

7. Hoe verder met complexe gebiedsontwikkeling na het Didam-arrest?

Voor complexe gebiedsontwikkelingen is partnerselectie een belangrijk alternatief voor een één-op-één grondverkoop. In dit artikel toetsen wij partnerselectie aan de uitspraak van de Hoge Raad inzake Didam en lichten wij toe hoe partnerselectie kan worden ingezet bij grondverkopen in complexe gebiedsontwikkeling.

SVEN SCHROOTS

Het is niemand ontgaan, de Hoge Raad heeft zich uitgesproken in de supermarktoorlog in Didam. Op basis van het arrest moeten overheden het gelijkheidsbeginsel in ogenschouw nemen bij uitgifte van onroerende zaken en moeten zij (potentiële) gegadigden gelijke kansen gaan bieden.¹

Grond in Nederland is schaars. De opstapelende ruimteclaims in combinatie met de woningnood, stikstofcrisis, investeringsvraag in vastgoed en vele andere oorzaken, maken dat er voor vrije gronden en locaties vaak meerdere gegadigden zijn. Het Didam-arrest moet erin voorzien dat overheden hun vrije locaties en gronden op een juiste manier aan de markt aanbieden.

Gevolgen voor de dagelijkse praktijk

Overheden en vooral gemeenten vragen zich nu af hoe ze om moeten gaan met dit nieuwe arrest. Eén-op-één verkopen lijken beperkt tot niet mogelijk te worden, terwijl dit in de huidige gebiedsontwikkelingspraktijk aan de orde van de dag is. Klopt het dat alle gronden bij verkoop openbaar moeten worden aangeboden?²

De keuze voor de te doorlopen procedure (één-op-één, meervoudig onderhands of openbaar) werd tot nog toe

gemaakt op basis van controles op het aanbestedingsrecht en staatssteun. Met de uitspraak komt daar nu een 'Didam-arrest-check' bij. Deze check zal leiden tot een afweging of verkopen al dan niet getenderd moeten worden. Omdat de meeste gemeenten het gelijkheidsbeginsel al betrekken in hun verkoopbeleid, hebben zij de afgelopen jaren al ervaring opgedaan en beleid ontwikkeld voor openbare (of meervoudig onderhandse) verkoopprocedures. Voor deze gemeentes zal er in de praktijk weinig veranderen bij de verkoop van 'normale' grondposities.

Lastiger zijn de randgevallen: uitzonderingen waar een 'normale' verkoopprocedure geen uitkomst biedt. Wat als de overheid nog geen scherp eindbeeld heeft, samen met de markt een eindbeeld wil samenstellen, of afstemming tussen publieke en private investeringen nodig is om tot ontwikkeling te komen? In andere woorden, wat doet een gemeente bij uitzonderlijk complexe opgaven, zoals groot-schalige gebiedsontwikkelingen, gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom of complexe binnenstedelijke transformaties? Dan kan een gemeente niet altijd de kaders scheppen die nodig zijn voor het uitzetten van een verkoopprocedure via een plan- of prijsselectie.³



Illustratie: Akro Consult

Partnerselectie als oplossing voor complexe gebiedsontwikkeling

Dat de partnerselectie als selectiemethode een oplossing is voor complexe en risicovolle gebiedsontwikkelingen hebben wij al eerder bepleit in dit praktijkblad.⁴

Partnerselectie is een alternatieve selectiemethode die verschilt van een prijs- of planselectie. Een partnerselectie selecteert een uitvrager niet op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partnerprofiel. Met de geselecteerde partner gaat de uitvrager binnen een aantal kaders samenwerken om tot een haalbaar plan en definitieve verkoopvoorwaarden te komen. Een partnerselectie laat zich goed vergelijken met een sollicitatieprocedure en het daaropvolgende (tijdelijke) dienstverband.⁵ De procedure wordt in de basis openbaar gevoerd en biedt alle partijen de mogelijkheid om aan te melden.

Dat deze methode een oplossing kan zijn voor complexe (gebieds)ontwikkelingen blijkt ook uit de groeiende interesse⁶ en het toenemend aantal partnerselecties in de praktijk.

