

Publiek-private samenwerking op de pijnbank

De afgelopen twintig jaar zijn bij gebiedsontwikkeling ruime samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat ontstaan en geëvolueerd. Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk? Waar liggen de knelpunten? Hoe ziet de toekomst eruit en welke rollen liggen er voor de partijen in het verschiet? Daarover discussiëren Chris Kuijpers, directeur-generaal Ruimte bij het ministerie van VROM, en Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Property Development.



Friso de Zeeuw: 'Een
chronisch verschijnsel
waar marktpartijen
tegenaan lopen is de
stapeling van ambities en
de detaillering waarmee
dat gebeurt.'

Chris Kuijpers (CK): "Eigenlijk is met de voorlopers van de Vinex, eind jaren tachtig, begin negentig, het besef ontstaan dat publiek en privaat niet langer zonder elkaar konden. In die tijd hadden we het nog over Ontwikkelingsplanologie, nu heet dat Integrale Gebiedsontwikkeling. Met ups-and-downs zijn we dicht bij elkaar gekropen. Wij als overheid willen heus wel snel en efficiënt, maar voor ons hangt er geen prijskaartje aan als het een paar maanden later gebeurt. Dat noemt de markt 'achteroverleunen', terwijl wij weer geneigd zijn die marktpartijen van geldwolverij te betichten. Dat soort vooroordelen en cultuurverschillen moesten eerst worden bestreden. Om dat proces te verbeteren hebben we actief geïnvesteerd in kennisoverdracht én in de praktijk."

Friso de Zeeuw (FdZ): "Een chronisch verschijnsel waar marktpartijen tegenaan lopen is de stapeling van ambities en de detaillering waarmee dat gebeurt. Overheden hebben de neiging veel te veel van tevoren te willen regelen en vastleggen. Daarin worden ze ook door andere overheden aangemoedigd. Maar zo wordt de ene ambitie bovenop de andere gestapeld. De Kanaalzone in Apeldoorn is hier een goed voorbeeld van. De bestaande bedrijfspanden moesten aangekocht worden en dat kost geld. De bodemsanering idem dito. Er moesten uitdagende ontwerpen komen met bijzondere architectuur, ondergronds parkeren, een heel hoge energieprestatienorm en er moest een financiële bijdrage worden geleverd aan 'structuurkosten'. Stuk voor stuk reële eisen, bij elkaar financieel rampzalig voor een haalbaar plan. Het wordt allemaal veel te duur en kost te veel tijd. Onze mensen hebben twee jaar onderhandeld. Maar nu is er overeenstemming en kunnen we gelukkig verder."

CK: "Dat is waar. We stapelen te veel, want ieder moet z'n dingetje weer terugvinden in zo'n plan. Een overheid moet ambitieus zijn, vind ik, maar je loopt het gevaar dat

een samenhangend geheel door sectorale wet- en regelgeving op een gegeven moment weer helemaal uit elkaar wordt getrokken. En dan kun je opnieuw beginnen. Welke samenwerkingsvorm je ook kiest, er komt veel overleg bij kijken. Er zijn gesprekken nodig, overleg, er moet van alles worden vastgelegd. Het gaat daardoor vaak veel te veel over het *hoe*. Zo verlies je wel eens uit het oog *wat* we nou eigenlijk willen bereiken."

FdZ: "En dat is nou juist wat publiek en privaat behoort te motiveren en te binden. Anderzijds vind ik wel dat de marktpartijen wat meer mogen vertellen over hun commerciële doelstellingen voor een project. Meer openheid over winstdoelstellingen, kosten en opbrengsten aan de 'voorkant' kan wantrouwen wegnemen. Daar staat tegenover dat de overheid het ondernemerschap moet waarderen als de marktpartij binnen gegeven kaders uiteindelijk een beter commercieel resultaat weet te boeken."

CK: "Ik geloof echt in de meerwaarde van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). De kennis van de markt plus de kennis van de wet én van Europa kunnen samen tot iets moois leiden. Je zou eigenlijk samen moeten uitvinden waar je de marges kunt opzoeken om zo uiteindelijk de kwaliteit van het plan toch te behouden. Het punt is dat onze huidige wettelijke kaders zeer moeizaam zijn toe te passen bij complexe integrale opgaven. De invalshoek van die wetten en regels is primair sectoraal. In simpele situaties werkt dat wel, maar als het complex wordt, gaat het schuren. Daar vinden we in de praktijk nu dan wel weer deeloplossingen voor, maar ik vraag me af of dit voldoet. Wij noemen het sectorbelangen, maar in principe gaat het om dezelfde mechanismes."

