheid ontstaat en de procedure in gevaar komt. Hierbij is vooral van belang om te bepalen wie welke verantwoordelijkheid heeft (projectgroep, beoordelingscommissie, management en bestuur) en hoe de informatie-uitwisseling plaatsvindt. De planning (van de besluitvorming) dient hierop aan te sluiten. Overigens geldt dit ook voor de besluitvorming bij marktpartijen (zoals instemming investeringscommissies en raad van bestuur).

Over het verloop van de procedure kan het bestuur regelmatig worden geïnformeerd. De wijze waarop dit gebeurt, dient te zijn afgestemd op de afspraken die zijn vastgelegd in het selectie- of aanbestedingsprotocol.

Hoe wordt het project aangestuurd vanaf de (voorlopige) gunning? Kan de gemeenteraad nog voldoende worden geïnformeerd over de voortgang?

De mogelijkheden tot politiek-bestuurlijke aansturing hangen af van het gekozen samenwerkingsmodel. Bij het concessiemodel zijn deze zeer beperkt tot een zeer globaal publiekrechtelijk kader. Bij een publiek-private samenwerking is de aansturing vanaf gunning afhankelijk van de rol en taken van de ingestelde projectorganisatie en de vraag of de samenwerking plaatsvindt via een overeenkomst of een juridische entiteit.

Bij een overeenkomst vindt de aansturing van een project meestal plaats door een gezamenlijke projectorganisatie. Deze bestaat veelal uit:

- een stuurgroep met de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder en een directielid namens de marktpartij. Beiden opereren met een mandaat vanuit hun organisatie, al moet de aansluitende besluitvorming toch vaak in de eigen organisaties plaatsvinden. Het college van B en W en de gemeenteraad worden geïnformeerd door de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder en blijven langs deze weg betrokken bij de besluitvorming;
- een procesmanager of projectleider, die de stuurgroep adviseert en begeleidt en daarnaast de uitvoering coördineert. Een procesmanager kan werken in opdracht van de gezamenlijke partijen. Maar er kunnen ook twee procesmanagers of projectleiders zijn, één namens de marktpartij(en), één namens de overheid. Voor de slagvaardigheid en efficiëntie is het beter om te werken met één procesmanager die het vertrouwen heeft van beide partijen.
- een projectgroep en werkgroepen waarin de inhoudelijk deskundigen hun inbreng leveren.

Krijgt de samenwerking vorm via een aparte entiteit, dan volgt deze de structuur van de gekozen rechtsvorm. Bij een bv of nv is sprake van een directie en aandeelhouders, bij een cv zijn er commandieten en een beherend venoot. Niet verplicht maar optioneel is de benoeming van een raad van commissarissen, toezicht of advies. De gemeenteraad kan met deze rechtsvormen nog steeds worden geïnformeerd, maar heeft slechts een beperkte invloed via een eventueel aandeelhouderschap of als commandiet. De raad van commissarissen of toezicht houdt toezicht op de ontwikkeling. Hierin zitten vaak mensen die door de gemeente zijn gevraagd. Dit kan echter niet worden beschouwd als directe aansturing.

Wat is handig in de contractering: direct werken aan een realisatieovereenkomst of daar naartoe werken in stappen? Wat voor gevolgen heeft dit voor de uiteindelijke werkingskracht en de politiek-bestuurlijke terugkoppeling naar de gemeenteraad?

Het antwoord op deze vraag hangt af van het niveau van uitwerking van de selectie of aanbesteding enerzijds en de wens om flexibiliteit in de afspraken in te bouwen anderzijds. Meestal wordt aanbevolen de contractering in stappen te doorlopen van een intentieovereenkomst bij de (voorlopige) gunning, via een samenwerkingsovereenkomst in de haalbaarheidsfase naar een realisatieovereenkomst bij de afgifte van de omgevingsvergunning(en). Voorwaarde voor een stapsgewijze contractering is wel dat alle contracten en de uiteindelijke realisatie van de gebiedsontwikkeling passen binnen de kaders van de inzending en de uitschrijving.

Een stapsgewijze contractering verdient om verschillende redenen de voorkeur:

- Het winnende plan moet meestal nog verder worden uitgewerkt van een schetsplan of voorlopig ontwerp naar een definitief ontwerp. Het is vooraf niet te zeggen wat je in dat proces tegenkomt en welke aanpassingen nodig zijn. Als dan direct bij de gunning een realisatie- of uitgifteovereenkomst wordt getekend, is er in het vervolgtraject tot het moment van afgifte van de omgevingsvergunning geen enkele bandbreedte of speelruimte meer voor aanpassingen.
- Een intentieovereenkomst biedt beide partijen de mogelijkheid de samenwerking te verkennen en samen uit te bouwen. Zo kan in een korte tijd, zonder al te grote investeringen en zonder allerlei randvoorwaarden, de meerwaarde van de samenwerking worden onderzocht. Meestal kan daarna snel worden toegewerkt naar de vervolgstap, de samenwerkingsovereenkomst. Ziet een van de partijen af van gezamenlijke ontwikkeling, dan kunnen partijen zonder al te forse voorinvesteringen nog terugtreden, op voorwaarde dat dit in de (voor)overeenkomst zo is geregeld.
- Gezien het uitwerkingsniveau van de opgave is in de meeste gevallen niet alle informatie al bekend wanneer de selectie of aanbesteding start. Dat wil zeggen dat de conceptovereenkomst die met de selectie- of aanbestedingsdocumenten wordt meegestuurd nog niet overal in voorziet. Het is dan eigenlijk niet realistisch direct een volledig sluitende realisatieovereenkomst of uitgifteovereenkomst op te stellen.

Wat kan een overheid een marktpartij vragen met betrekking tot het accepteren van risico's, optie- of reserveringsvergoedingen, (bank)garanties en boetes bij het niet nakomen van afspraken over de gebiedsontwikkeling?

Het gaat hier om vier zaken: exclusiviteit in een vroeg stadium, risico's, garantiestellingen voorafgaand aan de uitvoering en garanties tijdens en na de uitvoering. Bij alle vier geldt het principe van redelijkheid en billijkheid.

Een goede mogelijkheid om de marktinteresse te vergroten is door (in een selectieprocedure) exclusieve afspraken te maken op basis van minder ver uitgewerkte plannen, al dan niet in combinatie met het toestaan van ontwikkel- en afnamevoorwaarden. De kosten en de risicoacceptatie voor marktpartijen

worden hierdoor lager en de drempel om mee te doen aan selectieprocedures kleiner. Het is dan mogelijk om gedurende de verdere uitwerking van de plannen tot aan het moment van definitieve afspraken of afname van grond of vastgoed een optievergoeding te vragen. De vergoeding zal dan worden verrekend met de koopprijs of vervalt aan de gemeente als de koop alsnog niet doorgaat. De gemeente krijgt hierdoor de kosten vergoed om opnieuw een verkoopprocedure te starten. Daarnaast is het voor de marktpartij een prikkel om niet al te vrijblijvend een inschrijving te doen.

In het geval van de garantiestelling vooraf is het redelijk een bankgarantie te eisen ter hoogte van een bedrag waarmee de gemeente tenminste een nieuwe selectie- of aanbestedingsprocedure kan doorlopen. Deze bankgarantie geldt als schadevergoeding op het moment dat marktpartijen hun afspraken niet nakomen en afscheid nemen. Het is niet redelijk om vooraf een bankgarantie af te dwingen voor de investering van het totale project. Even onredelijk is het om garanties te eisen voor een lange periode na realisatie, zonder dat de marktpartij invloed kan uitoefenen op het beheer en onderhoud. Het is gebruikelijk de garantie af te bouwen naarmate de realisatie verder gevorderd is.

Risico's die samenhangen met de publieke taakuitoefening van de overheid horen ook contractueel bij de overheid te liggen. Het is immers niet redelijk om een marktpartij te belasten met publiekrechtelijke risico's, zoals een grote, onverwachte bodemverontreiniging of het door de administratieve rechter schorsen of vernietigen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Partijen zullen in dergelijke situaties met elkaar in overleg treden om te bezien hoe in de gewijzigde omstandigheden afspraken kunnen worden gemaakt die zo goed mogelijk aansluiten op de oorspronkelijke.

Over marktrisico's is geen discussie mogelijk: die behoren tot de verantwoordelijkheid van de marktpartijen. Wel kan de overheid in de uitvraag ruimte geven aan de marktpartijen om risico's te beheersen dan wel te beperken, door bijvoorbeeld het planologisch kader zodanig ruim vast te stellen dat de ruimte voor meer uiteenlopende bouwplannen groter wordt. Zo kunnen de marktpartijen beter inspelen op marktomstandigheden.

Voorbeeld van te grote risico's voor de markt

Twee voorbeelden waarin de gemeente onbegrensde risico's neerlegt bij marktpartijen:

- Een gemeente schrijft een aanbesteding uit voor de sanering en herontwikkeling van een locatie. Bij deze aanbesteding vraagt de gemeente aan marktpartijen het asbestrisico over te nemen zonder dat hiervan een inventarisatie is opgesteld of partijen in de gelegenheid zijn dit zelf in kaart te brengen;
- Een gemeente vraagt marktpartijen een theater turnkey te realiseren en op te leveren, terwijl het ontwerp nog niet beschikbaar is. Wel is vastgelegd dat de winnende marktpartij voor iedere maand vertraging een boete moet betalen.

Wat gebeurt er als de geselecteerde partij na gunning alsnog afhaakt? Kan de gemeente dan aan de slag met de nummer twee van de lijst? Hoe kan of moet de gemeente zich hier tegen indekken?

Zolang er niet definitief is gegund, kan de gemeente beredeneerd terugkomen op de volgorde van de uitslag, na gunning kan dit niet zonder meer. Neem het voorbeeld van een gegund project, waarin de marktpartij (in samenwerking met de gemeente) aan de slag is gegaan met de uitwerking van het project. Vervolgens verslechtert de economische situatie en komt de haalbaarheid van het plan op de tocht te staan.

Als de marktpartij besluit het project terug te geven, kan de gemeente, als een Europese aanbestedingsprocedure is doorlopen, niet de nummer twee uitnodigen voor deelname. De (economische en markttechnische) situatie is immers zodanig veranderd dat er nu mogelijk andere partijen zijn die interesse hebben in de opgave. Ook kan het zijn dat de nummer twee en de overige verliezers van de aanbesteding de opgave nu anders zouden aanpakken. In deze situatie blijft de gemeente niets anders over dan het voeren van een nieuwe aanbestedingsprocedure.

Nieuwe onderhandelingen of optimalisaties om binnen de veranderde economische randvoorwaarden alsnog tot een haalbaar plan te komen, zijn na afloop van de aanbestedingsprocedure eveneens maar beperkt mogelijk. Het selectieprotocol, het selectie- of gunningsdocument, de winnende inzending en de andere geldende randvoorwaarden bieden hiervoor in de regel juridisch gezien geen of onvoldoende ruimte. Aanpassingen mogen niet leiden tot een wezenlijke wijziging, hetgeen meestal wel nodig is voor een haalbaar project. Vaak wordt gedacht dat een selectie meer ruimte biedt omdat deze vormvrij is, maar ook

de selectie is een juridische procedure waarvoor de algemene beginselen van aanbestedingsrecht en het Didam-arrest blijven gelden, zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit.

Wat als het bestuur openheid van zaken wenst en de gedane inzendingen openbaar wil maken?

In toenemende mate ontstaat bij uitschrijvende partijen behoefte aan het openbaar maken van inzendingen. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Vaak speelt de wens om burgers te informeren over de uitkomsten van een selectieprocedure. Ook het idee dat dit leerzaam kan zijn voor professionele partijen kan een rol spelen. Inschrijvende partijen kijken hier soms met gemengde gevoelens naar. De meeste zijn groot voorstander van transparantie. Tegelijkertijd zijn niet alle partijen even gecharmeerd van het openbaar maken van hun unieke kennis en expertise, innovatieve concepten en technieken, visies op de aanpak en samenwerking of andere zaken.

Wanneer een uitschrijvende partij overweegt om inzendingen openbaar te maken, is er een aantal factoren om rekening mee te houden.

Belangrijk is om te bepalen wat het doel is van de openbaarmaking en om daar de vorm en mate van openbaarmaking op af te stemmen. Voor een maatschappelijke verantwoording kan het voldoende zijn om de inzenders te vragen een posterpresentatie te maken met een beeld van het plan en een toelichting op de highlights. Wanneer het leeraspect voor professionele partijen centraal staat, is een inhoudelijk gesprek een geschikter middel.

Het is goed om daarbij rekening te houden met de mogelijke nadelen van openbaarmaking. Vaak gaan partijen op alle vlakken tot het uiterste van hun creatieve, technische en financiële mogelijkheden om tot de best mogelijke inzending te komen. Daarbij ontstaan nieuwe ideeën en innovaties waarmee zij zich, bij verlies van de selectieprocedure, in andere projecten opnieuw kunnen onderscheiden. Het idee dat ze met openbaarmaking hun concurrentievoordeel uit handen geven, kan ertoe leiden dat ontwikkelaars behoudende, voorzichtige inzendingen gaan doen of niet inschrijven. Een ander risico is dat burgers of verliezende partijen bij openbaarmaking denken de beoordeling nog eens over te kunnen doen. Dit kan ondermijnend en vertragend werken.

Voorwaarden voor openbaarmaking zijn dat het voor inschrijvende partijen vanaf het begin van het selectieproces duidelijk is dat de inschrijvingen openbaar worden gemaakt en welke onderdelen dit betreft. Bedrijfsgevoelige informatie blijft vanzelfsprekend

geheim. Daarnaast moet duidelijk zijn op welke wijze en aan wie de inzendingen bekendgemaakt worden en met welk doel. Indien dit niet op voorhand duidelijk is, kan openbaarmaking slechts plaatsvinden wanneer alle inschrijvers daar expliciet mee instemmen. De inschrijvingen worden pas openbaar na het sluiten van een contract met de winnaar.

Financiële gegevens over de inzending en de indienende partijen (waaronder het grondbod, de businesscase en de financiële parameters) zijn bedrijfsgevoelig, evenals de gesloten contracten. Dergelijke gegevens mogen nooit openbaar worden gemaakt. Bij andere onderdelen van de inschrijving ligt het iets minder eenduidig. De visie op de aanpak en de samenwerking is bedrijfsspecifiek en wordt daarmee door veel ontwikkelaars als bedrijfsgevoelig aangemerkt. Hetzelfde geldt voor de samenwerkingspartners die geen deel uitmaken van het inschrijvende consortium. Dat zijn bijvoorbeeld beleggers of exploitanten van toekomstige functies zoals winkels, een hotel of een museum. Over concepten en innovaties zijn de meningen meer verdeeld. Het ruimtelijk ontwerp zien ontwikkelaars in het algemeen als specifiek voor de locatie en daarmee weinig gevoelig om openbaar te maken. In het algemeen geldt dat hoe universele elementen toepasbaar zijn, eventueel in iets aangepaste vorm, hoe gevoeliger openbaarmaking wordt. En hoe meer uniek voor de locatie, hoe minder gevoelig.

Vragen op ambtelijk niveau

Op het ambtelijk niveau speelt in deze fase de formele afronding van de selectie of aanbesteding en het vervolg: de overdracht van het project aan of het opzetten van de samenwerking met de marktpartij. Enkele vragen die zich daarbij in de praktijk voordoen.

Hoe wordt de selectie- of aanbestedingsprocedure netjes afgerond? Waar moeten we rekening mee houden?

In een nette afronding draait alles om de communicatie met:

- het college van B en W over het gunningsrapport dat leidt tot het voorlopige gunningsbesluit. Let op! Anders dan wel eens gedacht wordt is niet de definitieve gunning, maar het gunningsbesluit, ook wel de voorlopige gunning, het moment waarop de gemeente een winnaar aanwijst, gunt en dus juridisch instemt met het winnende plan of aanbidding;

- eventueel de gemeenteraad over het voorlopige gunningsbesluit en de eventuele daaruit voortvloeiende planologische en aan-/verkoopbesluiten. Regelmatig wordt dit gecombineerd met een presentatie van de winnaar;
- de deelnemers aan de selectie of aanbesteding over de voorlopige en definitieve uitslag, gerelateerd aan de eigen inzending en de mogelijkheid om bezwaar te maken. Vanuit privacy- en concurrentieoverwegingen wordt nooit het volledige gunningsrapport openbaar gemaakt. Iedere inzender krijgt bericht over de beoordeling van zijn inzending, en op welke punten deze scoort in relatie tot de wensen van de uitschrijver (niet ten opzichte van andere inschrijvingen; hooguit in puntenaantal);
- de gebruikers, de eigenaren van het gebied en andere belanghebbenden of geïnteresseerden. Zij zullen benieuwd zijn naar de uitslag en kennis willen maken met de winnende partij c.q. het winnende plan.

Het kan zijn dat de interne besluitvorming binnen de gemeente door externe factoren meer tijd in beslag neemt waardoor de definitieve gunning nog niet kan plaatsvinden. Het is raadzaam dit aan alle partijen te melden.

Daarnaast hoort bij een zorgvuldige afronding van de procedure dat de gunning met de winnaar in gang wordt gezet, en dat de niet-winnaars op basis van hun volledige inzending de vooraf afgesproken vergoeding ontvangen.

De ruimte voor onderhandelingen over aanpassingen aan het geselecteerde plan wordt vooraf begrensd in de uitschrijving van de selectie of aanbesteding. Hoe kunnen we vooraf zeker stellen dat die ruimte er achteraf dan ook is?

Het eerste grote moment in het proces is de ondertekening van de overeenkomst. De kern van een dergelijke overeenkomst is dat de gemeente tegen een marktconforme prijs grond verkoopt en daarnaast het eigen planologische beleid vastlegt in het bestemmingsplan. De koper van de grond heeft vervolgens de bevoegdheid om op deze gronden de door de gemeente daaraan gegeven bestemmingen voor eigen rekening en risico te realiseren conform de voorschriften van het bestemmingsplan. Daarna volgt nog een lang traject van vergunningen aanvragen, uitwerking en realisatie. Er kan nog veel gebeuren dat vooraf niet was voorzien. En als een project wordt teruggegeven, kan dit leiden tot een nieuwe selectie- of aanbestedingsprocedure.

