Amsterdam School of Real Estate

Evaluatie verkoopproces Bijlmerbajes

Edwin Buitelaar
Ed Nozeman
Christine Oude Veldhuis

Paper 2019 - 01
Januari 2019

Evaluatie verkoopproces Bijlmerbajes

Onderzoek in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf

Edwin Buitelaar
Ed Nozeman
Christine Oude Veldhuis

ASRE research papers ISSN 1878-4607

ASRE Research Center | Amsterdam School of Real Estate | Postbus 140 | 1000 AC Amsterdam | T 020 – 668 1129 | F 020 – 668 0361 | research@asre.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 6

1.1 Aanleiding 6
1.2 Vraagstelling 7
1.3 Aanpak 7
1.3.1 Het onderzoekskader: criteria voor succes 7
1.3.2 Operationalisering en onderzoeksmethoden 8
1.3.3 Realisatie van de beleidsevaluatie 10

2 Verkoopproces Bijlmerbajes: beschrijving aanleiding en verloop 12

2.1 Definiëring begrippen 12
2.2 Het verkoopproces Bijlmerbajes in breder verband 13
2.3 Het verkoopproces Bijlmerbajes: motieven voor de verkoopprocedure 16
2.4 Het verkoopproces Bijlmerbajes: gepland en feitelijk verloop 18
2.4.1 Het geplande verloop 18
2.4.2 Het feitelijke verloop 19

3 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid 24

3.1 Doelbereik 24
3.2 Doeltreffendheid 28
3.2.1 Snelle verkoopprocedure – doeltreffendheid van voorbereiding en verkoopprocedure 29
3.2.2 Geen bezwaren en gedoe – doeltreffendheid van selectiecriteria 29
3.2.3 Goede plankwaliteit bij zo hoog mogelijke bieding - doeltreffendheid van de meetlat 31
3.2.4 Niet-beoogde effecten van de procedure 37
3.3 Doelmatigheid 38

4 Transparantie 40

4.1 Voorafgaande marktconsultatie 40
4.2 Transparantie van de verkoopprocedure 41
4.3 De intersubjectieve beoordeling van plankwaliteit door de selectiecommissie 42
4.4 Na de gunning - nazorg 43

5 Rechtmatigheid 44

5.1 Aanbesteding 44
5.2 Staatssteun 47
5.3 Conclusie 49

6 Conclusies en aanbevelingen 50

6.1 Toetsing aan de evaluatiecriteria 50
6.2 Aanbevelingen 52
6.3 Naar een beslisboom voor de verkoop/aanbesteding van vastgoed 54

Literatuur 57

Bijlage 1 De gehanteerde gespreksleidraad 60

Samenvatting

De verkoop van de Penitentiaire Inrichting Over-Amstel in Amsterdam (de Bijlmerbajes) in 2016-2017 had een afwijkende, niet eerder door het Rijksvastgoedbedrijf gehanteerde procedure. Er vond in afstemming met de gemeente Amsterdam een gelijktijdige – dus niet de gebruikelijke gefaseerde en volgtijdelijke – en gelijkwaardige weging plaats van prijs en kwaliteit; van de bieding en van het stedenbouwkundig plan. Het besluit om deze afwijkende procedure te hanteren, werd voorzien van de afspraak om na verkoop de gehanteerde procedure te evalueren. Voorliggende, onafhankelijke beleidsevaluatie gericht op dat verkoopproces lost die afspraak in. De centrale vraag van de evaluatie luidde:

In hoeverre kan de verkoop van de Bijlmerbajes als geslaagd worden beoordeeld en onder welke voorwaarden kan de gevolgde aanpak ook worden toegepast bij toekomstige verkooptrajecten?

Het geslaagd zijn van de verkoop wordt beoordeeld aan de hand van vijf criteria, te weten doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid.

Voor de beantwoording van de deelvragen die voortvloeien uit de genoemde criteria is gebruikgemaakt van een combinatie van documentenanalyse enerzijds en interviews met de bij de verkoop betrokken partijen anderzijds. Per criterium zien de resultaten er als volgt uit.

Doelbereik
De doelen bleken minder eenduidig dan vooraf gedacht. Respondenten en documenten noemden verschillende en niet altijd dezelfde doelen. Ook leken verschillende doelen op verschillende momenten meer of minder gewicht te hebben. Een viertal is uit de veelheid gedestilleerd.

De eerste van de vier was komen tot een zo hoog mogelijke (marktconforme) bieding
Of daar sprake van was, wordt vanuit twee perspectieven bekeken. Vanuit het eerste perspectief kan gesteld worden dat het geaccepteerde bod (€ 84 miljoen) ruim boven het niveau van de minimale bieding (€ 60 miljoen) ligt. Vanuit het tweede perspectief kan gesteld worden dat elders in Amsterdam hogere meterprijzen worden betaald en dat een vastgesteld bestemmingsplan voor een hogere prijs had kunnen zorgen.

Het tweede doel was een goede plankwaliteit. Het is de taak van een selectiecommissie om de kwaliteit van het plan te bepalen en te vergelijken met andere plannen; dat is niet aan ons. Wel kan geconstateerd worden dat alle vijf de inzendingen de ondergrens van 25 punten ruim overstegen. Daarnaast is het ook vermeldenswaardig dat de onafhankelijke deskundigen die betrokken waren bij het selectieproces zich zeer positief hebben uitgelaten over de kwaliteit van de plannen in het algemeen en die van het winnende plan in het bijzonder.

Het derde doel was snelheid maken en behouden. Dit doel is zonder meer bereikt. Vanaf het eerste gesprek van het RVB met de gemeente Amsterdam in 2014 tot het verschijnen van het Biedboek in oktober 2016 is ongeveer twee jaar tijd verstreken. Dat is ten opzichte van andere min of meer vergelijkbare verkooptrajecten relatief snel, ook naar het oordeel van de betrokken RVB-medewerkers en markpartijen. Vervolgens is ook de feitelijke verkoop snel en conform planning verlopen.

Het vierde doel luidde: het voorkomen van bezwaren en gedoe, zoals problemen rond de financiële gegoedheid, professionaliteit en/of competentie van de marktpartij(en). Op de achtergrond van dit doel speelden een paar minder goede ervaringen bij andere verkooptrajecten in het recente verleden. Door de uitgebreide selectieprocedure, waarin de kwaliteit van de inschrijvende partijen nadrukkelijk werd getoetst en zekerheden rondom daadwerkelijke planrealisatie werden geborgd, hebben dergelijke problemen zich rond de verkoop van de Bijlmerbajes niet voorgedaan.

Doeltreffendheid
Bij doeltreffendheid gaat het in dit geval om de vraag of, voor zover de doelen zijn bereikt, dat het *gevolg* is van de gekozen verkoopprocedure, in het bijzonder het element van gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit. De vier doelen zijn weliswaar deels gesteund door de verkoopprocedure, maar vermoedelijk voor een belangrijk deel door andere factoren dan die weging bereikt. Snelheid maken en het voorkomen van problemen met de professionaliteit van marktpartijen zijn gerealiseerd door een intensieve voorbereiding, strak projectmanagement en de wijze waarop de uitvraag is geformuleerd. Marktconformiteit was ook – en wellicht beter - bereikt met een seriegeschakelde procedure, zoals heeft plaatsgevonden bij de verkoop van Armamentarium en Hembrugterrein. Wat betreft de goede plankwaliteit, al dan niet in combinatie met de hoogte van de bieding, menen we eveneens dat andere factoren primair verantwoordelijk zijn voor het doelbereik. Tóch kan de gelijktijdige en gelijkwaardige weging in de gunningsfase wel zorgen voor meer invloed op de plankwaliteit dan serieschakeling. Waar deze parallelschakeling voor zorgt is dat keuze voor een plan en dus voor de kwaliteit van het gebied wordt verlaat naar de gunningsfase. Hierdoor kan 1) een verder uitgewerkt en concreter plan worden geselecteerd en 2) kan daadwerkelijk het beste plan – hoe selectiecommissies dat ook definiëren – gekozen worden.

De gehanteerde wegingsmethodiek heeft enkele consequenties die niet onvermeld mogen blijven. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat het goed mogelijk is dat de winnaar de laagste plankwaliteit combineert met de hoogste bieding en andersom. Met deze methodiek wordt het absolute niveau van de plankwaliteit en de biedingen niet gewaardeerd, slechts de (relatieve) verhouding tot de andere inschrijvingen. Enkele varianten maken duidelijk dat een kleine range in kwaliteitsscores het gewicht van de biedingen doet toenemen en andersom.

Doelmatigheid
Een volwaardige doelmatigheidstoetsing is niet mogelijk, ook niet in vergelijking met andere verkoopprojecten en verkoopprocedures. Daarvoor ontbreekt de benodigde informatie en verschillen de doelen voor en de context van verschillende projecten te veel. Wel kunnen hier enkele opmerkingen worden gemaakt over de kosten in relatie tot het eindresultaat.

In verhouding tot de verkoopprijs van 84 miljoen euro zijn de gemaakte kosten door het RVB bescheiden, indien de bijdrage aan de infrastructuur en de vergoeding voor het maken van het bestemmingsplan buiten beschouwing blijven. Dat ligt anders voor de marktpartijen die gemiddeld € 500.000 a € 550.000 aan *out-of-pocket*-kosten (dus exclusief interne, personele kosten) hebben uitgegeven. Dit is (veel) hoger dan dat er voor andere, vergelijkbare trajecten wordt uitgegeven en wordt door de marktpartijen als disproportioneel ten opzichte van de winkans gezien. Het is eveneens veel hoger dan de inschatting van € 150.000 à € 200.000 die het RVB op voorhand had gemaakt.

Transparantie
Zowel qua procesontwerp, zoals vastgelegd in het Biedboek, als qua feitelijk procesverloop kan de verkoopprocedure over het algemeen als transparant worden gekwalificeerd. Er lijkt wel wat ruis te zijn geweest rond de taxatieverplichting achteraf. Alhoewel dit in het Biedboek staat, drongen de argumenten voor, en de eventuele consequenties van een dergelijke taxatie maar geleidelijk door bij een aantal marktpartijen. Hier had het RVB met grotere helderheid over kunnen communiceren. Verder hadden marktpartijen na de (eerste) selectieronde graag meer inzicht gehad in hoe zij zich verhielden tot andere inzendingen en in welke richting ze de nadere uitwerkingen en verbeteringen aan konden brengen.

Rechtmatigheid
Op grond van de uitgevoerde juridische analyse bestaat twijfel of er in het geval van de Bijlmerbajesprocedure toch niet sprake is van een aanbestedingsplicht en/of van ongeoorloofde staatssteun. Over de interpretatie van het aanbestedings- en het staatssteunrecht en de toepasbaarheid ervan op specifieke praktijkgevallen zoals de verkoop van de Bijlmerbajes bestaan uiteenlopende opvattingen. Dit in zichzelf – het bestaan van (grote) verschillen van inzicht – herbergt al een juridisch risico. Immers, de uitkomst van eventuele gerechtelijke toetsing is onzeker.

Tot besluit: we hebben het succes van de verkoop van de Bijlmerbajes beoordeeld aan de hand van een vijftal criteria. De resultaten van die toetsing variëren. Van doelbereik lijkt over het algemeen sprake. Ook zijn die doelen tegen relatief lage kosten voor het RVB bereikt. Bovendien kan de procedure als transparant worden gekwalificeerd. Daartegenover staat dat het zeer de vraag is of het doelbereik komt door de gelijkwaardige en gelijktijdige weging van prijs en kwaliteit; andere factoren lijken op z'n minst even belangrijk, zo niet belangrijker. Daarnaast zijn de kosten voor marktpartijen, mede in relatie tot de winkans, zonder meer hoog te noemen. Tot slot betwijfelen wij of het risico van staatsteun en een aanbestedingsplicht met deze procedure volledig is geëlimineerd.

Aanbevelingen
Op grond van de conclusies is een aantal aanbevelingen geformuleerd onderscheiden in aanbevelingen binnen de procedure en aanbevelingen die betrekking hebben op de procedure *an sich*. Binnen de procedure zijn concrete verbetermogelijkheden benoemd, waarvoor wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

Bij de aanbevelingen ten aanzien van de procedure zelf staat de vraag centraal of het doel van een hoog financieel bod gekoppeld aan toevoeging van langjarige gebiedskwaliteit het meest wordt gediend door de Bijlmerbajesprocedure of dat er andere verkoopmethoden zijn die dat beter doen. Er zijn twee alternatieven die dat doel ook dienen maar dan met minder negatieve bijeffecten. De eerste betreft een geoptimaliseerde versie van de openbare inschrijving met voorselectie. Serieschakeling van kwaliteits- en prijsbeoordeling, in plaats van parallelschakeling. De tweede betreft aanbesteding in plaats van verkoop. Immers, als de overheid vergaand wil sturen op de situatie na de transactie, dan heeft het meer de kenmerken van een 'opdracht', dan van een verkoop, en daarbij hoort dienovereenkomstig een aanbestedingsprocedure. Wij adviseren het RVB om opname van 'aanbesteding' in een beslisboom van verkoopmethoden te overwegen (zie verder hoofdstuk 6).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) zet vastgoed in voor de realisatie van Rijksdoelen, doorgaans in samenwerking met de omgeving (lokale overheden). Er is ruim 12 miljoen m^2 aan gebouwen en 91.000 ha grond in eigendom en beheer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). De strategie van het RVB omvat de exploitatie, aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie van vastgoed. Bij de verkoop van overtollig vastgoed worden meerdere procedures gehanteerd. De belangrijkste daarvan zijn de openbare inschrijving, al dan niet met voorselectie, het marktinitiatief en de verkoop via een makelaar[1]. In deze procedures is er steeds sprake van een toets op marktconformiteit en een gunning aan de hoogste bieder. Soms wegen naast de verkoopopbrengst ook kwaliteitsaspecten mee; het is gebruikelijk om beide aspecten in een gefaseerde procedure volgtijdelijk te toetsen (https://www.biedboek.nl/nl/page/process). Recente voorbeelden van een dergelijke volgtijdelijke verkoopprocedure zijn het Armamentarium in Delft, het Hembrugterrein in Zaandam en Paleis Soestdijk.

De verkoop van de Penitentiaire Inrichting Over-Amstel in Amsterdam (de Bijlmerbajes) in 2016-2017 had een afwijkende, niet eerder door het RVB gehanteerde procedure. Er vond in afstemming met de gemeente Amsterdam een gelijktijdige – dus niet een gefaseerde en volgtijdelijke – en gelijkwaardige weging plaats van prijs en kwaliteit; van de bieding en het stedenbouwkundig plan. Vooraf werden risico's benoemd van juridische en financiële aard. Het besluit om deze afwijkende procedure te hanteren, werd voorzien van de afspraak om na verkoop de gehanteerde procedure te evalueren. Op 12 september 2017 werd het winnende consortium bekend en werd de verkoopprocedure beëindigd. De toegezegde evaluatie kon vervolgens worden uitgevoerd.

De Amsterdam School of Real Estate (ASRE) ontving op 12 april 2018 het verzoek om een offerte op te stellen voor deze evaluatie. Dat verzoek heeft geleid tot een uitvoerige gedachtewisseling met het RVB over de te beantwoorden deelvragen rondom – onder meer – de argumenten voor de gehanteerde procedure, de effecten, de risico's en eventuele mogelijkheden voor herhaling en optimalisatie. Interviews met een groot aantal betrokken partijen, alsmede uitgebreide *deskresearch,* dienden deel uit te maken van de evaluatie. De genoemde gedachtewisseling heeft uiteindelijk geleid tot de onderzoeksopdracht aan de ASRE op 31 mei 2018. De onderhavige rapportage is de neerslag van het uitgevoerde onderzoek.

Om de onafhankelijkheid van deze evaluatie te waarborgen, zijn de ASRE en het RVB voorafgaand aan de opdrachtverlening overeengekomen dat de rapportage enkel onder verantwoordelijkheid van de ASRE tot stand komt en na afronding openbaar wordt gemaakt. In afwijking van de gebruikelijke departementale vertrouwelijkheid is dit eindrapport van de evaluatie van het verkoopproces Bijlmerbajes openbaar, hetgeen samenhangt met de status van de ASRE als onafhankelijk onderwijs- en onderzoekinstituut op het terrein van de vastgoedkunde in Nederland.

[1] De marktinitiatiefprocedure wordt in de huidige praktijk niet meer toegepast, maar wel als optie aangehouden.

1.2 Vraagstelling

Het verkoopproces van de Bijlmerbajes wordt opgevat als een 'gewoon' beleidsproces, met een beleidsdoel en middeleninzet om tot dat doel te komen. Daarmee is deze evaluatie van het verkoopproces vergelijkbaar met een beleidsevaluatie. Beleidsevaluaties richten zich op de realisatie van beleidsdoelen als gevolg van het gevoerde beleid. Hiermee wordt aangesloten bij de beleidsevaluatieliteratuur en daarbinnen geëigende methoden (o.a. Hoogerwerf & Herweijer, 1998; Ministerie van Financiën, 2003). Het gaat hier om een evaluatie achteraf, ofwel een *ex post* evaluatie, ondanks dat het nieuwe plan voor de Bijlmerbajes nog niet is gerealiseerd. Hetgeen geëvalueerd wordt, is het verkoopproces, niet de uiteindelijke realisatie. Het besluit volgend op de selectie van het winnende plan wordt dus als eindpunt beschouwd. Een *ex post* evaluatie is onderdeel van de klassieke beleidscyclus: het vormt het sluitstuk na de beleidsvoorbereiding, -bepaling, en -uitvoering en is vervolgens meteen de input voor de beleidsvoorbereiding van volgende beleidsprocessen (in dit geval verkoopprocessen). Ook het hier voorgestelde onderzoek bestaat uit terug- en vooruitkijken. Op grond hiervan en van de offerte-aanvraag is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre kan de verkoop van de Bijlmerbajes als geslaagd worden beoordeeld en onder welke voorwaarden kan de gevolgde aanpak ook worden toegepast bij toekomstige verkooptrajecten?

1.3 Aanpak

1.3.1 Het onderzoekskader: criteria voor succes

Vanuit de centrale vraagstelling voor het onderzoek is cruciaal hoe 'geslaagd' wordt gedefinieerd. Voor een antwoord daarop wordt de handreiking voor evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën[2] als vertrekpunt genomen. Dit leidt tot de volgende vragen:

1. Is er sprake van *doelbereik*?
2. Is de verkoopprocedure *doeltreffend* (effectief) geweest?
3. Is de verkoopprocedure *doelmatig* (efficiënt) uitgevoerd[3]?

Bij doelbereik gaat het om de vraag of de prestaties in lijn zijn met de doelen. Vervolgens is de vraag of en in hoeverre dat resultaat bereikt is *ondanks* of *dankzij* de gekozen verkoopprocedure. Met andere woorden: is de verkoopprocedure effectief (doeltreffend) geweest? Vervolgens wordt gekeken naar de relatie tussen de input en de output, oftewel naar de efficiëntie (doelmatigheid).

---

[2] Ministerie van Financiën (2003), *Handreiking evaluatieonderzoek ex post*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

[3] Naast *doelmatige beleidsuitvoering* (efficiënte) onderscheidt het Ministerie van Financiën ook *doelmatigheid van beleid* (kosteneffectiviteit). Daar waar doelmatigheid van beleidsuitvoering gaat om de verhouding tussen de input en de geleverde prestaties (de *output*), wordt bij de doelmatigheid van beleid de link gelegd tussen de input en de effecten van beleid in relatie tot de doelstellingen (de *outcome*) (p. 11). Omdat het nu nog te kort na de verkoop is om echt de effecten van deze manier van verkopen op de kwaliteit van stadsontwikkeling te bepalen (er moet nog begonnen worden met de uitvoering), beschouwen we gemakshalve de *output* (de prestaties) en *outcome* (de effecten) aan elkaar gelijk.

Ten opzichte van de klassieke evaluatiecriteria doeltreffendheid en doelmatigheid zijn twee criteria toegevoegd:

4. Waren het proces en de beoordelingscriteria voldoende *transparant* (kenbaar) voor de betrokken partijen (in het bijzonder de biedende partijen)?
5. In hoeverre is de gekozen verkoopprocedure *rechtmatig* in verband met de juridische regels in het kader van staatssteun en aanbesteding?

Transparantie is toegevoegd omdat door het gelijkwaardig (*fifty-fifty)* wegen van de verkoopprijs en de kwaliteit van plannen, de beoordeling minder eenduidig wordt – kwaliteit is immers een moeilijk te definiëren begrip. In dat geval is extra van belang dat deelnemende partijen op de hoogte worden gebracht van het procesverloop en vooral van de criteria waaraan hun bieding zal worden getoetst. Rechtmatigheid is toegevoegd omdat het toelaten van andere criteria dan enkel de hoogte van de biedprijs mogelijk frictie op kan leveren met de regels voor aanbesteding en staatssteun.

1.3.2 Operationalisering en onderzoeksmethoden

Ad 1) Doelbereik
Om vast te stellen of er sprake is van doelbereik moet eerst duidelijk zijn wat het doel (en de aanleiding) was. Dit is op basis van gesprekken en documentanalyse nader bepaald. Op het eerste gezicht lijkt het doel van deze manier van verkopen het realiseren van een betere verhouding tussen (verkoop)prijs en (plan)kwaliteit. Hier doen zich twee complicaties voor: wat is beter en wat is kwaliteit? Kwaliteit is moeilijk kwantificeerbaar. En bij ‘beter’ rijst de vraag: ten opzichte van wat?

Het valt buiten de scope van dit onderzoek om ons een oordeel aan te meten over de stedenbouwkundige kwaliteit van de verschillende ingediende plannen. Wel kan aan de indieners van plannen gevraagd worden of deze verkoopprocedure ze tot meer creativiteit heeft genoopt dan bij andere procedures. Daarnaast kan beoordeeld worden in welke mate en hoe de door het RVB gestelde kwaliteitscriteria zijn nageleefd bij de beoordeling en selectie van de ingediende plannen. Daarbij kunnen we ook nagaan hoe dat zich verhoudt tot andere vergelijkbare verkooptrajecten (bijvoorbeeld Armamentarium, Hembrugterrein, Soestdijk). Die vergelijking geldt niet alleen voor de naleving van de criteria maar ook voor de gehanteerde beoordelingscriteria zelf. Hoe verhoudt de meetlat van de Bijlmerbajes zich tot de meetlat van andere vergelijkbare projecten? Ook is de meetlat afgezet tegen in de literatuur gangbare criteria voor plankwaliteit.

Het andere effect dat het RVB wil bereiken is een zo hoog mogelijke prijs. Gekeken is hoe de bieding zich verhoudt tot andere biedingen en tot eventuele taxaties.

Ad 2) Doeltreffendheid
Is het ook zo dat de mate waarin het doel bereikt wordt (ad 1) komt door de gekozen verkoopprocedure bij de Bijlmerbajes? Met andere woorden, is de verkoopprocedure *doeltreffend*. Dan gaat het met name om het element van de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit. Hier speelt het vraagstuk van *attributie* een belangrijke rol: wat komt door beleid en wat komt door andere factoren (interveniërende variabelen)? Dit is een

lastig vraagstuk. In de gesprekken met betrokkenen aan zowel de kopende als de verkopende zijde hebben we geprobeerd vast te stellen in hoeverre het doelbereik te verklaren is door de wijze waarop het proces en de procedure zijn ingericht. Daarvoor was gedetailleerd inzicht nodig in het procesverloop. Getracht wordt de duiding daarvan te versterken door ook te vragen naar verschillen met andere projecten.

