

Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling

Houd het simpel

met vlag en wimpel

Een handreiking voor marktpartijen en overheden

in het verlengde van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011

NEPROM

Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling

Houd het simpel

met vlag en wimpel

Een handreiking voor marktpartijen en overheden

in het verlengde van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011

Neprom en Akro Consult met medewerking van de
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft

NEPROM

Inhoud



Ten geleide	4
Voorwoord	5
1 Inleiding	6
1.1 Slimmer samenwerken aan gebiedsontwikkeling	6
1.2 Invalshoek van de handreiking	7
1.3 Leeswijzer	8
1.4 Ruimte voor discussie en aanvullingen	8
2 Naar een nieuwe ontwikkel- en samenwerkingsstrategie	9
2.1 Veranderingen in de gebiedsontwikkeling	9
2.2 Veranderingen bij gemeenten en marktpartijen	10
2.3 Veranderingen in de gemeentelijke ontwikkelstrategie	12
2.4 Veranderingen in de selectie- of aanbestedingsstrategie	13
3 Naar een verbeterde marktselectie onder de nieuwe marktcondities	17
3.1 Een goede voorbereiding	17
3.2 Eén-op-één samenwerking	21
3.3 De marktselectie-light	21
3.4 De klassieke marktselectie verbeterd	23
3.5 De concurrentiegerichte dialoog	33
4 Na het selectieproces	36
4.1 Contractering: flexibel maar niet vrijblijvend	36
4.2 Weinig vrijheid na contractering / gunning	37
4.3 Het mislukken van een marktselectie	38
4.4 Vastgelopen projecten	39
Bijlage 1 Tips voor de procedure en het contractmanagement	41

Ten geleide

Voor u ligt de handreiking 'Houd het simpel, met vlag en wimpel' die door NEPROM samen met de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en Akro Consult is gemaakt.

In 2011 is de 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling' gepubliceerd, waarin veel aandacht was voor gebiedsontwikkeling en de juridische randvoorwaarden daarbij. Het karakter van de gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren sterk veranderd. Zo zijn de financiële risico's steeds scherper op het netvlies van zowel overheden als marktpartijen gekomen, niet in de laatste plaats doordat de weg naar economisch herstel langer duurt dan gedacht. Ook verandert het karakter van gebiedsontwikkeling; plannen worden minder allesomvattend en kleinschaliger, daarnaast is er meer aandacht voor transformatie en voor binnenstedelijke ontwikkeling. Inmiddels komen andere concepten naar voren, zoals uitnodigingsplanning waarin de faciliterende overheid meer aandacht krijgt, wat kan leiden tot een meer organische gebiedsontwikkeling en die meer ruimte moet bieden aan creatieve initiatiefnemers. Enerzijds geeft het Rijk aan dat gemeenten beter de afweging tussen een actieve en een faciliterende rol op de grondmarkt moeten maken. Anderzijds bewegen ook gemeenten door het veranderende karakter van gebiedsontwikkeling meer die faciliterende kant op. Gemeenten zijn terughoudender geworden met het aankopen van grond en vastgoed. Marktpartijen tekenen niet meer 'ongezien' voor de grootschalige projecten, als de financiers dit al zouden toelaten.

Veel gemeenten worstelen met hun grondposities, schrappen plannen of proberen plannen te herontwikkelen. Ze kunnen grond tegen vaste prijzen proberen te verkopen, proberen te

veilen en te herbestemmen voor bijvoorbeeld particulier opdrachtgeverschap. Ook nu kunnen gemeenten natuurlijk voor samenwerking met marktpartijen kiezen. Dan komt het erop aan hoe zij daarvoor partners kunnen selecteren.

In aansluiting op de 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling' van 2011 is nu 'Houd het simpel, met vlag en wimpel' gemaakt. Deze nieuwe handreiking is in het bijzonder gericht op de partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling. Naast de juridische aspecten die in de 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling' de aandacht kregen, biedt deze handreiking nu, in het geval gemeenten ervoor kiezen marktpartijen uit te nodigen om grond of vastgoed te ontwikkelen, handvatten voor een verstandige partnerkeuze. Het kunnen kiezen van een partner zal vaak eigendom van de gemeente over grond of vastgoed vergen. Partnerkeuze zonder zeggenschap is niet uitgesloten, maar vergt wel duidelijke afspraken. Het is goed dat deze handreiking hier aandacht aan besteedt.

Kiest een gemeente voor ontwikkeling met een marktpartij als partner, dan scheppen de aanbevelingen in 'Houd het simpel, met vlag en wimpel' gunstige voorwaarden voor een hernieuwde, kleinschaliger en meer organische gebiedsontwikkeling. Wij zijn ervan overtuigd dat wanneer gemeenten partners willen voor de ontwikkeling van locaties, zowel zij als marktpartijen veel baat kunnen hebben bij de aanbevelingen in deze handreiking.

drs. J.M.C. Smallenbroek

directeur Bouwen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

drs. ing. D.L.M. Slangen

directeur Gebieden en Projecten

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Voorwoord

De Ministeries van BZK en IenM, VNG, IPO en NEPROM waren de afzenders van de uiterst succesvolle en veel gebruikte Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 – een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden voor het proces om een samenwerkingspartner te kiezen. De marktomstandigheden zijn in de afgelopen jaren echter ingrijpend veranderd. Dat vraagt om een vernieuwende aanpak, om andere plannen en om een ander planproces. Er vindt in de praktijk van de gebiedsontwikkeling een omslag plaats naar vraaggestuurde en meer flexibele ontwikkelingen in alle vastgoedsegmenten.

Voor de NEPROM reden om – met Akro Consult en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling – op basis van praktische ervaringen een aanvulling op de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling op te stellen.

Deze publicatie, getiteld Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling: 'Houd het simpel met vlag en wimpel' is vooral gericht op de praktijk van de selectie als zodanig en met slechts beperkte aandacht voor de juridische aspecten, uiteraard zonder die uit het oog te verliezen. De publicatie geeft veel praktisch bruikbare handvatten over hoe in de huidige marktomstandigheden overheden en marktpartijen het beste hun samenwerking kunnen aangaan bij het realiseren van commerciële functies en eventueel daarbij behorende openbare voorzieningen.

Wij realiseren ons dat een publicatie als deze nooit het laatste woord en de ultieme wijsheid kan bevatten. Gemeenten en marktpartijen leren dagelijks hoe zij hun samenwerking kunnen verbeteren, met als doel bijdragen te leveren aan een betere, mooiere en prettigere woon-, werk- en (be)leefomgeving, die gewaardeerd wordt door de mensen die daar gebruik van maken en die zich daar aan willen hechten.

Wij nodigen u uit om uw ervaringen in het proces van het aangaan van samenwerking, het selecteren van marktpartijen, het organiseren van een uitvraag, of hoe je het ook wilt noemen, met ons te delen. En mocht deze handreiking bij u vragen oproepen of aanleiding zijn om opmerkingen te plaatsen of kritiek te leveren: aarzel niet en meld het ons. Dat kan op info@neprom.nl en wij zorgen er voor dat uw bijdragen via onze website www.neprom.nl ook met anderen gedeeld worden. Op die manier willen we komen tot een levende handreiking die groeit op basis van uw kennis en ervaringen.

Jan Fokkema
directeur NEPROM

1

Inleiding

1.1 Slimmer samenwerken aan gebiedsontwikkeling

De praktijk van de gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De verslechterde marktomstandigheden, scherpere voorwaarden aan de financiering, beperktere middelen bij overheid en marktpartijen (qua investeringskracht en personele inzet), groeiende behoefte aan duurzame ontwikkelingen die ook in de toekomst hun waarde behouden: ze vragen alle om een vernieuwende aanpak met andere plannen en een ander proces. Een slimmere aanpak die veel meer uitgaat van de vraag, met meer ruimte voor flexibele, gefaseerde en kleinschalige ontwikkelingen en oplossingen.

Niet veranderd ten opzichte van vroeger is dat bij gebiedsontwikkeling nog steeds veel partijen betrokken zijn die hun doelen vaak het beste kunnen realiseren door samen te werken. Natuurlijk zijn er nog steeds gevallen waarin de gemeente zich beperkt tot de verkoop van grond via een veiling of onderhandse verkoop, al dan niet met bestaande bebouwing. Zeker in complexe situaties zal de gemeente echter kiezen voor samenwerking met marktpartijen. Ook als marktpartijen zelf het initiatief nemen tot een gebiedsontwikkeling, is samenwerking het devies.

Goed samenwerken vraagt tegenwoordig om een goed door-dachte ontwikkel- en samenwerkingsstrategie bij zowel ge-

meenten als marktpartijen. Het motto daarbij is 'doe het samen, houd het simpel'. Maak het samenwerkingsproces en de voorwaarden om het project te realiseren niet ingewikkelder dan nodig. In deze handreiking 'Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling' geven de NEPROM, de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en Akro Consult daarvoor de nodige handvatten. De handreiking is een aanvulling op de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling¹, met nieuwe marktinzichten en veel praktische tips voor overheden en marktpartijen.

Met de nieuwe inzichten en tips kunnen overheden en marktpartijen de praktijk van selectie en aanbesteding bij gebieds- en projectontwikkeling verbeteren. Die verbetering is nodig omdat de laatste jaren te vaak selecties zijn mislukt, maar ook omdat aan selecties tegenwoordig een andere invulling moet worden gegeven. Nu de opgave zich vooraf steeds minder goed exact laat omschrijven, is de kans groter dat de vraag van de partij die een aanbesteding of selectie uitschrijft, niet goed is afgestemd op de marktsituatie. Als daardoor de selectie mislukt, kost dat zowel de uitschrijvende als inschrijvende partijen onnodig veel tijd, geld en energie. Er wordt dan niet optimaal geprofiteerd van elkaars mogelijkheden en capaciteiten, de beoogde maatschappelijke doelen worden niet bereikt en de kansen in de huidige markt blijven onbenut.

Om gebiedsontwikkelingen wel tot een goed eind te brengen, is het minimaal noodzakelijk om veel meer te werken vanuit vertrouwen. In een tijd waarin in toenemende mate wordt

¹ De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 is een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg in samenwerking met de vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).

geselecteerd op onzekerheden, is het zaak om op basis van vertrouwen al vroeg in het proces de handen ineen te slaan. In deze handreiking wordt dan ook op meerdere plaatsen een pleidooi gehouden voor een zo vroegtijdig mogelijke betrokkenheid van marktpartijen bij gebiedsontwikkelingen.

1.2 Invalshoek van de handreiking

Deze handreiking richt zich op de vraag hoe in de huidige marktomstandigheden gemeenten (en voor zover aan de orde provincies) en private opdrachtgevers (primair ontwikkelaars, corporaties en beleggers) het beste tot samenwerking kunnen komen bij het realiseren van gebiedsontwikkelingen met (ook) commerciële functies. Het gaat daarbij steeds vaker om de ontwikkeling, herontwikkeling of transformatie van (binnen)stedelijke gebieden, met een mix aan functies zoals woningen, kantoren, winkels, maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte. Als de gemeente grondeigenaar is, zoekt ze normaal gesproken een partner om de grond met eventuele bebouwing te (her)ontwikkelen. De handreiking is vooral voor deze situatie geschreven.

Veel tips zijn daarnaast ook bruikbaar in situaties waarin de gemeente geen eigenaar is van de grond of wanneer een marktpartij het initiatief neemt tot een ontwikkeling. Hier past wel alvast de waarschuwing dat een initiatiefnemer die niet zelf de grond bezit waarop hij een ontwikkeling tot stand wil (laten) brengen, zich bewust moet zijn van de complicaties die dit met zich meebrengt. Hij zal met de grondeigenaar afspraken moeten maken of zich moeten inspannen om (alsnog) de beschikkingsmacht over de grond en eventuele opstallen te verkrijgen (de gemeente kan daarvoor het voorkeursrecht vestigen of onteigenen). Het is tevens van belang om te zorgen voor een adequate afscheidsregeling voor het geval dit niet lukt.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 in deze handreiking beschrijft de veranderende marktomstandigheden en de gevolgen daarvan. Minder vaak dan voorheen zal het tegenwoordig nodig zijn om voor de selectie van een marktpartij een (Europese) aanbestedingsprocedure te volgen. Paragraaf 2.4.1 geeft in grote lijnen aan op welke situaties deze handreiking betrekking heeft. Paragraaf 2.4.2 gaat (kort) in op de nieuwe Aanbestedingswet. Voor de overige juridische aspecten en aanvullende aanbevelingen voor het uitvoeren van marktselecties verwijzen wij naar de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011.

Hoofdstuk 3 behandelt de vraag hoe de samenwerking kan worden verbeterd. Eerst wordt ingegaan op de voorbereidingen bij het formuleren van de opgave, met daarbij speciale aandacht voor de marktconsultatie (par. 3.1). Vervolgens komen de verschillende mogelijkheden en procedures voor het aangaan van een samenwerking aan bod: de één-op-één samenwerking (par. 3.2), een lichte vorm van selectie waarbij een visie of samenwerkingspartner wordt geselecteerd (par. 3.3), de klassieke marktselectie (par. 3.4) en de concurrentiegerichte dialoog, voor 'bijzonder complexe opdrachten' waarbij het eindproduct vooraf nog niet bekend is (par. 3.5).

Tot slot komt de fase na het selectieproces aan bod: het afsluiten van de contracten en de mogelijkheden wanneer het selectieproces mislukt (par. 4.3). Paragraaf 4.4 gaat in op de situatie waarin de winnaar na verloop van tijd niet (meer) in staat blijkt te zijn het project conform de gemaakte afspraken uit te voeren. Deze paragraaf kan ook relevant zijn voor bestaande projecten die zijn vastgelopen.

1.4 Ruimte voor discussie en aanvullingen

Deze publicatie is tot stand gekomen op basis van praktijkervaringen van en gesprekken met direct betrokkenen bij gemeenten en marktpartijen. Nog niet alles is volledig uitgekristalliseerd. De publicatie staat daarom open voor discussie en verbetering. Op een aantal plekken in deze handreiking wordt gevraagd naar aanvullingen, suggesties of voorbeelden van jurisprudentie. Ook elders zijn deze welkom, op welk onderdeel dan ook. Het is de bedoeling een aangepaste versie uit te brengen zodra de discussies met de gebruikers van deze handreiking en hun aanvullingen en suggesties daartoe aanleiding geven.

Wie aanvullingen of suggesties heeft, kan dit melden bij de NEPROM. info@neprom.nl

2

Naar een nieuwe ontwikkel- en samenwerkingsstrategie



2.1 Veranderingen in de gebiedsontwikkeling

Stagnatie en uitstel

Gebiedsontwikkeling bevindt zich sinds eind 2008 in zwaar weer. De economische recessie en problemen in de financiële sector, gecombineerd met meer structurele ontwikkelingen zoals vergrijzing en krimp, het nieuwe werken en internet-winkelen, hebben geleid tot een fikse terugval van de vraag en een overaanbod van plannen in alle vastgoedsectoren. De banken en andere financiers zijn minder bereid en in staat om financiering te verstrekken. De financiële mogelijkheden van overheden, marktpartijen en eindgebruikers zijn mede daardoor sterk beperkt. De verwachting is dat dit de komende jaren maar langzaam zal veranderen. Daarom nemen we de huidige marktsituatie in deze publicatie als uitgangspunt.

