

**PPS**

# **ONDER HUWELIJKSE VOORWAARDEN**

*De relatie in gebiedsontwikkeling, de fantasie  
en de werkelijkheid.*

**Guinevere Moerman  
Master City Developer**



PPS

**onder huwelijkse voorwaarden**

De relatie in gebiedsontwikkeling, de fantasie en de werkelijkheid.

Drs. G.A.M. Moerman  
Erasmus Universiteit  
Opleiding Master City Developer



## Voorwoord

De postdoctorale opleiding Master City Developer (MCD) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam/ Technische Universiteit Delft in samenwerking met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam wordt afgesloten met het schrijven van een scriptie.

Het onderwerp van deze scriptie, 'publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling' vindt zijn oorsprong in de combinatie van verschillende colleges van de MCD opleiding in het tweede jaar.

Tijdens de module 'Organiserend vermogen' kwam het onderwerp publiek private samenwerking aan de orde, waarbij werd besproken welke rol de publieke en private partijen vervullen bij gebiedsontwikkeling. In module 'economie van steden regio's is herontwikkeling van bestaande stedelijke gebieden besproken. Duidelijk werd dat voor publiek private samenwerking reeds veel documentatie en literatuur beschikbaar is, en er langzamerhand een (DBFM) standaardmodel of contract ontstaat. Dit is niet het geval bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Bij gebiedsontwikkeling is het van belang dat de gemeenschappelijke doelstellingen behaald worden zodat er 'synergie' ontstaat, een meerwaarde door de samenwerking.

Hierdoor vond ik het een uitdaging mijn onderzoek te richten op publiek private samenwerking bij een binnenstedelijke herontwikkeling en een onderzoek te doen dat voor zowel de publieke als de private partijen een toegevoegde waarde biedt.

Daarnaast komt in de literatuur over gebiedsontwikkeling naar voren dat het vormen van publiek private samenwerking in een binnenstedelijk gebied, gecombineerd met een aanpassing van de infrastructuur een van de minder ontwikkelde aspecten van publiek private samenwerking is. Het onderwerp van deze scriptie heb ik daarom afgebakend tot dit specifieke aspect.

Naast de theorie in de colleges van de MCD opleiding ben ik bij de Gemeente Den Haag betrokken bij de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van de Binckhorst. Dit maakt dit onderzoek nog interessanter en waardevoller. Het onderzoek zal toegepast worden op deze ontwikkeling en beschreven worden in deze scriptie. Hiernaast zullen twee andere cases besproken worden, de Zuiderzeelijn en het Utrecht Centrum Project. Ik hoop dat deze scriptie opbouwend bij kan dragen aan toekomstige gebiedsontwikkelingen, waarbij pps gezien wordt als een middel en niet als voorwaarde voor de start van een ontwikkeling. Ik heb getracht aan te geven dat meerwaarde ontstaat als een gebiedsontwikkeling ingezet wordt door partijen die elkaar vertrouwen.

Veel dank gaat uit naar iedereen die mij heeft geholpen om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. In het bijzonder wil ik Jan van het Verlaat bedanken, mijn begeleider bij het schrijven van de scriptie, voor zijn kritische blik en zinvolle feedback die mij heeft gegeven en Peter van Oussoren van het Kenniscentrum PPS, Jeroen Fukken van Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Louis Braam en Jeroen in 't Veld van de Rebelgroep. Daarnaast wil ik Maarten enorm bedanken voor zijn steun en begrip gedurende het verloop van het afstudeertraject.

Ik hoop dat dit rapport voor de geïnteresseerde lezer begrijpelijk, prettig leesbaar en bruikbaar is. Voor kritische kanttekeningen en bruikbare aanvullingen ben ik graag beschikbaar.

Guinevere Moerman

Den Haag, augustus 2005

## Samenvatting

In het kader van de afronding van de opleiding Master City Developer aan de Erasmus Universiteit Rotterdam/ Technische Universiteit Delft in samenwerking met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam heb ik een scriptie geschreven getiteld: 'publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling'.

De aanleiding voor de keuze van het onderwerp 'publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling' is de constatering dat er vaak gesproken wordt over het organiseren van publiek private samenwerking wanneer er nog geen concreet plan ligt of de meerwaarde van deze samenwerking volstrekt onduidelijk is. Dit komt doordat publiek private samenwerking hier beschouwd wordt als een doel bij gebiedsontwikkeling in plaats van als (hulp)middel.

De conclusie in diverse onderzoeken over publiek private samenwerking dat er geen standaard model is voor deze samenwerking. [Teisman]

Binnen de gekozen samenwerking ligt de nadruk vaak op de individuele doelstellingen van de deelnemende partijen, waarbij de meerwaarde van de samenwerking voor het gebied uit het oog verloren wordt. Hierdoor wordt de gemeenschappelijke doelstelling van samenwerkende partijen niet behaald. Er is in dit geval geen sprake meer van meerwaarde.

Gebiedsontwikkeling middels een pps betekent dat de doelstelling van de overheid om een gebied te ontwikkelen gezamenlijk met private partijen wordt uitgevoerd.

Op basis van bovenstaande ontwikkelingen heb ik de volgende probleemstelling geformuleerd:

**Op welke wijze slaagt publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling erin om gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren?**

Bovenstaande vraag heb ik opgedeeld in de volgende onderzoeksvragen:

- Waarom willen partijen PPS-en?
- Wat zijn succesfactoren bij PPS ?

Door middel van een literatuurstudie naar publiek private samenwerking en gebiedsontwikkeling is toegewerkt naar een werkdefinitie voor 'publiek private samenwerking' en 'gebiedsontwikkeling' voor deze scriptie. Hierbij wordt de definitie van het Kenniscentrum PPS gebruikt: "Publiek private samenwerking is een niet- vrijblijvende relatie tussen overheid en private partijen ten behoeve van het realiseren van bepaalde publieke en private doelen, waarbij zowel afspraken worden gemaakt over de verdeling

van kosten en risico's als over zeggenschap" en de kenmerken van PPS van Kouwenhoven:

- Niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven;
- Door middel van allocatie van zeggenschap, kosten en risico's;
- Gericht op synergie bij verdeling van convergente doelen;
- Met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- Onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

In deze scriptie is gebiedsontwikkeling beperkt tot projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde vastgoed functie wordt ontwikkeld in combinatie met de aanleg van infrastructuur.

Op basis van de bevindingen uit het literatuuronderzoek is een overzicht opgesteld van de doelstellingen van de verschillende partijen bij gebiedsontwikkeling en de toegevoegde waarde van de samenwerking.

Belangrijke doelstellingen zijn onder meer:

- meerwaarde creëren in de samenwerking op het gebied van kennis en creativiteit
- acceptatie van de wederzijdse doelstellingen van de deelnemende marktpartijen en de politiek
- verevening van de meerwaarde uit het vastgoed met minder lucratieve ontwikkelingen en voorzieningen
- continuïteit in de langdurige samenwerking

- Het vooraf definiëren en meetbaar maken van de te realiseren meerwaarde
- Commitment van het hoger management van de onafhankelijke organisaties en de politiek van de organisatie aan het programma.

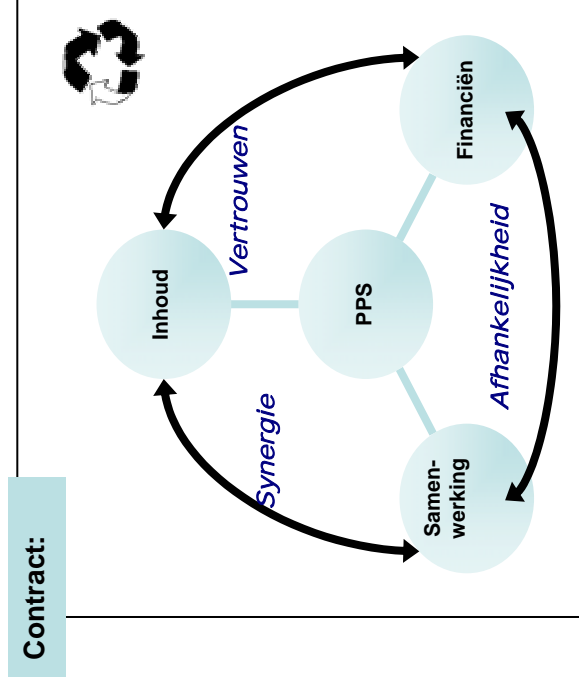
De argumenten voor het gebruik van pps:

- Financiële meerwaarde: financiële risico's worden gedeeld door publieke en private partijen terwijl het rendement van een project kan toenemen
- Inhoudelijke meerwaarde: het samenbrengen van de private en de publieke partijen kan de inhoudelijke kwaliteit van een plan versterken.
- Adaptief vermogen: wanneer publieke en private partijen samenwerken, kunnen zij beter omgaan met nieuwe technieken of onvoorziene omstandigheden.

Vervolgens is onderzocht in hoeverre de partijen aan elkaar verbonden zijn in de samenwerking. Op basis hiervan is een aantal succesfactoren van publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling uit de praktijk gedefinieerd.

De succesfactoren van pps bij gebiedsontwikkeling die tijdens het literatuuronderzoek zijn geïdentificeerd, zijn gebruikt als input bij het opstellen van het model voor publiek private samenwerking binnen gebiedsontwikkeling. Het model biedt een schematisch overzicht van de belangrijke factoren die invloed uitoefenen op het tot stand komen van een pps contract voor een gebiedsontwikkeling.





Het model kan worden gebruikt om vooraf te bepalen welke afhankelijkheden tussen de onderdelen van invloed zijn binnen het ontwikkelingsproces en welke voorwaarden hieraan moeten worden gesteld.

Wanneer er gedurende dit proces rekening wordt gehouden met de doelstellingen en de bijbehorende relaties worden ingepast in het contractvormingsproces volgens het model, wordt een optimale bijdrage geleverd aan het in kaart brengen van de strategische doelen van de samenwerking.

Dit model is empirische getoetst aan een drietal cases waarbij gekeken is naar: de ontwikkelingen in de samenwerking van de gebiedsontwikkeling de Binckhorst in de initiatieffase, de aanleg van de Zuiderzeelijn waarbij de samenwerking richting aanbesteding gaat en het Utrecht Centrum Project waar de samenwerking beëindigd is. Hierbij hebben verschillende partijen meegewerkt aan een interview over publiek private samenwerking bij deze gebiedsontwikkelingen.

In dit model zijn de volgende aspecten geformuleerd: samenwerking, de gemeenschappelijke doelstelling (inhoud) en de financiën. Deze zijn vervolgens gekoppeld aan de onderlinge relaties synergie, afhankelijkheid en vertrouwen. Met behulp van dit model is op eenvoudige wijze inzicht te verkrijgen in de relaties tussen de partijen die invloed uitoefenen op de onderdelen inhoud, financiën en samenwerking in de verschillende fases van het ontwikkelingsproces. Deze onderdelen hebben continue invloed op elkaar, dus als er iets verandert in een van de onderdelen heeft dit effect op de twee andere onderdelen.

Dit is een waardevol inzicht voor:

- organisatieopzet
- afweging voor partnerkeuze
- kwaliteitsbewaking van het proces

Een conclusie uit het empirisch onderzoek is dat het volwassenheidsniveau van de deelnemende organisaties met betrekking tot het creëren van gezamenlijke meerwaarde bij gebiedsontwikkeling nog relatief laag is.

Geen van de geïnterviewde partijen beschikt over een formeel pps proces. Daarnaast bestaat het idee dat publiek private samenwerking pas opfortuun wordt wanneer een volwassen programmamanagement proces is bereikt, waarbij de toegevoegde waarde uit deze samenwerking binnen de verschillende organisaties vaak nog een aandachtspunt is voor de toekomst. Deze waarde vermeerdering een randvoorwaarde voor het succesvol inrichten en afronden van de gestelde gebiedsontwikkeling en draagt dit juist bij aan een meer volwassen samenwerkingsproces.

Tot slot heb ik het volgende antwoord op de probleemstelling van mijn onderzoek geformuleerd:

Concluderend naar aanleiding van de cases scoort pps op dit moment bijzonder zwak op het slagen van gemeenschappelijke doelstellingen te creëren. Vreemd genoeg lukt het een pps nog wel eens om ze ondanks het niet altijd overeenkomen van deze gemeenschappelijkheid wél om ze uit te voeren. Deze tegenstrijdigheid bestaat doordat de samenwerking binnen de pps een dynamisch proces is. Het beeld dat partijen in hun hoofd

hebben bij de pps is opgebouwd uit doelstellingen in inhoudelijk en financieel aspect. Binnen dit complexe geheel is er altijd wel een succes te benoemen. De subvragen zijn beantwoord op weg naar de vorming van het model. De allerbelangrijkste conclusie van het verhaal is dat meerwaarde een eindproduct is van de pps, niet een onderdeel dat vooraf al is meegenomen in de financiële berekeningen en dat het hiermee een gemeenschappelijke doelstelling blijft, niet een individuele financiële verrekening voor de deelnemende partijen vooraf.

