NederLandBovenWater

praktijkboek gebiedsontwikkeling

II

HABIFORUM / NIROV

NederLandBovenWater

praktijkboek gebiedsontwikkeling

II

Peter van Rooy

HABIFORUM / NIROV

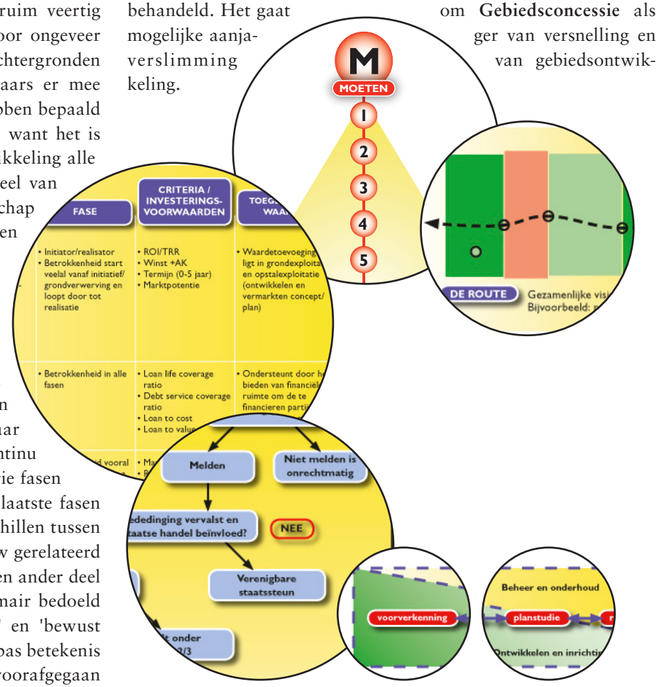
5 Methodieken

Gereedschap voor nieuwe praktijken

Inleiding

Gebiedsontwikkeling is per definitie maatwerk en mensenwerk. Dit betekent dat binnen elke gebiedspraktijk eigen wielen moeten worden uitgevonden. Dit kost veel energie maar is noodzakelijk. In de praktijk blijken niet alleen eigen wielen maar ook dezelfde wielen op tal van plaatsen te worden uitgevonden. De energie die daarmee gepaard gaat, kan beter in de voortgang van het proces worden geïnvesteerd. Met het oog hierop zijn ruim veertig algemeen toepasbare methodieken op rij gezet en door ongeveer honderd professionals met de meest uiteenlopende achtergronden zodanig uitgewerkt dat (aspirant) gebiedsontwikkelaars er mee aan de slag kunnen. Dit vanzelfsprekend nadat zij hebben bepaald of toepassing in hun praktijk wenselijk en zinvol is, want het is beslist niet de bedoeling dat binnen één gebiedsontwikkeling alle behandelde methodieken worden toegepast. Het geheel van de methodieken is te beschouwen als basisgereedschap in een kist waar beslist ook nog ruimte is voor eigen gereedschap en nieuwe ontwikkelingen.

Als ruggengraat voor de methodieken geldt de uit succesvolle gebiedsontwikkelingen opgetekende fasering. Na een initiatief gaat het om een voorverkenning, verkenning, planuitwerking, realisatie en beheer en onderhoud. In het faseringsoverzicht zijn deze fasen om reden van overzicht lineair onder elkaar geplaatst, terwijl de praktijk meer cyclisch als een continu proces van onderhandelen verloopt. Voor de eerste drie fasen zijn indicaties voor invulling gegeven. Voor de twee laatste fasen is de invulling open gelaten, vanwege zeer grote verschillen tussen gebiedsopgaven. Een deel van de methodieken is nauw gerelateerd aan een bepaalde fase van de gebiedsontwikkeling. Een ander deel is in alle fasen toepasbaar. De methodieken zijn primair bedoeld voor personen in het stadium 'bewust onbekwaam' en 'bewust bekwaam'. Het spreekt voor zich dat de methodieken pas betekenis krijgen wanneer personen ze toepassen, al dan niet voorafgegaan door trainingen. Dan pas wordt het mensenwerk en kan het leiden tot vakmanschap. De methodieken zijn ontsloten via de website www.nederlandbovenwater.nl. Per methodiek is een zogeheten codehouder gemachtigd 'zijn' of 'haar' methodiek op de site te actualiseren of te verrijken. Dit hoofdstuk voorziet in een overzicht van de in 2008 en 2009 ontwikkelde en/of ontsloten methodieken en korte beschrijvingen in de context van het cluster waarbinnen ze zijn ondergebracht. In een intermezzo is één methodiek uitvoeriger behandeld. Het gaat om **Gebiedsconcessie** als mogelijke aanjager van versnelling en verslimming van gebiedsontwikkeling.



Fasering gebiedsontwikkeling

Initiatief

Voorverkenning

- OF-vraag veelal door publieke partijen
- Accent op probleemstelling achter het initiatief en panorama voor de toekomst
- 6-12 maanden

- ☐ Moeten (beleidsurgenties en gebiedsurgenties)
- ☐ Willen (ambities en ambassadeurs)
- ☐ Kunnen (condities en competenties)
- ☐ Beslissers stellen doelkaders in relatie tot (verrijkt) initiatief

Startovereenkomst

Verkenning

- WIE-vraag in eerste instantie veelal door publieke partijen
- WAT-vraag door publieke en private en/of particuliere partijen
- Accent op oplossingsstrategieën en voorkeurstrategie
- 12-24 maanden

- ☐ Haalbaar (beleid, effecten, acceptatie)
- ☐ Betaalbaar (incidentele en structurele kosten en financieringsbronnen)
- ☐ Duurzaam (ecologie, economie, sociaal-cultureel en ruimte voor volgende generaties)
- ☐ Beslissers leiden voorkeurstrategie af uit proces en nemen hierover (politiek) besluit

Intentieovereenkomst

Planuitwerking

- HOE-vraag door ondernemende groep van publieke, private en/of particuliere partijen
- Accent op uitwerking voorkeurstrategie en basis voor realisatie
- 24-36 maanden

- ☐ Ontwerp (verbinden en verbeelden in ruimte en tijd)
- ☐ Financiering (publiek en/of privaat en/of particulier)
- ☐ Procedures (uitwerken verplichtingen wet- en regelgeving)
- ☐ Beslissers nemen besluit over structuurvisie, masterplan en/of bestemmingsplan/inpassingsplan

Samenwerkingsovereenkomst*
Realisatieovereenkomst(en)*

Realisatie

Beheerovereenkomst*

Beheer en onderhoud

** Bij keuze voor concessiemodel gaat het om concessieovereenkomst*

Overzicht van methodieken

Cluster initiatieven
1. Initiatiefontwikkeling en agendavorming
2. Branding

Cluster analyses
3. Netwerkanalyse
4. Perceptieanalyse
5. Systeemanalyse
6. Relatieontwerp
7. Implementatie laboratorium
8. Communicatieve risicoanalyse
9. Risicoanalyse

Cluster samenwerken
10. Profielschetsen
11. Teamvorming
12. Ondernemende groep
13. Onderhandelen
14. Simulatiespel
15. Reflectiesessies
16. Interventietechnieken
17. Kennisproductiviteit

Cluster oplossingsstrategieën
18. Strategievorming
19. Maatschappelijke kosten-batenanalyse
20. Beoordeling duurzame ontwikkeling

