



Strukton
Integrale Projecten



**rijksuniversiteit
 groningen**

Master thesis

**Kritische succesfactoren bij gebiedsconcessie
7 september 2009**

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Afstudeerder: R. Velema
Studentnr.: 1669540

**"What's in a name? That which we call a rose
By any other name would smell as sweet."**

Williams Shakespeare (1591/1596)

Opdrachtgever : Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

1^e Begeleider RUG : dr. P.R.A. Terpstra
2^e Begeleider RUG : Nader te bepalen

Afstudeerbedrijf : Strukton
Westkanaaldijk 2
3542 DA Utrecht
030-248 6911

Begeleider Strukton : drs. F. Verhees

Project : Master thesis
Onderwerp : Concept Master Thesis
Datum : 7 september 2009

Aantal pagina's : 87 (excl. Bijlagen)
Opsteller : Ruben Velema (s1669540)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

VOORWOORD

Voor u ligt een eerste aanzet tot het vaststellen van de kritische succesfactoren voor projectontwikkelaars bij gebiedsconcessie. Er is al veel geschreven en gesproken over het onderwerp gebiedsconcessie, echter waar de kritische succesfactoren van deze samenwerkingsvorm liggen is nog niet vastgesteld. Na verkennend onderzoek bleek dat in de praktijk en theorie behoefte was aan meer duidelijkheid. Gebiedsconcessie wordt namelijk te pas en onpas gebruikt, maar niemand weet wat en waar de kritische succesfactoren liggen.

De specifieke interesse voor dit onderwerp komt voort uit een presentatie van Strukton die de kansen en mogelijkheden van gebiedsconcessie in kaart trachtte te brengen. Zelf ben ik van mening dat er binnen contractvormen te weinig gebruik wordt gemaakt van zuivere vormen. Uitvragen door verschillende publieke partijen worden wel onder dezelfde naam uitgevraagd, maar verschillen wezenlijk in uitvoering en contract. Er wordt dan ook te snel een eigen invulling aan gegeven, waardoor men de zuiverheid van een contractvorm aantast. Het is voor publieke en private partijen van belang om deze zuiverheid te waarborgen om in de toekomst een korter voortraject te kunnen realiseren. Dit kan een versnelling opleveren in het totale proces.

Dit onderzoek is geschreven bij Strukton Integrale Projecten in het kader van de afronding van de Master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Gebiedsconcessies zijn zeer actueel in de vastgoedwereld en sluiten uitstekend aan bij de door mij gevolgde vakken.

Graag wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek. In het bijzonder mijn begeleiders dr. P.R.A. Terpstra en drs. F. Verhees van Strukton Integrale Projecten voor hun opbouwende kritiek en ondersteuning tijdens de totstandkoming van dit onderzoek. Daarnaast iedereen binnen Strukton en in het specifiek de mensen van Strukton Integrale Projecten die mij hebben bijgestaan in raad en daad. Daarnaast mijn broer Daniël voor het beoordelen van mijn conceptversies. Verder dank aan de geïnterviewden voor hun tijd, geleverde bijdrage en hun enthousiasme. En tenslotte mijn familie, vrienden en kennissen voor de o zo nodige ontspannende momenten!

Ik wens u veel leesplezier!

Zeewolde, 18 augustus 2009

Ruben Velema

SAMENVATTING

De huidige gebiedsconcessie praktijk wordt door de markt anders ingevuld dan de theoretische, 'zuivere' gebiedsconcessie zoals gedefinieerd door Habiforum en Twynstra Gudde. Een 'zuivere' gebiedsconcessie is een nieuw (innovatief) instrument, waarbij publieke partijen en een private partij of een privaat consortium een overeenkomst aangaan voor inrichting, beheer en onderhoud van een gebied voor een periode tot dertig jaar. De gebiedsconcessies die echter in de praktijk voorkomen zijn 'hybride' varianten en vertonen kenmerken van 'zuivere' gebiedsconcessie.

Het vaststellen van de kritische succesfactoren (hierna KSF-en) voor projectontwikkelaars bij een zuivere concessie is erg lastig. Het bepalen van de KSF-en voor het *concessiegebied* is niet mogelijk daar 'zuivere' gebiedsconcessies nog niet in de markt zijn en er geen parallellen kunnen worden getrokken naar andere gebiedsontwikkelingen. Voor het *concessieproces* zijn het realiseren van onderling vertrouwen en het gebruik maken van elkaars kennis de KSF-en. Niettemin hebben marktpartijen geen goed beeld over het invullen van deze factoren in de praktijk. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat er weinig discussie plaats vindt over het hoe en wat van een 'zuivere' gebiedsconcessie en de praktijkervaring zeer beperkt is. Zelfs Ooijen-Wanssum, in de markt gezet als een 'zuivere' gebiedsconcessie, is door diverse factoren niet tot ontwikkeling gekomen.

De mogelijkheid tot zuivere gebiedsconcessie in Nederland is blijkbaar beperkt. Zowel algemeen als specifiek zijn er een aantal belemmeringen die de snelheid uit een potentiële 'zuivere' gebiedsconcessie halen. Daarnaast zijn gebiedsconcessies juridisch niet mogelijk binnen de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving. Ook de praktijk cases tonen aan dat de kans op een 'zuivere' gebiedsconcessie zeer klein zal zijn. De markt voor 'hybride' gebiedsconcessie zal naar verwachting juist groeien.

Door het uitblijven van 'zuivere' gebiedsconcessies zal men te maken krijgen met 'hybride' projecten die onderling slecht vergelijkbaar zijn. Elk project zal haar unieke KSF-en hebben waardoor er weinig lering kan worden getrokken uit eigen of andermans ervaring. Dit geldt zowel voor publieke als private partijen. De gewenste versnelling in het voortraject zal niet volledig worden gerealiseerd.

Indien de 'zuivere' gebiedsconcessie niet kan worden gerealiseerd, zal het beheersen van de 'zuivere' KSF-en hand-in-hand moeten gaan met het opdoen van ervaring met 'hybride' gebiedsconcessies. Dit proces zal voor iedere marktpartij anders zijn.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	6
1 Aanleiding	7
1.1 Onderwerp van het onderzoeksproject	8
1.2 Onderzoeksvraagstelling, doelstelling, en hypothese	8
1.3 Deelvragen	9
1.4 Methodologie van het onderzoek	9
2 Begripsverkenning & theoretisch kader	12
2.1 Projectontwikkeling	12
2.2 Gebiedsontwikkeling	13
2.3 Samenwerkingsmodellen	17
2.4 Gebiedsconcessie	24
2.5 Conclusie	33
3 Kritische succesfactoren bij gebiedsconcessie	35
3.1 De algemene variabelen voor gebiedsconcessie	36
3.2 Noodzakelijke voorwaarden voor gebied	37
3.3 Noodzakelijke voorwaarden voor proces	41
3.4 Conclusie: gebiedsconcessie moet worden gestimuleerd	46
4 Toekomstige marktontwikkelingen	47
4.1 Grondposities geen waarde meer in de toekomst	47
4.2 Gebiedsontwikkeling zal Europees worden aanbesteed	50
4.3 Innovatie wordt nog belangrijker	51
4.4 Meer kansen voor gebiedsconcessie door economische crisis	53
4.5 Markt vertoont kenmerken van een oligopolie	54
4.6 Conclusie	56
5 Casestudy	58
5.1 Ooijen-Wanssum	58
5.2 A2 Maastricht: één plan voor stad en snelweg	61
5.3 Poort van Heusden	63
5.4 Westpolder/Bolwerk in Berkel en Rodenrijs	65
5.5 Conclusie	68
6 Projectontwikkelaars professioneel genoeg voor gebiedsconcessie? ...	69
6.1 SWOT ANALYSE	69
6.2 Noodzakelijke voorwaarden voor gebied bij projectontwikkelaars	74
6.3 Noodzakelijke voorwaarden voor proces bij projectontwikkelaars	74
6.4 Conclusie	77
7 conclusie en aanbevelingen	78
7.1 Beantwoording van de structurele deelvragen	78
7.2 Beantwoording van de hoofdvraag	80
7.3 Toetsing van de hypotheses	81
7.4 Aanbevelingen	83
7.5 Beperkingen aan het onderzoek en discussie	84
Bibliografie	87
Tabellen en figuren overzicht	94
Bijlagen 1: Uitwerking Publieke & Private ontwikkeling	95
Bijlagen 2: Interviews met Private partijen	97
Bijlagen 3: Interviews met Publieke partijen	97
Bijlagen 4: Samenvatting bezochte congressen	97

1 AANLEIDING

Gebiedsontwikkeling is het ontwikkelen van woon- en werklandschappen. De afstemming van de verschillende functies kost in de hedendaagse economie echter veel tijd. De reden van deze relatieve traagheid wordt ondermeer veroorzaakt door de EU-aanbestedingsregels, de bestuurlijke betrokkenheid gedurende de gehele levensfase van het gebied, politieke verandering en het hybride sturingsmodel. Tussen het Rijnlandse model (continu publiek-privaat overleg) en het Angelsaksische model (heldere scheiding publiek en privaat) zweeft het Nederlandse sturingsmodel (Van Rooy, 2007). Hierdoor ontstaat onduidelijkheid tussen de markt en de overheid. Deze onduidelijkheden zorgen voor het verlies van onderling vertrouwen tussen overheid en markt.

De toegenomen rol die marktpartijen spelen bij de opstelling van de structuurvisie, planvorming en deelneming in de grondexploitatie is het afgelopen decennium sterk toegenomen. De rol van de markt is groter geworden en resulteert in eigen initiatieven van de markt. Deze ontwikkeling van het steeds meer overnemen van het klassieke overheidsdomein door marktpartijen zal doorzetten (De Zeeuw, 2007). Marktpartijen ontwikkelen zich steeds meer van projectontwikkelaar tot gebiedsontwikkelaar. Een ontwikkeling die hierdoor gaande is bij de marktpartijen is te zien als een ontwikkeling van projectontwikkelaars naar gebiedsontwikkelaars.

Strukton heeft de afgelopen jaren zich sterk geprofileerd in Nederland met concessieprojecten. Echter op de markt van concessie in de gebiedsontwikkeling speelt Strukton nog geen grote rol. Dit heeft direct te maken met het feit dat Strukton slechts sporadisch grondposities inneemt en wil innemen.

Door de interne en externe markt dynamiek en de veranderende wetgeving op nationaal en Europees niveau zijn er mogelijkheden ontstaan voor Strukton. Daarnaast motiveren buitenlandse ontwikkelingen op het gebied van gebiedsconcessie Strukton om te onderzoeken of het mogelijk is mee te gaan in de ontwikkeling van gebiedsconcessie. Het is daarbij voor zowel Strukton als andere partijen van belang de kritische succesfactoren – factoren indien een organisatie beheerst kans tot succes vergroot - (vanaf nu KSF-en) goed te beheersen. Het beheersen van de KSF-en is noodzakelijk voor de levensvatbaarheid en het commerciële succes van de gebiedsconcessie. KSF-en zijn factoren waar men binnen Strukton extra aandacht aan moet besteden. Juist deze factoren dienen op strategisch niveau te worden bestuurd.

1.1 Onderwerp van het onderzoeksproject

De kritische succesfactoren van projectontwikkelaars ten einde succesvol te zijn bij toekomstige gebiedsconcessies.

1.2 Onderzoeksvraagstelling, doelstelling, en hypothese

Vraagstelling

Wat worden de kritische succesfactoren voor projectontwikkelaars in het Nederlandse concessielandschap tot 2015?

Doelstelling

Het analyseren van de Nederlandse concessiemarkt tot 2015 met behulp van interne en externe ontwikkelingen ten einde de kritische succesfactoren te formuleren.

Vooraf aan het onderzoek zijn de KSF-en vastgesteld, hiervoor is gekozen met de gedachte dat indien men alle stappen in het proces beheerst. Men ook het totale proces beheerst en de kans op succes 100% is. Vandaar ook de keuze voor een KSF met voldoende winstrealisatie. Een commerciële marktpartij heeft primair namelijk een winstoogmerk.

Hypothese van het onderzoek is:

De kritische succesfactoren voor projectontwikkelaars zijn het:

- 1. realiseren van een resultaat dat aan het eind van de beleggingshorizon minimaal gelijk is aan het vooraf geëiste rendement op de investering;***
- 2. kunnen werken met gebiedsconcessie in de toekomstige wet- en regelgeving;***
- 3. tot in de vingertoppen beheersen van het onderhandelings- en lobbyspel op politiek en zakelijk niveau;***
- 4. kunnen informeren, overtuigen en betrekken van de overheid gedurende het gehele proces; en,***
- 5. managen van de complexiteit gedurende het gehele proces.***

1.3 Deelvragen

Op de volgende deelvragen dient te worden ingegaan ten einde de onderzoeksvraag volledig te beantwoorden:

Structurele deelvragen:

- 1. Wat zijn de huidige samenwerkingsvormen in Nederland voor projectontwikkelaars?**
- 2. Wat zijn de huidige kritische succesfactoren voor gebiedsconcessie?**
- 3. Wat zijn de belangrijkste interne en externe invloeden op gebiedsconcessie in de nabije toekomst?**
- 4. Hoe beïnvloeden deze interne en externe ontwikkelingen gebiedsconcessie?**

Terminologische begrippen:

- **Wat zijn gebiedsconcessies?**
- **Wat zijn kritische succesfactoren?**
- **Wat wordt gedefinieerd als succesvol?**

1.4 Methodologie van het onderzoek

Voor het schrijven van een gedegen master thesis moet gekeken worden naar de mogelijkheden van de verschillende onderzoeksmethoden. Na het analyseren van de opgezette vraagstelling en deelvragen is gekozen om naar de volgende deelgebieden onderzoek te doen. Er is gekeken naar de interne en externe marktontwikkelingen van gebiedsontwikkeling en welke KSF-en daaruit voortvloeien en voor het succes zorgen bij gebiedsconcessie.

Voor het onderzoek naar de KSF-en bij gebiedsconcessie is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Door het gebruik maken van betrouwbare data van deskundigen is op een zuiver academische wijze een goede basis gevormd voor de conclusies. Voor het vormen van deze conclusies zijn in de literatuur verschillende strategieën van onderzoek te vinden. Deze onderzoeksstrategieën worden door Swanborn dan ook wel onderverdeeld in de volgende vier vormen:

- Bureauonderzoek;
- Veldonderzoek;
- Enquête;
- Experiment.

Voor dit onderzoek is gekozen voor bureau- en interviewonderzoek. In de volgende twee paragrafen is beschreven waarom juist voor deze strategieën is gekozen, met daarnaast een korte omschrijving van de strategie.

Bureauonderzoek

Bij het bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur, met in sommige gevallen daarbij door anderen verzamelde literatuur. Het doel van een bureauonderzoek kan omschreven worden als het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem expliciet aan bod komen (Verschuren e.a., 2003). Waar een deel bestaat uit literatuuronderzoek. Hierin wordt naar een bredere (theoretische) context gekeken van het onderzoek. Men kijkt dus voornamelijk naar de achtergronden van het onderzochte. Een voordeel van literatuuronderzoek is de snelheid waarmee een groot aantal gegevens snel kunnen worden verzameld en geanalyseerd. Daarnaast is de betrouwbaarheid hoog van de onderzochte literatuur. Door het brede onderwerp is voor dit onderzoek gekeken naar specifieke literatuur over gebiedsconcessie, maar ook naar secundaire data. Onder literatuur wordt in dit onderzoek verstaan, boeken, artikelen en andere publicaties. Vanwege de onbekendheid van gebiedsconcessie ligt de nadruk van dit onderzoek op literatuur buiten de scope van marktanalyse.

Enquête (interview)

In tegenstelling tot het bureauonderzoek vergaart de onderzoeker bij enquête informatie doormiddel van het stellen van vooraf opgestelde vragen aan de onderzochte of respondent (Hart e.a., 2003). Met de verkregen kennis is het zaak om dit te gaan verifiëren met de praktijk. Het belang van de enquête binnen dit onderzoek richt zich voornamelijk op de verschillende manieren waarop men tegen gebiedsconcessie aankijken.

Het uitvoeren van interviews kan op verschillende manieren en geeft uitstekende mogelijkheden om via een vragenlijst – meer inzicht te verkrijgen in de problematiek rond gebiedsconcessie. Bij dit onderzoek zijn dertien semi-gestructureerde interviews (structuur van de vragen ligt vast, de antwoorden zijn open) afgenomen. Door deze manier van interviewen wordt er ruimte gegeven om op bepaalde uitspraken verder en dieper in te gaan. De met de interviews vergekregen informatie wordt door de gehele master thesis opgenomen. Ze zullen gebruikt worden als onderbouwing of als kritische noot over hetgeen wat in de literatuur wordt geschreven.

De geïnterviewden waar interviews mee zijn afgenomen, kan men categoriseren aan de hand of naar welke zijde ze betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling.

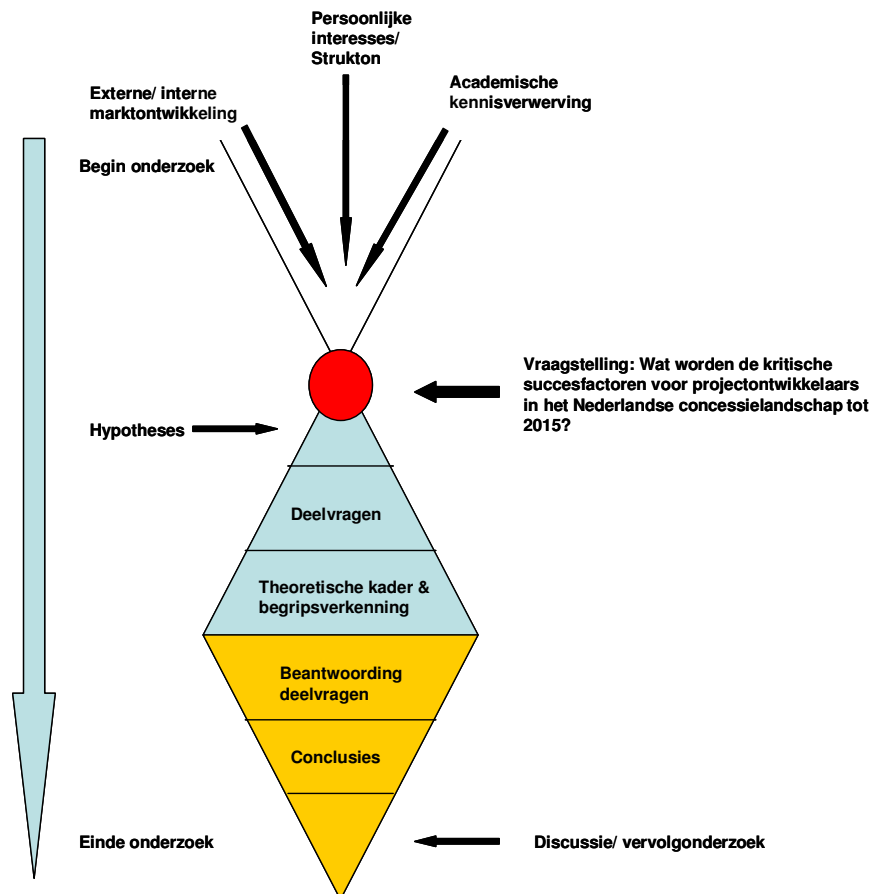
Er zijn interviews gehouden met de overheid (gemeente, provincie) als concessieverlener, maar ook met de toekomstige concessienemer (marktpartijen) wat gelezen moet worden als de grote marktpartijen.

Verder zijn veel gesprekken binnen Strukton gevoerd om een beeld te krijgen van de filosofie en de lange termijnvisie van het bedrijf.

De onderzoeksmethoden experiment en veldonderzoek heeft in verhouding tot bureauonderzoek en interviews op kleine schaal plaats gevonden binnen de master thesis. De keuze om geen uitgebreid experiment en veldonderzoek uit te voeren is ten gevolge van het feit dat het geen toegevoegde waarde heeft om één gebiedsconcessie compleet te analyseren.

Daarom is in dit onderzoek gekozen om voor de praktische invulling vier 'hybride' gebiedsconcessies op grote lijnen uit te werken in hoofdstuk 5 aan de hand van het theoretisch kader. Met bovenstaande onderzoeksmethoden zullen de deelvragen en de centrale vraag beantwoord worden.

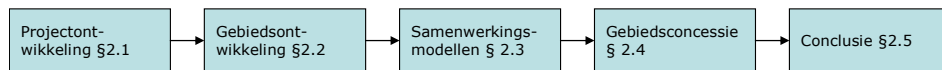
Een schematisch inzicht in de opbouw van het scriptie en vertaling van de hoofdstukken richting de gestelde onderzoeksvragen is hieronder weergegeven.



Figuur 1.1 : Conceptueel model

2 BEGRIPSVERKENNING & THEORETISCH KADER

Het theoretisch kader wat in hoofdstuk 2 zal worden behandeld zal worden uitgewerkt volgens onderstaand figuur. Er is geschreven vanuit projectontwikkeling naar de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie wat het onderwerp is van dit scriptie.



Figuur 2.1 : Opbouw hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2.1 zal kort worden ingegaan wat onder projectontwikkeling wordt verstaan. Daarna zal in hoofdstuk 2.2 aan de hand van verschillende definities gebiedsontwikkeling worden beschreven. Hoofdstuk 2.3 behandelt de verschillende samenwerkingsmodellen die bij gebiedsontwikkeling kunnen worden toegepast. Gebiedsconcessie zal hierna uitgebreid worden behandeld in hoofdstuk 2.4, waarna uiteindelijk een conclusie wordt geven over hoofdstuk 2 in paragraaf 2.5.

2.1 Projectontwikkeling

Het onderzoek is geschreven vanuit de projectontwikkelaar als ontwikkelende partij bij gebiedsontwikkeling. Hiervoor is gekozen omdat de projectontwikkelaar bij gebiedsconcessie een spilfunctie vervult en cruciaal is voor een succesvolle gebiedsconcessie.

Vanuit literatuuronderzoek zijn vier essentiële kenmerken van het begrip projectontwikkeling bepaald (Fokkema, 2000):

- de projectontwikkelaar ontwikkelt en realiseert marktconform vastgoedconcepten voor eigen rekening en risico;
- de projectontwikkelaar maakt daarbij de vertaling van een veronderstelde of aangetoonde markt vraag naar te realiseren vastgoed;
- daarbij is sprake van een integrale betrokkenheid van het vastgoedproces ('van initiatief tot en met ingebruikstelling');
- de projectontwikkelaar is opdrachtgever in het vastgoedproces en is verantwoordelijk voor het procesmanagement en het resultaat.

Door het samenvoegen van bovenstaande essentiële kenmerken volgens Fokkema ontstaat een breed en allesomvattend begrip. Samenvattend past het ontwikkelen van een enkele woning binnen deze kenmerken, maar ook het ontwikkelen van een compleet gebied met al zijn functies. Opvallend aan bovenstaande kenmerken is dat er geen aandacht wordt besteed aan de geografisch kenmerken en het handelen van de overheid bij projectontwikkeling.

De overheid speelt echter wel een rol bij projectontwikkeling door kaderstellende diensten in de vorm van streek- en bestemmingsplannen te bepalen waarbinnen de projectontwikkelaars moeten ontwikkelen. Uiteindelijk zal binnen deze kaders worden ontwikkeld en gebouwd. De geografische afbakening, als mede het handelen van de overheid komen dus wel terug bij de essentiële kenmerken van gebiedsontwikkeling die in hoofdstuk 2.2 zal worden behandeld.

2.2 Gebiedsontwikkeling

Ten einde de KSF-en bij gebiedsconcessie te bepalen is hiervoor van belang om eerst gebiedsontwikkeling te definiëren. Aan de hand van de definities van De Zeeuw en Roeloffzen zullen de definitie elementen worden behandeld om hiermee de definitie Van der Gijp te onderbouwen (zie paragraaf 2.2.4).

De Zeeuw stelt (Bouwfonds Woningbouw, 1995):

"Gebiedsontwikkeling is locatie-engineering"

Roeloffzen die een onderzoek heeft gedaan naar de procesaanpak van integrale gebiedsontwikkeling noemt in zijn stuk een vijftal definities van gebiedsontwikkeling waarna hij zijn eigen definitie formuleert (Roeloffzen, 2004):

'De totale ontwikkeling van een gebied waarbij alle functies in beschouwing worden genomen, zoals (indien aanwezig) wonen, werken, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur en waarbij het planproces interactief tussen alle actoren (belanghebbenden) plaatsvindt.'

Aan de hand van de definitie van Roeloffzen zal 'gebiedsontwikkeling' worden uitgewerkt. Hiervoor is gekozen omdat zijn definitie gebaseerd is op duidelijk te onderscheiden kenmerken. Er zijn drie verschillende kenmerken in zijn definitie te onderscheiden:

- | | |
|------------------------------------|-------------------|
| - een gebied; | par. 2.2.1 |
| - verzameling van functies: | Par. 2.2.2 |
| - interactief planproces. | Par. 2.2.3 |

2.2.1 Wat is een gebied?

Iedereen zal het erover eens zijn dat bij gebiedsontwikkeling gebieden betrokken zijn. Maar wat verstaan we nu eigenlijk onder een gebied? Stedelijk, ruimtelijk kunnen voorbeelden zijn van kenmerken van een gebied, maar geven een beschrijving weer van het gebied. Het beheersen van een gebied zal echter gezocht moeten worden in de hoek van: procesmatige beheersing, financiële beheersing, daartegenover staat juist de financiële mogelijkheden bij een gebied. Concluderend kan worden vastgesteld dat wanneer projectontwikkeling opstal overstijgend is men kan spreken van een gebiedsontwikkeling. De schaalomvang van een gebied is dus hoger dan de omvang van een project binnen een gebied.

2.2.2 Verzameling van functies

Gebiedsontwikkeling is een verzameling van verschillende ruimtelijke functies, het gaat namelijk niet alleen om het toevoegen van één bepaalde functie. Het is het samenspel van woning- utiliteitsbouw, water, groen zones en infrastructuur (rode, blauwe, groene en grijze) functies tot het vormen van een goed functionerend gebied. Deze samenvoeging van functies is het vormgeven en inrichten van het gebied.

De koppeling tussen de verschillende functies is gebaseerd op ruimtelijke en financiële aard. De opbrengst van de rode functies (woningbouw) kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor de aanleg van een natuurgebied (groen). Daarnaast kunnen echter specifieke problemen in een gebied worden opgelost maar kunnen er ook mogelijkheden en meerwaardes worden gecreëerd.

Naast de fysieke functies bestaan er ook nog de niet-fysieke functies die in het project gestimuleerd kunnen worden (Van 't Verlaat, 2003). Onder de niet-fysieke functies verstaan we economische structuur, sociale relaties, ecologische en duurzame milieukwaliteit, waaronder water/lucht- en bodemkwaliteit.

2.2.3 Interactief planproces

De kracht van gebiedsontwikkeling ligt bij het betrekken van alle belanghebbende actoren. De invulling van deze actoren varieert van project tot project. Zoals in de definitie van Roeloffzen ligt de nadruk op het interactieve planproces (Roeloffzen, 2004). Dit proces kan ingevuld worden door burgers/omwonenden of maatschappelijke organisaties. Deze groepen zijn belangrijk voor het creëren van draagvlak en het genereren van ideeën en daarmee het uiteindelijke succes van gebiedsontwikkeling. Dit hoeft echter niet te betekenen dat zij direct bij het project moeten worden betrokken. Het toelaten van te veel partijen kan namelijk leiden tot een vertraging van het ontwikkelingsproces (NEPROM, 2004). Partijen die relevant zijn partijen die grondposities

hebben, over blokkademacht beschikken en de realiseerbaarheid beter kunnen beoordelen (Twynstra Gudde, 2008).

Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen partijen die concreet verbonden zijn met de feitelijke projectorganisatie en partijen die door inspraak, het indienen van zienswijzen of op een andere wijze een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de planvorming.

De verantwoordelijkheid van de publieke zijde is het zorgen voor landschappelijke inpassing, de positie van burgers en andere belanghebbenden, maar ook voor de duurzaamheid van de ontwikkeling (Van der Gijp, 2004). Deze ontwikkelingen moeten gecoördineerd worden zodat nieuwe ontwikkelingen aansluiten bij (toekomstige) ruimtelijke functies binnen een gemeente of regio. Indien deze afstemming niet goed is afgestemd kan er een gebrek ontstaan naar sociale woningen, of het realiseren van teveel winkelruimte in het gebied (Van der Gijp, 2004).

