



Publiek-private samenwerking

Overheid en private partijen werken samen aan projecten waarin zij risico's, investeringen en verantwoordelijkheden delen. Zo combineren ze kennis, kapitaal en marktefficiëntie met publieke belangen en maatschappelijke doelen. Het resultaat: duurzame en innovatieve oplossingen die zowel economische als sociale waarde creëren.

→



PPS is terug, maar dan anders

Publiek-private samenwerking (PPS) is terug van weggeweest. De samenwerking tussen overheden en marktpartijen in gebiedsontwikkeling was een tijdlang minder populair, al is PPS nooit helemaal gestopt. Waarom is deze samenwerkingsvorm de laatste jaren weer 'in' en welke lessen hebben we geleerd van eerdere PPS-projecten?

Woningen, voorzieningen, infrastructuur en groen werden in samenhang met elkaar ontwikkeld

ALS OVERHEDEN EN MARKTPARTIJEN elkaar goed weten te vinden en efficiënt samenwerken om gebieden te ontwikkelen voor bijvoorbeeld woningbouw of infrastructuur, scheelt dat tijd en geld. Die voor de hand liggende gedachte zorgde er rond de millenniumwisseling voor dat grote projecten vaak samen ter hand werden genomen, in een zogeheten publiek-private samenwerking (PPS). Zolang het economisch goed ging, bleek dat een gouden greep. Intensieve samenwerking bood allerlei voordelen: de ontwikkeling van nieuwe wijken en industrieterreinen ging sneller en kon grootschaliger worden aangepakt. Gemeenten en ontwikkelaars deelden immers risico's en kosten. Nieuwe ontwikkelingen werden bovendien vanaf het begin integraal aangepakt: woningen, voorzieningen, infrastructuur en groen werden in samenhang met elkaar ontwikkeld. Die redelijk ideale wereld kwam in gevaar door de financiële crisis die in 2007 begon. De vastgoedmarkt stortte in, in een behoorlijk tempo. Afzet en grondopbrengsten waren ineens niet meer zeker. Gemeenten en marktpartijen moesten verliezen afboeken doordat grond in waarde daalde. Private partijen konden door de strengere regels van banken minder goed aan krediet komen en konden daardoor hun toezeggingen niet waarmaken.

RIGIDE AFSPRAKEN

Veel PPS-projecten hadden in die tijd de vorm van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM), ook wel *joint venture* genoemd. Gemeenten en marktpartijen zetten daarmee als het ware samen een nieuw bedrijf op, waarin ze de grond onderbrachten. In de crisisjaren bleek dit in veel gevallen een duur en inflexibel vehikel voor samenwerking. Gemeenten liepen vaak de zwaarste financiële klappen op en werden veel terughoudender in nauwe samenwerkingsvormen met het bedrijfsleven. De financiële problemen voedden het onderlinge wantrouwen. Er waren nog wel succesvolle PPS-trajecten, maar voor veel betrokken professionals werd 'PPS' synoniem voor rigide afspraken, hoge risico's en slechte samenwerking. Een sprekend – en pijnlijk – voorbeeld van hoe het misging, is Blauwestad. Deze grootschalige gebiedsontwikkeling in krimpregio Oost-Groningen kwam kort na het jaar 2000 van de grond. Mede door die timing kreeg dit project de klap van de economische crisis volop mee. Maar timing was niet het enige probleem. In Blauwestad moesten een kleine 1.500 woningen verrijzen, met name voor welgestelde Randstedelingen die hun pensioen in een rustige, groene omgeving wilden doorbrengen. Middelpunt werd een kunstmatig meer van 800 vierkante meter, waarvoor toenmalig koningin Beatrix in 2005 de kraan opendraaide. Voor de beoogde Randstadbewoners bleek Oost-Groningen echter wel érg ver: de vraag naar woningen in Blauwestad bleef vanaf het begin ver onder de prognoses. De economische crisis versterkte dat effect. Voor de provincie, die onder meer had geïnvesteerd in het kunstmatige meer, werd Blauwestad een flinke financiële strop. PPS-partijen overal in het land – zowel publiek als privaat – voelden zich gewaarschuwd. Het woord 'PPS-trauma' viel hier en daar. De financiële gevolgen bleken groot, in het geval van Blauwestad met name voor de provincie.

Pijnlijke les uit analyses achteraf: neem nooit een onevenredig groot deel van het financiële risico op je. In de publieke opinie kreeg Blauwestad het imago van mislukt project, al staan er vandaag de dag inmiddels meer dan zeshonderd woningen en is de ecologische waarde van het gebied toegenomen.