Naar aanleiding van het ontwikkelde model blijkt vertrouwen een zeer belangrijke rol te spelen in het proces. Dit vertrouwen zou moeten prevaleren boven de individuele doelstellingen van de betrokken partijen.

Vertrouwen is echter niets waard zonder een bepalende afhankelijkheidsrelatie tussen de partijen. Uit de toetsing van het model is gebleken dat er een hiërarchie bestaat in de relaties afhankelijkheid vertrouwen en synergie.

Gezien het gewoonweg onnatuurlijk is voor iedere persoon of partij in deze wereld om zijn eigen doelstelling ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijke doelstelling lijkt het vanzelfsprekend dat dit alleen kan worden bereikt door een orgaan te creëren die deze ontwikkeling ten eigen doel gesteld heeft en waaraan de betrokken partijen risicodragend deelnemen en elkaar aanvullen. Hierbij wordt de gemeenschappelijke doelstelling de enige doelstelling die moet worden nagestreefd.

<b>1 ORIËNTATIE PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING</b>	<b>3</b>		
Inleiding	3		
Wat is publiek private samenwerking?	5		
Relevantie van pps & politieke actualiteit	8		
Deze scriptie	8		
<b>2 GEBIEDSONTWIKKELING</b>	<b>11</b>		
2.1 Afbakening gebiedsontwikkeling tot stedelijk gebied met vastgoed en infra	11		
2.2 Publieke en private actoren en hun rollen in gebiedsontwikkeling	12		
Publieke partij	12		
Private partij	13		
Rolverdeling	13		
2.3 Waarom samenwerken	14		
2.4 Hoe realiseer je gebiedsontwikkeling?	16		
Belangen	16		
Risico's en commitment	18		
Financiën	20		
Tijd en moment	21		
Flexibiliteit	24		
2.5 Samenwerkingswijze & programmamangement	25		
2.6 conclusie	27		
<b>3 HET ONTWIKKELEN VAN EEN MODEL</b>	<b>29</b>		
3.1 Inleiding	29		
3.2 Wat zijn de aspecten van een kansrijke PPS-samenwerking?	30		
3.3 Wat zijn succesfactoren bij PPS ?	33		
3.4 Conclusie	35		

4 EEN NIEUW MODEL VOOR GEBIEDSONTWIKKELING	37	Vertrouwen conclusie: helpt het model?	55
4.1 Een nieuw model	37		55
4.2 Beschrijving van pps gebiedsontwikkelingsmodel 39			
4.3 conclusie	39		
5 TOETSING VAN HET MODEL IN DE PRAKTIJK	41		61
5.1 Inleiding	41		63
Waarom deze drie cases?	41		
5.2 Analyse van pps aanpak voor de Binckhorst door toetsing aan het model	43		63
Beschrijving Binckhorst	43		
PPS proces volgens het model	46		66
Synergie	46		67
Afhankelijkheid	47		68
Vertrouwen	48		
Conclusie: helpt het model?	50		70
5.3 De Zuiderzeelijn	51		71
Beschrijving project Zuiderzeelijn:	51		
Synergie	53		
Afhankelijkheid	54		73
5.4 Utrecht Centrum Project (UCP)			
Beschrijving UCP			56
Toetsing aan het model:			56
Synergie			57
Afhankelijkheid			58
Vertrouwen			58
Conclusie: helpt het model?			59
6 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN			
6.1 Inleiding			63
6.2 Het huwelijk			66
6.3 Conclusies			67
6.3 Conclusies			68
6.4 Aanbevelingen			70
BEGRIJPPENLIJST			
LITERATUURLIJST			

## ORIËNTATIE PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING

### Inleiding

De ontwikkeling van publiek private samenwerking werd ruim vijf jaar geleden door de rijksoverheid actief opgepakt. In 1999 heeft het toenmalige Kabinet een introductieprogramma voor publiek private samenwerking (pps) opgesteld. De doelstelling van dit programma was dat pps een geaccepteerd instrument moet worden bij de uitvoering van (rijks)overheidsbeleid. Bewust is toen gekozen voor een traject van gecontroleerde verbreding, het inzetten van pps op een beperkt aantal projecten in een beperkt aantal sectoren gezien de complexiteit van pps contracten met grote risico's.

Besloten was om Design Build Finance & Maintain contracten (DBFM) in Nederland te introduceren. Als bekende voorbeelden gelden voor de rijksoverheid inmiddels de HSL Infraprovider, de Afvalwaterzuivering Haagse Regio en natuurlijk de A59 en de N31. Voor gebiedsontwikkeling zijn de voorbeelden als de Zuidas of Groningen Meerstad. [kenniscenrum pps]

Zo krijgt men steeds meer ervaring met het opzetten van een pps.

Professor Teisman geeft echter aan [position paper 2e kamer ronde tafelgesprekken, 9 februari 2005] dat effectieve samenwerking nauwelijks toeneemt.

“We weten ondertussen wel hoe pps zou kunnen werken, maar blijktbaar niet hoe het werkt.”

Hiermee geeft hij aan dat het ideale samenwerkingsmodel nog niet gevonden is. Nu er meerdere gebiedsontwikkelingen gepland staan (Groningen Meerstad, Wieringen Randmeer, Groningen-Assen, Vathorst, Paleiskwartier, Belvedere, Binckhorst etc.) worden de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking meer benut. Gezien de grote schaal en complexiteit van deze projecten wordt er in toenemende mate naar de rijksoverheid gekeken voor handreikingen in de uitvoering.

Voor gebiedsontwikkeling bestaat de samenwerking tussen publieke en private partijen al vele jaren. Lokale overheden zijn al langer gewend om risicodragend te participeren in samenwerkingsverbanden met markt-partijen. Het rijk is in mindere mate betrokken daar het veelal stedelijke vernieuwing betreft, waarbij met name de lokale overheden een grote rol spelen.

Daar waar in de jaren 80 en 90 de lokale overheden voor het eerst PPS-contracten sloten en ervaring opdeden met eigen ontwikkelingsbedrijven, werd invulling gegeven aan een relatief helder ruimtelijk beleid gebaseerd op toelatingsplanologie. Gemeenschappelijke en private grondexploitaties deden hun intrede en binnen het rijk leefde de gedachte dat de kennis over PPS en gebieds-ontwikkeling bij de gemeenten voldoende was. Los van het feit dat dit wellicht gold voor de grote steden en zeker niet voor de kleinere was er rond de eeuwwisseling een nieuwe trend merkbaar.

De oude toelatingsplanologie voldoet niet meer als allesbepalend toetsingskader en nieuwe instrumenten lijken nodig om de ambities van partijen in te kaderen.

De gemeente, de provincie en het rijk zijn allen bezig met beleid ten aanzien van bereikbaarheid, natuur, wonen, bedrijvigheid, waterberging etc. De private partijen zijn meer dan ooit bereid anticiperend grond te verwerven en om dan alsnog mee te denken over proces en kwaliteit. Door middel van het toverwoord integrale planvorming wordt in pps-constructies getracht al deze ambities bij elkaar te brengen.

Hierna blijkt echter meestal dat het geheel onbetaalbaar en dermate complex is geworden dat de uitvoering steeds verder wordt uitgesteld terwijl men op zoek is naar dragers voor de onbetaalde rekening (subsidie). De verschillende publieke partijen komen daarbij niet zelden tegenover elkaar te staan met hun verlanglijstjes.

De bestuurlijke complexiteit is tot ongekende hoogte gestegen. Het rijk blijft in de meeste gevallen zowel planologisch als financieel haar rol als toetsend orgaan achteraf vervullen, waardoor de ontwikkeling van eventuele meerwaarde nogal eens wordt misgelopen. Door al deze strakke kaders (gebodsontwikkeling) is er ook weinig ruimte voor daadwerkelijke meerwaarde in projecten. [kenniscenrum pps]

In de stedelijke vernieuwing staan begrippen als leefbaarheid, veiligheid, duurzame ontwikkeling, kwaliteit van woning en woonomgeving, wijkeconomie en sociale samenhang centraal. De integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing maakt dat niet alleen de korte termijn belangen van de zittende bewoners een rol spelen maar dat ook rekening gehouden dient te worden met de lange termijn. Uit onder andere een rapportage van het ministerie van VROM (september 2001) blijkt dat de daadwerkelijke integrale aanpak van wijken en buurten nog maar langzaam op gang komt. De ambitieuze taak-stelling uit de nota stedelijke vernieuwing wordt niet gehaald.

Inmiddels zijn er diverse initiatieven en faciliteiten in het leven geroepen om de stedelijke vernieuwing te versnellen. Bij al deze initiatieven staat het bevorderen van de samenwerking tussen de verschillende partijen centraal. Samenwerking is geen doel op zich. De integrale opgave van de stedelijke vernieuwing maakt echter dat samenwerking noodzakelijk is om tot de gewenste kwaliteitsverbetering van woon- en werkmilieus te komen. [Erwin van Leeuwen, Akro Consult] Het woord PPS valt dan snel.

De aanleiding van deze scriptie is de actuele politieke relevantie op het gebied van publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling en de recente aandacht voor deelname van marktpartijen bij stedelijke herstructurering en de samenwerking daarbij.

## Wat is publiek private samenwerking?

Er zijn veel definities van PPS in omloop. PPS staat voor publiek private samenwerking. Het betekent dat de overheid (de publieke partij) en het bedrijfsleven (de private partij) langdurig samenwerken bij de uitvoering van investeringsprojecten.

Partijen beogen met een PPS-relatie 'meerwaarde' te realiseren. Belangrijke elementen van PPS zijn een structurele relatie tussen partijen, gezamenlijke verantwoordelijkheid, gezamenlijke inbreng van inspanningen en gedeelde risico's. Bekende kenmerken van PPS zijn de volgende van Kouwenhoven (1991) Waarbij we spreken van PPS als sprake is van:

- Niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven;
- door middel van allocatie van zeggenschap, kosten en risico's;
- gericht op synergie bij verdeling van convergente doelen;
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

Voor de overheid is een pps een instrument om de uitvoering van het overheidsbeleid, in de zin van projectrealisatie, doelmatiger en efficiënter te maken.

Voor private partijen is het een mogelijkheid om projecten al dan niet te initiëren en te realiseren.

Criterium (voor de overheid) hierbij is dat een pps resulteert in meerwaarde, efficiëntere oplossingen en/ of meer beleidseffecten met dezelfde middelen.

Het **doel** van een pps zal daarom gericht zijn op:

- Het verbeteren van de kwaliteit van overheidsdiensten;
- Het efficiënter kunnen voorzien in publieke diensten;
- Het bewerkstelligen van kostenreductie.

PPS is geen doel op zich maar een middel om publieke doelen te realiseren.

Bij een pps is het dus zaak, de budgetgedreven gedachte in evenwicht te brengen met de beleidsgedreven gedachte.

Vanuit de overheid bezien is het vertrekpunt van een pps altijd een publieke verantwoording (publiek belang). Het project moet dus betrekking hebben op een taak waarvoor de overheid, vanuit haar overheidsbeleid, **verantwoordelijk** is.

Inherent hieraan is:

- Dat de betrokkenheid van de overheden niet verder moet gaan dan nodig voor een optimale invulling van haar publieke taken;
- Dat de levering van publieke diensten door private partijen toegevoegde (inhoudelijke) waarde moet hebben boven de diensten die sec door de overheden worden aangeboden;
- Dat de samenwerking toegevoegde waarde in zich moet hebben in de zin van kwaliteit;
- Dat de samenwerking tussen publieke en private partijen niet vrijblijvend is;
- Dat de pps een snellere realisatie kan bewerkstelligen;
- De risico's gedragen worden door de partijen die deze het best kunnen beheersen.

Een pps- contract wordt veelal vormgegeven door een samenwerking te sluiten waarbij een samenwerkingscontract wordt opgesteld. Hierin worden afspraken vastgelegd over wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft om het gezamenlijke doel te realiseren. De aantrekkelijkheid van de partijen zit hiervoor in het evenwichtspunt tussen de kostenopbouw en het risicoprofiel. Samenwerking moet immers leiden tot een betere kosten-batenverhouding.