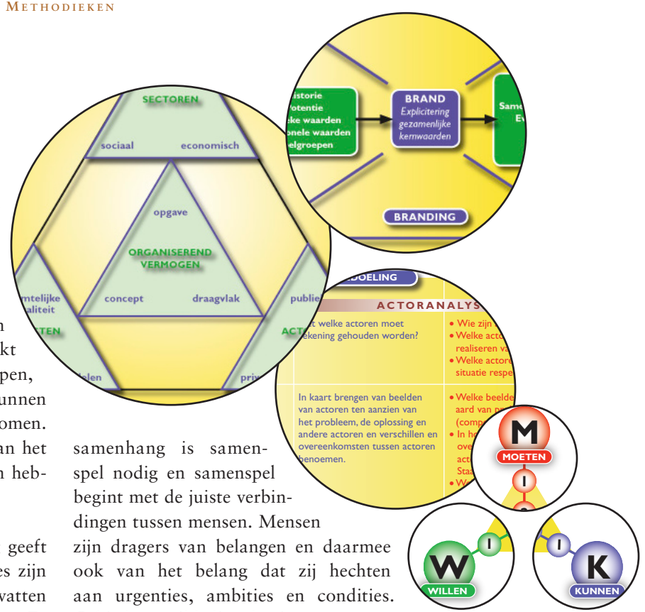
Cluster ruimtelijke kwaliteit
21. Beheerbewust ontwikkelen
22. Ontwerpproces
23. Ontwerpatelier
24. Cultuurhistorie
25. Werkbank ruimtelijke kwaliteit
26. Deskundigenoordeel
27. Routeontwerp

Cluster grond en geld
28. Financiering
29. Uitruilbare ontwikkelruimte

Cluster publiekprivaat
30. Publiekprivate samenwerking
31. Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij
32. CV BV
33. Gebiedsconcessie
34. Aanbesteding
35. Staatssteun

Cluster organisatie
36. Procesontwerp
37. Procesmanagement
38. Proceduremanagement
39. Gebiedsorganisatie

Cluster overeenkomsten
40. Startovereenkomst
41. Intentieovereenkomst
42. Samenwerkingsovereenkomst
43. Realisatieovereenkomst
44. Beheerovereenkomst
45. Concessieovereenkomst



Cluster initiatieven

Elke gebiedsontwikkeling begint met het articuleren van de wens om iets in een gebied te willen veranderen. Een initiatief kan op alle niveaus ontstaan: bij bewoners, belangengroepen, ondernemersverenigingen, ontwikkelaars, woningcorporaties, investeerders, bestuurders en politici. Het nemen van een initiatief is één, maar het ontwikkelen van een initiatief dat door bepalende partijen wordt opgepakt is twee. Slechts initiatieven voor hele kleine ruimtelijke ingrepen, zoals het plaatsen van een dakkapel of een erfafscheiding, kunnen in de regel zonder al te veel bemoeienis van overheden rond komen. Als het iets verder gaat, moet een initiatief op de agenda van het betreffend openbare bestuur komen wil het kans van slagen hebben.

De methodiek **Initiatiefontwikkeling en agendavorming** geeft in de context van gebiedsontwikkeling aan wat de condities zijn voor een realiseerbaar initiatief en geeft vervolgens handvatten voor het verder ontwikkelen en het agenderen van initiatieven. Er zijn goede voorbeelden van overheden die initiatieven bestuurlijk faciliteren op voorwaarde dat de reikwijdte van het initiatief past binnen politiek bepaalde kaders.

Met **Branding** wordt bij voorkeur vanaf het initiatief gestart. Het is een aanpak om in gezamenlijkheid kernwaarden van een gebied en/of een initiatief te ontdekken. Deze kernwaarden kunnen als rode draden door een gebiedsontwikkeling lopen, om ze uiteindelijk na realisatie in tastbare vorm terug te vinden. Idealiter wordt met deze methodiek het verhaal van het gebied in het perspectief van de toekomst verteld.

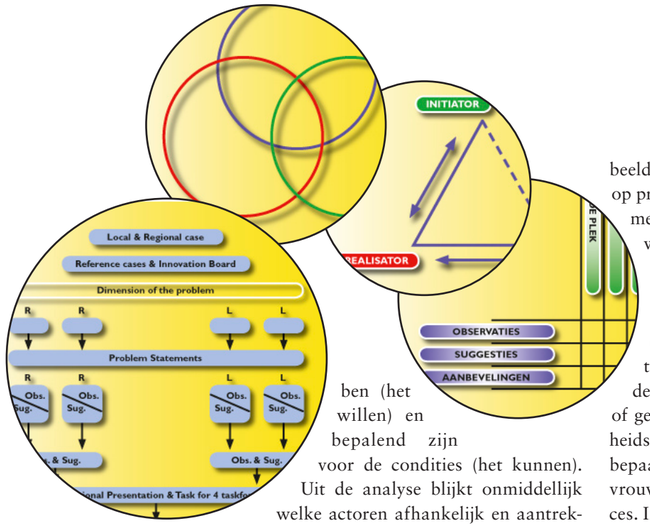
Cluster analyses

Gebiedsontwikkeling richt zich weliswaar op het bereiken van tastbare resultaten in gebieden maar begint altijd met een samenspel van actoren in netwerken. In dit perspectief is gebiedsontwikkeling een uitdrukking van een breed verlangen naar samenhang. Voor samenhang is samenspel nodig en samenspel begint met de juiste verbindingen tussen mensen. Mensen zijn dragers van belangen en daarmee ook van het belang dat zij hechten aan urgenties, ambities en condities. Gebiedsontwikkeling begint met mensen en is per definitie maatwerk. Binnen dit cluster zijn methodieken opgenomen die het mogelijk maken actoren, relaties en afspraken te analyseren om van daaruit effectief te kunnen verbinden.

De **Netwerkanalyse** heeft een bestuurskundig karakter en heeft tot doel betrokkenen in een gebiedsproces inzicht te geven in het netwerk waarin zij zich bevinden. Vanuit dit inzicht kunnen zij gericht relaties aangaan.

Met de **Perceptieanalyse** kunnen percepties van ambities, beelden en feiten helder aan het licht treden. Omdat het gaat om dynamische processen wordt gewerkt met wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming. Een analyse kan vroegtijdig wijzen op overeenkomsten en verschillen tussen actoren.

Toepassing van **Systeemanalyse** maakt helder welke actoren de meeste urgenties ervaren (het moeten), de meeste ambities heb-



ben (het willen) en bepalend zijn voor de condities (het kunnen). Uit de analyse blijkt onmiddellijk welke actoren afhankelijk en aantrekkelijk van en voor elkaar zijn. In de praktijk blijkt het niet voor te komen dat één actor het hoogste scoort op zowel het moeten, het willen als het kunnen.

Met het **Relatieontwerp** worden de drie essentiële rollen in elke gebiedsontwikkeling in relatie tot elkaar blootgelegd. Het gaat om de rol van initiator: degene die urgenties oppikt en iets wil. De rol van realisator: degene die ambities omzet in handelen. De rol van facilitator: degene die helpt en de condities schept voor een effectieve relatie tussen initiator en realisator.

Waar een proces vastloopt in bureaucratie of toe is aan nieuwe inspiratie kan worden gewerkt met een **Implementatie laboratorium**. Het is een meerdaagse werksessie gericht op het versneld genereren en uitwisselen van observaties en suggesties. Het gezelschap is een groep van twintig tot veertig personen met grote verschillen in achtergrond en cultuur, waarvan enkelen goed zijn ingevoerd in het centraal staande gebiedsproces.

Voor het omgaan met risico's zijn er twee analyses. De **Communicatieve risicoanalyse** brengt ex ante relationele risico's in beeld. De **Risicoanalyse** doet hetzelfde, maar dan met een accent op procedurele risico's. Tijdige en regelmatige toepassing van beide methodieken vergroot de kans op een succesvolle gebiedsontwikkeling aanzienlijk.