COMEBACK

Hoe is het mogelijk dat publiek-private samenwerking vandaag de dag een comeback beleeft, met ervaringen als die van Blauwestad in het achterhoofd? De belangrijkste reden voor de heropleving van PPS is: we kunnen simpelweg niet zonder. Dat stelde bijvoorbeeld hoogleraar gebiedsontwikkeling Co Verdaas (TU Delft) in het voorjaar van 2025 in een artikel op gebiedsontwikkeling.nu. Ook overheden en brancheorganisaties benadrukken de noodzaak van PPS in hun *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019*. De opgaven waar alle betrokken partijen mee te maken hebben, zijn immens en staan onder grote tijdsdruk: we moeten jaarlijks honderdduizend nieuwe woningen realiseren inclusief de benodigde infrastructuur, die woningen en het omliggende landschap moeten klimaatadaptief zijn of worden én we hebben een energietransitie te maken. Dat alles binnen de beperkte ruimte die Nederland biedt, met groeiende personeelstekorten en uiteraard met het gegeven dat iedere euro maar één keer kan worden uitgegeven. Het moge duidelijk zijn: die opgaven zijn veel te groot om ieder vanuit het eigen hokje mee aan de slag te gaan. De ontwikkeling van Gnephoek bij Alphen aan den Rijn is een sprekend voorbeeld van de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Een deel van het gebied ligt onder NAP. Bodem, water, natuur, infrastructuur en woningbouw hebben onderling allemaal invloed op elkaar. In dit gebied moeten 5.500 woningen verrijzen, in combinatie met 60 hectare natuurgebied, water en voorzieningen zoals winkels en scholen. Betrokken gemeenten en marktpartijen hebben elkaars

kennis en expertise nodig om het gehele plaatje in beeld te krijgen en verstandige beslissingen te nemen. De schaal van het gebied is bovendien veel te groot om met één of enkele partijen financiële risico's te nemen. Zulke complexe opgaven vragen om een integrale aanpak, vanuit een gezamenlijk perspectief. En dat is precies waar de samenwerking tussen publieke en private partijen om draait. PPS is dus onmisbaar, zoals ook staat in het rapport *Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland* in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een rapport over de Rijksondersteuning Gebiedsontwikkeling in opdracht van de Landelijke Versnellingsstafel Woningbouw (beide rapporten uit 2024). Maar dan wel PPS nieuwe stijl. Fijne bijkomstigheid: de Omgevingswet, die in 2024 is ingevoerd, biedt goede instrumenten voor een integrale gebiedsaanpak én een evenwichtige verdeling van kosten en risico's. Een voorbeeld daarvan is het zogeheten kostenverhaal. Daarmee kunnen gemeenten ontwikkelaars en grondeigenaren verplichten om mee te betalen aan publieke voorzieningen die nodig zijn voor de gebiedsontwikkeling.

PPS 2.0

Hoe ziet PPS 2.0 eruit? Dat is te lezen in diverse handleidingen die de afgelopen jaren verschenen. Zo beschrijft de eerder genoemde *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019*, een uitgave van overheden en brancheorganisaties, hoe PPS-partijen kunnen werken aan een goede balans tussen zekerheid en flexibiliteit. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bracht in 2023 de praktijkhandleiding *Samen snel en goed bouwen* uit, met spelregels voor PPS-partijen in de woningbouw. In beide handleidingen zijn, op basis van onderzoeken, de geleerde lessen uit eerder (vastgelopen) PPS'en verwerkt. Een van de belangrijkste lessen is: zorg voor meer flexibiliteit. Een GEM wordt om die reden alleen

→

Overheden hebben gewerkt aan een professioneler opdrachtgeverschap en sterkere regie



PPS 2.0 is een stuk flexibeler en biedt tegelijk meer zekerheid voor alle betrokken partijen



nog gebruikt als daartoe aanleiding is en dan onder de juiste voorwaarden. Daarnaast zijn overheden en marktpartijen zich ervan bewust geworden dat betere juridische afspraken nodig zijn over een evenwichtige verdeling van kosten en risico's. Diezelfde overheden hebben gewerkt aan een professioneler opdrachtgeverschap en sterkere regie, bijvoorbeeld door in een heel vroeg stadium gezamenlijke risico's op te sporen en te bespreken. PPS-projecten worden vandaag de dag bovendien vaak gefaseerd of opgeknipt in delen, zodat bij tegenvallers niet meteen het hele project stilvalt. Het opknippen in deelopgaven – bijvoorbeeld woningbouw naast infrastructuur – maakt het bovendien mogelijk verschillende financiële constructies naast elkaar te gebruiken. Moderne PPS'en zijn bovendien veel transparanter dan de 'traditionele' constructies. Het zogeheten Didam-arrest van de Hoge Raad uit 2021 speelt daarin een belangrijke rol. In die gerechtelijke uitspraak staat dat gemeenten bij schaarse grond- en samenwerkingskansen transparant moeten zijn en potentiële gegadigden gelijk moeten behandelen – óf moeten aangeven waarom er maar één serieuze gegadigde is.

WAAIER AAN BETROKKENEN

Wat betekent dat voor de concrete invulling van een 'moderne' publiek-private samenwerking? Meestal is een gemeente de regisseur van een gebiedsontwikkeling. Van de publieke zijde kunnen verder provincie en/of Rijk meedoen als financier of als bevoegde overheid. Dat is bijvoorbeeld het geval als er bouwplannen zijn buiten bestaand stedelijk gebied; in dat geval is de omgevingsverordening van de provincie relevant. Als private partijen kunnen bijvoorbeeld ontwikkelaars, beleggers of investeerders, bouwers en woningcorporaties deelnemen aan de PPS. Ook netbeheerders, energiebedrijven en grondeigenaren kunnen aansluiten, net als maatschappelijke organisaties zoals scholen of

zorginstellingen.

