



Hoofdstuk 6

Orkestreer gebiedsgerichte publiek- private samenwerking: Leren van VINEX-wijk de Waalsprong in Nijmegen

Fred Hobma

De geslaagde ontwikkeling van grootschalige VINEX-woningbouwlocaties aan het eind van de vorige eeuw is grotendeels toe te schrijven aan het gebruik van publiek-private samenwerking. Gemeenten en ontwikkelaars creëerden een tot dan toe onbekende vorm van combineren van elkaars kennis en kapitaal. De partijen sloten daartoe verstrekkende overeenkomsten met een looptijd van vaak meer dan tien jaar. Publiek en privaat verbonden zich aan elkaar om niet alleen woningen te bouwen, maar hele stadswijken met alle voorzieningen die daarbij horen. Dit hoofdstuk schetst de context van publiek-private samenwerking, hoe de VINEX-samenwerking tot stand kwam en waarop zij zich richtte.¹ De casus Waalsprong in Nijmegen dient als illustratie van het succesprincipe publiek-private samenwerking. Het is het verhaal van de grootschalige uitbreiding van de stad 'aan de overkant' van de Waal. Dat ging niet zonder slag of stoot, maar juist publiek-private samenwerking bood de gelegenheid om steeds de belangen van gemeenten en projectontwikkelaars op elkaar af te stemmen en voortgang te behouden.

De VINEX-aanpak als een beleidssucces

Al geruime tijd is het woningtekort een hardnekkig probleem waar de samenleving maar moeilijk grip op krijgt. Het is dan ook één van de crises waar ons land mee worstelt. Om de crisis te bezweren is een grote hoeveelheid beleidsinstrumenten en wetgeving ingezet. Er zijn versnellingstafels ingericht, subsidies ter beschikking gesteld en er is 'harde plancapaciteit' in kaart gebracht. Ook is nieuwe wetgeving in aantocht waarmee het rijk 'de regie terugneemt' in de vorm van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. De woningproductie blijft ondanks al deze inspanningen ver achter bij de behoefte.

Toch is het nog niet zo lang geleden dat het wel lukte om in relatief korte tijd 650.000 woningen te bouwen. Dat gebeurde in de VINEX-wijken. Formeel gesproken besloeg de VINEX-operatie een periode van tien jaar: van 1995 tot 2005. Maar het begrip is zo wijdverbreid geraakt, dat ook latere grootschalige woningbouwprojecten aan de rand van de stad 'VINEX-locaties' worden genoemd. Gemeten in aantallen gerealiseerde woningen en waardering door bewoners zijn de VINEX-wijken een eclatant succes. Natuurlijk is er ook kritiek. De VINEX-wijken zouden lelijk en geestdodend zijn. Maar zulke kritiek neemt niet weg dat met veel minder subsidie dan voorheen is bereikt dat in of dicht bij bestaande steden grote woongebieden van goede stedenbouwkundige kwaliteit tot stand zijn gebracht. De VINEX-operatie is exemplarisch voor gebiedsontwikkeling, omdat ze niet alleen betrekking heeft op woningen, maar ook kantoren, bedrijfsterreinen, groene verbindingen en infrastructuur omvat. VINEX is een stedenbouwkundig begrip geworden dat iedereen kent. Zo zal bij het verschijnen van de thriller *VINEX* – geschreven door Gouden Strop-winnares Bernice Berkleef – niemand zich hebben afgevraagd waar in vredesnaam de titel naar verwijst.

Welk mechanisme is gebruikt om dit voor elkaar te krijgen? Daarover gaat dit hoofdstuk. Het beschrijft 'de governance van VINEX'. Die bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat de zogeheten uitvoeringsconvenanten tussen het rijk en de stadsregio's. De convenanten bevatten targets met daaraan gekoppelde subsidies. Het tweede, daaropvolgende deel bestaat uit publiek-private samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en private ontwikkelaars. De contractuele samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars was een nieuw instrument dat werkenderwijs vanaf 1995 is uitgevonden door de lokale partijen om kapitaal, kennis en realisatiemacht van de private sector te combineren met publieke doelen. Deze publiek-private samenwerking (PPS) is het succesprincipe dat in dit hoofdstuk centraal staat. Publiek-private samenwerking gaf concrete inhoud aan het heersende vertoog om 'de markt' in te schakelen. Publiek-private samenwerking op VINEX-locaties is in verschillende vormen gegoten, zoals het bouwclaimmodel en de joint-venture grondexploitatie maatschappij. Elke vorm kent

een eigen manier van omgaan met grondeigendom, want grondeigendom bleek een belangrijke *asset* voor sturing van de gebiedsontwikkeling te zijn.

Publiek-private samenwerking als succesprincipe wordt in dit hoofdstuk geïllustreerd aan de hand van de casus Waalsprong, een VINEX-locatie in de gemeente Nijmegen waarbij, zoals de naam al aangeeft, de stad de ‘sprong’ over de rivier de Waal nam. Gemeten aan de vier dimensies van het PPPV-model is Waalsprong een betekenisvol succes. *Programmatisch* is het doel van de bouw van een nieuw stadsdeel, met een vastgelegd aantal woningen in vooraf bepaalde prijsklassen, behaald, alhoewel later dan beoogd. *Procesmatig* is het een succes, want het proces van uitvoering van de visie voor de stadsuitbreiding wordt algemeen gezien als correct en eerlijk. Ook *politiek* geniet Waalsprong steun: het is een stadsdeel voor alle inkomens, met voorzieningen die bij een kwalitatief goede omgeving horen, zoals een stadspark en gezondheidszorg. De meeste betrokkenen kijken daar met trots naar. Ten slotte voldoet Waalsprong aan de succesdimensie van *verduurzaming (adaptiviteit)*. De publiek-private samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaars bleef ondanks tegenslagen gedurende lange tijd overeind.

De Waalsprong is zeker niet de meest geslaagde VINEX-locatie als het gaat om tempo of financieel resultaat. Toch heeft, ondanks externe interventies zoals een dijkverlegging door het programma Ruimte voor de Rivier, de PPS achttien jaar lang gefunctioneerd. Juist bij zo’n moeilijke casus is het interessant te zien hoe publiek en privaat elkaar toch vasthielden. Een interview met een direct betrokkene – een aandeelhouder in de grondexploitatie maatschappij – laat zien hoe in dit specifieke geval de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaars werd vormgegeven, wat de overwegingen waren en hoe de samenwerking gedurende het langjarige traject is verlopen.

Tot slot beschouwt dit hoofdstuk de governance van het VINEX-tijdperk in het licht van de huidige bouwopgaven. Zal het werkzame mechanisme dat de VINEX-wijken zo doeltreffend deed verrijzen opnieuw worden toegepast om de huidige wooncrisis te helpen indammen? Is het mechanisme overdraagbaar?

Een nieuwe aanpak voor een oud probleem

Aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw is het duidelijk dat een forse uitbreiding van de woningvoorraad nodig is. De bevolking groeit en de woningbezetting daalt door individualisering. Er is grote vraag naar woningen voor de middenklasse. Tot 1985 was het groeiakkoord een hoeksteen van de ruimtelijke planning. Dat hield in dat op enige afstand van de bestaande steden plaatsen werden aangewezen voor grootschalige woningbouw. Purmerend, Hoorn en Zoetermeer zijn voorbeelden van dorpen die daardoor enorm groeiden.