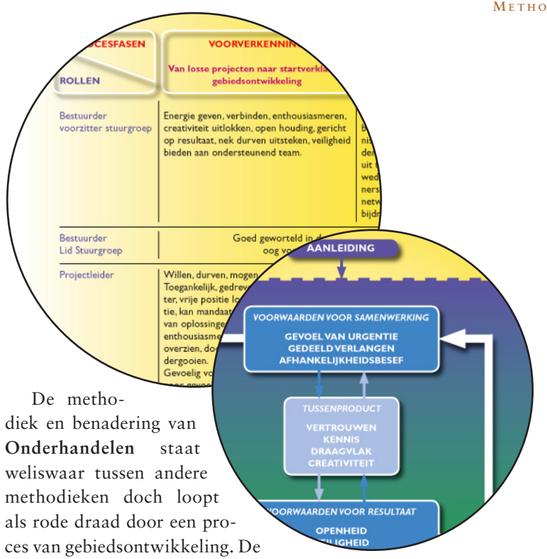
Cluster samenwerken

Gebiedsontwikkeling is een sociaal proces van personen die met elkaar een verbinding aangaan om ruimtelijke doelen te bereiken. Persoonlijke kwaliteiten doen ertoe en vormen in de ogen van een aantal deskundigen zelfs de verklaring voor wel of geen succes. In een op Franse leest geschoeide egalitaire overheidscultuur is het nog wennen, dat niet een functionaris van een bepaalde salarisschaal telt maar dat het gaat om juist die man of vrouw in het licht van een in te vullen rol binnen een gebiedsproces. In dit cluster gaat het om methodieken waarmee de effectiviteit van samenwerkende personen kan worden verhoogd.

Met **Profielschetsen** zijn persoonlijke kwaliteiten benoemd en gerelateerd aan fasen binnen een gebiedsontwikkeling. Kwaliteiten houden verband met kennis, vaardigheden en instelling. De juiste persoon op de juiste plek en op het juiste moment werkt in het voordeel van mensen, organisaties en de gebiedsontwikkeling.

Wetende dat de manifestatie van persoonlijke kwaliteiten mede afhankelijk is van de samenstelling van een (project)team en de chemie tussen teamleden, is in de methodiek **Teamvorming** ingegaan op de psychologie van een team. Het accent ligt op het bouwen aan onderling vertrouwen en het opereren in informele netwerken.

Voor elke gebiedsontwikkeling is het essentieel dat een **Ondernemende groep** ontstaat, waarbinnen elk individu zowel de eigen als de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor resultaat neemt. Door de eigen verantwoordelijkheid serieus te nemen, koppelen personen zich los van heersende mores. Zij springen als het ware over obstakels. De methodiek gaat in op de condities, die hier voor nodig zijn.



De methodiek en benadering van **Onderhandelen** staat weliswaar tussen andere methodieken doch loopt als rode draad door een proces van gebiedsontwikkeling. De benadering leert succesvol te onderhandelen op grond van ieders belangen. Onderhandelen vanuit standpunten verwordt zo tot een relict uit het verleden. Bereikte resultaten met de op de Mutual Gains Approach geënte methodiek kunnen spectaculair zijn.

Een **Simulatiespel** is gericht op nadere kennismaking met elkaar en met kansen en dilemma's tijdens een gebiedsproces. In een veilige omgeving kan het echte spel worden gespeeld en kan worden ontdekt welke kwaliteiten al aanwezig zijn en wat nog verder moet worden ontwikkeld. Het spel is plezierig en heftig tegelijkertijd en kan leiden tot versnelling op meerdere fronten. Eenmaal gedane investeringen in kwaliteiten van personen en groepen vormen echter geen garantie op zelflerende systemen.

Met **Reflectiesessies** worden investeringen in kennis en vaardigheden herijkt. Zo blijven zij actief verbonden met de dynamiek van een gebiedsproces. Het is een manier van lerend omkijken naar de toekomst.

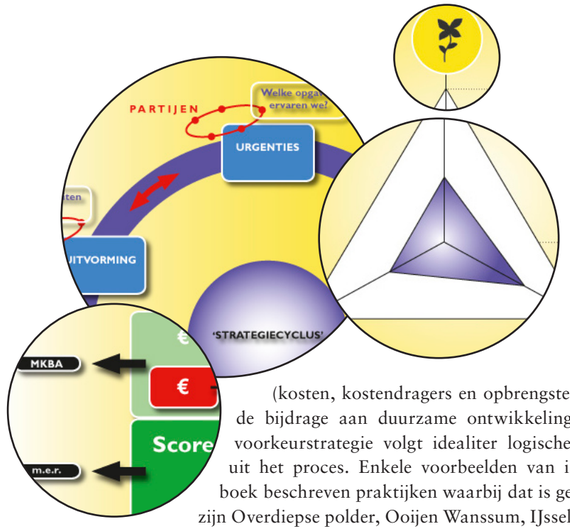
Mocht een gebiedsproces onverhoopt toch vastlopen, dan zijn er **Interventietechnieken** om nieuwe energie en/of veranderingen te genereren. In de methodiek zijn interventies opgevat als (onorthodoxe) handelingen die een blokkade, belemmering, stagnatie of hindernis tussen mensen doorbreken.

De methodiek **Kennisproductiviteit** omvat ook interventietechnieken maar dan specifiek gericht op verhoging van de vaardigheden om kennis voort te brengen, zowel door organisaties als door individuen. Kennis is hierbij opgevat als iets persoonlijks, iets dat in mensen zit. De methodiek gaat uit van principes die mensen (on)bewust inzetten om hun kennis productief te maken.

Cluster oplossingsstrategieën

Eén van de meest essentiële spelregels voor gebiedsontwikkeling is het open ontwikkelen van meerdere oplossingsstrategieën. Een oplossingsstrategie is een manier om de eerder geconstateerde urgenties om te buigen naar oplossingen, de ambities handen en voeten te geven en de condities te respecteren of beargumenteerd te verrijken. De urgenties, ambities en condities zijn in vrijwel alle gevallen zo royaal aanwezig dat er per definitie meerdere oplossingsstrategieën mogelijk zijn. Overheden doen zichzelf en de samenleving tekort als zij intern bedenken wat de beste oplossingsstrategie is om die vervolgens te moeten verdedigen. Veel slimmer is het om tijdens een verkenning aan publieke, private en particuliere partijen de ruimte te geven om met de beste ideeën te komen. In de praktijk levert deze aanpak uiterst waardevolle kennis op. Bovendien vergroot het de acceptatie van ingrepen, ook als die pijnlijk zijn. Niemand is immers tegen begrepen veranderingen. Mensen verzetten zich wel wanneer zij worden veranderd door anderen, zonder daar zelf bij betrokken te zijn.

Om op transparante wijze tot een voorkeurstrategie te komen is het van belang om alle oplossingsstrategieën op vergelijkbare wijze te beoordelen. Als vuistregel gaat het om beoordeling van haalbaarheid (beleidskaders, effecten en acceptatie), betaalbaarheid



(kosten, kostendragers en opbrengsten) en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. De voorkeurstrategie volgt idealiter logischerwijs uit het proces. Enkele voorbeelden van in dit boek beschreven praktijken waarbij dat is gelukt, zijn Overdiepse polder, Ooijen Wanssum, IJsseldelta Zuid en Veluwerandmeren. Nadat de voorkeurstrategie door de politiek is geformaliseerd kan de voorkeurstrategie worden opgevat als een plan, dat evenwel nog moet worden uitgewerkt alvorens tot realisatie kan worden overgegaan. Binnen dit cluster zijn drie methodieken opgenomen.

De methodiek **Strategievorming** gaat in op de betekenis van oplossingsstrategieën in de context van gebiedsontwikkeling als een cyclisch proces.

De methodiek **Maatschappelijke kosten-batenanalyse** doet uit de doeken waar het bij een MKBA om gaat en waar een MKBA aan moet voldoen om bijvoorbeeld in aanmerking te kunnen komen voor rijksmiddelen.

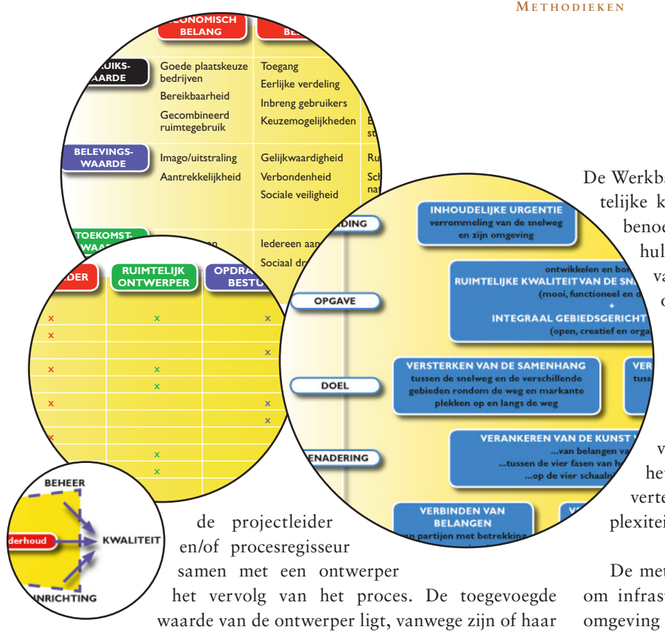
De methodiek **Beoordeling duurzame ontwikkeling** tilt duurzame ontwikkeling uit boven het niveau van vrijblijvende beschouwingen over het milieu. Toepassing van de methodiek door direct bij een project betrokkenen, maakt aan hen zelf duidelijk of en waarom een ingreep ecologisch, economisch, sociaal-cultureel en voor toekomstige generaties volhoudbaar is.

Cluster ruimtelijke kwaliteit

Direct na de Tweede Wereldoorlog hebben we ingezet op de productie van miljoenen woningen, honderden kilometers snelwegen en honderden bedrijventerreinen. Hierbij heeft de kwantiteit het van de kwaliteit gewonnen. Inmiddels zijn we toe aan meer kwaliteit dan kwantiteit vanwege steeds hogere eisen aan de leefomgeving van Nederlanders en van internationaal opererende bedrijven. In de praktijk blijkt het verre van eenvoudig om kwaliteit te definiëren en daadwerkelijk te realiseren. Niet zelden begint een gebiedsontwikkeling met hoge kwaliteitsambities maar sneven deze in de complexiteit van het proces. Vooral publiekpublieke afstemming en besluitvorming vergen zoveel energie, dat het nemen van een besluit op zich telt, los van de consequenties ervan voor bijvoorbeeld de schoonheid van het gebied. Daarnaast speelt ook de afrekencultuur van vooral de rijksoverheid een rol. Alles moet per sector in direct (economisch) meetbare termen kunnen worden uitgedrukt, anders bestaat het voor het systeem van financiering niet. Zo bezien is kwaliteit gebaat bij geleidelijke processen, eenvoud in projectorganisaties en geldstromen op gebiedsniveau. Binnen dit cluster zijn zes methodieken opgenomen. In alle gevallen klinkt het signaal door dat kwaliteit niet iets is als slagroom op het toetje dat eigenlijk al klaar is om te serveren. De auteurs wijzen erop dat kwaliteit als rode draad door het hele proces heen loopt. Ook wijzen alle auteurs op het belang van commitment van beslissers. Als zij kwaliteit onbeduidend achten, kunnen we het vergeten. Wat dan in het verschiet ligt, is puur een productieproces.

De methodiek **Beheerbewust ontwikkelen** is er op gericht om al in de fase van voorverkenning en verkenning rekening te houden met de consequenties van een ontwerp voor de fase van beheer en onderhoud. Dit voorkomt bijvoorbeeld koperen daken op gebouwen die rechtstreeks afwateren op oppervlaktewater.

De methodiek **Ontwerpproces** behandelt een ontwerpende aanpak binnen gebiedsontwikkeling. Vooral in de fase van voorverkenning, verkenning en planuitwerking ontwerpen idealiter

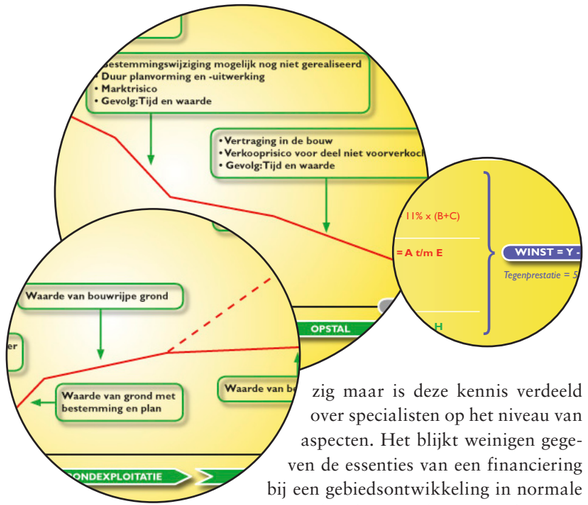


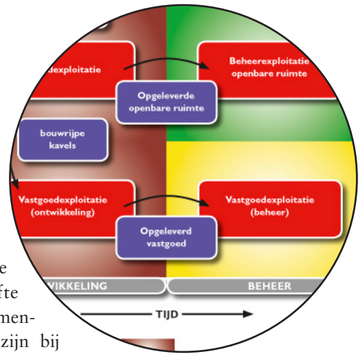
De Werkbank zet in op een langjarig cyclisch proces waarin ruimtelijke kwaliteit stap voor stap door de gebruikers zelf wordt benoemd, vormgegeven, gerealiseerd en geborgd. Eén van de hulpmiddelen is de matrix ruimtelijke kwaliteit. De makers van Deskundigenoordeel doen bewust geen enkele poging om kwaliteit meetbaar te maken. Zij zetten in op een aantal gesprekken over kwaliteit met betrokken personen en achten kwaliteit zo glibberig dat geen matrix in staat is om het fenomeen goed te vatten. In de praktijk wordt met beide benaderingen gewerkt. De keuze is afhankelijk van de aard van de opgave en voorkeuren van opdrachtgevers. Beide teams delen de stelling dat het eenmalig invliegen van deskundigen, die even komen vertellen wat de kwaliteit is, zich niet verhoudt tot de complexiteit van gebiedsontwikkeling.

De methodiek **Routeontwerp** is in eerste instantie ontwikkeld om infrastructurele opgaven in de context van hun ruimtelijke omgeving te positioneren. Een (vaar)weg is immers meer dan een streep op de kaart. Enerzijds trekt een weg bedrijvigheid en bebouwing aan en anderzijds is een weg ook de ontsluiting van een gebied dat vanaf de weg kan worden beleefd. Routeontwerp toont in de praktijk de maatschappelijke baten van verbindingen tussen initiatieven. Er ontstaat winst voor zowel bereikbaarheid als leefomgevingkwaliteit. Met de methodiek ontstaat samenhang tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Cluster grond en geld

Gebiedsontwikkeling is ook een zaak van rekenen, want voor niets gaat de zon op. Op de schaal van Nederland gaat het (op termijn) om investeringsvolumes die bij elkaar jaarlijks vele miljarden bedragen. Ondanks eeuwenoude tradities van Nederland in financiële dienstverlening is de kennis ervan flinterdun. Bij overheden is het een uitzondering dat ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers een business case kunnen doorgronden, laat staan actief opstellen. Bij marktpartijen is veel kennis aanwe-





Cluster publiekprivaat

Als gevolg van onder meer bestaande grondposities, toenemende kwaliteitseisen, behoefte aan innovaties en toenemende investeringsvolumes zijn bij het gros van de gebiedsontwikkelingen naast publieke ook private partijen betrokken. De manier en de organisatie van samenwerken is in het licht van Europees aanbestedingsrecht en mededingingsrecht een hoogst actueel onderwerp. In de jurisprudentie wordt de interpretatie van 'overheidsopdracht' steeds ruimer uitgelegd, wat uiteindelijk tot gevolg kan hebben dat overheden letterlijk alle bouwactiviteiten openbaar moeten aanbesteden. Zo ver is het echter nog niet. In dit cluster zijn de thans bestaande samenwerkingsvormen belicht.

zig maar is deze kennis verdeeld over specialisten op het niveau van aspecten. Het blijkt weinigen gegeven de essenties van een financiering bij een gebiedsontwikkeling in normale mensentaal en in samenhang te articuleren. Voor relatieve buitenstaanders –en blijkens de kredietcrisis ook voor specialisten van financiële instellingen– is het niet navolgbaar en dat voedt het wantrouwen tegenover marktpartijen.

De methodiek **Financiering** is eerder een duiding van wat er bij de financiering komt kijken dan een methodiek in de ware betekenis. De duiding gaat in op de vertaling van een Maatschappelijke Kosten Batenanalyse naar business cases voor onderdelen van een gebiedsontwikkeling. Hierbij komt timing aan de orde, want elke dag tikt de renteteller, die bepalend is voor de (voor)financiering. Er is ook aandacht voor zelfrealisatie in relatie tot grondposities, verevening van rode baten en dekking van een eventuele onrendabele top.

De methodiek **Uitruilbare ontwikkelruimte** gaat in op het publiekelijk toestaan van ontwikkelingen in een gebied waar die nog niet zijn toegestaan, op voorwaarde van een tegenprestatie in hetzelfde gebied. Publiek creëert ontwikkelruimte voor privaat en privaat investeert in realisatie van publieke doelen.

De methodiek **Publiekprivate samenwerking** maakt onderscheid tussen het bouwclaimmodel met een publiek accent, het concessiemodel met een privaat accent en de joint venture of alliantie als gelijkwaardige publiekprivate samenwerkingsvorm. Bij alle vormen is expliciete helderheid over verantwoordelijkheden, zeggenschap, werkzaamheden en verdeling van risico en rendement aan de orde. De methodiek biedt houvast bij het keuzeproces voor een vorm.

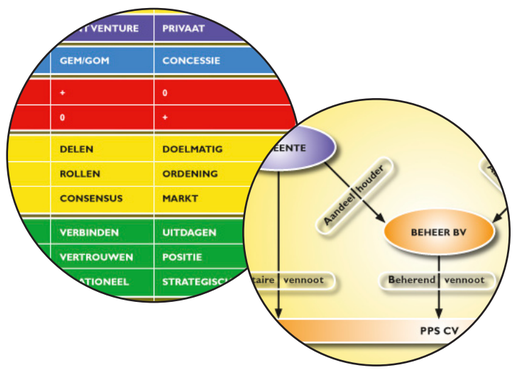
In geval van een alliantie wordt vaak gekozen voor een **Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij** (GEM) als juridische entiteit, van waaruit zelfstandig kan worden geopereerd. De methodiek gaat in op de GEM als samenwerkingsvorm met de gangbare inrichting. Ook zijn resultaten van tien jaar praktijkervaringen met de GEM ontsloten.

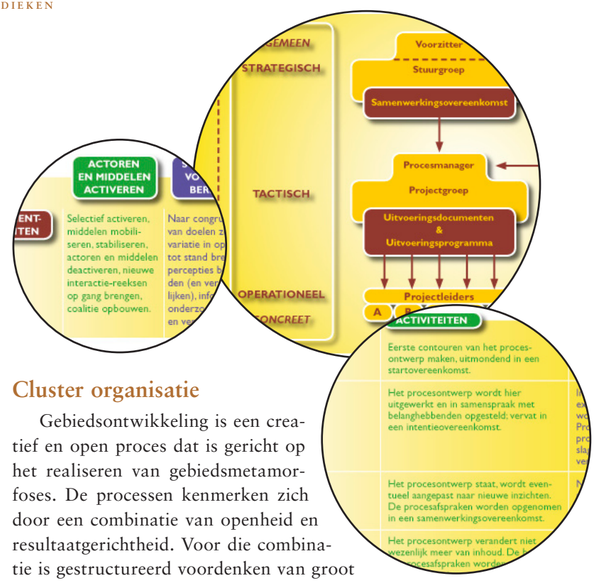
Als rechtsvorm voor een alliantie wordt veelal gekozen voor een **CV/BV** structuur. Met een dergelijke structuur wordt geprobeerd om de relatief ruime handelingsvrijheid binnen een Commanditaire Vennootschap (CV) te combineren met de beperkte aansprakelijkheid binnen een Besloten Vennootschap (BV). Aandeelhouders kunnen zo naar buiten de CV vertegenwoordigen en zijn beschermd tegen eventuele aanspraken van schuldeisers.

De **Gebiedsconcessie** is wellicht de meest ultieme vorm van publiekprivate samenwerking. Het gaat uit van overheden die tijdens planvorming kaders stellen waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarna mogen geselecteerde marktpartijen binnen die kaders gaan ontwikkelen. Dit samenwerkingsmodel beoogt een optimale combinatie van publieke en private mogelijkheden.

De methodiek **Aanbesteding** gaat in op de spelregels voor zowel publieke als private partijen bij de gunning van een overheidsopdracht.

De methodiek **Staatssteun** ontsluit de Europese regelgeving voor steun van publiek aan privaat. De Europese regelgeving is gebaseerd op het principe van 'fair level playing field', dat impliceert dat een overheid de ene marktpartij niet mag bevoordelen boven de andere.



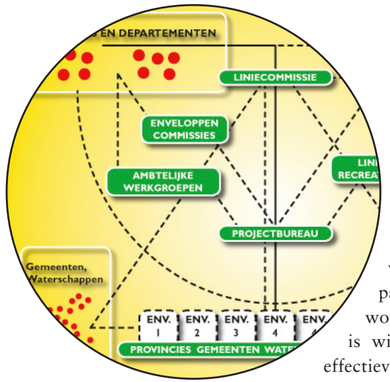


Cluster organisatie

Gebiedsontwikkeling is een creatief en open proces dat is gericht op het realiseren van gebiedsmetamorfoses. De processen kenmerken zich door een combinatie van openheid en resultaatgerichtheid. Voor die combinatie is gestructureerd voordenken van groot belang. Een gemeenschappelijke ruggengraat voor elk gebiedsproces is de fasering, zoals elders in dit hoofdstuk opgenomen. De ruggengraat geeft helderheid over de fasering maar moet verder nog worden aangekleed, deels door voordenken en deels door in het proces te stappen. Een weldoordachte structuur nodigt uit tot standvastigheid en juist niet tot halsstarrigheid. In de dynamiek en complexiteit van een gebiedsproces is een dergelijke structuur een voorwaarde om voortgang te kunnen maken met behoud van de opgebouwde netwerken. Binnen dit cluster zijn vier methodieken opgenomen.