Voor deze (potentieel) brede waaier aan betrokken partijen, elk met hun eigen cultuur maar ook hun eigen wet- en regelgeving om aan te voldoen, is een helder traject met duidelijke afspraken noodzakelijk. Vaak begint het traject met een gemeentelijk initiatief voor bijvoorbeeld woningbouw of energietransitie. Vervolgens gaat het via marktconsultatie, partnerselectie, samenwerkingsafspraken, planontwikkeling en PPS-contract toe naar de uiteindelijke realisatie, veelal in vooraf vastgelegde fases of delen.

JURIDISCHE VORMEN

Om gebiedsontwikkeling via een PPS vorm te geven, zijn allerlei juridische vormen en instrumenten denkbaar. Vaak worden meerdere vormen gecombineerd voor de verschillende onderdelen van een project. Lichte juridische vormen zijn bijvoorbeeld een *intentieovereenkomst* of een *samenwerkingsovereenkomst*. De publieke en private partijen kunnen ook een zogeheten *anterieure overeenkomst* (ook wel: *kostenverhaal*) vastleggen. Dit is een privaatrechtelijke afspraak met meerdere partijen over de verdeling van bijvoorbeeld voorbereidingskosten of de kosten van groenvoorzieningen. Deze overeenkomst wordt gesloten voordat een omgevingsplan of projectbesluit is vastgesteld.

Een *GEM* of *joint venture* wordt veel minder gebruikt dan voorheen, maar kan nog geschikt zijn, bijvoorbeeld als de te ontwikkelen grond eigendom is van veel verschillende partijen of als er grote publieke doelen aan de orde zijn. Bij een GEM delen gemeente en private partij(en) het eigendom, de risico's en de winst of het verlies van grond. Het nadeel van een GEM blijft dat het moeilijk is om in te spelen op veranderende economische omstandigheden.

Voor het *bouwclaimmodel* geldt hetzelfde: voor de economische crisis was dit model populair, vandaag

	GEMEENTELIJKE EXPLOITATIE	BOUWCLAIM (LIGHT)	JOINT VENTURE (SUPER LIGHT)	JOINT VENTURE	PRIVATE EXPLOITATIE	CONCESSIE
INITIATIEF	Gemeente	Gemeente of markt	Gemeente of markt	Gemeente of markt	Gemeente of markt	Gemeente
GROND- VERWERVING	Gemeente	Markt verkoopt aan gemeente	Ieder voor zich	Ieder voor zich, inbreng gemeente	Markt	Gemeente verkoopt aan de markt
GROND- EXPLOITATIE	Gemeente	Gemeente	Ieder voor zich	Gezamenlijk	Markt (met exploitatie- overeenkomst)	Markt
PLANVORMING OP HOOFDLIJNEN	Gemeente	Gemeente met inbreng markt	Gezamenlijk	Gezamenlijk	Markt en gemeente	Markt binnen gemeente- kader
PLAN UITWERKING	Markt of gemeente	Markt	Ieder voor zich	Gezamenlijk	Markt	Markt

BRON: ZO WERKT GEBIEDSONTWIKKELING, HANDBOEK VOOR STUDIE EN PRAKTIJK, AUTEUR: FRISO DE ZEEUW



OVER ROLLEN EN
VERANTWOORDELIJKHEDEN

Er zijn verschillende vormen van PPS. Voor welke samenwerkingsvorm wordt gekozen, hangt af van de situatie, de doelen en wensen van de partijen. Elke vorm verschilt in hoe taken, investeringen en zeggenschap verdeeld zijn. Soms neemt de gemeente het voortouw, soms de marktpartij en vaak werken ze nauw samen.

de dag wordt het nog spaarzaam gebruikt. Dit model houdt in dat een ontwikkelaar grond verkoopt aan een gemeente tegen een vrij lage prijs en in ruil daarvoor bouwrechten krijgt zodra het ontwikkelplan rond is. Dit model is minder populair geworden, omdat de gemeente relatief grote risico's heeft. Bij een concessie heeft juist de ontwikkelaar het grootste risico. Die koopt grond van de gemeente, inclusief een plan van eisen. Soms gaat de openbare ruimte na ontwikkeling terug naar de gemeente. De ontwikkelaar houdt het exploitatierisico. *Zelfrealisatie* is een vergelijkbaar alternatief, waarbij ook de eigenaar zelf de grond ontwikkelt. Sinds de invoering van de Omgevingswet kunnen gemeenten, als het niet lukt om privaatrechtelijke afspraken te maken, ook *publiekrechtelijk kostenverhaal* regelen. Ontwikkelaars en grondeigenaren worden dan verplicht bij te dragen aan de kosten van bijvoorbeeld ontsluiting en voorzieningen in een te ontwikkelen gebied.

FINANCIERINGSSTROMEN

De financieringsstromen van een PPS-project lopen langs de lijnen van de juridische afspraken. Grond kan eigendom zijn van de gemeente of van private eigenaren, of van hen gezamenlijk. De kosten voor publieke voorzieningen, zoals infrastructuur, water, groen en scholen, worden betaald door gemeente, provincie en/of Rijk, aangevuld met bijdragen van ontwikkelaars. De precieze verdeling wordt juridische vastgelegd. De kosten voor vastgoed zoals woningen en kantoren zijn voor rekening van ontwikkelaars en beleggers. Aanvullende financiering kan komen uit diverse fondsen of overheidsregelingen. Een voorbeeld daarvan is de Woningbouwimpuls, bedoeld om gemeenten te stimuleren betaalbare woningen te realiseren. In het najaar van 2025 vond de zevende aanvraagronde plaats van deze stimuleringsregeling.