Alhoewel op deze wijze in de periode tot 1990 een kwart miljoen woningen werden gerealiseerd, bleek het groeikernenbeleid sterke negatieve bijwerkingen te hebben. Doordat hogere en middenklasse-inkomens verhuisden naar de groeikernen, verzwakte de financiële positie van de bestaande steden en kwamen daar voorzieningen onder druk te staan. Weliswaar waren in voorgaande jaren voor miljarden subsidies gegeven voor stadsvernieuwing in de steden, de economische positie van steden was door de bank genomen toch niet sterk. Verder leidde het groeikernenbeleid tot omvangrijke forensenstromen. Doordat de werkgelegenheid zich niet bleek te verplaatsten naar de groeisteden, groeide de automobiliteit, wat weer slecht was voor het milieu. Dit waren de belangrijkste redenen om met een nieuw schaalniveau te komen voor de toekomstige woningbouw: het stadsgewest. Op die schaal zou de internationale concurrentiepositie van de steden worden versterkt en de automobiliteit worden beperkt. Het is ook de schaal waarop veel burgers wonen, werken en recreëren.

Tegelijkertijd was er in politieke kringen steeds meer steun ontstaan voor een vermindering van de omvang van de publieke sector. Achtergrond hiervan was de enorm opgelopen staatsschuld en een stagnerende economie. De kabinetten-Lubbers (1982-1994) werden geconfronteerd met een precare staatshuishouding. In dat economische klimaat waaiden begrippen als privatisering en publiek-private samenwerking met een (Angelsaksische) westenwind naar ons land. Voor de woningbouwopgave betekende dit dat 'de markt' een veel grotere rol zou moeten gaan spelen en dat minder ingezet zou worden op de gebruikelijke zwaar gesubsidieerde sociale woningbouw.

Tezamen genomen waren dit de belangrijkste ingrediënten voor een nieuwe rijksnota voor de ruimtelijke ordening: de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, afgekort VINEX, die in 1990 werd gepubliceerd. Een aantal kaarten in de nota gaf tamelijk precies aan waar gebouwd zou moeten worden. Dat was vooral aan de randen van de (grote) steden; tegelijkertijd zou overigens 39 procent van de woningen binnenstedelijk moeten worden gebouwd. De keuze voor het stadsgewest als schaal voor de ruimtelijke planning betekende wel dat de samenwerking tussen gemeenten in een stadsgewest verbeterd moest worden. Zo is het voor een commercieel geslaagde afzet van woningen onwenselijk als in de ene gemeente een grote locatie tot ontwikkeling wordt gebracht, terwijl tegelijkertijd een buurgemeente een concurrerende locatie uitstippelt.

Daarom moest de intergemeentelijke samenwerking worden aangejaagd. Het rijk wilde zijn bemoeienis terugschroeven en niet meer met afzonderlijke gemeenten onderhandelen, maar met stadsgewesten die wel als eenheid moesten optreden. Een nieuwe wet – de Kaderwet bestuur in verandering – moest dat bevorderen. In lijn met de naam van de wet worden de stadsgewesten ook wel 'kaderwetgebieden' genoemd. De wet introduceerde regionale besturen in de stadsgewesten. Het VINEX-beleid moest immers



niet alleen financieel, maar ook bestuurlijk haalbaar zijn. De stadsgewesten moesten een sterk aanspreekpunt zijn. Ze kregen planningsbevoegdheden zoals de vaststelling van een regionaal structuurplan. In feite werden ze verplicht tot samenwerking op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en milieu. Zo werden de VINEX-afspraken gekoppeld aan bij de rijksoverheid reeds langer bestaande voornemens tot vorming van regionaal bestuur.

Sturen met geld, via convenanten

De governance van de VINEX-operatie bestond uit twee delen. Het eerste deel betreft de zogeheten *uitvoeringsconvenanten*. De uitvoeringsconvenanten zijn de afspraken tussen het rijk (en soms provincies) en de stadsgewesten. We kunnen dit rijkssturing met geld noemen, omdat rijkssubsidie voor de stadsgewesten is gekoppeld aan door hen te leveren prestaties. Deze paragraaf gaat daarop in. Het tweede deel bestaat uit de *publiek-private samenwerkingen tussen gemeenten en private ontwikkelaars*. Daarover gaat de volgende paragraaf.

In ruil voor woningbouwprestaties van de stadsgewesten wilde het rijk nog steeds subsidies ter beschikking stellen, maar anders dan in de periode voorafgaand aan VINEX wilde het rijk niet meer gedetailleerd afzonderlijke bouwplannen met sociale woningen van gemeenten toetsen, maar de toetsing decentraliseren. Ook wilde het af van de open-eindesubsidies, zoals de individuele huursubsidie, die een financiële molensteen bleken te zijn.

De onderhandelingen tussen het rijk en de stadsgewesten over de uitvoeringsconvenanten vergden een aantal jaren. In de kern ging het daarbij om de vraag: hoeveel rijkssubsidie stelt het rijk beschikbaar voor welke gemeentelijke prestaties? Uiteindelijk kwam men uit op 4,4 miljard euro subsidie voor 650.000 woningen in een periode van tien jaar. Een belangrijke afspraak was – anders dan voorheen – dat 70 procent van de woningen in de nieuwe gebieden ongesubsidieerd zou moeten zijn (op binnenstedelijke locaties was dat 50 procent). Het rijk bundelde in deze operatie drie soorten subsidiestromen:

- Een *grondkostensubsidie* dekte een deel van het tekort op de grondexploitatie. Het was een vooraf uitgekeerde lumpsum en derhalve geen open-eindesubsidie. Berekend was dat de subsidie 50 procent van de verwachte tekorten op de grondexploitatie zou dekken. Voor de andere 50 procent moesten gemeenten zelf dekking zoeken. Dat zou kunnen door ‘verevening’ tussen winstgevend en verlieslatende projecten in het stadsgewest. Het idee was ook dat gemeenten zouden worden geprikkeld tot economische efficiëntie door slechts een gedeelte van het tekort te subsidiëren.

- Een *infrastructuursubsidie* was bedoeld voor de ontsluiting van de nieuwe woongebieden en in het bijzonder voor hoogwaardig openbaar vervoer zoals trams. Ook dit was geen lumpsum- maar een projectgewijze subsidie.
- Een *bodemsaneringssubsidie* was bedoeld om verontreinigde grond van bijvoorbeeld opgekochte kassen schoon te maken voor woningbouw. Ook hier ging het om een per project vastgestelde subsidie.

Na het sluiten van de uitvoeringsconvenanten was het rijk eigenlijk uitgespeeld, bij de uitvoering van de convenanten was het rijk verder niet betrokken. Nu waren de gemeenten aan zet. Daarop is het tweede deel van de governance van VINEX van toepassing.

Vorm geven aan lokale publiek-private samenwerking

Omdat de lumpsum van de grondkostensubsidie slechts 50 procent van het verwachte tekort dekte, berustte een groot deel van het risico van de grondexploitatie derhalve bij de gemeenten. Het rijk hielp de gemeenten de risico's te beheersen door buiten de VINEX-gebieden een restrictief beleid te voeren. Dat wil zeggen: buiten de VINEX-locaties geen nieuwe woningbouwlocaties toestaan, zodat de grondprijzen *binnen* de VINEX-gebieden hoog genoeg zijn om voldoende inkomsten te genereren. Voor het overige moesten de gemeenten zelf de – enorme – financiële risico's van de woningbouwopgave beheersen. Een klassieke wijze van risicobeheersing is het delen van het risico met anderen. Dat deden gemeenten dan ook en daartoe werd publiek-private samenwerking tussen gemeente en private projectontwikkelaars als het ware 'uitgevonden'. Het idee van risicodeling tussen publieke en private partijen had juist in die jaren politiek de wind mee. Maar de concrete invulling zoals die moest gaan plaatsvinden in de VINEX-gebieden was nieuw.