Door bovengenoemde factoren lijken de seinen in de gebiedsontwikkeling op rood te staan: lopende ontwikkelingen stagneren, nieuwe initiatieven worden uitgesteld. Er is nog steeds vraag naar vastgoed, maar deze varieert sterk per functie en per regio. In sommige segmenten en in sommige regio's is nog echt sprake van een kwantitatief tekort, bijvoorbeeld aan woningen in onder meer de regio's rond Amsterdam en Utrecht. Het algemene beeld is echter dat nieuwe ontwikkelingen voortkomen uit een kwaliteits- en vervangingsvraag. Overheden en marktpartijen hebben daarbij weinig zicht op elkaars mogelijkheden. Door de

onzekerheden aan de vraagkant en de risico's die daaraan zijn verbonden, zijn ze terughoudend geworden met nieuwe investeringen. Overheden en marktpartijen zoeken dan ook naar nieuwe wegen om de gebiedsontwikkeling weer op gang te brengen.

Van strak en grootschalig naar flexibel en gefaseerd

Voorheen was gebiedsontwikkeling sterk aanbodgericht. De energie ging vooral zitten in het uitwerken van grootschalige plannen, het tot overeenstemming brengen van private en publieke wensen en mogelijkheden, het organiseren van de financiering en het in goede banen leiden van de uitvoering. Er was sprake van grootschalige verwerving van grond en vastgoed en omvangrijke investeringen vooraf. Dit maakte een strakke, planmatige uitvoering noodzakelijk, op basis van vooraf vastgelegde en gedetailleerde afspraken.

De gebiedsontwikkeling van nu vereist een door de vraag gestuurde en gefaseerde ontwikkeling. De vraag vanuit de markt is in het algemeen echter moeilijk te voorspellen en in deze tijd bovendien aan sterke veranderingen onderhevig. Hierdoor moeten partijen zich veel beter en eerder verdiepen in de vraag en, vanwege de eventuele sterke fluctuaties daarin, waar mogelijk de ontwikkeling in kleine series opknippen. Dat vraagt om flexibiliteit in de plannen en het planproces. Het eindbeeld kan niet vooraf gedetailleerd worden vastgelegd. Het proces moet zo zijn ingericht dat dit gaandeweg wordt verkend en uitgewerkt; in de fase van selectie van een marktpartij moet er dus nog veel ruimte zijn om keuzes te maken. Dit beperkt het risico van de betrokken partijen en, nog belangrijker, geeft de mogelijkheid om de (eind)gebruiker en belegger snel bij het proces te betrekken om de afzet zeker te stellen.

In de gebiedsontwikkeling van nu ligt het zwaartepunt van de inspanningen dan ook elders dan voorheen. Tegenwoordig gaat het veel meer om het bewerkstelligen van een goede aansluiting van de vastgoedproducten, openbare ruimte en voorzieningen op de behoeften en financiële mogelijkheden van de (eind)gebruikers. Dit is ook aan de orde bij de in belang afnemende grootschalige en langjarige ontwikkelingen op uitleglocaties. Ook hier zal veel meer kleinschalig en gefaseerd ontwikkeld moeten worden. Dat vraagt enerzijds om flexibiliteit in het ontwerp en de samenwerkingsafspraken, en anderzijds om een strakke beheersing van kosten en risico's.

Duurzaam en waardevast

Het thema duurzaamheid speelt in de gebiedsontwikkeling een steeds belangrijkere rol, niet alleen op milieugebied, maar ook op maatschappelijk vlak. Nieuwe ontwikkelingen vinden in toenemende mate plaats in bestaand stedelijk gebied, in een combinatie van herontwikkeling, transformatie en nieuwbouw. De primaire zorg van overheid en marktpartijen is dat nieuwe ontwikkelingen ook op de lange termijn waardevast blijven voor eigenaren en gebruikers. Het is dus secuur zoeken naar het juiste product op de juiste plek op het juiste moment, met de juiste prijs/kwaliteitverhouding. In het verleden schatten publieke en private partijen dit vooraf in. Nu vergt dat veel meer een combinatie van professionaliteit en vakmanschap, met kennis van de markt en vanuit een hoge mate van interactie met de potentiële toekomstige gebruikers en eigenaren.

Dit alles leidt tot een andere insteek bij de samenwerking tussen overheden en marktpartijen. Twee uitgangspunten staan daarin voorop: flexibiliteit in planvorming en proces, en betrokkenheid van toekomstige gebruikers en eigenaren.

Zo ontstaan nieuwe kansen om af te rekenen met stagnatie en uitstel en om de gebiedsontwikkeling weer op gang te krijgen.

2.2 Veranderingen bij gemeenten en marktpartijen

De nieuwe marktomstandigheden hebben invloed op de grondposities, projectenportefeuilles, investeringsmogelijkheden en interne organisatie van de betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling. Overheden en marktpartijen met grondposities hebben op basis van de nieuwe inzichten nieuwe prioriteiten moeten stellen. Waar nodig hebben ze noodgedwongen grondwaardes afgeboekt. Dat proces gaat ook de komende tijd nog door. Voorlopig zal de nadruk daarom liggen op de ontwikkelmogelijkheden van de resterende in bezit zijnde gronden, mits de markt daarvoor voldoende kansen biedt.

De gevolgen van deze nieuwe werkelijkheid verschillen per type speler.

- **Ontwikkelaars**

De investeringsmogelijkheden van ontwikkelaars zijn afgenomen, doordat banken terughoudender zijn geworden met de financiering van projecten. Waar voorheen een project met 70% en doorgaans nog (veel) meer vreemd vermogen werd gefinancierd, is dat door een veranderde financieringsmarkt en nieuwe regelgeving voor banken en financiers niet meer mogelijk. Ontwikkelaars en bouwondernemingen met eigen vermogen hebben hier minder last van, maar ook bij hen worden de mogelijkheden snel kleiner.

Naast de investeringskracht zijn ook de organisaties van ontwikkelaars (en de ontwikkelafdelingen van beleggers en

corporaties) in omvang afgenomen. Er is sprake van kleinere ontwikkelorganisaties die duidelijke prioriteiten (moeten) stellen. Het onbeperkt meedoen aan omvangrijke competities is verleden tijd. Ontwikkelaars kiezen ervoor alleen tijd, energie en middelen te steken in projecten en locaties die echt een reële kans op afzet bieden, en waarvan de procedure om daarvoor in aanmerking te komen een niet te groot beslag legt op middelen en capaciteit.

- **Institutionele beleggers**

Voor institutionele beleggers die willen investeren in goede huurwoningen of commercieel vastgoed liggen er kansen, maar ook zij ontkomen er niet aan selectief te zijn en in te spelen op de behoeften van de gebruiker, om zo het rendement op peil te houden. Bovendien beschikken lang niet alle commerciële beleggers op dit moment over voldoende investeringsmiddelen.

- **Woningcorporaties**

Woningcorporaties hebben voor een deel hun verlies genomen, maar mede als gevolg van het huidige regeringsbeleid zijn zij veel terughoudender geworden in investeringen. Zij concentreren zich vooral op hun kerntaken en de daarbij behorende doelgroepen. De invoering van de verhuurderheffing versterkt deze ontwikkeling. De kans is klein dat corporaties in de nabije toekomst nog deel zullen nemen aan integrale gebiedsontwikkelingen of marktselecties.

- **Overheid**

Ook de overheid heeft tijd nodig zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Grondexploitaties vormden lange tijd een belangrijk inkomstenbron voor gemeenten, die ten goede kwam aan de gemeentebegroting. Nu is er meer aandacht voor de risico's in de grondexploitaties en een daarop afgestemd grondbeleid. In toenemende mate

passen gemeenten hun begroting aan en boeken ze af op overvloedige of overgewaardeerde gronden (zie het rapport 'Financiële effecten crisis gemeentelijke grondbedrijven' van Deloitte Real Estate Advisory). Tot nu toe zijn de grondprijzen beperkt naar beneden aangepast. Als de crisis aanhoudt, zullen de gevolgen groter zijn. Het is nog niet altijd duidelijk wat dit betekent voor organisatie en beleid. Deze onduidelijkheid heeft als risico dat gemeenten ontwikkelingen die wel mogelijk zijn maar anders moeten worden aanpak, over het hoofd zien.

- **Nieuwe spelers?**

Intussen zijn er ook kansen voor nieuwe spelers in de gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld voor partijen die een rol spelen in de gebieds- en vastgoedexploitatie maar voorheen pas na oplevering in beeld kwamen, zoals energiebedrijven. Het is nog onduidelijk welke inbreng zij kunnen hebben in eerdere fasen van het ontwikkelproces en of zij daar daadwerkelijk de rol van risicodragende ontwikkelaar kunnen overnemen. Een goede analyse van de mogelijkheden van betrokken partijen is daarvoor noodzakelijk.

- **Ontwikkelingen van onderop**

Op steeds meer plekken ontstaan (burger)initiatieven van onderop die buiten de traditionele manier om een ontwikkeling in een gebied tot stand willen brengen. Dit varieert van collectief particulier opdrachtgeverschap voor de nieuwbouw van woningen en tijdelijke initiatieven op braakliggende terreinen tot een groep ouderen die in een leegstaand gebouw zelf een wooncomplex met eenheden voor verpleegkundigen wil ontwikkelen. Het mogelijk maken van deze initiatieven vraagt van gemeenten, en eventueel van marktpartijen, een totaal andere aanpak en vorm van samenwerken dan in de klassieke ontwikkeling van projecten.

2.3 Veranderingen in de gemeentelijke ontwikkelstrategie

Het belang van een goede analyse

Een goede analyse van de opgave en de betrokken spelers is meer dan ooit noodzakelijk om het beste uit de markt te halen. Elke opgave is uniek vanwege de kenmerken van de locatie, de ambities, de randvoorwaarden, het programma en de interesse vanuit de markt. Van een blauwdruk voor de aanpak van gebiedsontwikkelingen kan daarom geen sprake (meer) zijn.

De analyse moet in ieder geval aandacht besteden aan de risico's van de opgave en de vraag wie deze het beste kan beheersen (zie Reiswijzer, par. 3.2.2 en bijlage 1). Om in de huidige markt kansrijk te zijn, moet een project meer zijn dan alleen 'haalbaar'. Veel belangrijker is om al vroeg in het proces te achterhalen of er vraag is naar de voorgestelde producten en of ze in de voorgestelde vorm en prijscategorie ook kunnen worden afgezet. Met een positief antwoord is het belangrijkste risico van een project, het afzetrisico, sterk gereduceerd. Steeds vaker maken gemeenten gebruik van een marktconsultatie wanneer hun eigen analyse van de risico's nog onvoldoende duidelijkheid geeft. Aanbevelingen voor de inrichting hiervan zijn te vinden in [par. 3.1.2](#).

De analyse van de opgave, eventueel in combinatie met een marktconsultatie, biedt inzicht in de risico's, de toegevoegde waarde van een marktpartij en de eventuele gewenste rolverdeling bij de gebiedsontwikkeling. Op basis daarvan kan worden bepaald hoe de samenwerking het best kan worden vormgegeven. Dat is een kwestie van maatwerk.

Inrichten van de samenwerking

Het is van groot belang dat overheid en marktpartijen al vroeg in het proces een samenwerking aangaan. Alleen zo kan een optimale afstemming tot stand komen tussen vastgoed, voorzieningen en openbaar gebied. Deze afstemming bevordert de prijs/kwaliteitverhouding van alle onderdelen, verbetert de aansluiting op de wensen van de gebruiker en verlaagt zo het afzetrisico. Binnen het hiervoor noodzakelijke flexibele en open proces moet ook het bundelen van initiatieven of investeringsstromen van derden mogelijk zijn.

Voor de (juridische) vormgeving van de samenwerking bestaan meerdere opties. In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling zijn de verschillende samenwerkingsmodellen beschreven (Reiswijzer bijlage 2, par. 2.5.2). In het recente verleden werd bij grote gebiedsontwikkelingen vaak gekozen voor publiek-private samenwerking in de grondexploitatie, en daarmee voor het delen van risico's. Dit is niet langer een automatisme, zeker niet bij grote langlopende ontwikkelingen als geheel. Een aantal gemeenschappelijke grondexploitatie-maatschappijen is recent ontvlochten omdat ze onvoldoende in staat waren zich aan te passen aan de noodzakelijke veranderingen in de markt.

Door het toegenomen belang van risicobeperking vallen partijen tegenwoordig meer terug op hun traditionele rol. De overheid richt zich meer op haar publieke rol en voert in dat verband ook de grondexploitatie. De risico's (en eventuele winst) daarop worden niet meer gedeeld. Waar de grond in handen is van een private partij, zal de gemeente vaker gebruik maken van haar instrumenten voor faciliterend grondbeleid en kostenverhaal. Marktpartijen beperken zich op hun beurt vaker tot het voeren van de vastgoedexploitatie. De grondexploitatie is in dit meer klassieke model, anders dan voorheen, geen economisch doel op zich meer. Ze staat als

middel ten dienste aan een maatschappelijk en/of een commercieel belang. Ook hierbij blijft het overigens noodzakelijk dat gemeente en marktpartijen in de planvorming en organisatie van het proces samen optrekken, op basis van een globaal publiek kader.

In de ontwikkelstrategie bepaalt de gemeente wat ze zelf wil doen en wat ze aan de markt wil overlaten. Grondbezit speelt daarin, ook al is het in essentie 'slechts' een middel, uiteraard nog steeds een belangrijke rol. Uiteindelijk ontstaat zo in de strategie een onderscheid tussen de delen uit de gebiedsontwikkeling die als echte overheidsopdracht moeten worden beschouwd, en de delen die als commercieel programma kunnen gelden. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de wijze van selecteren van een samenwerkingspartner. Voor overheidsopdrachten gelden veel striktere regels (zie hierna).

2.4 Veranderingen in de selectie- of aanbestedingsstrategie

2.4.1 Aanbestedingsplicht of niet?

Marktselectie in plaats van aanbesteding

Deze publicatie gaat primair over gebiedsontwikkelingen en onderdelen daarvan, waarin naast publieke ook commerciële functies moeten worden gerealiseerd en waarvoor de overheid, doorgaans de gemeente, een privaatrechtelijke overeenkomst wil aangaan met een commerciële marktpartij. In de grootschalige gebiedsontwikkelingen 'oude stijl', waarbij publiek en privaat sterk waren verknoopt, leidde dat al snel tot de plicht een Europese aanbesteding uit te schrijven.

Nu de schaal van de gebiedsontwikkelingen sterk terugloopt door temporisering en fasering, en er een ontvlechting plaatsvindt van publiek en privaat, is dat veel minder vaak aan de orde. Tegenwoordig zal de overeenkomst tussen overheid en marktpartij in veel gevallen de vorm hebben van een grondtransactieovereenkomst. Voor een dergelijke marktselectie gelden, onder condities zoals vermeld in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, de Europese aanbestedingsregels naar de huidige inzichten *niet*. De commerciële functies worden immers separaat van de grond op de markt gezet. Er is dan geen sprake van een overheidsopdracht en dat betekent dat partijen veel meer vrijheid hebben om afspraken te maken en om de samenwerking via minder dwingende methoden tot stand te brengen. We spreken dan van een (*markt*)selectie in plaats van een 'aanbesteding'.

Aanbesteding van overheidsopdrachten

Het verhaal is anders als commerciële functies wel als overheidsopdracht worden aangemerkt. Dit is het geval als:

- de commerciële functies onderdeel uitmaken van een gemengde opdracht waarin ook maatschappelijke functies worden gerealiseerd;
- (delen van) de grondexploitatie gezamenlijk worden uitgevoerd;
- de overheid een belang heeft bij de functies (financieel of door risiconeming), én hieraan vergaande eisen stelt én een bouwplicht oplegt. Overigens past hierbij de kanttekening dat de mate waarin overheden in privaatrechtelijke contracten eisen kunnen stellen wettelijk c.q. juridisch is begrensd. Volgens jurisprudentie mogen aanbestedende diensten op grond van artikel 122 van de Woningwet

privaatrechtelijk geen zaken regelen die al in het Bouwbesluit of via het stelsel van omgevingsvergunningen zijn geregeld ².

