

Nr. 161

Gemeentelijk aanbesteden bij gebiedsontwikkeling: overwegingen uit de praktijk

door mr. F.F. Bidó¹

1. Inleiding

Gemeentelijke bestuurders en ambtenaren willen doorgaans vergaande invloed uitoefenen op projecten binnen hun grondgebied. Dat kan gaan om het in detail bepalen van het programma (kantoren, starterswoningen, enz.) tot het bepalen van de kleur van een woning. Dit soort sturingsmogelijkheden worden voor een groot deel geregeld door publiekrechtelijke kaders zoals de Wro. Maar de daadwerkelijke invloed gaat vaak verder dan deze kaders en vindt bovendien regelmatig zijn weg naar privaatrechtelijke overeenkomsten. Daar waar het aanbestedingsrecht grenzen stelt aan deze sturing ontstaat een spanningsveld. Over de juridisch technische aspecten van dit spanningsveld is sinds *Auroux*, en sinds kort ook *Müller* veel geschreven.² Dit artikel echter beoogt inzicht te geven in de praktische uitwerking van dit spanningsveld op het handelen van gemeenten in processen van gebiedsontwikkeling.

Eerst wordt iets gezegd over de verschillende belangen binnen een gemeente die spelen bij gebiedsontwikkeling. Deze belangen spelen een rol bij de manier waarop er wordt omgegaan met het aanbestedingsrecht. Hoewel dit artikel in de kern gaat over aanbestedingsrecht, wordt er waar nodig ook ingegaan op staatsteunaspecten. Daarna wordt bekeken welke grenzen er gelden voor gemeentelijke sturing aan de hand van de zaak *Müller* en volgt een overzicht van mogelijke handvatten voor gemeenten om haar belangen toch zo goed mogelijk vorm te geven. Daarbij wordt geprobeerd aan te geven waarom in de

praktijk van bepaalde methoden wel en van andere juist weer geen gebruik wordt gemaakt. Ten slotte volgt een conclusie.

2. Gemeentelijke belangen

Gemeenten zijn formeel belast met een goede ruimtelijke ordening, zoals onder meer verankerd in de Wro.³ Daarnaast spelen er in een gemeente wezenlijke andere belangen mee. Zo hebben gemeentelijke grondbedrijven een zakelijk belang om voor een gemeente als geheel,⁴ maximale grondopbrengsten te realiseren. Wethouders spelen tegelijkertijd graag in op politieke speerpunten, zoals aanvulling van de woonvoorraad en stedelijke vernieuwing. Zij willen daarbij veelal invloed uitoefenen op de grote lijnen, uiteraard inherent aan hun functie, wat onder meer kan betekenen dat zij afspraken maken met marktpartijen voordat er een juridische onderbouwing van het project bestaat. Dat levert flexibiliteit in aanpak op, maar kan soms ook voor problemen zorgen in een later stadium.

Onder meer om de vaart in projecten te houden ontvangen marktpartijen soms financiële steun van gemeenten, al dan niet in de vorm van subsidies. Een andere vorm van financiële steun kan bovendien zijn dat een overeenkomst tot verkoop van grond (soms pas na enkele jaren) wordt opgebroken en dat de grondprijs verlaagd wordt, zelfs als er een strikte bodemprijs is afgesproken.⁵ Bij deze veelal economische en praktische afwegingen, die het proces als geheel vaak goed doen, wordt er niet altijd nagegaan of deze steun verenigbaar is met Europese regels. Hierbij speelt bovendien soms het risico voor een gemeente om gezien te worden als opdrachtgever in

1. Mr. F.F. Bidó werkte ten tijde van het schrijven van dit artikel voor de gemeente Nieuwegein. Per 1 oktober 2010 is de heer Bidó werkzaam als advocaat bij CMS Derks Star Busmann te Utrecht.
2. HvJ EG 18 januari 2007, nr. C-220/05 (*Auroux*) en HvJ EG 25 maart 2010, nr. C-451/08 (*Müller*).
3. Zie bijv. art. 2.1 jo. 3.1 Wro welke zien op respectievelijk de structuurvisie en het bestemmingsplan, maar ook art. 3.10 Wro welke ziet op het projectbesluit en een goede ruimtelijke onderbouwing daarvan.
4. Meestal hebben grondbedrijven eigen reserves en komen grondopbrengsten veelal direct aan deze reserves ten goede.
5. Dat gemeenten juridisch gezien niet per definitie zwak staan tegenover een marktpartij die het contract wil openbreken wordt betoogd in: B.D.A. Zwart, 'De financiële en economische crisis: een onvoorziene omstandigheid bij projectontwikkeling?', *BR* 2010, p. 711.

de zin van het aanbestedingsrecht. Hierover verderop meer.

