

9 juni 2026

De PPS keert terug, maar in lichte vorm: ‘Gemeenten hebben van de crisis geleerd’

De publiek-private samenwerking met gemeenschappelijke grondexploitatie verdween na de financiële crisis uit beeld, maar de samenwerkingsvorm keert terug nu grote woningbouwlocaties weer op de agenda staan. Friso de Zeeuw: ‘Maar dan wel in de *light* of *superlight* vorm.’

Na de financiële crisis in 2009 raakte de publiek-private samenwerking (PPS) in gebiedsontwikkelingen enigszins uit de gratie. Een aantal gemeenten had slechte ervaringen opgedaan met het oprichten van een gezamenlijke exploitatiemaatschappij (GEM), waarin publieke en private partijen grond inbrachten en de risico's en opbrengsten ervan deelden. Met de crisis daalden de opbrengsten en bleven een aantal gemeentes met meer schade achter dan ze eerder hadden voorzien. ‘Dat komt ook doordat marktpartijen de contracten doorgaans net iets slimmer hadden vormgegeven dan gemeentes’, zegt expert in gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw.

En dus werd de tendens ‘ontgemmen’, zoals De Zeeuw het noemt, verwijzend naar het ontbinden van de GEM-constructies. ‘Om te spreken van een slagveld is een beetje overdreven, maar het leidde wel tot terughoudendheid bij gemeentes om samen met marktpartijen in nieuwe cv/bv-constructies te stappen.’

Nu nieuwe grote woningbouwprojecten voortvarend van de grond moeten komen steekt de behoefte om op een intensieve manier samen te werken weer de kop op. Volgens De Zeeuw meestal niet meer in de vorm van het oude model, waarin publieke en private partijen hun grondposities samenbrengen in één maatschappij en daarvoor een gemeenschappelijke sturingsorganisatie oprichten, maar in wat hij de ‘PPS light’ of ‘superlight’ variant noemt. ‘Het verschil tussen het oude model en de light of superlight variant zit er met name in of de grondexploitatie gemeenschappelijk wordt gedaan of door de marktpartijen zelf. In de lichtere varianten houden de marktpartijen de grond in bezit en gaat het meer om samenwerking rondom planvorming en afspraken over fasering, programma, kwaliteit, bijdragen aan bovenwijkse infrastructuur en de kosten voor bijvoorbeeld gebiedsmarketing of mobiliteit.’

Gemeente en marktpartijen maken in de lichtere varianten dus afspraken over het gebied als geheel, maar exploiteren hun eigen grondposities afzonderlijk. ‘Ieder blijft op zijn eigen grond de baas en draagt daarmee ook de risico's en winstpotentie. Ontwikkelaars willen vaak graag toch zelf ontwikkelen. Soms ruilen ze gronden om de bouwplannen te optimaliseren’,

zegt De Zeeuw. 'Wel zien we de laatste tijd een tendens dat met name grotere gemeenten weer meer strategisch actief grondbeleid voeren en daarbij het voorkeursrecht inzetten.'

De verschillende samenwerkingsmodellen zijn uitgebreid omschreven in de onlangs verschenen Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2026, die op 8 mei aan minister Boekholt-O'Sullivan tijdens de Dag van de Projectontwikkeling is aangeboden.

Eerst het 'DNA', dan de contracten

In de afspraken die partijen met elkaar maken wordt bepaald wat de gemeenschappelijke uitgangspunten zijn. 'Dat gaat dan over: Waar leggen we de nadruk op, waar gaan we nu echt voor?', geeft De Zeeuw aan. 'Je ziet dat sommige ontwikkelaars dat vastleggen in bijvoorbeeld DNA-documenten.' Daarin is het volgens De Zeeuw de kunst om geen modewoorden of gedetailleerde wensenlijsten op te nemen, maar uitgangspunten die ook over twintig jaar nog richting geven.

Die continuïteit is belangrijk bij projecten die nog tien tot twintig jaar lopen. 'Gemeenteraden veranderen, verkiezingen verschuiven prioriteiten en colleges kunnen andere accenten leggen. Contractuele afspraken dwingen dan tot meer discipline. Maar garanties geeft een PPS niet. Gebiedsontwikkeling blijft risicovol, zeker bij renteveranderingen, stijgende bouwkosten of een nieuwe economische crisis.'

'Snij de olifant daarom in plakjes', geeft De Zeeuw mee. 'Maak als partijen afspraken over het geheel, maar leg de hardere contractering per fase vast. Zo voorkom je dat een gebiedsontwikkeling in één keer te groot, te star en te kwetsbaar wordt.' Daarmee wordt een les uit de crisis verwerkt: maak de afspraken niet zo omvangrijk dat een tegenvallende markt meteen de hele gebiedsontwikkeling blokkeert. 'Komt er een crisis, dan hoeft je niet per se de volgende olifantenschijf te consumeren.'

