

SAMEN AAN HET STUUR

**DE BORGING VAN PUBLIEKE BELANGEN IN GEBIEDSONTWIKKELINGEN
DIE VIA EEN PUBLIEK – PRIVATE SAMENWERKING WORDEN
AANGESTUURD**

**MASTER CITY DEVELOPER
WIETEKE DE JONG**

Samen aan het stuur

De borging van publieke belangen in gebiedsontwikkelingen die via een PPS worden aangestuurd.

Naam: Wieteke de Jong

Studentnummer: 433933

Februari 2024

Afstudeerscriptie voor de opleiding Master City Developer

MCD18

Scriptiebegeleider: Dr. Ir. E.W.T.M. (Erwin) Heurkens



VOORWOORD

Samenwerken in gebiedsontwikkeling; het lijkt zo'n open deur en meer dan logisch. Vanuit mijn werk, maar ook door het volgen van de Master City Developer, ben ik me steeds meer bewust geworden van het belang van dat samenwerken, en is me duidelijk geworden dat het zeker geen vanzelfsprekendheid is. In gebiedsontwikkeling, wat we allemaal toch elke keer erg complex blijven noemen, is dit naar mijn idee een van de belangrijkste voorwaarden voor succes.

Daarnaast was het betrekken van het publiek bestuur bij deze scriptie voor mij een must. Wellicht is het mijn achtergrond als politicoloog, maar hoe er (niet) wordt gestuurd op publieke belangen blijft een ware kunst. Een wereld waar altijd in een van de bestuurslagen wel een verkiezingsjaar is, en die af en toe geleid wordt door de waan van de dag. Daarin proberen we langjarige processen zo gebalanceerd en verstandig mogelijk te sturen. Ik vind het mateloos boeiend! Zo ben ik voor deze scriptie gedoken in de wereld van PPS'en. Op het eerste gezicht een wereld van afspraken en contracten, maar die vooral ook staat of valt bij partijen die 'het' samen aan durven te gaan. Ik hoop dat we de uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruiken in de praktijk waar we dagelijks mee bezig zijn bij de gemeente Eindhoven. Een plek waar al zo veel gebeurt en nog meer staat te gebeuren. Ik ben blij dat ik onderdeel mag zijn van de toekomst die daar gemaakt wordt, maar ben me ook erg bewust van de uitdagingen waar deze stad en de gemeente nog voor staat.

Met deze scriptie rond ik de MCD studie af. Ik heb enorm veel geleerd en sinds de start pas ik de inzichten uit deze studie dagelijks toe in mijn werk. Ik heb veel kennis opgedaan en hele waardevolle contacten gemaakt bij 'mijn' leergang 18. Ik wil de gemeente Eindhoven bedanken voor de mogelijkheid en de ruimte deze studie te volgen. Daarnaast had ik deze scriptie niet kunnen schrijven zonder de mensen die ik heb geïnterviewd, bedankt voor jullie tijd en de interessante gesprekken!

Ook wil ik mijn begeleider Erwin Heurkens bedanken. Met veel ruimte en goede gesprekken over dit onderwerp was ik elke keer weer geïnspireerd om een stap verder te gaan met dit onderzoek. Bedankt voor de flexibiliteit die ik, met net een kleine erbij, nodig had.

En natuurlijk dankjewel lieve Dirk Jan. Voor het eindeloos sparren over oplossingen en denkrichtingen en de uren die ik achter de laptop zat die jij met onze kleine Bodine doorbracht. Jij weet me in tijden van stress weer kalm te krijgen. Bedankt voor je eeuwige steun, zonder jou was het niet gelukt!

SAMENVATTING

Steeds meer steden in Nederland hebben te maken met complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De steden groeien en gemeenten hebben de taak deze groei te begeleiden. Regie op de (schaarse) ruimte komt steeds vaker vanuit de overheid, op verschillende niveaus.

De gemeente staat aan de lat om publieke belangen in gebiedsontwikkeling te borgen. Publieke belangen kunnen in de context van gebiedsontwikkeling bestaan uit economische, sociale, ecologische en culturele belangen. Een gemeente kan hierop sturen door drie sturingsmechanismen: hiërarchische sturing, netwerksturing en marktsturing. Gemeentes sturen echter niet volledig alleen op publieke belangen. Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn complex en er zijn meerdere partijen bij betrokken. Samenwerken in een Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een bekende samenwerkingsvorm om deze ontwikkelingen aan te pakken, in gebiedsontwikkeling die centraal staan in deze scriptie gaat het om een netwerk-PPS. Op dat moment zit de gemeente als aandeelhouder in een BV, namelijk de PPS organisatie, maar vervult het ook nog de reguliere publiekrechtelijke rol die een gemeente heeft. Dit onderzoek bekijkt hoe de gemeente beide rollen gebalanceerd uit kan voeren, en daarmee publieke belangen in gebiedsontwikkeling kan borgen. Met deze scriptie wil ik kennis toevoegen over hoe de twee ogenschijnlijk tegenstrijdige zaken, het op afstand zetten van de politiek terwijl het gemeentebestuur wel in positie wordt gezet om publieke belangen te borgen, met elkaar verenigd kunnen worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat er vijf redenen zijn waarom gemeentes deelnemen aan een PPS. Het gaat om: het gezamenlijk dragen van financiën en risico's, het gebruik van kennis en expertise uit de markt, de sturing op het gebied als geheel, het op afstand zetten van de gemeentelijke organisatie en dagelijkse politiek en het vergroten van de sturing door vanaf het begin aan tafel te zitten bij ontwikkelingen, echt 'samen aan het stuur' als gebiedspartners. Uit dit onderzoek blijkt dat de slagkracht en realisatievermogen van een gebiedsontwikkeling vergroot wordt door een externe PPS organisatie.

Een gemeente in een gebiedsontwikkeling met een PPS zet alle drie de sturingsvormen, vaak tegelijkertijd, in. Aan het begin van een ontwikkeling wordt marktsturing ingezet om de juiste gebiedspartner te kiezen. Hiërarchisch gebeurt dit bijvoorbeeld door duidelijk in een opdracht te beschrijven, in de vorm van een masterplan of koersdocument, welke publieke belangen gediend moeten worden, hiërarchisch door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente stuurt netwerkend door bijvoorbeeld samen met de partners in het gebied, en dus met de gekozen gebiedspartner, de opdracht te formuleren en in onderhandeling en interactie de (financiële) kaders van deze opdracht te bepalen.

Publieke belangen kunnen gedurende de looptijd van een ontwikkeling, die bij dit soort projecten vaak lang is, veranderen. Dit komt door contextuele veranderingen van buitenaf (maatschappelijke behoefte) of van binnenuit (publieke, politieke organisatie). Wanneer dit gebeurt past een gemeentebestuur twee vormen van sturing toe. Enerzijds hiërarchisch, en anderzijds netwerkend. Uit dit onderzoek blijkt dat deze twee vaak gelijktijdig toegepast worden. Er is geen voorgeschreven regel hoe gemeentebestuur gebalanceerd op beide rollen kan sturen. Er zijn wel een aantal manieren om bijsturen op veranderende publieke belangen gemakkelijker te maken. Als eerste flexibiliteit in het proces en de inhoudelijke opdracht. Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat men mee kan bewegen met de veranderende omstandigheden. In langlopende trajecten is dit voor alle betrokkenen, en ook voor het gemeentebestuur in de vorm van college van B&W en gemeenteraad, belangrijk. Als tweede is het belangrijk dat er een goede samenwerking binnen de PPS opgebouwd wordt. Een goede samenwerking houdt in dat er vertrouwen is tussen de partners, en zorgt ervoor dat het

gezamenlijke belang voor het eigen belang komt te staan. Men is bereid voor elkaar problemen op te lossen. Ten derde is de keuze van gebiedspartner belangrijk om de publieke belangen te borgen, omdat maatschappelijke belangen ook door een private partij geborgd kunnen worden.

Dit onderzoek is tot stand gekomen door drie methoden toe te passen. Als eerste is literatuuronderzoek toegepast om de concepten van publieke belangen, sturing door een gemeentebestuur en netwerk-PPS te conceptualiseren. Vervolgens is door middel van een case study empirisch onderzoek gedaan. Er zijn vier casussen onderzocht, namelijk Waalfront in Nijmegen, Spoorzone in Tilburg, Spoorzone in Delft en Paleiskwartier in Den Bosch. Er zijn interviews gehouden met betrokkenen. Als derde heeft een focusgroep de resultaten gevalideerd.

In dit onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan voor de praktijk En de wetenschap. De aanbevelingen voor de praktijk richten zich op het gebalanceerd sturen op publieke belangen terwijl de gemeente ook in een netwerk PPS als aandeelhouder deelneemt. De aanbevelingen voor de wetenschap richten zich op vervolgonderzoek en methodologische aanpassingen om meer te weten te komen over welke manieren van sturen een gemeentebestuur kan toepassen om beide rollen te vervullen.

Deze scriptie levert een bijdrage in de kennis over het borgen van publieke belangen in complexe gebiedsontwikkelingen die via een PPS aangestuurd worden. Dit is een relevant onderwerp omdat steeds meer gemeente te maken krijgen met complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, en hiervoor uitvoeringskracht via een PPS kunnen genereren. In dit onderzoek worden manieren toegelicht hoe een gemeentebestuur langjarig op deze trajecten gebalanceerd kan sturen, als aandeelhouder en als publiekrechtelijk orgaan. Het is onder andere relevant omdat kennis toegevoegd wordt over de flexibiliteit behouden in inhoudelijke visies en processen om te sturen, en de nadruk op de zachtere kant van de samenwerking van vertrouwen en continuïteit in een PPS.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	3
SAMENVATTING.....	4
HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE.....	7
1.1 AANLEIDING.....	7
1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG.....	8
1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	8
1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	9
HOOFDSTUK 2 METHODIEK.....	10
2.1 LITERAATUURSTUDIE.....	10
2.2 KWALITATIEF ONDERZOEK: CASE STUDY.....	11
2.3 KEUZE VAN CASUSSEN.....	11
2.4 DOCUMENTENANALYSE EN INTERVIEWS.....	11
2.5 ANALYSE EN SCORING.....	12
2.5 FOCUSGROEP.....	13
HOOFDSTUK 3 LITERATUURONDERZOEK.....	14
3.1 PUBLIEKE BELANGEN IN GEBIEDSONTWIKKELING.....	14
3.3 SAMENWERKING EN PPS IN EEN GEBIEDSONTWIKKELING.....	21
3.4 BORGING PUBLIEKE BELANGEN IN EEN NETWERK PPS.....	25
3.5 CONCEPTUEEL KADER.....	26
HOOFDSTUK 4 CASESTUDY NAAR NEDERLANDSE GEBIEDSONTWIKKELINGEN DIE AANGESTUURD WORDEN VIA EEN PPS.....	27
4.1 WAALFRONT NIJMEGEN.....	27
4.2 SPOORZONE TILBURG.....	34
4.3 SPOORZONE DELFT.....	43
4.4 PALEISKWARTIER DEN BOSCH.....	51
4.5 CONCLUSIE ANALYSE.....	60
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	64
5.1 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG EN DEELVRAGEN.....	64
5.2 BEPERKINGEN ONDERZOEK.....	69
5.3 VERGELIJKING THEORIE EN PRAKTIJK.....	70
5.4 TERUGBLIK OP CONCEPTUEEL KADER.....	71
5.5 AANBEVELINGEN.....	72
5.6 REFLECTIE.....	74
BIBLIOGRAFIE.....	76
BIJLAGE.....	80

HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE

1.1 AANLEIDING

De samenleving is constant in verandering. We hebben onder andere te maken met een wooncrisis, klimaatcrisis, stikstofcrisis, vluchtelingencrisis en een sociale tweedeling in de samenleving (Nuyens, 2021). Deze verschillende opgaven komen allemaal samen in de stad. Dit is bijvoorbeeld de plek waar woningen gebouwd moeten worden, waar de energie- en warmtetransitie een flinke investering vraagt, waar verschillende bevolkingsgroepen en bedrijven hun plek vinden en een vraag is naar voorzieningen en prettige leefomgeving; zomaar een greep uit de hedendaagse opgaven, waarvan velen ook een ruimtevraag hebben (Planbureau voor de Leefomgeving, 2021). Daarnaast zien we ook een trend dat steden aantrekkelijk zijn, en blijven groeien (Planbureau voor de Leefomgeving, 2022). Dit betekent dan ook dat meerdere Nederlandse gemeenten voor nieuwe uitdagingen komen te staan.

Stedelijke gebiedsontwikkelingen vragen om durf, samenwerking en maatwerk. Het succes van een gebiedsontwikkeling of groot project is mede afhankelijk van het proces en de samenwerking tussen betrokken partijen (Verheul, 2019). Een gemeente is altijd een partij in gebiedsontwikkelingen omdat de publieke taak van omgevingsplanologie nu eenmaal bij een gemeente ligt. Deze taak zorgt ervoor dat er veel afhangt van besluiten van gemeentebestuurders. Denk hierbij aan bestemmingsplanwijzigingen waarop derden hun investeringsbesluiten nemen (Binnenlands Bestuur, 2018).

Aanvullend daarop kan een gemeente besluiten een actievere rol te pakken, en daadwerkelijk te participeren in een gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door risicovol mee te investeren. Door een rol te pakken in langjarige en complexe processen kan er optimaal gestuurd worden op het publieke belang in de betreffende ontwikkeling.

Er zijn verschillende sturings- en organisatiemodellen om een gebiedsontwikkeling tot realisatie te brengen (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). Eén ervan is het onderbrengen in een aparte entiteit, bijvoorbeeld door oprichting van een PPS (publiek-private samenwerking). Dit zorgt voor slagkracht en realisatievermogen (Verheul, 2019). Je organiseert de gebiedsontwikkeling eigenlijk buiten de staande organisatie van een gemeente, maar de gemeente stapt als aandeelhouder wel in een andere externe organisatie. Daarnaast blijft de publieke planologische taak bij de gemeentelijke organisatie en bestuur te liggen. Deze PPS-vorm zou het realisatievermogen versterken, kan het dragen van risico's makkelijker maken en versterkt de rol die partijen binnen een PPS hebben, bijvoorbeeld op het gebied van financiën en kennis, zoals onder meer in Waalfront in Nijmegen genoemd wordt (Verwayen & Verheul, 2020). Onder andere (politieke) continuïteit is hiermee geborgd (Sanders & Heldeweg, 2012). Toch is er ook een keerzijde, waarin niet alleen maar positieve ervaringen zijn. Tijdens de financiële crisis werden de PPS constructies veelal herzien, één van de redenen die genoemd worden zijn de onevenwichtige posities en verantwoordingslijnen, bijvoorbeeld naar de gemeenteraad (Hümmels, 2017).

Publiek belang

Elke gemeente kent eenzelfde verantwoordelijkheid als het gaat om publieke taken, besturen en verantwoording. De vraag hoe sturing vanuit publiek bestuur optimaal kan zijn, is van alledag, en wordt vanwege de eerder aangehaalde complexiteit steeds urgenter voor meerdere steden. Door de toenemende complexiteit en urgentie op eerder genoemde opgaven wordt de rol van het publiek

bestuur steeds belangrijker en heeft grote impact. Keuzes die gemaakt worden hebben direct invloed op de inwoner. Het dienen van het publiek belang en hoe hier vorm aan te geven is daarmee een interessant onderzoeksobject.

Zoals hierboven al aangegeven zou gebiedsontwikkeling gebaat zijn bij een langjarige stabiele samenwerking, en dat dit op afstand van de politiek in een PPS kan worden uitgeoefend. Maar juist voor het sturen op publieke belang is een gemeentebestuur verantwoordelijk, en kunnen conflicterende belangen op de loer liggen, zoals Maurits Sanders in een presentatie op 20 januari 2022 bij de MCD opleiding vertelde.

Deze gebiedsontwikkelingen zijn langjarige en complexe trajecten die over bestuursperiodes heen gaan. Hoe wordt er in een traject wat qua organisatievorm buiten de gemeente is geplaatst, toch optimaal gestuurd op het publieke belang? Dit kan leiden tot dilemma's. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de sturing vanuit een gemeentebestuur die twee elementen, het borgen van publiek belang én slagkracht en realisatievermogen middels een PPS, samen in balans op kunnen gaan.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG

De wereld van gebiedsontwikkeling is complex en wordt steeds complexer. Verschillende belangen en ambities komen in de stad bij elkaar, denk aan de woningbouw opgave, stikstofproblematiek, sociaal-maatschappelijke problemen en de klimaatopgave. Om een dergelijke gebiedsontwikkeling voor elkaar te krijgen wordt vaak gekeken naar het opzetten van externe organisatievormen. Dit zorgt voor realisatiekracht, een mindere belasting op de staande organisatie en een bepaalde afstand tot de dagelijkse politiek. De balans tussen enerzijds het organiseren van realisatiekracht buiten een politiek-bestuurlijke context, en anderzijds sturen op publieke belangen binnen die politiek-bestuurlijke context kan ook voor dilemma's zorgen. Met dit onderzoek wil ik bekijken hoe die twee elementen, publieke sturing door middel van democratisch gekozen bestuur en een organisatievorm op afstand, op een goede manier samen in de juiste balans op kunnen gaan.

In dit onderzoek ga ik de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

Op welke manieren kan een gemeentebestuur gebalanceerd sturen op publieke belangen bij gebiedsontwikkeling in een op afstand gezette PPS organisatie?

Daarbij zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Hoe kan de sturing door een gemeentebestuur, netwerk PPS en borgen van publieke belangen geconceptualiseerd worden?
2. Wat zijn de redenen voor een gemeentebestuur een PPS-organisatie op te richten voor een gebiedsontwikkeling?
3. In hoeverre ondersteunt een op afstand gezette PPS organisatie de uitvoeringskracht van de gebiedsontwikkeling?
4. Hoe wordt publiek belang vastgelegd voor een PPS organisatie?
5. Hoe wordt er door een gemeentebestuur bijgestuurd op veranderende publieke belangen bij gebiedsontwikkelingen met een PPS-organisatie?

1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is veel literatuur over sturing in gebiedsontwikkeling en over hoe PPS constructies helpend kunnen zijn. Denk aan het organiseren van flexibiliteit en adaptiviteit, dat PPS nodig is om gezamenlijk grote opgaven en stedelijke transformaties aan te kunnen en dat geen van de partijen het vraagstuk alleen op kan lossen (Klijn & Koppenjan, 2004). We weten ook dat PPS ook uitdagingen met zich meebrengt,

denk hierbij aan de uitdagingen voor afstemming (Hümmels, 1 oktober 2017). Het op afstand zetten van de politiek is ook een veel aangedragen argument om een gebiedsontwikkeling in een PPS op te pakken (Verheul, 5 december 2019). Daarnaast is er ook veel geschreven over het sturen op publiek belang. Het essay Leren van stedelijke gebiedstransformaties (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019) bespreekt verschillende dilemma's waaronder het meervoudig sturen vanuit het gemeentebestuur.

Met deze scriptie wil ik kennis toevoegen over hoe de twee ogenschijnlijk tegenstrijdige zaken, als het op afstand zetten van de politiek, terwijl het gemeentebestuur wel optimaal in positie wordt gezet om te besturen, met elkaar verenigd kunnen worden. Het dilemma waar door veel gemeentes invulling aan gegeven moet worden kan door deze scriptie meer richting krijgen. Daarmee is dit onderzoek een aanvulling in de literatuur op het meervoudig sturen vanuit gemeentebesturen.

1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

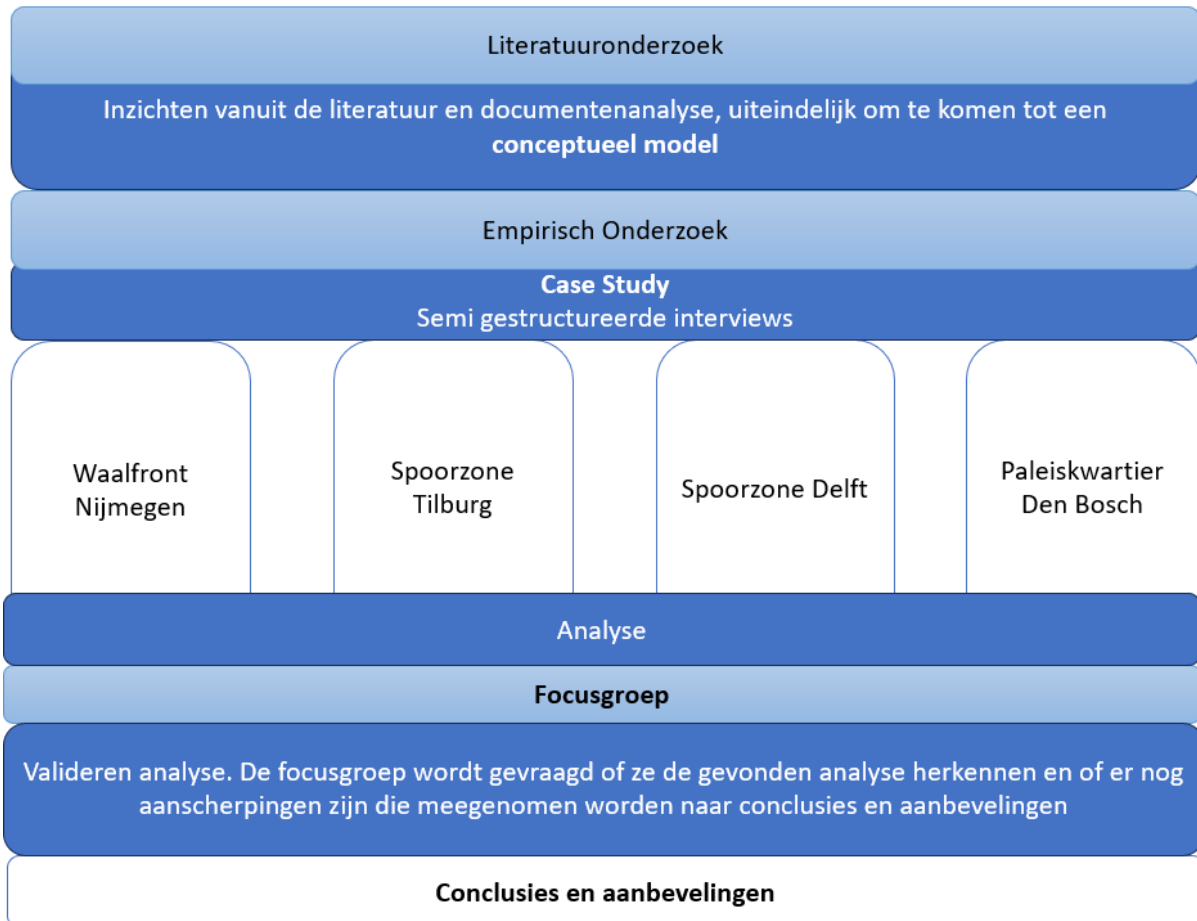
Gebiedsontwikkelingen worden steeds complexer. De opgaven waar we in Nederland voor staan, bijvoorbeeld de wooncrisis, stikstof, klimaat, mobiliteitstransitie zijn complex en langjarig. Veel van deze opgaven komen samen in steden. Daarnaast zien we ook dat steden aantrekkelijk blijven, en groeien. Dit betekent ook dat meerdere Nederlandse gemeenten voor nieuwe uitdagingen komen te staan. Elke gemeente kent ook eenzelfde systeem als het gaat om publieke taken en besturen. De vraag hoe sturing vanuit publiek bestuur optimaal kan zijn, is van alledag, en wordt steeds urgenter voor meerdere steden. Daarnaast wordt vaak gezegd dat gebiedsontwikkeling gebaat is bij een langjarige stabiele samenwerking, en dat dit op afstand van de politiek in een PPS kan worden uitgeoefend. Dit zou slagkracht en realisatievermogen genereren. Ik wil weten hoe die twee elementen, bestuurlijke sturing op publiek belang én slagkracht en realisatievermogen middels een PPS, samen kunnen gaan.

1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt de methodiek van deze scriptie beschreven. In Hoofdstuk 3 wordt een literatuuronderzoek naar de verschillende onderdelen van de hoofd- en deelvragen gedaan. Hieruit komt een conceptueel model, wat ook antwoord geeft op deelvraag 1. Daarop volgt een empirisch hoofdstuk 4, waarin de case-study en analyse komen. In dit hoofdstuk staan de antwoorden op deelvragen 2 t/m 5. In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen gedaan.

HOOFDSTUK 2 METHODIEK

In dit hoofdstuk wordt de opzet van dit onderzoek beschreven. Hierbij zoomen we in op de onderzoeksmethode van een literatuurstudie en case study. In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksmethodes besproken. Hieronder een schematische weergave van het onderzoek. In de paragrafen worden de verschillende methodes beschreven.



Figuur 1: schematische opzet onderzoek

2.1 LITERAATUURSTUDIE

Om de eerste deelvraag te beantwoorden maak ik gebruik van een literatuurstudie. Hiervoor zoek ik op google scholar naar verschillende begrippen zoals 'meervoudige publieke sturing', 'samenwerking in gebiedsontwikkeling', 'sturen op publieke belangen' en 'publiek-private samenwerking gebiedsontwikkeling'. Dit zijn brede begrippen dus heb ik een selectie gemaakt van de resultaten door de samenvatting te lezen en zo te selecteren of het artikel geschikt is voor mijn onderzoek. Daarnaast heb ik veel gebruik gemaakt van de colleges die ik tijdens de MCD studie heb gevolgd. Ook de literatuur die tijdens de studie voorgeschreven en behandeld is heb ik kunnen gebruiken. Door te kijken welke bronnen in de bruikbare artikelen werden gebruikt heb ik verder gezocht.

Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van krantenartikelen, columns en onderzoeken uit het werkveld. Dit heb ik bijvoorbeeld gedaan door te zoeken met de steekwoorden als PPS, samenwerking in gebiedsontwikkeling op Gebiedsontwikkeling.nu. Via gewone zoekfuncties als google kwam ik ook op relevante nieuws artikelen en onderzoeken van onderzoeks- of consultancybureaus over dit onderwerp.

2.2 KWALITATIEF ONDERZOEK: CASE STUDY

Om deelvraag 2 t/m 5 te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een case study. Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Dit wil zeggen dat er niet-numerieke gegevens verzameld en geanalyseerd worden om inzicht te krijgen in de betekenis of duiding van de actie (Miles & Huberman, 1994). In deze scriptie wordt onder andere gekeken naar aanbevelingen en een handelingsperspectief voor het gemeentebestuur in bepaalde omstandigheden, dit is een vraag die goed beantwoord kan worden door verschillende casussen echt beet te pakken en hierop in te zoomen. Daarom is een kwalitatief onderzoek het best passend. Kwantitatieve data zouden minder geschikt zijn deze vraag te beantwoorden. De kwalitatieve data refereren aan mensen, objecten en situaties (Miles & Huberman, 1994), namelijk samenwerkende organisaties bij gebiedsontwikkelingsprojecten in een bepaalde context, waarin het handelen van één van die partijen, namelijk sturen op het publiek belang door de overheidsorganisatie, bekeken wordt.

Door het vergelijken van vier cases wordt bestudeerd of er bepaalde handelingen zijn die door gemeentes gebruikt worden om te sturen op het publieke belang bij een gebiedsontwikkeling die aangestuurd wordt vanuit een PPS organisatie.

2.3 KEUZE VAN CASUSSEN

Gebiedsontwikkelingen zijn erg context afhankelijk. In dit onderzoek is ervoor gekozen vier casussen te onderzoeken. Deze voldoen aan de volgende criteria:

- Er is sprake van een integrale gebiedsontwikkeling;
- Het betreft een middelgrote Nederlandse gemeente;
- De betreffende gemeente stuurt met één of meerdere private partijen de gebiedsontwikkeling via een aparte PPS organisatie aan.

Deze specifieke eisen worden gesteld omdat ik vanuit dit onderzoek lessen wil trekken voor Nederlandse gemeenten die voor nieuwe uitdagingen staan. Door te kiezen voor middelgrote gemeenten kies ik voor casussen die voor desbetreffende gemeenten erg grote opgaven zijn. In de grote vier Nederlandse steden zijn meerderen van dit soort projecten te benoemen en daardoor hebben ze hier ook meer ervaring mee, zowel het ambtelijk apparaat als bestuurlijk zijn ze meer aan grote projecten gewend. Dit onderzoek focust zich juist op de middelgrote gemeenten die op een andere manier op deze grote projecten moeten sturen. Daarnaast is op een pragmatische manier gekeken tot welke casussen toegang te krijgen is voor dit onderzoek, bijvoorbeeld via contacten uit het professioneel netwerk.

In dit onderzoek worden de volgende vier casussen onderzocht:

- Waalfront in Nijmegen;
- Spoorzone in Delft;
- Paleiskwartier in Den Bosch;
- Spoorzone in Tilburg.

2.4 DOCUMENTENANALYSE EN INTERVIEWS

De casussen worden allereerst onderzocht via een documentenanalyse. Openbare en bekende stukken aangaande de gebiedsontwikkeling worden onderzocht. Hierin wordt onder andere bekeken of er publieke doelen gedurende de looptijd gewijzigd zijn.

Daarnaast worden semi-gestructureerde interviews gehouden met betrokkenen van deze casus. Het gaat om twee of drie interviews per casus. Het gaat hierbij om verschillende betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld een bestuurder of medewerker van de betrokken publieke partij,

een medewerker van de PPS organisatie of een betrokkenen vanuit de private partij. De data voor de interviews zijn verwerkt in een verslag. Dit is gebeurd aan de hand van de onderdelen van het conceptueel model, om zo de analyse op te kunnen bouwen. Een overzicht van de geïnterviewden, de vragenlijst en verslagen van de interviews zijn te vinden in de bijlage. De geïnterviewden hebben allen ingestemd om de data uit de interviews te verwerken in dit onderzoek.

2.5 ANALYSE EN SCORING

Om de conclusies van de studie overzichtelijk te houden maak ik gebruik van een tabel inclusief scoringsmodel. Dit scoringsmodel gebruik ik om dwarsverbanden tussen de casussen goed inzichtelijk te maken, en de unieke elementen van die casus te identificeren. Het vergemakkelijkt de vergelijking tussen de verschillende casussen om conclusies uit te trekken. In het scoremodel behandel ik de verschillende elementen uit het theoretisch model wat als antwoord dient op deelvraag 1. Deze elementen scoor ik door middel van een schaal van - - tot ++. Hieronder staat in tabelvorm aangegeven wat met deze score wordt bedoeld en hoe ik tot een bepaalde score kom.

Tabel 1. Voorbeeld scoremodel

Variabele analysekader	Elementen	Score	Opmerkingen
Sturing door een gemeentebestuur			
Netwerk PPS			
Publieke belangen			

Tabel 2. Uitleg Scores

Score	Uitleg	Opmerkingen
++	Komt in grote mate voor in de casus	Gebaseerd op analyse door student. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer alle geïnterviewden dit melden en blijkt uit de documentenanalyse.
+	Komt voor in de casus	Gebaseerd op analyse door student. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer één van de geïnterviewden dit meldt.

+/-	Neutraal	Gebaseerd op analyse door student. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer een element niet specifiek meer of minder van toepassing is in de casus.
-	Is minder van toepassing op deze casus	Gebaseerd op analyse door student. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer één van de geïnterviewden dit meldt.
- -	Is niet van toepassing in deze casus	Gebaseerd op analyse door student. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer alle geïnterviewden dit melden en blijkt uit de documentenanalyse.

2.5 FOCUSGROEP

Als laatste ga ik met een focusgroep van twee personen de resultaten bespreken. Dit gesprek voer ik om de data die ik verzameld heb en de analyse en conclusies die hierop volgen te valideren. De focusgroep bestaat uit twee personen van de Gemeente Eindhoven en zijn mijn directe collega's. Zij werken of hebben gewerkt aan gebiedsontwikkelingen met een PPS op afstand van de organisatie. Zij vervullen de functie bij de gemeente Eindhoven die een deel van de geïnterviewden ook hebben. Ik ga met hen het gesprek aan op basis van de analyse die ik heb gedaan in hoofdstuk 4. Ik vraag hen naar de herkenbaarheid van de gevonden data en de analyse. Daarnaast vraag ik naar aanscherpingen op deze analyse en of zij aanbevelingen hebben voor gemeenten die een gebiedsontwikkeling via een PPS vorm willen geven. Uit dit gesprek zal blijken of er aanleiding is om de conclusies aan te passen.

HOOFDSTUK 3 LITERATUURONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt relevante literatuur voor dit onderzoek besproken. Hierbij wordt eerst ingezoomd op de publieke waarden en sturing door gemeentes, vervolgens wordt gesproken over PPS samenwerkingen en hoe deze twee tot uiting komen in gebiedsontwikkelingen.

3.1 PUBLIEKE BELANGEN IN GEBIEDSONTWIKKELING

Publieke belangen

In de hedendaagse complexiteit wil de overheid sturen op de publieke belangen die in een gebiedsontwikkeling geborgd worden. Denk hierbij aan voldoende en betaalbare huisvesting, duurzaamheidsambities of bereikbaarheid van een nieuwe vastgoedontwikkeling. Op welke manieren kan een gemeente sturen op dergelijke publieke belangen?

De term publiek belang is een wat algemene en abstracte term. Om dit begrip te duiden wordt gebruik gemaakt van de definitie van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000). De WRR maakt een onderscheid tussen het maatschappelijk en publiek belang. 'Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 20). Het is echter pas een publiek belang als er ook een overheid nodig is om deze belangen te behartigen. Om die reden luidt een (algemene) definitie van publiek belang: "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen" (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 20).

Gebiedsontwikkelingen zijn langlopende trajecten, en publieke belangen die gepaard gaan met gebiedsontwikkelingen kunnen in dat tijdsbestek veranderen. Zoals de WRR ook duidt kan er een verschuiving van publieke belang komen door contextuele veranderingen van buitenaf (maatschappelijke behoefte) of van binnenuit (publieke organisatie). Dit kan bijvoorbeeld gaan over nieuwe maatschappelijke problemen die zich voordoen en om betrokkenheid van de overheid vragen; of juist ontwikkelingen die de eindverantwoordelijkheid van de overheid overbodig maken. Van binnenuit kunnen politieke veranderingen, en dan ook prioritering of consensus, zorgen voor verschuivende publieke belangen. Het is vaak onvoorspelbaar wanneer en in welke mate deze veranderingen zich voordoen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 147).

Publieke belangen in de context van gebiedsontwikkeling

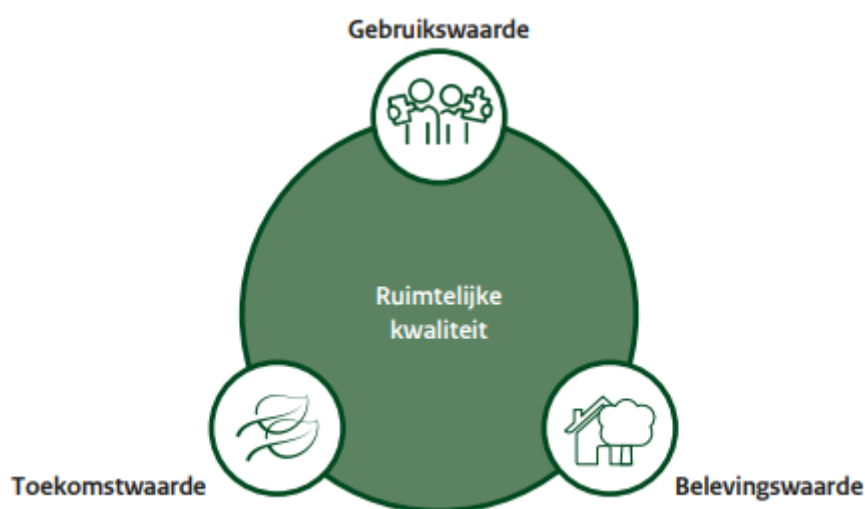
Om publieke belangen in gebiedsontwikkeling te duiden houden we hier de definitie van Heurkens (2012) aan. Publieke belangen in de context van gebiedsontwikkeling zijn gelieerd aan de kwaliteit van de ruimte. Verbart (2004, p. 49) geeft aan dat we kunnen spreken van een hoogwaardige kwalitatieve openbare ruimte als de ruimtelijke ingrepen positief worden gewaardeerd door de gebruikers van die ruimte.

Deze publieke belangen in relatie tot ruimtelijke kwaliteit kunnen worden geduid als economische, sociale en ecologische doelen (Heurkens, 2012). Echter, zijn deze niet voor iedereen hetzelfde, en is daarmee de waardering ook anders. Om publieke doelen in gebiedsontwikkeling wel te kunnen duiden kijken we dus naar de ruimtelijke interventies die economische, sociale en ecologische doelen dienen (Heurkens, 2012, p. 376).

De economische doelen worden gedefinieerd als het vermeerderen van de waarde van eigendom. Dit kan gelden voor zowel privaat als publiek eigendom. Vanuit een generieke welvaartseconomie perspectief, gaat het om een stabiele waardevermeerdering, waarbij in ieder geval met de inflatie meegegroeid wordt (Heurkens, 2012, p. 377). Sociale publieke belangen richten zich meer op de tevredenheid van gebruikers van de gebouwde omgeving. Dit gaat bijvoorbeeld ook over betaalbare woningen, bepaalde doelgroepen die in wijken wonen of sociale cohesie. Het algemeen publieke belang dient zich ernaar sociale exclusie te verminderen, door ruimtelijke interventies te doen die sociale cohesie en publieke toegankelijkheid verbeteren (Heurkens, 2012, p. 377). Ecologische publieke belangen richten zich op publieke gezondheid. Denk hierbij aan de luchtkwaliteit, geluid, toegang tot schoon water of het ontwikkelen en gebruiken van duurzame energiebronnen. Ruimtelijke ingrepen hebben het doel op een duurzame manier de publieke gezondheid te borgen (Heurkens, 2012, p. 377). Hooimeijer, Kroon en Luttik (2001) nemen ook het aspect cultureel belang mee. Dit aspect is iets minder ver uitgewerkt dan de overige drie. Het heeft betrekking op de vormgeving en verbeelding, maar gaat ook over waarden in de (multiculturele) samenleving die leidt tot de eisen van ruimte voor verscheidenheid en plekken voor ontmoeting (Hooimeijer, Kroon, & Luttik, 2001, p. 39).

Ruimtelijke Kwaliteit

Het concept ruimtelijke kwaliteit wordt door Hooimeijer et al (2001) verder uitgewerkt aan de hand van drie begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze begrippen gaan terug naar de Romeinse architect Vitruvius, en worden later onder andere in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004) en het Programma Mooi Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022) gebruikt. Deze begrippen moeten als een samenhangend geheel in balans met elkaar zijn.



Figuur 2: begrippen voor definiëring ruimtelijke kwaliteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022).

Hooimeijer et al (2001, p. 17) noemt functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, aanleg en beheer, samenhang en bereikbaarheid als kernbegrippen van gebruikswaarde. De Nota Ruimte (2004) en spreekt van een hoge gebruikswaarde 'als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies, deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en -groepen'. In Programma Mooi Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2022, p. 9) kort samengevat als functionele samenhang.

Het tweede begrip om ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren is belevingswaarde. Dit gaat over identiteit, diversiteit, herkenbaarheid en zingeving (Hooimeijer, Kroon, & Luttik, 2001, p. 17). In het Programma Mooi Nederland wordt gesteld dat er een mooie en diverse omgeving moet zijn, met herkenbare identiteit en aangenaam om te ervaren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022, p. 9).

Als derde wordt het begrip toekomstwaarde genoemd. Hooimeijer zeggen dat hier een sturende werking vanuit gaan, met aanpasbaarheid en doelmatigheid in de tijd. In de Nota Ruimte en Programma Mooi Nederland gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen' (Ministerie van VROM, 2004, p. 20) en dat een ruimte duurzaam, aanpasbaar en beheersbaar is ingericht zodat deze doorgegeven kan worden aan toekomstige generaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).

Zoals Hooimeijer et al (2001) ook aangeven vormen deze begrippen een eerste stap naar concretere uitwerking. Op het schaalniveau van een gebied waar deze functies allemaal een plek krijgen, en de conflicten die dit op kan roepen zijn niet opgenomen. Daarnaast kunnen individuele behoeften ergens anders liggen dan de collectieve behoefte. Hooimeijer et al (2001) hebben een analysekader opgesteld waarin ontwerpeisen worden gekoppeld aan de belangen zoals eerder genoemd. Dit brengt de inhoudelijke kenmerken van economische, sociale, ecologische en culturele belangen bij elkaar, en verbindt dit aan de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Dit analysekader zal in dit onderzoek ook gebruikt worden om de publieke belangen in gebiedsontwikkelingen te duiden.

Tabel 3. Analyse kader publieke belangen in gebiedsontwikkelingen (Hooimeijer, Kroon, & Luttik, 2001).

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, Hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevingswaarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, Rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

Meervoudige waardecreatie

In gebiedsontwikkelingen komen verschillende belangen bij elkaar in de ruimte, en het resultaat dient dan ook meerdere belangen. Dit wordt meervoudige waardecreatie door middel van gebiedsontwikkelingen genoemd. Het gaat hierbij om directe financiële waarde en indirecte maatschappelijke of publieke waarden (Verheul & Heurkens, 2021). Naast directe invloed op de publieke belangen die een plek krijgen in het projectgebied kunnen er ook *spin-offs* en *spill-overs*

gerealiseerd worden. *Spin-offs* gaat over neveneffecten van investeringen. Bijvoorbeeld in gemeenschappelijke voorzieningen die ook een stijging van de waarde voor het omliggende vastgoed betekenen. Een *spill-over* betekent dat op stedelijk niveau doelen worden bereikt, bijvoorbeeld dat er werkgelegenheid ontstaat in het gerealiseerde gebied, waar ook mensen van elders in de stad van profiteren (Verheul & Heurkens, 2021).

Verheul en Heurkens (2021) pleiten er dan ook voor een ontwikkeling te bekijken vanuit de meervoudige waardecreatie. Worden er bijvoorbeeld (financiële) baten gecreëerd door een bepaalde investering, dan zou deze onderdeel moeten worden van de totale business case. Eerder hebben we gezien dat publieke belang zich definieert doordat de overheid hier een actieve rol in heeft. Wat Heurkens, Hobma, Verheul en Daamen (2020) beschrijven is de trend dat private partijen in stedelijke ontwikkeling ook de koppeling tussen publieke waarden en privaat rendement inzien. Ze passen dan ook hun werkwijze hierop aan en nemen zelf de verantwoordelijkheid hun eigen perspectief hierop uit te dragen en in te investeren (Heurkens, Hobma, Verheul, & Daamen, 2020, p. 59).

In dit onderzoek worden de publieke belangen gedefinieerd door middel van de verdeling tussen economische, sociale, ecologische en culturele waarden. Dit biedt een goede houvast voor de publieke belangen die kunnen veranderen in ruimtelijke kwaliteit in de gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt de verdeling zoals in tabel 3 door Hooimeijer et al (2001) gebruikt.