De ruimte voor aanpassingen is te regelen door een selectie of aanbesteding te voeren op basis van een visie, door te werken met bandbreedtes in het programma en/of door afspraken daarover vast te leggen in de intentieovereenkomst (waarbij het gewonnen plan samen met de gemeente verder wordt uitgewerkt). Maar let op: de mogelijkheden voor onderhandelingen zijn na de selectie of aanbesteding beperkt. Deze moeten bovendien vooraf zijn aangegeven in de selectie- of aanbestedingsprocedure. In dit stadium maakt het dus niet meer uit of de opdracht aanbestedingsplichtige elementen bevat, maar gaat het erom de juridische procedure precies en correct te volgen. Dat wil zeggen binnen de daarvoor geldende randvoorwaarden en bandbreedtes.

Waar moeten we op letten bij de opstelling van de verschillende contractvormen?

Bij alle contracten gaat het om de beantwoording van vier vragen:

- Welke inrichting van het plangebied is mogelijk binnen het door de gemeente beoogde publiekrechtelijke kader?
- Wat is het samenwerkingsmodel (en de bijbehorende verdeling van kosten, opbrengsten en risico's)?
- Wat is de rolverdeling tussen de partijen ten aanzien van de verschillende projecten die binnen de gebiedsontwikkeling worden onderscheiden (wie is waarvoor verantwoordelijk)?
- Is ook voorzien wanneer en met welke gevolgen de samenwerking eindigt?

In het algemeen komen in een overeenkomst de volgende onderwerpen aan de orde:

- *Begripsomschrijvingen en doel van de overeenkomst.* Meestal gaat dit in op de totstandkoming van een haalbaar plan. Belangrijk is te omschrijven waaraan een haalbaar plan moet voldoen.
- *Uitgangspunten.* Dit zijn de kaders waarbinnen de overeenkomst tot stand komt: het beleid, de structuurvisie, wet- en regelgeving, de inzending en de uitschrijving van de selectie of aanbesteding.
- *Planuitwerking en haalbaarheidsonderzoek.* Dit gaat over de totstandkoming van de planuitwerking en het samengaan van rekenen (de grondexploitatie) en tekenen (het stedenbouwkundig plan c.q. gebiedsplan).
- *Verwerving inclusief bodemonderzoek.* Welke partner brengt gronden in en onder welke condities vindt de verdere verwerving plaats? Moet er nog bodemonderzoek worden verricht en wie betaalt de extra kosten die daaruit voortvloeien?

- *Projectorganisatie.* Meestal worden in de beginfase een stuurgroep en een projectgroep opgericht. Op het moment van ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst kan ook een aparte entiteit in het leven worden geroepen. Daarvoor geldt dan automatisch de bij de gekozen rechtsvorm horende besluitvormingsstructuur (directie, raad van commissarissen of raad van toezicht en aandeelhouders).
- *Planningsschema.* Naast een planning voor het planologische traject is ook een planning nodig voor de financiën, de grondverwerving en de uitwerking van het plan voor de gebiedsontwikkeling. Al deze lijnen komen bijeen in de planning van het besluitvormingsproces.
- *Publiekrechtelijke bevoegdheden.* Hierbij legt de overheid vast dat zij, voor zover dat binnen haar mogelijkheden ligt, het haar ter beschikking staande publiekrechtelijk instrumentarium optimaal zal inzetten. Dit is een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting.
- *Geschillenregeling, beëindiging en kostenverdeling.* Er zijn goede afspraken nodig over de kostenverdeling als het project niet door kan gaan. Het moet ook duidelijk zijn wat er gebeurt als een van de twee partijen de overeenkomst wil beëindigen (is er dan bijvoorbeeld sprake van een schadevergoeding?).
- *Bijlagen.* Zaken die nog gedurende het proces kunnen wijzigen, worden meestal opgenomen in de bijlagen. Dit zijn bijvoorbeeld het planningsoverzicht en een overzicht van de projectorganisatie. Daarnaast worden de kaders vaak als bijlagen opgenomen.

Vragen op marktniveau

Voor marktpartijen gaat het tijdens en na de selectiefase om drie zaken:

- Gaan wij winnen?
- Als wij winnen, is de gebiedsontwikkeling voldoende haalbaar om een handtekening te kunnen zetten?
- Als we verliezen, is de procedure eerlijk verlopen?

Bij het bepalen van de haalbaarheid zal de marktpartij kijken hoe de afspraken worden vastgelegd (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatieovereenkomst, uitgiftecontracten, verkoopovereenkomsten, etc.), of het contract qua programma en ruimtelijke inrichting voldoende ruimte biedt om tot realisatie te kunnen komen en of de huren, bruto aanvangsrendementen, vrij-op-naamprijzen en grondprijzen kloppen met de potenties van het plan. Hierna nog enkele vragen die leven bij marktpartijen.

Kan ik een plan uitwerken dat niet binnen de kaders van de uitvraag past, maar dat naar eigen inzicht wel beter is?

Marktpartijen die deelnemen aan selectieprocedures zien vanuit hun eigen ervaring en risicoperceptie soms mogelijkheden om een plan te optimaliseren. Als de uitvraag die mogelijkheid niet biedt, leidt dat tot uitsluiting. Als een gemeente daar alsnog ruimte voor geeft, loopt zij het risico dat andere gegadigden daar bezwaar tegen maken omdat hier dan geen level playing field geldt.

Als een marktpartij onzeker is of een bepaalde oplossing binnen de kaders past, kan zij in de inlichtingenrondes (of eventuele dialoogrondes) de mogelijkheden toetsen.

Heeft het zin om een plan in te dienen dat niet binnen de kaders past?

Als een marktpartij bij de voorbereiding van een selectieprocedure erachter komt dat zij geen inzending kan doen die binnen de kaders past, kan hij besluiten af te zien van indiening. Maar hij kan ook overwegen alsnog een ongeldige inzending te doen, wetende dat hij uitgesloten zal worden. In het geval dat geen enkele partij een ontvankelijke inzending heeft kunnen doen en de gemeente besluit de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging binnen de daarvoor geldende kaders te vervolgen met een van de inzenders, heeft de marktpartij zo een betere positie dan zonder inzending. De kans bestaat namelijk dat zij dan de marktpartij is waarmee de gemeente deze onderhandelingsprocedure zal voeren. Dit geldt in elk geval bij aanbestedingsprocedures, omdat de gemeente dan de mogelijkheid – maar zeker niet de verplichting – heeft om verder te gaan met een ongeldige inzending en marktpartijen die niets hebben ingediend daarvoor niet in aanmerking kunnen komen. Het is echter niet op voorhand bekend of de selectieprocedure zal mislukken en de gemeente is ook niet verplicht om de procedure te vervolgen (zie paragraaf 8.7). Er is dus geen enkele garantie op succes met een inzending die niet binnen de kaders past. Los daarvan moet elke selectieprocedure erop gericht zijn om passende aanbiedingen te genereren en daaruit de beste te kiezen.

Zijn er voorbeelden van projecten waar met succes bezwaar is gemaakt tegen de uitslag van de selectie of aanbesteding? Wat ging daar mis?⁵⁹

Er kunnen verschillende redenen zijn om bezwaar aan te tekenen tegen het verloop van de procedure en de beoordeling:

- De beoordeling is niet correct uitgevoerd, of er worden andere accenten gelegd dan vooraf aangegeven. Daarnaast kan het zijn dat inzendingen op een verkeerde manier zijn geïnterpreteerd en daarom niet het correcte aantal punten hebben gekregen.
- Er is tussentijds informatie gelekt, waardoor niet langer kan worden gegarandeerd dat iedere inzending gelijk en objectief is beoordeeld.
- Er is vooraf geen duidelijkheid gegeven in hoeverre randvoorwaarden hard of als wens moesten worden opgevat, waardoor de inzenders dit verschillend hebben geïnterpreteerd, met verschillende uitkomsten. Overigens moeten inschrijvers actief informeren naar eventuele onduidelijkheden.
- Een inzending had ge(dis)kwalificeerd moeten worden, maar dat is niet gebeurd.
- De procedure en de opgave zijn na de selectiefase nog fundamenteel veranderd waardoor het voor nieuwe partijen aantrekkelijk is geworden om deel te nemen. Ook eerder afgevalen partijen kunnen zich hierop beroepen.

Er zijn ook voorbeelden waarbij er bezwaar wordt gemaakt nadat de gunning heeft plaatsgevonden. Een aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente na gunning alsnog (her)onderhandelt met de marktpartij over het contract en de precieze uitvoering van de gebiedsopgave, terwijl de selectie of aanbesteding hiervoor geen ruimte gaf.

Een wisseling in de gemeenteraad of het college van B en W kan grote gevolgen hebben voor de samenwerking. Formeel mogen de afspraken vastliggen, maar feitelijk komt het niet zelden voor dat een nieuw college van B en W plotseling andere accenten legt. Hoe moet een marktpartij hiermee omgaan?

In algemene zin bindt een gemeente zich aan haar afspraken, ook als deze door een vorig gemeentebestuur zijn gemaakt. Dit past bij de continuïteit en betrouwbaarheid van bestuur. Van een marktpartij mag echter enige politiek-bestuurlijke sensitiviteit worden verwacht, zodat zij kan inspelen op grote veranderingen in de gemeenteraad of het college.

De planvorming voor gebiedsontwikkeling doorloopt een langere periode en kent een aantal uitwerkingslagen. Nieuwe politiek-bestuurlijke omstandigheden kunnen dan tot nieuwe inzichten leiden en ook consequenties hebben voor de besluitvorming. Marktpartijen moeten (regelmatig) contact onderhouden met het bestuur en de afspraken goed vast te leggen binnen de ambtelijke organisatie. Nog steeds

⁵⁹ Zie hiervoor ook de publicaties van PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts.

is het dan mogelijk dat de politiek grilliger is dan vooraf gedacht. In dat geval zal de marktpartij of het samenwerkingsverband een passende en werkbare oplossing moeten verzinnen, rekening houdend met de randvoorwaarden uit het voorafgaande selectie- of aanbestedingsproces en de daarna vastgelegde uitvoeringsafspraken. Cruciaal in dit verband is dat ook nieuw samengestelde organen op politiek en bestuurlijk niveau afspraken respecteren die het resultaat zijn van een aanbesteding of selectie, omdat anders de beginselen van het aanbestedingsrecht worden geschonden.

Het komt ook voor dat gaandeweg de uitvoering van een project de wettelijke context verandert, zoals bij de invoering van de Wet betaalbare huur. Voor marktpartijen die al dan niet na een aanbesteding grond hebben verworven en vervolgens geconfronteerd worden met wettelijke wijzigingen geldt dat zij dit moeten verwerken in hun businesscase en geen verhaalsmogelijkheid hebben op de gemeente die de grond heeft verkocht. Het staat de gemeente wel vrij om mee te denken over compenserende maatregelen, op voorwaarde dat aan marktpartijen geen selectieve voordelen worden verleend ten opzichte van andere marktpartijen. Dit zou immers ongeoorloofde staatssteun betekenen (zie paragraaf 12.11).

Het maakt uit hoe de vervolgsafspraken worden vastgelegd. Wat zijn de verschillen?

Het soort overeenkomst geeft een indicatie van het niveau van detaillering waarop de afspraken worden gemaakt. In het algemeen betekent meer detail minder ruimte voor aanpassing, en dus een hoger risicoprofiel voor het samenwerkingsverband en/of de marktpartij(en). In een intentieovereenkomst spreken partijen uit om samen de haalbaarheid van een project verder te onderzoeken, aan de hand van een programma en een schetsplan. In een vervolgovereenkomst maken partijen afspraken over grondverkoop tegen marktconforme condities en realisatie van bouwplannen door de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico binnen de grenzen van een beeldkwaliteitsplan, bestemmingsplan en andere publiekrechtelijke instrumenten van generieke aard.

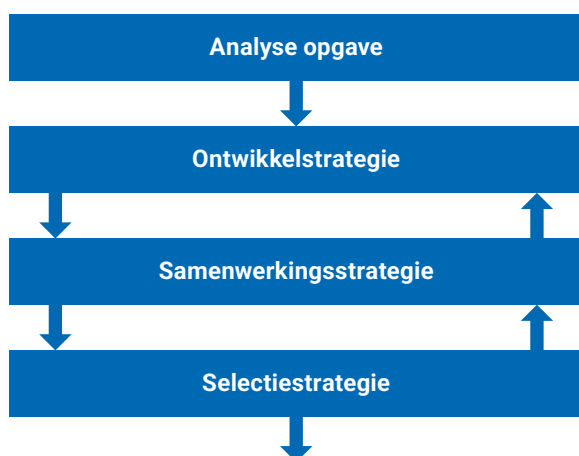
Wordt er een selectie of aanbesteding uitgeschreven waarbij afspraken worden gemaakt op basis van een onvoorwaardelijke koop bij verkrijging onherroepelijke omgevingsvergunning, dan moet de marktpartij direct afrekenen en is er geen sprake van voorverkooppercentages. Het risico ligt dan bij de markt.

Wordt er een selectie of aanbesteding uitgeschreven waarbij afspraken worden gemaakt op basis van een intentieovereenkomst, dan zullen de plannen voor de gebiedsontwikkeling op basis van de ingediende visie, de financiën, het proces en de communicatie samen worden uitgewerkt. Vanzelfsprekend behouden partijen hierbij hun eigen verantwoordelijkheid: de gemeente zal de gemaakte planologische keuzes ten aanzien van het plangebied op basis van informatie van marktpartijen optimaliseren en de marktpartijen zullen op basis van een nadere verkenning van de markt de mogelijkheden voor het ontwikkelen van denkbare bouwplannen binnen deze planologische keuzes concretiseren. Bij een positieve uitkomst van deze activiteiten wordt een tweede overeenkomst gesloten zoals beschreven in paragraaf 2.4 (verkoop van grond, waarna de marktpartij binnen het planologische kader bouwvergunning kan aanvragen voor de daarbinnen ontwikkelde bouwplannen).

Bijlage IV: Voorbeeldcasus strategievorming

Deze bijlage beschrijft aan de hand van een fictieve casus de voorfase van strategievorming bij gebiedsontwikkeling. In de fictieve casus wordt een viertal stappen doorlopen, zie ook onderstaand schema. Deze stappen zijn nader omschreven in de hoofdstukken 3 t/m 6.

De fictieve casus geeft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Bij gebiedsontwikkeling zijn meerdere denkrichtingen mogelijk en onderstaande keuzes kunnen in elk project anders zijn. Daarnaast is de casus beperkt uitgewerkt en kunnen er aspecten ontbreken ten opzichte van werkelijke situaties.



Figuur A: Stappen om te komen tot een strategie

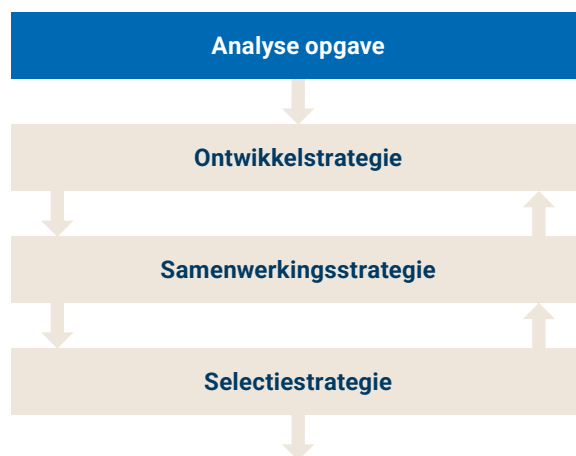
Situatieschets

Na het faillissement van de exploitant heeft een voormalige fabriekslocatie aan de rand van het stadscentrum enkele jaren leeggestaan. De locatie omvat zowel het fabriekspand zelf als enig omringend onbebouwd terrein. Gezien het uitblijven van een nieuwe invulling en het belang van de locatie door haar ligging in het stadscentrum besloot de gemeente enige tijd geleden het pand en de grond aan te kopen. Na een periode van tijdelijk gebruik heeft het college van B en W, door het groeiend toerisme en de krapte op de lokale woningmarkt, besloten om het pand te transformeren tot een hotel, gecombineerd met woningbouw. Ook wenst de gemeente het

omringende onbebouwd terrein om te vormen tot een aantrekkelijke openbare ruimte, vanuit de ambitie het terrein integraal onderdeel te laten worden van het stadscentrum.

Analyse van de opgave

Een belangrijke start voor elke beoogde gebiedsontwikkeling is een grondige analyse van de opgave. Wat is de situatie en waar liggen de kansen en uitdagingen? Welke risico's zijn te onderscheiden en welke actoren zijn van belang bij de ontwikkeling? Belangrijke vragen waar een analyse van de opgave antwoord op moet geven (zie hiervoor ook hoofdstuk 3).



Figuur B: Stap 1 om te komen tot een strategie

Locatie- en omgeving

De voormalige fabriekslocatie ligt aan de rand van het stadscentrum en vormt daarmee een belangrijke locatie voor de stad. De locatie kent door zijn ligging in het stadscentrum en aan de rand van een drukbezocht winkel- en horecagebied een flink aantal (betrokken) omwonenden en ondernemers vanuit het stadscentrum. Naast omwonenden kijken de winkeliers en horecaeigenaren en -uitbaters mee naar de ontwikkeling, met als belangrijkste reden te controleren of hier geen nieuwe concurrentie voor het stadscentrum ontstaat.

Daarnaast is door de ligging aan de rand van het stadscentrum de bereikbaarheid goed en kunnen bezoekers gebruikmaken van een nabijgelegen parkeergarage. Wel is de ruimte op de locatie, voor eventuele aanvullende parkeergelegenheid, beperkt.

De gemeente heeft met de verwerving van de voormalige fabriekslocatie volledig eigendom verkregen. Dit is voldoende om de transformatie te kunnen vormgeven. Het verwerven van eigendom van andere eigenaren is niet nodig om tot transformatie over te gaan.