Andere, minder duidelijk te formuleren maar evengoed aanwezige belangen vinden hun gelding in specifieke sturingsvormen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen vergaande invulling van het programma, buiten de drie aangewezen categorieën om (bijvoorbeeld woningen in het duurdere segment of kantoren),⁶ maar ook het programma van eisen van gebouwen wordt soms direct beïnvloed. Daarbij wordt veelal wel rekening gehouden met de financiële haalbaarheid van een project. Een ontwikkelaar zal immers graag zo rendabel en kostenefficiënt als mogelijk willen ontwikkelen.

3. Beperkingen en mogelijkheden

De hoeveelheid aan, en complexiteit van belangen maakt dat er soms weinig oog is voor aanbestedingsrechtelijke kaders bij gebiedsontwikkeling. Leitmotiv daarbij is vaak de overtuiging dat er anders niets voor elkaar komt. Toch is het de vraag of er werkelijk niets gebeurt wanneer een gemeente zoveel mogelijk zou proberen het aanbestedingsrecht te hanteren bij gebiedsontwikkeling. En, minstens zo belangrijk, het is de vraag of de markt belang heeft bij de traditionele procedures. De ingewikkeldheid van gemeentelijke procedures kan leiden tot verwarring en irreële verwachtingen bij marktpartijen.

3.1 Müller

De zaak *Müller* van het HvJ EG is de meest recente zaak die na *Auroux* enig inzicht geeft in wat wel en niet kan bij gebiedsontwikkeling met betrekking tot het aanbestedingsrecht. Hier wordt niet uitgebreid ingegaan op de uitspraak maar wordt alleen gekeken naar de voor dit artikel direct relevante onderdelen.⁷

Het belangrijkste, voor dit artikel, dat het Hof heeft gedaan in de uitspraak *Müller* is het introduceren van het begrip 'rechtstreeks economisch belang'. Kort gezegd betekent dit het volgende: Om van een overheidsopdracht voor werken te kunnen spreken (welke moet worden aanbesteed) is er naast een bezwarende titel en de uitvoering van een werk door een marktpartij als tegenprestatie, een 'rechtstreeks economisch belang' vereist. Het Hof legt dit als volgt uit. Er is sprake van een rechtstreeks economisch belang wanneer een gemeente eigenaar wordt van het uit te voeren werk, dan wel hier de beschikking over zal krijgen, economische voordelen zal verkrijgen uit het

toekomstige gebruik of de toekomstige overdracht van het werk, óf indien er sprake is van financiële deelname aan het werk, dan wel dat er voor een gemeente sprake is van een financieel risico in het werk. Indien een gemeente besluiten neemt op basis van regulerende bevoegdheden, is er geen sprake van een rechtstreeks economisch belang.⁸

Bij gemeentelijke gebiedsontwikkeling is er van de eerste twee criteria (verkrijging eigendom of beschikking) vaak geen sprake (zolang het niet gaat om de openbare ruimte). De definitieve uitleg van het derde criterium laat nog op zich wachten maar van de laatste twee criteria (financiële deelname of financieel risico) is veelvuldig sprake. Dit wordt verderop uitgelegd.

Naast het rechtstreeks economische belang moet er ook sprake zijn van een in het betreffende land juridisch afdwingbare tegenprestatie.⁹ Dit is relevant voor de bezwarende titel. Het meest concrete voorbeeld waarin zich een dergelijke kwestie voordoet is wanneer er sprake is van een bouw- of 'realisatie'plicht. Maar ook voor het vastleggen van vergaande invloed (eisen) is dit relevant.

3.2 Aanbestedingsrechtelijke problemen in de praktijk

Een gebiedsontwikkelingsproces bestaat naast de publiekrechtelijke procedures, voor het privaatrechtelijke deel meestal uit een intentieovereenkomst, een samenwerkingsovereenkomst en een realisatieovereenkomst. Bovendien kan er sprake zijn van grondverkoop en een aparte daarbij behorende overeenkomst. Gemeenten stellen soms al vergaande eisen in de intentieovereenkomst, welke in de twee volgende overeenkomsten tot in detail worden uitgewerkt. Daarbij komt nog dat een bouwplicht vaak integraal deel uit maakt van de realisatie overeenkomst. In deze gevallen loopt een gemeente al snel het risico om als opdrachtgever bestempeld te worden.

