

Deel IV in de serie

door Karl Bijsterveld

Ted Zwietering, projectdirecteur Krachtwijken, gemeente Den Haag:

‘Marktpartijen krijgen te weinig bevoegdheden’

Waarom neemt de gemeente Den Haag deel aan het Opdrachtgeversforum in de bouw?

“We vinden het belangrijk een goede opdrachtgever te zijn en te blijven. We zijn bezig met tal van projecten waarvoor dat van essentieel belang is. Denk aan grote civieltechnische projecten, zoals het Trekviétracé en de Hubertustunnel. Maar ook aan grootschalige gebiedsontwikkelingen als de Binckhorst, een oud industrieterrein dat we willen transformeren in een duurzaam woon- en werkgebied.”

Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten bij goed opdrachtgeverschap?

“De enorme hoeveelheid planologische wetgeving en procedures. Die zorgt voor veel vertraging en maakt het voor marktpartijen erg moeilijk om in te schatten hoeveel financieel risico ze lopen. Denk bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen, milieueffectrapportages, Europese regels. Maar ook aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die vooralsnog minder effectief is dan ik had gehoopt. Nederland heeft een planingstraditie die niet makkelijk te sturen is, het is een veelkoppig monster. Ander knelpunt is dat overheden, zeker bij gebiedsontwikkelingen, veel verantwoordelijk-

Den Haag neemt als enige gemeente deel aan het Opdrachtgeversforum in de bouw. Ted Zwietering (projectdirecteur Krachtwijken en voormalig directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf) vindt dat er bij overheden veel ruimte is om het opdrachtgeverschap te verbeteren. “We willen nog altijd te veel verantwoordelijkheden vasthouden. Daarmee verlammen we het private initiatief.” Een binnenstedelijk project in Liverpool laat volgens Zwietering zien dat het ook anders kan.

heden bij zich willen houden en marktpartijen weinig bevoegdheden geven. Daarmee verlammen we het private initiatief.”

Waarom willen overheden die verantwoordelijkheden behouden?

“Het is hun natuurlijke geneigdheid. Gebiedsontwikkelingen vergen bijvoorbeeld veel tijd, en economische omstandigheden kunnen in de loop van de ontwikkeling verslechteren. Dat is moeilijk te overzien. Overheden willen daarom de mogelijkheid hebben om bij te sturen.”

Kan het ook anders?

“Ja. Goed voorbeeld is de herontwikkeling van de binnenstad van Liverpool, een gigantische vastgoedontwikkeling van ruim één miljard Engelse pond. In 2001 is de herontwikkeling juridisch-planologisch voorbereid en al een jaar later vond er aanbesteding plaats. Het winnende consortium

was ook écht een winnaar. De gemeente bracht haar nog resterende gronden in. Het consortium kreeg van de gemeente toestemming om waar nodig te onteigenen, en mocht ook bouwvergunningen verlenen. Daartegenover had het consortium de plicht de gebiedsontwikkeling te starten en uit te voeren. In feite is de procedure voor de gebiedsontwikkeling identiek aan de aanbesteding van een gebouw: snel, overzichtelijk en met duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden.”

Binckhorst

U noemde net al Binckhorst. Hoe zit het hier met de rolverdeling van markt en overheid?

“Met BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed hebben we begin 2006 een intentieovereenkomst gesloten. We werken nu aan het ondernemingsplan op hoofdlijnen. We richten een gezamenlijke grondexploitatie-maatschappij op, maar de gemeente gaat geen vastgoed ontwikkelen. Het moet een echte PPS worden, al is dat niet eenvoudig. De enorme hoeveelheid regels vormt een groot obstakel. Ik ben binnen de gemeente weleens een discussie begonnen over het instellen van een speciale ‘Binckhorst-wet’, waarin je de verantwoordelijkheden van overheden en markt duidelijk vast kunt leggen, net als in Liverpool. Tot nu toe zonder resultaat.”

Binckhorst is een langjarig project, het zal de komende twintig tot dertig jaar gerealiseerd worden. Wat betekent dat voor de invulling van het programma?