Het plan om een deel van de A4 verlaagd aan te leggen en een deel ondertunneld, kreeg alle handen op elkaar. Het ging om gebiedsontwikkeling, mobiliteit en een verbetering van de leefomgeving. Totdat Milieude-

fensie bezwaar aantekende vanwege de luchtkwaliteit. Door dat ene bezwaar viel de hele integrale oplossing uiteen en ging het hele plan niet door. Maar het was wel de trigger voor de commissie-Elverding om te bepalen dat zoiets niet nog eens mag gebeuren."

FdZ: "Vaak worden er berekeningen gevraagd die niet reëel zijn. Dan beland je in een schijnwerkelijkheid en zitten we te bekvechten over cijfers ver achter de komma die over tien jaar zouden gelden. Wie kan dat nou voorspellen? De commissie-Elverding heeft daar heel goed over geadviseerd. Maar voor het regeloerwoud dat gebiedsontwikkeling overwoekert, is het volstrekt onvoldoende. Ik bepleit vervanging van de Interim-wet Stad en Milieu door een veel bredere Wet gebiedsontwikkeling en milieu met een bredere werkingssfeer. Binnenkort kun je een voorstel tegemoet zien."

CK: "Een andere complicatie kan zich voordoen als te veel overheden of marktpartijen belangen hebben bij een stukje van een grotere gebiedsontwikkeling. In de Haarlemmermeerpolder zijn bijvoorbeeld de grondposities al ingenomen door minstens vier marktpartijen. Dus ik word regelmatig gebeld dat er iets niet goed gaat. Maar het maakt nogal uit door wie je wordt gebeld. Dat hangt vaak samen met de specifieke grondpositie van de beller en het daaraan verbonden belang. Een ander is juist heel tevreden over de rode of groene plekken die zijn aangewezen."

FdZ: "Het wordt lastig als je met te veel private partijen moet samenwerken. Die vragen zich altijd af: Zet ik hier mijn beste mensen op? Of kan ik het aan een grotere marktpartij overlaten om de kar te trekken en houd ik alleen mijn eigen commerciële belang in de gaten? Door dit laatste ontstaat er een eenzijdige, beperkte betrokkenheid bij zo'n plan. Dat wordt meestal de publieke sector verweten, maar soms gebeurt het evengoed bij de private partijen."

De marktpartijen moeten zelf een goede tafelschikking maken, zodanig dat ze op een abstract niveau kunnen praten dat loskomt van hun precieze aankoop-perceeltjes. Dan maak je tenminste kans op een kwaliteitsdiscussie, ook met de overheid. Soms lukt dat niet met iedereen en dan moet je bepalen: dit is de ploeg. We hebben 75 procent van de grondposities, 25 procent wil niet meedoen. Laat ik het nou maar eerlijk zeggen: je kunt proberen die 25 procent een beetje uit te roken met bestemmingen of in de fasering. En het is natuurlijk de vraag of je moet eisen dat alle overheden of marktpartijen op één lijn zitten."

Een interessante ontwikkeling van de afgelopen tien jaar is dat marktpartijen ad hoc coalities sluiten met non-gouvernementele organisaties, zoals bijvoorbeeld de milieclub. Daar werken marktpartijen tegenwoordig veel meer mee samen dan vroeger. Rond 1990 stonden we nog met de ruggen naar elkaar toe, net zoals met de waterschappen. Tegenwoordig is het palet van samenwerkende partijen groter dan ooit."

CK: "Die ontwikkeling past ook bij een terugtrekkende overheid in het ruimtelijk domein. Tijd is, net als de

Chris Kuipers: 'Het gaat vaak te veel over het hoe. Zo verlies je weleens uit het oog wat we nou eigenlijk willen bereiken.'

bewaking van de inhoud van het plan, een commercieel belang. Als de markt van tevoren geen contact legt met andere organisaties, trekken deze later aan de bel en spannen procedures aan die de boel vertragen."

Een van mijn voorgangers zei altijd: 'Zet drie koeien aan de kant en je hebt weer een woonwijkje gemaakt.' Zo is het allang niet meer. De belangen zijn veel breder, de mensen mondiger. Binnenstedelijke plannen nemen ook in aantal toe. Inhoudelijk is er alle reden om je plannen duurzamer en robuuster te maken. Er zijn geen gemakkelijke opgaven meer, dus het vereenvoudigen van de wettelijke kaders kan helpen, maar is nooit voldoende. We zullen moeten leren leven met die complexiteit. Dat vergt het nodige van de kennis en competenties van onze mensen."

