

# Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling

“Bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkeling, zonder groot publiek programma, kan het concessiemodel worden toegepast. Bij complexe gebiedsontwikkelingen moet je er niet aan beginnen.” Dat stelt praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw.

door Karl Bijsterveld

De Zeeuw trok deze conclusie tijdens een door hem en het Nederlands Architectuur instituut (NAi) georganiseerd debat over het concessiemodel, op 11 december 2008. Aanleiding voor het debat is dat markt en overheid in gebiedsontwikkeling steeds vaker samenwerken volgens het concessiemodel (zie kader), maar onduidelijk is of het daartoe ook een geschikt instrument is. Volgens De Zeeuw laten de kenmerken van een gebiedsontwikkeling (grootschalig, abstract en lange doorlooptijd) zich meestal niet makkelijk verenigen met de kenmerken van een concessie: helder, concreet en overzichtelijk. Dat geldt vooral voor grootschalige, multifunctionele opgaven. Verschillende gebiedsontwikkelingen uit de praktijk, die in het debat de revue passeerden, laten dat volgens De Zeeuw zien. De Tilburgse wethouder Jan Hamming en Paul Hoen (directeur Rabo Bouwfonds) presenteerden bijvoorbeeld de casus Stappegoor in Tilburg. Het betreft de herontwikkeling van het Willem II stadion, inclusief commerciële voorzieningen, wo-

**CONCESSIE EN GEBIEDSONTWIKKELING IN HET KORT**

Een concessie bij gebiedsontwikkeling is een instrument waarbij publieke partijen en een private partij of privaat consortium een overeenkomst aangaan voor (her)inrichting en beheer en onderhoud van een gebied voor een bepaalde tijd. Publieke partijen hebben de volledige verantwoordelijkheid tot en met de opstelling van een structuurvisie. Private partijen, die via een aanbesteding zijn geselecteerd, krijgen vervolgens op grond van heldere kaders de bevoegdheid voor het vervolgproces: realisatie en beheer/onderhoud voor een bepaalde tijd. Overheden en marktpartijen zouden daarmee dat doen waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders, respectievelijk innoveren en ondernemen. Een concessie zou moeten leiden tot snellere, slankere en slimmere uitvoerbare gebiedsontwikkelingen.

**CONCESSIEMODEL AL SINDE DE TWAALFDE EEUW IN GEBRUIK**

Het concessiemodel maakt in ons land al heel lang deel uit van het scala aan samenwerkingsverbanden tussen staat en particulier. Sinds de twaalfde eeuw zijn de verveningen en de polders, zoals de Schermer, ontstaan als concessies van exploitanten die zij verwierven van grootgrondbezitters. Dat bleek uit de bijdrage van Len de Klerk (hoogleraar Algemene Planologie aan de Universiteit van Amsterdam) aan het debat in het NAi. De fase die omstreeks 1985 begon, en waarin we ons nog steeds bevinden, kenmerkt zich volgens De Klerk door taaië verhoudingen tussen de staat (“het totale complex van overheidsinstanties”) en het particulier initiatief (“de markt”). Net als in het laatste kwart van de negentiende eeuw zijn beide domeinen zelf sterk in beweging. De Klerk: “In het pragmatische Nederlandse klimaat danken we de moeizame, ‘vervuilde’ verhouding niet in de laatste plaats aan een gebrekkig politiek fundament die markt en politiek ten opzichte van elkaar hebben. De overheid is innerlijk verdeeld, wantrouwig, onzeker en risicomijdend. Verbetering moeten we in beginsel dan ook in de fundamentele sfeer van verantwoordelijkheden zoeken. Houding, mentaliteit en verhouding zijn belangrijker voor de oplossing dan organisatorische en technisch-juridische modelleringen!”

ningen, sporthal, schaatsbaan en parkeergarage. Veel partijen speelden hierin een rol, waaronder sportclubs die gerund worden door vrijwilligers met ieder zo hun eigen wensen. Volgens Hoen was daar nog wel uit te komen, maar spelen gemeenteraden een lastiger rol omdat ze zich ook met de uitvoering van dit soort processen willen blijven bemoeien.

Hamming erkende dat dit er sinds het dualisme in de gemeentepolitiek alleen maar moeilijker op is geworden. De Zeeuw stelde dat Stappegoor, met uitzondering van de woningopgave, te ingewikkeld is, en daardoor te onzeker om volledig als concessie neer te zetten. “Beter is het om dit type projecten te ontwikkelen in een alliantie, waarna deelprojecten als concessie worden opgepakt.”