Ad 3) Doelmatigheid
Efficiëntie (doelmatigheid) gaat over de verhouding tussen de input (in geld, mensuren of anderszins) en de output. Omdat de output lastig meetbaar en vergelijkbaar is met andere projecten (zie ook onder ad 1) is een precieze en volwaardige efficiëntiemeting niet mogelijk. Wel kan worden bekeken of de input van het RVB (in uren en/of euro's) vergelijkbaar is met projecten van vergelijkbare omvang (gemeten in verkoopprijzen). Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met het experimentele karakter van dit type verkoopproces. Uiteraard kan dit alleen wanneer die informatie voorhanden is. Ook zijn andere betrokkenen bevraagd of hun arbeids- en kapitaalinzet vergelijkbaar is met projecten van vergelijkbare omvang.

Ad 4) Transparantie
Voor dit onderdeel zijn betrokken partijen bevraagd over de mate waarin de verschillende processtappen en de beoordelingscriteria gekend dan wel kenbaar waren. Ook is de ondersteunende correspondentie bestudeerd. De nadruk ligt hierbij op de kenbaarheid van de beoordelingscriteria (en de onderlinge weging) van de kwaliteit van de stedenbouwkundige plannen. Er wordt dan ook in contact getreden met partijen die hebben overwogen om mee te dingen maar uiteindelijk hebben besloten dat niet te doen.

Deelvragen 1 tot en met 4 zijn via documentanalyse en interviews beantwoord.

Ad 5) Rechtmatigheid
Om te bezien of er mogelijk strijdigheid is met staatssteun- en aanbestedingsregels zijn twee onafhankelijke experts in dit rechtsgebied geïnterviewd en is de literatuur ter zake bestudeerd. Daarmee kan een antwoord op vraag 5 worden gegeven.

Toekomstig gebruik van de 'Bijlmerbajesprocedure'
Op grond van de evaluatie zoals hierboven voorgesteld worden uitspraken gedaan over de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden de 'Bijlmerbajesprocedure' voor herhaling vatbaar is. De vraag beantwoorden we binnen de context van de andere verkoopprocedures die het RVB ter beschikking heeft (openbare inschrijving, openbare inschrijving met voorselectie, marktinitiatief en verkoop via makelaar). Dit heeft een beslisboom opgeleverd, waarin het aflopen van de verschillende kenmerken van Rijksgebouwen en -gebieden leidt tot een preferente of voor de hand liggende verkoopprocedure.

1.3.3 Realisatie van de beleidsevaluatie

Conform de hierboven voorgestelde projectaanpak heeft de beleidsevaluatie door de onderzoekers zijn beslag gekregen in de voorliggende rapportage. Na de startbijeenkomst van de onderzoekers en opdrachtgever op 12 juni 2018 heeft de documentenanalyse en het afnemen van de interviews overwegend in de maanden juli en augustus plaatsgevonden. De geraadpleegde documenten zijn, inclusief de vertrouwelijke, opgenomen onder Literatuur. Tabel 1.1 bevat een overzicht van de geïnterviewden en de organisaties waartoe zij behoren. In totaal zijn 25 interviews met betrokken partijen gevoerd. De respondenten zijn vooral bevraagd op hun lezing van het verloop van het proces en de gemaakte keuzes en niet zozeer op hun mening hierover. Het onderzoek betreft géén tevredenheidsonderzoek. In bijlage 1 is de gehanteerde gespreksleidraad opgenomen. Ter voorkoming van een onjuiste interpretatie van hetgeen respondenten te berde hebben gebracht, zijn de interviewverslagen steeds ter controle aan de betrokkenen voorgelegd. De gecorrigeerde verslagen vormen met de geraadpleegde documenten de informatie die als onderlegger diende voor de evaluatie van het verkoopproces.

De keuze van de referentieprojecten, noodzakelijk om doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid van de gekozen verkoopmethode te kunnen vergelijken met andere verkoopmethoden waarbij kwaliteit in de selectie meegewogen wordt, had enige voeten in de aarde. Idealiter was er behoefte aan projecten van vergelijkbare complexiteit, omvang, stedelijke ligging en verkocht in een overeenkomstige tijdsperiode. De praktijk bleek weerbarstig. Geschikte projecten bleken gedateerd, andere vielen af omdat die buiten de stedelijke context zich afspeelden of aan een medeoverheid waren verkocht. In overleg met het RVB is daarom gekozen voor de Armamentarium-locatie te Delft en het Hembrugterrein te Zaanstad[4]. Zie tabel 1.2 voor enkele basale gegevens van de genoemde projecten.

[4] De keuze voor het Armamentarium is niet onbetwist. Vanuit het RVB werd gewezen op het gegeven dat dit project een Rijksmonument was waaraan kwaliteitseisen werden gesteld, geen uitbreidingsmogelijkheden geboden werden en geen stedenbouwkundige eisen aan de orde waren. De door betrokkenen voorgestelde locatie Oostenburgereiland werd door anderen evenwel minder geschikt geacht vanwege de voorgeschreven stedenbouwkundige structuur en aanwezig bestemmingsplan, ergo een veel lagere ontwerpvrijheid en ontwikkelrisico. Het RVB had daar al gesloopt en gesaneerd, hetgeen wijst op een andere rolopvatting dan bij Bijlmerbajes en Hembrugterrein.

Tabel 1.1 Overzicht geïnterviewden en hun organisaties

Rijksvastgoedbedrijf	Marius van den Boogaart, Anneloes van Boxtel, Pieter Dijckmeester, Gert Jan Eskes, Gerard Menkhorst*, Jonel Nugteren**, Patrick van Riel
Gemeente Amsterdam	Peter Jan Kannegieter, Pierre van Rossum, Bernard Wigboldus
Marktpartijen	
ABC Planontwikkeling	Marcel Loosen, Marloes van Noorden
AM	Eva Hekkenberg, Ronald Huikeshoven
Amvest	Maarten Janssen
Lingotto	Bob Jansen, Anja Winters
Round Hill Capital	Sander van den Heuvel
Vastint Netherlands/ Peak Development	Rogier Claassen, Cees Gehrels
Vorm	Fransje Sprenken
Wonam	Carolyn van Duijvendijk, Isaac Kalisvaart, Robert Kohsiek
Selectiecommissie	Esther Agricola, Floris Alkemade, Esther Geuting, Jasper Hendriks, Paul Rosenberg
SITE urban development	Geurt van Randeraat, Leo Versteijlen
Externe experts	
Ten Holter/Noordam Advocaten	Job Velthuizen (advocaat aanbestedingsrecht en staatssteun)
Universiteit Utrecht	Elisabetta Manunza (hoogleraar Europees en internationaal aanbestedingsrecht)
	*Tot 1 juli 2018 werkzaam bij het RVB ** Tot 1 september 2018 werkzaam bij het RVB

Tabel 1.2 Enkele gegevens van de projecten Armamentarium, Bijlmerbajes en Hembrugterrein

	Armamentarium	Bijlmerbajes	Hembrugterrein
Gemeente	Delft	Amsterdam	Zaanstad
Terreinoppervlak in ha	0,65	7,47	38,5
Aantal gebouwen	4	30	77
Gebouwenopp.in m2	9.619	86.870	50.000
Oorspronkelijke functie	Legermuseum	Penitentiaire inrichting	Defensieterrein
Beoogde functie(s)	Cultuur en ontspanning	Wonen, werken en voorzieningen	Wonen, werken en voorzieningen
Periode verkooptraject	31-5-2014 tot 1-8-2015	4-10-2016 tot 1-3-2018	1-3-2017 tot 29-3-2018
Verkoopprijs in €	1,9 miljoen	84,25 miljoen	41 miljoen

2 Verkoopproces Bijlmerbajes: beschrijving aanleiding en verloop

2.1 Definiëring begrippen

In het onderstaande worden de belangrijkste begrippen samenhangend met het onderwerp van deze rapportage vermeld.

Aanbesteding
Een procedure waarbij een opdrachtgever een uit te voeren werk tegen een bepaalde prijs aan een opdrachtnemer (bijv. bouwbedrijf) gunt (https://www.juridischwoordenboek.be).

Innovatie
De toepassing van een nieuw of aanmerkelijk verbeterd product, een nieuwe of aanmerkelijk verbeterde dienst of een nieuw of aanmerkelijk verbeterd proces (Aanbestedingswet 2012).

Innovatieve aanbesteding
Bij innovatief aanbesteden daagt de publieke aanbesteder de private partijen uit om nieuwe en betere oplossingen uit te werken, waarbij de private partijen binnen consortia komen tot een taakverdeling. De innovaties kunnen organisatorisch of technisch zijn (Kerkstra 1999).

Meervoudige ontwikkel-/ontwerpopdracht
Een meervoudige ontwikkel-/ontwerpopdracht is een gelijkluidende opdracht aan een beperkt aantal ontwikkelaars om, op basis van een uitgewerkt en politiek vastgesteld programma van eisen en een daarop gebaseerd financieel kader met een vaste grondprijs, een voorstel in te dienen voor de realisering van een project op basis van een in samenwerking met een ontwerper opgesteld ontwerp. Het voorstel is bindend. Het ingediende ontwerp moet kunnen worden uitgevoerd binnen het financiële kader. De competitie is gericht op maximale ontwerpkwaliteit binnen de financiële uitgangspunten. Er is sprake van concurrentie op basis van de plankwaliteit en er vindt een beoordeling van de kwalitatieve aspecten van de inzendingen plaats, Met de geselecteerde partij wordt na afloop van de competitie een ontwikkelingsovereenkomst gesloten voor de realisatie van het project op basis van de inzending (van Campen & Jansen, 2001).

Ontwikkelingscompetitie
Betreft de werving en selectie van een ontwikkelaar. Van een ontwikkelingscompetitie is sprake wanneer een uitschrijver twee of meer ontwikkelaars in een gelijktijdige uitnodiging vraagt om voorstellen te doen voor de ontwikkeling van een omschreven project of gebied op basis van de door de uitschrijver geformuleerde uitgangspunten. De competitie onderscheidt zich van een gewone aanbesteding omdat er meestal geen werk of dienst wordt ingekocht maar grond (opstallen) wordt uitgegeven (van Campen & Jansen, 2001).

Ontwikkelingsvoorstel
In een ontwikkelingsvoorstel wordt een ruimtelijke ontwikkelingsopgave onderzocht en wordt een voorstel gedaan voor de ontwikkeling van het project vanaf het prille begin tot en met de afzet. Onder het ontwikkelingsvoorstel kunnen zaken vallen als het verwerven van de grond,

het verrichten van markt- of haalbaarheidsstudies, het verfijnen van het programma van eisen, het laten vervaardigen van een ontwerp, het doen van een aanbieding, de bouworganisatie-vorm en het coördineren van de uitvoering (Bakker, 1995).

Verkoop
Vervreemding van een zaak door middel van een koopovereenkomst. (https://www.juridischwoordenboek.nl).

Wanneer de bovenstaande definities worden gelegd naast de essentie van de verkoop van de Bijlmerbajes kan worden vastgesteld dat wat de laatste betreft er sprake is van een ontwikkelcompetitie, waarin de uitvraag een ontwikkelingsvoorstel betreft, de werving en selectie van inschrijvers echter niet via een aanbesteding plaatsvindt. Er is bij het verkoopproces Bijlmerbajes sprake van een innovatieve verkoop vanwege de gelijktijdige en gelijkwaardige beoordeling van de financiële bieding en de kwalitatieve merites van het ontwikkelingsvoorstel.

2.2 Het verkoopproces Bijlmerbajes in breder verband

Voor het RVB is de verkoop Bijlmerbajes het uitproberen van een innovatieve methode om vervreemding van het eigen vastgoed te realiseren om daarmee beter dan met bestaande methoden zijn doelen te realiseren. In een bredere context bezien past deze procedure binnen een al lange tijd gevoerd discours over en toepassing van selectiemethodes binnen het domein van (steden)bouwkundige plannen/ontwerpen, al dan niet onder regie van de overheid.

Selectiemethodes ongeacht of die betrekking hebben op prijsvragen, aanbestedingen of ontwikkelcompetities zijn van alle tijden[5]. Discours en praktijk zijn ouder dan de weg naar Rome. Al bij de ontwerpwedstrijd voor een oorlogsmonument op de Acropolis in het toenmalige Griekse Rijk (448 voor Christus) bestonden spelregels voor de inschrijvers gericht op duidelijkheid vooraf over de wijze van selectie van inschrijvers en/of hun plannen (Briggs, 1974).

In het Europa van na de Middeleeuwen is het verschijnsel architectuurprijsvragen geen onbekende. Het betreft dan vooral besloten prijsvragen voor verbouwingen en uitbreidingen van kerken. Analyse van die prijsvragen wijst uit dat toen al de procedure bepaald niet altijd vlekkeloos verliep, gezien de nodige problemen bij de jurering. Diverse inzendingen werden zo nodig tot één ontwerp samengevoegd, intriges en nationalisme ontbraken evenmin bij de beoordeling (RIGO 1980).

Het discours in Nederland over architectuurprijsvragen in de 19e eeuw had vooral betrekking op het voorkomen van en zoeken naar bescherming tegen willekeur van de uitschrijvende partij. De bekritisering van geldende prijsvraagregelen in vakbladen is sindsdien niet meer verstomd. De onzekere positie van de architect vormde daarbij de kern van de zaak. Wettelijk

[5] Bovendien hebben die zich door de eeuwen heen niet beperkt tot vastgoed. Prijsvragen waren binnen het domein van wetenschap en kunst een geaccepteerde methode om nieuwe ideeën en stijlen te stimuleren.

was er lange tijd geen enkele bescherming omdat bouwwerken niet onder het auteursrecht vielen. Belangenverenigingen hebben vanaf het eind van genoemde eeuw initiatieven ondernomen om spelregels op te stellen waaraan de uitschrijvers van prijsvragen en meervoudige opdrachten zich dienden te houden. De effectiviteit van die regels was evenwel beperkt door het ontbreken van sanctiemogelijkheden. Alleen bij een voldoende machtsbalans en een gunstig economisch tij wierpen de opgestelde spelregels vruchten af (Beek, 1982).

Met de opkomst van projectontwikkeling in de jaren zestig van de 20e eeuw verbreedde zich de groep belanghebbenden gericht op het beter functioneren van ontwerp- en ontwikkel-competities aanzienlijk. Zowel uit de adviezen van de NEPROM in 1989 als het onderzoeksrapport van STAWON/BNA uit 1995 bleek dat er veel onderdelen van competities voor aanzienlijke verbetering vatbaar waren. De diagnose luidde: onvoldoende bezinning bij de uitschrijvers op hun doelstellingen, onvoldoende zorgvuldigheid bij de formulering van de opgaven en beoordelingscriteria, onvoldoende duidelijkheid met betrekking tot de procedures en de daaruit resulterende rechten en verplichtingen van uitschrijver, jury en inschrijvers. Voorts bleek dat het verschil in karakter van verschillende wedstrijdvormen niet altijd voldoende onderkend werd. Kort gesteld: de overheersende praktijk van ontwikkelcompetities was ongezond door impliciete verwachtingen en schimmige beoordelingsprocedures.

Europese en nationale regelgeving heeft begin jaren negentig voor een beter speelveld bij aanbestedingen gezorgd. Maar de verkoop van grond door overheden noch ontwikkelcompetities vielen daar onder. Het Convenant Wedstrijden op het gebied van architectuur, stedenbouw, landschapsarchitectuur en interieurarchitectuur ondertekend op 1 april 1997 door zowel de betrokken publieke (OCenW, VROM, VNG) als private (AVBB, BNA, BNI, BNS, NEPROM, NVTI, NWR, ONRI) organisaties vormde de opmaat naar een eerlijker, transparantere en effectievere organisatie van ontwikkelwedstrijden. Een en ander resulteerde in een tweetal uitgaven van Kompas bij ontwikkelingscompetities in respectievelijk 1997 (Hendrikse & van Campen) en 2001 (van Campen en Jansen). Het ontbreken van sancties blijft daarin een zwak punt (Architectuur Lokaal, 2009).

Lag de nadruk in het Convenant Wedstrijden nog op een ordelijk verloop van ontwerp- en ontwikkelwedstrijden, het Convenant tussen VROM, VNG, NVB en NEPROM over de aanbevolen grondprijsmethoden van 2004 was met name gericht op het bevorderen van kwaliteit in de woningbouw. Onderzoek toonde overigens aan dat de aanbevelingen maar zeer ten dele door gemeenten overgenomen waren. Dat kwam door tevredenheid met de bestaande praktijk, maar ook was er sprake van onbekendheid binnen het gemeentelijk apparaat met de adequater geachte residuele grondwaarde; wellicht was de expertise evenmin beschikbaar bij gemeenten. Al met al was er een matig succes van genoemd convenant (Sprenger & Keers 2004).

Aandacht voor kwaliteit van proces èn planinhoud is evenzeer aan de orde bij de schaalsprong van project- naar gebiedsontwikkeling. In de verschillende edities van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2007, 2009, 2011) staat goed kiezen centraal. Dat heeft betrekking op de partijen, het moment, de rolverdeling en de producten. Er wordt op gewezen dat de toenemende complexiteit en het grote aantal belanghebbenden druk op de plankwaliteit veroorzaken. De auteurs benadrukken zowel het belang van de kwaliteit van het

programma als van de juiste prijs/kwaliteitsverhouding van de te realiseren (vastgoed) producten, inclusief dat van de openbare ruimte[6].

Het pleidooi voor een trekkersrol van het Rijk bij het toekennen van eenzelfde dan wel zwaardere prioriteit aan maatschappelijke meerwaarde ten opzichte van financieel rendement bij beslissingen omtrent het eigen vastgoed is van recente datum en komt van verschillende kanten. Het meest expliciet daarin zijn de adviezen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van het College van Rijksadviseurs (CRa), de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) en de Algemene Rekenkamer.

Eerstgenoemde adviseert bij verkoop van overtollig vastgoed uit te gaan van een bredere waardebenadering en het beleid van opbrengstmaximalisatie te nuanceren. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid van toepassing van de EMVI-methode[7], zoals die bij aanbestedingstrajecten gebruikelijk is. Niet het hoogste bod maar het beste bod zou de doorslag moeten geven. Dat betekent het bod met de beste prijs/kwaliteitsverhouding (CRa, 2014).

De Rli vraagt in haar advies - naast aandacht voor algemene uitgangspunten en voor de relatie tussen Rijksvastgoedbeleid en overig Rijksbeleid in het bijzonder – om aandacht voor een verbreding van de beleidsafweging bij het handelen met Rijksvastgoed. Wat dat laatste betreft, pleit zij voor een brede weging van maatschappelijke doeleinden naast de financiële afweging, voor de erkenning van het beleid van medeoverheden als bron voor het identificeren van maatschappelijke doelen (en niet alleen het Rijksbeleid), en waar nodig voor een regiobrede weging op portefeuilleniveau, in aanvulling op de besluitvorming over losse objecten (Rli, 2014).

De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang van transparantie omtrent de afweging tussen het realiseren van financiële doelen met vastgoed enerzijds en het met vastgoed bijdragen aan maatschappelijke doelen anderzijds (Algemene Rekenkamer, 2015). De aanbevelingen zijn volgens respondenten geïmplementeerd binnen de RVB-organisatie en zowel in- als extern gecommuniceerd. Enkelen stellen dat het RVB los van de genoemde adviezen een lange historie van verkoopprocessen kent waarbij plankwaliteit een belangrijke rol speelde[8]. De publicatie Aanpak transformatie Rijksvastgoed (Rijksvastgoedbedrijf, 2014) vormt met een aantal gerealiseerde voorbeelden een vroegtijdig bewijs dat de bovengenoemde adviezen een plaats hebben gekregen in het brede spectrum van mogelijkheden en kansen van overtollig Rijksvastgoed. Wel blijkt het matig economisch tij bij de geselecteerde voorbeelden van aanzienlijke invloed op de realiseerbaarheid van voorgenomen transformaties. Niettemin concludeert de Algemene Rekenkamer in een meer recente rapportage dat nog niet helder is hoe en door wie de financiële en maatschappelijke doelen ten opzichte van elkaar worden afgewogen bij keuzes over Rijksvastgoed (Algemene Rekenkamer 2017). Afgaande op de verschenen rapportages is die afweging vooralsnog

[6] De noodzaak van een nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling gericht op actualisering van de tenderprocedure voor ontwikkelcompetities is inmiddels in gang gezet door Bureau AKRO Consult. Geplande verschijningsdatum eind 2019

[7] EMVI staat voor Economisch Meest Voordelige Inschrijving.

[8] In dat verband wordt gewezen op projecten als Pollartstraat (Roermond), Noordsingel (Rotterdam) en Spinhuiswal (Den Bosch) waarvan het verkoopproces zelfs dateert voor de oprichting van het RVB

overwegend kwalitatief al moet tegelijkertijd erkend worden dat het geldelijk waarderen van plankwaliteit altijd voor discussie vatbaar zal zijn.

Conclusie
De innovatieve verkoopmethode van het RVB, tot nu toe alleen toegepast bij het project Bijlmerbajes, past in de lange historie van het zoeken naar de juiste selectie- en gunningmethode bij prijsvragen, meervoudige opdrachten en ontwikkelcompetities. Het discours over selectie- en gunningsmethoden, aanvankelijk gericht op een gelijk, transparant en effectief speelveld heeft zich gaandeweg verbreed naar meer aandacht, zo niet prioriteit voor plan- en programmakwaliteit ten opzichte van de financiële opbrengst. De trekkersrol van het Rijk ter zake het verwezenlijken van maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid bij het omgaan met eigen al dan niet overtollig vastgoed krijgt geleidelijk gestalte. Het RVB geeft daar uitvoering aan, maar is afhankelijk van zowel economische omstandigheden als beleidsprioriteiten en juridische mogelijkheden.

2.3 Het verkoopproces Bijlmerbajes: motieven voor de verkoopprocedure

Het verkoopproces Bijlmerbajes wordt, gelet op de beschrijving in het Biedboek voor de verkoop van de voormalige PIOA. (Rijksvastgoedbedrijf, 2016) en het daarin opgenomen selectie-document (bijlage CO1) als een openbare inschrijving met voorselectie gekwalificeerd. Als zodanig past die methode keurig binnen het door het RVB onderscheiden gamma aan verkoopmethoden.

De “Factsheet Verkoopmethoden Rijksvastgoedbedrijf” (Rijksvastgoedbedrijf, 2016) beschrijft beknopt de vier binnen het RVB gebruikelijke verkoopmethoden, te weten openbare inschrijving met voorselectie, openbare inschrijving met voorwaardelijke bieding dan wel de traditionele onvoorwaardelijke bieding, marktinitiatief[9] en verkoop via makelaar. Het motief voor het hanteren van de verkoopmethode “openbare inschrijving met voorselectie” vermeldt alleen “herontwikkeling”. De website www.biedboek.nl behandelt genoemde vier verkoopmethoden iets uitgebreider. Over de openbare inschrijving, al dan niet met voorselectie, wordt gemeld dat de hoogte van de bieding het enige en dus doorslaggevende criterium is bij de gunning (behoudens de uitslag van het BiBob-onderzoek). De keuze voor deze methode hangt samen met de aard van de herontwikkelingsobjecten die impliciet als complexer worden beschouwd vergeleken met die bij de andere verkoopmethoden. Varianten binnen de genoemde methode hebben betrekking op het uitbrengen van voorwaardelijke dan

[9] Het marktinitiatief is een van de nieuwste verkoopmethoden van het RVB, welke uitgaat van de markt in plaats vanuit het aanbod van de organisatie (de Staat). Waar het een geïnteresseerde koper uitkomt kan deze een bod uitbrengen op een door het RVB geselecteerd object. Na ontvangst van een aanvaardbare eerste bieding start het RVB een verkoopproces waarin andere geïnteresseerden ook de gelegenheid krijgen om een bieding uit te brengen. Aanvaarding vindt plaats op basis van meest gunstige bieding, rekening houdend met de noodzakelijke Bibob-procedure (www.biedboek.nl).

wel onvoorwaardelijke biedingen door de deelnemers[10]. De praktijk binnen het RVB is naar het oordeel van het CRa, evenwel breder dan de geschetste vier verkoopmethoden. Dat ziet een breed spectrum aan benaderingen, variërend van maximalisering van opbrengst voor de staatskas tot inzet op maximale waardevermeerdering en ruimtelijke kwaliteit en stabiliteit, naast meerdere tussenposities (CRa, 2014)[11].

