

## Publiek-private samenwerking en stedelijke vernieuwing

*In de stedelijke vernieuwing is publiek-private samenwerking nog een onvoldoende uitgekristalliseerd concept. De deelnemers zijn zich vaak onvoldoende bewust van elkaars doelstellingen, mogelijkheden en beperkingen.*

De hoge verwachtingen die men enkele jaren geleden had van publiek-private samenwerking als middel tot stedelijke vernieuwing zijn getemperd nu bij de meeste PPS-projecten stagnaties optreden. De oorzaak hiervan wordt vaak eenzijdig gelegd bij de moeizame politieke besluitvorming in de betreffende gemeenten. Het probleem van de tegenstellingen tussen de publieke en private partijen is daardoor naar de achtergrond gedrongen. Ondanks intensief overleg de afgelopen jaren, blijkt er tussen de intentie tot het voor gezamenlijk risico herstructureren van een stedelijk gebied en de contractvorming over de realisering daarvan nog een grote kloof te gaten.

Bij de stedelijke vernieuwing staat de publiek-private samenwerking de laatste jaren sterk in de belangstelling. Het kabinet Lubbers II bracht de eerder in kleine kring gevoerde discussie in een stroomversnelling onder meer door PPS uitdrukkelijk in het regeerakkoord van 1986 te vermelden. De gedachte hierachter was dat PPS een middel kan zijn om investeringen in de stedelijke vernieuwing te vergroten en daardoor een hoogwaardiger woon- en werkmilieu te realiseren. Door de PPS kregen bestaande plannen in verschillende steden nieuwe impulsen. Voortvarend traden gemeenten in overleg met beleggers en projectontwikkelaars. Het Rijk speelde daarbij een voortrekkersrol, onder andere door het aanwijzen van een vijftal voorbeeldprojecten en het toekennen van subsidie.

PPS is geen nieuw verschijnsel. In de wederopbouwperiode na de tweede wereldoorlog hebben overheid en bedrijfsleven regelmatig samengewerkt. De afgelopen jaren is ook op andere terreinen met wisselend succes ervaring opgedaan met PPS, bij voorbeeld bij bedrijfsverzamelgebou-

wen, werkgelegenheidsprojecten, buurtontwikkeling, oeververbindingen en een afvalverwerkingsinstallatie. De aard van deze projecten is echter wezenlijk anders dan die van een grootschalige stedelijke herstructurering. De ervaringen op andere terreinen hebben daardoor nauwelijks als leerschool kunnen dienen voor de PPS-projecten in de stedelijke vernieuwing.

In dit artikel inventariseren wij de stand van zaken bij de publiek-private samenwerking in de stedelijke vernieuwing. Na een korte beschrijving van de ontwikkelingsstadia waarin de PPS-projecten zich bevinden, presenteren wij op thematische wijze de resultaten van een onderzoek naar factoren die de stroeve samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen verklaren. Tevens doen wij enige aanbevelingen om aan de gevonden problemen het hoofd te bieden.

### Stand van zaken

Ter stimulering van PPS in de stedelijke vernieuwing heeft het Rijk in 1988 een vijftal voorbeeldprojecten aangewezen. Tussen de vijf betreffende gemeenten en het Rijk zijn in dat kader convenanten afgesloten omtrent subsidiëring en de daarvoor te leveren prestaties. Dit beleidsinstrument heeft in 1990 met het verschijnen van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX) een vervolg gekregen onder de naam sleutelprojecten. Tussen gemeenten en private partijen zijn bij enkele projecten eveneens overeenkomsten afgesloten. In de meeste gevallen hebben deze contracten betrekking op de voorfase van een project. Het zijn nog geen harde verplichtingen ten aanzien van de financiering en uitvoering van de plannen. Een voorbeeld hiervan is de onlangs ten behoeve van het IJ-oe-