HET OPDRACHTGEVERSFORUM IN DE BOUW

Het Opdrachtgeversforum in de bouw is een netwerk van (semi)publieke opdrachtgevers in de bouw en infrastructuur. Deelnemers zijn: de Alliantie, Dienst Vastgoed Defensie, gemeente Den Haag, NS Poort, ProRail, Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Staedion en UMC St Radboud. Doel van het Opdrachtgeversforum is professionalisering van het opdrachtgeverschap van (semi)publieke organisaties, en beïnvloeding van nationale en Europese regelgeving om een efficiënter plan- en bouwproces te bevorderen. Het Opdrachtgeversforum dient een maatschappelijk belang: publiekrechtelijke instellingen moeten laten zien dat ze professionele opdrachtgevers zijn. Voor meer informatie: www.opdrachtgeversforum.nl.

Goed opdrachtgeverschap: de stand van zaken

“De kaders en de randvoorwaarden worden geschetst, maar deze zijn wel flexibel. De functies in gebouwen stellen we in een zo laat mogelijk stadium vast, afhankelijk van de marktomstandigheden. Dat doen we in goed overleg met de marktpartijen.”

Bij de realisatie van Wateringseveld lijkt u een goede opdrachtgever geweest te zijn. Wat was het succes hierachter?

“We hebben voor dit gebied een masterplan ontwikkeld, waarin naast ruimtelijke aspecten ook economische aspecten en de aanpak aan de orde kwamen. Het masterplan is in één keer vastgesteld en leidde direct tot een rechtsbesluit. Daarna konden we snel aan de slag met de uitvoering. De gemeente bemoeide zich niet met de stedenbouwkundige details.”

Prijs belangrijkste selectie criterium

Opdrachtnemers klagen dat prijs vaak nog steeds het belangrijkste selectie criterium is, in plaats van bijvoorbeeld kwaliteit of past performance.

“Ik ben het ermee eens en zie helaas nog nauwelijks verbetering. De weinig innoverende Europese aanbestedingswetten zijn een grote boosdoener. Bij elk project krabben we ons voortdurend achter de oren: ‘Wat zal Europa ervan vinden?’ Nederland is graag het beste jongetje van de klas. We

zijn bij elke aanbesteding overdreven angstig voor (verkapte) staatssteun, maar dat is niet reëel. Alsof Nederlandse overheden in relatie tot de markt niet proberen tot de



Ted Zwietering

beste resultaten te komen. We raken er met zijn allen, overheden en marktpartijen, erg door in de war. Niet nodig, zolang we de selectiemethoden en prijsvormingsystematiek maar transparant maken en goed kunnen verantwoorden.”

Dus in Den Haag bent u niet bang meer voor (verkapte) staatssteun?

“Misschien toch nog meer dan ons lief is, omdat dit nu eenmaal zo gegroeid is. Te vaak gaat het nog over de juridische implicaties en juridische procedures. En niet om de inhoud van projecten. Overigens zie ik de nieuwe generatie jongere werknemers ook meegezogen worden in de juridisering. Het wordt tijd dat we meer op de Angelsaksische manier gaan aanbesteden: calculeren op basis van functionele specificaties, waarin prijs niet langer de dominante wegingsfactor is.”

Kredietcrisis

Wat betekent de kredietcrisis voor het publiek opdrachtgeverschap?

“Het wordt lastiger om risico’s aan marktpartijen over te dragen. Publieke partijen moeten meer verantwoordelijkheden op zich nemen en langer grondposities behouden. Op zich niet zo erg, als de situatie over enige tijd maar wel verbeterd.”

Wat gaat uw gemeente doen om het opdrachtgeverschap verder te verbeteren?

“We gaan goed opdrachtgeverschap voor grootschalige projecten verankeren in onze gemeentelijke organisatie. Een zelfstandig adviseur gaat ons daarbij helpen.”

Ries Jelier, directeur regio Zuid-West Bouwfonds Ontwikkeling

‘Continuïteit in politiek beleid is van groot belang’

Dat zegt Ries Jelier, directeur regio Zuid-West Bouwfonds Ontwikkeling, in reactie op het interview hierboven met Ted Zwietering over goed opdrachtgeverschap. Volgens

Jelier boek je bij grote integrale projecten de beste resultaten wanneer overheid en markt al vanaf het prille begin echt “sámen werken”.