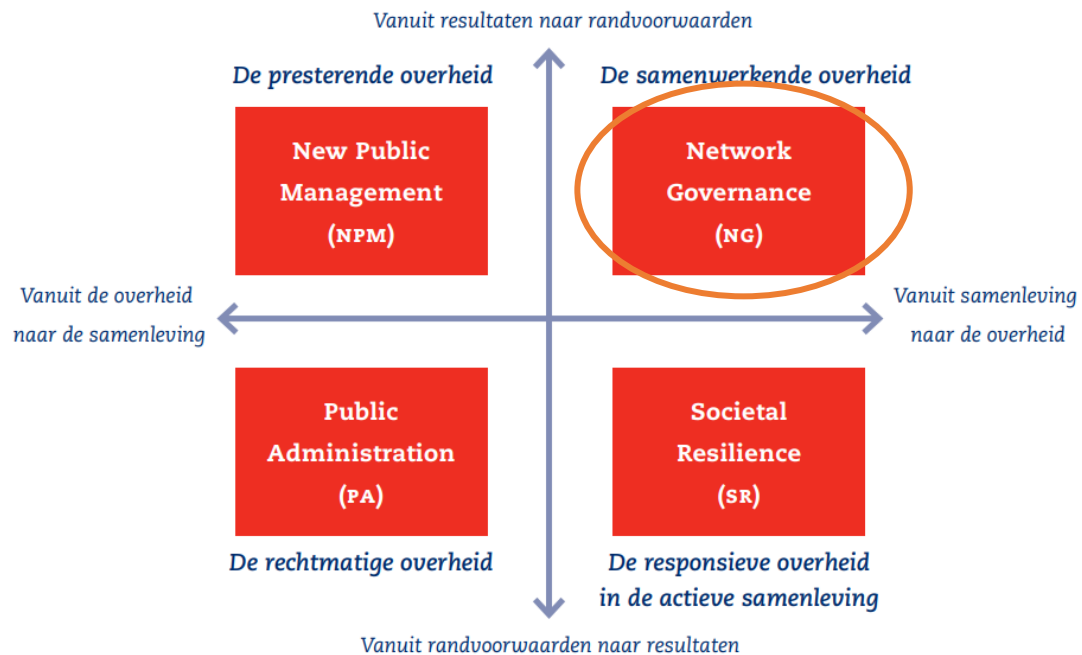
3.2 STUREN OP PUBLIEKE BELANGEN DOOR EEN GEMEENTE

Voor publieke sturing kijken we naar de sturingsinstrumenten die de overheid heeft om publieke belangen te waarborgen. Allereerst de hiërarchische manier van sturen. De overheid heeft nu eenmaal bij wet vastgelegde taken als het gaat om ruimtelijke inrichting en planologie. Denk hierbij aan bestemmingsplannen en vergunningen (Heurkens, 2012). Deze instrumenten geven gemeentes de mogelijkheid om hiërarchisch te sturen welke wensen of belangen in een bepaald gebied bediend moeten worden. Maar ook via bijvoorbeeld een Wet Voorkeursrecht Gemeente, waarbij een stuk land als eerste aan de gemeente aangeboden moet worden bij verkoop, geeft de mogelijkheid actief te sturen op de gewenste toekomstige invulling van een gebied (Heurkens, 2012). Deze instrumenten zijn alleen aan de gemeente toebehoren. Ze kunnen een sturend element hebben, waardoor andere partijen in gebiedsontwikkeling, zoals investeerders, hierop financieringsbesluiten inrichten. Ze werken stimulerend of limiterend voor andere partijen, bijvoorbeeld door het al dan niet aanpassen van een bestemmingsplan op basis van een privaat plan (de Bruijn & Dicke, 2006). De maatregelen die door overheden ingezet kunnen worden richten zich op reguleren, bijvoorbeeld door het aanpassen van wet- en regelgeving (de Bruijn & Dicke, 2006).

Als tweede kijken we naar een netwerk gestuurde overheid. Naast de overheid hebben nog vele andere (private) partijen een rol in gebiedsontwikkeling, denk hierbij aan investeerders, ontwikkelaars en gebruikers. Dit zorgt er ook voor dat de verantwoordelijkheid voor een geslaagde gebiedsontwikkeling bij verschillende partijen ligt en creëert een netwerk van spelers die van elkaar afhankelijk zijn (de Bruijn & Dicke, 2006). Publieke waarden worden op die manier onderdeel van consultatie en onderhandeling. Interactie is hierbij een belangrijk element, denk hierbij aan onderhandelen of inspraak en samspraak in een besluitvormend proces (de Bruijn & Dicke, 2006).

Ook van der Steen, Scherpenisse en van Twist (2015) spreken over netwerkend werken als manier om publieke waarde te realiseren en problemen aan te pakken, als aanvulling op andere werkvormen. Het gaat om het besef dat voor het realiseren van de eigen doelen ook andere partijen nodig zijn. Daarvoor gaat de netwerkende overheid naar buiten, en beweegt andere (private) partijen ook tot het inzetten van de middelen. Dit betekent wel dat de andere partijen ook de te

behalen doelen en resultaten kwijt moeten kunnen in een proces (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). Dit vraagt om verbinden en onderhandelen, en vervolgens de afspraken vastleggen in afspraken in formele vorm, zoals afspraken voor een publiek-private samenwerking. Van der Steen et al (2015) pleiten voor een organisatie die dat aan kan. Netwerken kennen een eigen dynamiek, die niet altijd meebeweegt met wat de overheid precies wil. Het is de kunst daarin mee te kunnen bewegen om de publieke belangen op een zo goed mogelijke manier te waarborgen (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015).



Figuur 2 Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al, 2014).

Figuur 3: Vier vormen van overheidssturing (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015)

De laatste manier om te sturen op publieke belangen wordt het marktmechanisme genoemd. Hierbij differentiëren private partijen zich van andere private partijen door het dienen van de publieke belangen als doel op te nemen. Er wordt geconcurrereerd op wie de publieke belangen het beste kan dienen. Dit kan in een gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld zijn bij het inschrijven op een tender vanuit de overheid, of het gebruik van groene energie promoten (de Bruijn & Dicke, 2006).

Bovenstaande manieren om publieke belangen te dienen staan niet op zichzelf, en kunnen vaak in combinatie met elkaar worden gebruikt. Gemeenten en andere overheden zetten in op meerdere vlakken om de publieke belangen te dienen. Zo kan een gemeente overwegen actief grondbeleid te voeren, waarbij onteigening of het inzetten van de wet voorkeursrecht gemeenten kan leiden tot de gewenste invulling van een bepaald gebied, en dat de gemeente hier iets over te zeggen heeft. Dit kan in combinatie gebruikt worden met een netwerk aanpak waarin eigenaren in het gebied onderdeel worden van de visie vorming, en hier de kennis en expertise die bij deze private partijen zit optimaal gebruikt wordt. Dan spreken we van meervoudig sturen. Vanwege de eerdergenoemde complexiteit van de gebiedsontwikkelingen wil de overheid zich actief bemoeien met de inzet van de ruimte in de steden, om zo de publieke belangen optimaal te borgen. Dit zie je op verschillende lagen van de overheid gebeuren (Planbureau voor de leefomgeving, 2021).

Vanwege de complexiteit, integraliteit en onzekerheid in een gebiedsontwikkeling lijkt de netwerksturing een goede basis als sturingsinstrument, al zal dit dus in combinatie met andere sturingsinstrumenten, zoals hiërarchische elementen, gebruikt worden. Maar de verschuiving naar deze netwerksturing wordt steeds belangrijker (De Zeeuw, 2017, p. 52). Dit komt onder andere door de interactie tussen schaalniveaus en partijen die daarin actief zijn. Het smeden van coalities van deze betrokken partners is cruciaal voor het slagen van de gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2017).

Rol gemeente in gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer en wordt op die manier ook ervaren. Dit komt voornamelijk door de verschillende ruimte-claims en door een stapeling van eisen vanuit gemeenten. Dat gemeenten een rol hebben bij gebiedsontwikkeling staat buiten kijf. Zoals we eerder al hebben gezien is in de wet bepaald dat bepaalde beslissingsbevoegdheden bij gemeenten ondergebracht zijn, zoals ruimtelijke ordening. Deze rol kan niet door een andere partij overgenomen worden.

Daarnaast wordt, vanwege die toegenomen complexiteit, ook gepleit voor een actieve aanpak vanuit gemeenten. Denk hierbij aan het voeren van actief grondbeleid. Dit zou nieuwbouw stimuleren en daarmee ook de woningbouwproductie opschroeven, iets waar in deze tijden van een groot woningtekort veel behoefte aan is (Deloitte Real Estate, 2021). Deze aanpak brengt ook risico's met zich mee. De overheid mengt zich in grondaankopen, wat financiële risico's met zich meebrengt. De reden dat een ontwikkellocatie nog niet opgepakt wordt door de markt kan ook betekenen dat de ontwikkelkosten hoog zijn, en deze daarmee door de overheid gedragen moeten worden (consultancy.nl, 2021). Hetzelfde kan gezegd worden voor het instappen in een samenwerkingsverband om gebiedsontwikkeling te stimuleren of realiseren. De gemeenteraad heeft een controlerende taak op het borgen van de publieke belangen en besluit over bijvoorbeeld het voeren van grondexploitaties of het instappen in grootschalige projecten (Buitelaar, 2015). Deze beslissingen en investeringen zijn complex en moeilijk te overzien. Het gevaar is dat er een informatieachterstand bij een gemeenteraad ontstaat om de controlerende taak naar behoren uit te kunnen voeren (Buitelaar, 2015).

Om te zien hoe gemeenten sturen in verschillende fasen van gebiedsontwikkeling, schetsen we hier het proces. Hierbij maken we gebruik van vijf fasen die Friso de Zeeuw (2017) beschrijft, namelijk:

- Initiatief en verkenning;
- Planvorming en conditionering;
- Uitwerking en projectontwikkeling;
- Vastgoedontwikkeling en bouw;
- Vastgoedexploitatie en beheer openbare ruimte.

Zoals ook de Zeeuw beschrijft zijn vooral de eerste drie fasen specifiek voor gebiedsontwikkelingen en gaan we daar vooral op in. Belangrijk om te beseffen is dat dit nooit stappen zijn die door een ordelijk proces gaan, maar gevoelig zijn voor onverwachte wendingen waardoor fases door elkaar heen kunnen lopen (De Zeeuw, 2017, p. 31).

Als eerste de initiatief en verkenningsfase. Een gebiedsontwikkeling is nooit hetzelfde, door bijvoorbeeld economische of politieke context, maar ook door bewoners of lokale eigenschappen die een bepaald gebied specifiek kenmerken is elke gebiedsontwikkeling anders. In deze fasen wordt bekeken welke kant het gebied op moet gaan. Waarom is verandering nodig, wat is de huidige situatie en welk concept zou op deze plek plaats kunnen vinden? Ook wordt er globaal gekeken naar de financiële haalbaarheid en risico's. Veel partijen kunnen initiatiefnemer zijn in deze fase, al komen de meeste ervan vanuit de overheid (De Zeeuw, 2017).

De gemeente is vaak de meest dominante overheidslaag in gebiedsontwikkelingen, waarbij het bestuur een eigen stempel drukt. In deze fase stuurt de gemeente bijvoorbeeld vanuit beleidsdocumenten, of beperkingen die aan een bepaald gebied zijn toebedeeld. In de eerdergenoemde categorische sturing wordt gebruik gemaakt van hiërarchische sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld door beleidsplannen of (on)mogelijkheden als gevolg van een bestemmingsplan. Maar de gemeente kan ook gebruik maken van meer sturingsinstrumenten, en op die manier meervoudig sturen. Wanneer een gemeente initiatiefnemer is, kan in deze fase ook een marktconsultatie worden uitgevoerd (De Zeeuw, 2017, p. 35). Dit past meer bij een netwerk- of marktsturende overheid, waarin de kennis en kunde van de markt ook ingezet wordt. Dit betekent echter nog niet dat de marktpartijen ook direct een positie krijgen.

De tweede fase is die van planvorming en conditionering. Na een succesvolle initiatieffase worden enkele elementen meer uitgewerkt. Dit gaat om verdere uitwerking van het programma wat daar plaats gaat vinden. Ook wordt er dieper in gegaan op het ontwerp en engineering van het plan, bijvoorbeeld naar fysieke elementen van de plek die beter in beeld komen. De financiën worden uitgedacht en een eventuele verdeling tussen partijen wordt opgesteld. Als laatste wordt ook gekeken naar het proces, bijvoorbeeld over rolverdeling tussen bepaalde partijen, samenwerkingsstrategieën en participatie.

In deze fase kunnen gezamenlijke documenten worden opgesteld, zoals een masterplan of een gebiedsconcept. Documenten zonder publiekrechtelijke status en vormvrij (De Zeeuw, 2017). Deze plannen zijn globaler dan bijvoorbeeld een bestemmingsplan en bevorderen daarmee ook flexibiliteit. Een gemeente kan er bewust voor kiezen alleen de hoofdlijn vast te leggen, om die flexibiliteit voor de markt optimaal te laten (De Zeeuw, 2017). Dit is een netwerk- of marktgerichte manier van sturen. Deze plannen vormen uiteindelijk wel de basis voor een bestemmingsplan, wat dan weer als hiërarchisch sturingsinstrument kan worden gezien.

De derde fase is die van uitwerking en projectontwikkeling. In deze fase worden de eerder vastgelegde plannen gedetailleerd gemaakt. Dit zijn bijvoorbeeld stedenbouwkundige plannen op buurt- of complexniveau (De Zeeuw, 2017). Deze fase richt zich op de daadwerkelijke realisatie van onderdelen van de gebiedsontwikkeling. Met projectontwikkeling wordt echt gestuurd op realisatie van het (vastgoed)object. Hierbij wordt door de gemeente gestuurd via vergunningen, wat een hiërarchisch karakter heeft.

Veranderende rol

De afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden wat betreft de rol van de overheid bij ruimtelijk beleid. De afgelopen jaren heeft de overheid op elk niveau, landelijk, provinciaal en gemeentelijk, de grip op de ruimtelijke ordening als een van de kerntaken opgepakt (College van Rijksadviseurs, 2023). Omdat de jaren ervoor, mede als gevolg van de economische crisis van 2008 (Franzen, ten Have, Uitzetter, & de Zeeuw, 2017, p. 36) de overheid zich steeds meer terugtrok uit de ruimtelijke ontwikkeling, en gebiedstransformaties vooral aan de markt overliet (Heurkens, 2012, p. 133). Dit heeft er ook voor gezorgd dat er veel kennis en kunde bij overheidsorganisaties is vertrokken. Dit heeft directe gevolgen gehad voor hoe de overheid ging sturen op ruimtelijke ontwikkeling. Op zaken rondom energie, klimaat, wonen, verduurzaming, bereikbaarheid is een inhaalslag nodig op het gebied van overheidssturing, bijvoorbeeld middels omgevingsplannen of nationale visie.

Mede doordat capaciteit, kennis en expertise ontbreekt binnen gemeenten duren ontwikkelingen lang (Stedelijke transformatie, 2021). Gegeven de grote opgaven en het gebrek aan ruimte zal inzet van alle lagen van de overheid nodig zijn, in samenspel met private en maatschappelijke partners

(Verdaas, 2023). Door het anders inzetten van verschillende hiërarchische en netwerk gestuurde sturingsmiddelen kan de overheid sturen op de publieke belangen. Denk hierbij aan gezamenlijke visievorming of inrichten van omgevingsplannen.

3.3 SAMENWERKING EN PPS IN EEN GEBIEDSONTWIKKELING

Zoals in paragraaf 3.2 besproken heeft de gemeente altijd een publiekrechtelijke rol. Bij gebiedsontwikkeling zijn meerdere partijen betrokken, en er kan ook voor worden gekozen in een publiek-private samenwerking (PPS) te stappen voor de gebiedsontwikkeling. Dit wordt opgezet in een apart juridisch construct, zoals verderop ook in de definitie terugkomt (Sanders & Heldeweg, 2018). Gebeurt dat in de vorm van een BV dan is de gemeente op dat moment ook aandeelhouder van deze BV. In feite heeft het gemeentebestuur op dat moment twee rollen: enerzijds als aandeelhouder in de private entiteit, én anderzijds de publiekrechtelijke taak die een gemeente altijd heeft. Via beide wegen zal de gemeente sturen op de gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf wordt meer ingegaan op de samenwerking in een PPS.

Een samenwerkingsstrategie via een publiek-private samenwerking (PPS) kan zorgen voor een slagvaardige manier van gebiedsontwikkeling realiseren (Verheul, 2019). Dit onderdeel wordt later in dit hoofdstuk besproken. Een risico is dat een dergelijke organisatie, verantwoordelijk voor uitvoering van de gebiedsontwikkeling en daarmee ook borger van de publieke belangen, op afstand komt te staan en daarmee wat verder weg staat van de dagelijkse aansturing. Een gemiddelde gebiedsontwikkeling duurt langer dan een bestuursperiode van vier jaar. Hoe worden eventueel veranderende publieke belangen goed gediend in een organisatie die buiten de gemeente om wordt georganiseerd?

Deze strategie van samenwerking past bij een netwerkende overheid. Hierbij wordt optimaal gebruik gemaakt van het netwerk van spelers die een rol hebben in de gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek richten we ons dan ook primair op de netwerkende overheid. Het gaat om gebiedsontwikkelingen die in een publiek private samenwerking worden ondergebracht.

Samenwerking in gebiedsontwikkeling is van alledag. Zoals Friso de Zeeuw (2017) ook beschrijft kennen we in Nederland een lange traditie van samenwerking in gebiedsontwikkeling en is het gebruikelijk dat zowel overheden als marktpartijen een aandeel, zoals bijvoorbeeld grond- en vastgoedposities, hebben ter bevordering van gebiedsontwikkeling. De verdeling van het eigendom in een bepaald gebied bepaalt ook veelal wie aan zet is voor ontwikkeling (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, 2019). Zowel privaat als publiek hebben een actieve rol, waardoor samenwerken nodig is, of zelfs onontkoombaar (De Zeeuw, 2017).

Er bestaan verschillende vormen van samenwerking, van helemaal publiek, tot helemaal privaat en verschillende tussenvormen. De afgelopen tijd komt de noodzaak tot PPS vorming weer terug in de keuzes. Met de eerder toegelichte complexiteit van gebiedsontwikkelingen worden er manieren gezocht om zowel de publieke belangen te dienen als de kennis, kunde en middelen van de markt zo effectief mogelijk in te zetten (Deloitte, 2017).

PPS als samenwerkingsstrategie

Publiek-Private Samenwerking, ook wel PPS genoemd, is een begrip voor verschillende uiteenlopende samenwerkingsvormen tussen publieke en private organisaties (Sanders & Heldeweg, Publiek Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht, 2018). Om een complex project als een gebiedsontwikkeling te laten slagen zijn meerdere partijen nodig. Om tot een succes te komen zijn overheidspartijen maar zeker ook marktpartijen van groot belang. Een PPS kan dan ook ingezet worden als samenwerkingsstrategie. Het kan benodigde kennis, inzet en draagvlak creëren om het

beoogde project een succes te laten worden. Het is een manier om maatschappelijk te sturen op de publieke belangen (Sanders & Heldeweg, 2018).

We gebruiken hier de definitie zoals Sanders en Heldeweg (2018) deze gebruiken. Het richt zich ten eerste op het realiseren van bepaald overheidsbeleid, ten tweede is een actieve betrokkenheid van private partijen in de gebiedsontwikkeling benodigd, bijvoorbeeld op het gebied van kennis of financiële middelen. Als laatste gaat het om een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband, met wederkerige verplichtingen (Sanders & Heldeweg, 2018). Dit komt samen in de volgende definitie die gehanteerd wordt in deze scriptie: PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid (Sanders & Heldeweg, 2012).

Voor een gebiedsontwikkeling kan een publiek-private samenwerking dan ook van grote meerwaarde zijn. We onderscheiden hierbij drie terreinen waarop dit van toepassing is. Allereerst procesmatig. De samenwerking kan zorgen voor een effectiever en efficiënter proces, door kennis, kunde en verantwoordelijkheden vanuit beide partijen bij elkaar te brengen (Deloitte, 2017). Dit bevordert slagkracht en realisatievermogen van de gebiedsontwikkeling. Ten tweede is een samenwerking ook van meerwaarde op financieel gebied. Het bundelen van de investeringskracht zorgt ook dat gestuurd kan worden op een gezamenlijk doel. Ten derde sta je samen aan de lat voor het inhoudelijke resultaat wat neergezet wordt. De kennis vanuit beide partijen wordt optimaal gebruikt een zo goed mogelijk resultaat te boeken (Deloitte, 2017).

Wat de publicatie van Deloitte (2017) ook aangeeft is dat het doel en de winst van deze samenwerkingsstrategie over de tijd min of meer overeind is gebleven. Wat ze noemen 'gezamenlijk investeren in en risico's delen vanuit een gedeelde visie en beoogde kwaliteit, met een werkwijze die vraagt om heldere kaders, flexibiliteit, transparantie, afspraken over winst, verdien capaciteit, risico's en vertrouwen' (Deloitte, 2017, p.14) is een blijvend model voor gebiedsontwikkeling.

De meerwaarde voor de publieke partij zit onder andere in de kennis en kunde die private partijen kunnen inbrengen. Dit zou ervoor pleiten private partijen al in een vroeg stadium bij het initiatief te betrekken, om hier optimaal gebruik van te maken. Dit helpt de publieke partij het optimale resultaat van een gebiedsontwikkeling te bereiken. Aan de andere kant is de publieke partij een betrouwbare partner om mee samen te werken, die bovendien de verantwoordelijkheid heeft voor ruimtelijke ordening en planologische toetsen.

Soorten PPS

Om te kunnen bepalen met welk construct het doel van een grootschalige gebiedsontwikkeling het best opgepakt kan worden kunnen verschillende soorten PPS worden onderscheiden. Hiervoor maak ik gebruik van de kenmerken die Sanders & Heldeweg (2012) gebruiken. Hier wordt gekeken naar:

- Het doel van de samenwerking; met welk doel wordt het bewuste samenwerkingsverband aangegaan?
- Interne verhoudingen tussen de actoren; de interactie tussen overheid en private partijen wordt hier kenbaar gemaakt.
- De uiteindelijke uitkomsten van de samenwerking.
- Het beoogd maatschappelijk effect en de doorwerking ervan op de samenleving.

We onderscheiden drie soorten PPS. De markt-PPS, de netwerk-PPS en de gezags-PPS. Deze komen overeen met de eerder besproken manieren om op publieke waarden te sturen. Een markt-PPS heeft als doel en strategie om de uitvoering van bepaalde beleidsprojecten te realiseren. Hierbij wordt

geen gezamenlijke strategie bepaald. Dit in tegenstelling tot een netwerk-PPS, waarin wel degelijk de strategievorming ook onderdeel van de samenwerking is, met een gezamenlijke aanpak tot gevolg. Het richt zich, in aanvulling op de markt-PPS op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleidsproject (Heldeweg & Sanders, 2011, p.34). Hierbij blijven de formele eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de aparte partijen. Dit is anders bij een gezags-PPS. Dit gaat verder dan een netwerk-PPS, waarbij zowel het opstellen van de gezamenlijke strategie als de vaststelling daarvan ligt bij de pps-samenwerking. De besluiten worden dan gezamenlijk in het juridisch construct genomen (Heldeweg & Sanders, 2011).

Tabel 1 PPS-typen (bron: Sanders & Heldeweg, 2012, p. 45)

Kenmerken	Vormen van PPS		
	Markt-PPS	Netwerk-PPS	Gezags-PPS
Doel van samenwerking	Efficiënte transacties	Uitlokken van nuttige participatie	Bindende besluitvorming
Interne verhouding tussen actoren	Calculerend in het kader van opdrachtgever-opdrachtnemer-verhouding	Strategische afstemming door participatie	Unitair door gedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden
Uitkomst samenwerking	Set van contractueel bepaalde uitvoeringsrelaties	Convergentie van organisatiegedrag	Reeks van besluiten met openbaar gezag
Beoogd maatschappelijk effect van uitkomst	Sturing van gedrag op basis van een contract	Mogelijkheid op strategische afstemming	Sturing van gedrag op basis van een bevel

Soort pps	Doel & Insteek (werkwijze)
Markt-pps	Doel: <i>uitvoering</i> geven aan een beleidsproject Insteek: vanuit <i>gescheiden</i> bevoegdheden & verantwoordelijkheden - publieke partij stelt vast – m.n. opdracht en besluiten - private partij voert uit – m.n. ‘werken & diensten’
Netwerk-pps	Doel: <i>gezamenlijk bepalen</i> van doelen en een bijbehorende strategie aangaande een beleidsproject Insteek: gericht op <i>afstemming</i> van bevoegdheden & verantwoordelijkheden - publieke partij stelt vast - private partij participeert eventueel in de uitvoering
Gezags-pps	Doel: <i>gezaghebbend vaststellen</i> (en doen uitvoeren) van een beleidsproject Insteek: vanuit <i>gezamenlijke</i> bevoegdheden & verantwoordelijkheden - gezamenlijke vaststelling doelen/strategie/besluiten (met openbaar gezag) - uitvoering zelf of door anderen

Figuur 4: vormen van PPS (Heldeweg & Sanders, 2011, p.35)

De keuze welke PPS vorm gebruikt wordt hangt af met het doel waarvoor de PPS ingericht wordt. Een belangrijk criteria is de legitimiteit van de activiteiten die plaatsvinden (Sanders & Heldeweg, 2013).

Trends in PPS als samenwerkingsstrategie

In Nederland kennen we een lange traditie van samenwerken in gebiedsontwikkelingen of grote projecten. Lange tijd was de joint venture de meest gekozen vorm in ons land om dit soort grootschalige projecten of gebiedsontwikkelingen onder te brengen (Deloitte, 2017). Deze joint venture is een samenwerkingsstrategie waarbij gezamenlijk wordt opgetrokken in het delen van winst en risico, vaak in de vorm van een aparte entiteit, waarin gezamenlijke planontwikkeling en grondexploitatie werd uitgevoerd (Deloitte, 2017). Met het instorten van de markt in de crisis van 2008 hebben we gezien dat verschillende PPS organisaties in zwaar weer zijn beland. Door veranderende omstandigheden of een verkeerde inschatting van de markt moesten PPS constructies opnieuw worden ingericht, of zelf worden ontbonden (Deloitte, 2017). De oorzaak hiervoor lag niet primair in de toegevoegde waarde van de samenwerking, maar meer in de financiële risico's die beide partijen liepen (Hümmels, 2017). Ook was de governance niet altijd goed ingericht, waardoor de gemeente grip verloor op het autonome construct. Met veel activiteiten die plaatsvonden buiten de kaders van de oorspronkelijke afspraken kwamen in de veranderende omstandigheden discussies over de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (Hümmels, 2017).

Dit wil echter niet zeggen dat de partijen in het vakgebied schuw zijn geworden voor deze samenwerking. Met het opnieuw omslaan van de woningmarkt is versnellen een van de belangrijkste doelen. Gemeente bekijken hoe ze grip krijgen op deze opgave door middel van hun grondbeleid, en door de markt worden ambitieuze projecten opgepakt, maar met meer oog voor de bijbehorende risico's en de context van investeren (Hümmels, 2017). Dit zie je ook bij overheden. Om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de kennis, expertise en middelen die bij marktpartijen zit worden marktpartijen vaker vroeg in het proces betrokken. Daarnaast biedt het overheden de kans meer in een ondernemende rol te stappen, om ontwikkelingen optimaal te stimuleren (Hümmels, 2017).

Flexibiliteit

Een belangrijke les vanuit het verleden is dat er een mate van flexibiliteit die ingericht moet worden. Hier is zowel vanuit de overheid als de markt meer behoefte aan, om mee te kunnen bewegen met de actuele ontwikkelingen (Deloitte, 2017). Ook het zoeken van financieringsbronnen en de toenemende afhankelijkheid hiervoor van andere partijen vraagt om een flexibele inrichting van de samenwerking (Teisman & en Eindhoven, 2012).

Friso de Zeeuw (2017) stelt in dit licht als alternatief ook nog een 'joint venture' light voor. Hierbij worden financieel autonome projecten in een gebiedsorganisatie gecoördineerd. De maatregelen waarvoor de gebiedsorganisatie aan de lat staat kan variëren, denk bijvoorbeeld aan het programma op hoofdlijnen, fasering en gezamenlijke promotie. Er wordt in dit geval geen of een hele lichte gezamenlijke grondexploitatie ingericht en grote investeringen aangegaan. Een randvoorwaarde die De Zeeuw (2017) noemt is de persoon die de gebiedsontwikkeling aanvoert. Die moet bij de betrokken partijen op één lijn weten te houden. De voordelen hiervan is dat er een lichtere organisatie wordt opgetuigd, waar minder financiering en meer flexibiliteit in zit (De Zeeuw, 2017). Een nadeel zou kunnen zijn dat er, doordat er geen gezamenlijke financiering van de opgave is, er minder hard commitment is om de resultaten binnen afspraak te boeken (Hümmels, 2017).

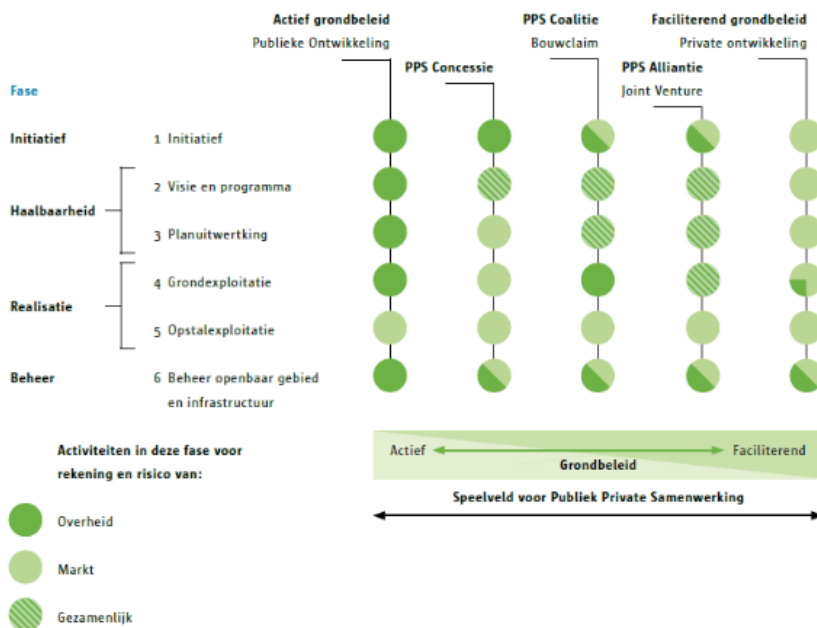
Netwerkend en meervoudige sturing: vertrouwen en verbinden

In samenwerkingsvormen wordt vaak gekeken naar de harde kant van sturen, bijvoorbeeld via contracten, financiering en verantwoordelijkheden. Zo ook bij de totstandkoming van een PPS. Echter kun je ook sturen via zachte elementen (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). Voor een goede samenwerking is een basis van vertrouwen, communicatie, aandacht voor interactie en een teamproces essentieel (Deloitte, 2017). Niet in de laatste plaats is dit dan ook voor de overheid een belangrijk middel om te sturen op resultaten. Deze zachte sturingselementen richten zich meer op verbinden, communiceren, een heldere visie, verhaal en identiteit van het

gebied. Wanneer op beide kanten ingezet wordt, enerzijds het verbinden van de spelers in een gebied, in combinatie inzetten met hardere sturingsvormen als financiering en een PPS sturing zorgt ervoor dat het proces de goede kant op blijft gaan. Hierbij wordt ook gepleit voor een netwerkmodel, getypeerd door integraliteit, onderling vertrouwen, samenwerking en een netwerk gestuurde gebiedsontwikkeling (van den Bragt, 2022).

Een joint venture benadrukt het karakter van een netwerkmodel waarin optimaal samen opgetrokken wordt. Zoals ook in figuur 3 te zien maakt deze vorm van samenwerking van begin tot eind optimaal gebruik van de kracht van zowel overheid als markt.

VORMEN VAN GRONDBELEID



Figuur 4: vormen van grondbeleid en samenwerkingsvormen (Deloitte, 2017)

3.4 BORGING PUBLIEKE BELANGEN IN EEN NETWERK PPS

Zoals we eerder hebben gezien heeft een gemeente publieke taken als het gaat om gebiedsontwikkeling. Kiest een gemeente ervoor actief deel te nemen in een PPS betekent dit ook iets voor de manier waarop een gemeente deze publieke taken uitvoert. Het zorgt immers voor een bundeling van krachten en inzet, waardoor slagkracht en realisatievermogen van de gebiedsontwikkeling bevorderd wordt. Eerder werd al geconstateerd dat de crisis ervoor zorgde dat meerdere samenwerkingen werden ontbonden of aangepast. Een van de redenen hiervoor is ook dat gemeenten grip verloren wat er precies gebeurde binnen de PPS. Dat de verantwoordingslijnen niet helder worden kan de taak van een gemeente, primaire borging van de publieke belangen, ondermijnen (Verwayen & Verheul, 2020). Wanneer de gemeenteraad de controlerende taak niet optimaal uit kan voeren kan dit ervoor zorgen dat enerzijds de publieke belangen worden heronderhandeld en hierop ingeleverd moet worden (Heldeweg & Sanders, 2011). Daarnaast wordt vaak gezegd dat de gemeente degene is die de (financiële) klappen opvangt wanneer een PPS gered moet worden (Verwayen & Verheul, 2020). De roep om flexibiliteit vraagt ook om flexibiliteit van een gemeentelijk bestuur. Hoe kunnen zij omgaan met 'flexibele publieke belangen'? En hoe kan een gebiedsorganisatie, die vaart bij deze continuïteit en flexibiliteit hiermee omgaan? De PPS staat immers niet onder directe reikwijdte van de raad, omdat deze buiten de gemeente is georganiseerd. Dit zet de gemeenteraad in een andere positie, dan wanneer zij zelf alleen aan de lat staan voor

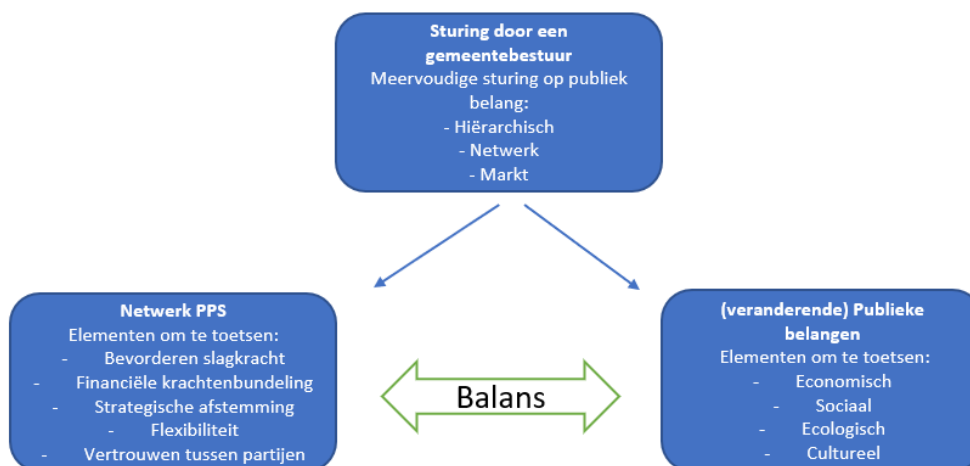
beslissingen aangaande de visie en uiteindelijke resultaten van de gebiedsontwikkeling (Verwayen & Verheul, 2020).

In het empirische onderzoek in hoofdstuk 4 worden deze twee elementen onderzocht. Enerzijds de elementen van een netwerk-pps, anderzijds de borging van het publiek belang door het gemeentebestuur. Hier worden publieke belangen in gebiedsontwikkelingen geduid volgens het analysekader uit paragraaf 3.1. Daarnaast wordt gekeken op welke manier het gemeentebestuur deze (veranderende) publieke belangen borgt en in balans houdt met de PPS waar ze onderdeel van is. Met welke handelingen blijven deze beide doelstellingen in balans?

3.5 CONCEPTUEEL KADER

Bovenstaande inzichten uit de literatuur geven richting om dit onderzoek in te kaderen. Hiermee kan een conceptueel model gemaakt worden, waarmee de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord wordt.

Voor dit onderzoek maak ik gebruik van onderstaand analysekader. Hierin wordt de balans tussen enerzijds het borgen van publieke belangen, en anderzijds de doelstelling van een netwerk PPS leidend. De onafhankelijke variabele is sturing vanuit het gemeentebestuur. De afhankelijke variabelen zijn enerzijds het borgen van publieke belangen in een gebiedsontwikkeling, die zich economisch, sociaal, ecologisch of cultureel kunnen uiten. Anderzijds het sturen middels een netwerk, in de vorm van een netwerk PPS. Waar wordt gekeken naar de elementen het bevorderen van slagkracht, financiële bundeling van krachten, strategische afstemming, flexibiliteit en vertrouwen tussen de partijen. De pijlen in het conceptueel kader laten zien dat een gemeentebestuur aan de ene kant stuurt op een netwerk PPS, en als aandeelhouder hierin deelneemt. En aan de andere kant stuurt een gemeentebestuur op (veranderende) publieke belangen. Uit het onderzoek in deze scriptie moet een handelingsperspectief komen om gebalanceerd deze twee rollen in te kunnen vullen.



Figuur 5. Conceptueel kader

HOOFDSTUK 4 CASESTUDY NAAR NEDERLANDSE GEBIEDSONTWIKKELINGEN DIE AANGESTUURD WORDEN VIA EEN PPS

In dit hoofdstuk worden vier casussen onderzocht, het gaat om Waalfront Nijmegen, Spoorzone Tilburg, Spoorzone Delft en Paleiskwartier Den Bosch. In dit hoofdstuk worden de casussen beschreven vanuit een documentenanalyse en worden de interviews over de betreffende casussen uitgewerkt en geanalyseerd.

Deze casussen zijn gekozen omdat er sprake is van een integrale gebiedsontwikkeling in een (middel)grote Nederlandse gemeente en de betreffende gemeente stuurt, met één of meerdere private partijen, de gebiedsontwikkeling via een PPS organisatie aan. Hieronder worden de kenmerken van de casussen genoemd.

Tabel 4: beknopte casusbeschrijvingen

Casusbeschrijving	
Waalfront Nijmegen	2000 woningen
	6 deelgebieden
	40% sociale woningbouw
	Gemengd programma tussen wonen, werken en voorzieningen
Spoorzone Tilburg	195.000 m ² bvo wonen
	Gebied van in totaal 75 hectare
	Gebruik van bestaand erfgoed
	Gemengd programma wonen, werken, onderwijs en vrije tijd
Spoorzone Delft	1000 – 1500 woningen
	24 hectare
	40.000 m ² stedelijke functies, ontmoetingsplekken, boulevards en stadspark
Paleiskwartier Den Bosch	2200 woningen
	30 hectare
	200.000 m ² kantoorruimte en 50.000 m ² bedrijfsruimte

4.1 WAALFRONT NIJMEGEN

Casusbeschrijving

In het Waalfront in Nijmegen stond een verouderd bedrijventerrein aan de Waal. De plek wordt getransformeerd naar een aantrekkelijk woon- en werkgebied aan het water. In zes deelgebieden met elk een eigen karakter krijgt de gebiedsontwikkeling vorm. Plan is er circa 2000 woningen en diverse voorzieningen te maken.

De eerste uitgewerkte plannen voor het Waalfront staan in het zogeheten masterplan Waalfront (2007). Hierin hebben de gemeente en private partij BPD (voorheen Rabo Vastgoed en Bouwfonds) samen opgetrokken. In het Masterplan staat op hoofdlijnen beschreven hoe het gebied er in de toekomst uit zou kunnen zien. Het plan is samen met omwonenden, ondernemers in het gebied en andere betrokkenen opgesteld (Gemeente Nijmegen, 2007).



Afbeelding 1: impressie Waalfront Nijmegen (Waalfront, sd)



Afbeelding 2: impressie Waalfront Nijmegen (DOK architecten, sd)

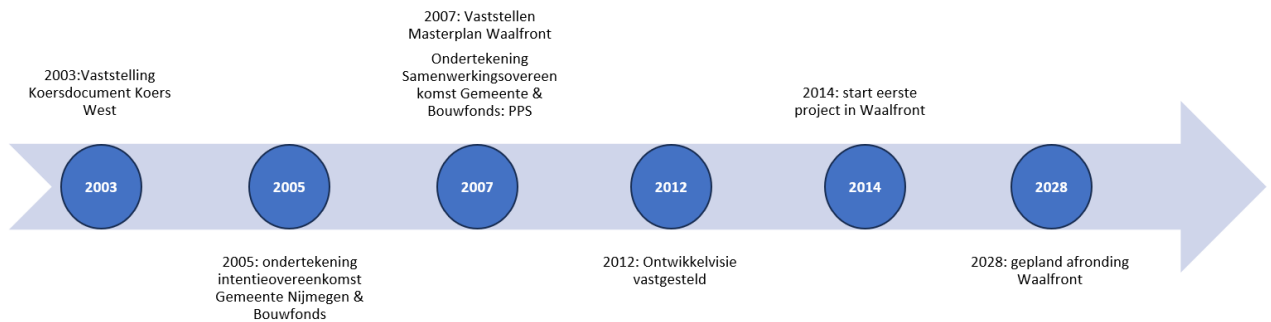
Publiek private samenwerking

Op 27 november 2007 zijn Gemeente Nijmegen en BPD een samenwerkingsovereenkomst aangegaan om een PPS te starten: Ontwikkelingsbedrijf Waalfront BV (Gemeente Nijmegen). Het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront is 50/50 verdeeld tussen Gemeente Nijmegen en BPD, en heeft de opdracht bestaande gebouwen aan te kopen en maakt de gronden bouw- en woonrijp. Bij de overeenkomst is afgesproken dat BPD zelf een derde van de nieuwbouw in het Waalfront voor haar rekening zal nemen (Gemeente Nijmegen). Tijdens de interviews wordt duidelijk dat dit percentage gedurende de looptijd veranderd is.

Projectontwikkelaar Rabo Vastgoed (daarna Bouwfonds, daarna BPD) en de gemeente Nijmegen investeren samen 600 miljoen, tot dan toe de grootste investering in vernieuwing van de bestaande stad. Beide partijen slaan de handen ineen, en zijn ervan overtuigd dat het om een rendabele investering gaat (De Gelderlander, 2006). Maar ook het Waalfront kreeg te maken met de financiële crisis. In 2011 meldt de Gelderlander dat aanpassing van de plannen nodig is, en dat er flinke vertraging op zal komen (De Gelderlander, 2011). Ook wordt de gemeenteraad geïnformeerd over veranderende risico's waar de gemeente rekening mee moet houden (Gemeente Nijmegen, 2011).

In het najaar van 2012 heeft de raad een beslissing genomen over de upgrade van het plan. Besloten is om niet van een strakke blauwdruk uit te gaan, maar het gebied in delen te ontwikkelen. Men ging van een gedetailleerd masterplan naar een meer flexibele ontwikkelingsvisie. In dit vlekkenplan waren globale uitgangspunten vastgesteld (Verwayen & Verheul, 2020). Daarnaast werd wegens de

financiële crisis het plan ook inhoudelijk veranderd, om de voortgang te behouden, denk hierbij aan de dichtheden en een daling van het voorzieningenaanbod (Verwayen & Verheul, 2020). Hiermee zou ook flexibeler gereageerd kunnen worden op de vraag in de markt (De Gelderlander, 2011). In een artikel van Verwayen & Verheul (2020) op Gebiedsontwikkeling.nu geeft de directeur van het Ontwikkelbedrijf Nijmegen aan: "De visie voor het Waalfront is hetzelfde gebleven, de ontwikkelstrategie heeft zich aangepast."



Figuur 6: Tijdlijn Ontwikkeling Waalfront

Analyse interviews

Voor deze casus zijn interviews gehouden, als eerste met Wout van Hees, directeur van de PPS: het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront Beheer, en vanaf het begin betrokken bij deze ontwikkeling. Hij is nog wel als ambtenaar in dienst maar werkt dedicated voor de PPS. Ook is een interview gehouden met Marie Louise Verschure. Zij werkt voor gemeente Nijmegen als adviseur voor de wethouder die als aandeelhouder in de Ontwikkelingsbedrijf Waalfront Beheer zit. De verslagen van deze interviews zijn te vinden in de bijlage.

Sturing door een gemeentebestuur

Van Hees en Verschure geven aan dat de gemeente Nijmegen in een PPS wilde stappen omdat het financiële risico te groot voor de gemeente was om alleen te dragen. Ze hadden slechte ervaringen met een andere PPS, voor de gebiedsontwikkeling Waalsprong. Hier zaten meerdere partijen aan tafel en in de crisis trokken private partijen zich terug. Die PPS is geklapt, en de gemeente droeg het gehele risico en heeft hier financieel flink verlies op moeten nemen. Ten tweede hadden ze de kennis uit de markt nodig voor met name de opstalontwikkeling. Ze zochten hierbij nadrukkelijk naar één ontwikkelaar en wilden niet met meerdere partijen aan tafel. Met meerdere partijen aan tafel noemt Van Hees 'onbegrensd onmogelijk'. Ten derde noemt Verschure deze samenwerkingsvorm omdat de gemeente graag sturing op het gebied als geheel wilde houden. Wanneer ze ervoor hadden gekozen deze ontwikkelingen plotsgewijs weg te zetten, was het lastiger geweest op het totaal te sturen. Ook was het waarschijnlijker moeilijk geweest om voor elk plot een partij te vinden, vanwege de rendabelheid. De grondexploitatie staat namelijk negatief, op dit moment 30 miljoen in de min. BPD zal dit verrekenen met de winst uit de opstalexplotatie. De baten voor de gemeente zijn meer terug te zien in maatschappelijke meerwaarde, en liggen verder weg in de tijd.

De besluiten welke voortvloeien uit deze PPS worden volgens van Hees in principe niet ter discussie gesteld. De gemeenteraad weet dat het een aparte private entiteit is (de PPS) is en laat dit in stand. De formele sturende rol van de gemeenteraad ligt nog in het vaststellen van bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen. Deze hiërarchische sturing is geborgd binnen het gemeentelijk mandaat en hier wordt zorgvuldig mee omgegaan.

