

# Binnenlands Bestuur

## Publiek-privaat en daar voorbij

1-05-14

In tijden van crisis is het wethouderschap stadsontwikkeling bepaald niet de begeerlijkste post. De directeuren van de diensten Stadsontwikkeling constateerden het onlangs al: de portefeuille Afbraak en Afboeken is weinig sexy; in het sociale domein, dáár wordt gebouwd.

[Saskia Buitelaar](#)

De nieuwe wethouders Stadsontwikkeling worden overspoeld met weinig eenduidig advies: ‘Geen actief grondbeleid meer voeren!’ ‘Wacht op initiatief uit de markt!’ ‘Ga zelf maar bouwen, anders komt die sociale woningbouw er nooit.’ Wat zou u doen?

In tijden van crisis is het wethouderschap stadsontwikkeling bepaald niet de begeerlijkste post. De directeuren van de diensten Stadsontwikkeling constateerden het onlangs al: de portefeuille Afbraak en Afboeken is weinig sexy; in het sociale domein, dáár wordt gebouwd. Het valt ook niet mee voor de nieuwe gemeentebesturen. Als ze pech hebben, zitten ze opgezadeld met miljoenen aan af te boeken grond waar geen huizen maar distels uit de grond schieten. Als ze geluk hebben, is er nog ergens een marktpartij die door de eerste herstelsignalen laat verleiden tot een bouwplannetje. Dat mag die ontwikkelaar dan zelf gaan regelen, zal vaak de reflex zijn. Volgend in de trend van uitnodigen, faciliteren en regisseren waakt de gemeente er wel voor om nog risicodragend in gebiedsontwikkeling te stappen. Laat de markt zijn werk maar doen, is het nieuwe adagium; ontGEMmen – het ontvlechten van Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappijen – het nieuwe werkwoord. Publieke betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling is een riskante aangelegenheid gebleken.

Is alles overlaten aan de markt dus de oplossing? Zo eenvoudig is het ook weer niet. Gemeenten mogen dan weinig zin hebben in (en geld hebben voor) publiek-private samenwerking, helemaal passé is die pps nog niet. Zaanstad schetste vorige maand een toch nog positief plaatje over twintig jaar pps'en in de enorme nieuwbouwwijk Saendelft. En in het Amersfoortse Vathorst is ondanks grote verliezen door tegenvallende woningverkoop het gezamenlijke model ook nog steeds overeind.

Het instrument moet anno 2014 alleen een stuk beter worden dichtgetimmerd. Wie als publieke partij nog een samenwerking met private partners aangaat, zal vooraf duidelijke afspraken moeten maken over het verdelen van de risico's, over tussentijds bijsturen van de plannen en over de mogelijkheid om halverwege de rit uit te stappen.

### **Pijn verdelen**

Wethouder Jeroen Olthof (PvdA, financiën) van Zaanstad vierde onlangs met een symposium over publiek- private verhoudingen in gebiedsontwikkeling het vertrek van zijn gemeente uit de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) Saendelft. De uitbreidingslocatie met circa 6000 woningen is voor het grootste deel klaar, de private partijen kunnen het nu verder alleen af. De gemeente zat sinds 1996 als volwaardig risicodragend partner in de GEM en trok zich drie jaar later ongetwijfeld wat haren uit het hoofd, toen de bouw moest worden

stilgelegd – en zelfs deels gesloopt – wegens problemen met geurhinder van de nabijgelegen Forbofabriek.

De hele toestand kostte de GEM miljoenen gulden en een hoop tijd. Het vertrouwen en de samenwerking binnen de GEM werden behoorlijk op de proef gesteld, zo memoreerde Ivo van Ophem, projectdirecteur van de GEM, tijdens het symposium. Toch zorgde juist de verbondenheid tussen markt en overheid dat de pijn werd verdeeld en het project kon worden voortgezet. De GEM heeft Saendelft erdoorheen getrokken, stelt Van Ophem.

Hij zou het weer doen, zegt wethouder Olthof, maar anders. ‘In het verleden stapten gemeenten te snel in een pps-constructie zonder goed vast te leggen hoe te handelen bij onvoorziene omstandigheden, wanneer de belangen uit elkaar gaan lopen. Ook ontbraken procesafspraken over op welke momenten we de samenwerking evalueren en wat het tijdstip – of een reden – is om afscheid van elkaar te nemen.’ Je kunt niet in de toekomst kijken, dus je kunt niet alle scenario’s tot in detail beschrijven.