Planologische status

De planologische status van het terrein past niet bij de nieuwe beoogde bestemming (horeca en wonen). Een wijziging van de planologische status moet dan ook worden meegenomen in de opgave.

Financiële situatie

Vanuit de verwerving een aantal jaar geleden resteert er een boekwaarde op de locatie. Ook is deze waarde door een aantal genomen maatregelen, zoals het verwijderen van asbest en bodemsanering, toegenomen.

Krachtenveld

De ondernemers en horeca-uitbaters in het aangrenzende stadscentrum hebben economisch belang bij de invulling van het programma en waken kritisch voor ongewenste concurrentie. Daarnaast zijn omwonenden en bewonersgroepen van belang voor wie de dagelijkse leefomgeving zal veranderen door de toenemende parkeerdruk en kwaliteit van de openbare ruimte. Dit laat zien dat, hoewel de gemeente door haar eigendomspositie een sterke uitgangspositie heeft, de slaagkans van de ontwikkeling sterk afhankelijk is van het vinden van een balans tussen de hoge boekwaarde, de economische belangen van de binnenstad en het draagvlak van de omgeving.

Samenvattend:

- Belangstellenden: omwonenden en bewonersgroepen
- Belanghebbend: horeca- en centrumondernemers, nutsbedrijven, exploitant parkeergarage
- Actor: nog niet geïdentificeerd

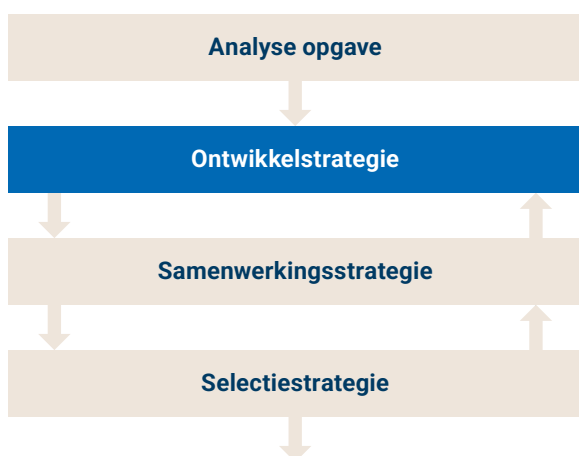
Risico-/actoranalyse

Na de aankoop van de voormalige fabriekslocatie heeft de gemeente met het oog op een toekomstige herontwikkeling besloten het vastgoed vrij te maken van asbest en de bodem te saneren. Deze aspecten hoeven dus verder niet als risico te worden meegenomen. Vanuit de omgeving zijn er verder weinig noemenswaardige risico's waarmee rekening gehouden moeten worden. Daarnaast zijn de kabels en leidingen in het gebied in beeld gebracht.

Naast de omwonenden en de betrokkenen vanuit het stadscentrum moet er ook contact worden gelegd met nutsbedrijven die bij de transformatie van de locatie een aantal maatregelen moeten treffen. Om dit in kaart te brengen zijn er gesprekken gestart met de nutsbedrijven en is er via een tweetal bijeenkomsten met de omgeving in kaart gebracht hoe omwonenden, ondernemers vanuit het centrum en andere geïnteresseerden in de stad aankijken tegen deze locatie. Daarbij zijn de beoogde functies en de politieke context en beleidsmatige doelstellingen nadrukkelijk als uitgangspunt meegegeven. Na afloop van de twee bijeenkomsten is aan de stad en de deelnemers teruggekoppeld welke aspecten vanuit deze analyse worden meegenomen en welke niet.

Ontwikkelstrategie

De ontwikkelstrategie besteedt aandacht aan het inhoudelijk en financieel kader in relatie tot het risicomanagement. De ontwikkelstrategie moet antwoord gaan geven op de 'wat wil ik?'-vraag en of de doelstellingen, ambities en randvoorwaarden tot een haalbaar project kunnen leiden. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de ontwikkelstrategie.



Figuur C: Stap 2 om te komen tot de strategie

Doelstellingen en ambities

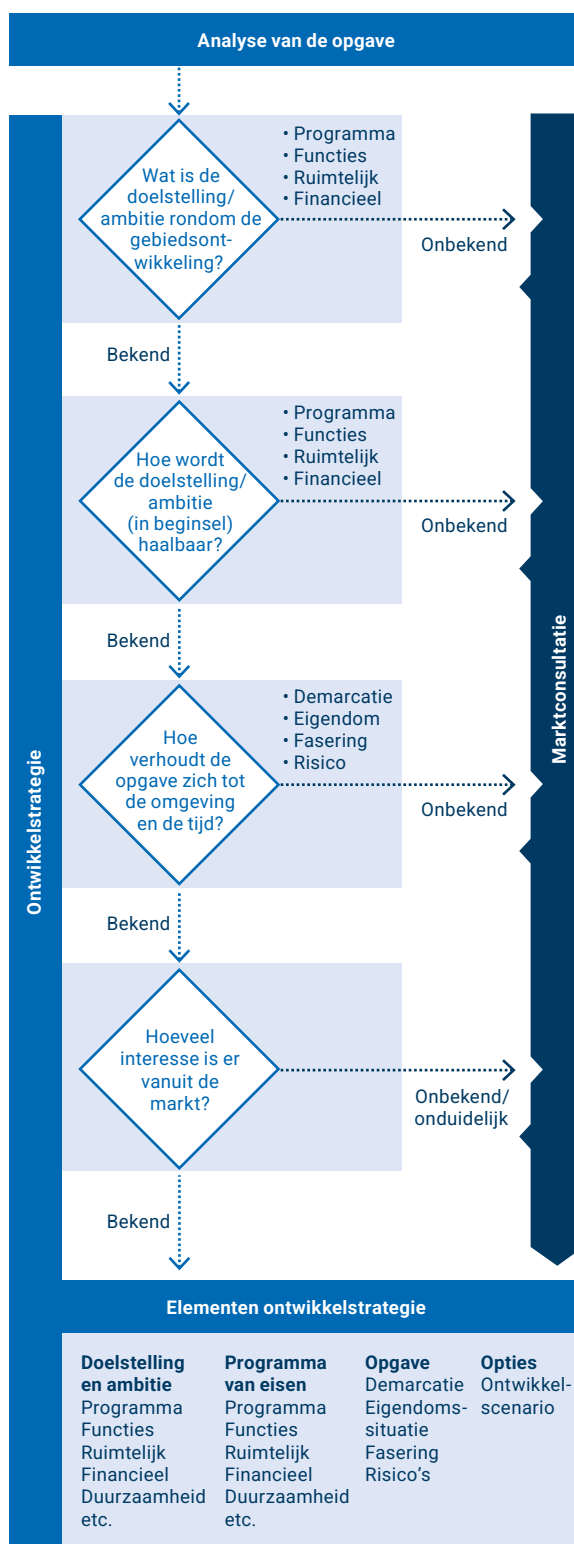
Door de ambities en doelstellingen te formuleren probeert de gemeente inzicht te geven in de achterliggende gedachten. Deze inzichten kunnen zowel intern als naar de markt toe worden gebruikt om belangrijke context voor de ontwikkeling te communiceren.

Algemene doelstelling

In de behandeling door het college B en W is uitgebreid stilgestaan bij de algemene doelstelling voor deze locatie. Deze algemene doelstelling is ook getoetst in het participatietraject. De belangrijkste doelstelling is dat de voormalige fabriekslocatie met behoud van haar identiteit (weer) integraal onderdeel wordt van het stadscentrum en een impuls geeft aan het gebied.

Programma en functies

De gemeente beoogt een gemengd programma met zowel een woonfunctie als een hotel. Op basis van een eerste inschatting en gesprekken met adviseurs is de realisatie van vijf à tien appartementen en circa veertig hotelkamers logisch en realistisch uitgaande van de bestaande indeling en oppervlakte van het pand.



Figuur D: Te doorlopen stappen voor onderdeel van de ontwikkelstrategie

De doelstelling achter dit programma is het creëren van levendigheid zowel overdag als 's avonds, waarmee invulling kan worden gegeven aan twee belangrijke uitdagingen voor het stadscentrum, namelijk een tekort aan overnachtingsmogelijkheden en een woningtekort.

Ruimtelijk

Met de ligging aan de rand van het stadscentrum en het drukbezochte winkel- en horecagebied is de belangrijkste ruimtelijke uitdaging het verbinden van deze locatie met het stadscentrum. Hierbij is de ambitie om de locatie aan te laten sluiten op het stedelijke weefsel en de looplijnen van hier naar het centrum te herstellen c.q. opnieuw te introduceren, zoals vastgelegd in de centrumvisie (oftewel gebiedsvisie voor dit plan). De openbare ruimte moet daarom het gebruik van de route door voetgangers en fietsers stimuleren. Qua mobiliteit zijn er geen expliciete doelstellingen.

Ondanks dat het geen monumentaal erfgoed betreft, is er wel een nadrukkelijke wens om de karakteristieke uitstraling van het fabriekspand te behouden en zodoende ook de cultuurhistorische waarde te bewaren. Daarnaast geeft deze karakteristieke uitstraling de gewenste sfeer van het gebied weer.

Financiën

Opbrengstmaximalisatie is geen doelstelling van de gemeente. Zij beoogt enkel het behalen van een sluitende grondexploitatie, waarin ook de boekwaarde van de locatie is opgenomen. Uit een korte inventarisatie van de gemeente bij marktpartijen blijkt dat er veel interesse is voor de ontwikkeling. Met name de krapte op de lokale woningmarkt en vraag naar hotelruimte, in combinatie met de goede locatie van het pand, zorgen ervoor dat ontwikkelaars verwachten tot een haalbaar plan te kunnen komen. Daarnaast wordt aangegeven dat de risico's beheersbaar zijn.

Planeconomisch is het gebiedskader doorgerekend en lijkt een sluitende grondexploitatie haalbaar. Breder bekeken, voor de gebiedsbusinesscase, moet er alleen rekening worden gehouden met het afkopen van parkeerplaatsen in de parkeergarage. Ook dit kan betaald worden uit de opbrengsten van het vastgoed.

Duurzaamheid

Hoewel de gemeente veel belang hecht aan duurzaamheid, is zij zich ervan bewust dat een oude fabriekslocatie op dit vlak veel complicerende factoren bevat. Zo is bijvoorbeeld de realisatie van een goede isolerende schil erg moeilijk en daarmee zeer kostbaar. Om die reden kiest de gemeente niet voor een specifieke energienorm zoals BENG (bijna energieneutraal; voor het monument) of NOM (nul op

de meter), maar laat ze de concrete invulling van de verduurzamingsambitie over aan de markt, omdat de gemeente de innovatiekracht van marktpartijen op dit punt wil stimuleren en de markt opties wil geven in de te nemen maatregelen op dit vlak. De gemeente stelt duurzaamheid dus wel als doel, maar verschaft de marktpartijen veel vrijheid door een doelstelling op hoofdlijnen te formuleren met daarin verschillende thema's: energie, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is aan marktpartijen om te kijken welke thema's het beste passen bij hun concept en hoe invulling wordt gegeven aan duurzaamheid.

Publiek programma van eisen

De gemeente hoopt zo veel mogelijk gebruik te kunnen maken van de creativiteit, kennis en kunde van marktpartijen. Daarom is zij voornemens om de kaders en voorwaarden rond de opgave zo ruim mogelijk te houden.

Programma en functies

Er wordt een bepaalde verhouding tussen woningbouw en hotel beoogd. In een eerste analyse is gebleken dat een combinatie van vijf à tien appartementen en circa veertig hotelkamers logisch en realistisch is. Dit maakt dat circa 80% van het bvo van de voormalige fabriek moet worden gebruikt voor het hotel. De overige 20% voor woningbouw. De exacte uitwerking daarvan door de marktpartijen kan in het concept van partijen variëren. Daarom is ervoor gekozen het percentage niet te fixeren, maar wel een bandbreedte mee te geven 70-90% hotel en 30-10% woningbouw.

Voor de invulling van het woningprogramma is het belangrijkste kader de woonvisie van de gemeente. Het belangrijkste aspect daarin is de vereiste verhouding tussen verschillende woonsegmenten (sociaal/middelduur/duur) voor nieuwe ontwikkelingen. Het gemeentelijk beleid bepaalt daarbij dat er bij ontwikkelingen tot en met tien woningen geen sociale huurwoningen hoeven te worden gebouwd. Daarnaast kampt de gemeente met een woningtekort in alle sectoren en is er geen specifieke voorkeur op deze locatie. Overigens is de locatie daar ook te klein voor, waardoor er geen specifieke sturing op het woningsegment mogelijk is. Uit de analyse blijkt dat er in het centrum vooral een gebrek aan geschikte hotelvoorzieningen in het middeldure segment is. Als wens wordt daarom een bandbreedte in overnachtingsprijs-/segment meegegeven.

Beeldkwaliteit

Door het ontbreken van een monumentale status zijn er geen eisen voor de beeldkwaliteit, wel is er de wens het karakter van het pand zoveel mogelijk te behouden. Met de inrichting van de openbare ruimte

moet worden aangesloten op het handboek openbare ruimte. Dit handboek van de gemeente schrijft de beeldkwaliteit en technische vereisten voor. Een punt van uitwerking is hoe het handboek aansluit bij de wens om de sfeer en identiteit van het gebied te behouden.

Ruimtelijk

Naast het handboek moet de openbare ruimte vooral een praktische aansluiting vormen op het bestaande winkelgebied met veel voetgangers. Er wordt bij de openbare ruimte geen aanvullende functie beoogd, zoals het bevorderen van ontmoeting of (sociale) veiligheid. Wel is het bedrijfsmatige (vracht)verkeer van en naar het hotel een aandachtspunt. Indien hier niet goed rekening mee wordt gehouden, kunnen er verkeersopstoppingen en onveilige situaties ontstaan. Een veilige ontsluiting is daarom een randvoorwaarde.

Voor mobiliteit moet vooral worden ingezet op een realisatie van parkeerbalans. Hierbij worden innovatieve mobiliteitsoplossingen gezien de centrumligging en goede ov-ontsluiting niet uitgesloten, ook omdat innovatieve mobiliteitsoplossingen in het mobiliteitsbeleid zijn opgenomen. Daarnaast is bij een korte ruimtelijke verkenning gebleken dat nieuwe mobiliteitsoplossingen nodig zijn om de herontwikkeling te kunnen realiseren.

Alle ruimtelijk en programmatische randvoorwaarden heeft de gemeente vastgelegd in een gebiedskader.

Financiën en haalbaarheid

De gemeente wil met de verkoop ten minste haar eigen kosten afdekken, maar heeft geen winstdoelstelling betreffende de verkoop. Om te kijken in hoeverre de kosten kunnen worden afgedekt, heeft de gemeente een waardebeoordeling laten uitvoeren. Met deze waardebeoordeling is het ontwikkelpotentieel onderzocht, waarbij de doelstellingen, ambities en het publieke programma van eisen zijn meegegeven. Uit deze waardebeoordeling blijkt dat de onderkant van de waardebeoordeling overeenkomt met de te dekken kosten voor de gemeente. Omdat er dusdanige waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van de ontwikkeling, wordt gekozen voor het vastzetten van de bieding op de onderkant van de waardebeoordeling, waarmee gemeentelijke kosten voldoende worden afgedekt.

Opgave

Naast het publieke programma van eisen en de doelstellingen en ambities moet nog verder worden gekeken naar de heldere omlijning van de opgave.

Demarcatie en eigendomssituatie

Alles is volledig in eigendom van de gemeente. Ook voor de aansluiting op bestaande stedelijke infrastructuur is geen grond van derden nodig. Door de heldere begrenzing is het eigendom dat de gemeente heeft aangekocht bijna een-op-een het projectgebied, ook de aansluitende openbare ruimte mag worden meegenomen om een goede ontsluiting te realiseren.

Met deze demarcatie van het projectgebied kan ook de opdracht voor de markt worden scherpgesteld.

Die zal bestaan uit:

- de verkoop van de voormalige fabriekshal inclusief de grond ten behoeve van het, voor eigen rekening en risico van de markt;
- integraal ontwerpen, ontwikkelen en realiseren van woningbouw, een hotel en de openbare ruimte;
- verkopen en/of exploiteren van de woningen en/of het hotel;
- het na realisatie terugleveren van de grond bestemd voor openbare ruimte aan de gemeente, omdat de gemeente die zelf in beheer wilt krijgen.
- de afstemming en coördinatie van nutsvoorzieningen.

Fasering (doorlooptijd)

Er is geen fasering beoogd, doordat het één pand met een beperkte openbare ruimte betreft. De verwachte doorlooptijd op dit moment is circa vier jaar, waarbij de voorbereiding en een selectieprocedure circa een jaar in beslag nemen, gevolgd door een planuitwerkingsperiode met aanvragen van omgevingsplan en vergunningen (coördinatieprocedure) die circa twee jaar duren en een realisatiefase van één à anderhalf jaar.

Risico's

Vanuit de analyse van de opgave is gebleken dat de risico's met betrekking tot het vastgoed beperkt zijn of dat in ieder geval een aantal belangrijke risico's vroegtijdig zijn weggenomen. Het belangrijkste resterende risico is de omgeving, die via een (intensief) participatietraject moet worden meegenomen.

Uit een fiscale en juridische toetsing is tevens gebleken dat het voor de gemeente wenselijk is

om de openbare ruimte door de marktpartij te laten ontwikkelen en na realisatie terug te laten leveren aan de gemeente. Op die manier wordt de gemeente maximaal ontzorgd bij de ontwikkeling maar behoudt wel het beheer van de toekomstige openbare ruimte.

Interesse markt

In de zoektocht naar het definiëren van de juiste doelstelling en het inzichtelijk krijgen van de opgave zijn er verschillende (korte) inventarisaties gedaan bij de markt en adviseurs. Gegeven de politieke keuze voor hotel in combinatie met woningbouw, de verschillende gevoerde gesprekken en de redelijk te overziene opgave heeft de gemeente ervoor gekozen niet nog eens de interesse van de markt te peilen of een aparte marktconsultatie te houden.