In essentie is dit een vraag over wie nu eigenlijk bepaalt wat er gebouwd gaat worden. De wetgever heeft gemeenten in ieder geval redelijk vergaande sturingsinstrumenten verschaft met de bestaande regelgeving. Dat deze instrumenten niet altijd wenselijk worden ingezet blijkt soms uit de praktijk. In tijden van crisis is een veelgehoorde klacht van marktpartijen dat een gemeente aanstuurt op niet af te zetten programmering, zoals kantoren, in plaats van meer rendabele programmering, zoals goedkopere woningen. In het geval dat een gemeente zelf de grond bezit zal zij hierbij voorzichtiger optreden

6. Art. 3.1.2 Bro.

7. Zie voor een uitgebreide behandeling van de zaak *Müller* BR 2010, p. 582, door mr. M. Fokkema.

8. HvJ EG 25 maart 2010, nr. C-451/08, r.o. 54 e.v.

9. HvJ EG 25 maart 2010, nr. C-451/08, r.o. 59 t/m 63.

anders bestaat immers het risico dat de grond niet wordt verkocht.

Zoals eerder opgemerkt is het (zeker de afgelopen jaren) zo dat grondverkoopovereenkomsten worden opengebroken om de grondprijs te verlagen. Daarnaast wordt er van subsidies gebruikgemaakt (die soms rechtstreeks ten goede komen aan ontwikkelaars) om projectontwikkelingen te bevorderen. Van deze twee vormen van steun (en mogelijk ook onverenigbare staatssteun) valt aan te nemen dat zij als financiële deelname in een project kunnen worden beschouwd en daarmee mogelijk een rechtstreeks economisch belang behelzen.¹⁰

Minder voor de hand liggend, maar zeker niet onbelangrijk, is het belang dat een gemeentelijk grondbedrijf heeft bij hoge grondopbrengsten. (Hoewel dit belang door politieke motieven kan worden ondergesneeuwd en er daardoor een lagere opbrengst wordt gerealiseerd). Hoge grondopbrengsten worden gerealiseerd door hoge vrij op naam prijzen. De door de VNG aanbevolen methode van grondprijsberekening is de residuele waarde methode: V.o.n. prijs minus stichtingskosten (met name bouwkosten) levert de grondprijs op.¹¹ Een wijziging van de v.o.n. prijs na verkoop grond, maar vóór afzet aan derden levert weer een hogere grondprijs op en dat behelst een (positief) financieel risico en dus eveneens een mogelijk rechtstreeks economisch belang. Deze herwaardering vindt overigens niet altijd zijn weg terug naar een gemeente maar wordt dan als voordeel voor de projectontwikkelaar ingeboekt. Dan is er nog de situatie waarin er grond wordt verkocht ten behoeve van sociale woningbouw.¹² Gemeenten hanteren in zulke gevallen een vaststaande lage of 'sociale grondprijs'. Een dergelijke prijs kan soms worden gezien als tegenprestatie voor de te bouwen werken.¹³ Op het eerste gezicht lijkt deze benadering onjuist. Een gemeente zal haar lage grondprijs voor sociale woningbouw immers altijd rechtvaardigen door te stellen dat er bij sociale woningen geen sprake is van kosten-dekkende opbrengsten. Maar dat argument bepleit juist het gebruik van de residuele waarde methode. Wanneer deze methode zou worden gehanteerd zou de prijs van de grond gelijk moeten zijn aan de vaststaande sociale grondprijs. Het is echter de vraag of dit in alle gevallen zo is. Bovendien houdt een gemeente geen rekening met de te verwachten opbrengsten bij verkoop van de sociale woningen op de vrije markt, na afloop van een eventueel speculatiebeding of bij

afwezigheid daarvan op een door de corporatie zelf gekozen moment. Dat is een sterke indicatie dat de sociale grondprijs niet gelijk zal zijn aan de uitkomst van de residuele waardemethode (waarin immers de verwachte opbrengsten worden meegenomen, ook al zijn deze opbrengsten tot een nader te bepalen moment uitgesteld). In deze gevallen zou er ook sprake kunnen zijn van een financiële deelname in een project en bestaat er mogelijk dus een rechtstreeks economisch belang. Het merkwaardige doet zich voor dat indien een gemeente wel rekening houdt met bijvoorbeeld de verkoop van sociale woningen op de vrije markt, zij alsnog een rechtstreeks economisch belang kan hebben doordat zij een (wederom positief) risico loopt indien de uiteindelijke vrije marktopbrengsten hoger zijn dan de waarde op moment van grondverkoop, en de grondprijs daarop wordt aangepast, zoals beschreven in het vorige voorbeeld.