Een overheidsopdracht is doorgaans onderhevig aan het aanbestedingsrecht (zie hiervoor de Reiswijzer, hoofdstuk 7). Dit kan ertoe leiden dat het publieke (of gemengde) werk moet worden aanbesteed volgens een aantal vaste spelregels. Deze zijn verankerd in de Aanbestedingswet 2013 (zie par. 2.4.2). Wanneer sprake is van een overheidsopdracht boven het drempelbedrag moet deze in elk geval Europees worden aanbesteed. Als deze overheidsopdracht onderdeel uitmaakt van een grotere gebiedsontwikkeling die integraal wordt aangepakt, is de totale opgave in beginsel onderhevig aan de aanbestedingsplicht.

Voldoen aan regels van transparantie en mededinging

In de huidige praktijk van de gebiedsontwikkeling zullen veel projecten dus niet als overheidsopdracht worden gekwalificeerd. En als dat wel al gebeurt, blijven ze door de kleinere schaal doorgaans onder de drempel voor Europese aanbesteding. De overheid kan daardoor vrijer dan voorheen zelf kiezen met welke partij ze wil samenwerken. De gemeente heeft natuurlijk geen vrijbrief: ze is op basis van onder andere het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) en de nieuwe Aanbestedingswet wel gehouden aan algemene regels van transparantie en mededinging. Daarnaast beschikken veel gemeenten over een eigen aanvullend inkoop- en aanbestedingsbeleid en ook dat kan regels bevatten voor dergelijke situaties. Ook bij aanbestedingen moeten overheden zich uiteraard

² Rechtbank Breda, 23 mei 2007, zaaknr. 159210/HA ZA 06-651, LJN: BA5601 (Gronduitgifte Breda), TBR 2008/217, p. 1142.

houden aan de nieuwe Aanbestedingswet, en verder het Aanbestedingsbesluit en de Gids Proportionaliteit (zie par. 2.4.2). Binnen deze regels moeten samenwerkingsafspraken zo worden ingericht dat ze effectief bijdragen aan de gebiedsontwikkeling.

2.4.2 De nieuwe Aanbestedingswet

Deel 1 van de op 1 april 2013 in werking getreden Aanbestedingswet bevat een aantal regels voor het aanbesteden van publieke werken onder het drempelbedrag. Voor alle overheidsopdrachten gelden de beginselen van objectiviteit en proportionaliteit. De keuze voor een aanbestedingsprocedure en de keuze voor de ondernemers die daarbij worden toegelaten, moeten worden gebaseerd op objectieve criteria. Het proportionaliteitsbeginsel is uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit. Er mogen geen hogere eisen (en strengere voorwaarden en criteria) worden gesteld dan noodzakelijk voor een goede uitvoering van de opdracht. Daarnaast zijn er de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Deze gelden altijd bij Europese procedures, maar onder bepaalde in de Aanbestedingswet beschreven voorwaarden ook bij nationale procedures en meervoudig onderhandse procedures. Opdrachten mogen verder niet onnodig worden samengevoegd (tenzij wordt gemotiveerd waarom er wel wordt geclusterd) en moeten worden opgedeeld in meerdere percelen (tenzij wordt gemotiveerd waarom dit niet passend is).

Op werken onder de drempel dient het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012) te worden toegepast, tenzij wordt gemotiveerd waarom dat niet gebeurt. Op grond van het ARW wordt zo een aantal regels van boven de drempel ook van toepassing onder de drempel, zoals de langere Al-

cateltermijn³ (twintig in plaats van vijftien dagen) en het criterium van de 'Economisch meest voordelige inschrijving' (*comply or explain*).

Voor alle opdrachten geldt dat een aanbestedende dienst moet zorgen voor het leveren van 'zo veel mogelijk maatschappelijke waarde bij het aangaan van een overeenkomst'. Aanbestedingsstukken dienen altijd kosteloos ter beschikking te worden gesteld (art. 2.66 Aanbestedingswet). Meer in het algemeen geldt dat aanbestedende diensten administratieve lasten zo veel mogelijk moeten beperken.

Voor Europese en Nationale aanbestedingen geldt dat (voor) aankondigingen moeten plaatsvinden via het elektronisch systeem voor aanbestedingen (TenderNed). Bij Europese aanbestedingen, Nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures met uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen moet een aanbestedende dienst het vastgestelde model eigen verklaring gebruiken. Een ondernemer kan in een Europese of Nationale aanbesteding en een meervoudig onderhandse procedure met uitsluitingsgronden met een door de minister van Justitie afgegeven 'gedragsverklaring aanbesteden' (niet ouder dan twee jaar) aantonen dat uitsluitingsgronden niet op hem van toepassing zijn.⁴

In deel 2 en 3 van de nieuwe Aanbestedingswet is meer te vinden over de belangrijkste wijzigingen voor specifieke Europese aanbestedingen of opdrachten voor speciale sectorbedrijven, gelijk aan of boven de Europese aanbestedingsdrempels. Zij gaan de reikwijdte van deze handreiking en specifiek dit hoofdstuk te buiten. Daarom blijft dit in deze publicatie verder buiten beschouwing.

³ De Alcateltermijn is de opschortende termijn die de aanbestedende dienst in acht neemt voor het sluiten van een overeenkomst.

⁴ www.pianoo.nl

2.4.3 Een andere invulling van de selectie of aanbesteding

In de gunstige marktomstandigheden van een aantal jaar geleden formuleerde de gemeente in een selectie of aanbesteding een doorgaans zeer gedetailleerde uitvraag, waarop marktpartijen een concrete aanbieding konden doen. In de huidige, veel moeilijker marktomstandigheden kan dat hooguit nog bij een overzichtelijke, concrete opgave in een bekende markt. Meestal is daar echter geen sprake van. In een onzekere markt leidt een stapeling van publieke eisen en risico's in een uitvraag naar de markt niet zelden tot mislukte selectieprocessen met grote frustratie en kostenposten aan beide zijden.

In de huidige omstandigheden gaat het daarom niet meer om het uitwerken van gedetailleerde plannen en een daarop afgestemde rol- en risicoverdeling tussen overheid en marktpartijen aan de voorkant van het proces, maar om het verkleinen van de onzekerheid over de afzet. De markt vereist een vraaggerichte ontwikkeling, zoals beschreven in [paragraaf 2.1](#), met samenwerkingsafspraken die minder gebaseerd zijn op zekerheden vooraf en meer op visies en profielen van samenwerkingspartners. De samenwerking is er dan op gericht procesafspraken te maken die tot een verkenning van de risico's en de haalbaarheid van een plan leiden. De verschillen in mogelijkheden en kennis van de overheid en de marktpartij(en) moeten hierbij optimaal worden benut. Dit draagt niet alleen bij aan meer flexibiliteit, maar ook aan de gewenste beperking van het tijdsbeslag voor zowel de uitschrijvende als inschrijvende organisaties.

Hoofdstuk 3 gaat uitgebreid in op de vraag hoe marktselecties voor de planvorming en realisatie van gebiedsontwikkeling beter kunnen worden ingericht.

Een mislukte selectie: het defensie terrein Crailo

De provincie Noord-Holland heeft geprobeerd met een niet-openbare Europese aanbesteding het voormalig defensie terrein Crailo te ontwikkelen. Daartoe heeft de provincie samen met de betrokken gemeenten (Hilversum, Bussum en Laren) en het Goois Natuurreservaat een Programma van Eisen (PvE) opgesteld. Vijf ontwikkelaars werden uitgenodigd om voor de ontwikkeling van Crailo een plan op te stellen, passend binnen het PvE en het gestelde grondbod. Uiteindelijk heeft geen van de ontwikkelaars in het kader van de aanbesteding een plan ingediend, ondanks tussentijdse aanpassingen in het PvE als gevolg van onder meer de veranderde marktomstandigheden. Uit een evaluatieonderzoek naar de gevolgde strategie bleek dat de combinatie van de provinciale uitgangspunten van een budgettair neutrale ontwikkeling en het overdragen van alle risico's aan de marktpartijen de aanbesteding ernstig heeft belemmerd. Daarnaast was er binnen de provincie te weinig kennis van aanbestedingsprocedures in gebiedsontwikkelingsprojecten. De uiterst openhartige en leerzame evaluatie is te vinden op:

<http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Toekomst-Crailo-verandert.htm>

3

Naar een verbeterde marktselectie onder de nieuwe marktcondities

3.1 Een goede voorbereiding

3.1.1 Kiezen en inrichten van een selectiemethode

Wanneer de overheid een samenwerkingspartner zoekt voor een gebiedsontwikkeling of onderdelen daarvan die niet aanbestedingsplichtig is/zijn, heeft zij veel vrijheid bij het uitkiezen en contracteren van een daarvoor geschikte marktpartij via alternatieve, minder dwingende selectiemethoden. Dat biedt de mogelijkheid beter in te spelen op actuele marktontwikkelingen en sneller en met minder rompslomp het einddoel te bereiken. Dit is in het belang van zowel de overheid als de marktpartijen en uiteindelijke eigenaren en gebruikers van het vastgoed.

Vier selectiemethoden

Er zijn grofweg vier selectiemethoden te onderscheiden.

- **Eén-op-één samenwerking**

De meest eenvoudige methode om zonder veel omwegen een samenwerking aan te gaan, is het direct één-op-één contracteren van een marktpartij (zie [par. 3.2](#)). Daarvoor kunnen goede redenen bestaan, maar in de meeste gevallen zal de gemeente toch gebruik willen maken van een vorm van marktselectie, waarbij meerdere marktpartijen worden betrokken. Ze hoopt daardoor betere aanbiedingen te krijgen. Dat kan betrekking hebben op de prijs/kwaliteitverhouding, maar in toenemende mate ook op de haalbaarheid en afzetbaarheid. De marktselectie kan ook primair gericht zijn



op het vinden van de meest geschikte partner voor de opgave. Daarnaast geldt natuurlijk dat de gemeente ook voor een marktselectie kan kiezen om niet het verwijt te krijgen dat partijen worden buitengesloten.

- **Marktselectie-light**

Indien de gemeente in concurrentie een marktpartij wil selecteren, kan zij voor een zeer lichte procedure kiezen, waarbij niet op een feitelijke aanbieding wordt geselecteerd maar op een visie of – een nog lichtere vorm – op de kwaliteiten van de deelnemende marktpartijen (de zogenaamde ‘beautycontest’, zie [par. 3.3](#)).

- **Klassieke marktselectie**

In de praktijk van de gebiedsontwikkeling zullen uitschrijvende partijen niet altijd voor de marktselectie-light willen kiezen, bijvoorbeeld omdat ze het gevoel hebben daardoor mogelijke opbrengsten mis te lopen. Het ligt dan voor de hand de klassieke ontwerp-/ontwikkelopdracht (bestaande uit een plan, bieding en risicoacceptatie) te hanteren, met een vastomlijnde en concreet uitgewerkte uitvraag. Hierbij zijn meerdere procedures mogelijk: de openbare, niet-openbare of meervoudig onderhandse (zie voor een beschrijving [Reiswijzer, par. 3.3](#)).

De klassieke marktselectie bevindt zich qua complexiteit tussen de marktselectie-light en de Europese aanbesteding in. Er is geen sprake van aanbestedingsplichtige delen, maar wel van een grondbod, vaak in combinatie met kwalitatieve beoordelings- of procescriteria (bijvoorbeeld risicoacceptatie). De methode is in de praktijk uitgekristalliseerd en voldoet in het algemeen goed als vooraf het gewenste resultaat (ongeveer) duidelijk is, zoals bij voorspelbare product-markt-combinaties (bijvoorbeeld goedkope starterswoningen in een markt waar starters moeilijk een woning vinden). Onder de huidige onzekere marktomstandigheden

is deze methode al gauw te beperkend voor de inschrijvers en daarmee uiteindelijk ook voor de doelstellingen van de uitschrijvende partij. In [paragraaf 3.4](#) geven we praktische handreikingen om de methode aan te passen aan de eisen van deze tijd.

- **Concurrentiegerichte dialoog**

Volstaat het niet om in de klassieke marktselectie meer ruimte in te bouwen, dan kan de gemeente nog teruggrijpen naar de concurrentiegerichte dialoog (zie [par. 3.5](#)). Deze selectiemethode is specifiek bedoeld voor complexe en langlopende opgaven, waarvan het eindproduct aan het begin van het proces nog niet omschreven kan worden. De uitschrijvende partij gaat een dialoog aan met de inschrijvende partijen, waarbij voor de opgave in verschillende rondes naar de beste oplossing wordt gezocht. De dialoog eindigt wanneer de deelnemende marktpartijen een definitieve inschrijving doen.

Vorbereiding

Een goede marktselectie vraagt om een goede voorbereiding die in het verdere planvormingsproces ruimschoots wordt terugverdiend (zie ook [Reiswijzer hoofdstuk 3](#) voor tips voor een goede analyse van de opgave en het voorbereiden van een ontwikkel- en selectiestrategie). De uitschrijvende partij – doorgaans de gemeente – moet weten wat zij met de marktselectie wil en kan bereiken. De inschrijvende partij of combinatie van partijen – doorgaans een ontwikkelaar (al dan niet onderdeel van een bouwbedrijf, belegger of andere onderneming) – moet de ruimte krijgen om een onderscheidende en haalbare aanbieding te doen. In sommige gevallen loont het om hiervoor, voorafgaande aan de selectie zelf, een marktconsultatie uit te voeren (zie [par. 3.1.2](#)).

De gemeente moet, alvorens een selectie te starten, tal van keuzes maken die ook in samenhang de effectiviteit van de procedure bepalen. Hier een overzicht van de belangrijkste keuzes.

- **Randvoorwaarden c.q. eisen**

Een belangrijke vraag is welke randvoorwaarden de gemeente meegeeft in de uitvraag en laat terugkomen in haar beoordelingscriteria. Om het beste uit de markt te halen en flexibiliteit in de planontwikkeling te behouden, is het wenselijk het aantal eisen te beperken. Bovendien bestaat het risico dat, als de gemeente meer eisen stelt dan vanuit het publieke belang strikt noodzakelijk is en dat ook nog combineert met een bouwplicht, ook commerciële werken als overheidsopdracht worden gekwalificeerd en een Europese aanbesteding al gauw noodzakelijk is (conform het Müllerarrest). In de meeste gevallen zal dat uiterst onwenselijk zijn, omdat in die procedure al vroeg in het proces zeer veel details moeten worden vastgelegd.

- **Besluitvorming**

Alle betrokken geledingen binnen de uitschrijvende partij moeten goed worden geïnformeerd over de strategie en te volgen procedure, inclusief de wijze van beoordeling. Overwogen kan worden om de strategie en procedure ook door de gemeenteraad te laten vaststellen, zodat deze zich kan herkennen in de doelstellingen en geformuleerde spelregels. Dit bevordert de betrokkenheid later bij de contractvorming, opstelling van het bestemmingsplan of eventuele gronduitgifte.

- **Tijdsbeslag**

De uitschrijvende partij moet goed nadenken over de werkzaamheden die de inschrijvende partijen moeten verrichten en de belasting qua tijd en middelen die een uitvraag met

zich meebrengt voor de inschrijvers, maar later ook voor de eigen organisatie. Dit moet in een redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht.