Ook de gemeente voelt urgentie en belang bij dit gebied. Dus van Hees merkt dat men ook echt besluiten durft te nemen. Het zijn voor de gemeente dé projecten waar ze hun ambities realiseren, dus dat zorgt ook voor urgentie aan de publieke zijde. Als het nodig is geven ze daar wel wat extra gas op en de lijntjes zijn kort.

De rol die Verschure vervult is voor de PPS erg belangrijk. Het hebben van een eigen aanspreekpunt binnen de gemeente, die in de gemeentelijke organisatie alles doorzet en mandaat heeft om bepaalde besluiten te mogen nemen is heel prettig werken. Verschure brengt alles samen en zorgt voor integrale interne afstemming, bijvoorbeeld met het bestuur. Van Hees geeft aan dat hij hier heel blij mee is. 'Dat moeten mensen zijn die de gemeentelijke organisatie kennen, bestuurlijk aanspreekpunt zijn en die functie is heel belangrijk. Het is nodig dat daar mensen zitten met kennis van zaken en hart voor de zaak'. Dat is vooral aan de gemeentelijke kant belangrijk omdat ze met meerdere petten betrokken is.

Door middel van de PPS stuurt de gemeente via netwerksturing de gebiedsontwikkeling aan, tegelijkertijd heeft het een hiërarchische rol in de formele planologische toetsing en goedkeuring. BPD is via een Europese aanbesteding geselecteerd, dus de gemeente heeft aan het begin van het traject ook marktsturing toegepast.

Netwerk PPS

Al in de Europese aanbesteding werd een samenwerking op de markt gezet waarin duidelijk een 50/50 verdeling zat, zowel voor de grondexploitatie als voor financiering. Hierdoor werden ook tekorten en risico's in die verdeling gedragen. In 2007 werd de BV opgericht. De PPS bestaat uit twee partijen (aandeelhouders), namelijk gemeente Nijmegen en BPD bouwfonds. Er zijn ook twee directeuren, één namens de gemeente (Van Hees) en één namens BPD. Zij hebben de dagelijkse leiding over de BV. De wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling is namens het college aandeelhouder in de BV, en heeft ook een counterpart bij BPD.

Verschure noemt het een grote meerwaarde dat de aansturing van Waalfront buiten de staande gemeentelijke organisatie staat. "Vantevoren geeft de gemeente de kaders mee, wat dwingt echt goed na te denken welke richting het op moet gaan. Het weerhoudt je ook om steeds maar aanpassingen door te voeren. Daarom is de beginfase van een dergelijke ontwikkeling zo belangrijk. Je bouwt nu nog verder op de afspraken die op dat moment gemaakt zijn. Ook de verhoudingen en het proces onderling wordt vooraf goed afgesproken, hier heb je later profijt van. De afspraak dat de verdeling 50/50 is, met een vaststaande gezamenlijke grondexploitatie is een belangrijke afspraak en geeft veel duidelijkheid waar men aan toe is."

De voordelen voor de gemeente aan werken in de PPS is dat je al heel vroeg op de hoogte bent van de ontwikkelingen. Ook krijg je meer inzicht aan de kostenkant van gebiedsontwikkeling. Je bent als gemeente meer betrokken en signaleert dan ook sneller. Als de gemeente dus extra eisen gaat stellen, worden ook meteen de financiële consequenties hiervan zichtbaar in de gezamenlijke grondexploitatie. Zo wordt er sneller een afweging tussen inhoud en financiën gemaakt. Je krijgt echt een kijkje in elkaars keuken, en die inzichten helpen de gemeente ook weer bij andere ontwikkelingen. Daarnaast bevordert het de slagkracht. Zoals Verschure het zegt 'organiseer je eigenlijk ook de druk op jezelf, je wordt gedwongen om echt dingen voor elkaar te krijgen'. Daarnaast noemt Verschure nog kostenefficiëntie en kennis die in huis gehaald wordt als voordelen van de PPS.

Deze PPS is een echte netwerk PPS. Beide partijen zitten vanaf het begin van de samenwerking als gelijkwaardige partners in deze ontwikkeling. Samen is er gewerkt van visievorming over het gebied

tot aan uitvoering. Ook de besluiten, binnen de afspraken die er liggen, worden in gezamenlijkheid door de directie en aandeelhouders genomen. Het initiële masterplan was door beide partijen opgesteld, en is later vervangen door een ontwikkelingsvisie, vastgesteld door de gemeenteraad. De ontwikkelingsvisie was meer in deelgebieden ingekleurd, en zo kon gedurende de looptijd bekeken worden waar op dat moment de meeste potentie zat om te gaan ontwikkelen, bijvoorbeeld door grondeigendom of waar de markt goed voor was. De ontwikkelingsvisie was daarmee veel flexibeler. Dit biedt ruimte om de juiste keuze op het juiste moment te maken, zo is in 2012 als gevolg van marktomstandigheden bijvoorbeeld gekozen voor meer grondgebonden woningen ipv gestapeld.

De duidelijke sturing vanuit een PPS zorgt ook dat er duidelijke richting is, je komt makkelijker tot keuzes en besluiten die maatschappelijk en financieel verantwoord zijn. Van Hees denkt dat als Waalfront niet in een PPS was gezet de plannen alle kanten op waren geschoten. De samenwerking met BPD zorgt voor een duidelijke richting en lijn.

“Het is een huwelijk, maar je moet aan de voorkant de huwelijkse voorwaarden goed afspreken. Er moet ook ruimte zijn om afscheid te nemen op goede gronden. Zo moet je aan de voorkant daar ook goede afspraken over maken. Maar over uit elkaar gaan hebben we het nog nooit gehad.”

Wout van Hees, Directeur PPS Waalfront BV

Ook Van Hees geeft aan dat het buiten de organisatie wegzetten van deze ontwikkeling zorgt voor slagkracht. Het heeft volgens van Hees een enorme versnellende factor en geeft veel meer ruimte om dingen te doen die belangrijk zijn voor de stad. Je bent toch minder in de politieke schijnwerper en hebt meer ruimte en vrijheid om dingen te organiseren. Als voorbeeld noemt hij de placemaking in de Honig fabriek. Veel wat daar gebeurde werd door de gemeente gedoogd, voor evenementen.

Een andere belangrijke verbinder is de financiële verplichting die beide partijen hebben. Ook tijdens de crisis is het wel een hele belangrijke verbinder geweest dat beide partijen er met zoveel geld in zaten (financiering). Het financiële uitgangspunt is uiteindelijk ook voor een private partij wel heel belangrijk. Beide partijen konden niet zomaar zeggen: we stoppen ermee. “Het is een huwelijk, maar je moet aan de voorkant de huwelijkse voorwaarden goed afspreken. Er moet ook ruimte zijn om afscheid te nemen op goede gronden. Zo moet je aan de voorkant daar ook goede afspraken over maken. Maar over uit elkaar gaan hebben we het nog nooit gehad.” Volgens van Hees ligt dat aan het aspect geld, maar ook aan verstandhouding wat de partijen voor elkaar betekenen, en elkaars belangen kennen in de gebiedsontwikkeling. Deze deskundigheid van inhoud, processen en procedures is heel belangrijk. Van Hees legt uit dat je als partners elkaars belangen moet begrijpen om ergens uit te komen.

Uiteindelijk kom je ook bij de uitvoering van de contracten, waarin opnieuw is onderhandeld over de zaken die eerder afgesproken zijn, zeker toen Rabo Vastgoed fuseerde met BPD. Zoals van Hees het zegt: ‘Je kunt uiteindelijk pas spreken van een goed resultaat als beide partijen iets hebben gegeven en genomen. Je moet niet het gevoel hebben dat je de winnaar bent, want dat kom je verder in je proces toch weer tegen. De professionele gelijkwaardigheid van de partijen is heel belangrijk. Beide partijen moeten dezelfde maximale winst en maximale pijn ervaren’. Van Hees geeft aan dat je beide kanten nodig hebt: enerzijds harde afspraken en contracten, maar anderzijds ook de gelijkwaardige relatie tussen de partners.

Zulke dingen kom je volgens van Hees tussentijds altijd tegen in een langjarige ontwikkeling, die kun je niet altijd op voorhand voorzien. Dan is het heel belangrijk dat je elkaar weet vast te houden en het vertrouwen in elkaar hebt. En men weet uiteindelijk: als ik eruit stap moet ik ook betalen. Dat de contracten eronder liggen (en de plicht om gezamenlijk het tekort van bijna 30 miljoen euro af te dekken) zorgt ook wel dat het in stand wordt gehouden, maar goede verstandhouding en goede samenwerking is wel de basis.

Daarnaast noemen beide geïnterviewden de afhankelijkheid van personen die aangehaakt zijn en continuïteit van de betrokkenen. Het is persoonsafhankelijk welke werkstijl ze hebben, hoe je er samen uit komt. Dat betekent dat de personen die aan een dergelijke ontwikkeling werken het verschil kunnen maken, en de continuïteit in een team belangrijk is. Van Hees is zelf vanaf het begin bij deze ontwikkeling aangehaakt. Dit zorgt voor veel kennis in en van de organisatie, en zorgt voor vertrouwen vanuit onder andere het bestuur. Daarnaast is het goed voor beide partijen af en toe uit te zoomen en weer terug te pakken naar waar beide partijen met het gebied heen willen en wat het gezamenlijke doel is, dit doen ze bijvoorbeeld door externe werkbezoeken.

“Je kunt uiteindelijk pas spreken van een goed resultaat als beide partijen iets hebben gegeven en genomen. Je moet niet het gevoel hebben dat je de winnaar bent, want dat kom je verder in je proces toch weer tegen. De professionele gelijkwaardigheid van de partijen is heel belangrijk. Beide partijen moeten dezelfde maximale winst en maximale pijn ervaren. ”

Wout van Hees, directeur PPS Waalfront BV

Borgen van publieke belangen

In de PPS Waalfront gaan ze met nieuwe vraagstukken en problemen welke ontstaan in de tijd als gevolg van gewijzigde omstandigheden, zo pragmatisch mogelijk om, geeft Van Hees aan. “Natuurlijk moet het passen binnen de geest en afspraken van de samenwerkingsovereenkomst welke is aangegaan. ”

De PPS heeft vantevoren duidelijke kaders meegekregen, ook vanuit de gezamenlijke grondexploitatie. Zolang de BV daarbinnen blijft heeft de directie veel ruimte om te manoeuvreren en bij te sturen. De gemeenteraad heeft aan de voorkant ingestemd met dat mandaat. Omdat je toch altijd verantwoordelijkheid moet afleggen is dit ook voor de ‘moederorganisaties’ goed werkbaar. Het wordt dan immers in de aandeelhoudersvergadering besproken, en vooraf in het college van B&W en intern bij BPD. De afspraken die bij aanvang zijn gemaakt geven wel iets van schuifruimte. Als voorbeeld is het percentage sociale woningbouw genoemd. De afspraak was 40% betaalbaar. Hier heeft de gemeente ook altijd aan vastgehouden. Dit is echter over het gehele gebied, niet per deelplan. Uiteindelijk stuurt Verschure in haar rol ook erop aan dat er binnen die kaders gebleven wordt. Dan wordt er bekeken of het echt noodzakelijk is buiten de kaders te gaan, of dat dit wel echt in dit gebied moet landen. Dit wil niet zeggen dat er geen politieke belangstelling, mening of druk is. Het voorbeeld is een recreatieve brug die al jaren in de grondexploitatie zat, die niet toegankelijk was voor minder validen, en daarmee niet inclusief. De aanbesteding liep al, toen toch aandacht kwam voor het feit dat deze brug niet inclusief was. Dit bereikte ook de gemeenteraad en die begon hier ook vragen over te stellen. Mocht de gemeenteraad er wel een inclusieve brug van willen maken kost dit 1,1 miljoen extra. Dit wijkt af van de oorspronkelijke plannen. De gemeenteraad heeft de wethouder RO als aandeelhouder op pad gestuurd om in de aandeelhoudersvergadering te bespreken of het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront (waar BPD dus ook onderdeel van is) ook bereid

was hieraan mee te betalen, maar het OBW wilde hier op dit moment niet in mee. Met deze boodschap is de wethouder teruggegaan naar de raad. Soms is meebewegen nodig, als dat dan wenselijk is wordt bekeken of de gemeente financieel extra moet bijdragen. Voor de genoemde brug heeft de gemeenteraad zelf de extra investering in de begroting gezet.

De gemeenteraad wordt wel goed bij deze ontwikkeling betrokken. Ze worden vaak in het gebied uitgenodigd en geïnformeerd over de voortgang. Het is wel steeds minder geworden. Van Hees legt uit dat dit niet meer de plek is waar de raad nog veel invloed heeft, dat was aan het begin van de ontwikkeling veel meer. Nu zit de aandacht op andere plekken in de stad, waar de mate van invloed op bijvoorbeeld planvorming nog groot is. Ook de gemeente voelt urgentie en belang bij dit gebied. Het zijn voor de gemeente dé projecten en processen waar ze hun ambities realiseren, dus dat zorgt ook voor urgentie aan de publieke zijde.

Over veranderende ambities zegt Verschure het volgende: 'In de samenwerkingsovereenkomst hebben beide partijen opgenomen dat de plannen aan het actuele beleid moeten voldoen.' Verschure geeft aan dat het niet ingewikkeld is als er op een bepaald moment andere beleidsuitgangspunten gelden. Hiermee moet je dealen als het voorbij komt. Dit gaat in goede harmonie tussen de partijen, onder andere omdat je elkaars belangen goed kent en beide voor de lange adem in deze ontwikkeling zit. Je werkt al zo lang samen waardoor elkaars belangen duidelijk zijn, en die hoeven niet altijd hetzelfde te zijn. Dit betekent niet dat de private hier altijd blij mee is, mede als het een financieel effect heeft op de grondexploitatie. In de praktijk merk je wel vaak dat de gemeente extra middelen bijlegt op het moment dat er nieuwe eisen zijn. Verschure noemt als voorbeeld dat er meer cultuurhistorie meegenomen moet worden in de openbare ruimte. De gemeente wilde dat hier meer mee gebeurde, waardoor de parameters aangepast werden. Op dat moment heeft dit wel financiële consequenties voor de gemeente. De veranderingen liggen zoals genoemd vooral op ecologische, sociale en culturele ambities. Voor de verandering in sociale context richt het zich op toegankelijkheid, en is daarmee een gebruikswaarde. Al dient het ook de belevingswaarde omdat het ongelijkheid moet verminderen. Voorbeelden zijn de eisen voor sociale woningbouw en een toegankelijke brug. Voor wat betreft cultureel en ecologische belangen gaat het om toekomstwaarde, namelijk de verduurzaming van het gebied, en het laten zien van het cultureel erfgoed van dit stuk stad.

Tabel 5: Analyse Waalfront Nijmegen op conceptueel kader

Variabele analysekader	Elementen	Score	Opmerkingen
Sturing door een gemeentebestuur	Hiërarchische sturing	++	Beide geïnterviewden geven aan dat de gemeente zowel via netwerksturing (via de PPS) als hiërarchische sturing, via de planologische toetsing op deze gebiedsontwikkeling stuurt. Je zou kunnen zeggen dat de gemeente ook marktsturing heeft toegepast door aan de voorkant de samenwerking via een Europese aanbesteding op de markt te zetten. Om sturing op het gehele gebied te houden zijn meerdere vormen van sturing toegepast.
	Netwerksturing	++	
	Marktsturing	+	
Netwerk PPS	Bevorderen slagkracht	++	

	Financiële krachtenbundeling	++	Op alle aspecten van een netwerk PPS geven geïnterviewden aan dat dit voor Waalfront inderdaad zo werkt en ervaren dit als positief. Beide geïnterviewden noemen de (financiële) afspraken die onder de netwerk-PPS liggen. Dit weerhoudt om steeds maar aanpassingen door te voeren. Je bouwt verder op de afspraken die inde beginfase gemaakt zijn. Je bent op de hoogte van elkaars belangen. Beide partijen houden elkaar vast oa vanwege de financiering die erin zit.
	Strategische afstemming	++	
	Flexibiliteit	++	
	Vertrouwen tussen partijen	++	
Publieke belangen	Economisch	+/-	Er wordt gestuurd op veranderende publieke belangen via politieke lijnen, bijvoorbeeld door vragen in de gemeenteraad. Daarnaast gebeurt dat via de aandeelhouder vanuit het college. Wanneer door beide partijen de aanpassing omarmd wordt, en deze binnen de grex past wordt dit binnen mandaat uitgevoerd. Anders wordt er door de betreffende partij bijbetaald. Dit is bijna altijd de gemeente. Veranderende ambities vanuit publiek belang betreffen vooral sociaal, in de vorm van sociale woningbouw (gebruikswaarde en belevingswaarde); ecologisch, rondom duurzaamheidseisen (gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde) en cultureel, rondom cultuurhistorie laten zien in de openbare ruimte (toekomstwaarde).
	Sociaal	+	
	Ecologisch	++	
	Cultureel	+	

4.2 SPOORZONE TILBURG

Casusbeschrijving

De Spoorzone in Tilburg is een oude NS-werkplaats, waar nu een groot transformatieproject plaatsvindt. In 2010 kocht de gemeente Tilburg deze werkplaats van de NS en besloot er een gemengd woon- en werkmilieu te maken. Er wordt stedelijkheid toegevoegd die Tilburg nog niet heeft. Er wordt een hoogstedelijke bouwdichtheid met een gevarieerde mix van wonen, werken, onderwijs, stadscultuur en vrije tijd ontwikkeld in een grote strook rondom het station. Het totale gebied bedraagt ongeveer 75 hectare. Het hart van de Spoorzone wordt gevormd door de voormalige NS-werkplaats, die zo'n 13 hectare omvat (VG Visie, 2023).

De eerste plannen voor de Spoorzone stonden in het Masterplan Spoorzone uit 2012. De gemeente Tilburg heeft na een aanbesteding SDK Vastgoed (onderdeel van VolkerWessels) geselecteerd om samen te werken in de Spoorzone. Zij werken hier samen in een PPS organisatie: de B.V. Wijkontwikkelingsmaatschappij Tilburg De: Werkplaats (WOM). De PPS maakt gronden bouw- en woonrijp en leggen de infrastructuur aan. SDK Vastgoed legt zich vooral toe op de nieuwbouw(kavels), de gemeente herontwikkelt de erfgoedgebouwen met het sociaalmaatschappelijke en cultureel programma (VG Visie, 2023). Zoals een artikel van Gebiedsontwikkeling.nu (2019) beschrijft, is volgens gemeente Tilburg hiermee stuwkracht binnengehaald, welke essentieel is om een dergelijke ontwikkeling op gang te brengen.

In 2014 wordt een motie door de gemeenteraad aangenomen om een groter deel van de Werkplaats als erfgoed te behouden, en definitief een culturele of maatschappelijke functie te geven. Het

stadsbestuur staat open voor een andere aanpak, al moet het hiervoor ruim 22 miljoen afboeken op het project (Gemeente Tilburg, 2019). Het Masterplan paste niet meer bij het wensbeeld. Een herijking van de visie bleek, met name voor het behoud van het erfgoed van de spoorwegen, noodzakelijk en in 2019 is een gezamenlijk Koersdocument vastgesteld (Gemeente Tilburg, 2019). Dit Koersdocument zorgde ook meteen voor een meer flexibele aanpak in de Spoorzone. Hiermee kan beter ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Het omarmt de onvoorspelbaarheid en afhankelijkheid, biedt ruimte voor adaptatie, flexibiliteit en nieuwe initiatieven. Het Koersdocument gaat over de ontwikkelrichting, over de koers van de Spoorzone, en is geen voorgeschreven blauwdruk (Gemeente Tilburg, 2019, p. 110).



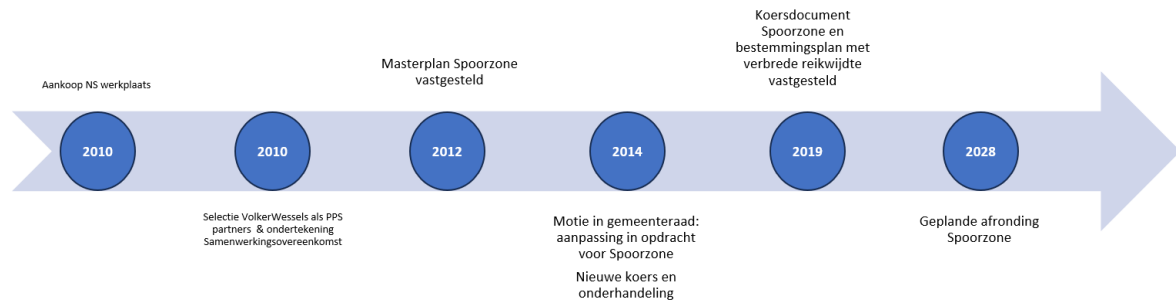
Afbeelding 3: Sfeerimpressie Spoorzone Tilburg (Gemeente Tilburg, 2019)

Samenwerking

Gemeente Tilburg en SDK Vastgoed voeren onder gezamenlijke verantwoordelijkheid de gebiedsontwikkeling en grondexploitatie uit. Hiervoor zijn een samenwerkings- en vaststellingsovereenkomst afgesloten waarin afspraken over doelstelling, programma, budgetten en grondprijzen zijn vastgelegd (Gemeente Tilburg, 2019, p. 157). De PPS organisatie zorgt voor het daadwerkelijk tot ontwikkeling brengen van de gronden, de gezamenlijke planontwikkeling, de bodemsanering en het bouw- en woonrijp maken. Daarnaast ontwikkelen beide partijen afzonderlijk delen van het bouwprogramma (Gemeente Tilburg, 2019, p. 157).

In een artikel van VG Visie (2023) geven beide partijen aan dat het zaak is elkaar goed te betrekken en vast te houden in een gebiedsontwikkeling met zo'n lange adem. Als succesfactoren worden ook open zijn naar elkaar, oplossingsgericht en niet voor lastige keuzes weglopen genoemd (VG Visie, 2023). Daarnaast wordt de flexibiliteit geroemd. Door het project niet in beton te gieten blijven de partijen open staan voor economische en maatschappelijke kansen, in een tijd waarin de snel kunnen veranderen (VG Visie, 2023). Dit is ook een van de redenen dat er gekozen is voor een meer flexibel

koersdocument, om in de toekomst in te kunnen spelen op nieuwe inzichten (Gemeente Tilburg, 2019).



Figuur 7: Tijdlijn Ontwikkeling Spoorzone

Analyse interviews

Voor deze casus zijn drie interviews gehouden. Als eerste met Joep Frenken. Hij is Programmamanager Vastgoedontwikkeling bij de gemeente Tilburg en is namens de gemeente betrokken bij de PPS die de gebiedsontwikkeling Spoorzone aanstuurt. Ook is Stefan Janszen geïnterviewd, hij werkt als Ontwikkelingsmanager bij SDK Vastgoed (onderdeel VolkerWessels). Hij is namens de PPS partner VolkerWessels, met SDK Vastgoed als gedelegeerd ontwikkelaar, betrokken bij de gebiedsontwikkeling in de Spoorzone van Tilburg. Ook is Bas van der Pol geïnterviewd. Bas van der Pol is wethouder van de gemeente Tilburg met de portefeuille stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke projecten en gebiedsontwikkeling en is bestuurlijk verantwoordelijk voor project Spoorzone. De verslagen van deze interviews zijn te vinden in de bijlage.

Sturing door een gemeentebestuur

Gemeente Tilburg heeft in 2010 de gronden van de werkplaats gekocht van NS. Er werd een nieuw stuk stedelijkheid en een centrumfunctie voor de stad toegevoegd. De gemeente wilde graag zelf regie op dit majeure gebied houden, zoals Frenken zegt: 'van en voor de stad'. Maar de gemeente wist ook dat de risico's wel erg groot waren. Daarnaast was de kennis, kunde en financiële weerstandsvermogen van de markt nodig, en er was in die tijd een tendens om grote gebiedsontwikkelingen via een publiek private samenwerking te doen. Zodoende heeft de gemeente via een Europese aanbesteding een samenwerkingsovereenkomst op de markt gezet, met daarin de opzet voor de samenwerking. Grofweg hield het in dat er een gezamenlijke grondexploitatie werd aangegaan en de ontwikkelaar recht had op 50% van de opstalontwikkelingen. In de selectiecriteria kwam duidelijk naar voren dat er een partner gezocht werd met ervaring van het ontwikkelen van een gebied van dergelijke omvang en identiteit. Uit de aanbesteding kwam VolkerWessels als winnaar naar voren. Janszen geeft aan dat voor SDK Vastgoed / VolkerWessels het binnenstedelijk ontwikkelen van kenmerkende gebieden in het DNA van het bedrijf zit. Ze willen echt gebiedsoverstijgend een stuk stad maken, ze houden van een uitdaging, en zijn geen ontwikkelaar die alleen maar het vastgoed plaatst en weer uit het gebied vertrekt. Met die filosofie in gedachten hebben ze zich in 2010 ingeschreven bij de aanbesteding van de gemeente Tilburg als samenwerkingspartner voor de Spoorzone. SDK Vastgoed / VolkerWessels brengt een hoop kennis en expertise in, en daarnaast hebben ze er nu een (financieel) belang bij om voortgang in dit project te behouden en is hun naam aan dit gebied gekoppeld. Ook is VolkerWessels een financieel gezond concern, wat het risico laag maakt. Daarnaast is de ontwikkelaar ook betrokken bij andere projecten in de stad, dus hebben ze zelf ook een belang om de relatie met de gemeente goed te houden.

Buiten de aanbesteding is de ontsluiting van het gebied gehouden, omdat de gemeente hiervoor niet afhankelijk wilde zijn van marktonderhandelingen en deze is dus buiten de samenwerking gehouden. De gemeente is meteen onder eigen verantwoordelijkheid begonnen met de auto-ontsluiting en spoor onderdoorgangen aan te leggen.

Ook de hiërarchische sturing is geborgd. De raad heeft het Koersdocument en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vastgesteld. Dit zijn nog flexibele documenten, maar de gemeenteraad kan de controlerende functie nog goed uitoefenen door de introductie van beleidsregels, zoals de beleidsregel ruimtelijke structuur. Vanuit de publieke rol kijkt de gemeente mee naar het plan wat gemaakt wordt. De toetsende rol is buiten de PPS gelaten om die publieke taak zo goed mogelijk uit te voeren. Dit is ook prettig voor de aangesloten ontwikkelaar. Volgens Janszen kan in de huidige moeilijke marktomstandigheden, PPS een belangrijk middel zijn voortgang in de markt te houden. Hij noemt als een van de redenen hiervoor dat de gemeente nauw betrokken en meewerkend is. Vaak worden dergelijke grote gebieden in apart beleid weggezet bij de gemeente omdat een dergelijk gebied als de Spoorzone ook voor de gemeente veel prioriteit heeft, waardoor je altijd bovenaan de lijstjes komt te staan. Hij geeft aan dat de gemeente echt samen- en meewerkt, in plaats van puur in de toetsende rol zit. Ook wanneer ze in die toetsende rol zitten, als hiërarchische sturing in bijvoorbeeld bestemmingsplannen of vergunningen, kom je aan de voorkant snel bij de juiste mensen aan tafel.

Netwerk PPS

Gezamenlijk is door de twee partijen het masterplan Spoorzone ontwikkeld. Hierin stond de visie verankerd, die meer kavelsgewijs aangaf wat er door wie zou moeten gebeuren. Deze is door de gemeenteraad vastgesteld. Ondertussen stond het gebied niet stil. Het werd geopend voor het publiek en werd duidelijk wat de identiteit van het gebied was en welke potentie het had. Dit zorgde ervoor dat het masterplan eigenlijk als te generiek werd gezien.

“De stap vooruit kon niet gemaakt worden op basis van het masterplan, dat paste niet meer. Er moest een nieuwe koers komen. De grondexploitatie is afgeboekt. Er is op projectenniveau door beide partijen geschakeld welke projecten met vertrouwen en kwaliteit uitgevoerd konden worden. Dit zorgde voor ontspanning om over de nieuwe koers na te denken.”

Bas van der Pol, Wethouder gemeente Tilburg

Het masterplan is gepresenteerd in de tijd dat Van der Pol nog bij het architectuurcentrum werkte. Parallel werd diezelfde dag het plan door Fontys Hogescholen gepresenteerd als beoogd gebruiker. Die plannen paste echter niet op elkaar. Het was de bedoeling om, naast wonen, ook een programma met in belangrijke mate culturele voorzieningen te maken. Dit was in tijden van de PPS wat naar de achtergrond geschoven en had minder plek gekregen in het masterplan. Het was ook een financieel lastige tijd. In de fase daarna is geprobeerd die plannen bij elkaar te brengen, wat uiteindelijk is mislukt. In de tussentijd was er al veel programmering, het gebied werd in gebruik genomen door de stad. Ook de Burgemeester Broxlaan werd aangelegd. De stap vooruit kon echter niet gemaakt worden op basis van het masterplan, dat paste niet meer. Er moest een nieuwe koers komen. De gemeenteraad gaf de opdracht een nieuw plan te ontwikkelen, met veel meer behoud van het bestaande erfgoed en deze functies optimaal te benutten. De grondexploitatie is afgeboekt. Er is op projectenniveau door beide partijen geschakeld op welke projecten met vertrouwen en kwaliteit uitgevoerd konden worden. Er werd focus aangebracht op het station, de Lochal en de Willem II-

passage. 'De Lochal werd gezien als locomotief van de Spoorzone, die moet het weer op gang gaan brengen'. Deze publieke projecten werden wel opgepakt, en de private kant heeft toen Clarissenhof en Plan-T opgepakt. Ondertussen kon de tijd worden genomen om na te denken wat het profiel van het gebied moest worden. Van der Pol noemt het ontspanning die gevonden werd.

Er is een nieuw ruimtelijk raamwerk gemaakt door toenmalig stedenbouwkundige Ludo Hermans. Dit ging uit van het bestaande, en de goede elementen uit het masterplan. Later is de aanzet gemaakt voor het Koersdocument, wat nu nog steeds het plan is waarvan uitgegaan wordt. Het Koersdocument is ook een stukje lichter dan een masterplan, met meer flexibiliteit. Dit document was al vastgesteld toen Van der Pol aantrad als wethouder en is dus ook hiermee verder gaan werken. Zoals Van der Pol zegt: 'Dat is ook de werkelijkheid van een nieuwe wethouder. Je stapt in de echo van je voorgangers en je moet goed bekijken waar je wel en niet andere accenten wil leggen'.

'Dat is ook de werkelijkheid van een nieuwe wethouder. Je stapt in de echo van je voorgangers en dan moet je goed bekijken waar je wel en niet andere accenten wil leggen. '

Bas van der Pol, Wethouder Gemeente Tilburg

Deze koerswijziging zet de samenwerking destijds wel enigszins onder druk geeft Frenken aan. De nieuwe opdracht van de gemeenteraad betekende ook voor VolkerWessels meer risico, namelijk een ander programma en daarmee veranderende opbrengsten. Frenken vertelt dat in het contract wel was opgenomen dat de 'veroorzaker' van de veranderingen ook verantwoordelijk is voor de (financiële) consequenties en risico's, en dit heropent de onderhandelingen, waarbij wel uitgegaan wordt van de reeds vastgestelde samenwerkingsovereenkomst. Financiële randvoorwaarden worden dus intact gelaten. Door de komst van een herziende opdracht wordt een nieuw plan opgesteld: het Koersdocument, met onder andere veel meer behoud van erfgoed en een kwaliteitstoevoeging aan bijvoorbeeld het Burgemeester Stekelenburgplein. Dit zorgt voor een ander programma in het gebied, en daarmee andere inkomsten. De gemeente trekt hiervoor dan ook de portemonnee en gaat risicovollere ontwikkelingen aan, bijvoorbeeld de Lochal. De vernieuwde samenwerking werd in een allonge vastgelegd, waarbij de gemeente zich ging concentreren op het maatschappelijke en culturele voorzieningen in het gebied, en VolkerWessels zich richt op de commerciële vastgoedontwikkeling. De PPS deelt de grondexploitatie, koop de kavels van de gemeente en richt zich op het bouw- en woonrijp maken en levert deze op aan de afnemer. De grond bleef in eigendom van de gemeente en werd gefaseerd geleverd, totdat er een bouwplan is. Dit Koersdocument is volgens Frenken meer een doelstellingennota, waarin zaken minder strak vastgelegd zijn, daarmee is dit document flexibeler dan het masterplan. Frenken prijst deze ontwikkeling, het zorgt ervoor dat ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden of kansen die zich voordoen. Iets wat met een ontwikkeling die meer dan 20 jaar loopt heel waardevol is, volgens Frenken. Ook voor Van der Pol als bestuurder is deze flexibiliteit prettig, hij vindt graag de vrijheid om met elkaar goed na te denken over de juiste invulling van de uitgangspunten in het koersdocument. Tussen 2018 en nu is de wereld weer veranderd en daar moet je mee omgaan.

Dit Koersdocument is vertaald naar een bestemmingsplan verbrede reikwijdte, door de gemeenteraad vastgelegd. Dit is een globaal plan met ruimte bestemmingen. Dit betekende dat er wel een bestemmingsplan was waaraan getoetst kon worden, maar waar ook nog de vrijheid in zat om in te spelen op de behoeftes die op dat moment spelen. Als een plek aan de beurt is wordt het

onderzoek gedaan wat de beste richting is voor de betreffende plek. Dit bestemmingsplan biedt daar ruimte toe.

Ook Janszen prijst de flexibiliteit die ingebouwd is in het proces. ‘Ook al zitten er contracten onder de samenwerking, je weet niet wat de toekomst gaat brengen.’ Daarin benoemt hij ook het Bestemmingsplan verbrede reikwijdte. In plaats van dat dit een heel strak bestemmingsplan is, zit hier meer flexibiliteit in en dat werkt prettig. De gemeenteraad heeft nog voldoende ruimte de controlerende en sturende rol te pakken, via de beleidskaders die door hen vastgesteld worden. Als positief voorbeeld noemt hij het succes van placemaking, bijvoorbeeld in de Hall of Fame, waar hier een plek voor werd gevonden. Inmiddels zijn we 10 jaar verder en is er een stichting aan de Hall of Fame verbonden en een skatepark waar kampioenschappen worden gehouden. Janszen geeft aan dat je dit soort initiatieven moet durven omarmen, het geeft het gebied een bepaald imago en sfeer. Beide partijen profiteren van de successen in het gebied, wat het ook op de kaart zet. De flexibiliteit zorgt voor veel kansen, om het juiste passend te maken.

Als winst van de PPS constructie die is aangegaan benoemt Frenken: ‘We hadden de kennis en expertise van de markt hierbij nodig, dit was ook duidelijk één van de selectiecriteria bij de aanbesteding. Daarnaast zorgt een buitenboordmotor op afstand van de gemeentelijke organisatie voor ontwikkelingsdynamiek. We kwamen anders in een stroperig proces terecht. Door deze PPS constructie hebben we voortgang gemaakt. Als laatste bleef er vanaf begin af aan scherpste op haalbaarheid en maakbaarheid.’

“Het hebben van een direct aanspreekpunt binnen de gemeente die zijn weg weet te vinden is goud waard. ”

Stefan Janszen, Ontwikkelmanager SDK Vastgoed

Een maak- of breekpunt is ook de continuïteit van betrokkenen bij een dergelijke ontwikkeling. Frenken zelf is vanaf het begin betrokken, en ook aan de kant van VolkerWessels wordt nu al een tijdje met hetzelfde team gewerkt. De functie van Frenken binnen de ontwikkeling, en het feit dat hij de weg weet te vinden binnen de gemeentelijke organisatie, is veel waard. De functie van ‘oliamannetje’ tussen alle verschillende afdelingen van de gemeente zorgt voor veel waarde voor en dergelijke ontwikkeling. Het hebben van een direct aanspreekpunt binnen de gemeente, die zijn weg weet te vinden in de gemeentelijke organisatie noemt Janszen ‘goud waard.’ Dit is dan ook meteen een belangrijke voorwaarde voor het succes van de PPS: de continuïteit aan betrokkenen bij een dergelijk langlopende ontwikkeling. Deze is erg belangrijk. Maar, nuanceert Janszen, brengt verandering in het team ook nieuwe inzichten, die ook waardevol zijn. En hij brengt ook de nuance in: ‘mensen zijn niet te behouden, of verplicht te blijven. Verschuiven of verandering in team moet ook beseft en geaccepteerd worden.’

Het belangrijkste wat Frenken ziet als succesfactor van de PPS is het investeren in vertrouwen en de relatie van de partners. ‘Investeren in elkaar, in de relatie en in mensen, vertrouwen in elkaar opbouwen dat is wel heel belangrijk’ volgens Frenken. ‘Je bent tot elkaar veroordeeld.’ Daarom hebben beide partijen baat bij een goede verstandhouding van degene die aan tafel zit. Je moet elkaar begrijpen en dan ook niet moeilijk doen over elkaars belangen. Een PPS is ook ‘leven en laten leven’ volgens Frenken. Op het moment dat je in een continue vechtcultuur terecht komt wordt het moeilijk. Daarom is ook veel tijd en moeite steken in de selectieprocedure, met welke partij je aan tafel gaat heel belangrijk. Uiteindelijk ligt er altijd in het onderliggende contract, met onder andere grondwaarden erin, en wat te doen als beide partijen er niet uitkomen. Echter is juist dat vertrouwen in elkaar en de relatie die je hebt opgebouwd cruciaal en zorgt ervoor dat we samen verder komen.

Zo ver laten de beide partijen het dan ook niet komen. Als het echt moeilijk wordt, wordt er geëscaleerd naar directie en raad van commissarissen. Hierbij wordt ook echt even terug naar de basis gegaan met de benen op tafel. Vragen als waarom zijn we hierin verzeild geraakt, wat is het echte probleem? Op de relatie wordt dit opgepakt.

‘Investeren in elkaar, in de relatie en in mensen, vertrouwen in elkaar opbouwen dat is wel heel belangrijk. Je bent tot elkaar veroordeeld. Daarom hebben beide partijen baat bij een goede verstandhouding van degene die aan tafel zit. Je moet elkaar begrijpen en dan ook niet moeilijk doen over elkaars belangen. Een PPS is ook ‘leven en laten leven’.

Joep Frenken, Programmamanager Vastgoed Gemeente Tilburg

Ook Janszen geeft aan dat de partners in de PPS in principe alles in goed overleg doen. Bij het directie overleg wat regelmatig wordt gehouden worden alle plannen, van beide zijden, besproken. Als voorbeeld noemt Janszen de kwaliteit van het Stekelenburgplein. Bij start hebben de partners het gebied eerst openbaar gemaakt, de infra aangepakt en het stationsplein: Burgemeester Stekelenburgplein aangepakt. De gemeente voert deze in principe uit, met een financiële bijdrage van VolkerWessels. Deze herinrichting is wel bepalend voor de kwaliteit die verder het gebied in wordt getrokken. Omdat daarmee ook in het belang van VolkerWessels is dat deze van goede kwaliteit is, keek en dacht het bedrijf vanaf het begin mee, en zat het volwaardig aan tafel. De taken zijn helder en duidelijk geformuleerd, en er wordt open en eerlijk tussen de betrokken partners met elkaar gecommuniceerd. Erg belangrijk is het team wat aan een dergelijk project werkt, het team moet met elkaar klikken, geeft Janszen aan. Daarnaast kennen de partners elkaars belangen, wat ervoor zorgt dat er wederzijds begrip is, en zoals Janszen aangeeft: ‘Als je alles eerlijk en open kan bespreken kom je er uiteindelijk altijd wel uit’.

Daarnaast is deze samenwerking er een van lange adem. Je bent en blijft aan elkaar verbonden en door de tijd en projecten heen kun je de zaken ook met elkaar verevenen en ‘het financieel en op andere vlakken weer goed maken’. Als het nodig is, is er altijd een contract om op terug te vallen, uiteindelijk is het: afspraak = afspraak. Maar in principe is er met elkaar aan tafel uitkomen tot nu toe altijd gelukt.

Er zijn gedurende de looptijd wel kleurverschillen gekomen, ook na aanleiding van bestuurlijke wisselingen. De PPS heeft gedurende de looptijd ook een andere functie gekregen. Op dit moment, nu de plannen veelal in uitvoering zitten, ziet Frenken het meer als een administratief vehikel voor de grondexploitatie, en zien partijen elkaar ook meer in de traditionelere rol van publieke partij aan de ene kant en private partij aan de andere kant. In de beginfase, bij visie- en planvorming werd heel nadrukkelijk samen opgetrokken en werd samen gestuurd op de resultaten. Wel worden een aantal zaken nadrukkelijk nog samen opgepakt vanuit de PPS, zoals de gebiedscommunicatie en – marketing.

Van der Pol is niet persé voor- of tegenstander van een PPS constructie. Er zijn ook gebiedsontwikkelingen in Tilburg waar het anders aangepakt wordt. Voordelig is dat er een duidelijke gesprekspartner is voor het gebied als geheel waarmee je een langjarige samenwerking hebt. Een samenwerking met een gezamenlijk perspectief, maar ook duidelijk met een publieke blik, en SDK Vastgoed met een private blik. Zij hebben ook andere kennis dan de gemeente heeft. Ook hebben ze een ander investeringsvermogen dan de gemeente, waarin ze op een andere manier betalen. Zo kun je altijd de scherpte met elkaar opzoeken, en dat werkt prettig. Duidelijke afspraken maken is ook

goed, waarin je ook de openheid met elkaar betracht dat wanneer het niet meer werkbaar is deze herijkt moeten worden. Van der Pol geeft aan dat je eigenlijk uit juridische zaken of termen als compensatie wil blijven. Je moet die afspraken wel maken, maar wel goed vanuit de koers redeneren. Van der Pol noemt de Koepelhal en Wagenmakerij als voorbeeld. Dit is een evenementenlocatie die men graag voor de stad wil behouden. Er waren in de plannen ook een parkeergarage en woningen bij bedacht. Daarvan is nu geconstateerd dat die parkeergarage eigenlijk niet past bij een dergelijk erfgoed. Samen zijn de partijen nu in een open en creatief gesprek bezig om te kijken welke vorm het beste bij deze gebouwen zou passen. Dit is ook netjes in een addendum en afspraken gegoten, maar nu is er ruimte voor een open en creatief proces met alle partners. Dit is een prettige manier van werken. Wat van der Pol aangeeft: 'Als je dit niet doet krijg je een echo van het oude denken en probeer je iets door te drukken wat niet past'.

Borgen van publieke belangen

Van der Pol geeft duidelijk aan dat hij altijd een publieke rol heeft, daarin maakt het niet uit of hij als aandeelhouderschap van de BV acteert of niet. De private afspraken die je maakt zijn dienstbaar aan dit publieke belang, dat moet je altijd scherp in de gaten houden. Als voorbeeld noemt Van der Pol de bouw van de Zwijsen garage. Hij was hier eigenlijk geen voorstander van, maar de besluiten lagen al klaar om genomen te worden. Ook de private partijen gaven aan deze besluiten nodig te hebben om door te kunnen gaan met het realiseren van het woonprogramma. In zo'n geval weegt het publieke belang om het wel door te laten gaan groter. Met name na zijn herverkiezing merkte van der Pol dat de set aan afspraken die er lagen erg dominant waren. Hij wilde besturen, en sturen op de publieke waarden van de stad. Hoe zijn de afspraken dienstbaar aan het publieke belang, en niet persé aan het private belang. Als voorbeeld: de directeur van de BV is dan wel een ambtenaar, maar praat ook vanuit de BV. Dat scheiden noemt van der Pol ingewikkeld. 'Je zit daar vanwege je publieke rol, en omdat de private afspraken dienstbaar zijn daaraan, maar die publieke rol moet je kompas blijven. Je moet kritisch kunnen zijn op die afspraken om een vitale samenwerking te behouden'.

