

Blijft PPS? 'Leve de dubbele petten van gemeenten'

BOUW

Bron: Building Business, 14-04-2014



Sinds de crisis in het vastgoed en het debacle met grondposities zijn gemeenten bezig hun nieuwe rol bij gebiedsontwikkeling te bepalen. Wordt het nu achterover leunen en afwachten of private partijen alleen in het gat springen? Nemen we afscheid van de publiek-private samenwerkingsovereenkomst waarin de overheid naast marktpartijen risicodragend participeert? Hoogleraar Friso de Zeeuw: "Leve de dubbele petten van de gemeenten."

Probleem is natuurlijk wel dat marktpartijen alleen normale – dus beperkte – ondernemersrisico's accepteren. Met als gevolg dat gemeenten misschien werkloos moeten toezien hoe ontwikkelingen die maatschappelijk wenselijk zijn niet meer van de grond komen. Het concessiemodel, met de overheid in een 'faciliterende' rol, is waarschijnlijk niet aantrekkelijk voor complexe, langjarige opgaven met een aanzienlijk publiek belang.

Succesvolle PPS

Uitbreidingslocatie Saendelft, tussen Assendelft en Krommenie, mag als voorbeeld van een succesvolle PPS gelden. Daarbij deed de gemeente als volwaardige risicodragende partner mee in de grondexploitatie en de planvorming. Nu een nieuwe wijk met 4.600 woningen en bijbehorende voorzieningen is gerealiseerd, is voor de gemeente Zaanstad het moment gekomen in goed overleg uit de publiek-private samenwerking Saendelft te treden. De resterende opgave van 1.300 woningen en een sportpark wordt door de private partners alleen afgemaakt.

Ter gelegenheid hiervan organiseerde GEM Saendelft op 10 april jl. een symposium rond het thema publiek-private verhoudingen in gebiedsontwikkeling. De bouw van Saendelft ging al in 1998 van start en is dus al ruim vijftien jaar onderweg. Wel viel de bouw meteen in 1999 voor vier jaar stil door juridische stappen van het bedrijf Forbo. Het bedrijf eiste dat binnen een afstand van 700 meter van de fabriek geen woonbebouwing mocht komen om van eventuele procedures over geurhinder gevrijwaard te blijven. Het bedrijf kreeg gelijk van de rechter en reeds verkochte huizen in aanbouw moesten worden gesloopt.

Nekslag van miljoenen

Deze tegenslag, die tientallen miljoenen kostte was waarschijnlijk een nekslag voor de hele ontwikkeling Saendelft geweest als de gemeente niet zelf in de GEM had gezeten en daarmee financieel economisch betrokken was, zei Rein Willems, directeur van het deelnemende consortium OBAN. "Nu bleven de neuzen dezelfde kant opstaan."

Projectwethouder Jeroen Olthof van de gemeente Zaanstad stelde: "We mogen blij en trots zijn dat we via een GEM een mooie wijk hebben gemaakt met een enorme diversiteit in woningtypen, prijsklassen en stijlen. We hebben toentertijd om goede redenen voor een PPS-constructie gekozen." Argumenten waren onder meer risicodeling voor de gemeente en politieke continuïteit voor de marktpartijen. Een les die Olthof voorhield: "Pas op voor een open einde. Denk van te voren na over het moment om weer afscheid van elkaar te nemen. Voorkom dat je elkaar gegijzeld houdt."

Gebrek aan zakelijkheid

Voor- én nadelen zijn er natuurlijk altijd. In ieder geval wilde Olthof "geen negatief verhaal over PPS". "Ik sluit deze vorm voor de toekomst niet uit voor complexe opgaven waar de gemeente groot belang aan hecht." Als een mogelijk nadeel, op sommige momenten ondervonden in de ontwikkeling Saendelft, noemde Nout Kwint, directeur Kennemerland Beheer, gebrek aan een goed sturingsmechanisme en soms een gebrek aan zakelijkheid en scherpte.

Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, vatte de overwegend positieve opvattingen over PPS bij Saendelft samen met de woorden: "Leve de dubbele petten van de gemeenten." Maar hij zette dit meteen af tegen het tegengeluid dat Erwin Heurkens, assistent professor Urban development TU Delft, in zijn bijdrage aan het seminar liet horen. Mede vanuit zijn onderzoek naar de Britse praktijk, waar het wettelijk verboden is dat de overheid een directe rol speelt in vastgoedontwikkeling, bepleitte Heurkens korte metten te maken met het PPS-model. Hij beschouwt een risicodragende rol voor een gemeente als eenvoudigweg niet (meer) wenselijk, mede in het licht van de grote verliezen op gronden die zijn geleden. De concessie geniet wat hem betreft de voorkeur. Al blijven publieke investeringen voor publieke functies natuurlijk wel belangrijk, dat is wat anders.

PPS niet uit beeld

Wat De Zeeuw betreft is PPS zeker nog niet uit beeld. Met Olthof deelt hij de gedachte dat toepassing ervan uit het karakter van de opgave moet voortkomen. Het gaat om de omvang, tijdsperiode (10 à 15 jaar) en complexiteit van een ontwikkeling die de keuze voor PPS al of niet rechtvaardigen. "Een PPS is bewerklijker, je moet steeds terugkoppelen, je hebt een onafhankelijk procesmanager nodig en je hebt hoge organisatiekosten. Daar kies je niet voor bij een klein en eenvoudig project." In dat licht is het ook logisch dat de gemeente Zaandam nu de GEM verlaat. Het is een organisatorische en procesmatige vereenvoudiging waardoor de marktpartijen die verder gaan met de resterende ontwikkeling goedkoper kunnen werken en minder hoeven terug te koppelen. De marktpartijen nemen nu meer risico maar daartegenover staat voor hen meer zeggenschap en wellicht meer winst.

Een faciliterende rol ofwel de keuze voor 'uitnodigingsplanologie' betekent geenszins dat de overheid achterover kan gaan leunen, benadrukte Heurkens. "Dat is echt onzin! Ze moet proactief optreden: kaderstellen, stimuleren, netwerken en onderhandelen." Maar voor De Zeeuw en verschillende participanten in de GEM Saendelft is zo'n actieve faciliterende rol op enige afstand van gebiedsontwikkelingen geen vast principe. Als de tijd (de marktsituatie) en de opgave er rijp voor zijn, moet een risicodragende participatie van een gemeente in de grondexploitatie – in een PPS dus – gewoon mogelijk blijven.