De beschikbaar gestelde documenten zijn summier over de motieven van het RVB om in de case Bijlmerbajes het verkoopproces anders in te richten dan tot dan toe gebruikelijk was. Het experimentele karakter betreft de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van zowel de door deelnemers uitgebrachte bieding als het ingediende planontwerp. Als motief voor de afwijkende wijze van beoordeling en gunning wordt gewezen op de adviezen van de Algemene Rekenkamer, CRa en RLi om in biedprocedures ook andere dan financiële criteria een rol te laten spelen. Anderen zijn van mening dat de gekozen procedure op het conto van de gemeente Amsterdam geschoven moet worden.

In de gevoerde interviews met de RVB-betrokkenen komt het belang om plan- en programmakwaliteit even zwaar te laten tellen als de bieding uitvoerig terug. Daarbij wordt benadrukt dat er geen sprake is van een nieuwe RVB-koers, maar volgens betrokkenen “van een samenloop van een aantal zaken waaruit de nieuwe procedure is ontstaan”, al is die in de basis een variant op een bestaande methode. In concreto wordt met die samenloop gedoeld op het gedeeld besef dat een verkoop zonder meer (bijvoorbeeld zonder kwaliteitseisen) zou resulteren in een lagere opbrengst, op de druk vanuit de gemeente Amsterdam in de verkoopprocedure om een zwaarder gewicht toe te kennen aan plankwaliteit ten opzichte van prijs en vanuit het RVB op het toegenomen belang van de maatschappelijke context bij verkoop. In het “Convenant verkoop en herontwikkeling Penitentiaire Inrichting Amsterdam Overamstel “(Convenant, juli 2016) wordt als argument voor de bijzondere verkoopmethode genoemd dat de Nota van Uitgangspunten (NvU) van de gemeente Amsterdam – bij het ontbreken van een bestemmingsplan - onvoldoende mogelijkheden biedt om te sturen op de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig gebied. De NvU heeft immers geen formele juridisch-planologische status zodat de gemeente zich bij de beoordeling van plannen daar niet op kan beroepen. Naar het oordeel van enkele RVB-betrokkenen legt de NvU beperkte kwalitatieve verplichtingen vast. Deze worden in de verkoopprocedure uitgevraagd bij de marktpartijen gericht op optimalisatie van kwaliteit en plan. Anderen menen dat het argument van het onvoldoende kunnen sturen met de NvU onjuist is. Gezien de incourante bestemming van de Bijlmerbajes zou die na levering gewijzigd worden, waarbij de gemeente alle wettelijke instrumenten heeft om eisen te stellen aan de kwaliteit via een anterieure overeenkomst.

Meerdere betrokkenen maken gewag van het feit dat kort voor het opstarten van het verkoopproces van de Bijlmerbajes het Paleis van Justitie aan de Prinsengracht was verkocht. Er was bij de gemeente Amsterdam onvrede over de reputatie van de koper. Dat heeft als

[10] Het RVB gebruikt de term deelnemers voor marktpartijen in de gunningsfase. In de preselectiefase wordt ook wel van aanmelders of belangstellenden gesproken.

[11] De term ruimtelijke stabiliteit wordt door de CRa niet nader toegelicht noch is uit de context de betekenis af te leiden. Normaliter heeft deze term betrekking op een eigenschap van bouwkundige constructies. Het CRa-advies heeft echter daarop geen betrekking.

katalysator gewerkt bij zowel het RVB als de gemeente Amsterdam om bij de verkoop van de Bijlmerbajes aan plankwaliteit een groot gewicht toe te kennen en te kiezen voor het doorlopen van een zorgvuldig proces.[12] Naast de adviezen van diverse Rijksadviseurs kan deze gebeurtenis als een extra aanleiding beschouwd worden voor de keuze van een anders ingericht verkoopproces.

Door de geïnterviewden wordt bevestigd dat over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het voorgestelde verkoopproces duidelijke meningsverschillen binnen de RVB-organisatie bestonden. Aan het akkoord van de DG met de Bijlmerbajesprocedure werd de kwalificatie “pilot” verbonden en de voorwaarde van een evaluatie achteraf.

2.4 Het verkoopproces Bijlmerbajes: gepland en feitelijk verloop

In hoeverre komt het geplande verloop al dan niet overeen met het feitelijke verloop van de verkoop van de Bijlmerbajes? Mogelijke verschillen bieden lering voor volgende verkooptrajecten.

2.4.1 Het geplande verloop

Het geplande verloop kan deels worden ontleend aan het Biedboek voor de verkoop met voorselectie van de voormalige PIOA (Rijksvastgoedbedrijf, 2016). Minutieus wordt daarin uiteengezet waaruit het te verkopen object bestaat, hoe het beoogde verkoopproces eruitziet (qua fasen, met de belangrijke data en vereiste activiteiten per onderscheiden fase), de informatie over het te verkopen object met de geboden mogelijkheid en voorwaarden van bezichtiging, een beschrijving van de selectieprocedure van belangstellenden en tenslotte de inschrijvings- en verkoopvoorwaarden.

De geplande verkoopprocedure onderscheidt een voorselectie van aanmelders in twee rondes. Toelating tot de voorselectie is gebaseerd op het aanleveren van een aantal documenten bij een notaris. Documenten betreffen gebleken ervaring met vergelijkbare opgaven, inschrijving in het Handelsregister, bewijs van financiële gegoedheid, getekende realisatieovereenkomst en anterieure overeenkomst, en een visiedocument. De notaris stelt vast of de aanmelder heeft voldaan aan de eisen. Het geanonimiseerde visiedocument van de toegelaten aanmelders wordt beoordeeld door een selectiecommissie aan de hand van de NvU. Deze stelt vast of de visie voldoet aan de gestelde eisen. Voor zover de visie voldoet, wordt deze door genoemde commissie gewaardeerd met een score tussen 1 en 10. Maximaal 10 aanmelders met de hoogste score en tenminste een 6 worden uitgenodigd voor een mondelinge toelichting. Na die toelichting stelt de voorzitter de scores vast van de visies die een voldoende hebben gescoord; maximaal vijf aanmelders met de hoogst scorende visies komen in aanmerking voor deelname aan de verkoop bij inschrijving.

[12] Omdat de koper naar het oordeel van de gemeente niet over voldoende professionele ontwikkelkwaliteit en expertise beschikte vreesde zij in buitengewoon moeizaam overleg met deze partij te geraken.

Die deelname bestaat naast een (herhaalde) bezichtiging van het object uit een inschrijfformulier met een bankgarantie, het uitbrengen van een onvoorwaardelijke bieding van minimaal € 60 miljoen en een uitgewerkt stedenbouwkundig plan dat voldoet aan de eisen en randvoorwaarden in het selectiedocument. Als de notaris heeft vastgesteld dat de inschrijving, bankgarantie en bieding correct zijn, ontvangt de selectiecommissie de kwalificerende plannen ter beoordeling. Deelnemers worden in staat gesteld om eventuele lacunes binnen een omschreven tijdsbestek alsnog aan te vullen. De commissie kent elk kwalificerend plan punten toe. Plannen met minder dan 25 punten worden uitgesloten van deelname. De uitslagen worden aan de notaris ter hand gesteld. Deze overhandigt het RVB de biedingen en de scores van de kwalificerende plannen. Op basis daarvan gaat het RVB over tot vaststelling van de winnaar door een even groot gewicht toe te kennen aan de hoogte van de biedingen als aan de hoogte van de scores voor de kwalificerende plannen. Het RVB gaat pas tot gunning over na een externe taxatie van het winnende plan, waarbij de bieding gelijk of hoger dient te zijn dan de taxatie. De gunning wordt afhankelijk gesteld van de uitkomst van het integriteits- en solvabiliteitsonderzoek (wet Bibob).

2.4.2 Het feitelijke verloop

Het Biedboek (“Het spoorboekje”) mag dan voor de buitenwereld het zichtbare begin van het verkoopproces van een Rijkseigendom betekenen, het geplande begin ligt echter jaren eerder met de publicatie van het Masterplan 2013-2018 van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Daarin wordt de sluiting van de Penitentiarie Inrichting Amsterdam Over-Amstel per 1 juli 2016 aangekondigd omdat ze niet langer past in de langetermijnbehoefte aan penitentiaire inrichtingen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

Dan is al duidelijk dat overdracht aan het RVB plaats zal vinden. Op grond van bestaande regelgeving (Regeling Onroerende Zaken Rijk 2017) dient de verantwoordelijke minister te besluiten tot overtolligstelling en het materieelbeheer over te dragen aan de Minister van BZK. Nadat laatstgenoemde vastgesteld heeft dat herbestemming binnen de Rijksoverheid niet tot de mogelijkheden behoort en het aanhouden ervan niet nodig is, wordt behoudens een drietal uitzonderingen[13] besloten tot openbare aanbieding van het eigendomsrecht van het betreffende onroerend goed. De te ondernemen stappen vanaf de overtolligstelling tot aan de openbare aanbieding staan in de genoemde Regeling kort aangeduid.

Binnen het RVB wordt projectmatig gewerkt. De verkoop van de Bijlmerbajes is daar geen uitzondering op. Na de overtolligstelling door DJI heeft het RVB behoefte om tempo te maken met de verkoop. Zowel de toenemende leegstand in de eigen portefeuille als de hoge onderhoudskosten (€ 2,5 miljoen per jaar) van het Bijlmerbajescomplex spelen daarbij een

[13] Die uitzonderingen betreffen a Een verzoek van een andere minister dan die van BZK om de belangstelling voor de overname van het eigendomsrecht te peilen bij een organisatie die geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat ten behoeve van haar eigen huisvesting of taakuitoefening; b Bij ontstentenis van ad a overeenstemming wordt bereikt met een provincie, waterschap of gemeente over overname van het eigendomsrecht met het oog op een herbestemming van de onroerende zaak in de publieke sfeer door die provincie, waterschap of gemeente c De Minister van BZK het aannemelijk acht dat er alleen belangstelling voor overname van het eigendomsrecht is bij de huidige gebruiker van de onroerende zaak of bij de eigenaar van de aangrenzende onroerende zaak. Bij de drie genoemde omstandigheden geldt steeds de conditie van het reageren binnen een redelijke termijn.

belangrijke rol. Een exacte tijdsplanning vanaf de overtolligstelling tot aan het uitbrengen van het Biedboek is niet opgesteld. Wel is in het najaar 2014 een globaal plan van aanpak door het RVB vervaardigd om met de gemeente Amsterdam af te stemmen of die aanpak op haar instemming kon rekenen. Naast overleg met de gemeente Amsterdam is ook een marktconsultatie voorzien. Een (interne) notitie ten behoeve van het bestuurlijk overleg tussen RVB en gemeente Amsterdam (25 juni 2015) bevat een concrete tijdsplanning met een weergave van de verschillende processtappen (zie tabel 2.1).

In een (vertrouwelijke) notitie van de afdeling Verkoop aan de DG (25 april 2016) en in het eerdergenoemde Convenant worden enkele data van relevante hoofdactiviteiten genoemd
• Besluit gemeenteraad vaststelling Nota van Uitgangspunten juli 2016;
• Anterieure overeenkomst juli 2016;
* Start verkoopproces locatie Pl Overamstel september 2016;
• Vaststelling bestemmingsplan gemeenteraad juli 2017;
• Afronding selectie en gunning aan koper juli 2017;
• Levering locatie Pl Overamstel aan koper januari 2018.

In vergelijking met de indicatieve planning uit het bestuurlijk overleg toont het Convenant een opschuiven van het besluit over de NvU, de anterieure overeenkomst en de start verkoop met circa een half jaar. In het Biedboek is de bijgestelde planning van start verkoop, afronding selectie en levering nog enkele maanden naar achteren geschoven. Daarvoor worden meerdere oorzaken genoemd. Zowel interne discussies over de risico's van de procedure als discussies met de gemeente over de kaders en het verwerken van aanvullend programma in de NvU. Verder wordt gewezen op het vertraagde gemeentelijke besluitvormingsproces en de afstemming tussen RVB en gemeente over de uitkomsten van die besluitvorming.

Documenten en gevoerde interviews maken duidelijk wanneer de feitelijk gevolgde stappen zijn gezet om tot de uiteindelijke verkoop door het RVB te geraken. Deze tonen in hoeverre die overeenkomen met de oorspronkelijk geplande stappen.

- De feitelijke sluiting en overtolligstelling van het gevangeniscomplex heeft op 1 juli 2016 plaatsgevonden, waarbij de laatste gedetineerde al op 2 juni vertrokken was. Het COA heeft daarop een deel van het gebouwencomplex als AZC tijdelijk in gebruik genomen tot 31 december 2017. (https://www.dji.nl/nieuws/nieuwsbericht/sluiting-bijlmerbajes.aspx)
- Een ander deel heeft als tijdelijke ontmoetingsplek gefungeerd ("Lola Lik")(https://www.amsterdamsdagblad.nl/algemeen/sluiting-lola-lik-in-de-voormalige-bijlmerbajes). De leegstandsbeheerder Alvast biedt vanaf 1 januari 2018 op tijdelijke basis in het voormalige cellencomplex woonruimte aan (bijlmerbajes-worden-tijdelijke-woonruimten~a4569209/).
- Al vanaf de zomer 2014 is het RVB met de gemeente Amsterdam in overleg over de voorgenomen verkoop van de locatie. Aanvankelijk ondervindt de beoogde spoed vertraging door een verschil van inzicht tussen beide partijen over de koers voor de middellange termijn. Van de kant van de gemeente bestaat aanvankelijk geen behoefte aan een nieuwe woningbouwlocatie, op langjarige medewerking hoefde niet gerekend te worden. Een tijdelijke invulling voor een langere tijd en handhaving van de bestaande bebouwing zou wat haar betreft de koers dienen te zijn.

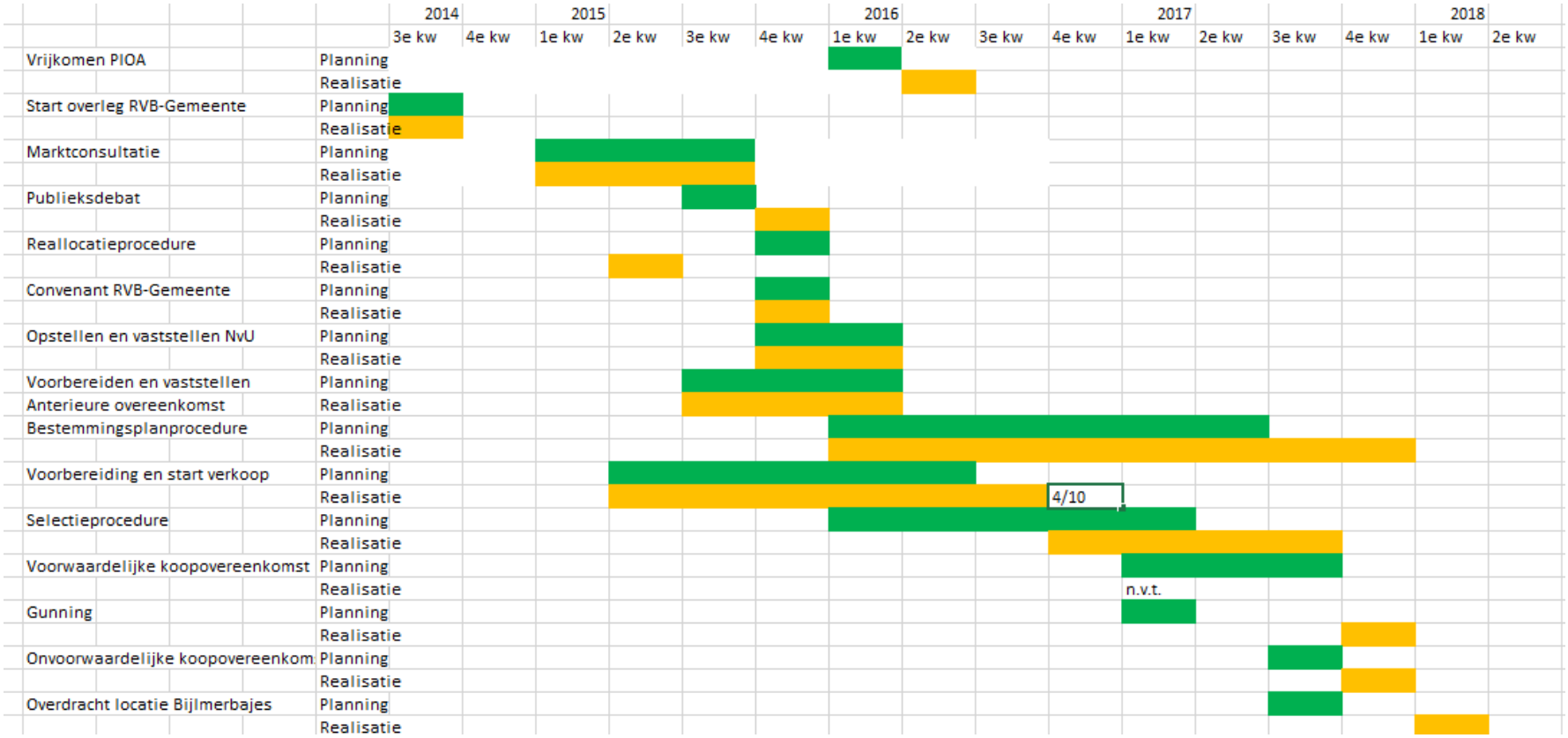
- Het onderhandelingsproces sindsdien heeft echter geleid tot een andere uitkomst waarbij van de zijde van het RVB gestuurd is op een snellere en definitieve invulling voor de betreffende locatie gericht op woningbouw met keuzevrijheid hoe om te gaan met de bestaande bebouwing. Het resultaat van de inspanningen van het RVB is mede geholpen door verandering in het politieke klimaat en de aantrekkende woningmarkt.
- Een en ander resulteert in een bestuurlijk overleg tussen toenmalig minister van BZK Blok en toenmalig wethouder Van der Burg op 2 juni 2015. Daarin wordt vastgelegd dat op de betreffende locatie wel versneld woningbouw tot ontwikkeling gebracht kan worden. Alle mogelijkheden van volledig behoud tot volledige sloop van de bestaande bebouwing staan open om onderzocht te worden. Selectie van een koper vindt plaats op basis van prijs èn kwaliteit. Afspraken worden gemaakt over te doorlopen processtappen en op te leveren producten, zodat de locatie in verkoop kan worden gebracht.
- In aansluiting op genoemd bestuurlijk overleg wordt een Convenant tussen RVB en gemeente Amsterdam getekend op 28 april 2016. Daarmee wordt geborgd dat kwaliteit ook echt wordt gerealiseerd.
- In afwijking van het Convenant wordt het globale bestemmingsplan met uitwerkingsplicht gericht op herontwikkeling van het gebied Over-Amstel niet door het Rijk, maar door de gemeente opgesteld en in procedure gebracht. De door de gemeente gemaakte kosten worden door het RVB vergoed. Voorts draagt het Rijk 50% bij aan de geraamde kosten van de geplande spooronderdoorgang. De ontwikkeling van het plangebied wordt in het bestemmingsplan Weespertrekvaart-West mogelijk gemaakt door de uit te werken bestemming Gemengd. Er is sprake van een uitwerkingsplicht, die bovendien inhoudt dat er een bouwverbod geldt zolang er geen uitwerkingsplan is (Gemeente Amsterdam, 2017)
- De voorziene consultatie met marktpartijen vindt plaats in augustus en september 2015. De verkregen inzichten zijn merendeels verwerkt in de Nota van Uitgangspunten en het Biedboek. Waar in de notitie van het bestuurlijk overleg uit 2015 nog wordt uitgegaan van een voorwaardelijke koopovereenkomst met de winnende marktpartij tot de vaststelling van het bestemmingsplan spreekt het Biedboek van een onvoorwaardelijke en onherroepelijke bieding, te tekenen door alle bieders. Het RVB wilde het onzekere moment van vaststelling niet afwachten gegeven de inzet op een snelle verkoop.
- De gemeenteraad stelt de Nota van Uitgangspunten voor de locatie Bijlmerbajes vast op 14 juli 2016. De voorziene anterieure overeenkomst is op 3 resp.4 oktober 2016 getekend door de directeur Grond en Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam en door de DG RVB. Voorts is het bestemmingsplan Weespertrekvaart-West (Bijlmerbajes) op 29 november 2017 door de gemeenteraad gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-74057.html.
- Taxatierapport ter vaststelling van de minimumbieding dateert van 17 juni 2016.
- De verkoop is gestart op 4 oktober 2016. Van de elf geïnteresseerde partijen zijn vijf partijen als deelnemer overgebleven. Drie partijen hebben zich tussentijds om meerdere redenen teruggetrokken (zie daarvoor hoofdstuk 3). Taxatierapport van het winnende plan dateert van 30 augustus 2017. De gunning is op 12 september 2017 toegekend aan AM, welke naast het tekenen van de koopovereenkomst tevens

contractueel de gesloten anterieure overeenkomst van het RVB overnam. Betaling en levering hebben op 1 maart 2018 plaatsgevonden.

Conclusie

Over het verloop van het proces tussen de overtolligstelling tot aan het uitbrengen van het Biedboek kan van de geplande hoofdactiviteiten vastgesteld worden dat die feitelijk op de aangegeven data dan wel een half jaar later hebben plaatsgevonden. In vergelijking met de referentieprojecten wordt de voorbereidingstijd door de geïnterviewden als kort betiteld, namelijk 2 jaar, gerekend vanaf de start van de onderhandelingen met de gemeente Amsterdam. Ter vergelijking: voor Armamentarium was 2,5 jaar en voor het Hembrugterrein 10 jaar, waarbij de duidelijk andere rol van het RVB bij laatstgenoemd project de veel langere looptijd (mede) verklaart. Wat betreft de planning van de activiteiten uit het Biedboek is die exact door betrokken partijen gevolgd.

Tabel 2.1 Stappenschema en tijdsplanning verkoopproces Bijlmerbajes



Bron: Rijksvastgoedbedrijf en gemeente Amsterdam (2015)

3 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

3.1 Doelbereik

De toets van het verkoopproces Bijlmerbajes op het evaluatiecriterium doelbereik vereist helderheid over de doelstelling bij verkoop van Rijksvastgoed in het algemeen en bij de verkoop van de Bijlmerbajes in het bijzonder. Het doel, zoals dat in hoofdstuk 2 werd verondersteld, was het realiseren van een betere verhouding tussen verkoopprijs en (plan) kwaliteit dan gerealiseerd had kunnen worden met een andere verkoopprocedure. In de interviews met de betrokkenen bij het RVB is echter een nuancering en nadere invulling van de doelstellingen naar voren gekomen.