Bij gebiedsontwikkeling gaan de kosten ver voor de baten uit. Daarom zijn heldere afspraken voor alle betrokken partijen van groot belang. Die kunnen gaan over fasering, go/no-gomomenten, financiële risicoverdeling, maar ook over de vraag: hoe regelen we het als één partij halverwege het project wil uitstappen?

SUCCES GEGARANDEERD?

Met dergelijke afspraken is PPS 2.0 een stuk flexibeler dan de traditionele PPS-constructies en is er tegelijk meer zekerheid voor alle betrokken partijen. Een gedegen en transparant proces vooraf helpt ook om de essentie van een PPS te waarborgen: elkaar leren kennen en er gaandeweg op gaan vertrouwen dat de ander aan tafel blijft, ook als er zwaar weer dreigt. Is met zo'n voortraject succes altijd gegarandeerd? Helaas niet. Externe factoren als politieke instabiliteit of gebrek aan maatschappelijk draagvlak kunnen nog altijd roet in het eten gooien. Ook kunnen partijen zich in een PPS-traject te afhankelijk maken van één (belangrijk) onderdeel van het geheel. Dat gebeurde bijvoorbeeld met het nieuwe Feyenoordstadion, onderdeel van een grotere ontwikkeling (Feyenoord City) met ook 3.700 woningen, winkels, voorzieningen en publieke ruimte. Toen de financiering en het draagvlak voor het nieuwe stadion wegvielen, was het hart uit het ontwikkeltraject. De plannen werden afgeslankt en omgebogen tot woningbouw en diverse infrastructurele vernieuwingen. Is deze gebiedsontwikkeling daarmee mislukt? Dat is maar hoe je ernaar kijkt. Betrokken partijen hebben de harde les geleerd om niet te zeer op één paard te wedden, maar toen dat paard wegviel, is niet alles ingestort. Gemeente en private partijen hebben elkaar toch weer weten te vinden voor een aangepast plan, onder de noemer Rotterdams Tij. Dat was met een traditionele PPS-constructie waarschijnlijk niet gelukt. En zo heeft PPS 2.0 ook hier toch zijn waarde bewezen. ■

'Samenwerken betekent niet: alles samen doen'

In Tilburg-Zuid werken de gemeente Tilburg en BPD al twintig jaar samen aan de ontwikkeling van Stappegoor: een gebied dat lange tijd weinig levendigheid kende en nu transformeert tot een volwaardige stadswijk. Deze publiek-private samenwerking gaat dus ver terug en is constructief van aard. Wat zoeken en vinden deze partijen bij elkaar? De Tilburgse projectwethouder **Yusuf Çelik** en **Erik Leijten**, regiodirecteur Zuid bij BPD, vertellen erover.

Çelik: 'In het kader van de woningbouwopgave moeten in 2030 in Stappegoor 1.900 nieuwe woningen staan, waarvan we er nu 700 gerealiseerd hebben. De opgave is om de leefbaarheid en de samenhang verder te vergroten in een gebied dat lange tijd een zeer gesloten karakter had. Door de komst van nieuwe woningen is dat al sterk verbeterd, maar in het weekend blijft het nog stil. Dat heeft onder andere te maken met een onderwijscampus die zich hier bevindt. Doordeweeks is het druk met studenten, maar in het weekend kan je er een kanon afschieten. Ook de Willem II-kazerne, die niet meer als zodanig in gebruik is, zorgt voor het afgesloten gevoel.'

Leijten: 'En dan heb je ook nog het Willem II-stadion. Daar is het alleen levendig rondom voetbalevenementen. Ruim twintig jaar ontwikkelen wij dit gebied al,

samen met onze partner Synchroon. Naast het grootste deel van de 1.900 woningen die er gerealiseerd worden, is er ook grootschalig geïnvesteerd in voorzieningen, infrastructuur en openbare ruimte. We creëren hier samen een compleet stuk stad.'

Çelik: 'Precies. De inrichting van het gebied liet te wensen over. Behalve die dominante en gesloten gebouwen is er weinig groen, maar er zijn juist wel veel auto's. Dus als je van Stappegoor een aantrekkelijk en leefbaar gebied wilt maken, waar het ook goed wonen is, was verandering noodzakelijk. Het behouden van de historie van het gebied was een belangrijk uitgangspunt voor ons. Dus de oude gebouwen en de oude bomen moesten blijven. Tegelijkertijd wilden we het gebied een eigen karakter geven. Dan kom je de nodige knelpunten tegen en is het fijn als je een partner hebt die in staat is om out of the box te denken.'

Leijten: 'Belangrijk is om bij zo'n langlopende samenwerking een visie op zo'n gebied te ontwikkelen en dan vanuit dat gezamenlijke vertrekpunt oplossingen te bedenken. Dan moeten beide partijen natuurlijk wel openstaan voor andere ideeën en voor oplossingen die je niet zelf bedacht hebt. Ik denk dat wij daar beiden toe in staat zijn. Dat is het mooie aan deze publiek-private samenwerking. Je benut elkaars perspectieven en komt samen tot één gedragen aanpak. Neem bijvoorbeeld de atletiekbaan.'