- **Geboden tijd**

Als de gemeente na een gedegen voorbereiding een marktselectie start, gaan de geïnteresseerden aan het werk om een passende aanbieding te doen. Zeker bij omvangrijke projecten is het nodig dat de marktpartijen daarbij meerdere disciplines betrekken, zoals een marktonderzoeker, stedenbouwer, landschapsarchitect, constructeur, planeco- noom en vastgoedeconoom. Hun inbreng in de aanbieding kan steeds consequenties hebben voor de haalbaarheid en kwaliteit. Het verwerken van alle input en doordenken van de consequenties daarvan, en het geheel vertalen in een concept en visie en die presentabel maken, kost tijd. De uitschrijver moet zich hiervan bewust zijn en de inschrijvers voldoende tijd gunnen om hun inzending voor te bereiden.

3.1.2 Marktconsultatie

Betere uitvraag

Voorafgaand aan de daadwerkelijke marktselectie maken overheden de laatste jaren steeds vaker gebruik van de mogelijkheid om marktpartijen te consulteren over de potenties van een ontwikkellocatie. Een dergelijke marktconsultatie is vooral aan te bevelen voor gebieden en vastgoedsegmenten met onzekere marktpotenties, waarbij het onduidelijk is wat marktpartijen te bieden hebben. De consultatie kan enerzijds zicht bieden op de mate waarin het voorgenomen programma en de overige publieke randvoorwaarden aansluiten bij de vraag. Anderzijds kan zo worden geïnventariseerd onder welke voorwaarden marktpartijen geïnteresseerd zijn in

de gebiedsontwikkeling. De ervaring leert dat dit doorgaans leidt tot een gewijzigde en betere uitvraag.

Het verdient dan ook aanbeveling om als uitschrijvende partij in een marktconsultatie werkelijk open te staan voor de inbreng en ideeën van marktpartijen. De overheid moet een consultatie niet uitvoeren om alleen maar een bevestiging te krijgen van de gewenste grondopbrengsten en haalbaarheid van het programma. In plaats daarvan moet ze de suggesties die marktpartijen vanuit hun expertise naar voren brengen daadwerkelijk benutten voor het aanscherpen van de uitvraag.

Inzet versus opbrengst

De marktconsultatie moet op het juiste moment in het proces worden ingezet en niet te zwaar worden opgetuigd. Om een zinvolle respons te krijgen, moeten de doelen van de uitschrijvende partij en de kaders helder zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld vragen om te reageren op een aantal denkrichtingen. Een heldere opzet en beperkte doorlooptijd zijn van belang omdat marktpartijen weinig capaciteit en middelen hebben om aan consultaties mee te doen. Veel marktpartijen geven de voorkeur aan een workshopachtige aanpak. Een workshop vraagt om een beperkte inspanning en biedt de mogelijkheid van interactie. Daar staat tegenover dat marktpartijen wellicht meer zullen melden als ze juist niet in een gezamenlijke setting worden geconsulteerd. In algemene zin mag van marktpartijen een volwassen houding worden verwacht: achteroverleunen en de kaarten tegen de borst houden zijn niet meer van deze tijd.

Een marktconsultatie mag geen verkapte selectie zijn. Het is daarom zinvol om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de marktconsultatie en het vervolg, maar de

uitschrijvende partij moet er wel rekening mee houden dat het voor de deelnemers de moeite waard moet zijn om in de consultatie energie en denkkraft te steken. Naarmate dit meer het geval is, zijn de resultaten waardevoller. Zo zou de gemeente de inzet en inbreng van partijen in de marktconsultatie kunnen belonen door hen later te betrekken bij het selectieproces.

Al met al moet de gemeente vooraf helder zijn over wat ze vraagt, hoe ze met de resultaten van de consultatie omgaat en op welke wijze de inbreng van de deelnemers later in het proces wordt beloond. Na afloop van de consultatie past het om de deelnemende partijen zorgvuldig te informeren over de bereikte resultaten en het verdere verloop van de selectieprocedure.

De marktconsultatie kan leiden tot een programma van eisen of een globaal plan dat vervolgens één-op-één, via een (lichte vorm van) marktselectie of een aanbestedingsprocedure (bij aanbestedingsplichtige werken) in de markt wordt gezet. Vanzelfsprekend moet de uitschrijvende partij zorgvuldig met de ideeën van de inzenders omgaan, zowel in de marktconsultatie als in de daarna volgende selectie.

3.1.3 Onzekerheid rond de Europese aanbesteding

Soms zijn partijen er niet (geheel) zeker van of er Europees aanbesteed moet worden. Ook zijn er gevallen denkbaar waarin een gemeente verwacht dat een Europese aanbesteding weinig zin heeft, omdat maar één partij het werk kan uitvoeren. In dat geval kan het voornemen tot een (mogelijk onrechtmatige) onderhandse gunning (vooraf) bekend worden gemaakt door dit te publiceren in het publicatieblad van de Europese Unie. Wanneer niet binnen vijftien dagen een klacht wordt ingediend, kan de overeenkomst op grond van

de nieuwe Aanbestedingswet (voorheen de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden, Wira) niet meer worden vernietigd. De gemeente en de marktpartij hebben hiermee een middel om zekerheid te krijgen over de rechtmatigheid van hun samenwerking.

Zekerheid krijgen over een onderhandse gunning

In het centrum van een gemeente wordt een vastgoedproject gerealiseerd met parkeervoorzieningen en daarboven twee bouwlagen met commerciële voorzieningen en een theaterzaal. De theaterzaal wordt gebouwd in opdracht van de gemeente, de rest voor rekening en risico van een ontwikkelaar. Het gesplitst aanbesteden van het werk leidt naar de mening van partijen tot onoverkomelijke technische, organisatorische en juridische problemen. Artikel 2.32 sub b van de nieuwe Aanbestedingswet geeft de mogelijkheid om af te zien van een Europese aanbesteding 'wanneer de overheidsopdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bescherming van uitsluitende rechten slechts aan één bepaalde ondernemer kan worden toevertrouwd'⁵. Daarnaast bestaat op grond van de nieuwe Aanbestedingswet de mogelijkheid van voorafgaande publicatie, om transparant te zijn over een voorgenomen samenwerking. De aanbestedende dienst publiceert dan het voornemen of besluit tot gunning in het Publicatieblad van de Europese Unie, om zo na te gaan of tegen deze werkwijze aanbestedingsrechtelijke bezwaren worden aangevoerd. Op deze manier heeft de ontwikkelaar het project kunnen realiseren.

⁵ De aanbestedende dienst moet bewijzen dat een uitzonderingssituatie van toepassing is, zie hiervoor de Memorie van Toelichting t.a.v. art. 2.32 sub b.

3.2 Eén-op-één samenwerking

Als de overheid het initiatief neemt voor de ontwikkeling van commerciële functies op haar eigen grond (in een plan zonder enige publieke functie) kan zij in hoge mate zelf bepalen hoe ze tot de keuze van een marktpartij komt, mits ze daarbij transparant en marktconform te werk gaat. De overheid mag dus ook zonder een selectieproces één-op-één een marktpartij kiezen en contracteren. Uiteraard moet zij daarbij wel de staatssteunregels in acht nemen (onder meer door gebruik te maken van onafhankelijke taxaties). Een één-op-één samenwerking kan voordelen opleveren in kosten, tempo en/of risicoprofiel. Hetzelfde kan gelden voor overheidsopdrachten onder het Europese drempelbedrag, mits dit past binnen onder andere de nieuwe Aanbestedingswet en de eigen inkooprichtlijnen van de uitschrijver.

In veel gevallen zal de gemeente toch liever kiezen voor een vorm van marktselectie in concurrentie. Die daagt immers uit tot innovatieve oplossingen en geeft kansen aan partijen die zich verdiept hebben in de lokale belangen en mogelijkheden. Sommige marktpartijen hebben hier zelfs hun organisatie op ingericht.

3.3 De marktselectie-light

Niet afdwingen, maar werken vanuit vertrouwen

Zoals al eerder aangegeven vraagt de huidige markt om flexibiliteit en samenwerking tussen partijen op basis van vertrouwen. Het afdwingen van afspraken die niet aansluiten bij de vraag blijkt in de praktijk weinig succesvol. Bij het kiezen van een samenwerkingspartner draait het daarom niet meer om het beperken van risico's en afdwingen van commitment op basis van een uitgewerkt plan. Veel meer gaat het om de

keuze voor een visie, voorstel voor de aanpak van de planvorming en ontwikkeling of referentiebod, of om de geschiktheid van de kandidaat.

Wanneer geen Europese aanbestedingsprocedure aan de orde is, hebben gemeenten de vrijheid om gebruik te maken van lichte selectieprocedures die hieraan tegemoet komen, op voorwaarde natuurlijk dat ze voldoen aan de algemene regels van transparantie en mededinging en de nieuwe Aanbestedingswet. Een marktselectie-light komt bijvoorbeeld in beeld bij de grotere gebiedsontwikkelingen die vaak langdurig en complex van aard zijn en waarbij het uitbrengen van een uitgewerkt bod niet goed mogelijk is. Vooraf bestaat slechts beperkt inzicht in het beoogde eindresultaat, terwijl een vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen en bij voorkeur ook eindgebruikers wel zeer wenselijk is voor een optimale afstemming tussen de publieke en private belangen.

Verkennde gesprekken

Marktpartijen profileren zich graag als partner om samen tot oplossingen te komen. Hun geschiktheid wordt bepaald door referenties, goede ervaringen van andere uitschrijvers, integriteitsaspecten, solvabiliteit, etc. Vaak zal dat de uitschrijvende partij nog onvoldoende houvast bieden en zal zij behoefte hebben de deelnemende partijen beter te leren kennen. Bij een marktselectie-light zal de overheid daarom in veel gevallen een serie gesprekken voeren met de verschillende marktpartijen, waarin samen de oplossingen en randvoorwaarden en de visie daarop van de marktpartij worden verkend. De gesprekken hebben het karakter van een consultatie, maar het doel is duidelijk om met één van de partijen tot een samenwerking te komen.

Deze werkwijze biedt een maximale flexibiliteit om een samenwerking aan te gaan waarin de oplossingen gaandeweg het proces worden verkend. Het moet wel voor alle betrokken

partijen duidelijk zijn hoe het selectieproces in elkaar zit. Ook moet de overheid garanderen dat de ideeën die door de ene marktpartij worden ingebracht, niet worden benut in een samenwerking met een andere marktpartij. Dit kan hooguit mogelijk zijn door de marktpartij die niet wordt geselecteerd voor haar ideeën een rol als adviseur te geven.

Rijswijk: geen plan maar een partner selecteren

Voor een project in Rijswijk is niet een plan, maar een ontwikkelpartner geselecteerd op basis van een openbare Europese aanbesteding. De partner moet de gemeente adviseren over de optimalisatie van de gebiedsontwikkeling en voor eigen rekening en risico een deelplan ontwikkelen en realiseren. De aanbiedingen van geïnteresseerde partijen zijn stapsgewijs beoordeeld, waarbij achtereenvolgens aanbiedingen afvielen die niet volledig waren, niet voldeden aan de minimumeisen (minimale omzet, referentieprojecten) en onvoldoende punten scoorden op drie criteria:

1. visie op de opgave, bestaande uit een visie op het gebied en op de samenwerking met de gemeente;
2. ervaring, kennis en rol van het adviesteam als onderdeel van het gemeentelijke programmabureau;
3. bod op de energieprestaties van de woningen.

De laatst overgebleven partijen gaven een presentatie aan de beoordelingscommissie. De opdracht is gegund op basis van het hoogste totaal aantal punten voor de drie genoemde criteria en de toelichting op het plan tijdens de presentatie. Daarna hebben de gemeente en de winnende inschrijver c.q. ontwikkelpartner een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

3.4 De klassieke marktselectie verbeterd

3.4.1 Informatie-uitwisseling en overlegmomenten

Inlichtingenronde

Bij gebiedsontwikkelingen is het raadzaam marktpartijen zo vroeg mogelijk te betrekken bij de opdracht. Dit vergroot de kans op geslaagde biedingen. Hoe vroeger in het proces de betrokkenheid wordt georganiseerd, hoe beter het mogelijk is open vragen te stellen, hoe makkelijker de antwoorden daarop nog zonder problemen kunnen worden verwerkt. Zodra een selectieprocedure eenmaal is gestart (de voorselectie en/of de gunningsfase), krijgt het stellen van vragen en geven van antwoorden een formeel karakter. Dit krijgt gestalte in de formele 'inlichtingenronde'. Op verschillende momenten tussen de start van het proces en het definitief formuleren van de uitvraag waarop een bieding kan worden gedaan, kunnen geïnteresseerden vragen stellen over bijvoorbeeld de uitsluitingsgronden, opgave of beoordelingscriteria. De uitschrijvende partij beantwoordt de vragen en stelt alle vragen en antwoorden aan alle deelnemers ter beschikking, in de vorm van een Nota van Inlichtingen (of, in een concurrentiegerichte dialoog, meer nota's). Daardoor blijft het *level playing field* steeds in stand. Deze manier van werken heeft soms invloed op het gedrag van de betrokken partijen. Marktpartijen stellen nogal eens bewust geen vragen, omdat ze niet willen dat de antwoorden ook aan de andere deelnemers beschikbaar worden gesteld. Intussen proberen ze op een andere manier extra informatie te krijgen. De overheid probeert op haar beurt vormfouten te voorkomen en (markt)partijen zo veel mogelijk gelijk te behandelen. Gevolg is dat ze vaak afstand houdt tot de markt-

partijen om beïnvloeding en ongelijke kansen te voorkomen. Er wordt dan te veel gehandeld uit angst en wantrouwen, in plaats van uit vertrouwen.

Uitschrijvende partijen ervaren het vaak als lastig om tijdens de inlichtingenronde de uitvraag te moeten verduidelijken of aan te passen. Dit leidt vaak tot ontwijkende antwoorden en een regen aan (nieuwe) vragen. Om dit te voorkomen, is het van groot belang om in de inlichtingenronde alle onduidelikheden weg te nemen en ook andere inzichten te toetsen. Een Nota van Inlichtingen moet daarom zo helder mogelijk zijn en ingaan op alle vragen. Hoe duidelijker de nota en hoe meer ruimte er tijdens de inlichtingenronde is om andere interpretaties te honoreren, hoe groter de kans op biedingen die goed aansluiten op de intenties van de uitschrijvende partij. Daar komt bij dat er bij de beoordeling van de biedingen vaak geen ruimte meer is om in te gaan op andere inzichten, zeker als daar in de inlichtingenronde geen vragen over zijn gesteld. Kortom: hoe helderder de overheid zich opstelt in de inlichtingenronde en hoe eerder ze bereid is naar aanleiding van vragen van deelnemers de uitvraag aan te passen, hoe beter de biedingen. In [paragraaf 3.4.3](#) wordt hier verder op ingegaan.

Ook de timing van de inlichtingenronde is van groot belang. De deadline voor het stellen van vragen moet niet te snel komen, zodat de marktpartijen voldoende tijd hebben om zich te verdiepen in de opgave. Tegelijkertijd moet het moment van beantwoording van de vragen niet te laat komen, want dan houden de deelnemers te weinig tijd over om hun ideeën aan te passen of verder uit te werken.