Partnerselectie biedt de mogelijkheid om:

- › de creativiteit en het innovatievermogen van de markt te benutten, zonder publieke en maatschappelijke doelen (en het toetsen daarvan) uit het oog te verliezen;

- › open en transparant samen te werken om zo tot plan-optimalisaties te komen;
- › de ambities van de uitvrager te concretiseren, te vertalen naar gezamenlijke ambities en haalbaar te maken op basis van marktinformatie;
- › het planvormingsproces te versnellen doordat de publieke en de private partij gelijktijdig plannen maken in plaats van opeenvolgend;
- › gedurende de samenwerking de kaders van de ontwikkeling bespreekbaar te maken en waar nodig op te rekken om gezamenlijke ambities te bereiken;
- › transactiekosten te verlagen omdat alleen de samenwerkende partijen een volledig plan hoeven uit te werken.

Arrest Hoge Raad en partnerselectie

De vraag is echter of partnerselectie voldoet aan de uitspraak van de Hoge Raad. Het arrest van de Hoge Raad stelt een aantal voorwaarden aan een selectieprocedure⁷: *'De Hoge Raad oordeelt dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren in een selectieprocedure aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Ook moet het overheidslichaam hierover vooraf informatie bekend maken.'*

De vier belangrijkste kenmerken van de uitspraak staan hierna nader beschouwd vanuit het licht van partnerselectie:

1. **Verkoop van een onroerend zaak:** het onderwerp van de tender bij een partnerselectie, is net als bij plan- of prijsselecties onroerend goed. De winnaar krijgt, zij het via een haalbaarheidsonderzoek als tussenstap, de grondverkoop gegund. Om te bepalen hoe deze grondverkoop eruit komt te zien, vindt een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek plaats onder exclusiviteit. In dit onderzoek vindt er afstemming plaats tussen publieke en private investeringen voordat de grondverkoop en samenwerkingsafspraken definitief worden gemaakt. Het is wenselijk voorwaarden voor de grondverkoop die vooraf bekend zijn, zoals het plangebied, de minimale bieding of gemeentelijke verkoopvoorwaarden, onderdeel te maken van de partnerselectieprocedure.
2. **Gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden:** een partnerselectieprocedure biedt net als andere selectieprocedures de kans aan meerdere (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop van gronden en/of vastgoed.
3. **Selectieprocedure met objectieve, toetsbare en redelijke criteria:** bij het inrichten van de partnerselectieprocedure kan een uitvrager gebruikmaken van de globale criteria Kunnen, Zien, Doen en Durven als basis voor het opstellen van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze thematiek voorziet erin dat partijen met ervaring, een gedeelde visie, een concreet plan van aanpak en lef (passend bij de opgave) worden geselecteerd. Het uitwerken van deze globale thematiek naar casus-specifieke criteria leidt tot een objectieve methode om te beoordelen welke marktpartij de beste partner is voor de opgave en het gezamenlijke haalbaarheidsonderzoek, met oog op grondverkoop

Casus Suikerzijde en de voorwaarden volgens het Didam-arrest

De gemeente Groningen is eigenaar van het terrein van de voormalige Suikerfabriek en de bijbehorende 'vloeivelden'. Het plangebied is circa 120 hectare groot en is gelegen op fietsafstand van het centrum. Op deze locatie moet de komende jaren een duurzame, inclusieve en toekomstbestendige stadswijk verrijzen met 2.500 tot 5.000 woningen met ruimte voor verschillende woonvormen, werken, leren en recreëren.

Ondanks dat deze uitleglocatie niet de meest (technisch) complexe is en planologisch vergevorderd, heeft de gemeente ervoor gekozen om voor de ontwikkeling van de eerste bouwvelden te zoeken naar een partner via een partnerselectieprocedure. Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- › optimaal invulling geven aan de hoge ambities voor de leefkwaliteit, waaronder duurzaamheid en mobiliteit. Maar ook inclusiviteit: de program-maverdeling tussen corporaties en markt;
- › realiseren van een goed functionerende en levendige stadswijk, vanaf start bouw;
- › vroegtijdige afstemming tussen gemeente, partner en corporaties is nodig om alle doelstellingen optimaal te bereiken;
- › wens om een partij langjarig te betrekken bij de ontwikkeling van de stadswijk.

In de partnerselectieprocedure selecteerde de gemeente partijen in twee rondes: een voorselectie en een selectiefase. De voorselectie is openbaar gepubliceerd op Tendered, LinkedIn, gemeentelijke communicatiekanalen en vakmedia om zo

veel mogelijk geïnteresseerden te bereiken.

In de voorselecties werd partijen gevraagd referenties aan te leveren, de kredietwaardigheid aan te tonen en te laten zien dat zij qua visie op de opgave goed aansloten bij de verwachtingen van de gemeente. Ook werd partijen gevraagd hun (kern)team en sleutelfiguren te presenteren en te motiveren waarom dit team geschikt was voor de opgave.

Uiteindelijk zijn drie partijen uitgenodigd om een definitief partnerselectievoorstel te schrijven bestaande uit een visie op de opgave (ambitieniveau en onderbouwing van uitvoerbaarheid) en een plan van aanpak (samenwerking en financiën).

Door de zorgvuldige inrichting van de selectieprocedure hebben (alle) potentiële gegadigden een kans gekregen om op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria in te schrijven.

De selectieprocedure heeft geleid tot de selectie van Dura Vermeer als partner. Samen met corporaties Nijestee en Patrimonium starten de partijen in het nieuwe jaar het haalbaarheidsonderzoek naar de totale gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van de eerste deelgebieden. Dit haalbaarheidsonderzoek bevat exclusiviteit voor grondposities en is een tussenstap waarin ook de definitieve verkoopvoorwaarden voor het gezamenlijke plan worden uitgewerkt.

aan de partner. In de Mini-Reiswijzer Partnerselectie⁸ hebben wij naar aanleiding van onderzoek⁹ en praktijk-ervaringen een aantal voorbeelden geschetst van casus-specifieke vertalingen.

4. **Vooraf informatie bekendmaken:** bij een partnerselectieprocedure met voorselectie is een openbare aankondiging van de voorselectie nadrukkelijk onderdeel van de selectieprocedure. Hiermee krijgen alle potentiële gegadigden de mogelijkheid mee te dingen naar de grondaankoop.

Concluderend: een goed ingerichte partnerselectie voldoet aan de uitspraak van de Hoge Raad. Het goed inrichten van de procedure blijft in dit nieuwe licht een uitdaging. Een voorbeeld hiervan is het vooraf nadenken over de fase-ning van projecten en de scope van de uitvraag. Inmiddels nemen de praktijkervaringen met het nieuwe selectiemid- del gestaag toe, maar goede casuïstiek is nog schaars.

Partnerselectie als onderdeel van de totale afweging voor een passende selectieprocedure

Het Didam-arrest van de Hoge Raad heeft tot gevolg dat de gebiedsontwikkelingspraktijk niet altijd meer gebruik kan maken van een één-op-één grondverkoop aan een beoogde samenwerkingspartner. In veel gevallen kan de gemeente teruggrijpen op eigen ervaringen of ervaringen van andere gemeenten voor het inrichten van prijs- of planselecties. Maar bij uitzonderingen werd er dikwijls naar

een één-op-één grondverkoop gegrepen als middel om een ontwikkeling vlot te trekken.

Nu dit niet altijd meer mogelijk is, vormt partnerselectie een nog essentiëlere aanvulling op de huidige tenderprak- tijk. Partnerselectie biedt de mogelijkheid objectief te bepa- len wie de beste partner is voor de overheid en de beoogde gebiedsontwikkeling, waardoor ook projecten waar een planselectie niet mogelijk of niet passend is via een samen- werking kunnen worden vormgegeven. Het devies is dan ook vroegtijdig na te denken over de tenderstrategie en een afweging tussen prijs-, plan- en partnerselectie nadruk- kelijk onderdeel te maken van deze strategie.

- 1 <https://fd.nl/economie/1421827/uitspraak-in-supermarktoorlog-didam-be-dreigt-nederlandse-woningbouw-jbl1caSqN2CU>.
- 2 <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsverzicht/2021/november/hoge-raad-overheid-gelijke-kansen-bieden-uitgifte-grond/>.
- 3 Zie ook: Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019; hoofdstuk 6
- 4 *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling* 2019/5 (Partnerselectie als oplossing voor complexe en risicovolle gebiedsontwikkelingen).
- 5 Zie ook: Mini-Reiswijzer Gebiedsontwikkeling voor meer informatie over de partnerselectie-opzet <https://akroconsult.nl/reiswijzer/partnerselectie/>.
- 6 ROM/Stadszaken.nl, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en USP Marketing Consultancy (2018).
- 7 <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsverzicht/2021/november/hoge-raad-overheid-gelijke-kansen-bieden-uitgifte-grond/>.
- 8 Mini-Reiswijzer Gebiedsontwikkeling voor meer informatie over de partnerselectie-opzet <https://akroconsult.nl/reiswijzer/partnerselectie/>.
- 9 <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A20748e37-6324-4d67-a94f-bf1315c98afe>.



Over de auteur

Sven Schroots is als senior adviseur werkzaam bij Akro Consult.