Maar je kunt wel erkennen dat de samenwerking eerder kan eindigen dan wanneer het project klaar is. En dat is nieuw, stelt Olthof. In een nieuwe situatie zou de wethouder vooraf ook duidelijker afspreken welke bijdrage de overheid levert en welk risico de gemeente bereid is te dragen. Dat betekent zwart-op-wit zetten dat de samenwerking wordt herbezien als de grondexploitatie onder een bepaald niveau dreigt te komen. ‘Dan moeten we nieuwe politieke afwegingen maken, kijken of we verder willen tegen die prijs. Je moet bij de afspraken vooraf zo concreet mogelijk zijn.’

### **Geen open einde**

Partijen stappen niet meer in een ‘open einde-pps’, zegt ook Friso de Zeeuw, hoogleraar Gebiedsontwikkeling bij de TU Delft en directeur Nieuwe markten bij Bouwfonds Ontwikkeling. ‘De oude pps-contracten kenden geen stopclausule. Partijen gingen ervan uit dat ze de klus samen zouden klaren en allebei aan het eind een positief resultaat zouden tonen. Inmiddels wordt er beter nagedacht over uitstapconstructies.’ Op die manier zit er nog toekomst in pps, vindt hij. Want waarom zou je een bewezen succesvol instrument overboord gooien, vraagt De Zeeuw zich af. Feit is nu eenmaal dat gemeenten veel ervaring hebben met publiek-private samenwerking. Het was tot aanvang van de crisis twee decennia lang het toverwoord bij praktisch elke gebiedsontwikkeling. Van enorme Vinexwijken in de polder tot kleinschalige ‘inbreilocaties’ in de stad.

Gemeenten en private partijen haakten de armen stevig in elkaar om samen te zorgen voor financiële en politieke stabiliteit, waarmee menig project tot een mooi eind werd gebracht. Met gedeelde winst uiteraard, een populair verdienmodel. De crisis bracht de ommekeer. Ineens bleek actief grondbeleid gemeenten grote verliezen te brengen. Een voorwaarde om het pps-instrument nog in te zetten, is dat gemeenten er de expertise voor in huis hebben en het geld om tegenvallende resultaten op te vangen, vindt De Zeeuw. En net als Olthof vindt hij dat gemeenten wel kritischer moeten kijken naar welk type opgave zich leent voor het pps-model. Grofweg stellen de pps-aanhangers als criterium dat het alleen zinvol is bij projecten die grootschalig en complex zijn, met een lange looptijd. De vastgelegde samenwerking geeft dan de zekerheid dat een nieuwe politieke wind niet alles omver blaast.

Pps kan nog goed van pas komen bij de grote opgaven rondom wonen en zorg, noemt Olthof als voorbeeld. Dat zijn complexe projecten, omdat daar veel partijen met verschillende posities bij betrokken zijn. ‘De gemeente heeft grond in bezit, de corporatie wil het huurdeel

voor haar rekening nemen, de ontwikkelaar het vrije sectordeel. En dan is er nog een zorgverlener bij betrokken. Zo'n project draagt bij aan de maatschappelijke ontwikkeling van de stad. Je hebt dan de gemeentelijke verantwoordelijkheid om te zoeken naar een goede samenwerkingsvorm.' Het inbrengen van gemeentelijke grond kan een plan betaalbaar maken. Ook de gemeentelijke expertise kan onmisbaar zijn, zeker bij projecten waar meerdere grondeigenaren betrokken zijn, of waarvan de maatschappelijke impact groot is. De gemeente zorgt dan voor afstemming en communicatie. Kortom, als de gemeente voor een project aan veel knoppen kan of moet draaien, moet zij niet aan de zijlijn blijven staan.

