

Bijlage 5 Uitwerking samenwerkingsvormen

In de praktijk bestaan er diverse vormen van samenwerking. In onderstaande tabel worden de verschillende vormen van samenwerken weergegeven. Vervolgens worden deze vormen per onderdeel nader toegelicht.

Overzicht samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvormen	Afspraken maken over	Redenen samenwerking
Gemeente zelfstandig	Bouwprogramma	Grondposities
Bouwclaimmodel	Inbrengwaarde	Risicodeling
Concessiemodel	Levering schone grond	Kennis en kunde
Risicodragende deelneming in grondexploitatie	Delen winst en verlies	
Oprichten rechtspersoon	Uitgifteprijsen	
	Planning	
	Overdracht rechten	
	Bankgaranties	
	Financiering	
	Ontbindingsmogelijkheden	
	Einde overeenkomst	
	(Financiële) gevolgen ontbinding	
	Afspraken specifieke activiteiten	
	Bouw- en afnameverplichtingen	
	Zeggenschap	
	Kwaliteit openbare ruimte	
	Parameters	

Eigen gemeentelijke grondexploitatie

Hoewel het geen samenwerking betreft wordt het zelfstandig voeren van de grondexploitatie hier toch benoemd. Dit kan een bewuste gemeentelijke wens zijn bij projecten. Die wens kan ertoe leiden dat de gemeente divers grondbeleidinstrumentarium inzet om ervoor te zorgen dat zij de gronden in eigendom krijgt en op die manier een ontwikkeling zelfstandig kan realiseren. Vanwege het zelfrealisatierecht is dit niet in alle gevallen mogelijk. Lukt het toch, dan betekent dit dat de gemeente verwervingskosten zal hebben.

In dit proces heeft de gemeente vervolgens de regie over zaken als het te realiseren programma, de kwaliteit van het openbaar gebied en de fasering. Nadat de grond door de gemeente als opdrachtgever bouwrijp is gemaakt wordt deze verkocht aan een ontwikkelende partij ten behoeve van de realisatie van het vastgoed. Onderstaand worden de belangrijkste kenmerken bij deze vorm weergegeven.

Kenmerken eigen gemeentelijke grondexploitatie

Element	
Grondeigendom bij aanvang	Gemeente
Overdracht ruwe grond	Nee
Overdracht bouwgrond	Ja
Grondoverdracht openbare voorzieningen	Niet nodig, al in eigendom bij de gemeente
Initiatief bestemmingsplan	Gemeente
Investerings bestemmingsplanontwikkeling	Gemeente
Programma van eisen openbaar gebied	Gemeente
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente
Programma van eisen vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Kwaliteitscontrole openbaar gebied	Gemeente
Kwaliteitscontrole vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Opdrachtgeverrol openbaar gebied	Gemeente
Regie	Gemeente heeft volledige regie ten aanzien van de ontwikkeling van het project. Dit ziet veelal op de aspecten: <ul style="list-style-type: none"> - Programmering/segmentering - Kwaliteit openbaar gebied - Fasering
Risico grondexploitatie	Gemeente voor 100 % risicodragend
Risico vastgoedexploitatie	Ontwikkelaar
Kansen grondexploitatie	Gemeente realiseert voor 100 % de (financiële) kansen in het project
Kostenverhaal	Door middel van gronduitgifte

Bouwclaimmodel

Een bouwclaimovereenkomst gaat uit van het principe dat een marktpartij zijn gronden verkoopt en in eigendom overdraagt aan de gemeente en als tegenprestatie hiervoor bouwrijpe grond verwerft van de gemeente met het recht om deze gronden te bebouwen (de claim). De uiteindelijk door de marktpartij te verwerven gronden kunnen in het gebied liggen waarop de eerste grondtransactie betrekking heeft, maar een situering elders in de gemeente is tevens een mogelijkheid. Na de eerste grondoverdracht ligt het risico voor de grondexploitatie in feite bij de gemeente, terwijl de ontwikkelende partij verantwoordelijk is voor de vastgoedexploitatie. Afhankelijk van de afspraken die gemaakt worden in de bouwclaimovereenkomst is het risico in de grondexploitatie te beperken. Bij een bouwclaimovereenkomst is het van groot belang dat een duidelijk afnamemoment voor de ontwikkelende partij wordt afgesproken (dit hoeft geen harde datum te zijn, maar kan ook het moment zijn waarop de gemeente bijvoorbeeld de gronden bouwrijp "klaar heeft liggen"). Indien een dergelijke afspraak niet wordt gemaakt loopt de gemeente het risico dat zij "met de gronden blijft zitten" inclusief de daarbij horende rentekosten.