verproject opgerichte financieringsmaatschappij 'Amsterdam Waterfront'. De in deze maatschappij deelnemende partijen – vooralsnog de gemeente Amsterdam, Nationale Nederlanden en de NMB Postbank Groep – hebben zich verplicht een ondernemingsplan op te stellen. Als na het opstellen van het ondernemingsplan de partijen het niet eens kunnen worden over verdere samenwerking zijn zij hun deel van het startkapitaal kwijt, maar vrij om van verdere verplichtingen af te zien. Bij de ambitieuze plannen in de andere grote steden zoals de 'Kop van Zuid' in Rotterdam, het 'Haagse Nieuwe Centrum' en het 'Utrecht City Project' geldt in principe hetzelfde. Het voor gezamenlijk risico realiseren van de plannen komt pas in een later stadium aan de orde. Slechts bij het Sphinx-Céramique-terrein in Maastricht is een contract afgesloten dat ook op de realisatie betrekking heeft.

### Stagnatie

Na het ogenschijnlijk vlotte verloop stagneert bij de meeste PPS-projecten de voortgang. Het blijkt erg moeilijk om contracten te tekenen die een stap verder gaan dan bovengenoemde intentie-overeenkomsten. De oorzaken hiervan zijn niet alleen een gevolg van de belangentegenstellingen tussen de partijen. Verschillende andere aspecten zijn evenzeer debet aan deze stagnatie, zoals

- de grote schaal;
- de onzekerheid omtrent toekomstige ontwikkelingen;
- het ontbreken van duidelijke doelstellingen;
- de zeggenschapsverdeling;
- de verschillen in werkwijze en kennis;
- de langdurige vrijblijvendheid;
- het ontbreken van managementcapaciteit;
- het gebrek aan ervaring;
- de invloed van derden.

De toenemende berichten over stagnatie vormden voor de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde (SBV) aanleiding om aan de hand van een groot aantal expert-interviews de achterliggende problemen in kaart te brengen<sup>1</sup>. Met direct betrokkenen van vrijwel alle partijen is

1. P.P. Kohnstamm, L.B. Uittenbogaard, T.G. Geurts en Th. G.M. Vermeegen. *Publiek-Private Samenwerking, een speurtocht naar een evenwichtssituatie*. SBV, Amsterdam, 1991.

uitvoerig gesproken over hun ervaringen van de afgelopen jaren en hun visies ten aanzien van PPS. Uit deze interviews bleek dat PPS als middel voor stedelijke vernieuwing een nog onvoldoende uitgekristalliseerd concept is.

### *Overtrokken verwachtingen*

De ruime middelenpositie van beleggers was één van de belangrijkste oorzaken dat de verwachtingen van PPS enkele jaren geleden hooggespannen waren. Deze verwachtingen zijn om twee redenen overtrokken. In de eerste plaats is een beleggingsinstelling vanuit haar verantwoordelijkheid als pensioen- of levensverzekeringsbedrijf niet ingericht op het lopen van grote risico's. In de tweede plaats zijn de rendementsmarges in de Nederlandse onroerend-goedmarkt beperkt. Bij de huidige hoge rentestand in combinatie met de lage inflatie ligt het bruto aanvansrendement momenteel tussen de zeven en acht procent. Bij stedelijke projecten – waarin doorgaans ook onrendabele delen moeten worden ondergebracht – zijn deze rendementen moeilijk realiseerbaar. De inflatiebescherming die onroerend goed biedt weegt in de huidige marktomstandigheden slechts in beperkte mate op tegen het leegstandsrisico en het risico dat de geprognostiseerde huren niet haalbaar blijken te zijn. Onder deze omstandigheden kunnen vastgoedinvesteringen voor een belegger al snel de vergelijking met andere objecten of andere beleggingsmiddelen niet doorstaan.