Samengevat lopen gemeenten op meerdere fronten het risico een project te moeten aanbesteden. In bepaalde gevallen is dat inherent aan het systeem, zoals bij het gebruiken van een residuele waarde waarbij de v.o.n. prijs positief afwijkt ten tijde van het daadwerkelijk realiseren van de opbrengsten door een marktpartij. Maar in gevallen waar het gaat om het willen uitoefenen van vergaande invloed, het opleggen van een bouwplicht en het verlagen van de grondprijs, kan een gemeente maatregelen nemen om het risico op aanbesteden te vermijden.

3.3 Handvatten

Gemeenten lopen in bepaalde gevallen dus het risico dat zij moeten aanbesteden. Hierboven werd al uitgelegd waarom gemeenten liever niet kiezen voor aanbesteden. Welke handvatten heeft een gemeente nu om toch te bereiken wat zij wil zonder zich al te zeer te hoeven aanpassen aan het aanbestedingsrecht?

Uitoefenen van vergaande invloed op het project
Wellicht een open deur, maar het uitoefenen van invloed (zonder dat een aanbestedingsprocedure wordt gevolgd) is verre van onmogelijk gemaakt door de wetgever. De Wro, het Bro en andere regelgeving maken het mogelijk om op allerlei manieren te sturen in een project. De zaak *Müller* bevestigt bovendien dat zolang er sprake is van regulerende bevoegdheden, er vrijwel geen sprake zal zijn van een rechtstreeks economisch belang.¹⁴ En ook de Reiswijzer 2009 bevestigt dat indien

10. P.H.L.M. Kuypers en F.H. Simon, 'Gebiedsontwikkeling en aanbesteding: Het Hof ploegt het veld maar zaait ook twijfel', *BR* 2010, p. 571.

11. Convenant Gemeentelijk Grondprijbeleid. Zie www.vng.nl voor de tekst van het convenant.

12. Hierbij kan gedacht worden aan sociale huurwoningen van corporaties, maar ook aan sociale koopwoningen.

13. Rb. 's-Gravenhage 24 september 2008, *LJN* BF4232, r.o. 3.7.

14. HvJ EG 25 maart 2010, nr. C-451/08, r.o. 58.

een gemeente binnen haar publiekrechtelijke bevoegdheden blijft, er in beginsel geen sprake zal zijn van een aanbestedingsplichtige opdracht.¹⁵ De conclusie lijkt dus simpel: Gemeente blijft bij uw leest. Maar bij de leest blijven is nu juist wat een gemeente vaak niet wil. Wat kan een gemeente dan doen om toch invloed uit te oefenen? Een gemeente kan voor zichzelf bepalen wat zij precies wenst. Deze wensen kunnen worden voorgelegd aan een ontwikkelaar en in goed overleg kan bekeken worden in hoeverre er aan deze wensen voldaan kan worden. Cruciaal hierbij is dat er geen bindende, ofwel juridisch afdwingbare afspraken worden gemaakt en dat er uiteraard geen sprake is van een rechtstreeks economisch belang. Kortom, zie af van harde afspraken en wees bereid genoeg te nemen met minder. Hoewel er over de samenhang van deze twee begrippen nog geen uitsluitend bestaat, betogen sommigen dat indien er geen sprake is van een rechtstreeks economisch belang, er wel degelijk opdrachtgevende, juridisch afdwingbare afspraken gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld een bouwplicht). Het speelveld is op dit punt echter nog te onbepaald om hier daadwerkelijk iets mee te doen.

Bouwplicht

In de praktijk wordt in plaats van een bouwplicht tegenwoordig vaak een terugleverbeding overeengekomen. Dit alternatief op de bouwplicht wordt door deskundigen gezien als een veilige manier om invloed uit te oefenen op de toekomstige ontwikkeling van een stuk grond, zonder dat aan de betreffende ontwikkelaar een juridisch afdwingbare bouwplicht wordt opgelegd. Door het terugleverbeding zal de gemeente immers kunnen afdwingen dat de grond weer opnieuw wordt uitgegeven aan een ontwikkelaar, die dan de kans krijgt iets te ontwikkelen.