Ruimte voor toelichting door de marktpartijen

In de inlichtingenronde verduidelijkt de gemeente haar uitvraag. Ook het omgekeerde – marktpartijen die hun inzending c.q. aanbidding toelichten – is mogelijk en nuttig. Achter elke aanbidding gaat een bepaalde filosofie en aanpak schuil en staan mensen met ambitie, die er veel energie en tijd in steken. Vakmensen met passie, die zich de opgave vaak al zo eigen hebben gemaakt dat het verliezen van de competitie tot grote teleurstelling leidt. Het is voor het begrijpen en doorgronden van de achtergrond van de papieren aanbiddingen belangrijk om in het gunningsproces ruimte te bieden voor een persoonlijke toelichting daarop. Dat doet ook recht aan de inspanningen van de deelnemende partijen en personen. De presentaties kunnen ook worden benut om verkeerde denkrichtingen van de betreffende marktpartij of foutieve interpretaties van de gunningscriteria uit te sluiten. Het gaat hierbij overigens uitsluitend om een verduidelijking van de aanbidding door de inschrijvende partij. Het is niet zo dat tijdens de toelichting en het gesprek dat daarbij ontstaat aanpassingen van de bieding mogen plaatsvinden. Daarover mag geen misverstand bestaan.

3.4.2 Voorselectie van marktpartijen

Minimum, én maximum?

Bij ontwikkelingen waarvoor een grote interesse uit de markt kan worden verwacht, is het wenselijk een fase in te voegen waarin een voorselectie plaatsvindt van marktpartijen die daarna daadwerkelijk een aanbidding mogen doen. Bij een niet-aanbestedingsplichtige marktselectie zijn er geen regels voor het aantal marktpartijen dat na de voorselectie moet 'over blijven'. Die regels zijn er wel bij officiële aanbestedingen. Artikel 2.99 lid 3 van de nieuwe Aanbe-

stedingswet stelt dat bij een niet-openbare procedure ten minste vijf gegadigden moeten worden uitgenodigd. Dat is dus het minimum aantal deelnemers dat na de voorselectie meedoet aan de daadwerkelijke gunningsfase (zie ook [par. 3.4.3](#)). Bij de concurrentiegerichte dialoog en de onderhandelingsprocedure met aankondiging noemt de Aanbestedingswet een minimum aantal van drie gegadigden. De uitschrijvende partij kan er voor kiezen het minimum ook als maximum te hanteren. Er blijven na de voorselectie dan, afhankelijk van de te volgen aanbesteding, vijf respectievelijk drie marktpartijen over (bij een marktselectie is dit vrij). Daarmee wordt voorkomen dat onnodig veel marktpartijen veel tijd en energie in de opgave steken.

Een selectie met 25 inzendingen

Een oud voorbeeld dat het nut van een voorselectie aantoonde, is de casus Saksen-Weimar in Arnhem (2005). Voor deze competitie vroegen 91 ontwikkelaars een informatiepakket aan. Zij moesten direct al een uitgebreide stedenbouwkundige schets aanleveren en een grondbod doen. De gemeente ontving 25 inzendingen. De kosten bedroegen naar schatting minimaal € 100.000 per deelnemer. De totale kosten van het voortraject zijn daarmee misschien nog wel hoger geweest dan de totale waarde van het Saksen-Weimarterrein.

Insteek van de voorselectie

De voorselectie maakt de uiteindelijke selectie van de partij die het contract wordt gegund voor de gemeente eenvoudiger. Naast het grote aantal mogelijke deelnemers kunnen er ook andere economische, markttechnische of bestuurlijke argumenten zijn om via een voorselectie het aantal deelnemende marktpartijen te beperken.

Voor alle duidelijkheid: in een voorselectie wordt geselecteerd op de geschiktheid van partijen, niet op een plan of aanbieding. De uitsluitings- en minimumeisen spelen hierbij doorgaans een belangrijke rol, eventueel aangevuld met referenties uit andere projecten. De overheid moet er wel voor waken dat deze projecten zowel qua omvang als rolverdeling goed vergelijkbaar zijn met het eigen project. Zie hiervoor de Reiswijzer (par. 4.1.2).

Voor de deelnemende marktpartijen is het van belang om al in de voorselectie zicht te krijgen op de doelstellingen en belangrijkste randvoorwaarden en beoordelingscriteria in de gunningsfase. Daarmee kan worden voorkomen dat partijen in een later stadium alsnog afhaken als zij ervaren dat de eisen aan de biedingen niet passen bij de huidige markt of eigen mogelijkheden. Hoe meer helderheid van de uitschrijver en hoe groter de inbreng van marktpartijen in de voorselectie, hoe beter en flexibeler het vervolgtraject, hoe kleiner de kans op mislukking en frustraties.

Bewust met voorselectie

De gemeente Steenbergen heeft een marktselectie georganiseerd voor de herontwikkeling van het voormalige gemeentehuis en een aantal aangrenzende percelen. Het betrof hier een vastgoedtransactie waarvoor de gemeente een geschikte partij zocht, met een aansprekend plan en acceptabele verkoopvoorwaarden. De gemeente koos hierbij voor een niet-openbare nationale aanbestedingsprocedure, hoewel een onderhandse procedure zonder voorselectie ook mogelijk en zelfs sneller en goedkoper was. De gemeente wenste echter zo transparant mogelijk te werk te gaan en op deze manier mogelijk te maken dat ook onbekende partijen in aanmerking konden komen voor de vastgoedtransactie.

3.4.3 Naar de definitieve uitvraag

Goede toelichting noodzakelijk

Nadat de marktpartijen zijn geselecteerd die aan het vervolg van het proces mogen deelnemen, start de 'gunningsfase', de fase die uitmondt in de daadwerkelijke keuze van een marktpartij. De eerste belangrijke stap in de gunningsfase is het definitief formuleren van de uitvraag. Het is sterk aan te bevelen daarin altijd een toelichting op te nemen met een schets van de procedure, het doel van de uitvraag (wat wil de uitschrijvende partij met de marktselectie bereiken), de essentie van de opdracht (welke producten worden gevraagd), de motivatie voor de gemaakte keuzes in de vraagstelling (waarom wordt bijvoorbeeld vastgehouden aan het bestemmingsplan, ook als dat te beperkend kan zijn) en de

geformuleerde criteria. Marktpartijen hebben begrip voor een bepaalde insteek als deze maar voldoende is gemotiveerd. Slecht overwogen keuzes in de vraagstelling en niet gemotiveerde criteria maken het voor marktpartijen moeilijk om tot een gerichte aanbieding te komen. Ook zullen marktpartijen betere biedingen kunnen maken als ze vooraf duidelijk weten hoe het (kwalitatieve) oordeel uiteindelijk tot stand zal komen. Verder is het hele proces er natuurlijk bij gebaat als de vooraf bepaalde regels, uitgangspunten en gemaakte afspraken consequent worden nageleefd.

Onduidelijkheid over de interpretatie van voorwaarden

Tijdens een aanbestedingsprocedure schrijft het bestemmingsplan voor dat de randen van een bouwvlek 'groen' moeten blijven. Marktpartijen die tuinen tot aan het water voorstellen (omdat dat markttechnisch en dus qua afzetrisico verreweg het beste is), dreigen te worden uitgesloten, omdat daarmee niet meer aan de bestemmingsplanfunctie 'groen' als openbaar toegankelijke ruimte wordt voldaan. Marktpartijen hadden dat anders geïnterpreteerd, maar door de strikte omschrijving was er geen ruimte om hierin mee te gaan, ook al vond de gemeente achteraf de argumentatie van marktpartijen wel relevant.

Ruimte voor creativiteit en optimalisatie

Selecteren betekent feitelijk dat de uitschrijvende partij aan de markt vraagt om binnen haar eisen en wensen een optimalisatie te realiseren op prijs, kwaliteit en/of risicoacceptatie. Dat lukt alleen als er ook ruimte is om te optimaliseren en als die ruimte duidelijk is omschreven. Daartoe moet het publieke Programma van Eisen zodanig zijn opgesteld dat de marktpartijen voldoende vrijheid hebben om hun creativiteit en vakmanschap in te brengen, rekening houdend met de fase waarin het project verkeert, het moment waarop de selectie plaatsvindt en het type partij dat wordt gezocht. Uitschrijvende partijen kunnen niet altijd voorzien welke oplossingen er mogelijk zijn. Dat zal des te sterker gelden naarmate de opgave groter is en/of zich nog in een vroege fase bevindt. Juist dan is er behoefte aan meer ruimte voor creativiteit en optimalisatie.

Het is niet generiek vast te stellen hoe, op welke onderdelen en in welke mate ruimte moet worden gegeven om tot goede inschrijvingen te kunnen komen. De uitschrijvende partij kan hiervan met enige voorbereiding of ondersteuning zelf een inschatting maken. Als dat niet mogelijk is, door grote onbekendheid met de markt en/of de vastgoedproducten, verdient het de voorkeur minder eisen te stapelen en meer 'open vragen' te stellen, of een marktconsultatie te houden.

Marktconsultatie met vrijheid om een visie te formuleren

De gemeente Breda is eigenaar van de locatie Gasthuispoort aan de Vlaszak en wil deze door marktpartijen laten (her)ontwikkelen. Door de onzekerheden in de huidige markt, de complexiteit van de locatie en de diverse bouwtechnische, creatieve en commerciële mogelijkheden van het complex is er nog geen vastomlijnd plan. Om de mogelijkheden van de (her)ontwikkeling te beoordelen en de interesse uit de markt te peilen, heeft de gemeente een marktconsultatie gehouden waarin aan marktpartijen de vrijheid is geboden een visie te formuleren op het vastgoed, de functies en de financiële randvoorwaarden. De consultatie liet zien dat er voldoende interesse is vanuit marktpartijen en dat in grote lijnen aan de kwalitatieve en financiële doelen van de gemeente kan worden voldaan. Breda heeft vervolgens, met succes, in een onderhandse selectieprocedure een marktpartij geselecteerd die het plan verder uitwerkt.

Drie manieren om ruimte te bieden

Er zijn verschillende manieren om marktpartijen te prikkelen creatief mee te denken met de uitschrijvende partij en tegelijkertijd vrijheid te geven om nog betere voorstellen te doen die de marktpotentie vergroten.

- **Wees zuinig met eisen**

Om te beginnen doet de uitschrijver er verstandig aan om uitsluitend de echte harde randvoorwaarden als eisen te formuleren. Hierbij kunnen we denken aan beleidsmatige of bestuurlijke randvoorwaarden waaraan absoluut niet mag

worden getornd, zoals de aansluiting van het plangebied op de omgeving of parkeernormen. Daarmee gelden deze eisen als uitsluitingsgronden. Overige randvoorwaarden kunnen beter als wens worden geformuleerd waarmee punten zijn te verdienen.

- **Expliciet vragen naar alternatieve oplossingen**

Een tweede mogelijkheid is om marktpartijen alternatieve oplossingen of optimalisatievoorstellen te laten aandragen. Geef wel duidelijk aan voor welke onderdelen optimalisaties mogelijk zijn, om te voorkomen dat partijen hier verschillend mee omgaan. Ook is er aandacht nodig voor de wijze waarop de verschillende oplossingen tegen elkaar worden afgewogen. Hoe meer ruimte voor creativiteit immers, hoe moeilijker de vergelijkbaarheid. Er kan daarom worden overwogen optimalisaties te 'verrekenen', om zo de vergelijkbaarheid met de andere inschrijvers in stand te houden.

- **Doel formuleren in plaats van oplossing vragen**

Tot slot kan de uitschrijver in veel gevallen doelen en functionele eisen formuleren in plaats van exact omschreven specificaties en oplossingen. Liever dus een beschrijving van een bepaald woonmilieu (bijvoorbeeld 'groen stedelijk milieu voor gezinnen') dan voorgeschreven vastgoedoplossingen (bijvoorbeeld 'grondgebonden woningen met patio').

Alternatieven vragen

Een Brabantse gemeente heeft voor de herontwikkeling van haar winkelcentrum, samen met de vastgoedeigenaren, een marktselectie georganiseerd om een geschikte marktpartij te vinden voor de herontwikkeling. De gemeente en de eigenaren hebben een globaal Masterplan opgesteld. In de aanbestedingsprocedure vragen ze aan inschrijvers te reageren op het masterplan en om daarnaast eventueel een alternatief plan in te dienen. De gemeente en de eigenaren krijgen hierdoor zicht op zowel de haalbaarheid van het eigen masterplan als op alternatieve oplossingen.

Invloed marktpartij op het risicoprofiel van de opgave

In de huidige markt is het risicoprofiel van de opgave allesbepalend. Veel marktselecties mislukken vanwege de stapeling van (te hoge) eisen en (te grote of onbekende) risico's. Dit leidt al snel tot een situatie waarin niet degene met het beste plan, maar degene die het meest belooft de selectie wint. Vervolgens staat de winnaar bij tegenvallers meteen op de stoep.

Om dit te voorkomen, hebben marktpartijen juist in de huidige markt behoefte aan invloed op het risicoprofiel van de opgave. Die invloed is beperkt als er sprake is van (een combinatie van) te ver uitgewerkte ruimtelijke en programmatistische plannen, te hoge minimumeisen aan grondbiedingen, te veel (onbekende) risico's en/of te gedetailleerde en inflexibele contracten.

Marktpartijen kunnen alleen risico's accepteren die zij kunnen inschatten en beprijzen. Deze risico's betrekken zij in

het groundbod. Onbekende risico's zijn niet te beprijzen. Marktpartijen hebben vanuit hun (precontractuele) waarschuwingsplicht de verantwoordelijkheid het bestaan van onbekende risico's al in een vroeg stadium te melden. De uitschrijvende partij kan dit beter voor zijn door onbekende risico's zo veel mogelijk te voorkomen. Ze moet zorgvuldig afwegen welke risico's wel en niet bij marktpartijen worden gelegd. De risico's kunnen worden benoemd in een risicoparagraaf in de selectieleidraad. Hierin kan de uitschrijvende partij aangeven welke risico's ze zelf op zich neemt, wat ze van de marktpartijen verwacht en wie op welke manier op de risico's invloed kan uitoefenen.

Procedure vastleggen over de risico's

Het komt nu vaak voor dat door het overhevelen van grote, onbekende of onbeheersbare risico's naar marktpartijen de ontwikkeling komt stil te vallen. Het verdient de voorkeur om een procedure op te stellen die aangeeft hoe gehandeld wordt als die risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Dat kan bijvoorbeeld door het hantieren van een gemaximeerd risicobedrag. Als dit bedrag overschreden wordt, moeten partijen in overleg over de vraag of en hoe de ontwikkeling wordt voorgezet.

De mate waarin risico's beheersbaar en hanteerbaar blijven, hangt af van de marktomstandigheden en het type partijen dat de opgave kan uitvoeren, maar ook van de ruimte die marktpartijen krijgen om binnen vooraf gestelde kaders de risico's in te perken. Bij grote afzetrisico's die door de ontwikkelende partijen niet of nauwelijks kunnen worden beperkt, moeten de ontwikkelvoorwaarden zo veel mogelijk 'open' worden geformuleerd. Dat wil zeggen dat de markt-

partijen moeten kunnen aangeven onder welke voorwaarden ze een aanbidding kunnen doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de grondafname- en/of realisatievoorwaarden (minimaal te behalen voorverkooppercentages, het vinden van financiering of een belegger, het halen van een bepaald bruto aanvangsrendement, een plafond voor de kosten, minimale opbrengstmarges, e.d.).

De uitschrijver kan ook aan marktpartijen vragen een voorstel te doen voor de meest geschikte rolverdeling om de risico's te beheersen. Bij de beoordeling (zie [par. 3.4.5](#)) kunnen vervolgens punten worden toegekend voor bijvoorbeeld de mate waarin de voorgestelde rolverdeling en maatregelen het risico voor de gemeente beperken.