Dit leidt tot een omschrijving van PPS:

Publiek private samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Als gevolg van die samenwerking kan meerwaarde worden behaald: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen. De overheid realiseert maatschappelijke doelstellingen en creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten. Voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf invloed uitoefenen op een zo efficiënt mogelijke vormgeving en uitvoering van het project en daarmee op haar verdienmogelijkheden. [kenniscentrum PPS]

Tekstbox 1: definities van publiek-private samenwerking:

‘Bij PPS is sprake van interactie tussen overheden en bedrijven, gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden, met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken, onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.’ [Kouwenhoven, 1991]

PPS is een “Juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van bouw in brede zin” [Bregman, 1990]

“PPS is het resultaat van: Een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of de gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen.” [Van der Meij, 1992]

“PPP is defined as a cooperation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risk, costs, and benefits are shared.” [Klijn/Teisman, 2002]

“PPS-en zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van de toekomstige lasten en baten.” [Knoester, 1987]

## **Relevantie van pps & politieke actualiteit**

Nu, ruim vijf jaar na de start van pps in Nederland volgens de rijksoverheid heeft Minister Zalm het over "Optimisme, omdat pps bij grote projecten inmiddels standaard onderdeel van de besluitvorming is." [congres "de voortgaande ontwikkeling van Publiek-Private samenwerking in Nederland" 10-03-05]

Hij heeft het er over dat overheidsprojecten worden beoordeeld op pps meerwaarde. Hiermee wordt gewaarborgd dat er door de overheid verstandig wordt geïnvesteerd. De optimale investeringsvariant wordt gekozen. Om een afweging te kunnen maken van de meerwaarde van een pps en een gebalanceerde risicoverdeling is een instrumentarium ontwikkeld. [Public Private Comparator en Public Sector Comparator, Kenniscentrum pps, Ministerie van Financiën]

Hiermee laat de minister zien dat er voor het aangaan van pps met name een keuze wordt gemaakt vanuit bedrijfseconomisch perspectief.

De belemmeringen die pps in de weg staan worden aangepakt. De transactiekosten van pps zijn voornamelijk hoog, maar deze zullen afnemen door de standaardisering van contracten en aanbestedingsmodellen, gebaseerd op ervaringen bij eerdere projecten. Met name op het terrein van transactietijd en transactiekosten was er veel winst te behalen. Het DBFM handboek is opgesteld. [kenniscentrum PPS]

Hiermee geeft de minister aan dat pps in populariteit toeneemt. PPS is een middel om te komen tot doeltreffender investeren. Het is geen doel op zich. PPS zal alleen aangegaan moeten worden als het voordelen oplevert ten aanzien van een traditionele aanbesteding. Als pps geen voordelen oplevert, moet je durven kiezen voor een traditionele aanbesteding. [Ronde tafelgesprek 2e kamer, 9 februari 2005]

## **Deze scriptie**

De meerwaarde van pps lag initieel bij het makkelijker kunnen financieren van infrastructuurprojecten.

Naast deze financiële meerwaarde zijn er een aantal andere voordelen ontdekt die de meerwaarde van pps bekrachten. Deze voordelen hebben veelal te maken met risicospreiding van de deelnemende partijen. Recent is gebleken dat bij complexe opgaven, zoals gebieds-ontwikkeling, ook voordelen van pps onderkend zijn.

Gezien steeds vaker deze mogelijkheden zich voordoen, is het vanzelfsprekend dat de marktpartijen zich geleidelijk meer begeven op het gebied van stedelijke vernieuwing en herstructurering. De focus van projectontwikkeling groeit hierdoor in de richting van stedelijke gebiedsvernieuwing.

In de praktijk zijn de afgelopen jaren een groot aantal samenwerkingsvormen ontstaan. In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre deze gekozen vorm bijdraagt aan het

realiseren van de doelstellingen van de deelnemende partijen.

De vraagstelling van deze scriptie luidt als volgt:

**Op welke wijze slaagt publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling erin om gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren?**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heb ik twee subvragen gedefinieerd:

**Waarom willen partijen PPS-en?  
Wat zijn succesfactoren bij PPS ?**

Deze twee vragen worden beantwoord middels literatuuronderzoek.

Vervolgens worden deze aspecten omgevormd naar een model, zodat aan de hand van cases deze aspecten ook in de praktijk getoetst kunnen worden.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is in deze scriptie gebiedsontwikkeling beperkt tot projecten van substantiële

omvang waarin een bepaalde vastgoed functie wordt ontwikkeld in combinatie met de aanleg van infrastructuur.

Verder spreek ik over partners. Deze partners kunnen zowel privaat als publiek zijn.

Op basis van de bevindingen uit het literatuuronderzoek is een overzicht opgesteld van de doelstellingen van de verschillende partijen bij gebiedsontwikkeling en de toegevoegde waarde van de samenwerking.

Met de uitkomst van het literatuuronderzoek heb ik een model samengesteld dat een schematisch overzicht biedt van de belangrijke factoren die invloed uitoefenen op het tot stand komen van een pps contract voor een gebiedsontwikkeling. Dit model is vervolgens empirische getoetst aan een drietal cases waarbij gekeken is naar: de ontwikkelingen in de samenwerking van de gebiedsontwikkeling de Binckhorst in de initiatieffase, de aanleg van de Zuiderzeelijn waarbij de samenwerking richting aanbesteding gaat en het Utrecht Centrum Project waar de samenwerking beëindigd is. Hierbij hebben verschillende partijen meegewerkt aan een interview over publiek private samenwerking bij deze gebiedsontwikkelingen.





## 2.1 Afbakening gebiedsontwikkeling tot stedelijk gebied met vastgoed en infra

Het Kenniscentrum PPS heeft de volgende definitie voor gebiedsontwikkeling:

Gebiedsontwikkeling is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld - bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoortontwikkeling, bedrijventerrein), winkelen (ontwikkeling winkelcentra) en recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling) en voorzieningen (scholen, gezondheidsinstellingen en wijkcentra), al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling ("nieuwe uitleg") als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden.

## GEBIEDSONTWIKKELING

Infrastructurele projecten hebben meestal een monofunctioneel karakter. Meestal gaat het over een vervoersbeweging van a naar b. Stedelijke projecten zijn hierin tegen vaak multifunctioneel van aard. Combinatie van functies biedt mogelijkheden tot kruisbestuiving tussen de verschillende functies. Juist hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor PPS. In toenemende mate worden deze ontwikkelingen gecombineerd, om deze projecten rendabeler maken. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Sijtwende Tunnel in Voorburg of de Spoorzone in Delft en mogelijk in de Binckhorst in Den Haag.

## 2.2 Publieke en private actoren en hun rollen in gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling spelen verschillende actoren (de publieke en de private partijen) een belangrijke rol bij de ontwikkelingen van vastgoed, infrastructuur en de inrichting van openbare ruimte. Deze ontwikkelingen versterken elkaar, waardoor meerwaarde voor het gehele gebied ontstaat (synergie). Dit rechtvaardigt een goede samenwerking, waarbij de overheid en marktpartijen ieder hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid behouden. Ze werken samen op basis van een duidelijke verdeling van taken en risico's.

Bij gebiedsontwikkeling is de publieke initiatiefnemer meestal de gemeentelijke overheid, terwijl dat voor infrastructurele projecten vaak de rijksoverheid is. Infrastructurele projecten worden meer geconfronteerd met publieke besluitvorming over meerder lagen: naast de rijksoverheid hebben lokale, regionale en zelfs internationale organen invloed op de besluitvorming. Bij gebiedsontwikkeling is vaak samenwerking tussen verschillende, aan elkaar grenzende gemeenten geboden (bijvoorbeeld Wateringse veld en Ypenburg/Leidschendam) Dat geldt met name voor VINEX-locaties. Ook de betrokken private partijen zijn bij gebiedsontwikkeling anders dan bij infrastructurele projecten. Bij gebiedsontwikkeling zijn meestal ontwikkelaars betrokken, terwijl bij infrastructurele projecten meestal aannemers betrokken zijn. Kort samengevat in de volgende tabel:

Aspecten	Gebiedsontwikkeling	Infrastructurele projecten
Functie (wat)	Vastgoed	Infrastructuur
Doelstelling (waarom)	Leefbaarheid & bereikbaarheid	Winst & continuïteit van eigen onderneming
Ontwikkeltijd (hoe)	Partnerkeuze Uitwerking plan Uitvoering	Partnerkeuze Uitwerking plan Uitvoering
Publieke Partners (wie)	Met name gemeentelijke overheden	Rijk, Provincie en gemeente
Private partners (wie)	Beleggers & ontwikkelaars	aannemers
Financier (wie)	Meerwaarde uit ontwikkeling	Rijk
Opbrengsten (wat/ waarom)	Vastgoed	Tol, rekeningrijden

### Publieke partij

Gebiedsontwikkeling is in het vorige hoofdstuk gedefinieerd als een substantiële opgave waarbij vastgoedontwikkeling gecombineerd wordt met een aanpassing van de infrastructuur. Gezien de schaalgrootte van een dergelijke opgave en de combinatie van verschillende functies wordt deze vaker geïnitieerd vanuit een overheid. Dit kan een lokale overheid zijn, bij binnenstedelijke herstructurering (bijvoorbeeld de Binckhorst), meerdere gemeentes bij een VINEX opgave (bijvoorbeeld Ypenburg) of zelfs de Rijksoverheid, als er een rijksbelang is bij de ontwikkeling (bijvoorbeeld NSP).

Hierdoor heeft de overheid een opdrachtgeverrol waar ze gedurende het proces moeilijk vanaf komt. De overheid stuurt bij gebiedsontwikkeling vaak aan op integrale samenwerking van de betrokken marktpartijen. Deze projecten zijn door de verschillende functies te complex om voor een enkele private partij te overzien. De overheid treedt dan op als regisseur van de gebiedsontwikkeling. De rijksoverheid heeft regels en handvatten voor samenwerking en selectie, aanbestedingen en voortgangsevaluatie opgesteld.

### **Private partij**

Vanuit de benadering dat de overheid zich veelal beperkt tot het formuleren van de gewenste output (de toekomstige functie(verdeling) in het gebied), ontstaat ruimte voor inbreng van private actoren. Die ruimte voor inbreng van creatieve en innovatieve ideeën, discussies en het verkennen van mogelijkheden vereist een procesmatige aanpak waarin relatief weinig vaststaat. Dit betekent dat bij de betrokkenen een onzekerheid leeft over de uitkomsten van dit planvormingsproces. Deze onzekerheid vormt mogelijk een bedreiging voor de samenwerking. De betrokkenen zijn hier enerzijds afhankelijk van elkaar, aan de ander kant zal er bepaalde synergie tussen de partijen moeten ontstaan.

### **Rolverdeling**

Bij traditionele gebiedsontwikkeling (geen publiek private samenwerking), vormt de gemeente een plan en exploiteert de grond. Hierbij zorgt voor ze voor de bestemmingswijziging, het bouwrijp maken van de grond en de verlening van de benodigde vergunningen. Ze stelt hiernaast voorwaarden aan de realisering van de ontwikkeling, met name aan de ruimtelijke kwaliteit, infrastructuur en voorzieningen. Bestuursrechtelijk heeft ze hiervoor een aantal instrumenten voorhanden zoals het bestemmingsplan, wet voorkeursrecht gemeente, onteigening, vergunningen, etc. Privaatrechtelijk geeft ze de bouwrijpe grond uit.

Private partijen kunnen vervolgens kavels toegewezen krijgen om bebouwing te realiseren. De marktpartijen treden hierbij op als beleger of ontwikkelaar en zorgen voor de realisatie van de infrastructuur, voorzieningen en vastgoed en zorgen voor de afzet van de commerciële onderdelen.

Het is van belang dat het pps proces doordacht is vormgegeven. Het is niet de bedoeling dat de overheid hierbij markt taken op zich gaat nemen, daar liggen immers haar kwaliteiten niet. Een van de aspecten waar het bij pps nu juist om was begonnen is het feit dat iedere actor datgene doet, waar hij het beste in is. Een gezonde marktwerking moet dus niet worden verstoord. Ondernemen enerzijds en concurrentie anderzijds zijn twee belangrijke marktaspecten die bij kunnen dragen aan een goed resultaat.

Het gevaar bestaat van een door de overheid gestuurd marktachtig proces, waarin een verkeerde rolverdeling bevestigd wordt: de overheid als bestuurder, de marktpartijen in een reactieve positie. In dit geval is er van de bij pps begeerde innovativiteit en meerwaarde nauwelijks sprake.

Kort samengevat zijn de aspecten van vastgoed- gebiedsontwikkeling en infrastructurale projecten als volgt in een tabel geplaatst. Dit laat zien dat de nodige afstemming plaats moet vinden bij het tot stand komen van een pps constructie om tot een dergelijke gebiedsontwikkeling te komen.

### 2.3 Waarom samenwerken

Bij een samenwerking tussen publieke en private partijen zijn tenminste 2 partijen betrokken: een overheid en een private partij. De samenwerking wordt gezocht omdat gedacht wordt dat met elkaars expertise de doelstelling makkelijker of sneller bereikt wordt. Deze doelstelling verschilt echter tussen de overheid en de private partij. De betrokken overheid zal een maatschappelijke doelstelling met een bepaald kwaliteitsniveau willen realiseren. De private partij zal deze ontwikkeling bedrijfsmatig proberen te optimaliseren door de factoren tijd en geld te beïnvloeden.