Marktpartijen zijn bereid te investeren en risico's te lopen indien zij inspraak hebben bij de gebiedsontwikkeling. Door deze inspraak proberen ze hun risico te beheersen met als doel om hun investeringen terug te verdienen. De private partijen hebben dus vrijheid nodig om marktgericht te ontwikkelen, daarnaast moeten zij ook de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke opgave. Er zal een balans in de vorm van een zeggenschapsverdeling gevonden moeten worden tussen het door de overheid houden van grip op de ontwikkeling en het aan de markt overlaten van voor haar relevante zaken.

Door deze onderlinge samenwerking tussen publieke- en private partijen kan men gebruik maken van elkaars kennis en kunde. Hierdoor is de benodigde kennis in huis, om tot een optimale gebiedsontwikkeling te komen binnen de gestelde kaders van de overheid.

2.2.4 Definitie gebiedsontwikkeling

In voorgaande paragrafen is kort ingegaan op de benodigde kenmerken van gebiedsontwikkeling. Concluderend kan gesteld worden dat het moet gaan om:

- **de totale ontwikkeling van een gebied (Roeloffzen, 2004).;**
- **waarbij allocatie van relevante functies plaatsvindt vanuit een integrale ruimtelijke visie (Van der Gijp 2004);**
- **met een verdeling van zeggenschap tussen de in het planproces betrokken partijen en (Van der Gijp 2004);**
- **waarbij marktpartijen risicodragend participeren (Van der Gijp 2004).**

Buiten deze punten om moet de gebiedsontwikkeling gezien worden in een ruimtelijk relevante context. Bij de context gaat het om bijvoorbeeld de maatschappelijke omgeving waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Een goede afstemming op de geldende normen en waarden zal een ontwikkeling succesvol maken. Daarnaast spelen economische en sociaal- economische ontwikkelingen een grote rol in het slagen van gebiedsontwikkeling. Verder moet gekeken worden of de ontwikkeling past binnen het regionale beleid en de juridische context.

Met andere woorden: met welke wetten en regels moet men rekening houden bij het gebiedsontwikkelingsproces. Van 't Verlaat noemt in dit kader MER, Tracéwet, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar ook gemeentelijke regels voor referenda (2003). Daarnaast ook bestuurlijke kaders (politieke legitimiteit), technische (niet alles kan immers kostenverantwoord gemaakt worden) en financiële randvoorwaarden zijn van belang.

Van der Gijp heeft bovenstaande kenmerken van gebiedsontwikkeling samengevoegd tot de volgende – in de scriptie gehanteerde – definitie (Van der Gijp, 2004):

Gebiedsontwikkeling is de totale ontwikkeling van een gebied, binnen een relevante context, waarbij allocatie van relevante ruimtelijke functies plaatsvindt vanuit een integrale ruimtelijke visie met een verdeling van zeggenschap tussen de in het planproces betrokken partijen waarbij marktpartijen risicodragend participeren.

Bij het analyseren van de definitie vallen een aantal dingen op:

- de marktpartijen participeren risicodragend bij gebiedsontwikkeling;
- de nadruk ligt op de allocatie van relevante ruimtelijke functies, zodat het uitwikkelen van delen van het stedenbouwkundige plan gezien wordt als project- en niet als gebiedsontwikkeling;
- de kansen van gebiedsontwikkeling op het gebied van maatschappelijke en sociale problemen worden niet genoemd.

2.2.5 Integrale gebiedsontwikkeling

In de literatuur wordt het begrip gebiedsontwikkeling vaak voorafgegaan door het woord "integraal". De vraag is echter in welke context dit woord ten opzichte van gebiedsontwikkeling gezien moet worden en wanneer het gebruikt dient te worden. Enkele definities die de lading van integrale gebiedsontwikkeling proberen samen te vatten worden genoemd in het rapport van Roeloffzen (2004):

- "Integrale gebiedsontwikkeling is een proces waarbij verschillende functies in onderlinge samenhang worden gemengd. Hierbij wordt

geanticipeerd op mogelijke ontwikkelingen en worden afwegingen gemaakt tussen de verschillende eisen en mogelijkheden. Het doel van integrale gebiedsontwikkeling is om te komen tot een betere kwaliteit." (Bouwfonds, 2002)

- "Integraal ruimtegebruik is de uitkomst van een maatschappelijk proces waarbij sprake is van een evenwichtige afweging tussen de verschillende gebruiksmogelijkheden." (de Vries, 1997)
- "Integrale gebiedsontwikkeling is het proces waarbij een gebied als geheel wordt ontwikkeld, waarbij alle functies worden meegenomen en een afstemming wordt gemaakt tussen de verschillende functies, actoren en onderdelen van het plan- of ontwerpproces. Het doel is een duidelijke meerwaarde (betere ruimtelijke kwaliteit) te creëren voor het gebied." (Kamphuis, 2002)

Men kan dus concluderen dat integrale gebiedsontwikkeling kan worden omschreven als complexe ontwikkeling van meerdere functies in een gebied. Door deze complexe insteek wordt een eenvoudig project niet gezien als een integraal project.

Echter de ontwikkeling van een mono functioneel gebied is in feite geen mono functionele ontwikkeling. In feite is geen enkele ontwikkeling mono functioneel. Buiten het realiseren van de opstallen dient te worden afgestemd op de overige factoren en actoren in de bestaande omgeving.

Maar wat bepaald nu eigenlijk of een gebied integraal kan of moet worden aangepakt? Hierop kan kort geantwoord worden dat niet de functies maar juist de kwaliteit hier invloed op heeft. Wanneer er meer belang bij kwaliteit is, zal er ook een grotere mate van onderlinge afstemming zijn. De mate van afstemming van die functies bepalen de daarmee gepaard gaande gevoel voor kwaliteit voor integrale gebiedsontwikkeling.

Vanuit het kwaliteitsperspectief bekeken kan worden geconstateerd dat als wanneer het aantal functies en belanghebbende toeneemt ook de complexiteit van de integrale aanpak toeneemt. Een groter aantal gebruiksfuncties, wensen en eisen vergen nu eenmaal meer tijd voor afstemming.

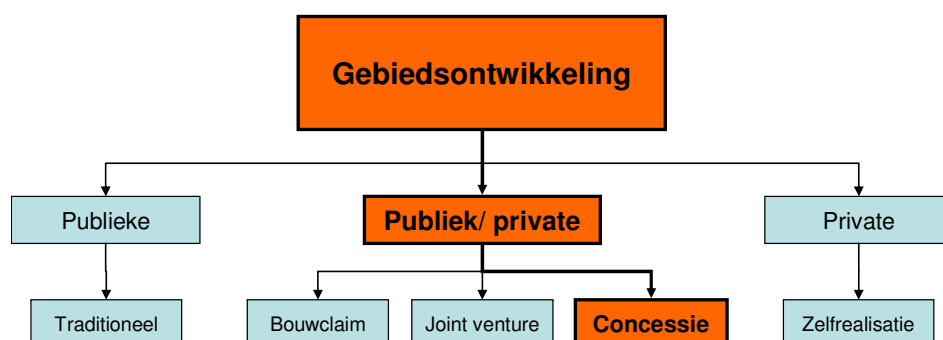
2.3 Samenwerkingsmodellen

De samenwerking tussen publieke en private zijde zijn vanuit het verleden gebaseerd op de grondexploitatie. Twee definities van grondexploitatie zijn hieronder weergegeven:

- Grondexploitatie is het geschikt maken en beschikbaar stellen van de grond voor het gewenste ruimtegebruik (Nota Grondbeleid, VROM, 2001).
- Grondexploitatie kan worden omschreven als het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond en het zorgdragen dat deze bouwrijpe grond op het juiste tijdstip op de markt is (Wigmans, 2002).

Uit bovenstaande definities is niet duidelijk af te leiden wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de grondexploitatie. Ligt deze taak bij de overheid of bij de private partijen, het proces als zodanig is gelijk. Het uiteindelijke doel van de grondexploitatie is het geschikt maken van de grond voor de uitvoering van een opstalontwikkeling. De verschillende kosten voor verwerving, bouw- en woonrijp maken worden inzichtelijk gemaakt door de grondexploitatieberekening. Uit deze berekening kan worden opgemaakt of de kosten worden gedekt door de opbrengsten van de uitgifte van gronden (Segeren, 2008).

Voordat verder wordt ingegaan op de verschillende samenwerkingsmodellen is het belangrijk om de onderlinge verhoudingen duidelijk inzichtelijk te maken. Het spectrum waaruit het onderzoek is geschreven is hieronder weergegeven:



Figuur 2.2: Samenwerkingsmodellen spectrum van Kenniscentrum PPS

Bij het lezen van het onderzoek is het belangrijk om te weten dat de scriptie is geschreven vanuit de indeling van het Kenniscentrum (Kenniscentrum, 2006). Daarnaast is ervoor gekozen om de publieke en private samenwerkingsmodellen op te nemen in de bijlagen.

Het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën heeft de verschillende samenwerkingsmodellen op een rij gezet. Hiervan zijn door NederlandBovenWater afbeeldingen gemaakt, waarvan de afbeeldingen in dit hoofdstuk zijn ontleend (NLBWiki).

2.3.1 Publieke samenwerking

Het onderwerp van dit onderzoek is gebiedsconcessie binnen publiek-private samenwerking. Daarnaast is gekozen om de publieke samenwerking in de bijlagen toe te voegen.

2.3.2 Publiek-private samenwerking (PPS)

Bij gebiedsontwikkeling komt het echter zelden voor dat een private partij c.q. een consortium van private partijen alle gronden in zijn bezit heeft. Voor een goede ontwikkeling zal er dus afstemming moeten plaatsvinden tussen de publieke zijde (gemeente) en de private zijde (marktpartijen). De duidelijk te onderscheiden samenwerkingsmodellen zijn:

- Bouwclaimmodel
- Joint venture
- Concessiemodel

Bouwclaimmodel

Binnen de samenwerkingsmodellen staat het bouwclaimmodel het dichtste bij het traditionele samenwerkingsmodel. De redenen van de terugtrekkende gemeenten zijn om de financiële risico's te reduceren en daarnaast ontbreekt bij veel kleinere gemeenten de kennis en expertise voor een solide verwerving en beheer van grond (RPB, 2004). Dit heeft geleid tot een vorm van grondexploitatie waarin de grond tussen de private en publieke partij heen en weer gaat. De private partijen verwerven de grond en verkopen hun gronden voor een lager bedrag dan aanschaf aan de gemeente zodat deze de gronden bouwrijp kan maken. Hiertegenover staat dat de private partij ontwikkelingsrecht krijgt over deze gronden en de gemeente duidelijk zijn eigen budget kan bewaken.

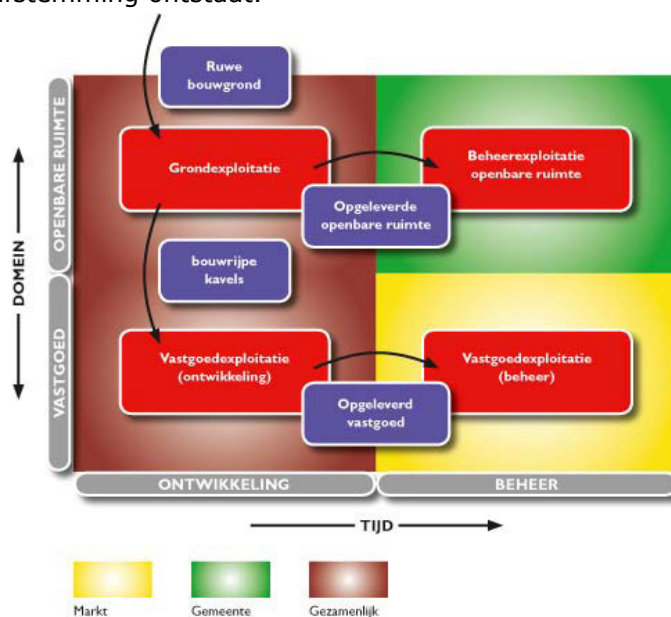
In het bouwclaimmodel neemt de private zijde meer ontwikkelingsrisico's dan bij het traditionele model. Het is dan ook voor de gemeente lastiger om zijn eigen beleid met eisen en randvoorwaarden door te voeren dan bij het traditionele model.

Joint Venture

Een stap verder dan bij het bouwclaimmodel waarin de grond tussen de private en publieke zijde wordt verhandeld, wordt bij de joint venture een aparte projectorganisatie opgericht. Deze grondexploitatiemaatschappij (GEM) wordt ingevuld door vertegenwoordigers van de publieke en de private zijde en functioneert als een zelfstandig bedrijf via het C.V./B.V.-constructie. Deze manier van samenwerken is PPS met een commerciële insteek, dat wil zeggen dat de deelnemers samen 'in business' gaan, waarbij harde afspraken worden gemaakt over de inbrengprijzen van grond, winst- en verliesregelingen en risicoverdeling (Priem, 2008).

Buiten de grondexploitatie komt het ook voor dat de vastgoedexploitatie wordt betrokken in de joint-venture. In dat geval geldt precies hetzelfde als bij de grondexploitatie dat de risico's worden gedeeld en gesproken kan worden van een gemeenschappelijke grond- en vastgoed exploitatiemaatschappij (GVM) (Priem,2008).

Doordat binnen de joint venture geen partij de duidelijke overhand heeft, zal het lastig zijn om de organisatie te regisseren. Hiervoor zal tussen de betrokken partijen overleg moet plaatsvinden, waarin zeggenschap en risicoaanvaarding op elkaar worden afgestemd. Binnen de joint venture kan adequaat procesmanagement ervoor zorgen dat er onderling afstemming ontstaat.



Figuur 3: Publiek-private ontwikkeling (NLBWiki)

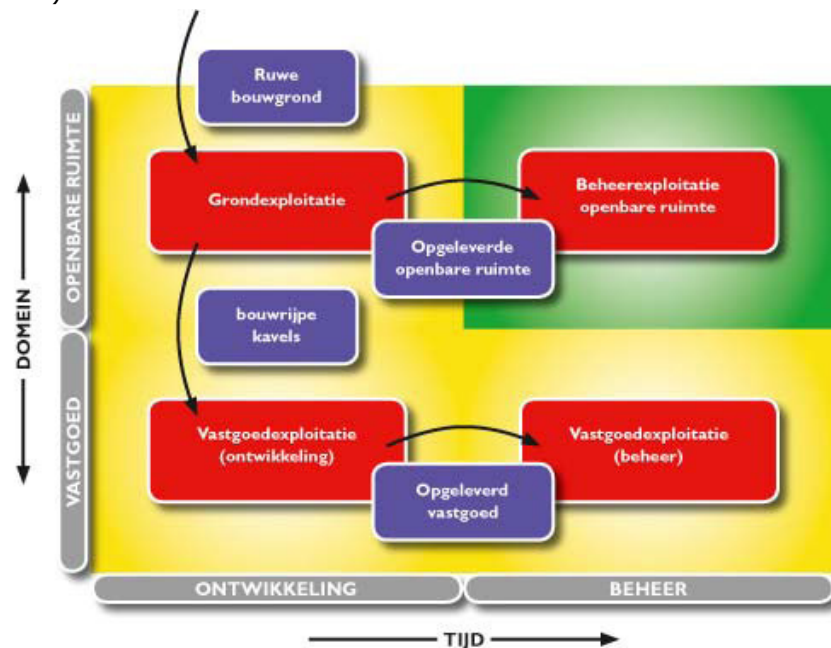
Concessiemodel

Het concessiemodel is de meest geprivatiseerde PPS vorm. De samenwerking beperkt zich in formele zin tot het begin en het einde van het proces. Echter in de praktijk blijkt vaak dat de overheid tijdens de concessie meekijkt over schouder van de concessiehouder (o.a. Van der Cammen 2007; Huisman 2005).

In de beginfase van het proces definiëren de overheden de randvoorwaarden en eisen voor het te leveren programma en het kwaliteitsniveau hiervan (Kenniscentrum PPS, 2006). Op uitnodiging wordt het bedrijfsleven gevraagd om in de ontwikkelingsfase van de output mee te denken en ideeën aan te dragen om het project te optimaliseren op financieel en programmatisch gebied. Naast het vaststellen van het programma en het verzorgen van de aanbesteding is de overheid ook betrokken bij het faciliteren van de uitvoering en het

toetsen van de dienstverlening op onder meer omvang, tijdigheid en kwaliteit (Kenniscentrum PPS, 2006). Nadat het concessiecontract is ondertekend is het niet meer mogelijk om wijzigingen door te voeren.

Bij de keuze voor het concessiemodel dient de overheid een sterke grondpositie te bezitten. De gronden en opstallen worden namelijk voor de duur van het concessiecontract overgedragen aan de concessiehouder volledig voor hun rekening en risico. Wanneer het concessiecontract ten einde is gekomen wordt het openbaar gebied en de infra teruggegeven aan de overheid en spreekt men van een gebiedsconcessie (Priem, 2008).



Figuur 2.3 : Concessiemodel (NLBWiki)

2.3.3 *Private samenwerking*

Het onderwerp van dit onderzoek is gebiedsconcessie binnen publiek-private samenwerking. Er is gekozen om de private samenwerking in de bijlagen toe te voegen.

2.3.4 Kenmerken samenwerkingsmodellen

In tabel 2.1 worden de verschillen tussen de samenwerkingsmodellen duidelijk gemaakt aan de hand van de ontwikkelingsfasen.

	Publieke grondexploitatie	Publiek-private grondexploitatie			Private grondexploitatie
	Traditionele model	Bouwclaim model	Joint venture model	Concessie model	Exploitatie overeenkomst
Grondverwerving	Gemeente	Gemeente koopt van private partij	Door de joint venture (GEM)	Gemeente	Private partij
Gronduitgifte	Gemeente	Gemeente aan private partij	Door de joint venture (GEM)	Gemeente aan Private partij	Geen uitgifte, grond al in bezit
Bouwrijp maken	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij of gemeente met kostenverhaal
Planvorming	Gemeente	Gemeente, private grondeigenaren op hoofdlijnen	Gezamenlijk	Private partij binnen kaders van gemeente	Private partij volgens bestemmingsplan
Grondexploitatie risico	Gemeente	Gemeente, vaak afnameplicht private partijen	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Ontwikkelingsrisico	Gemeente	Private partijen	Gezamenlijk of privaat	Private partij	Private partij
Zeggenschap	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Capaciteitsvraag	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Competentievraag	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij

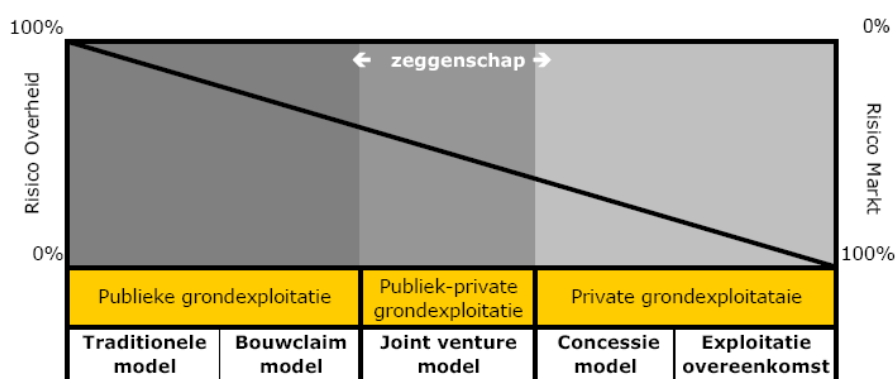
Tabel 2.1: samenwerkingsmodellen (Priem, 2008)

Een eerste blik op tabel 2.1 levert gelijk een opvallende kolom op. Bij de concessie is namelijk af te lezen dat alleen de grondverwerving door de gemeente plaatsvindt. Daarna worden al overig activiteiten met de daarbij horende risico's overgedragen aan de marktpartij.

Daarnaast kan men uit bovenstaand schema opmaken dat heldere afstemming tussen de betrokken partijen in de verschillende fasen essentieel is. Om hiervoor te zorgen moeten binnen de betrokken partijen voldoende kennis, competenties en capaciteit aanwezig zijn.

(VNG 2005, Segeren 2007). Allereerst moeten deze vaardigheden aanwezig zijn, maar daarnaast moeten ze ook kunnen worden ingezet.

Bij de verschillende samenwerkingsmodellen is een duidelijk verschil tussen de verantwoordelijkheden en invloeden op het proces. Deze verschillen zijn weergegeven in onderstaande figuur en laten duidelijk zien dat naarmate de publieke of private partijen het meeste zeggenschap hebben er minder noodzaak is tot samenwerken (VNG 2005, Segeren 2007). Rechts van het midden staat het concessiemodel waar het risico en de zeggenschap voornamelijk bij de markt ligt. Men is dan ook meer tot elkaar veroordeeld tot het nemen van beslissingen binnen het consortium. Er zal een goede integrale samenwerking moeten plaatsvinden om de doelen te bereiken.



Figuur 2.4 : Risicoverdeling, samenwerking en zeggenschap in grondexploitaties (Priem, 2008)

Klijn (2007) geeft aan dat zeggenschap in belangrijke mate de structuur van PPS bepaalt. Het beheersen van een risico zal alleen door een partij worden gedaan indien hij daarvoor de kennis, competenties en capaciteit voor bezit. De risico's waaraan we kunnen denken zijn (Klijn, 2007):

- Grondexploitatierisico
- Bouwexploitatierisico
- Procedurerisico
- Afzetrisico
- Onderhoudsrisico
- Politiekrisico
- Ontwerprisico

Uit bovenstaand kan men opmaken dat risico's en zeggenschap niet los van elkaar gezien kunnen worden. Bij de traditionele samenwerkingsvorm ligt het risico van de grondexploitatie bij de overheid en trekt daarmee ook de zeggenschap van de ruimtelijke kwaliteit naar zich toe (Priem, 2008). Het tegenovergestelde van het bouwclaimmodel is het concessiemodel binnen publiek-private samenwerking. Hierin ligt het zwaartepunt van risico's en zeggenschap

juist bij de markt (Priem, 2008). Daarnaast geeft het concessiemodel de mogelijkheid voor publieke partijen om risico's over te dragen aan de private zijde. Wanneer de publieke zijde hiervoor kiest geeft men ook gelijk een groot deel van zijn zeggenschap uit handen.

2.4 Gebiedsconcessie

In voorgaande paragraaf zijn de verschillende publiek private samenwerkingsmodellen besproken. In deze paragraaf zullen we expliciet verder gaan met de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie wat het onderwerp is van het onderzoek.

2.4.1 *Definiëren van gebiedsconcessie*

"Publieke" en "private" functies worden integraal met elkaar ontwikkeld onder de algemene term gebiedsontwikkeling. Echter bij de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie worden naast de private ook de publieke functies in eigen beheer gehouden. Priem (2008) zegt hier over: 'Klinkt heel helder en zo moet men het nieuwe theoretische instrument gebiedsconcessie ook implementeren'. Een gebiedsconcessie wordt door Habiforum en Twynstra Gudde als volgt gedefinieerd (Twynstra Gudde, 2008):

A land development concession is an instrument which enables public parties to enter into an agreement with a private party or a consortium of (private) parties to (re)develop, construct and maintain an area. On the basis of an agreed spatial development plan the private parties are held responsible for the quality, construction and maintenance of the area in question for a limited period (20-30 years).

De overeenkomst gaat dus uit van een samenwerking tussen publieke en private partijen of consortium voor de inrichting, beheer en onderhoud van een gebied voor een gelimiteerde tijdsperiode. Het kader waarop de concessie is gebaseerd is de structuurvisie waarbinnen het consortium de mogelijkheid heeft om zijn plan uit te voeren. Aanvullend aan de uitvoering is het consortium verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in het ontwikkelde gebied (Habiforum, 2008).

Een gebiedsconcessie kenmerkt zich door (NLBWiki, Twynstra Gudde, 2008):

1. heldere scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden, waardoor basis ontstaat voor hernieuwd vertrouwen
2. publiek denkt strategisch vooruit en stelt vooraf kaders tot op het niveau van structuurvisie na democratische legitimatie van concessiekader volgt een openbare aanbesteding
3. concessieverlening gaat gepaard met toelatingsbesluit, waarbinnen alle vergunningen worden opgenomen
4. concessiehouder neemt verantwoordelijkheid voor het verdere proces, van de uitvoering: te weten de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud voor bepaalde periode (tot 30 jaar)
5. ervaring in buitenland met gebiedsconcessie wijst op meer ondernemerschap, meer innovaties, hogere kwaliteit, meer flexibiliteit, snellere realisatie en besparingen tot 17% op de totale kosten (bron: UK Treasury Taskforce Unlimited).

Voordat dieper op het onderwerp wordt ingegaan is het belangrijk om te weten welke voordelen gebiedsconcessie opleveren ten opzichte van de huidige samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling. Habiforum heeft binnen het programma NederLandBovenWater samen met publieke partners gesteld dat gebiedsconcessie (Twynstra Gudde, 2008):

1. een verbetering oplevert als het gaat om de snelheid van gebiedsontwikkeling
2. beter aansluit bij het succesvol realiseren van integrale gebiedsontwikkeling

Daarnaast levert gebiedsconcessie volgens NederLandBovenWater een additioneel voordeel op:

3. overheden en marktpartijen doen beiden waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders respectievelijk innoveren en ondernemen (NLBWiki).

2.4.2 Werking concessiemodel

Bij het concessiemodel krijgen de private partijen de beschikking over alle gronden op een locatie. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Daarmee onderscheidt het concessiemodel zich van de overige modellen. De gemeente beperkt zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen (concessiekader), waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is (Bregman, 2005).

Overigens vertoont het concessiemodel verwantschap met de traditionele private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt gesloten. Het cruciale verschil is dat in

deze klassieke situatie het openbaar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private partij daarvoor een bijdrage moet betalen, terwijl bij het concessiemodel de inrichting van het openbaar gebied – binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden – geschiedt voor rekening en risico van de private partijen (Bregman, 2005).

2.4.3 Commissie Dekker

Medio 2007 is de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw opgericht onder leiding van oud-minister Dekker. Vanuit VROM (minister Vogelaar, PvdA) en Economische Zaken (staatssecretaris Heemskerk, PvdA) is de vraag gesteld om het bouwproces fundamenteel te herzien op mogelijkheden van vereenvoudiging (NLBWiki). De uitgangspunten van het onderzoek waren:

- los komen van de gevestigde bouwregelgeving;
- minimale bemoeienis van overheden;
- herdefiniëren publieke taak;
- gebruik maken van kennis en kunde op de markt.

Met als uiteindelijk doel:

De mogelijkheden te verkennen bij gebiedsontwikkeling voor vermindering van lasten met behoud of versterking van maatschappelijke opbrengsten.

De commissie heeft hierover een rapport gepubliceerd op 14 mei 2008 waarin zij haar advies uitbracht en toelichtte aan de bewindslieden (Aedes, 2008). Uit het onderzoek zijn zeven aanbevelingen gekomen, waarvan één het advies was om ruimte te creëren voor gebiedsconcessie. De commissie presenteert in het rapport drie typen gebieden voor een experimentele gebiedsconcessie:

- een binnenstedelijke woon- werkopgave;
- een multifunctionele uitleglocatie en;
- een multifunctionele landelijke opgave.

Voor de multifunctionele landelijke opgave heeft men als pilot project gekozen voor het Noord-Limburgse gebied Ooijen-Wanssum.

2.4.4 Hoofdbelemmeringen gebiedsconcessie

In opdracht van Habiforum hebben Twynstra Gudde en Deloitte een verkennend onderzoek gedaan naar gebiedsontwikkeling. In beide onderzoeken is gekeken naar relevante aspecten in Nederland met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Deze 10 aspecten zijn afgeleid uit het artikel van Van Rooy (Van Rooy, 2007). De genoemde aspecten kunnen volgens Twynstra Gudde worden samengevat tot de volgende

hoofdbelemmeringen om gebiedsconcessie toe te passen (Twynstra Gudde, 2008).

1. Schaarste van grond
2. Historie en cultuur
3. Sturingsfilosofie van de overheid
4. Fragmentatie van de overheid
5. Gebrek aan rolvastheid overheid en helderheid markt over rendement
6. Beperkingen wet- en regelgeving

Deloitte heeft onderzoek gedaan naar ervaringen met (elementen van) gebiedsconcessies in Europa, voornamelijk in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot Brittannië en Spanje (Deloitte, 2008). Het onderzoek benoemt de eerste vijf hoofdbelemmeringen met betrekking tot gebiedsconcessie tussen Nederland en genoemde landen.