De bouwclaimovereenkomst is vooral geschikt in de situatie waarin een ontwikkelende partij meerdere gronden in eigendom heeft die versnipperd liggen binnen een te ontwikkelen locatie. De meeste gemeenten trachtten in het verleden eerst tot een bouwclaimovereenkomst met een ontwikkelende partij te komen, om pas als dat niet lukte verder te praten over andere mogelijkheden van samenwerking. Middels het sluiten van een bouwclaimovereenkomst verkrijgt de gemeente (immers) alle grond in eigendom en ontstaat in ieder geval het gevoel dat voor de gemeente een situatie is ontstaan waarbij zij volledige regie heeft. Deze regie wordt in de praktijk echter ingeperkt omdat in de overeenkomst veelal ook al afspraken over afnamemomenten, bouwprogramma en prijs worden gemaakt met de ontwikkelende partij die de gronden uiteindelijk weer afneemt. Een geheel zelfstandige ontwikkeling in relatie tot regie ontstaat dus niet, maar als alternatief voor een geheel zelfstandige ontwikkeling is deze optie vaak gekozen. Overigens geldt in de huidige tijd dat ontwikkelende partijen veelal graag bouwclaimovereenkomsten sluiten met gemeenten. Doordat de gemeente die gronden verwerft ontstaan op dat moment voor de ontwikkelende partij direct liquide middelen. Juist afspraken over afnamemomenten wil de ontwikkelaar dan niet maken gezien de huidige crisis in de woningmarkt. Dit wordt wel de bouwclaim nieuwe stijl genoemd. Onderstaand volgen de belangrijkste kenmerken van de bouwclaimovereenkomst.

Kenmerken Bouwclaimovereenkomst

Element

Grondeigendom bij aanvang	Ontwikkelaar
Overdracht ruwe grond	Ja, van ontwikkelaar naar gemeente
Overdracht bouwgrond	Ja
Grondoverdracht openbare voorzieningen	Niet nodig, al in eigendom bij de gemeente
Initiatief bestemmingsplan	Gemeente en ontwikkelaar
Investerings bestemmingsplanontwikkeling	Gemeente
Programma van eisen openbaar gebied	Gemeente
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente en ontwikkelaar
Programma van eisen vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Kwaliteitscontrole openbaar gebied	Gemeente
Kwaliteitscontrole vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Opdrachtgeversrol openbaar gebied	Gemeente
Regie	Gemeente heeft volledige regie ten aanzien van de ontwikkeling van het project. Dit ziet veelal op de aspecten: <ul style="list-style-type: none">- Programmering/segmentering- Kwaliteit openbaar gebied- Fasering
	Deze wordt in de praktijk echter ingeperkt door afspraken die gemaakt worden in de bouwclaimovereenkomst
Risico grondexploitatie	Gemeente voor 100 % risicodragend, in te perken door afnameafspraken
Risico vastgoedexploitatie	Ontwikkelaar
Kansen grondexploitatie	Gemeente realiseert voor 100 % de (financiële) kansen in het project
Kostenverhaal	Door middel van gronduitgifte

Concessiemodel

In dit model vindt samenwerking slechts in een zeer lichte vorm plaats. Uitgangspunt van het concessiemodel is verkoop van ruwe bouwgrond van de gemeente aan een ontwikkelende partij, die vervolgens het openbaar gebied realiseert c.q. laat realiseren, deze voorzieningen met ondergrond terug overdraagt aan de gemeente en op de bouwgrond zijn bouwontwikkeling (het vastgoed) realiseert. Een variant hierop is die waarbij de gemeente de grond eerst fiscaal bouwrijp maakt en de ontwikkelaar vervolgens de rest van het bouw- en woonrijp maken voor zijn rekening neemt. Dit heeft als voordeel voor de ontwikkelaar dat de gronden in de BTW-sfeer terecht komen. Dit kan leiden tot minder belastinglasten voor de ontwikkelaar. Indien de gemeente hier niet slechter van wordt, wordt hier in de praktijk door veel gemeenten aan meegewerkt.