Grondbeleid

Met de aankoop van de locatie heeft de gemeente gekozen voor een actief grondbeleid in deze. Na de aankoop zijn er overigens geen andere activiteiten met betrekking tot grondbeleid geweest en die worden verder ook niet beoogd.

Planologische strategie

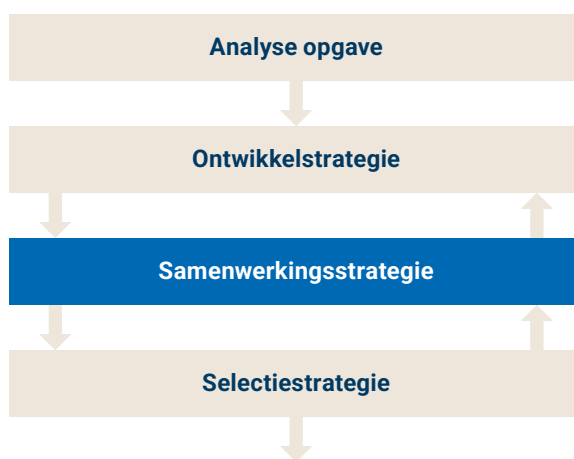
Het huidige planologische status faciliteert de ontwikkeling niet. De gemeente kiest ervoor een BOPA-procedure te (laten) doorlopen, omdat dit past bij de maat en schaal van de ontwikkeling, de inpassing en de eenmalige kans op bezwaren. De straks te selecteren marktpartij is hiervoor aan zet.

Participatiestrategie

Zoals eerder aangegeven is een goed participatietraject van groot belang voor deze casus. De gemeente kiest ervoor om een aantal nauw betrokkenen vanuit verschillende groepen (zowel belangstellenden als centrumondernemers) te betrekken bij het opstellen van het gebiedskader en op te nemen in de beoordelingscommissie. Zij kiezen hiervoor omdat het belang van participatie door de ligging aan rand van het stadscentrum als zeer hoog wordt beschouwd. Deze keuze vergroot ook het draagvlak bij de omgeving voor een winnend plan, iets wat de marktpartij goed kan gebruiken bij het verder uitwerken van de plannen.

Samenwerkingsstrategie

Na het antwoord op de vraag 'wat ik wil?' is de vraag 'met wie en in welke verhouding?' relevant. Deze vraag staat centraal bij de samenwerkingsstrategie. Hoofdstuk 5 beschrijft de zes 'ideaaltypische' modellen voor samenwerking. De modellen die relevant kunnen zijn worden, in relatie tot deze casus, hierna kort behandeld.



Figuur E: Stap 3 om te komen tot de strategie

Samenwerking planvorming

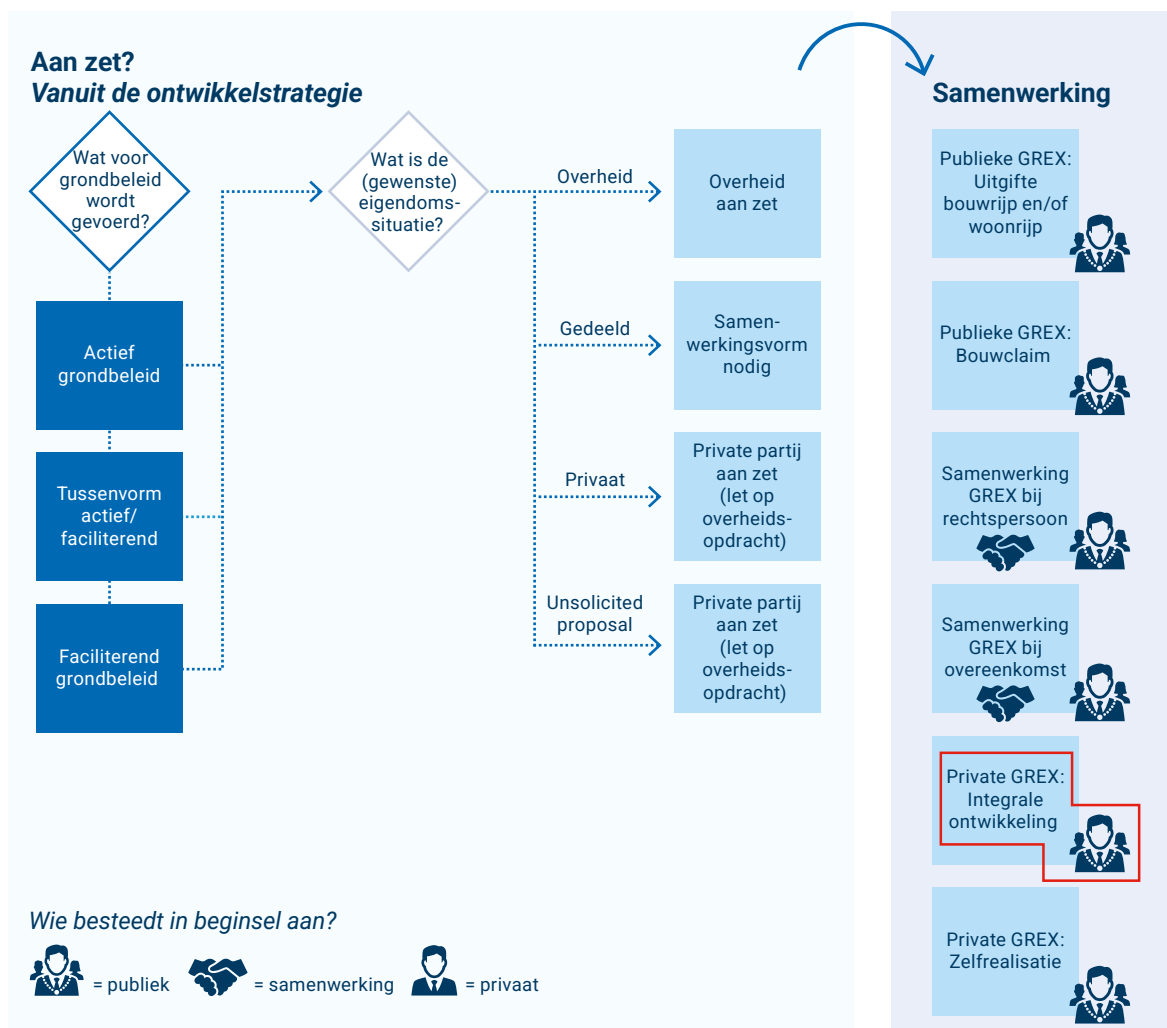
Vanwege het grondeigendom van de gemeente heeft zij besloten om in eerste instantie in publieke regie de voorbereidingen voor de planvorming te trekken. In de verdere uitwerking van het plan zal deze rol overgedragen worden aan een nog te selecteren marktpartij (wissel naar private regie).

Samenwerking grondexploitatie

De gemeente wil graag één concept met bijpassende openbare ruimte realiseren (één identiteit). De ontwikkeling in één hand houden en dus het bouw- en woonrijp maken overlaten aan de markt heeft daarom de voorkeur. Voorts is bij de gemeente bekend dat zij onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren. Het concessiemodel (private grondexploitatie) leent zich bij uitstek voor deze opgave.

Bij dit model vindt de opstalontwikkeling en de realisatie van de openbare ruimte plaats voor rekening en risico van de marktpartij. De grondexploitatie is daarmee privaat. De kosten die de gemeente al gemaakt heeft in het kader van de grondexploitatie (c.q. de voorbereiding) worden met de verkoop verevend. De gemeente heeft bij deze selectiepro-

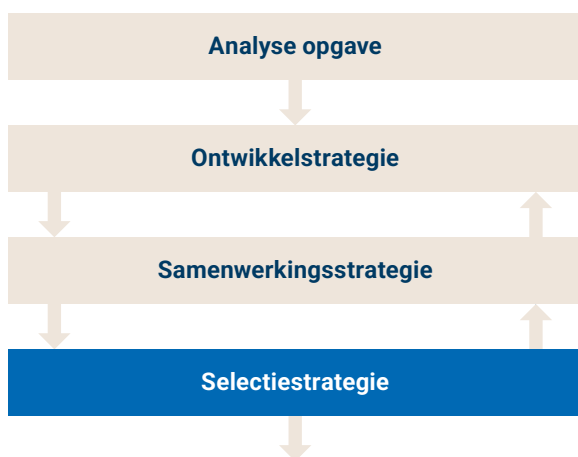
cedure en na de procedure een kaderstellende rol, hetgeen past bij het reeds beschikbare gebiedskader. De gekozen ontwikkelaar heeft straks de vrijheid om de transformatie binnen deze kaders uit te voeren en het vastgoed te verkopen of in exploitatie te nemen. Na realisatie verkoopt de marktpartij de openbare ruimte terug aan de gemeente.



Figuur F: Keuze voor de private grondexploitatie (consessiemodel)

Selectiestrategie

Nu is bepaald wat de gemeente wil en met wie ze het wil doen en in welke verhouding komt de vraag 'hoe vind ik deze samenwerkingspartner?' Daarover gaat hoofdstuk 6. Deze samenwerkingspartner is in deze casus op voorhand nog niet bekend. Om te kunnen bepalen hoe je een samenwerkingspartner kan selecteren, is de eerste vraag 'hoeveel vrijheid heb je in deze keuze voor een samenwerkingspartner?' Daarvoor moet worden nagegaan of er sprake is van een aanbestedingsplicht.



Figuur G: Stap 4 om te komen tot de strategie

Aanbestedingsplicht

Doordat de opgave ook de realisatie van openbare ruimte (bouw- en woonrijp maken, inrichten openbare ruimte) omvat, bestaat er een aanbestedingsplicht. Dit beperkt de gemeente in de vrijheid voor een partnerkeuze, omdat een een-op-eenselectie of een vormvrije marktselectie niet meer tot de mogelijkheden behoort.

Of dit ook een Europese aanbestedingsplicht is, hangt af van de totale opdrachtwaarde. In de waarde-bepaling wordt het bouw- en woonrijp maken geschat op circa € 2,25 miljoen. Omdat dit lager is dan het drempelbedrag voor het Europees aanbesteden van werken, ten tijde van het schrijven van deze reiswijzer € 5.404.000 hoeft de opdracht niet Europees te worden aanbesteed.



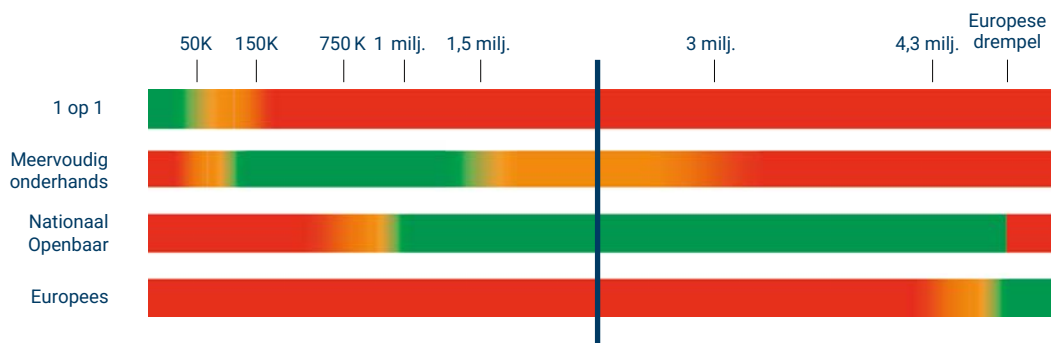
■ Aanbestedingsplichtig (afhankelijk drempelbedrag)

■ In beginsel niet aanbestedingsplichtig

* Mogelijke aanbestedingsplicht door Müller-criteria (zie paragraaf 13.8.1) en rekening houdend met het Didam-arrest

Figuur H: Aanbestedingsplichtige werken in de opgave

Werken



Figuur I: Drempelwaarden aanbesteden

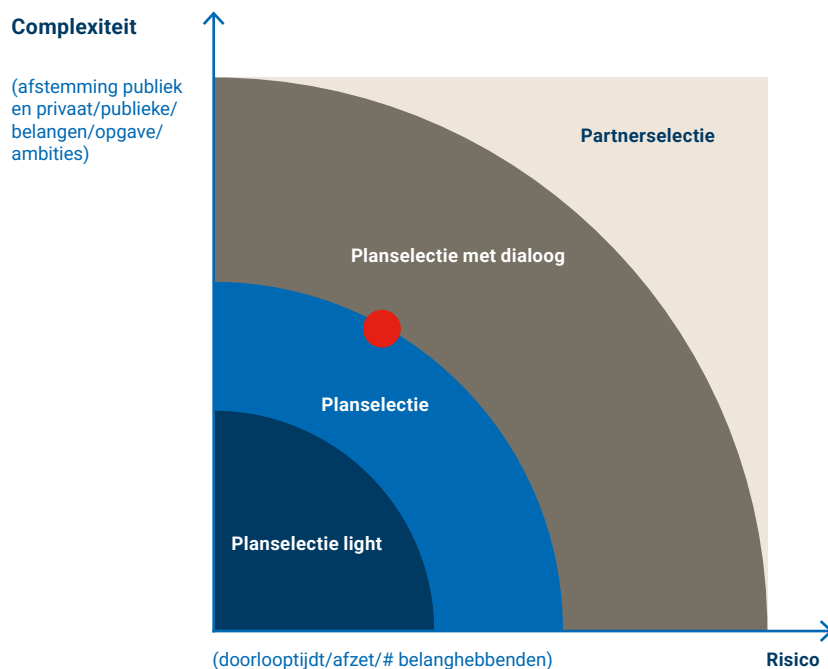
Bij de keuze van de te hanteren procedure wordt daarom gekeken naar het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de Gids Proportionaliteit. Zoals vaak het geval is, sluiten die goed op elkaar aan. Onderstaand schema uit de Gids Proportionaliteit geeft aan de hand van de opdrachtwaarde aan welke procedure(s) in beginsel gevolgd kan/kunnen worden.

Zoals blijkt uit het schema in figuur I (en dus uit het gemeentelijke beleid) en in het licht van het Didam-arrest, moet de gemeente ter uitvoering van haar eigen beleid een nationaal openbare procedure voeren. Hoewel het onder omstandigheden ook anders kan, ziet de gemeente in deze casus geen

redenen om hiervan af te wijken. Welke procedure het wordt, hangt vervolgens af van de keuze voor een passende scope en methodiek (onderdelen van de selectiestrategie).

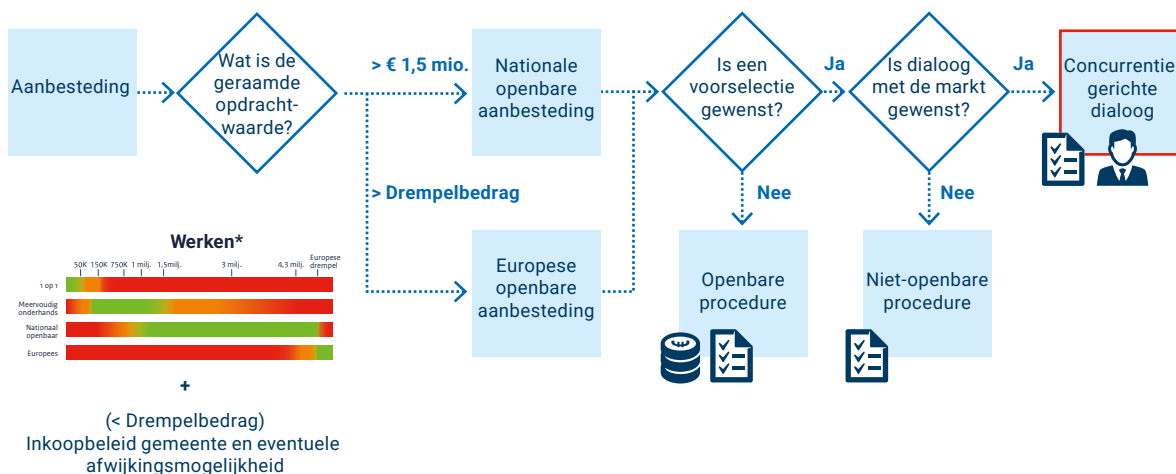
Scope

Er zijn drie varianten in de selectiescope: prijsselectie, planselectie of partnerselectie. De keuze tussen plan- en partnerselectie hangt vooral samen met de mate van complexiteit en het risicoprofiel van de opdracht. Hoewel deze situatie zeker enige complicerende factoren bevat, zoals het behoud van het voormalige fabriekspand, is het risicoprofiel niet uitzonderlijk hoog.



Figuur J: Selectiescope met in rood de opgave

Aanbesteding (vormvast) – bepalen selectiemethodiek



Figuur K: Afweging van de selectiemethodiek

De doorlooptijd van de opdracht is relatief kort. Daarnaast zijn de kaders van de beoogde ontwikkeling voldoende concreet voor partijen om een visie en/of schetsontwerp en financiële biedingen te kunnen indienen. Door dit alles ligt plan- of prijsselectie meer voor de hand dan de abstractere partnerselectie.

De hoofddoelstelling van de gemeente is een kwalitatief hoogwaardige invulling van de opdracht, ook omdat opbrengstmaximalisatie geen doelstelling is. Daarnaast wenst de gemeente marktpartijen zo vrij mogelijk te laten om tot een geschikte, passende invulling te komen. Gelet op deze focus op kwaliteit, is prijsselectie geen geschikte scope voor deze opgave. Een planselectie met dialoog is daarom de aangewezen weg.

Methodiek

Zoals al aangegeven, heeft de gemeente in deze casus geen keuze voor de procedure. De nationaal openbare procedure is een overkoepelende term voor meerdere type aanbestedingsprocedures, waarbij iedereen een inschrijving kan doen. De openbare procedure geeft de gehele markt de mogelijkheid om voor de opgave in aanmerking te komen en is daarmee in beginsel transparant en eerlijk naar (alle) marktpartijen.