Van der Pol prijst in die hoedanigheid ook de flexibiliteit die de plannen in zich hebben om met de tijd mee te kunnen bewegen. Ook met de gemeenteraad gaat dit gesprek goed. Ze worden periodiek bijgepraat over de risico's en voortgang. Alles wordt hier open en bloot besproken. Ook Frenken noemt als belangrijkste voorwaarden om iedereen goed aan te haken binnen de eigen organisatie transparantie en communicatie. Het is continu werken aan draagvlak en vertrouwen. Je moet deze transparantie met de raad goed hebben, dan is het ook voor hen mogelijk alles goed te volgen. Daarnaast is er een raadsvolggroep, als informele werkvorm om de Spoorzone te volgen. Hierin kunnen vaak de dilemma's wat meer met elkaar gedeeld worden. Zo krijgt de raad een goed integraal beeld van wat er speelt, en hebben ze overzicht en inzicht. Van der Pol spiegelt zichzelf aan de raad, hij wil zelf ook overzicht en inzicht, want als dit ontbreekt trek je zaken naar je toe en wil je controle erover hebben. Daarom wil hij de gemeenteraad heel goed informeren, formeel en informeel, en overzicht en inzicht creëren. Zij omarmen ook die flexibiliteit om het beste te kunnen doen voor de stad. Ook de raad weet dat bepaalde zaken je over een dergelijk lange looptijd je kunnen overkomen en vraagt lenigheid. Mocht een nieuwe (gemeentelijke) ambitie niet binnen de grondexploitatie passen kan dit ook meer geld vragen. "We weten dat we in een lastige tijd zitten voor woningbouwprojecten, dus dan is het ook lastig om gesprekken over extra ambities voor de buitenruimte erbij te gooien. Dit gesprek wordt dan open met de raad gevoerd. We houden vast aan de afspraken en waar we zien dat we moeten afwijken leggen we een maatvoorstel voor bij de raad." Ook Frenken geeft aan dat, wanneer er vanuit de gemeente andere eisen komen, zoals het behoud van de Koepelhal als evenementenlocatie, met de gevolgen van dien, er wellicht financiële

consequenties voor de gemeente aan zitten die voorgelegd moeten worden bij de gemeenteraad. Die heeft het budgetrecht gaat er uiteindelijk over of ze de ambitie ‘het waard vinden’. Ook wanneer de gemeente eigenstandig de eisen voor bijvoorbeeld openbare ruimte aanpast komen hier ook financiële consequenties bij kijken die de gemeente deels oppakt. Dit geldt niet voor risico’s die horen bij de opdracht en taken van de PPS, bijvoorbeeld hogere kosten voor het bouwrijp maken. Deze worden samen opgepakt. Datzelfde geldt voor tegenvallende resultaten van het programma, deze worden door de ontwikkelaar gedragen.

“De private afspraken zijn dienstbaar aan het publieke belang, de publieke rol moet je kompas blijven. Je moet kritisch kunnen zijn op de afspraken om een vitale samenwerking te behouden”.

Bas van der Pol, Wethouder Gemeente Tilburg

Over de governance zegt Frenken: ‘aan het begin waren we daar niet zo scherp op’. Op dit moment is een functiescheiding meer aan de orde. Zo zijn er twee wethouders aangesloten: de projectwethouder als commissaris die toeziet op kwaliteit en voortgang van het gebied, en de wethouder Financiën als aandeelhouder die moet zorgen dat het aandelenkapitaal en financiering waarmee de gemeente in de PPS zit goed blijft gaan. Ook is de functie van directeur ingevuld door het hoofd Vastgoed in plaats van de inhoudelijk verantwoordelijke van de gemeente. Dit zorgt ervoor dat er meer focus ligt op beheersing en control.

De rol van de overheid in het sturen op de realisatie van publieke belangen verandert ook. ‘De overheid faciliteert’ vindt van der Pol een passief woord. Van der Pol gebruikt liever: de overheid navigeert. Je hebt de koers en je moet samen roeien. Je moet het toch samen doen, met onder andere de markt, de gebruikers en de corporaties, maar als overheid moet je wel goed bepalen waar je heen wilt. Die koers en punt op de horizon moet je scherp op blijven, en op willen sturen vanuit je publieke rol en waarden. Dan is het aan de marktpartij om te bepalen of dat ook bij hun belang past. Die rol van de overheid is anders dan een paar jaar geleden. Dan maakt het van der Pol niet veel uit in welke samenwerkingsvorm dit gegoten wordt. De aard van het gebied kan de passende aanpak bepalen.

Tabel 6: Analyse Spoorzone Tilburg op conceptueel kader

Variabele analysekader	Elementen	Score	Opmerkingen
Sturing door een gemeentebestuur	Hiërarchische sturing	++	Hiërarchische sturing duidelijk aanwezig dmv planologische procedures. Daarnaast heeft de gemeente zaken in eigen beheer gedaan (ontsluiting en aanleg openbare ruimte, ontwikkeling erfgoed). Daarnaast hebben zij ook de gronden gewoon in bezit tot ze afgenomen worden door de BV. De sturing vanuit regie op het gebied is deels ook buiten de PPS gehouden. Marksturing is aanwezig vanwege de aanbesteding. Netwerksturing via de PPS. Hier wordt de kennis en kunde en het financiële risico gedeeld. Daarnaast is er continu gesprek tussen beide partijen ipv alleen toetsende rol.
	Netwerksturing	++	
	Marksturing	+	

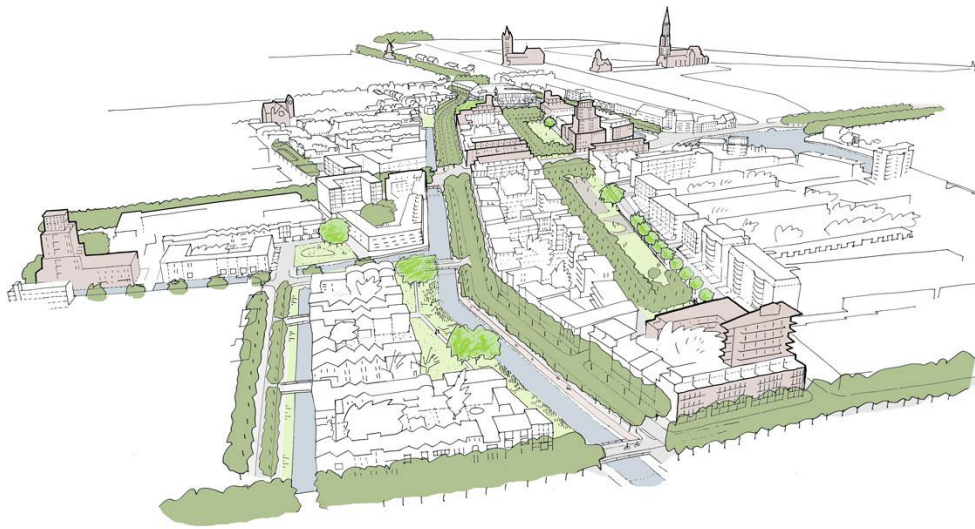
Netwerk PPS	Bevorderen slagkracht	++	<p>Succes kan afhangen van aanspreekpunt en medewerkers</p> <p>Elkaars belangen kennen en daar niet moeilijk over doen</p> <p>Veel tijd en moeite steken in de voorkant met welke partij je in zee gaat belangrijk</p> <p>Samenwerking van lange adem</p> <p>De BV heeft een andere rol per projectfase.</p> <p>Duidelijke gesprekspartner voor het gebied als geheel.</p>
	Financiële krachtenbundeling	++	
	Strategische afstemming	++	
	Flexibiliteit	++	
	Vertrouwen tussen partijen	++	
Publieke belangen	Economisch	+	<p>Scherp blijven op de koers en de publieke belangen waar je naartoe wilt en hier de plannen op aanpassen. Flexibiliteit behouden om nieuwe ambities en inzichten een plek te geven.</p> <p>Openheid en transparantie</p> <p>Informeel en formeel informeren en betrekken</p> <p>Inzicht en overzicht creëren voor het bestuur.</p> <p>De veranderende publieke belangen waar de overheid op stuurt zitten in alle aspecten, namelijk economisch, ecologisch, sociaal en cultureel. Onder andere in het toegankelijk maken dmv sociale woningbouw, startende bedrijven, het behouden van cultureel erfgoed en deze een nieuwe plek te geven, onder andere voor het faciliteren van ontmoeting, en een eigenheid en identiteit creëren in het gebied.</p>
	Sociaal	++	
	Ecologisch	++	
	Cultureel	++	

4.3 SPOORZONE DELFT

Casusbeschrijving

De Spoorzone Delft is een integrale gebiedsontwikkeling die aanpassingen aan het spoor en stedelijke ontwikkeling combineert (Policy Research Corporation, 2016). Het programma bevat onder meer +/- 1500 woningen, stedelijke functies, ontmoetingsplekken, boulevards en een stadspark (Laarakker, 2022).

Begin jaren negentig werd geconstateerd dat het spoor, wat via een viaduct de stad doormidden sneed, te smal werd voor geplande uitbreiding. Er werd gezocht naar een oplossing die ook de barrière werking van het spoor tegen zou gaan, en zo kwam het idee van een spoortunnel (Laarakker, 2022). Het project Spoorzone moest de geluidsoverlast van de spoorinfrastructuur beperken, de spoorcapaciteit uitbreiden en op vrijgekomen grond hoogwaardige stedelijke ontwikkeling realiseren (Policy Research Corporation, 2016, p. 18). Er werd hiervoor een stedenbouwkundig masterplan opgesteld.

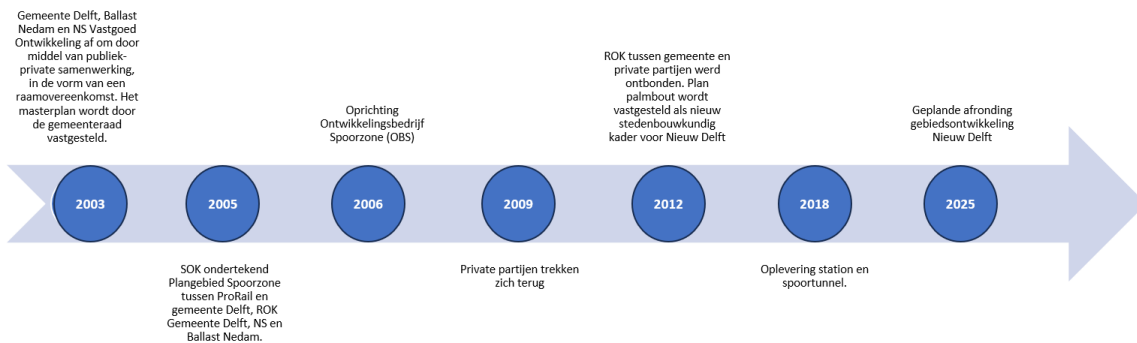


Afbeelding 4: impressie plan Nieuw Delft van bureau Palmbout (Palmbout Urban Landscapes, 2012)

Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft

Op 19 maart 2003 spraken de gemeente Delft, Ballast Nedam en NS Vastgoed Ontwikkeling (NS Poort) af om door middel van publiek-private samenwerking, in de vorm van een raamovereenkomst, het bouwprogramma volgens het Masterplan te realiseren. Ze vormen samen de Ontwikkelings Combinatie Spoorzone Delft (OCSD) (Policy Research Corporation, 2016). Vanwege de verschillende facetten van dit project waren meerdere partijen betrokken, denk aan de gemeente en eerdergenoemde ontwikkelaars, maar ook NS, ProRail en Rijkswaterstaat. Alle contractpartijen hadden diverse taken op zich genomen, en de PPS werd via een stuurgroep Spoorzone Delft aangestuurd. In 2006 werd het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS) opgericht, om de uitvoering van dit grote en complexe project op afstand te plaatsen van de gemeentelijke organisatie. De gemeente is 100% aandeelhouder hiervan, en oefent via die weg haar invloed uit (Policy Research Corporation, 2016). OBS rapporteert aan de verantwoordelijk wethouder, die in haar rol aan het college van B&W en de gemeenteraad rapporteert.

Financieel waren de gebiedsontwikkeling en de investeringen in het spoor met elkaar verweven, waardoor de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling de infrastructurele kosten tegemoet moesten komen (Janssen, 2019). Dit bleek in de financiële crisis niet houdbaar. De ontwikkelaars Ballast Nedam en NS-poort trokken zich terug (Laarakker, 2022). De grondopbrengsten waren niet hoog genoeg, de woningen te duur en ook de aanleg van de spoortunnel werd een stuk duurder dan begroot. De gemeente was de risicodragende partij en leed enorme verliezen (Janssen, 2019). De overeenkomst onder de samenwerking werd in de financiële crisis ontbonden. De gemeente besloot daarop de gehele gebiedsontwikkeling in eigen hand te houden. Om in de toekomst beter in te kunnen spelen op onzekerheden in de markt moest er een nieuw, flexibeler stedenbouwkundig ontwerp komen: Plan Palmbout. Sindsdien heet de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft (Laarakker, 2022). In 2018 is OBS ontbonden en is besloten de verdere ontwikkeling van Nieuw Delft te realiseren vanuit een gemeentelijke projectorganisatie (Algemeen Dagblad, 2018).



Figuur 8: Tijdlijn Ontwikkeling Spoorzone Delft



Afbeelding 5: station Delft (Nieuw Delft, sd)

Analyse interviews

Voor deze casus zijn twee interviews gehouden. Als eerste met Els van der Riet. Zij werkt als juridisch adviseur/advocaat bij de Gemeente Delft en is van 2007 tot 2018 bij het project Spoorzone betrokken geweest. Daarnaast is Isidoor Hermans geïnterviewd. Hij werkt als zelfstandige, en was ingehuurd als directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS). Hermans stapte in 2014 in dit project in toen de BV al opgericht was.

Sturing door een gemeentebestuur

In Delft was een spoorviaduct dat de stad doorkruiste. Vanuit NS kwam de ambitie de spoorcapaciteit tussen Rotterdam en Den Haag te verhogen. Zodoende moest ook het spoor dat door Delft liep worden aangepakt. De situatie bij het viaduct was aan verbetering toe, het viaduct zorgde voor veel overlast, waaronder viezigheid in de stad en creëerde een onveilige plek. Een actiegroep van bewoners, met steun van de gemeente, zette zich in voor verbetering van de situatie. Het duurde lange tijd tot de financiering rond was en er overeenstemming over het traject van het spoor was. Uiteindelijk zijn de plannen voor een ondergrondse spoortunnel opgekomen, waar ook de gemeente aan mee moest betalen. Veel oude sporgebouwen en bedrijfsloodsen rondom het station kwamen hiermee vrij te staan, en zo kwam ook aandacht voor de stedelijke ontwikkeling. De gemeente koppelde de plannen voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling bovengronds (het 'vrijkomende deel') aan elkaar, en schreef een competitie uit voor een stedenbouwkundig masterplan. Hier is

uiteindelijk het plan van de Spaanse architect Joan Busquets uit gekozen. Dit stedenbouwkundig plan vormde de basis voor het masterplan wat in 2003 is vastgesteld door de gemeenteraad.

Deze plannen waren heel nieuw en heel groot voor de gemeente Delft, wat nog niet eerder voor een dergelijke ingreep en opgave had gestaan. Ze hadden ervaring van de markt nodig. Ballast Nedam werd in een vroeg stadium al betrokken, vanwege de ervaring met dit soort projecten. Ook was NS Vastgoed (NS Poort) betrokken, vanwege de vele grondposities die zij in het gebied hadden. Na vaststelling van het Masterplan heeft de gemeente de gronden van de NS gekocht, om zo de gebiedsontwikkeling te kunnen sturen.

In 2006 werd een BV opgericht: Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (OBS), waar de Gemeente Delft 100% aandeelhouder van was, om het project aan te sturen. Hermans vertelt dat dit project buiten de gemeentelijke organisatie is gezet met name vanwege de complexiteit van dit project. Dit kwam vanwege de samenloop van realisatie van een spoortunnel en gebiedsontwikkeling. Ook was er sprake van contracten met een aannemer, afgesloten door ProRail, waar de gemeente in meeliep. Andersom waren er ook contracten die de gemeente had afgesloten waar ProRail in meeliep. Deze cross-contractuele relaties zorgden ook voor extra complexiteit. De tweede reden om deze ontwikkeling buiten de deur te zetten was het feit dat de gemeente bij start van het project er risicodragend in zat. Alle grote stationsontwikkelingen in die tijd werden via het Rijk gefinancierd, via het MIRT, maar de betreffende gemeente moest er ook risicodragend aan meedoen. Dit zorgde voor ingewikkelde financieringsconstructies waarbij er direct geld van het Rijk naar ProRail ging voor de bouw van de tunnel, en de gebiedsontwikkeling voor de financiële bijdrage van de gemeente moest zorgen. Dit laatste ging om bijna 180 miljoen. De derde is dat voor de gebiedsontwikkeling een overeenkomst was gesloten tussen Gemeente Delft en Ballast Nedam en NS Vastgoed (NS Poort), die het gehele gebied zouden gaan ontwikkelen.

Oprichting van de BV zorgde ook ervoor dat het project buiten de politieke waan van de dag werd gezet, en dat de risico's zo optimaal mogelijk konden worden beheerst. Het zorgde voor een slagvaardige, flexibele en wendbare organisatie. Dit was ook prettig omdat er een duidelijke en snelle planning onder lag. Een externe BV gaf ook de mogelijkheid snel te handelen met ontwikkelende partijen. Van der Riet geeft ook aan dat een dergelijk langlopend project wat op afstand van de politiek kwam te staan, zodat deze minder werd beïnvloed door een nieuwe koers nav een nieuwe bestuursperiode elke vier jaar. Daarnaast zorgde het ook voor een stuk professionalisering voor dit project. OBS had veel beslissingsvrijheid, wat de slagkracht verhoogde.

De publiekrechtelijke taak bleef natuurlijk gewoon direct bij de gemeente. De stedenbouwkundige plannen (Masterplan en later Plan Palmbout) waren omgezet in bestemmingsplannen op hoofdlijnen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Deze zijn vertaald naar kavelpaspoorten waarin de specifieke kavels uit werden gewerkt. In die kavelpaspoorten was de gemeenteraad erg geïnteresseerd. Ze werden hierover wel geïnformeerd, maar werden wat betreft besluitvorming een beetje op afstand gehouden, om slagkracht te behouden. Deze kavelpaspoorten leidden tot afspraken met ontwikkelaars. De plannen door ontwikkelaars werden natuurlijk ook getoetst door OBS en de gemeente. Via OBS werd een voortoets met de supervisor en stadsbouwmeester gedaan die een advies gaven op het gebied vormgeving en architectuur. Ook was er een link met een vertegenwoordiger van de welstandsommissie, die meedeed in het q-team van OBS. Vervolgens sloot OBS overeenkomsten af met de ontwikkelende partij, en dan kon de ontwikkelaar aan de gang. Wanneer de vergunning dan aangevraagd werd, kon het met name ook door de voortoets heel snel gaan. De gemeente was natuurlijk publiekrechtelijk ook gewoon nog aan zet wat betreft bouw- en woningtoezicht en deed een constructieve toets, als autonome toetsing.

Netwerk PPS

In 2007 ging de voorbereiding van de bouw van start. Er was toen al een raamovereenkomst tussen de gemeente, Ballast Nedam & NS Poort voor de gebiedsontwikkeling. De Gemeente Delft wilde hierbij de inbreng van de gronden die ze hadden gebruiken, om 'hun deel' van het project te kunnen financieren. Er werd ontwikkeld op basis van het stedenbouwkundig plan van Busquets. Een plan wat iom ProRail, NS Poort en Ballast Nedam gemaakt is. Dit plan was behoorlijk vastomlijnd. OBS was opgericht als aparte entiteit, en maakte met de private partijen afspraken. Echter veranderde de markt en er kwam een vastgoedcrisis. Tijdens de crisis werd duidelijk dat de Gemeente Delft de financiële risico's niet meer aankon. De vastgoedontwikkelaars trokken zich terug en de gehele ontwikkeling lag stil, waardoor de gemeente ook niet aan de financiering kon voldoen.

Hermans vertelt dat daarop nieuwe afspraken zijn gemaakt tussen gemeente Delft en het Rijk in een bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst. Het risico voor de realisatie van de spoortunnel en de stationshal kwam bij ProRail te liggen. Ook werd toen een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt op initiatief van de gemeente. Op hoofdlijnen is plan Busquets nog wel leidend geweest, bijvoorbeeld voor de inrichting van de openbare ruimte, maar voor de gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsvelden zelf is een nieuw plan gemaakt; Plan Palmbout. OBS heeft hiervoor de hele participatie gedaan en dit plan is eind 2013 vastgesteld door de gemeenteraad. Dit was meer een plan op hoofdlijnen, en veel flexibeler dat het eerdere plan. Men wilden niet meer werken met een vastomlijnd bestemmingsplan, maar met bestemmingsplannen op hoofdlijnen waarin de contouren stonden, die door de gemeenteraad werden vastgesteld. Hierdoor kwam er veel vrijheid voor ontwikkelaars om binnen die contouren te ontwikkelen, volgens Hermans zorgde dit ervoor dat er veel goede plannen in initiatieven vanuit de markt kwamen. In Plan Palmbout is ook procesmatig vastgelegd dat er bijvoorbeeld kavelpaspoorten gemaakt zouden worden die de kaders voor de ontwikkelingen aangaven op de te onderscheiden ontwikkel-velden. Ook is OBS toen gestart met een ontwikkelstrategie van vraag-gestuurde in plaats van aanbod-gestuurde ontwikkeling. Bij de vraag-gestuurde ontwikkelwijze is afgestapt van grootschalige ontwikkeling van het hele gebied, en worden per veld kavelpaspoorten gemaakt die sturing geven aan de ontwikkeling. Dit werd meteen een groot succes, vertelt Hermans.

Het contract met Ballast Nedam en NS Poort werd in de crisis ontbonden. NS Poort stapte er helemaal uit, maar Ballast Nedam wilde hun positie wel houden. Die partij had al zoveel tijd en energie in dit project zitten, dat ze op een andere manier toch wel aangehaakt wilden blijven, vertelt van der Riet. De gemeente had alle gronden in handen, en OBS deed als de opdracht-gevende partij de gronduitgifte en de onderhandelingen. Er is uiteindelijk overeen gekomen dat Ballast Nedam nog 1/3^e van het gebied zouden ontwikkelen voor alle functies, onder andere wonen en voorzieningen. Er is vervolgens een nieuw contract met Ballast Nedam onderhandeld, op basis van een totale puzzel van het gebied. OBS wilde regie houden op het gebied, en zorgen dat ook Ballast Nedam wel zou gaan ontwikkelen, en hier niet mee zou gaan wachten. Daarbij zijn partijen overeengekomen dat Ballast Nedam plannen moest gaan maken op basis van de kavelpaspoorten voor de aan hen toegewezen velden. Zodra dit paspoort er was moest Ballast Nedam binnen bepaalde tijd met een plan komen voor de kavel, anders konden ze het recht op ontwikkeling verliezen. Zo is door de gemeente weer sturing gekregen op de realisatie in het hele gebied, inclusief het ontwikkeldeel van Ballast Nedam.

Het ministerie van I&W en de Gemeente Delft gingen een Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst aan (BUOK) en OBS B.V. en ProRail gingen een Samenwerkingsovereenkomst aan (SOK) over de uitvoering van de plannen, namelijk aanpassingen aan het spoor, de ov-knoop en de gebiedsontwikkeling. Dit zou gezien kunnen worden als een PPS constructie, zonder dat dit ook als

juridische entiteit vastgelegd was vertelt van der Riet. Voor de uitvoering hadden zowel het ministerie van I&W als de gemeente een eigen uitvoeringsorganisatie om deze ontwikkeling op te pakken, namelijk ProRail en OBS. De gemeente heeft ook 'meegelift' op de Europese aanbesteding die ProRail deed voor de uitvoering van de spoortunnel, door hier de uitvoering van de openbare ruimte aan toe te voegen.

Van der Riet geeft aan dat ProRail en OBS nauw samenwerkten. Wat daarbij hielp was dat ze vanuit hetzelfde kantoor werkten. Dit zorgde voor korte lijnen en betrokken teams. De aansturing vanuit een aparte BV maakte OBS besluitvaardig, pragmatisch en oplossingsgericht, zoals van der Riet het noemt. Op team-niveau kon men elkaar erg goed vinden, wat erg hielp om deze ontwikkeling goed gaande te houden. De directie van OBS en de uitvoerend directeur van ProRail waren elkaars counterpart in deze ontwikkeling. De Directie van OBS had daarop weer de lijnen met de gemeente en ProRail met de aannemerscombinatie, die het project realiseerde.

“De samenwerking met ProRail was heel hecht, schouder aan schouder samen aan die contracten werken, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid.

Uiteindelijk is het samen doen toch het belangrijkste.”

Isidoor Hermans, directeur Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS).

De afspraken met ProRail stonden in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin stond onder andere wat de organisaties voor elkaar deden (in termen van opdrachten). Er werden periodiek voortgangsrapportages uitgewisseld. Maar nog belangrijker is dan er ook via linking pins tussen OBS en ProRail werd gewerkt.

Er zaten fysieke raakvlakken tussen deze organisaties in werken in de openbare ruimte, de realisatie van het station en de vrijkomende percelen om te ontwikkelen, en realisatie van de ondergrondse parkeergarage en fietsenstalling. Er was intensief contact met wekelijks of tweewekelijks overleg, de partijen zaten ook letterlijk in één gebouw met elkaar. Ook hielp het dat Hermans mensen bij ProRail kent. Dit alles zorgde ervoor dat ze echt hard op de inhoud en zacht op de relatie konden zijn. Het belangrijkste noemt Hermans de samenwerking tussen de linking pins van beide organisaties. 'Deze was heel hecht, schouder aan schouder samen aan die contracten werken, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid'. Dat was een intensieve samenwerking met veel contact en soms ook pittige discussies. Zoals Hermans zegt: 'uiteindelijk is het samen doen toch het belangrijkste'.

Naast deze voordelen van een aparte organisatie zat er ook een keerzijde aan. Het juridisch construct van OBS, de BV met een raad van commissarissen, was een beetje 'los gezongen' van de gemeente. De balans tussen het op afstand zetten van een dergelijke organisatie en de controle houden is erg moeilijk, geeft van der Riet aan. Hoe kon er op een goede manier toezicht worden gehouden. Met de komst van de vastgoedcrisis kwam het gevoel dat de BV te ver op afstand was komen te staan. Dat de BV veel mensen had ingehuurd die op afstand tot de gemeente stonden versterkte dit gevoel. Er kwam een grotere rapportagebehoefte vanuit de gemeente, OBS leverde kwartaalrapportages aan over de inhoudelijke opgave en de financiële stand van zaken. De gemeente voelde zich onvoldoende betrokken, terwijl de gemeentelijke bestuurders wel verantwoordelijk waren. De aandeelhoudersvergadering was maar twee keer per jaar, en was niet genoeg om de connectie en het vertrouwen met het project te houden. De gemeente had het gevoel de controle kwijt te zijn. Zonder slagvaardigheid uit het oog te verliezen wilde de gemeente meer betrokken raken. Het project kwam letterlijk meer aan de oppervlakte voor de stad met de realisatie van de tunnel, en daarmee werd de zichtbaarheid, en de waarde voor de omgeving steeds duidelijker. Tegelijk nam ook

de hinder voor de omgeving toe, met de eerste werkzaamheden ten behoeve van de nieuwe openbare ruimte.

De aansluiting met de gemeente is gezocht door een mal-contramal model in te richten. De gemeentelijke organisatie en OBS hadden evenknieën op een aantal thema's die bilateraal overleg hadden. Ieder had een eigen aanspreekpunt binnen de BV of de gemeente. Hermans sprak bijvoorbeeld elke 2 weken met de directeur Ruimte van de gemeente. Omdat op een aantal thema's linking pins waren was er veel meer afstemming. Richting een besluit werd dan integraal alle belangrijke punten open met elkaar besproken.

“De balans tussen het op afstand zetten van een dergelijke organisatie en de controle houden is erg moeilijk.”

Els van der Riet, juridisch adviseur gemeente Delft

Wat Hermans als belangrijkste noemt wat geïntroduceerd werd is dat er iedere week ook een uur voor de wekelijkse vergadering van het college van B&W een overleg over de Spoorzone was. Hier sloten de betrokken wethouders, afhankelijk van het onderwerp, aan. Er werd open gesproken over dilemma's en er werden besluiten genomen over de koers. Daarnaast legde OBS de verantwoording op een goede manier vast, zodat voor iedereen duidelijk was hoe een besluit genomen was. Dit zorgde ervoor dat iedereen snel helemaal aangehaakt was. Op deze manier bleef er snelheid en wenbaarheid in het project behouden, en waren de verantwoordelijk bestuurders goed aangehaakt. Dit noemt Hermans cruciaal voor het project. Het bleef toch van meerwaarde de BV op afstand van de organisatie te houden. Dit komt door de slagvaardigheid van werken die OBS -min of meer los van de interne gemeentelijke procedures- had binnen het mandaat van de BV. Ook voor externe partijen was het prettig OBS als aanspreekpunt te hebben. Tegelijkertijd zette OBS ook de wethouders wel in positie wanneer dit nodig is.

De Raad van Commissarissen werd eind 2013 ontbonden en er werd een Raad van Advies ingericht, met mensen die relevante expertise hadden op belangrijke thema's voor de fase waarin het project gekomen was. Bij die herijking is gekeken naar wat er op dat moment het beste paste bij het project. Deze raad van advies fungeerde ook als klankbord voor de bestuurders.

Op een gegeven moment was het contract met ProRail helemaal afgesloten en alle contractuele verplichtingen waren nagekomen. Hierop is besloten OBS op te heffen en de resterende gebiedsontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie op te nemen. In de overdracht is ervoor gezorgd dat de huidige projectmanager wel nog steeds hetzelfde mandaat heeft, als de BV had. Er kan dus nog steeds op dezelfde manier ontwikkeld en gebouwd worden. In principe heb je niet persé een BV nodig geeft Hermans aan. Ook binnen de gemeentelijke organisatie kun je een project een groot mandaat geven. “Een aparte BV is wel makkelijk voor risicospreiding en met name ook de rol naar buiten, bijvoorbeeld richting ontwikkelaars. ”

Borgen van publieke belangen

De wethouders financiën en de wethouder Vastgoed waren als aandeelhouder vanuit het college van B&W verantwoordelijk voor deze BV, en verzorgden de communicatie naar het gehele college en de gemeenteraad. Zoals eerder aangegeven werd het contact met de betrokken wethouders na 2014 flink geïntensiveerd. De gemeenteraad had een formele rol in besluiten, en kwam daarnaast vaak op bezoek, in een informatiecentrum wat goed functioneerde. Vier keer per jaar werd de gemeenteraad geïnformeerd via een formele voortgangsrapportage, die via de wethouder naar de raad werd gestuurd. Daarnaast waren er sessies met de gemeenteraad om ze inhoudelijk mee te nemen in de

plannen en de dilemma's. Dit was informeel en informerend, wat soms lastig was omdat de raad het gevoel had 'niet in positie te komen'. Uiteindelijk hebben die informele en open sessies goed gewerkt. Openheid, transparantie en in gesprek blijven zijn hierin volgens Hermans belangrijk. Toen alles in rustiger vaarwater kwam werd die vrees ook een stuk minder en kwam er rust. Het op afstand zetten in een BV was even wennen voor de gemeenteraad maar toen er echt met elkaar in overleg werd gegaan, ontstond het vertrouwen. Het is dan ook weer een voordeel dat OBS ook naar hen snel kon handelen.

Binnen de juridische, financiële en planologische kaders had OBS de vrijheid en het mandaat om te opereren. Zo deed OBS namens de gemeente ook de gronduitgifte. Het mandaat voor deze beslissingsvrijheid van OBS was door de gemeenteraad verstrekt. De BV kreeg geen gronden in eigendom. De gemeente bleef contractspartij en de gronden bleven bij de gemeente maar de directeur van de BV had wel mandaat om de gronduitgifte namens de gemeente te doen.

Ook al kwamen er, vooral tijdens de crisis, flinke uitdagingen en financiële verliezen voor de gemeente, iedereen wist dat de ontwikkeling moet worden doorgezet. Zowel in de stad als in de gemeenteraad was een enorm draagvlak voor de ontwikkeling, wat een heel belangrijk punt is geweest om het plan, ondanks het verlies, wel door te zetten. Van der Riet noemt dit de grote pré van dit project, en belangrijke reden waarom het goed door de tijd is gekomen.

Door het besluit van de Gemeente Delft de gebiedsontwikkeling helemaal in eigen hand te houden, is de gemeente ook weer volledig aan het stuur gekomen. Onder het kopje 'Netwerk PPS' hierboven is uitgelegd hoe OBS functioneerde ten opzichte van de gemeente en van de buitenwereld. Eigenlijk was OBS hiermee een 'tussenschakel'. Het borgen van de publieke belangen en de politieke ambities werkte snel door.

De veranderende publieke belangen konden snel opgevangen worden in de PPS, omdat de gemeente volledig eigenaar was van de BV. Afspraken met ontwikkelaars werden afzonderlijk gemaakt, en konden daarom meegaan met de veranderende tijd. Dit maakte een veranderende opdracht relatief gemakkelijk. De veranderingen zaten vooral op ecologisch vlak, met aangepaste eisen voor bijvoorbeeld waterberging en groen. Deze werden door de BV meegenomen in de kaders die werden opgesteld voor de individuele ontwikkelingen.

In 2018 werden de spoortunnel en het station opgeleverd. Daarmee was de SOK met Prorail, en dat deel van het project eigenlijk klaar. De BV OBS werd opgeheven en de aansturing van de gebiedsontwikkeling werd binnen de gemeente Delft in een projectorganisatie gegoten. De aansturing voor de overige opgaven werd via de lijnorganisatie aangestuurd, wat prima past bij de status van het project op dat moment. De planning is in 2025 de gehele gebiedsontwikkeling af te ronden.

Tabel 7: Analyse Spoorzone Delft op conceptueel kader

Variabele analysekader	Elementen	Score	Opmerkingen
Sturing door een gemeentebestuur	Hiërarchische sturing	++	Hiërarchisch nog sturing door bestemmingsplan en door kwalitatieve toetsing. B&W ook aangehaakt intensief. Eigenlijk meer op afstand maar ook flink aan het stuur, hiërarchisch vooral. Na ontbinden van de contracten Mindere netwerksturing, uiteindelijk heeft de gemeente het totaal weer in eigen beheer genomen, en kavelsgewijs aangestuurd.
	Netwerksturing	+/-	
	Marktsturing	++	

			Netwerksturing werd deels ingezet omdat OBS als duidelijk aanspreekpunt naar partners kon dienen. Marktsturing ingezet, door in tenders dat weg te zetten.
Netwerk PPS	Bevorderen slagkracht	++	Veel snelheid en slagkracht door het buiten de gemeentelijke organisatie genomen. Flexibiliteit en mandaat was belangrijk om dit te bereiken. Er was niet één partij aangehaakt. OBS zorgde wel voor een duidelijke blik naar buiten (onder strategische afstemming). Vertrouwen tussen ProRail en OBS hoog. Andere marktpartijen minder. De regie op het gehele gebied gehouden door toch afspraken te maken met Ballast Nedam. Dit was geen totale netwerksturing. Aansluiting gemeente en BV heel belangrijk, ook om bestuurders in positie te zetten.
	Financiële krachtenbundeling	-	
	Strategische afstemming	+	
	Flexibiliteit	++	
	Vertrouwen tussen partijen	-	
Publieke belangen	Economisch	+/-	Door het in eigen hand te houden heel flexibel in publieke belangen. Formele en informele afstemming om goed in positie te komen. Openheid, transparantie en in gesprek blijven. Veel draagvlak voor de ontwikkeling. Dit is vooral terug te zien in ecologisch opzicht, waar nieuwe inzichten en technieken zijn gebruikt de toekomstwaarde van het gebied te verhogen.
	Sociaal	+	
	Ecologisch	++	
	Cultureel	+/-	

4.4 PALEISKWARTIER DEN BOSCH

Het Paleiskwartier in Den Bosch is een oud bedrijventerrein, gelegen naast het station, wat is getransformeerd tot een nieuw stuk stad. Hierin vormen wonen, werken en voorzieningen een integraal geheel (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019). Het is een wat vervallen gebied, waar de gemeente graag wil investeren om hier een mooi gemengd stedelijk milieu te maken. Er is overeenstemming met het Rijk over de vestiging van gerechtelijke instellingen, in het Paleis van Justitie. Dit verbetert de het imago en ondersteunt de ambitie om het gehele gebied te ontwikkelen tot een hoogwaardige stedelijke mix (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, p. 30).



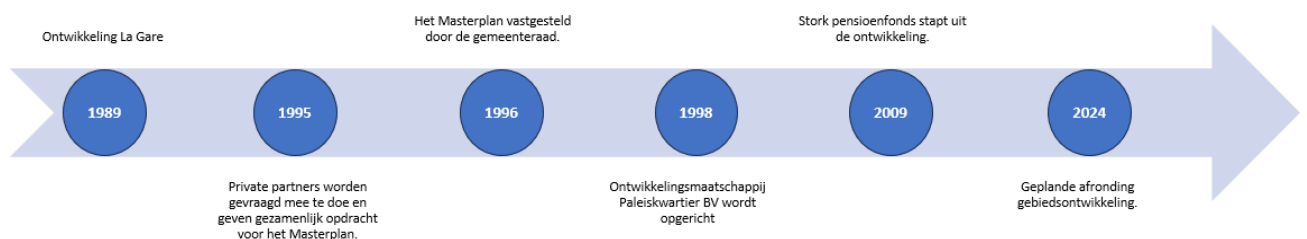
Afbeelding 6: Paleiskwartier Den Bosch (Paleiskwartier, sd)

PPS samenwerking

De gemeente ging in eerste instantie met VolkerWessels, de Nationale Investeringsbank (NIB) en ING Vastgoed samenwerken en sloten een intentieovereenkomst. ING vastgoed besloot later uit de samenwerking te stappen. SPS Pensioenfonds stapte in en treedt toe tot de PPS. Samen werken ze aan grondverwerving en realistische en haalbare plannen. In 1998 richtten de vier partijen een ontwikkelingsmaatschappij op. Er wordt op opdracht van alle partijen een masterplan opgesteld, dat wordt goedgekeurd door de gemeenteraad. Dit masterplan laat de precieze invulling van het gebied nog flexibel, waardoor ingezet wordt op een integraal project (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 2007, p. 31). Er is sprake van versnipperd eigendom, wat een samenhangende gebiedsontwikkeling enigszins in de weg stond.

Zowel de grondexploitatie als de vastgoedontwikkeling werd door alle partijen uitgevoerd.

Stork Pensioenfonds stapte in 2009 uit de samenwerking. De overige drie partijen gaan op gelijke voet door. Uiteindelijk kregen de partijen bijna alle grond in handen en kon de PPS organisatie verregaande afspraken maken over de gehele ontwikkeling (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019, p. 17). Als succesfactor wordt ook de personen genoemd die lange tijd aangehaakt zijn bij dit project. De directie van de BV werkt, met mandaat van de eigen organisatie, al heel lang aan deze ontwikkeling en wil tot het eind van de realisatie betrokken blijven (Deloitte, 2017, p. 49).



Figuur 9: Tijlijn Ontwikkeling Paleiskwartier Den Bosch

Analyse interviews

Voor deze casus zijn twee interviews gehouden. Als eerste met Sonja de Jong. Zij werkt als projectleider voor de gemeente 's-Hertogenbosch en is nu 12/13 jaar bij dit project betrokken. Als tweede is gesproken met Willem van der Made. Hij heeft als directeur Stadsontwikkeling bij de gemeente 's-Hertogenbosch gewerkt. Vanuit die rol was hij ook directeur van de BV Paleiskwartier. In 2016 is hij met pensioen gegaan. De rol als directeur van BV Paleiskwartier vervult hij nog steeds totdat de ontwikkeling afgerond is en de BV opgeheven wordt. De verslagen van deze interviews zijn te vinden in de bijlage.

Sturing door een gemeentebestuur

Het Paleiskwartier was een oud en vervallen bedrijventerrein achter het centraal station. De Jong vertelt dat je hier eigenlijk niet wilde komen. " De achterkant van het station, moest je niet willen zijn". Het werd eigenlijk de rug toegekeerd. De gemeente zag dat hier wat moest gebeuren en zag het ook als een goede strategische plek om de binnenstad uit te breiden. De gemeente heeft in die tijd al een plan dat het gebied 'op slot kon zetten' geweigerd, omdat men inzag dat het gebied veel meer potentie had. Eind jaren 80, begin jaren 90 begon de ontwikkeling in het gebied met losse ontwikkelingen. Dit begon met het deelplan 'La Gare' direct achter het station. Hier hoorde ook de passerelle, die het gebied aan die kant van het station openstelt, bij. Ondertussen verruimde ook de blik naar de rest van het gebied. Langzaamaan kochten de individuele partijen al gronden op in dit gebied, en verworven zo strategisch bezit.

Voor de gemeente was het gedeelde risico en opbrengst een belangrijke reden in de PPS te stappen. Er moest veel grond verworven worden, en dan loop je alleen als gemeente veel risico. Ook omdat de gemeente in het gehele gebied wilde investeren en deze aanpakken in plaats van dat dit in losse projecten gegoten zou worden. In 1995 werden twee partijen gevraagd om mee te doen, Volkerwessels, waar goede ervaringen mee waren in project La Gare, en NIBC, waar goede ervaringen mee waren bij Pettelaarpark. Hiermee wilde de gemeente kennis inbrengen vanuit verschillende invalshoeken.

De grond- en vastgoedexploitatie zit in de PPS. Grondexploitatie was voor de gemeente iets wat ze vaker gedaan hadden, dat is core-business van de gemeente. In een vastgoedexploitatie had de gemeente voor het eerst deelgenomen (voor 10 %) in Pettelaarpark. Dat was goed bevallen. In het aankopen van de grond zit het grootste risico door de lange looptijd en gaat ook het meeste geld om, niet in de bouw. Daarvan wordt het risico bepaald door al of niet starten van het bouwproject, afhankelijk van gedeeltelijke verhuur of verkoop. Dat deze beide elementen in de PPS zaten was dan ook een stuk risicospreiding, en de gemeente verminderde daarmee haar eigen risico. Dit verhaal, in combinatie met de goede ervaringen met een PPS in Pettelaarpark, en dat er niet heel veel interesse voor dit gebied was vanuit de gemeenteraad toentertijd, zorgde ervoor dat er redelijk makkelijk een volledig gelijkwaardige PPS opgetuigd werd. De sturingsinstrumenten van de gemeente bleven ook hetzelfde als bij private ontwikkelingen, namelijk in de publiekrechtelijke rol en planologische procedures. Deze waren buiten de PPS gehouden. In principe zou je dus kunnen zeggen dat de gemeente meer sturing kreeg door deze PPS aan te gaan.

Netwerk PPS

De BV Paleiskwartier is opgericht in 1998 en bestaat uit Gemeente 's-Hertogenbosch, NIBC en VolkerWessels die de aandelen gelijk hebben verdeeld. ING vastgoed zat aan het begin ook aan tafel maar trok zich vrij snel terug omdat ze het risico te groot vonden. Toen is Stork Pensioenfonds erbij

gekomen maar ook die zijn ook weer uitgestapt, vanwege een interne koerswijziging. De drie partijen gingen samen verder.

Van der Made legt uit dat het heel belangrijk is wie je kiest als samenwerkingspartners, het is van belang dat je goed door één deur kunt. Dat de directeuren van alle betrokken partijen enthousiast waren, zorgde voor veel ruggensteun en vertrouwen bij de betrokken werknemers. De partijen zijn alle drie vanaf het begin betrokken geweest en zoals van de Made het zegt: ‘dan ga je ook een beetje van het project houden’. Vanuit de samenwerking die bij La Gare ontstaan was, werken de partijen aan de rest van het gebied, wat dan de naam Paleiskwartier krijgt. De Jong legt uit dat de samenwerking goed beviel en er daarom gezamenlijk doorgepakt werd. In die tijd kon dit nog, en was het niet nodig dit in een aanbesteding op de markt weg te zetten. Het vertrouwen van de verschillende partners was er toen al.

De samenwerking beviel zo goed, en zoals de Jong zegt: ‘Samen zijn we sterker’. Er wordt besloten de samenwerking in een PPS vorm te gieten, de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Elke partij heeft een even groot aandeel in de PPS en daarmee ook evenveel risicodragend. Alles wordt ook in de PPS geborgd, van grondexploitatie tot inrichting openbare ruimte. De financiering is ook evenredig verdeeld.

De partijen zouden een inhoudelijk plan gaan maken, inclusief berekening wat dit zou kosten, en de Joint Venture zou opgericht worden. Ondertussen zouden ze al tot verwervingen overgaan. Mochten de partijen er niet in slagen om tot een haalbaar plan te komen of geen overeenstemming bereiken over een op te richten joint venture was het plan gewoon te verkopen en te stoppen. De verwervingen zijn uiteindelijk heel goed gelukt, mede omdat het gebeurd is voordat de planvorming gereed was.

