

# Reiswijzer

## Gebiedsontwikkeling 2019

### Partnerselectie als oplossing voor complexe en risicovolle gebiedsontwikkelingen

In een vorige editie van het *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn de auteurs uitgebreid ingegaan op de toenemende complexiteit en nieuwe ambities bij gebiedsontwikkelingen, zoals de energietransitie, grootschalige binnenstedelijke transformaties, het behoud van cultureel erfgoed, een gezonde leefomgeving en de grote vraag naar betaalbare woningen. Deze toenemende complexiteit en nieuwe ambities vragen om een adequate aanpak in de nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Het instrument partnerselectie is onderdeel van deze aanpak.

Drs. R.A.E.M. Kersten, drs. H. Amerika en ir. S.M.F. Schroots<sup>1</sup>

#### Waarom partnerselectie?

Het vroegtijdig kiezen van een samenwerkingspartner – vooruitlopend op de inhoudelijke planuitwerking – is niet nieuw. Soms staat al vast wie de partner is, bijvoorbeeld als deze eigenaar is van de te (her)ontwikkelen grond of het vastgoed. Soms heeft de opdrachtgever een voorkeur voor het samenwerken met een (al bekende) partij. Sinds de intrede van de mededingings- en aanbestedingsregelgeving is het echter minder gebruikelijk geworden om te kiezen voor het een-op-een samenwerken en wordt er vaker voor gekozen om te selecteren op een plan met een bieding.

De toenemende complexiteit van gebiedsontwikkeling en de ervaring dat planselectie weliswaar het winnende plan, maar niet altijd de beste gebiedsontwikkeling oplevert, waren aanleiding voor een andere aanpak. De patstelling bij de ontwikkeling van de Koepelgevangenis in Haarlem – zoals beschreven in editie 2019 nummer 3 van het *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling* – schetst eens te meer hoe belangrijk het is om vroegtijdig publieke en private belangen en investeringen op elkaar af te stemmen. In deze casus vroegen marktpartijen bij de marktconsultatie inzicht in de investeringsmogelijkheden die de gemeente zag in de directe omgeving om de bereikbaarheid van het complex te vergroten, de parkeeropgave aan te pakken en aan te sluiten op de omgeving. Deze investeringen waren afhankelijk van de functies in het complex. De gemeente kon hier op haar beurt pas een antwoord op geven zodra zij wist welke functies in het complex zouden gaan landen. Een verkoop middels een planselectie zou in dit geval te weinig ruimte hebben gelaten om via afstemming van publieke en private belangen gezamenlijk tot de beste invulling te komen.

Een manier om zo'n patstelling wel te doorbreken is het vroegtijdig selecteren van een partner in plaats van een plan, waarbij je met je samenwerkingspartner gezamenlijk gaat onderzoeken wat de mogelijkheden zijn

om zodoende tot een haalbaar en optimaal plan te komen. Deze roep naar het samen optrekken in de planvorming en vroegtijdig aangaan van een partnerschap bij complexe gebiedsontwikkelingen wordt breed gedragen.<sup>2</sup>

#### Partnerselectie heeft voordelen, maar vraagt ook veel van overheid en markt

Het vroegtijdig selecteren van een partner maakt het mogelijk dat publieke en private belangen, juist op het moment dat nog niet duidelijk is wát er precies moet komen maar wel dát er een gebied ontwikkeld moet worden, goed op elkaar kunnen worden afgestemd. Maar partnerselectie kent ook risico's. Aan de hand van de casus NYMA-terrein gemeente Nijmegen lichten we een en ander toe.

#### Partnerselectie, de kansen:

Partnerselectie kan een goed instrument zijn bij een aantal relevante uitdagingen in de huidige gebiedsontwikkeling. Partnerselectie:

- verlaagt de transactiekosten voor marktpartijen en overheid;
- biedt flexibiliteit om gaandeweg gezamenlijk de kaderstelling te bespreken en waar nodig op te rekken, waarbij er wel aandacht moet zijn voor belangrijke juridische kaders (zoals aanbestedings- en staatssteunregelgeving) in het proces en de contractvorming;
- biedt kansen om vertrouwen op te bouwen en een gezamenlijk gedragen beeld over de doelstellingen en ambities binnen een gebiedsontwikkeling te formuleren. Gaandeweg kan blijvend worden getoetst waar je elkaar als samenwerkingspartner op kan blijven aanspreken;
- levert versnelling op van het planproces, omdat er geen langdurige aanbestedings- of tenderprocedures moeten worden ingericht. Deze versnelling heeft wel als voorwaarde dat partijen (gemeente en marktpartij(en)) geen langdurig en zwaar onderhandelingsproces aangaan. (Onafhankelijk) procesmanagement kan helpen bij het voorkomen hiervan en het bewaken en beheersen van de kaders uit de overeenkomst en het samenwerkingsproces.