Het moet voor marktpartijen duidelijk zijn wanneer over bepaalde risico's informatie kan worden verkregen of wanneer daar onderzoek naar kan plaatsvinden. De uitschrijvende partij kan het succes van een marktselectie bevorderen door zelf vooraf de noodzakelijke onderzoeken te doen (naar bijvoorbeeld bodemverontreiniging of bodemgesteldheid). Als marktpartijen vroegtijdig bij de planontwikkeling worden betrokken en de onderzoeken nog moeten plaatsvinden, kunnen er afspraken worden gemaakt over een evenredige kostenverdeling of -begrenzing.

Aanbesteding met ruimte voor ontwikkelvoorwaarden

De gemeente Papendrecht heeft een onderhandse aanbestedingsprocedure uitgevoerd voor de ontwikkeling van het voorzieningencentrum 'Land van Matena'. De opgave bestaat uit zowel winkels als woningen. Omdat in de huidige tijd geen onvoorwaardelijke bieding te verwachten was, heeft de gemeente in het Programma van Eisen toegestaan dat de marktpartij ontwikkelvoorwaarden, zoals voorverkoop- en voorverhuurpercentages, kon formuleren. De gemeente heeft punten toegekend aan het ontwikkelrisico dat hierdoor ontstaat en heeft in de overeenkomst met de marktpartij een beëindigingstermijn opgenomen, waarbinnen de marktpartij de gelegenheid krijgt de grond over te nemen. Als dat niet lukt, is de gemeente vrij om opnieuw de markt op te gaan.

Te grote risico's door bouw- of onvoorwaardelijke grondafnameplicht

Regelmatig zijn er gemeenten die in hun uitvraag aan de winnaar een bouwplicht opleggen. Hoewel het publiek belang van realisatie evident is, is een bouwplicht buitenproportioneel en niet meer van deze tijd. Daarnaast bestaat dan het risico dat de Europese aanbestedingsregels gaan gelden (zie Reiswijzer, par. 7.8). Daar komt bij dat bouwen voor de leegstand zinloos is en bovendien risico's oplevert voor het beheer van een gebied.

Om het publiek belang toch zo goed mogelijk te dienen, is het verstandiger te focussen op grondafname- en fase-ringsafspraken. Daarmee kan enerzijds voortgang worden geboekt en anderzijds toch worden ingespeeld op marktontwikkelingen. Bij het opleggen van een verplichting tot grondafname dient overigens minimaal sprake te zijn van een onherroepelijke bestemming (swijziging) en zullen in het algemeen ontbindende voorverkoopvoorwaarden worden toegepast ⁶.

Mislukte aanbesteding door onvoorwaardelijke afnameplicht

De gemeente Heiloo schreef een aanbesteding uit voor de locatie Zuiderloo, met daarin de voorwaarde dat partijen een onvoorwaardelijke bieding op de grond dienden uit te brengen, terwijl er nog grote onzekerheid bestond over onder andere de grondverwerving. Ondanks waarschuwingen zette Heiloo deze procedure voort. Vier van de vijf uitgenodigde partijen zagen af van deelname of brachten geen geldige bieding uit. De vijfde partij voldeed in de biedingsfase wel aan de gemeentelijke randvoorwaarden, maar het lukte de gemeente uiteindelijk toch niet om met deze partij een contract af te sluiten. De hele procedure moet dus als mislukt worden beschouwd, waarbij partijen hoge kosten hebben gemaakt en de gemeente zich veel vertraging en problemen op de hals heeft gehaald. De ontwikkelaars die aan deze procedure meededen, ontvingen ook geen vergoeding, omdat hun aanbidding werd gediskwalificeerd.

Na deze mislukte aanbesteding veranderde de gemeente de opgave en sloot ze uiteindelijk toch een vaststellingsovereenkomst en kaveluitgiftecontract met de vijfde partij, zonder de andere partijen daarover te informeren en alsnog de kans te gunnen om onder afwijkende condities een bieding te doen. Het is zeer de vraag of de gemeente voor het alternatieve plan (op grond van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur en met inachtneming van de beginselen van objectiviteit en gelijke behandeling) niet veel beter een transparante procedure had kunnen hanteren. De lezer wordt uitgenodigd hierover op grond van eigen ervaringen een mening of suggestie in te brengen.

⁶ Zie hierbij ook de opmerking over art. 122 Woningwet in par. 2.4.1.

3.4.4 Beoordelingscriteria

Eén dominant criterium

In een marktselectie worden in een vroeg stadium beoordelingscriteria geformuleerd. Bij elk criterium kunnen er bij de beoordeling verschillende afwegingen worden gemaakt. Omdat de afwegingen als communicerende vaten (kunnen) werken, moeten ze in samenhang worden gezien. Het is belangrijk om al vooraf duidelijk te maken hoe zwaar de score op elk van de criteria wordt gewogen. In algemene zin is het wenselijk dat één van de criteria als dominant wordt aangewezen. Dat voorkomt dat er op meerdere niveaus sprake kan zijn van een vergelijkbare prijs/kwaliteitverhouding⁷. Hierna volgt een beschrijving van de meest gehanteerde beoordelingscriteria.

Kwaliteit

Het criterium kwaliteit is (altijd) subjectief. Marktpartijen hebben er een grote behoefte aan dat de uitschrijvende partij heel duidelijk aangeeft wat ze onder kwaliteit verstaat en daarin belangrijk vindt. Het is in het algemeen ongewenst om daarbij gedetailleerde kwaliteitseisen te hanteren, waaraan punten worden toegedeeld. Dit mag objectief lijken, maar doorkruist het consumentgericht ontwikkelen en kan tot onnodig hoge kosten leiden die de afzetbaarheid van het plan verslechteren. Het werken met een zeer gedetailleerde puntentoedeling blijkt in de praktijk ook zelden of nooit zinvol, noch voor de uitschrijvende partij, noch voor de deelnemers. Voor de uitschrijvende partij is het ondoenlijk om alle

subcriteria een vergelijkbare weging te geven. Het resultaat wordt dan bepaald door een optelsom van afzonderlijk toegekende punten in plaats van een integrale beoordeling van de plannen. Ook voor de inschrijvers biedt een gedetailleerd puntensysteem weinig helderheid over wat voor de uitschrijver de meest relevante aspecten zijn.

Marktpartijen geven daarom in het algemeen de voorkeur aan een (enigszins subjectieve) deskundige onderbouwing en beoordeling die goed en zo transparant mogelijk is gemotiveerd, boven de schijnobjectiviteit van gedetailleerde puntenlijsten. Een veel gehoord kwaliteitscriterium bij marktselecties is bijvoorbeeld architectonische kwaliteit. Een gemeente zou in dit verband richtlijnen kunnen formuleren voor het gewenste woonmilieu (dorps of juist stedelijk) en de verhouding tot de naastgelegen wijk (qua stijl aansluitend of juist onderscheidend). Dit kan voor grote opgaven worden uitgewerkt in een Beeldkwaliteitsplan. Het is ongewenst om concrete oplossingen voor te schrijven, zoals dakoplossingen of een specifiek materiaalgebruik. Als het goed is, leidt de marktpartij dat af uit de doelstellingen in het Programma van Eisen.

Een transparante beoordeling ontstaat bijvoorbeeld ook door:

- het toekennen van punten aan één of enkele (meetbare) criteria, die vooraf goed zijn af te wegen door partijen, zoals extra vierkante meters bij corporatiewoningen;
- het openbaar maken van GPR/EPC berekeningen, zodat alle deelnemende partijen hun inzet kunnen vergelijken en de financiële gevolgen kunnen beoordelen.

Ook een optimale transparantie voorkomt overigens niet dat over de beoordeling van de kwaliteit discussie kan ontstaan. Zeker de architectonische kwaliteit is nauwelijks objectiveer-

⁷ Het zogenaamde 'Ferrari-Lada dilemma': twee totaal verschillende auto's met misschien eenzelfde prijs/kwaliteitverhouding. Zie voor een verdere uitleg de Reiswijzer, par. 3.2.5.

baar en in veel gevallen ook smaakgebonden. Bovendien kunnen architectonische wensen op gespannen voet staan met consumentgericht ontwikkelen.

Financiën

In veel marktselecties wordt de deelnemende marktpartijen gevraagd om een bod te doen op de ontwikkelpositie. Dit financiële bod staat niet op zichzelf en krijgt mede betekenis door de kwalitatieve ambities en risicoacceptatie. Naarmate marktpartijen meer ruimte krijgen om daarin hun eigen visie te verwerken, zal dit tot een ook financieel gunstiger aanbidding kunnen leiden.

Het beoordelingscriterium financiën kan door de uitschrijvende partij op verschillende manieren worden uitgewerkt. Als de uitschrijvende partij vooral een financiële doelstelling heeft (opbrengstmaximalisatie, hetgeen overigens niet goed past in het eerdergenoemde uitgangspunt dat een overheid in een aanbesteding ook maatschappelijke waarde moet realiseren), is het verstandig vooraf een minimaal gewenst of vast bod te vermelden. In beide gevallen mag het bod uiteraard niet te hoog zijn, want dan mislukt de procedure. Bij een te hoge prijs doen partijen misschien nog wel een aanbidding conform het gestelde minimale bod, maar ze komen daar onvermijdelijk later op terug.

Het is daarom beter een lager minimum bod te hanteren en eventueel een prikkel te introduceren om meeropbrengst te genereren. Marktpartijen kunnen zo zelf hun optimum bepalen in de aan te bieden verhouding tussen prijs en kwaliteit. Het is daarbij aan te bevelen om aan de meeropbrengst een bovengrens te stellen, om opportunistische biedingen met allerlei ontwikkelvoorwaarden te voorkomen. Het risico van kwaliteitsverlies tijdens het bouwproces (als de winnende marktpartij een mogelijk te scherp financieel bod alsnog

wil compenseren) kan worden opgelost door een minimum bouwbudget en daarbij te hanteren transparante beoordelingssystematiek af te spreken.

3.4.5 Beoordeling

Zoals al gezegd is het zinvoller om een beoordelingscommissie te voorzien van (externe) deskundigen die bij een globale set van beoordelingscriteria een gefundeerd oordeel geven, dan om een te gedetailleerde kwantificering op te nemen. Vaak is het zinvol om de beoordeling per criterium door specialisten te laten voorbereiden, waarna de beoordelingscommissie tot een integrale waardering komt.

De uitschrijvende partij moet adequaat motiveren waarom zij voor een bepaalde bieding kiest en de andere biedingen afwijst. In een openbaar (gunnings)document maakt zij het oordeel over de diverse biedingen transparant en laat ze zien hoe de verliezende partijen op de verschillende (sub) criteria scoren ten opzichte van de winnaar. De uitschrijver moet bereid zijn dit desgevraagd toe te lichten. De vrees dat te veel transparantie vragen oproept, is onterecht. De praktijk leert dat juist te weinig informatie eerder leidt tot vragen en juridische procedures. Er kan altijd een verschil van mening bestaan, ook over een deskundige beoordeling, omdat ook deze altijd subjectieve elementen bevat. Dat is niet erg, als de beoordeling maar inzichtelijk wordt gemaakt. Een rechter kijkt doorgaans naar de uitvoering van de procedure. Hij gaat niet op de stoel van de beoordelaar zitten.

Besteed ook aandacht aan de manier en het tijdstip waarop de aanbieders worden geïnformeerd over de (gunnings)beslissing. Voorkomen moet worden dat marktpartijen via de pers vernemen dat hun biedingen zijn afgewezen. In Europese aanbestedingen moet de aanbestedende dienst over de

gunning een proces-verbaal opstellen. Dit omvat onder meer de namen en motivering van de uitgekozen gegadigde(n) en inschrijving, de afgewezen gegadigden en inschrijvingen, de omstandigheden bij de eventuele toepassing van de bijzondere procedure en de reden van eventueel niet-gunnen.⁸

3.4.6 Inspanning en passende vergoeding

Een gedetailleerde uitvraag onder veel partijen leidt tot hoge lasten voor zowel de uitschrijver als de inschrijvers. Marktpartijen hebben tegenwoordig nog maar beperkte capaciteit en middelen om aan selecties mee te doen. Beperk daarom het aantal in te sturen documenten door te werken met 'eigen verklaringen'. Wees daarnaast terughoudend met het vragen van uitwerkingen op detailniveau. Meer dan een schetsontwerp is zelden nodig. Duidelijke richtlijnen zoals een maximum aantal woorden voor een visie of een maximum aantal schetsen en doorsneden kunnen helpen om een te diepgaande uitwerking te voorkomen.

Zorg ook voor een redelijke vergoeding om inschrijvingen interessant te houden. Een redelijke vergoeding is afhankelijk van de aard van de inzending, de omvang van de opdracht en het aantal deelnemers. Bij het vaststellen van de hoogte van de vergoeding kunnen de volgende aandachtspunten worden gehanteerd.

- Een vergoeding is alleen nodig voor de partijen die in de eindronde een aanbieding doen die aan de eisen voldoet.
- Maak een grove inschatting van de kosten die een professionele indiener kwijt zal zijn aan het opstellen van een aanbieding die aan de gestelde eisen voldoet. Baseer daar de vergoeding op, met als vuistregel dat bij

drie deelnemers een vergoeding van 50% van de kosten proportioneel is en dat bij een hoger aantal deelnemers een hogere vergoeding redelijk is. In de praktijk lopen de kosten voor het maken van een aanbieding sterk uiteen, afhankelijk van de opgave en de uitvraag. Ze variëren van € 1.000 à € 1.500 bij een uitgebreide marktconsultatie tot circa € 100.000 voor een complexe en omvangrijke ontwerp- of ontwikkelopdracht. Een concurrentiegerichte dialoog kan zelfs € 1 miljoen of meer kosten.

- De winnaar krijgt geen vergoeding van de kosten.

3.5 De concurrentiegerichte dialoog

In dialoog op zoek naar de beste oplossing

Een bijzondere aanbestedingsvorm binnen de nieuwe Aanbestedingswet is de concurrentiegerichte dialoog, die speciaal is bedoeld voor complexe opdrachten. In de concurrentiegerichte dialoog gaat het niet om een precies omschreven eindproduct dat de gemeente wil hebben. Startpunt is een vraag of opgave waarvoor (nog) geen (eenduidige) oplossing bekend is. Er is dus (nog) geen sprake van concrete projecten met bijbehorende technische, juridische of financiële specificaties. De bedoeling is juist om de opgave in een dialoog tussen de uitschrijvende partij en inschrijvende partijen in verschillende rondes uit te werken en zo de beste oplossing te ontdekken. De dialoog vindt één-op-één plaats, in concurrentie. Hij eindigt met het indienen door de betrokken marktpartijen van de definitieve inschrijving, op basis waarvan daarna de gunning plaatsvindt. Over die inschrijvingen mag dan niet meer worden onderhandeld.

⁸ www.pianoo.nl

Bij een concurrentiegerichte dialoog is het van belang dat de uitschrijvende partij vooraf helder en duidelijk de ambitie, de rol- en risicoverdeling in het project en het contractmanagement omschrijft. Een dialoog werkt alleen als beide partijen mandaat hebben en direct zaken kunnen doen. De marktpartijen moeten in staat zijn om concrete voorstellen te doen en de voor- en nadelen daarvan te overzien en te kunnen afwegen. Het proces vraagt om een hoge mate van professionaliteit van zowel de uitschrijvende partij als de deelnemers. De permanente mogelijkheid tot dialoog blijkt in de praktijk positief te werken voor het verloop van het proces. Het begrip en onderling vertrouwen groeien, wat kan resulteren in een veel beter plan.

Creatief meedenken in een concurrentiegerichte dialoog

Het Food Center Amsterdam (FCA) is een economisch belangrijk deel van stadsdeel West, maar ligt nu te veel als een eilandje in de stad. De gemeente wil het FCA daarom deels toegankelijk maken voor het publiek. De monumentale Centrale Markthal op het terrein krijgt daarvoor een nieuwe bestemming. Het hele gebied moet na de herontwikkeling klimaatneutraal functioneren. De gemeente heeft geen in detail uitgewerkt plan. De randvoorwaarden en ambities staan beschreven in een Ambitiedocument.