'Ruimte is geen puzzel, maar een gevecht'

De terugkeer van de PPS speelt zich af in een andere ruimtelijke werkelijkheid dan die van vóór 2007. De Zeeuw: 'De strijd om grond was er toen ook al, maar is nu heftiger. Grote locaties moeten niet alleen woningen leveren, maar ook ruimte bieden aan klimaatadaptatie, energievoorziening, mobiliteit, gezondheid, groen, water, betaalbaarheid en soms defensie. Vaak wordt dat in beleidstermen een 'puzzel' genoemd, maar ik vind dat een veel te onschuldige term voor datgene wat er aan de hand is. Het is een gevecht, een gevecht tussen ideeën, belangen, instanties en waarde.'

De grond is versnipperd en partijen komen elk met eigen ideeën over hoe de schaarse ruimte in kan worden gevuld. Een samenwerkingsvorm zoals een PPS kan dan nuttig zijn. 'Niet omdat samenwerking de conflicten wegneemt, maar omdat de belangen ter tafel worden gebracht. Dan probeer je natuurlijk binnen die woelige omgeving er met elkaar wat van te maken. Daarbij kun je niet alleen inhoudelijk maar ook procesmatig afspraken met elkaar maken.'

Als voorbeeld noemt De Zeeuw energie. 'Waar woningen vroeger relatief eenvoudig werden aangesloten, vragen netcongestie en verduurzaming nu om gebieds-specifieke oplossingen. Dus daar moeten allerlei duurzame, vaak op maat gemaakte energievoorzieningsconstructies voor worden bedacht.'

Naast energie, zijn er tal van eisen die spelen: waterberging, groen, mobiliteit, infrastructuur, parkeren, voorzieningen. En betaalbaarheid. 'Waar vroeger vaak gerekend werd met 20 tot 30 procent sociaal, is nu twee derde betaalbaar de politieke norm. Dat drukt natuurlijk ook op de grondexploitatie', zegt De Zeeuw. 'Betaalbare woningen leveren lagere grondopbrengsten op, terwijl de kosten voor publieke voorzieningen, duurzaamheid en inrichting stijgen. Kan het nog wel uit? Er is tegenwoordig nog maar een klein briesje nodig om projecten om te laten vallen.'

De nieuwste ambitie die erbij is gekomen is volgens De Zeeuw de aandacht voor de sociale en welzijnsaspecten. 'Een prachtvoorbeeld. Op zich nuttig en niet echt nieuw. Het gaat om een veilige en aantrekkelijke openbare ruimte die uitnodigt tot lopen en fietsen, om allerlei voorzieningen in de wijk en om tegengaan van eenzaamheid. Dan laat het ministerie een handreiking 'Fysiek volgt sociaal' verschijnen die het allemaal nodeloos ingewikkeld maakt. Dat betekent dat er een nieuw circuit van overleggen wordt toegevoegd, met 'sociale strategen' en nieuwe eisen. Het planproces kost zo nog meer tijd en de plankostenrekening loopt verder op. Als de optelsom financieel niet meer past, stopt de uitvoering. Dan helpt samenwerking alleen als partijen ook bereid zijn keuzes te maken.'

Ambtenaren met groene baretten

Naast keuzes maken, kan het binnen een intensieve samenwerking helpen als gemeentes zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk betrokken zijn, wat binnen een PPS vaak het geval is. Publiekrechtelijk via planologie en vergunningen, en privaatrechtelijk via contracten en financiële belangen. 'Naast de publiekrechtelijke betrokkenheid zit de gemeente er ook privaatrechtelijk in, dus met risico. Daardoor kan de betrokkenheid van de gemeente groter worden en kan continuïteit ontstaan, ook als de politieke wind draait.'

De terugkeer van de PPS vraagt volgens De Zeeuw echter wel om vakmanschap. Bij gemeenten is veel van de ontwikkelkennis na de crisis verdwenen. 'Een generatie gebiedsontwikkelaars is deels weggevallen en nieuwe instromers worden niet altijd voldoende begeleid. Je hebt mensen nodig die projecten kunnen trekken, ontwikkelaars kunnen aanspreken en interne loketten kunnen verbinden. Types met een groene baret op. De gemeente moet publiekrechtelijk sturen, maar ook privaatrechtelijk kunnen onderhandelen, contracteren en risico's begrijpen.'

En wat vindt De Zeeuw dan van het initiatief van het Rijk om een grondbank op te richten, zodat het Rijk meer regie kan nemen op onder meer woningbouw, energie en defensie. In zulke gevallen zou het Rijk dan zelf gronden aankopen om een portefeuille van ruilgronden op te bouwen, waardoor 'grond sneller en goedkoper beschikbaar zou moeten komen voor belangrijke maatschappelijke functies'. De Zeeuw: 'Een Rijksorganisatie die zelf grond gaat verwerven, dat zie ik niet zitten. Dat levert vooral extra coördinatieproblemen op. En een partij als het Rijksvastgoedbedrijf heeft al moeite met het vervullen van haar huidige taak, die moet je daarmee niet opzadelen. Ondersteun gemeenten liever met goedkoop risicodragend investeringskapitaal zodat die een langere poolstok krijgen om grond te verwerven.'