### **Europese verbazing**

In Europa wordt de Nederlandse ppspraktijk met verbazing bekeken, zegt Erwin Heurkens, assistant professor Urban development bij de TU Delft. 'In geen enkel ander land in Europa nemen gemeenten zulke financiële risico's met die vervlechting van publieke en private verantwoordelijkheden. Europa is meer van "rollen scheiden" en volgt Nederland dan ook kritisch.' Heurkens vergeleek de Britse en Nederlandse wijze van gebiedsontwikkeling en is gecharmeerd geraakt van de Angelsaksische aanpak.

De Britse publiek-private samenwerking begint met een spijkerhard juridisch contract over wie waarvoor verantwoordelijk is. Doordat op papier de rollen duidelijk gescheiden zijn, is er informeel veel meer contact tussen projectleiders van gemeente en ontwikkelaar en tussen de private partij en de lokale politiek. Dat zorgt voor een soepeler samenwerking tussen partijen, meent Heurkens.

In Nederland staat niet de juridische, maar de organisatorische dimensie van samenwerken centraal. 'Dat zit in onze cultuur, wij houden nu eenmaal erg van organiseren. Het geeft blijkbaar vertrouwen als de samenwerking daarop is gebaseerd.' Het verklaart volgens hem waarom pps in voorgaande decennia zo populair kon worden in Nederland. Heurkens ziet er echter niet altijd de meerwaarde van. 'Bij complexe projecten met versnipperd grondbezit kan het zinvol zijn, maar in uitleglocaties? Je spreekt gewoon af wat je ambitie is, geeft in delen grond uit aan ontwikkelaars en die bouwen gewoon waar behoefte aan is, zonder grote financiële risico's of politieke problemen. Waarom zou je daarvoor nog een pps opstellen?'

Door meer aan de markt over te laten, wordt de prikkel om onderscheidend te zijn bovendien groter. 'Wanneer je er als gemeente steeds zelf bij zit, houd je ook steeds dezelfde projecten, want ontwikkelaars weten wat wordt geaccepteerd en kiezen de veilige weg. Maar nog zo'n identieke Vinexwijk, dat is niet meer van deze tijd.'

### **Procesafspraken maken**

Friso de Zeeuw ziet meer ruimte voor pps dan Heurkens. Ook bij complexere, langlopende uitbreidingsplannen kan gemeentelijke betrokkenheid in de grondexploitatie gewenst zijn, bijvoorbeeld om BNG-financiering mogelijk te maken of om extra sturing te geven, aanvullend op de publieke instrumenten. Wel is De Zeeuw het met zijn collega eens dat gemeenten ervoor moeten waken om op de stoel van marktpartijen te gaan zitten, vanwege de financiële risico's. Als dan toch voor pps wordt gekozen, maak dan goede procesafspraken, stellen beiden. De Zeeuw ziet fasering van de plannen als een goede manier om grip te houden op de samenwerking. Zorg voor de mogelijkheid om na elke fase te beslissen om door te gaan of te stoppen. 'Je kunt ook denken aan een maximaal investeringsbedrag. Als dat wordt bereikt, bepaal je opnieuw hoe je verdergaat. Je moet dus meer momenten inbouwen om te kijken hoe de samenwerking loopt, of je niet in routine vervalt, of een tunnelvisie krijgt. Je moet afspraken maken om elkaar scherp te houden.' Er is nog een optie bij

gebiedsontwikkeling die De Zeeuw graag onder de aandacht van nieuwe colleges brengt: niets doen. Volgens Friso de Zeeuw is in deze tijd ‘op je handen zitten’ soms nog de beste strategie. ‘Als je een rotte plek in de stad wilt aanpakken, waar een grondeigenaar een te hoge prijs vraagt, is een tijdje wachten vaak de beste remedie. Wie haast heeft, betaalt.’

---

### **Drie modellen**

Gebiedsontwikkeling kent drie modellen.

\* In het klassieke model is de gemeente verantwoordelijk voor de gehele planvorming en grondexploitatie.

\* Aan de andere kant van het spectrum staat de private gebiedsontwikkeling. Daarbij is de grond in handen van private investeerders. De marktpartij maakt – passend in de door de gemeente geschetste visie – zelf een plan en voert daarvoor ook de exploitatie.

\* Daartussenin zitten vele mengvormen, waarbij gemeente en private partijen de risico's en opbrengsten delen. Die publiek-private samenwerking (pps) krijgt bijvoorbeeld de vorm van een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM).