

MARKTCONSULTATIE EN CONSULTATIEDOCUMENT

In de toch al lastige initiatieffase van integrale gebiedsontwikkeling is de marktconsultatie een instrument bij de zoektocht naar potentie en haalbaarheid. Het consultatiedocument biedt een goed handvat bij de vormgeving hiervan. Zonder knellende regels en zonder dat deze beklemmend en beperkend gaat werken op de onderlinge relatie.

Vincent Hof's

Met de opkomst van de moderne gebiedsontwikkeling in Nederland, zoals we die van de laatste 15 tot 20 jaar kennen, is ook de worsteling tussen het publieke en het private domein er één geworden waar al veel over geschreven is. Ik ga u in dit artikel dan ook niet vermoeien met een zoveelste relaas over die gespannen verhoudingen en de constante zoektocht naar wie welke rol heeft.

Waar ik wel wat over wil vertellen, in relatie tot deze 'publiek-private spanning' (wellicht de werkelijke betekenis van PPS), is of dit speelveld nou vraagt om strakke regulering of dat het juist een *free fight* moet zijn, waarbij partijen *along the way* zelf maar de spelregels moeten bepalen. Ik ga dit niet in zijn algemeenheid doen, maar vanuit mijn recent afgerond onderzoek naar het instrument marktconsultatie bij gebiedsontwikkeling. Ik heb dit onderzoek gedaan ten behoeve van mijn afstudeerscriptie van de Master City Developer-opleiding aan de Erasmus Universiteit. Het onderzoek stond in het teken van het verkennen, beschrijven en verbeteren van dit instrument dat zich helemaal vooraan bevindt in de zoektocht naar de juiste verhoudingen tussen publiek en privaat.

Het wordt ook geen betoog voor algemene verbetering van de relatie en allerlei aanbevelingen die open deuren lijken, maar ik wil concreet een handreiking doen voor de verbetering van dit instrument. Overigens bleek tijdens mijn onderzoek dat juist die open deuren de elementen waren waar nog veel verbetering viel te behalen. Dit alles uiteraard wel tegen de achtergrond van het thema van deze editie van Real Estate Magazine, de (de)regulering van de vastgoedwereld.

Het fenomeen marktconsultatie

Om te beginnen kort een uitleg over wat dat fenomeen marktconsultatie nou eigenlijk behelst. De marktconsultatie dankt zijn positie binnen de gebiedsontwikkeling aan

de behoefte van de publieke sector om in een vroegtijdig stadium van een mogelijke (her)ontwikkelingsopgave de kennis vanuit de private sector te kunnen meenemen. Deze behoefte is er niet één die zich exclusief richt op het vakgebied van de gebiedsontwikkeling. Ook op allerlei andere vlakken is vanuit de publieke zijde behoefte aan input vanuit de private zijde. Bijvoorbeeld binnen de wereld van de infrastructuur wordt het instrument marktconsultatie allang gebruikt door Rijkswaterstaat om projectvoorstellen van de overheid te toetsen aan de mening over en mogelijkheden van het beoogde project vanuit het perspectief van de marktpartijen. Onder andere bij

de ontwikkeling van de kilometerregistratie voor de in te voeren kilometerheffing is gebruikgemaakt van de kennis en expertise van diverse marktpartijen. Er is gezocht naar welke systemen worden aangeboden, welke eisen Rijkswaterstaat stelt aan het systeem en op welke wijze de wensen door de aanbiedende partijen kunnen worden geïntegreerd in de bestaande systemen. Op basis van deze kennisuitwisseling, die overigens geheel vrijblijvend was, heeft Rijkswaterstaat zich een beeld kunnen vormen van de mogelijkheden en haalbaarheid van die kilometerregistratie.

Een ander aspect dat heeft meegewerkt aan de opkomst van de marktconsultatie is de terugtrekkende overheid in het ontwikkelingsproces. Er is steeds meer ruimte ont-

VANUIT PUBLIEKE
ZIJDE IS BEHOEFTE
AAN INPUT
VANUIT PRIVATE
ZIJDE

staan voor de private partijen om al vroegtijdig positie in te nemen in grootschalige ontwikkelingen in Nederland. Privaat kruipt steeds verder het publieke domein in. Om in een vroegtijdig stadium zicht te krijgen op het private belang ontstond onder andere de marktconsultatie.

