

Bijlage 2 - Afwegingskader samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

Inleiding

De gemeente kan ervoor kiezen een ruimtelijke ontwikkeling in samenwerking met marktpartijen te realiseren, waarbij de samenwerking op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk daarbij is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie.

Publieke grondexploitatie (traditioneel)

Bij een volledig publieke ontwikkeling is de overheid zelf verantwoordelijk voor de grondexploitatie. De overheid laat de gronden voor eigen rekening en risico bouwrijp maken en draagt zorg voor de inrichting van het openbaar gebied en de infrastructuur. De kosten hiervan worden zoveel mogelijk verrekend in de uitgifteprijs van de bouw kavels. De bouwrijpe kavels worden vervolgens verkocht aan marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie en verkoop van bijvoorbeeld de woningen, bedrijfsgebouwen, kantoren etc.. Met de verkoop worden verdere afspraken gemaakt over de inhoud van het bouwprogramma. Hierdoor is de overheid in staat maximale sturing uit te oefenen op de feitelijke projectontwikkeling.

Publiek-private samenwerking (PPS) grondexploitatie

Concessie-model

Het concessiemodel wordt toegepast wanneer de gemeente de gronden in het plangebied geheel of gedeeltelijk (grotendeels) in eigendom heeft. Via een aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij dit model tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een stedenbouwkundig programma van eisen. De marktpartij voert een groot deel van de traditionele overheidstaken (aanleg van voorzieningen en infrastructuur) voor eigen rekening en risico uit. Na een bepaalde periode wordt het openbaar gebied en de infrastructuur (doorgaans om niet) terug geleverd aan de gemeente.

Meerwaarde

- Een groot aantal taken, ook taken die traditioneel bij de overheid liggen, wordt uitbesteed aan een marktpartij. Deze draagt, binnen de door de gemeente gestelde kaders, zorg voor de volledige uitvoering van het project. De gemeente kan zo optimaal profiteren van onder meer de private kennis en kunde als het gaat om het managen van dergelijke projecten.
- Sturingsmogelijkheden tijdens aanbestedingsprocedure.
- Risico van de gemeente wordt overzichtelijk en beperkt door overheveling risico's naar marktpartijen.

Bouwclaim-model

Het bouwclaimmodel wordt vaak toegepast wanneer marktpartijen grondeigendommen hebben in een plangebied. Private partijen verkopen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen voor een overeengekomen prijs en vooraf overeengekomen programmering, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente is in dit model volledig verantwoordelijk voor de grondexploitatie.

Meerwaarde

- Het afzetrisico kan worden beperkt door een afnameplicht voor de private partijen af te spreken. Hiermee kunnen afspraken worden gemaakt over de grondprijs die marktpartijen voor de bouwrijpe kavels zullen betalen en het moment waarop de afname plaatsvindt.
- De gemeente krijgt de mogelijkheid 'een graantje van de winstpotentie mee te pikken'
- Voor marktpartijen kan de betrokkenheid van de gemeente de haalbaarheid en kwaliteit van het plan verhogen.
- Kwalitatieve meerwaarde voor de gemeente doordat zij in vroeg stadium met de grondeigenaren in overleg treedt over de planvorming

Wanneer in een gebied sprake is van versnipperd grondeigendom, heeft deze variant veelal de voorkeur boven zelfrealisatie door de afzonderlijke marktpartijen. De gemeente houdt op deze manier zelf beter de regie in handen houden en zo de gewenste ontwikkeling beter sturen.

Joint Venture

Deze samenwerkingsvorm wordt toegepast wanneer in een plangebied verschillende partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben. Partijen kunnen ervoor kiezen samen een onderneming, zoals een grondexploitatie maatschappij (GEM), op te richten aan welk de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming brengt de gronden vervolgens zelf tot ontwikkeling en is dus verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte.

Er is sprake van een joint venture wanneer overheid en bedrijfsleven samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld maar worden gedeeld.