De capaciteit van de spelers is hier zeer belangrijk: een private partij wordt bijvoorbeeld geacht beter te kunnen werken met plannings-, budgetten en schema's en zal

minder expertise hebben of belang hechten aan de maatschappelijke doelstellingen van de overheid.

Zo kan (1)inspraak , (2)efficiency of (3)de toegang tot instrumenten een reden zijn om samenwerking aan te gaan:

1) Het open-plan proces van Teisman kan een rol spelen: hij heeft het bij zijn open plan proces over dat samenwerking een vorm van democratie is. Hierbij gaat het over mensen en inspraak, bedrijven en instellingen die in een vroeg stadium betrokken worden om na te denken over de projecten.

2) Efficiëncywinst: pps is gericht op het creëren van commerciële meerwaarde boven op de publieke waarde en op een kostenbesparing door het slim combineren van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van zowel het publieke als het private deel van het project. Doordat de overheid de private sector verantwoordelijk kan maken voor het geheel van ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel exploitatie, krijgt het bedrijfsleven meer ruimte om de beste totaaloplossing te bedenken. Dit heeft te maken met het feit dat bijvoorbeeld bij de bouw optimaal rekening gehouden kan worden met het onderhoud. De afstemming tussen de onderdelen en de bijbehorende risico's lijken bij een integrale verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven beter te managen. [H. Wijers, 2002]



3) De instrumenten die de onafhankelijke partijen tot hun beschikking hebben maakt de ene partij interessanter voor de andere. De combinatie van de partijen is onmisbaar voor het succes van de gebiedsontwikkeling. Deze onmisbaarheid resulteert in grote wederzijdse afhankelijkheid in de samenwerking.

Tegenwoordig is steeds vaker het kenmerk van gebiedsontwikkelingsprojecten dat partijen in meer of mindere mate samenwerken bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie of gebied, waarvoorheen het de gemeente was die het plan in detail uitwerkte. Ook wordt er vaak samenwerkt bij het opstellen van de grondexploitatie waarbij taken en risico's gedeeld worden. [kenniscentrum PPS]

In het geval van gebiedsontwikkeling waarbij infrastructuurbouw en vastgoedontwikkeling worden gecombineerd is de achterliggende argumentatie gelegen in het feit dat men ervan uitgaat dat de negatieve geldstroom, die veelal ontstaat door de bouw van infrastructuur, voor een gedeelte kan worden terugverdiend door een positieve geldstroom uit vastgoedontwikkeling. De verwachtingen zijn hoog gespannen ten aanzien van deze bekostiging van infrastructuur uit vastgoedontwikkeling. Het is zelfs zo dat verwachtingen meestal niet kunnen worden waargemaakt. Dit vormt vaak ook een teleurstelling in pps.

In de Nederlandse context is het gecompliceerd om vastgoedontwikkeling juridisch en materieel te koppelen

aan investeringen in infrastructuur. Instrumenten als baatbelasting en exploitatievergunning voelbaar veelal niet om investeringen te kunnen verhalen op gebruikers. Vaak lopen verwachtingen om kosten in de infrastructuur en de openbare ruimte teleurstellend uit. Dit wil echter niet zeggen dat het niet geprobeerd moet worden, maar in ieder geval met voldoende realiteitszin.

Daarnaast is het vaak slechts (financieel) interessant deze investeringen te verhalen bij projecten die veel vierkante meters opleveren met hoge vierkante meter prijzen. Hier zijn er in Nederland maar enkele van op specifieke locaties. [Stef Merckx, position paper ABN AMRO 2e kamer ronde tafelgesprekken, 9 februari 2005]

Aangezien de markt niet kan sturen op functies die het gebied moet gaan waarborgen (deze worden door de gemeente bepaald), ontstaat er een bepaalde dynamiek in de samenwerking. De marktpartij probeert deze bij te sturen door het formuleren van de output (programma, functies en sectoren, timing, invulling en plaats) en de benodigde methode (bestemmingsplan) en hierover samenwerkingsovereenkomsten te maken met de gemeente. Dit is mogelijk door voor het te transformeren gebied een masterplan te maken waarbij het gebied ingedeeld wordt op hoofdlijnen en deelplannen en hierbij de functies in te vullen als bedrijven, kantoren, wonen en infrastructuur.

De gemeente zal ook een financiële doelstelling moeten formuleren. Dit houdt in dat ze moet aangeven welke onrendabele top ze opvangt. Hierbij zal ze zich af moeten vragen wat de mogelijke alternatieven zijn voor het investeren van dit publiek geld. De ontwikkeling zal niet ten koste van elk bedrag gerealiseerd worden. De publieke noodzaak zal immers verantwoord moeten worden. Ook zal voor wat betreft de publieke partijen een afbakening gewenst zijn tussen reguliere, publieke financiering en financiering als partner. [de Bruijn en van der Voort] Hierbij kan de marktpartij een belangrijke rol op zich nemen door een inschatting te maken hoe zij ziet dat dit door de overheid te investeren bedrag geminimaliseerd kan worden. De overheid kan hierom vragen middels een marktconsultatie.

Een marktpartij (belegger of ontwikkelaar) zal een financiële afweging maken waarbij ingeschat wordt wat een mogelijk rendement zal zijn van een investering of een ontwikkeling. Hierbij is een ontwikkelaar met name bezig met het vermogen van het eigen bedrijf te vergroten. Een belegger hierin tegen, is net als een overheid verantwoordelijk verschuldigd aan een groter publiek. Dit kan van invloed zijn op de te maken keuzes bij investeringen en de te nemen risico's. Dit zal een reden kunnen zijn dat overheden en beleggingsmaatschappijen vaak wat meer terughoudend zijn bij investeringen waar ze minder direct invloed op uit kunnen voeren.

Zo kan (1)inspraak , (2)efficiency of (3)de toegang tot instrumenten een reden zijn om samenwerking aan te gaan en is het waarom van een 'samenwerking' tussen publieke en private partijen weergegeven.

#### 2.4 Hoe realiseer je gebiedsontwikkeling?

Gebiedsontwikkeling is niet 'het juridisch vastleggen van een samenwerking'. Hierbij zou je tekort doen aan vertrouwen tussen de partijen en beperk je de flexibiliteit van de samenwerking. Gezien de lange looptijd en de onvoorspelbaarheid van de markt op lange termijn is het nu niet mogelijk, dan wel onverstandig, om prijsafspraken te maken over gronduitgifte in de toekomst. Risicoanalyse is omslachtig. Hoe ga je hiermee om? In de volgende paragrafen zullen de belangen, risico's, timing, samenwerking en financiën hier een antwoord op geven.

#### **Belangen**

Het belang van publiek- private samenwerking zit met name in de meerwaarde die deze samenwerking oplevert.

Meerwaarde treedt op als marktpartijen alternatieve oplossingen voor een specifiek probleem kunnen realiseren waar een overheid niet direct aan heeft gedacht, een bepaald proces/project mede daardoor tegen een lagere prijs kunnen leveren, of voor een gesteide prijs meer waarde (in allerlei optiek) kunnen creëren. Het programma van eisen dat een overheid opstelt voor een

bepaalde ontwikkeling is cruciaal bij de voorbereiding van een project. De markt kan hiervoor de laatste techniek aanbieden tegen de meest economische gunstige voorwaarde.

De gemeente streeft naar doelen die het algemene belang dienen. Zij ziet meerwaarde in het vergroten van veiligheid, bruikbaarheid en leefbaarheid van het gebied. Dit kan bijvoorbeeld doordat meer banen gecreëerd worden in het gebied of doordat er een hoogstaand woonmilieu ontstaat. Ze zal opbrengsten genereren door de uitgifte van gronden.

De overheid realiseert maatschappelijke doelstellingen en creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten. Voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf invloed uitoefenen op een zo efficiënt mogelijke vormgeving en uitvoering van het project en daarmee op haar verdienmogelijkheden. [kenniscentrum PPS]

De doelstelling van private partijen is in de regel overzichtelijk: het maximaliseren van winst.

Een ontwikkelaar wil waarde toevoegen, wat zoveel betekent als dat deze een winstgevend (vastgoed) concept wil ontwikkelen. Hij speculeert erop het vastgoed (grond plus bouwwerk) na de ontwikkeling winstgevend weg te kunnen zetten.

Een belegger streeft naar vastgoedrendement/ winst op lange termijn.

De uitgangspunten van gemeente ontwikkelaar en belegger verschillen wezenlijk van elkaar. Deze ontwikkelingen kunnen elkaar versterken. Gezien de verschillende belangen die spelen voor de partijen blijkt dat er geen norm is in het begrip waarde.

Daartegenover staat een complexe verzameling mogelijk tegengestelde publieke belangen. De vraag is hoe de commerciële drijfveren van private partijen gecombineerd kunnen worden met die complexe verzameling publieke doelen. [Canoy, M., Janssen, M. en Vollaard, B]

“Botsende belangen vormen een belangrijk knelpunt in de samenwerking. Als voornaamste publieke belangen worden genoemd: vervoer, veiligheid, bereikbaarheid, verblijfsklimaat en imago van de stad. Als private belangen gelden: generen van winst of omzet, creëren van bouwcapaciteit en waarborgen van continuïteit. Duidelijk is dat verschillende pps- processen spaak lopen op het gebrek aan kennis over de belangen en posities van de betrokken partijen.” [P3BI 2001, Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurale en stedelijke projecten]

Bij iedere vorm van samenwerking zullen de partijen een bepaalde waarde voor ogen hebben die de ontwikkeling zal genereren. Gezien de te verwachten lange ontwikkelingsstermijn (> 20 jaar) zal ongetwijfeld

afgeweken worden van de ontwikkeling die voorgesteld was op het moment van het aangaan van de samenwerking.

Marktpartijen zullen slechts bereid zijn hun beste ideeën in te brengen in het overleg met de overheid als hun innovatieve ideeën en intellectuele eigendommen voldoende beschermd worden. Het is immers niet realistisch te veronderstellen dat marktpartijen bereid zullen zijn hun beste ideeën(en daarmee hun commerciële voorsprong) in te leveren, als niet verzekerd is dat de bedenker van een goed idee dit ook daadwerkelijk kan gaan realiseren.

Oplettendheid van de overheid is dus nodig: zorg ervoor dat federe marktpartij kan rekenen op volledige vertrouwelijkheid. Dit aspect staat wellicht echter enigszins op gespannen voet met het aspect van eerlijke mededinging. Dit thema sluit overigens aan bij de gevaren van strategisch gedrag en fixatie; private partijen willen hier nogal eens toe overgaan, als ze vrezende krenten voor hun ogen uit de pap worden gehaald. Afwegingen die hier spelen zijn:

- Tegengestelde belangen minimaliseren (pps onderbrengen bij 1 bedrijf, met een onafhankelijke directie);
- Dubbel belang van de deelnemende partij minimaliseren bij een rol in de pps & in de uitvoering/ ontwikkeling;
- politieke keuzes expliciet maken: wanneer is geld beschikbaar?

- Afsprakenkader geformuleerd in pps (alliantie): tucht vd markt bepaalt de ontwikkeling

Conclusie is dat de waarden en rollpatronen, die gelden in de publieke en private sector, leiden tot een eigen kijk op de werkelijkheid: voor publieke actoren zijn vooral politieke risico's van gewekte verwachtingen en budgetoverschrijdingen van belang terwijl voor private actoren vooral financiële risico's in relatie tot financiële opbrengsten van belang zijn. [Klein en Teisman]

Het bovenstaande illustreert dat partijen verschillende belangen hebben bij samenwerking. Een overheid tracht maatschappelijke belangen te waarborgen, waar een private partij een rendementsdoelstelling nastreeft. Deze verschillende belangen hoeven elkaar echter niet te belemmeren bij het realiseren van een gemeenschappelijke project.

### **Risico's en commitment**

Binnen pps constructies zijn veel mogelijkheden in het delen van verantwoordelijkheid en het nemen van risico's. Hierbij zijn veel modellen mogelijk voor een gezamenlijke grondexploitatie, vastgoedexploitatie of gebiedsexploitatie. Door het op deze manier gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen van exploitaties worden de partijen financieel aan elkaar verbonden (risicoverdeling). Risicoverdeling is een van de moeilijkste aspecten bij het organiseren van een samenwerking. Alhoewel voor de meeste risico's wel een berekening bestaat waar een bedrag uitkomt dat de ernst van het risico beschrijft,

blijft een risico gewoonweg een hobbel die iemand zal moeten nemen.