Afgezien van deze ideologische impuls voor PPS was er een veel pragmatischer reden. Gemeenten en projectontwikkelaars waren min of meer tot elkaar veroordeeld. Veel grond was namelijk inmiddels gekocht door projectontwikkelaars. Dat was ze gemakkelijk gemaakt, omdat de VINEX-nota een aantal gedetailleerde kaarten van woningbouwlocaties bevatte. Overigens zijn, gezien de kapitaalintensiteit van grondverwerving, op een aantal locaties projectontwikkelaars ook tot aankoop overgegaan op verzoek van gemeenten.

Gekoppeld aan grond is het zogeheten recht op zelfrealisatie. Dat wil zeggen dat de grondeigenaar het recht tot ontwikkelen van de locatie heeft. Oftewel: een projectontwikkelaar die een bestemmingsplan tot uitvoering wil brengen, kan niet worden onteigend. Het logische gevolg was dat projectontwikkelaars en gemeenten gingen

onderhandelen: de gemeenten wilden dat op de grond een bepaald woningbouwprogramma gerealiseerd zou worden door de ontwikkelaars (en corporaties). Overheden bouwen zelf immers geen woningen. Dat doen in de eerste plaats projectontwikkelaars, in mindere mate corporaties en in veel mindere mate particulieren. Maar ontwikkelaars hebben van de overheid bestemmingsplannen nodig. Bouwvergunningen worden immers pas verleend als het ontwerp voor de woningen overeenstemt met het bestemmingsplan. De vergunningsverplichting is daarmee in feite het machtsmiddel van gemeenten, want zonder passende bouwvergunning kan een ontwikkelaar niets met de verworven grond.

Op deze wijze werden 'bestemmingsplanovereenkomsten' populair. Dat zijn overeenkomsten tussen burgemeester en wethouders en ontwikkelaars waarbij wordt afgesproken dat het college van B&W een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud die is afgestemd met de projectontwikkelaar(s), voorlegt aan de gemeenteraad in ruil voor investeringen door die ontwikkelaars als de raad akkoord is. De volgorde was derhalve: *eerst* een overeenkomst over de bestemmingsplaninhoud met private partijen en *daarna* besluitvorming daarover door de gemeenteraad. Alhoewel het juridisch was toegestaan, was deze volgorde zo niet bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.

De gemeenten benutten de onderhandelingen ook om afspraken te maken met de ontwikkelaars over de kosten die de laatsten zouden vergoeden voor de publieke infrastructuur. Dat ging onder meer over de openbare wegen in de wijken, de riolering, de straatverlichting en groenvoorzieningen. De gemeenten konden de ontwikkelaars daar juridisch gezien niet toe dwingen. Zo'n dwangmogelijkheid werd pas in de wet opgenomen nadat de VINEX-operatie grotendeels was afgerond. Gemeenten waren dus in feite voor de private bijdragen – het zogeheten kostenverhaal – afhankelijk van onderhandelingen. De meeste ontwikkelaars wilden best financieel bijdragen, mits het in het bestemmingsplan vast te leggen woningbouwprogramma maar voldoende profijtelijk was. Daarmee konden ontwikkelaars dus invloed uitoefenen op het te maken bestemmingsplan.

Kortom, er waren voldoende redenen voor publieke en private partijen om afspraken te maken over ieders bijdrage aan de ontwikkeling van de VINEX-locaties. Gezien de enorme kapitaalintensiteit en lange looptijd van gebiedsontwikkeling werden het juridisch bindende afspraken. Daartoe werden uitgebreide publiek-private samenwerkingsovereenkomsten gesloten of publiek-private grondexploitatiebedrijven opgericht, waarvan zowel gemeente(n) als ontwikkelaars aandeelhouders zijn.

Waar gingen de afspraken over?

Het is inzichtelijk om op hoofdlijnen de inhoud van de publiek-private samenwerking te bespreken. Waar gingen de afspraken eigenlijk over? In de kern wordt geregeld hoe, wanneer en voor wiens rekening en risico een locatie wordt ontwikkeld. Dat zijn generieke elementen van alle PPS-overeenkomsten. Meer gedetailleerd hebben PPS-overeenkomsten bij VINEX de volgende inhoudelijke elementen.

Het programma

Hier gaat het om de vraag *wat* gebouwd gaat worden: kantoren, woningen, winkels en dergelijke. Hoeveel van deze gebouwfuncties worden gebouwd, op welk kwaliteitsniveau en met welke verkoopprijzen? De hoeveelheden omvatten bandbreedtes, zodat meebewogen kan worden met een veranderende marktvraag. Zoals genoemd hadden de stadsgewesten met het rijk afgesproken dat buitenstedelijk 70 procent ongesubsidieerd zou zijn en binnenstedelijk 50 procent. Nu moest die afspraak worden verankerd door gemeenten in de overeenkomsten met ontwikkelaars. Lastig bleken de onderhandelingen met ontwikkelaars over de sociale woningbouw. In de Nederlandse systematiek van grondexploitatie wordt – kort gezegd – sociale woningbouw financieel mede mogelijk gemaakt met de opbrengsten van dure woningen. Er vindt dus verevening plaats tussen winstgevende (dure woningen) en verlieslatende (sociale woningen) delen van een project. Vaak realiseren ontwikkelaars de sociale woningen als onderdeel van het project en verkopen ze daarna aan een corporatie die ze gaat beheren. Ontwikkelaars zullen onderhandelingen ingaan met het doel om een laag percentage sociale woningen te bouwen, zodat meer winst resulteert. Blijft daarentegen het percentage sociale woningen hoog, dan zullen ze de gemeente ervan trachten te overtuigen dat er dan ook relatief meer dure woningen gebouwd moeten worden om de kosten van het sociale deel te kunnen dragen. Het programma dat in de PPS-overeenkomst werd neergelegd, was dan ook in grote mate het resultaat van financiële optimalisatie.

Fasering en planning

Gebiedsontwikkeling is een veelomvattende en complexe activiteit. Niet alles kan tegelijkertijd worden gedaan. Dat is zowel technisch als commercieel onmogelijk. Wat dat laatste betreft een voorbeeld: te veel woningen uit hetzelfde prijssegment tegelijkertijd op de markt brengen kan de prijzen drukken. De PPS-overeenkomsten bevatten daarom afspraken met een tijdshorizon van vele jaren.

Het samenwerkingsmodel

Afhankelijk van een aantal variabelen kon worden gekozen voor een samenwerkingsmodel. De belangrijkste variabelen waren de bestaande verdeling van grondeigendom (tussen gemeenten en ontwikkelaars) in het gebied en de gewenste mate van risicoverdeling. Twee modellen zijn in de praktijk het meest toegepast: het bouwclaimmodel en het jointventuremodel.

In het *bouwclaimmodel* verkopen ontwikkelaars die in het gebied vastgoed bezitten dat aan de gemeente. Ze ontvangen daarvoor geld én het recht om bepaalde kavels later in het proces te ontwikkelen. Dit is de zogeheten bouwclaim. Voordat de ontwikkelaars gronden verkopen, maken ze afspraken met de gemeente over bijvoorbeeld het te realiseren programma. Dat maakt het bouwclaimmodel een vorm van publiek-private samenwerking. De gemeente maakt vervolgens de gronden bouwrijp. Daarna verkoopt de gemeente de gronden aan ontwikkelaars met bouwclaim, die vervolgens het vastgoed realiseren. De gemeente wordt dus tijdelijk eigenaar van alle gronden in het plangebied. Het grote voordeel daarvan is dat nieuwe eigendomsgrenzen mogelijk zijn en dat de gemeente nieuwe kavels kan uitgeven die passen bij het stedenbouwkundig plan voor de ontwikkeling.