In deze casus is er een grote interesse van marktpartijen. De verwachting is dan ook dat veel markt-

partijen aan de selectieprocedure willen deelnemen. Tegelijkertijd vraagt de opgave om vrij specifieke competenties van de marktpartij, zoals het mengen van functies, het behouden van de karakteristieke uitstraling van het pand, de realisatie van openbare ruimte en het verder brengen van een participatietraject. Het betreft hier een echte binnenstedelijke transformatie. Naar inschatting van de gemeente beschikt slechts een deel van de geïnteresseerde marktpartijen over alle voor de opdracht benodigde competenties.

De gemeente heeft zich voorgenomen om bij selectieprocedures de kosten voor inschrijvende marktpartijen laag te houden, ook omdat de gemeente in het verleden heeft gemerkt dat gedetailleerde uitwerkingen tot veel discussies achteraf leidden, wanneer een winnende marktpartij werd gehouden aan het aangeboden kwaliteitsniveau. Daarom kiest de gemeente in deze casus voor een openbare procedure met een voorselectie én dialoog, ook wel de concurrentiegerichte dialoog genoemd (zie figuur K). Daardoor hoeven alleen de drie partijen die zijn geselecteerd in de voorselectiefase daadwerkelijk dialogen te voeren en een plan uit te werken in de gunningsfase. Zo blijven de transactiekosten voor zowel deelnemers als gemeente zo laag mogelijk. Voor marktpartijen is bovendien de verhouding tussen de te verrichten inspanning voor de inschrijving in termen van tijd en geld in een gunstige verhouding ten opzichte van de winkans (een op de drie).

Aanleiding voor een (concurrentiegerichte) dialoog?

In deze casus is er een aanleiding voor de gemeente om te kiezen voor de nationale openbare procedure in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog. Ter illustratie staan hieronder de mogelijke overwegingen waarom een gemeente zou kiezen voor het voeren van een dialoog.

De dialoog kent in beginsel drie verschillende vormen met elk een eigen doelstelling:

- Een dialoog om de *uitvraag nader te specificeren*: De voor deze opgave relevante randvoorwaarden zijn al vastgesteld. Het is een bewuste keuze van de uitvrager om de invulling van de opgave buiten die kaders vrij te laten. Daarnaast is er weinig twijfel over de haalbaarheid van de opgave. Dit is dan ook niet de reden om voor de dialoog te kiezen.
- Een dialoog om *ontwerpoplossingen en/of het risicoprofiel beter inzichtelijk te maken*: het risicoprofiel is al voldoende inzichtelijk. Het met een dialoog meer inzicht krijgen in ontwerpoplossingen kan zeer nuttig zijn, omdat bestaande (oude) opstellen vaak lastig zijn in te passen. Daarnaast ligt de locatie gevoelig en is het goed ontwerpoplossingen in de dialoog ook met de afgevaardigden vanuit de omgeving en ondernemers te bespreken (die aansluiten bij de dialoog). De toegevoegde waarde daarvan voor deze opdracht is groot en de daarvoor benodigde transactiekosten zijn te rechtvaardigen. Hierdoor is dit de belangrijkste reden om te kiezen voor de dialoog.
- Een dialoog in de vorm van een *onderhandeling*: gezien de al vastgestelde (relatief vrije) kaders en minimale financiële doelstelling van de uitvrager, is deze doelstelling niet relevant voor de keuze.

Omdat er nadrukkelijk behoefte is aan een van deze doelstellingen (namelijk de tweede) kiest de gemeente voor de concurrentiegerichte dialoog.

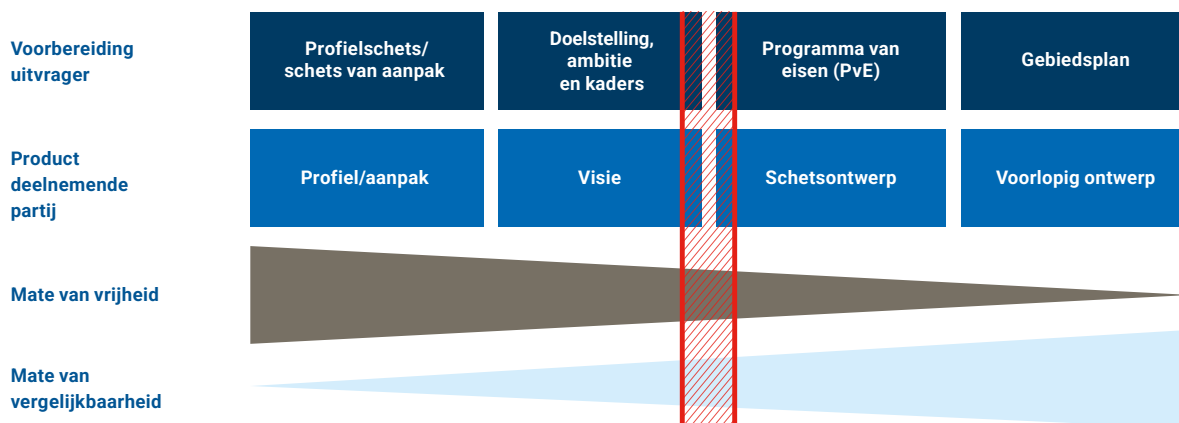
Procedurevormgeving

Bij de vormgeving van de procedure voor de uitvraag van een project is er aandacht voor het benodigde uitwerkingsniveau, de samenstelling van de beoordelingscommissie, de communicatie met betrokkenen en de vergoedingen voor marktpartijen.

Uitwerkingsniveau

Bij het opstellen van de uitvraag is het van belang goed na te gaan hoeveel uitwerking minimaal nodig is om een geschikt plan te vinden, om vervolgens ook niet meer dan dat benodigde te vragen. De wens om in deze casus marktpartijen zo veel als kan met hun eigen oplossingen/invullingen van de opgave te laten komen, is al enkele malen aangekaart. De gestelde ambities en kaders van de gemeente zijn hierbij leidend. Dit in ogenschouw nemend, lijkt op het eerste

gezicht een uitvraag op visieniveau voor de hand te liggen. De gemeente heeft echter al een duidelijke visie op de locatie, waarbinnen de speelruimte – anders dan bij grotere gebiedsontwikkelingen – beperkt is. De gemeente heeft vooral behoefte aan een nadere invulling daarvan. Om goed te kunnen beoordelen of de plannen van een marktpartij voor de ontwikkeling van het pand realistisch zijn en de karakteristieke uitstraling voldoende respecteren, is een visie te abstract. Voor de beoordeling hiervan zijn ten minste zaken vereist als een programmatische en functionele invulling met plattegronden, geveldetails, een indeling en materialisatie van de openbare ruimte. Vandaar de keuze om een visie/concept uit te vragen met onderdelen van een schetsontwerp in plaats van alleen een visie (zie figuur L).



Figuur L: Het gewenste uitwerkingsniveau van plannen door marktpartijen

Beoordelingscommissie

Het betreft een integrale ontwikkeling en voor de beoordeling hiervan zijn veel disciplines nodig, zoals verkeer, openbare ruimte, beheer, stedenbouw, planeconomie en misschien zelfs welstand (om die zodoende vroegtijdig aan te haken) of erfgoed (omdat het ook gaat over behoud van identiteit). Daarnaast is er altijd nog een projectleiding bij betrokken en moet er een secretaris worden aangesteld die de verslaglegging en rapportage organiseert. Een grote beoordelingscommissie heeft echter als nadeel dat het bereiken van overeenstemming lang kan duren en soms niet of nauwelijks kan worden bereikt. Ook om de druk op de interne organisatie beperkt te houden, kiest de gemeente ervoor de beoordelingscommissie klein te houden met enkel de projectleider, stedenbouw (primair verantwoordelijk voor beoordeling van vastgoed en de relatie tussen vastgoed en openbare ruimte) en iemand van openbare ruimte (primair verantwoordelijk voor beoordeling van de openbare ruimte). De overige betrokkenen vanuit de gemeente worden geconsulteerd en nemen plaats in een 'flexibele schil' rondom de beoordelingscommissie.

Wegens het grote belang van de participatie wordt de commissie verder aangevuld met twee personen, een vanuit de wijkbewoners en een vanuit de ondernemersvereniging voor het centrum. Om alles in goede banen te leiden, is ervoor gekozen dat een externe onafhankelijke voorzitter de beoordelingscommissie voorziet.

Inbouwen communicatiemomenten

Zoals eerder aangegeven in het kader over een (concurrentiegerichte) dialoog, is gezien de complexiteit van deze binnenstedelijke transformatie een dialoog over de ontwerp oplossingen gewenst. Daarnaast is een startbijeenkomst belegd om de context van de locatie afdoende toe te kunnen lichten.

Vergoedingen

Binnen deze uitvraag hebben marktpartijen een relatief grote kans op winnen. Daartegenover staat dat de gemeente wel een bepaald uitwerkingsniveau vraagt. Daarom wil de gemeente toch een vorm van vergoeding beschikbaar stellen en stelt zij € 30.000 beschikbaar voor de verliezende marktpartijen in de gunningsfase.

Beoordelingscriteria

Met de ontwikkelstrategie heeft de gemeente het belangrijkste deel van haar afwegingskader in de uitvraag al klaar. Bekend is welke doelstellingen moeten worden nagestreefd en welk publiek programma van eisen wordt meegegeven. Die moeten alleen nog vertaald worden in gunningscriteria en een weging tussen deze criteria. Een exacte uitwerking in bewoording wordt in deze casus achterwege gelaten.

Financiën

De benodigde bieding is in deze casus gefixeerd en wordt niet meegenomen in de beoordeling. Contractueel wordt er een planuitwerkingsperiode meegegeven, waarna de gronden en het vastgoed moeten worden afgenomen (zie ook paragraaf 9.2.2 en 9.2.3).

Kwaliteit

De gemeente kiest ervoor om vol in te zetten op kwaliteit. Het gaat hierbij om een integrale kwaliteit (goed concept), maar ook om specifieke elementen, zoals de architectuur/het behoud van de identiteit van het fabriekspand, stedenbouwkundige opzet en openbare ruimte (o.a. oplossingen voor mobiliteit en parkeren).

Duurzaamheid

De gemeente heeft er niet voor gekozen om deze casus te gebruiken als duurzaamste project van haar stad, maar hecht hier wel waarde aan. Hierbij wordt gestuurd op het bereiken van een geformuleerde ambitie.

Proces

De gemeente hecht grote waarde aan het voortzetten van de door haar gestarte participatie. Zij wenst dan ook dat inschrijvende marktpartijen veel aandacht besteden aan het verder uitbouwen van deze participatie voor het vergroten van het draagvlak. Daarnaast moet ook worden meegenomen hoe een samenwerking tussen de gemeente en marktpartij optimaal wordt ingericht, waarbij niet alleen ontzorgen belangrijk is, maar ook een goede samenwerkingsband op basis van vertrouwen.

Weging criteria

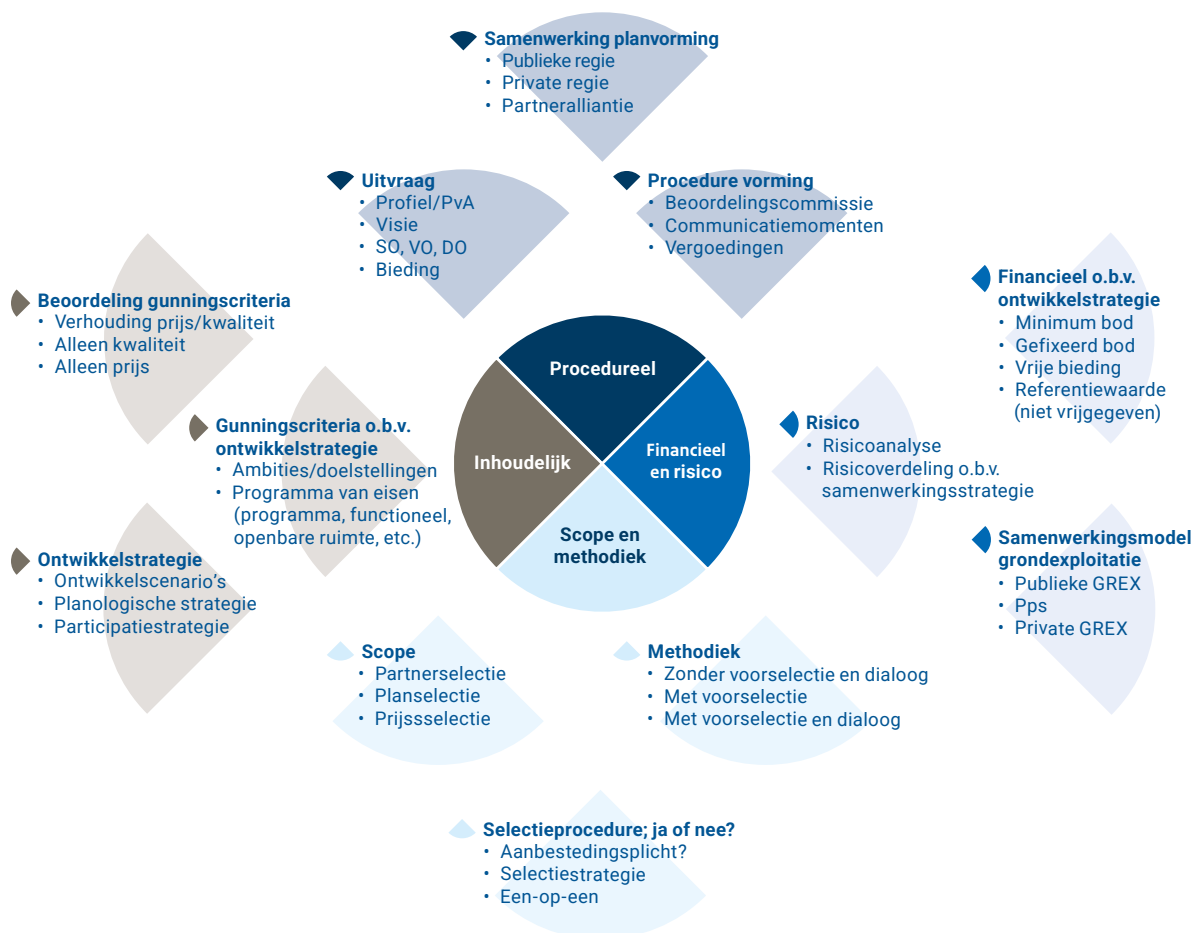
In totaal definieert de gemeente vijf criteria met de volgende verhouding:

- | | |
|------------------------------|-----------|
| • Concept en identiteit | 30 punten |
| • Stedenbouw en architectuur | 20 punten |
| • Openbare ruimte | 20 punten |
| • Duurzaamheid | 20 punten |
| • Proces | 10 punten |

Afronding strategievorming

Met de analyse van de opgave en het opstellen van de ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie en wijze van kiezen voor een samenwerkingspartner is de voorfase van de strategievorming afgerond. Vóór de afronding van deze fase is het goed nogmaals na te gaan of er sprake is van een haalbare ontwikkeling en of de strategievorming integraal op elkaar aansluit. In de praktijk zal blijken dat er tussentijds nog weleens wijzigingen plaatsvinden en dat een ontwikkelstrategie of een ander component van de strategievorming moet worden herzien.

Deze casus geeft overigens één oplossingsrichting op basis van een fictief voorbeeld. In werkelijkheid komen er veel verschillende componenten kijken bij strategievorming en kan het proces tussentijds meermaals wijzigen door onvoorziene of externe factoren. Het onderstaande schema is een hulpmiddel om te kijken of alle onderdelen van de strategie compleet zijn en op elkaar aansluiten.



Figuur M: Onderdelen strategie

Literatuurlijst en naslagwerken

Geraadpleegde bronnen

- Baggerman, K. (2019). *Lessen uit GEM Kanaleneiland Centrum*. Stadszaken. Geraadpleegd van <https://stadszaken.nl/artikel/2504/lessen-uit-gem-kanaleneiland-centrum>
- BBN Adviseurs (2018). *Mislukte aanbestedingen door overspannen markt*. Geraadpleegd van <http://www.bbn.nl/downloads/2305/whitepaper-mislukte-aanbestedingen.pdf>
- Blok, S. & Piers, S. (2023). *Aan de slag met participatie*. VNG. Geraadpleegd van <https://vng.nl/publicaties/aan-de-slag-met-participatie-handreiking>
- CU2030 (2017, september 18) *Drie partijen geselecteerd voor herontwikkeling Smakkelaarsveld*.
Geraadpleegd van <https://utrecht.nieuws.nl/stadsnieuws/drie-partijen-geselecteerd-herontwikkeling-smakkelaarsveld>
- CU2030 (2017, december 19) *Smakkelaarsveld: chaos. Maar doe je ogen even dicht*.
Geraadpleegd van <https://amsterdam.kunstwacht.nl/kunstwerken/bekijk/18123-doe-je-ogen-even-dicht>
- Fokkema, M. (2022). *Ook na het Didam-arrest nog mogelijkheden voor marktinitiatieven*. Gebiedsontwikkeling.nu. Geraadpleegd via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ook-na-het-didam-arrest-nog-mogelijkheden-voor-marktinitiatieven/>
- Frijters, E. (2018, augustus 15). *Het tenderproces is een ongelooflijke verspilling van geld*. Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-vragen-aan-eric-frijters-betere-vragen-betere-oplossingen/>
- Ganzinga W. & Koning, M. de (2018). *Handreiking Tenderkostenvergoeding*. PIANOoo. Geraadpleegd van <https://www.piano.nl/nl/document/16140/handreiking-tenderkostenvergoeding>
- Gemeente Amsterdam (2016, februari 10). *Evaluatie pilot Optiecontract – Evaluatie en aanbevelingen van contracten met een afnamerecht in plaats van een afnameplicht*. Geraadpleegd van <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3177198/1/document>
- Gemeente Amsterdam (z.d.). *Spelregels en spelregelkaart voor projecten*. Geraadpleegd 16 april 2019, van Amsterdam.nl website: <https://www.amsterdam.nl/projecten/cruquiusgebied/spelregels/>
- Grondprijzen woningbouw gemeenten stijgen niet mee met huizenprijzen*. (2018, november 14). Geraadpleegd 16 april 2019, van Stec groep website: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/grondprijzen-woningbouw-gemeenten-stijgen-niet-mee-met-huizenprijzen/>
- Hart, P. 't, Dorp, E.J. van, Verheul, W.J. (2025). *Zo kan het ook – leren van successen in het openbaar bestuur*. Boom uitgevers. Geraadpleegd van https://www.boom.nl/media/64/9789047302438_inleiding_incl_inhoudsopgave.pdf
- Have, F. ten et al. (2017). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper*. Deloitte.
- Heurkens, E. (2017, november 7). *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling*. Gepresenteerd bij Praktijkcongres Gebiedsontwikkeling, Amersfoort. Geraadpleegd van http://www.erwinheurkens.com/wp-content/uploads/2017/11/171107_Privaat-gestuurde-gebiedsontwikkeling_Heurkens_SKG-Congres.pdf

Hobma, F., Heurkens, E., & Wal, H. van der (2019). *Versnipperd grondeigendom*. Stedelijke transformatie. Geraadpleegd via <https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-versnipperd-grondeigendom>

Jaarverslag Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil. (2018, april 5). Gepresenteerd bij Congres Stedelijke Kavelruil in de praktijk, Zaanstad. Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/kavelruil-gesprek-komen-belangrijker-dan-ruilen/>

Kersten, R.A.E.M. et al. (2014).

Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling – Houd het simpel met vlag en wimpel. Geraadpleegd van <https://www.neprom.nl/downloads/handreiking/handreiking-partnerkeuze-bij-gebiedsontwikkeling-mei-2014.pdf>

Koenen, I. (2018, januari 17). Nieuwe tendertrend: 48 uur om de kluis te kraken. *Cobouw*. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/01/nieuwe-tendertrend-48-uur-om-de-kluis-te-kraken-101257021>

Korthals Altes, W. (2019). *Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Cijfers tot en met 4e kwartaal 2018 (1e plaatsing)* (p. 15). Geraadpleegd van OTB, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft website: https://pure.tudelft.nl/portal/files/51519356/2018_4_Bouwgrondexploitatie.pdf

Magazine on the spot (2017). *Kanalen eiland 2.0*. Geraadpleegd via <https://www.magazine-on-the-spot.nl/assets/img/kanaleneiland.pdf>

Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformaties. (2017, maart 8). Geraadpleegd van https://www.neprom.nl/Downloads/Manifest_BinnenstedelijkeGebiedstransformaties_8maart2017.pdf

Mensink, J. (2018, april 25). 8 inzichten uit RijswijkBuiten voor Nederland. *gebiedsontwikkeling.nu*. Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/8-inzichten-uit-rijswijkbuiten-voor-nederland/>

Noord-Hollandse bouwbedrijven kiezen steeds vaker voor bouwprojecten buiten de provincie (2018, augustus 17). *Haarlems Dagblad*.

Randeraat, G. van et al. (2017). *Koersen op waarden – Nota grondbeleid 2017-2021*. Gemeente Eindhoven.

Peek, G.-J., & Gehner, E. (2018). *Handboek Projectontwikkeling*. nai010 uitgevers.

Schenk, M. & Schroots, S. (2025). *Onderzoek – Tenderen en aanbesteden: kan het met minder kosten, beter, innovatiever en sneller?* Akro Consult. Geraadpleegd van Akro Consult website: <https://akroconsult.nl/nieuws/onderzoek-tenderen-en-aanbesteden-kan-het-met-minder-kosten-beter-innovatiever-en-snel/>

Seignette, M. et al. (2017). *Data-analyse grondposities gemeenten* (p. 16). Geraadpleegd van Deloitte Real Estate & Partnerships website: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-onderzoek-data-analyse-grondposities-gemeenten-2017.pdf>

Soeterbroek, F. (2018, september 25) *Onmogelijke opdrachten maak je in, met en voor de stad*. *Gebiedsontwikkeling.nu*. Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/onmogelijke-opdrachten-maak-je-met-de-stad/>

Vliet, J.M. van, & Beers, G. (2011). *De gouden driehoek in actie: praktische voorbeelden van verbinding bedrijf, kennis en overheid*. Wageningen University & Research <https://edepot.wur.nl/167241>

Veenhof, D. (2018). *Towards future-proof selection procedures in Urban Area Development: Improving decision making regarding selection processes for municipal land sale procedures to decrease transaction costs*. 132.

Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriens, R. (2017, juni). *Gebiedstransformaties – Ruimte voor Durf en Diversiteit*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/06/01/onderzoeksrapport-gebiedstransformaties-ruimte-voor-durf-en-diversiteit/Gebiedstransformaties+-+Ruimte+voor+Durf+en+Diversiteit+%28juni+2017%29.pdf>

Verheul, W.J., Heurkens, E., Hobma, F. (2021) *Participatie georganiseerd door private partijen*. Stedelijke Transformatie. Geraadpleegd van <https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/participatie-georganiseerd-door-private-partijen>

Waaier, F., Luiten, R., Wanders, M., Heern, V. van der (2026). *Handreiking voor het organiseren van marktconsultaties*. PIANOo. Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/nl/document/5226/handreiking-marktconsultatie>

Zeeuw, F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling* (1ste dr.). Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Wet- en regelgeving

Aanbestedingsreglement Werken 2016–Reglement voor het aanbesteden van opdrachten voor werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten (2016, april). Staatscourant.

Heurkens, J. et al. (2016). *Gids Proportionaliteit (1e herziening)*. Rijksoverheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Wet voorkeursrecht gemeenten*. , Pub. L. No. BWBR0003391.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*. , Pub. L. No. BWBV0001506.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Besluit omgevingsrecht*. Pub. L. No. BWBR0027464.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Bouwbesluit 2012*. Pub. L. No. BWBR0030461.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Wet ruimtelijke ordening*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Woningwet*. Pub. L. No. BWBR0005181.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Aanbestedingswet 2012*. Pub. L. No. BWBR0032203.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Crisis- en herstelwet* , Pub. L. No. BWBR0027431.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (p. 136). Geraadpleegd van ministerie van Infrastructuur en Milieu-website: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-4.pdf>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2018). *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*. Pub. L. No. BWBR0030378.

Jurisprudentie

C 171/2 – Gevoegde zaken C-147/06 en C-148/06: Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 15 mei 2008 (verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door de Consiglio di Stato – Italië) – SECAP SpA (C-147/06)/Comune di Torino, in tegenwoordigheid van: Tecnoimpresa Srl, Gambarana Impianti Snc, ICA Srl, Cosmat Srl, Consorzio Ravennate, ARCAS SpA, Regione Piemonte, en Santorso Soc. coop. arl (C-148/06)/Comune di Torino, in tegenwoordigheid van: Bresciani Bruno Srl, Azienda Agricola Tekno Green Srl, Borio Giacomo Srl, Costrade Srl (Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Gunning van opdrachten – Abnormaal lage inschrijvingen – Regels voor uitsluiting – Opdrachten voor werken die onder drempels van Richtlijnen 93/37/EEG en 2004/18/EG blijven – Verplichtingen van aanbestedende dienst die voortvloeien uit fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht), 51 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (Europees Hof van Justitie (Vierde kamer) 2008).

C-81/98 – Alcatel Austria AG e.a., Siemens AG Österreich en Sag-Schrack Anlagentechnik AG tegen Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Bundesvergabeamt – Oostenrijk. Overheidsopdrachten – Procedure inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken – Beroepsprocedure, ECLI:EU:C:1999:534 (Europees Hof van Justitie (Zesde kamer) 28 oktober 1999).

C-220/05 – Jean Auroux en anderen tegen Commune de Roanne. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunal administratif de Lyon – Frankrijk. Overheidsopdrachten – Richtlijn 93/37/EG – Gunning zonder aanbesteding – Overeenkomst gesloten tussen twee aanbestedende diensten voor verwezenlijking van ruimtelijkeordeningsproject – Begrippen “overheidsopdrachten voor uitvoering van werken” en “werk” – Regels voor berekening van waarde van opdracht”, ECLI:EU:C:2007:31 (Europees Hof van Justitie (Eerste kamer) 18 januari 2007).

C-264/03 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Franse Republiek, ECLI:EU:C:2005:620 (Europees Hof van Justitie (Derde kamer) 20 oktober 2005).

C-399/98 – Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi, Piero De Amicis, Consiglio Nazionale degli Architetti en Leopoldo Freyrie tegen Comune di Milano, in tegenwoordigheid van Pirelli SpA, Milano Centrale Servizi SpA en Fondazione Teatro alla Scala. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Italië. Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Richtlijn 93/37/EEG – Nationale wettelijke regeling volgens welke houder van bouwvergunning of van goedgekeurd verkavelingsplan infrastructurele voorzieningen in eigen beheer kan aanleggen onder aftrek van bijdrage – Nationale wettelijke regeling volgens welke overheid rechtstreeks met particulier kan onderhandelen over inhoud van hem betreffende administratieve handelingen, ECLI:EU:C:2001:401 (Europees Hof van Justitie (Zesde kamer) 12 juli 2001).

C-412/04 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek. Niet-nakoming – Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken, leveringen en diensten – Richtlijnen 92/50/EEG, 93/36/EEG, 93/37/EEG en 93/38/EEG – Transparantie – Gelijke behandeling – Opdrachten die wegens hun waarde van werkingssfeer van deze richtlijnen zijn uitgesloten. Zaak C-412/04, ECLI:EU:C:2008:102 (Europees Hof van Justitie (Tweede kamer) 21 februari 2008).

C-451/08 – Helmut Müller GmbH tegen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Oberlandesgericht Düsseldorf – Duitsland. Procedures voor plaatsen van overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Overheidsopdrachten voor uitvoering van werken – Begrip – Verkoop door overheidsorgaan van stuk grond waarop koper later werken wil uitvoeren – Werken die beantwoorden aan door territoriaal lichaam bepaalde doelstellingen van stedenbouwkundige ontwikkeling, ECLI:EU:C:2010:168 (Europees Hof van Justitie (Derde kamer) 25 maart 2010).

C-454/06 – *presstext Nachrichtenagentur GmbH tegen Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH en APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Bundesvergabeamt–Oostenrijk. Overheidsopdrachten – Richtlijn 92/50/EEG – Procedures voor plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening – Begrip „plaatsen van opdracht”, ECLI:EU:C:2008:351 (Europese Hof van Justitie (Derde kamer) 19 juni 2008).*

C/2016/2946 – *Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 59 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2016).*

Commissie over de Gemeenschapswetgeving. C 179/2 – Interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, 49 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (2006).

Europees Parlement. Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, 47 Publicatieblad van de Europese Unie 114.

Europees Parlement, & Raad van de Europese Unie. Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, 57 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2014).

Europees Parlement, & Raad van de Europese Unie. Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, 57 Publicatieblad van de Europese Unie 65 (2014).

Europese Commissie. C 209/03 – Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, 40 Publicatieblad van de Europese Unie 3 (1997).

Europese Commissie. C 250/2 – Goedkeuring van de steunmaatregelen van de staten in het kader van de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag – Gevallen waartegen de Commissie geen bezwaar maakt, 51 Publicatieblad van de Europese Unie 2 (2008).

Europese Commissie. C 294/1 – Goedkeuring van de steunmaatregelen van de staten in het kader van de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag – Gevallen waartegen de Commissie geen bezwaar maakt, 52 Publicatieblad van de Europese Unie 1 (2009).

Europese Commissie. 2006/746/EG – Beschikking van de Commissie van 4 april 2006 betreffende de steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen in het kader van het project Marktpassageplan in Haaksbergen Steunmaatregel nr. C 33/2005 (ex N 277/2004) (Kennissegeving geschied onder nummer C(2006) 1184), 49 Publicatieblad van de Europese Unie 207 (2016).

T-258/06 – *Bondsrepubliek Duitsland tegen Europese Commissie. Bepalingen die van toepassing zijn op overheidsopdrachten – Plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen – Interpretatieve mededeling van Commissie-- Handeling waartegen kan worden opgekomen – Handeling die rechtsgevolgen beoogt te sorteren. Zaak T-258/06, ECLI:EU:T:2010:214 (Europese Hof van Justitie (Vijfde kamer) 20 mei 2010).*

Overige aanbevolen referenties

Aedes & NEPROM (2024). *Leidende principes voor samenwerking*.

Geraadpleegd van Aedes-website: <https://aedes.nl/media/document/aedes-neprom-leidende-principes-voor-samenwerking-2024pdf>

Ganzinga, W., Koning, M. de, & Wijk, J. van (2018). *Handreiking Tenderkostenvergoeding* (p. 17). Geraadpleegd van ministerie van Economische Zaken en Klimaat-website: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Handreiking-tenderkostenvergoeding-oktober2018.pdf>

Handreiking Marktconsultatie–Praten met de markt voorafgaand aan een aanbesteding (juni2016). Geraadpleegd van <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreiking-marktconsultatie-juni2016.pdf>

Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking en Effecten in Nederland en Engeland*.

PIANOO. (z.d.-a). *Doorlegplicht*. Geraadpleegd 5 april 2019, van PIANOO–Expertisecentrum Aanbesteden-website <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/aanbestedende-dienst/doorlegplicht>

PIANOO. (z.d.-b). *Opdrachten onder de drempel*. Geraadpleegd 5 april 2019, van PIANOO–Expertisecentrum Aanbesteden-website <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/overheidsopdrachten-uitgezonderde-opdrachten/opdrachten-onder-drempel>

PIANOO. (z.d.-c). *Wezenlijke wijziging*. Geraadpleegd 5 april 2019, van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/jurisprudentie/jurisprudentieoverzicht/type-opdracht/wezenlijke-wijziging>

Stuijts, M.A.J. et al. (2012). *Model Inkoop en Aanbestedingsbeleid*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/sites/default/files/2025-12/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid.pdf>

Boeken

Basisboek vastgoed fiscaal

Berkhout, T., & Paardt, R. van der (7e druk, 2018)

Dit basisboek geeft een introductie in de fiscaliteit bij gebiedsontwikkelingen. Onderwerpen die hierin aan bod komen zijn de btw, overdrachtsbelasting, de samenloop van die twee en de implicaties van vastgoedtransacties voor inkomsten- en vennootschapsbelasting. Alsmede de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de verhuurderheffing.

Handboek Projectontwikkeling

Peek, G-J. & Gehner, E. (1e druk, 2018)

Het Handboek Projectontwikkeling is tot stand gekomen in samenwerking met NEPROM en laat (toekomstige) professionals op enthousiasmerende en toegankelijke wijze kennismaken van de essentie van dit vakgebied en van de methoden en tools die tot succesvolle projecten leiden. Voorbeelden uit de praktijk illustreren de dynamiek en complexiteit van het ontwikkelproces.

Grondbeleid

Kes, M., Mouser, I. & Have, F. ten (2019)

Dit door Deloitte uitgegeven handboek voor gemeenten is een actualisatie van het eerdere handboek van Deloitte uit 2008. Het biedt gemeenten instrumenten voor het maken van keuzes en formuleren van doelstellingen bij zowel actief als faciliterend grondbeleid.

Juridisch handboek gebiedsontwikkeling

Bregman, A.G., Koning, A.Z.R. & Win, R.W.J.J. de (2e druk, 2017)

Deze uitgave van het Instituut voor Bouwrecht gaat in op de verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht, een juiste en doelmatige planologische inkadering, aanbestedingsrechtelijke kwesties, staatssteun, fiscale aspecten en het omgaan met risico's bij gebiedsontwikkeling. En beschrijft deze aan de hand van actuele praktijkvoorbeelden.

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

Have, F. ten et al. (2017)

Deze publicatie is een gezamenlijk initiatief van diverse publieke en private partijen en uitgegeven door Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships. Het bevat lessons learned op basis van ervaringen met publiek-private samenwerkingen in de gebiedsontwikkeling om te komen tot hogere kwaliteit en meer snelheid in gebiedsontwikkelingen.

Zo werkt gebiedsontwikkeling

Zeeuw, F. (4e druk, 2024)

Dit boek, een uitgave van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en SKG, gaat in op alle aspecten van gebiedsontwikkeling, zoals systeem, proces, inhoudelijke aspecten, maar ook persoonlijke competenties. En beschrijft deze aan de hand van vele praktijkvoorbeelden.

Links naar meer informatie

- www.aedes.nl Website van de Aedes met informatie, downloads en uitgaves van Aedes. Tevens biedt de site overzicht van de activiteiten en inzicht in de vereniging.
- www.akroconsult.nl Website van Akro Consult (coauteur van de Reijswijzer Gebiedsontwikkeling), een adviesbureau voor gebiedsontwikkeling. Op de website zijn diverse artikelen te raadplegen over procesmanagement, publiek-private samenwerking en selectieprocedures binnen gebiedsontwikkeling.
- www.biedboek.nl Website van het Rijksvastgoedbedrijf bedoeld om het beschikbare aanbod van onroerende zaken en gebruiks- en zakelijke rechten (bijvoorbeeld pacht, erfpacht, opstalrechten, etc.) van het Rijksvastgoedbedrijf en tevens andere overheden onder de aandacht te brengen.
- www.bk.tudelft.nl De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Deze leerstoel is ingebed in het onderzoeksprogramma van Management in the Built Environment (MBE) van de faculteit Bouwkunde TU Delft. De 'founding fathers' van de praktijkleerstoel zijn diverse partijen, verenigd in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). De Stichting geeft samen met andere leerstoelen (zowel van binnen als buiten de faculteit) en andere publieke en private partners inhoud aan de missie: het leveren van een bijdrage aan het behoud en verbeteren van de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de gebouwde omgeving. Zoals via het online platform www.gebiedsontwikkeling.nu.
- www.bouwendnederland.nl Website van de vereniging van bouw- en infrabedrijven, met ongeveer 4300 aangesloten bouwbedrijven de grootste ondernemersorganisatie in de bouw. Omvat een grote hoeveelheid aan kennis en data, waaronder een themapagina gewijd aan aanbesteden en contracteren.
- www.europadecentraal.nl Europa Decentraal is het kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden, in 2002 opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk. Doel van Europa decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Alle medewerkers van decentrale overheden kunnen gratis informatie en advies inwinnen over Europese aangelegenheden bij Europa decentraal, evenals de medewerkers van de koepels (VNG, IPO, UvW) en departementen.
- www.ibr.nl Het Instituut voor Bouwrecht is het onafhankelijke kenniscentrum op het gebied van publiek- en privaatrechtelijk bouwrecht. De missie van het IBR is het op onafhankelijke wijze bevorderen van de wetenschappelijke en praktische beoefening van het bouwrecht. Deze doelstelling realiseert het IBR primair door het verrichten van onderzoek, het uitgeven van publicaties, de Vereniging voor Bouwrecht (VBR) en de Vereniging voor Bouwrecht-Advocaten (VBR-A), het uitgeven van het Tijdschrift voor Bouwrecht en het organiseren van onderwijs en studiedagen.
- www.iplo.nl Informatiepunt Leefomgeving (IPLo) is het kenniscentrum van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Het ondersteunt professionals van overheden, omgevingsdiensten en brancheorganisaties met betrouwbare informatie over de wetten en regels van de leefomgeving, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het Omgevingsloket.