Het kenniscentrum pps van het ministerie van financiën heeft een uitgebreid overzicht gemaakt van risico's bij pps en gebiedsontwikkeling per ontwikkelingsfase. Uitgangspunt hierbij is dat risico's daar komen te liggen bij de partij die ze het beste kan beïnvloeden.

Een risico wordt echter ook vaak gezien als een 'liability', een blok aan het been, die als een hete aardappel doorgegeven wordt en uiteindelijk te vaak terecht komt bij de overheid.

Deze overheid is meestal niet de partij die dit risico het beste kan beheersen. Daar ze vaak toch de gestelde ontwikkeling niet in het gedrang wil laten komen kan ze alsnog geneigd zijn dit risico op zich te nemen.

Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de overheid graag actie wil ondernemen en de markt er nog niet klaar voor is. De vraag is of de risico's dan neergelegd moeten worden bij de overheid. Het antwoord op deze vraag zou neen moeten zijn, wat op zijn beurt weer een rem zet op een hoop ontwikkelingen in dit land.

Een van de aandachtspunten bij een verschuiving van het nemen van risico is bijvoorbeeld dat als je een markt- (afzet) risico van een ontwikkelaar bij een gemeente legt door vaste afzetbedragen (in gronduitgiften) te bedingen, de rendementseis (voorziening) van de ontwikkelaar lager

moet zijn, gezien hij minder risico loopt in de opbrengsten van de verkoop.

Al dit soort afspraken over financiële risico's en samenwerking (juridisch en organisatorisch) resulteren in het afsluiten van omvangrijke contracten. Gebiedsontwikkeling is niet het juridisch vastleggen van een samenwerking. Hierbij zou je tekort doen aan vertrouwen tussen de partijen en beperk je de flexibiliteit van de samenwerking.

**Gezien de lange looptijd en de onvoorspelbaarheid van de markt op lange termijn is het nu niet mogelijk om prijsafspraken te maken over gronduitgifte in de toekomst. Risicoanalyse is omslachtig, het is zeer belangrijk om stil te staan hoe je hiermee omgaat.**

Het toedelen van de risico's is een belangrijke factor bij pps. Het is de bedoeling dat de partij die het risico het beste kan beheersen hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld. De mate van beïnvloeding bepaalt echter sterk of een partij hier daadwerkelijk toe bereid is.

De individuele motivatie van een partij om deel te nemen aan een pps in een gebiedsontwikkelingsproces staat hierboven beschreven bij de doelstellingen van de partijen. In hoeverre deze partijen echter ook aan elkaar gecommiteerd zijn hangt af van hoeveel ze elkaar te bieden hebben (zowel de vergroting van de eindprijs door individuele prestaties als door de synergie van de deelnemende partijen) en in hoeverre ze van elkaar

afhankelijk zijn om hier te komen. Hierbij speelt het vertrouwen in eenieders loyaliteit een niet onbelangrijke rol.

**Huwelijkse voorwaarden:** zijn, zeker als één partner over vermogen (toekomstige erfenis van betekenis) beschikt en de andere partner risico loopt over bedrijf of beroep, aan te raden. ! Pas dan wel op bij samenwerking dat géén rechtsvorm als de firma wordt gekozen omdat hierdoor de uitwerking van de huwelijkse voorwaarden (afschermen van vermogen en risico) verdwijnt. Zelfs het kopen en financieren van een woonhuis is dan iets om diep over na te denken. De inhoud van huwelijkse voorwaarden is geheel aan te passen aan situatie en wensen maar blijft deskundigenmaatwerk. Deze kunnen ook later met behulp van de notaris worden aangepast. **Het tekenen van akten bij de bank, die verband houden met een (bedrijfs)financiering, altijd bezien vanuit de wens risico en vermogen te scheiden.** [<http://www.bedrijfsadviseurs.net>]

Het is dus erg belangrijk dat partijen in de snuffelperiode, voordat contracten gesloten worden, uitvinden waar de afhankelijkheid en de synergie in de samenwerking zit tussen de partijen.

Een volgende stap is het proces waarbij bij een tot stand gekomen samenwerking partijen af zullen wegen in hoeverre ze toe willen geven in de gezamenlijke doelstelling boven hun eigen doelstelling/ belang.

Hiervoor zullen ze ieder hun eigen 'wisselgeld' creëren.

Het commitment van de partijen aan de gezamenlijke doelstelling zal na dit proces uitwijzen of de ontwikkeling haalbaar geacht wordt door de partijen.

Commitment en afhankelijkheid liggen dicht tegen elkaar aan als het om risicovolle situaties gaat.

## Financiën

Doordat de afstemming tussen de onderdelen en de bijbehorende risico's bij een integrale verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven beter te managen zijn, kunnen lagere transactiekosten van het projectmanagement worden gerealiseerd.

Een pps is uitermate geschikt voor het genereren van extra cashflows, die ten goede aan het project kunnen komen. Ook kan er meer ruimte worden gecreëerd voor private financiering. Hierdoor ontstaat wellicht een betere kostenbatenverhouding dan bij projecten die eenzijdig door een overheid of marktpartij geïnitieerd en getrokken worden. Projecten kunnen op deze manier efficiënter ingericht worden en meer winst opleveren.

Door concurrentie te ontwikkelen worden private partijen gedwongen tegen een goede prijs te werken.

Voor het realiseren van stedelijke vernieuwing is een vorm van samenwerking onvermijdelijk. Dit betekent echter niet dat PPS daarom in alle gevallen en tegen elke kosten nagestreefd moet worden. [Canoy, M., Janssen, M. en Vollaard, B]

Met behulp van PPS kunnen projecten worden versneld en meerwaarde worden bereikt. Versnelling kan worden bewerkstelligd doordat marktpartijen een bepaalde

investeringsbeslissing van de overheid naar voren kunnen trekken en het project binnen de overeengekomen termijn opleveren. Indien het project niet tijdig klaar is ontvangen marktpartijen geen (maandelijkse) vergoeding en leiden zij een verlies. Om deze tijdsdruk te handhaven is bij pps een reden om voor private financiering te kiezen. pps vereist een anders optredende overheid die beter de vraag van de burgers verwoord en deze omzet in een Programma van Eisen i.p.v. een ontwerp. De overheid initieert en controleert maar laat ontwerp, bouw en onderhoud over aan de markt. De overheid kanaliseert de vraag van haar burgers en gebruikers. Private financiering als onderdeel van PPS kan voordelen opleveren:

1. Private financiering beprijsd de risico's die een bepaald project opleveren. Deze risico's worden dus mede daardoor inzichtelijk gemaakt en van een prijs voorzien. Bij overheidsfinanciering ontbreekt veelal de beprijzing van risico's en mede daardoor ontbreekt nogal eens de inzichtelijkheid ervan.
2. Private financiering zorgt voor discipline bij de uitvoering van het project. Het legt een zekere druk op de partijen binnen een consortium die bepaalde prestaties moeten leveren. Onder andere wordt er mede door veroorzaakt dat projecten binnen de gestelde tijd worden opgeleverd, en dat projecten binnen de gestelde prijs gereedkomen. Dit zijn niet te onderschatten voordelen voor de overheid die faciliteiten aan de burgers wil aanbieden op

economisch voordelige basis. [Stef Merckx, position paper ABN AMRO]

"De verbetering van de infrastructuur is voorwaardelijk voor de vastgoedontwikkeling en dient er aan vooraf te gaan Dit betekent dat de investering in de infrastructuur de opbrengst van het vastgoed (ruim) vooraf gaat. Hiermee wordt een rentefactor geïntroduceerd die de bijdrage van vastgoed aan de infrastructuur sterk kan belemmeren." [G.J. Peek ]

**Financiële mogelijkheden spelen een belangrijke factor bij het komen tot samenwerking. Hierin komt het succes van een project en daarmee van een samenwerking duidelijk naar voren.**

### **Tijd en moment**

De gemeente wil graag marktpartijen in een vroeg stadium betrekken in de visievorming om creativiteitsbevordering in oplossingsmogelijkheden te waarborgen.

Dit in tegenstelling tot de aanpak die het Kenniscentrum PPS propageert, waarbij "niet het probleem wordt aanbesteed, maar een al bedachte oplossing. Dat laat weinig ruimte voor creativiteit bij marktpartijen. Je moet niet de oplossing, maar het probleem aanbesteden". [Dhr. Roostenberg]

Samenwerking voor de afzonderlijke partijen is afhankelijk van wat de gezamenlijke ontwikkeling voor de afzonderlijke deelnemers op zal leveren. Dit is bij een langdurige samenwerking of totale ontwikkeltijd (in dit geval waarschijnlijk meer dan 20 jaar) moeilijk vast te

stellen op het moment van het aangaan van een dergelijke samenwerking.

Het consequent in een vroeg stadium betrekken van private partijen bij de planvorming kent zowel voor- als nadelen. Hetzelfde geldt echter voor het inschakelen in een later stadium.

Om een optimale participatie van marktpartijen te stimuleren lijkt het van vitaal belang om hier een goede balans in te vinden. [M. van Woerkom]

Het vroegtijdig betrekken van marktpartijen heeft als voordeel dat een private partij daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op het planvormingsproces, omdat haar expertise in een vroeg stadium een rol kan spelen. Hierbij helpt vroegtijdige betrokkenheid bij het committeren van private partijen.

De idee is dat private partijen, die pas later in het proces worden betrokken, zich minder snel coöperatief zullen opstellen. Deze kunnen immers nauwelijks nog invloed uitoefenen op de planvorming en zijn daardoor minder geëncmitteerd aan het project. Ze zullen eerder geneigd zijn binnen de voorwaarden van het contract een maximale vergoeding te krijgen voor een minimale prestatie. Dit is enerzijds eigen aan commerciële (bouw)ondernemingen, anderzijds kan dit ook versterkt worden doordat private partijen in een dergelijke constructie niet verantwoordelijk worden gesteld voor de kwaliteit van het project als geheel, maar slechts voor hun eigen bijdrage. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor

het commitment dat deze partijen voor het gehele project zullen voelen. Dit commitment en de extra medewerking is nu juist een doelstelling van pps die ervoor kan zorgen dat verrijking van het gehele project optreedt. [B.P.A. van Mil, 2000]

In tegenstelling tot het bovenstaande, kan het aspect van commitment door vroegtijdige betrokkenheid genuanceerd worden. Het is nog maar de vraag of het commitment van private partijen toeneemt door vroegtijdig, dus al in de planfase, te kiezen voor een pps. Vanwege winstbelangen zullen private partijen zich bij een verstandig vormgegeven aanbesteding of contractrelatie ook zeer geëncmitteerd voelen aan een project. [M.J.W. van Twist, 2002]

Met andere woorden, een vroegtijdige betrokkenheid is niet persé het enige aspect dat meespeelt bij het creëren van commitment. In sommige gevallen kan 'commitment' als voordeel van vroegtijdige betrokkenheid ontkracht worden.

Fixatie door onzekerheidsreductie: De dreiging van fixatie ontstaat wanneer bijvoorbeeld bepaalde delen van een project al in een vroeg stadium worden aanbesteed. Er is dan de kans dat er al vroeg wordt gedwongen tot een selectie. Het is maar de vraag of deze selectie dan niet te vroeg komt. Het kan een onjuiste keuze blijken of 'verliefers' leggen zich niet neer bij die keuze.

Bijvoorbeeld: als een overheid al vroeg in de besluitvorming een keuze tussen de alternatieven A, B, of



C moet maken, wordt er gefixeerd. Misschien is het verstandiger om de alternatieven nog enige tijd naast elkaar te laten bestaan of deze plannen te combineren. [J.A. de Bruin, 2002]

Met andere woorden: door vroegtijdige betrokkenheid van bepaalde private partijen, worden anderen (met andere oplossingen) wellicht terzijde gelegd.

Fixatie kan ook duiden op het verschijnsel waarin partijen zoveel mogelijk onzekerheden proberen vast te leggen. Als een commerciële bouwonderneming bijvoorbeeld in een vroeg stadium betrokken is geraakt bij een infrastructuureel project, zal dit bedrijf waarschijnlijk deze kans niet aan zich voorbij laten gaan, en d.m.v. contracten zo veel mogelijk zaken zeker stellen. Een gevolg hiervan kan echter zijn, dat niet langer optimaal kan worden ingespeeld op dynamiek zoals veranderende preferenties, nieuwe ontwikkelingen en technologieën en gewijzigde probleemformuleringen. Door vroegtijdig vastleggen van bepaalde projectzaken wordt de bewegingsruimte te veel ingeperkt om van de zo geprezen marktdynamiek te kunnen profiteren. [B.P.A. van Mil, 2002] Dit gevaar staat op gespannen voet met de creativiteitsbevordering die juist nagestreefd wordt.