Çelik: 'Ja, die atletiekbaan is een langlopend dossier in de Tilburgse politiek. Door de woningbouw zou het voortbestaan van de baan in gevaar komen, omdat er op de oorspronkelijke locatie geen ruimte meer was voor zowel woningen als sportvoorzieningen. Om te voorkomen dat de woningen op de baan zelf terecht zouden komen, moest die baan verplaatst worden. We hebben twee keer een verkenning gedaan, maar

Yusuf Çelik:
'Het is fijn als je een partner hebt die in staat is om out of the box te denken'

er werd geen enkele goede plek gevonden. Bij de derde poging zijn we door BPD gewezen op een aantal mogelijkheden.'

Leijten: 'De continuïteit van de atletiekvereniging stond onder druk. Om een baan als NK-waardig aan te merken, móet er een hek omheen. Dan heb je wel groen, maar door dat hek krijgt het groen geen publieke functie, terwijl je dat juist wel wilt. De oplossing lag uiteindelijk in de verplaatsing van een nabijgelegen tuincentrum. Zo ontstond er ruimte voor de nieuwe atletiekbaan en ontstond in het hart van de

onderwijscampus een sportcomplex, met ook nog eens een professionele baan met kantine, kleedkamers en opslagruimte.'

Çelik: 'En de oude atletiekbaan wordt een groen park, met verwijzingen naar de oude baan. Iedereen blij.'

Leijten: 'De gemeente Tilburg is al twee keer door PropertyNL uitgeroepen tot ontwikkelgemeente van het jaar. Wij herkennen onszelf in de ambities van de gemeente. Die gedeelde ambitie en visie zijn wat mij betreft een essentiële



Yusuf Çelik

is sinds 2022 wethouder in Tilburg.
Hij beheert de portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie.

voorwaarde in deze PPS. Dat betekent dat je allebei transparant moet zijn over je belangen en je doelen. Die moet je in elkaar herkennen en erkennen. En die belangen en doelen zijn niet altijd dezelfde, maar ze kunnen heel goed naast elkaar bestaan.'

Çelik: 'Klopt. Wij hebben een woningbouwopgave, we willen de stad verdichten en betaalbare huurwoningen realiseren. Parkeerruimte is daarbij cruciaal. Je kunt wel huizen bouwen, maar als niemand er met zijn auto kan komen, schiet je er niks mee op. Dus wij bouwen vijftien tot twintig ondergrondse parkeervoorzieningen. Aanvullend kunnen ontwikkelaars daar woningen ontwikkelen. Wij realiseren onze woningbouwopgave

en zij hun verkoopdoel. Het zijn verschillende doelen, maar met een gezamenlijk belang: een leefbare, goed bereikbare wijk.'

Leijten: 'Dat klopt, alleen voor BPD is gebiedsontwikkeling méér dan woningbouw alleen. Wij investeren in duurzame, toekomstbestendige wijken die generatieslang een goede plek bieden om te wonen. We kijken niet alleen naar het rendement, maar ook naar de maatschappelijke waarde van een gebied. Denk aan de kwaliteit van de openbare ruimte, sociale samenhang en voorzieningen die bijdragen aan het dagelijks leven van bewoners. Die langetermijnvisie is voor ons essentieel.'

Çelik: 'Voor ons als gemeente is aanspreekbaarheid een belangrijke voorwaarde in de samenwerking. Je moet bij elkaar terechtkunnen voor onverwachte zaken of dingen die niet goed gaan. Niet alleen op projectniveau, maar ook voor andere

Erik Leijten:
'Het draait ook om
het benutten van
elkaars kracht'

Erik Leijten

is sinds 2018
regiodirecteur Zuid
bij BPD.

dingen die spelen in de gemeente. Dan ben je volwaardige partners.'

Leijten: 'Vanuit BPD zijn we op alle niveaus voortdurend in overleg met de gemeente. We noemen het ook wel "de ritssluiting". We vullen elkaar aan en op.'

Çelik: 'Ook omdat we elkaars rol respecteren en wederzijds begrip hebben. Dus BPD zal moeten begrijpen dat plannen ook een vergunningstraject moeten afleggen en zulke trajecten moet je natuurlijk formeel doorlopen.'

Leijten: 'Je moet daar zelfs frequent over spreken, anders kan een plotselinge teleurstelling op de loer liggen. Je wilt natuurlijk voorkomen dat je in het vuur van de samenwerking een procedure over het hoofd ziet.'

Çelik: 'En daarom vind ik het prettig dat wij elkaar blijven informeren over het proces en de kritische momenten daarin.'

Leijten: 'Een wethouder moet soms een raad overtuigen en daar kunnen wij partners in zijn. Dus ja, de relationele kant in een dergelijke samenwerking is van groot belang.



Maar je moet dat belang ook niet overdrijven: zo klinkt het bijna als vriendschap, maar de verhouding is natuurlijk wel gewoon zakelijk.'

Çelik: 'Precies. Uiteindelijk moet in de samenwerking ook de – zakelijke – basishygiëne gewoon op orde zijn. Je zoekt in een partner ook ervaring, financiële stabiliteit, marktkennis. En continuïteit.'