- www.ipo.nl Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft twaalf leden: de Nederlandse provincies. Met die samenwerking wil het IPO de condities optimaliseren waaronder provincies werken. Het IPO is actief op dezelfde terreinen als de provincies, in het kader van gebiedsontwikkeling is vooral landelijk gebied, ruimtelijke ontwikkeling, wonen, water en economie hierbij relevant.
- www.neprom.nl NEPROM is de brancheorganisatie van maatschappelijk betrokken project- en gebiedsontwikkelaars in Nederland. Samen met haar leden, overheden en andere stakeholders werkt NEPROM aan duurzame en toekomstbestendige leefomgevingen. NEPROM stimuleert de ontwikkelsector om te professionaliseren, te innoveren en te ontwikkelen met oog voor de gebieds- en maatschappelijke opgaven.
- www.ontwerpwedstrijden.nl Het Steunpunt Architectuuropdrachten & Ontwerpwedstrijden is een onafhankelijke, niet-commerciële helpdesk voor aanbestedingen en prijsvragen van architectuur in Nederland. Architectuur Lokaal heeft is beheerder van deze helpdesk. De handleidingen KOMPAS light en KOMPASwijzer bieden hulp bij uitschrijven van ontwerpwedstrijden en het kiezen van een geschikte organisatievorm bij ontwikkelcompetities. Deze Kompassen vormen een onderdeel van het convenant ter verbetering van de wedstrijdcultuur in Nederland, dat door koepels van bouwbedrijven, corporaties, projectontwikkelaars, ontwerpverenigingen, de VNG en de Rijksoverheid werd ondertekend.
- www.pianoo.nl PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden; netwerkorganisatie voor overheidsopdrachtgevers. Iedereen die zich bij de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten kan bij PIANOo terecht voor informatie, advies en praktische tips.
- www.platform31.nl In 2012 zijn het KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV gefuseerd tot Platform 31. Een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling waar een groot aantal organisaties aan is verbonden. En omvat ook het platform www.stedelijketransformatie.nl, gericht op binnenstedelijke gebiedstransformaties en het versnellen en opschalen van de woningproductie.
- www.rijksoverheid.nl Website van de Rijksoverheid waarop diverse links naar de relevante ministeries zijn te vinden. Dit zijn onder meer het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- www.tenderned.nl TenderNed biedt een systeem voor elektronisch aanbesteden in Nederland. Het helpt aanbestedende diensten en ondernemingen om het aanbestedingsproces te stroomlijnen en te automatiseren. Het verzamelt alle opdrachten van de overheid op één plek.
- www.vng.nl Website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met een platformfunctie voor het delen van kennis en ervaringen.
- www.vvg.nl Website van de Vereniging van Grondbedrijven en bevat diverse inhoudelijke dossiers.

Begrippenlijst

Begrip	De door de reiswijzer gehanteerde definitie	Paragraaf
Aanbesteding	Een selectieprocedure voor aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten, dit zijn opdrachten boven een bepaalde drempelwaarde. Voor een aanbesteding moet de Aanbestedingswet worden gevolgd.	6.2
Actief grondbeleid	Een strategie waarbij een overheid zelf gronden verwerft, (eventueel) bouwrijp maakt en uitgeeft om regie te voeren op de ontwikkeling van een gebied. Daarmee stuurt zij actief op programma, kwaliteit, fasering en financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling.	4.4.2
Actoren	Partij(en) met een doorslaggevend belang en/of impact op de gebiedsontwikkeling. Zonder hun medewerking kan de ontwikkeling niet of lastig slagen, bijvoorbeeld grondeigenaren, huurders, gebruikers of medeoverheden.	3.2
Belanghebbenden	Partij(en) die moeten worden betrokken in een (gebieds) ontwikkeling omdat zij belang vertegenwoordigen die de kwaliteit of haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling beïnvloedt, zoals maatschappelijke organisaties, waterbeheerders of netbeheerders.	3.2
Belangstellenden	Partij(en) die geen directe of significante invloed hebben op het project, maar wel de dagelijkse gevolgen ervaren, zijnde de omwonenden of omliggende bedrijven.	3.2
Bouwclaimmodel	Een samenwerkingsvorm binnen actief grondbeleid waarbij een gemeente gronden verwerft van marktpartijen onder de afspraak dat deze partijen, na bouwrijp maken, een vooraf overeengekomen bouwclaim (ontwikkelrecht) krijgen op een deel van de uitgeefbare grond. Zo combineert de gemeente regie op de grondexploitatie met betrokkenheid van private ontwikkelaars bij de realisatie.	5.4.4
Concessiemodel	Een samenwerkingsvorm in de gebiedsontwikkeling waarbij een overheid de ontwikkeling en realisatie van een gebied integraal overdraagt aan één marktpartij via een overeenkomst. De marktpartij draagt daarbij in belangrijke mate de risico's en is verantwoordelijk voor grondexploitatie, planontwikkeling en realisatie binnen de gestelde publieke randvoorwaarden.	5.4.7
Corporatie	Een privaatrechtelijke instelling (stichting of vereniging) die zich richt op het bouwen, beheren en verhuren van sociale en/of middenhuurwoningen.	-
Een-op-eenselectie	Een overheid nodigt één marktpartij, corporatie of samenwerking uit voor een project en gaat met deze partij over tot contractvorming. Dit is gebonden aan specifieke regels sinds het Didam-arrest.	6.3
Exploitatie- en beheerfase	De fase die aanbreekt als de gebiedsontwikkeling is afgerond. In deze fase komt het aan op het gebruik, beheer en onderhoud van het vastgoed en openbaar gebied.	2.4
Faciliterend grondbeleid	Een strategie waarbij de overheid niet zelf de gronden verwerft, maar particuliere eigenaren en ontwikkelaars faciliteert bij de realisatie van ruimtelijke plannen. De overheid stuurt via publiekrechtelijke instrumenten, kostenverhaal en randvoorwaarden, zonder zelf het grond- en ontwikkelrisico te dragen.	4.4.2

Begrip	De door de reiswijzer gehanteerde definitie	Paragraaf
Gebiedsbusinesscase	De gebiedsbusinesscase is de bredere businesscase die alle kosten en opbrengsten voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling in kaart brengt. Naast de specifieke grondexploitatie (GREX) en vastgoedexploitatie (VEX) van het plangebied, omvat deze businesscase ook de investeringen in de bredere invloedssfeer die de ontwikkeling überhaupt mogelijk maken.	4.1.3
Gebiedskader	Een kader met vastgestelde randvoorwaarden waarbinnen marktpartijen, eigenaren en/of corporaties de feitelijke ontwikkeling kunnen vormgeven. Deze randvoorwaarden dienen volledig te zijn en direct te worden gekoppeld aan de financiële onderbouwing, zoals de bijdrageplicht aan de bredere gebiedsopgave.	4.1.3
Gebiedsontwikkeling	Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een (plan)gebied.	2.1
Gebiedsplan	Een nadere uitwerking van de gebiedsvisie voor het plangebied. In tegenstelling tot een gebiedskader gaat dit plan verder dan het enkel schetsen van randvoorwaarden. Het biedt tevens concrete oplossingsrichtingen, ontwerpdetails, beeldkwaliteit en de uitwerking van specifieke maatregelen, zoals de ontsluiting.	4.1.3
Gebiedsregisseur	Een (onafhankelijk) persoon, (project- en stuur)groep of partij die de gebiedsontwikkeling vormgeeft op zowel de inhoud als het proces en het totaalplaatje overziet en het overzicht behoudt.	5.3.2
Gebiedsstrategie	De totaalstrategie bestaande uit een ontwikkel-, samenwerkings- en selectiestrategie gericht op de ontwikkeling van het plangebied en voor zover nodig de invloedssfeer.	7
Gebiedsvisie	Deze visie brengt abstracte ontwikkelvelden in kaart en benoemt de cruciale ingrepen die noodzakelijk zijn binnen het plangebied én de invloedssfeer. Daarnaast identificeert de visie openstaande onderzoeksvragen en externe randvoorwaarden die essentieel zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken.	4.1.3
Haalbaarheidsfase	De fase in een gebiedsontwikkeling waarin wordt onderzocht of een initiatief uitvoerbaar en haalbaar is. In deze fase worden varianten verkend, risico's in beeld gebracht en wordt besloten of en onder welke voorwaarden het project wordt voortgezet.	2.4
Initiatiefase	Deze fase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is, welke partijen betrokken willen/kunnen worden en of het initiatief kans van slagen heeft, met als eventuele conclusie dat er betere alternatieven zijn.	2.4
Joint venture bij overeenkomst	Een samenwerking die gebruikmaakt van een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Dit is een contractueel bindmiddel tussen samenwerkingspartners waar duidelijke en concrete inhoudelijke- en procesafspraken gemaakt zijn die benodigd zijn om te komen tot het gedeelde einddoel.	5.4.5

Begrip	De door de reiswijzer gehanteerde definitie	Paragraaf
Joint venture bij rechtspersoon	Een samenwerking die gebruikmaakt van een gezamenlijke publiek-private onderneming. Aan de grondexploitatie maatschappij (GEM), waarvoor een rechtspersoon of vennootschap is opgericht, wordt ook de taak van de grondexploitatie overgelaten. Partijen kunnen hun inbreng en zeggenschap, en daarmee ook hun risico's, delen.	5.4.6
Krachtenveldanalyse	Een systematische manier om in kaart te brengen wie er betrokken zijn, wat hun belangen, invloed en positie zijn en hoe je met hen kunt of moet omgaan gedurende de ontwikkeling.	3.2
Marktconsultatie	Het raadplegen van (markt)partijen vóór een selectieprocedure of gebiedsontwikkeling om informatie op te halen. Verschillende vormen zijn mogelijk.	3.4
Marktpartij	Ondernemingen die binnen de gebiedsontwikkeling actief zijn, vaak wordt dan een ontwikkelaar of gebiedsontwikkelaar bedoeld en zelden marktpartijen in de brede context zoals beleggers of aannemers.	-
Marktselectie	Openbare selectieprocedure die volgens de Didam-regels moet worden toegepast wanneer er geen aanbestedingsplicht geldt.	
Ontwikkelstrategie	Een ontwikkelstrategie is een vormvrij document dat de inhoudelijke bandbreedtes schept, maar vooral concreet is over de uitvoering van de gebiedsontwikkeling, primair stilstaat bij "hoe een gebiedsontwikkeling haalbaar wordt en tot uitvoering kan worden gebracht" en ingaat op ontwikkelscenario's en fasering om de flexibiliteit binnen de bandbreedte uit te beelden. Concreet bevat een ontwikkelstrategie: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Doelstellingen, ambities en (publiek) programma van eisen.</i> Deze zijn ook vertaald in ruimtelijke (plan)- en financiële producten (zie paragraaf 4.1.3 en 4.1.4). • Hoe om te gaan met de <i>opgave</i> qua demarcatie van het plangebied én de invloedssfeer (zie hoofdstuk 3), de (gewenste) eigendomssituatie, beoogde fasering en omgang met risico's uit de analyse van de opgave. • In een ontwikkelstrategie zijn bovenstaande punten aangevuld met planologische- en participatiestrategie en wat de rol is van het grondbeleid (paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4). • De ontwikkelstrategie levert uiteindelijk ontwikkelscenario's op, die de bandbreedte schetsen voor de beoogde gebiedsontwikkeling (paragraaf 4.1.6). 	4.1
Partneralliantie	Een combinatie van publiek en privaat die gezamenlijk de regierol oppakken (gebiedsregisseur) in een gebiedsontwikkeling.	5.3.2
Partnerselectie	Een selectieprocedure waarbij er niet geselecteerd wordt op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partner(profiel). De uitvragende partij gaat samen met deze geselecteerde partner de opgave verder uitwerken.	6.5.3
Planselectie	Een 'traditionele' selectieprocedure waarbij, op basis van een publiek programma van eisen, partijen worden gevraagd om met een planuitwerking te komen in de vorm van een visie, schetsontwerp of voorlopig ontwerp, vaak inclusief een financiële bieding en/of plan van aanpak met ontwikkelvoorwaarden en een planning. De partij die de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt of de beste kwaliteit (als de financiële bieding als vast kader is meegegeven), wint de selectieprocedure en krijgt de verdere planuitwerking, planontwikkeling en realisatie gegund.	6.6.2

Begrip	De door de reiswijzer gehanteerde definitie	Paragraaf
Planselectie <i>Light</i>	De planselectie <i>Light</i> is een compacte uitvraag om snel en efficiënt een geschikte partij te selecteren. Een belangrijk kenmerk van een planselectie <i>Light</i> is dat partijen géén ontwerp hoeven in te dienen. Dit leidt tot een kortere doorlooptijd, lagere selectiekosten en minder capaciteitsinzet voor zowel opdrachtgevende partijen als inschrijvende partijen. Pas na het contracteren gaat de winnende inschrijver aan de slag met het planinhoudelijke ontwerp- en ontwikkelproces.	6.5.2
Prijselectie	Een selectieprocedure waarbij de uitvragende partij al precies weet wat er gewenst is en dat vergaand heeft uitgewerkt, bijvoorbeeld met een vastgesteld gedetailleerd omgevingsplan of een ver uitgewerkt publiek programma van eisen. Er is dan kennelijk niet de verwachting dat de markt met andere of betere oplossingen kan komen. Het project is uitgewerkt in een bestek of vergelijkbaar strak plankader en de uitvraag richt zich op de goedkoopste inschrijver.	6.6.1
Publiek-privaat afwegingskader	Een afwegingskader om te bepalen welke samenwerkingsvorm het meest passend is aan de hand van enkele factoren. Het afwegingskader kan doorlopen worden door publieke en private partijen en biedt inzicht in welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is en welke factoren nog aandacht behoeven.	5.5
Realisatiefase	De realisatiefase is gericht op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling (bouw van het vastgoed, gereedmaken gronden en aanleg openbaar gebied), zoals vastgelegd tijdens de haalbaarheidsfase.	2.4
Risico-/actoranalyse	Een analyse van de belangrijkste risico's vanuit de actoren. Afhankelijk van het risico en de grootte van het risico moet de juiste actor betrokken worden op het juiste moment.	3.3
Samenwerkingsovereenkomst	Een samenwerkingsovereenkomst (SOK) is een contractueel bindmiddel tussen samenwerkingspartners waar duidelijke en concrete inhoudelijke- en procesafspraken gemaakt zijn die benodigd zijn om te komen tot het gedeelde einddoel.	5.4.5
Samenwerkingsstrategie	De samenwerkingsstrategie biedt antwoord op de vraag "met wie en in welke verhouding" wil ik invulling geven aan de ontwikkelstrategie?	5
Selectieprocedure	Verzamelnaam voor zowel aanbestedingen als marktselecties, tenders, verkoopprocedures, etc.	-
Selectiestrategie	De selectiestrategie geeft antwoord op de vraag hoe je aan je samenwerkingspartner komt en beschrijft de gekozen selectiescope en -methodiek en de inrichting van de procedure.	6
Zelfrealisatie	Is het recht van een grondeigenaar om een ruimtelijke ontwikkeling op zijn eigen grond zelf uit te voeren, mits wordt voldaan aan de publiekrechtelijke kaders en gestelde voorwaarden.	5.4.8

Trefwoordenregister

A

- Aanbesteden [153](#)
 - Gemeentelijk beleid [79](#)
 - Mislukte procedure [122](#)
 - Procedures [98](#)
- Aanbesteden van diensten [155](#)
- Aanbesteden van werken [154](#), [155](#)
- Aanbesteding [18](#)
- Aanbestedingsplicht [155](#), [160](#), [161](#), [167](#), [195](#)
- Aanbestedingsplicht voorkomen [162](#)
- Aanbestedingswet [154](#)
- Aanpassing na gunning [168](#), [176](#)
- Actief grondbeleid [55](#)
- Afhaken geselecteerde partij [207](#)
- Afroomregeling [162](#)
- Afwijkende inzending [210](#)
- Alcatel-arrest [121](#)
- Algemene beginselen van aanbestedingsrecht [18](#)
- Analyse van de opgave [30](#), [212](#)
- Anterieure overeenkomst [61](#), [73](#), [166](#)
- Auroux/Roanne-arrest [161](#)

B

- Bankgarantie [206](#)
- Beheerfase [26](#)
- Beheersverordening [143](#)
- Belanghebbenden [31](#)
- Belangstellenden [31](#)
- Beoordeling [100](#), [109](#), [119](#), [120](#)
- Beoordelingscommissie [101](#), [223](#)
- Beoordelingscriteria *Zie Gunningscriteria of Selectiecriteria*
- Besluit begroting en verantwoording (BBV) [53](#)
- Bestemmingsplan [141](#)
- Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte [141](#)
- Bestuurlijk draagvlak *Zie Politiek draagvlak*
- Bestuurlijke besluitvorming *Zie Politieke besluitvorming*
- Bestuurlijke randvoorwaarden [41](#)
- Bezwaar [210](#)
- Bouwbesluit [165](#)
- Bouwclaimmodel [69](#)
- Bouwplicht [162](#)