Foto: Thea van den Heuvel

Luchtfoto NYMA-terrein | foto: Thea van den Heuvel Fotografie

Onbekendheid met partnerselectie maakt dat er nog niet veel is gekozen voor deze aanpak. Een aantal zaken speelt daarbij een rol. Men moet voor een partnerselectie uiteraard wel *durven*. Dit geldt voor marktpartijen, maar vooral voor uitvragende partijen (er zijn gemeenten die zich onvoldoende in staat achten om als tegenspeler van professionele marktpartijen te fungeren).

Partnerselectie brengt een bepaalde onzekerheid met zich mee, er is immers op voorhand geen duidelijkheid over welk plan je precies gaat realiseren en onder welke voorwaarden. Dit zoek je samen uit, maar dat kan

ook mislukken! Voor een partnerselectie is dan ook van belang dat je de juiste partner kiest, een partij die het *kan*, die het *ziet* en die het echt *doet*! En in plaats van kwalitatieve, programmatische en/of financiële zekerheden vergt een samenwerking op partnerniveau ook een set aan spelregels vastgelegd in een (intentie- of samenwerkings)overeenkomst.

Om te beginnen is onderling vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde. Niet alleen de inhoud, maar ook de onderlinge relatie vergt aandacht en daarin moet geïnvesteerd worden. Als de gemeenteraad op

### Casus NYMA-terrein, Nijmegen

Het oude fabrieksterrein NYMA in Nijmegen staat aan het begin van een grootschalige transformatie/herontwikkeling. De gemeente trekt als eigenaar op met de ondernemerscoöperatie NYMA (een collectief van culturele ondernemers die al huren op het terrein) en een kwartiermaker in de herontwikkeling. Zij vormen samen het ontwikkelteam NYMA, dat primair verantwoordelijk is voor het opstellen van een ontwikkelstrategie/-plan als uitkomst van een haalbaarheidsanalyse. Binnen het ontwikkelteam NYMA ontbreekt nog een ontwikkelende/investerende partner die opstalontwikkelingen mogelijk kan maken en daarmee de ideeën over de gebiedsontwikkeling en het gebied naar een hoger plan kan tillen. Hiervoor is een partnerselectie uitgeschreven, waarin een aantal marktpartijen met specifieke ervaring onderhands zijn uitgenodigd.

Bij de uitvoering van de partnerselectie is het belangrijk dat de uitvragers (kwartiermaker, ondernemerscoöperatie NYMA en gemeente) bekend worden met de deelnemende marktpartijen. Om inzicht te krijgen in hoe die marktpartijen tegen de opgave aankijken, wat ze precies kunnen, welke gezamenlijke en individuele belangen zij heb-

ben en wie de mensen zijn waarmee de opgave de komende maanden/jaren gaat worden opgepakt. Om de uitwisseling van ideeën en opvattingen mogelijk te maken is communicatie essentieel. Er is dan ook gekozen voor een dialoogmodel om dit te faciliteren. Door dit te laten plaatsvinden tijdens bezichtigingen van referentieprojecten van de marktpartijen en later aan de hand van de presentatie van de indiening van partijen, werd duidelijk waar partijen voor stonden en wat hun visie op de opgave is. Uiteindelijk dienden de marktpartijen een inzending in in de vorm van een korte visie op de ontwikkeling en de samenwerking, een concreet aanbod in termen van beschikbaarheid en een cv van de persoon die werd aangeboden voor het ontwikkelteam. Deze persoon mocht de inzending vervolgens presenteren aan het ontwikkelteam.

Met de winnende partners is een samenwerkingsovereenkomst getekend, waarin is uitgelijnd onder welke voorwaarden de partijen in het ontwikkelteam NYMA gezamenlijk en gefaseerd eerst een ontwikkelstrategie gaan uitwerken, gevolgd door een ontwikkelplan. Pas daarna wordt er mogelijk een vervolgovereenkomst gesloten over grond- en vastgoedposities.

voorhand te veel harde kaders meegeeft ten aanzien van een plan, dan is partnerselectie niet geschikt. Als bestuurder kan je bij de selectie van een marktpartij nog geen schetsen tonen of aangeven dat de financiële doelstellingen gezekerd zijn. Partnerselectie vraagt om een ander abstractieniveau met vertrouwen in het proces (*zien*).