## ‘Eenvoudige’ gebiedsontwikkelingen

Alleen eenvoudige gebiedsontwikkelingen komen volgens De Zeeuw in aanmerking voor samenwerking volgens het concessiemodel. Hij wijst als voorbeeld op de ontwikkeling van ‘Ypenburg deelpan 20’ in Den Haag. Dit is een gebied van 4,5 hectare waar 470 woningen moeten verrijzen; een casus die tijdens het debat werd toegelicht door Jan Bruil, directeur Wonen ING Real Estate. Bruil plaatste zelf wel de nodige kanttekeningen bij het proces. “De gemeente koos bewust voor het concessiemodel, waardoor de gehele gebiedsontwikkeling de verantwoordelijkheid zou worden van één partij. Na een preselectie uit vijf partijen werden wij gekozen om de opgave te realiseren. Maar wel binnen een zeer krap tijdsbestek, een bouw-



Jan Hamming



Jan Bruil



Jurrien Veldhuizen



Pim Bosch



Paul Hoen



Marjolein Spaans



Friso de Zeeuw



Luuk Boelens

plicht én verantwoordelijkheid voor het stedenbouwkundig plan met de beperking van een mogelijk gemeentelijk veto! We kregen met andere woorden een grote rol toebedeeld, maar niet het vertrouwen en de ruimte om deze rol daadwerkelijk op te pakken." Deze onduidelijkheid resulteerde volgens Bruil in een hoger procesrisico en vertraging. Hij meent dat toepassing van het concessiemodel bij gebiedsontwikkeling dan ook om vertrouwen en een heldere rolverdeling vragen. "Vertrouwen, dat je behoort te verdienen, maar dat je ook zult moeten borgen in de manier van werken. Je kunt niet blijven hangen in een sfeer van vrijblijvendheid."

### Leren van Engeland

De sterk wisselende ervaringen worden ter verdieping voorgelegd aan enkele andere (wetenschappelijke) deskundigen, die in een groepsdiscussie de degens kruisen.

Luuk Boelens (bijzonder hoogleraar planologie Universiteit van Utrecht) vertelt dat gaandeweg het debat, zijn enthousiasme over de mogelijkheden van het concessiemodel is getemperd. "Het concessiemodel doodt door vooraf gemaakte en vastgelegde afspraken, elke innovatie. Wat mij betreft, moet de overheid zich vooral faciliterend opstellen."

Pim Bosch (directeur Heijmans Vastgoed) is het daar als marktpartij mee eens. "De gemeente probeert ook in de uitvoeringsfase nog van alles te regelen. Dat is geen goede zaak. Marktpartijen mogen de gemeente daar best kritisch op aanspreken. Nu zijn ze nog te beleefd." Bosch wijst verder op de invloed van de gemeenteraads-

verkiezingen. "Een nieuwe gemeenteraad kan eerdere, volgens het concessiemodel gemaakte afspraken, nadelig beïnvloeden." Bosch voelt meer voor samenwerking volgens het joint venture model. "Dat biedt meer flexibiliteit en gelijkwaardigheid dan het concessiemodel."

Volgens Marjolein Spaans (onderzoeker OTB) kunnen we leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling. "Nadat de ontwikkelaar een planning permission heeft gekregen, houdt de overheid nog tussentijdse toetsingen. Dat werkt heel goed." Verwezen wordt naar een in november 2008 verschenen 'naw dossier' van Bouwfonds Property Development, waarin de lessen van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk zijn opgetekend.

De deskundigen van de groepsdiscussie, zijn het er hoe dan ook allen over eens dat goede afspraken tussen overheid en marktpartijen over doelen en gewenste kwaliteit, bij gebiedsontwikkeling onontbeerlijk zijn.

### Rol van overheid herijken

Deloitte concludeert uit een evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen, dat de rol van de Nederlandse overheid vaak hybride is en om herijking vraagt. Rolvastheid is hierbij een belangrijk issue. Bij gebiedsontwikkeling, en zeker bij het concessiemodel, blijkt namelijk dat de uitvoerende taken in theorie wel bij de markt liggen, maar in de praktijk de overheid blijft interveniëren. De casus Ypenburg illustreert dat goed. Jurrien Veldhuizen (Deloitte) stelt voor om in Nederland te experimenteren met een combinatie

van een alliantie en een gebiedsconcessie. Veldhuizen: "Inherent aan gebiedsontwikkeling is onzekerheid. Zowel overheid als markt weten niet hoe een gebied er over pakweg twintig jaar uitziet. Door toepassing van het alliantiemodel kunnen markt en overheid samenwerken aan de planvorming, en samen de kaders vaststellen. Door uitgifte van concessies kunnen marktpartijen de uitvoering en eventueel ook het beheer voor hun rekening nemen."

Dwingen maatschappelijke ontwikkelingen na verloop van tijd tot een koerswijziging van de gebiedsontwikkeling? Dan, zo meent Veldhuizen, kunnen overheid en markt terugvallen op de gezamenlijk vastgestelde kaders. "Daarmee blijft betrokkenheid van de overheid gewaarborgd."

### Conclusie

We kunnen concluderen dat duidelijke en harde procesafspraken tussen overheid en markt in ieder geval onmisbaar zijn voor een succesvolle gebiedsontwikkeling. Ook vertrouwen tussen de partijen speelt een cruciale rol. Een concessie is voor gebiedsontwikkeling een hulpmiddel, maar geen panacee. Vooral voor relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen, zoals een kleine woonwijk, lijkt werken met een concessie kansrijk. De aanbeveling van Deloitte om te experimenteren met een combinatie van een alliantie en een gebiedsconcessie, verdient serieuze navolging. Maar alleen de praktijk kan aantonen of die aanpak vruchtbaar is, en definitief een plek verdient in Nederlandse gebiedsontwikkelingen! ◀◀