Het **Procesontwerp** biedt een voorstructurering en voorbereiding van gebiedsprocessen. Het ontwerp richt zich op spelregels en procesafspraken.

Procesmanagement staat voor activiteiten als het activeren van actoren, het zoeken naar een interessante inhoud die partijen bij het proces houdt en het organiseren van de noodzakelijke middelen in de sfeer van geld, grond, kennis en steun.



De methodiek **Proceduremanagement** is gericht op het slim combineren en faseren van procedures, opdat parallelle sporen kunnen worden bewandeld. Doel is winst in doorlooptijd en effectievere inzet van kennis.

De methodiek **Gebiedsorganisatie** biedt handvatten bij het opzetten van projectorganisaties.

Cluster overeenkomsten

Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem en bestrijkt door de bank genomen minimaal tien jaar. Het is een proces van continu onderhandelen in de betekenis van het bereiken van consensus door betrokken partijen. Binnen het proces zijn fasen te onderscheiden: voorverkenning, verkenning, planuitwerking, realisatie en beheer en onderhoud. Met het oog op convergerend en scherp definiëren van resultaten van het onderhandelen, ligt het in de rede in elk geval na een fase een overeenkomst op te stellen. Na ondertekening ervan door beslissers ligt hiermee een basis voor de volgende fase. Ook als een overeenkomst geen formele status heeft, blijkt het symbolisch waardevol voor het gezag en de kracht van het vervolgproces. Idealiter komen in de overeenkomsten dezelfde aspecten terug en verschillen de achtereenvolgende overeenkomsten vooral in de mate waarin de aspecten zijn uitgewerkt. Zo blijkt het waardevol al in de startovereenkomst een notie van beheer en onderhoud op te nemen, terwijl dat pas volledig wordt uitgewerkt in een beheerovereenkomst.

Een **Startovereenkomst** is aan de orde na afronding van de voorverkenning. Een **Intentieovereenkomst** komt meestal in beeld na afronding van de verkenning. Deze beide overeenkomsten zijn aan de orde, los van de keuze van een samenwerkingsvorm.

De volgende overeenkomsten zijn voornamelijk van toepassing indien de keuze valt op het traditionele model, een bouwclaim of een alliantie. Een **Samenwerkingsovereenkomst** markeert een succesvolle afronding van de planuitwerking en de bereidheid van partijen om met de realisatie van het (master)plan te beginnen. Voorafgaande aan de feitelijke realisatie volgt vaak een **Realisatieovereenkomst** of een aantal ervan voor deelprojecten. Gelijktijdig, tijdens of na realisatie volgt een **Beheerovereenkomst**.

Als de keuze valt op het concessiemodel gaan de drie voornoemde overeenkomsten op in een **Concessieovereenkomst**, waarbinnen de concessionaris het verdere traject kan oppakken.

Intermezzo gebiedsconcessie

Inleiding

Een concessie is een vorm van publiekprivate samenwerking. In Nederland wordt met concessies gewerkt sinds de twaalfde eeuw, met een hoogtepunt in het laatste kwart van de negentiende eeuw. Thans kennen we concessies voor onder meer delfstoffenwinning en exploitatie van openbaar vervoer. Concessies voor de ontwikkeling van gebieden zijn in Nederland tot omstreeks 1930 toegepast. Vanaf 1930 trokken overheden ruimtelijke initiatieven naar zich toe, iets dat door de schrijnende woningnood decennialang breed is gedragen. Het Kabinet Lubbers II deed eind jaren tachtig pogingen om op ruimtelijk vlak publiekprivate samenwerking nieuw leven in te blazen. Doel was het opvoeren van investeringen in de toen belabberde economie.

Met de VINEX-opgave zijn daadwerkelijk nieuwe vormen van publiekprivate samenwerking ontstaan. Het gaat vooral om publiekprivate allianties. De worsteling met deze samenwerkingsvorm als gevolg van onderling wantrouwen en (interpretaties van) Europees aanbestedingsrecht en mededingingsrecht nodigen uit om de mogelijkheden van gebiedsconcessies te herontdekken, binnen de context van de huidige samenleving. Niet alleen ter verrijking van het repertoire, maar ook om ons te bekwamen in het voordenken over kaders en kansen. Binnen het programma NederLandBovenWater is historisch (Bram van de Klundert, VROM-raad), bestuurlijk-juridisch (Twynstra Gudde) en internationaal (Deloitte Real Estate Advisory) onderzoek gedaan naar gebiedsconcessies. De Commissie Dekker heeft gebiedsconcessies onder aandacht van kabinet en parlement gebracht.

Continu onderhandelen kost veel energie

Inherent aan gebiedsontwikkeling is samenwerking tussen publieke, private en particuliere partijen. Samenwerken lijkt de meest normale zaak van de wereld maar effectief samenwerken door overheden, marktpartijen en bewoners blijkt niet eenvoudig. Tussen partijen zijn afstanden gegroeid die binnen de context van een gebiedsontwikkeling moeten worden overbrugd. Om te kunnen overbruggen is vertrouwen nodig en voor vertrouwen is het minimaal nodig dat verantwoordelijkheden, belangen en rollen naar elkaar toe glashelder zijn. Waar overheden continu wisselen van rol en naast publieke doelen ook financiële belangen bij grondexploitatie hebben en zich achter elkaar verschuilen, is het van publieke zijde niet helder. Waar marktpartijen niet transparant zijn over hun opbrengsten, waar het hen uitkomt zwijgend achter overheden aanlopen en risico's waar mogelijk afwentelen op overheden, is het van private zijde niet helder. Waar bewoners en maatschappelijke organisaties zich sterk maken voor eigen rechten en verworvenheden, voor anderen juist pleiten voor beperkingen en eigen falen afwentelen op de borden van overheden en marktpartijen, is het van particuliere zijde niet helder.

Ervaringen met huidige publiekprivate allianties leren dat publieke en private partijen onderling en met elkaar worstelen. Elke dag opnieuw wordt onderhandeld. Daar is zoveel energie voor nodig dat slechts in de helft van de onderzochte gebiedsontwikkelingen sprake is van ware coproducties met bewoners en ondernemers in een gebied of van adequate aandacht voor duurzame ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit.

Gebiedsconcessie eigen aan onze cultuur

Gebiedsconcessies zijn net zo eigen aan onze cultuur als ons water dat is. Dit gegeven is wezenlijk in het licht van resultaten van onderzoek naar ervaringen met publiekprivate samenwerking in andere Europese lidstaten. De culturele context van een natie of regio blijkt bepalend voor de wijze waarop partijen samenwerken. Voor Nederland is de periode vanaf 1930, met aanvankelijk publieke monopolies en later publiekprivate allianties, door de eeuwen bezien eerder uitzondering dan regel. Eén van de oudste opgetekende gebiedsconcessies dateert van 1122. In Utrecht heeft toen de overheid het eigendom van gronden, het recht op belastingheffing en uitvoering van overheidsgezag overgedragen aan een kloostergemeenschap.