### *Zeggenschapsverdeling*

Het sluiten van overeenkomsten brengt per definitie een beperking van de beslissingsvrijheid van de betrokken partijen met zich mee. De gemeenten blijken moeilijk met dit gegeven om te gaan. In de eerste plaats vanwege het feit dat hun invloed op de ruimtelijke ordening voor een lange periode wordt beperkt. Zij vrezen dat hun publieke verantwoordelijkheid te veel wordt beperkt door privaatrechtelijke verplichtingen<sup>2</sup>. In de tweede plaats gaan zij onwennig om met het gegeven dat de uitoefening van de publieke verantwoordelijkheid voornamelijk plaats vindt op een moment dat het eindbeeld nog niet duidelijk is. Daarnaast blijkt dat gemeentebestuurders een mentale drempel moeten overwinnen alvorens de bereidheid ontstaat om macht te delen. Voor de private partijen is het verkrij-

gen van zeggenschap daarentegen een voorwaarde voor het aangaan van financiële risico's. Het verrichten van investeringen terwijl de publieke partner de vrijheid heeft besluiten te nemen die het rendement ernstig kunnen aantasten, is voor beleggers onbespreekbaar. Ondanks de wens van private partijen afdwingbare verplichtingen aan te gaan, blijken ook zij moeite te hebben met het afstaan van beslissingsbevoegdheid. Hun weerstand richt zich op verplichtingen die het inspelen op veranderende marktomstandigheden beperken.

### *Schaalgrootte*

Ook de voor Nederlandse begrippen uitzonderlijke schaalgrootte is een steeds terugkerende complicerende factor. In het plangebied van de PPS-projecten zullen meerdere functies ontstaan zoals kantoren, winkels, woningen en sociale en culturele voorzieningen. Bovendien zullen binnen elke functie meerdere concepten en meerdere kwaliteitsniveaus worden aangebracht. Deze grootschaligheid heeft tot gevolg dat het aanbod van woon- en bedrijfsruimten gedurende een reeks van jaren een stempel drukt op de marktsegmenten in de regio waarin het project wordt gerealiseerd.

### *De lange looptijd*

De lange looptijd van stedelijke herstructurering brengt veel onzekerheden met zich mee. Tussen het initiatief en de oplevering van het laatste gebouw kan meer dan twintig jaar liggen. Het voorspellen van marktomstandigheden, politieke verhoudingen, inzichten en de economische conjunctuur is over een dergelijk lange periode onmogelijk. De private partijen achten het dan ook onverantwoord harde verplichtingen aan te gaan als de risico's niet goed ingeschat kunnen worden. Het flexibel kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden is voor hen een absolute voorwaarde. Daarnaast is het contractueel beschermen van elkaars belangen eveneens een voorwaarde. In toenemende mate heerst er bij de betrokkenen twijfel of deze twee enigszins tegenstrijdige aspecten in één contract kunnen worden geregeld.

### *De organisatie*

PPS in de stedelijk vernieuwing is een complex proces dat moeilijk beheersbaar is. Uit de vele interviews met direct betrokkenen blijkt dat het nemen van beslissingen bij zowel pu-

blieke als private partijen moeizaam verloopt. Elk van de partijen bestaat uit meerdere geledingen die elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben. De onderhandelaars zijn verantwoordelijk verschuldigd aan deze achterban. Overeenstemming aan de onderhandelingstafel over een onderdeel is daarom nog maar het begin van een akkoord. Bij de besluitvorming zijn op deze wijze veel partijen, afdelingen en personen betrokken. Het gevolg hiervan is een langdurig en complex besluitvormingsproces dat zich in de loop van een PPS-project in elke fase weer herhaalt. De partijen blijven langdurig in onzekerheid over de vraag of de aan de onderhandelingstafel bereikte resultaten ook daadwerkelijk tot overeenkomsten leiden.

