

Kan gebiedsontwikkeling sneller en beter?

De commissie Elverding heeft in 2008 voorstellen gedaan voor een 'sneller en beter'-benadering voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. Momenteel wordt onderzocht of de principes uit deze benadering kunnen worden getransponeerd naar de praktijk van gebiedsontwikkeling. Een van de vragen die daarbij speelt, is hoe de overheid marktpartijen het beste bij de gebiedsontwikkeling kan betrekken. Met de tips van de commissie Elverding in de hand, gecombineerd met de inzichten uit de *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling* (2009), doen wij vast een voorzet. We hanteren een indeling in twee fasen; in beide fasen hebben marktpartijen wat ons betreft een toegevoegde waarde. Onze conclusie luidt dat de algemene principes van de Elverding-benadering – met de nodige finetuning – bruikbaar zijn voor het opstarten van gebiedsontwikkeling. Gezien de multifunctionele aard en eigen (markt)dynamiek van gebiedsontwikkeling werkt een-op-een toepassing van het hele Elverding-leerstuk echter contraproductief.

door Heleen Aarts en Friso de Zeeuw*

Fase 1: van probleemformulering naar pre-voorkeursbesluit

Expertise van de markt

Gebiedsontwikkeling begint met een idee of probleem. De commissie Elverding benoemt dit als de 'precompetitieve fase', oftewel de opvolging van probleemformulering, startbesluit en voorkeursvarianten (zie ook het schema bij dit artikel). Aan het einde van deze fase ligt er een voorlopig en amendeerbaar voorkeursbesluit (het pre-voorkeursbesluit). Is het zinvol in deze vroege fase marktpartijen erbij te halen? Wij denken van wel. Zij hebben expertise in huis op het gebied van concept- en planvorming, functiemix, de markt, kosten(beheersing), processturing, risicomanagement, technische oplossingen en financiering.

Deze kennis en kunde kan al in de precompetitieve fase worden benut, omdat dan de kaders worden geformuleerd die het plan in meer of mindere mate conditioneren. Marktgerichte reparatie in een latere fase is niet meer mogelijk, of alleen tegen hoge (proces-)kosten en tijdverlies. En het resultaat blijft dan vaak suboptimaal.

Meerdere wegen naar Rome

In de precompetitieve fase staat het begrip marktconsultatie centraal. De overheid vergaart marktkennis, maar gaat geen verplichtingen aan jegens diezelfde marktpartijen. Dit vraagt van beide partijen een open attitude. Om een optimaal resultaat te behalen is het van belang in een vroeg stadium deze marktconsultatie te houden. De marktconsultatie kan men inzetten in de fase van de probleemformulering, het startbesluit of de voorkeursvarianten. Zij kan op vele manieren vorm en gestalte krijgen: van één incidenteel groepsgesprek tot het vragen van een aantal visies, compleet met een schetsontwerp, financiële onderbouwing, et cetera. De overheid komt in het algemeen meer te weten als ze afzonderlijk met marktpartijen praat dan in groepssessies. In het laatste geval praat men wel, maar zegt weinig. Een marktconsultatie kan soms ook worden geïntegreerd in een bredere consultatie van belanghebbenden of 'ontwerpateliers'.

Grenzen aan no cure, no pay

De afgelopen twee jaar heeft de marktconsultatie aan populariteit gewonnen, omdat overheden als gevolg van de crisis onzeker zijn over de realisatiekansen van hun ambities. Marktpartijen zijn echter soms terughoudend, omdat ze bang zijn dat ze hun unieke ideeën prijsgeven, onder het motto dat 'vindesloon niet bestaat'. Dat risico moeten zij nemen, want dat is bij marktconsultaties onvermijdelijk. Niettemin zijn er grenzen aan de bereidheid van marktpartijen om zonder vergoeding energie te steken in marktconsultaties. Naarmate beantwoording van de uitvraag arbeidsintensiever is en meer *out of pocket*-kosten met zich meebrengt of de procedure onhelder is, zijn marktpartijen kritischer om erop in te gaan. Zij betrekken daarbij de marktkansen en schatten het procesrisico in. De focus op kostenbeheersing, een gevolg van de crisis, voedt deze houding.