Een kanttekening bij het terugleverbeding is echter dat het een gemeente helemaal niet per definitie te doen is om sec ontwikkeling. Het zal vaak moeten gaan om de ontwikkeling van een specifiek programma dat ook nog eens binnen een bepaalde tijd moet worden gerealiseerd. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld bepalen dat er geen hoogwaardige supermarkt in een bepaald gedeelte van een stad wordt gebouwd, om zo concurrentie met andere supermarkten in die stad te voorkomen. De gemeente bepaalt dan dat er woningen moeten komen in plaats van een dergelijke supermarkt en dat die woningen er binnen een paar jaar moeten staan. Het terugleverbeding is op dat punt dus bij lange na niet toereikend om de gewenste ontwikkeling te laten realiseren. Maar ook hier geldt dat een gemeente deze rea-

liteit beter kan omarmen, en desnoods genoeg moet nemen met minder. Een andere kanttekening bij het terugleverbeding houdt in dat een gemeente ervoor moet waken niet per toerbeurt een grondpositie te verschaffen aan ontwikkelaars. Dit risico bestaat nu eenmaal indien elke ontwikkelaar een x aantal jaren krijgt om te ontwikkelen en deze grond bij gebreke aan de ontwikkeling weer terug moet leveren. Hierbij dienen dan overigens wel vooraf goede afspraken gemaakt te worden over de grondprijs bij teruglevering. Gebeurt dat niet dan loopt een gemeente het risico om met een speculerende ontwikkelaar in zee te gaan.

Overigens is het opnemen van een terugleverbeding in een anterieure overeenkomst (waarbij er geen grond wordt verkocht) uiteraard niet mogelijk. Hiervoor biedt het terugleverbeding geen goed alternatief op de bouwplicht of realisatieplicht. Wat niet wegneemt dat in die situatie de bouwplicht in beginsel nog steeds uit den boze is. Het overeenkomen van een terugleverbeding, waarbij de onbebouwde grond na afloop van een vooraf vastgestelde termijn onder bepaalde voorwaarden wordt teruggeleverd aan de gemeente, lijkt dus een veilig alternatief voor de bouwplicht.

Verlagen grondprijs

Het verlagen van de grondprijs is een risicovolle handeling zoals hierboven is gebleken. Welke alternatieven heeft een gemeente om de ontwikkelaar dan toch te laten nakomen? Het antwoord hierop lijkt eenvoudig. Zoals hierboven gezegd, is de procesbereidheid onder de verschillende partijen bij gebiedsontwikkeling niet groot. Toch is dat enigszins opmerkelijk. Een gemeente kan juridisch gezien nog zo sterk staan, de angst dat het project vertraging oploopt, of anderszins belemmerd wordt, wint het vrijwel altijd van het ratelende juridische argument. Hierin lijkt een taak weggelegd voor de juridische beroepsgroep.

Wanneer gemeenten zich beter bewust worden van de afdwingbaarheid van hun positie, zal die de angst voor stilstand van het project wellicht kunnen wegnemen. Het voeren van een procedure tegen een dwarsliggende ontwikkelaar, die bijvoorbeeld gedurende het gehele project ontzettend goed heeft gedraaid, maar het laatste de niet wil ontwikkelen tenzij de grondprijs dusdanig wordt verlaagd dat per saldo een gemeente als met veel minder opbrengsten genoeg moet nemen, betekent niet per definitie het einde van de relatie met de marktpartij. Zijn economische rationaliteit zal hem immers altijd als gegadigde houden bij nieuwe ontwikkelingen, hij zal hoe stens meegaander zijn bij een nieuw project. E

15. Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009, p. 69, te downloaden van www.vrom.nl.

hoewel het project wellicht enige vertraging oploopt (het is echter niet uitgesloten dat toch een minnelijke oplossing wordt gevonden indien een marktpartij doorheeft dat het de gemeente menens is) betekent het dat wanneer de procedure gewonnen is, nakoming hoogstwaarschijnlijk gewaarborgd is. Het project komt er dan dus toch. In een tijd waarin de financiële positie van een gemeente onder druk staat, is het van groot belang dat er niet zonder meer wordt toegegeven aan (al dan niet onterecht) marktsentiment. Zeker niet wanneer blijkt dat bepaalde narigheden nu eenmaal geacht worden voor rekening en risico van een marktpartij te zijn.¹⁶

4. Conclusie

In dit artikel is betoogd dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling graag meer willen dan strikt genomen is toegestaan. Het gaat dan om invloed op het project, het opleggen van een bouwplicht of realisatieverplichting en het eventueel verlagen van de grondprijs.