C

- Communicatie [102](#)
- Complexiteit opgave [93](#)
- Concessiemodel [72](#), [154](#), [196](#), [205](#)
- Concurrentiegerichte dialoog [99](#), [102](#), [103](#), [191](#), [205](#) *Zie ook Dialoogprocedure*
- Contractvorming [130](#), [205](#)
 - Inhoud overeenkomst [209](#)
- Coördinatieregeling [143](#)

D

- Deelnamevergoeding [100](#), [102](#), [103](#), [223](#)
- Dialoofase [113](#)
- Dialoogprocedure [99](#), [102](#), [198](#)
- Dialoogvormen [97](#), [113](#)
- Drempelbedrag voor diensten [155](#)
- Drempelbedrag voor werken [155](#)

E

- Eén-op-één selectie [81](#)
 - Aandachtspunten [85](#)
 - Juridische afweging [82](#)
 - Strategische afweging [82](#)
- Europese aanbestedingsrichtlijn [200](#)
- Exploitatiefase [26](#)
- Exploitatieplan [61](#)

F

- Faciliterend grondbeleid [56](#), [61](#)
- Financiële bieding [102](#), [197](#), [198](#), [202](#)
- Financieringsproblematiek [132](#)

G

- Gebiedsbusinesscase [44](#)
- Gebiedskader [43](#)
- Gebiedsontwikkeling [20](#)
- Gebiedsplan [43](#)
- Gebiedsregisseur [64](#)
- Gebiedsstrategie [105](#)
- Gebiedsvisie [43](#)
- Gemeentelijk aanbestedingsbeleid [157](#)
- Gids Proportionaliteit [157](#)
- Grensoverschrijdend belang [156](#)
- Grondexploitatie [66](#), [153](#), [154](#), [155](#)
- Grondexploitatie Maatschappij (GEM) *Zie Publiek-private samenwerking*
- Gronduitgifte [56](#), [67](#), [69](#)
- Grondverwerving [202](#)
- Gunning [208](#)
- Gunningscriteria [115](#), [121](#), [223](#)
 - Detailniveau [116](#)
 - Relatie met uitvraag [116](#)
- Gunningsfase [114](#)
 - Aandachtspunten [120](#)

H

Haalbaarheidsfase [24](#)

I

Initiatieffase [24](#)

Inlichtingenronde [102](#), [210](#)

Integrale gebiedsontwikkeling [21](#), [200](#)

J

Joint venture bij overeenkomst [69](#)

Joint venture bij rechtspersoon [71](#)

Joint-venturemodel [159](#)

Juridische vereisten [111](#)

K

Kaderstelling [114](#), [115](#), [200](#), [201](#)

Krachtenveldanalyse [31](#)

L

Light-procedure [77](#), [193](#), [200](#)

M

Marktconforme grondprijs [162](#), [177](#)

Marktconsultatie [33](#), [34](#), [35](#), [122](#), [195](#), [199](#)

Marktomstandigheden [75](#)

Marktpartijen betrekken [22](#)

Marktselectie [18](#)

Marktverkenning *Zie Marktconsultatie*

Mededingingsprocedure met onderhandeling [191](#)

Minimumbod [120](#), [199](#), [202](#)

Mislukte procedure [122](#)

Müller-arrest [161](#)

N

Niet-openbare procedure [99](#)

Nota grondbeleid [53](#)

O

- Omgevingsrecht [140](#)
- Omgevingswet (wetsvoorstel)
 - algemene rijksregels [141](#)
 - omgevingsvergunning [143](#)
- Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging [210](#)
- Onderhandelingsprocedure zonder vooraankondiging [123](#)
- Onderhandse selectie [196](#)
- Ongeldige inzending [123](#), [210](#)
- Onrendabele top [178](#), [198](#)
- Onteigening [146](#)
- Ontwikkelstrategie [40](#), [41](#), [214](#)
- Openbaar maken inzendingen [207](#)
- Openbare procedure [98](#), [221](#)
- Openbare veiling [98](#)
- Openbare werken boven drempel [155](#)
- Opstalexploitatie [153](#), [154](#)
- Optieovereenkomst [129](#)
- Optimalisatiemogelijkheden [176](#), [196](#), [201](#), [208](#)

P

- Participatie [23](#), [103](#)
- Partneralliantie [65](#)
- Partnerselectie [90](#), [197](#), [200](#) *Zie ook Selectiescope*
 - Juridisch kader [92](#)
- Passief grondbeleid [56](#)
- Planontwikkeling [153](#), [154](#)
- Planselectie [89](#), [200](#) *Zie ook Selectiescope*
- Planselectie light [89](#)
- Politiek draagvlak [198](#), [201](#), [205](#)
- Politieke aansturing [205](#)
- Politieke besluitvorming [121](#)
- Politieke wens [199](#), [202](#)
- Prijsselectie [88](#), [197](#) *Zie ook Selectiescope*
- Privaat initiatief [57](#), [73](#)
- Private grondexploitatie [72](#)
- Projectorganisatie [205](#)
- Proportionaliteitsbeginsel [157](#)
- Provinciaal aanbestedingsbeleid [157](#)
- Publieke grondexploitatie [67](#), [69](#)
- Publiek kader [114](#)
- Publiek-privaat afwegingskader [74](#)
- Publiek-private grondexploitatie [69](#), [71](#)
- Publiek-private samenwerking [132](#)
- Publiek-private samenwerking (PPS) [66](#), [71](#), [128](#), [131](#), [133](#), [195](#), [205](#)
- Publiek programma van eisen [41](#), [201](#), [215](#)
- Publiekrechtelijke bevoegdheden [163](#)

R

- Realisatiefase [25](#)
- Risicoacceptatie [199](#), [206](#)
- Risico-/actoranalyse [32](#), [213](#)
- Risicoprofiel [32](#), [93](#)

S

Samenwerken

- Flexibiliteit [130](#)
- Gezamenlijk belang [134](#)
- Inhoud overeenkomst [128](#)
- Juridische entiteit [131](#)
- Meerwaarde [125](#)
- Organisatie [131](#)

Samenwerking

- Meerwaarde [13](#)

Samenwerkingsmodel [66](#), [195](#)

Samenwerkingsovereenkomst [127](#)

Samenwerkingspartner kiezen [78](#)

- aanbevelingen [12](#)

Samenwerkingsstrategie [62](#)

Scala-arrest [156](#), [160](#)

Selectiecriteria [111](#), [112](#), [113](#)

Selectiefase [99](#), [111](#), [197](#)

Selectiekosten [191](#)

- Verlagen [83](#), [97](#), [193](#), [200](#)

Selectiemethodiek [221](#)

- Afwegingen [97](#)

Selectiemethodieken [98](#)

Selectieprocedure

- Aankondiging [109](#)
- Afronden [208](#)
- Andermans grond [202](#)
- Flexibiliteit [16](#)
- Vormgeving procedure [99](#)

Selectieprotocol [109](#), [202](#)

Selectiescope [88](#), [97](#), [220](#)

- Afwegingen [93](#), [196](#)

Selectiestrategie [86](#)

Startbijeenkomst [102](#)

Stedelijke kavelruil [73](#)

Strategiefase

- Aandachtspunten [194](#)
- Ambtelijke vragen [199](#)
- Bestuurlijke vragen [195](#)
- Marktfragen [202](#)

Strategische verwerving [55](#)

T

Taxatie [177](#)
Terugleverplicht [162](#)
Tweewegenleer [165](#)

U

Uitsluitingsgrond [111](#), [114](#)
Uitvoeringsfase
- Aandachtspunten [203](#)
- Ambtelijke vragen [208](#)
- Bestuurlijke vragen [204](#)
- Marktfragen [209](#)
Uitvraag
- Aandachtspunten [88](#)
Uitwerkingsniveau [96](#), [99](#), [115](#), [222](#)
Unsolicited proposal [202](#)

V

Vergoeding *Zie Deelnamevergoeding*
Verkoopprocedure met dialoog [99](#), [191](#) *Zie ook Dialoogprocedure*
Verkoopprocedure met voorselectie [99](#)
Versnipperd eigendom [33](#)
Voorkeursrecht [145](#)
Voorlopige gunning [121](#), [208](#)
Voorselectie [197](#)
- Afwegingen [97](#)

W

Wezenlijke wijziging [130](#), [176](#), [207](#)
Winkans [86](#), [97](#), [102](#)

Z

Zelfrealisatie [72](#), [159](#), [161](#)

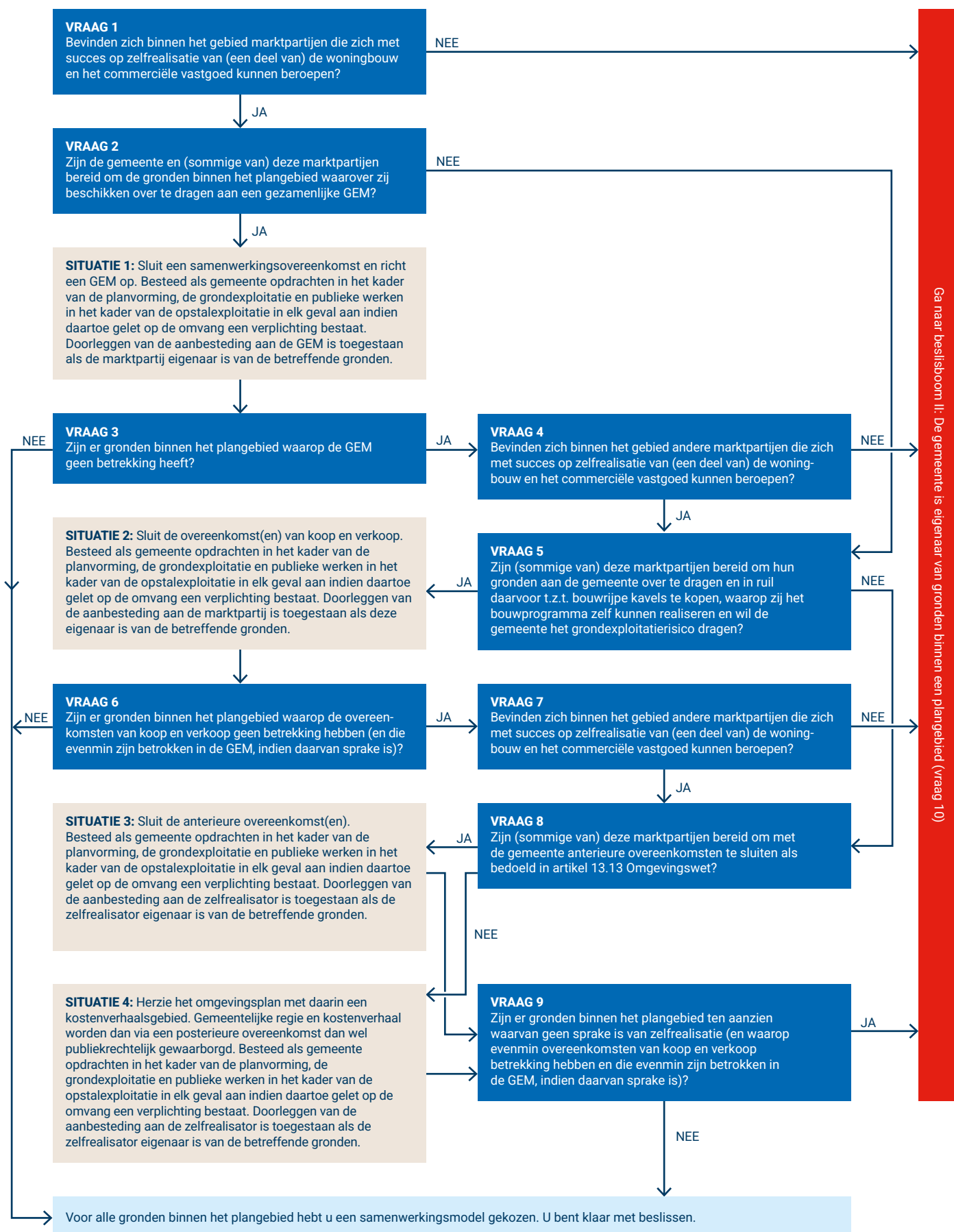
Beslisbomen aanbesteding en openbare selectieprocedure

De informatie uit de hoofdstukken 13 en 14 is samengevat in twee beslisbomen. Die leiden de gemeente naar een passend samenwerkingsmodel en een passende selectie- en aanbestedingsstrategie. Beslisboom I betreft het mogelijk honoreren van een beroep op zelfrealisatie. Beslisboom II is van toepassing in de situatie zonder mogelijke zelfrealisatie. Beide hebben betrekking op een door de gemeente gewenste ontwikkeling van een

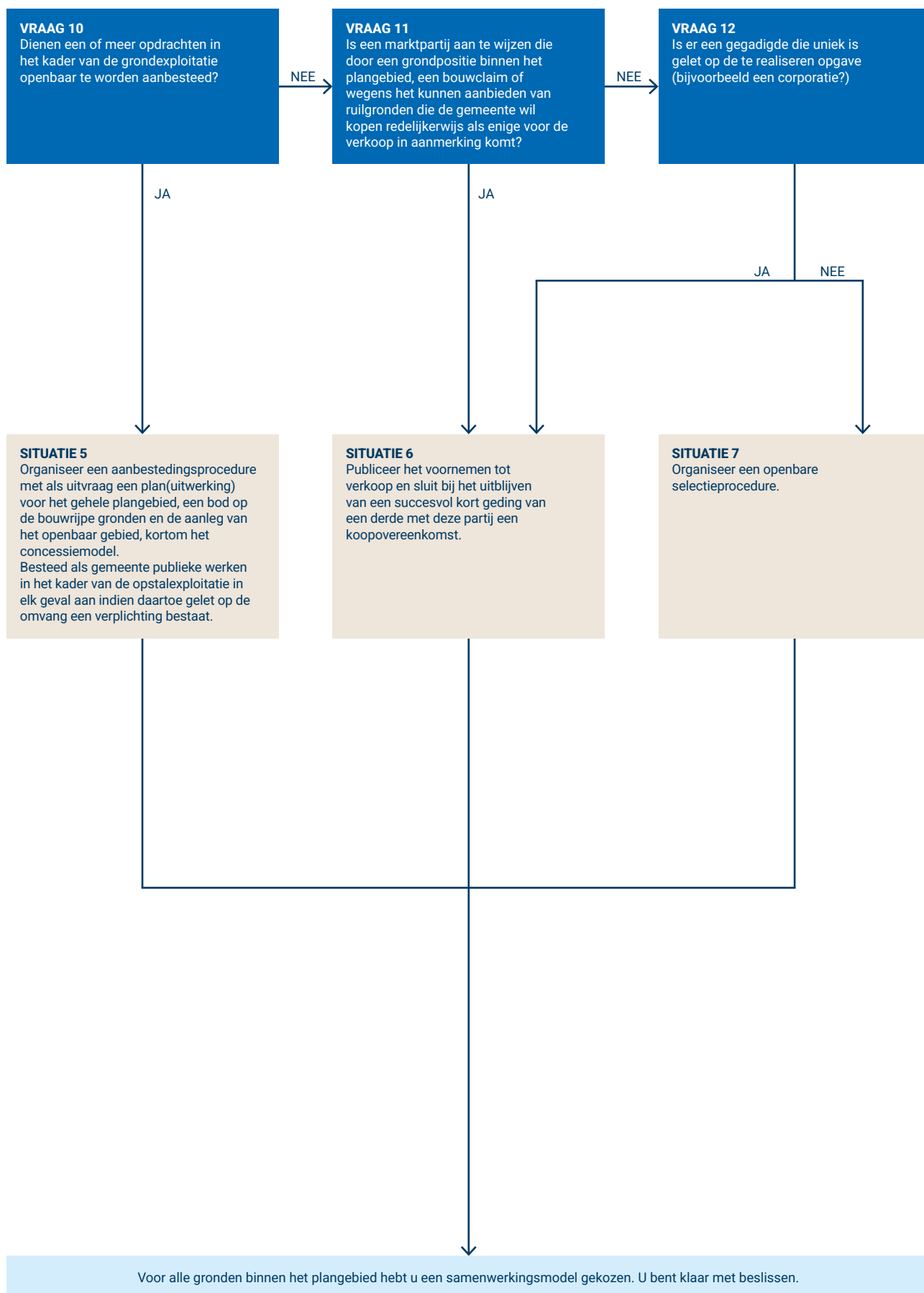
concreet gebied en dus niet op de mogelijkheid om als onderdeel van een ontwikkelstrategie ook voor andere gebieden te kiezen om dezelfde opgave te (laten) ontwikkelen. Als de gemeente in dat opzicht wat te kiezen heeft, dan kunnen voor elk van de locaties de beslisbomen worden doorlopen en kan de gemeente aan de uitkomsten daarvan wellicht argumenten ontlelen om een voorkeur uit te spreken voor de ontwikkeling van een bepaalde locatie.



Beslisboom I: Honoreren recht op zelfrealisatie



Beslisboom II: De gemeente is eigenaar van gronden binnen een plangebied



Colofon

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2026

Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden

Opzet en tekst

Akro Consult: ir. S.M.F. Schroots, ir. P. Esveld, ir. J. van Hout en drs. J.A. Kolsters
Instituut voor Bouwrecht: prof. dr. ir. A.G. Bregman (deel IV, Juridische kaders)

Coördinatie

NEPROM: ir. M.H.L. Schepman

Redactie

Daniëlle Levendig, eindredactie en tekstcorrectie, Aalsmeer

Omslagfoto

Beemflights, Amsterdam
Cruquius Amsterdam, Amvest en gemeente Amsterdam
Winnaar NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2024

Vormgeving

Optima Forma bv, Voorburg

Opdrachtgevers

Aedes (vereniging van woningcorporaties)
Bouwend Nederland
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen)
VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
WoningBouwersNL (vereniging van woningbouwspecialisten)

Met medewerking van

Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling TU Delft

Deze publicatie is te downloaden via www.reiswijzerGO.nl.



Dit is een gezamenlijke uitgave van:

vereniging van
woningcorporaties



 BouwendNederland



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

 NEPROM



Woning 
Bouwers