In zijn algemeenheid dient de verkoop van overtollig Rijksvastgoed steeds meerdere doelen. Per project kunnen de doelstellingen en het gewicht ervan variëren. De variatie is mede afhankelijk van het type opgave, de lokale context, de specifieke marktomstandigheden en de inschattingen die de projectleider van het RVB op deze aspecten maakt. Het is van belang om vast te stellen dat overtollig Rijksvastgoed in het algemeen incourant vastgoed is. De potentiële verkoopwaarde van het object en/of de locatie wordt mede bepaald door toekomstige ontwikkel- en gebruiksmogelijkheden. Om die in beeld te krijgen, is medewerking van de gemeente gewenst (bijvoorbeeld om een bestemmingswijziging te realiseren). Ook kan het nodig zijn om voorinvesteringen te doen (zoals het slopen van de opstallen of het realiseren van tijdelijke bestemmingen ten behoeve van ‘placemaking’). Bij de verkoop van overtollig Rijksvastgoed worden als procescriteria gehanteerd openbaarheid, transparantie en marktconformiteit.

Directbetrokkenen bij het RVB schetsten de context waarin het verkoopproces van de Bijlmerbajes van start ging. In 2013/2014 was in Nederland nog sprake van een economische crisis die de vastgoedmarkt relatief zwaar raakte. In het Rijksvastgoed was sprake van hoge leegstand, met name in de vier grote steden. Het RVB had bovendien een omvangrijke verkoopportefeuille. Bij de verkoop van de Bijlmerbajes weerspiegelt deze context zich in de vier doelen die volgens RVB-betrokkenen beoogd werden, te weten:
1) het realiseren van een snelle verkoopprocedure, voorkomen van langdurige betrokkenheid;
2) realisatie zonder bezwaren en (bestuurlijk) gedoe;
3) het bewerkstelligen van een goede (plan- en programma)kwaliteit;
4) het verwezenlijken van een zo hoog mogelijke opbrengst.
Vanuit de gemeente lag de nadruk op het creëren van een goed stuk stad, een prima functionerende wijk waarbij invulling wordt gegeven aan heersende behoeften (doelstelling 3) en een soepel procesverloop met de ontwikkelende partij (doelstelling 2).

Deze pluriformiteit brengt een gevoelig punt met zich mee. Gebleken is dat binnen het RVB verschillende belevingen bestaan. Sommigen benadrukken het geld verdienen voor de schatkist en vinden dat gemeenten over voldoende (publiek en privaat) instrumentarium beschikken om de gewenste plankwaliteit te realiseren. Anderen leggen een sterker accent op de maatschappelijke meerwaarde van het plan. Dat laatste kan allerlei invullingen krijgen, zoals verbindingen met (andere) beleidsdoelen of het realiseren van een duurzaam stuk stad.

In letterlijke zin is de verkoopdoelstelling gehaald: het bewuste overtollig verklaarde vastgoedobject is op de geplande datum verkocht en overgedragen. Over de mate waarin aan de procescriteria Transparant en Openbaar is voldaan, bestaat unanimiteit. Over het criterium van Marktconformiteit heerst verdeeldheid. De ene stroming binnen het RVB stelt dat de organisatie potentiële verkoopopbrengst is “misgelopen”, de andere stroming stelt dat er sprake is van een zo hoog mogelijke opbrengst, gegeven de gestelde kwaliteitseisen.

De bovenvermelde vier doelstellingen voor de verkoop van de Bijlmerbajes worden nu afzonderlijk onder de loep genomen. Daarbij dienen de twee referentieprojecten Armamentarium en Hembrugterrein als vergelijking, waarbij op voorhand helder is dat elk van deze verkooptrajecten eigen specifieke kenmerken en omstandigheden kende.

Ten aanzien van het realiseren van een snelle verkoopprocedure en het voorkomen van langdurige betrokkenheid kan worden vastgesteld dat in vergelijking met de twee referentieprojecten sprake is van een snelle en voorspoedige verkoop. De voorbereiding tot aan start verkoop besloeg ongeveer 2 jaar, terwijl de verkoopvoorbereiding van het Hembrugterrein (mede door de crisisperiode die van 2008 tot en met 2014 duurde) 10 jaar heeft geduurd en van het (kleinschaliger en eenvoudiger) Armamentarium 2,5 jaar. In de verkoopprocedure als zodanig, dus vanaf moment van verkrijgbaarheid van het Biedboek tot aan de levering van het object, zijn de verschillen minder groot. Bij de Bijlmerbajes omvatte de verkoopprocedure 17 maanden, bij het Hembrugterrein 13 maanden en bij Armamentarium 14 maanden. In vergelijking met de referentieprojecten – en ook naar het oordeel van de meest betrokkenen - kan geconcludeerd worden dat aan de eerste doelstelling is voldaan.

Realisatie zonder bezwaren en (bestuurlijk) gedoe wordt door zowel het RVB als gemeentelijke respondenten bevestigd, maar wel met een aantal nuances. Spreken enkelen van een soepel proces, anderen melden wel enige strubbelingen bij de start van het project en rond de start van de verkoop. Deze hadden betrekking op het aanvankelijke verschil van inzicht tussen RVB en gemeente over de toekomstige bestemming en het tempo. Zowel de omslag van de woningmarkt als een gewijzigde gemeentelijke visie op de positie van de Bijlmerbajeslocatie zorgden ervoor dat een eensluidend standpunt kon worden ingenomen. Strubbelingen bij de start verkoop hadden betrekking op het verhogen van het minimaal vereiste bod door het RVB - tot ongenoegen van de gemeente - alsmede het terugkomen op de toezegging om het bestemmingsplan te maken door het RVB. De moties van de gemeenteraad over de woningprogrammering en het Bajesdorp zorgden voor irritaties aan RVB-zijde. Doordat bestuurders niet betrokken hoefden te worden bij het gladstrijken van de ontstane ambtelijke strubbelingen, wordt het procesverloop door betrokkenen toch als voorspoedig gekarakteriseerd. Daarmee wordt aan doelstelling twee voldaan.

Voor de doelstelling plankwaliteit is het zinvol om de ingediende plannen op een aantal punten met elkaar te vergelijken (zie tabel 3.1). Hierbij zijn omwille van vertrouwelijkheid de deelnemers geanonimiseerd. Ervan uitgaande dat partijen dezelfde definiëring van de verschillende functies hebben aangehouden, vallen de verschillen in het onbebouwde deel op, met name bij verharding en groen. De oppervlakte bebouwd is bij inschrijver 1 en 3 opvallend hoger dan bij de andere partijen. Om een indruk te krijgen van het te bouwen programma wordt een onderscheid gemaakt tussen de woningbouw (tabel 3.2) en werken/voorzieningen

(tabel 3.3).

Tabel 3.1 Overzicht bebouwd en onbebouwd grondoppervlak programma deelnemende marktpartijen (in m2 en ratio's)

Deelnemers	1	2	3	4	5
Opp. bebouwd	33.479	19.400	25.606	20.505	21.000
Opp onbebouwd	41.521	55.600	49.499	54.457	54.000
Wv					
Verharding	21.126	21.900	15.703	19.304	23.290
Water	5.624	16.200	15.464	16.362	19.080
Groen	14.761	18.567	18.332	18.753	11.630
FSI	Onb	1,8	1,81	1,79	1,8
GSI	Onb	0,3	0,34	0,27	0,28
OSI	Onb	0,4	0,38	0,40	0,40

Tabel 3.2 Totaalprogramma en woningprogramma Bijlmerbajeslocatie van de deelnemende marktpartijen

Deelnemers	1	2	3	4	5
Totaalprogramma (in m2 bvo)	135.000	135.000	135.000	134.362	135.000
Woningprogramma (aantal woningen)	1.293	1.460	1.499	95.236m2	1.268
Waarvan in %					
Vrije sector huur	70,2*	18,8	62,8*	70,8*	33,1
Vrije sector koop		28,7			26,2
Sociale huur	14,6	19,9	18,5	19,7	22,2
Studentenwoningen	15,2	25,5	18,6	9,5	18,4
Zorgwoningen		7,2			

- Vrijesectorwoningen niet gesplitst in koop en huur

Alle partijen zijn uitgegaan van realisatie van het maximaal toegelaten bouwvolume uit de NvU van 135.000 m2 (excl. verdiept en half verdiept parkeren). Binnen het woningprogramma (waar flexibiliteit mogelijk was tussen 94.500 en 108.000 m2) valt inschrijver 2 op met een veel hoger aandeel studentenwoningen en aandacht voor zorgwoningen. Dientengevolge is het aandeel vrije sector navenant lager. Tabel 3.3 biedt voorts interessante informatie over de functies werk en voorzieningen in verschillende programma's. Bedacht moet worden dat de toegestane flexibiliteit begrensd was tussen 27.000 (opgenomen in het programma van inschrijver 3) en 40.500 m2 (opgenomen door inschrijver 4). Opvallend is de variatie in de plannen, zowel wat betreft het totale volume als de mate van specificatie van de beoogde voorzieningen.

Tabel 3.3 Overzicht werk- en voorzieningenprogramma's in plannen voor Bijlmerbajes

Deelnemers	1	2	3	4	5
Oppervlak totaal m2 bvo	36.600	37.500	27.000	40.500	29.200
Waarvan					
Niet flexibel deel*	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
Hotel	18.000	7.000	1.000	9.258	6.500
Kantoor/Werkplaats/Studio	3.000	5.400	9.500	8.511	6.500
Retail	750	500**	1.000		1.000
Restaurant/cafe	350	1.100***	1.500		
Expositie/Galerie/Museum	750	3.000			
Gezondheidszorg		800			
Zorgconcept		4.500			
Sport			1.000	626	
Opleiding		1.500			2.200****
Kinderopvang		700			
Niet gespecificeerd				8.605	

* Door gemeente aangewezen t.b.v. middelbare school en broedplaatsruimte **incl. biologische markt *** incl. *artist club* **** incl. Ecole42

Alle plannen zijn beoordeeld door een technische commissie die ze heeft getoetst aan de kwaliteitsmeetlat die in de NvU was beschreven. Waar kleine afwijkingen bestonden, kregen deelnemers de gelegenheid tot correctie. De beoordelingen van de plankwaliteit komen voor rekening van de selectiecommissie. De winnaar had een rapportcijfer 8 op plankwaliteit. De kwaliteitsscores van de andere deelnemers zijn niet bekend gemaakt.

Uit de interviews met deelnemende marktpartijen bleek dat de gedetailleerde uitvraag heeft geleid tot een grote inzet op plankwaliteit, waarbij omvangrijke teams met specifieke deskundigheden zijn geformeerd en is geïnvesteerd in de eigen kennisontwikkeling. Dat een goede plan- en programmakwaliteit bewerkstelligd is, wordt door betrokkenen merendeels bevestigd, maar dit oordeel wordt wel voorzien van enige relativering. Het merendeel spreekt van vijf hoogwaardige plannen ("alle partijen hebben hun nek uitgestoken", "deelnemers zijn tot het gaatje gegaan") en enkelen spreken van voldoende kwaliteit. De relativering zit vooral in de vaststelling dat plannen nog geen realiteit betekenen ("so far so good"). Gewezen wordt op het veelal onvermijdelijke rationaliseren en optimaliseren in de realisatiefase en op veranderende marktomstandigheden die ambities onderuit kunnen halen. Uitgaande van de door de meeste betrokkenen geroemde plankwaliteit, niet alleen van het winnende plan maar van alle vijf ingediende plannen, lijkt vooralsnog ook aan doelstelling 3 te zijn voldaan.

De laatste doelstelling, die van het realiseren van een zo hoog mogelijke opbrengst is niet zonder meer te beantwoorden. Wat is zo hoog mogelijk? Daar hoort in elk geval de conditie bij van een (even) hoog kwaliteitsniveau. Deze doelstelling is onderwerp van controverse binnen de RVB. Reeds is gememoreerd dat een deel van de RVB-betrokkenen van mening is dat de organisatie potentiële verkoopopbrengst heeft laten liggen door de gekozen procedure. Anderen wijzen op beduidend hogere biedingen dan de aanvankelijke verwachtingen, ruim

boven het minimum vereiste bod van € 60 miljoen. Ook het winnende bod lag beduidend boven het vereiste minimum. Sommigen buiten de RVB stellen dat als het RVB gewacht had tot de vaststelling van het bestemmingsplan, een hoger bod mogelijk was geweest vanwege lagere risico's[14]. Maar daarmee is de vraag of met deze procedure ook een zo hoog mogelijke opbrengst is gerealiseerd nog niet beantwoord. Hoe dit objectief vast te stellen?

Het minimum bod dat het RVB op basis van een taxatie had vastgesteld, is ruimschoots gerealiseerd (zie ook hoofdstuk 5). De bieding van de winnaar bedroeg € 84,25 mln. In de interviews bij het RVB is echter onder meer gewezen op een Rijksverkoop die in dezelfde periode in Amsterdam plaatsvond met een veel hogere verkoopopbrengst per m2 bvo als resultaat. Hoewel nadrukkelijk sprake was van sterk verschillende uitgangspunten (in locatiekwaliteit, uitgangssituatie, planologische grondslag), is het verschil in de opbrengsten per m2 substantieel. De redenering die daarbij door sommigen werd gehanteerd, was dat de kwaliteitseisen voor de Bijlmerbajeslocatie een marktconforme opbrengst hadden belemmerd. In de interviews met marktpartijen werd gemeld dat het ontbreken van een planologische grondslag opbrengstderving voor het RVB heeft betekend; marktpartijen vertalen een planologisch risico immers in een lagere bieding.

Van de vier doelstellingen die betrokkenen bij het RVB hadden met de verkoop van de Bijlmerbajes lijken er vooralsnog drie te zijn gerealiseerd: er was sprake van een relatief snelle procedure, zonder (bestuurlijk) gedoe en de ingediende plannen zijn van een goede c.q. hoogwaardige kwaliteit. Of in deze verkoop ook een zo hoog mogelijke opbrengst is gerealiseerd, is lastiger vast te stellen. Wel is de vereiste minimale verkoopopbrengst ruimschoots gerealiseerd.

3.2 Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de bereikte doelen – voor zover aan de orde – bereikt zijn door het middel, in dit geval de gekozen verkoopprocedure bij de Bijlmerbajes. Daarbij is in het bijzonder aan de orde het element van de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit. Als doelen van het RVB bij de verkoop van de Bijlmerbajes werden genoemd:
1) het realiseren van een snelle verkoopprocedure;
2) realisatie zonder bezwaren en (bestuurlijk) gedoe;
3) het bewerkstelligen van een goede (plan- en programma)kwaliteit;
4) het verwezenlijken van een zo hoog mogelijke opbrengst.
De doelen 1, 2 en 3 zijn bereikt; wat doel 4 betreft, is dat lastiger vast te stellen.

De vraag is nu of de Bijlmerbajesprocedure, in het bijzonder de gelijktijdige en gelijkwaardig weging van prijs en kwaliteit, heeft bijgedragen aan het doelbereik. Om dit goed te kunnen beoordelen is de verkoopprocedure van de Bijlmerbajes op een aantal aspecten vergeleken met de referentieprojecten Armamentarium in Delft en Hembrugterrein in Zaanstad. De biedboeken van de drie projecten met het bijbehorende selectiedocument maken die beoogde vergelijking ruimschoots mogelijk (Rijksvastgoedbedrijf 2017, 2016, 2014).

[14] De Nota van Uitgangspunten heeft namelijk geen planologisch-juridische status in tegenstelling tot het bestemmingsplan.

3.2.1 Snelle verkoopprocedure – doeltreffendheid van voorbereiding en verkoopprocedure

In paragraaf 3.1 werd vastgesteld dat er ten opzichte van de referentieprojecten een zeer snelle *totale* procedure (van start voorbereiding tot verkoop) is doorlopen en een qua tijdsbeslag vergelijkbare tot iets snellere *verkoop*procedure. In de snelheid van met name de voorbereidingsfase kunnen hebben meegespeeld:
- de intensieve samenwerking tussen het RVB en de gemeente Amsterdam, toen men het eens was over bestemming en tempo;
- en de mate waarin de Amsterdamse wensen met betrekking tot plankwaliteit en zekerheden rondom realisatie werden vertaald in de verkoopprocedure. Genoemd kunnen worden de uitgebreide NvU en de juridische documenten die de deelnemers moesten tekenen. Deze strekten met name tot zekerstelling van hetgeen de gemeente Amsterdam van belang vond. Deze werkwijze is daarmee doeltreffend geweest voor de snelle voorbereiding van de verkoopprocedure. De goed voorbereide verkoopprocedure zelf verliep vervolgens nagenoeg geheel conform de planning en was qua tijdsbeslag vergelijkbaar met de referentieprojecten.

Kortom, de manier waarop het proces is aangepakt heeft voor het relatief snelle proces gezorgd. Ook de aantrekkende woningmarkt speelt een rol. De gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit lijken daarbij van minder belang te zijn geweest.

3.2.2 Geen bezwaren en gedoe – doeltreffendheid van selectiecriteria

De criteria waaraan de inschrijvers respectievelijk deelnemers moesten voldoen, kunnen doeltreffend zijn geweest in het realiseren van de doelstelling: procedure zonder bezwaren en gedoe. Tabel 3.1 toont allereerst welke selectie-eisen in de Bijlmerbajesprocedure en bij de referentieprojecten aan geïnteresseerde marktpartijen in de eerste ronde werden gesteld. Die hadden betrekking op het kunnen vaststellen van de identiteit van de inschrijvende partij(en), op bewijzen van aantoonbare ervaring met soortgelijke projecten, op bewijzen van financiële gegoedheid van de inschrijver en soms op de visie op de opgave.

De eisen aangaande de identiteit van de inschrijver waren bij de drie projecten gelijkluidend, namelijk een bewijs van inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (of een vergelijkbaar document bij een buitenlandse inschrijver). Bij de Bijlmerbajes werden bij de inschrijving verder ook nog een bewijs van financiële gegoedheid geëist en een aantal getekende documenten; eisen die bij Armamentarium en Hembrugterrein in eerste ronde niet werden gevraagd.

De eis van financiële gegoedheid was bedoeld om deelnemers te voorkomen die na afloop nog op zoek moesten naar financiers of risicodragende partners, met als gevolg vertraging in de realisatiefase. Verder werd de overname vooraf gevraagd van de contractverplichting, de anterieure overeenkomst en de realisatie-overeenkomst, die door het RVB voorafgaand aan het verkoopproces waren uitonderhandeld met de gemeente Amsterdam. Daarmee ontstonden voor Amsterdam relatief veel zekerheden inzake planrealisatie. Gesteld kan

worden dat deze eisen in de Bijlmerbajesprocedure er mede op gericht waren om ‘bezwaren en gedoe’ te voorkomen.

Tabel 3.1 Inschrijvingseisen verkoopproces Bijlmerbajes en de beide referentieprojecten

	Armamentarium	Bijlmerbajes	Hembrugterrein
Bewijs van aantoonbare ervaring met projecten van soortgelijke complexiteit, aard en omvang	Verantwoordelijkheid hebben gedragen in één van de volgende disciplines: ontwerpen, ontwikkelen, financieren of bouwen van min. drie projecten, waarvan: - ten minste één project met een omvang van min. **3.500** m2 bvo; - ten minste één project waarbij sprake is van restauratie van een monument in de zin van de Monumenten-wet 1988; en -tenminste één project waarbij sprake is van binnenstedelijke herontwikkeling (meerdere gebouwen) of herontwikkeling van een gebouwencomplex. Alle niet ouder dan 10 jaar	Verantwoordelijkheid hebben gedragen in één van de volgende disciplines: ontwerpen, ontwikkelen, bouwen of financieren van min. twee projecten, waarvan: - ten minste **één** recent project met een omvang van minimaal **50.000** m2 bvo; - ten minste **één** project waarbij sprake is van complexe binnenstedelijke herontwikkeling (meerdere gebouwen) met een minimumomvang van **30.000** m2 bvo. Alle niet ouder dan 10 jaar	Verantwoordelijkheid hebben gedragen bij het realiseren van onderstaande opgaven voor het ontwikkelen, bouwen dan wel financieren van: grootschalige gebiedsontwikkeling, aan te tonen middels een referentieproject - een gebiedsontwikkeling van min. **30.000** m2; - een grootschalig woningbouwproject met minimaal **100** woningen; - een plan voor behoud en/of beheer van monumentaal erfgoed van min. **500** m² bvo. Alle niet ouder dan 10 jaar
Bewijs van Inschrijving Handelsregister	ja	ja	ja
Financiële gegoedheid	n.v.t.	In staat tot onvoorwaardelijke bieding van € 60 miljoen	n.v.t.
Overlegging overige documenten	n.v.t.	Visiedocument Ondertekening/overlegging Realisatieovereenkomst en Anterieure overeenkomst	n.v.t.

Niet duidelijk is waarom die eisen niet bij de referentieprojecten werden gesteld, terwijl Hembrugterrein[15] in dezelfde tijdsperiode als de Bijlmerbajes speelde. Helder is wel dat de betrokkenheid van de betreffende gemeenten bij de verkoopvoorbereidingen verschillend was. Wat betreft de aantoonbare ervaring liepen de eisen tussen de projecten uiteen, zowel qua aantal als qua schaal, soms met een nadere specificatie. Het verschil in aard en schaal van de projecten maakt dat verklaarbaar.

Concluderend, de eisen die werden gesteld bij de Bijlmerbajesprocedure, en de communicatie daarover, hebben er mede toe bijgedragen dat bezwaren en gedoe achterwege bleven. Wederom is doelbereik op dit punt minder toe te delen aan de gelijkwaardige en gelijktijdige weging van prijs en kwaliteit.

[15] Hier diende de uiteindelijke koper bereid te zijn om de nog te sluiten Anterieure Overeenkomst tussen RVB en Zaanstad via contractsoverneming over te nemen. Het was geen algemene inschrijvingseis vooraf.

3.2.3 Goede plankwaliteit bij zo hoog mogelijke bieding - doeltreffendheid van de meetlat

Nadat acceptatie c.q. selectie van de deelnemers op de criteria zoals vermeld in paragraaf 3.2.1 had plaatsgevonden, volgde de selectie op basis van plankwaliteit en biedingen. De meetlat voor de beoordeling verschilde bij de Bijlmerbajesprocedure van die van de referentieprojecten door de gelijktijdige en gelijkwaardige weging op (plan)kwaliteit en bieding. De meetlat voor (plan)kwaliteit in de Bijlmerbajesprocedure wordt vergeleken met die van de referentieprojecten. Daarna wordt de werking van de gelijktijdige en gelijkwaardige weging geanalyseerd. Achtergrond daarbij is de gefaseerde beoordeling van (plan)kwaliteit en bieding die bij de referentieprojecten aan de orde was.

Een vergelijking van de inhoudelijke eisen in de documenten met betrekking tot plannen/ontwikkelstrategieën is in tabel 3.2 opgenomen. Bij de vergelijking dient rekening gehouden te worden met een verschil in de uitvraag. Bij het Armamentarium werd gevraagd om een projectplan, bij de Bijlmerbajes om een visiedocument (eerste fase) en een stedenbouwkundig plan (als uitwerking van het eerder ingediend visiedocument in de tweede fase) en bij het Hembrugterrein ging het om een ontwikkelstrategie. Dat zijn documenten met een sterk verschillend abstractie- en uitwerkingsniveau. Mede daardoor verschillen de doelen en criteria.