De partijen maken samen een masterplan, wat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De gebiedspartners geven gezamenlijk de opdracht een stedenbouwkundig plan te maken. Shyam Khandekar stelt dit plan op, en is sindsdien betrokken bij de ontwikkeling. Het masterplan is geen blauwdruk voor de uitvoering. Het plan is flexibel genoeg om mee te gaan met de tijd. De Jong zegt: ‘als je zo lang aan een ontwikkeling werkt word je ingehaald door de tijd’. Zo was er initieel geen percentage sociale woningbouw in de plannen verwerkt. Toen Paleiskwartier begon was juist het idee dat het een nieuwe soort woning aan te bieden, een segment wat Den Bosch nog niet had. Waar men een luxe en stedelijk woonproduct kon creëren, daarom was er geen sociale woningbouw ingepland. Gedurende de looptijd kreeg dit onderwerp steeds meer aandacht. Omdat het plan enige flexibiliteit in zich had, bood het ook de mogelijkheid snel te kunnen schakelen en met de tijd mee te bewegen. Dit kwam ook doordat er een hecht team al lang aan de ontwikkeling werkt. De lijstjes zijn kort, iedereen kent elkaars en het gemeenschappelijk belang, waardoor meebewegen met wat er op dat moment gevraagd wordt mogelijk is. Op die manier zijn er aanpassingen gedaan in onder andere de grootte van de woningen, de hoeveelheid groen in het gebied en het percentage sociale huur geeft de Jong aan.

‘Als je zo lang aan een ontwikkeling werkt word je ingehaald door de tijd.’

Sonja de Jong, Projectleider gemeente ‘s-Hertogenbosch

De BV ging aan de slag met een aantal ‘randvoorwaarden’. Zo was er een ontwerp bestemmingsplan dat door de Raad was vastgesteld en wat als grondslag diende en dat op hoofdlijnen was. Ze hebben lang gewacht het definitieve bestemmingsplan vast te laten stellen om zo veel mogelijk flexibiliteit te houden. Ook werd een Samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin de afspraken stonden die

beide partijen samen maakten. Daarnaast werd er een gebiedsontwikkelings-overeenkomst gemaakt tussen de PPS en de gemeente. Hierin kwamen afspraken over de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en private toetsing door de gemeente te staan. Dit pakket zorgt voor de kaders waarbinnen de PPS kan opereren. Alles daarna is in principe vrij voor de BV en blijf je als gemeente op afstand. Zo was er voor de BV ruimte om echt te gaan ondernemen, vertelt van der Made.

Van der Made noemt Paleiskwartier een 'echte PPS'. Als belangrijkste eigenschap noemt hij volledige gelijkwaardigheid tussen de partners in alles wat in het gebied gebeurt. Hij is van mening dat de gemeente nooit een meerderheid moet hebben. Alles in Paleiskwartier is in beheer van de BV gebracht, onder gelijkwaardige delen. Volgens Van der Made is het ook belangrijk dat de politiek zich dat realiseert. Je geeft een stukje van de zeggenschap weg, dat moet je accepteren anders moet je geen PPS beginnen. Als je geen gelijkwaardigheid in de PPS hebt, en daarmee als gemeente ook een stukje zeggenschap afstaat, is de animo vanuit de markt ook lager om risicodragend deel te nemen. Dit uit zich ook in werkafspraken die binnen de BV gemaakt zijn. Vanaf het begin was de afspraak: alle beslissingen van directie en raad van commissarissen moeten in unanimitieit genomen worden. Indien dit niet lukt is er geen besluit. Dan moet gezocht worden naar een alternatief of aangepast voorstel. Zoals van der Made zegt: "een PPS moet volledig gebaseerd zijn op samenwerking. Het belang ligt altijd bij de gezamenlijke PPS, in plaats van het eigen belang van de aandeelhouders. Dat heeft in Paleiskwartier ontzettend goed gewerkt."

Ook De Jong noemt is het vertrouwen en de relatie die de samenwerkingspartners met elkaar hebben als belangrijke succesfactor. Alle drie de partners hebben een directeur afgevaardigd, die gezamenlijk de directie van de PPS vormen. Deze directeuren zijn allen vanaf het begin betrokken geweest. Een aantal jaar geleden is één van hen overleden. De partners hebben op dat moment gezegd dat de twee directeuren het goed alleen konden doen. Dit laat zien hoe groot het vertrouwen in en met elkaar was, dat ieders belang goed vertegenwoordigd blijft. Ook het gezamenlijk belang wat deze partijen hebben, de best mogelijke ontwikkeling van dit gebied, is leidend. De continuïteit in de betrokkenen zie je terug in de samenwerking en het resultaat. Partijen kennen elkaars belangen en erkennen deze ook: 'Als je alleen maar vanuit je eigen positie kijkt en niet verder, dan was het stuk gegaan'. Daarnaast zien ze ook het gezamenlijk belang, het gebied wordt beter als er samenhang is. Er is bewust gekozen voor faciliteiten (bijvoorbeeld een bioscoop) die niet persé heel rendabel zijn maar voor het gebied zelf wel veel opleveren.

"Een PPS moet volledig gebaseerd zijn op samenwerking. Het belang ligt altijd bij de gezamenlijke PPS, in plaats van het eigen belang van de aandeelhouders.

Dat heeft in Paleiskwartier ontzettend goed gewerkt."

Willem van der Made, Directeur Paleiskwartier BV

Ook van der Made noemt goede samenwerking, de eerder genoemde gelijkwaardigheid en betrokkenheid van de partners, een gezamenlijke visie en stip op de horizon en het kennen van elkaars belangen als belangrijke punten. Daarin moet je ook niet moeilijk gaan doen over met welk belang partijen erin zitten. Private partijen dienen rendement te behalen over hun inspanningen, de gemeente wil een kwalitatief hoogwaardige woonwijk dat door burgers en bestuur wordt gedragen. Van der Made heeft hierover dan ook hard met het gemeentebestuur gesproken, bijvoorbeeld over de wens voor realisatie van een evenemententerrein waar ook woonprogramma bedoeld was. Je moet eerlijk naar elkaar zijn en niet zomaar iets doen wat in het nadeel van de andere partijen waar je mee samen werkt. Hierover moet je overleggen en uiteindelijk ook naar de politiek voet bij stuk houden. Er is uiteindelijk een compromis gevonden. Zoals Van der Made zegt: 'Dit zorgt ervoor dat je

ook naar elkaar toe groeit en je bereid bent over elkaars problemen mee te denken en deze op te lossen'.

Van der Made geeft aan dat een belangrijk punt in de samenwerking zit in het open gesprek wat met elkaar gevoerd is, ook al waren die soms hard. Bijna iedereen die is aangehaakt is al vanaf het begin bij deze ontwikkeling betrokken, wat wel heel bijzonder is. Er was een hele grote mate van commitment en vertrouwen tussen de betrokkenen. Er was natuurlijk veel discussie over de inhoud of de financiën, maar altijd in openheid en met het gezamenlijk doel in beeld. Van der Made geeft het voorbeeld van het vaststellen van de grondexploitatie, wat twee jaar heeft geduurd vanwege discussies over de kwaliteit in de openbare ruimte. Het belangrijkste is dan ook trots te zijn op de ontwikkelingen, zoals ook bewoners trots moeten zijn op het gebied waar ze in wonen. Daar zet de BV dan ook op in. Daarnaast is het van belang dat je alle stappen van de ontwikkeling met elkaar doorloopt, van begin tot eind. Je kunt het gezamenlijke einddoel voor ogen houden omdat de winst genomen wordt op het eindproduct, in plaats van op een tussenproduct zoals in een gescheiden grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling. Dit vermindert het aantal conflicten.

De samenwerkingspartners zijn continu in gesprek, en zitten hiermee ook samen volledig aan het stuur. Alle plannen werden ook in de BV ontwikkeld. Eventueel veranderende ambities vanuit een van de partners worden in een vroeg stadium open met elkaar besproken en gekeken wat er mogelijk is. Deze gesprekken worden niet uit de weg gegaan. Er liggen wel duidelijke werkafspraken bij, bijvoorbeeld de eerder genoemde afspraak dat alle besluiten in unanimitieit worden genomen.

Een belangrijke werkafpraak is ook dat alle financiering binnen de BV gehouden is. Alle liquide middelen stonden op rekening van de BV. Daardoor konden de laatste projecten in een moeilijke markt op risico gebouwd worden, bijvoorbeeld kantoren die nog niet verhuurd of verkocht waren. Zo kon ook tegemoet gekomen worden aan de wens sociale woningbouw te realiseren. Dat kwam omdat de BV de middelen had om het te financieren. Maar er wordt ook geen geld vastgehouden als je het niet nodig hebt. Op dit moment is er al twee keer een dividend uitgekeerd omdat de risico's beter te overzien zijn, omdat het project op het einde loopt. Gedurende de looptijd is ook door de moederorganisaties wel eens gevraagd of die opbrengsten, want het gebied liep goed en bracht geld op, tussentijds konden worden geïnd. Toen is echter voet bij stuk gehouden dit niet te doen. Ze konden terugvallen op de vastgelegde afspraken, maar ook de inhoudelijke argumenten werden aangedragen. Immers was het gebied, en daarmee de BV, nog niet klaar. Er zijn twee sporen die continu bewandeld worden. Enerzijds de afspraken die bij start gemaakt zijn, en de contracten die daaronder liggen. En anderzijds het in gesprek toch kijken wat er mogelijk is. Op die manier komen ze er altijd gezamenlijk uit.

De Jong geeft aan dat de PPS constructie heeft gezorgd voor doorzettingskracht. Dat uit zich bijvoorbeeld in de mogelijkheid gezamenlijk gronden op te kopen, wat ervoor heeft gezorgd dat er op het gehele gebied goed gestuurd kon worden. Dit zie je ook terug in realisatie van collectieve voorzieningen als een parkeergarage of de realisatie van een WKO installatie, wat destijds een nieuw en innovatief was. Daarnaast is de kennis en ervaring van de ontwikkelaar en de bank goed gebruikt. Andersom is door de private partijen ook veel voordeel de gemeente zo dichtbij te hebben, ze werden niet overvallen door bijvoorbeeld nieuwe ambities.

De Jong heeft zelf de positie als projectleider en is aanspreekpunt voor de BV binnen de gemeente. Het is haar taak om intern de dingen goed te regelen. Denk hierbij aan de RO-procedures, het aangehaakt houden van de organisatie en de advisering en voorbereiding van het bestuur, onder andere voor AVA's. De BV heeft zelf twee ontwikkelaars in dienst die de plannen begeleiden. Er is één ontwikkeling in het gebied die niet door de BV wordt begeleid, namelijk de ontwikkeling van

Avans. Zij zijn eigenaar van een grote kavel, die ze niet aan de BV wilden verkopen. Hier wordt onderwijs in combinatie met studentenwoningen gerealiseerd. De Jong is ook hiervoor vanuit haar rol aanspreekpunt, waardoor ze de connectie met de werkzaamheden van de BV kan blijven maken.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de gebiedsontwikkeling zit volgens Van der Made in 'gewoon doen'. Er moeten aan de voorkant goede randvoorwaarden meegegeven worden door de gemeente, waar de raad ook goed bij betrokken is geweest, en daarna moeten er meters gemaakt worden. Dan kan een PPS construct daar heel erg bij helpen. Er kan nog wel bijgestuurd worden maar dat gebeurt op informele basis. De daadwerkelijke invloed is bij de uitvoering het grootste. Daarnaast moet je er ook niet zomaar vanaf kunnen, dus de afspraken die onder de samenwerking liggen zijn ook van belang.

Borgen van publieke belangen

De gemeenteraad heeft invloed uit kunnen oefenen via de sturende en controlerende publieke taak die ze hebben. Zo hebben ze het masterplan vastgesteld, stellen ze beeldkwaliteitsplannen en afwijkingen van het bestemmingsplan vast. Zowel over het gehele plan als over de deelplannen werd een besluit van de gemeenteraad gevraagd. Ook worden ze volgens de reguliere momenten periodiek geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële stand van zaken. De wethouder Ruimtelijke Ordening is namens de gemeente lid van de aandeelhoudersvergadering.

Aan het begin, bij planvorming was de raad erg betrokken en gaven ze veel sturing. Gedurende de looptijd van het project en er meer uitvoering kwam, verwaterde dat langzaam. Je merkte in de raad twee verschillende sentimenten, volgens de Jong. Enerzijds een groep die dit nieuwe gebied als stedelijke uitbreiding van de binnenstad volledig omarmde. En anderzijds een deel wat het niet bij Den Bosch vond passen, waar toch het oude centrum de binnenstad vormt, en niets had met het luxe, moderne en stedelijke gebied. Ook van der Made vertelt dat de gemeenteraad niet veel op had met dit gebied, onder andere vanwege de oude identiteit van het gebied; een oud bedrijventerrein achter het station waar je niet wilde zijn.

De gemeenteraad werd op de reguliere manier betrokken door de publiekrechtelijke taak, maar als er binnen die kaders gebleven werd kon de BV gewoon verder gaan. Op een gegeven moment kwam wel meer behoefte vanuit de raad betrokken te worden. Van der Made geeft aan dat hij wel geleerd heeft de raad toch vroegtijdig bij de plannen te betrekken. Er zijn ook wel sessies georganiseerd, maar de gemeenteraad kwam er weinig op af. De politieke focus lag op de binnenstad, en daar werd Paleiskwartier als concurrentie gezien. Er kon omgegaan worden met deze negatieve druk door gewoon door te gaan en vast te houden aan de afspraken die er al lagen. De politiek is uiteindelijk in zichzelf een 'onbetrouwbare partij' simpelweg omdat ze om de vier jaar veranderen. Maar de afspraken en contracten lagen er al, en dit was ook voor de buitenwereld helder.

Volgens van der Made is het een voordeel dat hij de gemeente goed kent en zo iedereen goed weet te vinden vanuit zijn rol als directeur van de BV Paleiskwartier. De lijntjes zijn kort. Verder zijn de gesprekken hetzelfde als met een andere ontwikkelaar. Voor de andere partijen is het ook een voordeel dat de gemeente zo nauw betrokken is, omdat een dergelijk project veel financiering vraagt. De gemeente heeft eigenlijk voorgefinancierd, door de gronden te stallen bij de gemeente met de verplichting dat de BV het afnam. De BV legde ook periodiek formeel verantwoording af. Een onafhankelijke toetsgroep van ambtenaren beoordeelden de jaarrekening en maakte hiervoor een advies aan het college, en de op- en aanmerkingen werden ingebracht bij de aandeelhoudersvergaderingen.

De wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling is in de aandeelhoudersvergadering de vertegenwoordiger vanuit het college. In de directie van de BV en de raad van commissarissen zitten de ambtenaren vanuit het management van de drie partijen. Die zijn in principe gescheiden van hun eigen rol. Hier was Van der Made als directeur Stadsontwikkeling ook directeur van de BV. Dit komt omdat hij deze functie in principe bij private ontwikkelingen ook vervulde. Door dat hier ook te doen was het nog makkelijker het publieke belang in te brengen in de ontwikkeling. Deze twee petten hebben wel eens met elkaar geschuurd. Als voorbeeld noemt Van der Made de zoektocht naar een nieuwe plek voor het theater. Het Paleiskwartier is bedoeld als nieuw stedelijk centrumgebied met menging van functies, als uitbreiding op de bestaande binnenstad. Tegelijk werd er door de gemeente een nieuwe locatie voor het Theater gezocht. Om echt die stedelijke wijk van de grond te krijgen had het gebied een publiekstrekker nodig, en er was ruimte in het gebied voor het theater. Echter was de politieke tendens in 's-Hertogenbosch om alles in de binnenstad te houden, en was het niet de bedoeling dat dergelijke publieksfuncties naar het Paleiskwartier verhuisde. Toen kwam de locatie in het Paleiskwartier ook als beste naar voren na aanleiding van het Programma van Eisen voor het theater. Van der Made heeft toen in de rol van directeur van de BV een voorstel gedaan om de raad de grond in Paleiskwartier gratis aan te bieden voor deze functie. Uiteindelijk bleef het theater toch op de Parade vanwege een politieke keuze, en is het programma van eisen daarop aangepast. Van der Made geeft aan dat in dit voorbeeld de twee rollen die hij vervulde wel met elkaar schuurde.

Inmiddels is de ontwikkeling bijna klaar. Het Paleiskwartier heeft de toon gezet voor de ontwikkeling van de rest van de Spoorzone. Zo is bijvoorbeeld in andere ontwikkelingen het ambitieniveau van de gemeente bekend. Wanneer de ontwikkeling helemaal klaar is zal de BV worden opgeheven. Dan komt het gebied regulier terug in beheer bij de gemeente.

Tabel 8: Analyse Paleiskwartier Den Bosch op conceptueel kader

Variabele analysekader	Elementen	Score	Opmerkingen
Sturing door een gemeentebestuur	Hiërarchische sturing	++	Hiërarchische sturing door publiekrechtelijke taken. Randvoorwaarden vooraf meegegeven. De sturingsinstrumenten van de gemeente bleven gewoon ook hetzelfde als bij private ontwikkelingen, namelijk in de publiekrechtelijke rol en planologische procedures. Verder totale netwerksturing omdat alles in de PPS zat. Deze waren buiten de PPS gehouden. In principe zou je dus kunnen zeggen dat de gemeente meer sturing kreeg op het gehele gebied door deze PPS aan te gaan.
	Netwerksturing	++	
	Marksturing	-	
Netwerk PPS	Bevorderen slagkracht	++	BV was gebaseerd op volledige gelijkwaardigheid en grote mate van vertrouwen.
	Financiële krachtenbundeling	++	Alle besluiten in unanimitieit genomen worden, zorgt er ook voor dat je elkaar wat gunt.
	Strategische afstemming	++	Financieel zat alles bij de BV belegd. Alle betrokken directeuren heel lang betrokken, grote mate van commitment en continuïteit.
	Flexibiliteit	++	Je bent bereid over elkaars problemen mee na te denken. Je gunt elkaar wat.

	Vertrouwen tussen partijen	++	Gezamenlijk doel voor het gebied is leidend. Je moet elkaars belangen wel goed kennen.
Publieke belangen	Economisch	-	<p>Publieke belangen zijn geborgd door de afspraken die gemaakt zijn. In principe is daaraan vastgehouden. De inrichting van de PPS zorgde ervoor dat er manoeuvreerruimte mogelijk was, waardoor partijen de beste keuze konden maken voor het gebied.</p> <p>Veranderingen kwamen vooral vanuit sociaal en ecologisch oogpunt. Dit zat vooral in toekomstbestendigheid op ecologisch vlak, waar in de openbare ruimte heringericht werd op gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde op ecologisch vlak. Dit aspect is in de loop van deze ontwikkeling flink meer op het netvlies komen te staan. Daarnaast veranderde het percentage sociale huurwoningen, en werd toegankelijkheid en verdeling gestimuleerd en ongelijkheid tegengegaan. Opvallend is dat een culturele attractie vanuit de PPS wenselijk was, maar door de gemeente ergens anders is geplaatst.</p>
	Sociaal	+	
	Ecologisch	++	
	Cultureel	-	

4.5 CONCLUSIE ANALYSE

Tabel 9: scores van de vier onderzochte casussen

Variabele analysekader	Elementen	Score Waalfroont	Score Spoorzone Tilburg	Score Spoorzone Delft	Score Paleiskwartier
Sturing door een gemeente bestuur	Hiërarchische sturing	++	++	++	++
	Netwerksturing	++	++	+	++
	Marksturing	+	+	++	-
Netwerk PPS	Bevorderen slagkracht	++	++	++	++
	Financiële krachtenbundeling	++	++	-	++
	Strategische afstemming	++	++	+	++
	Flexibiliteit	++	++	++	++
	Vertrouwen tussen partijen	++	++	-	++
Publieke belangen	Economisch	+/-	+	+/-	-
	Sociaal	+	++	+	+
	Ecologisch	++	++	++	++
	Cultureel	+	++	+/-	-

Sturing door een gemeentebestuur

Er zijn een aantal **overeenkomsten** tussen de casussen te zien. Alle gemeenten maken in **hoge mate gebruik van de hiërarchische sturing**. Hier zit immers ook de publieke planologische taak van onder andere de gemeenteraad. Hierin wordt de controlerende en toetsende rol optimaal gebruikt. In de netwerksturing wordt met elkaar opgetrokken om samen van begin tot eind de gebiedsontwikkeling te realiseren. Wat in alle casussen te zien is, is dat **doordat netwerksturing ook ingezet wordt, de hiërarchische sturing gemakkelijker gaat**. Dit komt omdat er een goede samenwerking met de gemeente ontstaat, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, vanwege de netwerk samenwerking. Zo kunnen de juiste mensen op het goede moment betrokken worden. Zo is de gemeente vroegtijdig op de hoogte van plannen en kunnen ook de hiërarchische instrumenten hier goed op aansluiten. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van het bestemmingsplan of het beeldkwaliteitsplan wat getoetst wordt.

Ook wordt in de casussen gebruik gemaakt van **netwerksturing**. Door een PPS constructie met een private partij op te tuigen zorgen de gemeente voor **risicospreiding en optimaal gebruik van de kennis uit de markt**. Dit laatste is bij de casus in Delft iets minder aan de orde, omdat de gemeente voor 100% aandeelhouder van de BV is. Hier is geen marktpartij op dezelfde manier aangesloten. In de praktijk werd dit met ProRail, en in bepaalde mate met Ballast Nedam, wel door de PPS gedaan.

Drie van de vier casussen maken ook gebruik van **marktsturing**. Met name door het **aanbesteden** van de samenwerking aan het begin van de ontwikkeling, om zo te kijken wat de markt 'biedt'. In Delft is dit in grote mate gedaan omdat hier de ontwikkelingen apart op de markt gezet zijn. Bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier is dit in mindere mate aanwezig, omdat de samenwerkingspartners elkaar opzochten en er geen markttoets, bijvoorbeeld via een aanbesteding, gedaan is.

Belangrijke lessen uit de casussen zijn dat het belangrijk is in de **voorfase** goed na te denken wat men wilt bereiken en met welke partij in zee wordt gegaan. Deze moeten goed passen bij het gebied en wat de gemeente er wil bereiken. Bij alle casussen zie je dat de BV met een opdracht op pad wordt gestuurd, de **kaders die dan aan de voorkant meegegeven worden** zijn van groot belang om er uiteindelijk duidelijk op te sturen.

Netwerk PPS

Ook zie je dat de elementen van een **Netwerk PPS tot positieve gevolgen** heeft geleid voor alle partijen. Voor gemeentes zijn het **bevorderen van de slagkracht, het gebruik maken van strategische afstemming en kennis en kunde uit de markt** belangrijke punten om een PPS aan te gaan. Daarnaast is ook **sturing op het gehele gebied** een veelgehoorde reden om een PPS te starten. De **financiële bundeling van krachten** is ook een veelgehoorde reden om in een PPS te stappen. Alleen in Delft is dit niet aan de orde. Het was oorspronkelijk wel zo ontstaan, maar vanwege de koerswijziging en de gemeente die de gebiedsontwikkeling in eigen hand nam is dit in deze casus minder aan de orde. Dat zie je ook terug in de elementen **strategische afstemming** en **vertrouwen tussen partijen**. OBS fungeerde eigenlijk als verlengstuk vanuit de gemeente, waardoor het in mindere mate de intensieve samenwerking met private partijen had als bij de andere PPS-constructies. Om de netwerk PPS te laten slagen zijn **flexibele plannen en vertrouwen tussen partijen van groot belang**. In alle vier de casussen is gezien dat de plannen flexibel werden gelaten of er een nieuw, flexibeler plan werd gemaakt. Dit is een randvoorwaarde voor succes van de PPS en de beste invulling van het gebied. Daarnaast is gezien dat de afspraken die aan het begin gemaakt zijn en de formele basis vormen voor de PPS belangrijk zijn. Dit is een 'houvast' die partijen altijd hebben om op terug te vallen. Samen met het genoemde vertrouwen en open gesprek tussen de partijen zorgt voor succes.

Wat meerdere respondenten hebben aangegeven is dat de sturing door de gemeente eigenlijk vergroot wordt door deel te nemen in de PPS. Men geeft aan dat dit komt omdat de gemeente vanaf het begin af aan sturend bij de plannen aanwezig is, en mee kan doen tot aan realisatie. Dit is anders dan wanneer de gemeente puur in toetsende en taakstellende planologische rol zit.

Belangrijke lessen uit de casussen zijn dat er op **beide sporen** gelopen moet worden. Enerzijds moeten de **afspraken** waarop de PPS gebaseerd is duidelijk zijn. Hierop moet teruggevallen kunnen worden en zorgen voor 'het huwelijk' wat een PPS is. Daarnaast moet er worden ingezet op de **samenwerking, relatie en continuïteit** van de betrokkenen waarin een gezamenlijk doel leidend is. In alle casussen zie je dat de formele afspraken belangrijk zijn, maar dat op de relatie tussen de partners de successen uiteindelijk leunen.

(Veranderende) publieke belangen

Het **sturen op de publieke belangen** via de PPS gebeurt vaak via het **aandeelhouderschap of politieke druk**. In principe is de BV op afstand van de politiek gezet en hoeven dan niet meer terug naar de gemeenteraad. Het is een **randvoorwaarde** om dan het gemeentebestuur, college van B&W en de gemeenteraad, goed **formeel en informeel te betrekken**. Om hen goed in positie te brengen

hun rol te kunnen pakken is creëren van **overzicht, inzicht en transparantie** in alle casussen als belangrijk genoemd. Omdat het zulke langlopende trajecten zijn is enige vorm van flexibiliteit ook voor de politiek-bestuurlijk betrokkenen heel prettig. Dit biedt kansen om mee te gaan met de tijd, en de beste keuzes voor het gebied te maken. In de verschillende casussen zie je dan dat er bijgestuurd wordt, met name op **sociale** en **ecologische** doelen, in iets mindere mate op **culturele** doelen. Op **economische** doelen wordt minder actief bijgestuurd door een publieke organisatie in een dergelijke gebiedsontwikkeling. Dit zou kunnen komen omdat dit op stedelijk of regionaal niveau uitgewerkt wordt. Hoe dit in een gebiedsontwikkeling landt wordt hierdoor aangestuurd. Daarnaast zou het kunnen zijn dat deze belangen niet alleen door de overheid geborgd worden, omdat iedereen die deelneemt aan een gebiedsontwikkeling (financieel) gebaat is bij werkgelegenheid in het gebied. De sociale en ecologische belangen zijn wel publieke belangen te noemen waar door de gemeentes op aangestuurd wordt. Voor ecologische belangen is zichtbaar dat deze gedurende de looptijd van deze ontwikkelingen belangrijker zijn geworden. Dit geldt voor de overheid, maar zeker ook voor de private partijen. Het ontwikkelen van een gebied wat gedurende de tijd een aantrekkelijk gebied blijft om te wonen, werken en te verblijven is ook voor de private partijen een speerpunt, vanuit publieke doelen maar ook vanwege de financiële waardeontwikkeling van vastgoed.

Het is belangrijk het betrokken gemeentebestuur **dichtbij te houden en altijd formeel en informeel goed te informeren**. Door open en transparant dilemma's te kunnen delen, kan er gestuurd worden op het publieke belang, ook als dezelfde gemeente als aandeelhouder zich te houden heeft aan contracten die afgesloten zijn. Enige mate van flexibiliteit op de inhoud en op het proces is daarmee voor een gemeentebestuur ook belangrijk, om optimaal op de veranderende situatie en publieke belangen te kunnen blijven sturen.

4.6 VALIDATIE RESULTATEN VIA FOCUSGROEP

De analyse die hierboven is uitgewerkt is gevalideerd via een focusgroep. Ik heb met twee collega's van de gemeente Eindhoven, Jos Roijmans en Loes Kanen, gesproken. Zij zijn beide in hun rol ambtelijk verantwoordelijk voor een gebiedsontwikkeling die via een PPS wordt aangestuurd. Jos Roijmans was in zijn functie als Gebiedsmanager Spoorzone betrokken bij de ontwikkeling van Striip S. Loes Kanen was in haar rol als Gebiedsmanager Meerhoven betrokken bij de ontwikkeling op Flight Forum. Met hen heb ik de analyse zoals hierboven uitgewerkt besproken. Hierbij zijn de elementen langsgelopen, en in welke mate zij dit wel of niet herkennen uit hun praktijk. Ook zijn eventueel aanvullende conclusies of aanbevelingen besproken. Wanneer dit zorgt voor veranderende inzichten wordt dit meegenomen in de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Jos en Loes herkennen de elementen die bij sturing door een gemeentebestuur, netwerk PPS en publieke belangen komen. Jos geeft als nuancering aan dat er zowel voor de gemeente als voor de ontwikkelaar voordelen zijn in een PPS te stappen. Het is voor beide duidelijk met welke partij je het moet gaan realiseren, en dat voorkomt gedoe achteraf. De kennis van marktpartijen inzetten in de publiekrechtelijke taak zorgt er ook voor dat je als gemeente betere plannen maakt. Doordat je iets gezamenlijks hebt schakel je vlotter en weet je elkaar goed te vinden. Je kent de poppetjes van beide partijen, de lijntjes zijn korter. Het helpt om iets gezamenlijks te hebben, dan gaat het om een gezamenlijk en zakelijk doel. Het is anders of je denkt: 'een partij vraagt mij iets' of 'het is ook van mij, van mijn BV'. Loes geeft ook aan dat je vanaf het begin af aan beter kan sturen als gemeente op wat wel of niet mogelijk is, omdat je aan de voorkant betrokken bent bij de plannen. Dit is op Flight Forum een aandachtspunt, bijvoorbeeld vanwege externe veiligheid.

Ook herkennen Jos en Loes dat de voorfase belangrijk is. Een aandachtspunt, en wat Jos de volgende keer anders zou doen, is het administratief beter opschrijven wat je zou doen als het 'slecht weer wordt'. Een geschillenregeling is nodig, en een exit-regeling. Ook kan dan beschreven worden wanneer de PPS afgebouwd kan worden. Ook Loes geeft aan dat het belangrijk is hier over na te denken. Je moet met elkaar bewust de afweging maken of je op dezelfde voet verder gaat en welke rol je nog hebt. Een dergelijke gebiedsontwikkeling duurt zo lang dat je je blijvend moet afvragen of het nog nodig is en of je met elkaar nog op de goede weg bent. Jos ziet ook een nadeel in het aanbesteden van de samenwerking. Dan moet je namelijk als gemeente bij verschuivingen de portemonnee trekken. Dit maakt de verhoudingen zakelijker. Als je dan iets extra wilt, wat vaak vanuit de gemeente komt, moet je bijbetalen. Op Strijp S was de band meer op vertrouwen gericht. In de SOK stond bijvoorbeeld ook niks over woningkwaliteit. Je denkt mee elkaars problemen op te lossen, omdat je weet: "vandaag hij, morgen ik".

Jos en Loes herkennen dat flexibiliteit een belangrijk element is. Als iets al helemaal dichtgetimmerd is maakt het lastig haalbaar en moeilijk maakbaar. Loes geeft aan dat dit op Flight Forum belangrijk is. Deze ontwikkeling is in 1996 begonnen, en nu worden tegen dingen aangelopen die bij aanvang niet voorzien waren. Hier moet je met elkaar flexibel om kunnen gaan. Loes nuanceert wel dat je wel een bandbreedte moet hebben. Zo kun je bijvoorbeeld in de samenwerkingsovereenkomst ondervangen hoe je met dergelijke vraagstukken omgaat. Jos geeft als aanvulling dat dit wel vergt dat men moet accepteren dat je echt iets loslaat, en serieuze mandaten voor de PPS nodig zijn. Een aanvulling op de flexibiliteit zit in flexibiliteit in de governance. Denk goed na over je governance structuur in de PPS. Er zat initieel een Raad van Commissarissen in de structuur. Deze is er uiteindelijk tussen uitgegaan en de aandeelhouders kwamen zo dicht op de operatie te zitten. Dit heeft ons geholpen in de positie als gemeente. Die mogelijkheid moet je beiden in je governance structuur opnemen, maar dit is niet altijd mogelijk vanaf het begin, hier heb je een mate van vertrouwen voor nodig. De les is dan ook in governance ook flexibiliteit te houden. Ook Loes geeft een aanvulling op governance. Binnen de gemeente heeft Loes de rol als gebiedsmanager, en is de rol vanuit de aandeelhouder bij een collega van de sector economie belegd. Hierdoor kunnen beiden die rol in de advisering pakken, zodat beide geluiden goed terug kunnen komen.

Ook herkent Jos dat een PPS sterk afhankelijk is van personen. Continuïteit van betrokkenen is heel belangrijk. Je bent verbonden en je gaat voor hetzelfde doel, ook al is het vanuit verschillende belangen. Je moet dit ook regelmatig met elkaar bespreken. Aanvullend geeft Jos nog mee dat het een overweging is of je uit je eigen organisatie mensen vrij moet maken om in de directie te zitten. Dat dat bij Strijp S is gebeurd heeft veel gebracht, maar de onafhankelijkheid is ook een deel weg. Competenties zijn van beide kanten (gemeente en VolkerWessels) anders. Je zou ook kunnen kiezen voor één directeur namens beide partijen, onafhankelijker. Ook Loes geeft deze overweging mee. Het was goed voor de PPS op Flight Forum dat daar een onafhankelijk directeur zit, die met een objectieve blik en kennis van zaken kan functioneren. Dat projectmanagers gedetacheerd hebben gezeten heeft hier wel goed gewerkt.

De aandachtspunten en aanscherpingen uit de gesprekken met de focusgroep worden meegenomen in de conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en hoofdvraag beantwoordt en conclusies getrokken. Ook worden de beperkingen van dit onderzoek gemeld. Als laatste worden aanbevelingen en een reflectie gedeeld.

5.1 Beantwoording hoofdvraag en deelvragen

We begonnen dit onderzoek met hoofdvraag en een aantal deelvragen. De hoofdvraag is: **Op welke manieren kan een gemeentebestuur gebalanceerd sturen op publieke belangen bij gebiedsontwikkeling in een op afstand gezette PPS organisatie?** Om deze te beantwoorden bekijken we eerst de antwoorden op de verschillende deelvragen.

Deelvraag 1: Hoe kan de sturing door een gemeentebestuur, netwerk PPS en (veranderende) publieke belangen geconceptualiseerd worden?

De beantwoording van deze deelvraag staat in hoofdstuk 3. Er zijn drie concepten uitgewerkt die gezamenlijk het conceptueel kader vormen. Het gaat als eerste om sturing door een gemeentebestuur. Dit kan via drie sturingsmechanismen, namelijk hiërarchische sturing, netwerksturing of marktsturing. Als tweede een netwerk PPS. Daarin zijn het bevorderen van de slagkracht, financiële krachtenbundeling, strategische afstemming, flexibiliteit en vertrouwen tussen partijen typerende elementen. Als derde zijn veranderende publieke belangen een onderdeel in het conceptueel kader. De publieke belangen in gebiedsontwikkeling kunnen gaan over economische, sociale, ecologische of culturele belangen. Wanneer de publieke belangen door de context veranderen wordt hier door een gemeentebestuur opnieuw op gestuurd. In deze scriptie is gekeken naar deze losse elementen en hoe deze samen hangen. Dit is met pijlen aangegeven in het conceptueel kader.

Deelvraag 2: Wat zijn de redenen voor een gemeentebestuur een PPS-organisatie op te richten voor een gebiedsontwikkeling?

Gemeentebesturen hebben als doel een gebiedsontwikkeling te realiseren. Via netwerksturing in een netwerk PPS kan dit bereikt worden. Er zijn een aantal belangrijke redenen waarom gemeentebesturen sturen op de publieke doelen door middel van het deelnemen in een netwerk PPS.

Dit gaat als eerste om het gezamenlijk dragen van financiën en risico's. Vooral bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zoals de onderzochte cases is het gezamenlijk dragen van de financiën en risico's die zich voor kunnen doen belangrijk.

Ten tweede is het gebruik van de kennis en expertise uit de markt een belangrijke reden voor gemeentes om deel te nemen in een netwerk PPS. De marktpartijen beschikken over veel kennis, bijvoorbeeld over opstalontwikkeling, waarin de gemeente een stuk minder thuis is.

Ten derde is de sturing op het gebied als geheel belangrijk voor de gemeente en is dit via een gebieds-PPS te bereiken. Het bevordert de sturing op het gebied als geheel, en ook de publieke ambities een plek te geven in het gebied als geheel. Het zorgt voor een samenhangende ontwikkeling. Het voorkomt dat er plotsgewijs bekeken wordt wat past, wat de samenhang, rendement en publieke sturing vergroot.

Als vierde is het op afstand zetten van de gemeentelijke organisatie en dagelijkse politiek een argument wat door de gemeentes aangedragen is als reden om een gebiedsontwikkeling via een PPS aan te sturen, omdat dit de slagkracht en wendbaarheid verhoogt.

Ten vijfde geven meerdere respondenten aan dat de sturing door een gemeentebestuur wordt vergroot door deel te nemen in een netwerk - PPS. Naast de hiërarchische sturing vanuit de gemeente door middel van planologische processen wordt de invloed eigenlijk vergroot, omdat gemeentes in een PPS organisatie vanaf het begin sturend aan tafel zitten. Van start tot aan realisatie kan een gemeente sturend zijn in wat en op welke manier er gebouwd wordt. Dit is anders dan wanneer puur hiërarchisch gestuurd wordt, via bijvoorbeeld planologische kaders en toetsing. Dan is het aan de markt om tot daadwerkelijke realisatie te komen. Het zorgt ervoor dat zowel aan de voorkant als gedurende de looptijd van een gebiedsontwikkeling goed gestuurd kan worden op de publieke belangen in het gebied. Hierbij zit de gemeente vanaf het begin aan het stuur, kan meedenken over de inrichting van het gebied en wordt daardoor niet 'verrast' door plannen van private partijen.

Deelvraag 3: In hoeverre ondersteunt een op afstand gezette PPS organisatie de uitvoeringskracht van de gebiedsontwikkeling?

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat bij de onderzochte casussen de publiek-private samenwerking, in de vorm van een BV, uitvoeringskracht in grote mate bevordert kan worden door de juridische constructie van een aparte BV. Het op afstand van de politiek zetten van een projectorganisatie vergroot de slagkracht, omdat de BV niet gebonden is aan de gemeentelijke organisatie. Dat voorkomt stroperigheid in planvormingsprocessen, en voorkomt te directe dagelijkse 'waan van de dag' politieke beïnvloeding op de gebiedsontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat er een wendbare organisatie is, die mee kan bewegen met wat er op dat moment gevraagd wordt. Dit verhoogt de slagkracht en uitvoeringskracht van een gebiedsontwikkelingsorganisatie. Dit is in alle onderzochte casussen terug gezien. Dit betekent wel dat de gemeente, en dan met name bestuurders, het stuur ook een deel uit handen geven. Je hebt namelijk te maken met een gebiedspartner met gelijkwaardige status. Dit is voor veel gemeentebesturen belangrijk zich te realiseren. Zoals we zagen in beantwoording van deelvraag 2 wordt de sturing eigenlijk vergroot, door samen met je gebiedspartner van begin tot eind samen aan het stuur te zitten.

Het op de juiste manier aanhaken van het gemeentelijk bestuur en het ambtelijk apparaat is wel randvoorwaardelijk voor het goed laten functioneren van deze organisatievorm. Als dit niet gebeurt komt de uitvoeringskracht in gevaar. Dit betekent dat er vanaf het begin zowel formeel als informeel goed inzicht op de stand van zaken in het proces en de plannen en overzicht van wat er nog komen gaat gecreëerd moet worden. Deze communicatie richt zich breed op de ontwikkeling en gaat over inhoudelijke plannen, programma, financiën, risico's en proces. Formeel kan dit geregeld worden via voortgangsrapportages en besluiten. Informeel kan met een college van B&W ook regelmatig de stand van zaken besproken worden, in aanloop naar te nemen besluiten. Dit komt omdat een gebiedsontwikkeling ook vaak de portefeuilles van andere wethouders raakt. Afstemming met andere collegeleden is dan wenselijk. Ook kan de gemeenteraad op een informele manier betrokken worden door bezoeken in het gebied te organiseren en zo de dilemma's te bespreken waar in het gebied tegenaan gelopen wordt, of door een werkbezoek bij een vergelijkbare ontwikkeling te organiseren.

Deelvraag 4: Hoe wordt publiek belang vastgelegd voor een PPS organisatie?

Het publiek belang wordt op verschillende manieren vastgelegd in een PPS organisatie. Het begint als een gemeente, via marktsturing, de samenwerking via een aanbesteding op de markt zet. Potentiële gebiedspartners schrijven zich in op basis van die tender. Hierin de juiste publieke belangen en kaders vastleggen vormt dan ook de basis voor de samenwerking. Onder een samenwerking liggen verschillende afspraken, overeenkomsten en contracten. Deze vormen uiteindelijk langjarig de basis

waarop de partijen samen werken. Deze zijn heel belangrijk om op terug te kunnen vallen wanneer het nodig is, en houden de partijen bij elkaar in de samenwerking die van lange adem is. Respondenten geven aan dat het belangrijk is om genoeg tijd te nemen aan het begin van een dergelijke ontwikkeling, want dit is het moment om een goede gebiedspartner te kiezen en de juiste inhoudelijke en proceskaders mee te geven aan de entiteit, vastgelegd in de genoemde afspraken en contracten. Hierin moet ook aandacht zijn voor een eventuele exit-regeling of afbouw van de PPS.

De PPS organisatie dient aan de slag te kunnen gaan met een duidelijke opdracht en taakstelling, in de vorm van onderliggende contracten. Hierin moet het publieke belang van de desbetreffende gebiedsontwikkeling en de financiële kaders waar binnen deze gerealiseerd moet worden goed beschreven staan. De inhoudelijke opdracht heeft vaak de vorm van een inhoudelijke ruimtelijke ontwikkelingsvisie of masterplan. In een netwerk PPS is dit door betrokken partijen gezamenlijk opgesteld, en wordt hiërarchisch door de gemeenteraad vastgesteld.

Aanvullend hierop is in alle onderzochte casussen gebleken dat de partijen gebaat waren bij een grote mate van flexibiliteit op dat inhoudelijke plan. Op deze manier kan meebewogen worden met veranderende behoeften en wensen in de doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling. Dit kan zijn door te werken met een masterplan op hoofdlijnen, of een bestemmingsplan waarin nog ruimte zit om mee te bewegen. Gebiedsontwikkelingen van deze omvang kennen namelijk vaak een lange ontwikkelperiode, en de toekomstige vraag en behoefte laat zich niet altijd vooraf voorspellen. Om de balans tussen een vastgelegde opdracht en ruimte voor flexibiliteit te kunnen bewaren is het belangrijk hierover (werk)afspraken te maken. In de casussen zijn hiervoor verschillende voorbeelden te vinden. Zo kan er aan de voorkant worden vastgelegd dat het op dat moment geldende gemeentelijk beleid leidend is, dit zorgt ervoor dat veranderende publieke belangen een plek krijgen. Echter is dit aan de voorkant niet te voorspellen wat dit bijvoorbeeld doet voor financiële haalbaarheid. Aanvullend zijn dus afspraken nodig over mandaten en budget. Een serieus mandaat is belangrijk om als BV goed te kunnen opereren, en in te spelen op veranderende omstandigheden. De afspraak dat alle financiën binnen de BV blijft kan goed werken, maar vooral als de totale business case er positief uit zien.

De flexibiliteit dient ook terug te komen in bijvoorbeeld governance structuren van de BV, denk hierbij aan een raad van commissarissen of raad van advies. De behoefte hieraan kan gedurende de looptijd veranderen. Deze kunnen aangepast worden naarmate het project vordert en om een andere structuur vraagt. De plannen zijn allemaal door de politiek goedgekeurd. Want ook de gemeenteraad is gebaat bij flexibiliteit, om juist in te kunnen spelen op de politieke werkelijkheid van het moment. Het kan de schijn wekken dat de politiek juist minder aan het stuur komt wanneer er alleen plannen op hoofdlijnen worden voorgelegd, echter zorgt dit er juist voor dat politieke wensen en ambities gedurende de looptijd een plek kunnen krijgen.

Deelvraag 5: Hoe wordt er door een gemeentebestuur bijgestuurd op veranderende publieke belangen bij gebiedsontwikkelingen met een PPS-organisatie?

De publieke belangen gedurende een langlopend traject als de onderzochte gebiedsontwikkelingen veranderen. Hier wordt door een gemeentebestuur op gestuurd om deze belangen te borgen. De veranderende publieke belangen zitten vooral op sociaal, ecologisch en cultureel vlak, en in iets mindere mate op economisch vlak. Dit gaat over zowel gebruikswaarde, belevingswaarde als toekomstwaarde. Voorbeelden die in de casussen terugkomen zijn het percentage betaalbare woningen in het gebied, toegankelijkheid van het gebied, extra maatregelen rondom duurzaamheid en cultureel erfgoed. In de casussen is te zien dat op economische belangen weinig wordt bijgestuurd. Als deze belangen veranderen, bijvoorbeeld omdat marktomstandigheden om een

andere inrichting vragen, heeft dit vaak een positief effect op de business case en worden door de markt, en de PPS, zelf opgepakt. Ook wordt dit vaak op stedelijk niveau aangepakt, in plaats van op losse gebiedsontwikkelingen.