1. Schaarste van grond

Grond is in Nederland een schaars goed. Voor gebiedsontwikkeling komen twee soorten gronden in aanmerking, bebouwde en onbebouwde grond. Onbebouwde grond is vaak grond met al een specifieke functie (infrastructuur, landbouw, bossen, etc.), het is lastig om deze gronden te veranderen tot bouwgrond. Indien gekozen wordt voor de ontwikkeling tot bouwgrond zal de grond de beschikking moeten hebben over infrastructuur en werkgelegenheid in de directe omgeving. De grondposities kunnen ook nog eens verdeeld zijn in binnenstedelijke en buitenstedelijke grondposities. Op binnenstedelijke locaties is de kans dat men te maken heeft met meerdere grondeigenaren een stuk groter dan bij buitenstedelijke gebieden.

Het veranderen van onbebouwde grond naar grond wat in de toekomst bebouwd kan gaan worden wordt gebaseerd op ruimtelijke ordening en bestemming van grond in bestemmingsplannen. Deze plannen worden vastgesteld op basis van noodzaak en wenselijkheid. Deze manier van het beschikbaar maken van bouwgrond wordt ook wel gezien als de reden van de 'schaarste van grond'.

Binnen de grondmarkt zijn er sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) veel grondposities ingenomen door private partijen. De hoofdreden van de aanschaf is niet het speculeren met de gronden geweest maar om het gebied te ontwikkelen. Echter hebben private partijen dusdanige grondposities ingenomen dat gemeenten niet meer zonder hen kunnen ontwikkelen. De gemeentelijke keuze voor een dergelijk samenwerkingsverband was gebaseerd op het minder betrokken willen zijn bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau en het willen bevorderen van private investeringen (Needham e. a., 2000)

Echter door verandering in de huidige jurisprudentie is een ontwikkeling ontstaan dat partijen met grondposities niet direct het zelfrealisatierecht hebben. De reden voor deze verandering is met het idee om de winsten op gronden te beperken. De nieuwe Grondexploitatiewet die in 2008 in werking trad, geeft een signaal af dat de politiek hierdoor winnend uit de grondpositie strijd komt, waarin ze sinds 1977 verkeerde (Van Rooy, 2007). In de nieuwe Grondexploitatiewet worden de kosten met de opbrengsten verbonden op voorwaarde van profijt, causaliteit en proportionaliteit.

De huidige grondposities in Nederland zijn op zulke specifieke plekken ingenomen door private partijen, dat men op sommige plekken kan spreken van een marktverstoring. Men kan hiervan spreken wanneer private partijen veel aansluitende gronden aankopen in specifieke gebieden en niet geconfronteerd worden met concurrenten. De private partijen hebben namelijk het recht tot zelfrealisatie indien zij hiertoe in staat zijn. Dekker schrijft hierover: 'In de huidige praktijk staat grondeigendom gelijk aan bouwrecht (2005)'.

Naast de vraag naar bouwgrond is er een stijgende vraag ontstaan naar landbouwgrond (Van de Ven, 2005). Deze vraag is ontstaan door de toename aan vraag naar voedsel en biobrandstof. Door deze marktontwikkeling is landbouwgrond een duurzaam beleggingsobject geworden. Een rol hierin heeft ook de kredietcrisis gespeeld waarin het vertrouwen in complexe investeringen is afgenomen en de vraag naar solide investeringen is gegroeid. Hierdoor is een vergrote vraag ontstaan naar landbouwgrond met als resultaat een prijsopdrijvend effect en het lastiger herbestemmen van landbouwgrond naar bouwgrond.

2. Historie en cultuur

Vandaag de dag wordt binnen de Europese Unie gewerkt met het Rijnlandse sturingsmodel dat we in Nederland kennen als het poldermodel. Essentie van deze samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen is dat overheid, markt en maatschappelijk middenveld samen tot besluiten komen voor de maatschappelijke ontwikkeling. Het kan gezien worden als een cultuur van 'nee, tenzij'. De marktontwikkeling die we nu zien plaatsvinden is juist die van nee of 'ja, mits' en wordt dan ook gezien als het Angelsaksische sturingsmodel. Hierin is de rol van de overheid anders dan bij het Rijnlandse model. De overheid stelt hierin kaders op hoofdlijnen waarbinnen private partijen kunnen ondernemen.

Naast het stellen van heldere kaders vooraf, zijn de overheden verantwoordelijk voor democratische legitimatie van gebiedsprocessen en handhaving van gemaakte afspraken. De rol van de overheden verandert

van 'alles bepalend' naar 'kader opstellend'. Verder moeten overheden veel meer gaan controleren of de marktpartijen hun verantwoordelijkheid wel nemen.

Het Rijnlandse en het Angelsaksische model komen beide voor bij de huidige gebiedsontwikkeling. Bij het Rijnlandse model werken overheid en markt samen op basis van vertrouwen tijdens een groot deel van het proces (Van Rooy, 2007). Daarentegen bij het Angelsaksisch model is een duidelijke scheiding zichtbaar tussen overheid en markt. De overheden stellen heldere kaders waarbinnen de private partijen continu worden gedwongen tot onderlinge concurrentie (Van Rooy, 2007).

Als men bij gebiedsontwikkeling via de Angelsaksische wijze wil samenwerken, is er eigenlijk maar één samenwerkingsmodel mogelijk; namelijk gebiedsconcessie. Het zal dan gaan om de gebiedsconcessie als relatief eenvoudige vorm van publiekprivate samenwerking, waarbij overheden kaderstellend zijn en marktpartijen kunnen innoveren en ondernemen. Van privatisering of liberalisering is dan geen sprake, maar wel kunnen overheden en marktpartijen doen waar ze goed in zijn: stellen van democratisch gelegitimeerde kaders en handhaven respectievelijk ondernemen en aangaan van verplichtingen voor langer dan vier jaar (Van Rooy, 2007).

3. Sturingsfilosofie van de overheid

In tegenstelling tot andere EU-lidstaten heeft Nederland nooit een nationaal aanbestedingsregime gekend. In 1972 echter is het Europese aanbestedingsrecht ingevoerd (Nijholt, 1996). Deze invoering wordt in Nederland nog steeds als lastig ervaren voor het selecteren van marktpartijen indien de projectwaarde boven de grenswaarde van € 5.278.000,- komt (art. 7 van de Bao).

Daarnaast is het niet zozeer de jurisprudentie maar juist de interpretatie hiervan die voor onzekerheden zorgen. Een voorbeeld is de problematiek rond het nieuwbouwproject Amersfoort Vathorst waar de rechter zijn vraagtekens had bij de grondposities en het realisatierecht van private partijen. Of het Auroux/Roanne arrest in 2007, waar ook het commerciële deel van het recreatiepark onder de reikwijdte van Europese aanbestedingsregels vallen. Door bovenstaande arresten durven publieke en private partijen bijna niet meer risico te nemen bij gebiedsontwikkeling en is het onderlinge vertrouwen afgenomen.

4. Fragmentatie van de overheid

Nederland kent ruim vierhonderd gemeenten, twaalf provincies, zesentwintig waterschappen, zevenentwintig kabinetsleden, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, agentschappen zoals Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied, ontelbare zelfstandige

bestuursorganen en tal van semi-overheden (Van Rooy, 2007). Concluderend kunnen we zeggen dat bij ruimtelijke inrichting de overheden zeer dominant aanwezig zijn. Binnen deze overheden zit nog een bestuur, een volksvertegenwoordiging en een ambtelijk apparaat.

Zoals hierboven is beschreven zijn bij gebiedsontwikkeling vele publieke partijen betrokken. Wanneer deze met een onderling goed afgestemd plan komen hoeft dit geen probleem op te leveren. Echter komt het in de praktijk vaak voor dat onderling tussen de publieke partijen onenigheid is over regie, rollen, verantwoordelijkheden en over de financiële bijdragen (Wolf e.a., 2004). Waar deze onderlinge afstemming niet op orde is, ontstaat ook niet het vereiste democratisch gelegitimeerde kader. Hierdoor zullen de private partijen niet overgaan tot ontwikkeling binnen deze kaders. Om dit probleem op te lossen zal de overheid met één stem moeten spreken. Het publieke huis is dan niet langer een front office maar een back office.

5. Gebrek aan rolvastheid overheid en helderheid markt over rendement

De afgelopen 50 jaar zijn de publieke en private partijen steeds verder van elkaar af komen te staan. Door deze vergrootte afstand zijn er steeds meer vooroordelen ontstaan. Deze afstand is nog eens extra versterkt door de bouwfraude. Het wantrouwen groeide daarmee waar juist bij gebiedsontwikkeling gebouwd moet worden op onderling vertrouwen. Het opbouwen van een vertrouwensband is niet af te dwingen, maar ontstaat langzaam door onderling vertrouwen en betrouwbaarheid. Van de publieke zijde wordt gevraagd dat bestuur en politiek respect tonen voor afspraken. Van de private zijde wordt gevraagd om transparant te zijn over het beoogde en gerealiseerde rendement.

6. Beperkingen wet- en regelgeving

Het in kaart brengen van de laatste hoofdbelemmering is gebaseerd op een onderzoek van Twynstra Gudde (Twynstra Gudde, 2008). Er is onderzoek gedaan naar de huidige juridische mogelijkheden van het kaderstellende gebiedsconcessie proces binnen de Nederlandse wet- en regelgeving.

Als pilot project is gekozen voor het project Ooijen-Wanssum in Noord Limburg. Op basis van de stappen van de commissie Dekker en het project Ooijen-Wansum heeft men geprobeerd de beperkingen van de wet- en regelgeving voor gebiedsconcessie in kaart te brengen.

Project Ooijen Wanssum:

Tussen de dorpen Ooijen en Wanssum in Noord Limburg ligt een 10 kilometer lange Oude Maasarm. Door deze Maasarm bij hoog water weer mee te laten stromen krijgt de Maas weer ruimte, ontstaat een bijzonder landschap en kan het gebied zich weer economisch ontwikkelen. Natuur, hoogwaterbestrijding, recreatie, toerisme, woningbouw en landbouw worden in samenhang ontwikkeld (www.ooijen-wanssum.nl). Deze gebiedsconcessie is in strijd met de huidige staatsrechtelijke indeling. Deze staatsrechtelijke indeling kennen we beter onder de titel "Huis van Thorbecke" die is opgebouwd uit het Rijk, de provincie en de gemeente (Dekker, 2008 en Twynstra Gudde, 2008).

- Gebiedsautoriteit (Betreffende aspect 6)

Bij gebiedsontwikkeling waar gebruik zal worden gemaakt van de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie stuit men binnen de Nederlandse wet- en regelgeving op een bevoegdheidsprobleem. Indien er namelijk gekozen wordt om alle besluitvorming, ook die van het Rijk, bij de gebiedsautoriteit neer te leggen is hiervoor een wetswijziging noodzakelijk.

Als de rol van gebiedsautoriteit wordt ingevuld door de provincie (mogelijk volgens afd. 3.5.2 van de WRO), wordt van de overige bestuursorganen hun medewerking verwacht. Echter voor het Rijk is het niet mogelijk om zijn bevoegdheden over te dragen aan lagere overheden. (Het Rijk als bestuursorgaan kan gelezen worden als minister.) In art. 10:14 van het Awb staat geschreven dat er een wettelijke basis moet zijn voor de overdracht van bestuursbevoegdheid. Ook het verlenen van mandaat aan een bestuursbevoegdheid is volgens art. 10:3 van het Awb niet mogelijk. Art. 10:3 van het Awb zegt dat er geen mandaat wordt verleend als de aard van voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich tegen de mandaatverlening verzet.

Op basis van bovenstaande artikelen kan worden geconcludeerd dat hiervoor een wetswijziging moet plaatsvinden. Voorbereidingen van het Rijk kunnen echter altijd bij de provincie worden neergelegd zonder dat daarvoor een wetswijziging moet plaatsvinden.

- Projectbesluit (Betreffende aspect 6)

Het concessiekader beschrijft de totale gebiedsontwikkeling zoals hij vanaf publieke zijde aan de private markt wordt aanbesteed. In het concessiekader wordt de reikwijdte, de verschillende type functies, de publieke bevoegdheden en de totale duur van de gebiedsconcessie beschreven. Echter zoals in het aspect gebiedsautoriteit is beschreven bestaat er geen rechtsfiguur gebiedsconcessie. Een rechtsfiguur die hier heel dicht bij komt is het projectbesluit (art. 3.10 van de WRO). Deze rechtsfiguur is het meest bundelende instrument binnen het wettelijke

kader die publieke bevoegdheden kan samenvoegen. Door deze grote bundelcapaciteit zal dit rechtsfiguur dan ook gebruikt moeten zijn bij de aanbesteding van gebiedsconcessie. Het huidige wettelijke figuur projectbesluit is echter alleen niet ontwikkeld door de wetgever voor een dusdanige ruimtelijke ontwikkeling in breedte en in tijd.

Indien het projectbesluit gebruikt zal gaan worden bij gebiedsconcessie zal deze naar verloop van tijd worden aangevochten door belanghebbenden. Hierdoor zal het projectbesluit buiten de eenmalige rechtsgang Bestand moeten zijn tegen het burgerlijk recht of Europese Hof. Door deze verschillende wijze van beroepen tegen projectbesluit zal (vooraf) de belangen moeten worden afgewogen en bepaald. Het huidige projectbesluit zal hiervoor moeten worden aangepast.

- **Beroepsmogelijkheid (Betreffende aspect 6)**

Tegen de structuurvisie en het concessiekader is geen eenmalige rechtsgang mogelijk zoals bij het projectbesluit. Het is echter wel mogelijk door het creëren van een besluit (aanwijzing, inpassingbesluit al dan niet tegelijk met vaststelling van een Provinciale Ruimtelijke Verordening). Indien naast de structuurvisie ook een inpassingplan wordt voorgesteld waarvoor wel een eenmalige rechtsgang geldt. Daarnaast zal het misschien mogelijk zijn om hiernaast het concessiekader ter inspraak te leggen. Deze complexiteit kan worden omzeild indien het projectbesluit wettelijk wordt veranderd waarin gebiedsconcessie mogelijk is.

- **Gunning (Betreffende aspect 6)**

In de concessieovereenkomst worden alle eisen omkaderd die worden gesteld aan de gebiedsontwikkeling. Deze afstemming moet tussen publiek en privaat zorgen voor het gewenste abstractieniveau. Voor publieke zijde geldt het realiseren van voldoende kwaliteitsgaranties en voor de private zijde voldoende vrijheid tijdens de ontwikkeling en beheer en onderhoud.

Indien echter in de concessieovereenkomst beschreven staat dat de concessionaris het alleen recht heeft binnen de gebiedsontwikkeling kan er een probleem ontstaan. Het kan namelijk zijn dat een eigenaar binnen de gebiedsontwikkeling zelf wil realiseren, alleen is dit niet mogelijk vanwege het alleenrecht van de concessionaris. Hierover staat in de huidige wet- en regelgeving niets beschreven en zal dan ook verder moeten worden onderzocht.

2.4.5 **Concessiemodel versus volledige private ontwikkeling**

Het verschil met private realisatie is, dat de gemeente de (meeste) grond bezit en deze uitgeeft aan de private partijen die de concessie krijgen. Bij volledig private realisatie hebben de marktpartijen de grond noodzakelijkerwijs al in eigen bezit (Priem, 2008).

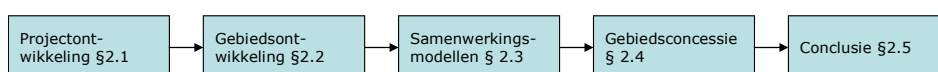
2.4.6 **Concessie versus DBFM(O)**

Het verschil tussen DBFMO en concessie is de partij bij wie het exploitatierisico rust. Bij DBFMO ligt dat bij de opdrachtgever, die zich verplicht om gedurende de lange contractperiode de diensten af te nemen. De opdrachtnemer is hierdoor van inkomen verzekerd (mits hij de diensten levert). Deze dienst is het beschikbaar stellen van een product voor een bepaalde tijd en een bepaalde capaciteit. Deze dienst wordt verkregen door het verlenen van een concessie. De exploitatiefase (dus ook het beheer en onderhoud) wordt bij inkopen een integraal onderdeel van het te realiseren project en de concessiehouder financiert het gehele project zelf (Priem, 2008).

Bij zuivere concessie ligt het exploitatierisico in tegenstelling tot DBFMO juist bij de opdrachtnemende partij. Doordat het risico aan de private zijde ligt, moet het project winst halen uit de exploitatie. Een goed voorbeeld hiervan is tolheffing (Chao-Duivis, e.a., 2001). Bij zulke projecten ligt het rendement bij de mate van gebruik van de dienst.

2.5 **Conclusie**

In hoofdstuk 2 is onderzocht van heel globaal naar specifiek, kort gezegd van 'projectontwikkeling' naar 'gebiedsconcessie'. Dit is in onderstaand figuur duidelijk te zien.



Aan de hand van dit schema zullen we de conclusie kort beschrijven.

Uit de literatuur is af te leiden dat de ontwikkeling van een enkele woning maar ook een totale gebiedsontwikkeling onder de definitie van projectontwikkeling valt. Projectontwikkeling is aldus een breed, veelomvattend begrip.

Gebiedsontwikkeling geeft in de term al een geografische afbakening aan, echter zijn in de literatuur vele definities hiervan gegeven. Door de vele definities is de duidelijkheid ver te zoeken. In dit onderzoek is gekozen voor de definitie van Van der Gijp. Hiervoor is gekozen omdat het een begrip is waarin risico en allocatie duidelijk worden genoemd, Wat heel duidelijk naar voren kwam is dat binnen elke samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling een goede onderlinge

afstemming moet zijn. Om dit te realiseren moet binnen de verschillende partijen voldoende kennis, competenties en capaciteit aanwezig zijn.

Het dieper ingaan op de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie levert een aantal duidelijke punten op. Als eerste kan worden vastgesteld dat ook in andere landen keiharde concessies niet voorkomen, echter kan geconcludeerd worden dat in Nederland er een aantal additionele belemmeringen zijn die de snelheid uit de Nederlandse gebiedsontwikkeling halen. Verder onderzoek resulteert in het niet geschikt zijn van gebiedsconcessie binnen de Nederlandse wet- en regelgeving en er wetswijziging moet plaatsvinden en er experimenteerruimte voor moet worden vrijgemaakt.

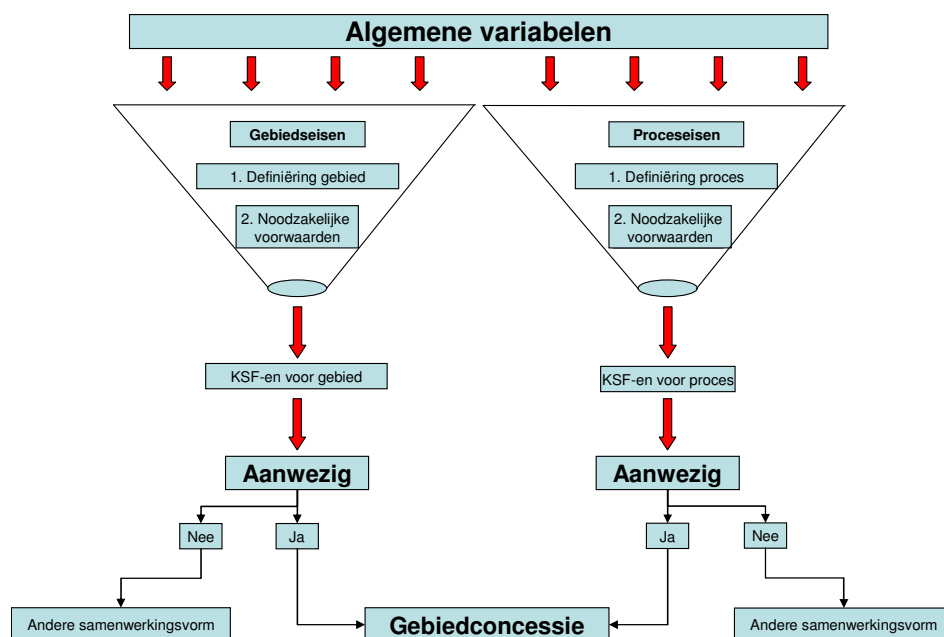
In de huidige vorm zoals Dekker en Habiforum gebiedsconcessie voorstellen is realisatie niet mogelijk. Echter, overheden initiëren nog steeds gebiedsconcessies. Deze concessies zijn echter 'hybride' qua vorm. Het bepalen van de noodzakelijke voorwaarden en KSF-en voor een pure gebiedsconcessie zijn noodzakelijk om hier vanuit uitspraken te kunnen doen over 'hybride' gebiedsconcessie.

Er zijn nog weinig hybride gebiedsconcessies gedaan; dit resulteert in een kleine en heterogene steekproef die de zuiverheid van het onderzoek zal limiteren.

3 KRITISCHE SUCCESFACTOREN BIJ GEBIEDSCONCESSIE

Het doel van het onderzoek is het bepalen van de KSF-en waaraan een gebiedsconcessie moet voldoen om succesvol te zijn voor de projectontwikkelaar. De verschillende soorten variabelen die vooraf en uit de literatuurstudie zijn bepaald worden vervolgens aan de hand van de interviews empirisch getoetst.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is eerst gekeken naar de literatuur en vervolgens getoetst aan de hand van interviews. Verschillende soorten variabelen hebben invloed op de gebiedsontwikkeling. Allereerst is gekeken naar de algemene variabelen – dit zijn variabelen die medebepalend zijn voor succes maar waarop niet gestuurd kan worden door de concessienemer. Daarna is gekeken naar de noodzakelijke – voorwaardelijke maar geen succes garanderende – en kritische (succes)factoren die invloed hebben op: 1) het gebied en 2) het proces.



Figuur 3.1 : Opbouw hoofdstuk

De beschreven variabelen geven waarde, kracht en richting aan het mogelijke succes van gebiedsconcessies. Er is alleen niet vast te stellen in welke mate de variabelen en factoren een specifieke gebiedsconcessie beïnvloeden daar iedere gebiedsconcessie uniek is. Daarnaast heeft er nog geen gebiedsconcessies zoals gedefinieerd in het theoretisch kader plaatsgevonden. Het doel van het vaststellen van de variabelen en factoren is om toekomstige gebiedsconcessies te beoordelen aan de hand van behandelde variabelen en factoren. Het moet gezien worden als een 'spoorboek' waarin de plaatsen beschreven staan, maar waar de tijden en sporen nog moeten worden ingevuld. Dit impliceert ook dat additionele

variabelen en factoren kunnen worden geïdentificeerd in de nabije toekomst wanneer er daadwerkelijke gebiedsconcessies plaats vindt.

3.1 De algemene variabelen voor gebiedsconcessie

Bij de bezinning voorafgaand aan een mogelijke gebiedsconcessie moet bewust worden stilgestaan bij iedere algemene variabele die invloed heeft op gebiedsconcessie. Nog te vaak worden bij gebiedsontwikkeling deze variabelen niet bekeken, besproken of vastgelegd. Wanneer dit wel wordt gedaan vindt dit ad-hoc plaats op basis van de directe ontwikkelingen in de omgeving. Maar juist door de vele ontwikkelingen is het des te belangrijker om algemene variabelen vast te leggen en door te koppelen naar gebiedsontwikkeling. Welke ontwikkelingen zijn er wereldwijd, landelijk, provinciaal, gemeentelijk en welke invloed hebben deze veranderingen nu en in de toekomst voor gebiedsconcessie? Essentiële vragen die het succes kunnen bestendigen en aan het begin van elk project gesteld moeten worden.

1. De invloed van de economie

De invloed van de economie op gebiedsconcessie is niet in harde cijfers te bepalen. Dat economische ontwikkelingen invloed hebben is zeker, deze kunnen regionaal maar ook wereldwijd zijn, positief maar ook negatief volgens Strauss-Kahn (2008).

De financiële wereld is sterk onderhevig aan belangrijke trends of patronen. Aan het begin van de gebiedsconcessie moet gekeken worden welke trends dominant zijn en van invloed kunnen zijn op kredietverstrekker en kredietnemer. Noordanus (2009) laat opmerken: 'Dat ik het aspect van de overleveraged economy niet eerder heb gezien, beschouw ik als een fout.'

2. Demografische ontwikkelingen

Voor gebiedsconcessie met een lange looptijd is flexibiliteit in relatie tot de demografische ontwikkelingen noodzakelijk. Toename in verscheidenheid en individualisering in huishoudentype en koopkrachtverbetering zullen steeds meer meespelen in de toekomst. (Primos prognose, 2005; Nozeman, 2009) Daarnaast zal gekeken moeten worden naar de socio-demografische factoren (leeftijd en huishoud grootte), echter zijn de huidige analyses te beperkt om hieruit toekomstige gebruikers wensen te analyseren. (van Mierlo, 2006).

3. De invloed van de politiek

In de praktijk is de aandachtshorizon van publieke partijen vaak de vierjaarstermijn die hoort bij het verkiezingsmandaat. Marktpartijen richten zich soms hoofdzakelijk op de politieke krachten die op dat moment aan de macht zijn. Vervolgens laten ze zich verrassen door de gevolgen die verkiezingen kunnen hebben of wanneer andere partijen

aan het roer komen te staan. Meer oog voor deze politieke dynamiek zou dus bij gebiedsconcessie positief kunnen bijdragen tot het eindresultaat. Het verdient daarnaast voorkeur om de randvoorwaarden en contracten van een gebiedsconcessie met het betrokken college binnen diens bewindsperiode formeel te sluiten. In ieder geval is het aan te bevelen binnen het consortium in de maanden voor de nieuwe verkiezingen formeel vast te leggen waar zij tot op dat moment overeenstemming over hebben bereikt.

4. De ontwikkelingen in de wet en regelgeving op Europees en Nederlands niveau

De complexe Europese aanbestedingsregelgeving leidt in combinatie met de huidige Nederlandse pps bij gebiedsontwikkeling steeds vaker tot ingewikkelde situaties. Dit leidt tot dure en tijdrovende processen en staat op gespannen voet met de ambitie voor een gestroomlijnd en geoptimaliseerd aanbestedingsproces. Voor de pps vorm concessie bij gebiedsontwikkeling wordt op dit moment in Europa nog stringenter regelgeving voorbereid (Verburg en Werner, 2009). Daarom is het zaak om op kabinetsniveau een krachtig geluid richting Brussel te laten horen om heldere, toepasbare en eenduidige regelgeving te realiseren. Voor de markt is het belangrijk om de ontwikkelingen op de voet te volgen om hier in de toekomst op in te spelen.

3.2 Noodzakelijke voorwaarden voor gebied

Bezint eer gij begint. Een goed adagium bij gebiedsconcessie. In dat kader is ook een goede scopebepaling van groot belang. Bezie of gebiedsconcessie past bij de gebiedsontwikkeling en hoe je daar als marktpartij in wilt staan. Bekijk het gebied voorts of het niet te groot of te klein is, zowel geografisch als qua aantal betrokken partijen.

Merk op dat in paragraaf 3.3 de noodzakelijke voorwaarden voor proces worden behandeld. Sommige voorwaarden zullen enigszins kunstmatig worden gescheiden tussen gebied en proces. Dit daar gebied en proces sterk van elkaar afhankelijk zijn.

1. Winstpotentieel van het gebied

Het alle belangrijkste van een gebied is dat er winstpotentie is, zodat partijen geïnteresseerd zijn in het aanvangen van een gebiedsconcessie. Zowel in de literatuur als volgens Minks, Noordanus, de Zeeuw, Hermsen en de Ridder (2009) komt telkens naar voren dat de mogelijkheid tot een positief bedrijfsresultaat ongeacht de vorm of opzet van de gebiedsconcessie. De hierna volgende noodzakelijke voorwaarden voor gebied worden in de literatuur en interviews dan ook vaak gezien als 'luxe' noodzakelijke voorwaarden.

2. Scope

Voorafgaand aan een mogelijke inschrijving op gebiedsconcessie moet doelbewust gekeken worden naar de scope van het gebied. Het gevaar bij gebiedsconcessie is namelijk dat de scope van het project is bepaald op basis van de fysieke grenzen in het gebied. Maar een te grote scope kan leiden tot een te complex project met te veel onzekere factoren resulterend in een te risicovol project. Anderzijds kan een te kleine scope resulteren in een niet integrale oplossing met weinig vereveningsmogelijkheden.

Daarbij moet rekening gehouden worden met zaken als verdien capaciteit, meerwaarde door samenwerking, mate van bestuurlijke samenwerking aan publieke zijde en de beoogde functies respectievelijk functiemenging. De concessienemer moet dan ook volgens Peekel en Minks (2009) de mogelijkheid hebben om de scope en omvang zo nodig tijdens de exploitatie aan te kunnen passen.

3. Uitgebalanceerde gebiedsrisico verdeling tussen concessiepartijen

De mate van risicoverdeling voor het concessiegebied kan een gunstig effect hebben op het risicoprofiel van de totale gebiedsconcessie. Een gunstiger risicoprofiel kan het verschil maken tussen een onhaalbaar en een haalbaar plan. Het uitgangspunt hierbij is dat de partij die een risico het meest kostenefficiënt kan beheersen het risico draagt. Bijvoorbeeld, bepaalde functies die alleen op publiek niveau kunnen worden uitgeoefend zoals luchtkwaliteit bij de A2 Maastricht worden neergelegd bij de concessienemer. De ontwikkeling van 'alles over de schutting storten naar de opdrachtnemende marktpartij' is volgens Noordanus (2009) compleet absurd.

Overheid en marktpartijen zullen kritischer naar de verdeling van verantwoordelijkheden moeten gaan kijken (Hornyak, 2009). De concessienemer dient vooraf te analyseren en bepalen welke gebiedsrisico's zij in welke mate en onder welke condities gedurende de gehele gebiedsconcessie op zich neemt.

4. Winstpotentieel binnen de verschillende exploitaties

Tijdens de gebiedsconcessie is het raadzaam een helder onderscheid te maken tussen de grondexploitatie, opstalexploitatie en de beheerexploitatie. Indien de kosten en risico's in één of twee van deze verschillende exploitatiefase(s) zo hoog zijn dat alleen geld verdient kan worden in de overgebleven exploitatiefase(s) is het gebied mogelijk minder aantrekkelijk voor de samenwerkingsvorm gebiedsconcessie en moet de concessienemer overwegen om niet deel te nemen. Dit is duidelijk terug te zien bij de DBFMO contracten die nu worden aanbesteed. De verhouding tussen het voortraject en de daarmee gepaard gaande (ontwerp)kosten moet in evenwicht zijn met de totale opbrengsten uit de uiteindelijke exploitatie volgens Peekel (2009).

5. Besloten Vennootschap (BV) constructie toepassen na bepaalde drempelwaarde

De BV is een aantrekkelijk juridisch model om een gebiedsconcessie meer vorm te geven. Echter zal gekeken moeten worden bij kleinere en relatief eenvoudige gebiedsconcessie of de transactiekosten kunnen worden verantwoord. Dit inzicht zal volgens Peekel (2009) verkregen moeten worden op basis van ervaring en zal door het participeren in meerdere projecten moeten worden opgebouwd.

6. Korte doorlooptijd bij publieke partijen

Ook publieke partijen dienen bij gebiedsconcessie volledig in te zetten op een zo kort mogelijke doorlooptijd van het totale proces. Een kortere doorlooptijd van een project levert kostenvoordelen op en een langere exploitatiefase. De kostenvoordelen kunnen vervolgens worden aangewend om meer kwaliteit te realiseren in een project.

7. Volledige afstemming eisenpakket tussen publieke partijen

Gebiedsconcessie is een complexe ontwikkeling waar veel partijen bij betrokken zijn. Het is dan ook belangrijk dat deze partijen aan de concessieverlenende zijde hun eisen onderling hebben afgestemd. Deze overeenstemming tussen publieke partijen wordt beschreven in de publiek-publieke overeenkomst. Wanneer er geen overeenstemming is aan de opdrachtgevende zijde is het een reden om voor een consortium niet deel te nemen aan de aanbestedingsfase (Hermsen, 2009).

Los van de precieze rol van provincie en Rijk wordt bij dit punt bredere aandacht gevraagd voor de publiek-publieke samenwerking. Niet alleen de klassieke overheden spelen namelijk een rol bij gebiedsontwikkeling: dit geldt evenzeer voor bijvoorbeeld waterschappen en regioverbanden. Hun kennis en kunde moeten op tijd bij de planontwikkeling worden ingeschakeld.

Een laatste aanbeveling voor de scopebepaling en daarmee het aantal betrokken partijen heeft betrekking op de deelname van hogere overheden. Bij gebiedsconcessie met een expliciet provinciaal of rijksbelang verdient het aanbeveling dat provincie en Rijk meer prominent aanwezig zijn. Zij moeten hun doorslaggevende stem tussen publieke partijen onderling, die zij op grond van de nieuwe Wro krijgen, ook durven te gebruiken. Daar waar geen expliciet provinciaal of rijksbelang speelt, pas terughoudendheid voor provincie respectievelijk Rijk voor wat betreft het risicodragend deelnemen in een gebiedsconcessie.

8. Kwaliteit belangrijker dan kengetallen publieke partijen

Door de gebiedsconcessie volledig bij de markt neer te leggen zullen andere keuzes worden gemaakt op het gebied van kwaliteit, indeling of

het oplossen van problemen dan bij een traditionele publieke ontwikkeling zou zijn gebeurd. Dit vraagt met name aan de publieke zijde om flexibiliteit en een andere manier van werken. De traditionele normen en kengetallen van gemeentelijke grondbedrijven, zoals voor de inrichting van het openbaar gebied of voor de grondverwervingskosten, kunnen in instrumenteel opzicht dienstbaar zijn. Ze mogen echter niet leidend zijn voor de uiteindelijke keuze voor het verlenen van de gebiedsconcessie.

Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit en ambitie voor het woon- en werkmilieu en niet om de kengetallen. Die kwaliteit en ambitie moet leidend zijn voor de tussen publieke en private partijen te maken afspraken.

9. Reële haalbaarheidseis voor gemengd ontwikkelingsprogramma

Het te ontwikkelen programma is in veel gevallen het eerste onderwerp waar overheid en marktpartijen over onderhandelen. Uit onderzoek is gebleken bij gebiedsontwikkeling dat het programma van grote invloed is op het succes van een stad of wijk (Jacobs, 1961) in dit onderzoek gaan we er van uit dat het voor gebiedsconcessies ook geldt.

Steeds meer groeit het besef dat menging van functies van belang is voor het welslagen van gebiedsontwikkelingen en daarmee ook voor gebiedsconcessie. De aanwezigheid van voldoende voorzieningen zoals winkels voor de dagelijkse boodschappen, scholen, verblijfsplekken, groenvoorzieningen en een veilig openbaar gebied zijn een voorwaarde voor de leefbaarheid en levendigheid van een wijk, buurt of stad. Diekman (2008) stelt dan ook dat functiemenging één van de KSF-en is voor de herontwikkeling van binnenstedelijke havengebieden. Hierbij wordt nadrukkelijk de combinatie wonen, werken en winkelen als succesfactor genoemd. Ook uit de inventarisatie van woonwensen (Broek en de Jong, 2007) en de studie van Sas en Schouwenaars (2003) blijkt het belang van functiemenging.

Ook aan de aanwezigheid van culturele functies wordt een meerwaarde toegekend, evenals aan de aandacht voor architectuur van de bebouwing. Aandacht voor de gebouwde omgeving en openbare ruimte, variatie van functies en voldoende voorzieningen dragen aldus bij aan een levendige en leefbare stedelijke omgeving.

10. Nabijheid tot aantrekkelijke locatiefactoren

Het ontwikkelen in nabijheid van een sterke economisch gebied of delen van steden geeft een verhoogde slagingskans van een gebiedsconcessie (Tordoir, 2005; Naisbitt, 1982; Diekman, 2008). Bij een succesvolle locatie spelen naast de economische vitaliteit ook de mate van communicatienetwerken een rol. Onderzoek naar stationslocaties heeft aangetoond dat ontwikkelingen in de nabijheid van economisch sterke

(delen van) steden een grotere kans van slagen heeft. Deze grotere kans is gebaseerd op het mee kunnen profiteren van de al aanwezige voorzieningen, infrastructuur en imago (Peek, 2006).

Uit onderzoek door Hiemstra (2006) naar binnenstedelijke bedrijventerreinen is duidelijk te lezen dat bepaalde locaties zich onderscheiden door bijzondere kwaliteiten ten opzichte van andere. Men kan hierbij denken aan ligging aan het water, of een zichtbaar historisch of industrieel verleden (Hiemstra, 2006). Daarnaast speelt schaarste een grote rol bij de aantrekkelijkheid van het gebied en het uiteindelijke succes van de gebiedsconcessie.

3.2.1 Kritische succesfactoren voor gebied

Bovenstaand beschreven noodzakelijke voorwaarden bepalen deels het succes van de gebiedsconcessie. Echter door onbekendheid met gebiedsconcessie in theorie en praktijk is de invloed niet te bepalen en kunnen de specifieke KSF-en niet worden bepaald. Door ervaring zal hieraan waardes moeten worden toegekend die door aanvulling een goed uitgangspunt kunnen dienen voor een nieuw project. De noodzakelijke voorwaarden zijn een duidelijke proxy maar elke individuele gebiedsconcessie zal nader bekeken moeten worden op kritische succesfactor niveau.

3.3 Noodzakelijke voorwaarden voor proces

Zoals in de voorgaande paragraaf is opgemerkt, is het belangrijk dat de elementen van het gebied helder zijn bepaald en de gebiedsconcessie is aangevangen op een juist politiek, economisch en sociaal-maatschappelijk tijdstip. In deze paragraaf zal worden ingegaan op het proces. Uit de literatuur is af te leiden dat bij gebiedsontwikkeling vaak problemen ontstaan omdat voor alle in -en externe betrokkenen vooraf onduidelijk is hoe het proces zal verlopen. Een plan van aanpak met vooraf bepaalde eisen is vaak niet eenduidig of inconsistent (Noordanus, 2009).

1. Winstpotentieel van het proces

Net zoals bij een gebied is het alle belangrijkste bij het proces dat er winstpotentie is zodat partijen geïnteresseerd zijn in het aangevangen van een gebiedsconcessie. Zowel in de literatuur als in de interviews komt telkens naar voren dat de mogelijkheid tot een positief bedrijfsresultaat het belangrijkste is ongeacht de vorm of opzet van de gebiedsconcessie. De hierna volgende noodzakelijke voorwaarden voor proces worden in de literatuur en interviews dan ook vaak gezien als 'luxe' noodzakelijke voorwaarden.

2. Heldere rendementsverwachting gedurende het gehele proces

De projectontwikkelaar zal investeren als de risico's in verhouding zijn met de opbrengsten die hij kan verwachten. Dit zal hij meten aan een aantal financiële maatstaven. Er zal alleen geïnvesteerd worden indien aan het eind van de exploitatie een rendement gerealiseerd kan worden, dat zich verhoudt met de risico's van de investering (Minks, 2009).

Het risico bij gebiedsconcessie ligt hoger dan bij projectontwikkeling waarbij het direct wordt afgestoten na de realisatiefase. Dit heeft onder andere te maken met de exploitatie en de mogelijke functieveranderingen in het gebied in de exploitatiefase. Hiervoor zal de investeerder een hoger rendement eisen dan gebiedsontwikkelingen met een lager risicoprofiel. (Minks, 2009)

Het bepalen van de financiële haalbaarheid van een gebiedsconcessie is een belangrijk criterium bij de investeringsbeslissing. Hiermee refereer ik aan de kritische succesfactor: 'realiseren van een resultaat dat aan het eind van de beleggingshorizon minimaal gelijk is aan het vooraf geëiste rendement op de investering'. Het in schatten van de haalbaarheid zal gedaan worden op basis van:

- exploitatiekosten
- totale investering

Het duidelijk hebben van bovenstaande zaken kan dus dienen als indicator voor het succes van gebiedsconcessie.

3. Voldoende politieke wil en inzet vanuit de publieke partijen

Bij gebiedsconcessie moet er draagvlak en commitment zijn bij de politieke en zakelijke betrokkenen. Dit wordt opgebouwd door gesprekken te hebben en te overtuigen van dezelfde belangen en 'scope' te hebben inzake de gebiedsconcessie.

Voor gebiedsconcessie is het belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk te hebben of er sprake kan zijn van een succesvolle gebiedsconcessie. Dit hangt nauw samen met de politieke wil of noodzaak om de gebiedsontwikkeling uit te voeren en samen te werken met de toekomstige concessienemer. De bereidheid van de politiek laat zich echter lastig van te voren in schatten, met als reden dat de samenstelling binnen de politiek om de vier jaar verandert.

De wijze waarop de samenwerkingsverbanden tussen overheid en marktpartijen gesloten wordt, is van belang voor het succes van de samenwerking bij gebiedsconcessie. Indien gemeentes bijvoorbeeld bereid zijn om zich privaatrechtelijk voor langere termijn te committeren aan een gebiedsconcessie, dan vergroot dit de kans op een succesvolle ontwikkeling. Ook Bruil e.l. (2004) beschrijft een aantal factoren die

duiden op een sterk proces. In het bijzonder een *eenduidige regiefunctie* met voldoende mandaat, bijvoorbeeld in de vorm van een projectbureau, wordt gezien als een voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling. Een sterke gemeentelijke regie kan daarbij de projectoverstijgende ambities voor het gebied waarborgen en zorgen voor een juiste verevening tussen de verschillende plandelen.

In vervolgonderzoek voegt Hobma (2004) hieraan toe dat ook een *gefaseerde en flexibele planvorming* een indicator is voor succes. Vooral flexibiliteit in de planvorming is van belang om concessienemers de mogelijkheid te bieden om het product op de vraag van de markt af te stemmen. Omdat de wens van de consument in de tijd verandert, kan flexibiliteit en fasering bijdragen aan een vloeiend proces, waarmee voorkomen wordt dat (delen van) het gebied na verloop van tijd moeten worden herontwikkeld.

4. Het beheersen van de grond, opstal en exploitatierisico.

Grond en opstal zijn risico's omdat het cash outflows zijn, terwijl exploitatie een risico is vanwege de cash outflow en inflow. De exploitatierisico is dan ook het belangrijkste risico bij gebiedsconcessie, vandaar dat deze hier expliciet wordt behandeld. Door het exploiteren van het door concessienemer gerealiseerde gebied moet het consortium de voorafgaande fasen (planvorming, ontwerp en uitvoering) gemaakte kosten terugverdienen. In feite levert de concessienemer aan de gebruikers een dienst en ontvangt daarvoor inkomsten. Onderstaande risico's kunnen door een goed proces beter worden beheerst zegt de Ridder (2009) in zijn interview.

Tijdens de exploitatie – dus tijdens de periode waarin de dienst wordt geleverd – spelen verschillende factoren een rol. In de eerste plaats bestaat het risico dat de dienst niet kan worden geleverd, ofwel het *prestatierisico*. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die buiten de invloedssfeer van partijen liggen, waardoor de dienst niet (optimaal) kan worden geleverd. Het is zonder meer aan te bevelen om in het PPS-contract zo volledig mogelijk vast te leggen welke omstandigheden die hiertoe kunnen leiden voor rekening en risico van de opdrachtgever en welke voor rekening en risico van de opdrachtnemer komen.

Een ander risico dat van het exploitatierisico deel uitmaakt is het *kostenrisico*. Het kostenrisico is aanwezig daar waar bij het aangaan van de PPS de opdrachtnemer uitgaat van een bepaald kostenniveau waarop hij moet rekenen voor het kunnen leveren van zijn prestatie, terwijl door onverwachte omstandigheden de kosten veel hoger kunnen uitvallen. Ook ten aanzien van dit aspect is een sluitende regeling in de overeenkomst aanbevelenswaardig.

Tenslotte is daar het *opbrengstrisico*. De opbrengsten kunnen tegenvallen, bijvoorbeeld omdat minder belangstelling voor een geleverde dienst (bijvoorbeeld de verhuur van een nieuwe winkelruimte) bestaat dan geprognosticeerd. Het toedelen van het opbrengstrisico aan hetzij de opdrachtgever, hetzij de opdrachtnemer vormt het cruciale verschil tussen een DBFM-contract enerzijds en een concessieovereenkomst anderzijds.

3.3.1 Kritische succesfactoren voor proces

1. Het realiseren van onderling vertrouwen

Uit de literatuur en interviews blijkt dat vertrouwen een belangrijke succesfactor is voor gebiedsconcessie doordat de samenwerking 'mensenwerk' is. Het vertrouwen moet ontstaan tussen de hoofdrolspelers aan publieke en private zijde. Uit de literatuur blijkt dat dit vertrouwen niet 'zomaar' tot stand komt maar moet groeien (Zeeuw, 2008)

Naast het vertrouwen tussen de hoofdrolspelers moet ook binnen het consortium in alle lagen van de organisatie aan wederzijds begrip en vertrouwen worden gewerkt. Het is niet voldoende dat partijen op directie/bestuurlijk niveau goed met elkaar overweg kunnen. Ook de lagen daaronder moeten elkaar begrijpen en kunnen samenwerken.

Daarnaast is het belangrijk om bij het inrichten van een gezamenlijk consortium goed te kijken naar de personele inzet van de partijen en het inhuren van derden. Uit emotionele redenen en gebrek aan vertrouwen zal dikwijls medewerkers uit de eigen organisatie naar voren worden geschoven zonder rekening te houden met de benodigde kwaliteit en het benodigde persoonlijke ervaringsniveau.

2. Gebruik maken van elkaars kennis

De reden van het kiezen voor gebiedsconcessie is gelegen in de kennis waarover de markt beschikt. In veel organisaties wordt slechts beperkt aandacht besteed aan de borging en verspreiding van kennis. Eerdere ervaringen bij PPS zijn daardoor alleen beschikbaar bij de mensen die in het verleden bij dergelijke projecten betrokken zijn geweest (Bruil, 2007).

De benodigde kennis bij het uitvoeren van een gebiedsconcessie verschilt in de voor- en de uitvoeringsfase. Juist in de voorfase is het van belang dat de partijen binnen het consortium hun eigen mensen naar voren schuiven die bereid zijn en in staat zijn om – met kennis van zaken, los van de eigen partijbelangen het gezamenlijk projectbelang te definiëren en na te streven. Omdat in deze fase een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd tussen de partijen, is het wenselijk dat partijen zich door hun eigen medewerkers en zo min mogelijk door externen laten

vertegenwoordigen. Het versterkt de kwaliteit van de gebiedsconcessie als de expertise vooral binnen de eigen geledingen wordt gevonden en gehouden. Een noodzakelijke voorwaarde is daarbij wel dat partijen over medewerkers beschikken met de benodigde competenties voor de voorfase. Naast vakinhoudelijke kennis zijn ook competenties en kwaliteiten als *out of the box* denken, het zich kunnen verplaatsen in de wederpartij, denken in kansen in plaats van bedreigingen, lef, creativiteit en doorzettingsvermogen van cruciaal belang. Daarom moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de eigen medewerkers die deze gebiedsontwikkelingen in de voorfase vorm geven. In de uitvoeringsfase en exploitatiefase zijn andere competenties en ervaring nodig. Daarom zal er altijd in enige mate een logisch personeel verloop in de overgang van de ene naar de andere fase zijn. Er moet echter gestreefd worden naar continuïteit in de personele bezetting.

3.4 **Conclusie: gebiedsconcessie moet worden gestimuleerd**

Ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau hebben invloed op de gebiedsconcessie. Daarom zal aan het begin van iedere gebiedsconcessie gekeken moeten worden naar de algemene variabelen. Ondanks dat men niet kan sturen op deze grootheden geven ze wel indruk over het "ondernemersklimaat" waarin de gebiedsconcessie moet worden gerealiseerd.

Het bepalen van de KSF-en voor het gebied is op basis van literatuur en interviews niet mogelijk. Het bepalen van deze factoren uit 'hybride' gebiedsconcessie levert een onzuiver onderzoek op. Voor de omvang van het gebied kan gesteld worden dat het belangrijk is om de juiste gebiedsomvang (scope) te bepalen. Een juiste en variabele scope verhoogt de kans op succes bij gebiedsconcessie. Daarnaast is het belangrijk om bij het proces van elkaars ambitie, organisatie en cultuur te leren en transparant te handelen.

Voor het proces is het echter wel mogelijk om de KSF-en te bepalen. Dit vanwege de overeenkomst met standaard gebiedsontwikkeling waar vertrouwen en gebruik maken van elkaars kennis KSF-en zijn. Additionele succesfactoren zijn mogelijk

In principe is een gebiedsconcessie haalbaar wanneer er na inachtneming van negatieve opbrengst- en risicoscenario's nog steeds winstpotentie is. Een potentieel positief resultaat betekent dat er voldoende vergoeding wordt geboden voor het beheersen van de relevante variabelen en risicofactoren. De voorwaarde van winstpotentie ontstijgt alle andere algemene voorwaarden, noodzakelijke voorwaarden en KSF-en – deze worden door de markt gezien als een "luxe".

Echter, als men gebiedsconcessie in wil zetten als een instrument dat de relatie tussen concessieverlener, concessienemer en gebruiker fundamenteel zal veranderen zal men toch de noodzakelijke voorwaarden en KSF-en moeten leren beheersen. Een gebiedsconcessie is ook een mogelijkheid om duurzame samenwerking aan te gaan. In de literatuur worden de behandelde variabelen en factoren dan ook gezien als de sleutel tot succes. Het beheersen en de ervaring en kennis die men hiermee opdoet, kan het succes bij gebiedsconcessies vergroten.

4 TOEKOMSTIGE MARKTONTWIKKELINGEN

Sinds het uitkomen van de Nota Ruimte in 2004 is de aandacht voor het containerbegrip 'gebiedsontwikkeling' niet meer weggeweest. De praktijk geeft een ander beeld en de ontwikkeling blijft uit (Coops, 2009). Iedere partij die zich bezighoudt met gebiedsontwikkeling, zowel publiek als privaat, heeft zijn eigen werkwijze en insteek. Door deze verschillende insteken zijn de ervaringen met gebiedsontwikkelingen dan ook negatief dan wel positief (Coops, 2009). Daarnaast spelen de economische ontwikkelingen in de bouwwereld een grote rol.

Toch is juist nu bij gebiedsontwikkeling een rol weggelegd voor gebiedsconcessie. Gebiedsconcessie zorgt namelijk voor een duidelijke scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In economisch zware tijden is het voor de bouwsector zaak om in te zetten op succesvolle uitvragen van de overheid bij gebiedsontwikkeling met de samenwerkingsvorm 'hybride' gebiedsconcessie (De Zeeuw, 2009). De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening die op 1 juli 2008 van kracht is geworden geeft daar een nieuwe impuls en basis voor. Met als resultaat een deels nieuwe (regie)rol van rijk en provincies en gemeenten in het kader van gebiedsontwikkeling. Maar er blijft de nodige aarzeling vanuit de markt, mede veroorzaakt door een gebrek aan (juridische) kennis en praktijkervaring op het terrein van de nieuwe vorm gebiedsconcessie.

Juist het afstemmen van de onderlinge activiteiten bij gebiedsconcessie vergroot de uitvoeringsgerichtheid tijdens het proces en de kwaliteit van de ruimtelijke plannen. Juist nu minister Cramer (VROM) een investeringsinjectie wil plegen als onderdeel van de crisisbestrijding is het zaak dat de markt gaat innoveren en laat zien dat ze een innovatieslag en kwaliteitsslag wil maken.

4.1 Grondposities geen waarde meer in de toekomst

Tot in de jaren negentig was het voor private partijen niet interessant vanwege de woningbouwprogramma's om grondposities te verwerven. Het woningbouwprogramma bestond namelijk uit veel gesubsidieerde woningbouw. Hier kwam verandering in toen de overheid stelde dat maximaal 30% moest worden ontwikkeld als sociale woningbouw (Priemus, 2007). In de periode 1995-2005 kondigde de overheid namelijk een woningtekort aan waardoor het voor marktpartijen minder risicovol was om te investeren in VINEX vastgoed (Boon, e.a., 2005).

Private grondposities lijken integrale gebiedsontwikkeling danig te compliceren. Er dreigt een versplintering en een verschraving van de gebiedsontwikkeling: de lucratieve projecten komen snel van de grond, de onrendabele beleggingen (groen, infrastructuur, sociale huurwoningen) komen er niet of komen te laat. Het gebruik van het

zelfrealisatiebeginsel of bouwclaimmodel door private partijen in ruil voor de verkoop van grond aan de gemeente heeft ervoor gezorgd dat de onderlinge concurrentie tussen bouwbedrijven volkomen is verdwenen.

Naast de ontwikkeling van 1995 waarin woningtekort werd aangekondigd zorgde de bouwfraude ervoor dat bouwbedrijven steeds meer grondposities innamen om zo gebruik te maken van het zelfrealisatiebeginsel en concurrentie te ontlopen (Priemus, 2007). Hierdoor werd de dynamiek en het innoverende vermogen van de bouwsector op den duur steeds verder aangetast. Het doel is namelijk marktwerking op de grond in plaats van om de grond (Van der Lans, 2009).

Echter zorgen de huidige economische tijden ervoor dat private partijen het zwaar hebben door het wegvallen van de vraag naar woningen en commercieel vastgoed. Bovendien hebben velen moeite met de (her)financiering van hun bezittingen (Janssen, 2009). Zij willen hun balans verlichten door een deel van eerder verworven grondposities door de gemeente of een corporatie over te laten nemen (De Zeeuw, 2009). Een andere mogelijkheid is het uitgeven van gronden in erfpacht, zoals in Amsterdam. Marktpartijen hebben zelf nu niet de financiële mogelijkheden om grondposities te verwerven. (van Gool, Jager, Weisz, 2001) De gemeente Rotterdam heeft dan ook voorgesteld zich als eerste gemeente zich open te stellen voor het herinvoeren van erfpacht. (Monnikhof en Van 't Wel, 2009).

Wat daarnaast mee speelt bij het innemen van grondposities is dat wordt uitgegaan van een positieve groei in de uitgifteprijsen. Deze zijn gebaseerd op de verkoop- en verhuurprijzen van reeds gerealiseerd vastgoed die hun stijgende lijn zouden doorzetten. Hierdoor ontstond een forse residuele grondwaarde die kon zorgen voor verevening. Met verevening wil men zeggen het financieren van groene en of blauwe functies. Door de huidige mindere tijden zal worden bespaard op deze verevening en worden teruggevallen op alleen de verplichte ontwikkelingen in het gebied. Dit heeft tot gevolg dat de openbare ruimte niet zal ontkomen aan versobering.

Uit bovenstaand beschreven ontwikkeling kan men concluderen dat er een ontwikkeling plaatsvindt op het gebied van planning, grondposities en (financieel economische) aansturing (inclusief risico's). Hierbij vindt een verschuiving van activiteit plaats van de marktpartijen richting overheid en – zij het wat minder zichtbaar – richting woningcorporaties (Van de Weg, 2009). Gemeenten zullen door de hierboven beschreven ontwikkelingen steeds een sterkere dubbelrol gaan spelen op de grondmarkt (Segeren, 2007). Corporaties die al steeds meer betrokken waren bij integrale ontwikkelingen maken gebruik van de huidige

economie en zullen hierdoor een grotere rol gaan spelen. Zij zullen steeds meer gaan samenwerken met commerciële ontwikkelaars en hun kennis en kunde op waarde in schatten. De vraag is of ze zelf voldoende kennis en de benodigde professionaliteit in de eigen organisatie hebben.

Door de verzwakte positie van commerciële marktpartijen ontstaat er het gevaar dat de overheid weer terugkeert in staatsplanning en blauwdrukplanning bij gebiedsontwikkeling (De Roo, 1998). Binnen en buiten de gemeentebesturen heeft een bepaald gedeelte hier een sterke voorkeur voor. Wanneer dit proces zich voortzet zou het een neergang zijn voor de publiek-private samenwerking die men met voor en tegenspoed aan het ontwikkelen is. De marktpartijen beheersen conceptontwikkeling, marktkennis, uitvoeringskracht, en risicobeheersing en deze kenmerken zijn onmisbaar bij gebiedsontwikkeling. Door de afname van grondposities en daardoor ook de afname aan macht en de daarbij horende lobby activiteiten, zullen ze steeds meer gebruik moeten maken van hun professionele kennis en kunde. Gemeenten missen deze kennis en zullen meer gebruik moeten gaan maken van professionele adviseurs. Indien zij in de toekomst gebiedsontwikkeling binnen een redelijke tijd en dito kosten willen gaan ontwikkelen.