Leijten: 'Eens. En samenwerken betekent niet: alles samen doen. Het gaat om een duidelijke rolverdeling, vertrouwen en het benutten van elkaars kracht. Van Stappegoor leren we dat juist die combinatie het verschil maakt. Dat is een les die we meenemen naar toekomstige samenwerkingen tussen publiek en privaat.' ■

De (toekomstige) manier van samenwerken

Om gebieden succesvol te ontwikkelen, zijn publieke en private partijen op elkaar aangewezen. Na een periode van terughoudendheid wint PPS weer aan terrein. De urgente opgaven rond woningbouw en leefbare, veerkrachtige wijken vragen om vernieuwde samenwerking. Drie experts geven hun visie op de toekomst van PPS: hoe kan deze vorm van samenwerking bijdragen aan de ruimtelijke uitdagingen in Nederland?



THEO STAUTTNER

‘Er zijn meerdere redenen waarom gemeenten deze samenwerkingsvorm weer aangaan’

‘Ik denk dat je wel van een revival van publiek-private samenwerking kan spreken. In de Vinex-periode zagen we het veel, maar in de financiële crisis rond 2010 hebben veel gemeenten een trauma opgelopen. Projecten gingen niet door, de samenwerking werd beëindigd en gemeenten kregen vanwege de verliezen van destijds koudwatervrees voor risicodragende samenwerking met marktpartijen in gebiedsontwikkeling. Maar je ziet nu eigenlijk in het hele land, en zeker in de grote steden, dat gemeenten weer actiever worden, meer risico durven nemen. Hoewel dat behoedzamer gebeurt dan voorheen. Er zijn drie belangrijke redenen waarom gemeenten de samenwerking met private partijen weer aangaan. Ten eerste realiseren gemeenten zich dat zij hun rol moeten pakken om zo snel mogelijk meer woningen te realiseren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld het versnipperde grondeigendom in binnenstedelijke transformatiegebieden bij elkaar krijgen. Ten tweede zit er in binnenstedelijke gebieden zoals spoorzones

VISIE

veel publiek geld, dat gemeenten van het Rijk krijgen. Op de besteding daarvan willen gemeenten invloed houden, ook omdat ze zich moeten verantwoorden naar het Rijk. Ten derde zijn er nieuwe opgaven zoals deelmobiliteit, waar samenwerking tussen publieke en private partijen voor de hand ligt. Merwede in Utrecht is een mooi voorbeeld van dat laatste punt. De ambities op het gebied van deelmobiliteit zijn daar heel hoog. En daar heeft eigenlijk iedereen baat bij: er kunnen daardoor meer woningen komen en dat biedt kansen. Publieke en private partijen zien deelmobiliteit als een gemeenschappelijke opgave en in Utrecht is daarvoor een mobiliteitsbedrijf opgezet, waar alle eigenaren – publiek en privaat – in participeren. Daarnaast is in Merwede een PPS voor (duurzame) energie in de maak. Voor de grondexploitatie koos de gemeente voor een contract met de marktpartijen. Je ziet dat er per opgave dus goed gekeken wordt welke manier van samenwerking tussen publiek en privaat het beste past, wat het meest efficiënt is en hoe de risico's het beste verdeeld kunnen worden.

Naast het voorbeeld van de publiek-private samenwerking in het mobiliteitsbedrijf is Merwede ook op een ander vlak interessant. Bij Stadkwadraat hebben we bedacht om samen met alle grondeigenaren – waaronder de gemeente – eerst het plan te maken waarvan iedereen vindt dat dat het beste voor het gebied is. Kortom: waar moet wat komen en hoe kunnen we de ruimtelijke puzzel het beste leggen in dit gebied. Dat kan betekenen dat een grondeigenaar alleen maar sociale huurwoningen bouwt en de ander alleen maar vrijesectorwoningen. Maar dat lossen we op door de ene partij minder aan de gemeente af te laten dragen en de ander juist wat meer. Het uitgangspunt is om het beste gebied voor Utrecht én zijn bewoners te realiseren. In een situatie met versnipperd eigendom vraagt dat om samenwerking, zodat er kan worden doorgebouwd. Ik denk dan ook dat we dit soort samenwerkingsvormen vaker gaan zien in de komende jaren.’



CV Theo Stauttner is partner bij Stadkwadraat en is expert op het gebied van financieel en risicomanagement in gebiedsontwikkeling. Daarnaast doceert hij aan de Universiteit Utrecht.