Niettemin zijn er methodische overeenkomsten. Qua structuur is de beoordelingssystematiek van het selectiedocument Bijlmerbajes niet afwijkend van die referentieprojecten. Elk van de vijf doelen (en soms randvoorwaarden) werd vertaald in een criterium waar meerdere aspecten aan worden gehangen (in totaal 30). De systematiek bij Armamentarium bevatte vijf brede beoordelingskaders, waarbij per beoordelingskader zowel een of meer doelen werden geformuleerd (totaal 8) als bijbehorende criteria (totaal 27). Bij Hembrugterrein was sprake van vier beoordelingscriteria met een veelvoud aan aspecten (22). Bij Bijlmerbajes en Hembrugterrein wogen alle doelen en criteria even zwaar; de toegekende rapportcijfers werden eenvoudig opgeteld. Bij het Armamentarium werden de toegekende scores per thema gewogen, overeenkomstig een vooraf aangegeven percentage.

Het belangrijkste verschil in de tweede fase van de selectie is echter de positie, respectievelijk het gewicht van de bieding. Bij Armamentarium en Hembrug werd na de kwaliteitsbeoordeling een vooraf bepaald maximum aantal deelnemers uitgenodigd een bieding uit te brengen. Deze uitgenodigde deelnemers voldeden volgens de selectiecommissie (het beste) aan de kwaliteitseisen. De hoogte van de bieding was in deze beide procedures uiteindelijk doorslaggevend voor de gunning. Bij de Bijlmerbajes werd *gelijktijdig* met het indienen van het stedenbouwkundig plan een bieding door de inschrijver uitgebracht die ten minste € 60 miljoen diende te bedragen. Voor de gunning werd aan beide elementen een *gelijk gewicht* toegekend, te weten een maximum van 50 punten voor zowel de hoogste plankwaliteit als voor de hoogste bieding.

Wat de kwaliteitsbeoordeling in de Bijmerbajesprocedure betreft, werden vijf rapportcijfers (tienpuntsschaal) gegeven op de vijf doelstellingen. De inschrijver met de hoogste opgetelde totaalscore kreeg 50 punten. Bij de biedingen werd aan het hoogste bod een totaal van 50

punten toegekend. De punten van de andere deelnemers werden verschaald naar de maximumscore van 50 punten volgens de formules:

- Score van inschrijver A x (50/hoogste score) = het aantal punten van inschrijver A op kwaliteit.
- Bieding van inschrijver A x (50/hoogste bieding) = het aantal punten van inschrijver A op de bieding.

Tabel 3.2 Beoordelingscriteria plannen/ontwikkelstrategieën deelnemers verkoopproces Bijlmerbajes en beide referentieprojecten

Armamentarium Beoordelingskader Doelen-Criteria	Bijlmerbajes Selectiedocument **Doelen**-Criteria-Aspecten	Hembrugterrein Selectieleidraad **Beoordelingscriteria**-Aspecten
Functies (30%) Aantrekkelijk en levendig gebied	Een stedelijk en dynamisch programma	Behoud, beheer en hergebruik van monumentaal erfgoed
Stedenbouw(20%) Openbaar toegankelijk gebied Maximaal behoud karakteristiek van het imposante stadsgezicht	Een creatieve interpretatie van de erfgoedwaarde	Publiek toegankelijk maken van Hembrug met het bos in het bijzonder
Architectuur(30%) Maximaal behoud van de karakteristieken van het monument Zorgvuldige transformatie met maximaal behoud van cultuurhistorische waarden en een betekenisvolle vernieuwing Verantwoorde en geïnspireerde nieuwbouw	Een eigen identiteit binnen Overamstel	Integrale ontwikkeling op het gebied van ruimte en programma
Integrale kwaliteit(15%) Vakkundig ontworpen	Een duurzame buurt	De invulling van een succesvol ontwikkelproces
Communicatie(5%) Maatschappelijk verantwoord herontwikkelen	Een robuuste ontwikkelstrategie	

NB Ter wille van beknoptheid en overzicht zijn de criteria van Armamentarium en Bijlmerbajes en de aspecten van Bijlmerbajes en Hembrug achterwege gelaten.

De punten voor kwaliteit en de punten voor de bieding werden bij elkaar opgeteld om de eindscore te bepalen. Degene met het hoogste puntentotaal was de winnaar. Zowel voor de plankwaliteit als voor de biedingen was een ondergrens bepaald. Bij een plankwaliteit van minder dan 25 punten werd de inschrijving ongeldig verklaard en biedingen onder € 60 mln werden niet geaccepteerd. Het is goed om wat nader in te gaan op de werking van deze gelijkwaardige weging. Daartoe worden *enkele fictieve scores* bekeken op hun consequenties voor het eindtotaal. Uitgangspunt is in alle varianten een kwaliteitsscore die tussen 25 (het vereiste minimum) en 50 punten (maximum) en een bieding van tenminste € 60 mln. Er

worden zes varianten geschetst.

Variant 1 schetst het beeld van een evenredige verdeling van de kwaliteitsscores tussen het minimum van 25 en het maximum van 50 punten. Alle deelnemers voldoen aan de minimaal vereiste kwaliteit. Alle biedingen voldoen ook aan de minimumeis van € 60 miljoen. De deelnemer met de hoogste kwaliteitsscore heeft in deze variant echter de laagste bieding uitgebracht. Deze variant laat zien dat de deelnemer met de hoogste kwaliteit en het laagste bod de overall winnaar kan zijn.

Variant 1: Hoogste kwaliteitsscore bij laagste bieding

Deelnemer	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5	25	€ 64	50	75
2	6,25	31,25	€ 63	49,22	80,47
3	7,5	37,5	€ 62	48,44	85,41
4	8,75	43,75	€ 61	47,66	91,41
5	10	50	€ 60	46,88	96,88

Variant 2 geeft hetzelfde beeld van de kwaliteitsscores en de verdeling daarvan over de deelnemers als in variant 1. Ook in deze variant heeft de deelnemer met de hoogste kwaliteitsscore de laagste bieding uitgebracht. De biedingen liggen echter verder uiteen dan in variant 1 en de hoogste bieding (€ 80 miljoen) ligt ook fors hoger dan in variant 1 (€ 64 miljoen). Variant 2 laat zien dat in deze situatie (hoogste kwaliteit, laagste bieding) de absolute hoogte van de biedingen niet van belang is, aangezien de hoogste bieder altijd 50 punten toegekend krijgt.

Variant 2: Hoogste kwaliteitsscore bij laagste bieding, grote range in biedingen

Deelnemer	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5	25	€ 80 mln	50	75
2	6,25	31,25	€ 75 mln	46,88	78,13
3	7,5	37,5	€ 70 mln	43,75	81,25
4	8,75	43,75	€ 65 mln	40,63	84,38
5	10	50	€ 60 mln	37,50	87,50

De varianten 3 en 4 bevestigen dit beeld en laten bovendien zien dat – nog steeds uitgaande van dezelfde kwaliteitsscores als in de varianten 1 en 2 – de kwaliteit zwaarder meetelt naarmate de range in biedingen kleiner is. In *variant 3* liggen de biedingen dicht bij elkaar (tussen € 60 miljoen en € 64 miljoen) en is de deelnemer met de hoogste kwaliteitsscore nog steeds de overall winnaar. In *variant 4* liggen de biedingen veel verder uiteen dan in variant 3 (tussen € 60 miljoen en € 100 miljoen). Nu is de deelnemer met het hoogste bod (en de gemiddelde kwaliteitsscore) de winnaar. In de varianten 5 en 6 zijn de kwaliteitsscores aangepast ten opzichte van de gelijkwaardige verdeling tussen 25 en 50 punten die in de

varianten 1 tot en met 4 werd gehanteerd. Ze liggen nu veel dichter bij elkaar en de gemiddelde rapportcijfers blijven onder de 6. Omdat echter alle kwaliteitsscores laag zijn, resulteert in de verschalingsformule een relatief hoog puntentotaal voor alle deelnemers (tussen 46, 43 en 50 punten).

Variant 3: Verdeelde biedingen, kleine range in biedingen

Inschrijver	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5	25	€ 63	49,22	74,22
2	6,25	31,25	€ 61	47,66	78,91
3	7,5	37,5	€ 64	50	87,50
4	8,75	43,75	€ 60	46,88	90,63
5	10	50	€ 62	48,44	98,44

Variant 4 Verdeelde biedingen, grote range in biedingen

Inschrijver	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5	25	€ 90 mln	45	70
2	6,25	31,25	€ 80 mln	40	71,25
3	7,5	37,5	€ 100 mln	50	87,5
4	8,75	43,75	€ 60 mln	30	73,75
5	10	50	€ 70 mln	35	85

In *variant 5* is er verder sprake van een beperkte range in de biedingen (tussen € 60 miljoen en € 61 miljoen). In deze variant is de deelnemer met de hoogste kwaliteitsscore (hoewel

Variant 5 Kleine range in kwaliteitsscores, kleine range in biedingen

Inschrijver	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5,2	46,43	€ 61 mln	50	96,43
2	5,3	47,32	€ 60,8 mln	49,84	97,16
3	5,4	48,21	€ 60,4 mln	49,51	97,72
4	5,5	49,11	€ 60,2 mln	49,34	98,45
5	5,6	50	€ 60 mln	49,18	99,18

slechts een rapportcijfer van 5,6) en met de laagste bieding de overall winnaar. In *variant 6* zijn de kwaliteitsscores dezelfde als in variant 5, maar is er weer een grotere range in de biedingen. Dan verschuift de winnaar naar de relatief beste combinatie van kwaliteit (hoewel nog steeds maar een gemiddeld rapportcijfer 5,3) en prijs.

Variant 6 Kleine range in kwaliteitsscores, grote range in biedingen

Inschrijver	Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit	Kwaliteitsscore verschaald	Biedingen	Biedingenscore verschaald	Totaalscore
1	5,2	46,43	€ 100 mln	50	76
2	5,3	47,32	€ 90 mln	45	92,32
3	5,4	48,21	€ 80 mln	40	88,21
4	5,5	49,11	€ 70 mln	35	84,11
5	5,6	50	€ 60 mln	30	80

De zes varianten laten slechts een beperkt aantal van alle mogelijke combinaties van kwaliteit en prijs zien die zich in de Bijlmerbajesprocedure voor hadden kunnen doen. Geconcludeerd kan worden dat de verschalingsformules voor de gelijkwaardige beoordeling van plankwaliteit en bieding niet zozeer het *absolute* kwaliteitsniveau of de absolute hoogte van de bieding waarderen, maar vooral de *range* van beoordelingen en de *verschillen* van de ingediende plannen en biedingen ten opzichte van elkaar (*relatief* dus). Zo kunnen uitkomsten ontstaan die mogelijk niet bijdragen aan de gecombineerde doelstellingen van goede plankwaliteit bij een zo hoog mogelijk bieding.

Variant 5 is in dat opzicht illustratief, met een winnaar die als gemiddeld rapportcijfer een 5,6 krijgt op plankwaliteit (een score die echter wel het maximum van 50 punten oplevert) en een bieding die op het vereiste minimum van € 60 miljoen ligt. Indien in variant 5 dezelfde uitkomsten op kwaliteitsbeoordeling en bieding aan de orde waren geweest, maar een gefaseerde procedure was gehanteerd met - zoals veelal gebruikelijk - biedingen van de drie hoogst scorende plannen, dan had dat het RVB € 0,4 miljoen extra opgeleverd: de deelnemers 3, 4 en 5 zouden op basis van hun kwaliteitsscores zijn uitgenodigd om een bieding uit te brengen. Deelnemer 3 had dan op basis van de hoogste bieding van € 60,4 miljoen het project gegund gekregen. In variant 6 was de meeropbrengst van een gefaseerde procedure € 20 miljoen geweest, aangezien deelnemer 3 op basis van een bod van € 80 miljoen het project gegund zou hebben gekregen.

Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de meetlat in de Bijlmerbajesprocedure ten opzichte van referentieprojecten is het eveneens van belang om de naleving ervan door de selectiecommissies te beoordelen. Dat kan aan de hand van de rapportages van de selectiecommissie. De selectie in de eerste ronde blijft daarbij buiten beschouwing, omdat bij de referentieprojecten geen visiedocument werd gevraagd. Een vergelijking op naleving van criteria was daardoor niet mogelijk.

De selectie in de tweede ronde was gebaseerd op de beoordeling door de selectiecommissie van de ingediende plannen respectievelijk ontwikkelstrategieën van de overgebleven deelnemers. Daarbij werd uitgegaan van de criteria vermeld in het selectiedocument uit het Biedboek. Wat de Bijlmerbajes betreft zijn de individuele planbeoordelingen niet opgenomen in een integraal juryrapport, maar vervat in een vijftal vertrouwelijke brieven aan de deelnemers. In elke brief is naast de totaalscore op kwaliteit, de score per criterium en een bijbehorende toelichting opgenomen. De niet-winnaars werd naast de eigen score bovendien gemeld wat de totaalscore op kwaliteit van de winnaar was. Ook het bod van de winnaar werd

bekend gemaakt. Voorkomen werd dat de deelnemers elkaars totaalscores en biedingen konden achterhalen. Op deze aspecten was ook geheimhouding toegezegd door het RVB aan de deelnemers. De toelichting per criterium was summier en behandelde niet systematisch alle aspecten zoals opgenomen in het selectiedocument. De selectiecommissie beperkte zich tot het benoemen van de sterke en zwakke punten van het plan in relatie tot het betreffende criterium. De zwakke punten werden veelal “verpakt” in de vorm van twijfels, lacunes of verbeterpunten.

In hoeverre wijkt deze wijze van beoordeling nu af van die bij Armamentarium en Hembrugterrein, waar ook een selectiecommissie een beoordeling heeft gegeven van de ingediende plannen respectievelijk strategienota’s?

Bij Armamentarium was sprake van vier plannen die getoetst werden op vijf thema’s waaronder acht doelen en zevenentwintig criteria schuilgingen. Elk thema werd voorzien van een score (rapportcijfer), waarbij het ene thema en dus ook de bijbehorende doelen zwaarder wogen dan het andere. In tegenstelling tot de afzonderlijke brieven bij de Bijlmerbajes is de beoordeling bij het Armamentarium neergelegd in een (vertrouwelijk) rapport van de selectiecommissie met de totaalscores per plan, scores per thema en een toelichting per thema[16]. Het verschil met de wijze van beoordelen van de Bijlmerbajes zit in de toelichting die niet per thema maar over het geheel werd gegeven. Waar sommige thema’s meerdere doelen bevatten blijft onduidelijk welke score aan de afzonderlijke doelen is toegekend. De onderliggende criteria per doel komen nauwelijks in de beoordeling ter sprake. Bij Hembrugterrein was sprake van negen geselecteerde ontwikkelstrategieën, die getoetst werden op vier beoordelingscriteria en dertig aspecten. Per strategie is een totaalscore, score per criterium en een toelichting op die laatste score gegeven. De aspecten komen concreter ter sprake dan bij de Bijlmerbajes, waar ze op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd.

De kwaliteitsmeetlat in relatie tot de literatuur

Ter afronding van de bespreking van de gevolgde wijze van selectie en gunning resteert nog de vraag hoe de gehanteerde kwaliteitsmeetlat zich verhoudt tot de discussie daarover in de literatuur. De focus richt zich op drie eigenschappen van de meetlat, te weten de vertaling van kwaliteit in een of meer kwantitatieve eenheden; de onderlinge gewichtsverhouding van de kwaliteitsaspecten; de gewichtsverhouding tussen kwaliteit en prijs. Het beoordelen van (plan)kwaliteit via een navolgbare systematiek is in de literatuur een veel besproken onderwerp (bijvoorbeeld Carmona & Sieh, 2004). Voor het kwantitatief beoordelen van plannen wijst Kuiper (2009) op een drietal principes, nl. de puntenmethode, monetariseren (de bonusmalusmethode) en de prijs-kwaliteitsverhouding. De kwaliteitsmeetlat van de Bijlmerbajesprocedure is een toepassing van het eerstgenoemde principe. De kritische noot over de formules voor gelijkwaardige beoordeling van plankwaliteit en bieding bij de Bijlmerbajesmeetlat staat niet op zich. Ook de literatuur toont welke implicaties eigenschappen van een bepaalde waarderingssystematiek kunnen hebben (Chen 2005). Alles overziende kan geconcludeerd worden dat in breder verband bezien de kwaliteitsmeetlat van de Bijlmerbajesprocedure niet uitzonderlijk is. Ze toont qua karakteristiek en werking overeenkomsten met elders beschreven en beproefde meetlatten.

Conclusie

[16] In een apart document zijn per commissielid de totaalscores en themascores vermeld en de eindscore als het gemiddelde daarvan.

Wat betreft de als goed beoordeelde plankwaliteit, al dan niet in combinatie met de hoogte van de bieding, zijn er verschillende factoren aan te wijzen die daarvoor verantwoordelijk zijn. Naast de sterk opgaande markt sinds 2014-2015 en de aantrekkelijkheid en schaal van het gebied is dat het vergaande karakter van de uitvraag primair verantwoordelijk zijn voor het doelbereik. Ook de gelijktijdige en gelijkwaardige weging in de gunningsfase kan zorgen voor meer invloed op de plankwaliteit dan bij serieschakeling van kwaliteit en prijs mogelijk is. Waar deze parallelschakeling voor zorgt is dat keuze voor een plan en dus voor de kwaliteit van het gebied wordt verlaat naar de gunningsfase. Hierdoor kan 1) een verder uitgewerkt en concreter plan worden geselecteerd en 2) kan daadwerkelijk het beste plan – hoe selectiecommissies dat ook definiëren – gekozen worden (uiteraard alleen als het financiële bod ook zodanig is dat het puntentotaal het hoogste is). In een procedure zoals gehanteerd bij de referentieprojecten gaan na de selectie op kwaliteit meerdere partijen door. In theorie kan het zo zijn dat een partij doorgaat die qua kwaliteit slechts een 6 scoort maar wel het hoogste bod heeft. Daar is in de gunningsfase dan niks meer aan te doen.

3.2.4 Niet-beoogde effecten van de procedure

De ondervraagden hebben ook melding gemaakt van positieve en negatieve bijeffecten van de bijzondere verkoopprocedure. In positieve zin wordt gewezen op de efficiëntiewinst voor de gemeente. Met een minimale inzet voor B & W dan wel het projectmanagementbureau is zij er toch in geslaagd daadwerkelijk invloed op planinhoud en kwaliteit uit te kunnen oefenen. Bij aankoop door de gemeente zou een veelvoud aan kosten gemaakt zijn. Voor projecten elders in Amsterdam zouden de eisen zijn opgetrokken door de ervaringen met deze bijzondere werkwijze. Voorts worden ook de aandacht voor de zorgvuldigheid van het proces in en met de stad en de exposure voor de plannen als positief benoemd. De expositie na de gunning genoot brede belangstelling en dat straalde op alle deelnemers af. Tenslotte heeft het verkooptraject het imago van het RVB als professionele partij versterkt. De relatie tussen marktpartijen en RVB wordt als open betiteld, waarbij op kritiek positief gereageerd werd. Marktpartijen benadrukken het extra leer- en kenniseffect van de procedure, noodzakelijk om te kunnen uitblinken op alle criteria. Een enkeling heeft zich goed op de kaart kunnen zetten als minder bekende ontwikkelaar bij zowel RVB als gemeente Amsterdam. Een andere partij meldt dat zij het geld kwijt is maar er een *funding partner* aan overgehouden heeft. Weer een ander stelt dat het toegenomen enthousiasme bij de investeerders zelfs geleid heeft tot een verhoging van het aanvankelijk beoogde bod.

Als negatieve bijeffecten wordt benadrukt dat een aantal partijen niet nog een keer aan een dergelijke competitie zal meedoen vanwege de risico’s en de kosten. Daarnaast heeft de zorg - vooraf en achteraf - over juridische risico’s de RVB-organisatie parten gespeeld. De Bijlmerbajesprocedure heeft binnen het RVB tot discussie geleid, waarbij verschillende standpunten bestaan over risico’s en risicobereidheid.

Waar specifiek is gevraagd of uitstralingseffecten een rol hebben gespeeld bij de beoordeling, richtte de beantwoording zich op de te verwachten uitstralingseffecten. Enkele geïnterviewden menen dat de wijkoverstijgende waarde van het winnende plan zich pas kan bewijzen als de uitvoering zijn beslag heeft gekregen. Anderen zijn overtuigd van dat effect door de verzekerde aanleg van de spoorwegonderdoorgang, waarvan ook de omliggende wijken zullen profiteren. Verder wordt gewezen wordt op de symboolwerking van het winnende plan met veel aandacht voor duurzaamheid, stadslandbouw en nagenoeg volledig hergebruik van

vrijkomende materialen. Meerdere ondervraagden zijn overtuigd van de aantrekkende werking van het gerealiseerde plan op bezoekers en bewoners van (buiten) Amsterdam, op de stimulans die uitgaat op de zeven topsectoren. De relativering van het voorgaande zit in de constatering dat die uitstraling “ingebakken” zat in een van de beoordelingscriteria.

3.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de input - in geld en in mensuren, met name in relatie tot het element van gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit - en de output, in termen van bijvoorbeeld een financiële opbrengst en eventueel ook in maatschappelijk rendement, of de andere doelen die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken. Het RVB is een projectenorganisatie, waarbij elk te verkopen Rijksvastgoedobject c.q. elke verkoopprocedure beschouwd wordt als een project. In theorie is dan een vergelijking te maken tussen input en output van de verschillende soorten verkoopprocedures en projecten.

In de praktijk blijkt dat toch lastig te zijn. Daar zijn meerdere oorzaken voor:
- Er worden bij het RVB geen normstellingen gehanteerd voor doelmatigheid of voor de input van uren en euro’s.
- Er worden niet vooraf per project begrotingen gemaakt met een kostenverdeling naar *out-of pocket*-kosten en beschikbare uren en er vindt evenmin een evaluatie plaats van begrote input versus feitelijke input. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek bleek dat het RVB overweegt om deze begrotingen vooraf en evaluaties achteraf in te voeren.
- De factor ‘tijd’ speelt geen rol omdat bij het RVB geen renteteller wordt gehanteerd. Bij een gelijke input van kosten en uren telt een proceduretijd van 10 jaar even zwaar als een proceduretijd van 2 jaar.
- De bruto-verkoopopbrengsten van een project in euro’s zijn in het algemeen bekend, maar de eventuele maatschappelijke opbrengst niet. Die is overigens ook lastig in beeld te brengen en te waarderen. Er zou overwogen kunnen worden om een methodiek te introduceren die vooraf in beeld brengt wat het gewenste maatschappelijk rendement eventueel mag kosten, in termen van een financiële minderopbrengst.
- Bij elk verkoopproject is sprake is van specifieke kenmerken, doelstellingen, marktomstandigheden en lokaal-politieke omstandigheden. Vergelijkingen tussen projecten zijn ook om die reden niet goed te maken.

Het RVB werkt overigens wel met registraties van uren en kosten en er worden inventarisaties gemaakt van de netto-verkoopopbrengsten. Een vergelijking van vijf verkoopprocedures die in de periode 2015 tot en met 2017 hebben plaatsgevonden, laat netto verkoopopbrengsten (de netto-verkoopopbrengst / bruto-verkoopopbrengst) zien die variëren tussen 68% en 97%. Voor de verkoopprocedure van de Bijlmerbajes zijn helaas geen totale kostenoverzichten beschikbaar gekomen. Op basis van interviews met directbetrokkenen is een schatting gemaakt van de urenbesteding ten behoeve van de verkoop van de Bijlmerbajes. Die bedroeg circa 4.000 uren. Tegen een intern tarief van € 110,- per uur gaat het om € 440.000,-. Deze ureninzet is vergelijkbaar met die van andere relatief complexe verkopen. Tot de *out-of-pocket*-kosten kunnen worden gerekend:
- inhuur van expertise ten behoeve van marktconsultatie, juridische adviezen, taxaties;
- honorarium voor de selectiecommissie en de technische commissie;

- bijdragen voor planontwikkeling in fase 2, te weten € 250.000,- (€ 50.000 per inschrijver).