Naast *durven* en *zien* moet je het ook *kunnen*. Een partnerselectie wordt gevolgd door een intensieve samenwerking met een marktpartij. Voordat je in de partnerselectie stapt moet je dus nagaan of je eigen (uitvragende) organisatie een dergelijk proces aankan. Het proces moet vooraf goed worden ingericht. Door hiervoor een onafhankelijke procesmanager aan te stellen kan geborgd worden dat het gewenste niveau van vertrouwen wordt bereikt. Daarbij moet duidelijkheid komen over het commitment van de partijen. Dit commitment kan georganiseerd worden door een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, taken en risico's. En het proces dient positieve prikkels te bevatten om tot resultaat te komen. Daartegenover staan een exit-regeling en een gefaseerde aanpak. Zo ontstaat er de mogelijkheid om tussentijds, na selectie, te besluiten niet verder te gaan met de samenwerking omdat deze niet de gewenste resultaten oplevert of door externe invloeden onhoudbaar is geworden.

Ten slotte is partnerselectie een zachtere methode dan bijvoorbeeld planselectie. In de volgende paragraaf lichten we toe hoe deze methode meetbaar gemaakt kan worden, zodat het ook echt *gedaan* kan worden.

#### En als ik kies voor een partnerselectie, hoe voer ik die dan uit?

*Kunnen – Zien – Durven – Doen*

De eerdergenoemde begrippen (kunnen, zien, durven, doen) gelden ook voor het onderbouwen van je keuze voor een marktpartij, ofwel de selectiecriteria. Partijen moeten het *kunnen*. Om het kunnen te toetsen is een aantal selectiecriteria te noemen, bijvoorbeeld referentieprojecten, financiële mogelijkheden of belangrijke competenties van de personen die aan een projectteam moeten deelnemen.

Bij NYMA is partijen gevraagd om middels maximaal twee referenties aan te tonen dat zij ervaring hadden met een aantal voor de casus belangrijke aspecten, zoals de schaal van de opgave (gebiedsontwikkeling), industrieel erfgoed, complexe samenwerkingsvormen en lange termijn focus. Om te kijken of dit bij referenties ook echt van de grond is gekomen, is de selectiecommissie op bezoek geweest bij referentieprojecten en heeft zij gesproken met eindgebruikers.

Ten tweede moeten de beoogde partners het *zien*. De projecten waar een keuze gemaakt wordt voor een partnerselectie als instrument om tot samenwerking te komen, zijn geen doorsnee projecten. Neem de NYMA-casus; de door de gemeente beoogde samenwerking met het ondernemerscollectief is bijzonder en moet je als marktpartij kunnen begrijpen en daarvoor moet je wel een gezamenlijke visie hebben op hoe je een dergelijke samenwerking en gebiedsontwikkeling verder kan brengen.

Het ontwikkelteam NYMA is een bijzondere samenwerking waarvan een coöperatie met creatieve ondernemers onderdeel is en daarin actief deelneemt. In de selectieprocedure is marktpartijen gevraagd om hun visie op de samenwerking te schetsen en aan te geven hoe zij denken mee te gaan doen in het ontwikkelteam (rolopvatting, risicoverdeling, toegevoegde waarde, enzovoort) om de belangrijkste doelstellingen te bereiken en of zij bereid zijn om open en transparant in deze samenwerking te handelen. Deze belofte wordt ook onderdeel van de overeenkomst door de aanbidding aan de samenwerkingsovereenkomst te hechten.

Ten derde *durven*. Niet alleen de uitvragende partij springt in het diepe met een partnerselectie, ook voor de marktpartij is het proces na de selectieprocedure onzeker. Het kan voorkomen dat de samenwerking niet werkt of toch niet het gewenste resultaat oplevert, en dan is het open- of afbreken van de samenwerking onvermijdelijk, met alle gevolgen van dien. Beide partijen moeten bereid zijn over elkaars eigen belang heen te kijken en een bepaald risico te nemen en in een 'nog niet volledig uitgeschreven proces' te springen. Het proces wordt concreter gemaakt door duidelijkheid te krijgen over het commitment. Dit kan door taken, verantwoordelijkheden en risico's te delen en het proces te laten begeleiden door een onafhankelijke derde.

De gebiedsontwikkeling bij NYMA is nog in wording en het is nog onduidelijk hoe de organische ontwikkeling er uiteindelijk komt uit te zien. In de gebiedsontwikkeling en in het ontwikkelteam is er wel een rol voor de marktpartijen, maar deze is niet een-op-een vertaald in de zekerheid van het verkrijgen van een grond- of vastgoedpositie. Met de twee gekozen partners is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin alleen is vastgelegd dat gezamenlijk wordt gewerkt aan een ontwikkelstrategie en ontwikkelplan en dat er een mogelijkheid is tot het sluiten van een vervolgovereenkomst. De marktpartij levert dus input zonder de zekerheid dat hij een grond- of vastgoedpositie krijgt.

Als laatste *doen*. Een marktpartij kan veel beloven, maar voor de start van een goede samenwerking is het van groot belang dat het niet bij beloven blijft. Er moet ook concreet iets op tafel komen. Bijvoorbeeld de verdeling van gezamenlijke plankosten, risico's, een optievergoeding, of een reservering in capaciteit. Daarnaast gaat het bij partnerselectie vooral over 'wie je krijgt'. Deze projectpartner of het projectteam moet uiteindelijk in het bestaande team passen, maar ook voldoende mandaat hebben om adequaat in het team beslissingen te nemen (of korte lijnen met de gemandateerde hebben).