De gemeente kan deze ingrijpende vernieuwingen niet realiseren zonder de creatieve en financiële inbreng van architecten, projectontwikkelaars en andere geïnteresseerde investeerders. Ze startte daarom een aanbesteding volgens de 'concurrentiegerichte dialoog'. Daarbij vroeg ze investeerders om stedenbouwkundige en businessplannen in te dienen. Financieel stonden alleen de randvoorwaarden vast. De verdere uitwerking aan marktzijde (wie financiert wat?) was open voor discussie.

Voordeel van deze aanpak was dat allerlei experts en ontwerpers creatief gingen nadenken over oplossingen. Ieder bracht zijn eigen specialisme in. De gemeente sprak in verschillende dialoogrondes met drie marktpartijen afzonderlijk over hun plannen. Parallel aan elkaar optimaliseerden de partijen hun eigen plan, in concurrentie, zonder de andere plannen te kennen. De winnende partij heeft een gebiedsconcessie gekregen voor 25 jaar en is nu verantwoordelijk voor de transformatie van het gebied gedurende deze hele periode.

Bezint eer ge begint

Een vaak geconstateerd nadeel van de concurrentiegerichte dialoog is dat de kosten en de doorlooptijd van deze procedure een te groot beslag leggen op de organisatie van de deelnemende partijen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, moet de uitschrijver zorgen voor een overzichtelijke procedure. Dat doet hij door in ieder geval het aantal aanbieders en dialoogrondes sterk te beperken en door voorrang te geven aan procesafspraken (werkwijze en rolverdeling) boven planuitwerkingen. De vraag is echter of de bezwaren tegen de concurrentiegerichte dialoog daarmee daadwerkelijk kunnen worden ondervangen. Vaak kan met een goede marktconsultatie al zoveel informatie naar boven worden gehaald dat het resultaat nauwelijks minder is dan bij een concurrentiegerichte dialoog. Voor deze procedure geldt daarom: bezint eer ge begint.

4

Na het selectieproces



4.1 Contractering: flexibel maar niet vrijblijvend

Ongeacht of een samenwerking nu één-op-één of in concurrentie tot stand komt, uiteindelijk zal ze in contracten moeten worden gegoten. Het is aan te bevelen om daarbij zo veel mogelijk met gefaseerde contractering te werken: eerst wordt een intentieovereenkomst gesloten, daarna een samenwerkingsovereenkomst en tenslotte een realisatie- en/of grondtransactieovereenkomst (eventueel op te knippen in de verschillende fasen van het project). Gebruik contracten daarbij als procesinstrument om kaders te stellen voor de inhoudelijke stappen, producten, rolverdeling en go/no go beslissingen in het vervolgtraject. Aan het eind van een fase vergt het sluiten van een volgende overeenkomst dan weinig meer dan het vaststellen van de afspraken waarover al eerder overeenstemming is bereikt.

Een te eenzijdig, te gedetailleerd of inflexibel (concept)contract kan aanleiding zijn tot het onnodig afhaken van marktpartijen tijdens het selectieproces of het moeten openbreken van het contract op een later moment (zie [par. 4.2](#)). De samenwerking en de bijbehorende contracten zijn uiteraard niet vrijblijvend; ze leggen immers de spelregels van de samenwerking vast. Maar ze moeten tevens ruimte bieden om binnen bandbreedtes of op basis van uitgangspunten te werken. Voldoende mate van flexibiliteit is nodig om:

- tegemoet te kunnen komen aan wijzigende (markt- en andere) omstandigheden;
- in te kunnen spelen op actualiteiten;

- ruimte te geven aan creativiteit;
- te voorkomen dat voor uitschrijvende en inschrijvende partijen gunstige ontwikkelingen worden doorkruist.

Het is essentieel dat de contracten ook de mogelijkheid bieden om de samenwerking te beëindigen, wanneer blijkt dat de marktpartij niet bereid of in staat is haar afspraken na te komen. Ook kunnen in de contracten afspraken worden gemaakt over kostenverdeling, een einddatum aan de samenwerking en/of - indien van toepassing – een rentevergoeding voor de grondexploitatie die samen met de overige kosten kan worden verrekend bij de grondtransactie. Wanneer een grondbod geen onderdeel is van de bieding, moeten er waarborgen zijn dat gedurende de uitwerking een marktconforme prijs tot stand komt (via een openbare biedprocedure of onafhankelijke taxatie). [Bijlage I](#) bevat nog een aantal andere suggesties voor een goed contractmanagement.

4.2 Weinig vrijheid na contractering / gunning

Op dit moment lopen veel marktselecties stuk omdat ze gebaseerd zijn op eisen die nu niet (helemaal) meer kunnen worden waargemaakt. Na de gunning kunnen er in het plan nog maar beperkt aanpassingen worden doorgevoerd. Jurisprudentie laat zien dat het na gunning aanpassen van een plan kan worden gezien als ongeoorloofde staatssteun, ook al zijn de omstandigheden intussen veranderd. Van aanpassingen is sprake als er een verandering optreedt in de kwaliteit, de bieding en/of het risicoprofiel. Ongeoorloofde aanpassing kan leiden tot bezwaren van de partijen die meededen aan de marktselectie en niet wonnen, maar natuurlijk ook van partijen die vooraf hebben afgezien van deelname vanwege de in hun ogen op voorhand onhaalbare eisen.

Hoe concreter en gedetailleerder de uitvraag, hoe kleiner de mogelijkheden voor aanpassingen. Het is dus van groot belang om het selectieproces vanaf het begin zodanig in te richten dat de uitschrijver zijn doelen behaalt, zonder dat bij het sluiten van een contract met de geselecteerde partij al precies vast staat wat er moet worden gebouwd en binnen welke termijn. Wees dus wel zo duidelijk mogelijk over het doel van een opgave (bijvoorbeeld 'een woonmilieu voor starters met ruimte voor faciliteiten voor zzp-ers'), maar schrijf geen oplossingen c.q. concrete producten voor (bijvoorbeeld 'dertig appartementen voor starters en een bedrijfsverzamelkantoor met twintig eenheden voor zzp-ers').

Een uitvraag zonder specifieke oplossingen

Een gemeente heeft een onderhandse marktselectie gehouden voor een gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor het bouw- en woonrijp maken en de marktpartij het vastgoed ontwikkelt. In de uitwerking van het plan na gunning zijn beide partijen tot de conclusie gekomen dat voor de inrichting van de openbare ruimte een betere oplossing kan worden bedacht dan aanvankelijk is aangeboden. In de uitvraag is geen specifieke inrichting voorgeschreven, wel zijn civieltechnische eisen gesteld waaraan nog steeds wordt voldaan. Het uitwerken van een alternatieve inrichting van de openbare ruimte is dus mogelijk. De grondbieding is beoordeeld op het saldo van het grondbod en de kosten voor de openbare ruimte. Na verrekening in het meer/minderwerk in de openbare ruimte is het saldo van de grondbieding gelijk gebleven.

4.3 Het mislukken van een marktselectie

Drie mogelijkheden

Mede door de huidige marktomstandigheden willen marktselecties nogal eens mislukken, omdat niet aan de minimumeisen en harde randvoorwaarden kan worden voldaan. Dat roept de vraag op hoe dan verder. Voor het vervolg na een mislukte selectie zijn er drie mogelijkheden:

- verder gaan op basis van een onderhandelingsprocedure;
- start van een nieuwe selectieprocedure;
- afbreken van de procedure.

Onderhandelingsprocedure

In het Aanbestedingsreglement Werken 2012 is de mogelijkheid opgenomen om met één of meerdere marktpartijen een onderhandelingsprocedure te starten. Dat mag onder meer wanneer na beoordeling van de inschrijvingen bij een selectieprocedure (openbaar, niet-openbaar, onderhands) blijkt dat geen van de inschrijvingen aan de eisen voldoet. In een onderhandelingsprocedure mag de aanbesteder zijn eisen en voorwaarden naar aanleiding van de onderhandelingen herformuleren, mits hij de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet wezenlijk verandert.

Volgens het ARW 2012 mag de aanbesteder alleen bij het mislukken van een openbare of niet-openbare procedure zelf marktpartijen benaderen voor een onderhandelingsprocedure. Na het mislukken van een meervoudige onderhandse procedure moet de aanbesteder een openbare onderhandelingsprocedure starten. De procedure wordt dan openbaar aangekondigd, waarna marktpartijen hun interesse kenbaar mogen maken. De aanbesteder selecteert vervolgens de meest geschikte marktpartijen en start de onderhandelingen.

Nieuwe selectieprocedure

Wanneer in een selectieprocedure de gestelde eisen 'te zwaar' blijken, bijvoorbeeld doordat geen enkele partij daaraan kan voldoen, heeft de aanbesteder de mogelijkheid om zijn eisen aan te passen en voor dezelfde opdracht opnieuw een selectieprocedure te starten. Soms is het mogelijk om het eerder gebruikte gunningsdocument – waarin is omschreven wat de doelstellingen zijn van de aanbesteding en wat van de inschrijvers wordt verwacht – gedeeltelijk of grotendeels opnieuw te gebruiken.

Afbreken van de procedure

Als bij de beoordeling blijkt dat de biedingen niet voldoen aan de minimumeisen, kan de aanbesteder besluiten dat de selectieprocedure niet succesvol is geweest. Hij informeert dan de deelnemers dat de procedure wordt stopgezet zonder tot gunning over te gaan. Het recht om niet te gunnen wordt meestal vermeld in het gunningsdocument.

Als er geen sprake is van een Europese aanbestedingsplicht, is de aanbesteder vrij om het project vervolgens opnieuw in de markt te zetten. Er is discussie over de vraag of de gemeente daarbij ook kan besluiten met maar één van de oorspronkelijke inschrijvers in onderhandeling te treden over een overeenkomst voor de ontwikkeling en realisatie van het project⁹. Tegenstanders zijn van mening dat de gemeente, in het kader van de voorgeschreven transparantie en gelijke behandeling, alle inschrijvers die hun belangstelling hebben laten blijken in de gelegenheid moet stellen om onder dezelfde condities in onderhandeling te treden. Voorstanders

⁹ Zie hiervoor de beschrijving van de casus Heiloo in [par. 3.4.3](#).

vinden dat het mogelijk is om met één partij te gaan onderhandelen. De gemeente moet dan wel motiveren waarom ze voorbij gaat aan de interesse van de (overige) partijen die al eerder deelnamen. [De lezer van deze handreiking wordt uitgenodigd om door de inbreng van eigen ervaringen over dit vraagstuk meer duidelijkheid te scheppen.](#) info@neprom.nl

4.4 Vastgelopen projecten

Er ontstaat een lastige situatie wanneer het project dat als winnaar in een marktselectie uit de bus is gekomen vastloopt. Lastig voor de marktpartij, die het project waarschijnlijk niet rond krijgt, en lastig voor de gemeente, die de planvorming niet van de grond krijgt. Het is juridisch niet zonder meer mogelijk om door middel van planwijzigingen een doorstart te maken. Dit hangt af van het antwoord op twee vragen:

1. is er sprake van een substantiële wijziging van het plan?
En/of
2. levert de wijziging een voordeel op voor de marktpartij?

Wanneer een van deze vragen met 'ja' wordt beantwoord, ontstaat de mogelijkheid dat partijen die eerder in de selectieprocedure zijn afgevallen er zich op beroepen dat zij met de wijzigingen ook anders hadden kunnen bieden. Dan ontstaat een juridisch risico. Dit kan alleen worden vermeden als de wijzigingen (financieel, kwalitatief of qua risicoprofiel) niet substantieel van aard zijn, of door de samenwerking te ontbinden en de markstrategie opnieuw te bepalen.

Ongeoorloofde staatssteun door planwijzigingen

In 2004 stelde de gemeente Leidschendam Voorburg een bestemmingsplan en een Masterplan vast voor het historische centrum van Leidschendam. Doel was om met een ingrijpende herontwikkeling en herinrichting een beter woon- en leefmilieu tot stand te brengen en de centrumfunctie van het gebied op te waarderen. De gemeente sloot een samenwerkingsovereenkomst met een ontwikkelcombinatie, Schouten & De Jong Bouwfonds. Het Damplein was het eerste deelproject. Het plan vertraagde ernstig door juridische procedures. Intussen veranderden de marktomstandigheden door de crisis zodanig dat het de ontwikkelcombinatie niet lukte om de benodigde voorverkoop te halen.

De gemeente en de ontwikkelcombinatie achtten het onverantwoord het Damplein nog jaren braak te laten liggen. Om het project vlot te trekken, kwamen zij overeen dat de ontwikkelaar een lagere grondprijs zou betalen, dat de grondexploitatiebijdrage en de kwaliteitsbijdrage zouden worden kwijtgescholden en dat de bouw zou starten ook als in de voorverkoop onvoldoende woningen waren verkocht. De gemeente gaf een onafhankelijke deskundige de opdracht te beoordelen of de aangepaste prijs marktconform was, hetgeen de deskundige bevestigde. Tijdens de besloten raadsvergadering in maart 2009 stemden alle fracties in met de gemaakte afspraken. In 2010 zag de Raad van State 'onvoldoende grond voor het oordeel, dat de gemeente in strijd met de Europese regels financiële steun heeft verleend'. Het project is inmiddels opgeleverd.

Begin 2012 startte de Europese Commissie een formeel onderzoek naar de casus. De oorsprong hiervan lag in een al in 2007 begonnen informeel vooronderzoek, naar aanleiding van een klacht door de Stichting Behoud Damplein Leidschendam, nota bene geen direct belanghebbende die te lijden zou kunnen hebben onder de mogelijke 'concurrentievervalsing', maar een tegenstander van het plan die alles uit de kast haalde dit tegen te houden. Ongeveer een jaar na de start van het formele onderzoek publiceerde de Europese Commissie de uitspraak. In de ogen van de Commissie moet de aanpassing van de afspraken worden beschouwd als 'staatssteun'. De gemeente moet het steunvoordeel, dat de commissie vast stelt op ruim € 6,9 miljoen, van de ontwikkelcombinatie terugvorderen. De staat, de gemeente en de projectontwikkelaars hebben tegen deze uitspraak beroep aangetekend.

De casus Leidschendam laat zien hoe risicovol het kan zijn planwijzigingen door te voeren. Het is feitelijk onmogelijk om vooraf zekerheid te krijgen over de vraag of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun of niet. De gemeente was immers, op basis van het oordeel van de onafhankelijke deskundige, in de veronderstelling dat de aanpassing van de afspraken marktconform was en er dus geen sprake zou zijn van staatssteun. Daar komt bij dat het onderzoek was aangezwengeld door een partij die zelf niet had deelgenomen aan de eerdere marktselectie. De vraag is of de gemeente hierbij niet ten onrechte is teruggefloten en of de Europese Commissie het begrip belanghebbende niet beperkter moet toepassen.

Aan de lezer bij deze de oproep andere voorbeelden in te brengen die meer inzicht kunnen geven in het vermijden van ongeoorloofde staatssteun bij het aanpassen van afspraken om een project weer vlot te trekken.
info@neprom.nl

Tips voor de procedure en het contractmanagement



Deze bijlage gaat ervan uit dat de gemeente grondeigenaar is, wat vaak het geval is bij selecties en aanbestedingen. Niet alle tips zijn ook van toepassing op situaties waarin de gemeente geen eigenaar is van de grond. Eerst behandelen we enkele aanbevelingen voor de vormgeving van de procedure om tot een overeenkomst te komen. Na de illustratie volgen tips voor de inrichting van het contract waarin de samenwerking wordt bezegeld.