Het ontwikkelen van een project middels het concessiemodel wordt daarmee dus niet beperkt tot de bebouwing, maar omvat voor de ontwikkelaar ook de realisatie van het openbaar gebied. In feite huurt de gemeente de ontwikkelaar in en is opdrachtgever voor de realisatie van het openbaar gebied. De gemeente zal het openbaar gebied immers, na afronding van het project, in eigendom terug overnemen.

De wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen op de ontwikkeling van het plan is door het maken van afspraken hierover in de concessieovereenkomst en door het inzetten van haar publiekrechtelijk instrumentarium. De gemeente zal echter minder flexibel kunnen inspelen op invloeden van buitenaf. Daartegenover staat dat de gemeente, na overdracht van de ruwe bouwgrond, geen risico meer loopt ten aanzien van de grond- en vastgoedexploitatie. Onderstaand volgen de belangrijkste kenmerken van de concessieovereenkomst.

Kenmerken Concessieovereenkomst

Element	
Grondeigendom bij aanvang	Gemeente
Overdracht ruwe grond	Ja, totaal van gemeente naar ontwikkelaar
Overdracht bouwgrond	Nee
Grondoverdracht openbare voorzieningen	Terug na aanleg door ontwikkelaar
Initiatief bestemmingsplan	Gemeente (en ontwikkelaar)
Investerings bestemmingsplanontwikkeling	Ontwikkelaar
Programma van eisen openbaar gebied	Gemeente
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente en ontwikkelaar
Programma van eisen vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Kwaliteitscontrole openbaar gebied	Gemeente
Kwaliteitscontrole vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Opdrachtgeversrol openbaar gebied	Gemeente
Regie	Door beeldkwaliteitsplan, publiekrechtelijk instrumentarium en afspraken in de overeenkomst
Risico grondexploitatie	Ontwikkelaar
Risico vastgoedexploitatie	Ontwikkelaar
Kansen grondexploitatie	Ontwikkelaar
Kostenverhaal	Door middel van gronduitgifte

Risicodragende deelneming in de grondexploitatie (samenwerkingsovereenkomst)

Deze samenwerking gaat uit van een betrekkelijk normale grondexploitatie waarin partijen echter ieder voor een nader overeen te komen percentage deelnemen.

De te sluiten samenwerkingsovereenkomst (in de praktijk worden hiervoor overigens verschillende termen gehanteerd) werkt vrijwel net als een min of meer reguliere uitgifteovereenkomst. Nadere afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van planontwikkeling. Alle investeringen worden in de grondexploitatie ingebracht. De gemeente en de ontwikkelaar delen in winst en verlies. Deze methode vereist een goede en open boekhouding. Die zal zowel voor de gemeente als de ontwikkelaar begrijpelijk moeten zijn. Met betrekking tot de uitgifteprijs zal er gemakkelijk discussie kunnen ontstaan. Daarover moeten dus zeer duidelijke afspraken worden gemaakt. De wijze van calculeren door een ontwikkelaar is immers wezenlijk verschillend van die van de gemeente.

In samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar wordt de grond dus bouw- en woonrijp gemaakt. In de praktijk is het veelvuldig zo dat de ontwikkelaar vervolgens de bouw- en woonrijpe grond afneemt vanuit de grondexploitatie waarin hij dus zelf één van de samenwerkingspartners is. Vervolgens voert de ontwikkelaar dan zelfstandig en voor eigen risico de vastgoedexploitatie. Het kan echter ook zo zijn dat de grond vanuit de grondexploitatie wordt overgedragen aan een geheel nieuwe partij. Het spreekt voor zich dat dit tot andere afspraken in de samenwerkingsovereenkomst leidt.