### *Maatschappelijk draagvlak*

Het verkrijgen van een breed draagvlak is bij stedelijke vernieuwing niet eenvoudig. Er zijn veel belangen van derden mee gevoeld en de huidige PPS-projecten richten zich op een marktsegment waarin de bewoners van de omringende wijken hun belangen niet herkennen. Bovendien moeten de bouwprojecten ingepast worden in een bestaand gebied. In en rondom het plangebied bevinden zich soms gezichtsbepalende gebouwen die hun uitstraling niet mogen verliezen. Daarnaast vereist de bereikbaarheid van het plangebied veelal aanzienlijke aanpassingen in de omgeving. Het aantal belanghebbenden beperkt zich hierdoor niet tot de bewoners van de aangrenzende wijken maar strekt zich uit tot minder centraal gevestigde bewoners en bedrijven. Het organiseren van inspraak en het verwerven van voldoende maatschappelijk draagvlak is tot op heden eenzijdig een aangelegenheid van gemeenten geweest. Private partijen kunnen echter niet langer langs de kant blijven staan met het argument dat dit de taak van de gemeente is. De grootschaligheid en de maatschappelijke gevoeligheid maakt een duidelijke en vooral eenduidige communicatie met alle belanghebbenden noodzakelijk.

---

2. PPS beweegt zich op het raakvlak van publiek- en privaatrecht. Over de vraag in hoeverre privaatrechtelijke verplichtingen publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen beperken is het laatste woord nog niet gesproken, zie Instituut voor Bouwrecht, *Juridische en bestuurlijke aspecten van PPS*, Kluwer, 1990.

### *Onduidelijke doelstellingen*

De doelstellingen die de partijen voor ogen hadden bij het aangaan van een samenwerkingsverband zijn in veel gevallen niet duidelijk besproken. Na meerdere jaren overleg heersen er nog steeds overtrokken verwachtingen van elkaar. Het streven naar samenwerking stond vanaf de eerste besprekingen centraal in plaats van de doelstellingen. De traditionele verwarring tussen doel en middel heeft ook bij de PPS-projecten zijn tol geëist. Bovendien heeft de voortrekkersrol van het Rijk het onderscheid tussen doel en middel geen goed gedaan doordat de rijksbijdragen gekoppeld werden aan de PPS-constructie.

Tot het aftasten van alle mogelijkheden en het beperken van de startdiscussie tot hoofdlijnen is het bij de meeste projecten niet gekomen doordat al snel over planinvulling werd gesproken in plaats van over uitgangspunten. Bovendien bleven de plannen niet binnenskamers, met als gevolg dat er publiekelijk werd gesproken over het elitaire karakter van de geherstructureerde gebieden, terwijl de plannen nog een onrijp karakter hadden.

### **Aanbevelingen**

#### *Intensiveren startdiscussie*

Het belang van een intensieve startdiscussie is door vele betrokkenen sterk onderschat. Een intensieve startdiscussie is niet alleen vanwege het formuleren van doelstellingen van belang. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat het leggen van een vertrouwensbasis en het aanwenden van de creativiteit minstens zo belangrijk zijn. Elk PPS-project zal momenten van stagnatie kennen en er zullen tegenslagen overwonnen moeten worden. Ook zullen er nieuwe oplossingen moeten worden bedacht als omstandigheden zich wijzigen. Een vertrouwensbasis tussen de partijen is dan ook een voorwaarde. En zonder duidelijke voorbeelden is creativiteit een onmisbaar element om PPS-projecten – waarbij de moeijelijkheidsgraad extreem hoog is – zowel economisch als maatschappelijk haalbaar te maken.

#### *Masterplan*

De problemen die de lange looptijd en de schaalgrootte met zich meebrengen zijn beter beheersbaar als de partijen gezamenlijk een masterplan opstellen en dit vroegtijdig in

kleinere delen splitsen. Een voorwaarde daarbij is dat beide partijen bij het opstellen van het masterplan worden betrokken, zowel wat de financiering als de inbreng van kennis betreft. Zonder de bundeling van kennis en de financiële betrokkenheid van alle partijen is de kans op succes aanmerkelijk kleiner. De uitsplitsing van het masterplan kan zowel betrekking hebben op gebiedsdelen als op de fasering van de uitvoering in de tijd. Voor elke fase en voor elk gebiedsdeel kunnen afzonderlijke (PPS-)overeenkomsten worden afgesloten.