Voor het uitoefenen van invloed op het project is betoogd dat er veel verschillende instrumenten zijn voor een gemeente om deze invloed uit te oefenen. Voor invloed die niet wordt beheerst door deze instrumenten kan niet anders geconcludeerd worden dan dat een gemeente helder moet hebben wat zij wil maar dat zij dit niet in een overeenkomst moet willen afdwingen. Zolang zij kiest om geen aanbestedingsprocedure te volgen uiteraard.

Voor het opleggen van de bouwplicht is beschreven dat er in de praktijk vaak gekozen wordt om een terugleverbeding op te nemen in grondverkoopovereenkomsten. Er zijn daarbij enkele kanttekeningen gemaakt. Het terugleverbeding biedt verder geen soelaas bij anterieure overeenkomsten (waarbij er geen grond wordt verkocht). Voor het verlagen van de grondprijs is aangegeven dat dit in principe een groot risico behelst op basis van de zaak *Müller*. Een rechtstreeks economisch belang ligt dan immers voor de hand. Het is zaak dat een gemeente haar positie binnen een relatie met een marktpartij blijft handhaven, desnoods door te procederen. De economische crisis biedt hiervoor juist nu alle redenen toe, en bovendien kunnen gemeenten erg sterk staan mocht de zaak voor de rechter komen.

Tot slot: De belangrijkste oorzaak om invloed te willen uitoefenen op een project door een ge-

meente ligt in het feit dat er binnen een gemeente nu eenmaal veel verschillende belangen vertegenwoordigd worden. Wel is duidelijk dat de wijze waarop gemeenten handelen en de juridische realiteit niet altijd verenigbaar zijn en dat de bereidheid om deze twee tot elkaar te laten komen niet altijd groot is.

De kansen van het aanbestedingsrecht worden hierbij onvoldoende benut. De wil om invloed uit te oefenen op een project, om een project daadwerkelijk binnen een bepaald tijdsbestek gerealiseerd te krijgen en de wil om eventuele grondprijzen te verlagen, wordt bij uitstek goed gediend in een aanbestedingsprocedure. Een gemeente heeft dan immers veel mogelijkheden om voor te schrijven wat zij wil, geheel onder haar eigen voorwaarden.

Deze slag heeft het aanbestedingsrecht echter nog niet kunnen maken bij gebiedsontwikkeling, en dat is deels te wijten aan de ingewikkelde jurisprudentie van de afgelopen jaren. Hoewel er onder juristen inmiddels veel kennis bestaat over wat te doen en te laten bij gebiedsontwikkeling, is het voor gemeentelijke bestuurders zelf uiterst lastig om rekening te houden met het zich snel ontwikkelende aanbestedingsrecht. De angst voor stagnerende projecten in tijden van zware crisis is bovendien vaak te groot om goed te kijken naar juridisch 'geneuzel'. Niet in de laatste plaats omdat het als ingewikkeld en beperkend in de samenwerking met marktpartijen wordt gezien. Tegelijkertijd lijken marktpartijen zelf ook niet veel interesse te hebben in het aanbestedingsrecht bij gebiedsontwikkeling. Dat ligt niet direct voor de hand. Soms worden marktpartijen benadeeld ten opzichte van elkaar maar het loslaten van traditionele handelwijzen blijkt moeilijk voor alle partijen.

Is er dan geen licht aan het eind van de tunnel? Wel degelijk, de steeds duidelijker wordende contouren van aanbestedingsrechtelijke jurisprudentie bij gebiedsontwikkeling, alsmede de economische crisis bieden voor alle partijen kansen om op een transparantere, slagvaardigere manier aan de slag te gaan met nieuwe projecten. Gemeenten kunnen zich daarbij bedienen van aanbestedingsprocedures die hen alle vrijheden bieden die zij wensen, maar zij kunnen zich ook bedienen van de hier, en op veel andere plaatsen besproken handvatten.

16. B.D.A. Zwart, 'De financiële en economische crisis: een onvoorziene omstandigheid bij projectontwikkeling?', *BR* 2010, p. 711.