Kennis en expertise

In het voorbeeld van Rijkswaterstaat is al een aantal kernelementen van het principe van de marktconsultatie aangestipt. Om te beginnen is het een vraagstelling vanuit de publieke zijde aan de private sector. Een publieke partij ziet zich gesteld voor een opgave en heeft behoefte aan input op diverse vlakken. Veel van de kennis heeft ze zelf in huis of kan op andere manieren worden betrokken. Maar bepaalde kennis zit bij bepaalde partijen, in dit geval commerciële partijen. Hierin ligt de oorsprong van de relatie; de behoefte aan kennis en informatie van publieke zijde die bij de private partijen vandaan moet komen. Een ander element is het feit dat de vraag zich in een vroegtijdig stadium van de opgave voordoet. Er is vaak nog geen duidelijk omkaderd project. Er is juist behoefte aan informatie om de kaders scherper te stellen. Ook de vrijblijvendheid van de relatie is al genoemd. Dit is over het algemeen een zwaar wegend punt in de marktconsultatie. Er zijn, voornamelijk naar aanleiding van dit aspect, de afgelopen jaren veel discussies gevoerd over de houdbaarheid van dit instrument. De beoogde kennisuitwisseling is vooral eenzijdig vanuit privaat richting publiek. De private partijen krijgen de vraag of ze hun kennis en expertise beschikbaar willen stellen zodat de publieke zijde beter zicht krijgt op de potentie van een beoogd project.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de studie naar een nieuw centrumplan van gemeente X, voor de meesten van u een herkenbare opgave. Gemeente X wil graag zo vroeg mogelijk zo veel mogelijk input vanuit de private partijen met al hun marktkennis en creativiteit. Doel hierbij is meer greep te krijgen op de haalbaarheid en de haken en ogen van het beoogde plan. Er is alleen één grote 'maar' en dat is dat die gemeente eigenlijk verder (nog) niets met die private partijen van doen wil hebben. Ze wil zo lang mogelijk de keuze van eventuele partners uitstellen en zelfstandig kunnen beslissen over het te kiezen vervolgproces. Vervolgens is natuurlijk de vraag vanuit de private zijde wat zij dan eigenlijk terugkrijgen voor hun inspanningen en het ter beschikking stellen van hun kennis en vooral ook creativiteit. Het antwoord is in de meeste gevallen kort en bondig 'bar weinig'.

Er zijn legio voorbeelden te noemen waarin die bewuste gemeente X zes tot acht private partijen vraagt om visie-

vorming, financiële onderbouwing en procesvoorstellen en dit alles verpakt in gelikte boeken en presentaties tegen een minimale vergoeding. Het liefst uiteraard in twee maanden tijd en gepland zo medio augustus. U begrijpt, ik chargeer maar de strekking lijkt me duidelijk. Toch doen veel private partijen gewillig mee, want wellicht is er tóch iets te halen. Het wordt al snel als acquisitie gezien en misschien maken ze niet nu kans op werk of een positie, maar wellicht in het vervolg wel. Dus toch maar meedoen met de vele slechte voorbeelden van marktconsultaties van de afgelopen jaren tot gevolg. Uiteraard zijn er ook zeer goed verlopen consultaties, maar die zijn helaas nog meer uitzondering dan regel.

PRIVAAT KRUIPT STEEDS VERDER HET PUBLIEKE DOMEIN IN

Regulering?

In deze cocktail van onderlinge afhankelijkheid en het nog volstrekt ontbreken van enige structuur in het gebruik ontstaat dan al snel de roep om regulering. Maar de vraag die daarbij hoort is of dat enig soelaas zal bieden. Deze discussie over al dan niet reguleren wordt de laatste tijd flink aangewakkerd door de uitspraken van het Europese Hof. Ik herinner u aan de twee kampen die zijn ontstaan na het arrest Rouanne Arroux. Ook de Europese aanbestedingsregels zorgen vaak voor een wat verkrampde houding in het zoeken van toenadering tussen publieke en private partijen. Deze krampachtige houding vindt zijn oorsprong enerzijds uit onwetendheid en angst bij de meeste publieke partijen. Onwetendheid over wat nou wel en niet is toegestaan in het aanhalen van de relatie met de private sector.

Anderzijds ontstaat de angst om iets verkeerd te doen, waardoor het beoogde proces niet door de toets aan Europese aanbestedingsregels komt. Deze angst en onwetendheid die leiden tot verkramping in de relatie worden vaak uit onverwachte hoek gevoeld. Veel publieke partijen zoeken hulp bij juristen voor het begeleiden van het proces, passend binnen de wet- en regelgeving. Het zijn in mijn beleving juist soms de juristen die de angst alleen maar voeden in plaats van wegnemen. Wellicht niet altijd bewust, maar vooral bij de wat kleinere gemeenten, waar het ambtelijk apparaat niet dagelijks met deze Europese regelgeving wordt geconfronteerd, kan de verkramping toeslaan en ontstaat de neiging om dan alles maar juridisch goed dicht te timmeren. In mijn beleving is dit de doorsteek voor een goede start van de relatie tussen publiek en privaat, wat bij een marktconsultatie toch aan de hand is. Het is vaak het eerste contact tussen de beide partijen. Deze eerste kennismaking, hoe vrijblijvend deze ook wordt opgezet, is van groot belang bij het opstarten van een langdurig ontwikkelingsproces. Het draait namelijk ook vooral om vertrouwen. Dit is een niet te

onderschatten element bij niet alleen de marktconsultatie maar überhaupt iedere vorm van samenwerking. Vertrouwen in de samenwerking begint met een goed doordacht proces, dat voor alle betrokken partijen recht doet aan hun belangen, hun positie, hun rechten en plichten.