De overeenkomst als 'spoorboekje'

Door de volgende aanbevelingen voor de procedurele kant te volgen, wordt de overeenkomst een goed hanteerbaar instrument (een 'spoorboekje') waarmee een gebiedsontwikkeling kan worden gestuurd. Dat verdient de voorkeur boven een puur juridisch document dat pas uit de kast komt wanneer partijen een geschil hebben. Doel moet zijn om een overeenkomst te creëren met meerwaarde, die de slagingskansen van een ruimtelijk project vergroot. Dat doel wordt bereikt door de hierna genoemde stappen te volgen.

1. Zorg voor een goede koppeling tussen praktijk, proces en juridische afspraken.
2. Denk vooraf na over de planhorizon, fasering en termijn waarop partijen zich willen binden.
3. Breng de kosten en risico's vroegtijdig in kaart en leg heldere afspraken vast over de verdeling daarvan.
4. Bepaal duidelijke 'go/no go' momenten en de bijbehorende voorwaarden voor elke fase.
5. Leg elke fase bij voorkeur vast in een nieuwe, steeds concreter wordende (vervolg)overeenkomst.
6. Een contract moet een instrument zijn om projecten beter te maken, geen doel op zich. Richt het contract dan ook in als hanteerbaar instrument voor de verdere planontwikkeling en uitvoering.
7. Zorg voor een overzicht van het volledige speelveld, focus niet louter op juridische aspecten.
8. Analyseer het speelveld vanuit verschillende perspectieven.



Bron: Akro Legal

Levering, risico & betaling: gelijktijdigheid als beginsel

Hanteer het uitgangspunt dat de juridische en feitelijke levering van de grond, betaling van de koopsom en overdracht van de risico's op hetzelfde moment plaatsvinden. Indien de grond gefaseerd wordt geleverd, geldt dit voor elke afzonderlijke fase.

Afwijkingen van dit principe zijn altijd mogelijk, maar moeten zorgvuldig worden overwogen. Wanneer de grond eerder wordt geleverd dan betaald, moet de koper harde zekerheden verstrekken dat de betaling ook daadwerkelijk zal volgen. Wellicht moeten daarbij ook afspraken worden gemaakt over een rentevergoeding.

Leg helder de voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan, voordat wordt overgegaan op de levering van de grond en/of betaling, zoals het behalen van een bepaald voorverkooppercentage, vaststelling van het bestemmingsplan, etc.

Koopprijs: volledige en duidelijke criteria

Laat geen onduidelijkheid bestaan over de koopprijs: is deze in- of exclusief BTW (of overdrachtsbelasting), wat is de prijspeildatum, tot welk moment wordt de koopprijs geïndexeerd, welke index wordt daarbij toegepast (CBS, NVM, BDB)? Geef duidelijk de factoren aan die de koopsom eventueel kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld een wijziging van het programma of de VON-prijzen). Neem een totale koopsom op en geef aan hoe deze eventueel wordt verdeeld wanneer de grond in fasen wordt geleverd.

Geef verder duidelijk aan hoe de koopsom is bepaald en opgebouwd. Om problemen met de regelgeving voor staatssteun te voorkomen, is het aan te bevelen om de koopsom te baseren op een onafhankelijke taxatie of taxaties. Wanneer de gemeente via de koopsom ook haar kostenverhaal

verzekert, geef dan expliciet aan dat 'het kostenverhaal conform de Wet ruimtelijke ordening is verdisconteerd in de koopsom'.

Nabetaling: passende correcties

Wanneer het contract voorziet in een nabetalingsverplichting in het geval de ontwikkelaar in het project een 'overwinst' behaalt, hou dan bij de definiëring van deze overwinst rekening met een (inflatie- of index)correctie en eventuele wijzigingen in het BTW-tarief. Laat verder meerwerk buiten beschouwing.

Let bij de formulering en effectuering van de nabetalingsverplichting op de aanbestedingsregelgeving: als een publieke partij lijkt mee te delen in de winst, kan dat in sommige gevallen leiden tot de schijn dat die publieke partij risicodragend participeert in een vastgoedexploitatie en dus wellicht aangemerkt kan worden als (mede)opdrachtgever in de zin van de aanbestedingsregelgeving.

Grondrouting & fiscaliteit: BTW-levering als uitgangspunt

Het verdient aanbeveling om als uitgangspunt te nemen dat de ontwikkelaar de grond met BTW wil verwerven, en niet met overdrachtsbelasting. Dit dwingt de gemeente om de grond (fiscaal) bouwrijp te maken, waarbij de kosten kunnen worden doorberekend in de koopprijs. Voordeel voor de gemeente is dat daarmee een hogere grondwaarde wordt gerealiseerd dan bij de anders verschuldigde overdrachtsbelasting (6%). De jurisprudentie over het antwoord op de vraag wanneer sprake is van fiscaal bouwrijpe grond is overigens in beweging. Houd dus rekening met de meest actuele jurisprudentie.

Planning: flexibiliteit & streefdata

Werk niet met bindende ('harde') projectplanningen. Deze manier van werken ontbeert flexibiliteit, biedt geen ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen of de wijzigende marktvraag en gaat voorbij aan het feit dat men ook afhankelijk is van factoren waarop geen of beperkte invloed kan worden uitgeoefend.

Planningen hebben dus bij voorkeur het karakter van een streefplanning. Ze zijn realistisch en flexibel, maar aan de aanpassing ervan worden wel heldere voorwaarden gesteld, zodat de planning geen nutteloos instrument wordt.

Combineer de indicatieve streefplanning wel met harde en ruime eindtermijnen. De overeenkomst moet een eenduidig eindmoment bevatten. Na dat moment is het niet langer zinvol om de samenwerking voort te zetten.

Publieke medewerking: voortvarendheid

Het proces wordt voor beide partijen bespoedigd wanneer de gemeente zich inspant om de noodzakelijke planologische procedures en bijbehorende afgifte van vergunningen adequaat, stipt en met voortvarendheid behandelt. Private partijen dienen zich er echter bewust van te zijn dat dit voor een gemeente niet meer kan zijn dan een inspanningsverplichting, dus geen resultaatsverplichting. Dit laatste past niet bij de publiekrechtelijke taak en verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente is dan ook slechts in bijzondere gevallen aan te spreken op het niet of niet tijdig tot stand komen van een ruimtelijk(e) plan of vergunning.

Verkoopregulerende bepalingen: proportioneel & weloverwogen

In deze markt is het aan te bevelen om terughoudend te zijn, dan wel weloverwogen en proportioneel om te gaan met verkoopregulerende bepalingen. Hierbij kunnen we denken aan bepalingen over woningtoewijzing, anti-speculatiebedingen en maximering van VON-prijzen.

Verplichtingen in strijd met de wet of jurisprudentie: ongewenst

Neem in het contract geen verplichtingen op die in strijd zijn met de wet of jurisprudentie. Relevant zijn met name bepalingen die strijdig zijn met het Bouwbesluit of de Huisvestingswet. Van strijdigheid met het Bouwbesluit is sprake als de overheid in het contract duurzaamheids- of andere eisen opneemt die verder gaan dan het Bouwbesluit voorschrijft. Ook de verplichting om te bouwen met SWK- of Woningborgkeurmerk is in strijd met de wet (op vrijwillige basis mogen hierover natuurlijk wel afspraken worden gemaakt). Van strijd met de huisvestingsregelgeving is sprake als de overheid via het contract huisvestingsbeleid nastreeft dat buiten het wettelijk kader om gaat.

Er moet ook goed worden gelet op eventuele strijdigheid met de aanbestedings- en staatssteunregelgeving en jurisprudentie. In bepaalde gevallen kan dat immers leiden tot nietigheid of vernietigbaarheid van de overeenkomst.

Zekerheden: proportioneel, gemaximeerd, redelijk en afbouwend

Vraag en bied redelijke zekerheden en bedenk daarbij dat bij aanbestedingen en marktselecties de financiële soliditeit van de deelnemers al vooraf wordt en is getoetst. De winnende inschrijver mag dus in staat worden geacht over adequate financiële middelen te beschikken. Als een gemeente zekerheden vraagt, doorgaans bankgaranties of waarborgsommen, moeten deze in een redelijke en proportionele verhouding staan tot het belang en het risico van de gemeente enerzijds en de mogelijkheden van de marktpartij anderzijds. De waarborgen moeten niet de haalbaarheid van een project blokkeren of de marktpartij in problemen brengen; dan is het effect averechts.

Bij het vragen (en bieden) van zekerheden kunnen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd.

- Algemeen uitgangspunt is dat de partij aan wie de zekerheid wordt verstrekt, zijn kosten en schade uit de zekerheid kan dekken als er iets fout gaat.
- Bankgaranties en waarborgsommen ter grootte van 5 tot 10% van de waarde van de totale financiële verplichtingen uit de overeenkomst zijn redelijk en gebruikelijk. Bankgaranties of waarborgsommen hoger dan 10% van de verplichtingen zijn ongebruikelijk, maar kunnen bij bepaalde risicovolle afspraken toch noodzakelijk zijn. Geadviseerd wordt de bankgaranties gaandeweg het project af te bouwen en te laten eindigen wanneer de daarmee verband houdende verplichtingen door de ontwikkelaar zijn uitgevoerd. Voor ontwikkelaars is het (in toenemende mate) onaantrekkelijk om bankgaranties af te geven, vanwege de daaraan verbonden kosten en beperking van de kredietruimte.

- Het verstrekken van concerngaranties kan een alternatief zijn voor bankgaranties en waarborgsommen. Voorwaarde is wel dat de financiële positie van de garantsteller voldoende helder is. Als uitgangspunt geldt een individuele, specifieke garantstelling, niet een 2:403 BW verklaring.
- Het verlangen van (vooruit)betalingen bij gunning wordt als onredelijk ervaren, maar moet mede in het licht worden gezien van de verstrekte zekerheden.
- Het vestigen van een zekerheidshypotheek ten behoeve van de gemeente (in verband met de mogelijkheid van verhaal van schade of boetes) op door de ontwikkelaar van de gemeente gekochte gronden dient terughoudend te worden toegepast, maar ook hier weer in het licht van de overige gestelde zekerheden.

Boetes: concreet, proportioneel en gekoppeld aan beheersbare verplichtingen

Wanneer boetebedingen worden toegepast, moeten die zo veel mogelijk worden gekoppeld aan specifieke verplichtingen. De nakoming daarvan door de ontwikkelaar moet bovendien redelijkerwijs uitvoerbaar zijn of worden geacht. De hoogte van de boete moet in een juiste verhouding staan tot de bijbehorende verplichting, maar tevens het doel van de boete dienen: de partij die de boete riskeert, moet door de hoogte ervan voldoende worden gestimuleerd om de verplichting daadwerkelijk en naar behoren uit te voeren. Uit het voorafgaande volgt dat een algemene boetebepaling voor 'iedere denkbare' overtreding sterk wordt afgeraden, omdat dit tegenover de ontwikkelaar als onredelijk wordt ervaren.

Planschade: kenbaar, beheersbaar

Wanneer de gemeente het initiatief neemt tot een project, is het logisch dat de planschade in ieder geval gedeeltelijk voor haar rekening komt. Indien desondanks de planschade toch ten laste van de ontwikkelaar wordt (door)gelegd, is het belangrijk dat:

- er vooraf door een deskundige wordt onderzocht hoe groot de mogelijke planschade zou kunnen zijn, zodat de ontwikkelaar kan inschatten hoe groot het risico is dat hij loopt;
- er wordt voorzien in procedurele afspraken ter bescherming van de belangen van de gemeente en de ontwikkelaar.

Omgekeerd geldt uiteraard hetzelfde: wanneer de gemeente besluit om een initiatief van een private partij planologisch te faciliteren, is het logische uitgangspunt dat de eventuele planschade voor rekening van de private partij komt.

Het is overigens een lastige discussie of de gemeente het door de ontwikkelaar te vergoeden bedrag aan planschade moet maximeren. Enerzijds is dit voor de gemeente onwenselijk: ze loopt dan immers het risico zelf planschade te moeten vergoeden als het maximum wordt overschreden. Anderzijds is het voor de ontwikkelaar essentieel dat het risico op planschade kenbaar en beheersbaar is. Volgens sommigen is de gemeente verplicht altijd de werkelijke planschade te verhalen, op grond van het kostenverhaal conform de Wet ruimtelijke ordening. Een verlaging van dit bedrag (door bijvoorbeeld ter compensatie van planschadeclaims de grondprijs te verlagen) kan worden gekwalificeerd als ongeoorloofde staatssteun. Volgens anderen is het binnen gren-

zen wel degelijk mogelijk de vergoedingsplicht te verleggen naar ook de gemeente. Voorbeelden en jurisprudentie die een van deze standpunten ondersteunen, zijn welkom.

Bruikbare omgevingsvergunning: passende definitie

Er zijn veel definities in omloop van de bruikbare omgevingsvergunning en deze zijn nogal eens onvolledig. Het meest wezenlijke uitgangspunt is dat van bruikbaarheid pas sprake kan zijn, als zowel de gemeente als de ontwikkelaar redelijkerwijs mag aannemen dat de omgevingsvergunning niet (meer) aan schorsing of vernietiging onderhevig is.

Terminologie: consequent gebruik

Gebruik consequent dezelfde terminologie en definities. Dit voorkomt discussie en verwarring.

Afscheidsregeling

Tot slot: zorg voor een heldere afscheidsregeling. Leg daarbij vast onder welke voorwaarden en op welke harde momenten partijen kunnen besluiten de samenwerking te beëindigen. Partijen moeten elkaar niet tot in oneindigheid willen binden. Zorg dat bij deze regeling elke vorm van subjectiviteit wordt uitgesloten, de regeling dient zo objectief mogelijk te zijn.

Beperk beëindigingsregelingen van rechtswege zoveel mogelijk tot strikt noodzakelijke gevallen. Uitgangspunt van een goede afscheidsregeling is dat de partijen beëindigingsrechten hebben, en niet beëindigingsplichten waaraan geen enkele handeling is verbonden. De beëindiging moet een te rechtvaardigen consequentie zijn van het beschreven geval.

Bedenk daarbij dat gedeeltelijke ontbinding of aanpassing van de overeenkomst soms meer voor de hand ligt. Bijzondere aandacht verdienen de afspraken over kosten- en schadeverdeling bij beëindiging, alsmede hoe op dat moment wordt omgegaan met de intellectuele eigendomsrechten op vervaardigde plannen en reeds geleverde gronden.

Colofon

Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling – Houd het simpel

met vlag en wimpel

Een handreiking voor marktpartijen en overheden, mei 2014

NEPROM

Dit is een publicatie van

NEPROM

Postbus 620

2270 AP VOORBURG

T 070 386 62 64

F 070 387 40 89

E info@neprom.nl

www.neprom.nl

AKROCONSULT

Opzet en tekst

Akro Consult drs. R.A.E.M. Kersten, M. van der Hee,

mr. B. Konings, in samenwerking met Neprom

drs. ing. J. Fokkema, ir. M.H.L. Schepman, mr. N. Zandvliet

Eindredactie: John Cüsters, Cüsters Teksten



Met medewerking van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

TU Delft, prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw

Vormgeving

Ruud Straathof

Omslagfoto

Jan de Groen

Foto's

Gemeente Rotterdam (6), ERA Contour (9)

Chris Hoefsmit (17, 36), Provast (41)

Reacties

U kunt uw reacties op deze publicatie zenden aan

info@neprom.nl