NOËL VERGUNST**‘Het snelle schakelen is een voordeel, ondanks de verschillende belangen’**

‘In Nijmegen hebben we verschillende ervaringen met publiek-private samenwerking. De PPS Waalsprong is in 2010 tijdens de crisis uit elkaar gevallen, maar Waalfront, een andere gebiedsontwikkeling die wij als gemeente samen met BPD doen, heeft de economische crisis overleefd en bevindt zich nu in de laatste fase. Ondanks grote verliezen op de grondexploitatie tijdens de crisis is BPD doorgegaan. Dat is maar goed ook, want de bedrijven die er zaten waren al weg en we wilden aan het Waalfront een nieuw stuk stad toevoegen, met 2.200 woningen voor 5.000 mensen. Sinds 2018 ben ik als wethouder betrokken en ik kan niet anders zeggen dan dat we een prettige samenwerking hebben. Transparant met open boeken en dat geeft vertrouwen. Het voordeel van een PPS-constructie is dat je elkaar gedurende het hele ontwikkelingsproces nodig hebt om tot het beste resultaat te komen. Tegelijkertijd maakt die intensievere samenwerking het mogelijk om snel te schakelen als dat nodig is. Gemeenten en ontwikkelaars hebben niet altijd op alle vlakken dezelfde belangen, maar we hebben steeds goed samen kunnen werken met het gezamenlijke doel voor ogen om de best mogelijke en haalbare nieuwe wijk te realiseren. Tegenwoordig werken we op onze eigen grond meer met het concessiemodel, waarbij een marktpartij het recht krijgt om een gebied te ontwikkelen. Dat heeft te maken met de financiële risico's die we als gemeente zoveel mogelijk proberen te beperken. Hoewel je ook in die situatie als gemeente samenwerkt met de ontwikkelaar, is het nadeel daarvan wel dat je als gemeente meer op afstand staat. In een klassieke PPS waarin je de ontwikkeling van een gebied gezamenlijk draagt, kan je intensiever samenwerken, snel inspelen

op nieuwe marktontwikkelingen en de kwaliteit beter bewaken. Ik kan mij voorstellen dat we in een situatie waarin een wijk (her)ontwikkeld wordt op grond die niet van de gemeente is, we weer in een PPS als die van Waalfront stappen. Want dat kan een manier zijn om mee te sturen op de ontwikkeling van het betreffende gebied. Een les uit de PPS Waalfront voor mij is dat we als samenwerkende partijen minder in blauwdrukken moeten denken. Het idee dat je een plan maakt en dat exact zoals bedacht uitvoert, is een illusie. Een gebiedsontwikkeling duurt zomaar vijftien tot twintig jaar en in zo'n periode verandert de wereld wel een paar keer. Dat hebben we in Waalfront ook gemerkt. Het zou goed zijn flexibiliteit in te bouwen; in het programma, de duurzaamheidseisen, mobiliteit, noem maar op. Dat is alleen nog best lastig, want je moet een grondexploitatie aan het begin van de gebiedsontwikkeling toch dichtrekenen. Maar dat zou ik wel een mooie uitdaging vinden.’



CV Noël Vergunst is wethouder met de portefeuilles stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening en grondbeleid in de gemeente Nijmegen. Daarvoor was hij sinds 2006 gemeenteraadslid voor GroenLinks in dezelfde gemeente.

**TOM DAAMEN****‘Laten we eerst eens zien wat lokaal mogelijk is om daarna pas het Rijk erbij te betrekken’**

‘Als het over PPS gaat, dan wordt al snel verwezen naar de Vinex-periode van rond de eeuwwisseling. Toch is er in de afgelopen 25 tot 30 jaar best wat veranderd. Destijds heeft het Rijk locaties aangewezen, veel geld beschikbaar gesteld (met prestatie-eisen) en het aan lokale partijen overgelaten hoe zij daar vorm aan gaven. Daarop zijn samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen gesmeed. Nu is dat anders: het is minder duidelijk wat het Rijk financieel bijdraagt en plekken voor gebiedsontwikkeling worden lokaal en regionaal aangewezen, al dan niet op basis van grondposities. In de Vinex-tijd bestond veel meer duidelijkheid, op financieel vlak en qua verantwoordelijkheden en rollen. Daarmee doel ik met name op de afstemming tussen overheden. Tegelijkertijd hebben we in die periode ook lessen geleerd over de samenwerking tussen publiek en privaat. Een aantal is zeer succesvol verlopen, met prachtige wijken en gebieden als resultaat. Maar er zijn ook behoorlijk wat PPS'en

CV Tom Daamen is directeur van Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) waarin publieke, private en maatschappelijke partijen samenwerken. Daamen is tevens universitair hoofddocent Urban Development Management aan de TU Delft.

uit elkaar gevallen. De les is dat partijen die elkaar vertrouwen meer kans maken op resultaat, mede omdat zij afspraken maken over hoe zij risico's verdelen en samen omgaan met potentiële tegenslagen. Een andere les van de Vinex-periode is dat de realisatie van infrastructuur en voorzieningen veel meer gelijk op moeten lopen met de bouw van woningen. En vergeet niet dat er in die periode vooral voor de middenklasse is gebouwd, terwijl de opgave nu voor een groot deel betaalbaar is. Klimaatadaptatie, de energietransitie en biodiversiteit spelen tegenwoordig een belangrijkere rol. Voor deze deelopgaven geldt dat de oplossingen – mobiliteitshubs of piekbelasting – vaak niet klaarliggen, maar dat per gebied moet worden ontdekt wat de juiste oplossing is en welke afspraken en bijdragen daarvoor nodig zijn. Het gaat dan dus om innovatie. Dit kun je in een samenwerking verankeren door kosten en opbrengsten, maar ook door expertise en vaardigheden met elkaar te delen. Innovaties op de ene plek – die vaak geld kosten – kunnen elders tot doorbraken leiden en kosten besparen. Resultaten kunnen bovendien gezamenlijk worden gevierd en uitgedragen. De opgave in gebiedsontwikkeling is complexer geworden en samenwerkingsverbanden staan door onzekerheid over financiën en onduidelijke verantwoordelijkheden onder druk. Bovendien is zowel de nationale als Europese wet- en regelgeving aangescherpt, waardoor overheid en markt minder vrijheid hebben om informele afspraken te maken. Dat beperkt de mogelijkheden voor langetermijnafspraken bij grote gebiedsontwikkelingen. Ook al zie je dat de behoefte aan PPS wel leeft, de financiële risico's zijn groot en niemand kan die alleen voor zijn rekening nemen. Wat naar mijn idee meer zou moeten gebeuren, is dat er eerst samen met alle relevante partijen een visie voor een gebied wordt gemaakt. Nu is het vaak alleen de gemeente die een eerste plan maakt, dan bij het Rijk aanklopt en daarna pas grondeigenaren, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners gaat betrekken. Laten we dat omdraaien en eerst eens zien wat lokaal mogelijk is om vervolgens met het Rijk te bespreken hoe de risico's voor de ontwikkeling kunnen worden verdeeld en afgedekt.’ ■