Een gemeentebestuur stuurt bij op veranderende publieke belangen door hiërarchisch of netwerkgericht te sturen. Voor het bijsturen op publieke belangen komt marktsturing in de casussen niet voor. Een voorbeeld van hoe gemeentes hiërarchisch sturen is door een bestemmingsplan te wijzigen, een beeldkwaliteitsplan te toetsen of bijvoorbeeld een eerder vastgesteld masterplan te wijzigen, zoals bij de Spoorzone in Tilburg gebeurd is. Vaak wordt er gelijktijdig netwerkend gestuurd. Een voorbeeld van die netwerksturing is dat een gemeentebestuur ook de wethouder als aandeelhouder de opdracht kan geven de onderhandeling met de gebiedspartner te openen. Een voorbeeld hiervan is bij Waalfront in Nijmegen. Het ging om de toegankelijkheid van een brug in het gebied. De wethouder heeft, op opdracht van de gemeenteraad, hierover de onderhandeling met BPD geopend. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld.

Daarnaast zijn er een aantal handelingen die het gemeentebesturen kan doen om bijsturing makkelijker mogelijk te maken.

Als eerste is het belangrijk flexibiliteit in het proces en in de inhoudelijke opdracht in te bouwen om deze veranderende publieke belangen te borgen. Zoals ook in beantwoording op deelvraag 4 is gebleken. Door als college en gemeenteraad vanaf het begin op inhoudelijke hoofdlijnen te sturen blijft de mogelijkheid om bij te sturen meer aanwezig. Aan het begin van een ontwikkeling lijkt het erg belangrijk om alle publieke eisen en voorwaarden 'dicht te timmeren'. Maar de toekomst laat zich niet voorspellen. Door de opdracht aan een BV en de hiërarchische instrumenten zoals een bestemmingsplan op hoofdlijnen te houden, behoudt de gemeenteraad ook de mogelijkheid flexibel om te gaan met veranderende publieke belangen. In alle onderzochte casussen is uiteindelijk gewerkt met flexibele inhoudelijke plannen, om mee te kunnen bewegen met de tijd, en veranderende publieke belangen die dit meebrengt.

Als tweede komt in alle casussen naar voren dat een goede samenwerking binnen een gebiedspartnerschap essentieel is om de gewenste resultaten te kunnen behalen in het gebied. Wanneer de samenwerking prettig verloopt zorgt dit ervoor dat het gezamenlijk belang voorop komt te staan en men bereid is te geven en te nemen. Dit gaat over vertrouwen en continuïteit. Dit geldt voor de partijen binnen de BV, maar ook voor de connectie met de moederorganisaties en bijvoorbeeld de gemeenteraad. Uiteindelijk is het belangrijk elkaars belangen te weten en te erkennen, en hier ook niet 'moeilijk over te doen'. Pas dan kan er constructief samengewerkt worden. Dat je zo lang in een gezamenlijke ontwikkeling zit zorgt uiteindelijk voor dat je het gezamenlijke doel echt centraal stelt, elkaar wilt helpen om problemen op te lossen en de best mogelijke uitkomst voor het gebied wilt. Het lijkt belangrijk om dit gezamenlijke doel te blijven nastreven, en er ook met elkaar over te blijven praten. In de casussen gebeurt dit door formeel en informele momenten van afstemming te organiseren. De formele afstemming zit gekoppeld aan het hebben van een BV, denk aan aandeelhoudersvergaderingen en de planning & control momenten binnen een gemeente. Voorbeelden van informele afstemming zijn actief bij andere vergelijkbare ontwikkelingen op bezoek te gaan of een periodiek bezoek van de gemeenteraad aan het gebied.

Als derde is het van belang gebleken dat gemeenten erkennen dat er ook ruimte voor private partijen dient te zijn om mee te kunnen sturen op (veranderende) publieke belangen. Voor de gebiedsontwikkeling kan een gemeentebestuur daar rekening mee houden door een gebiedspartner te kiezen welke zich de maatschappelijke belangen die een plek moeten krijgen in het gebied onderschrijven. In de casussen is te zien dat de partijen die in een dergelijke gebiedsontwikkeling

stappen zich ook hard willen maken voor het maatschappelijk belang, en niet puur op winst uit zijn. Zoals ook door Heurkens et al (2020, p. 59) geconcludeerd stellen private partijen in stedelijke ontwikkeling ook de koppeling tussen publieke waarden en privaat rendement. Ook private partijen zien in dat dit het gebied beter maakt, en voelen zich ook verantwoordelijk voor het maatschappelijke belang. Belangrijk is dan ook het selecteren van een gebiedspartner die dit ook als verantwoordelijkheid ziet, en hier de koppeling met het rendement uit de ontwikkeling maakt.

Hoofdvraag: Op welke manieren kan een gemeentebestuur gebalanceerd sturen op publieke belangen bij gebiedsontwikkeling in een op afstand gezette PPS organisatie?

De beantwoording van de deelvragen leidt ook tot beantwoording van de hoofdvraag. Uit de onderzochte casussen blijkt dat er geen eenduidige of herkenbare voorgeschreven manier te definiëren is hoe gemeenten kunnen balanceren tussen enerzijds het aandeelhouderschap in een netwerk PPS om slag- en uitvoeringskracht te bevorderen en anderzijds het borgen van veranderende publieke belangen. Dergelijke gebiedsontwikkelingen zijn erg complexe situaties, waarbij het contextafhankelijk is in hoeverre bijsturing nodig en mogelijk is. Dit ligt bijvoorbeeld aan complexiteit, financiële voor- of tegenspoed en politieke situatie en druk. Ondanks dat er geen voorschreven regel is over hoe de balans te houden blijkt uit de casussen wel dat het mogelijk is om zowel de rol als aandeelhouder, als de borger van publieke belangen gebalanceerd te vervullen.

Dit gebeurt door het inzetten van meerdere sturingselementen, hiërarchisch en netwerkend, om dit te bereiken. Een voorbeeld hiervan is in Waalfront in Nijmegen. De gemeenteraad wilde een brug graag toegankelijk maken voor onder andere minder-validen. Dit stond echter niet in de plannen, en was dus ook niet financieel vertaald. Dit zorgde voor flink veel discussie in de gemeenteraad en veel politieke druk. De gemeenteraad heeft de wethouder als aandeelhouder op pad gestuurd hierover de onderhandelingen met BPD te openen. BPD gaf aan dit als mogelijkheid wilde bekijken op de lange termijn, wanneer meer duidelijk was over de stand van de financiën van de gebiedsontwikkeling. Dit was dan ook de boodschap vanuit de PPS aan de gemeente(raad). De gemeenteraad besloot hier niet op te wachten en de benodigde extra middelen vrij te maken. De opdracht aan de PPS veranderde en de brug wordt toegankelijk. Hier heeft de gemeenteraad tegelijkertijd hiërarchische en netwerksturing ingezet.

Om te sturen op publieke belangen in een gebiedsontwikkeling aangestuurd via een op afstand gezette PPS organisatie, zijn er wel een aantal handelingen die dit kunnen vergemakkelijken. Deze komen overeen met de handelingen genoemd bij de beantwoording van deelvraag 5. Het gaat om flexibiliteit inbouwen in de inhoudelijke opdracht en het proces, op het belang van een prettige samenwerking met vertrouwen en continuïteit, zowel tussen de gebiedspartners en tussen de PPS en de moederorganisaties, en de gebiedspartner mede verantwoordelijk maken voor het publieke belang.

Uit dit onderzoek blijkt dat het belangrijk is de balans tussen uitvoeringskracht en borgen van veranderende publieke belangen ook per specifieke situatie en per moment te bepalen. Een veelgehoord argument is het op het juiste moment kiezen voor welke belangen men gaat staan. Een treffend voorbeeld is te vinden in de casus Spoorzone in Tilburg. Er was een parkeergarage ingetekend, die bepalend was voor de woningbouw die gerealiseerd werd door de private partner. Dit past eigenlijk niet in de visie van de wethouder als gemeentelijk bestuurder, maar hij wist dat de parkeergarage voor private partners essentieel was om de woningbouw ontwikkeling te realiseren. Op dat moment kiest hij voor het publieke belang van realisatie van de woningbouw en de goede relatie met de andere (private) aandeelhouder, in plaats van een verandering van het ruimtelijk plan. Op een andere plek in het plan waren ook een parkeergarage en woningen ingetekend. Dit was echter bij een erfgoedlocatie die ook als evenementenlocatie wordt gebruikt. Dit ging tegen het

publieke belang op cultureel en sociaal vlak in. Daar heeft de wethouder wél de onderhandeling opnieuw geopend om te kijken welke vorm het beste bij dit gebouw zou passen. De flexibiliteit in de plannen die het mogelijk maken om veranderende wensen en inzichten toe te laten, zijn in dit geval van belang voor de wethouder om aanpassingen in de plannen te kunnen doen.

De gemeente zit, via het aandeelhouderschap van de PPS, met de gebiedspartner samen aan het stuur om de publieke belangen te realiseren. Om gebalanceerd te kunnen sturen op enerzijds publieke belangen in een op afstand gezette PPS organisatie waar de gemeente ook aandeelhouder van is, moet de gemeente meervoudig sturen, hiërarchisch en netwerkend. Aanvullend zijn een aantal handelingen geformuleerd die een gemeentebestuur kan doen om deze balans te vergemakkelijken. Verderop in paragraaf 5.4 worden ook een aantal aanbevelingen voor de praktijk gedaan om deze balans te kunnen behouden.

5.2 Beperkingen onderzoek

Vier casussen onderzocht

Voor deze scriptie zijn vier casussen onderzocht. Er is een afweging tussen breedte- of diepte onderzoek. Er zouden meer casussen onderzocht kunnen worden van verschillende gemeentes over het gehele land om een conclusie te kunnen trekken voor de hele publieke sector. Dit had ervoor gezorgd dat de conclusies en aanbevelingen voor meer verschillende gemeenten hadden kunnen werken. In dit onderzoek is gekozen voor specifieke casussen om lessen te trekken voor een gemeentebestuur van (middel)grote gemeenten die voor dergelijke ontwikkelingen komen te staan. Daarvoor werkt het aantal van vier casussen bij verschillende gemeentes goed. Daarnaast zou een onderzoek wat dieper op een casus en bepaalde elementen in gaat ervoor zorgen dat er meer conclusies uit kunnen worden getrokken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate van flexibiliteit en mandaat wat een PPS moet hebben, of over samenwerking binnen een netwerk PPS. Hier is ervoor gekozen wat breder naar de verschillende elementen te kijken om een zo compleet mogelijk palet aan aanbevelingen te kunnen creëren voor de doelgroep, in plaats van diep in te gaan op één aspect. Door wel door te vragen naar die elementen in de verschillende interviews zijn veel voorbeelden opgehaald over bepaalde elementen, waardoor dit ook mee te nemen is in de conclusies en aanbevelingen.

Niet iedereen gesproken betrokken bij de casussen. Er is met één bestuurlijk verantwoordelijke gesproken.

Er zijn minimaal twee interviews gehouden per casus, en er is met één bestuurlijk verantwoordelijke gesproken. Om conclusies voor bestuurders te trekken zou deze doelgroep extra onderzocht kunnen worden. Toch heb ik getracht dit perspectief goed mee te nemen. Dit heb ik gedaan door ook aan de overige geïnterviewden het perspectief van een bestuurder besproken. Immers is het onderdeel van hun werk om bestuurders te adviseren en vormen ze de sparringspartners voor deze bestuurders. Dit kan echter andere inzichten opleveren dan wanneer direct met bestuurders gesproken wordt. Twee van de casussen die ik heb onderzocht lopen al langere tijd. Voor de casus in Delft is het niet gelukt iemand te spreken die al vanaf het begin betrokken was, dit had wellicht andere inzichten opgeleverd. Dit heb ik ondervangen door met de geïnterviewden wel over die periode te spreken en hun inzichten hierover mee te nemen. Ook is nog een en ander nagevraagd bij collega's. Het kan echter zo zijn dat er andere inzichten waren die nu niet aan de oppervlakte zijn gekomen.

Moeilijk reproduceerbaar

Vanwege de onderzoeksmethode met semi-gestructureerde interviews kan de vragenlijst op een andere manier behandeld en geïnterpreteerd worden. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek moeilijk

reproduceerbaar is voor de toekomst. Het kan ook zijn dat door de keuze van de geïnterviewde personen een bepaalde mening of ervaring meer opgehaald is. Het kan dus zijn dat, door andere betrokkenen bij de casussen te interviewen andere resultaten en conclusies worden getrokken. Ik heb de interviews allemaal op dezelfde manier gestructureerd naar de elementen uit het conceptueel kader. Dit heb ik zowel gebruikt bij de vraagstelling als bij de verslagen en analyse. Op die manier heb ik het zo veel mogelijk geobjectiveerd. Uiteindelijk maak ik zelf de afweging om iets wel of niet mee te nemen wat kan duiden op interpretatie.

5.3 Vergelijking theorie en praktijk

De theorie en de praktijk blijken over dit onderwerp goed overeen te komen. De elementen uit het conceptueel kader komen ook in de praktijk voor. Bij het element 'sturen door een gemeentebestuur' komen alle drie de soorten sturing terug in de casussen. Ook het concept van meervoudig sturen is herkenbaar. Gemeenten gebruiken in de praktijk meerdere vormen van sturen om de ambities werkelijkheid te laten worden. Wat uit de praktijk ook bleek is dat deze verschillende sturingsvormen ook met elkaar verbonden zijn. Door netwerksturing is het makkelijker om hiërarchisch goed te sturen, en andersom. Ook de marktsturing zorgt ervoor dat er een netwerk ontstaat waardoor goed te sturen valt. Hierin komt de theorie dus goed overeen met de praktijk. Het constant veranderen van sturingsmechanisme is een interessante om verder te onderzoeken, want zoals ook in de praktijk bleek, vraagt dit wel van gemeente bestuurders en ambtenaren om met wisselende petten om te kunnen gaan. Alle elementen die in de theorie over een netwerk PPS werden gezegd zijn teruggekomen in de casussen. Wat in de praktijk goed te zien was dat elke casus dit wel op een andere manier inricht. Bijvoorbeeld ging de samenwerking in Paleiskwartier heel ver, waar ook vergaande werkafspraken gemaakt werden en voor die PPS heel goed hebben gewerkt, terwijl bijvoorbeeld in Tilburg de gemeente meer zaken bij zich houdt. Beide een netwerk-PPS maar een andere manier van handelen. Het zou interessant zijn nog meer onderzoek te doen naar de verschillende vormen die een netwerk-PPS aan kan nemen, en in welke omstandigheden welke manier het beste werkt. Het borgen van publieke belangen was ook in elke casus terug te zien. Hier komt de theorie en de praktijk ook overeen. Het blijkt dat de praktijk weerbarstig is hoe de veranderingen en aangepaste publieke ambities een plek krijgen. Is het toch vaak de gemeente die de portemonnee trekt wanneer de ambities door de tijd worden ingehaald, bijvoorbeeld bij ecologische doelen? Niet altijd, maar er is geen blauwdruk hoe hiermee om te gaan.

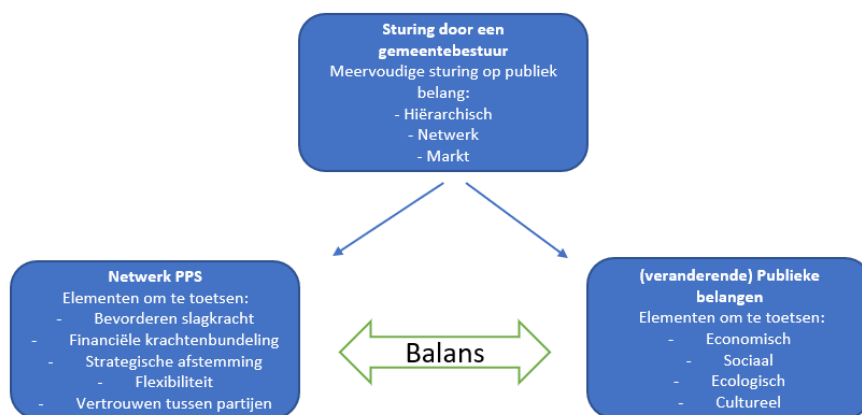
Ook de pijlen uit het conceptueel kader komen in de praktijk terug. De manier van sturen heeft effect op het al dan niet ontstaan en functioneren van een netwerk PPS, en ook op hoe de publieke belangen geborgd worden. Uit de praktijk kan worden opgemaakt dat beide pijlen uit het conceptueel model ook de andere kant op werken, en zouden beide wederkerige pijlen kunnen zijn. De publieke belangen worden geborgd door manier van sturen; en de netwerk PPS heeft invloed op hoe de gemeente de sturing vormgeeft.

In de theorie was vrij weinig te vinden over de balans tussen aan de ene kant deelnemen in een netwerk-PPS en aan de andere kant de borging van publieke belangen. De twee petten die een gemeente in feite op heeft kwamen in de casussen wel terug. In deze scriptie heb ik een bijdrage geleverd voor handelingsperspectieven voor gemeentes om met deze balans, wat soms dilemma's zijn, om te gaan. Het zou interessant zijn hier vanuit de theorie nog verder in te duiken. Uit de praktijk is te zien dat gemeenten hier vaak mee omgaan door vroegtijdig betrokken te zijn, samen vorm te geven aan de plannen. Alsnog zie je dat er, soms door politieke druk, bijgestuurd wordt. Zoals gezegd was er, zowel in de theorie als de praktijk, geen blauwdruk hoe om te gaan om deze balans te behouden. De financiële consequenties zijn niet altijd wenselijk als aandeelhouder van een BV, maar misschien wel nodig als publiek orgaan. De dilemma's die dit met zich meebrengt heeft

direct effect op wat er in het gebied wordt gerealiseerd of op de bedrijfsvoering van de gemeente. Dat de balans ertussen gevonden moet worden is evident, zowel vanuit de theorie als de praktijk, en een voorgeschreven recept is er helaas niet. De uitkomsten uit de praktijk bieden zo veel mogelijk handvaten voor gemeenten hiermee om te gaan. Zo kunnen de randvoorwaarden gecreëerd worden dit zo makkelijk mogelijk te maken. Uiteindelijk is per situatie de balans zoeken nodig, meer informatie uit de literatuur hierover zou helpen dit goed in te richten.

5.4 Terugblik op conceptueel kader

In hoofdstuk drie is een conceptueel kader voor dit onderzoek neergezet. Deze elementen staan met elkaar in verhouding. Er wordt teruggekeken of dit onderzoek aanleiding biedt het conceptueel kader aan te passen.



Figuur 10: conceptueel kader

Sturing door een gemeentebestuur

Een gemeentebestuur stuurt door middel van hiërarchische -, netwerk-, of marktsturing. Uit de casussen is gebleken dat deze elementen ook met elkaar samenhangen. Wat in alle casussen te zien is, is dat doordat netwerksturing ook ingezet wordt, de hiërarchische sturing 'gemakkelijker' gaat.

Netwerk PPS

Door een gebiedsontwikkeling aan te sturen via een netwerk PPS wordt de uitvoeringskracht vergroot. Een organisatie die op afstand staat van gemeentelijke organisatie en de dagelijkse politiek is wendbaarder en slagvaardig om een gebiedsontwikkeling tot realisatie te krijgen. Uit de casussen is gebleken dat dit op afstand zetten, een aanpassing in het denken vanuit het gemeentebestuur vraagt. Het lijkt alsof een deel van de 'regie' weggehaald wordt bij de gemeente. De PPS is in principe aan zet om tot realisatie te komen. De gemeente kan in de vorm van aandeelhouder nog blijven opereren. Uit dit onderzoek blijkt dat de sturing door een gemeente juist wordt vergroot, omdat zowel publiekrechtelijk (vooraf aan een gebiedsontwikkeling) en privaatrechtelijk via aandeelhouderschap (tijdens het gebiedsontwikkelingsproces) kan worden gestuurd.

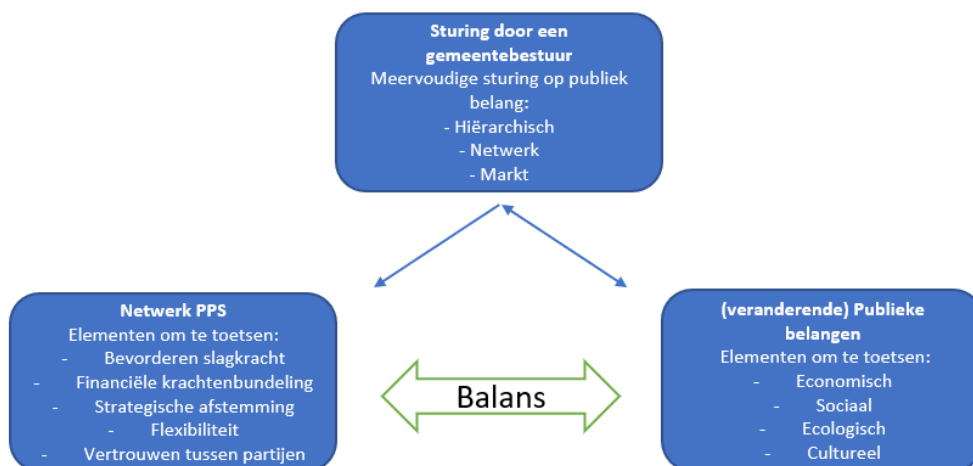
(Veranderende) publieke belangen

Tegelijkertijd zien we in de casussen dat er wel degelijk een mogelijkheid blijft om te sturen op veranderende publieke belangen, ook al zit de uitvoering op afstand van de gemeentelijke organisatie. In principe heeft de gemeente als aandeelhouder in de BV een sturende rol. Hierbij zal

de gemeente altijd blijven sturen op het publieke belang, ook al heeft het ook een private rol. Door opnieuw hiërarchisch of netwerkend te sturen sturingselementen wordt dit bereikt.

Onderlinge verhoudingen tussen concepten

De verhouding tussen sturen door een gemeentebestuur en enerzijds Netwerk PPS en anderzijds veranderende publieke belangen zijn aanwezig. Zoals gezien kan door netwerksturing van een gemeentebestuur leiden tot oprichting van een Netwerk PPS. Anderzijds stuurt een gemeentebestuur op publieke belangen. Om deze veranderende publieke belangen te borgen, terwijl de gemeente ook in een Netwerk-PPS zit, worden weer dezelfde sturingselementen ingezet door het gemeentebestuur, namelijk hiërarchische en netwerk sturing. Daarom zou dit een wederkerige relatie moeten zijn in de vorm van een wederkerige pijl.



Figuur 11 Herzien conceptueel kader

5.5 Aanbevelingen

Verschillende vormen van samenwerking

Dit onderzoek geeft meer inzicht in de publieke kant van samenwerking in gebiedsontwikkeling. Dat publieke en private partijen met elkaar moeten samenwerken in dit vakgebied is belangrijk en zorgt mijns inziens voor betere resultaten. De vorm van de samenwerking kan per gebied verschillen. Het zou waardevol zijn verschillende vormen van samenwerking met elkaar te vergelijken. In dit onderzoek is gekeken naar gebiedsontwikkelingen waarbij er is gekozen voor een entiteit op afstand van de betrokken organisaties, een BV. Een **aanbeveling voor de wetenschap** is vervolgonderzoek dat zich richt op het verschil tussen aansturing vanuit een gemeentelijke projectorganisatie ten opzichte van een externe organisatie, en een juridisch construct van een BV ten opzichte van bijvoorbeeld een zachtere juridische entiteit. Deze inzichten kunnen het handelingsperspectief voor een gemeente nog concreter maken, waardoor de juiste oplossing per gebied gekozen wordt. Dit biedt de gemeente de kans de verschillende vormen van samenwerking echt goed af te wegen op de behoefte die op dat moment in het gebied leven. De **aanbeveling voor de praktijk** is dan ook echt de identiteit van het gebied te bekijken, alvorens men naar een aparte entiteit gaat werken. Het gaat dan om elementen als eigendomsverdeling en complexiteit in het gebied. Mijns inziens is samenwerking de sleutel om complexe ontwikkelingen zoals in dit onderzoek bekeken, tot stand te krijgen, maar dit hoeft niet altijd in de vorm van een PPS te zijn.

De zachte kant van een samenwerking is belangrijk voor slagen van de netwerk PPS

In dit onderzoek is gebleken dat de zachte kant van samenwerking, gebaseerd op vertrouwen en open, transparante communicatie heel belangrijk is voor het succes van een ontwikkeling. Een **aanbeveling voor de wetenschap** is deze 'relationele menselijke kant' van samenwerking van nader onderzoek te voorzien. In de methodologie kan dit door meer *in-depth* kwalitatief onderzoek uit te voeren. Door dieper op een casus in te zoomen komen de handelingen die bijdragen aan deze zachte vorm van samenwerking meer naar boven. Het kan bijvoorbeeld iets betekenen voor het type mens wat bij een gemeente werkt. Wanneer de kennis en kunde uit de markt optimaal benut wordt, kan de gemeente ook een andere rol aannemen, waar andere *skills* van een betrokken ambtenaar bij horen. Een dergelijke samenwerkingsvorm biedt de gemeente veel kans te bepalen welke rol zij uiteindelijk willen nemen in een bepaalde ontwikkeling, en welke kennis bij een andere partij opgehaald kan worden. Uiteindelijk kan de gemeente zich ook op die manier opstellen, en is het niet nodig alles zelf in huis te hebben. Zo kan er bijvoorbeeld personeel getraind worden om die *skills* te hebben die specifiek gevraagd worden van de gemeente in een samenwerking.

Een **aanbeveling voor de praktijk** is deze kant van de samenwerking echt een belangrijk onderdeel te maken van een PPS. Dit kan door de deelnemende organisaties informeel en formeel bij elkaar te laten komen. De formele kant van samenwerken zit gekoppeld aan het hebben van een BV, denk aan aandeelhoudersvergaderingen. Maar juist ook de informele kant helpt hierbij. Voorbeelden zijn actief bij andere vergelijkbare ontwikkelingen op bezoek te gaan en het instellen van werkdus ('schouder aan schouder') uit de verschillende organisaties. Zoals ook Deloitte (2017) concludeerde is continuïteit van betrokken mensen hierin wenselijk. Dit zien we ook terug in de onderzochte casussen. Het is geen harde randvoorwaarde, maar wel erg wenselijk om die samenwerking op te bouwen. Het gezamenlijk in de gaten houden of de afgesproken zaken nog wel de goede richting zijn, en het doel waar naartoe gewerkt wordt scherp houden met elkaar helpt hier ook bij. Dit bevordert het gezamenlijke belang en zorgt ervoor dat dit voorop wordt gesteld ten opzichte van het eigen belang. Zoals eerder gesteld is hier belangrijk het vertrouwen goed te houden door werkafspraken te maken over het functioneren van de BV. Werkafspraken kunnen bijvoorbeeld inhouden dat alle besluiten in unanimitieit genomen worden, of dat er niet financieel tussentijds wordt afgerekend.

Daarnaast is het verstandig tussen de opgerichte PPS en de gemeentelijke organisatie een continue dialoog te organiseren. Dit geeft vertrouwen aan het gehele college van B&W en de gemeentelijke organisatie. Een dergelijke ontwikkeling overstijgt vaak de portefeuille van de wethouder die als aandeelhouder fungeert, een directe afstemming aan de voorkant is wenselijk om te zorgen dat de realisatiekracht hoog blijft. Daarnaast kan door periodiek de gemeenteraadsleden uit te nodigen in het gebied, open en transparant over voortgang en dilemma's gesproken worden. Dit helpt bij het vertrouwen in de ontwikkeling. Ook geeft het de mogelijkheid de eventueel veranderende publieke belangen voortijdig te signaleren en een plek te geven. Zodat dit niet tijdens formele momenten binnen de hiërarchische sturing hoeft. Een netwerkende sturing heeft eerder het gewenste resultaat voor het gebied dan wanneer deze hiërarchisch opgelegd wordt, omdat dan op een impasse uit kan komen, wat tot gevolg kan hebben dat de ontwikkeling niet doorzet omdat de private partij zich bijvoorbeeld terugtrekt.

Sturing van de gemeenteraad op inhoudelijke doelen en hoofdlijnen.

Een netwerksturing via een netwerk PPS zorgt voor financiële draagkracht en spreiding van de risico's, en een uitvoeringskracht die zorgt dat de gemeentelijke ambitie gerealiseerd wordt. Het vraagt echter wel dat een gemeentebestuur een gebiedsontwikkeling 'buiten de deur zet' en de regie op afstand zet. Een **aanbeveling voor de praktijk** is dat de gemeenteraad op doelen gaat sturen in een ontwikkeling. Wanneer het bestuur vanaf start van de ontwikkeling te veel 'dicht wil timmeren' verliest men eigenlijk de mogelijkheid gedurende een gebiedsontwikkeling nog bij te sturen. Het

behouden van inhoudelijke flexibiliteit zorgt ervoor dat beter op veranderende publieke belangen gestuurd kan worden. Elke vier jaar komt er een nieuwe gemeenteraad, en gebiedsontwikkelingen van dergelijke omvang gaan dus over meerder bestuursperiodes heen. Om met de tijd mee te bewegen en zelf ook manoeuvreerruimte te houden is sturen op inhoudelijke doelen en hoofdlijn belangrijk.

Een **aanbeveling voor de wetenschap** is een dergelijk onderzoek ook te houden onder bestuurders, gemeenteraad en college van B&W. Zoals in paragraaf 5.2 al benoemd is een beperking van dit onderzoek dat er met één bestuurlijk verantwoordelijke gesproken is. Om de beleving van een gemeenteraad goed te kunnen staven zou vervolgonderzoek onder deze doelgroep hiervoor meer inzichten kunnen bieden. Daarnaast zou een *in-depth* onderzoek mogelijk zijn op procesflexibiliteit. Dit onderzoek richt zich vooral op de inhoudelijke veranderende publieke belangen. In de interviews is wel gesproken over veranderende governance, maar deze is niet volledig onderzocht. Het zou waardevol zijn hier meer inzichten in te krijgen voor het handelingsperspectief van een gemeentebestuur.

Rol private partijen in het borgen van veranderende publieke belangen.

De indruk bestaat vaak dat de private partijen alleen in een gebiedsontwikkeling participeren voor het financiële rendement. In dit onderzoek heb ik ook gezien dat dit wel een belangrijk punt is, maar niet de enige reden dat een private partij deelneemt in een risicovolle gebiedsontwikkeling. Veel ontwikkelaars hebben maatschappelijke belangen in hun werkwijze geïntegreerd en dit eigen gemaakt. De waarde van vastgoed verhoogt bijvoorbeeld door ecologische ingrepen, en een duurzame relatie met de gemeente is een private partij ook heel veel waard. Natuurlijk is een financieel plaatje belangrijk, en dit moet ook niet onderschat worden. Een **aanbeveling voor de praktijk** van publieke partijen is dat een private partij ook mede-eigenaar kan zijn van een publieke opgave. Dit kan van grote waarde zijn in gebiedsontwikkelingen. Ga hierover in een vroeg stadium met je gebiedspartner in gesprek.

Een **aanbeveling voor vervolgonderzoek** is dat het interessant is om te kijken hoe marktpartijen in gebiedsontwikkelingen op dit gebied gaan opereren. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, wat ook in Nederlandse en Europese wetgeving wordt vastgelegd (Rijksoverheid, 2020), is het maatschappelijke belang ook onderdeel van de opgave voor private partijen. In hoeverre knelt dit met de kosten en winst die met deze investeringen te behalen zijn?

5.6 Reflectie

Mijns inziens gaat een publiek-private samenwerking ook in de toekomst heel belangrijk zijn om gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen. Op dit moment is de markt heel lastig, onder andere door stijgende bouwkosten en oplopende rente. Dat de overheid de regie moet blijven pakken is duidelijk en moet onder ogen gezien worden. De ruimte in Nederland is schaars, en binnenstedelijk bouwen is in veel (middel)grote gemeentes de beste verstedelijkingsoptie. Deze gemeentes zullen regie moeten houden op de groei in de stad. Dit betekent ook actief en risicovol meedoen in ontwikkelingen, al dan niet ondersteund door publieke partners als Provincie en Rijk. De kennis die de markt heeft van dergelijke gebiedsontwikkelingen is hierbij cruciaal. Door middel van een PPS worden beiden gecombineerd. Een gemeente kan hierdoor aan de voorkant regie voeren op de gebieden in de stad en leunen op ervaringen en investeringsvermogen van een marktpartij. Daarnaast kan een marktpartij profiteren van een betrouwbare publieke partner, die ook financiële speelruimte heeft. Op deze manier worden de verschillende spelers in gebiedsontwikkelingen optimaal in hun kracht gezet, en wordt de beste kanten van iedere partij benut.

Zoals in de inleiding al aangekondigd staan we in Nederland voor een aantal grote opgaven, denk hierbij aan genoeg drinkwater (RTL Nieuws, 2023), de warmtetransitie (Royal Haskoning DHV, 2023) of een goede energievoorziening (NOS, 2023). In Nederland zijn een aantal 'basisbehoeften' (semi) geprivatiseerd, denk aan openbaar vervoer, watervoorziening of levering van energie- en warmte. In deze scriptie is alleen gekeken naar PPS voor een gebiedsontwikkeling, maar het lijkt mij waardevol ook te kijken naar dergelijke samenwerkingsconstructies in andere opgaves waar gemeenten voor staan. Zou een breder netwerk van publiek private samenwerking ook op die onderdelen een boost kunnen geven? Wat mij betreft het onderzoeken waard. We staan met elkaar voor de uitdagingen van deze tijd, laten we ook samen aan het stuur gaan zitten!

BIBLIOGRAFIE

- Algemeen Dagblad. (2018, december 20). *Na twaalf jaar 'afscheid' van Spoorzone Delft*. Opgehaald van www.algemeendagblad.nl: <https://www.ad.nl/delft/na-twaalf-jaar-afscheid-van-br-spoorzone-delft~acffd6bf/>
- Binnenlands Bestuur. (2018, juni 18). *Versplintering van gronden in gebiedsontwikkelingen, een gemeentelijk of maatschappelijk probleem?* *Binnenlands Bestuur*.
- Buitelaar, E. (2015, januari 16). *Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk*. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- College van Rijksadviseurs. (2023). *De 22e eeuw begint nu; zestien adviezen voor een waardevolle leefomgeving*. Den Haag.
- consultancy.nl. (2021, augustus 11). *Actief grondbeleid van gemeenten stimuleert nieuwbouw*. *consultancy.nl*.
- de Bruijn, H. D., & Dicke, W. (2006). *Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors*. *Public Administration*, 84(3), pp. 717-735.
- De Gelderlander. (2006, september 1). *Waalfront vergt 600 miljoen*. *De Gelderlander*.
- De Gelderlander. (2011, november 14). *Bouwplan Waalfront: aanpassing en vertraging*. *De Gelderlander*.
- De Zeeuw, F. (2017). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: handboek voor studie en praktijk*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Deloitte. (2017). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper*.
- Deloitte Real Estate. (2021). *Actief grondbeleid en woningbouwproductie*.
- DOK architecten. (sd). *Waalfront, Nijmegen*. Opgehaald van <https://dokarchitecten.nl/project/waalfront-nijmegen>
- Franzen, A., ten Have, F., Uitzetter, D., & de Zeeuw, F. (2017). *Track changes. Verandering in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*.
- Gebiedsontwikkeling.nu. (2019, juni 19). *Op verzoek industrieel erfgoed hergebruiken in Tilburg*. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Gemeente Nijmegen. (2007). *Waalfront Nijmegen Masterplan*. Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen. (2011). *Risiconota Ontwikkelingsbedrijf Nijmegen 2011*.
- Gemeente Nijmegen. (sd). *Samenwerking met BPD*. www.nijmegen.nl.
- Gemeente Tilburg. (2019). *Koersdocument Spoorzone Tilburg*. Tilburg.
- Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). *Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit in het bijzonder bij openbaar gezag*. *Bestuurskunde*, 20(2), pp. 33-43.

- Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit in het bijzonder bij openbaar gezag. *Bestuurskunde*, 20(2), pp. 33-43.
- Heurkens, E. (2012). *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*. TU Delft.
- Heurkens, E. (2012). *Private sector-led urban development projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*. TU Delft.
- Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W. J., & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie. Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31.
- Hooimeijer, P., Kroon, H., & Luttik, J. (2001). *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum.
- Hümmels, R. (2017, oktober 1). PPS in gebiedsontwikkeling: terug op het keuzemenu? *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Janssen, C. (2019, maart 1). Spoorzone Delft: 4 lessen voor stedelijke verdichting in stationsgebieden. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Laarakker, A. (2022, november 28). Stevig boven de rails: twee decennia vernieuwing spoorzone Delft. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Programma Mooi Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Nieuw Delft. (sd). *Nieuw Delft Projecten*. Opgehaald van Nieuw Delft: <https://nieuwdelft.nl/portfolio/stadskantoor/>
- NOS. (2023, januari 12). Netbeheerder waarschuwt voor stroomtekort in 2030. NOS.
- Nuyens, A. (2021, september 29). Wat heb je aan sterke schouders als die niemand meer dragen? *De Correspondent*.
- Paleiskwartier. (sd). *Paleiskwartier*. Opgehaald van Paleiskwartier Armada: <https://paleiskwartier.nl/project/armada-2/>
- Palmbout Urban Landscapes. (2012). *Delft Spoorzone; Zicht op Delft*.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Planbureau voor de leefomgeving. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Planbureau voor de Leefomgeving. (2022). *Prognose: in 2035 vooral meer inwoners in en om grotere gemeenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Policy Research Corporation. (2016). *Spoorzone en Het Nieuwe Kantoor*. Delft.
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch. (2007). *Woonbeleid 's-Hertogenbosch; een onderzoek naar succes- en faalfactoren*.
- Rijksoverheid. (2020). *Verbeteren internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*.
Opgehaald van www.rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/bevorderen-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen#:~:text=Bedrijven%20verplichten%20internationaal%20maatschappelijk%20verantwoord,uitgebrac>
- Royal Haskoning DHV. (2023, april 16). Gemeente, bedenk nú hoe je de warmtetransitie gaat regisseren. *Binnenlands Bestuur*.
- RTL Nieuws. (2023, april 3). RIVM waarschuwt voor drinkwatertekort in 2030: 'Nu actie nodig'. *RTL Nieuws*.
- Sanders, M., & Heldeweg, M. (2012). Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen*(66), pp. 39-56.
- Sanders, M., & Heldeweg, M. (2018). *Publiek Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Sanders, M., & Heldeweg, M. (2018). Publiek-Private Samenwerking: More than meets the eye. In M. Sanders, *Publiek-Private samenwerking - kunst van het evenwicht* (pp. 19-31). Boom Bestuurskunde.
- Sanders, M., & Heldeweg, M. A. (2013). De legitimiteit van beleids- en besluitvorming in PPS bij groengasprojecten: een drievoudige case-study. *Bestuurswetenschappen*, 67(2), pp. 55-70.
- Stedelijke transformatie. (2021, juni 7). Te weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties. *Stedelijk Transformaties*.
- Teisman, G., & en Eindhoven, R. (2012). Proceskunst. *Cahier Gebiedsontwikkeling*.
- van den Bragt, P. (2022, oktober 17). Integrale gebiedstransformaties uit het slop: meer PPR en meer maatschappij. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.
- Verbart, J. (2004). *Management van ruimtelijke kwaliteit: De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon.
- Verdaas, C. (2023, mei 30). Draai de beleidskolom om! Een nadere reflectie op de nieuwe Nota Ruimte. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Verheul. (2019, december 5). Organisatie dichtbij de politiek of op afstand? *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Verheul, W. J., & Heurkens, E. (2021, april). Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling. *Gronzaken en gebiedsontwikkeling*, pp. 12-17.

- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31.
- Verwayen, A., & Verheul, W. (2020, juli 16). De crisisbestendigheid van de PPS in Waalfront Nijmegen. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- VG Visie. (2023, maart 9). Met de Spoorzone krijgt Tilburg het dynamische hoogstedelijke hart dat het verdient. *VG Visie*.
- Waalfront. (sd). *Nieuwbouw-Waalfront*. Opgehaald van <https://www.nieuwbouw-waalfront.nl/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

BIJLAGE

MCD scriptie – Interviewvragen

De centrale vraag van het onderzoek is: Op welke manier kan een gemeentebestuur sturen op publieke belangen en uitvoeringskracht ondersteunen bij gebiedsontwikkeling in een PPS?

Om dit te onderzoeken worden een aantal casussen onderzocht. Hiervoor worden interviews afgenomen met betrokkenen vanuit de verschillende organisatie die in de PPS deelnemen, zoals vertegenwoordigers van de publieke of private organisatie of de betreffende BV.

Het interview is in vrije vorm. Ik heb een aantal interviewvragen opgesteld, die als leidraad kunnen dienen. Het is niet de bedoeling de vragen één voor één te behandelen, maar fungeren meer als een rode draad voor het interview.

Interviewvragen:

- Waarom stapt een gemeente/marktpartij in een PPS?
- Wat zijn de voor- en nadelen (verwachting en uitkomst) voor de betreffende partij om initieel in een PPS te stappen?
- Wordt er anders omgegaan met de publiekrechtelijke taken die bij een gemeente liggen in dit project tov projecten waar de gemeente niet aan deelneemt?
- Wat is de grootste meerwaarde gebleken van een intensieve samenwerking (in PPS vorm) in de gebiedsontwikkeling? Verschilde dit per fase van het project (bijvoorbeeld bij visievorming of meer richting uitvoering)?
- Hoe verloopt de samenwerking binnen de PPS? Is er gelijke samenwerking vanaf het begin van de ontwikkeling? Zijn er opvallende verschillen tov een samenwerking die niet via een PPS aangestuurd worden?
- Hoe zijn (politieke, economische) veranderingen ingecalculeerd? Is bijsturing op inhoudelijke eisen mogelijk gebleken? Hoe zou dit eruit zien?
- Hoe gaan de verantwoordings- en besluitvormingslijnen van PPS naar moederorganisaties?
- Hoe wordt omgegaan met belangenconflicten tussen de verschillende partijen binnen de PPS?
- Hoe zijn de vereisten vanuit de partijen vastgelegd? Denk hierbij aan ruimtelijke vereisten maar ook risico's en financiële consequenties bijvoorbeeld.
- In hoeverre is de PPS-organisatie met een duidelijke opdracht aan de slag gegaan?
- Zijn, na aanvang, aanpassingen nodig gebleken in (publieke) eisen en waarom?
- In hoeverre is er autonomie om hier zelf over te beslissen door de PPS-organisatie? Hoe wordt omgegaan met veranderingen in de opdracht?

Lijst van geïnterviewden

Waalfront Nijmegen:

- Wout van Hees
- Marie Louise Verschure

Spoorzone Tilburg

- Bas van der Pol
- Joep Frenken
- Stefan Janszen

Spoorzone Delft:

- Isidoor Hermans
- Els van der Riet

Paleiskwartier Den Bosch:

- Willem van der Made
- Sonja de Jong

Focusgroep:

- Jos Roijmans
- Loes Kanen

Wout van Hees is directeur van de PPS, Ontwikkelingsbedrijf Waalfront Beheer b.v. Hij is nog wel als ambtenaar in dienst maar werkt dedicated voor de PPS, niet vanuit de gemeente. Er is een nadrukkelijke scheiding tussen de ambtenaar die vanuit de gemeente meewerkt, en Van Hees als directeur van de PPS. De PPS bestaat uit 2 partijen (aandeelhouders) namelijk gemeente Nijmegen en BPDbouwfonds. Er zijn ook 2 directeuren. 1 namens de gemeente (Van Hees) en 1 namens BPD.

Gemeente Nijmegen wilde voor de ontwikkeling van Waalfront een private partij aantrekken om mee te doen in de gebiedsontwikkeling. De belangrijkste redenen voor de gemeente om deze gebiedsontwikkeling via een PPS aan te sturen waren dat het financiële risico te groot was om alleen te dragen en ze hadden kennis uit de markt nodig voor met name de opstalontwikkeling (om die goed in de markt te zetten). Ze zochten hierbij naar één ontwikkelaar en wilden niet met meerdere partijen aan tafel. Met meerdere partijen aan tafel noemt Van Hees 'onbegrensd onmogelijk'. De gemeente zat eerder in de ontwikkeling van de vinex wijk Waalsprong in een PPS constructie met 6 partijen toen de economische crisis uitbrak. Deze private partners haakten allemaal af toen de mindere tijd aanbrak. De gemeente droeg het totale risico (financier van het geheel) en heeft daar moeten afboeken en financieel verlies genomen. Uiteindelijk is die PPS ontbonden. De lessen van die casus heeft de gemeente meegenomen naar de samenwerking in het Waalfront.