Dichttimmeren of ruimte geven

Terug naar de hamvraag: gaan we de boel inderdaad dichttimmeren of zoeken we met elkaar naar de ruimte die de regelgeving biedt en gebruiken we die optimaal. Ik ga graag voor die laatste optie, zeker vanuit het element vertrouwen bezien. Projecteren we deze vraag op het instrument marktconsultatie dan leidt regulering in de vorm van 'verjuridisering' niet tot het gewenste effect, waarbij publiek en privaat vrijblijvend kennis uitwisselen zodat er een beter project en proces kunnen ontstaan. Ik vind echter wel dat er een bepaalde vorm van regulering noodzakelijk is. Deze regulering zie ik niet direct in termen van 'gij zult en gij mag niet', maar meer in de lijn van een gedragscode of handleiding. In mijn scriptie heb ik hiervoor een handreiking gedaan in de vorm van het introduceren van het consultatiedocument. Dit document bevat een niet uitputtende lijst van elementen welke onderdeel uitmaken van een marktconsultatie. Het consultatiedocument is eigenlijk te beschouwen als een inhoudsopgave van de te organiseren marktconsultatie. Voor ieder genoemd element geldt dat de inhoud hiervan weldoordacht dient te zijn ontstaan. Te denken valt aan bijvoorbeeld wat nou eigenlijk de aanleiding voor de consultatie is? En wat is het doel? Hoe ziet het te doorlopen proces eruit, het vervolg, hoeveel partijen worden geselecteerd? Hoe is de communicatie georganiseerd, hoe zit het met wet- en regelgeving? En niet geheel onbelangrijk, wat is de positie van de deelnemende partijen, nu en in het vervolg?

Dit document beoogt het slaan van twee vliegen in één klap. Ten eerste is het voor de publieke partij een drijfveer om goed na te denken over wat ze nou eigenlijk willen bereiken met de uit te schrijven consultatie. Hierdoor ontstaat er een (beter) gestructureerd proces. Het streven is dat

bij het ontstaan van het idee van het organiseren van een marktconsultatie de publieke partij de genoemde elementen in het consultatiedocument afloopt. Als ieder element weloverwogen wordt ingevuld, ontstaat een goed inzicht

in wat het eigenlijk allemaal inhoudt om een consultatie te organiseren. En, zoals al gezegd, er ontstaat een zeer weloverwogen proces met de juiste vraagstelling, de bij de vraagstelling passende inspanning voor de private partijen, een correcte honorering en duidelijkheid over het vervolgproces. Hiermee ontstaat een document dat kan dienen als communicatiemiddel zowel intern bij de publieke partij als extern bij de deelnemende private partijen.

Het consultatiedocument is daarmee voor de private partij een soort van programmaboekje voor het te doorlopen proces. Omschreven staat wat er van

ze wordt verwacht, welke inspanning geleverd dient te worden, wanneer deze geleverd dient te worden, hoe het vervolgproces eruit ziet en — niet te vergeten — welke positie ze al dan niet hebben bij het vervolg van het proces leidend tot een project. Op basis van hetgeen in het document is vastgelegd kunnen ze de overweging maken te participeren of toch maar even niet mee te doen. Belangrijk is dat er tussen partijen in alle openheid een dialoog ontstaat over de consultatie. Deze openheid is weer een goede basis voor het al eerder aangehaalde vertrouwen.

Het consultatiedocument biedt zowel publiek als privaat een goed handvat om in de toch al lastige initiatiefase bij integrale gebiedsontwikkeling de zoektocht naar potentie en haalbaarheid door middel van een marktconsultatie vorm te geven. De opgave van de integrale gebiedsontwikkeling vraagt om dit soort instrumenten, zonder dat deze beklemmend en beperkend gaan werken voor de onderlinge relatie. Regulering door middel van het aanreiken van handvatten is een betere optie dan het vaststellen van allerlei dwingende regels. Het is dan wel aan beide zijden om er ook daadwerkelijk naar te handelen. De basis daarvoor ligt in het onderlinge vertrouwen. Dat blijft toch mensenwerk, daar helpt geen enkele wet of regel bij.

EEN ZEER WELOVERWOGEN PROCES MET DE JUISTE VRAAGSTELLING



*Ing. V.R.W. Hof's MCD is tot 1 september projectontwikkelaar Commercieel Vastgoed bij Heijmans Vastgoed, waar hij 12 jaar actief is geweest. Daarna treedt hij aan als ontwikkelingsmanager bij Giesbers Gebiedsontwikkeling BV. Zijn scriptie *Perspectief of uitzichtloos? – Marktconsultatie bij gebiedsontwikkeling is genomineerd voor de MCD Kennisnetwerk Scriptieprijs (gesponsord door AM)*.*