Het is, aansluitend op het bovenstaande, de vraag of private partijen al in een vroeg stadium het achterste van hun tong willen laten zien. Het komen tot een optimale meerwaarde kan door dit strategisch gedrag daarmee onder druk komen te staan. Met name vroegtijdig in het proces bestaat het gevaar van onzekerheid, hetgeen

strategisch gedrag in de hand kan werken. Voorbeelden hiervan kunnen wait-and-see gedrag of monopolievorming zijn. [J. A. de Bruijn, 2002]

Supplier domination en beperking van concurrentiemogelijkheden: Vroegtijdige private participatie kan leiden tot een grote invloed voor de private partij. De betrokken private partijen beschikken over het algemeen over specifieke expertise en ervaring terwijl enkele andere actoren slechts hun wensen kenbaar kunnen maken. Het risico bestaat dat de private partij haar kennis strategisch gebruikt om een voor haar gunstige optie naar voren te schuiven. Hierdoor is het mogelijk dat het publieke belang onvoldoende wordt gewaarborgd. [M. Schulz 2002]

Om dit te voorkomen is het door internationale regelgeving voor overheden verboden om bij het opstellen van specificaties voor een bepaald project advies te vragen van marktpartijen die een commercieel belang zouden kunnen hebben bij toekomstige opdrachtverlening. Het is namelijk niet de bedoeling dat het geven van een dergelijk advies ertoe kan leiden dat de mededinging tussen verschillende marktpartijen wordt uitgeschakeld. Een overheid die in de planvoorbereidingsfase van een project uitvoerig overleg voert met een marktpartij en daarbij gegevens over het project bekend maakt, loopt het risico die marktpartij van een aanbestedingsprocedure te moeten uitsluiten, als die marktpartij een kennisvoorsprong heeft en daardoor een eerlijke mededinging tussen alle aanbiedende

marktpartijenonmogelijk maakt. Dit kan een serieuze praktische belemmering zijn voor het vroegtijdig betrekken van private partijen.

**Het moment van samenwerking heeft grote invloed op de uitwerking van een project. Het gekozen tijdstip heeft met name consequenties voor de gekozen oplossing en de mate van commitment van de partijen.**

### **Flexibiliteit**

Gezien de lange doorlooptijd van de ontwikkeling zal er voldoende flexibiliteit in het plan moeten zijn zodat er op onvoorziene ontwikkelingen een aanpassing gezocht kan worden. Door de lange doorlooptijd zal met name druk ontstaan op het financiële plaatje. Dit komt door de aannames die gedaan zijn aan het begin van de ontwikkeling, wanneer de doorlooptijd nog niet te bepalen is niet altijd even juist waren. Dit heeft weer gevolgen voor de afzonderlijk toegedeelde waarden die de partijen toegekend hebben aan de ontwikkeling.

Meerwaarde bij programmawijziging in vastgoedontwikkeling is makkelijker te kwantificeren dan meerwaarde voor gemeentelijke doelstellingen. Er zal een bepaalde flexibiliteit nodig zijn in de gestelde programmering en fasering van de ontwikkeling. "Er dient gekeken te worden naar de wijze waarop het (iteratief) proces kan worden vormgegeven en de wijze waarop in de loop van het proces beslissingen kunnen worden genomen over criteria waaraan het eindresultaat dient te voldoen.

Vanuit de overheid dient hierbij met name de vraag centraal te staan welke effect keuzen ten aanzien van de vormgeving van het proces en de inzet van mechanismen daarbinnen hebben voor de borging van publieke belangen. Monitoring en evaluatie van praktijkprojecten kan er aan bijdragen dat de kennis en het inzicht op dit terrein vergroot wordt." [M.Smit]

Kort samengevat zijn er twee opties bij de keuze wanneer de overheid en private partners tot samenwerking overgaan: [Bruijn& Leijten 2004]

- Eerst de partner, dan het plan, ook wel partnership model genoemd. Hierbij kiest de overheid een of meer partners en gaat middels een publiek- private samenwerkingsverband aan de slag met planvorming en uitvoering hiervan. Deze alliantievorming wordt vaak toegepast bij stedelijke projecten. Overheid en bedrijfsleven richten bijvoorbeeld samen een ontwikkelingsmaatschappij op die de revitalisering van de binnenstad voor haar rekening neemt. Veel succesverhalen komen uit deze hoek. Voorbeelden zijn de Bitse Urban Development Corporations of de Franse Société d'Economie Mixte Locale.
- Eerst het plan, dan de partner, ook wel het concessie-model. Hier vindt eerst publieke besluitvorming plaats over globale planvorming. Hierna worden private partners, bijvoorbeeld via innovatieve vormen van aanbesteding, bij de planvorming betrokken. De pps-

literatuur gaat hier vooral over de vraag hoe aanbesteding en contractering zo intelligent en innovatief mogelijk kan plaatsvinden. Deze vorm van pps komen we vooral bij grote infraprojecten tegen.

Geconcludeerd kan worden dat bij gebiedsontwikkeling deze beide gevallen gecombineerd dienen te worden. Meestal is immers bij grote gebiedsontwikkeling ook een forse aanpassing aan de infrastructuur noodzakelijk.

**Flexibiliteit is noodzakelijk bij gebiedsontwikkeling om in te kunnen spelen op onvoorziene toekomstige ontwikkelingen.**

## 2.5 Samenwerkingswijze & programmamanagement

Programmamanagement is de laatste jaren sterk opgekomen en programma's worden in steeds meer organisaties gebruikt om door middel van het managen van een aantal samenhangende projecten strategische doelen na te streven.

Programmamanagement bestaat uit het managen van een verzameling gerelateerde projecten en lijnactiviteiten, die zodanig geselecteerd, gepland en uitgevoerd worden dat deze samen bijdragen leveren aan een verandering die van strategisch belang is voor de organisatie.

Twee methoden die direct samenhangen met programmamanagement, zijn projectmanagement en (project)portfoliomanagement:

- **Projectmanagement** is het op projectbasis uitvoeren van die activiteiten die nodig zijn om de juiste mensen, op de juiste tijd, op basis van het verkrijgen van de juiste informatie, de juiste activiteiten te laten uitvoeren om te komen tot het juiste doel: de juiste producten die de business case ondersteunen [De kleine Prince 2].
  - **Portfoliomanagement** is een methode die een organisatie helpt bij het bepalen in welke projecten moet worden geïnvesteerd. Het betreft het vermogen van een organisatie tot voortdurende effectieve en efficiënte aanwending van investeringen in veranderingen in het licht van de organisatiedoelstellingen. Het gaat er bij portfoliomanagement om projecten te relateren aan de organisatiedoelen en op basis daarvan tot de juiste keuze te komen [Bloem, 2005].
- Portfoliomanagement kan de gebiedsontwikkeling helpen bij het timen van het uitvoeren van de verschillende deelprojecten.

Een samenwerkingsverband zoals een pps voor gebiedsontwikkeling zal de activiteiten en rollen definiëren die gericht zijn om de afzonderlijke projecten binnen het samenwerkingsverband te realiseren. Het totaal van deze projecten of deelgebieden die ontwikkeld worden kan ook gezien worden als een programma.

Programmamanagement speelt hierdoor een belangrijke rol bij gebiedsontwikkeling. Bij een pps voor een gebiedsontwikkeling draait het om het realiseren en managen van het behalen van het gemeenschappelijke strategische doel. Bijvoorbeeld bij de Binckhorst draait het om de transformatie van bedrijfsterrein naar een hoogwaardig stedelijk gebied. Deze meerwaarde zal alleen ontstaan als alle afzonderlijke projecten uitgevoerd zijn.

Het verschil tussen programmamanagement bij gebiedsontwikkeling en regulier programmamanagement is dat het programma gedefinieerd wordt door een samenwerkingsverband/ projectorganisatie waar verschillende partijen deel uit maken, die ieder naast hun gemeenschappelijke doelstelling ook hun eigen doelstellingen zullen hebben buiten dit samenwerkingsverband. De nadruk voor de afzonderlijke partijen en deelprojecten ligt op het afronden van hun deelproject, waarbij de vooraf gestelde gemeenschappelijke (strategische) doelen nogal eens uit het oog verloren worden. Hierbij ontstaat het risico dat deze gemeenschappelijke meerwaarde mogelijk niet gerealiseerd wordt.

Bij gebiedsontwikkeling draait het juist om het behalen van de meerwaarde uit het afronden van de afzonderlijke deelprojecten, oftewel, het gehele programma.

#### **Definitie van een programma:**

'Een samenhangende verzameling van belangrijke, doelgerichte inspanningen, bestaande uit improvisaties, routines en (resultaatgerichte) projecten, die eenmalig en eindelijk is, maar die in resultaten een nog onvoorspelbaar einde heeft.' [Gert Wijnen in Programmamanagement, 2004]

Toegepast op Gebiedsontwikkeling geeft het aan dat gebiedsontwikkeling bestaat uit een aantal samenhangende (deel)projecten, die door gemeenschappelijkheid een meerwaarde opleveren die vooraf niet concreet te definiëren is. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat er vooraf geen definitief prijskaartje aan gegeven kan worden.

- Wat kan de pps wat je zelf niet kunt?
- Wat is de maximale investering die gedaan wordt in een gebied, hoe zou je als partij dit geld anders inzetten?

## 2.6 conclusie

In dit hoofdstuk staat beschreven wat gebiedsontwikkeling allemaal bevat. Zo is de plangrens beschreven als een ontwikkeling van stedelijk gebied met vastgoed en infrastructuur, is er een beschrijving gegeven van de betrokken publieke en private partijen en waarom en hoe er samengewerkt wordt.

De subvraag "waarom willen partijen pps-en?" is in dit hoofdstuk beantwoord door de partijen de definiëren en te kijken naar hun belangen en rolverdeling binnen de samenwerking.

De volgende aspecten spelen een belangrijke rol bij de nut en noodzaak van pps-en:

- **Inpraak**, efficiency of de toegang tot instrumenten een reden zijn om samenwerking aan te gaan en is het waarom van een 'samenwerking' tussen publieke en private partijen weergegeven.
- Partijen hebben verschillende belangen bij samenwerking. Een overheid tracht maatschappelijke belangen te waarborgen, waar een private partij een rendementsdoelstelling nastreeft.
- Het toedelen van de risico's is een andere belangrijke factor bij pps. Het is de bedoeling dat de partij die het risico het beste kan beheersen hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld. De mate van beïnvloeding bepaalt echter sterk of een partij hier

daadwerkelijk toe bereid is, waarbij commitment en afhankelijkheid dicht tegen elkaar liggen als het om risicovolle situaties gaat.

- Financiële mogelijkheden spelen een belangrijke factor bij het komen tot samenwerking. Hierin komt het succes van een project en daarmee van een samenwerking duidelijk naar voren.

- Het moment van samenwerking heeft grote invloed op de uitwerking van een project. Het gekozen tijdstip heeft met name consequenties voor de gekozen oplossing en de mate van commitment van de partijen.

- Flexibiliteit is noodzakelijk bij gebiedsontwikkeling om in te kunnen spelen op onvoorziene toekomstige ontwikkelingen.



# 3

## HET ONTWIKKELEN VAN EEN MODEL

### 3.1 Inleiding

Er zijn vele studies gedaan en genomineerde en potentiële projecten benoemd voor publiek private samenwerking. waaruit allerlei samenwerkingsvormen zijn ontstaan. Echter, de ultieme Publiek- Private Samenwerkingsvorm bestaat niet. Ook bestaat er niet 1 model voor Publiek- Private Samenwerking.

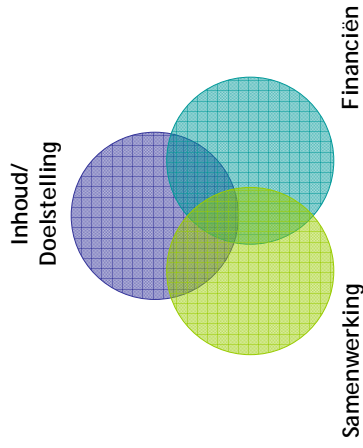
Dit heeft geleid tot een beperkt aantal samenwerkingsvormen met niet altijd even tevreden partijen. De vraag waar dit door komt is een essentiële vraag om tot een ideale samenwerkingsvorm te komen. Dit is kort samengevat in de volgende vraag:

**“Waarom zeggen wij tegen elkaar dat we partners zijn, terwijl we elkaar alleen maar willen benutten?”**

Hoe werkt Publiek- Private Samenwerking? Professor Teisman draait deze vraag om. Waarom zijn er zoveel mogelijkheden tot Publiek- Private Samenwerking, maar wordt het niet vaker toegepast? Hij geeft aan nauwelijks enige ontwikkeling te zien tot een gemeenschappelijk belang tussen overheid en bedrijfsleven. Sterker nog, binnen de overheid ziet hij niet eens een gemeenschappelijk belang ten faveure van Publiek- Private Samenwerking. De analyse van het vinden van een ideale samenwerkingsvorm voor het integraal herontwikkelen van een stedelijk gebied wordt bepaald door inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een samenwerking ontstaat.