Via een Europese aanbesteding werd een samenwerking op de markt gezet, waarin duidelijk een 50/50 verdeling zat, zowel voor de grondexploitatie als voor financiering. Hierdoor werden ook tekorten en risico's in die verdeling gedragen. Een ambitiedocument (Koersdocument West), door de gemeenteraad vastgesteld, was er toen al en is bij de uitvraag in de aanbesteding gevoegd. Dit was een heel globaal document waarin de richting voor dit gebied beschreven werd. Uiteindelijk is met drie van de inschrijvende partijen meerdere dialoog rondes gehouden. Deze insteek heeft voor de gemeente heel goed gewerkt, omdat ze naar een gelijkwaardige partner op zoek waren die past en zich verhoudt tot de opgave in het gebied. Uiteindelijk is hier Rabo Vastgoed uitgekomen. Dit was een partij die zich net begon te mengen in deze markt en wilde graag in een deze ontwikkeling stappen. Dit zorgde ervoor dat ze een voor de gemeente aantrekkelijk aanbod mbt risico's, financiën en percentage van de opstalontwikkelingen deden. Gemeente Nijmegen en Rabo Vastgoed (nu BPD) gingen samen de PPS aan.

Het was voor de gemeente een prima deal. Misschien wel iets te goed. Want uiteindelijk kom je bij de uitvoering van de contracten, opnieuw in onderhandeling over de zaken die afgesproken zijn, zeker toen Rabo Vastgoed fuseerde met BPD. Zoals van Hees het zegt: 'Je kunt uiteindelijk pas spreken van een goed resultaat als beide partijen iets hebben gegeven en genomen. Je moet niet het gevoel hebben dat je de winnaar bent, want dat kom je verder in je proces toch weer tegen. De professionele gelijkwaardigheid van de partijen is heel belangrijk. Beide partijen moeten dezelfde maximale winst en maximale pijn ervaren'. Van Hees geeft aan dat je beide kanten nodig hebt: enerzijds harde afspraken en contracten, maar anderzijds ook de gelijkwaardige relatie tussen de partners.

Er is daarna samen een verder uitgewerkte ontwikkelingsvisie opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad. De ontwikkelingsvisie was meer in deelgebieden ingekleurd, en zo kon gedurende de looptijd bekeken worden waar op dat moment de meeste potentie zat om te gaan ontwikkelen, bijvoorbeeld door grondeigendom of waar de markt goed voor was. De ontwikkelingsvisie was

daarmee veel flexibeler. Dit biedt ruimte om de juiste keuze op het juiste moment te maken, zo is in 2012 als gevolg van marktomstandigheden bijvoorbeeld gekozen voor meer grondgebonden woningen ipv gestapeld.

In de PPS Waalfront gaan ze met nieuwe vraagstukken en problemen welke ontstaan in de tijd als gevolg van gewijzigde omstandigheden, zo pragmatisch mogelijk om, geeft Van Hees aan. Natuurlijk moet het passen binnen de geest en afspraken van de samenwerkingsovereenkomst welke is aangegaan'.

Directieleden hebben een behoorlijk mandaat. De directie heeft een mandaat om tot 500.000 euro uit te geven, wanneer het cfm de grex is. De gemeenteraad heeft aan de voorkant ingestemd met dat mandaat. Omdat je toch altijd verantwoordelijkheid moet afleggen is dit ook voor de 'moederorganisaties' goed werkbaar. Het wordt dan immers in de aandeelhoudersvergadering besproken, en vooraf in het college van B&W en intern bij BPD.

De besluiten welke voortvloeien uit deze PPS worden politiek/bestuurlijk in principe niet ter discussie gesteld. De gemeenteraad weet dat het een aparte private entiteit is (de PPS) is en laat dit in stand. De formele sturende rol van de gemeenteraad ligt nog in het vaststellen van bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen. Dat wil niet zeggen dat er geen politieke belangstelling, mening of druk is. Het voorbeeld is een recreatieve brug die al jaren in de grondexploitatie zat, die niet toegankelijk was voor minder validen, en daarmee niet inclusief. De aanbesteding liep al, toen toch aandacht kwam voor het feit dat deze brug niet inclusief was. Dit bereikte ook de gemeenteraad en die begon hier ook vragen over te stellen. Mocht de gemeenteraad er wel een inclusieve brug van willen maken kost dit 1,1 miljoen extra, wat dan voor rekening van de gemeente komt. Immers kijken ze hiermee af van de oorspronkelijke plannen. De gemeenteraad heeft de wethouder RO als aandeelhouder op pad gestuurd om in de aandeelhouders vergadering te bespreken of het Ontwikkelingsbedrijf Waalfront (waar BPD dus ook onderdeel van is) ook bereid was hieraan mee te betalen, maar het OBW wilde hier op dit moment niet in mee. Met deze boodschap is de wethouder teruggegaan naar de raad en vervolgens heeft die zelf extra investering in de begroting gezet.

Zulke dingen kom je volgens van Hees tussentijds altijd tegen in een langjarige ontwikkeling, die kun je niet altijd op voorhand voorzien. Dan is het heel belangrijk dat je elkaar weet vast te houden en het vertrouwen in elkaar hebt. En men weet uiteindelijk: als ik eruit stap moet ik ook betalen. Dat de contracten eronder liggen (en de plicht om gezamenlijk het tekort van bijna 30 miljoen euro af te dekken) zorgt ook wel dat het in stand wordt gehouden, maar goede verstandhouding en goede samenwerking is wel de basis.

Ook tijdens de crisis is het wel een hele belangrijke verbinder geweest dat beide partijen er met zoveel geld in zaten (financiering). Het financiële uitgangspunt is uiteindelijk ook voor een private partij wel heel belangrijk. Beide partijen konden niet zomaar zeggen: we stoppen ermee. "Het is een huwelijk, maar je moet aan de voorkant de huwelijksvoorwaarden goed afspreken. Er moet ook ruimte zijn om afscheid te nemen op goede gronden. Zo moet je aan de voorkant daar ook goede afspraken over maken". Maar over uit elkaar gaan hebben we het nog nooit gehad. Volgens van Hees ligt dat aan het aspect geld, maar ook aan verstandhouding wat de partijen voor elkaar betekenen, en elkaars belangen kennen in de gebiedsontwikkeling. Deze deskundigheid van inhoud, processen en procedures is heel belangrijk. Van Hees legt uit dat je als partners elkaars belangen moet begrijpen om ergens uit te komen. Dat betekent dat de personen die aan een dergelijke ontwikkeling werken het verschil kunnen maken, en de continuïteit in een team belangrijk is. Van Hees is zelf vanaf het begin bij deze ontwikkeling aangehaakt. Dit zorgt voor veel kennis in en van de organisatie, en zorgt voor vertrouwen vanuit oa het bestuur.

Ook de gemeente voelt urgentie en belang bij dit gebied. Dus van Hees merkt dat men ook echt besluiten durft te nemen. Het zijn voor de gemeente dé projecten en processen waar ze hun ambities realiseren, dus dat zorgt ook voor urgentie aan de publieke zijde. Als het nodig is geven ze daar wel wat extra gas op en de lijntjes zijn kort. Zo heeft de PPS een eigen aanspreekpunt binnen de gemeente die in de gemeentelijke organisatie alles doorzet, met mandaat om te besluiten. Dit gemeentelijke aanspreekpunt brengt alles samen en zorgt voor integrale interne afstemming, bijvoorbeeld met het bestuur. Van Hees geeft aan dat hij hier heel blij mee is. 'Dat moeten mensen zijn die de gemeentelijke organisatie kennen, bestuurlijk aanspreekpunt zijn en die functie is heel belangrijk. Het is nodig dat daar mensen zitten met kennis van zaken en hart voor de zaak'. Dat is vooral aan de gemeentelijke kant belangrijk omdat ze met meerdere petten aangesloten is.

Het buiten de organisatie wegzetten van deze ontwikkeling zorgt voor slagkracht. Het heeft volgens van Hees een enorme versnellende factor en geeft veel meer ruimte om dingen te doen die belangrijk zijn voor de stad. Je bent toch minder in de politieke schijnwerper en hebt meer ruimte en vrijheid om dingen te organiseren. Als voorbeeld noemt hij de placemaking in de Honig fabriek. Veel wat daar gebeurde werd door de gemeente gedoogd, bijvoorbeeld in brandveiligheid (natuurlijk wel met een ondergrens qua veiligheid) of evenementen voor bijvoorbeeld vergunningen.

De duidelijke sturing vanuit een PPS zorgt ook dat er duidelijke richting is, je komt makkelijker tot keuzes en besluiten die maatschappelijk en financieel verantwoord zijn. Van Hees denkt dat als Waalfront niet in een PPS was gezet de plannen alle kanten op waren geschoten. De samenwerking met BPD zorgt voor een duidelijke richting en lijn.

De gemeenteraad wordt wel goed bij deze ontwikkeling betrokken. Ze worden vaak in het gebied uitgenodigd en geïnformeerd over de voortgang. Het is wel steeds minder geworden. Van Hees legt uit dat dit niet meer de plek is waar de raad nog veel invloed heeft, dat was aan het begin van de ontwikkeling veel meer. Nu zit de aandacht op andere plekken in de stad, waar de mate van invloed op bijvoorbeeld planvorming nog groot is.

Marie Louise Verschure werkt als adviseur voor de wethouder die als aandeelhouder in de Ontwikkelingsbedrijf Waalfront Beheer vanuit de gemeente zit. Ze omschrijft haar taak als het 'smeermiddel' tussen de PPS en de gemeente. In haar werk stemt ze veel af met verschillende collega's binnen de gemeente, en is ze aanspreekpunt voor de PPS. Dit zorgt ervoor dat ze de private en de publieke kant van de gebiedsontwikkeling tegenkomt.

Verschure noemt de PPS samenwerking in de BV een verstandshuwelijk, waar het niet altijd ware liefde is. Beide partijen weten echter dat ze elkaar nodig hebben. De gemeente wil vaart maken met deze ontwikkeling, en dan ook kosteneffectief. Voor BPD zit de meerwaarde erin dat ze een vast contingent hebben wat ze ontwikkelen. De voordelen voor de gemeente aan werken in de PPS is dat je al heel vroeg op de hoogte van de ontwikkelingen bent. Ook krijg je meer inzicht aan de kostenkant van gebiedsontwikkeling. Je bent als gemeente meer betrokken en signaleert dan ook sneller. Als de gemeente dus eisen gaat stellen, worden ook meteen de financiële consequenties hiervan zichtbaar in de gezamenlijke grondexploitatie. Zo wordt er sneller een afweging tussen inhoud en financiën gemaakt. Je krijgt echt een kijkje in elkaars keuken, en die inzichten helpen de gemeente ook weer bij andere ontwikkelingen. Daarnaast bevordert het de slagkracht. Zoals Verschure het zegt 'organiseer je eigenlijk ook de druk op jezelf, je wordt gedwongen om echt dingen voor elkaar te krijgen'. Daarnaast noemt Verschure nog kostenefficiëntie en kennis die in huis gehaald wordt als voordelen van de PPS.

Daarnaast is het een grote meerwaarde dat het buiten de staande gemeentelijke organisatie komt te staan. Je geeft vantevoren de kaders mee als gemeente, wat je dwingt echt goed na te denken wat je wil. Het weerhoudt je om steeds maar aanpassingen door te voeren. Daarom is de beginfase van een dergelijke ontwikkeling zo belangrijk. Je bouwt nu nog verder op de afspraken die op dat moment gemaakt zijn. Ook de verhoudingen en het proces onderling wordt vooraf goed afgesproken, hier heb je later profijt van. De afspraak dat de verdeling 50/50 is, met een vaststaande gezamenlijke grondexploitatie is een belangrijke afspraak en geeft veel duidelijkheid waar men aan toe is.

De gemeente heeft ook voor deze samenwerkingsvorm gekozen omdat het graag sturing op het gebied als geheel wilde houden. Wanneer ze ervoor hadden gekozen dit plotsgewijs weg te zetten was het lastiger geweest op het totaal te sturen. Ook was het waarschijnlijker moeilijk geweest om voor elk plot een partij te vinden, vanwege de rendabelheid. De grondexploitatie staat namelijk negatief, op dit moment 30 miljoen in de min. BPD zal dit verrekenen met de winst uit de opstalexploitatie. De baten voor de gemeente zijn meer terug te zien in maatschappelijke meerwaarde, en liggen verder weg in de tijd.

Over veranderende ambities zegt Verschure het volgende: In de samenwerkingsovereenkomst hebben beide partijen opgenomen dat de plannen aan het actuele beleid moeten voldoen. Verschure geeft aan dat het niet ingewikkeld is als er op een bepaald moment andere beleidsuitgangspunten gelden. Hiermee moet je dealen als het voorbij komt. Dit gaat in goede harmonie tussen de partijen, onder andere omdat je elkaars belangen goed kent en beide voor de lange adem in deze ontwikkeling zit. Je werkt al zo lang samen waardoor elkaars belangen duidelijk zijn, en die hoeven niet altijd hetzelfde te zijn. Dit betekent niet dat de private hier altijd blij mee is, mede als het een financieel effect heeft op de grondexploitatie.

In de praktijk merk je wel vaak dat de gemeente extra middelen bijlegt op het moment dat er nieuwe eisen zijn. Verschure noemt als voorbeeld dat er meer cultuurhistorie meegenomen moet worden in de openbare ruimte. De gemeente wilde dat hier meer mee gebeurde, waardoor de parameters aangepast werden. Op dat moment heeft dit wel financiële consequenties voor de gemeente.

De PPS heeft vantevoren duidelijke kaders meegekregen, ook vanuit de gezamenlijke grondexploitatie. Zolang de BV daarbinnen blijft heeft de directie veel ruimte om te manoeuvreren en bij te sturen. De afspraken die bij aanvang zijn gemaakt geven wel iets van schuifruimte. Als voorbeeld is het percentage sociale woningbouw genoemd. De afspraak was 40% betaalbaar. Hier heeft de gemeente ook altijd aan vastgehouden. Dit is echter over het gehele gebied, niet per deelplan. Uiteindelijk stuurt Verschure in haar rol ook erop aan dat er binnen die kaders gebleven wordt. Dan wordt er bekeken of het echt noodzakelijk is buiten de kaders te gaan, of dat dit wel echt in dit gebied moet landen. Soms is meebewegen echter wel nodig, als dat dan wenselijk is wordt bekeken of de gemeente financieel extra moet bijdragen.

Verschure geeft aan dat het belangrijk is wie er vanuit beide partijen aangehaakt zijn bij de ontwikkeling. Het is persoonsafhankelijk en welke werkstijl ze hebben hoe je er samen uit komt. Daarnaast is het goed voor beide partijen af en toe uit te zoomen en weer terug te pakken naar waar beide partijen met het gebied heen willen en wat het gezamenlijke doel is, dit doen ze bijvoorbeeld door externe werkbezoeken.

Joep Frenken werkt als Programmamanager Vastgoedontwikkeling bij de gemeente Tilburg en is namens de gemeente betrokken bij de PPS die de gebiedsontwikkeling Spoorzone aanstuurt.

Gemeente Tilburg heeft in 2010 de gronden van de werkplaats gekocht van NS. Er werd een nieuw stuk stedelijkheid en een centrumfunctie voor de stad toegevoegd. De gemeente wilde graag zelf regie op dit majeure gebied houden, zoals Frenken zegt: 'van en voor de stad', maar wist ook dat de risico's wel erg groot waren. De gemeente wist ook dat het de kennis, kunde en financiële weerstandsvermogen van de markt nodig had, en er was in die tijd een tendens om grote gebiedsontwikkelingen via een publiek private samenwerking te doen. Zodoende heeft de gemeente via een Europese aanbesteding een samenwerkingsovereenkomst op de markt gezet, met daarin de opzet voor de samenwerking. Grofweg hield het in dat er een gezamenlijke grondexploitatie werd aangegaan en de ontwikkelaar recht had op 50% van de opstalontwikkelingen. In de selectiecriteria kwam duidelijk naar voren dat er een partner gezocht werd met ervaring van het ontwikkelen van een gebied van dergelijke omvang en identiteit. Uit de aanbesteding kwam VolkerWessels als winnaar naar voren en de samenwerkingsovereenkomst werd aangegaan. Deze is daarna naar een vaststellingsovereenkomst vertaald waarin rollen en verantwoordelijkheden, processen en planning werden vastgelegd. Uit de aanbesteding is de ontsluiting van het gebied gehouden, omdat de gemeente hiervoor niet afhankelijk wilde zijn van marktonderhandelingen en deze is dus buiten de PPS gehouden. De gemeente is meteen onder eigen verantwoordelijkheid begonnen met de auto-ontsluiting en spoor onderdoorgangen aan te leggen.

Samen is vervolgens het masterplan Spoorzone ontwikkeld. Hierin stond de visie verankerd, die meer kavelsgewijs aangaf wat er door wie zou moeten gebeuren. Deze is door de gemeenteraad vastgesteld. Ondertussen stond het gebied niet stil. Het werd geopend voor het publiek en werd duidelijk wat de identiteit van het gebied inhield. Dit zorgde ervoor dat het masterplan eigenlijk als te generiek werd gezien. De gemeenteraad gaf de opdracht een nieuw plan te ontwikkelen, met veel meer behoud van het bestaande erfgoed en deze functies optimaal te benutten.

Dit zet de samenwerking destijds wel enigszins onder druk geeft Frenken aan. De nieuwe opdracht van de gemeenteraad betekende ook voor VolkerWessels meer risico, met een ander programma, en daarmee veranderende opbrengsten. Frenken vertelt dat in het contract wel was opgenomen dat de 'veroorzaker' van de veranderingen ook verantwoordelijk is voor de (financiële) consequenties en risico's, en dit heropent de onderhandelingen, waarbij wel uitgegaan wordt van de reeds vastgestelde samenwerkingsovereenkomst. Financiële randvoorwaarden worden dus intact gelaten. Door de komst van een herziene opdracht wordt een nieuw plan opgesteld: het Koersdocument, met onder andere veel meer behoud van erfgoed en een kwaliteitstoevoeging aan bijvoorbeeld het Burgemeester Stekelenburgplein. Dit zorgt voor een ander programma in het gebied, en daarmee andere inkomsten en kosten. De gemeente trekt hiervoor dan ook de portemonnee en gaat risicovollere ontwikkelingen aan, bijvoorbeeld de Lochal. De vernieuwde samenwerking werd in een allonge vastgelegd, waarbij de gemeente zich ging concentreren op het maatschappelijke en culturele voorzieningen in het gebied, en VolkerWessels zich richt op de commerciële vastgoedontwikkeling. De PPS deelt de grondexploitatie, koopt de kavels van de gemeente en richt zich op het bouw- en woonrijp maken en levert deze op aan de afnemer. De grond bleef in eigendom van de gemeente en werd gefaseerd geleverd, totdat er een bouwplan is.

Dit Koersdocument is volgens Frenken meer een doelstellingennota, waarin zaken minder strak vastgelegd zijn, daarmee is dit document flexibeler dan het masterplan. Frenken prijst deze

ontwikkeling, het zorgt ervoor dat ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden of kansen die zich voordoen. Iets wat met een ontwikkeling die meer dan 20 jaar loopt heel waardevol is, volgens Frenken.

Dit koersdocument is vertaald naar een bestemmingsplan verbrede reikwijdte, door de gemeenteraad vastgelegd. Dit is een globaal plan met ruimte bestemmingen. Dit betekende dat er wel een bestemmingsplan was waaraan getoetst kon worden, maar waar ook nog de vrijheid in zat om in te spelen op de behoeftes die op dat moment spelen. Als een plek aan de beurt is wordt het onderzoek gedaan wat de beste richting is voor de betreffende plek. Dit bestemmingsplan biedt daar ruimte toe. De raad kan de controlerende functie nog goed uitoefenen door de introductie van beleidsregels, zoals de beleidsregel ruimtelijke structuur. Vanuit de publieke rol kijkt de gemeente mee naar het plan wat gemaakt wordt. De toetsende rol is buiten de PPS gelaten om die publieke taak zo goed mogelijk uit te voeren.

Over de governance zegt Frenken: 'aan het begin waren we daar niet zo scherp op'. Op dit moment is die functiescheiding meer aan de orde. Zo zijn er twee wethouders aangesloten: de projectwethouder als commissaris die toeziet op kwaliteit en voortgang van het gebied, en de wethouder Financiën als aandeelhouder die moet zorgen dat het aandelenkapitaal en financiering waarmee de gemeente in de PPS zit goed blijft gaan. Ook is de functie van directeur ingevuld door het hoofd Vastgoed in plaats van de inhoudelijk verantwoordelijke van de gemeente. Dit zorgt ervoor dat er meer focus ligt op beheersing en control.

Frenken noemt als belangrijkste voorwaarden om iedereen goed aan te haken binnen de eigen organisatie transparantie en communicatie. Het is continu werken aan draagvlak en vertrouwen. Zo wordt er intensief met de betrokken wethouders overlegd, en wordt het gehele college van B&W zowel formeel (via de P&C cyclus) als informeel periodiek bijgepraat. Daarnaast wordt ook de gemeenteraad geïnformeerd via Raadsvolggroepen. Dit is sinds corona iets minder geworden, maar je merkt ook dat de gemeenteraad naarmate het project vordert minder focus op het gebied heeft dan tijdens planvorming van de ontwikkeling, omdat het project nu goed loopt en de periodieke informatievoorziening op orde is. De Spoorzone is meer going concern geworden. Er zijn andere gebiedsontwikkelingen gekomen waar principiële inhoudelijke keuzes voorliggen bij de raad, die op dit moment meer aandacht vragen.

Frenken benoemt voor de komende jaren nog een aantal risico's:

- We zitten pas op 40% van het vastgoedprogramma, er moet nog meer gerealiseerd worden.
- Bouw van de Clarissentoren. Dit is ingetekend als een iconisch gebouw als entree van het centrum van de stad. Door de veranderende markt is echter de vraag of de ontwikkelaar dit gebouw kan realiseren op de manier hoe het bedacht is. Hoe lang ga je wachten of je dit voor elkaar krijgt? Ivm hoogte en kwaliteitseisen en de financiële haalbaarheid is dit nog een openstaand punt. Het heeft hierbij geen zin om de ontwikkelaar heel hard aan de eisen te houden, omdat het dan vaak snel afgelopen is met de constructieve samenwerking. De directie stelt jaarlijks de grondexploitatie opnieuw vast, met gezond verstand wordt dan bekeken wanneer de ontwikkeling wel uit kan.
- Parkeren. Hoe om te gaan met de hoeveelheid parkeerplekken en waar deze gerealiseerd worden (boven/ondergronds/half verdiept), en de financiële consequenties hiervoor.
- De kwaliteitseisen van de openbare ruimte die veranderen door de tijd heen.
- Gebruik van de koepelhal als evenementenlocatie. Dit kan wel eens in de weg zitten met het ontwikkelen van de beoogde 300 woningen die op deze plek komen te staan. Hier wordt een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek gedaan, en nadrukkelijk gezamenlijk in opgetrokken.

Frenken geeft aan dat, wanneer er vanuit de gemeente andere eisen komen, zoals het behoud van de Koepelhal als evenementenlocatie, met de gevolgen van dien, er wellicht financiële consequenties voor de gemeente aan zitten, die voorgelegd moeten worden bij de gemeenteraad. Die heeft het budgetrecht gaat er uiteindelijk over of ze de ambitie 'het waard vinden'. Ook wanneer de gemeente eigenstandig de eisen voor bijvoorbeeld openbare ruimte aanpast komen hier ook financiële consequenties bij kijken die de gemeente deels oppakt. Dit geldt niet voor risico's die horen bij de opdracht en taken van de PPS, bijvoorbeeld hogere kosten voor het bouwrijp maken. Deze worden samen opgepakt. Datzelfde geldt voor tegenvallende resultaten van het programma, deze worden ook door de ontwikkelaar gedragen.

Als grootste winst van de PPS constructie die is aangegaan benoemt Frenken: 'We hadden de kennis en expertise van de markt hierbij nodig, dit was ook duidelijk één van de selectiecriteria bij de aanbesteding. Daarnaast zorgt een buitenboordmotor op afstand van de gemeentelijke organisatie voor ontwikkelingsdynamiek. We kwamen anders in een stroperig proces terecht. Door deze PPS constructie hebben we voortgang gemaakt. Als laatste bleef er vanaf begin af aan scherpte op haalbaarheid en maakbaarheid.'

Een maak- of breekpunt is ook de continuïteit van betrokkenen bij een dergelijke ontwikkeling. Frenken zelf is vanaf het begin betrokken, en ook aan de kant van VolkerWessels wordt nu al een tijdje met hetzelfde team gewerkt. De functie van Frenken binnen de ontwikkeling, en het feit dat hij de weg weet te vinden binnen de gemeentelijke organisatie, is veel waard. De functie van 'oliamannetje' tussen alle verschillende afdelingen van de gemeente zorgt voor veel waarde voor en dergelijke ontwikkeling.

Het belangrijkste wat Frenken ziet als succesfactor van de PPS is het investeren in vertrouwen en de relatie van de partners. 'Investeren in elkaar, in de relatie en in mensen, vertrouwen in elkaar opbouwen dat is wel heel belangrijk' volgens Frenken. 'Je bent tot elkaar veroordeeld.' Daarom hebben beide partijen baat bij een goede verstandhouding van degene die aan tafel zit. Je moet elkaar begrijpen en dan ook niet moeilijk doen over elkaars belangen. Een PPS is ook 'leven en laten leven' volgens Frenken. Op het moment dat je in een continue vechtcultuur terecht komt wordt het moeilijk. Daarom is ook veel tijd en moeite steken in de selectieprocedure, met welke partij je aan tafel gaat heel belangrijk. Uiteindelijk ligt er altijd in het onderliggende contract, met oa grondwaarden erin, en wat te doen als beide partijen er niet uitkomen. Echter is juist dat vertrouwen in elkaar en de relatie die je hebt opgebouwd cruciaal en zorgt ervoor dat we samen verder komen. Zo ver laten de beide partijen het dan ook niet komen. Als het echt moeilijk wordt wordt er geëscaleerd naar directie en raad van commissarissen. Hierbij wordt ook echt even terug naar de basis gegaan met de benen op tafel. Vragen als waarom zijn we hierin verzeild geraakt, wat is het echte probleem? Op de relatie wordt dit opgepakt.

Er zijn gedurende de looptijd wel kleurverschillen gekomen, ook nav bestuurlijke wisselingen. De PPS heeft gedurende de looptijd ook een andere functie gekregen. Op dit moment, nu de plannen veelal in uitvoering zitten, ziet Frenken het meer als een administratief vehikel voor de grondexploitatie, en zien partijen elkaar ook meer in de traditionelere rol van publieke partij aan de ene kant en private partij aan de andere kant. In de beginfase, bij visie- en planvorming werd heel nadrukkelijk samen opgetrokken en werd samen gestuurd op de resultaten. Wel worden een aantal zaken nadrukkelijk nog samen opgepakt vanuit de PPS, zoals de gebiedscommunicatie en – marketing.

Stefan Janszen werkt als Ontwikkelingsmanager bij SDK Vastgoed (onderdeel VolkerWessels). Hij is namens de PPS partner VolkerWessels, met SDK Vastgoed als gedelegeerd ontwikkelaar, betrokken bij de gebiedsontwikkeling in de Spoorzone van Tilburg. VolkerWessels heeft voor deelname in deze ontwikkeling een aparte BV opgericht (Werkplaats Ontwikkelingsbedrijf bv), die voor 50% eigenaar is van de BV die opgericht is voor de PPS; genaamd B.V. Wijkontwikkelingsmaatschappij Tilburg De: Werkplaats (WOM).

Janszen geeft aan dat voor SDK Vastgoed / VolkerWessels het binnenstedelijk ontwikkelen van kenmerkende gebieden, in het DNA van het bedrijf. Ze willen echt gebiedsoverstijgend een stuk stad maken, ze houden van een uitdaging, en zijn geen ontwikkelaar die alleen maar het vastgoed plaatst en weer uit het gebied vertrekt. Met die filosofie in gedachten hebben ze zich ingeschreven bij de aanbesteding, in 2010, van de gemeente Tilburg als samenwerkingspartner voor de Spoorzone.

Hij geeft aan dat ze voor de gemeente ook een aantrekkelijke PPS partner in deze gebiedsontwikkeling zijn. De redenen daarvoor zijn onder andere dat VolkerWessels flink wat kennis en expertise inbrengt. Daarnaast hebben ze er natuurlijk een (financieel) belang bij om voortgang in dit project te behouden en is hun naam aan dit gebied gekoppeld. Ook is VolkerWessels een financieel gezond concern, wat het risico laag maakt. Daarnaast is de ontwikkelaar ook betrokken bij andere projecten in de stad, dus hebben ze zelf ook een belang om de relatie met de gemeente goed te houden.

Janszen ziet in deelname aan de PPS ook voordelen vanuit de ontwikkelaar bezien, en noemt het fijn dat de gemeente hier een PPS samenwerking aan is gegaan. Volgens Janszen kan het in de huidige moeilijke marktomstandigheden, PPS een belangrijk middel zijn voortgang in de markt te houden. Hij noemt als een van de redenen hiervoor dat de gemeente nauw betrokken en meewerkend is. Vaak worden gebieden in apart beleid weggezet bij de gemeente. Een dergelijk gebied als de Spoorzone heeft ook voor de gemeente veel prioriteit, waardoor je altijd bovenaan de lijstjes komt te staan. Hij geeft aan dat de gemeente echt samen- en meewerkt, in plaats van puur in de toetsende rol zit. Ook wanneer ze wel in die toetsende rol zitten kom je aan de voorkant snel bij de juiste mensen aan tafel. Ook het hebben van een direct aanspreekpunt binnen de gemeente, die zijn weg weet te vinden in de gemeentelijke organisatie noemt Janszen 'goud waard'. Dit is dan ook meteen een belangrijke voorwaarde voor het succes van de PPS: de continuïteit aan betrokkenen bij een dergelijk langlopende ontwikkeling. Deze is erg belangrijk. Maar, nuanceert Janszen, brengt verandering in het team ook nieuwe inzichten, die ook waardevol zijn. En hij brengt ook de nuance in: mensen zijn niet te behouden, of verplicht te blijven. Verschuiven of verandering in team moet ook beseft en geaccepteerd worden.

Janszen prijst ook de flexibiliteit die ingebouwd is in het proces. 'Ook al zitten er contracten onder de samenwerking, je weet niet wat de toekomst gaat brengen.' Daarin benoemt hij ook het Bestemmingsplan verbrede reikwijdte wat voor dit gebied geldt. In plaats van dat dit een heel strak bestemmingsplan is, zit hier meer flexibiliteit in en dat werkt prettig. De gemeenteraad heeft nog voldoende ruimte de controlerende en sturende rol te pakken, via de beleidskaders die door hen vastgesteld worden.

Als positief voorbeeld noemt hij het succes van Placemaking, bijvoorbeeld de Hall of Fame, waar hier een plek voor werd gevonden. Inmiddels zijn we 10 jaar verder en is er een stichting aan de Hall of Fame verbonden en een skatepark waar kampioenschappen worden gehouden. Janszen geeft aan dat je dit soort initiatieven moet durven omarmen, het geeft het gebied een bepaald imago en sfeer. Beide partijen profiteren van de successen in het gebied, wat het ook op de kaart zet. De flexibiliteit zorgt voor veel kansen, om het juiste passend te maken. VolkerWessels heeft dit soort initiatieven ook durven omarmen, en samen met de publieke partner dit op te pakken.

Als ander voorbeeld noemt Janszen de ontwikkeling Clarissenhof. In de economisch crisis was het lastig door te pakken op deze ontwikkeling. Uiteindelijk is dit plan er toch gekomen, met dank aan de wooncorporaties die toen betrokken zijn, dit heeft ervoor gezorgd dat de ontwikkeling van de grond is gekomen, ondanks de moeilijke tijd.

Hij geeft aan dat de partners in de PPS in principe alles in goed overleg doen. Bij het directie overleg wat regelmatig wordt gehouden worden alle plannen, van beide zijden, besproken. Als voorbeeld noemt Janszen de kwaliteit van het Stekelenburgplein. Bij start hebben de partners het gebied eerst openbaar gemaakt, de infra aangepakt en het stationsplein: Burgemeester Stekelenburgplein aangepakt. De gemeente voert deze in principe uit, met een financiële bijdrage van VolkerWessels. Deze herinrichting is wel bepalend voor de kwaliteit die verder het gebied in wordt getrokken. Omdat daarmee ook in het belang van VolkerWessels is dat deze van goede kwaliteit is, keek en dacht het bedrijf vanaf het begin mee, en zat het volwaardig aan tafel. De taken zijn helder en duidelijk geformuleerd, en er wordt open en eerlijk tussen de betrokken partners met elkaar gecommuniceerd. Erg belangrijk is het team wat aan een dergelijk project werkt, het team moet met elkaar klikken, geeft Janszen aan. Daarnaast kennen de partners elkaars belangen, wat ervoor zorgt dat er wederzijds begrip is, en zoals Janszen aangeeft: 'Als je alles eerlijk en open bespreken kom je er uiteindelijk altijd wel uit'.

Daarnaast is deze samenwerking er een van lange adem. Je bent en blijft aan elkaar verbonden en door de tijd en projecten heen kun je de zaken ook met elkaar verevenen en 'het financieel en op andere vlakken weer goed maken'. Als het nodig is, is er altijd een contract om op terug te vallen. Uiteindelijk is het: afspraak = afspraak, er liggen contracten onder waar je altijd op terug kunt vallen. Maar in principe is er met elkaar aan tafel uitkomen tot nu toe altijd gelukt.

Bas van der Pol is wethouder van de gemeente Tilburg met de portefeuille stedelijke ontwikkeling (waaronder gebiedsontwikkeling), economie en omgevingskwaliteit en is bestuurlijk verantwoordelijk voor project Spoorzone.

Van der Pol is lange tijd in verschillende rollen bij de ontwikkeling van de Spoorzone betrokken. Hij heeft de Spoorzone als huurder meegemaakt, toen hij bij het architectuurcentrum werkte. Later is hij bij het architectuurinstituut in Rotterdam gaan werken, en heeft hij 5 jaar als kwartiermaker van de Lochal gewerkt. In april 2021 is hij geïnstalleerd als wethouder in Tilburg, sindsdien heeft hij de Spoorzone in de portefeuille.

Van der Pol legt uit dat terugkijken naar het verleden, de Spoorzone een duidelijke identiteit heeft. Het is een plek van aankomst, waar nieuwe ideeën de ruimte krijgen. Meer dan een industrieel gebied in de stad, was het een gemeenschap van mensen met nieuwe ideeën. Zoals van der Pol het noemt; een vrijplaats. Hij noemt dit een interessant gegeven om in de huidige rol en verantwoordelijkheid naar het gebied te kijken en hoe je dan prioriteert.

Het masterplan is gepresenteerd in de tijd dat Van der Pol nog bij het architectuurcentrum werkte. Parallel werd diezelfde dag het plan door Fontys Hogescholen gepresenteerd als beoogd gebruiker. Die plannen paste echter niet op elkaar. Het was de bedoeling om, naast wonen, ook een programma met in belangrijke mate culturele voorzieningen te maken. Dit was in tijden van de PPS wat naar de achtergrond geschoven en had minder plek gekregen in het masterplan. Het was ook een financieel lastige tijd. In de fase daarna is geprobeerd die plannen bij elkaar te brengen, wat uiteindelijk is mislukt. Fontys koos ervoor investeringen te prioriteren op onderwijs. In de tussentijd was er al veel programmering, het gebied werd in gebruik genomen door de stad. Ook de Burgemeester Broxlaan werd aangelegd. De stap vooruit kon echter niet gemaakt worden op basis van het masterplan, dat paste niet meer. Er moest een nieuwe koers komen. De grondexploitatie is afgeboekt. Er is op projectenniveau door beide partijen geschakeld op welke projecten met vertrouwen en kwaliteit uitgevoerd konden worden. Er werd focus aangebracht op het station, de Lochal en de Willem II-passage. 'De Lochal werk gezien als locomotief van de Spoorzone, die moet het weer op gang gaan brengen'. Deze publieke projecten werden wel opgepakt en de private kant heeft toen Clarissenhof en Plan-T opgepakt. Ondertussen kon de tijd worden genomen om na te denken wat het profiel van het gebied moest worden. Van der Pol noemt het ontspanning die gevonden werd.

Er is een nieuw ruimtelijk raamwerk gemaakt door toenmalig stedenbouwkundige Ludo Hermans. Dit ging uit van het bestaande, en de goede elementen uit het masterplan. Later is de aanzet gemaakt voor het koersdocument, wat nog steeds het plan is waarvan uitgegaan wordt. Het koersdocument is ook een stukje lichter dan een masterplan, met meer flexibiliteit. Dit document was vastgesteld toe Van der Pol aantrad als wethouder en is dus ook hiermee verder gaan werken. Zoals Van der Pol zegt: 'Dat is ook de werkelijkheid van een nieuwe wethouder. Je stapt in de echo van je voorgangers en dan moet je goed bekijken waar je wel en niet andere accenten wil leggen'.

Van der Pol zegt dat hij altijd een publieke rol heeft, daarin maakt het niet uit of je als aandeelhouderschap van de BV acteert of niet. De private afspraken die je maakt zijn dienstbaar daaraan, en die maak je omdat de ander ook zegt dat het goede afspraken zijn. Ze moeten het publieke belang dienen en dat moet je altijd scherp in de gaten houden. Als voorbeeld noemt Van

der Pol de bouw van de Zwijsen garage. Hij was hier eigenlijk geen voorstander van, maar de besluiten lagen al klaar om genomen te worden. Ook de private partijen gaven aan deze besluiten nodig te hebben om door te kunnen gaan met het realiseren van het woonprogramma. In zo'n geval weegt het publieke belang om het wel door te laten gaan groter.

Wat voor Van der Pol een aandachtspunt was, dat er een aantal abstracte uitgangspunten in het koersdocument benoemd werden die erg concreet werden begrepen. Worden er al meteen conclusies getrokken of kunnen we nog de vrijheid vinden met elkaar hierover na te denken. Tussen 2018 en nu is de wereld weer veranderd. Met name na zijn herverkiezing merkte van der Pol dat de set aan afspraken die er lagen erg dominant waren. Hij wilde besturen, en sturen op de publieke waarden van de stad. Hoe zijn de afspraken dienstbaar aan het publieke belang, en niet persé aan het private belang. Als voorbeeld: de directeur van de BV is dan wel een ambtenaar, maar praat ook vanuit de BV. Dat scheiden noemt van der Pol ingewikkeld. 'Je zit daar vanwege je publieke rol, en omdat de private afspraken dienstbaar zijn daaraan, maar die publieke rol moet je kompas blijven. Je moet kritisch kunnen zijn op die afspraken om een vitale samenwerking te behouden'.

In SDK ziet van der Pol een prettige partner. 'SDK is een gebiedsontwikkelaar en zij willen ook de beste keuze maken voor het gebied'. Partijen hebben een wederzijds belang om de beste keuze te maken voor het totaal van het gebied, en dit is ook gewoon bespreekbaar in de RvC vergaderingen. Natuurlijk houden ze de grondexploitatie in de gaten en of die niet uit balans raakt, maar er is ook veel ruimte om de koers van het gebied te bespreken, en te reflecteren op of we nog de goede dingen maken. Wanneer het financiële gesprek gevoerd is, is er ook ruimte voor dat strategische, inhoudelijke gesprek. Dat is een heel open gesprek en dat zorgt ervoor dat je samen de goede besluiten neemt, bijvoorbeeld door de fasering aan te passen. Zo kijkt van der Pol ook naar betrokkenen. Het is heel waardevol als mensen lang aan deze ontwikkeling werken, maar je moet ook open blijven denken en scherp blijven of je nog op de goede koers bent.

Van der Pol prijst de flexibiliteit die de plannen in zich hebben om met de tijd mee te kunnen bewegen. Ook met de gemeenteraad gaat dit gesprek goed. Ze worden periodiek bijgepraat over de risico's en voortgang. Alles wordt hier open en bloot besproken. Je moet deze transparantie met de raad goed hebben, dan is het ook voor hen mogelijk alles goed te volgen. Daarnaast is er een raadsvolggroep, als informele werkvorm om de Binnenstad & Spoorzone te volgen. Hierin kunnen vaak de dilemma's wat meer met elkaar gedeeld worden. Zo krijgt de raad een goed integraal beeld van wat er speelt, en hebben ze overzicht en inzicht. Van der Pol spiegelt zichzelf aan de raad, hij wil zelf ook overzicht en inzicht, want als dit ontbreekt trek je zaken naar je toe en wil je controle erover hebben. Daarom wil hij de gemeenteraad heel goed informeren, formeel en informeel, en overzicht en inzicht creëren. Zij omarmen ook die flexibiliteit om het beste te kunnen doen voor de stad. Ook de raad weet dat bepaalde zaken je over een dergelijke looptijd je kunnen overkomen en vraagt lenigheid. Mocht er een nieuwe (gemeentelijke) ambitie niet binnen de grondexploitatie op kan worden gelost kan dit ook meer geld vragen. 'We weten dat we in een lastige tijd zitten voor woningbouwprojecten, dus dan is het ook lastig om gesprekken over extra ambities voor de buitenruimte erbij te gooien'. Dit gesprek wordt dan open met de raad gevoerd. We houden vast aan de afspraken en waar we zien dat we moeten afwijken leggen we een maatvoorstel voor bij de raad.

Van der Pol is niet persé voor- of tegenstander van een PPS constructie. Er zijn ook gebiedsontwikkelingen in Tilburg waar het anders aangepakt wordt. Voordelig is dat er een duidelijke gesprekspartner is voor het gebied als geheel waarmee je een langjarige samenwerking hebt. Een samenwerking met een gezamenlijk perspectief, maar ook duidelijk met een publieke blik, en SDK Vastgoed met een private blik. Zij hebben ook andere kennis dan de gemeente heeft. Ook hebben ze een ander investeringsvermogen dan de gemeente, waarin ze op een andere manier betalen. Zo kun

je altijd de scherpste met elkaar opzoeken, en dat werkt prettig. Duidelijke afspraken maken is ook goed, waarin je ook de openheid met elkaar betracht dat wanneer het niet meer werkbaar is deze herijkt moeten worden. Van der Pol geeft aan dat je eigenlijk uit juridische zaken of termen als compensatie wil blijven. Je moet die afspraken wel maken, maar wel goed vanuit de koers redeneren. Van der Pol noemt de Koepelhal en Wagenmakerij als voorbeeld. Dit is een evenementenlocatie die men graag voor de stad wil behouden. Er waren in de plannen ook een parkeergarage en woningen bij bedacht. Daarvan is nu geconstateerd dat die parkeergarage eigenlijk niet past bij een dergelijk erfgoed. Samen zijn de partijen nu in een open en creatief gesprek bezig om te kijken welke vorm het beste bij deze gebouwen zou passen. Dit is ook netjes in een addendum en afspraken gegoten, maar nu is er ruimte voor een open en creatief proces met alle partners. Dit is een prettige manier van werken. Wat van der Pol aangeeft: 'Als je dit niet doet krijg je een echo van het oude denken en probeer je iets door te drukken wat niet past'.

'De overheid faciliteert' vindt van der Pol een passief woord. Van der Pol gebruikt liever: de overheid navigeert. Je hebt de koers en je moet samen roeien. Je moet het toch samen doen, met oa de markt, de gebruikers en de corporaties, maar als overheid moet je wel goed bepalen waar je heen wilt. Die koers en punt op de horizon moet je scherp op blijven, en op willen sturen vanuit je publieke rol en waarden. Dan is het aan de marktpartij om te bepalen of dat ook bij hun belang past. Die rol van de overheid is anders dan een paar jaar geleden. Dan maakt het van der Pol niet veel uit in welke samenwerkingsvorm dit gegoten wordt. De aard van het gebied kan de passende aanpak bepalen.

Els van der Riet werkt als juridisch adviseur/advocaat bij de Gemeente Delft en is van 2007 tot 2018 bij het project Spoorzone betrokken geweest.