#### *Besluitvormingsproces*

De organisatieproblematiek en het besluitvormingsproces kunnen worden verbeterd door voor elke fase van het PPS-proces randvoorwaarden te formuleren waarbinnen een hoogstaande projectorganisatie een zekere handelingsvrijheid krijgt. In de beginfase staat het vinden van een evenwicht tussen de veelheid aan belangen centraal. Een onafhankelijke deskundige of een onafhankelijke organisatie – die de taal van beide partijen spreekt – belasten met de projectleiding kan in deze fase uitkomst bieden. Deze externe deskundigen kunnen als intermediair tussen de partijen functioneren en samen met de vertegenwoordigers van de belanghebbende partijen de besluitvorming zodanig voorbereiden dat dit op hoofdlijnen plaats kan vinden. Zij dienen helder geformuleerde doelstellingen zo snel mogelijk voor te leggen aan de organen die uiteindelijk moeten beslissen. Het werkt immers zeer frustrerend als aan het eind van langdurig overleg de gemeenteraad of de beleggingsraad het niet eens is met de uitgangspunten. Naarmate het PPS-proces vordert en de randvoorwaarden vastliggen, ontstaan er meer mogelijkheden tot het delegeren van bevoegdheden. De oprichting van een rechtspersoon waarin de betrokken partijen participeren, met handelingsvrijheid binnen de overeengekomen voorwaarden, kan uitkomst bieden.

#### *Fiscaal stimuleren*

Het fiscaal stimuleren van vastgoedinvesteringen in stedelijke gebieden kan de haalbaarheid aanzienlijk vergroten. Dit instrument is in Engeland, de Verenigde Staten en Ierland zeer bruikbaar gebleken. Er kan gedacht worden aan het vervroegd afschrijven van vastgoedinvesteringen in de door het Rijk aan te wijzen spe-

cifieke locaties in stedelijke vernieuwingsgebieden of het aftrekbaar maken van een deel van de winst. Ook kan worden gedacht aan het aftrekbare stellen van de door de inflatie veroorzaakte waardeestijging.

### **Slot**

De huidige PPS-projecten zijn opgestart in een klimaat van hoge verwachtingen en een grote mate van eensgezindheid over de noodzaak kwalitatief hoogwaardige stedelijke vestigingsmilieus te ontwikkelen. De hoogwaardige kwaliteit zou de voor Nederland kenmerkende grote spreiding van kantorenlocaties kunnen beperken en de onevenwichtige bevolkingssamenstelling van binnensteden verminderen.

Als een samenwerkingsverband vroegtijdig ter ziele gaat, vervalt men in de traditionele rolverdelingen. Het gunstige klimaat zal dan verdwenen zijn. De voordelen van PPS – waarvan een op elkaar afgestemd beleid, risicospreiding, het aantrekken van risicodragend kapitaal en de bundeling van kennis de belangrijkste zijn – worden dan niet ten volle benut. Zonder deze voordelen zullen de kansen om een bovengemiddelde kwaliteit te realiseren aanzienlijk kleiner zijn.

De noodzaak van samenwerking en de constatering dat PPS in de stedelijke vernieuwing nog een onvoldoende uitgekristaliseerd concept is, noopt tot voortzetting van de dialoog tussen publieke en private partijen. Het uitwisselen van kennis, het zoeken naar nieuwe mogelijkheden en vooral ook het verstrekken van duidelijkheid over elkaars mogelijkheden en beperkingen zijn daarbij onmisbare ingrediënten.

### **P.P. Kohnstamm**

### **L.B. Uittenbogaard**

P.P. Kohnstamm is hoogleraar vastgoedkunde aan de Universiteit van Amsterdam en directeur strategie en externe betrekkingen van Wilma Vastgoed BV. L.B. Uittenbogaard is coördinator van de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde (SBV).

3. Zie A.M.E. de Vries en P.P. Kohnstamm, *Kansen en knelpunten voor de ontwikkeling van commercieel onroerend goed in 13 stedelijke knooppunten*, SBV, Amsterdam, 1991. Hierin worden een aantal fiscale stimuleringsmaatregelen voorgesteld met hun kenmerken, voordelen en bezwaren.