Voor uitgebreidere marktconsultaties is het niet ongebruikelijk dat de overheid een tegemoetkoming in de kosten toekent. Die is overigens lang niet kostendekkend. De vergoeding disciplineert de overheid zelf ook enigszins in het zeer breed uitzetten van uitgebreide vraagstellingen. Een ander nadeel van het niet-verplichtende karakter van de marktconsultatie is dat de uitvraag nogal eens slordig wordt geformuleerd en dat terugkoppeling van de overheidskant vaak gemankeerd of helemaal niet plaatsvindt. Dat wordt als onbevredigend ervaren en het verklaart voor een groot deel de matige populariteit van marktconsultatie onder marktpartijen.

Grondeigenaren: laat ze meedoen

In sommige gevallen dient de inbreng vanuit de markt zich als 'vanzelf' reeds aan, omdat marktpartijen grondposities hebben ingenomen of de oorspronkelijke eigenaar 'voornemens en in staat is' de nieuwe bestemmingen (voor zover dan al bekend) te realiseren. Naar ons idee moeten deze partijen gericht bij de planvorming worden betrokken dan in het verleden vaak het geval was. Om de simpele reden dat ze op basis van het zelfrealisatiebeginsel in de

latere fases toch in beeld komen.

De fases van marktconsultatie en het sluiten van overeenkomsten kunnen hier vloeiender in elkaar overlopen, omdat de selectiefase kan worden overgeslagen. Dat doet geen afbreuk aan de publiek-rechtelijke bevoegdheden die de overheid in de ruimtelijke ordening en bij het kostenverhaal heeft. Komt men niet tot overstemming, dan staan de overheid instrumenten ten dienste om haar kaders op te leggen, een ontwikkeling alsnog te blokkeren dan wel – in het uiterste geval – te onteigenen.

Negeert de overheid marktpartijen met grondposities in de eerste fases van de planvorming, dan leidt dat er toe dat zij zich terugtrekken uit de integrale planvorming en hun inbreng en inspanningen reduceren tot het commercieel optimaliseren van hun eigen grondposities. Ook dat is een gemiste kans.

Fase 2: van pre-voorkeursbesluit naar selectie en aanbesteding

Houd de plannen flexibel

Na afronding van de marktconsultatie en andere voorbereidende activiteiten neemt de overheid het pre-voorkeursbesluit. Nadrukkelijk wijzen wij erop dat het hierbij niet gaat om een plan dat letterlijk zo zal worden gerealiseerd. Dit is een kenmerkend verschil met plannen voor infrastructuur, waar het vooral gaat om (technische) uitvoeringsvarianten. De dynamiek van markt en maatschappij, gecombineerd met een doorlooptijd van rond de tien jaar, beïnvloedt de gebiedsontwikkeling onmiskenbaar. Met 'in beton gegoten plannen' lopen overheid en markt beide grotere risico's dan met de onzekerheid die fasering, flexibiliteit en een 'open einde' met zich meebrengen. Het afzien van een dichtgetimmerd plan

betekent wel dat in de volgende fase, die van selectie en aanbesteding, de overheid marktpartijen in de gelegenheid moet stellen om te amenderen op het voorstel dat dan voorligt. Zo blijft de overheid optimaal profiteren van de marktinbreng.

Het getuigt daarom van realiteitszin en van een effectieve samenwerking met de markt om in de (pre-)voorkeursvariant niet meer vast te leggen dan hetgeen het publiek belang vergt. Dat is natuurlijk niet los te zien van politieke preferenties. Wij noemen de (pre-)voorkeursvariant dan ook liever het publieke programma van eisen.

Dat bestaat in beginsel uit:

- een globaal functioneel programma;
- de aansluiting op de omgeving (infra, water, stedenbouw);
- de kwaliteit van openbare ruimten;
- het financieel kader en toedeling risico's;
- de procesaanpak;
- een schetsontwerp en een beschrijving van bijzondere, gebiedsgebonden elementen.

Selecteer op basis van de drie P's

Vervolgens komt de selectie van marktpartijen (als deze al niet heeft plaatsgevonden omdat de grondeigenaren bij de planontwikkeling zijn betrokken) in beeld. Het doel van de selectie en aanbesteding is uiteraard primair selectie van een (consortium van) marktpartij(en) om de verdere ontwikkeling mee ter hand te nemen. >>

CHRIS KUIJPERS, DG RUIMTE VAN HET MINISTERIE VAN VROM, OVER DE OPRACHTVERLENING AAN DE SUBCOMMISSIE-ELVERDING

"Bij de behandeling van de Crisis- en herstelwet en de Tracéwet – die de ondertitel 'sneller en beter' heeft meegekregen – in de Tweede Kamer is een discussie ontstaan over de mogelijkheden om deze benadering breder toe te passen. Met andere woorden: kan de benadering die de commissie Elverding voor de infrastructuur heeft opgesteld, ook in andere gebieden van de ruimtelijke inrichting haar nut bewijzen. Dat leidde tot een motie van Diederik Samsom met de boodschap: onderzoek de mogelijkheden. Wij hebben dat opgepakt en in overleg met de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Infrastructuur is een nieuwe commissie gevormd, waarin ook enkele leden van de commissie Elverding zitting hebben genomen. Deze nieuwe commissie heeft haar aanbevelingen neergelegd in een rapport, dat naar verwachting rond deze zomer wordt afgerond. We zijn in blijde afwachting. Dan kunnen wij er ook pas een formele reactie op geven.

Over het beoogd resultaat kunnen we uiteraard wel wat zeggen: dat is enerzijds een uitspraak op hoofdlijnen over hoe de aanpak van 'sneller en beter' kan worden toegepast in niet-mobiliteit gedreven gebiedsontwikkelingsprojecten. En dan voor het geheel van fasen in de ontwikkeling en realisatie. Anderzijds denk ik aan aanbevelingen over hoe we een en ander kunnen verweven in de relevante beleidswetgeving.

Over het eerste punt: neem bijvoorbeeld de 'trechtering' die de commissie Elverding voor infra heeft ontwikkeld. Dat principe kun je je ook in gebiedsontwikkeling voorstellen. Een maatschappelijke opgave, met meerdere varianten, de betrokkenheid van burgers, de uitwerking in een voorkeursplan: ik denk dat het kan. Zo verschillend zijn de werelden van infra en gebiedsontwikkeling nu ook weer niet; in beide gevallen gaat het om projecten met een lange looptijd en bij beiden heb je met private partijen te maken. Neem een project als A6-A9: dat verschilt niet zo heel veel van

een gewone gebiedsontwikkeling. We zien de laatste jaren sowieso dat de beleidsterreinen van infra, mobiliteit en ruimtelijke ordening dichter naar elkaar toe zijn gegroeid. Zie projecten als de Zuidas, het centrum van Delft, de ondertunneling van de A2 in Maastricht: die werelden vloeien in elkaar over. En zij kunnen over en weer nog het nodige van elkaar leren. Belangrijkste verschil tussen infra en gebiedsontwikkeling is wel dat als bij infra het besluit eenmaal genomen is, het vastomlijnd is, bij gebiedsontwikkeling blijft het 'bewegen'.

Het aardige van het werk van de commissie Elverding vind ik zelf dat er heel duidelijk termijnen zijn gekoppeld aan de verschillende fasen die je moet doorlopen. De klacht is natuurlijk dat we in dit land zo lang bezig zijn met besluitvorming; daar wordt met deze werkwijze wel iets aan gedaan. Het formaliseert een soort proces-architectuur en verbindt er duidelijke, harde deadlines aan. Met die manier van werken worden in de infrastructuur nu ervaringen opgedaan in een aantal voorbeeldprojecten. Omdat het projecten zijn die al lopen, kun je niet de hele Elverding-aanpak volgen, maar wel de elementen daaruit. Dat maakt het toch leerzaam. Een voorbeeld is de schaalessprong van Almere en de verbinding met de rest van de Noordvleugel; daarvan hebben we gezegd: laten we dat nu eens 'op zijn Elverdigs doen'. We bekijken daar onder meer verschillende varianten en over twee jaar moet dat klaar zijn, zoals afgesproken. We komen dan tot een voorkeursbesluit.

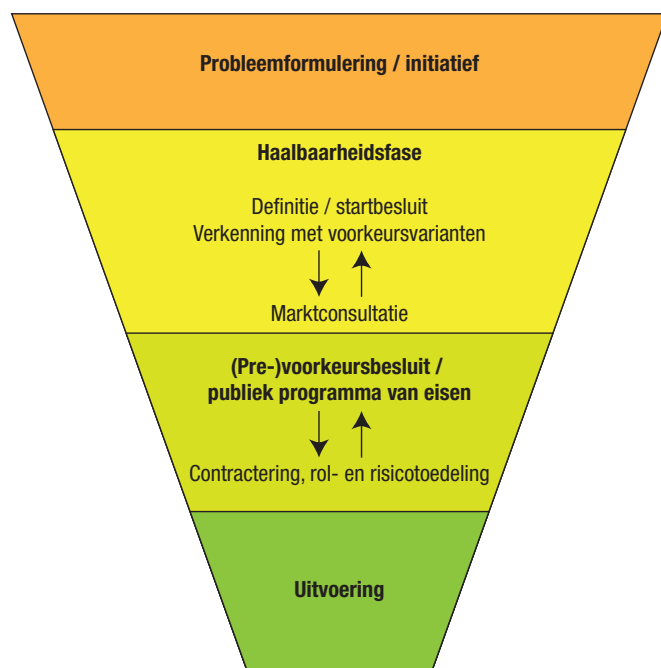
Het Elverding-gedachtegoed is geland in de Tracéwet en die ligt nu ter behandeling voor in de Tweede Kamer. Iets vergelijkbaars zal op een gegeven moment ook moeten gebeuren voor de ruimtelijke ordening. Tenminste, als we denken dat dit een goede manier van werken is. In dat geval moet hij bijvoorbeeld in de WRO worden verankerd. Maar voor het zover is zullen we eerst de rapportage van de commissie op zijn merites beoordelen."

Tegelijkertijd vindt een toets van de voorkeursvariant plaats om deze, na eventuele aanpassing, in een voorkeursbesluit te vertalen. De vraag die nu voorligt, is of de overheid bij het formuleren van de uitvraag het accent legt op de prijs, het plan of de partner. In onze ogen is bij gebiedsontwikkeling een selectie op louter prijs niet de juiste weg. Daarvoor is de uitvraag te weinig gespecificeerd. Alleen kiezen voor plankwaliteit of voor een partner is eveneens onbevredigend. Onze ervaring wijst uit dat selectie op basis van een mix van visie/plan, partner en (indicatieve) prijs tot goede resultaten leidt. We werken deze drie criteria hieronder nog wat nader uit.

Het prijskaartje dat de marktpartij aan het plan hangt, is geen volledig afgeprijsde bieding op een plan, maar geldt als een set van financiële voorwaarden waaraan de marktpartij wil en kan voldoen. Het gaat dan om:

- een minimale grondbieding;
- het mede-risicodragerschap in de grondexploitatie (in goede en in slechte tijden);
- langere termijngaranties;
- afspraken over overwinsten.

Schema: Fasentrechter gebiedsontwikkeling



Het is van belang dat marktpartijen transparant(er) zijn over hun kosten, winst(doelstellingen) en risicoprofiel. Overheden moeten van hun kant bereid zijn marktpartijen hun legitieme portie aan rendement te gunnen, die in relatie staat tot het te lopen risico. En daar zit altijd een element van onderhandeling in. Als winsten over de lange periode van een gebiedsontwikkeling objectiveerbaar worden gemaakt en afspraken worden gemaakt over het verdelen van 'overwinsten' (winsten bovenop de legitieme portie), is het mogelijk om in een vroeg stadium marktpartijen te verbinden zonder een compleet 'afgeprijsd' plan te maken. Hier dreigt wel de val van ongeoorloofde staatssteun. Een veilige weg is bijbetaling aan de overheid in de vorm van aanpassing van de residuele grondwaarde. Essentieel is dat altijd prikkels blijven bestaan voor partijen om beter te presteren. Als bijvoorbeeld alle overwinsten toevloeien aan de overheid, ontbreekt die prikkel.

Bij het element partnerkeuze speelt de beoordeling van de *past performance* van de marktpartij een rol. Ook komt de intermenselijke samenwerkingsfactor in beeld, met een prognose in welke

mate op vertrouwensbasis met elkaar gewerkt kan worden.

De marktpartij moet zich presenteren met de mensen die het project ook feitelijk gaan trekken. Ten slotte spelen het planconcept (inclusief de gerichtheid op de eindgebruikers) en het planproces een belangrijke rol, naast de mate waarin de marktpartij bereid en in staat is gedurende de hele periode van de gebiedsontwikkeling mee risico te lopen.

Europa staat niet in de weg

In onze benadering zijn lang niet alle aspecten in een competitie volledig objectiveerbaar. Professionele marktpartijen accepteren het feit dat er altijd (enige) subjectiviteit in een competitie zit. Over smaak valt immers te twisten. Als er maar een duidelijke procedure is met heldere momenten van terugkoppeling en communicatie. Wij herhalen dat competities vaak aan de voorkant zodanig zijn dichtgetimmerd dat van enige creativiteit nauwelijks sprake kan zijn. Juist dat bevordert bij marktpartijen de houding van 'binnen is binnen', waarna men de randen van en de gaatjes in het contract opzoekt.

De *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009* gaat uitvoerig in op de vraag wanneer de overheid een gebiedsontwikkeling Europees moet aanbesteden en wanneer dat niet nodig is. Als de selectie van de marktpartij niet Europees behoort te verlopen, dan is de manier waarop wij aanbevelen tot de keuze van een partner te komen uiteraard zonder meer mogelijk. Maar ook in het kader van de Europese aanbesteding kan men in beginsel uit de voeten met de keuze voor de economisch meest voordelige aanbieder, die een combinatie van kwaliteit (van plan en partner) en prijs inhoudt. Recent gaat de belangstelling uit naar de concurrentiegerichte dialoog. Gezien de uitgebreide, langdurige procedure en hoge kosten voor publiek en privaat, verdient het aanbeveling deze aanbestedingsmethode uitsluitend te reserveren voor zeer complexe gebiedsontwikkelingen. Houd het simpel waar het kan.

Borgen van private toezeggingen

Resteert nog wel een laatste, veel voorkomend zorgpunt van de overheid: hoe borg ik dat de marktpartij zijn mooie intenties en afspraken nakomt en kwaliteit levert? Wij noemen een aantal manieren (die ten dele al even de revue passeerden) die aan deze zorg tegemoet komen:

- een helder contract (een overeenkomst van telefoonboekdikte is dat doorgaans niet);
- nierenproeven van de toekomstige private partner en toetsing van de *past performance*;
- transparantie van de zijde van de marktpartij;
- een vorm van blijvende financiële betrokkenheid van de overheid;
- inzet van een kwaliteitsteam tijdens de planuitwerking en -uitvoering.

Op hun beurt hebben marktpartijen behoefte aan continuïteit en professionaliteit aan overheidszijde. Dat blijkt een kwetsbaar punt, zeker als meerdere overheden aan het stuur zitten. Het contract – de privaatrechtelijke borging – bevordert weliswaar continuïteit, maar is toch onvoldoende opgewassen tegen politiek-bestuurlijke zwenkingen. Algemener gesteld komt steeds weer uit evaluaties naar voren dat de inzet van en samenwerking tussen professionele, gemotiveerde sleutelpersonen die langere tijd aan de gebiedsontwikkeling werken (continuïteit), een vooraanstaande succesfactor is. Gelukkig is en blijft de menselijke factor doorslaggevend in ons vak. ◀◀

**Heleen Aarts is directeur gebiedsontwikkeling bij Amvest. Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.*