FdZ: "Eerlijk gezegd past die complexiteit ons wel. Het is een concurrentievoordeel. Wie nu nog zijn weg in dit oerwoud weet te vinden, heeft een voorsprong. Dat klinkt cynisch, maar zo bedoel ik het niet. We moeten het hele repertoire van competenties beheersen en onze mensen moeten sociaal vaardig zijn en beschikken over zachte krachten. Ons bedrijf moet excelleren in die complexiteit, met een scherp kapmes in de ene en een vredespijp in de andere hand. Gelukkig zijn er toch nog wel overzichtelijke uitbreidingsplannen van kleine steden en dorpen. Wij koesteren die opgaven. Ze hebben een overzichtelijk risicoprofiel en stellen ons ook in staat elders met vernieuwende, risicovollere concepten aan de gang te gaan."

CK: "Weet je wat het is? Gebiedsontwikkeling kent geen calamiteiten die een doorbraak in de regelgeving forceren. Zoals de klimaatverandering dat bijvoorbeeld doet."

FdZ: "Ja, en daar zetten we volgens goed Hollands gebruik weer een aparte commissie tegenaan. De commissie-Veerman stelt een aparte megaport met

geld ten behoeve van investeringen in waterveiligheid voor, met een aparte wet en een apart bestuursregime. Maar de helft van wat die commissie bedenkt is puur ouderwetse bescherming tegen het wassende water, zoals dijken verhogen en pompen plaatsen en de andere helft is puur gebiedsontwikkeling. Het is in feite een kleine staatsgreep van de waterwereld. Laten we hopen dat kabinet en parlement de samenhang met gebiedsontwikkeling weer terugbrengen zoals ze nu net met ruimtelijke waterplanning en infrastructuur proberen.”

CK: “Met het oog op de veiligheid loop je inderdaad kans dat er meer regelgeving komt waardoor afwegingen in het kader van gebiedsontwikkeling anders gaan lopen. En dat is precies de bedoeling, maar ruimte voor afweging moet kunnen. Dit voorkomt starheid en doet beter recht aan de grote lokale en regionale verschillen.”

FdZ: “We moeten zeker niet terug naar het sectorale denken. Ik geloof dat er de komende jaren een schaalverkleining van projecten en gebiedsontwikkelingen plaats gaat vinden, alleen al om de risico's te verkleinen. Je ziet dit nu gebeuren als gevolg van de kredietcrisis. Maar het zou zonde zijn om het grotere verband daarmee ook weg te gooien. Daarom zeg ik: leg niet meer vast dan echt nodig is voor nu en later. Regel de hoofdstructuur en gun degenen die na jou komen zelf te mogen bedenken hoe zij dat precies gaan invullen. Mijn tweede punt is: maak afspraken tussen publiek en privaat waarin de privaten hun geld inleggen maar ook betrokkenheid houden bij de verdere invulling en erkenning krijgen voor de risico's die ze lopen.”

CK: “Ja, we moeten de uitvoeringsstrategie veel gefaseerder invullen. Wel concreet, maar telkens nagaan of we nog op het juiste pad zitten. Je hebt natuurlijk wel een kader nodig, anders krijg je ad-hocbeleid en dat is slecht voor de kwaliteit van een plan.”

FdZ: “Hoe bouw je bijvoorbeeld gefaseerd een hoogbouwcomplex of een mega shopping-mall? Je kunt moeilijk met een paar winkels beginnen en de rest er pas later aan toevoegen.”

Friso de Zeeuw: ‘Ons bedrijf moet excelleren in die complexiteit, met een scherp kapmes in de ene en een vredespijp in de andere hand.’

Chris Kuijpers: ‘Met het oog op de veiligheid loop je kans dat alles dichtgeregeld wordt, waarna gebiedsontwikkeling niet meer mogelijk is.’

Chris Kuijpers

De planoloog Chris Kuijpers (48) is sinds 1992 werkzaam in diverse onderdelen bij het ministerie van VROM. Eind jaren '90 was hij onder andere projectleider Stad en Milieu en actief betrokken bij de uitvoering van het Vinex-beleid. De afgelopen jaren is hij nauw betrokken geweest bij de Nota Ruimte, waaronder het bevorderen van gebiedsontwikkeling en de realisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten. Thans is hij directeur-generaal Ruimte.

Friso de Zeeuw

Voordat Friso de Zeeuw (56) in 1998 directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Property Development werd, was hij onder meer lid van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland voor de PvdA. Tegenwoordig is hij tevens praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en heeft hij een aantal bestuursfuncties en commissariaten.

De commissie-Elverding

‘Sneller en Beter’ luidde de veelzeggende titel van het advies dat de commissie-Elverding april 2008 presenteerde. De besluitvorming rondom infrastructurele projecten kan volgens de commissie tot de helft van de tijd worden ingekort. Hiervoor is een brede verkenningfase nodig waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruim betrokken zijn wanneer de afspraken worden vastgelegd. Door middel van een opleveringstoets zou na realisatie van een project gemeten kunnen worden of de milieunormen daadwerkelijk zijn gehaald.