Illustratiever is de verlening van een concessie in 1607 door Provinciale Staten van Noord-Holland aan een consortium van vijftien kapitaalkrachtige lieden om de hele Beemster droog te maken en te ontwikkelen. Het consortium was verplicht om steden en dorpen die schade zouden kunnen lijden financiële genoegdoening te verlenen. Als tegenprestatie werd het consortium na de drooglegging vijftien jaar vrijgesteld van landsbelastingen, vijf jaar van de heffing op hoorndieren en tien jaar op de opbrengst van bezaaide landen. Ook kreeg het consortium het recht om een bestuur aan te stellen, waterschapskeuren te maken, omslagbelasting te innen en boeten op te leggen.

Eigentijdse gebiedsconcessies benutten krachten

Een eigentijdse gebiedsconcessie is een instrument waarbij een privaat consortium binnen democratisch gelegitimeerde kaders, bijvoorbeeld in de vorm van een tot concessiekader opgewaardeerde structuurvisie, voor een gebied een ruimtelijk plan realiseert. Ook neemt zij voor een bepaalde periode de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de betreffende openbare ruimte op zich. Publieke partijen zijn volledig verantwoordelijk voor het proces tot en met de structuurvisie, het concessiekader en de aanbesteding. Daarna nemen private partijen het stokje over. Van privatisering of liberalisering is geen sprake, terwijl overheden en marktpartijen op deze manier beide kunnen doen waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van democratisch gelegitimeerde kaders respectievelijk innoveren en ondernemen. Met deze benadering wordt beoogd dat publieke, private en particuliere ruimtelijke doelen sneller en innovatiever worden gerealiseerd. Gebiedsconcessies passen voor een belangrijk deel binnen nieuwe wetgeving (Wet ruimtelijke ordening, Grondexploitatiewet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Waar niet het hele instrument in ontwikkeling binnen de wettelijke kaders past, is mogelijk experimenteerruimte nodig. Hiermee zijn de betreffende gebieden geholpen en kunnen vanuit de praktijk nieuwe procedures worden ontwikkeld.

Gebiedsconcessie in tien stappen

1. **Voorverkenning:** voornamelijk publiek naar aanleiding van een publiek, privaat en/of particulier initiatief. Beoordelen van het initiatief op urgenties, ambities en condities.
2. **Verkenning:** publiek met betrokkenheid van privaat (informeel, marktconsultatie, nog geen concurrentiegerichte dialoog) en particulier (co-productiviteit door bewoners, ondernemers, belangenorganisaties, et cetera). Open ontwikkeling van oplossingsstrategieën en beoordeling op haalbaar (beleid, effecten, acceptatie), betaalbaar en duurzaam. Politieke keuze voor een voorkeurstrategie.
3. **Bevoegd gezag:** publieke overeenstemming over één bevoegd gezag met een gebiedsautoriteit of gebiedstrekker als resultaat. Deze autoriteit neemt geen bevoegdheden over maar coördineert en fungeert als aanspreekpunt voor privaat en particulier. Het is voor de gebiedsontwikkeling de publieke front office.
4. **Planuitwerking:** uitwerking van de voorkeurstrategie tot een concept structuurvisie voor het gebied.
5. **Democratische legitimatie:** proces van formele democratische legitimatie van de concept structuurvisie onder leiding van het bevoegde gezag. Open marktconsultatie met respect voor aanbestedingsregels.
6. **Concessiekader:** vaststelling van de structuurvisie, waarvoor het ruimtelijke regime zodanig is uitgewerkt dat het tot een concessiekader kan leiden. Nadat de vergunbaarheid van de concessie vast staat, kan een projectbesluit worden genomen.
7. **Beroep:** beroepsmogelijkheid tot en met de Raad van State naar aanleiding van de op de structuurvisie ingestelde beroepsmogelijkheid.
8. **Aanbesteding:** proces van aanbesteding na het onherroepelijk worden van het projectbesluit. Aanbesteding in termen die enerzijds publieke doelen borgen en anderzijds het innovatieve vermogen en het ondernemerschap van private partijen borgen. De concessionaris moet gezien de maatschappelijke dynamiek flexibel en vraaggestuurd kunnen handelen.
9. **Concessieovereenkomst:** gunning zijnde het toelatingsbesluit inclusief alle vergunningen en de verplichting tot realisatie binnen de concessietermijn. In de concessieovereenkomst ook procesafspraken met publiek en particulier, onder meer over een jaarlijkse openbare verantwoordingsdag.
10. **Realisatie en toezicht:** het geselecteerde private consortium vervolgt het proces, realiseert en doet beheer en onderhoud gedurende de overeengekomen periode. Het publieke bevoegde gezag zorgt voor tijdige wijziging van bestemmingsplan of inpassingsplan, meet, toetst en ziet actief toe op het nakomen van afspraken en verplichtingen in het toelatingsbesluit.

Bestuurlijk-juridische aandachtspunten

Uit een vergelijking tussen de tien stappen in gebiedsconcessies en de vigerende wetgeving tekenen zich mogelijk vier bestuurlijk-juridische aandachtpunten af.

1. Het betrekken van marktpartijen tijdens de verkenning in het licht van aanbestedingsregels (stap 2). Dit punt hangt samen met Europees aanbestedingsrecht en mededingingsrecht en geldt ook los van concessies. Mogelijk is het experimenteel te ondervangen door een scheiding aan te brengen tussen een voor ieder gelijkwaardig proces (fair level playing field) en publieke geheimhouding over private inhoudelijke kennis.
2. Het formeren van een publiekpublieke gebiedsautoriteit die geen verantwoordelijkheden overneemt maar wel coördineert en aanspreekpunt is (stap 3). Dit punt verdwijnt in situaties waar bestuurders er in goede verstandhouding gezamenlijk uit willen komen. Het voorbeeld van Ooijen Wanssum (zie hoofdstuk 3) is hiervoor illustratief.
3. Het verlenen van een concessie waarvan de vergunbaarheid vast staat en het juiste abstractieniveau van het concessiekader (stap 6). Dit punt impliceert dat vooraf vast moet staan dat publiek aan alle wet- en regelgeving is voldaan. Tevens moet hierbij bekend zijn wat de toets- en verantwoordelijkheidscriteria gedurende de loop van de concessie zijn. Voor het bepalen van het juiste abstractieniveau is waarschijnlijk (tijdelijke) ondersteuning nodig. Het vereist slim voordenkwerk om onder steeds dynamischer omstandigheden maatschappelijke doelen te kunnen bereiken.
4. Het omgaan met onzekerheden vanaf concessieverlening tot het einde van de concessietermijn (stap 9). Dit punt kan worden ondervangen door heldere en doordachte procesafspraken op te nemen in de overeenkomst tussen publiek en privaat. Waar nodig worden hierin ook afspraken gemaakt over welke taken in publieke handen blijven, waaronder veiligheid en openbare orde.

Evaluatie ex ante op basis van heikele kwesties

Waar gebiedsconcessies passen binnen de Nederlandse cultuur en tot vereenvoudiging van publiekprivate samenwerkingsverbanden kunnen leiden, mag worden verondersteld dat de in het intermezzo in hoofdstuk 4 benoemde heikele kwesties op zijn minst voor een deel worden weggenomen. Een intrigerende vraag is of Nederland in vergelijking met Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Spanje beter uit de verf zou komen als we met gebiedsconcessies zouden werken. Een sluitend antwoord hierop is pas te geven in een evaluatie ex post. Tijdens deze evaluatie ex ante zijn per kwestie verwachtingen opgetekend, er vanuit gaande dat niet alleen wordt gewerkt met gebiedsconcessies als instrument maar ook in een cultuur van vertrouwen. Vanuit deze vooronderstelling en onder verwijzing naar specifieke aannames kan een deel van de tien heikele kwesties (aanzienlijk) in ernst verminderen en blijven er enkele onverminderd bestaan.