Impact maken met PPS

PPS maakt het mogelijk om complexe gebiedsontwikkeling te realiseren: gemeenten, marktpartijen en overheden bundelen hun krachten om betaalbare woningen, duurzame voorzieningen en cultuurhistorie samen te brengen. Deze projecten tonen hoe vertrouwen, opschaling en langetermijnpartnerschap leiden tot leefbare wijken.

Stougjeswijk, Oud-Beijerland: opschaling als motor voor duurzame groei

- > In oktober 2025 ging Stougjeswijk officieel de realisatiefase in met de ondertekening van de anterieure overeenkomst. Het project is bijzonder: de Grondexploitatie Maatschappij bestaat uit vier marktpartijen (BPD, AM, Ballast Nedam Development en Roosdom Tijhuis). Samen met gemeente Hoeksche Waard, het Rijk, provincie Zuid-Holland en woningcorporatie HW Wonen worden circa 2.500 woningen gebouwd. Maar liefst 70 procent is betaalbaar: 30 procent sociale huur en 40 procent middenhuur of betaalbare koop.
- > Het gebied kreeg in juni 2025 de status van landelijke versnellingslocatie. De kracht van Stougjeswijk zit in de integrale aanpak: naast woningbouw komt hoogwaardig openbaar vervoer en een natuurinclusief netwerk van fiets- en wandelpaden langs watergangen en groenzones. De wijk wordt klimaatadaptief ingericht, met behoud van historische elementen zoals een kreek en het oude tramtracé.
- > Door bundeling van publieke en private krachten ontstaat hier een wijk die niet alleen woningen biedt, maar ook toekomstbestendig is: duurzaam, betaalbaar en verbonden met de regio.

Cromhoff, Enschede: vertrouwen als fundament voor een nieuwe stadswijk

- > In oktober 2025 startte een unieke samenwerking: gemeente Enschede, BPD en Koopmans slaan de handen ineen om het voormalige Wegener-complex nieuw leven in te blazen. Het terrein verandert de komende jaren in een levendige stadswijk met circa 500 woningen. Meer dan de helft is betaalbaar, inclusief sociale huur.
- > De risico's worden 50/50 verdeeld tussen gemeente en marktpartijen. Ook provincie Overijssel en het Rijk zijn betrokken en dragen bij aan een haalbare herontwikkeling. Het resultaat: een gedragen visie waarin alle partijen samenwerken tot de eerste bewoners hun intrek nemen.
- > Naast woningbouw omvat de opgave bodemsanering, behoud van historische panden én de aanleg van een stadsbos van zes hectare met kwelwater. Een nieuwe fietsverbinding verbindt het gebied met de stad. Het Houten Eiland, een duurzame blikvanger van zestig meter hoog, completeert het plan.

Stappegoor, Tilburg: twee decennia PPS – lessen en resultaten

- > Stappegoor laat zien hoe een PPS zich in twintig jaar tijd ontwikkelt. Bij deze gebiedsontwikkeling is gewerkt met een concessiemodel. Sinds 2006 zijn de woonbuurten Zuiderpark en Willemsbuiten gerealiseerd. Het deelgebied Willemskwartier is in ontwikkeling.
- > In juni 2025 tekenden BPD en gemeente Tilburg voor de volgende fase: Curlinghof en Apennijnenhof, met 700 woningen. Minimaal 50 procent van deze woningen is betaalbaar, met een mix van sociale huur, middenhuur en betaalbare koop.
- > De financiële crisis van 2008 dwong partijen tot herijking van de afspraken, waarbij de gemeente tijdelijk financier werd. Een leerzame ervaring over risicodeling in langlopende constructies, die nu zijn vruchten afwerpt.
- > De huidige fase laat zien hoe een volwassen partnerrelatie leidt tot bredere gebiedstransformatie. Naast woningbouw omvat het plan een turnhal, het nieuwe Stappegoorpark, een fietsbrug en een groene boulevard. De totale investering van 480 miljoen euro (waarvan 83 miljoen euro door de gemeente) transformeert Stappegoor tot een gemengde stadswijk waarin wonen, sport, onderwijs en recreatie samenkomen. ■