Hierdoor wint het uitgeven van bouwrijpe kavels weer aan populariteit omdat het planproces- en grondexploitatie-risico niet bij de marktpartij ligt maar bij de overheid, terwijl de balans van de marktpartij langer onbelast blijft (De Zeeuw, 2009). Het 'hard-core concessiemodel' zoals de Commissie Dekker hem formuleerde in haar aanbeveling richting Tweede Kamer zal niet plaatsvinden. Het model gaat er namelijk vanuit dat marktpartijen binnen het door de overheid vastgestelde kader de aansturing, grond en het grondexploitatie-risico volledig overnemen van de overheid. Toch zullen andere vormen van gebiedsconcessie gaan ontstaan. De gemeente selecteert een marktpartij (of consortium) voor de planontwikkeling voor een gebied. De gemeente zal hierna de eerste stadia ondernemen van de grondexploitatie en zal met name de gronden gaan verwerven. Tijdens het ontwikkelen zal dan ook het tekenen en regelen tegelijk opgaan en zal later deelgebieden in het plan uitgeven in een deelconcessie. Deze deelconcessie bestaat uit een overzichtelijk deelgebied en komt die marktpartij toe die hieraan mee heeft ontwikkeld. Men kan deze nieuwe vorm dan ook 'hybride concessiemodel' noemen. Een samenwerkingsvorm van puur Angelsaksische wijze wordt via deze manier omgebouwd naar een samenwerkingsvorm die past in de Nederlandse samenwerkingscultuur.

Het voordeel van aanbesteden in een 'hybride concessievorm' ten opzichte van erfpacht of andere samenwerkingsvormen is dat het gebied integraal ontwikkeld zal worden op basis van kwaliteitseisen of prijs. Daarnaast is aangegeven in hfst. 2 dat niet-publieke ontwikkelingen aan

het eind van de concessie niet kunnen worden overgedragen aan de concessieverlener (lees overheid). Deze zullen dan ook na de concessie in erfpacht moeten overgaan. Dit is terug te zien in de uitvraag van de 'Poort van Heusden' waar gesproken wordt over gebiedsconcessie die zal overgaan in erfpacht of koop. De gemaakte kosten voor de aankoop van het gebied zullen door de overheid in de erfpachtfase moeten worden terugverdiend.

4.2 Gebiedsontwikkeling zal Europees worden aanbesteed

De uitspraak van het Europese Hof op 18 januari 2007 heeft in de zaak tussen Jean Auroux en de Franse gemeente Roanne voor vragen gezorgd in Nederland. In de Franse gemeente Roanne had de aanleg van een recreatiepark, bestaand deels uit openbare voorzieningen en deels uit commercieel vastgoed, in zijn geheel moeten worden aanbesteed met inachtneming van de Europese aanbestedingsregels. De gemeente Roanne had dit niet gedaan en werd met het arrest in het ongelijk gesteld.

Om enige duidelijkheid te brengen heeft de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht (ICER) het Auroux/Roanne arrest juridisch geanalyseerd en een rapport geschreven waarin de gevolgen worden geschetst van het arrest voor de gebiedsontwikkeling in Nederland (ICER Rapport Auroux, 2008).

Kort gezegd komt het erop neer dat een Europese aanbestedingsplicht geldt bij aanwezigheid van twee elementen (Boot, 2008):

- 1) een bezwarende titel en gemeentelijke contractuele eisen die verder gaan dan publiekrechtelijke regels zoals Woningwet, Bouwbesluit, Wet Ruimtelijke Ordening, Wet milieubeheer etc. De bezwarende titel (financiële tegenprestatie) kan bestaan uit enig exploitatierisico bij de gemeente maar kan ook worden gerealiseerd door inkomsten van derden uit de opstalexplotatie. Deze bezwarende titel is dus altijd wel aanwezig.
- 2) Als doorslaggevend rest dan nog het element van de contractuele eisen, die echter van slechts zeer globale aard hoeven te zijn en waaraan gemakkelijk wordt voldaan.

Hoewel de Franse rechtsverhoudingen in de zaak Auroux/Roanne niet zonder meer gelijk te stellen zijn aan de Nederlandse rechtsverhoudingen met betrekking tot publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling in Nederland, is Vathorst hieronder kort beschreven.

In maart 2005 heeft de Europese Commissie de Nederlandse staat formeel in gebreke gesteld voor de uitvoering van werken in het kader van de ontwikkeling en realisatie van Vathorst in Amersfoort. Hierin ontwikkelde de gemeente Amersfoort met een aantal bouwers Vathorst. Dat gebeurt in de vorm van een publiek private samenwerking (pps), waarin 50% eigendom van de gemeente Amersfoort is. De andere aandelen zijn in handen van vijf bouwbedrijven. Echter had de gemeente Amersfoort de ontwikkeling in december 1998 wel degelijk openbaar moeten aanbesteden. Dat is het oordeel van de Europese Commissie naar aanleiding van vragen van de Burger Partij Amersfoort (BPA) (Wegen van, 1998) De Europese Commissie maakt namelijk onderscheid tussen locatieontwikkeling en projectontwikkeling. De Europese Commissie is van oordeel dat in het geval van Vathorst zowel de locatieontwikkeling, als de projectontwikkeling aanbestedingsplichtige opdrachten omvat.

De ontwikkelingen betekenen volgens de Europese Commissie niet het einde van publiek private samenwerking in joint venture vorm. Wel moet die, zodra er overheidstaken aan worden toevertrouwd of als sprake is van een concessie, worden aanbesteed, waarbij elke particuliere partij kan meedingen. Afspraken tussen gemeenten en bouwers, zoals bij de ontwikkeling van Vathorst, moeten volgens Boot (2009) voortaan langs de Europese meetlat worden gelegd.

In de huidige economische tijden hebben ontwikkelaars met ontwikkelrechten of grondposities minder zekerheid. Onderhands gegunde ontwikkelrechten kunnen waardeloos worden en voortaan met succes in rechte worden betwist, vooral na invoering volgend jaar van de nieuwe Brusselse regelgeving die een rechter zal verplichten onderhands gegunde ontwikkelrechten onverbindend te verklaren (zie hfst 3). Ook ontwikkelende bouwers kunnen niet meer vertrouwen op hun grondposities. Wanneer namelijk een gemeente contractuele eisen stelt moet een grondeigenaar de productie Europees aanbesteden.

4.3 Innovatie wordt nog belangrijker

Bij gebiedsconcessie wordt ontwikkeld vanuit een innovatief ontwerp of de laagste prijs van de opdrachtnemende partij (consortium). Hierin draagt de opdrachtnemende partij zorg voor het ontwerp, uitvoering, onderhoud, financiering, beheer en exploitatie. Het betreft complexe ontwikkelingen met meerjarige contracten die miljoenen kosten.

De aantrekkingskracht voor DBFM(O) wat vergelijkbaar is met gebiedsconcessie contracten (hoofdstuk 2) is groot vanuit de markt, getuige het grote aantal geïnteresseerden in de renovatie van het ministerie van Financiën, pps-gevangenissen en de Tweede Coentunnel. De combinatie van ontwerp en onderhoud verhoogt voor zowel de

opdrachtgever als de opdrachtnemer de efficiencyvoordelen. Het voordeel is gebaseerd op het gebruik van betere materialen, efficiëntere indeling en integraal ontwerpen wat zich uiteindelijk vertaalt in lagere kosten in de beheer- en exploitatie fase. Bij de project gerelateerde DBFM(O) contracten is een efficiencyvoordeel te behalen van 20% ten opzichte van traditionele contracten en dit zal voor gebiedsconcessie ook mogelijk moeten zijn.

Aanbesteden aan de hand van de laagste prijs vindt plaats aan de hand van een uitgewerkt ontwerp en bestek. De concurrentie vindt dan alleen plaats op prijs: de partij die de laagste prijs biedt, mag het uitvoeren. Bij de economisch meest voordelige inschrijving waarmee gebiedsconcessie ook werkt, mogen de aannemers/ ontwikkelaars zich, behalve op prijs, ook onderscheiden op andere aspecten, zoals uitvoeringsduur, garanties, onderhoudskosten, energieverbruik, risicoverdeling, duurzaamheid, beschikbaarheid, et cetera.

Bij dit laatste type aanbestedingen – ook wel ‘innovatieve aanbestedingen’ genoemd – hebben de aannemers/ ontwikkelaars de mogelijkheid zich te onderscheiden op kwaliteit en innovatie. Bij de laagste prijs hebben ze dat maar in beperkte mate: voor zover innovatie kan bijdragen aan een lagere prijs. Maar zeker in tijden van economische tegenspoed wordt het laagste prijscriterium een prijzenslag waarbij complete winstmarges worden weggegeven om de interne bezettingsgraad op peil te houden.

Hierdoor zijn aannemers niet geprikkeld om de maximale kwaliteit te leveren vanwege het aannemen van werk voor te lage prijs. Het gevaar dreigt dat aannemers eerder failliet gaan aan tegengestelde belangen dan aan innovatieve aanbestedingen. Daarnaast zal men de gaten opzoeken in de contracten en hiervoor meerwerk schrijven aan de opdrachtgever lees overheid.

In mindere economische tijden zou men verwachten dat de overheid naar het criterium laagste prijs gaat kijken en de innovatie links laat liggen. Echter lijken in de huidige economische tijden deze keer de overheden hun lessen uit het verleden te hebben geleerd. Op de website van de aanbestedingskalender worden iedere dag de aankondigingen gepubliceerd van alle mogelijke overheidsaanbestedingen. Wie daarin bij de aangekondigde werken zoekt op de zoekterm ‘economisch meest voordelige inschrijving’, blijkt dat bijna een kwart al zo wordt aanbesteed. De onvrede die bij de marktpartijen bestaat over de beklemmende uitvragen kunnen dus grotendeels van tafel. De bal lijkt bij de markt te liggen. Deze zal zich dienen te bewijzen op het gebied van efficiëntie en innovatie. Hoe kan de overheid meer vrijheid geven als de marktpartijen niet voldoende kwaliteit nastreven? Van Wassenaar (2009)

argumenteert dat het er juist nu op aan komt om te gaan voor kwaliteit en innovatie. Dat is per saldo altijd voordeliger: meer waarde voor je geld en minder kans op geschillen.

4.4 Meer kansen voor gebiedsconcessie door economische crisis

De lastige economische omstandigheden hebben de perspectieven van pps in een ander daglicht gesteld. Hieruit kan men afleiden dat het ook gevolgen zou hebben voor gebiedsconcessie. De verhoudingen met financiers lopen moeizamer in de huidige economie en consortia kunnen niet meer rekenen op lange termijngaranties. Dit is een moeilijk beheersbaar risico voor de markt. Daarnaast staan niet alle opdrachtnemers positief tegenover een contractvorm met F component (Noordanus, 2009).

Daarnaast is ruimte ontstaan voor nieuwe vormen van financiering binnen pps. Minister Bos wil samen met pensioenfondsen en regionale overheden een speciaal pps-fonds oprichten. Door geld in dat fonds te storten, wordt de efficiëntie vergroot, zo is de gedachte, waarmee de kosten voor zowel de overheid als voor marktpartijen afnemen. De andere vorm is gebruik maken van een preferred-bidder-funding-competition waarbij de financiering los van de markt wordt aanbesteed zodat niet elk consortium afzonderlijk geldschieters hoeft te zoeken, zoals de commissie Ruding (2008) vorig jaar opperde.

Rol voor Rijksgebouwendienst

Nu de roep om meer financiële overheidsimpulsen in de bouw en infrastructuur steeds luider klinkt is het interessant daarbij ook de positie van de Rijksgebouwendienst te betrekken. De rol van deze dienst bij stedelijke ontwikkeling kan vooral nu van cruciale betekenis zijn, daar zij toe wil naar gebiedsontwikkeling. De extra investering kan worden gedaan indien wordt gegaan voor duurzame kwaliteit, uitstraling, energiezuinigheid, veiligheid, toekomstige waardeontwikkeling en voorzieningen binnen een gebied. Het gaat namelijk niet alleen om het gebouw, maar ook om de omgeving.

De verhouding tussen overheid en marktpartijen is verschoven

De onderlinge verhouding tussen overheid en markt is continu in beweging zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. Door de huidige economische tijden en de juridische ontwikkelingen (uitspraak Auroux/Roanne arrest) is de samenwerking joint venture steeds moeilijker in gebruik bij gebiedsontwikkeling. Hierdoor ontstaat voor publiek-private samenwerking een nieuw perspectief, namelijk gebiedsconcessie (Wolting, 2009).

Bij de heersende publiek-private samenwerking wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke aanpak en gedeelde verantwoordelijkheid bij het opstellen,

uitvoeren en zo nodig exploiteren of beheren van ruimtelijke plannen (zie hfst 2). Hiermee is door de jaren heen ervaring opgedaan. Ondanks dat gesteld kan worden dat bij publiek-private samenwerking de verantwoordelijkheden zijn gedeeld is dit in de praktijk niet het geval. De risico's liggen namelijk voor een groot gedeelte al bij de private partijen. Het overdragen van de risico's naar de marktpartijen zal ongeacht de huidige economische tijden doorgaan en resulteren in gebiedsconcessie (Wolting, 2009). Niet alleen in de uitvoerings- en exploitatiefase, maar ook bij de voorbereiding van infrastructurele of stedelijke vernieuwing.

Daarnaast zullen bij gebiedsontwikkeling regie en professioneel opdrachtgeverschap een steeds grotere rol gaan spelen. Het afstemmen en vervlechten van de verschillende functies onderling voor het succesvol zijn op maatschappelijk en financieel gebied. Het beheersen en coördineren hiervan zal uiteindelijk zorgen voor een duurzamer manier van samenwerken tussen de overheid en de markt.

Marktontwikkelingen hebben gevolgen voor gebiedsontwikkeling (Priemus, 2008). Om deze ontwikkelingen op te vangen bestaan er een aantal mogelijkheden. Gebieden kunnen later op de markt worden gebracht, of worden verkleind of versoberd. Indien een gebiedsontwikkeling flexibel en goed geformuleerd is kan deze aangepast worden aan de marktvraag. De huidige economische tijden zijn van dusdanige orde dat ook de gezonde gebiedsontwikkeling hieronder te lijden hebben (De Zeeuw, 2009). Indien men de essentiële samenhang en ambities in het concept loslaat raakt de kwaliteit van het plan in het slop en zullen de gestelde maatschappelijke en financiële doelen niet worden gehaald.

Naast de negatieve gevolgen van marktontwikkelingen heeft het ook een positief keerzijde. Gebiedsontwikkelingen die financieel niet sluitend of overlopen van 'dure' ambities en een verkeerde scope hebben zullen niet tot realisatie komen. Daarentegen hebben juist de gemeenten en provincies in zware economische tijden een investeringsrol. Zij kunnen de markt op gang houden en een impuls geven aan het tijdig tot stand komen van publieke voorzieningen. Daarbij komt dat bij een zwakke economie de vraagprijzen dalen van de bebouwde omgeving en zo het vastgoed tegen een lagere prijs kan worden aangekocht en gesloopt.

4.5 Markt vertoont kenmerken van een oligopolie

Oligopolie is een economische term die inhoudt dat er slechts een paar aanbieders (lees opdrachtnemers) zijn. Meestal wordt een markt als oligopolie beschouwd, wanneer het gecombineerd marktaandeel van de 4 grootste marktpartijen groter is dan circa 70% (Keuning, e.a., 2009). In de bouw kan men spreken van zeven grote opdrachtgevende

bouwbedrijven waarvan wordt uitgegaan dat deze leidend zijn in de markt.

Echter het marktaandeel van de opdrachtgevende bouwbedrijven is niet te voorspellen in de huidige concentratiegraad. Dit is alleen denkbaar in een homogene markt waarbij sprake is van exact dezelfde substituten. Deze worden door een zeer beperkt aantal spelers gedomineerd waarbij de samenstelling van het aanbod in hoge mate constant is (Pijnacker Hordijk, 2003).

Bij kleine projecten is het aantal opdrachtnemers eenvoudigweg veel te hoog en bij grotere werken is de samenstelling van het aanbod nog altijd te groot en daarnaast te divers. Daarnaast zijn alle werken in samenstelling verschillend en is hierdoor geen continuïteit in terug te vinden. De wisselende consortiums, meer en minder gespecialiseerde aannemers, maken het onmogelijk om te kunnen spreken van een oligopolie (Pijnacker Hordijk, 2003).

De ontwikkeling in de huidige pps praktijk is dat de grote opdrachtnemende bouwbedrijven een consortium samenstellen (Bijsterveld, 2008). Hierin worden de benodigde specialisten aangetrokken die benodigd zijn om het gebied te ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat door de grote van de uitvraag de kleine marktpartijen niet meer als zelfstandig opererend bedrijf mee kunnen doen (Buitelaar, 2008). De opgaven zijn inhoudelijk te groot en complex om als marktpartij zelf te ontwikkelen en beheren. Met als gevolg dat de kleinere private partijen het financieel risico niet meer kunnen dragen en niet voldoen aan de eisen betreffende de ontwikkelcompetenties. Wanneer de huidige ontwikkeling van project naar gebiedsontwikkeling wordt doorgezet zullen de uitvragen steeds complexer worden. In lijn de verwachting wordt de rol van de grote opdrachtgevende bouwbedrijven dan ook steeds groter.

Als we de huidige ontwikkeling in de bouw wereld terugkoppelen naar de definitie gegeven door Keuning (2008) kan men hieruit afleiden dat we niet te maken hebben met een oligopolie in de bouwwereld. De projecten zijn niet homogeen en verschillende grote is te divers. Daarbij zal de steeds grotere uitvraag van projecten zorgen voor een selectie in bedrijven die het project financieel kunnen dragen. Hierdoor ontstaat een steeds selectere groep marktpartijen die het project kunnen aanbesteden en moet men de gevaren voor een 'zuivere' oligopolie in ogenschouw nemen (Buitelaar, 2008).

4.6 Conclusie

Al hoewel het lastig is om aan te geven hoe de marktontwikkelingen op elkaar inwerken, staat pal boven water dat de concessiemarkt aan veranderingen onderhevig is. Juist in deze dynamische omgeving wordt getracht zoveel mogelijk de veranderende noodzakelijke voorwaarden en KSF-en – als besproken in 3.2 en 3.3 - in kaart te brengen.

Grondposities zijn niet langer essentieel door de huidige economische tijden en nieuwe wet- en regelgeving. Deze ontwikkeling zal waarschijnlijk invloed hebben op noodzakelijke voorwaarden betreffende:

- de scope – deze zal in toenemende mate worden opgelegd aan de concessienemer
- de gebiedsrisicoverdeling tussen concessiepartijen betreffende de daadwerkelijke gronden
- de doorlooptijd bij publieke partijen – deze gaan waarschijnlijk meer grond aanhouden en zullen gebaat zijn bij een snelle realisatie

De KSF-en voor het proces (zie ook 3.3.1) – namelijk de realisatie van onderling vertrouwen en gebruikmaking van elkaars kennis – zullen van elementeel belang blijven. Dit komt ook omdat de samenwerking tussen overheid en private partijen bij gebiedsontwikkeling is veranderd door de ingebrekestelling van de Nederlandse Staat inzake de gebiedsontwikkeling Vathorst. Een joint venture zal lastiger worden wat kansen biedt voor gebiedsconcessie. Het is essentieel om de nieuwe wetgeving vanuit Brussel voor gebiedsconcessie in de gaten te houden.

Het innoveren staat de laatste jaren hoog op de agenda van de overheid en dit in combinatie met gebiedsconcessie biedt perspectieven voor de toekomst. De gebiedsconcessie kan marktpartijen prikkelen tot het leveren van een hogere kwaliteit gedurende de gehele exploitatie. Dit heeft invloed op:

- noodzakelijke voorwaarden betreffende het winstpotentieel van het gebied en het proces – de innovatie moet in dienst blijven staan van gebiedsconcessie, én
- de KSF-en voor proces - méér innovatie zal hand-in-hand dienen samen te gaan met de realisatie van wederzijds vertrouwen en het gebruik maken van elkaars kennis

Door de schaalgrootte van de gebiedsconcessies zal het aantal bedrijven dat gebiedsconcessies kan uitvoeren beperkt blijven. Het investeringsintensieve karakter zal voor veel kleinere partijen een drempel vormen betreffende:

- het winstpotentieel - gegeven de relatief hoge aanvangsinvesteringen die door kleine commerciële partijen moeten worden gedragen

- de heldere rendementsverwachting – een relatief geringe marktmacht en naar verhouding grote investering zijn hier mede debet aan

De verschillen in kennis en kunde die daarnaast tussen de verschillende marktpartijen bestaan, zorgen voor een disbalans. Men herkent kenmerken van een oligopolie.

Kortom, de gebiedsconcessie is nog niet uitgeëvolueerd. Het vermogen om zich aan te passen aan marktontwikkelingen zal uitermate belangrijk blijven. Deze marktontwikkelingen worden grotendeels gedreven door de publieke partijen. In hoofdstuk 5 wordt de stap gezet naar de publieke sector middels de inventarisatie van vier cruciale projecten.

5 CASESTUDY

In Nederland zijn nog weinig voorbeelden van gebieden waar de concessie in 'zuivere' vorm wordt toegepast (De Zeeuw, 2009). In dit scriptie wordt uitgegaan van de definitie gegeven door Habiforum en Twynstra Gudde:

A land development concession is an instrument which enables public parties to enter into an agreement with a private party or a consortium of (private) parties to (re)develop, construct and maintain an area. On the basis of an agreed spatial development plan the private parties are held responsible for the quality, construction and maintenance of the area in question for a limited period (20-30 years).

Figuur 5.1 : Definitie gebiedsconcessie volgens Habiforum en Twynstra Gudde

In het verre verleden kwam concessie echter wel voor (Van de Klundert 2008). Bijvoorbeeld de concessies van de Haarlemmermeer en de Purmer, beide toen 'lege' gebieden die in ontwikkeling zijn genomen. Wel zijn er in de laatste decennia voorbeelden van gebiedsontwikkelingen die belangrijke kenmerken van de concessie in zich hebben (Groffen, 2008). Om de literatuur te toetsen aan de praktijk zijn een viertal projecten geselecteerd voor interviews. Het betreft Ooijen-Wanssum, een locatie die volgens het concessiemodel ontwikkeld zou worden, de A2-zone te Maastricht als stedelijke vernieuwing en oplossing voor verkeersbarrières, de 'Poort van Heusden' als herstructurering van het oude Land van Ooit (ook via concessie) en Westpolder/ Bolwerk in Berkel en Rodenrijs als uitleglocatie. Aan de hand van interviews is de rol van concessie onderzocht binnen de gebiedsontwikkelingen. Hiervoor zijn de publieke partijen geïnterviewd met als doel het kunnen bepalen waarom gekozen is voor deze contractvorm of juist kenmerken hiervan. Kort gezegd: 'Waarom heeft u gekozen voor gebiedsconcessie?'

Bij het lezen van het hoofdstuk moet in ogenschouw worden genomen dat de verschillende projecten in een verschillend stadium zijn van ontwikkeling.

5.1 Ooijen-Wanssum

De provincie Limburg, samen met drie gemeenten, het waterschap, Rijkswaterstaat en Habiforum hebben besloten om voor het gebied Ooijen-Wanssum aan de slag te gaan met gebiedsconcessie. Dit na aanleiding van de nog steeds gebruikte noodkades die werden geplaatst in navolging van de laatste overstroming van de Maas in 1995.

Toelichting: Gebiedsconcessie

Om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling moeten ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering heel wat bestuurlijke en procedurele hobbels genomen worden. Steeds vaker blijken deze hobbels tot grote vertragingen te leiden (zie b.v. verbreding A4 Leiderdorp). Om zoals door gedeputeerde Driessen gesteld aan de wurggreep van overheden en burgers te ontsnappen, zal voor de gebiedsontwikkeling Ooijen- Wanssum onderzocht worden of dit in een gebiedsconcessie door marktpartijen kan worden uitgevoerd. Dit is uniek voor Nederland en vergt nog de nodige bestuurlijke uitspraken.

Een gebiedsconcessie is een instrument waarbij publieke partijen en een private partij of een privaat consortium een overeenkomst aangaan voor (her)inrichting en beheer en onderhoud van een gebied voor een bepaalde tijd. In andere landen gaat het veelal om perioden tot dertig jaar. Het private consortium voert binnen democratisch gelegitimeerde kaders (bijvoorbeeld in de vorm van een tot concessiekader opgewaardeerde structuurvisie) een ruimtelijk plan uit en is voor een bepaalde termijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in het betreffende gebied.

Voor de uitgifte van een gebiedsconcessie moeten alle harde en zachte randvoorwaarden door de gezamenlijke overheden worden bepaald en vastgelegd in een programma van eisen / concessiekader (www.ooijen-wanssum.nl)

Figuur 5.2 : Gebiedsconcessie geïnterpreteerd volgens richtingdocument Ooijen-Wanssum

Uit verkennende studies door Habiforum is gebleken dat de voorkeursstrategie voor verruiming van de Oude Maasarm gecombineerd met en verbonden aan andere ruimtelijke ingrepen het meeste perspectief biedt voor de waterveiligheid, de vitaliteit én de leefbaarheid van het gebied. Door de ruimtelijke ingrepen in onderlinge verbinding integraal aan te pakken zal de realisatie naar verwachting sneller, goedkoper en beter verlopen.

Uit de voorverkenning is gebleken dat naast de beleidsurgenties van waterveiligheid ook gebiedsurgenties een belangrijke rol spelen (Van den Herik, Van Rooy, 2008). De lange onduidelijkheid over de toekomst van het gebied heeft ervoor gezorgd dat gebruikers hebben nagelaten om gedegen investeringen te doen.

De Commissie Fundamentele Verkenning Bouw onder voorzitterschap van Sybilla Dekker, de oud-minister van VROM, adviseerde het kabinet om experimenteerruimte voor gebiedsconcessies te creëren. In het advies werd de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum voorgesteld als multifunctionele landelijke opgave van vijftientig vierkante kilometer.

Ondanks dat het project Ooijen-Wanssum als pilot was aangemerkt in het kader van de gebiedsconcessie waren er nog zoveel onduidelijkheden dat men vooralsnog heeft besloten niet in te zetten op een volledige gebiedsconcessie (Van den Herik, e.a., 2008). Gevolg hiervan is dat Ooijen-Wanssum nu via de normale Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) wordt aanbesteed.

5.1.1 Rol gebiedsconcessie binnen Ooijen-Wanssum

Het in de markt zetten van een gebiedsontwikkeling met een omvang van vijftientig vierkante kilometer vraagt een aanbestedingsvorm die veel ruimte geeft. Gebiedsconcessie werd als kans gezien om de grootte en de 'zovele onduidelijkheden' van het plangebied te beheersen (Molleman, 2009). Echter speelde het niet eenduidig interpreteren van het doel van de pilot en het persoonlijke gewin van individuen binnen het projectteam een rol bij het falen volgens Molleman (2009). Daarnaast wilde VROM geen juridische pilot ruimte vrij maken waarbinnen de gebiedsconcessie tot stand kon komen.

Door de grootte van het plangebied is sprake van verdeelde grondposities. Hierdoor is het verlenen van gebiedsconcessie niet mogelijk volgens Priem (2009). Het verlenen van concessies is namelijk alleen voorbehouden aan de overheid. Indien de concessionaris niet tot de overheid kan worden gerekend betreft het een privaatrechtelijke overeenkomst in plaats van een publiekrechtelijke concessieovereenkomst die alleen door de overheid kan worden verleent (Priem, 2009). De verdeelde grondposities geven aan dat een gebiedsconcessie niet mogelijk is, losstaand van de definitie van de Habiforum en Twynstra Gudde. Daarnaast zal de exploitatievergoeding voor het gebied uit meer dan 50% moeten bestaan (Bregman, 2005).

Het vaststellen van de verschillende risico's binnen het proces en het gebied is niet vooraf gedaan. Dit om deze keuze's bewust plaats te laten vinden in de concurrentiegerichte dialoog. Daarnaast komen risico's die vooraf beschreven zijn tijdens de ontwikkeling naar voren volgens Molleman (2009). Dit betreft een totaal andere insteek van risicobeheersing dan bij A2 Maastricht, waar juist gekozen is om vooraf de risico's in kaart te brengen.

Het realiseren van vertrouwen zal altijd gebaseerd zijn op elkaar aanvoelen en accepteren volgens Molleman (2009). Invulling zoals bij Westpolder Bolwerk aan het vertrouwen is gegeven heeft geen doorgang gevonden bij Ooijen-Wanssum. Het erkennen van andere KSF-en op gebied en proces zijde werden niet erkend. Focus was volledig geschoeid op het integraal gaan ontwikkelen van het gebied.