1. **Hybride van Rijnlands en Angelsaksisch sturingsmodel:** gebiedsconcessies passen in het Angelsaksische sturingsmodel, dat uitgaat van helder onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden. De spanning met het op Angelsaksische leest geschoeide Europese recht vermindert in vergelijking met allianties naar verwachting aanzienlijk.

2. **Onzekerheid door uitleg Europees aanbestedingsregime:** gebiedsconcessies zijn tot op de graat zuiver waar het gaat om publieke en private verantwoordelijkheden. De geldende onzekerheid komt voort uit langjarige publiekprivate samenwerkingsverbanden en die gaan met gebiedsconcessies eerder tot het verleden behoren.
3. **Onzekerheid door juridische interpretatie van staatssteun:** gebiedsconcessies gaan volledig uit van het door Brussel vereiste 'fair level playing field'. Eventuele publieke investeringen worden aan de voorkant van een concessiekader helder en het concessiekader is voor alle private gegadigden identiek.
4. **Stapeling van publieke verantwoordingsplicht:** uitgaande van de stappen voor experimentele gebiedsconcessies wordt één gebiedsautoriteit door betrokken overheden benoemd. Vanuit de samenleving bezien is het publiekpublieke spel een zaak van 'back office'. Zonder heldere afspraken over een gebiedsautoriteit, geen gebiedsconcessie en mogelijk ook geen gebiedsontwikkeling.
5. **Bestuurlijke drukte door veel publieke actoren:** hiervoor geldt iets vergelijkbaars als voor het vorige punt. De bestuurlijke drukte is voor het gebied verminderd op het moment dat uit de publieke wereld een gebiedsautoriteit is benoemd.
6. **Onwennigheid met duale politiek:** deze kwestie blijft bestaan totdat het concessiekader onherroepelijk is. Daarna kan de kwestie opspelen afhankelijk van de procesafspraken met de concessionaris.
7. **Nemen van risico's in relatie tot rendement:** voor marktpartijen vormt politiekbestuurlijke discontinuïteit een groot, zo niet het grootste, ondernemersrisico. Gebiedsconcessies reduceren deze onzekerheid drastisch. Op grond van de structuurvisie en het concessiekader kunnen marktpartijen zelf bepalen welke risico's zij willen nemen in relatie tot de kans op rendement. Gebiedsconcessies vergroten de kans dat marktpartijen risico's durven te nemen, op voorwaarde dat er een interessante business case van te maken is.
8. **Geworstel met grondposities en fors opgedreven grondprijzen:** gebiedsconcessies veranderen hier weinig aan. Het grondbeleid is al eeuwen een cruciaal element in het ruimtelijke beleid, zowel in politiek-moreel, juridisch als praktisch opzicht. Gebiedsconcessies veranderen niets aan deze kwestie, terwijl de kwestie van grote invloed kan zijn op de bereidheid van marktpartijen om een concessie aan te gaan. Zo maken het realisatierecht bij particuliere grondposities in een gebied en onzekerheden omtrent onteigening en uiteindelijke waarderingen van vastgoed bij onteigening, de berekening van risico's er niet eenvoudiger op.
9. **Stapeling van instrumentarium en behoefte aan nieuwe instrumenten:** gebiedsconcessies kunnen aanleiding vormen om sectorale wetgeving fundamenteel te heroverwegen. Na gunning kunnen consortia laten zien hoe het kan. Wat betreft planning op lange termijn zijn gebiedsconcessies bepaald niet gehouden aan de huidige planningstermijn van tien jaar. Met gebiedsconcessies kan bij uitstek verder in de toekomst worden gekeken.
10. **Onderling vertrouwen:** gebiedsconcessies leiden tot glasheldere afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit vormt de basis voor hernieuwd vertrouwen. Waar publieke én private partijen hun overeengekomen verantwoordelijkheden ook ten volle nemen, kan wantrouwen geleidelijk verdwijnen. Voor private partijen betekent het dat er volledig commitment is tot op het niveau van Raad van Bestuur. Financiële risico's van fusies, splitsingen of overnames worden afgedekt met bijvoorbeeld bankgaranties.

Bevindingen uit debatten

Mede naar aanleiding van onderzoeken in het kader van NederLandBovenWater zijn diverse debatten over gebiedsconcessies gehouden. Hoewel hier grote verschillen in meningen en opvattingen naar voren kwamen, zijn wel enkele gedeelde bevindingen te noteren. In historisch opzicht is het onmiskenbaar dat concessies eigen zijn aan de Nederlandse cultuur. Het is een vorm van publiekprivaat samenspel op basis van wederzijds vertrouwen en heldere verantwoordelijkheden. Concessies zijn vooral toegepast bij het realiseren van sectorale opgaven, zoals de aanleg van polders, kanalen, spoorwegen en de exploitatie van delfstoffen en openbaar vervoer. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om multifunctionele intersectorale opgaven. Volgens sommigen verhoudt de hieruit voortkomende complexiteit zich niet tot de mogelijkheden van concessies. Anderen voelen ervoor dit in de praktijk te beproeven en pleiten voor het maximaal benutten van wettelijke mogelijkheden.

Velen zien het als een uitdaging om bij gebiedsontwikkeling zoveel als mogelijk volgens principes van concessies te werken. Zij onderschrijven de waarde van gebiedsconcessies als aanjager van cultuurverandering, omdat het alle partijen verplicht tot slim voordenken over het spel, de spelregels en de spelers. Werken met gebiedsconcessies zoals bedoeld met de tien stappen vereist zelf ook een cultuurverandering. Dit kost tijd. Wanneer het streven is gericht op het oprekken van de mogelijkheden van gebiedsconcessies, niet als doel maar als middel om slimmer en sneller tot realisatie van gebiedsontwikkeling te komen, dan kan de aanjaagfunctie per onmiddellijk worden benut.

Los van enkele experimenten met omvattende gebiedsconcessies, zal de praktijk naar verwachting vooralsnog werken met combinaties van allianties en gebiedsconcessies. Hoe multifunctioneler, dynamischer en langjariger, hoe meer het voor de hand ligt dat wordt gestart met een alliantie om van daaruit delen in concessie uit te geven. In diverse praktijken wordt al op deze wijze gewerkt. Te denken valt aan de Deventer Rivierenwijk, waarvoor de gemeente een brede realisatieopgave heeft toevertrouwd aan woningcorporatie Rentree. Of een buurt in Zaanstad, waar de gemeente de ontwikkeling van woningbouw inclusief beheer en onderhoud heeft overgedragen aan een woningcorporatie. Ook in Almere, Rotterdam, Tilburg en andere gemeenten zijn ervaringen opgedaan met concessies voor delen van gebieden. In alle gevallen vereist samenhang tussen delen expliciete aandacht ●

Publiekprivate samenwerkingsmodellen

	TRADITIONEEL	BOUWCLAIM	ALLIANTIE	CONCESSIE
GRONDEXPLOITATIE	PUBLIEK	PUBLIEK, NA (DEELS) INBRENG DOOR PRIVAAT	PUBLIEK EN PRIVAAT, MEESTAL IN GEM	PRIVAAT, AL DAN NIET NA OVERDRACHT PUBLIEK
VASTGOEDEXPLOITATIE	MEESTAL PRIVAAT, SOMS PUBLIEK	PRIVAAT	PRIVAAT, SOMS SAMEN MET PUBLIEK	PRIVAAT
BEHEER EN ONDERHOUD	PUBLIEK	PUBLIEK	PUBLIEK OF VOOR BEPAALDE TIJD PRIVAAT	PUBLIEK OF VOOR BEPAALDE TIJD PRIVAAT