We laten hier dan buiten beschouwing dat het Rijk een bijdrage heeft verstrekt in infrastructuurkosten ten behoeve van de locatie Bijlmerbajes (spooronderdoorgang) en het bestemmingsplan heeft bekostigd.

Op grond van de gesprekken en de stukken schatten we in dat de kosten voor het RVB in totaal tussen €1 miljoen en €2 miljoen, oftewel tussen de 1,2 en 2,4 procent van de verkoopprijs. Kortom, deze kosten zijn in relatie tot andere verkooptrajecten van het RVB bescheiden te noemen. Hoe dit zich verhoudt tot verkooptrajecten van andere, vergelijkbare vastgoedpartijen is moeilijk te bepalen. Aanvullend is nog gezocht naar referentiecijfers van andere vastgoedpartijen zoals woningcorporaties (via Aedes), gemeentelijke grondbedrijven (via de VVG) en institutionele beleggers (via MSCI/IPD), maar dit wordt niet systematisch bijgehouden dan wel gepubliceerd. Navraag bij enkele grote vastgoedbeleggers leert dat de verkoopkosten, exclusief interne kosten, variëren tussen 1 en 1,5%. Daarbij moet bedacht worden dat beleggingsfondsen overwegend (deel)portefeuilles in plaats van losse objecten verkopen om de kosten te drukken.

Uit de interviews met de marktpartijen die deelnamen aan fase 2 is gebleken dat gemiddeld per inschrijver een bedrag van € 500.000,- à € 550.000,- is uitgegeven aan inhuur van deskundigheid en materialen. De bijdrage van het RVB bedroeg dus circa 10% van de *out-of-pocket*-kosten per inschrijver. In het gemiddelde kostentotaal per inschrijver zijn de eigen uren van deze ondernemingen niet meegerekend. Volgens sommige geïnterviewden kan het bedrag dan toenemen tot € 700.000,- à € 800.000,-. De kosten voor marktpartijen zijn 3 tot 4 keer hoger dan hetgeen het RVB op voorhand had verwacht. Voor de winnaar betreft het een investering in planontwikkeling die ook tot realisatie gaat leiden en derhalve terugverdiend kan worden. Voor de vier andere deelnemers levert deze investering vooralsnog niets op; zij moeten de deelnamekosten goedmaken in andere (winstgevende) projecten.

Het RVB stelt dat in zekere zin van een piloteffect gesproken kan worden, omdat bij een herhaling van deze procedure een deel van de advieskosten niet meer gemaakt hoeft te worden. Voor de deelnemende marktpartijen is van een eventueel piloteffect geen sprake. Wel geven enkelen van hen aan dat deelname een investering in eigen kennis heeft opgeleverd (“we moesten ons echt verdiepen in de technieken voor verduurzaming”) of dat deelname een mogelijkheid was om de eigen organisatie te profileren bij het RVB, de gemeente Amsterdam en andere stakeholders.

Tot besluit, een volwaardige doelmatigheidsanalyse is niet mogelijk gebleken. Wel kan gesteld worden dat de kosten voor marktpartijen relatief hoog zijn. Die voor het RVB waren relatief bescheiden, met uitzondering van de bijdrage infrastructuur (spooronderdoorgang) en de kosten van het bestemmingsplan. De vraag is evenwel of en in welke mate dit moet worden toegerekend aan de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit.

4 Transparantie

Transparantie is voor het RVB een zeer belangrijk procescriterium bij de verkoop van overtollig Rijksvastgoed. Transparantie gaat over de mate waarin de procedure als geheel, de verschillende processtappen, de beoordelingscriteria, de selectie en de gunning *kenbaar* waren voor de deelnemende partijen. Vervolgens gaat het over de borging van de transparantie door het RVB tijdens de verkoopprocedure.

In deze evaluatie is een brede opvatting gehanteerd van transparantie, waarin ook de aan de verkoop voorafgaande marktconsultatie en de na de gunning georganiseerde 'nazorg' voor deelnemers worden meegenomen. Het accent ligt op kenbaarheid van beoordelingscriteria en van de selectieprocedure, met name omdat de stedenbouwkundige plankwaliteit op een intersubjectieve wijze is beoordeeld.

4.1 Voorafgaande marktconsultatie

Het RVB heeft een extern bureau opdracht gegeven tot het houden van een marktconsultatie. Het RVB wilde weten hoe groot de belangstelling zou zijn voor de Bijlmerbajes en op welke wijze de verkoopprocedure het beste kon worden ingericht om te komen tot een zo goed mogelijk resultaat. In de periode april tot en met juni 2015 heeft dit bureau individuele gesprekken gevoerd met een brede selectie van markpartijen en in september 2015 hebben tien marktpartijen deelgenomen aan een consultatiebijeenkomst. Van de marktconsultatie is een eindverslag (gedateerd 5 november 2015) gemaakt dat aan het RVB ter beschikking is gesteld en onderdeel was van de documentatie bij het Biedboek (bijlage A08a).

Marktpartijen kregen vooraf informatie toegestuurd. In de gesprekken met het externe bureau werd hen gevraagd om te reageren op de voorgenomen verkoopprocedure en om input te leveren ten behoeve van de ruimtelijk-programmatische kaders voor herontwikkeling van de Bijlmerbajeslocatie. Tijdens de consultatiebijeenkomst is over een aantal specifieke punten van de verkoopprocedure gesproken. De deelname aan de marktconsultatie gaf geen rechten of positie ten aanzien van het verkoopproces. Dit werd expliciet aan alle marktpartijen meegedeeld. Een vertegenwoordiging van het RVB en de gemeente Amsterdam was aanwezig bij de individuele gesprekken en bij de consultatiebijeenkomst.

Het RVB heeft de resultaten van de marktconsultatie gebruikt voor de vormgeving van de verkoopprocedure. Gesteld kan worden dat de marktconsulatie langs die lijnen heeft bijgedragen aan de kenbaarheid en de bekendheid van de verkoopprocedure Bijlmerbajes en de bijzondere, ten dele nieuwe elementen daarin. Op basis van het eindverslag van november 2015 kan namelijk het volgende worden geconcludeerd:
- er was bij marktpartijen draagvlak voor een procedure van twee fasen, met een preselectie van partijen in fase 1 en een gelijktijdige planuitwerking en bieding in fase 2;
- marktpartijen wilden het aantal deelnemers in de gunningfase beperken tot maximaal vijf, ten behoeve van een redelijke kans om te winnen per inschrijver;
- er zijn door marktpartijen meerdere (niet nader gerapporteerde) suggesties gedaan voor een weging van plankwaliteit en bieding;
- meerdere partijen wensten een bewijs van de financiële gegoedheid van de deelnemers in de preselectiefase;

- meerdere partijen vonden een door het Rijk vastgestelde minimum aankoopsom van belang. Uit de interviews met de marktpartijen die in het kader van deze evaluatie van de verkoopprocedure Bijlmerbajes werden gehouden, kwam naar voren dat zij in deze verkoopprocedure belangrijke elementen uit de marktconsultatie herkenden. Enkele marktpartijen gaven in de interviews aan dat zij hun eigen voorstellen terugzagen en dat er naar hen was geluisterd. Voor de meeste deelnemende marktpartijen was de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van plankwaliteit en bieding een belangrijk argument om zich in te schrijven; het gaf hen meer ruimte om zich te onderscheiden op stedenbouwkundige en programmatische kwaliteit. Tenders waarin biedingen dominant waren, werden door deze deelnemers in het algemeen gemeden.

4.2 Transparantie van de verkoopprocedure

De voorgenomen verkoop werd aangekondigd op www.biedboek.nl (de website van het RVB waarop verkopen worden gemeld). Geïnteresseerden konden vervolgens – tegen een bescheiden betaling - het Biedboek opvragen. Uit de interviews met marktpartijen is gebleken dat dit Biedboek aan hen een helder beeld gaf van de verkoopprocedure, de stappen, de selecties in de fasen 1 en 2 en de wijze waarop de gunning zou plaatsvinden. Zij beoordelen deze transparantie positief en geven aan dat het RVB tijdens het verkoopproces de transparantie bovendien zeer zorgvuldig heeft bewaakt. Het stellen van vragen en het beantwoorden daarvan gebeurde steeds schriftelijk en met een verspreiding ervan over alle deelnemers. Meerdere keren werd in de interviews het voorbeeld genoemd dat er behoefte was aan een toelichtende bijeenkomst. Die was echter niet voorzien in de verkoopprocedure. Het RVB heeft daarop alle deelnemers gevraagd of zij konden instemmen met het houden van een dergelijke bijeenkomst. Toen een van de deelnemers dat niet wenste, is besloten dat er geen bijeenkomst zou komen.

Hoewel de deelnemers in het algemeen spreken van een grote transparantie, bleken toch enkele zaken niet helder of niet goed te zijn begrepen. Er was een (slecht begrepen) omschrijving in de NvU van de wijze waarop men met de cultuurhistorische waarde diende om te gaan. Aangegeven was dat gehele of gedeeltelijke sloop van het vastgoed tot de mogelijkheden behoorde en dat marktpartijen werden uitgedaagd om te komen tot een ‘creatieve interpretatie van de kernwaarden’ om de geschiedenis van de plek en het gebouw ‘afleesbaar’ te houden.

Met de publicatie van het Biedboek was de eis kenbaar dat het winnende plan getaxeerd zou worden; de consequentie van een hogere taxatiewaarde dan de bieding was dat de marktpartij de gelegenheid kreeg om het bod te verhogen naar de taxatiewaarde. Als deze daar niet toe bereid was, volgde uitsluiting en werd de marktpartij met de op een na hoogste totaalscore aangewezen, onder overigens gelijkluidende voorwaarden van een plantaxatie en eventuele aanpassing van de bieding. Hoewel deze eis kenbaar was, werd deze niet altijd gekend en erkend als een serieuze en realistische eis. Enkele partijen veronderstelden aanvankelijk dat het “zo’n vaart niet zou lopen”. Een aantal marktpartijen vond het vooral een onredelijke eis die de professionaliteit van de deelnemers en de marktconformiteit van de gehele procedure in twijfel trok.

Uit de interviews kwam naar voren dat enkele aspecten wellicht kenbaar, maar toch niet altijd gekend waren. Geen van de deelnemers herinnerde zich dat het RVB een technische commissie had ingesteld ten behoeve van een toets van de plannen op technische en juridische naleving van de NvU. Deze technische commissie was wel vermeld in het selectiedocument (bijlage 2 van het Biedboek). De technische commissie beoordeelde de plannen in fase 2 voordat de selectiecommissie aan het werk ging. Deze beoordelingen zijn door het RVB aan de deelnemers gestuurd. Niet kenbaar, want niet vermeld in het Biedboek, was de betrokkenheid van een extern bureau dat de plannen heeft beoordeeld op duurzaamheidsaspecten en een preadvies uitbracht aan de selectiecommissie.

Hoewel het proces in het algemeen transparant was en goed begrepen werd, was het geheel aan eisen voor meerdere marktpartijen een reden om zich niet aan te melden of zich na aanvankelijke aanmelding terug te trekken; soms vanwege de onhaalbaarheid ervan en soms ook omdat men de gestelde eisen onredelijk vond. Overigens maken marktpartijen uiteraard in elke verkoopprocedure afwegingen omtrent het al dan niet deelnemen.

4.3 De intersubjectieve beoordeling van plankwaliteit door de selectiecommissie

De samenstelling van de selectiecommissie was vermeld in het selectiedocument dat als bijlage bij het Biedboek was gevoegd. De commissie bestond uit een voorzitter en vier leden. Uit de wijze waarop de commissie is weergegeven, kan geconcludeerd worden dat de voorzitter en twee directeuren van de gemeente Amsterdam *qualitate qua* lid waren (alleen vermelding van de functie) en twee externe leden op hun specifieke expertise waren uitgenodigd (zij werden met naam en functie vermeld). De selectiecommissie werd ondersteund door een secretaris (geleverd door het RVB) en een technische commissie. Deze ondersteuning is ook vermeld in het selectiedocument. Niet vermeld is de ingehuurde expertise op duurzaamheid die de commissieleden in fase 2 van het verkoopproces ondersteunde met een preadvies voor de beoordeling van de vijf plannen.

De werkwijze van de selectiecommissie werd door de voorzitter en de leden als volgt beschreven:
- ze werden geïnformeerd over de locatie, het complex en doel en opzet van de verkoopprocedure en ze brachten een bezoek aan de locatie;
- de plannen werden aan hen toegezonden door het RVB, met daarbij schema’s die ze konden gebruiken bij de beoordeling;
- alle leden beoordeelden in eerste instantie individueel;
- in een commissievergadering werden de individuele beoordelingen toegelicht en beargumenteerd. Vervolgens konden hun leden eventueel hun scores aanpassen;
- marktpartijen werden uitgenodigd om hun visies/plannen toe te lichten. Ook daarna was er weer de gelegenheid om individuele scores aan te passen.

Deze aanpak was zowel in fase 1 als in fase 2 aan de orde. In fase 1 was sprake van anonimiteit tot het moment van ontmoeting van de deelnemers met de selectiecommissie. Alle individuele beoordelingen zijn per plan opgeteld en ongewogen gemiddeld tot een rapportcijfer

per doelstelling van de NvU. Het RVB verwerkte steeds alle beoordelingen en de wijzigingen daarin.

In de selectiecommissie is ten aanzien van het beoordelen van de plannen onder meer aan de orde geweest of, en in welke mate bij de beoordelingen de gehele tienpuntsschaal zou worden gebruikt. Uit de interviews bleek dat enkele commissieleden zich steeds meer bewust werden van de onbekendheid van de biedingen en het effect van de gelijkwaardige weging op de einduitslag. Het maakte de beoordelingen van de plankwaliteit uiteindelijk scherper. Ook is in de commissie gesproken over de status van het preadvies op duurzaamheid; sommigen waren geneigd dat onverkort over te nemen en anderen vormen een eigen oordeel.

4.4 Na de gunning - nazorg

Nadat de winnaar bekend was, zijn alle deelnemers per brief geïnformeerd over de beoordeling van de kwaliteit van het ingediende plan. Het eindcijfer werd vermeld, de cijfers op de vijf doelstellingen werden weergegeven en er was een beknopte nadere toelichting van de selectiecommissie. Alleen de kwaliteitsscore en de bieding van de winnaar zijn bekend gemaakt. Na de gunning zijn alle plannen gepresenteerd in een kleine expositie, opdat de deelnemers en anderen kennis konden nemen van alle inzendingen. De voorzitter van de selectiecommissie heeft na de gunning in gesprekken met de vijf deelnemende marktpartijen een nadere toelichting gegeven op de beoordelingen.

De conclusie kan zijn dat de transparantie in het gehele verkoopproces – van marktconsultatie tot en met nazorg – goed op orde is geweest en zorgvuldig werd bewaakt door het RVB.

5 Rechtmatigheid

Het Rijksvastgoedbedrijf verkoopt overtollig Rijksvastgoed. In recente adviezen (Rli, 2014; CvR, 2014) en in samenwerkingen met lokale overheden, wordt ervoor gepleit om - naast aandacht voor het financieel rendement - meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke opgaven en doelen die met de herontwikkeling van het vastgoed zouden kunnen worden gediend. Het gekozen verkooptraject voor de Bijlmerbajes past in die lijn. Tegelijkertijd wilde het RVB, om snelheid te kunnen maken, dat het zou gaan om een 'normaal' verkooptraject en niet om een aanbesteding van werken (als bedoeld in het aanbestedingsrecht). De vraag die zich daarbij evenwel aandient is of dit niet strijdig is met regels omtrent aanbesteding èn staatssteun.

Omdat het RVB zich bewust was van de juridische risico's die zich voor zouden kunnen doen, zijn verschillende juridische adviezen ingewonnen. Ten eerste is er een meer algemene notitie over de juridische aspecten rondom de verkoop van Rijksvastgoed van Dolmans Budé Legal BV d.d. 10 februari 2016 (Dolmans Budé Legal BV, 2016). Daarnaast zijn er twee specifieke adviezen die betrekking hebben op de verkoopprocedure van de Bijlmerbajes: advies van Van Rijn en Procee d.d. 6 november 2015 (Van Rijn & Procee, 2015) en het advies van Bregman Advisering d.d. 21 maart 2016 (Bregman, 2016). De eerste van die twee specifieke adviezen ziet alleen op de relatie met het aanbestedingsrecht (naast enkele vraagstukken die verband houden met de toepassing van de Wro), het advies van Bregman gaat daarnaast ook over staatssteun.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat we, in het kader van vertrouwelijkheid, over de inhoud en conclusies van de twee specifieke adviezen niet kunnen rapporteren. Voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de verkoop van de Bijlmerbajes hebben we gebruik gemaakt van bestaande juridische literatuur over dit onderwerp, van inzichten die zijn verkregen uit de interviews met de betrokkenen bij het verkoopproces en de kennis van twee externe juridische experts op het gebied van staatssteun en aanbesteding (zie tabel 1.1 in hoofdstuk 1).

5.1 Aanbesteding

In principe is de verkoop van overheidsvastgoed niet aanbestedingsplichtig. Hiervan is alleen sprake wanneer de te sluiten overeenkomst kan worden aangemerkt als een 'overheidsopdracht' en wanneer het bedrag van het werk boven de € 5.548.000 (ex. btw) ligt[17]. Het Rijksvastgoedbedrijf wenste een 'gewone' verkoop en wenste aanbesteding te voorkomen.

Het aanbestedingsrecht
Indien inderdaad sprake is van een overheidsopdracht dan dient rekening te worden gehouden met de procedureregels uit het aanbestedingsrecht. Van een overheidsopdracht van werken is sprake bij de volgende omstandigheden:

[17] Richtlijn 2014/24/EU

> "een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op: a. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken die betrekking hebben op een van de in bijlage II van richtlijn 2014/24/EU bedoelde activiteiten, b. de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van een werk, of c. het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat voldoet aan de eisen van de aanbestedende dienst die een beslissende invloed uitoefent op het soort werk of het ontwerp van het werk" (artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012).

Het gaat om drie *cumulatieve* criteria: er moet sprake zijn van 1) een schriftelijke overeenkomst, 2) onder bezwarende titel (m.a.w. beide partijen moeten een afdwingbare prestatie leveren), en 3) het (laten) uitvoeren en eventueel ontwerpen van werken die voldoen aan de eisen van de aanbestedende dienst.

Met name het derde criterium is cruciaal. Wanneer is er sprake van de 'uitvoering van werken die voldoen aan de eisen van de aanbestedende dienst'? In de context van grond en vastgoed is hierover door het Europese Hof van Justitie de nodige duidelijkheid verschaft in het zogenoemde Müller-arrest[18]. Op basis van dit arrest worden door de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (Ministerie van BZK, 2011) – een handreiking die in de gebiedsontwikkelingspraktijk veel gebruikt wordt, ook door het RVB – drie *cumulatieve* criteria benoemd, waaraan moet worden voldaan om te kunnen spreken van overheidsopdracht voor werken in de zin van het aanbestedingsrecht (Ministerie van BZK, 2011, p. 73; Luteijn, 2011):

1) Er moet sprake zijn van een 'rechtstreeks economisch belang'. Hiervan is sprake als de overheid eigenaar wordt van het werk, er sprake is van een werk met een openbaar karakter en indien het werk gedeeltelijk voor rekening en/of risico van de overheid plaatsvindt of de overheid financieel voordeel uit het werk haalt;
2) Het opleggen van een bouwplicht, omdat daarmee realisatie kan worden afgedwongen;
3) Het opleggen van privaatrechtelijke beperkingen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk mogelijks is[19].

We verkennen in deze rapportage eerst hoe de Bijlmerbajesprocedure zich verhoudt tot de interpretatie en consequenties van het Müller-arrest zoals geformuleerd in de Reiswijzer.

De verkoopprocedure Bijlmerbajes in relatie tot de Reiswijzer
Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch belang (ad 1) is het voor het Rijk van belang dat marktpartijen een marktconforme grondprijs betalen, de ontwikkeling van het vastgoed werkelijk voor rekening en risico van de marktpartij komt (i.p.v. het RVB), de aanbestedende dienst (het RVB) geen eigenaar wordt èn de grond geen openbare bestemming krijgt.

Of sprake is van een marktconforme prijs wordt in de volgende paragraaf over staatssteun besproken, aangezien daar hetzelfde criterium geldt. Verder geldt dat de ontwikkeling volledig voor rekening en risico van de marktpartij plaatsvindt. Het programma heeft grotendeels een

[18] HvJ EU 25 maart 2010, zaak C-451/08 (Müller).

[19] Los van het aanbestedingsrecht: artikel 122 Woningwet verzet zich tegen privaatrechtelijke bouwregels op onderwerpen die al via het Bouwbesluit of via, dan wel op grond van, de Wabo worden geregeld.

privaat karakter (met name woningbouw), waardoor geen sprake is van een openbare bestemming dan wel overheidseigendom.

De koopovereenkomst, de anterieure overeenkomst en de realisatieovereenkomst bevatten geen van alle een 'bouwplicht'. Met andere woorden, die bevatten geen gebod om binnen een bepaalde periode de ontwikkeling af te ronden. Kortom, aan deze voorwaarde voor toepasselijkheid van het aanbestedingsrecht wordt niet voldaan.

De derde voorwaarde betreft het opleggen van verdergaande eisen dan via het publiekrechtelijk kader mogelijk is. Om de voorgenomen 'broedplaats' van 1000m2 en andere planelementen af te dwingen die niet via het bestemmingplan kunnen worden verzekerd is door de gemeente en het RVB afgesproken om een clausule op te nemen in de realisatieovereenkomst, zoals getekend door de gemeente en de inschrijvers. Daarin staat namelijk dat de koper zich verplicht "om het ontwikkelvoorstel dat hij met betrekking tot voornoemde transformatie bij de inschrijving heeft ingediend, en welke er (mede) toe heeft bijgedragen dat zijn bod door het Rijk is geaccepteerd, volledig gestand te doen" (p. 2). Dit is een eis die niet via het publiekrecht maar uitsluitend privaatrechtelijk kan worden opgelegd, waardoor aan het derde criterium voor toepasselijkheid van het aanbestedingsrecht is voldaan.

Op grond hiervan kan worden gesteld dat aan de drie cumulatieve voorwaarden niet is voldaan. Van een bouwplicht in strikte zin is geen sprake, van verdergaande eisen waarschijnlijk wel en of er sprake is van een rechtstreeks economisch overheidsbelang wordt in de volgende paragraaf verder bediscussieerd. Wat de uitkomst van die discussie ook is, er wordt in ieder geval niet voldaan aan het vereiste van cumulatie, zoals de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 die interpreteert.