De risicodragende deelneming in de grondexploitatie kan voor de gemeente een aantrekkelijke optie zijn als de voorlopige grondexploitatie een twijfelachtig resultaat te zien geeft. Voordeel is dat de haalbaarheid van het plan dan ook het belang van de ontwikkelaar wordt, die vervolgens alles in het werk zal stellen om de exploitatie tenminste sluitend te houden. Of daarna de ambitie gehaald kan worden kan twijfelachtig zijn.

Een overweging voor de ontwikkelaar om deel te nemen in een dergelijk geval kan zijn de afspraak die hij kan maken om vervolgens het vastgoedprogramma te realiseren door overname van de grond uit de grondexploitatie waarin hij dan zelf één van de samenwerkingspartners is.

Een geheel andere reden om tot samenwerking te komen is de grondeigendom bij aanvang van het project. De plangrens van een project is vaak geprojecteerd over meerdere eigendommen. In diverse gevallen is het niet mogelijk plannen dusdanig te ontwerpen dat deze geheel op eigen grond gerealiseerd kunnen worden. Dat kan tot onlogische en niet efficiënte plannen leiden. Een optie is om dan te trachten de gronden van de andere partijen te verwerven of bijvoorbeeld een bouwclaimovereenkomst te sluiten danwel de gemeentelijke grond ruw over te dragen in de vorm van een concessieovereenkomst. Samenwerking in de grondexploitatie is dan echter ook een optie. Partijen dragen dan gezamenlijk het risico van de grondexploitatie.

Naar aanleiding van het bovenstaande kan samenwerking dus nadrukkelijk worden gezocht dan wel min of meer noodgedwongen ontstaan.

Ten aanzien van de regieaspecten zal de ontwikkelaar een sterke stem hebben. Ontwikkelingen in het openbaar gebied die een (negatief) financieel effect hebben op het saldo van de grondexploitatie zal

de ontwikkelaar niet snel accepteren. Met het oog op mogelijke conflicten zal de constructie dan ook in een heldere afscheidingsregeling moeten voorzien. Onderstaand volgen de belangrijkste kenmerken van de risicodragende deelneming in de grondexploitatie.

Kenmerken Risicodragende deelneming

Element	
Grondeigendom bij aanvang	Gemeente (en ontwikkelaar)
Overdracht ruwe grond	Ja, totaal aan gezamenlijke grondexploitatie
Overdracht bouwgrond	Na bouwrijp maken
Grondoverdracht openbare voorzieningen	Na realisatie project
Initiatief bestemmingsplan	Gemeente (en ontwikkelaar)
Investerings bestemmingsplanontwikkeling	Gemeente en ontwikkelaar
Programma van eisen openbaar gebied	Gemeente
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente en ontwikkelaar
Programma van eisen vastgoed	Ontwikkelaar
Kwaliteitscontrole openbaar gebied	Gemeente en ontwikkelaar
Kwaliteitscontrole vastgoed	Ontwikkelaar en gemeente
Opdrachtgeversrol openbaar gebied	Gemeente en ontwikkelaar
Regie	Door beeldkwaliteitsplan, publiekrechtelijk instrumentarium en afspraken in de overeenkomst
Risico grondexploitatie	Gemeente en ontwikkelaar
Risico vastgoedexploitatie	Ontwikkelaar
Kansen grondexploitatie	Gemeente en ontwikkelaar
Kostenverhaal	Door middel van gronduitgifte

Gezamenlijke rechtspersoon (joint venture)

Inbreng van de ontwikkeling in een gezamenlijke rechtspersoon heeft tot gevolg dat de gehele ontwikkeling (meestal) min of meer wordt onttrokken aan de directe invloedssfeer van partijen. De rechtspersoon treedt immers als zelfstandige op in het rechtsverkeer.