### 3.2 Wat zijn de aspecten van een kansrijke PPS-samenwerking?

In deze scriptie hanteer ik de analyse van Teisman als uitgangspunt bij de beantwoording van de onderzoeksvraag. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag gebruik ik drie cruciale aspecten in de samenwerking tussen partijen bij een pps. Vanuit de definitie van PPS van het kenniscentrum, gecombineerd met de kenmerken van PPS van Kouwenhoven is het af te leiden dat het wie, wat en waarom van PPS vertaald kunnen worden als de drie aspecten: doelstelling, samenwerking en financiën. Dit wordt als volgt schematisch weergegeven:



figuur 3.1: pps: doelstelling, samenwerking en financiën

**De doelstelling:** de samenwerking is gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen. Dit betekent dat door deze samenwerking meerwaarde gecreëerd wordt, wat een voorwaarde is voor het behalen van de doelstelling van het project. Dat er gesproken wordt over convergente doelen geeft aan dat partijen individuele doelstellingen hebben, waarbij door deze samen te brengen meerwaarde ontstaat.

**De samenwerking:** publieke en private partijen gaan een structurele, langdurige samenwerking aan. Deze relatie is niet vrijblijvend. Verantwoordelijkheden en risico's worden gedeeld.

Deze samenwerking kan in een onafhankelijke rechtspositie geregeld worden, bijvoorbeeld een ontwikkelings-maatschappij en kan binnen een bepaald afsprakenkader middels een selectieprocedure tot stand komen. Hierop heeft de tucht van de markt een grote invloed. Als de markt niet in de ontwikkeling gelooft, zal er weinig te selecteren zijn om tot een samenwerking te komen.

**Het financiële perspectief:** de uitvoering betreft investeringsprojecten, waarbij partijen meerwaarde boegen te realiseren, in de vorm van betere kwaliteit voor minder geld of meer effecten met dezelfde middelen, waarbij inbreng en risico's gedeeld worden.



Bij het ontwikkelen van een gebied bewegen deze drie aspecten zich continue in een krachtenveld dat beheerst wordt door de samenwerking.

Zo is de doelstelling onder meer afhankelijk van de beschikbare middelen om deze doelstelling te realiseren. Dit heeft direct consequenties voor de kwaliteit van het eindproduct.

De samenwerking van verschillende partijen zorgt voor een bepaald niveau van financiële en technische mogelijkheden.

De financiële mogelijkheden zijn direct afhankelijk van de gekozen partijen en samenwerkingsvorm. Per consortium zijn de beschikbare middelen verschillend.

De gezamenlijke doelstelling is afhankelijk van de samenwerking. Er zullen specifieke voorkeuren zijn voor een bepaald eindproduct dat per consortium zal verschillen.

Binnen een samenwerking spelen drie belangrijke relaties, namelijk synergie, vertrouwen, en afhankelijkheid.

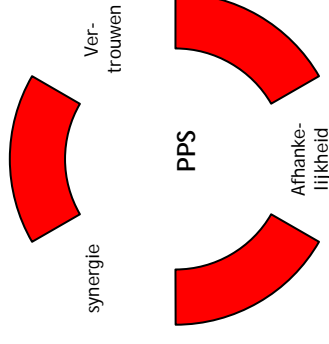
In het woordenboek zijn deze begrippen als volgt omschreven:

**Synergie:** Een situatie waarin het effect van 2 of meer samenwerkende of gecombineerde organen of functies groter is dan de som van de effecten die elk van de organen of

functies alleen zou kunnen opwekken. Synergie voordeel is het voordeel dat men krijgt bij het samenvoegen van bedrijven.

**Vertrouwen:** Voor eerlijk aanzien, op rekenen, hopen op, overtuiging.

**Afhankelijkheid:** Beïnvloed, geleid, beslist wordend door.



figuur 3.2: relaties: synergie, vertrouwen en afhankelijkheid

Toegepast op pps in gebiedsontwikkeling hebben de begrippen de volgende betekenis:

### **Synergie**

Door synergie van partijen ontstaat meerwaarde bij gebiedsontwikkeling. Het streven naar deze meerwaarde is geformuleerd in de gemeenschappelijke doelstelling. Deze gemeenschappelijke doelstelling van is niet haalbaar wanneer de partners alleen hun individuele doelstellingen (targets) zouden nastreven.

Synergie ontstaat door de meerwaarde die optreedt door de combinatie van de individuele doelstellingen van de partners. Synergie ontstaat bij samenwerking bijvoorbeeld doordat de levering van publieke diensten door private partijen toegevoegde waarde heeft (in de zin van kwaliteit) boven de diensten die door de overheden zelf worden aangeboden.

Bij een dergelijke samenwerking is synergie te vertalen in de gecombineerde meerwaarden van wat de ontwikkeling voor de afzonderlijke partijen op zal leveren, waardoor er een maatschappelijke meerwaarde ontstaat. Deze meerwaarde zou niet ontstaan als er niet zou worden samengewerkt.

De ontwikkelaar wil een winstgevend vastgoedconcept ontwikkelen. De gemeente ziet maatschappelijke meerwaarde in het vergroten van de bruikbaarheid en leefbaarheid van het gebied. Door gemeenschappelijke

planvorming over het eindproduct kunnen deze doelstellingen gecombineerd worden in een ontwikkeling, waardoor er synergie ontstaat.

### **Vertrouwen**

Vertrouwen is essentieel bij samenwerking. Een partij zal het vertrouwen moeten hebben dat de andere partij de informatie-uitwisseling ziet als een middel om gezamenlijk tot een beter project te komen en niet de vrijkomende informatie zal gebruiken om zelf een beter onderhandelingsresultaat te bereiken. Onzekerheid omtrent hoe de informatie gebruikt wordt reduceert de bereidheid tot het vrijgeven van informatie.

Partijen hebben uiteenlopende belangen en weten niet van te voren of de ander zich gedurende het hele project coöperatief op zal stellen.

De deelnemende partijen vertrouwen erop dat de partners de plannen uitvoeren op de overeengekomen manier. Ook hebben ze de overtuiging dat alle informatie die de partijen geven oprecht is.

Een partij is in het beginstadium van een mogelijke samenwerking niet geneigd zich al te zeer in de kaarten te laten kijken als de mogelijkheid bestaat dat ze in een later stadium niet betrokken zal zijn. Hiermee is vertrouwen direct gekoppeld aan risico. Vertrouwen is nodig bij enige vorm van onzekerheid, hoe groot deze onzekerheid is het risico dat de partij neemt. PPS is geen

doel op zich maar een middel om publieke doelen te realiseren. Bij een pps is het dus zaak, de budgetgedreven gedachte in evenwicht te brengen met de beleidsgedreven gedachte. Hierbij dient opportunistisch gedrag ingekaderd te worden en dienen vooraf duidelijke exit regels opgesteld te worden, mocht de samenwerking niet langer gewenst zijn. Hierbij hoort ook een opzet over de verdeling van winst en baten, waarbij een relatie gelegd wordt tussen de geleverde inspanning versus het genomen risico van de partij.

De vraag is echter of je dit vertrouwen vast kunt leggen in een contract, of, is vertrouwen een mogelijk alternatief voor het vastleggen van afspraken in contracten?

#### **Afhankelijkheid**

Binnen pps in gebiedsontwikkeling ontstaat er een zekere mate van afhankelijkheid tussen de partijen. Het succes van het behalen van doelstellingen wordt beslist door het optreden of aanwezig zijn van andere participerende partijen.

Een voorbeeld van afhankelijkheid is dat er door partijen vroegtijdig grondposities zijn ingenomen. Hierdoor zullen de aanwezige partijen vrijwel noodzakelijk opgenomen dienen te worden in de samenwerking.

Een ander voorbeeld is dat een partij veel meer te verliezen kan hebben bij vertraging in de uitvoering dan

een andere partij, waardoor ze gedwongen kan worden om concessie te doen omwille van de snelle voortgang.

De angst voor opportunistisch gedrag van een partner in de realisatiefase kan er toe leiden dat een partij afziet van projectinvesteringen.

### **3.3 Wat zijn succesfactoren bij PPS ?**

Uit de omvangrijke literatuur over vertrouwen, contracten en samenwerkingsrelaties lijkt een aantal lessen te trekken:

- creëer wederkerigheid in de relatie en herhaalde interacties; het vooruitzicht van voordelige transacties in de toekomst stimuleert de groei van vertrouwen. Actoren moeten het gevoel hebben dat er een redelijke wederkerigheid zit in de inspanningen die zij leveren en de risico's die zij lopen.
- stabiliseer en begeleid interacties; heftige disrupties en regelmatig heronderhandelen van contracten kunnen het functioneren en het vertrouwen negatief beïnvloeden. Het stabiliseren van interacties en verwachtingen en het genereren van een zekere voorspelbaarheid is belangrijk. Daartoe is actief procesmanagement nodig.
- Ontwerp procesregels om risico's en opportunistisch gedrag in te kaderen; spelregels om de omgang te reguleren en de kans op opportunistisch gedrag te verkleinen zijn belangrijk. Het gaat niet in de eerste plaats om de inhoud van de afspraken (zoals vaak

benadrukt bij formele contracten) maar om de regulering van de procesgang. Wat doen de partners bij conflict, hoe vindt de informatie-uitwisseling plaats, op welke wijze worden de baten verdeeld, wat zijn de exitregels, et cetera. Deze (ad-hoc) regels zijn nodig omdat ze in de bestaande institutionele structuur ontbreken. [ Klein en Teisman]

De doelstelling van pps is het realiseren van de gemeenschappelijke doelstelling (gebiedsontwikkeling) en het creëren van meerwaarde door samen te werken. Dit is mogelijk door het creëren van deze gemeenschappelijke doelstelling in de samenwerking.

Bij het aangaan van een samenwerking wordt gekeken naar welke instrumenten de partijen in een pps hebben om doelstellingen te realiseren en de consequenties van het wel of niet bezitten van deze instrumenten voor de financiële verhoudingen.

Deze samenwerking kan in de beginfase al een duidelijke meerwaarde hebben door de creativiteitsbevordering. Een private partij zal er weinig voor voelen haar kennis en kunde in te brengen in een samenwerkingsverband als de kans bestaat dat een deel van het werk aan haar voorbij gaat indien er een aanbesteding volgt. Het kan dus zaak zijn om vroegtijdig allianties aan te gaan, zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van de kennis en expertise, bijvoorbeeld commerciële eigenschappen, van marktpartijen. Ook de idee van creatieve concurrentie

[Teisman 1997] kan op deze manier optimaal gestimuleerd worden.

Er bestaat hierbij dus een afhankelijkheid tussen de partijen in de meerwaarde van de samenwerking (synergie) op basis van de (financiële) mogelijkheden die de partijen hebben en de opbrengsten die zij uit het voorgestelde programma denken te halen.

De vraag bij pps bij gebiedsontwikkeling is of er daadwerkelijk een gemeenschappelijke doelstelling is. Publieke partijen hebben veelal een maatschappelijke, lange termijn doelstelling. Deze omvat veelal het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid van het gebied. Dit is moeilijk meetbaar en kost vaak meer tijd om te realiseren. Een private partij hierin tegen, heeft een commerciële, korte termijn doelstelling, namelijk het rendabel afzetten van het vastgoed tegen een vooraf gesteld winstpercentage.

Het aangaan van een langdurige samenwerking hangt af van actoren, momentum en wederzijds vertrouwen om deze langdurige samenwerking aan te gaan. De afzonderlijke belangen die de partijen hebben om in een langdurig traject te stappen zijn hierbij bepalend voor het succes van de ontwikkeling. Deze belangen kunnen vanuit verschillende perspectieven bekeken worden: het open- plan proces, financieel perspectief, capaciteit van de spelers en het eigendomspectatief.

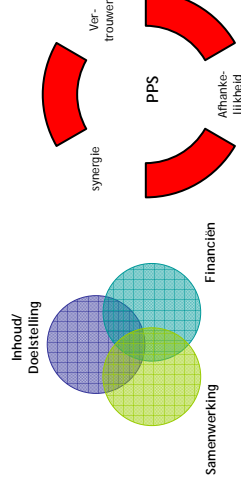
Als deze perspectieven door elkaar gaan lopen en verschillend gehanteerd worden in deelprojecten is het maken van essentiële keuzen moeilijk en is de slagingskans van het project klein. Zo is het bijvoorbeeld erg moeilijk om een deelproject financieel-economisch te beoordelen als er verschillende kwaliteitsniveaus betrokken zijn. Het is niet mogelijk om alle kwaliteitsaspecten een prijs te geven bij gebiedsontwikkeling. Er spelen te veel niveaus om hierin een afweging te kunnen maken.