5.1.2 Ooijen-Wanssum samengevat

Uitvraag	Uitvraag in gebiedsconcessie. Met als doel substantiële beperking van bestuurskundige, juridische en bestuurlijke drukte.
Integraal	De integrale component is hoog
Grondposities	Verdeelde grondposities binnen het gebied
Aanbestedingsstukken	Als eerste stap in de planstudie is een richtingendocument opgesteld voor het realiseren en behouden van draagvlak bij alle betrokken partijen. In het richtingendocument wordt aan de hand van de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling aangegeven in welke richting de diverse maatregelen binnen de gebiedsontwikkeling in de planstudie uitgewerkt worden. Dit om discussiepunten tijdig zichtbaar te maken, waardoor vertraging kan worden voorkomen. Het richtingendocument heeft geen formele status en maakt geen deel uit van een wettelijke procedure. De uitkomsten van de discussie rondom het richtingendocument zullen worden vertaald naar een integraal plan voor de gebiedsontwikkeling. De status van dit integrale plan is op dit moment nog niet duidelijk. Conform de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) kan hierbij gedacht worden aan een structuurvisie dan wel inpassingsplan cq bestemmingsplan.
Risico's	In deze fase van proces nog niet bepaald
KSF-en	In deze fase van proces nog niet bepaald. Vertrouwen wordt erkend.
Beheer component	De beheercomponent zal vanwege de verdeelde grondposities een diversiteit aan invulling krijgen.

5.2 A2 Maastricht: één plan voor stad en snelweg

Bij de A2 Maastricht spelen een aantal factoren een rol om het gebied als één geheel aan te besteden. Naast de verkeersdoorstroming over de A2 speelt de bereikbaarheid en leefbaarheid van Maastricht en omgeving een grote rol. Men kan dus zeggen dat het om een combinatieproject gaat voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Vanuit het noorden gezien, gaat de A2 bij het knooppunt Geusselt bij Maastricht over in de N2 (beter bekend als de A2 Stadstraverse). Dit is een autoweg met meerdere verkeerslichten, kruisende lokale wegen en voetgangersoversteekplaatsen. Twee kilometer verder, ter hoogte van het knooppunt Europaplein, gaat de N2 weer over in de A2 richting Belgische grens. Deze onderbreking veroorzaakt files, onveilige verkeerssituaties, lucht- en geluidsoverlast. De drukke N2 vormt tevens een barrière tussen aanliggende woonbuurten. Daarom wordt een tunnel aangelegd tussen de knooppunten Geusselt en Europaplein.

Alleen een tunnel aanleggen is echter geen oplossing. Vanuit het oogpunt van de weggebruiker zorgt de N2 voor teveel oponthoud. Voor de lokale bewoners vraagt de ontwikkeling van het gebied rondom de A2 Stadstraverse ook om aandacht.

De aanbestedende overheden hebben ervoor gekozen om de verplichte procedures van tracéwet, bestemmingsplannen en aanbesteding zoveel mogelijk parallel te doorlopen en zijn vroeg in het proces opgesteld.

Hierdoor ontstaat duidelijkheid voor de inschrijvende partijen en een gezonde en transparante concurrentie waar het beste plan tegen de juiste kosten naar voren komt.

5.2.1 Rol gebiedsconcessie binnen A2 Maastricht

A2 Maastricht is een project wat niet in de markt is gezet met het idee om te gaan ontwikkelen via het principe gebiedsconcessie. Echter, kenmerken van gebiedsconcessie alsmede de grootschaligheid met daarin een combinatie van infrastructuur en vastgoedontwikkeling rechtvaardigen een gedegen blik.

De infrastructurele problematiek die de N2 veroorzaakt in Maastricht wordt gezien als een complexe ontwikkeling. Hierdoor is gekozen om de marktpartijen te betrekken bij het ontwerpproces. Hier is invulling aangegeven door te kiezen voor de concurrentiegerichte dialoog met als resultaat dat aan het begin 5 partijen hebben ingeschreven waarvan 3 partijen een bieding hebben gedaan. Van die 3 partijen hebben 2 een geldende bieding ingediend. Door de lange concurrentiegerichte dialoog beseft het projectbureau dat het bij volgende ontwikkelingen deze termijn korter moet worden, vanwege het continu beschikbaar houden van benodigde kennis (Geurts, 2009). Daarnaast moet in de toekomst beter omschreven worden hoe gedetailleerd de plannen moeten worden uitgewerkt (Geurts, 2009).

Door de grootte van het project zijn er vele gebiedsmatige- en procesmatige risico's die het succes bepalen van de gebiedsontwikkeling. De beheersing van deze risico's en het hieraan koppelen van een beheersvergoeding. Welke partij welk risico gaat beheersen hangt af van de kennis en kunde op dat vakgebied en of deze het risico wel wil beheersen. Tijdens de concurrentiegerichte dialoog is dan ook de mogelijkheid gegeven tot extra onderzoek en inzage in alle benodigde documenten.

De lange concurrentiegerichte dialoog heeft gezorgd voor vertrouwen tussen de overheid en markt (Geurts, 2009). Het samen toewerken naar een uitvoerbaar plan gaf aanbestedende en aannemende partijen de mogelijkheid tot onderlinge uitwisseling van kennis die anders niet mogelijk was geweest. Het ontwikkelen van het totale gebied heeft daarnaast als positief gevolg dat aanliggende gebieden mee willen ontwikkelen om een kwaliteitsslag te maken.

5.2.2 **A2 Maastricht samengevat**

Uitvraag	Uitvraag is geen gebiedsconcessie.
Integraal	De integrale component is hoog
Grondposities	Verdeelde grondposities binnen het gebied
Aanbestedingsstukken	<p>Het vernieuwende element ligt in de integrale aanpak van tracéwet, bestemmingsplan- en aanbestedingsprocedure. Dit heeft geresulteerd in een 'aanbestedingswedstrijd' tussen marktpartijen voor het beste plan binnen bepaalde randvoorwaarden en een maximaal budget</p> <p>Er zijn drie fasen te ontdekken in de aanpak:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De eerste fase voor de planologische procedures (juni 2004 - juni 2006) betreft de milieu- en effectenrapportage (m.e.r.). Op basis van deze 1e fase m.e.r. en de uitgebreide inspraak hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM in juni 2006 het zogenaamde Trechteringsbesluit genomen met als resultaat de ondertunneling van de huidige traverse als enige oplossing. 2. Tussen juni 2006 en juli 2009 heeft de aanbesteding plaatsgevonden. De basis is de Samenwerkingsovereenkomst van juni 2006 tussen Rijk, Provincie en de gemeenten Maastricht en Meerssen. In deze samenwerkingsovereenkomst zijn alle projectonderdelen, rechten, plichten en risico's voor realisatie van het project A2 Maastricht vastgelegd. 3. In juli 2009 is gestart met het publieke proces door het winnende plan uit te werken tot een ontwerp-tracébesluit/MER voor het tunneltracé en een ontwerpbestemmingsplan voor de ontsluitingsweg Beatrixhaven. Na de inspraak op beide procedures zal dit leiden tot vaststelling van een tracébesluit en een bestemmingsplan eind 2010/begin 2011. Hierna kan gestart worden met de uitvoering.
Risico's	Vooraf in kaart gebracht en bij die partij neergelegd die deze het beste kan beheersen
KSF-en	Vertrouwen wordt erkend als de belangrijkste KSF binnen A2 Maastricht. Andere factoren worden niet als kritisch beschouwd.
Beheer component	De beheercomponent zal voornamelijk bestaan uit woningen die worden overgedragen aan een woningcorporatie.

5.3 **Poort van Heusden**

De gemeente Heusden heeft in 2008 het eigendom verworven van het voormalige attractiepark Land van Ooit. Daarmee is het recht verkregen op het sturen van toekomstige ontwikkelingen in dit gebied. De gemeente denkt daarbij aan een toeristisch-recreatieve attractie van formaat met nationale uitstraling.

Dit wil men realiseren door een heldere vraagstelling d.m.v. gebiedsconcessie en het verbeteren van de bereikbaarheid. Hiervoor wordt een afslag vanaf de snelweg A59 gerealiseerd. Daarnaast heeft de gemeente een gebiedsvisie met een programma van eisen opgesteld met daarin de kaders en randvoorwaarden. Deze zijn leidend voor de uitvraag in gebiedsconcessie. Hierin staat beschreven welke functie mogelijkheden

de verschillende delen binnen het gebied krijgen en de randvoorwaarden die daar voor gelden.

Gebiedsconcessie:

Om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van de Poort van Heusden zo goed mogelijk aansluit bij de ambities van de gemeente, is gekozen voor het sluiten van een concessieovereenkomst in plaats van het enkel verkopen van gronden. Een concessieovereenkomst is een overeenkomst, waarbij de opdrachtnemer (oftewel: de concessiehouder) verplicht wordt bepaalde werken uit te voeren en te realiseren. De concessiehouder krijgt als tegenprestatie het recht om de door hem gerealiseerde werken te exploiteren. De concessiehouder kan zo de door hem gemaakte ontwikkel- en realisatiekosten terugverdienen. De concessiehouder draagt daarmee het financiële risico.

Toelichting:

Een concessieovereenkomst ten behoeve van een gebiedsontwikkeling wordt veelal ook een gebiedsconcessie genoemd. De gemeente kiest voor het project "Poort van Heusden" om twee redenen.

Aan de ene kant wil de gemeente de concessiehouder zoveel mogelijk de ruimte geven om het gebied naar zijn projectmatig en commercieel inzicht te ontwikkelen. Een concessieovereenkomst geeft hem daartoe verschillende prikkels. Aan de andere kant wil de gemeente de gebiedsontwikkeling op bepaalde punten kunnen sturen op inhoud en randvoorwaarden. Zo staat bijvoorbeeld de aanleg van het fietspad van noord naar zuid gepland. Het is tevens van belang dat de commerciële ontwikkeling binnen belangrijke waarden wordt gerealiseerd van bijv. geluidshinder en landschappelijke kwaliteit. Een concessieovereenkomst maakt deze balans tussen ruimte geven en kaders stellen beheersbaar.

Figuur 5.3 : Gebiedsconcessie geïnterpreteerd volgens gemeente Heusden

Met deze uitvraag wil de gemeente marktpartijen vragen om te komen met een concreet ontwikkelingsplan, dat past bij de ambities en randvoorwaarden die de gemeente stelt. Creativiteit, innovatie en het behouden van aanwezige natuurlijke waarden is daarvan prioriteit.

5.3.1 Rol gebiedsconcessie binnen Poort van Heusden

Het doel vanuit de gemeente met de 'Poort van Heusden' is in drie punten samen te vatten volgens Van Mierlo (2009): financiële verdiensten realiseren, recreatieve eis bewaren en openbare toegankelijkheid verzekeren voor een deel van het gebied.

Het pretpark wat op een unieke plaats is gelegen heeft ervoor gezorgd dat de gemeente een extern bureau uit Brussel heeft aangenomen om marktonderzoek te doen naar de mogelijkheden van aanbesteding. Door de weinige kennis en kunde binnen de gemeente wilde men een aanbestedingsvorm die grote vrijheid liet bij het aanbesteden (Van Mierlo, 2009). Dit bureau kwam met het voorstel om gebruik te maken van het concessiemodel, keuze hiervoor is gebaseerd op de geringe juridische eisen en termijnen die aan het model worden gesteld. Dit geeft ruimte en vrijheid in de uitvraag (zie de indicatieve planning). Deze ruimte wordt bij Poort van Heusden gezien als een mogelijkheid om de

markt te prikkelen voor marktcreativiteit en innovatie die de gemeente ontbeert (Van Mierlo, 2009).

Financiële marktontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat gebiedsontwikkelingen met een groot vermogensbeslag financieel lastig van de grond komen (De Zeeuw, 2009). Bij Poort van Heusden heeft dit geresulteerd tot twee inschrijvingen van marktpartijen, waar binnen de gemeente werd verwacht dat men marktpartijen moest gaan selecteren aan de hand van vooraf bepaalde criteria (Mierlo, 2009).

De toekomstige ontwikkelingen die binnen het gebied gaan plaatsvinden hebben ervoor gezorgd dat de gemeente de risico's niet in kaart heeft gebracht. De exacte invulling van de verschillende plannen uit de markt zullen namelijk verschillende risico's met zich meebrengen. De keuze hiervoor is gemaakt om de marktcreativiteit en innovatie niet te beperken. De rol van de concurrentiegerichte dialoog zal volgens Van Mierlo (2009) ook de nadruk krijgen van het onderling verdelen van de risico's en het opbouwen van vertrouwen.

5.3.2 **Poort van Heusden samengevat**

Uitvraag	Uitvraag in gebiedsconcessie.
Integraal	De integrale component is neutraal
Grondposities	Grondposities volledig bij de aanbestedende partij
Aanbestedingsstukken	Voor de Poort van Heusden is een gebiedsvisie met bijbehorend programma van eisen opgesteld. Deze zal gebruikt worden door de marktpartijen voor het indienen van het visiedocument op 28 september 2009.
Risico's	Worden verwacht naar boven te komen in de concurrentiegerichte dialoog
KSF-en	Worden verwacht naar boven te komen in de concurrentiegerichte dialoog
Beheer component	Het beheer is opgenomen als een sluitende exploitatieberekening voor een periode van minimaal 5 jaar en zal over kunnen gaan in koop of erfpacht.

5.4 **Westpolder/Bolwerk in Berkel en Rodenrijs**

De reeds in ontwikkeling zijnde gebiedsontwikkeling Westpolder/ Bolwerk in Berkel en Rodenrijs zal uiteindelijk bestaan uit circa 3000 woningen.

Amvest en Kavel Vastgoed als consortium en AM als zelfstandige partij realiseren Westpolder/ Bolwerk. Beide partijen hadden grondposities binnen het gebied en hebben in samenwerking met de gemeente gebruik gemaakt van het zelfrealisatiebeginsel. De samenwerkingsvorm die geleidelijk is ontstaan bij de ontwikkeling heeft kenmerken van 'hybride' gebiedsconcessie ondanks dat dit niet beschreven staat in uitvraag (de Graaf, 2009). Het gebied is opgedeeld in blokken waarbinnen ongeveer 500 woningen per keer worden gerealiseerd. Hierdoor is een goede en

beheersbare afstemming ontstaan waar De Zeeuw (2009) voor pleit bij 'hybride' gebiedsconcessie.

Het opzetten van de gebiedsontwikkeling is gebeurd aan de hand van een heldere rol- en taakverdeling, zodat de opdrachtgever en opdrachtnemer zich bezighoudt met zijn primaire taken. Dit om te voorkomen dat de gemeente gaat regeren met een dubbele pet zoals beschreven in hoofdstuk 4. Om de financiële kaders te beheersen is er een kaderstellend masterplan en een compacte samenwerkingsovereenkomst gemaakt voor het gehele gebied.

Voor de verschillende deelgebieden (circa 500 woningen) zijn daarnaast aanvullende financiële overeenkomsten afgesloten over de vastgoedexploitatie. Hierdoor worden de risico's neergelegd bij die partijen die deze het beste kunnen dragen. Daarnaast hebben de marktpartijen de inrichting en planning van het openbaar gebied zelf in de hand, met als voordeel een totaal snellere realisatie. Daarnaast is volgens Graaf (2009) de schaalgrootte van 500 woningen goed gekozen: 'Bij 500 woningen een gebied maken met samenhang én diversiteit.'

5.4.1 Rol gebiedsconcessie binnen Westpolder/ Bolwerk

Het inzetten op 'hybride' gebiedsconcessie is geen expliciete keuze geweest voor de ontwikkeling van Westpolder/ Bolwerk (Buining, 2009). Het is een geleidelijk proces geweest tussen gemeente en marktpartijen, welk is aangestuurd door een procesmanagementbureau in opdracht van de overheid.

Gebiedsconcessie zoals de Commissie Dekker het definieert verschilt op verschillende punten met gebiedsconcessie bij Westpolder Bolwerk. Het belangrijkste verschil met gebiedsconcessie volgens Commissie Dekker is dat de overheid het gebied ter beschikking stelt aan de marktpartijen en dit gebied na vooraf bepaalde exploitatie periode zal terugkomen aan de overheid. Bij Westpolder/ Bolwerk hebben echter de marktpartijen de grondposities in handen. Het hebben van grondposities gaf de markt een voorkeurspositie bij de ontwikkeling van het gebied wat een gezamenlijk gedragen doel was. De rol van de overheid heeft zich beperkt tot het opstellen van de hoofdplanstructuur, kaders en het toetsen en verlenen van de diverse vergunningen. Hierbinnen waren de marktpartijen vrij om te ontwikkelen binnen de kaders die gesteld waren.

De exploitatie component wat naast het uitgeven van concessie een belangrijke component is, is bij Westpolder/ Bolwerk als volgt ingevuld. Het beheer/exploitatie van de openbare ruimte ligt voor 1 jaar bij de markt. De reden hiervan is dat garanties op openbare voorziening een ½ jaar gelden. In de tijd die rest toont de markt vervolgens dat alles goed functioneert. Betreffende het beheer en exploitatie van de woningen is gekozen om de woningen in de verkoop geen beheer component mee te

geven. Projectontwikkelaar AM die Bolwerk-Oost heeft gerealiseerd heeft alleen koopwoningen in zijn plangebied.

Van het zogenaamd over de schutting gooien van risico's is bij deze gebiedsontwikkeling geen sprake. De risico's zijn in goed overleg in kaart gebracht en bij die partijen neergelegd die deze het beste kunnen dragen. Het verdelen van de risico's betekent niet dat de andere partij niet meer betrokken is; deze moet namelijk zijn volledige medewerking geven om het risico te beheersen en te beperken.

Een belangrijke component die hierdoor naar voren komt en een belangrijke rol zal blijven spelen is 'vertrouwen'. Gebiedsontwikkeling draait op onderling vertrouwen en het accepteren van elkaars doelen (Graaf, 2009). Het werken aan onderling vertrouwen wordt gestimuleerd door aan het begin alle betrokken partijen hun verwachtingen te laten uitspreken. Dit betreft voor marktpartijen bijvoorbeeld hun rendementsverwachting en voor de overheid juist de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hierbij geldt: 'Wees eerlijk en transparant en deel het ook mee aan andere partijen' (Buining, 2009). Hierdoor ontstaat een gevoel van gezamenlijke ontwikkeling wat het verloop van het proces alleen maar zal bevorderen. Dit is duidelijk te merken in de twee ontwikkelingscombinaties die het gebied ontwikkelen. Waarin de ene partij heel erg de risico's op zich neemt en deze probeert te beheersen, klopt de ander aan de deur van de gemeente indien problemen zich voordoen. Dit verschil is niet te verklaren ondanks dat beide bedrijven over gelijke kennis en draagkracht bezitten (mentaliteit, persoonlijkheid). Of de veranderende rol van projectontwikkelaar naar gebiedsontwikkelaar hier invloed op heeft durft Buining (2009) niet vast te stellen.

5.4.2 **Westpolder/ Bolwerk samengevat**

Uitvraag	Uitvraag is geen gebiedsconcessie.
Integraal	De integrale component is laag
Grondposities	Grondposities in handen van de markt
Aanbestedingsstukken	Voor realisering van het project is een publiekprivate samenwerking PPS opgesteld. Hierin verzorgt de gemeente de hoofdplanstructuur en verzorgen de private partijen de overige grondexploitatie en de bouw. Projectontwikkelaars zijn AM-wonen en OWC Westpolder Bolwerk (combinatie van Kavel Vastgoed en Amvest) (www.langsingerland.nl).
Risico's	Vooraf in kaart gebracht en bij die partij neergelegd die deze het beste kan beheersen. Voor de deelplannen geldt dat de marktpartijen deze voor eigen risico ontwikkelen.
KSF-en	Vertrouwen en openheid van boeken wordt erkend als de belangrijkste KSF-en. Andere factoren waren in hun ogen niet kritisch.
Beheer component	De beheercomponent zal bestaan uit woningen die in eigen beheer worden gehouden (Amvest). Daarnaast zal voor 1 jaar de openbare ruimte moeten worden onderhouden.

5.5 Conclusie

Op basis van de literatuur en interviews kan men vaststellen dat de uitvragen in gebiedsconcessie (Ooijen-Wanssum en Poort van Heusden) een minder heldere uitgangspositie kennen dan de ander twee bekeken casus (A2 Maastricht en Westpolder/ Bolwerk).

Een gebiedsontwikkeling die in de markt werd gezet als zuivere gebiedsconcessie is Ooijen-Wanssum. Juridische tegenslag, alsmede afwachtend en ingenomen projectmanagement hebben gezorgd voor het niet tot ontwikkeling laten komen van deze concessie. De reden van uitvraag van Poort van Heusden in gebiedsconcessie is gebaseerd op de weinige kennis en kunde binnen de gemeente en de geringe complexiteit van gebiedsconcessie. Door het kopen van het oude Land van Ooit en het kiezen voor gebiedsconcessie probeert men invloed uit te oefenen op de toekomst van het gebied en het garant stellen van de financiële verdiensten, recreatieve mogelijkheden en openbare toegankelijkheid.

Het ontbreken van selectiecriteria en gunningcriteria bij gebiedsconcessie wordt als een voordeel ervaren door beide partijen. Daarbij kan de overheid de kennis van de markt gebruiken voor het ontwikkelen van het gebied. Het uitgangspunt van Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, namelijk 'gebruik maken van kennis en kunde uit de markt', wordt hiermee vervuld. Aan de overige vastgestelde uitgangspunten wordt geen invulling gegeven bij beide casus.

Bij de gebiedsontwikkelingen A2 Maastricht en Westpolder/ Bolwerk is duidelijk te zien dat met een andere insteek aan de gebiedsontwikkeling is begonnen. Bij beide is er een duidelijk probleem/ vraag vanuit het gebied dat aan de markt is voorgelegd. Dit gebeurt op verschillende wijzen maar met inachtneming van de Algemene Aanbestedingsrichtlijnen. Door het bezitten van kenmerken van concessie in beide gebiedsontwikkeling zou men kunnen stellen dat het hier om 'hybride' gebiedsconcessies gaat. Het definiëren van 'hybride gebiedsconcessie is echter geen onderwerp van onderzoek in deze scriptie.

Het conceptueel realiseren van een 'zuivere' gebiedsconcessie lijkt geen lastige opgave. De kans dat deze vorm ook in de werkelijkheid zal worden gerealiseerd is echter zeer klein. De 'hybride' gebiedsconcessie zal hier naar verwachting van profiteren, met name bij ontwikkelingen waar de overheid geen kennis en kunde in huis heeft. Bij gebiedsontwikkelingen waar de overheid duidelijk kan vaststellen wat het doel is met het gebied zal op basis van de interviews niet snel voor gebiedsconcessie worden gekozen.

6 PROJECTONTWIKKELAARS PROFESSIONEEL GENOEG VOOR GEBIEDSCONCESSIE?

Nu de algemene en noodzakelijke voorwaarden alsmede de KSF-en van het concessieproces zijn geïdentificeerd, is het noodzakelijk om de sterkte's en zwakte's van projectontwikkelaars in kaart te brengen. Immers, hun (interne) sterkte's en zwakte's zullen bepalend zijn voor de mogelijkheid om in te spelen op de (externe) kansen en bedreigingen in de concessiemarkt.

6.1 SWOT ANALYSE

Een SWOT analyse kan inzichtelijk maken op welke wijze projectontwikkelaars een bijdrage willen en kunnen leveren aan gebiedsconcessie in Nederland. Het is een inventarisatie van de sterkte's (Strengths) en zwakte's (Weaknesses) van een marktpropositie versus de kansen (Opportunities) en bedreigingen (Threats).

De hieronder gemaakte SWOT analyse geeft een beeld van de mogelijkheden voor projectontwikkelaars teneinde de vooraf bepaalde doelstelling te beantwoorden:

Het analyseren van de Nederlandse concessiemarkt tot 2015 met behulp van interne en externe ontwikkelingen ten einde de kritische succesfactoren te formuleren.

Deze analyse is gebaseerd op de eerder onderzochte hoofdstukken: KSF-en bij gebiedsconcessie (hfst 3), marktontwikkelingen (hfst 4) en de case study's (hfst 5).

6.1.1 Sterkte's (Strengths)

- Marktkennis (macro niveau)
Om in de toekomst succesvol te zijn bij gebiedsconcessie is het belangrijk om marktkennis te bezitten. Het hebben en zorgen voor een goede kennis is een sterke en gunstige uitgangspositie. Deze kennis, kwaliteit en ervaring zijn aanwezig binnen projectontwikkelaars.
- Kennis van andere marktpartijen
Projectontwikkelaars zijn in de unieke positie om consortia op te richten. Deze consortia brengen kennis van verschillende bedrijven bij elkaar en maken het mogelijk om een deel van de bedrijfskolom van gebiedsconcessie over te nemen. Het overlaten van de exploitatie aan de markt zal ervoor zorgen dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid steeds groter wordt bij de marktpartijen.
- Ervaring met het managen van complexe projecten

Projectontwikkelaars hebben ervaring met projecten die qua omvang en complexiteit redelijk gelijk staan aan gebiedsconcessies. Denk hierbij bijv. aan project A2 Maastricht.

- Reputatie
Partijen zoals Strukton hebben in de publieke en private sector een betrouwbaar imago.
- Capaciteit
Projectontwikkelaars hebben de organisatorische capaciteit om gebiedsconcessies te draaien, zeker nu de vraag naar andersoortige projecten voorlopig is teruggelopen

6.1.2 Zwakte (Weaknesses)

- Gebrek aan professionals met gebiedsconcessie-ervaring
Projectontwikkelaars opereren vanuit een projectvraagstuk en hoeven zich tot nu toe slechts beperkt bezig te houden met gebiedsinrichting. Daarbij komt dat projectontwikkelaars weinig tot geen ervaring hebben met concessies en de daarmee gepaard zijnde factoren.
- Gebrek aan ervaring met multi-disciplinaire risico's en procesmanagement
Gekoppeld aan bovenstaande zwakte's is de meer generieke onbekendheid die projectontwikkelaars hebben met multi-disciplinaire risico's en procesmanagement.
- Langdurig commitment
Projectontwikkelaars hebben geen ervaring in het lange termijn beheren van vastgoed en gebied. Deze kennis en ervaring zou moeten worden opgebouwd of verkregen moeten worden vanuit een vastgoedbelegger.

6.1.3 Kansen voor projectontwikkelaars (Opportunities)

Zoals eerder is beschreven zijn er in Nederland diverse ontwikkelingen gaande met betrekking tot het in de markt zetten van gebiedsconcessie. Deze ontwikkelingen resulteren in een aantal kansen voor projectontwikkelaars:

- Politiek
Er is een economisch stimuleringspakket waarbij sterk wordt ingezet op publieke infrastructurele projecten. Het is echter nog onduidelijk of dit zal leiden tot gebiedsconcessies, temeer daar er geen specifieke steunmaatregelen zijn afgesproken over de stimulering van de private woningbouw.
- Economische ontwikkelingen
De huidige economie leidt bij veel projectontwikkelaars tot onderbezetting. Het winnen van een gebiedsconcessie kan significant bijdragen aan het verhogen van de bezettingsgraad en dienen als een kussen voor slappe jaren.
- Sociale en demografische ontwikkelingen

Door het onderzoeken en in kaart brengen van de toekomstige ontwikkelingen op demografisch gebied is het mogelijk om te anticiperen op de marktvraag bij gebiedsconcessie nu en in de toekomst. Voor gebiedsconcessie met een lange looptijd is flexibiliteit in relatie tot de sociale en demografische ontwikkelingen essentieel. Denk hierbij aan een verhoogde vraag voor kwalitatief hoogwaardige publieke ruimtes.

- Technologische ontwikkelingen
Gebiedsconcessies geven projectontwikkelaars de mogelijkheid om lange termijn na te denken over het gebruik van technologische oplossingen en hoogwaardige materialen. Dit fenomeen kan bijv. worden geconstateerd bij de DBFMO Ministerie van Financiën waar expliciet is gekozen voor duurzame materialen om de uiteindelijke exploitatiekosten te verlagen.
- Milieu-technische ontwikkelingen
Projectontwikkelaars kunnen dankzij de lange termijn-horizon van gebiedsconcessies een duidelijke slag maken naar duurzame technologieën. Er zijn bijv. ambitieuze doelstellingen op het gebied van materiaalgebruik en recycling waar projectontwikkelaars op in kunnen spelen. Voor dergelijke technologieën kan vaak een premium worden gevraagd aan de eindgebruiker of subsidies worden aangevraagd.
- Juridische ontwikkelingen
Er ontwikkelt zich een hybride gebiedsconcessie-vorm die mogelijkheden biedt voor projectontwikkelaars. De contractvormen hiervoor zijn bijna gelijk aan de DBFMO waar reeds ervaring mee is opgedaan.