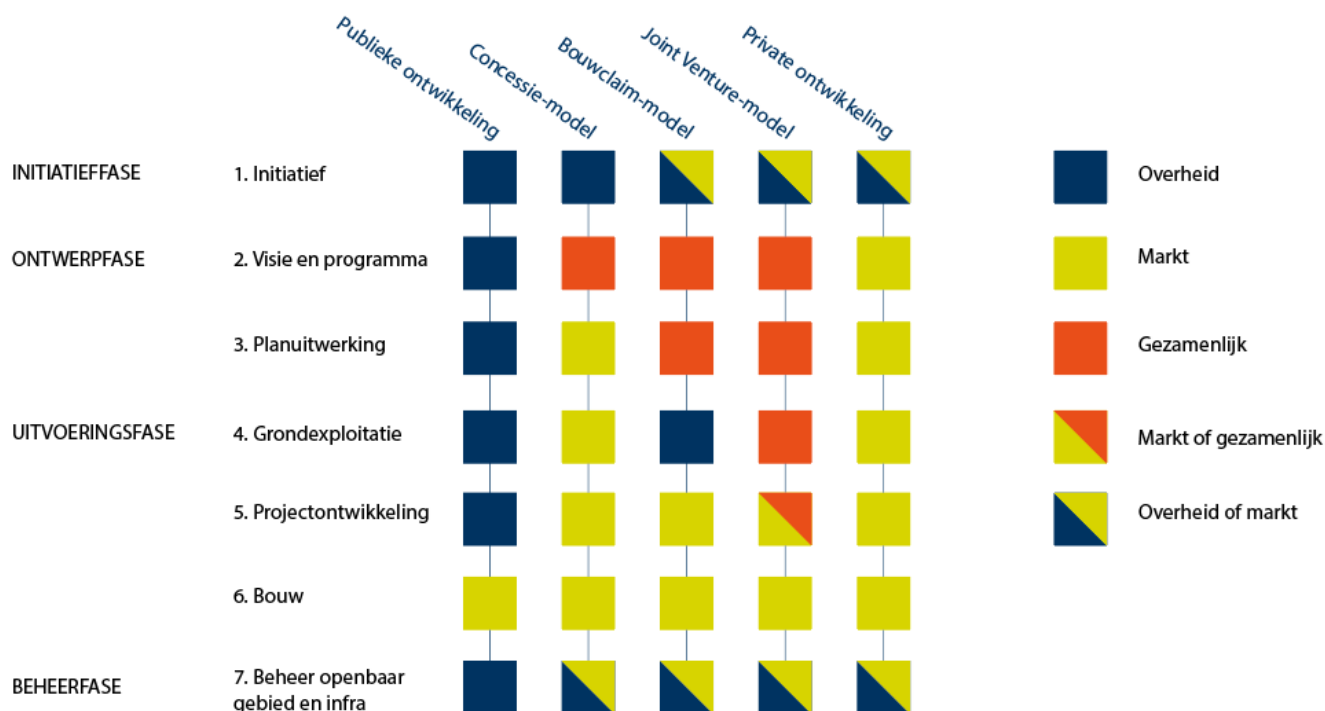
Meerwaarde

- In een joint venture kunnen zowel de gemeente als de marktpartijen hun kennis en kunde inbrengen. De overheid kan hiermee profiteren van private kennis en kunde die de uitvoering van het project ten goede kan komen.
- Potentiele kwalitatieve meerwaarde omdat partijen als gelijkwaardige partners vanaf de planvorming tot en met de uitvoeringsfase betrokken zijn.
- Risico's worden niet verdeeld maar gedeeld.
- De joint venture biedt de gemeente de mogelijkheid te profiteren van mogelijke ontwikkelwinsten die zijn tijdens de levensloop van het project voor kunnen doen.

Private ontwikkeling (zelfrealisatie)

Een marktpartij kan kiezen voor zelfrealisatie wanneer hij de eigendom van de gronden waarop de ontwikkeling wordt voorzien. De private partij zorgt dan zelf voor het uitwerken van een stedenbouwkundige visie en een programma die binnen de planologische kaders van het bestemmingsplan vallen. Daarnaast voert hij de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie voor eigen rekening en risico.

In onderstaande afbeelding worden de verschillende ontwikkelstrategieën gekoppeld aan de 5 projectfasen.



De keuze voor een vorm van Publiek Private Samenwerking kan worden gemaakt aan de hand van de volgende afwegingen:

In hoeverre is sprake van gemengde private en gemeentelijke eigendomsverhoudingen waardoor samenwerking wenselijk is?