Een voorbeeld van toepassing van het bouwclaimmodel is Leidsche Rijn bij Utrecht, de grootste nieuwbouwlocatie van Nederland. Het gebied voor deze stadsuitbreiding beslaat maar liefst 25 km². Omdat al lang bekend was dat hier de grote stadsuitbreiding van Utrecht zou gaan plaatsvinden, hadden vele projectontwikkelaars strategische grondaankopen gedaan. Het grondeigendom was dan ook sterk versnipperd. Met toepassing van het bouwclaimmodel konden de gronden van de ontwikkelaars en gemeente worden ‘gepoold’. Daarna konden kavels met nieuwe kavelgrenzen worden uitgegeven die passen bij de stedenbouwkundige opzet.

Bij het *jointventuremodel* is het doel, net als bij het bouwclaimmodel, om alle grond in eigendom te krijgen, want dat geeft maximale sturingsmogelijkheid. Veelal is bij dit model een apart bedrijf – de grondexploitatiemaatschappij – opgericht. Alle bij dit bedrijf betrokken partijen brengen hulpbronnen in, zoals grond, gebouwen en kennis. Gronden die niet via overeenkomst van derden worden verkregen, worden via het publiekrechtelijk instrumentarium van voorkeurkeursrecht en eventueel onteigening verworven en ingebracht in de grondexploitatiemaatschappij. De gronden worden uitgegeven aan (vooral) deelnemers van de grondexploitatiemaatschappij. Risico's en opbrengsten worden gedeeld tussen de publieke en private aandeelhouders van het bedrijf. Bij de joint venture is, net zoals bij de bouwclaim, samenvoeging van eigendom mogelijk, zodat nieuwe kavels worden gecreëerd die passen bij de stedenbouwkundige opzet. Een belangrijk verschil is dat bij een bouwclaim gronden worden verkocht aan de partijen die ook eerder grond inbrachten. Bij de joint venture is dat niet het geval. Gronden worden daar in eerste instantie afgenomen door bedrijven die deel uitmaken van de grondexploitatiemaatschappij.

Het joint-venturemodel is toegepast in de hierna te bespreken casus Waalsprong in Nijmegen. Maar ook op vele andere plaatsen, zoals het Paleiskwartier in Den Bosch. Daar werden de gronden en gebouwen op een bedrijventerrein verworven door een joint venture met gemeenten en private partijen als aandeelhouders.



Grondafnameplicht

De gemeente beperkt haar financiële risico's door de plicht voor de ontwikkelaar om op zeker moment en voor een zekere prijs grond af te nemen van de gemeente. Dit is relevant voor de situaties waarin de (meeste) grond in het gebied in eigendom van de gemeente is. Deze wil niet blijven zitten met grond die niet wordt ontwikkeld. Overigens zal, ten gunste van de ontwikkelaar, de grondafnameplicht doorgaans worden gekoppeld aan behaalde voorverkooppercentages van de woningen of een verkregen bouwvergunning.

Inspanningsplicht

Dit onderdeel van de overeenkomst houdt in dat de gemeente zich bestuursrechtelijk inspent om een bestemmingsplan met een afgesproken inhoud aan te bieden aan de gemeenteraad ter vaststelling. Een dergelijke afspraak is van belang, omdat er nog geen bestemmingsplan met een voor partijen gunstige inhoud is op het moment dat de publiek-private samenwerking start. Dat is echter wel nodig om uiteindelijk bouwvergunningen te verkrijgen. Dit onderdeel van de overeenkomst is de eerdergenoemde bestemmingsplanovereenkomst.

Financiën

Hier gaat het om de financiële bijdragen van de ontwikkelaar aan de kosten die de gemeente maakt voor publieke voorzieningen. Dit zogeheten kostenverhaal is hierboven al even genoemd. Het gaat om grote bedragen voor de aanleg van wegen, bruggen, parken en dergelijke. De ontwikkelaars zullen geneigd zijn om hun bijdrage laag te houden. Voor de gemeente geldt het omgekeerde. Het vastzetten van de bijdragen geeft voor beide partijen de gewenste financiële zekerheid. Naast het kostenverhaal vormt ook de vergoeding voor planschade (nadeelcompensatie) onderdeel van de overeenkomst. Gemeenten zijn soms genooddaakt om schade te vergoeden aan bijvoorbeeld bestaande bewoners die hun uitzicht kwijtraken als gevolg van de bouwplannen. Gemeenten zullen in de PPS-overeenkomsten deze schadevergoeding willen verleggen naar ontwikkelaars.

Deze paragraaf over de inhoud van publiek-private samenwerking bij VINEX laat zien hoe de macht van de grondeigenaar (het zelfrealisatierecht van de ontwikkelaar) en de macht van de gemeente (de bouwvergunning) elkaar vonden in een arrangement waar beide partijen baat bij hadden. Het arrangement moest het gezamenlijke doel van de woningbouwontwikkeling bereiken en tegelijkertijd recht doen aan de afzonderlijke publieke en private belangen en verantwoordelijkheden. Een negatieve blik op de arrangementen zou inhouden dat ze tot stand kwamen omdat de omstandigheden daartoe dwongen. Toch zou zo'n negatieve blik niet terecht zijn. Doorgaans waren de publieke en private partijen positief over de verwachte toegevoegde waarde van samenwerking in termen van geld, proces en inhoud.

We kunnen achteraf constateren dat tot aan de hevige externe verstoring door de grote financiële crisis (eind 2008) de publiek-private samenwerkingen over het algemeen goed standhielden. Bij de binnenstedelijke VINEX-locaties verliep de samenwerking doorgaans moeizamer dan bij de buitenstedelijke. Binnenstedelijk is immers de waardesprong – van het bestaande vastgoed naar de nieuwe functie – kleiner. Dat maakt dat er minder surplus is waarmee verevend kan worden of waarmee publieke voorzieningen kunnen worden betaald.

De casus Waalsprong Nijmegen

De publiek-private samenwerking bij VINEX-locatie Waalsprong in Nijmegen is problematisch in de zin van voortgang en financiële resultaten. Toch is juist deze casus gekozen om het succesprincipe van PPS te illustreren. Ondanks de hieronder te bespreken moeilijkheden is de locatie succesvol tot ontwikkeling gebracht. Het PPS-principe bleek veerkrachtig genoeg om ontstane problemen op te vangen. Juist om die reden is het aantrekkelijk om dit voorbeeld te gebruiken als illustratie van het succesprincipe van PPS. Als zelfs hier, onder deze moeilijke omstandigheden, publiek-private samenwerking ‘werkt’, dan zegt dat iets over de kracht van het succesprincipe. De keuze voor Waalsprong als casus is het product van wat in de case study-methodologie ‘extreme case sampling’ wordt genoemd: in deze casus werd de samenwerking tussen de publieke en private partijen echt getest, en als zij onder deze omstandigheden werkt, is het aannemelijk dat zij ook in minder zware omstandigheden kan werken. We kunnen de vergelijking trekken met het ontwerp van een nieuwe paraplu. Als het prototype van een nieuwe paraplu het houdt bij windkracht 11, dan weten we dat de paraplu sterk genoeg is om ook windkracht 1-10 te weerstaan. In termen van PPS: als PPS werkt bij casus Waalsprong (windkracht 11), dan moet het een sterk succesprincipe zijn. De veronderstelling is dat van een extreme casus meer kan worden geleerd dan van een ‘gemiddelde’ of ‘typische’ casus. Juist bij Waalsprong kunnen we dus de kracht van het succesprincipe PPS ervaren.