6.1.4 Bedreigingen voor projectontwikkelaars (Threats)

- Politieke ontwikkelingen
De politiek is onvoorspelbaar, met name rond verkiezingstijd. Projectontwikkelaars moeten oog hebben voor deze dynamiek en proberen deze risico's zoveel mogelijk in te dammen. Dit kan ondermeer door toezeggingen voor gebiedsconcessies contractueel vast te laten leggen. Daarnaast is de overdracht van gelden van de overheid naar het consortium altijd een heikel punt. Met name lagere overheden zitten tegenwoordig vaak kort bij kas en zullen overdrachten zoals de OZB zoveel mogelijk proberen te beperken.
- Economische ontwikkelingen
Negatieve economische ontwikkelingen kunnen voor een tegenvallend resultaat zorgen bij de exploitatie. Scenario-analyse en financial hedging kunnen dit risico verminderen.
- Sociale en demografische ontwikkelingen
Sociale ontwikkelingen – met name op het gebied van gebruikerswensen – kunnen ervoor zorgen dat de exploitatie moet worden aangepast gedurende het exploitatietraject. Dit kan

additionele kosten met zich meebrengen die verdeeld moeten gaan worden onder de consortium-leden. Het is aan de projectontwikkelaar om hier gedegen rekening mee te houden bij opstelling van het consortium-contract.

- Technologische ontwikkelingen
Er kunnen technologische ontwikkelingen plaatsvinden – denk hierbij aan efficiëntere exploitatieprocessen - die ervoor gaan zorgen dat eindgebruikers of toezichthouder het referentiekader openbreekt.
- Milieu-technische ontwikkelingen
Projectontwikkelaars moeten er rekening mee houden dat de milieu-technische vereisten van een gebiedsconcessie veranderen over tijd. Het is zaak om dit soort bedreigingen af te dekken in de concessie om zodoende het risico af te wentelen op de overheid.
- Juridische bedreigingen
Er vindt vergaande juridisering plaats in Nederland. De projectmanager kan juridische geschillen verwachten voor en tijdens de concessie en moet hier op zijn voorbereid.

6.1.5 *Uitgelicht: SWOT-analyse voor Strukton*

6.1.6 *Sterkte's voor Strukton (Strengths)*

- Kennis van DBFMO contracten
Het hebben van kennis gebaseerd op ervaring met DBFMO contracten is een sterke en goede uitgangspositie. Deze kennis, kwaliteit en ervaring zijn aanwezig en zullen gebruikt moeten worden voor gebiedsconcessie. Voorbeeld: Ministerie van Financiën
- Ervaring met het managen van DBFMO projecten
Het managen van een DBFMO en consortia vergt andere management eisen van een bedrijf dan bij projectontwikkeling. Deze kennis moet gebruikt worden bij het aangaan van gebiedsconcessies.
- Verschillende werkmaatschappijen binnen Strukton
Het binnen één bedrijf hebben van kennis en kunde op verschillende vakgebieden vergroot de mogelijkheid tot het inzetten van een betere integraliteit bij het ontwerp. Voorbeeld: Rail, Infra, Bouw, etc.
- Ervaring met andere marktpartijen
Strukton heeft met DBFMO contracten ervaring opgedaan over welke marktpartijen goede samenwerkingspartners zijn binnen een consortium. Hierdoor is specifieke marktkennis opgebouwd alsmede een netwerk van betrouwbare marktpartijen wat een voorsprong oplevert ten opzichte van andere projectontwikkelaars.
- Capaciteit van Strukton Integrale Projecten (SIP)
Het hebben van een eigen bureau wat kennis heeft van DBFMO contracten en onafhankelijk en neutraal staat tegenover de werkmaatschappijen. De onafhankelijkheid en neutraliteit van SIP binnen Strukton bieden een goede uitgangspositie om zich te gaan richten op de gebiedsconcessie.

- Kracht Strukton in aanbestedingen
Het schrijven op overheid uitvragen is een tak van sport die Strukton zeer goed beheerst. De uitvraag opdelen en beoordelen op zwaarte wordt door de verschillende werkmaatschappijen uitstekend beheerst. Dit verklaard ook het grote succes bij deze uitvragen.

6.1.7 Zwakte's voor Strukton (Weaknesses)

- Zware druk op solvabiliteitsratio
Het innemen van 10% aandeel in consortia bij gebiedsconcessie zal zorgen voor een verder dalende solvabiliteitsratio van Strukton.
- Noodzaak tot verkopen aandeel Strukton in SPC
Om het solvabiliteitsratio niet onnodig zwaar te belasten zullen de aandelen na 2 jaar moeten worden verkocht. De markt voor deze aandelen is nog niet onderzocht. Daarnaast is nog onbekend of dit mogelijk is.
- Ontoereikende capaciteit binnen Strukton Integrale Projecten
Het aantal projecten wat Strukton Integrale Projecten aan kan op basis van personele bezetting is vastgesteld op zes DBFMO contracten per jaar. Veel ruimte voor meer projecten met concessie kenmerken in de huidige bezetting is dan ook niet mogelijk.
- Geen ervaring met private exploitatie
Ervaring met exploitatie binnen DBFMO contracten is opgedaan met publieke partijen als afnemer. Exploitatie met private partijen als afnemer is een andere markt waar andere kennis en risico's meespelen.

6.1.8 Kansen voor Strukton (Opportunities)

- Verkeersknooppunten
Publieke infrastructurele projecten waar civiel, rail en infra belangrijke projectonderdelen zijn; dit vanwege de kracht van de respectievelijke werkmaatschappijen.
- Locaties met gematigde sociale en demografische ontwikkelingen
Deze locaties voorkomen grote flexibiliteit gedurende de exploitatie en sluiten sommige risico's uit. Woningen zijn juist onderhevig aan grote demografische ontwikkelingen; Strukton zal hier waarschijnlijk dus niet haar kansen vinden.

6.1.9 Bedreigingen voor Strukton (Threats)

- Geen uitvragen in gebiedsconcessie
Of gebiedsconcessie zoals commissie Dekker definieert in de markt wordt gezet is onvoorspelbaar. Het specifiek inspelen op deze uitvragen met SIP levert grote risico's. Strukton zal de marktontwikkeling goed in de gaten moeten houden en per toekomstige (hybride) gebiedsconcessie dienen te kijken waar de risico's en kansen liggen.
- Geen concurrentie

Door het succes van Strukton bij DBFMO contracten - en het nog grotere vermogensbeslag bij gebiedsconcessie - kunnen andere marktpartijen kiezen om niet aan de uitvragen van de overheid mee te doen. Met als gevolg dat geen concurrentiegerichte aanbesteding tot stand kan komen.

6.2 Noodzakelijke voorwaarden voor gebied bij projectontwikkelaars

Naar aanleiding van de onderzochte deelgebieden kan men constateren dat er kansen zijn voor gebiedsconcessie. Echter, de noodzakelijke voorwaarden als geïdentificeerd in paragraaf 3.2 moeten scherp worden gezet voor projectontwikkelaars. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de scheiding tussen gebied en proces enigszins kunstmatig is (zie 6.3).

- Winstpotentie voor de projectontwikkelaar
Het gebied en het proces moeten voldoende winstpotentie bieden voor de projectontwikkelaar. Elke projectontwikkelaar zal voor zichzelf moeten bepalen:
 - o Welke grootte gebiedsconcessies ze wil doen
 - o Hoeveel risico ze wil lopen
 - o Hoeveel aanvangsinvesteringen ze bereid is te maken (denk aan opstellen concessiebestek, oprichten BV, vof, CV, EPC en SPC)
 - o Hoeveel winst ze (potentieel) wil maken.
- Scope
De scope dient beheersbaar te zijn gedurende het gehele proces. Zo nodig kan de projectontwikkelaar scope en omvang aanpassen om haar winstpotentie te garanderen.

6.3 Noodzakelijke voorwaarden voor proces bij projectontwikkelaars

Naast de noodzakelijke voorwaarden voor het gebied zijn er ook procesmatige aandachtsgebieden. Deze zullen als geïdentificeerd in hoofdstuk 3 worden scherp gesteld op basis van literatuur en interviews voor de projectontwikkelaar.

- Afbakening verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid (juridisch)
Bij het aangaan van een langdurige overeenkomst is het belangrijk voor de projectontwikkelaar om haar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met de andere partijen vast te stellen. Dit geldt voor de EPC en de SPC.
- Haalbaarheidsonderzoek
Bij het aangaan van een gebiedsconcessie is het essentieel om extra budget vrij te maken voor onvoorziene risico's. Alle partijen binnen het consortium zullen hieraan bij moeten dragen. Het is van groot belang dat de projectontwikkelaar de relevante contractclausules volledig dichtspijkt om niet met onvoorziene risico's te blijven zitten. Indien moet zij de onvoorziene risico's in

kaar brengen en terug zetten aan de opdracht gevende partij (overheid).

- Duidelijke rol- en taakverdeling (strategisch / operationeel)
Binnen de EPC en SPC is het belangrijk om duidelijk vast te leggen welke verantwoordelijkheden en taken de projectontwikkelaar heeft gedurende het totale proces en waar die van de andere partijen beginnen. Het is voor de projectontwikkelaar van belang om concessiepartijen om haar heen te verzamelen die complementaire taken en verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen.
- Kortere afschrijvingstermijn
Er zal op een andere wijze moeten worden afgeschreven bij gebiedsconcessie dan bij gebruikelijke gebiedsontwikkelingen. De afschrijving zal gebaseerd zijn op de duur van de concessie en niet op de technische levensduur. Hierdoor zal de markt op een andere wijze integraal gaan ontwerpen wat een betere beheersing van de afschrijvingsrisico's tot gevolg heeft.
- Gunningcriteria gericht op kwaliteit
Het kwaliteitsniveau van het ontwerp en de exploitatie zijn essentiële factoren waar marktpartijen zich sterk op moeten richten. Dit met het doel om een betere prestatie te leveren tijdens het bouwproces en de exploitatie van het gebied.
- Eenvoudige contractvorm
Gebiedsconcessie is een alles omvattende ontwikkeling die in contractvorm een eenvoudige opzet vereist. Dit om te voorkomen dat ingewikkelde structuren tot stand komen en onduidelijkheid ontstaat over artikelen, bepalingen en voorwaarden. Niet alle risico's kunnen worden uitgesloten bij gebiedsconcessie.
- Beperkt aantal deelnemende partijen
Een beperkt aantal partijen binnen het consortium vergroot de overzichtelijkheid en daadkracht. Hierdoor ontstaat een heldere taakverdeling binnen het consortia wat bijdraagt aan een goede gebiedsconcessie gedurende de gehele concessie.
- Opbouwen ervaring gebiedsconcessie
Verkregen kennis en ervaring uit (hybride) gebiedsconcessies zal bijdragen in het ontwikkelen, analyseren en financieren van toekomstige gebiedsconcessies.

De rol van de overheid bij deze noodzakelijke voorwaarden voor gebied en proces

Gedurende het onderzoek zijn op basis van de interviews, literatuur en besproken casus meerdere malen suggesties gedaan over de rol en invulling van de uitvraag richting de overheid. Hieronder zullen ze heel kort worden beschreven:

- Kortere afschrijvingsmethoden

Bij gebiedsconcessie zal men in de concessieperiode afschrijven en niet zoals nu gebruikelijk aan de hand van de technische levensduur. Dit vergt een verkorte afschrijvingsmethodiek bij de publieke partijen dan de huidige afschrijvingsmethodiek op basis van technische levensduur.

- Output eisen

Het overdragen van het gebied gedurende de concessie aan de concessiehouder zorgt dat de focus van de overheid verplaatst van de input naar de output. Hiermee kan worden voorkomen dat het gebied een technisch en commercieel onhaalbare ontwikkeling wordt.

- Eigen risico overheid

De overheid zal altijd publieke verantwoordelijkheid houden binnen de gebiedsconcessie en kan niet alle risico's doorstoten naar de markt zoals de definitie van de Commissie Dekker suggereert. Binnen de publieke partijen zal een gedegen afweging moeten worden gemaakt naar welke risico's worden gegeven aan de concessiehouder.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een SWOT-analyse uitgevoerd voor de projectontwikkelaar. Hierin is gekeken naar diens sterkte's, zwakte's, kansen en bedreigingen. Een SWOT-analyse is zeker niet allesomvattend maar biedt een instrument om de relatieve positie van projectontwikkelaars in kaart te brengen. De specifieke SWOT-analyse voor Strukton zal in deze conclusie niet worden behandeld.

De sterkte's die uit literatuuronderzoek en interviews naar boven komen voor projectontwikkelaars zijn: het bezitten van goede marktkennis, kennis hebben van andere marktpartijen, ervaring met het managen van complexe projecten, het hebben van een betrouwbare reputatie en voldoende capaciteit. Deze sterkte's kunnen helpen bij het realiseren van een gebiedsconcessie.

Echter bezitten de projectontwikkelaars intern of binnen hun organisaties ook zwakte's. Deze zijn dan ook een risico; er zal sterk moeten worden gestuurd om deze te verbeteren. De zwakte's bestaan uit: gebrek aan professionals met gebiedsconcessie-ervaring, gebrek aan ervaring met multi-disciplinaire risico's en procesmanagement en het aangaan van langdurig commitment.

De kansen worden gezien als externe, niet rechtstreeks te beïnvloeden krachten die kunnen bijdragen aan het succes van gebiedsconcessie. Kansen voor projectontwikkelaars zijn in de volgende gebieden: politiek, economie (met name op het gebied van lange termijn financiering), sociale en demografische ontwikkelingen, technologie (met name op het gebied van duurzaam en effectief bouwen en exploiteren), milieu-technische ontwikkelingen, en juridische ontwikkelingen.

De meeste kansen kunnen zich ook ontwikkelen in bedreigingen indien de verwachte ontwikkeling uitblijft of zelfs tegengesteld is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onverwachte economische ontwikkelingen die lange termijn kapitaal – nodig om de concessie te financieren - erg duur maken. Een goede notie van de bedreigingen verkleint de kans op falen.

Gedurende het onderzoek zijn op basis van de interviews, literatuur en besproken casus suggesties voor de overheid geïdentificeerd. Overheden moeten zich terdege bewust zijn van kortere afschrijvingsmethoden, output eisen en het eigen risico van de overheid.

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Het in de markt zetten van gebiedsontwikkelingen door de overheid op basis van de samenwerkingsvorm 'zuivere' gebiedsconcessie of 'hybride' gebiedsconcessie levert unieke mogelijkheden op voor de markt. Deze mogelijkheden moeten dan ook ten volle benut worden om de samenhang van vastgoedontwikkeling en dienstverlening tot een succes te maken. Om dit te realiseren zullen de KSF-en voor projectontwikkelaars vooraf in ogenschouw moeten worden genomen.

Het onderzoek naar de KSF-en heeft geleid tot het kijken naar 'zuivere' gebiedsconcessie op hoog niveau over een probleem wat qua aard heel erg praktisch is. Dit heeft ertoe gedwongen om zuiver academisch te denken over het gehele proces, om vanuit deze kennis de KSF-en te bepalen. Daarnaast zijn KSF-en heel er hands-on en zijn voldoende homogene casus nodig om deze te bepalen.

Uiteindelijk bleek het lastig om die KSF-en te bepalen vanwege het gebrek aan academische stukken, er te weinig processen hebben plaatsgevonden en te weinig 'zuivere' gebiedsconcessies zijn uitgevraagd.

Het beheersen van de KSF-en is één van de vereisten, daarnaast zullen de ontwikkelaars ervaring moeten opdoen door te gaan participeren in gebiedsconcessies. Hierdoor zal men kennis en ervaring verkrijgen wat een goede basis vormt voor toekomstige gebiedsconcessies en succes op commercieel en maatschappelijk gebied.

7.1 Beantwoording van de structurele deelvragen

Wat zijn de huidige samenwerkingsvormen in Nederland voor projectontwikkelaars?

Wat wordt verstaan onder project- en gebiedsontwikkeling?

Projectontwikkeling is het ontwikkelen van een enkele woning, maar ook het ontwikkelen van een compleet gebied met al zijn functies. Hierbinnen wordt geen aandacht besteed aan de geografisch kenmerken en het handelen van de overheid bij projectontwikkeling.

Onder gebiedsontwikkeling wordt verstaan het ontwikkelen van het totale gebied binnen een relevante context. De afstemming van ruimtelijke functies vindt plaats op basis van integraliteit, waarbij de betrokken partijen inspraak hebben en de marktpartijen voor eigen risico participeren. (Priem, 2008).

Wat zijn de huidige samenwerkingsvormen in Nederland voor projectontwikkelaars?

Voor gebiedsontwikkeling bestaan verschillende vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. De tot voor kort

meest gebruikte vorm is de traditionele samenwerkingsvorm bouwclaim waarbij de gemeente actief grondbeleid voert. Bij de joint venture richten de publieke en private partijen samen een grond en vastgoedexploitatie maatschappij op. Men spreekt hier over een echte PPS. De samenwerkingsvorm die nog een stap verder gaat benadert de rechtsfiguur concessie, waarbij ook de financiering wordt overgedragen aan de private partijen. De samenwerking speelt hier een veel kleinere rol als bij de joint venture, maar de nadruk ligt bij het overdragen van taken, bevoegdheden en risico's.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten het liefst gebruik maken van een samenwerkingsmodel waar ze ervaring en de laatste projecten mee hebben gerealiseerd.

Is DBFMO een concessieovereenkomst?

DBFMO kan niet vergeleken worden met een concessieovereenkomst dit vanwege het verschil waar het exploitatierisico ligt. Bij DBFMO ligt het exploitatierisico bij de opdrachtgever die gedurende het contract verplicht is de producten en diensten af te nemen. Daar en tegen bij gebiedsconcessie ligt het exploitatierisico bij opdrachtnemende partij (consortium).

Wat zijn de huidige kritische succesfactoren voor gebiedsconcessie?

Kritische succesfactoren voor gebied

Het afleiden van de KSF-en uit noodzakelijke voorwaarden voor het gebied is niet mogelijk omdat er nog geen zuivere gebiedsconcessies zijn gerealiseerd en er geen parallellen kunnen worden getrokken naar andere gebiedsontwikkelingen. De KSF-en dienen in de hoek van de noodzakelijke voorwaarden te worden gezocht. Deze voorwaarden zijn echter sterk gebiedsafhankelijk en moeten vooral gezien worden als een inventarisatie.

Kritische succesfactoren voor proces

Aan de hand van literatuur en de interviews worden de volgende twee KSF-en erkend:

1. Realiseren van onderling vertrouwen
Er moet vertrouwen zijn tussen de hoofdrolspelers aan publieke en private zijde.
2. Gebruik maken van elkaars kennis
Dit geldt zowel in de verschillende fases als disciplines van de gebiedsconcessie

Ondanks dat de KSF-en erkend worden, hebben marktpartijen geen goed beeld over hoe deze factoren moeten worden ingekleed in de praktijk. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat er intern nog geen diepgaande

discussie heeft plaatsgevonden over het hoe en wat van een 'zuivere' gebiedsconcessie.

De zogenaamde 'hybride' gebiedsconcessies waar in de casus naar is gekeken hebben kenmerken van 'zuivere' gebiedsconcessie. Echter over het begrip 'hybride' gebiedsconcessie is onvoldoende eenduidigheid om de resultaten te extrapoleren naar 'zuivere' gebiedsconcessie. Daarnaast is parallelle analyse tussen de verschillende gebiedsontwikkelingen niet mogelijk vanwege de verschillende invullingen.

Wat zijn de belangrijkste interne en externe invloeden op gebiedsconcessie in de nabije toekomst?

De noodzakelijke voorwaarden en KSF-en die bepaald zijn staan open aan additionele invloeden, nu en in de toekomst. Al hoewel het lastig is om aan te geven hoe de marktontwikkelingen op elkaar inwerken, staat pal boven water dat de concessiemarkt aan veranderingen onderhevig is. De belangrijkste invloeden die zijn vastgesteld zijn: Economische ontwikkelingen die invloed hebben op de scope, risicoverdeling en de lange doorlooptijd; de ontwikkeling zijnde nieuwe wet- en regelgeving; de steeds grotere rol van innovatie en de groei van de schaalomvang van de uitvragen. Het vermogen om zich aan te passen aan deze marktontwikkelingen zal uitermate belangrijk blijven.

Hoe beïnvloeden deze interne en externe ontwikkelingen gebiedsconcessie?

De mate waarin de verschillende interne en externe ontwikkelingen een specifieke gebiedsconcessie zullen beïnvloeden is niet te vast te stellen. Er kan echter wel worden gesteld dat: Grondposities niet langer essentieel zijn door de huidige economische ontwikkelingen. Daarnaast maakt de huidige wetgeving succesvolle gebiedsconcessie onmogelijk en zal de ontwikkelingen in Brussel in de gaten moeten worden gehouden. 'Hybride' gebiedsconcessies marktpartijen prikkelt tot het leveren van een hogere kwaliteit gedurende de gehele exploitatie. Door de groei van de schaalgrootte zal het aantal bedrijven dat gebiedsconcessies kan uitvoeren beperkt blijven. Het investeringsintensieve karakter zal voor veel kleinere partijen een drempel vormen.

7.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Terugkomend op de centrale probleemstelling kan de hoofdvraag worden beantwoord

Wat worden de kritische succesfactoren voor projectontwikkelaars in het Nederlandse concessielandschap tot 2015?

De huidige gebiedsconcessie praktijk wijkt sterk af van de manier waarop 'zuivere' gebiedsconcessie is gedefinieerd door Habiforum en Twynstra

Gudde. 'Zuivere' gebiedsconcessie wordt gedefinieerd als een nieuw instrument, waarbij publieke partijen en een private partij of een privaat consortium een overeenkomst aangaan voor inrichting, beheer en onderhoud van een gebied voor een periode tot dertig jaar.

Op basis van onderzoek uit literatuur en praktijk, is gebleken dat de gedefinieerde 'zuivere' gebiedsconcessie een andere invulling heeft dan de 'hybride' gebiedsconcessies die men ziet in de markt.

'Men kan dus op basis van het onderzoek concluderen dat de 'zuivere' gebiedsconcessie nog niet bestaat. Echter komen steeds meer gradaties op de markt onder de algemene term gebiedsconcessie, deze zullen dan ook geïnterpreteerd moeten worden als 'hybride' gebiedsconcessie. Dit zal in de toekomst niet anders zijn indien de uitvraag in de praktijk geen andere afstemming en randvoorwaarden vergt. Vanwege de geringe kans tot 'zuivere' gebiedsconcessie kan gesteld worden dat de KSF-en voor gebiedsontwikkelingen waarschijnlijk ook voor 'hybride' gebiedsconcessie zullen gelden.

Projectontwikkelaars zetten vraagtekens bij de zuiverheid en hoeveelheid uitvragen van de overheid, alsmede over de verandering van hun eigen rol binnen gebiedsconcessie. Door de grote mate van 'hybride' uitvragen is het advies niet specifieke in te gaan spelen op 'zuivere' gebiedsconcessie. De uitvragen geven namelijk zelf vanwege de 'hybride' vorm al aan dat de bestaande KSF-en binnen het projectontwikkelaars voldoen om de uitvraag te beoordelen. Daarnaast kunnen de KSF-en voor de 'zuivere' vorm niet worden vastgesteld. KSF-en die wel erkend zijn, zijn de procesmatige; namelijk het realiseren van onderling vertrouwen en het gebruik maken van elkaars kennis en kunde.

7.3 Toetsing van de hypotheses

Het vaststellen van de hypotheses is gebeurd op basis van kennis voorafgaand aan het onderzoek. Denk hierbij o.a. aan ervaringen met traditionele gebiedsontwikkelingen en de literatuur. Het (eventueel) verwerpen van de vooraf bepaalde hypotheses geeft richting aan vervolgonderzoek. Waarschijnlijk is het hypotheseskader correct, maar kunnen de hypotheses niet volledig worden getoetst door een relatieve theoretische en praktische onbekendheid met gebiedsconcessie.

Er dient bij de toetsing een stevige slag om de arm worden genomen vanwege het beperkte aantal gerealiseerde en onderzochte 'hybride' gebiedsconcessies. Ook bestaat er veel onduidelijkheid over de precieze definiëring van gebiedsconcessie in de literatuur en praktijk. Er wordt vanuit soms zeer diverse kaders naar gebiedsconcessie gekeken wat directe invloed uitoefent op de validiteit van de toetsing.

Kritische succesfactor 1

Het realiseren van een resultaat dat aan het eind van de beleggingshorizon minimaal gelijk is aan het vooraf geëiste rendement op de investering.

Deze kritische succesfactor moet worden verworpen. Het is algemeen aanvaard dat het resultaat elementair is. Echter, er is geen hard bewijs dat het resultaat minimaal gelijk moet zijn aan het vooraf geëiste rendement. Door de lange looptijd moet enige marge worden ingecalculeerd voor schommelingen in het resultaat. Een resultaat dat net onder het vooraf geëiste rendement ligt zal niet als kritisch worden ervaren.

Kritische succesfactor 2

Het kunnen werken met gebiedsconcessie in de toekomstige wet- en regelgeving.

Deze kritische succesfactor moet worden verworpen. Er is nog teveel onduidelijkheid over de toekomstige wet- en regelgeving. Ooijen-Wanssum had duidelijkheid moeten scheppen op Nederlands niveau maar wordt niet via gebiedsconcessie aanbesteed. De Europese Commissie is bezig met nieuwe regelgeving op het gebied van concessie. Het is nog onduidelijk of er specifieke kaders voor gebiedsconcessies worden gesteld.

Kritische succesfactor 3

Het tot in de vingertoppen beheersen van het onderhandelings- en lobbyspel zowel politiek als zakelijk.

De geïnterviewden en literatuur zijn niet gelijkgestemd en weinig expliciet in de toetsing. Deze kritische succesfactor moet dan ook worden verworpen. Het actief managen van de concessieverlener wordt over het algemeen gezien als kritisch. Indien de concessieverlener echter met één mond spreekt is het risico kleiner en wordt de noodzakelijkheid tot het beheersen van het onderhandelings- en lobbyspel niet als kritisch ervaren. Dit in tegenstelling tot een dergelijke situatie met meerdere concessieverleners.

Kritische succesfactor 4

Het kunnen informeren, overtuigen en betrekken van de overheid gedurende het gehele proces.

Deze kritische succesfactor moet worden verworpen. Kern is dat bij 'zuivere' gebiedsconcessie het totale gebied wordt overgedragen aan de concessienemer. De concessienemer is verantwoordelijk om binnen het gebied de ontwikkeling, realisatie, beheer en exploitatie te voldoen binnen het vooraf bepaalde kader en vastgelegde eisen. De publieke sector heeft hierin alleen een controlerende functie.

Kritische succesfactor 5

Het kunnen managen van de complexiteit gedurende het gehele proces.

Op basis van dit onderzoek kan vastgesteld worden dat een 'zuivere' gebiedsconcessie bij langlopende en complexe gebiedsontwikkelingen minder goed bruikbaar is. Het gebrek aan voorschriften voor selectiecriteria en gunningcriteria zorgt voor hoge risico's bij zowel overheid als marktpartijen. De concessienemende partij wordt namelijk verplicht de uitvoering volgens het programma van eisen uit te voeren. Dit zorgt voor een groot risico vanwege het niet vooraf te bepalen succes van de business case gedurende het gehele proces. Een bijkomend punt is dat het niet meer mogelijk is beleidswijzigingen door te voeren indien de gunning heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan wordt deze kritische succesfactor verworpen.

7.4

Aanbevelingen

Het is belangrijk om bij het gebruik in de toekomst van gebiedsconcessie niet alleen te kijken naar de financiële voordelen van het integraal aanbesteden, maar ook de flexibiliteit vooraf helder vast te leggen. Het toepassen van concessie in andere sectoren – denk hierbij aan het openbaar vervoer – waar het gaat om een eenvoudige dienst en die weinig flexibiliteit vraagt, biedt geen garantie dat het ook succesvol zal zijn bij gebiedsontwikkeling. Het is daarom ook noodzaak dat in de toekomst bij 'hybride' gebiedsconcessies in de contractvorm de flexibiliteit gedurende het gehele proces helder wordt vastgelegd voor alle betrokken partijen.

Uit de interviews is gebleken dat door de private maar ook de publieke partijen steeds meer voordelen in de openheid en betrokkenheid in het voortraject worden gezien. Het samenwerken en gebruik maken van elkaars kennis en kunde geeft de mogelijkheid tot het realiseren van betere afstemming op programmatisch gebied, maar ook bij het scherper stellen van de visie. Hierdoor is de kans op een evenwichtiger en beter afgestemd gebied groter, met als gevolg tevredene gebruikers. Het idee wat nu nog leeft binnen gebiedsontwikkeling is dat de betrokken partijen voornamelijk kijken naar hun eigen doelstellingen. Het afstemmen van elkaars doelstellingen voor het realiseren van gemeenschappelijke meerwaarde is dan ook essentieel bij het welslagen voor een goed vertrouwen onderling maar ook voor de uiteindelijke win-win situatie. Het is dan ook erg jammer dat hier nog weinig aandacht aan wordt besteed, omdat niet alleen de voorwaarde zit in tijd en geld, maar in nog veel meer aspecten. Denk hierbij aan het ontstaan van nieuwe ontwikkelingen op technologisch gebied, verhoogde kwaliteit en creatieve oplossingen.