Grondposities van publieke en private partijen in het plangebied zijn een cruciale factor in de toepasbaarheid van de verschillende PPS-modellen.

Wat kan de gemeente (financieel, capaciteit, kennis)?

De capaciteit van de gemeente wordt ten eerste bepaald door de financiële capaciteit. Reserves of voorzieningen moeten voldoende groot zijn om tekorten of risico's op te vangen.

Voor veel marktpartijen is gebieds- en projectontwikkeling corebusiness. Marktpartijen kunnen daardoor over een voorsprong in kennis en kunde beschikken als het gaat om het managen van dergelijke projecten. Betrokkenheid van deze partijen kan ervoor zorgen dat expertise, kennis en ervaring waarover de gemeente (nog) niet (voldoende) beschikt, aan het project wordt toegevoegd. Of dit van toegevoegde waarde kan zijn is vooral afhankelijk van de vraag in hoeverre de gemeente zelf in staat is de projectorganisatie te bemensen en van de kennis en ervaring van de medewerkers om het project zelf succesvol uit te voeren.

Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?

Het overdragen of delen van verantwoordelijkheden betekent ook dat risico's gedeeld of overgedragen worden. Dit kan een gunstig effect hebben op het risicoprofiel van het project voor de gemeente. Een gunstiger risicoprofiel kan het verschil maken tussen een onhaalbaar en een haalbaar plan. Daarnaast kan de inbreng van private financiering ertoe leiden dat een project eerder kan worden uitgevoerd.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre samenwerking een gunstiger risicoprofiel kan opleveren, is inzicht nodig in de aard van de belangrijkste risico's en de mogelijkheden die de gemeente heeft om deze zelf op te vangen.

Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?

De gemeente moet bij iedere ruimtelijke ontwikkeling afwegen in hoeverre het wenselijk of noodzakelijk is om van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling te voeren. Veel regie is bijvoorbeeld nodig als de gemeente bepaald maatschappelijke doelen wil realiseren.

Is de omvang en looptijd van de ontwikkeling toereikend?

Ook de looptijd en de omvang van een project hebben invloed op de toepasbaarheid van de PPS-modellen. Een PPS zal extra kosten met zich mee brengen omdat er nu eenmaal een onderhandelingsproces aan vast zit. Wanneer partijen besluiten een joint venture aan te gaan zullen hiervoor transactiekosten moeten worden gemaakt en zijn er kosten verbonden aan het oprichten en operationeel maken van de gezamenlijke organisatie. Dit loont alleen de moeite als de daarmee gemoeide kosten en tijd kunnen worden terugverdiend met de meerwaarde die het project kan genereren.

De uitvoering van een bouwclaim is in veel mindere mate afhankelijk van de omvang en looptijd van het project. Wel is een zekere kritieke omvang en programmering van het project vereist zodat met de uitgifte van de bouw kavels, niet alleen de kosten voor bouwrijp maken, maar ook de transactiekosten die gemoeid zijn met het onderhandelingstraject en het vastleggen van de gemaakte afspraken in een samenwerkingsovereenkomst kunnen worden terugverdiend.

Wat zijn de beleidsvoorkeuren van de gemeente?

De verschillende samenwerkingsmodellen hebben consequenties voor de rol van de gemeente in het project. Hieronder worden de samenwerkingsmodellen vergeleken met de beleidsvoorkeuren van de gemeente.

Concessiemodel

- Veel ruimte voor ideeën uit de markt
- Sturen aan de voorkant van het project
- Tijdens de uitvoering faciliteren en toetsen
- In staat zijn om een eenduidig en volledig Programma van Eisen te formuleren (goed opdrachtgeverschap)
- Openbare ruimte en infra wordt ingericht (en beheerd) door marktpartijen