Nijmegen springt de Waal over

De naam Waalsprong zegt het al. De stad Nijmegen nam voor zijn uitbreiding de barrière van de Waal. Het was niet alleen een fysieke sprong voor de stad – die een dure brug zou vereisen – maar ook een psychologische. Wat zou immers de identiteit kunnen zijn van een geheel nieuw stadsdeel op de andere oever? Zou het niet er los bijhangen? Al bij de eerste ideeën voor mogelijke VINEX-locaties in Nederland kwam de Waalsprong naar voren. Nijmegen had al eerder aan een sprong over de rivier gedacht, maar met de komst van VINEX kon dat concreet gestalte krijgen. Volgens de plannen moest uiteindelijk maar liefst 20 procent van de Nijmegenaren in Waalsprong wonen. Probleem was dat een deel van de locatie lag op het gebied van drie andere gemeenten:

Elst, Valburg en Bommel. Door grenscorrecties vielen deze gebieden aan Nijmegen toe en groeide het oppervlak van de gemeente met niet minder dan 30 procent.

Bij de paragraaf hierboven over de inhoud van publiek-private samenwerking bleken het programma en het samenwerkingsmodel belangrijke elementen. Het *programma* voor Waalsprong ging uit van 12.000 nieuwe woningen, 20.000 m² winkels, 5000 m² horeca, 25.000 m² kantoren, 40.000 m² sociaal-maatschappelijke functies en een station met 65.000 m² kantoren. In 2015 zou het nieuwe stadsdeel gereed moeten zijn. Het gekozen samenwerkingsmodel voor Waalsprong is de GEM: een Grond Exploitatie Maatschappij. Een GEM behoort tot het joint-venturemodel van publiek-private samenwerking. Aandeelhouders in de GEM Waalsprong (1997) zijn: de gemeente Nijmegen, Novio Noord, Heijmans, Bouwfonds, Amstelland (later onderdeel van AM), Mabon (later BAM) en Wilma Vastgoed (later AM). Novio Noord is een samenwerkingsverband van twee corporaties. Heijmans, Bouwfonds, AM, Mabon en Wilma zijn projectontwikkelaars. Geheel in lijn met de VINEX-uitgangspunten schreef de gemeente in een document bij de start van de GEM dat de betrokkenheid van private partijen essentieel is om de VINEX-doelstellingen te halen. Met hun kennis en ervaring kan het bouwproces worden geoptimaliseerd en kunnen de kosten worden beheerst.

Een grondexploitatiebedrijf verwerft gronden, maakt ze bouwrijp en verkoopt ze, in eerste instantie aan de private partijen die participeren in het bedrijf. Een GEM gaat in juridisch opzicht verder dan een PPS-overeenkomst. Een GEM betekent immers dat de partijen een afzonderlijke juridische entiteit (een bedrijf, doorgaans in de juridische vorm van een cv/bv) oprichten en aandeelhouder worden. In de GEM Waalsprong is 50 procent van de aandelen in handen van de gemeente en 50 procent in handen van de private partijen. De partijen in Waalsprong benoemden gezamenlijk een statutair directeur.

Door middel van de GEM wordt een zogeheten gezamenlijke grondexploitatie gevoerd. Dat betekent dat de partijen risico's (winsten en verliezen) en zeggenschap delen. De gemeente deelt risico met private partijen, in ruil voor een deel van de zeggenschap in de gebiedsontwikkeling. Die zeggenschap bestaat eruit dat de GEM, behalve grond-aankoop en -uitgifte, ook ontwikkelplannen maakt voor deelgebieden. Deze geven gedetailleerde stedenbouwkundige tekeningen en een woningdifferentiatie. Dat wil zeggen: de prijsklassen waarin de te bouwen woningen vallen. Dat heeft weer grote invloed op de winstpotentie van de ontwikkeling, omdat aan dure woningen veel meer wordt verdiend dan aan goedkopere woningen.

Reflecties van een aandeelhouder [1]

Patrick Esveld is tegenwoordig directeur van AKRO Consult, een landelijk opererend bureau voor vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Eerder was hij regiodirecteur van Mabon en in die hoedanigheid vanaf 2004 aandeelhouder in de GEM voor Waalsprong. Door overnames en herstructurerings van bij Waalsprong betrokken ontwikkelaars werd BAM Vastgoed uiteindelijk de grootste aandeelhouder in de GEM. Esveld maakte vanaf 2006 deel uit van de landelijke directie van BAM Vastgoed. Daarmee was hij de grootste aandeelhouder aan private zijde. Hij bleef dat tot de ontbinding van de GEM in 2012. Hij herinnert zich het intensieve proces dat zich ontvouwde:

‘De GEM had een externe directeur. Die was gezamenlijk door de publieke en private partijen aangetrokken. BAM had, zoals de andere ontwikkelaars, twee posities. We waren aandeelhouder van de GEM en we waren een bedrijf dat als taak had de productie van een deel van Waalsprong. De gemeente had ook twee “petten”. De eerste is die van aandeelhouder en de tweede die van publiekrechtelijke autoriteit voor de planologische besluiten voor Waalsprong. De GEM kende o.a. een directieoverleg met directeuren van de aandeelhouders dus ook de gemeente. De wethouder zat in de stuurgroep. Het overleg was intensief. Ik had wel elke week overleg.’

Een ander aspect van risicobeheersing is dat de private partijen in de GEM Waalsprong zich verplichtten de gronden te zullen afnemen (kopen) die bouwrijp zijn gemaakt. Gezien de hoge kosten van grondverwerving en bouwrijp maken is het van groot belang dat grondafname door private partijen is vastgelegd. De ontwikkelaars verplichtten zich ook tot realisering van de woningen binnen een bepaalde termijn. Ook zijn er flexibiliteitsmogelijkheden. Partijen hebben afgesproken dat als de afname van bouwrijpe grond dan wel oplevering van woningen door de ontwikkelaars en de corporaties substantieel achterblijft bij de afgesproken productie, de GEM door aanpassing en omzetting van het programma zal trachten de achterstand in te lopen. Men heeft daarom een structuur gevonden voor continue afstemming van de private en publieke belangen.

De vele hierboven genoemde aspecten van risicodeling en -beheersing worden gezien als belangrijke positieve eigenschappen van een joint venture PPS. Zo ook bij Waalsprong. Dit is geheel in overeenstemming met de filosofie achter PPS. Tegelijkertijd is het zoeken naar risicobeheersing door gemeenten een logische en praktische zet, gezien de grote financiële risico's die slechts voor een deel door het rijk zijn gedekt.