Zowel het commitment als het bedrijfsprofiel en de aangeboden persoon vanuit de marktpartij waren selectiecriteria bij NYMA. Partijen moesten een aantal vragen beantwoorden en met de aangeboden cv('s) en bedrijfsprofilering aantonen dat zij pasten bij de opgave, maar ook commitment op tafel leggen. Hoeveel mandaat ligt er bijvoorbeeld bij de aangeboden persoon en kan hij/zij investeringsbeslissingen maken? Hoeveel tijd wordt gereserveerd bij de aangeboden persoon? De aangeboden personen hebben zichzelf ook meermaals gepresenteerd, tijdens de bezoeken aan de referentieprojecten en in een presentatie, en zijn ook (contractueel) verplicht deel te nemen aan het ontwikkelteam.

## Elkaar blijvend prikkelen

Met de relatief vroegtijdige selectie van een marktpartij in het planproces begint het dan 'pas echt'. Voorafgaand aan de partnerselectie moet er aandacht worden gegeven aan de inrichting van het proces na de partnerselectie, het proces van de samenwerking. Dit gebeurt vaak in een vooraf opgestelde samenwerkings- of intentieovereenkomst. Deze moet ook worden meegegeven in de partnerselectieprocedure om vooraf duidelijkheid te scheppen over de spelregels in de samenwerking. Denk daarbij aan:

- het vastleggen van de producten waaraan wordt gewerkt (zoals een haalbaarheidsanalyse);
- een goede exit-regeling, een duidelijke rol-, taak- en risicoverdeling;
- het faseren van de planvorming en het tussentijds toetsen van de samenwerking aan de hand van mijlpalen of prestatie-indicatoren;
- het inbouwen van positieve prikkels, het actief bouwen aan vertrouwen;
- blijvend sturen op doelstellingen en ambities.

Het instrument van de partnerselectie is naast plan- en prijsselectie integraal onderdeel van de nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Daarnaast is er een speciale bijlage gewijd aan de partnerselectie, waarin dieper wordt ingegaan op het nieuwe instrument. Vanaf september 2019 is de nieuwe Reiswijzer beschikbaar.

### Noten

- 1 De auteurs zijn werkzaam bij AKRO Consult, drs. R.A.E.M. Kersten als directeur/partner, drs. H. Amerika als senior adviseur en ir. S.M.F. Schroots als adviseur.
- 2 Recent onderzoek van USP Marketing Consultancy (mei 2018 – *Themaonderzoek Bouwen en Wonen 2018*) wijst uit dat ruim 60% van de ontwikkelaars en circa 30% van de gemeenten en woningcorporaties bij gebiedsontwikkeling de voorkeur geven aan partnerselectie boven planselectie. Gemeenten en woningcorporaties zijn hierin nog terughoudender omdat openbaarheid hier veelal prevaleert boven doelmatigheid. Ook in de oratie van Co Verdaas (juli 2019 – *Gebiedsontwikkeling: De paradox van het paradijs*) wordt het vroegtijdig aangaan van een publiek-private samenwerking om samen in de planvorming op te trekken benoemd als oplossingsrichting.

## VOORUITBLIK

Voor de komende edities worden onder meer artikelen voorbereid over:

- ~ Oplossingsrichting bij stagnatie wegens PAS
- ~ Klimaatakkoord aan voorkant bouwprojecten
- ~ Onderzoek tussentijdse winstneming (Notitie BBV)
- ~ Spooroverbouw
- ~ Warmte-Koude-Opslag (WKO): afnameplicht
- ~ Alternatieve bekostiging gebiedsontwikkeling
- ~ Vennootschapsbelasting
- ~ BTW en overdrachtsbelasting
- ~ Energietransitie: monopoliepositie energieleveranciers
- ~ Coöperatieve gebiedsontwikkeling
- ~ Blockchain en vastgoedsector
- ~ Getaxeerde waarde leegstaand pand/balans-boekwaarde en inbrengwaarde
- ~ Weigeren bouwomgevingsvergunning bij exploitatietekort
- ~ Kronieken jurisprudentie grondexploitatie, schadeloosstelling bij onteigening en onteigenings-KB's

De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Voor de zesde editie 2019 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de vaste kronieken, het jurisprudentieoverzicht en andere vaste rubrieken.

Uw kopijbijdragen of vragen voor het *Praktijkblad grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis. Kopijdatum voor de eerste editie 2020 is **10 januari 2020**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in het *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Laat het de redactie weten via [grondzaken@sdu.nl](mailto:grondzaken@sdu.nl)!