In feite ontstaat een meer geformaliseerde samenwerkingsovereenkomst. Redenen om geen "simpele" samenwerkingsovereenkomst te sluiten, maar een aparte rechtspersoon op te richten kunnen liggen in de grootte van het project, het (beter) regelen van de zeggenschap en aansprakelijkheidskwesties. Vooral met betrekking tot dat laatste aspect is een veel voorkomende vorm van samenwerking de zogeheten CV/BV constructie. De betrokken gemeente en de marktpartij(en) richten hiertoe een project cv op die de gronden verwerft, en een bv welke laatste verantwoordelijk is voor de beheersdaden. In de cv-overeenkomst kunnen gemeente en marktpartij(en) bepalen in hoeverre zij als commanditair vennoot participeren in de cv. Een relatief belang wordt hierbij toegekend aan de bv waarvan de aandelen meestal in handen zijn van de gemeente en de marktpartij(en). De commanditaire vennoot is slechts verantwoordelijk voor zijn inbreng, maar mag geen beheersdaden verrichten, aangezien dit de beperking van de aansprakelijkheid teniet doet. De beherend vennoot is hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de cv. Ter afdekking van deze aansprakelijkheid wordt daarom gebruik gemaakt van een bv, waardoor de aansprakelijkheid (behoudens wanprestatie) wordt beperkt tot het vermogen van de beherende vennoten. Een gevaar hierbij is dat één van de partijen uit

haar rol van beherend vennoot treedt en beheersdaden pleegt. Dit kan alleen al gebeuren doordat er bij de verschillende actoren niet evenveel begrip bestaat over het karakter van de commanditaire vennoot. Zou dat gebeuren, dan vervalt het karakter van de stille vennoot en wordt de partij daarmee (volledig) aansprakelijk voor alle schulden van de bv.

De keuze van de rechtsvorm hangt af van de omstandigheden van het geval. Bij het maken van de statuten zullen de hoofditems de risico- en zeggenschapsverdeling zijn. Die verdeling heeft alles te maken met de inbreng en het aandelenbezit. Een en ander hangt natuurlijk af van de investering die een partij wil doen ten opzichte van de totale investeringen.

Grondeigendom speelt hierbij in de praktijk een zeer belangrijke rol, door inbreng / overdracht van die grond naar de rechtspersoon. De rechtspersoon zal zelfstandig voor financiering van haar activiteiten moeten zorgdragen.

De verdere samenwerking, overwegingen daartoe en opmerkingen daarbij zijn in feite vergelijkbaar met het sluiten van een "simpele" samenwerkingsovereenkomst. Extra aandachtspunt hierbij is dat de rechtspersoon verder op afstand staat. In dit model kan er gemakkelijk een conflict ontstaan tussen de rechtspersoon (waar de gemeente zelf in participeert) en de gemeente. De belangen kunnen verschillend zijn. Hiermee dient op voorhand nadrukkelijk rekening te worden gehouden. Onderstaand volgen de belangrijkste kenmerken van samenwerking in een rechtspersoon.

Kenmerken gezamenlijke rechtspersoon (Joint Venture)

Element	
Grondeigendom bij aanvang	Gemeente (en ontwikkelaar)
Overdracht ruwe grond	Ja, totaal aan rechtspersoon
Overdracht bouwgrond	Na bouwrijp maken of rechtspersoon ontwikkelt ook de bouw
Grondoverdracht openbare voorzieningen	Na realisatie project door rechtspersoon aan gemeente
Initiatief bestemmingsplan	Gemeente (en ontwikkelaar)
Investeringen bestemmingsplanontwikkeling	Rechtspersoon
Programma van eisen openbaar gebied	Gemeente
Beeldkwaliteitsplan	Gemeente en rechtspersoon
Programma van eisen vastgoed	Rechtspersoon
Kwaliteitscontrole openbaar gebied	Gemeente
Kwaliteitscontrole vastgoed	Rechtspersoon en ontwikkelaar
Oprichtingvervol openbaar gebied	Rechtspersoon
Regie	Door beeldkwaliteitsplan, publiekrechtelijk instrumentarium en afspraken in de rechtspersoon
Risico grondexploitatie	Rechtspersoon
Risico vastgoedexploitatie	Ontwikkelaar
Kansen grondexploitatie	Rechtspersoon
Kostenverhaal	Door middel van gronduitgifte