De partijen spraken af dat de gemeente Nijmegen in opdracht van de GEM gronden zou gaan verwerven. Dat lukte goed. De gemeente maakte onder meer gebruik van de mogelijkheid om voorkeursrechten te vestigen. Op basis van het voorkeursrecht moet een verkopende partij in het gebied, als deze verkoopplannen heeft, de gebouwen en

grond aan de gemeente ter verkoop aanbieden. Private partijen kunnen geen voorkeursrechten vestigen. Het economisch eigendom van de gronden wordt overgedragen aan de GEM. Grondeigendom betekent ontwikkelrechten. De bij de PPS-Waalsprong betrokken projectontwikkelaars spraken af om geen concurrent te zijn van de gemeente op de grondmarkt. Dat is een positief kenmerk van publiek-private samenwerking. Concurrentie zou de grondprijs opdrijven en dus hogere kosten betekenen, waarbij het gevaar bestaat dat daartegenover niet genoeg opbrengsten staan. Verder spraken de partijen af om geen ontwikkelingen te starten die concurreren met de Waalsprong zonder dat daarvoor goedkeuring is verkregen van de gemeente. Dit is een vorm van risicobeperking om de afzet van de woningen in Waalsprong te beschermen tegen concurrerende woningbouwlocaties. Hier manifesteert zich een andere positieve eigenschap van publiek-private samenwerking; zonder een PPS-overeenkomst zou een ontwikkelaar niet snel een dergelijke non-concurrentiebeding aangaan.

Reflecties van een aandeelhouder [2]

‘De GEM Waalsprong had veel voordelen vergeleken met de situatie zonder GEM. Een eerste positieve eigenschap is dat de activiteiten los staan van de dagelijkse sores van de bedrijven en van de overheid. Met een goed apparaat en een goede directeur (die de belangen van alle partijen dient) kan de GEM ervoor zorgen dat er tempo wordt gemaakt. De GEM zorgt voor een meerjarenperspectief zonder dat je door de waan van de dag – politieke incidenten of oprispingen van de markt – geleid wordt. Je hebt continuïteit. Een GEM is een echt bedrijf met een mandaat.’

‘Een GEM maakt het ook mogelijk om fluctuaties op te vangen, omdat je als overheid en private partijen samen in een construct zit met een lange levensduur. De ontwikkelaar hoeft niet op elk afzonderlijk project binnen de gebiedsontwikkeling winst te maken. Als het op de lange termijn maar goed zit. Voor de gemeente geldt net zoiets. De kwaliteit hoeft niet bij elk project even goed te zijn. Als de kwaliteit overall maar wordt gehaald.’

‘Nog een sterke eigenschap van de GEM is dat de besluitvorming veel gemakkelijker verloopt dan zonder GEM. Ontwikkelaars en gemeenten moeten besluiten nemen, zoals over de vraag “welk product zet je in welk tempo in de markt”. Besluitvorming in een GEM daarover gaat veel sneller dan wanneer je voor elk besluit langs de gemeente moet. De gemeente maakt immers deel uit van de GEM. Politiek, corporaties en ontwikkelaars zaten samen in de GEM samen aan tafel en konden spoedig tot besluiten komen.’

‘Ook wijs ik op de gezamenlijke marketing van Waalsprong. De hele operatie werd aanvankelijk door de burgers niet als de sprong van de stad Nijmegen over de Waal ervaren, maar als uitbreiding van de reeds bestaande dorpen aan de overkant. De

stadsuitbreiding moest dus nog helemaal op de kaart worden gezet. De GEM was daarin ook behulpzaam, juist omdat er een afzonderlijke structuur is waarin de publieke en private partijen samenwerken.'

Woningbouw gestart en vertraagd

Op 19 januari 1998 sloeg minister De Boer van VROM de eerste paal voor de Waalsprong. In 2011 waren 3000 woningen gebouwd. In 2014 waren het er 4500. In 2017 waren het er 5000. De ontwikkeling ging veel langzamer dan gepland. De vertraging is toe te schrijven aan drie gebeurtenissen: de MER, de dijkteruglegging en de financiële crisis van 2008. Elk wordt kort toegelicht.

De ontbrekende MER

In 2000 zou worden gestart met de daadwerkelijke bouw van de woningen. In een beroepszaak tegen (nota bene) de eerste 150 woningen oordeelde de Raad van State echter in 2001 dat een milieueffectrapport (MER) had moeten worden opgesteld. De gemeente verkeerde in de veronderstelling dat een vroeger gemaakt MER, voor een eerder plan voor het gebied, afdoende zou zijn. Dat was in de ogen van de rechter evenwel niet juist. Een nieuw MER moest worden gemaakt. Voor een langdurige ontwikkeling als Waalsprong kost zo iets veel tijd (en geld). Er bestonden op dat moment namelijk verschillende mogelijke invullingen van het gebied met ook verschillende milieueffecten die in kaart moesten worden gebracht. In 2003 was de rapportage gereed. In oktober 2003 bracht de Commissie voor de m.e.r. hierover een positief toetsingsadvies uit.

Dijkteruglegging

Als gevolg van zware regenval in de Ardennen en Noord-Frankrijk steeg in januari 1995 het water in de Rijn bij Lobith binnen een dag met twee meter. Het peil van de Waal bij Zaltbommel steeg in een dag met een meter. De dagen daarna bleef, mede door zware regens in Nederland, het waterpeil stijgen. Wegens overstromingsgevaar werden op 31 januari 1995 250.000 mensen geëvacueerd in het stroomgebied van de Rijn, Maas en Waal. Sommige dorpen zijn dan reeds overstroomd. Twee dingen zijn duidelijk: niet alle dijken zijn bestand tegen hoogwater en in de toekomst zullen de rivieren nog meer water te verwerken krijgen. De overheid reageerde hierop met het grootschalige programma Ruimte voor de Rivier. Dat treft ook Nijmegen, waar de Waal immers een vernauwing kent. In 2006 besluit de Tweede Kamer dat bij Nijmegen de Waal moet worden verbreed van 200 naar 350 meter. Nijmegen kreeg de opdracht een plan te maken voor deze dijkteruglegging. Het plan daarvoor was in 2007 gereed, maar zorgde niettemin voor een vertraging van Waalsprong, dat immers direct aan de Waal ligt.



De impact van de financiële crisis

Nauwelijks was het plan voor de dijkteruglegging gereed of de wereld werd getroffen door een zware financiële crisis. Een (Amerikaanse) hypothecaire kredietcrisis escaleerde naar een (wereldwijde) bankencrisis en vervolgens een algehele economische crisis najaar 2008. Een diepe recessie resulteerde en overheden wereldwijd maakten reddingsplannen. Dit leidde tot een sterk verminderde vraag naar woningen – ook in Nederland. De gronduitgifte stagneerde daardoor en geplande opbrengsten werden naar achteren verschoven in de tijd. Intussen namen de kosten, vooral als gevolg van rentelasten, toe. Elke dag kostte de GEM Waalsprong 33.000 euro aan rente. Later bouwen betekent dus hogere kosten. Woningprijzen dalen en daarmee ook de grondopbrengsten. Hogere kosten en lagere opbrengsten zijn een probleem voor de GEM, dat immers ‘gewoon’ een bedrijf is. In vergelijking tot andere VINEX-locaties werd Waalsprong extra hard geraakt. Op het moment van de crisis waren de meeste VINEX-locaties al grotendeels af. Voor Waalsprong gold dat, mede als gevolg van de eerdergenoemde vertragingen, echter niet.

Als gevolg van de financiële crisis kwam de publiek-private samenwerking tot een eind. De private partijen konden (financieel-economisch gezien) geen gronden meer afnemen van de GEM, wat wel de bedoeling was. Een GEM is in feite een grondproductiebedrijf. Als er wel kosten zijn (vooral rentelasten) en geen grondverkoop om opbrengsten te genereren, moeten partijen aanvullend financieren. Daartoe was de gemeente niet bereid zonder duidelijke afname door de private partijen. De private partijen waren ook niet bereid tot aanvullende financiering. Gezamenlijk wordt daarop besloten de GEM te ontbinden. De private partijen trekken zich in 2012 terug uit de GEM.