Kanttekeningen bij de Reiswijzer
Toch moeten we hier een tweetal kanttekeningen plaatsen. Ten eerste is de geldigheid van de drie criteria uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 nog nooit getoetst door het Europese Hof in een Nederlandse casus van grond- of vastgoeduitgifte in het kader van gebiedsontwikkeling. Ten tweede is er door deskundigen ook kritiek geuit op elementen ervan[20] en is er ook sprake van andere interpretaties van het Müller-arrest. Een belangrijk handboek over aanbestedingsrecht stelt ook dat er sprake is van drie cumulatieve criteria, maar formuleert deze op belangrijke punten anders:

> "i. er moet sprake zijn van een 'rechtstreeks economisch belang'; ii. er moet sprake zijn van een directe of indirecte verbintenis van de aannemer tot uitvoering van het werk en de uitvoering van de verbintenis kan worden afgedwongen naar nationaal recht en iii. de aanbestedende dienst moet maatregelen hebben genomen om de kenmerken van het werk te definiëren of althans een beslissende invloed op het ontwerp ervan uit te oefenen" (Van den Berge/Mutsaers in Hebly & Manunza, 2017, p. 16).

[20] Die kritiek geldt met name de laatste van de drie criteria. Het onderscheid tussen de aard en de afdwingbaarheid van het publiekrecht en het privaatrecht – laatstgenoemde is vaak dwingender en direct afdwingbaar - wordt daarbij onvoldoende onderkend ('t Hart & Albers, 2010, p. 276; Heijnsbroek, 2013, p. 207).

Cruciaal is de formulering van het tweede criterium ("ii. er moet sprake zijn van een directe of indirecte verbintenis van de aannemer tot uitvoering van het werk en de uitvoering van de verbintenis kan worden afgedwongen naar nationaal recht") in vergelijking tot wat de Reiswijzer een 'bouwplicht' noemt. Een bouwplicht (in enge zin) is een uitvoeringsgebod, doorgaans gekoppeld aan een termijn waarbinnen die uitvoering plaats moet vinden. Maar wat Van den Berge/Mutsaers op basis van het Müller-arrest stellen – daarbij vrijwel letterlijk citerend[21] – lijkt breder van aard en lijkt te zien op het stellen van uitvoeringseisen (en de handhaving daarvan). De vraag is of een ontwikkelende partij zich niet op z'n minst "indirect verbindt" tot de uitvoering wanneer de realisatieovereenkomst bijvoorbeeld verplicht "om het ontwikkelvoorstel […] volledig gestand te doen" (p. 2) en "Deze overeenkomst treedt in werking nadat hij door Partijen is ondertekend en wordt aangegaan voor de tijd welke voor de succesvolle nakoming van haar bepalingen nodig is en eindigt van rechtswege nadat aan alle verplichten is voldaan" (p. 4). Er kunnen bovendien financiële sancties worden opgelegd door de gemeente Amsterdam wanneer de uitvoering niet conform het afgesprokene is. Het moet gezegd dat naar zijn aard – vergaande uitvoeringseisen en bijbehorende sanctionering – de verkoop van de Bijlmerbajes meer weg heeft van een 'opdracht' dan van een 'gewone verkoop'.

Andere procedureregels
Ook wanneer de verkoop van Rijksvastgoed niet aanbestedingsplichtig is, dienen bij een door een bestuursorgaan opgestarte openbare biedprocedure een aantal regels in acht te worden genomen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel (Dolmans Budé Legal BV, 2016, p. 6). Deze elementen zijn genoegzaam besproken in vorige hoofdstukken.

5.2 Staatssteun

Uitgangspunt voor de regelgeving rondom staatssteun is het creëren en instandhouden van een gelijk speelveld. Geldelijke steun aan een marktpartij die deze niet via een normale commerciële weg had kunnen verkrijgen wordt gezien als concurrentievervalsend en marktverstorend. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het als volgt omschreven:

> "Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt" (artikel 107 lid 1 VwEU).

Dit wetsartikel leidt tot de volgende *cumulatieve* criteria om te kunnen spreken over staatssteun (o.a. Parrett, 2015, p. 5; Velthuizen, 2017):

- Er moet sprake zijn van economisch voordeel aan ondernemingen die niet via het normale commerciële verkeer zou kunnen worden verkregen.
- De steun is selectief aan een of meerdere ondernemingen.
- De steun wordt verleend door de overheid of met overheidsmiddelen.
- Er moet sprake zijn van een (potentiële) vervalsing van de mededinging.

[21] Het Müller-arrest stelt: "de aannemer zich direct of indirect verbindt tot de uitvoering van de betrokken werken en dat de uitvoering van deze verbintenis in rechte kan worden afgedwongen op de naar nationaal recht bepaalde wijze."

- Er moet sprake zijn van een (potentiële) belemmering van het handelsverkeer tussen lidstaten.

Marktconforme grondprijs
De implicatie van het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun voor de verkoop van grond (en vastgoed) door publieke partijen is dat de grondprijs 'marktconform' moet. In het advies over de verkoop van Rijksvastgoed staat het volgende: "Uit de rechtspraak blijkt dat daarbij weinig tot geen ruimte is om andere zaken mee te nemen dan de prijs" (Dolmans Budé Legal BV, 2016, p. 10). De Mededeling Staatssteun uit 2016 (alinea 95) stelt het volgende: "Wanneer overheidsinstanties activa, goederen en diensten verkopen, dient het enige relevante criterium voor de selectie van de koper de hoogste prijs te zijn"[22]. Parrett (2015, p. 26) concludeert op basis hiervan dat er weinig ruimte is om bijzondere verplichtingen op te leggen; sturing op maatschappelijke meerwaarde dient eerder in het proces plaats te vinden (in de selectie- in plaats van de gunningsfase).

Maar wat is dan een marktconforme prijs? Dat is een prijs die het gevolg is van 1) een openbare biedprocedure (waarbij meerdere marktpartijen een bod uitbrengen); of 2) door een voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde door een of meerdere taxateurs (Mededeling Staatssteun van 2016, alinea 89 e.v. en 103; zie ook Ministerie van BZK, 2011, p. 80; IBD, 2016, pp. 8-9).

De verkoopprocedure van de Bijlmerbajes, in het bijzonder de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit, kan niet opgevat worden als een openbare biedprocedure zoals bedoeld door de Europese Commissie. Er is immers maar één prijs bekend, namelijk de prijs die hoort bij het plan van de winnende marktpartij(en); de andere geboden grondprijzen horen bij andere plannen.

Zoals gesteld, een grondprijs op basis van een taxatie van de marktwaarde volstaat ook. Die taxatie dient wel *vooraf* te worden uitgevoerd (Velthuizen, 2017). Er heeft weliswaar vooraf een taxatie plaatsgevonden, maar dan alleen om een *minimale* bieding (van 60 miljoen euro) vast te kunnen stellen. Op basis van verschillende scenario's is een bandbreedte bepaald waarbij de uiteindelijke minimale bieding is vastgesteld door te kijken naar de onderkant van die bandbreedte. De minimale bieding is dus niet gelijk aan de marktwaarde. Om het staatssteunrisico (verder) te beperken heeft het RVB besloten om de grondwaarde van het winnende plan ook te laten taxeren. Wanneer de taxatie hoger uit zou vallen dan de betaalde grondprijs, dan zou de marktpartij het verschil bij moeten leggen (zie Biedboek, punt 5.2.10.3 op p. 23).

De vraag is echter of deze werkwijze het staatssteunrisico elimineert. Taxatie van de marktwaarde heeft immers niet vooraf plaatsgevonden. En er was geen sprake van een onvoorwaardelijke bieding, aangezien ook op de kwaliteit van het plan is getoetst.

[22] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01).

5.3 Conclusie

Op grond van de juridische literatuur en de gesprekken die met deskundigen zijn gevoerd betwijfelen wij of het risico van staatsteun en een aanbestedingsplicht met deze procedure volledig is geëlimineerd.

Alleen al het feit dat de verschillende interpretaties van het recht door deskundigen tot een wezenlijk andere beoordeling van de verkoop van de Bijlmerbajes kunnen leiden, is aanleiding om te constateren dat het risico van staatssteun en de mogelijkheid van een aanbestedingsplicht niet zijn geëlimineerd. De vraag is of de overheid, en dus het RVB, een dergelijke onzekerheid zou moeten willen laten bestaan, niet alleen vanuit financieel en juridisch oogpunt, maar ook vanuit de voorbeeldfunctie die de Rijksoverheid als wetgevende macht heeft.

Overigens is het van belang te vermelden dat wanneer de verkoop wel onder het aanbestedingsrecht zou vallen, dit niet wil zeggen dat verkoop niet mogelijk is. Sterker nog, het meenemen van andere eisen dan het hoogste bod is juist de kern van een specifieke aanbestedingsprocedure uit de Aanbestedingswet: economisch meest voordelige inschrijving (EMVI), waaronder de Beste Prijs-KwaliteitsVerhouding (BPKV) valt. De weging van de financiële biedingen en de andere eisen vormt de kern van een dergelijke procedure (Telgen, 2015). Er zijn verschillende manieren om tot een oordeel te komen, de gekozen puntenmethode voor de verkoop van de Bijlmerbajes is er daar een van (Manunza & Telgen, 2015).

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat een synthese van bevindingen uit voorgaande hoofdstukken (6.1), alsmede suggesties voor verbetering die meegenomen kunnen worden in toekomstige verkooptrajecten van Rijksvastgoed (6.2 en 6.3).

6.1 Toetsing aan de evaluatiecriteria

Doelbereik
Om vast te kunnen stellen of er sprake is van doelbereik moet eerst duidelijk zijn wat het doel/de doelen was/waren. Dit bleek minder eenduidig dan vooraf gedacht. Verschillende stukken en respondenten noemden verschillende en niet altijd dezelfde doelen. Ook leken verschillende doelen op verschillende momenten meer of minder gewicht te hebben. Dit maakt het lastig om hele duidelijke uitspraken over doelbereik te doen. Alles bij elkaar zijn er vier verschillende doelen gedestilleerd; die in willekeurige volgorde worden besproken.

Een van de vier doelen was komen tot een zo hoog mogelijke (marktconforme) bieding. In de gesprekken bleken evenwel verschillende beelden te bestaan van een marktconforme bieding. De vraag of daar sprake van was kan vanuit twee perspectieven worden bekeken. Vanuit het eerste perspectief kan gesteld worden dat het geaccepteerde bod (€ 84 miljoen) ruim boven het niveau van de minimale bieding (€ 60 miljoen) ligt. Vanuit een ander perspectief kan gesteld worden dat wellicht een hoger bod mogelijk was geweest. Zo werd gesteld dat elders in Amsterdam hogere meterprijzen worden betaald en dat een vastgesteld bestemmingsplan voor een hogere prijs had kunnen zorgen.

Een tweede doel was een goede plankwaliteit. Het is de taak van een selectiecommissie om de kwaliteit van het plan te bepalen en te vergelijken met andere plannen, dat is niet aan ons. Wel kan geconstateerd worden dat alle vijf de inzendingen de ondergrens van 25 punten ruim overstegen. Deelnemende marktpartijen gaven aan dat zij zich uitgedaagd voelden om tot het uiterste te gaan qua plankwaliteit. Daarnaast is het ook vermeldenswaardig dat de onafhankelijke deskundigen die betrokken waren bij het selectieproces zich zeer positief hebben uitgelaten over de kwaliteit van de plannen in het algemeen en die van het winnende plan in het bijzonder.

Een derde doel was snelheid maken en behouden. Dit doel is zonder meer bereikt. Vanaf het eerste gesprek van het RVB met de gemeente Amsterdam in 2014 tot het verschijnen van het Biedboek in oktober 2016 is ongeveer twee jaar tijd verstreken. Dat is ten opzichte van andere min of meer vergelijkbare verkooptrajecten relatief snel, ook naar het oordeel van de betrokken RVB-medewerkers en markpartijen. Vervolgens is ook de feitelijke verkoop snel en conform planning verlopen.

Tot slot het vierde doel: het voorkomen van bezwaren en gedoe, zoals problemen rond de financiële gegoedheid, professionaliteit en/of competentie van de marktpartij(en). Op de achtergrond van dit doel speelden een paar minder goede ervaringen bij andere verkooptrajecten in het recente verleden. Door de uitgebreide selectieprocedure, waarin de geloofwaardigheid van de inschrijvende partijen nadrukkelijk werd getoetst en zekerheden

rondom daadwerkelijke planrealisatie werden geborgd, hebben dergelijke problemen zich rond de verkoop van de Bijlmerbajes niet voorgedaan.

Doeltreffendheid
Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of, voor zover de doelen zijn bereikt, doelbereik het gevolg is van de gekozen middelen, in dit geval van de gekozen verkoopprocedure voor de Bijlmerbajes. Bij de gekozen procedure gaat het vooral om het element van de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van prijs en kwaliteit. Alhoewel attributie in dit verband altijd lastig is (wat komt nu precies waardoor?), menen we dat de vier doelen weliswaar deels zijn gesteund door de verkoopprocedure, maar mogelijk voor een belangrijk deel door andere factoren dan die weging zijn bereikt. Snelheid maken en het voorkomen van problemen met de professionaliteit van marktpartijen zijn gerealiseerd door een intensieve voorbereiding, strak projectmanagement en de wijze waarop de uitvraag is geformuleerd.

Voor zover een zo hoog mogelijke (marktconforme) bieding is gerealiseerd, is er sprake van twijfel over de doeltreffendheid van de gelijktijdige en gelijkwaardige weging. De hoogte van de bieding was ook – en wellicht beter - gediend met een serie geschakelde procedure, zoals heeft plaatsgevonden bij de verkoop van Armamentarium en Hembrugterrein. Wat betreft de goede plankwaliteit, al dan niet in combinatie met de hoogte van de bieding, menen we eveneens dat andere factoren, waaronder de sterk opgaande markt sinds 2014-2015, de aantrekkelijkheid en schaal van het gebied en het vergaande karakter van de uitvraag primair verantwoordelijk zijn voor het doelbereik.

Tóch kan de gelijktijdige en gelijkwaardige weging in de gunningsfase wel zorgen voor meer invloed op de plankwaliteit dan serieschakeling. Waar deze parallelschakeling voor zorgt is dat keuze voor een plan en dus voor de kwaliteit van het gebied wordt verlaat naar de gunningsfase. Hierdoor kan 1) een verder uitgewerkt en concreter plan worden geselecteerd en 2) kan daadwerkelijk het beste plan – hoe selectiecommissies dat ook definiëren – gekozen worden (uiteraard alleen als het financiële bod ook zodanig is dat het puntentotaal het hoogste is). In een procedure zoals gehanteerd bij de referentieprojecten gaan na de selectie op kwaliteit meerdere partijen door. In theorie kan het zo zijn dat een partij doorgaat die qua kwaliteit slechts een 6 scoort maar wel het hoogste bod heeft. Daar is in de gunningsfase dan niks meer aan te doen.

De gehanteerde wegingsmethodiek had enkele consequenties die niet onvermeld mogen blijven. De (bescheiden) gevoeligheidsanalyse in hoofdstuk 3 liet zien dat het goed mogelijk is dat de winnaar de lage plankwaliteit combineert met een hoge bieding en andersom. Ook wordt het absolute niveau van de plankwaliteit en van de biedingen met deze methodiek niet gewaardeerd; zowel een hoogste bod van € 61 miljoen als een hoogste bod van € 100 miljoen wordt met 50 punten gewaardeerd. Er was sprake van een ondergrens voor zowel kwaliteit als bieding, maar vervolgens selecteerde de verschaalde puntentoekenning vooral op de range van scores en op de onderlinge verschillen. Ook hebben enkele varianten duidelijk gemaakt dat een kleine range in kwaliteitsscores het gewicht van de biedingen doet toenemen en andersom. Mogelijk werd een dergelijk effect beoogd, maar dat is niet uit de documentatie of interviews naar voren gekomen.

Doelmatigheid
Een volwaardige doelmatigheidstoetsing is niet mogelijk, ook niet in vergelijking met andere verkoopprojecten en verkoopprocedures. Daarvoor ontbreekt de benodigde informatie en verschillen de doelen voor en de context van verschillende projecten te veel. Wel kunnen hier enkele tentatieve opmerkingen worden gemaakt over de kosten in relatie tot het eindresultaat.

Tegenover de verkoopopbrengst van € 84 miljoen staan de door het RVB gemaakte kosten. Die zijn bescheiden te noemen. Dit is anders voor de marktpartijen die gemiddeld € 500.000 à € 550.000 aan *out-of-pocket*-kosten (dus exclusief interne, personele kosten) hebben uitgegeven. Dit is (veel) hoger dan voor andere, vergelijkbare trajecten wordt uitgegeven en wordt door de marktpartijen als disproportioneel ten opzichte van de winkans gezien. Het is eveneens veel hoger dan de inschatting van € 150.000 à € 200.000 die het RVB op voorhand had gemaakt.

Transparantie
Zowel qua procesontwerp, zoals vastgelegd in het Biedboek, als qua feitelijk procesverloop kan de verkoopprocedure als transparant worden gekwalificeerd. Processtappen en beoordelingscriteria waren *grosso modo* kenbaar. Er lijkt wel wat ruis te zijn geweest rond de taxatieverplichting achteraf. Alhoewel dit in het Biedboek staat, drongen de argumenten voor, en de eventuele consequenties van een dergelijke taxatie maar geleidelijk door bij een aantal marktpartijen. Hier had het RVB met grotere helderheid over kunnen communiceren

Marktpartijen gaven verder aan op sommige punten van de Nota van Uitgangspunten behoefte te hebben gehad een verdere operationalisering. Het ging met name om erfgoed (en frasen zoals “afleesbaarheid van de geschiedenis”) en duurzaamheid. In dat licht was de terugkoppeling na fase 1 erg summier, zo stelden sommigen. Zij hadden graag meer inzicht gehad in hoe zij zich verhielden tot andere inzendingen en in welke richting ze de nadere uitwerkingen en verbeteringen aan konden brengen.

Rechtmatigheid
Op grond van de uitgevoerde juridische analyse bestaat twijfel of er in het geval van de Bijlmerbajesprocedure toch niet sprake is van een aanbestedingsplicht en/of van ongeoorloofde staatssteun. Over de interpretatie van het aanbestedings- en het staatssteunrecht en de toepasbaarheid ervan op specifieke praktijkgevallen zoals de verkoop van de Bijlmerbajes bestaan uiteenlopende opvattingen. Dit in zichzelf – het bestaan van (grote) verschillen van inzicht – herbergt al een juridisch risico. Immers, de uitkomst van eventuele gerechtelijke toetsing is onzeker.

Kortom, we hebben het succes van de verkoop van de Bijlmerbajes beoordeeld aan de hand van een vijftal criteria. De resultaten van die toetsing variëren. Van doelbereik lijkt over het algemeen sprake. Ook zijn die doelen tegen relatief lage kosten voor het RVB bereikt. Bovendien kan de procedure als transparant worden gekwalificeerd. Daartegenover staat dat het zeer de vraag is of het doelbereik komt door de gelijkwaardige en gelijktijdige weging van prijs en kwaliteit; andere factoren lijken op z’n minst even belangrijk, zo niet belangrijker. Daarnaast zijn de kosten voor marktpartijen, mede in relatie tot de winkans, zonder meer hoog te noemen. Tot slot betwijfelen wij of het risico van staatsteun en een aanbestedingsplicht met deze procedure volledig is geëlimineerd.

6.2 Aanbevelingen

In de evaluatie van de verkoopprocedure van de Bijlmerbajes kwam naar voren dat een belangrijke discussie bestaat (binnen het RVB en ook daarbuiten) over de afwegingen rondom maatschappelijke waarde en financiële waarde bij de verkoop van overtollig Rijksvastgoed. Deze discussie is gebaat bij helderheid over het begrip marktconformiteit. Er bestaan meerdere omschrijvingen en definities van dit begrip. Het verdient in algemene zin

aanbeveling om tot een heldere definitie te komen van het begrip marktconformiteit voor het RVB bij de verkoop van overtollig Rijksvastgoed. Daarbij kan worden aangesloten bij de taxatieleer.

Op grond van de conclusies inzake de evaluatie van het verkoopproces Bijlmerbajes formuleren we hier een aantal aanbevelingen, waarbij we onderscheid maken tussen aanbevelingen *binnen* de procedure en aanbevelingen die betrekking hebben op de procedure *an sich*.

Uit de interviews is gebleken dat een aantal partijen de verkoopprocedure met een gelijktijdige en (min of meer) gelijkwaardige weging van plankwaliteit en bieding vindt passen bij een complexe opgave die zich voordoet in een goede marktsituatie; er moet een gelijkwaardig speelveld met een voldoende aantal spelers kunnen bestaan.

Aanbevelingen voor verbetering binnen de procedure

1) Wees duidelijker in de formulering van de uitvraag en de kwaliteitscriteria. Vermijd criteria die elkaar “bijten”.
2) Overweeg de voordelen van een planologische grondslag (een vastgesteld globaal bestemmingsplan) vóór de start van de verkoopprocedure; dat vermindert het risico voor marktpartijen en verhoogt de potentiële opbrengst.
3) Optimaliseer de gewichtstoekenning voor plankwaliteit en financiële opbrengst door het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses.
4) Beperk het aantal deelnemers in de uitwerkingsfase tot drie. Dat verhoogt de winkansen voor de deelnemers en beperkt de kosten.
5) Maak dialoog over de uitvraag en beoordelingsaspecten tussen selectiecommissie en marktpartijen in het begin van de uitwerkingsfase mogelijk.
6) Neem de mondelinge toelichting door de selectiecommissie van de ingediende plannen op in de tijdsplanning van het Biedboek.

Aanbevelingen ten aanzien van de procedure zelf

Mede onder invloed van adviezen, samenwerking met gemeenten en politieke keuzes wenst het RVB overtollig vastgoed van de hand te doen op een manier dat niet alleen de hoogte van het financiële bod telt maar ook langjarige kwaliteit aan het gebied wordt toegevoegd. Dit doel wordt breed gedeeld. Cruciaal is echter de vraag of dat doel het beste via de ‘Bijlmerbajesprocedure’ wordt gediend of dat er andere verkoopmethoden zijn die dat beter doen.

Op grond van onze bevindingen menen we dat er twee alternatieven zijn die dat doel ook dienen maar dan met minder negatieve bijeffecten.

1. Een geoptimaliseerde versie van de openbare inschrijving met voorselectie

De openbare inschrijving met voorselectie, zoals bijvoorbeeld toegepast bij de verkoop van Armamentarium en Hembrugterrein kent een serieschakeling van selectie op kwaliteit en gunning op basis van prijs. Het voordeel hiervan is dat in ieder geval staatssteun wordt voorkomen: meerdere partijen kunnen bieden in de gunningsfase, onder gelijke voorwaarden. Daarnaast worden deelnemers minder belast; de plannen/visies zijn immers minder gedetailleerd uitgewerkt dan het geval bij een stedenbouwkundig ontwerp (zoals vereist bij de verkoop van de Bijlmerbajes). Om toch meer op de gewenste kwaliteit te kunnen sturen dan doorgaans plaatsvindt (een vast aantal inschrijvers met de beste plannen gaat door, ook al zitten daar mindere goede scores tussen), zou ervoor gekozen kunnen worden om een relatief hoge ondergrens qua scores te hanteren. Bijvoorbeeld: alleen plannen met een 8 of hoger

gaan door. Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat er ten minste twee partijen moeten bieden in de gunningsfase om te kunnen spreken van een openbare biedprocedure.

2. Aanbesteding in plaats van verkoop
Wanneer toch waarde wordt gehecht aan de gelijktijdige en gelijkwaardige weging van kwaliteit en prijs, dan zou eventueel ook overwogen kunnen worden om aan te besteden. Het aanbestedingsrecht biedt juist mogelijkheden voor dergelijke gecombineerde beoordelingen, zoals de BPKV-procedure (de Beste Prijs-KwaliteitsVerhouding) (zie hoofdstuk 5). Een dergelijke procedure hoeft niet meer tijd te kosten dan een verkoopprocedure mits gedegen voorbereid en uitgevoerd. Een bezwaar zou kunnen echter zijn dat het RVB langere betrokkenheid houdt bij de gebieds- of projectrealisatie en langer risicodrager blijft.