Herkent u zich in de knelpunten die Zwietering noemt bij de professionalisering van het opdrachtgeverschap?

“Ja. De grote hoeveelheid planologische wetgeving en procedures bijvoorbeeld, is zeker een knelpunt. Maar ik wil nog een

aantal punten aan zijn betoog toevoegen, zoals het belang van continuïteit in het politieke beleid. Beleid dat voortdurend aan verandering onderhevig is, maakt het voor private partijen moeilijk om risico’s te managen. Ook een niet te overladen pro-

gramma van publieke eisen is belangrijk. Een kerstboom vol ‘publieke ballen’ is geen werkbaar vertrekpunt. Goed opdrachtgeverschap vereist verder een eensluidende gezindheid die dwars door de gemeentelijke organisatie heen loopt. Bij grotere gemeenten zie je soms dat betrokkenen in de voorfase van een project, bijvoorbeeld een gebiedsontwikkeling, het volledig met je eens zijn over de ambities en bijbehorend plan van aanpak. Eenmaal in uitwerking verwaagt die ambitie bij de ‘lagere’ echelons >>

binnen de gemeente. Er ontstaan verdragende discussies over de uitvoering, en de gemeente valt terug in haar oude rolpatroon. Het is dus zeer belangrijk dat aan de voorkant ook alle later in het traject te betrekken personen weten waarom en hoe de opgave wordt geconditioneerd. En dat hierover bij iedereen draagvlak bestaat.”

Het probleem met de eensluidende gezindheid ervoer u ook in de samenwerking met de gemeente Den Haag?
“Ja.”

Hoe hebt u dat toen opgelost?
“Door het gesprek aan te gaan met de eerstverantwoordelijke. En gezamenlijk te kijken hoe en met wie we zowel binnen de gemeente als binnen onze eigen organisatie, de uitgangspunten en projectaanpak verder door moesten spreken. Met als doel het verwerven van draagvlak.”

Kritiek op de opdrachtgever maakt je als marktpartij ook kwetsbaar.
“De gemeente mag van een professionele marktpartij verwachten dat er positief kritisch gereageerd kan worden, om tot een beter resultaat te komen. Zakelijke en persoonlijke aspecten moet je hierbij uit elkaar houden. Daar waar markt en overheid al vanaf het prille begin echt samen werken, worden de beste resultaten geboekt!”

Hebt u een voorbeeld?
“De Vinex-wijk Wateringse Veld in Den Haag. Hier zijn wij echt helemaal vanuit het niets begonnen. Na het conditioneren van de opgave en een samenwerkingsovereenkomst, hebben we samen met de gemeente een ontwikkelbedrijf opgericht met twee directeurs: één namens de gemeente en één namens Bouwfonds. Iedere deelbessing werd door hen gezamenlijk onderkend.”

Dus echt samenwerken is de sleutel tot succes?
“De manier waarop je een programma invult telt ook. Voor Wateringse Veld hebben we een kwalitatief hoogwaardige en consistente ruimtelijke drager als hoofdstructuur bedacht. Het blauw, groen en grijs (infra, red.) lagen vanaf het begin al vast. Maar de exacte invulling van de deelplannen werd niet vastgelegd. Voordeel is dat je kunt bijsturen wanneer dat nodig is, zonder dat het ten koste gaat van de hoofdstructuur en daardoor de ruimtelijke kwaliteit.”

Binckhorst-wet'

Zwietering ziet wel wat in de invoering van een 'Binckhorst-wet' waarin je de verantwoordelijkheden van overheid en markt voor gebiedsontwikkelingen vastlegt. Goed idee? En zo ja, wat betekent het dan concreet voor de Binckhorst dat jullie samen met de gemeente Den Haag en BPF Bouwinvest realiseren?

“Het is zeker een goed idee. Het aan de voorkant scherp formuleren van de vaste voor de gebiedsontwikkeling bepalende kaders, vanuit zowel publieke als private belangen, is zeer belangrijk. Evenals het vastleggen van die kaders. Er zijn echter altijd risico's die je als marktpartij niet kunt managen. Bij Binckhorst bijvoorbeeld is er vooraf al sprake van een groot financieel tekort dat alleen de gemeente en/of het Rijk kan subsidiëren. Als marktpartij hebben we daar geen invloed op. In het 'Binckhorst-voorbeeld' is ook de aanleg van het Trekvliettracé, een verbindingsweg tussen knooppunt Ypenburg en Binckhorst, van cruciaal belang. Maar of die weg er wel of niet tijdig komt, kan de markt niet regelen.