Reflecties van een aandeelhouder [3]

‘Er waren tegenvallers geweest, zoals de MER en de dijkteruglegging. De druk op de GEM was daardoor opgevoerd. Een GEM moet immers een bepaald tempo maken, omdat er een grondexploitatie “onder ligt”. Door de tegenvallers waren veel begrote opbrengsten naar achteren geschoven in de tijd. Er was hoop dat op latere momenten de tegenvallers goedgemaakt konden worden. Maar er kwam een zware economische crisis; de verwachtingen over het goedmaken kwamen daardoor niet uit. Door die crisis konden de ontwikkelaars geen grond meer afnemen van de GEM. We konden eenvoudigweg het marktrisico niet dragen.’

‘Het succes van een publiek-private samenwerking staat of valt met het op één lijn staan van de belangen van de partijen. Gaan die divergeren, dan kom je per definitie in de problemen. Dat is ook gebeurd in Waalsprong. Bij dit soort langlopende projecten zijn er altijd tegenslagen. Je gaat ervan uit dat je onderweg de hobbels, zoals rond de

MER, kunt nemen. Maar als de belangen te ver uiteen gaan lopen, kan dat niet meer. Een GEM kan wel tegen een stootje, maar niet tegen een dreun als de vastgoedcrisis die onderdeel was van de algehele economische crisis.'

De gemeente was vanaf dat moment de enige aandeelhouder. Wel werd, om het risico voor de gemeente enigszins te beperken, een aantal afspraken gemaakt. De projectontwikkelaars namen een beperkt aantal (470) bouwkavels af tegen een vaste grondprijs. Ook betaalden de private partijen een uittredingsfee van 12 miljoen euro. Nijmegen publiceerde daarop in 2013 een nieuwe ontwikkelingsfilosofie: in plaats van het (aanbodgericht) grootschalig uitrollen van woningproductie werd de koers verlegd naar (vraaggerichte) kleinschalige en organische groei.

Ondanks de tegenslagen worden de oorspronkelijke stedenbouwkundige uitgangspunten in grote lijnen nog steeds gevolgd. De ontwikkeling is onmiskenbaar vertraagd. Volgens de oorspronkelijke planning uit 1997 zouden de 12.000 woningen in 2015 gereed zijn. Uiteindelijk wordt dat aantal in 2030 alsnog gerealiseerd.

De vertraging is natuurlijk een belangrijk minpunt, maar inhoudelijk is de Waalsprong een succes gebleken. Er is een samenstel ontstaan van diverse woongebieden met elk een eigen karakter. De noodzakelijke dagelijkse voorzieningen, horeca, sport en onderwijs zijn aanwezig. Er is zelfs een theater gebouwd. Medische hulp wordt geboden in een polikliniek. Het gebied is uitstekend ontsloten voor fietsers en er is een fietsbrug (genaamd 'de snelbinder') naar de oude stad. Het gebied is niet monofunctioneel, omdat er ook bedrijven zijn gevestigd. Er is volop ruimte voor water en groen. Het grote landschapspark Lingezegen, dat in verband met de verstedelijking is ontwikkeld, ligt tegen de Waalsprong aan. Kortom, een nieuw stuk stad voor (in 2025) 28.000 inwoners en uiteindelijk (in 2030) 32.000 inwoners nadert voltooiing. De basis hiervoor is gelegd door de publiek-private samenwerking. Dit mechanisme kon lange tijd de tegenslagen opvangen waarmee Waalsprong werd geconfronteerd. Daarom is aan het begin van deze casusbeschrijving opgemerkt dat als zelfs in Waalsprong een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling gerealiseerd kon worden, dat wel iets zegt over de kracht van het succesprincipe PPS. Publieke en private partijen hebben in echte samenwerking, dat wil zeggen inhoudelijk, financieel en procesmatig, een kwalitatief hoogwaardig groot deel stad weten te ontwikkelen.

PPS als motor van het succes van de VINEX-wijken

Of de publiek-private samenwerking voor de VINEX-wijken als succes wordt gezien, hangt af van de vraag wat we precies beoordelen, welke criteria we gebruiken en aan wie we het vragen. Het is niet de bedoeling om hier een gedetailleerde evaluatie te doen. Maar het is wel zinvol om enkele grote lijnen te trekken, ook al omdat de vraag kan worden gesteld of herhaling van VINEX wenselijk is.

Wellicht het belangrijkste voor de beantwoording van de vraag of VINEX geslaagd is, zijn degenen voor wie de woningen gebouwd zijn. Vragen we de *bewoners* van de gerealiseerde wijken naar hun tevredenheid met de woningen en woonomgeving, dan blijkt uit evaluaties dat het oordeel positief is. *Architecten en stedenbouwkundig ontwerpers* zijn daarentegen negatief. De woningen zouden te burgerlijk en eenvormig zijn.

Vanuit bestuurlijk oogpunt valt het oordeel juist positief uit. Voor het rijk telde vooral het aantal gerealiseerde woningen. In de periode 1995-2005 zijn ten opzichte van de taakstelling in de uitvoeringsconvenanten zelfs iets meer woningen gebouwd dan gepland. Ook de doelstelling om minstens 70 procent van de woningen in het 'markt-segment' te bouwen is behaald; het percentage sociale huurwoningen is namelijk 20. Voor *gemeenten* zijn vooral de binnenstedelijke VINEX-locaties geslaagd. De stedelijke bevolking kon weer groeien door de toevoeging van grote aantallen woningen. De kopers waren vooral de welvarender burgers die met hun koopkracht de positie van stedelijke voorzieningen verstevigen. De leegloop uit de stad werd gekeerd.

En de belangrijkste private partij, de projectontwikkelaars, was ook te spreken over de aanpak. Voor de ontwikkelaars tellen uiteindelijk winst en ondernemingscontinuïteit het zwaarst. En daarmee zat het wel goed: we kunnen gerust concluderen dat de VINEX-projecten een voor hen voorspoedige periode mogelijk maakten.

Natuurlijk kunnen de effecten van het VINEX-beleid niet alleen worden toegeschreven aan het gehanteerde principe van uitvoeringsconvenanten gevolgd door publiek-private samenwerking. Ondernemende bestuurders en ambtenaren zoals wethouder Peter Noordanus in Den Haag, directeur stadsontwikkeling Willem van der Made in 's-Hertogenbosch en wethouder Paul Depla bij Waalsprong, wisten vaardig publieke en private belangen te koppelen. De macro-economische stabiliteit in het VINEX-tijdperk heeft ook een grote positieve invloed gehad. Eigenlijk was er gedurende de hele VINEX-periode – en vooral tussen 1995 en 2001 – sprake van een financieel-economisch gezond klimaat. Nog niet alle wijken, waaronder Waalsprong Nijmegen, waren afgebouwd toen de financiële crisis van 2008 begon door te werken in de economie. Toen werden de partijen opeens geconfronteerd met grootschalige vraaguitval. De motor achter de woningbouwontwikkeling viel weg. Voor een aantal publiek-private



samenwerkingen, waaronder Waalsprong, betekende dat het einde. Na ontvlechting van de samenwerking kwam de verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling in gemeentelijke handen.

Een herhaalbaar succesprincipe?