Aanbesteding past bij het karakter van verkopen zoals die van de Bijlmerbajes. De sturingsambities ten aanzien van de uitvoering zijn daar zo hoog dat veel meer sprake lijkt van een overheidsopdracht dan van een gewone verkoop. Wij bevelen dan ook aan om een discussie te voeren over de aanbesteding als volwaardig onderdeel van het palet van verkoopmethoden van het RVB, naast de bestaande methoden: 1) openbare inschrijving (on)voorwaardelijke bieding; 2) openbare inschrijving met voorselectie; 3) marktinitiatief; en 4) verkoop via makelaar.

6.3 Naar een beslisboom voor de verkoop/aanbesteding van vastgoed

Het uitgangspunt voor de beslisboom is dat het RVB bij de verkoop van overtollig Rijksvastgoed *altijd* als doelstelling heeft om te komen tot de beste combinatie van financiële waarde en maatschappelijke waarde in de betreffende situatie. Bepalend is vervolgens hoe die beste combinatie gerealiseerd kan worden en welke inzet van het RVB daarvoor noodzakelijk is. Tot de inzet van het RVB kunnen worden gerekend de keuze voor een specifieke verkoopmethodiek, de samenwerking met de gemeente en eventuele voorinvesteringen. Bij voorinvesteringen kan het gaan om maatregelen die bijdragen aan waardecreatie of aan risicoreductie en langs die lijnen bijdragen aan de verkoopbaarheid van het Rijksvastgoed en de beste combinatie van financiële en maatschappelijke waarde.

In een aantal situaties kan het resultaat in belangrijke mate worden overgelaten aan de lokale overheid, aan marktpartijen en aan het samenspel van deze partijen. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin een sterkere sturing van het RVB noodzakelijk wordt geacht. Deze situaties bieden zicht op de ‘knopen’ in de beslisboom. De ‘knopen’ betreffen:
- de complexiteit van de opgave: van invloed zijn bijvoorbeeld de situering van het Rijksvastgoed, de schaal van het Rijksvastgoed of de relevantie van te realiseren Rijksbeleidsdoelen;
- de positie van de gemeente: van invloed zijn de mate waarin de gemeente kan en wil meewerken aan de succesvolle verkoop;
- de lokale marktsituatie: van invloed is de te verwachten belangstelling van marktpartijen in het algemeen en van het type marktpartijen dat het resultaat optimaliseert in het bijzonder.
De knopen bepalen de mate waarin het RVB gedurende de verkoopprocedure grip wenst te houden op het verkoopresultaat en zekerheden wil creëren rondom hetgeen gebeurt na de verkoop.

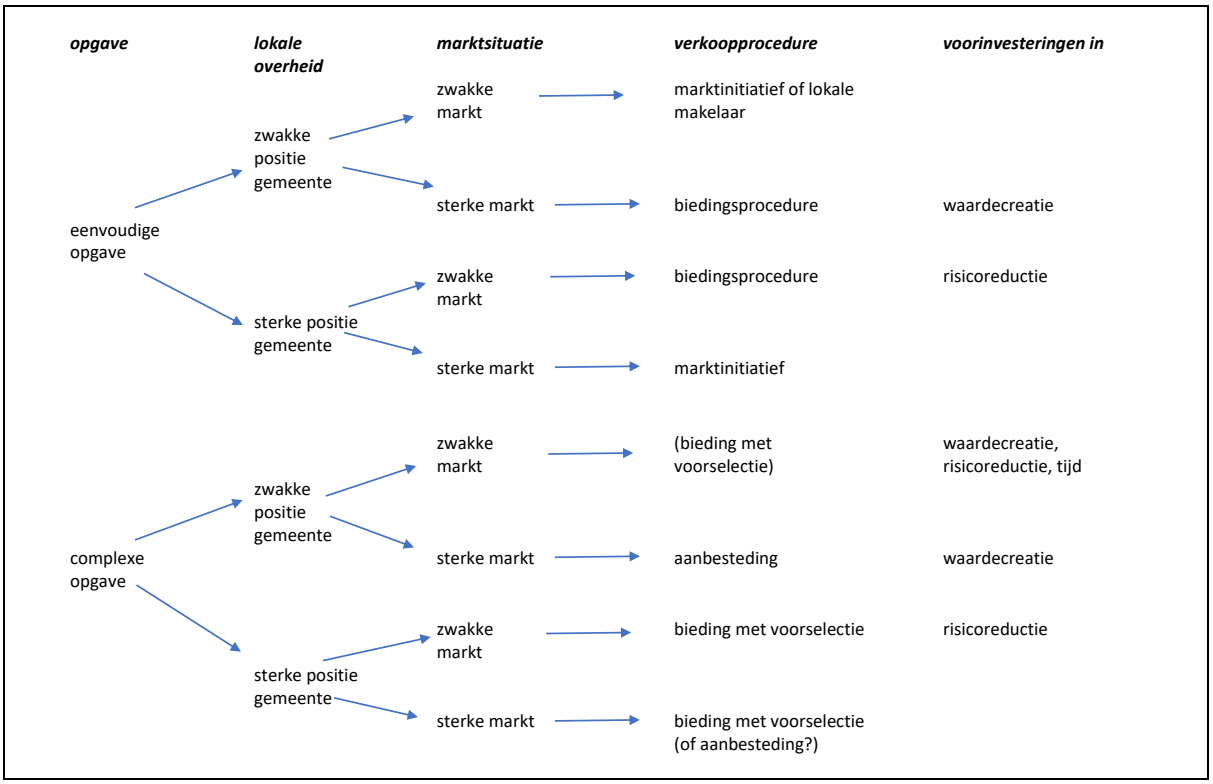
In de situatie van een eenvoudige opgave rond het overtollige Rijksvastgoed kan een biedingsprocedure volstaan. De mate waarin extra inzet nodig is van het RVB ten behoeve van de best mogelijke combinatie van financiële en maatschappelijke waarde, wordt beïnvloed door de betreffende situatie. Er is weinig tot geen extra inzet van het RVB nodig indien de opgave eenvoudig is, de gemeente bereid en goed in staat is om die opgave te helpen realiseren en de lokale marktsituatie goed is. In dat geval kan de gemeente sturen op de gewenste maatschappelijke waarde (bijvoorbeeld met inzet van het planologische instrumentarium en/of een anterieure overeenkomst). De biedingsprocedure van het RVB zorgt in deze sterke markt voor optimalisering van de financiële waarde.

In de situatie van een eenvoudige opgave, een zwakke gemeentelijke positie en een sterke lokale markt kan meer inzet van het RVB nodig zijn. Het kan gewenst zijn dat het RVB – in plaats van de gemeente - zorgt voor de planologische grondslag die de maatschappelijke waarde borgt, waarna de biedingsprocedure zorgt voor de optimale financiële waarde. Als de gemeentelijke positie sterk is en de marktsituatie niet, kunnen voorinvesteringen in het vastgoed door het RVB bijdragen aan waardecreatie die de belangstelling van marktpartijen doet toenemen. Voorinvesteringen kunnen bestaan uit sloop van het vastgoed, terreinsanering of tijdelijk gebruik ten behoeve van placemaking. In deze situatie kan de gemeente de maatschappelijke meerwaarde borgen en het RVB de financiële meerwaarde optimaliseren.

Wanneer echter sprake is van een complexe opgave – door situering, schaal van het gebied, het relatieve belang van Rijksdoelen - dan komt de sturingsbehoefte van het RVB sterker in beeld. Een biedingsprocedure met voorselectie van marktpartijen op hun ontwikkelingsstrategie, te realiseren plankwaliteit en/of financiële gegoedheid ligt dan ook meer voor de hand. Ook hier bepalen weer kenmerken van de betreffende situatie welke inzet het RVB moet leveren. In het geval van een sterke, op samenwerking met het RVB gerichte gemeente die de capaciteit en de expertise heeft om de gewenste waarde te realiseren, volstaat goed overleg. De lokale overheid kan vervolgens het eigen publieke en private instrumentarium inzetten om de beoogde waardecreatie te doen ontstaan. Het RVB richt zich op de selectie van de marktpartij die de beste combinatie van maatschappelijke en financiële meerwaarde levert. De gefaseerde procedure met voorselectie en aansluitende bieding en gunning is dan een goede verkoopmethodiek.

Als dat niet geval is, kan een sterkere RVB-inzet op de gewenste waardecreatie nodig zijn. In een sterke marktsituatie, waarin veel belangstelling van marktpartijen voor het Rijksvastgoed verwacht kan worden, bestaan ruime mogelijkheden om te selecteren op de beste combinatie van prijs en kwaliteit. In een zwakkere markt moeten wellicht eerst zekerheden worden gecreëerd door voorinvesteringen te doen. Naarmate echter de complexiteit van de opgave, in combinatie met de specifieke situatie van lokale overheid en markt, de noodzaak van RVB-sturing doet toenemen, kan wellicht ook een aanbestedingsprocedure met EMVI/BPKV-kenmerken worden overwogen.

De onderstaande beslisboom gaat uit van de situatie dat er geen andere overheden zijn die het vastgoed willen kopen en de betreffende gemeente evenmin tot aankoop wil overgaan.


opgave
lokale overheid
marktsituatie
verkoopprocedure
voorinvesteringen in
zwakke markt
marktinitiatief of lokale makelaar
zwakke positie gemeente
sterke markt
biedingsprocedure
waardecreatie
eenvoudige opgave
zwakke markt
biedingsprocedure
risicoreductie
sterke positie gemeente
sterke markt
marktinitiatief
zwakke markt
(bieding met voorselectie)
waardecreatie, risicoreductie, tijd
zwakke positie gemeente
complexe opgave
sterke markt
aanbesteding
waardecreatie
zwakke markt
bieding met voorselectie
risicoreductie
sterke positie gemeente
sterke markt
bieding met voorselectie (of aanbesteding?)

Literatuur

AKRO Consult (z.d.), *Selecteren van een partner voor gebiedsontwikkeling* (PowerPoint presentatie)

Algemene Rekenkamer (2017), *Opvolging aanbevelingen* (peilmoment augustus 2017). Den Haag: Ministerie voor Wonen en Rijksdienst

Algemene Rekenkamer (2015), *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; doelmatig en doeltreffend beheer van Rijksvastgoed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Architectuur Lokaal (2009), EU Aanbestedingendag; publieke opdrachten, architectuur & projectontwikkeling; speciale uitgave van kwartaaltijdschrift Architectuur Lokaal en impressie van de gelijknamige landelijke bijeenkomst op 4 december 2008 te Amersfoort.

Bakker, D.J. (1995), Bouworganisatievormen, in: *Praktijkhandboek Bouw- en installatietechniek*, Arnhem: Koninklijke PBNA bv.

Beek, M. (1982), *De voorgeschiedenis van de Algemene Nederlandse Prijsvraagregelen*. Wonen TA/BK, 12, pp. 27-29.

Bregman, A. (2016), *Notitie: verkoop van de PI Over-Amstel (Bijlmerbajes) in het licht van de regelgeving op het gebied van aanbesteding en staatssteun*. Naaldwijk: Bregman Advisering.

Dolmans Budé Legal BV (2016). *Bespreeknotitie – Verkoop Rijksvastgoed. Het Europees en nationaal juridisch kader*. Utrecht: IDB Legal.

Briggs M.S. (1974), *The architect in history*. New York: Da Capo Press.

Campen J. van & C. Jansen (2001), *Kompas bij ontwikkelingscompetities*. Amsterdam: Stichting Architectuur Lokaal.

College van Rijksadviseurs (2014), *Rijksvastgoed in Beweging*. Den Haag: CRa.

Convenant verkoop en herontwikkeling Penitentiaire Inrichting Amsterdam Overamstel tussen gemeente Amsterdam en de Staat der Nederlanden, getekend op 5 resp. 11 juli 2016.

Gemeente Amsterdam (2017), *Bestemmingsplan Weespertrekvaart-West*; ontwerp (http://ftp.ruimtelijkeplannen.amsterdam.nl/SDOost/F98B33DE-FB7F-41AA-BD00-C814185AF233/b_NL.IMRO.0363.M1603BPGST-OW01_tb.html).

’t Hart, G. & H.S.J. Albers (2010), ‘Van Auroux/Roanne naar Müller/ Wildeshausen: waar ligt de grens van de aanbestedingsplicht bij gebiedsontwikkeling?’, in *NtEr*, 8, pp. 273-278.

Hebly, J.M. & E. R. Manunza (red.)(2017), *Aanbestedingsrecht – tekst en commentaar* (derde druk). Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.

Heijnsbroek, P. (2013), *Grond voor gelijkheid. Gelijke kansen op werken bij gronduitgifte door de overheid* – Bouwrechtmonografieën. Den Haag: IBR.

Hendrikse M. & J. van Campen (1997), *Kompas; handleiding bij het uitschrijven van prijsvragen en meervoudige opdrachten op het gebied van architectuur, stedebouw en landschapsarchitectuur.* Rotterdam: na10.

Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Kerkstra J. (1999), *Kans voor innovatie, Innovatief aanbesteden binnen Europese aanbestedingsregels*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Luteijn, R.D. (2011), 'Wijzer met de Reiswijzer', in *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 11, pp. 1010-1015.

Manunza, E. & J. Telgen (2015), 'Staatssteun bij verkoop vastgoed van het Rijk?', in *Cobouw*, 64, p. 9.

Ministerie van BZK (2011)*, Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2018) Rijksjaarverslag 2017 XVIII Wonen en Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 950 XVIII, nr. 1, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2003) *Handreiking evaluatieonderzoek ex post*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013), Masterplan DJI 2013-2018, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 juni 2013, kenmerk 399092, Den Haag.

Notitie Verkoopprocedure Over-Amstel (Bijlmerbajes) van Directie Transacties e & Projecten, afdeling Verkoop aan DG Rijksvastgoedbedrijf (25 april 2016)

Parrett, L. (2015), *Staatssteunrechtelijke aspecten bij verkoop van vastgoed van het Rijk*, bijdrage aan het seminar Aanbestedingsrecht van de VJOJ en NVvA.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014), *Vrijkomend Rijksvastgoed: over maatschappelijke doelen en geld*. Den Haag: Rli.

Research Instituut Gebouwde Omgeving (RIGO) (1980), *Architectuurwedstrijden nader bekeken*. Amsterdam: Kluwer / Stichting bouwresearch.

Rijksvastgoedbedrijf (2017), *Biedboek verkoop bij inschrijving van HMBRUG-terrein Hemkade te Zaandam*, versie 1 maart 2017. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijksvastgoedbedrijf (2016), Biedboek voor de verkoop met voorselectie van: de voormalige Penitentiaire Inrichting Over-Amstel (PIOA), gelegen aan de H.J.E. Wenckebachweg te

Amsterdam d.d. 5 oktober 2016. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijksvastgoedbedrijf en Gemeente Amsterdam (2015), Agendapunt 2: Bestuurlijke notitie voorbereiding verkoop PI Overamstel, 24 juni.

Rijksvastgoedbedrijf (2014), Verkoop bij openbare inschrijving met voorselectie 05.12.2014 versie 3 Armamentarium Delft Korte Geer 1/1a/b & Breestraat 3. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijksvastgoedbedrijf (2016), *Factsheet Verkoopmethoden Rijksvastgoedbedrijf*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijksvastgoedbedrijf (2014), *Aanpak transformatie Rijksvastgoed; Overtollig Rijksvastgoed; Mogelijkheden en kansen.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijn, M. van & J.S. Procee (2015), *Staat (RVB) – advies verkoopprocedure PI* Overamstel. Den Haag: Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn.

Sprenger P.J.A. & G. Keers (2004), ‘Convenant grondprijsbeleid geen noodzaak voor kwaliteit’, in *Property Research Quarterly* 3(1), pp. 52-56.

Telgen, J. (2015), *Verkoop vastgoed van het Rijk. Wat verkoop kan leren van inkoop*. Enschede: Universiteit Twente.

Velthuizen, J. (2017), Staatssteun bij gebiedsontwikkeling voorkomen, hoe doe je dat? Blog 15 mei 2017:

Bijlage 1 De gehanteerde gespreksleidraad

Criteria ex post evaluatie	Deelvragen	T.b.v. interviews met
Doelbereik	Algemeen: wat is het doel van de RVB bij verkoop van vastgoed? Specifiek: wat was het doel van RVB bij verkoop PIOA? Welke standaard verkoopmethoden hanteert het Rijksvastgoedbedrijf? Welke methode past bij welke situatie? Om welke redenen is gekozen voor deze verkoopmethode? Wat was de relatie met de nieuwe koers van het RVB (zie nota DG 25/4/16)? Hoe is de gehanteerde kwaliteitsmeetlat tot stand gekomen? Is de kwaliteitsmeetlat vergelijkbaar met (bijvoorbeeld) Hembrug en Soestdijk? Waarom is een minimale bieding gehanteerd? Wordt ook in andere verkoopprocedures (Hembrug, Soestdijk) een minimumbieding gehanteerd? Hoe is de minimale bieding tot stand gekomen (eerst € 40 mln, daarna € 60 mln)?	RVB
	Wat was het doel van de gemeente Amsterdam bij selectie van partijen/herontwikkeling PIOA? Om welke redenen is gekozen voor deze verkoopmethode? Hoe is de gehanteerde kwaliteitsmeetlat tot stand gekomen?	Gemeente Amsterdam
	Was er betrokkenheid bij de voorafgaande marktconsultatie?	Marktpartijen

	Was de gekozen verkoopmethode een reden om deel te nemen? Of heeft het tot twijfel / bezwaren geleid?	
	Wanneer is besloten om niet deel te nemen aan de verkoopprocedure PIOA? Was de gehanteerde verkoopmethode reden om niet in te schrijven? Op welke onderdelen van de procedure waren er bezwaren? Zijn de bezwaren besproken met cq ter kennis gebracht aan RVB/gemeente Amsterdam?	Afgehaakte marktpartijen
Doeltreffendheid	Waarom is gekozen voor deze verkoopmethode t.b.v. PIOA? Wat was de beoogde werking van de verkoopprocedure? In hoeverre is de doelstelling bereikt en op grond van welke overwegingen komt u tot dit oordeel? Heeft de gelijktijdige weging van prijs en kwaliteit (50-50) geleid tot hoogwaardiger plannen? Welke kwaliteitsaspecten in het winnende plan hebben het lagere bod van de winnende partij gerechtvaardigd? In hoeverre en hoe hebben de uitstralingseffecten (effecten die het plangebied te boven gaan) een rol gespeeld bij de kwalitatieve beoordeling van de plannen? Welke positieve of negatieve bijeffecten had de procedure?	RVB Gemeente Amsterdam Selectiecommissie Deelnemende marktpartijen
	Is het bewust beoordelen op kwaliteit van invloed geweest op de hoogte van de verkoopopbrengsten/hoogte van de bieding?	RVB Marktpartijen
	Hoe was de voorafgaande marktconsultatie georganiseerd? Hoeveel marktpartijen waren betrokken?	Site

	Hoe heeft de selectie van te consulteren marktpartijen plaatsgevonden? Is de beoogde verkoopprocedure van PIOA besproken in de marktconsultatie? Met welk resultaat? Is de doeltreffendheid van de procedure besproken? Met welk resultaat?	
Doelmatigheid	Welke relatief recente betrokkenheid was er bij andere RVB-verkooptrajecten waarin kwaliteit en prijs aan de orde waren? Zijn ordegroottes te geven van de bestede uren of dagen in de PIOA procedure? Zijn ordegroottes te geven van de bestede euro's in de PIOA procedure? Was de inzet van uren en geld t.b.v. verkoopprocedure PIOA hoger of lager dan vergelijkbare procedures? Hoeveel hoger/lager (%)? Was er sprake van een pilot-effect? Zijn er onderdelen van de PIOA-procedure die bij herhaling tot een lagere inzet van uren en euro's kunnen leiden?	Marktpartijen
	Hoe groot was de inzet van geld en uren bij de verkoopprocedure PIOA? Zijn gegevens beschikbaar? Hoe groot was de inzet van geld en uren bij de verkoopprocedure van Hembrug en Soestdijk? Zijn gegevens beschikbaar? Was er sprake van een pilot-effect? Zijn er onderdelen van de PIOA-procedure die bij herhaling tot een lagere inzet van uren en euro's kunnen leiden?	RVB

	Is aan marktpartijen een vergoeding betaald t.b.v. deelname en planontwikkeling? Zo ja, om hoeveel gaat dat? Was deze vergoeding vergelijkbaar met die van andere procedures? In welke mate dekt deze vergoeding de gemaakte kosten?	RVB Marktpartijen
	Is het aantal inschrijvers in fase 1 (voorselectie) en fase 2 (gunning) besproken in de marktconsultatie? Met welk resultaat? Is de inzet van uren en euro's besproken in de marktconsultatie? Met welk resultaat?	Site
Transparantie	Hoe heeft het Rijksvastgoedbedrijf de transparantie van processtappen en beoordelingscriteria bewaakt? Hoe vond de (intersubjectieve) beoordeling/selectie in fase 1 plaats? Hoe is door betrokken partijen gereageerd en in hoeverre heeft de voorafgaande kenbaarheid van de beoordeling een rol gespeeld bij eventuele bezwaren? Hoe vond de (intersubjectieve) beoordeling/selectie in fase 2 plaats? In hoeverre en hoe was de manier van beoordelen kenbaar voor de betrokken partijen? Hoe verhoudt de intersubjectieve beoordeling van kwaliteitscriteria in deze procedure zich tot andere procedures (bijv Soestdijk, Hembrug)?	RVB Selectiecommissie Deelnemende marktpartijen
	Was de beloofde/feitelijke transparantie van het verkoopproces een reden om niet deel te nemen?	Afgehaakte marktpartijen
Rechtmatigheid	Wat waren de verwachte risico's rondom staatssteun en aanbesteding?	

	Hoe heeft de inschakeling van experts plaatsgevonden? Hoe zijn deze risico's verwerkt in de besluitvorming over de PIOA-procedure? Hoe zijn deze risico's verwerkt in de PIOA-verkoopprocedure? Hebben de risico's zich gemanifesteerd? En zo ja, hoe? Kunnen de risico's zich nog manifesteren? Is het feit dat de winnaar niet het hoogste bod uitbracht, bekende en openbare informatie?	RVB
	Wat is het oordeel over de door het RVB ingewonnen juridische adviezen Wat is het oordeel over de gehanteerde verkoopprocedure voor PIOA? Welke risico's m.b.t. staatssteun en/of aanbestedingsregels waren op voorhand te verwachten? Hebben deze risico's zich gemanifesteerd? Kunnen deze risico's zich alsnog manifesteren? Wat zijn eventuele consequenties nu de winnaar niet het hoogste bod heeft uitgebracht?	Experts
Toekomstig gebruik van de procedure	Zou u deze verkoopprocedure herhalen? Zo ja, onder welke voorwaarden? In hoeverre zijn die voorwaarden anders dan bij de serieschakeling van kwaliteitsbepaling en financieel bod (zoals bij de Hembrug)? Op welke wijze kan de verkoopprocedure zoals bij PIOA worden geoptimaliseerd?	RVB Selectiecommissie Marktpartijen Experts

Neem voor vragen of opmerkingen contact met ons op of bezoek onze website.

bezoekadres
Jollemanhof 5
1019 GW Amsterdam

postadres
Postbus 140
1000 AC Amsterdam

www.asre.nl
e info@asre.nl
t 020 668 11 29
f 020 668 03 61