Wanneer de private en publieke partijen juist de kansen en mogelijkheden van concessie gaan stimuleren, kan men komen tot een zeer succesvolle gebiedsontwikkeling.

Het risico van het vermogensbeslag en de inhoudelijke opgave die een gebiedsconcessie vergt zorgt ervoor dat alleen de grote spelers kunnen inspelen op deze uitvragen. Hierdoor vind een verarming van creativiteit op de markt plaats waar in de toekomst voor gewaakt moet worden. Voor kleinere partijen is namelijk het vermogensbeslag en de risico's te groot, ondanks dat zij op specifiek gebied zeer waardevolle kennis in huis kunnen hebben.

De overheid zou in de toekomst gebruik moeten maken van hun grondposities voor de uitvraag in gebiedsconcessie. Hierdoor kan men de mogelijkheden en kansen gaan onderzoeken.

7.5 Beperkingen aan het onderzoek en discussie

De beperkingen aan dit onderzoek zijn zeven-ledig. Ten eerste is gebiedsconcessie nog in een zeer pril stadium. Het feit dat de hypothesen zijn verworpen kan eigenlijk niet als verrassend worden gezien. Door gebrek aan actuele situaties kunnen de hypothesen niet wetenschappelijk worden getoetst. Er zijn echter waardevolle interviews afgenomen bij zowel publieke als private partijen en is een veelomvattend literatuuronderzoek gedaan wat tot veel nieuwe inzichten heeft geleid.

De toetsing van de hypothesen dient idealiter nogmaals plaats te vinden over enkele jaren wanneer er enkele concrete gebiedsconcessies gaande zijn. Of deze gebiedsconcessies daadwerkelijk van de grond gaan komen is nog maar de vraag. Het lijkt erop dat de markt graviteert richting een hybride (of deel) concessievorm.

De exercitie om door te dringen tot de KSF-en heeft wel geresulteerd in een "onderzoek" dat een eerste inventarisatie maakt van de algemene en noodzakelijke voorwaarden. Aan de hand van deze inventarisatie kunnen projectontwikkelaars bekijken of zij in casu alle voorwaarden hebben geanalyseerd en doorgekeken. Voor het beheersen van de gevonden KSF-en 'vertrouwen' en 'het delen van kennis' moet men als volgt invullen. Voor de kritische succesfactor 'vertrouwen' moet men denken aan: een goede juridische structuur, het vastleggen van economische belangen, het fysiek bij elkaar komen en het samenwerken met cultureel gelijkgestemde partners. De kritische succesfactor 'kennis' kan worden beheerst door een digitaal en non digitaal platform. Met digitaal wordt bedoeld gemeenschappelijk driver, gemeenschappelijke folder, intranet, etc. Voor non digitaal moet gedacht worden aan heldere werkstructuur, duidelijk taakomschrijvingen, etc.

Tot nu toe zijn er geen onderzoeken die gebruikmaken van interviews aan publieke en private zijde. Juist nu er zoveel onduidelijkheid is over de definiëring van gebiedsconcessie en haar componenten is het

verhelderend om meningen vanuit beide sectoren tegen elkaar uit te zetten.

Ten vijfde is het een beperking dat er veel onduidelijkheid is over de definiëring van het begrip gebiedsconcessie. In dit kader zou het wellicht handig zijn als de Europese Commissie of de Nederlandse overheid meer duidelijkheid weet te scheppen over het begrip gebiedsconcessie en de daadwerkelijke invulling van het proces. Het is wél aan de private partijen om dit proces te faciliteren en zo mogelijk te versnellen. De bal ligt ten dele bij de private partijen.

Ten zesde is er geen mogelijkheid tot evaluatie van het gedane onderzoek. Dit ligt niet alleen aan de conceptuele onduidelijkheid omtrent het begrip gebiedsconcessie maar ook aan het feit dat iedereen bezig is om nieuwe inzichten te verwerven. Waarschijnlijk zullen de antwoorden op dezelfde onderzoeksvragen anders uitvallen zodra er enkele gebiedsconcessies van start zijn gegaan.

Tenslotte zijn het concessiegebied en de processen zo complex dat er slechts onder voorbehoud uitspraken kunnen worden gedaan. Het is vooralsnog onduidelijk in welke mate een (mogelijk hybride) gebiedsconcessie zal verschillen van een DBFMO of bouwconcessie en welke verschillen dat mee zal brengen voor de daadwerkelijke realisatie. Waarschijnlijk zal elke projectontwikkelaar voor zichzelf beslissen of hij gebiedsconcessies wil doen als ware het bijv. een DBFMO of exclusieve concessieprocessen wil ontwikkelen.

Je moet je dan ook afvragen na bovenstaand te hebben vastgesteld. Of het verstandig is om de term 'zuivere' gebiedsconcessie te gebruiken bij gebiedsontwikkeling aangezien de kans op een 'zuivere' vorm gering is.

Het is dan ook aan te bevelen om alleen het woord gebiedsconcessie daar te gebruiken waar men spreekt van een rechtsverhouding waar een private partij (consortium) op eigen risico de ontwikkeling van een activiteit voor algemeen belang op zich neemt. De instandhouding acht de overheid van wezenlijk belang, evenals het gebruik door het publiek dat aan de concessiehouder een vergoeding betaalt.

Op papier is gebiedsconcessie een instrument met veel voordelen voor de publieke als wel de private partijen om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Zoals gebiedsconcessie wordt gedefinieerd werkt de organisatie, echter uit onderzoek in de praktijk kan men stellen dat de publieke zijde niet eenduidig is in het uitvragen van gebiedconcessie. Bij gebiedconcessie moet de overheid helder definiëren wat het uiteindelijke doel met het gebied is en vervolgens de ontwikkeling loslaten en erop vertrouwen dat het gevraagde wordt

gerealiseerd. Hierin zit dan ook de crux van gebiedsconcessie: het vastleggen van het uiteindelijke doel met gebiedsconcessie is niet voor een periode van 20 jaar vast te leggen waarin en de markt en de overheid zich kan vinden.

BIBLIOGRAFIE

Literatuurlijst

- Aedes (2008) Gebiedsconcessies.
- Boon, C., Filius, F., en Jókövi, M. (2005) Woningproductie ten tijde van VINEX – een verkenning, NAI Uitgevers i.s.m. het Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Boot, A. (2008) Brusselse eisen doorslaggevend.
- Boot, A. (2008) Ontwikkelrechten aanbestedingsplichtig.
- *Boot, A. en Ubink A.M. (2005) De ingebrekestelling van de EC inzake Vathorst nader belicht.*
- Bouwfonds (2008) Leren van gebiedsontwikkeling in Engeland, Printport, Mijdrecht.
- Bouwrecht (2003) Enige opmerkingen over de concessie en de overheidsopdracht voor werken en diensten in Nederland, pp. 672-678.
- Bijsterveld, K. (2008) Het effect van grondeigendom op stedelijke transformatie, *Building Business*, september 2008, p. 66-69.
- Bregman, A.G. (2005) Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie, Kluwer, Deventer.
- Bregman, A.G. (25 oktober 2007) Gebiedsontwikkeling en aanbesteden, Instituut voor Bouwrecht.
- Broek, L. van den en Jong, A. de (2007) Verhuiscwensen uit het Woononderzoek Nederland 2006, Gepubliceerd in het kader van de Bevolkingstrends, 3e kwartaal 2007, Centraal Bureau voor de Statistiek
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J., Wigmans, G. (2004) Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's Hertogenbosch, Uitgeverij SUN, Amsterdam.
- Cammen, H. van der (2006) De doorbraak van gebiedsontwikkeling, tijdschrift voor landschapontwikkeling en stedenbouw, Vol.3. pp. 68-70.
- Cammen, H. van der, (2007) Gebiedsontwikkeling in Nederland, verkenning van een nieuw fenomeen.
- Chao-Duivis, M., Wijngaarden van, M.A., (2001) *Bouwrecht 16*, Kluwer, Deventer.
- Commissie Dekker Fundamentele Verkenning Bouw (2008) *Privaat wat kan, publiek wat moet.*
- Commissie Ruding (2008) *Private Financiering van Infrastructuur, Op de goede weg en het juiste spoor.*
- Coops, R. (2009) *Beleid vertraagt praktijk landschap, Cobouw*, via cobouw.nl
- Deloitte (2008) *Anders maar niet beter; Evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen.*

- Diekman, A. (2008) Wonen, werken en winkelen aan het water, PropertyNL magazine.
- Fokkema, J. en Reus, C. de (2002), Gebiedsontwikkeling: naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt, Building Business.
- Gijp, B. van der (2004) Randvoorwaarden die de verschuiving van project- naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken, scriptie MRE, Amsterdam School of Real Estate.
- Gool, P. van, et al. (2001), Onroerend goed als belegging, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Graaf, K., de, (2009) Komt het einde van de PPS in zicht?, Building Business, mei 2009, p. 44-49.
- Groffen, B. (2008) Aan de slag met de gebiedsconcessie? Verslag 3^e Partnerdag, via www.ooijen-wanssum.nl.
- Herik, K.J., van den, Rooy, P. van (2007) Project Oude Maasarm, Ooijen-Wanssum, via www.ooijen-wanssum.nl.
- Hart H., Dijk J. van, Goede M. de, Jansen W., Teunissen J. (1998), Onderzoeksmethoden, Boom, Amsterdam.
- Herik, K. van den, Vrusch, J., Reker, J. en Gooren, M. (2008) Samenvatting vragen en antwoorden van de informatiebijeenkomst Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum voor de LLTB.
- Hiemstra, M. (2006) Premarkttoets, de toets voor transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen, Amsterdam, ASRE.
- Hof, G.J.J. van den (2006) PPS in de polder, De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Hobma, F. (2004) Lessen van 's Hertogenbosch: Succesfactoren voor binnenstedelijke herontwikkeling, Real Estate Magazine, nr. 33.
- Hobma, F. (2005) Succesfactoren voor ontwikkeling en herinrichting van stationslocaties, TU Delft, Delft.
- Huisman, C.J. (2004), Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?, scriptie NEPROM, Voorburg.
- Huisman, C.J. (2005), Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?, Property Research Quaterly.
- ICER Rapport Auroux (2008) De gevolgen van het arrest Auroux voor de gebiedsontwikkeling in Nederland.
- Jacobs, J., (1961) The Death and Life of Great American Cities, New York, Vintage Book Publishers.
- Kamphuis, H.F.G. (2002) Toepassing van meervoudig ruimtegebruik en integrale gebiedsontwikkeling op groengrijze knooppunten op de Utrechtse heuvelrug.
- Kenniscentrum PPS (2004) Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling.

- Kenniscentrum PPS (2004) Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling.
- Kenniscentrum PPS (2004) Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling.
- Kenniscentrum PPS(2004) Publiek-private samenwerking, de krachten gebundeld.
- Kenniscentrum PPS (2004) 21 KSF-en voor PPS, Den Haag.
- Keuning, D. en Eppink, D.J. (2008) Management & Organisatie, Noordhoff, Groningen.
- Klijn, E.H. en Twist, M. van (2007) PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?
- Klundert, A.F. van de (september 2008) Ruimte tussen overheid en markt; met concessies naar transparantie en effectiviteit, Habiforum, Gouda.
- Naisbitt, J. (1982) Megatrends; Ten Directions Transforming Our Lives, Warner Books, New York.
- NEPROM (2004) Samenwerking scoort!, Voorburg.
- Nijholt, H. (1996) Op weg naar een bestuursrechtelijke normering van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid in de bouw, Kluwer, Deventer.
- Nozeman, E. (2009) Prijzen van woningen zakken tot 20 procent.
- Pijnacker Hordijk, E. H., Hebly, J. M., (2003) Naar nieuwe vraag- en aanbodverhoudingen in de bouw, IBR, Den Haag.
- Priem, E. (2008) De ontmaskering van de gebiedsconcessie, Amsterdam, ASRE.
- Priemus, H. (2007) Van bouwkartel naar grondpositie. Nieuwe opgaven voor professioneel opdrachtgeverschap, Building Business, februari 2007, p. 54-59.
- Primos prognose (2005) Prognose van de te verwachten ontwikkelingen van de woningbehoefte op landelijk en regionaal niveau, VROM, Den Haag.
- Roeloffzen, J.F.T. (2004) Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?, TNO, Delft.
- Roo, G. (1998) Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Rooy, van P., Luin, van A., Emile Dil, (2006) NederlandBovenWater.
- Sas, M. en Schouwenaars, H. (2003) Woon-werkwoningen en de ambitie van functiemenging, ASRE, Amsterdam.
- Segeren. A (2007) De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren', Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam.
- Segeren, Barrie Needham, Jan Groen (2005) De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam.

- Strauss-Kahn, D., (2005) Financiële crisis is nog niet voorbij.
- Tordoir, P., (2005) Stad en Welvaart, beleid voor de nieuwe economie, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag.
- Twynstra Gudde, Habiforum en Provincie Limburg (2008), Onderzoek naar toepasbaarheid van concessiemodel in Nederland.
- Ven, P. van de (2005) Omslag in de invulling van landbouwgrond.
- Verschuren, P.J.M. (2003). Kwalitatief onderzoek in Nederland; paradigma of methodologie?, NSM, Nijmegen.
- Verschuren P., Doorewaard H. (2003) Het ontwerpen van een onderzoek, Lemma, Utrecht.
- Verlaat, J. van 't, (2003) Stedelijke gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Verburg, G., Werner, D., (2008) Alleen ga je sneller samen kom je verder.
- Vries, E.A. de (1997) De ruimte benutten, kennis over natuur en milieu als voorwaarde voor integraal ruimtegebruik, RMNO nr. 130, Rijswijk.
- VNG (2005) Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken, handleiding ruimtelijke ontwikkelings strategie voor gemeenten.
- Weerd, R. van der (2007) Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling, Analyse invloed op percepties van betrokken actoren, Kiel-Windeweer.
- Wegen, H. van, (2009) Nieuwe eisen "publiek-privaat", Gemeente moet ook bouw van winkels, kantoren en woningen Europees aanbesteden, Amersfoort.
- Wessels E.G.M. (2003) Wie doet een concessie? Een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking bij publiek vastgoed, ASRE, Amsterdam.
- Wigmans, G. (2002) De grondexploitatie, publicatiebureau Bouwkunde, TU Delft.
- Wolting, A., (2009) Op weg naar gebiedsconcessies, Cobouw, via www.cobouw.nl.
- Zeeuw, F. de (2007) De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling, intreerede als praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.
- Zeeuw, F. de (2007) Friso de Zeeuw aanvaardt Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, Vastgoedmarkt, p. 28

Interviews

Geïnterviewden private zijde:

- Erik Hermsen

Directeur Strukton Integrale Projecten en Strukton Finance. Voordat hij bij Strukton aan de slag ging, was Hermsen jarenlang accountant bij Price Waterhouse Coopers. Hermsen is specialist op het gebied van publiek-private samenwerkingen. Een gewild specialisme, want deze zogenaamde PPS worden steeds belangrijker.

- Karoy Hornyak

Karoy Hornyak heeft 5 jaar internationale ervaring in corporate finance, logistics en procurement. Karoy Hornyak is werkzaam binnen Strukton Integrale Projecten en verzorgde de afstemming tussen de aandeelhouders, banken, financiële adviseurs en de klant. Dit verzorgde ik voor tenders als ook voor projecten in uitvoering en exploitatie (Ministerie van Financiën) (www.linkedin.com).

- Paul Peekel

Paul Peekel is directeur van Business Unit PPS-projecten. Paul is sinds 1999 in dienst bij Strukton Integrale Projecten, eerst als projectmanager en vanaf 2003 als senior projectmanager. In zijn functie is hij verantwoordelijk voor alle PPS-projecten in de tenderfase (www.struktonpps.com).

- Erwin Priem

Erwin Priem is projectontwikkelaar bij Nova Vastgoedontwikkeling. Het bedrijf ontwikkelt woningen in stedelijk milieu, waarbij kwaliteit, design en architectonische inbreng een belangrijke rol spelen. Daarnaast richten zij zich op de ontwikkeling van hoogwaardig, representatief commercieel vastgoed. Voor zijn afstuderen aan de MRE heeft hij onderzoek gedaan naar de 'Ontmaskering van de concessie'.

- Peter Noordanus

Peter Noordanus is sinds januari 2004 CEO van AM vastgoed. Hier voor was hij partner bij Boer & Croon Strategy en Management Group, waar hij medeverantwoordelijk was voor het Ruimtelijk Investment Group. Van 1989 - 2001 was hij raadslid voor de Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Vernieuwing en Wonen van Den Haag. Daarvoor was hij hoogleraar Eigendomsrecht aan de Technische Universiteit Delft en directeur van het Instituut voor Bouwrecht (www.europe-re.com).

- Gawein Minks

Gawein Minks is ontwikkelingsmanager bij Multi Vastgoed. Hij is verantwoordelijk voor een deel van de projectportefeuille van Multi Vastgoed en is daarmee het eerste aanspreekpunt voor die portefeuille.

Gawein Minks vertegenwoordigt naast de projectportefeuille ook een aantal eigen initiatieven van de markt.

- Marc Mommers

Marc Mommers is projectdirecteur van het consortium Safire en van Duo2. Specialisatie ligt op het aansturen van meerdere bouwstromen binnen een zeer strakke planning. Deze werkwijze is kenmerkend voor DBFMO contracten waar de planning en fasering van begin af aan boven aan elke agenda staat.

- Friso de Zeeuw

Sinds 1998 is Friso de Zeeuw directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling. Daarnaast is hij parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft (faculteit Bouwkunde). Verder bekleed hij een tiental bestuursfuncties en commissariaten. Eerder was hij gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (PvdA), senior adviseur bij Berenschot, wethouder van de gemeente Monnickendam, beleidsadviseur bij de gemeente Amsterdam en jurist bij een stedenbouwkundig bureau. (www.frisodezeeuw.nl).

- Hennis de Ridder

Hennis de Ridder is hoogleraar Civiele Techniek van de Technische Universiteit Delft. Behalve als hoogleraar werkt Hennes De Ridder als consultant (Partnering) en werkte met Delta Marine Consultants bij een van de grootste aannemers in Nederland. Zijn huidige praktijk is gebaseerd op meer dan 25 jaar ervaring in de werkvoorbereiding van grote en complexe civieltechnische systemen.

Zijn goeroestatus heeft Hennes de Ridder te danken aan Het Nieuwe Bouwen en het daarop gebaseerde Living Building Concept, waarover hij veel heeft gepubliceerd (www.floor.nl/management/deridder).

Geïnterviewden publieke zijde:

- Adriaan van Mierlo

Adriaan van Mierlo is wethouder Financiën van de gemeente Heusden. De gemeente Heusden heeft hoge reserves, de nu lopende grondexploitaties resulteren in hoge winsten en er liggen in de toekomst winsten in het verschiet bij de nieuwe woningbouwprojecten in Vlijmen. Hiervoor is hij directeur geweest van het Facilitair Bedrijf van de TU Eindhoven.

- Mirko Buining

Mirko Buining (1969) studeerde civiele techniek aan de TU-Delft. In 2004 heeft hij de basis gelegd voor Buining. Het creëren van draagvlak en het scheppen van een vertrouwensband met opdrachtgevers, projectmedewerkers en andere betrokkenen zijn bepalend voor zijn werk. Evenals het aanbrengen van structuur in en het geven van richting aan complexe projecten en processen.

- Jos Geurts

Jos Geurts is manager integrale gebiedsontwikkeling bij de provincie Maastricht. De kerntaken die hieronder vallen is het integraal afstemmen van de verschillende functies van de totale gebiedsontwikkeling. Vanaf het begin van het project is Jos Geurts betrokken bij A2 Maastricht.

- Jan Molleman

Jan Molleman is programmamanager bij de provincie Limburg. Vanaf het begin van Ooijen-Wanssum is hij in samenwerking met Peter van Rooy en de Commissie Dekker naar de verschillende mogelijkheden aan het kijken voor het aanbesteden van het gebied. Hiervoor heeft Jan Molleman in de landelijke politiek en bij de gemeente Amsterdam gewerkt.

Elektronische naslagwerken en websites

1. A2maastricht.nl
2. Am.nl
3. Amvest.nl
4. Bk.tudelft.nl
5. Bouwfonds.nl
6. Cobouw.nl
7. FD.nl
8. Habiforum.nl
9. Ikcro.nl
10. Lansingerland.nl
11. Limburg.nl
12. Nvgo.nl
13. Nederlandbovenwater.nl
14. NRC.nl
15. Ooijen-Wanssum.nl
16. Poortvanheusden.nl
17. Struktonpps.com
18. Twynstragudde.nl
19. VROM.nl

TABELLEN EN FIGUREN OVERZICHT

Figuren

Figuur 1.1: Conceptueel model blz. 11

Figuur 1.2: Perceptie blz. 15

Figuur 1.3: Hoofdstukindeling met paragrafen blz. 18

Figuur 2.1 : Opbouw hoofdstuk 2 blz. 12

Figuur 2.2: Samenwerkingsmodellen spectrum van Kenniscentrum PPS blz. 18

Figuur 2.3 : Concessiemodel (NLBWiki) blz. 23

Figuur 2.4 : Risicoverdeling, samenwerking en zeggenschap in grondexploitaties blz. 23

Figuur 3.1 : Opbouw hoofdstuk blz. 35

Figuur 5.1 : Definitie gebiedsconcessie volgens Habiforum en Twynstra Gudde blz. 58

Figuur 5.2 : Gebiedsconcessie geïnterpreteerd volgens richtingdocument Ooijen-Wanssum blz. 59

Figuur 5.3 : Gebiedsconcessie geïnterpreteerd volgens gemeente Heusden blz. 64

Figuur B1.1 ; Publieke ontwikkeling (NLBWiki) blz. 95

Figuur B1.2 ; Private ontwikkeling (NLBWiki) blz. 96

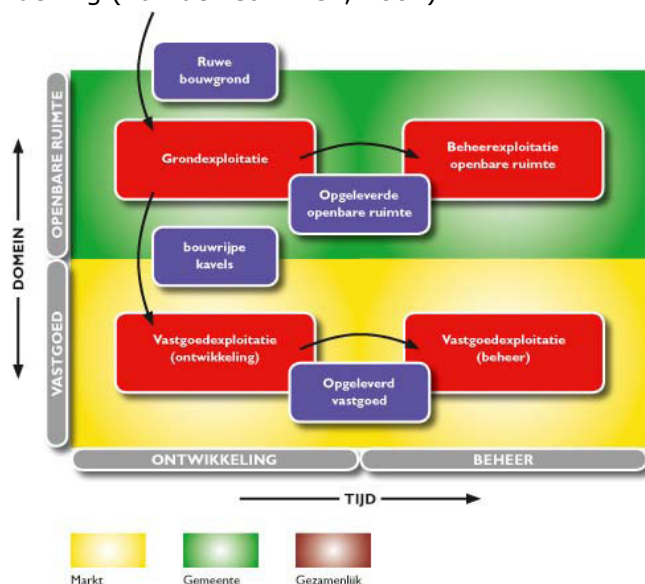
Tabellen

Tabel 2.1: samenwerkingsmodellen blz. 22

BIJLAGEN 1: UITWERKING PUBLIEKE/ PRIVATE ONTWIKKELING

Publieke ontwikkeling (traditioneel)

De publieke ontwikkeling is het traditionele model van gemeentelijk grond beleid, wat tot voor kort het meest gebruikte model was. In dit model verwerft de gemeente actief de grond op basis van de ontwikkelde visie die nodig is voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling of herontwikkeling. De gemeente bepaalt in de visie de lijnen van de inrichting op stedenbouwkundig niveau en maakt de gronden bouwrijp en verkoopt deze vervolgens aan uitvoerende partijen. Deze realiseren het vastgoed en verkopen of beheren het. Deze manier van grondexploitatie was jarenlang in Nederland de manier van zaken doen in de ruimtelijke ordening (Van der Cammen, 2007).



Figuur B1.1 ; Publieke ontwikkeling (NLBWiki)

De kwaliteit in het gebied werd bepaald door de gemeente, de projectontwikkelaars hebben weinig tot geen invloed op de ruimtelijke samenhang tussen de verschillende functies binnen het gebied onderling (Van den Weerd, 2007). De enige vrijheid van de private partijen is de architectuur en de indeling van de kavel binnen de door de gemeente opgestelde eisen en randvoorwaarden. Deze manier van werken wordt binnen de literatuur 'principaal-agent' relatie genoemd (Van der Zaal 1997), hierin wordt de realisatietask uitbesteed aan een gespecialiseerde partij (projectontwikkelaars).

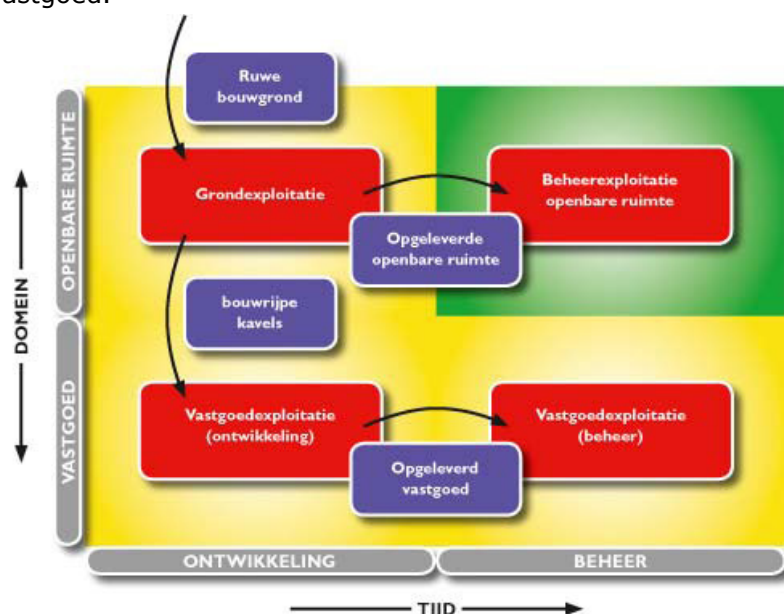
Echter is voor gebiedsontwikkeling de traditionele manier van grondexploitatie niet goed toepasbaar. In de huidige markt worden namelijk vooraf steeds meer grondposities ingenomen door private

partijen, met als gevolg dat actief grondbeleid voor de gemeenten niet meer haalbaar is (Bregman, 2005). Deze grondposities kunnen juridisch niet onteigend worden indien deze partijen in staat zijn om de gewenste bestemming te realiseren binnen de eisen en randvoorwaarden van de gemeente.

Private ontwikkeling (zelfrealisatie)

Bij een private ontwikkeling heeft een marktpartij alle gronden in eigendom en wil hier voor eigen rekening en risico grond- en vastgoedexploitatie voeren. Voor de zelfrealisatie stelt de marktpartij zelf een stedenbouwkundige visie en een programma op die binnen de planologische kaders (stedenbouwkundig programma van eisen, wijzigingen bestemmingsplan, verstrekken bouwvergunning en dergelijke) mogelijk is.

De publieke zijde speelt in dit model de rol van faciliterend en kaderstellend, de grote nadruk ligt bij het planologisch kader. Private ontwikkeling komt vooral voor in kleinere projecten waarin weinig tot geen openbare voorziening gerealiseerd hoeven te worden, of in projecten waar de rol van de overheid zich beperkt tot de aanleg van de noodzakelijke openbare voorzieningen (Kenniscentrum PPS, 2006). Hierbij verhaalt de overheid haar kosten op de private partij doormiddel van een exploitatieovereenkomst. Deze exploitatieovereenkomst kan gebaseerd zijn op de basis van de exploitatieverordening voor gemeenten of door het heffen van baatbelasting op het gerealiseerde vastgoed.



Figuur B1.2 ; Private ontwikkeling (NLBWiki)

BIJLAGEN 2: INTERVIEWS MET PRIVATE PARTIJEN

Separaat toegevoegd

BIJLAGEN 3: INTERVIEWS MET PUBLIEKE PARTIJEN

Separaat toegevoegd

BIJLAGEN 4: SAMENVATTING BEZOCHTE CONGRESSEN

Separaat toegevoegd