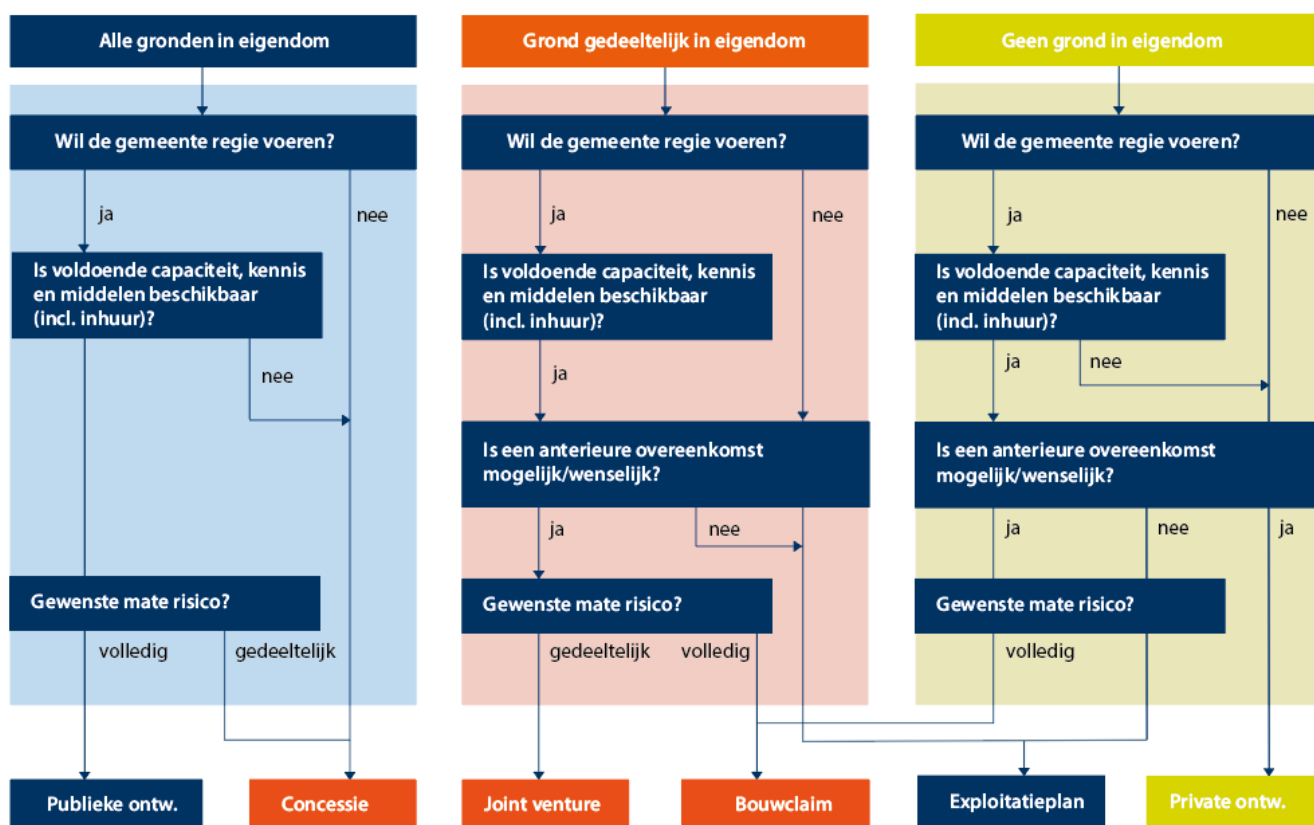
Bouwclaim

- Bereidheid om risico te lopen met de uitvoering van de grondexploitatie
- Invloed op de planvorming
- Grip op inrichting openbaar gebied
- Goede mogelijkheden om marktpartijen mee te laten betalen aan de inrichting van het openbaar gebied
- Extra mogelijkheden om mee te profiteren van ontwikkelwinsten

Joint Venture

- Delen van risico's en kosten in ruil voor delen invloed en opbrengsten
- Gezamenlijke planvorming, grondexploitatie en inrichting openbaar gebied
- Bijsturen tijdens het project is mogelijk
- Goede mogelijkheden om marktpartijen mee te laten betalen aan de inrichting van het openbaar gebied
- Extra mogelijkheden om mee te profiteren van ontwikkelwinsten

Beslisboom samenwerkingsmodellen



Met betrekking tot de gewenste samenwerkingsvorm bij ruimtelijke ontwikkelingen geldt het volgende uitgangspunt: De gemeente Moerdijk gebruikt bovenstaand beslismodel als hulpmiddel voor het kiezen van een vorm van samenwerking die past bij het project dat aan de orde is.