In Delft was een spoorviaduct dat de stad doorkruiste. Vanuit NS kwam de ambitie de spoorcapaciteit tussen Rotterdam en Den Haag te verhogen. Zodoende moest ook het spoor dat door Delft liep worden aangepakt. De situatie bij het viaduct was aan verbetering toe, het viaduct zorgde voor veel overlast, waaronder viezigheid in de stad en een onveilige plek. Een actiegroep van bewoners, met steun van de gemeente, zette zich in voor verbetering van de situatie. Het duurde lange tijd tot de financiering rond was en er overeenstemming over het traject van het spoor was. Uiteindelijk zijn de plannen voor een ondergrondse spoortunnel opgekomen.

Veel oude spoorgebouwen en oude bedrijfsloodsen rondom het station kwamen hiermee vrij te staan, en zo kwam ook aandacht voor de stedelijke ontwikkeling. De gemeente koppelde de plannen voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling bovengronds (het 'vrijkomende deel') aan elkaar, en schreef een competitie uit voor een stedenbouwkundig masterplan. Hier is uiteindelijk het plan van de Spaanse architect Joan Busquets uit gekozen. Dit stedenbouwkundig plan vormde de basis voor het masterplan wat in 2003 is vastgesteld door de gemeenteraad.

Deze plannen waren heel nieuw en heel groot voor de gemeente Delft, wat nog niet eerder voor een dergelijke ingreep en opgave had gestaan. Ze hadden ervaring van de markt nodig. Ballast Nedam werd in een vroeg stadium al betrokken, vanwege de ervaring die ze hadden met dit soort projecten. Ook was NS Vastgoed betrokken, vanwege de vele grondposities die zij in het gebied hadden. Na vaststelling van het masterplan heeft de gemeente de gronden van de NS gekocht, om zo de gebiedsontwikkeling te kunnen sturen.

Het plan omvatte verschillende onderdelen, geeft van der Riet aan:

- De bouw van de spoortunnel en het station
- De aanleg en inrichting van de openbare ruimte
- De bouw van de parkeergarage
- De gebiedsontwikkeling van verschillende wijken rondom het station
- De bouw van het Stadskantoor van gemeente Delft

In 2006 werd een BV opgericht: Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (OBS), waar de Gemeente Delft 100% aandeelhouder van was, om het project aan te sturen. Van der Riet geeft aan dat deze beslissing is gevallen voordat ze bij de gemeente werkte en er dus zelf niet bij betrokken was. De reden een aparte entiteit op te zetten was dat een dergelijk langlopend project wat op afstand van de politiek kwam te staan, zodat deze minder werd beïnvloed door een nieuwe koers nav een nieuwe bestuursperiode elke vier jaar. Daarnaast zorgde het ook voor een stuk professionalisering voor dit project. OBS had veel beslissingsvrijheid, wat de slagkracht verhoogde. Het mandaat voor deze beslissingsvrijheid was door de gemeenteraad verstrekt. De BV kreeg geen gronden in eigendom. De gemeente bleef contractspartij en de gronden bleven bij de gemeente maar de directeur van de BV had wel mandaat om de gronduitgifte namens de gemeente te doen.

De wethouders financiën en de wethouder Vastgoed waren als aandeelhouder vanuit het college van B&W verantwoordelijk voor deze BV, en verzorgden de communicatie naar het gehele college en de

gemeenteraad. De gemeenteraad had een formele rol in besluiten, en kwam daarnaast vaak op bezoek, in een informatiecentrum wat goed functioneerde. Hier kwamen ook vaak andere steden en overheden etc op bezoek voor kennisuitwisseling. Ook de betrokken belangenorganisaties waren georganiseerd in 'Platform Spoor', waar intensief contact mee was.

Het ministerie van I&W en de Gemeente Delft gingen een Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst aan (BUOK) en OBS B.V. en ProRail gingen een Samenwerkingsovereenkomst aan (SOK) over de uitvoering van de plannen, namelijk aanpassingen aan het spoor, de OV knoop en de gebiedsontwikkeling. Dit zou gezien kunnen worden als een PPS constructie, zonder dat dit ook als juridische entiteit vastgelegd was. Voor de uitvoering hadden zowel het ministerie van I&W als de gemeente een eigen uitvoeringsorganisatie om deze ontwikkeling op te pakken, namelijk ProRail en OBS. De gemeente heeft ook 'meegelift' op de Europese aanbesteding die Prorail deed voor de uitvoering van de spoortunnel, door hier de uitvoering van de openbare ruimte aan toe te voegen.

Van der Riet geeft aan dat ProRail en OBS nauw samenwerkten. Wat daarbij hielp was dat ze vanuit hetzelfde kantoor werkten. Dit zorgde voor korte lijnen en betrokken teams. De aansturing vanuit een aparte BV maakte OBS besluitvaardig, pragmatisch en oplossingsgericht, zoals van der Riet het noemt. Op team-niveau kon men elkaar erg goed vinden, wat erg hielp om deze ontwikkeling goed gaande te houden. De directie van OBS en de uitvoerend directeur van ProRail waren elkaars counterpart in deze ontwikkeling. De Directie van OBS had daarop weer de lijnen met de gemeente en ProRail met de aannemerscombinatie, die het project realiseerde.

Naast deze voordelen van een aparte organisatie zat er ook een keerzijde aan. De balans tussen het op afstand zetten van een dergelijke organisatie en de controle houden is erg moeilijk, geeft van der Riet aan. Dat was ook terug te zien bij het project Spoorzone. Hoe kon er op een goede manier toezicht worden gehouden. Met de komst van de vastgoedcrisis kwam het gevoel dat de BV te ver op afstand was komen te staan. Dat de BV veel mensen had ingehuurd die op afstand tot de gemeente stonden versterkte dit gevoel. Er kwam een grotere rapportagebehoefte vanuit de gemeente, OBS leverde kwartaalrapportages aan over de inhoudelijke opgave en de financiële stand van zaken.

Er werd inhoudelijk veel afgestemd met de gemeente. Wel was het anders als iemand bij de gemeente of bij de bv werkzaam was. Het team bij de bv werkte heel nauw samen, wat een hele hechte band gaf, geeft van der Riet aan. Medewerkers van de gemeente stonden daarin toch wel een beetje op afstand. Er was één coördinator binnen de gemeente aangewezen die alle communicatie regelde intern bij de gemeente. Deze persoon zat ook heel vaak bij de BV te werken. Dit zorgde wel voor wederzijds begrip. Na de vastgoedcrisis was er iets meer behoefte aan grip en toezicht, en is daar iets meer aandacht voor gekomen. Zo werd er aan de kant van de gemeente het team uitgebreid die de communicatie en aansturing deden, bijvoorbeeld bij advisering van het college.

In 2007 ging de voorbereiding van de bouw van start. Er was toen al een raamovereenkomst tussen de gemeente, Ballast Nedam & NS vastgoed voor de gebiedsontwikkeling. De Gemeente Delft wilde hierbij de inbreng van de gronden die ze hadden gebruiken, om 'hun deel' van het project te kunnen financieren. De markt veranderde en kwam er een vastgoedcrisis. De vastgoedpartijen uit de raamovereenkomst konden niet meer leveren en trokken zich terug. Ballast Nedam had echter al zoveel tijd en energie in dit project zitten, dat ze op een andere manier toch wel aangehaakt wilden blijven, vertelt van der Riet.

Er moest door de gemeente Delft flink wat verlies worden afgeboekt op dit project. Echter wist iedereen, we moeten door met deze ontwikkeling. Zowel in de stad als in de gemeenteraad was een enorm draagvlak voor de ontwikkeling, wat een heel belangrijk punt is geweest om het plan, ondanks

het verlies, wel door te zetten. Van der Riet noemt dit de grote pré van dit project, en belangrijke reden waarom het goed door de tijd is gekomen.

Het eerdere masterplan omvatte heel duidelijk richting, inclusief erg strakke uitgangspunten en afspraken, bijvoorbeeld over de soort bouw. Dat was niet meer van de tijd. Er was meer behoefte aan flexibiliteit, die het masterplan niet bood.

De Gemeente Delft besloot de gebiedsontwikkeling helemaal in eigen hand te houden, en terug naar de tekentafel te gaan. In 2012 werden nieuwe contracten aangegaan. In 2009 was voor de uitvoering van het project al een nieuwe, externe directeur voor OBS geworven. Een nieuwe uitvraag voor een stedenbouwkundig plan volgde. Hieruit werd 'Plan Palmbout' in 2012 geselecteerd. Dit Integraal Ontwikkel Plan (IOP) vormde de basis voor de nieuwe gebiedsontwikkeling genaamd Nieuw Delft. Dit plan had meer flexibiliteit in zich dan het eerdere masterplan.

Ballast Nedam was nog steeds aangehaakt, maar in een afgeslankte vorm. Zij kreeg ontwikkelrechten op een deel van het gebied, op minder aantal plots. Het IOP vormde de basis voor kavelpaspoorten, die kavelsgewijs door de gemeente aanbesteed werden. Hierin zat de flexibiliteit om in te spelen op de inzichten van die tijd. Zoals in een presentatie van de gemeente Delft staat: van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie, en meer vraaggestuurd richting de eindgebruiker.

In 2018 werden de spoortunnel en het station opgeleverd. Daarmee was de SOK met Prorail, en dat deel van het project eigenlijk klaar. De BV OBS werd opgeheven en de aansturing van de gebiedsontwikkeling werd binnen de gemeente Delft in een projectorganisatie gegoten. De aansturing voor de overige opgaven werd via de lijnorganisatie aangestuurd, wat prima past bij de status van het project op dat moment. De planning is in 2025 de gehele gebiedsontwikkeling af te ronden.

Isidoor Hermans werkt als zelfstandige, en was ingehuurd als directeur van de Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS). Hermans stapte in 2014 in dit project in toen de BV al opgericht was. De spoortunnel was in aanbouw en voor een deel civiel-technisch al gereed.

Hermans vertelt dat dit project buiten de gemeentelijke organisatie is gezet m.n. vanwege de complexiteit van dit project. Dit kwam vanwege de samenloop van realisatie van een spoortunnel en gebiedsontwikkeling. Ook was er sprake van contracten met een aannemer, afgesloten door ProRail, waar de Gemeente in meeliep. Andersom waren er ook contracten die de gemeente had afgesloten waar ProRail in meeliep. Deze cross-contractuele relaties zorgden ook voor extra complexiteit. De tweede reden om deze ontwikkeling buiten de deur te zetten was het feit dat de gemeente bij start van het project er risicodragend in zat. Alle grote stationsontwikkelingen in die tijd werden via het Rijk gefinancierd, via het MIRT, maar de betreffende gemeente moest er ook risicodragend aan meedoen. Dit zorgde voor ingewikkelde financieringsconstructies waarbij er direct geld van het Rijk naar ProRail ging voor de bouw van de tunnel, en de gebiedsontwikkeling voor de financiële bijdrage van de gemeente moest zorgen. Dit laatste ging om bijna 180 miljoen. De derde is dat voor de gebiedsontwikkeling een overeenkomst was gesloten tussen Gemeente Delft en Ballast Nedam en NS Poort, die het gehele gebied zouden gaan ontwikkelen. Oprichting van de BV zorgde ook ervoor dat het project buiten de politieke waan van de dag werd gezet, en dat de risico's zo optimaal mogelijk konden worden beheerst. Het zorgde voor een slagvaardige, flexibele en wendbare organisatie. Dit was ook prettig omdat er een duidelijke en snelle planning onder lag. Een externe BV gaf ook de mogelijkheid snel te handelen met ontwikkelende partijen.

Er werd ontwikkeld op basis van het stedenbouwkundig plan van Busquets. Een plan wat iom ProRail, NS en Ballast Nedam gemaakt is. Dit plan was behoorlijk vastomlijnd. Tijdens de crisis werd duidelijk dat de Gemeente Delft de financiële risico's niet meer aankon. De vastgoedontwikkelaars trokken zich terug en de gehele ontwikkeling lag stil, waardoor de gemeente ook niet aan de financiering kon voldoen. Daarop zijn nieuwe afspraken gemaakt tussen gemeente Delft en het Rijk in een bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst. Het risico voor de realisatie van de spoortunnel en de stationshal kwam bij ProRail te liggen. Ook werd toen een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt op initiatief van de gemeente. Op hoofdlijnen is plan Busquets nog wel leidend geweest, bijvoorbeeld voor de inrichting van de openbare ruimte, maar voor de gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsvelden zelf is een nieuw plan gemaakt; Plan Palmbout. OBS heeft hiervoor de hele participatie gedaan en dit plan is eind 2013 vastgesteld door de gemeenteraad. Dit was meer een plan op hoofdlijnen, en veel flexibeler dat het eerdere plan. Men wilden niet meer werken met een vastomlijnd bestemmingsplan, maar met bestemmingsplannen op hoofdlijnen waarin de contouren stonden, die door de gemeenteraad werden vastgesteld. Hierdoor kwam er veel vrijheid voor ontwikkelaars om binnen die contouren te ontwikkelen, volgens Hermans zorgde dit ervoor dat er veel goede plannen in initiatieven vanuit de markt kwamen. In Plan Palmbout is ook procesmatig vastgelegd dat er bijvoorbeeld kavelpaspoorten gemaakt zouden worden die de kaders voor de ontwikkelingen aangaven op de te onderscheiden ontwikkel-velden. Ook is OBS toen gestart met een ontwikkelstrategie van vraag-gestuurde in plaats van aanbod-gestuurde ontwikkeling. Bij de vraag-gestuurde ontwikkelwijze is afgestapt van grootschalige ontwikkeling van het hele gebied, en worden per veld kavelpaspoorten gemaakt die sturing geven aan de ontwikkeling. Dit werd meteen een groot succes. Het contract met Ballast Nedam en NS Poort werd in de crises ontbonden. NS Poort stapte er helemaal uit, maar Ballast Nedam wilde hun positie wel houden. De gemeente had alle gronden in handen, en OBS deed als de opdracht-gevende partij die de gronduitgifte en de onderhandelingen. Er

is uiteindelijk overeen gekomen dat zij nog 1/3^e van het gebied zouden ontwikkelen voor alle functies, oa wonen en voorzieningen. Er is vervolgens een nieuw contract met Ballast Nedam onderhandeld, op basis van een totale puzzel van het gebied. OBS wilde regie houden op het gebied, en zorgen dat ook Ballast Nedam wel zou gaan ontwikkelen, en hier niet mee zou gaan wachten. `Daarbij zijn partijen overeengekomen dat Ballast Nedam plannen moest gaan maken op basis van de kavelpaspoorten voor de aan hen toegewezen velden. Zodra dit paspoort er was moest Ballast Nedam binnen bepaalde tijd met een plan komen voor de kavel, anders konden ze het recht op ontwikkeling verliezen. Zo is weer sturing gekregen op de realisatie in het hele gebied, inclusief het ontwikkeldeel van Ballast Nedam.

Naast de inhoudelijke en juridische kaders die OBS meekreeg vanuit de gemeente hadden ze ook financiële kaders. Er lag een business case waaraan ze moesten voldoen. Binnen die juridische, financiële en planologische kaders had OBS de vrijheid en het mandaat om te opereren. Zo deed OBS namens de gemeente ook de gronduitgifte.

Toen Hermans instapte in dit project voelde de gemeente zich niet meer goed aangehaakt bij het project. Dit kwam door de juridische constructie van BV met een raad van commissarissen, deze was een beetje 'los-gezongen' van de gemeente. De gemeente voelde zich onvoldoende betrokken, terwijl de gemeentelijke bestuurders wel verantwoordelijk waren. De aandeelhoudersvergadering was maar twee keer per jaar, en was niet genoeg om de connectie en het vertrouwen met het project te houden. De gemeente had het gevoel de controle kwijt te zijn. Hermans kreeg bij aanvang de opdracht mee het project financieel goed door te lichten en als tweede moest het project weer goed aangesloten worden bij de gemeentelijke organisatie en bestuurders in positie te zetten. Zonder slagvaardigheid uit het oog te verliezen wilde de gemeente meer betrokken raken. Het project kwam letterlijk meer aan de oppervlakte voor de stad met de realisatie van de tunnel, en daarmee werd de zichtbaarheid, en de waarde voor de omgeving steeds duidelijker. Tegelijk nam ook de hinder voor de omgeving toe, met de eerste werkzaamheden ten behoeve van de nieuwe openbare ruimte.

De aansluiting met de gemeente is gezocht door een mal-contramal model in te richten. De gemeentelijke organisatie en OBS hadden evenknieën op een aantal thema's die bilateraal overleg hadden. Ieder had een eigen aanspreekpunt binnen de BV of de gemeente. Hermans sprak bijvoorbeeld elke 2 weken met de directeur Ruimte van de gemeente. Omdat op een aantal thema's linking pins waren was er veel meer afstemming. Richting een besluit werd dan integraal alle belangrijke punten open met elkaar besproken.

Wat Hermans als belangrijkste noemt wat geïntroduceerd werd is dat er iedere week ook een uur voor de wekelijkse vergadering van het college een overleg over de Spoorzone was. Hier sloten de betrokken wethouders, afhankelijk van het onderwerp, aan. Er werd open gesproken over dilemma's en er werden besluiten genomen over de koers. Daarnaast legde OBS de verantwoording op een goede manier vast, zodat voor iedereen duidelijk was hoe een besluit genomen was. Dit zorgde ervoor dat iedereen snel helemaal aangehaakt was. Op deze manier bleef er snelheid en wendbaarheid in het project behouden, en waren de verantwoordelijke bestuurders goed aangehaakt. Dit noemt Hermans cruciaal voor het project.

De Raad van Commissarissen werd eind 2013 ontbonden en er werd een Raad van Advies ingericht, met mensen die relevante expertise hadden op belangrijke thema's voor de fase waarin het project gekomen was. Bij die herijking is gekeken naar wat er op dat moment het beste paste bij het project. Deze raad van advies fungeerde ook als klankbord voor de bestuurders.

Het bleef toch van meerwaarde de BV op afstand van de organisatie te houden. Dit komt door de slagvaardigheid van werken die OBS -min of meer los van de interne gemeentelijke procedures- had binnen het mandaat van de BV. Ook voor externe partijen was het prettig OBS als aanspreekpunt te hebben. Tegelijkertijd zette OBS ook de wethouders wel in positie wanneer dit nodig is.

De publiekrechtelijke taak bleef natuurlijk gewoon bij de gemeente. Plan Palmbout was omgezet in bestemmingsplannen op hoofdlijnen (door de gemeenteraad vastgesteld), wat vertaald was in kavelpaspoorten. Hierin was de gemeenteraad erg in geïnteresseerd. Ze werden hierover wel geïnformeerd, maar werden wat betreft besluitvorming een beetje op afstand gehouden, om slagkracht te behouden. Deze kavelpaspoorten leidden tot afspraken met ontwikkelaars. De plannen door ontwikkelaars werden natuurlijk ook getoetst door OBS en de gemeente. Via OBS werd een voortoets met de supervisor en stadsbouwmeester gedaan die een advies gaven op het gebied vormgeving en architectuur. Ook was er een link met een vertegenwoordiger van de welstandsommissie, die meedeed in het q-team van OBS. Vervolgens sloot OBS overeenkomsten af met de ontwikkelende partij, en dan kon de ontwikkelaar aan de gang. Wanneer de vergunning dan aangevraagd werd, kon het met name ook door de voortoets heel snel gaan. De gemeente was natuurlijk publiekrechtelijk ook gewoon nog aan zet wat betreft bouw- en woningtoezicht en deed een constructieve toets, als autonome toetsing.

Vier keer per jaar werd de gemeenteraad geïnformeerd via een formele voortgangsrapportage, die via de wethouder naar de raad werd gestuurd. Daarnaast waren er sessies met de gemeenteraad om ze inhoudelijk mee te nemen in de plannen en de dilemma's. Dit was informeel en informerend, wat soms lastig was omdat de raad het gevoel had 'niet in positie te komen'. Uiteindelijk hebben die informele en open sessies goed gewerkt. Openheid, transparantie en in gesprek blijven zijn hierin volgens Hermans belangrijk. Toen alles in rustiger vaarwater kwam werd die vrees ook een stuk minder en kwam er rust.

Het op afstand zetten in een BV was even wennen voor de gemeenteraad maar toen er echt met elkaar in overleg werd gegaan, ontstond het vertrouwen. Het is dan ook weer een voordeel dat OBS ook naar hen snel kon handelen.

De afspraken met ProRail stonden in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin stond onder andere wat de organisaties voor elkaar deden (in termen van opdrachten). Er werden periodiek voortgangsrapportages uitgewisseld. Maar nog belangrijker is dan er ook via linking pins tussen OBS en ProRail werd gewerkt.

Er zaten fysieke raakvlakken tussen deze organisaties in werken in de openbare ruimte, de realisatie van het station en de vrijkomende percelen om te ontwikkelen, en realisatie van de ondergrondse parkeergarage en fietsenstalling. Er was intensief contact met wekelijks of tweewekelijks overleg, de partijen zaten ook letterlijk in één gebouw met elkaar. Ook hielp het dat Hermans mensen bij ProRail kent. Dit alles zorgde ervoor dat ze echt hard op de inhoud en zacht op de relatie konden zijn.

Het belangrijkste noemt Hermans de samenwerking tussen de linking pins van beide organisaties. 'Deze was heel hecht, schouder aan schouder samen aan die contracten werken, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid'. Dat was een intensieve samenwerking met veel contact en soms ook pittige discussies. Zoals Hermans zegt: 'uiteindelijk is het samen doen toch het belangrijkste'.

Op een gegeven moment was het contract met ProRail helemaal afgesloten en alle contractuele verplichtingen waren nagekomen. Hierop is besloten OBS op te heffen en de resterende gebiedsontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie op te nemen. In de overdracht is ervoor gezorgd dat de huidige projectmanager wel nog steeds hetzelfde mandaat heeft, als de BV had. Er

kan dus nog steeds op dezelfde manier ontwikkeld en gebouwd worden. In principe heb je niet persé een BV nodig, maar, ook binnen de gemeentelijke organisatie kun je een project een groot mandaat geven geeft Hermans aan: het is wel makkelijk voor risicospreiding en met name ook de rol naar buiten, bijvoorbeeld richting ontwikkelaars.

Interview Sonja de Jong

Paleiskwartier 's-Hertogenbosch

30-11-2023

Sonja de Jong werkt als projectleider voor de gemeente 's-Hertogenbosch. Ze is nu 12/13 jaar bij dit project betrokken.

Het Paleiskwartier was een oud en vervallen bedrijventerrein achter het centraal station. De Jong vertelt dat je hier eigenlijk niet wilde komen. " De achterkant van het station, moest je niet willen zijn". Het werd eigenlijk de rug toegekeerd. De gemeente zag dat hier wat moest gebeuren en zag het ook als een goede strategische plek om de binnenstad uit te breiden. De gemeente heeft in die tijd al een plan dat het gebied 'op slot kon zetten' geweigerd, omdat men inzag dat het gebied veel meer potentie had. Eind jaren 80, begin jaren 90 begon de ontwikkeling in het gebied met losse ontwikkelingen. Dit begon met het deelplan 'La Gare' direct achter het station. Hier hoorde ook de passerelle, die het gebied aan die kant van het station openstelt, bij. Hier waren de gemeente, NIBC Bank en VolkerWessels al samen aan het werk, en die ervaringen waren heel goed. Ondertussen verruimde ook de blik naar de rest van het gebied. Langzaamaan kochten de individuele partijen al gronden op in dit gebied, en verworven zo strategisch bezit.

Vanuit de samenwerking die bij La Gare ontstaan was, werken de partijen (gemeente, NIBC bank, Volkerwessels en Stork pensioenfonds) verder aan de rest van het gebied, wat dan de naam Paleiskwartier krijgt. De Jong legt uit dat de samenwerking goed beviel en er daarom gezamenlijk doorgepakt werd. In die tijd kon dit nog, en was het niet nodig dit apart op de markt weg te zetten. Het vertrouwen van de verschillende partners was er toen al.

De samenwerking beviel zo goed, en zoals de Jong zegt: 'Samen zijn we sterker'. Er wordt besloten de samenwerking in een PPS vorm te gieten, de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. Elke partij heeft een even groot aandeel in de PPS en daarmee ook evenveel risicodragend. Alles wordt ook in de PPS geborgd, van grondexploitatie tot inrichting openbare ruimte. De financiering is ook evenredig verdeeld. De Gemeente besluit haar aandeel, vanwege risicomangement, via de Bossche Investeringsmaatschappij de laten lopen. De gemeente kon namelijk vantevoren niet goed inschatten wat dit project zou doen en was zich bewust van welk risico eraan verbonden zat. Al snel stapt Stork Pensioenfonds uit de samenwerking, en de drie overgebleven partijen gaan evenredig door in de BV.

De partijen maken samen een masterplan, wat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De gebiedspartners geven gezamenlijk de opdracht een stedenbouwkundig plan te maken. Shyam Khandekar stelt dit plan op, en is sindsdien betrokken bij de ontwikkeling.

Het masterplan is geen blauwdruk voor de uitvoering. Het plan is flexibel genoeg om mee te gaan met de tijd. De Jong zegt: 'als je zo lang aan een ontwikkeling werd word je ingehaald door de tijd'. Zo was er initieel geen percentage sociale woningbouw in de plannen verwerkt. Toen Paleiskwartier begon was juist het idee dat het een nieuwe soort woning aan te bieden, een segment wat Den Bosch nog niet had. Waar men een luxe en stedelijk woonproduct kon creëren, daarom was er geen sociale woningbouw ingepland. Gedurende de looptijd kreeg dit onderwerp steeds meer aandacht. Omdat het plan enige flexibiliteit in zich had, bood het ook de mogelijkheid snel te kunnen schakelen en met de tijd mee te bewegen. Dit kwam ook doordat er een hecht team al lang aan de ontwikkeling werkt. De lijntjes zijn kort, iedereen kent elkaars en het gemeenschappelijk belang, waardoor meebewegen met wat er op dat moment gevraagd wordt mogelijk is. Op die manier zijn er aanpassingen gedaan in onder andere de grootte van de woningen, de hoeveelheid groen in het

gebied en het percentage sociale huur geeft de Jong aan. Ook is bij start de afspraak gemaakt dat eventuele opbrengsten uit het gebied ook binnen de BV blijven, waardoor ook in financiële zin flexibiliteit mogelijk is gebleken.

De gemeenteraad heeft invloed uit kunnen oefenen via de sturende en controlerende publieke taak die ze hebben. Zo hebben ze het masterplan vastgesteld, stellen ze beeldkwaliteitsplannen en afwijkingen van het bestemmingsplan vast. Zowel over het gehele plan als over de deelplannen werd een besluit van de gemeenteraad gevraagd. Ook worden ze volgens de reguliere momenten periodiek geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële stand van zaken. De wethouder Ruimtelijke Ordening is namens de gemeente lid van de aandeelhoudersvergadering.

Aan het begin, bij planvorming was de raad erg betrokken en gaven ze veel sturing. Gedurende de looptijd van het project en er meer uitvoering kwam, verwaterde dat langzaam. Je merkte in de raad twee verschillende sentimenten, volgens de Jong. Enerzijds een groep die dit nieuwe gebied als stedelijke uitbreiding van de binnenstad volledig omarmde. En anderzijds een deel wat het niet bij Den Bosch vond passen, waar toch het oude centrum de binnenstad vormt, en niets had met het luxe, moderne en stedelijke gebied. Dit sentiment heeft er onder andere voor gezorgd dat het nieuwe theater niet in Paleiskwartier is geland, maar in de oude binnenstad is gebleven.

Wat De Jong als belangrijke succesfactor noemt is het vertrouwen en de relatie die de samenwerkingspartners met elkaar hebben. Alle drie de partners hebben een directeur afgevaardigd, die gezamenlijk de directie van de PPS vormen. Deze directeuren zijn allen vanaf het begin betrokken geweest. Een aantal jaar geleden is een van hen overleden. De partners hebben op dat moment gezegd dat de twee directeuren het goed alleen konden doen. Dit laat zien hoe groot het vertrouwen in en met elkaar was, dat ieders belang goed vertegenwoordigd blijft. Ook het gezamenlijk belang wat deze partijen hebben, de best mogelijke ontwikkeling van dit gebied, is leidend. De continuïteit in de betrokkenen zie je terug in de samenwerking en het resultaat. Partijen kennen elkaars belangen en erkennen deze ook: 'Als je alleen maar vanuit je eigen positie kijkt en niet verder, dan was het stuk gegaan'. Daarnaast zien ze ook het gezamenlijk belang, het gebied wordt beter als er samenhang is. Er is bewust gekozen voor faciliteiten (bijvoorbeeld een bioscoop) die niet persé heel rendabel zijn maar voor het gebied zelf wel veel opleveren.

De samenwerkingspartners zijn continu in gesprek, en zitten hiermee ook samen volledig aan het stuur. Alle plannen werden ook in de BV ontwikkeld. Eventueel veranderende ambities vanuit een van de partners worden dan ook in een vroeg stadium open met elkaar besproken en gekeken wat er mogelijk is. Deze gesprekken worden niet uit de weg gegaan. Er liggen wel duidelijke werkafspraken bij. De Jong noemt onder andere: 'we moeten er allemaal achter staan of we doen het niet'. Zoals eerder aangegeven was ook de afspraak de financiële opbrengsten binnen de BV te houden. Gedurende de looptijd is ook door de moederorganisaties wel eens gevraagd of die opbrengsten, want het gebied liep goed en bracht geld op, niet tussentijds konden worden geïnd. Toen is echter voet bij stuk gehouden dit niet te doen. Ze konden terugvallen op de vastgelegde afspraken, maar ook de inhoudelijke argumenten werden aangedragen. Immers was het gebied, en daarmee de BN, nog niet klaar. Hierdoor was mede financiële ruimte om uiteindelijk toch een percentage sociale huur in het gebied te realiseren. Er zijn twee sporen die continu bewandeld worden. Enerzijds de afspraken die bij start gemaakt zijn, en de contracten die daaronder liggen. En anderzijds het in gesprek toch kijken wat er mogelijk is. Op die manier kwamen ze er altijd gezamenlijk uit.

De Jong geeft aan dat de PPS constructie heeft gezorgd voor doorzettingskracht om het zo te realiseren. Ook was het beter mogelijk gezamenlijk gronden op te kopen, wat ervoor heeft gezorgd dat er op het gehele gebied goed gestuurd kon worden. Dit zie je bijvoorbeeld terug in collectieve

voorzieningen als een parkeergarage of de realisatie van een WKO installatie, wat destijds een nieuwe en innovatieve beweging was. Daarnaast is de kennis en ervaring van de ontwikkelaar en de bank goed gebruikt. Andersom is door de private partijen ook veel voordeel de gemeente zo dichtbij te hebben, ze werden niet overvallen door bijvoorbeeld nieuwe ambities.

De Jong heeft zelf de positie binnen de gemeente als projectleider en is aanspreekpunt voor de BN binnen de gemeente. Het is haar taak om intern de dingen goed te regelen. Denk hierbij aan de RO-procedures, het aangehaakt houden van de organisatie en de advisering en voorbereiding van het bestuur, oa voor AVA's. De BV heeft zelf twee ontwikkelaars in dienst die de plannen begeleiden. Er is één ontwikkeling in het gebied die niet door de BV wordt begeleid, namelijk de ontwikkeling van Avans. Zij zijn eigenaar van een grote kavel, die ze niet aan de BV wilden verkopen. Hier wordt onderwijs icm studentenwoningen gerealiseerd. De Jong is ook hiervoor vanuit haar rol aanspreekpunt, waardoor ze de connectie met de werkzaamheden van de BV kan blijven maken.

Inmiddels is de ontwikkeling bijna klaar. Het is een bijzonder project. Het Paleiskwartier heeft de toon gezet voor de ontwikkeling van de rest van de Spoorzone. Zo is bijvoorbeeld in andere ontwikkelingen het ambitieniveau van de gemeente bekend. Wanneer de ontwikkeling helemaal klaar is zal de BV worden opgeheven. Dan komt het gebied regulier terug in beheer bij de gemeente.

Willem van der Made heeft als directeur Stadsontwikkeling bij de gemeente 's-Hertogenbosch gewerkt. Vanuit die rol was hij ook directeur van de BV Paleiskwartier. In 2016 is hij met pensioen gegaan. De rol als directeur van BV Paleiskwartier vervult hij nog steeds totdat de ontwikkeling afgerond is en de BV opgeheven wordt.

De BV Paleiskwartier is opgericht in 1998 en bestaat uit Gemeente 's-Hertogenbosch, NBIC en VolkerWessels die de aandelen gelijk hebben verdeeld. ING vastgoed zat aan het begin ook aan tafel maar trok zich vrij snel terug omdat ze het risico te groot vonden. Toen is Stork Pensioenfonds erbij gekomen maar ook die zijn ook snel weer uitgestapt, vanwege een koerswijziging intern. De drie partijen gingen samen verder.

Voor de gemeente was het gedeelde risico en opbrengst een belangrijke reden in de PPS te stappen. Er moest veel grond verworven worden, en dan loop je alleen als gemeente veel risico. Ook omdat de gemeente in het gehele gebied wilde investeren en deze aanpakken in plaats van dat dit in losse projecten gegoten zou worden. In 1995 werden twee partijen gevraagd om mee te doen, Volkerwessels, waar goede ervaringen mee waren in project La Gare, en NIBC, waar goede ervaringen mee waren bij Pettelaarpark. Hiermee wilde de gemeente kennis inbrengen vanuit verschillende invalshoeken. Van der Made legt uit dat het heel belangrijk is wie je kiest als samenwerkingspartners, het is van belang dat je goed door één deur kunt. Dat de directeuren van alle betrokken partijen enthousiast waren, zorgde voor veel ruggensteun en vertrouwen bij de betrokken werknemers. De partijen zijn alle drie vanaf het begin betrokken geweest en zoals van der Made het zegt: 'dan ga je ook een beetje van het project houden'.

De partijen zouden een inhoudelijk plan gaan maken, inclusief berekening wat dit zou kosten, en de Joint Venture zou opgericht worden. Ondertussen zouden ze al tot verwervingen overgaan. Mochten de partijen er niet inslagen om tot een haalbaar plan te komen of geen overeenstemming bereiken over een op te richten joint venture was het plan gewoon te verkopen en te stoppen. De verwervingen zijn uiteindelijk heel goed gelukt, mede omdat het gebeurd is voordat de planvorming gereed was.

Van der Made noemt Paleiskwartier een 'echte PPS'. Als belangrijkste eigenschap noemt hij volledige gelijkwaardigheid tussen de partners in alles wat in het gebied gebeurt. Hij is van mening dat de gemeente nooit een meerderheid moet hebben. Alles in Paleiskwartier is in beheer van de BV gebracht, onder gelijke en gelijkwaardige delen. Volgens Van der Made is het ook belangrijk dat de politiek zich dat realiseert. Je geeft een stukje van de zeggenschap weg, dat moet je accepteren anders moet je geen PPS beginnen. Als je geen gelijkwaardigheid in de PPS hebt, en daarmee als gemeente ook een stukje zeggenschap afstaat, is de animo vanuit de markt ook lager om risicodragend deel te nemen. Dit uit zich ook in werkafspraken die binnen de BV gemaakt zijn. Vanaf het begin was de afspraak: alle beslissingen van directie en raad van commissarissen moeten in unaniteit genomen worden. Indien dit niet lukt is er geen besluit. Dan moet gezocht worden naar een alternatief of aangepast voorstel. Zoals van der Made zegt: 'een PPS moet volledig gebaseerd zijn op samenwerking'. Het belang ligt altijd bij de gezamenlijke PPS, in plaats van het eigen belang van de aandeelhouders. Dat heeft in Paleiskwartier ontzettend goed gewerkt.

De grond- en vastgoedexploitatie zit in de PPS. Grondexploitatie was voor de gemeente iets wat ze vaker gedaan hadden, dat is core-business van de gemeente. In een vastgoedexploitatie had de gemeente voor het eerst deelgenomen (voor 10 %) in Pettelaarpark. Dat was goed bevallen. In het aankopen van de grond zit het grootste risico door de lange looptijd en gaat ook het meeste geld om, niet in de bouw. Daarvan wordt het risico bepaald door al of niet starten van het bouwproject (afhankelijk van gedeeltelijke verhuur of verkoop. Dat deze beide elementen in de PPS zaten was dan ook een stuk risicospreiding, en de gemeente verminderde daarmee haar eigen risico. Dit verhaal, in combinatie met de goede ervaringen met een PPS in Pettelaarpark, en dat er niet heel veel interesse voor dit gebied was vanuit de gemeenteraad toentertijd zorgde ervoor dat er redelijk makkelijk een volledig gelijkwaardige PPS opgetuigd werd. De sturingsinstrumenten van de gemeente bleven gewoon ook hetzelfde als bij private ontwikkelingen, namelijk in de publiekrechtelijke rol en planologische procedures. Deze waren buiten de pps gehouden. In principe zou je dus kunnen zeggen dat de gemeente meer sturing kreeg door deze PPS aan te gaan.

De BV ging aan de slag met een aantal 'randvoorwaarden'. Zo was er een ontwerp bestemmingsplan dat door de Raad was vastgesteld en wat als grondslag diende en dat op hoofdlijnen was. Ze hebben lang gewacht het definitieve bestemmingsplan vast te laten stellen om zo veel mogelijk flexibiliteit te houden. Ook werd een Samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin de afspraken stonden die beide partijen samen maakten. Daarnaast werd er een gebiedsontwikkelingsovereenkomst gemaakt tussen de PPS en de gemeente. Hierin kwamen afspraken over de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en private toetsing door de gemeente te staan. Dit pakket zorgen voor de kaders waarbinnen de PPS kan opereren. Alles daarna is in principe vrij voor de BV en blijf je als gemeente op afstand. Er werd lange tijd gewerkt met een concept bestemmingsplan met heel veel flexibiliteit. Zo was er voor de BV ruimte om echt te gaan ondernemen.

Als elementen voor een goede samenwerking noemt Van der Made, naast de eerder genoemde gelijkwaardigheid en betrokkenheid van de partners, een gezamenlijke visie en stip op de horizon en het kennen van elkaars belangen als belangrijke punten. Daarin moet je ook niet moeilijk gaan doen over met welk belang partijen erin zitten. Private partijen dienen rendement te behalen over hun inspanningen, de gemeente wil een kwalitatief hoogwaardige woonwijk dat door burgers en bestuur wordt gedragen. Van der Made heeft hierover dan ook hard met het gemeentebestuur gesproken, bijvoorbeeld over de wens voor realisatie van een evenemententerrein waar ook woonprogramma bedoeld was. Je moet eerlijk naar elkaar zijn en niet zomaar iets doen wat in het nadeel van de andere partijen waar je mee samen werkt. Hierover moet je overleggen en uiteindelijk ook naar de politiek voet bij stuk houden. Er is uiteindelijk een compromis gevonden. Zoals Van der Made zegt: 'Dit zorgt ervoor dat je ook naar elkaar toe groeit en je bereid bent over elkaars problemen mee te denken en op te lossen'. Een belangrijke werkafpraak daarbij is ook dat alle financiering binnen de BV gehouden is. Alle liquide middelen stonden op rekening van de BV. Daardoor konden de laatste projecten in een moeilijke markt op risico gebouwd worden, bijvoorbeeld kantoren die nog niet verhuurd of verkocht waren. Dat kwam omdat de BV de middelen had om het voor te financieren. Maar er wordt ook geen geld vastgehouden als je het niet nodig hebt. Op dit moment is er al twee keer een dividend uitgekeerd omdat ~~zijn~~ de risico's beter te overzien zijn omdat het project op het einde loopt.

Van der Made geeft aan dat een belangrijk punt in de samenwerking zit in het open gesprek wat met elkaar gevoerd is, ook al waren die soms hard. Bijna iedereen die is aangehaakt is al vanaf het begin bij deze ontwikkeling betrokken, wat wel heel bijzonder is. Er was een hele grote mate van commitment en vertrouwen tussen de betrokkenen. Er was natuurlijk veel discussie over de inhoud of de financiën, maar altijd in openheid en met het gezamenlijk doel in beeld. Van der Made geeft

het voorbeeld van het vaststellen van de grondexploitatie, wat twee jaar heeft geduurd vanwege discussies over de kwaliteit in de openbare ruimte. Het belangrijkste is dan ook trots te zijn op de ontwikkelingen, zoals ook bewoners trots moeten zijn op het gebied waar ze in wonen. Daar zet de BV dan ook op in. Daarnaast is het van belang dat je alle stappen van de ontwikkeling met elkaar doorloopt, van begin tot eind. Je kunt het gezamenlijke einddoel voor ogen houden omdat de winst genomen wordt op het eindproduct, in plaats van op een tussenproduct zoals in een gescheiden grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling. Dit vermindert het aantal conflicten.

De wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling is in de aandeelhoudersvergadering de vertegenwoordiger vanuit het college. In de directie van de BV en de raad van commissarissen zitten de ambtenaren vanuit het management van de drie partijen. Die zijn in principe gescheiden van hun eigen rol. Hier was Van der Made als directeur Stadsontwikkeling ook directeur van de BV. Dit komt omdat hij deze functie in principe bij private ontwikkelingen ook vervulde. Door dat hier ook te doen was het nog makkelijker het publieke belang in te brengen in de ontwikkeling. Deze twee petten hebben wel eens met elkaar geschuurd. Als voorbeeld noemt Van der Made het theater. Het Paleiskwartier is bedoeld als nieuw stedelijk centrumgebied met menging van functies, als uitbreiding op de bestaande binnenstad. Tegelijk werd er door de gemeente een nieuwe locatie voor het Theater gezocht. Om echt die stedelijke wijk van de grond te krijgen had het gebied een publiekstrekker nodig, en er was ruimte voor het theater. Echter was de politieke tendens in 's-Hertogenbosch om alles in de binnenstad te houden, en was het echt niet de bedoeling dat dergelijke publieksfuncties naar het Paleiskwartier verhuisde. Toen kwam de locatie in het Paleiskwartier ook als beste naar voren nav het Programma van Eisen voor het theater. Van der Made heeft toen in de rol van directeur van de BV een voorstel gedaan om de raad aan te bieden dat de grond gratis was voor functie. Uiteindelijk bleef het theater toch op de Parade vanwege een politieke keuze, en is het programma van eisen daarop aangepast. Van der Made geeft aan dat in dit voorbeeld de twee rollen die hij vervulde wel met elkaar schuurde.

De gemeenteraad had niet veel op met dit gebied, oa vanwege de identiteit van het oude gebied; een oud bedrijventerrein achter het station waar je niet wilde zijn. De gemeenteraad werd natuurlijk gewoon betrokken door de publiekrechtelijke taak, maar als er binnen die kaders gebleven werd kon de BV gewoon verder gaan. Op een gegeven moment kwam wel meer behoefte vanuit de raad betrokken te worden. Van der Made geeft aan dat hij wel geleerd heeft de raad toch vroegtijdig bij de plannen te betrekken, ook als er nog geen mensen wonen. Er zijn ook wel sessies georganiseerd, maar de gemeenteraad kwam er weinig op af. De politieke focus lag op de binnenstad, en daar werd Paleiskwartier als concurrentie gezien. Er kon omgegaan worden met deze negatieve druk door gewoon door te gaan en vast te houden aan de afspraken die er al lagen. De politiek is uiteindelijk in zichzelf een 'onbetrouwbare partij' simpelweg omdat ze om de vier jaar veranderen. Maar de afspraken en contracten lagen er al, en dit was ook voor de buitenwereld helder.

Volgens van der Made is het een voordeel dat hij de gemeente goed kent en iedereen goed weet te vinden vanuit zijn rol als directeur van de BV Paleiskwartier. De lijntjes zijn kort. Verder zijn de gesprekken hetzelfde als met een andere ontwikkelaar. Voor de andere partijen is het ook een voordeel dat de gemeente zo nauw betrokken is, omdat een dergelijk project veel financiering vraagt. De gemeente heeft eigenlijk voorgefinancierd door de gronden te stallen bij de gemeente met de verplichting dat de BV het afnam. De BV legde ook periodiek formeel verantwoording af. Een onafhankelijke toetsgroep van ambtenaren beoordeelde de jaarrekening en maakte hiervoor een advies aan het college, en de op- en aanmerkingen werden ingebracht bij de aandeelhoudersvergaderingen.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de gebiedsontwikkeling zit volgens Van der Made in 'gewoon doen'. Er moeten aan de voorkant goede randvoorwaarden meegegeven worden door de gemeente, waar de raad ook goed bij betrokken is geweest, en daarna moeten er meters gemaakt worden. Dan kan een PPS construct daar heel erg bij helpen. Er kan nog wel bijgestuurd worden maar dat gebeurt op informele basis. De daadwerkelijke invloed is bij de uitvoering het grootste. Daarnaast moet je er ook niet zomaar vanaf kunnen, dus de afspraken die onder de samenwerking liggen zijn ook van belang.