De publiek-private samenwerking bij VINEX is weliswaar een belangrijk onderdeel van het succes geweest, maar een droomhuwelijk was het niet. Publieke en private partijen waren voor langere tijd aan elkaar gebonden, terwijl ze niet alleen gezamenlijke maar ook tegengestelde belangen hadden. Daar moest men dan uit zien te komen, omdat men nu eenmaal samen een bedrijf – de grondexploitatiemaatschappij – voerde. Voorts stonden de grondexploitatiemaatschappijen ‘op afstand’ van de gemeenteraden: het publiek-private bedrijf was min of meer een zelfstandig vehikel en minder gemakkelijk politiek te sturen. Verder kenden grondexploitatiemaatschappijen vaak een externe directeur, dat wil zeggen iemand die niet afkomstig was van de gemeente of van een van de aandeelhoudende private partijen. Die is weliswaar onafhankelijk, maar dat bleek toch niet altijd ideaal als de verbondenheid met de aandeelhouders te gering was.

Toch is steeds vaker het geluid te horen dat juist nu een hernieuwde VINEX-aanpak van de grote bouwopgave in Nederland gewenst is. De argumentatie is dat innige samenwerking tussen overheid en private partijen noodzakelijk is om de gewenste productie te kunnen realiseren. De periode zonder PPS – na de VINEX – is er een geweest waarbij het rijk zich (financieel) terugtrok uit de gebiedsontwikkeling en de gemeenten via ‘organische gebiedsontwikkeling’ het initiatief (en het financiële risico) vooral overlieten aan ontwikkelaars. De overheid wees geen grote te ontwikkelen locaties aan. Volgens velen heeft dit te weinig opgeleverd.

Het rijk heeft de laatste jaren stappen gezet die opvallende gelijkenissen vertonen met de VINEX-aanpak. Zelfs semantisch: het programma NOVEX – Nationale Omgevingsvisie Extra – lijkt qua naamgeving een knipoog naar VINEX. En de gelijkenissen gaan verder dan dat. In de NOVEX zijn zeventien gebieden aangewezen die voor grootschalige transformatie (meestal woningbouw) in aanmerking komen. Rijk en regio moeten samen plannen hiervoor produceren. Er is potentie voor 600.000 nieuwe woningen in deze gebieden. Het rijk stelt daar ook geld voor beschikbaar. Er is 7,5 miljard euro voor de ontsluiting en bereikbaarheid en 475 miljoen euro voor de dekking van tekorten op de grondexploitatie. Het zijn plafondbedragen. Middels ‘woondeals’ tussen de overheidslagen is de woningbouwprogrammering per regio en per gemeente vastgelegd.

Reflecties van een aandeelhouder [4]

‘De geschiedenis herhaalt zich. Zodra locaties door de overheid zijn aangewezen gaan private partijen daar grond kopen. Grondeigendom is nog belangrijker dan ten tijde van VINEX als gevolg van het Didam-arrest van de Hoge Raad. Daarin is uitgesproken dat overheden niet zomaar grond een-op-een mogen verkopen aan ontwikkelaars, maar een aanbesteding moeten organiseren. Dat willen ontwikkelaars het liefst vermijden door zelf grond van niet-overheden in het gebied te verwerven. Als de overheid een plan heeft voor een gebied en een ontwikkelaar heeft daar grond verworven, dan gaan ze automatisch samenwerken.’

‘Maar een GEM zoals in Waalsprong zie ik niet meer snel terugkomen. Het is toch een relatief starre constructie, terwijl gebleken is dat flexibiliteit nodig is om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Als de businesscase anders moet, dan kan een GEM een belemmering vormen. Immers, een GEM is gebaseerd op een vastgestelde grondexploitatie die gehaald moet worden met een afzet van bepaalde woningtypen tegen bepaalde prijzen. Als dat gaat schuiven door veranderde marktomstandigheden mist een GEM flexibiliteit.’

De parallellen tussen NOVEX en VINEX zijn onmiskenbaar. Het komt overeen met wat in dit hoofdstuk het eerste deel van de governance van VINEX is genoemd: de lange tijdshorizon van de uitvoeringsconvenanten. Over het tweede deel, de link met ontwikkelaars die de woningen moeten realiseren, zwijgt NOVEX. In dat opzicht is NOVEX een bestuursinterne nota te noemen: hij gaat alleen over de relaties tussen overheden. Maar de constructie van de publiek-private samenwerking is in principe herhaalbaar. Er zal waarschijnlijk wel worden gezocht naar minder kapitaalintensieve samenwerking. En wellicht zal minder worden gekozen voor de ‘zware’ samenwerking van de gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij. Maar het is aannemelijk dat publieke en private actoren, die elkaar toch nodig hebben, een vorm van samenwerking organiseren die hun beide zekerheden verschaft. Het is dan ook niet ondenkbaar dat ‘NOVEX-wijk’ in de nabije toekomst net zo ingeburgerd is als ‘VINEX-wijk’.

Telkens daar waar wederzijdse afhankelijkheden bestaan tussen partijen, zullen ze elkaar ‘opzoeken’. Bij de VINEX-opgave was – kort gezegd – de overheid afhankelijk van investeringskracht van private partijen, maar beschikte ze over publiekrechtelijke bevoegdheden zoals bestemmingsplanvaststelling. De private partijen hadden de investeringskracht, maar waren afhankelijk van publiekrechtelijke besluitvorming door gemeenten. Contracten, in het bijzonder PPS-overeenkomsten, konden worden gebruikt om de afhankelijkheden aan elkaar te koppelen en zo langjarige zekerheid te bieden. Zoals aangegeven kan het principe van PPS bij toekomstige woningbouw–

opgaven opnieuw worden gebruikt, met de aantekening dat waarschijnlijk naar minder kapitaalintensieve samenwerking gezocht zal worden.

Maar ook op andere beleidsdomeinen kan het succesprincipe van PPS worden toegepast, wanneer aan de volgende condities is voldaan: (1) onderlinge afhankelijkheden tussen publieke en private actoren, (2) een lange looptijd van de opgave met politieke en marktonzekerheden en (3) de noodzaak om middelen en competenties te delen om de publieke en private doelen te kunnen bereiken. Een eerste mogelijk toepassingsgebied is te vinden in het onderwijs, waar (kort gezegd) de behoefte van bedrijven aan goed opgeleide werknemers gekoppeld kan worden aan arbeidsmarktdoelstellingen van de overheid. Een ander is dat van de energietransitie, als een PPS in de vorm van een joint-venture een bedrijf exploiteert dat biogas produceert. Het private belang van afvalverwerking en het publieke belang van duurzame energievoorziening kunnen zo aan elkaar worden gekoppeld. Dat zijn voorbeelden met positieve ‘drivers’ voor publiek-private samenwerking. Een negatieve driver is er ook: een kenmerk van publiek-private samenwerking is dat het de nadelen van een geheel publieke benadering en een volledig private aanpak van beleidsproblemen mitigeert. De conclusie is helder: de VINEX-opgave mag dan zijn afgerond, voor publiek-private samenwerking bestaan binnen en buiten de gebiedsontwikkeling nog vele mogelijkheden!

Noot

- 1 Verder lezen: Bijlsma, L., Gallen, M. & Hamers, D. (2015). De Vinex-wijk. In: R. van der Wouden (red.), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015* (pp. 71-105). PBL & Nai010. Jókovi, M., Boon, C. & Filius, F. (2006). *Woningproductie ten tijde van VINEX: Een verkenning*. PBL & Nai010. RIGO Research en Advies & OTB Delft (2007). *Evaluatie verstedelijking VINEX 1995 tot 2005, Eindrapport*. Ministerie van Volkuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Tennekens, J., Sorel, N. & Evers, D. (2015). Institutionele veranderingen. In: R. van der Wouden (red.), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015* (pp. 193-218). PBL & Nai010. Van der Krabben, E. & de Feijter, F. (2014). *De slag om de Waalsprong*. Radboud Universiteit.