Ries Jelier

De overheid moet dit risico zien te managen. Ander punt is de verwervingsstrategie. Als marktpartij verwerven we grond doorgaans zo kort mogelijk vóór de start van de ontwikkeling. Dat bespaart tijd en kosten. Maar deze vlieger gaat niet altijd op. Soms komt er een stuk grond vrij waarbij vanuit het publieke belang onmiddellijke actie is vereist. Hier hangt dan veelal een hoger prijskaartje aan. Daar moet je van tevoren afspraken over maken.”

Hoe kun je de risico's bij een groot project nog verder managen?

“In het geval van Binckhorst, met een looptijd van 25 tot 30 jaar, hebben we de gemeente voorgesteld het project in delen op te knippen. Elk deelproject heeft een omvang en tijdsplan dat vergelijkbaar is met de realisatie van een gemiddelde Vinex-wijk. Met die orde van grootte en de daarbij behorende problematiek heeft Bouwfonds veel ervaring. We kunnen de risico's ervan goed overzien en hanteerbaar maken.”

U pleit met andere woorden voor een soort alliantiemodel in combinatie met het concessiemodel voor deelgebieden van de Binckhorst?

“Ja, al moeten we de exacte condities nog uitpluizen. We 'claimen' trouwens ook niet

alles zelf uit te willen ontwikkelen. NS Poort en Vestia hebben ook grondposities in de Binckhorst, en kunnen net zo goed hun deel(gebied) ontwikkelen.”

Zwietering stelt dat het vanwege de kredietcrisis voor overheden lastiger wordt om risico's over te dragen aan marktpartijen. Hoe ziet u dat?

“Door de crisis neemt de invloed van de overheid toe. Dat is nu eenmaal zo. Het is niet meer dan logisch dat de overheid een vorm van sturing wil behouden, ook na de crisis. Als marktpartij heb je je daar aan te houden. Om problemen te voorkomen moet je dus aan de 'voorkant' goede afspraken met elkaar maken.”

Verbeterpunten

Ziet u als opdrachtnemer ook verbeterpunten bij uzelf?

“Ja, onze communicatie richting overheid kan beter. We gaan er soms te snel vanuit dat ze over de aanpak van problemen hetzelfde als wij denken.”

In welke situaties?

“Bij de inrichting van een grondexploitatie bijvoorbeeld. Een grondexploitatie die op papier haalbaar is, is daarmee nog niet risicoloos zoals de overheid wel regelmatig denkt. Sterker, risicomangement begint dan pas! Van marktpartijen vraagt dat een heldere communicatie. Praat er gezamenlijk over, wees eerlijk en ga problemen niet uit de weg. Leg vervolgens vast wat je overeen bent gekomen en wie welke risico's managet. Een toverformule is er niet, het is voortdurend maatwerk.”

Loopt u als marktpartij ook de kans op de stoel van de overheid te gaan zitten?

“Nee, publieke partijen blijven op een aantal essentiële punten altijd zelf verantwoordelijkheid houden. We kunnen bijvoorbeeld geen bestemmingsplan maken, wél kunnen we dit faciliteren.”

Veel werk aan de winkel

Maken aanbestedingsregels het wel mogelijk om duurzame relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers op te bouwen?

“Als opdrachtgevers en opdrachtnemers uitsluitend voor de laagste prijs gaan niet. Bouwfonds zet nadrukkelijk ook in op andere aspecten zoals kwaliteit, aantoonbare deskundigheid, betrouwbaarheid, continuïteit, financiële draagkracht en passende performance. Daar mogen opdrachtgevers op ons afrekenen.”

Zijn overheden en markt nu op de goede weg in de professionalisering van het opdrachtgeverschap?

“Ja, al er is nog veel werk aan de winkel. Belangrijk is dat je als markt en overheid uitspreekt wat je van elkaar verwacht bij een project. Dat scheelt in de uitvoering een hoop problemen!” ◀◀