### 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede subvraag: "wat zijn succesfactoren bij pps?".

Succes bij publiek private samenwerking kan gezocht worden in tevreden partijen, na het afronden van een gebiedsontwikkeling. Hierbij spelen de eerder besproken aspecten financiën voorwaarden bij samenwerking en de beoogde doelstelling een belangrijke rol. Het succes van het behalen van deze aspecten is echter mede afhankelijk van de relaties van de partijen ten opzichte van deze aspecten. Zo is het komen tot synergie het belangrijkste aspect van publiek private samenwerking, namelijk het creëren van meerwaarde. Verder spelen in de samenwerking vertrouwen en afhankelijkheid een belangrijke rol:

- Er bestaat een afhankelijkheid tussen de partijen in de meerwaarde van de samenwerking (synergie) op basis van de (financiële) mogelijkheden die de partijen hebben en de opbrengsten die zij uit het voorgestelde programma denken te halen, dit is weergegeven in de eerste figuur.
- Het aangaan van een langdurige samenwerking hangt af van actoren, momentum en wederzijds vertrouwen om deze langdurige samenwerking aan te gaan, dit is weergegeven in de tweede figuur.



Deze succesfactoren en hun onderlinge relatie worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt naar een model.



## 4.1 Een nieuw model

Waarom een nieuw model? De literatuurstudie leert dat er al een hoop uitgezocht en beschreven is op het gebied van pps. Dat de individuele aspecten een belangrijke rol spelen is duidelijk. Waar echter weinig onderzoek naar is gedaan tot zover is hoe deze aspecten elkaar beïnvloeden. Bijvoorbeeld:

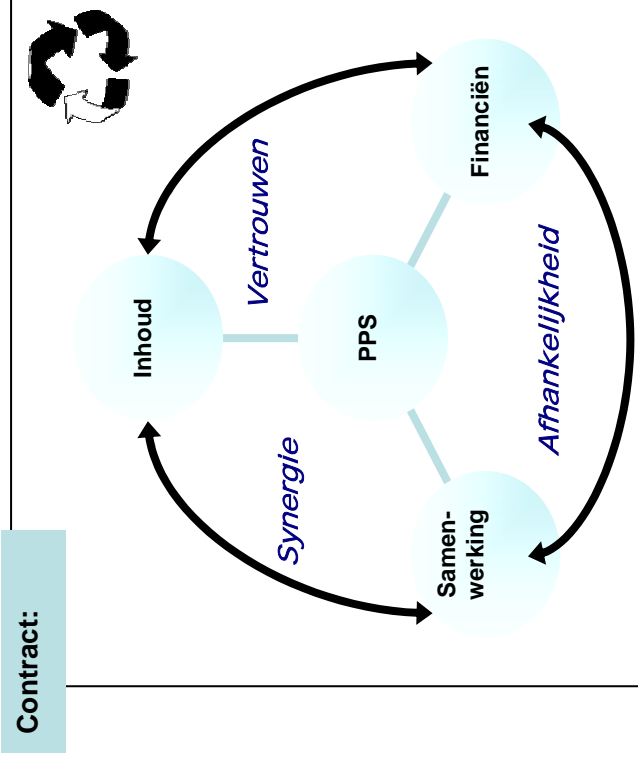
- Hoe het gekozen samenwerkingsverband een rol speelt in het financiële plaatje en
- Hoe, als er veranderingen of aanpassingen gedaan worden aan de financiële kant van een project dit gevolgen heeft voor de inhoud/ doelstelling die gerealiseerd wordt

Hiermee wordt er een beweging binnen het onderhandelingstraject gestart die invloed zal uitoefenen op alle drie de aspecten: samenwerking, financiën en inhoud.

Er is echter nog weinig aandacht geweest hoe dit duidelijk kan worden weergegeven.

De in hoofdstuk 3 beschreven modellen kunnen gecombineerd worden door de aspecten samenwerking, inhoud en financiën te koppelen aan de succesfactoren die deze aspecten kunnen beheersen en beïnvloeden: synergie, afhankelijkheid, en vertrouwen. Er ontstaat het volgende model:

## EEN NIEUW MODEL VOOR GEBIEDSONTWIKKELING



figuur 4.1 Model

Model:	
Inhoud	De inhoud van de gestelde gemeenschappelijke doelstelling behelst het te realiseren programma.
Samenwerking:	Binnen de samenwerking nemen de publieke en private partijen hun plaats in.
Financiën	De financiën bestaan uit de ter beschikking gestelde middelen gekoppeld aan de hierbij te nemen risico's en verantwoordelijkheden van de diverse partijen. Dit kan ook middels een grondexploitatie gedefinieerd worden.
Relaties	De onderlinge relaties afhankelijkheid, synergie en vertrouwen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3 .



## 4.2 Beschrijving van pps gebiedsontwikkelingsmodel

Door het samenvoegen van de twee modellen uit hoofdstuk 3 ontstaat een model waarin alle krachten bij het vormen van een pps contract vertegenwoordigd zijn. Deze krachten zijn dusdanig van invloed op elkaar dat als er een beweegt, de andere twee ook in beweging komen, zodat er een continue stroom door het proces beweegt.

### *Het geheim*

*'Volgens Peter Cuyvers is wederzijdse steun een belangrijke succesfactor. Cuyvers: 'In een relatie moet je in staat en bereid zijn om voor een ander te zorgen. Als mensen het ergens moeilijk mee hebben, is het zichzelf wegjufferen voor hun partner. Er is een huwelijksmythe die 'investeren in een relatie' heet. Volgens velen is dat het geheim van een goed huwelijk. Investeren is echter een kapitalistisch woord: iemand die investeert wil meer rendement dan hij erin stopt. En dat lijkt mij nu net geen goede instelling.'*

Op een bepaald moment zal er binnen dit proces overeenstemming ontstaan op de drie aspecten. Hierbij wordt het project (en de doelstellingen) gedefinieerd waarbij het uiteindelijke programma met het financiële kader kan worden vastgelegd in het samenwerkingscontract. Hiermee is de pps-alliantie definitief. De tucht van de markt heeft hierbij grote

invloed op wat er financieel mogelijk is binnen het gekozen programma. Het model geeft tevens aan dat pure winstmaximalisatie niet werkt. Dit zou immers direct invloed hebben op de inhoud, dus de kwaliteit van het eindproduct. De vertrouwensband die opgebouwd wordt in het beginstadium bij het bepalen van een programma voert een zware druk uit op de vertrouwensband op de selectie van de partijen. Deze vertrouwensband is belangrijker dan het mogelijk afknnen dekken van financiële investeringen. Het rendement afdekken kan immers door een bank geschieden, daar is geen pps samenwerking voor nodig. Hierbij is transparantie en mededinging van groot belang. Aan de andere kant speelt bij de selectie van partners voor samenwerking de financiële afhankelijkheid ook een belangrijke rol.

## 4.3 conclusie

Met dit model wordt duidelijk dat er een afhankelijkheid ontstaat tussen de samenwerkende partijen en de beschikbare financiële middelen, dat vertrouwen een belangrijke rol speelt bij het toewijzen van financiële middelen aan een gekozen doelstelling en dat er een synergie moet ontstaan, willen de partijen meerwaarde kunnen halen uit de samenwerking om de gemeenschappelijke doelstelling te behalen.

Het model is een analyse model, het helpt binnen het proces van contractering positie te bepalen op de afzonderlijke aspecten samenwerking, financiën en inhoud.





## TOETSING VAN HET MODEL IN DE PRAKTIJK

### 5.1 Inleiding

Om na te gaan of het analysemodel, zoals beschreven in hoofdstuk 4, succesvol gebruikt kan worden in de praktijk wordt het model toegepast op de onderstaande 3 cases: De Binckhorst in Den Haag, de Zuiderzeelijn en het Utrecht Centrum Project (UPC).

#### Waarom deze drie cases?

De gebiedsontwikkeling de Binckhorst zal integraal ontwikkeld worden. Voor de Binckhorst wordt op dit moment een partner gezocht voor het mogelijk vormen van een publiek private samenwerking. De doelstelling is bij de Binckhorst om een gebiedstransformatie te bewerkstelligen, een grote vastgoedopgave waarbij de huidige hoofdzakelijke bedrijvenbestemming gecombineerd gaat worden met wonen en kantoren, het toevoegen van voorzieningen, een aanpassing van de openbare inrichting en een aanzienlijke uitbreiding van de infrastructuur.

Met name de combinatie van de vastgoedontwikkeling waarbij zowel een maatschappelijk belang speelt bij de realisatie van voorzieningen en het vergroten van de leefbaarheid en de veiligheid, als het marktbelang bij de vastgoedontwikkeling in combinatie met de ontwikkeling van de infrastructuur is zeer interessant als voorbeeld voor toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Aangezien Nederland nog maar weinig grootschalige uitleglocaties kent zal steeds meer gekeken worden naar

binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waarbij herstructurering gecombineerd zal worden met een grote opgave voor de aanpassing van de (bestaande) infrastructuur.

De Zuiderzeelijn is gekozen vanwege de grootschalige infrastructuuropgave. De belangen die hier spelen bij de verschillende overheden en marktpartijen bij het realiseren van deze grootschalige infrastructuur-opgave worden als kenmerkend gezien voor gebiedsontwikkeling. Dit proces is al een tijd bezig en de relaties die hier spelen zijn zeer illustratief voor (toekomstige) grote gebiedsontwikkelingsopgaven waarbij de ontwikkeling van infrastructuur een prominente rol inneemt.

Als derde case is het Utrecht Centrum Project gekozen vanwege de gebiedsopgave met een groot maatschappelijk belang en omdat dit project als een publiek- private gebiedsontwikkeling gestart is waarbij de samenwerking niet succesvol is gebleken. Hieruit zijn zeer belangrijke lessen te trekken voor toekomstige publiek- private gebiedsontwikkelingen.

Er is bewust gekozen voor:

1. De Binckhorst, een case waarbij de gebiedsontwikkeling een combinatie is van een ontwikkeling van een bestaand stedelijk gebied met een groot maatschappelijk belang waarbij een grote aanpassing van de infrastructuur een belangrijke rol speelt;

2. De Zuiderzeelijn, een extreem grote infrastructuuropgave met haar specifieke aspecten op het gebied van pps bij infrastructuur en
3. Het Utrecht Centrum Project, waarbij de gebiedsopgave een grote een maatschappelijke opgave bevat.

Deze extreem verschillende cases geven wellicht inzicht over het wel en wee van publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, zodat hier lessen uit getrokken kunnen worden voor toekomstige grote binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waar een vastgoedopgave gecombineerd wordt met een grote aanpassing aan de infrastructuur.

## 5.2 Analyse van pps aanpak voor de Binckhorst door toetsing aan het model

### Beschrijving Binckhorst

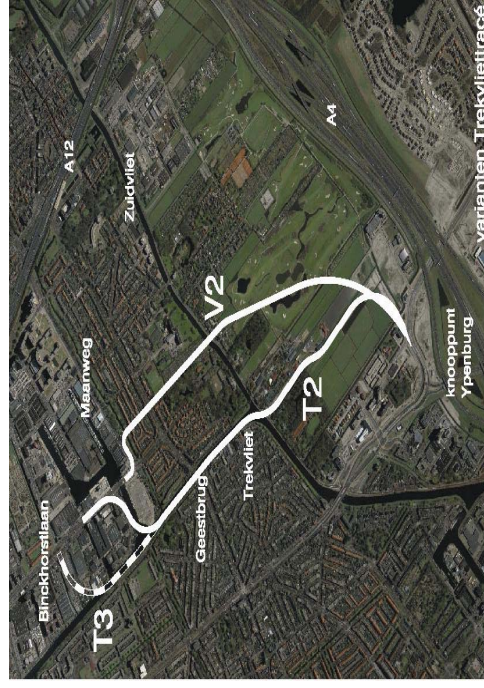
Het bedrijventerrein de Binckhorst is een belangrijke binnenstedelijke ontwikkelingslocatie in Den Haag. Het gebied zal van bedrijventerrein transformeren naar een hoogwaardig stedelijk gebied waarin een menging van functies, een hoge bebouwingsdichtheid en een hoge intensiteit en levendigheid op straat ontstaat, als aanvulling op het aangrenzende stedelijke gebied. Deze kwaliteitsverbetering zal een verbeterde bereikbaarheid vereisen, wat betekent dat de infrastructuur in het gebied aangepast moet worden.

Bij het komen tot een samenwerkingsverband voor integrale gebiedontwikkeling in de Binckhorst spelen met name de huidige (bedrijfs)functies en hun grondeigenaren een zeer belangrijke rol. De vraag is of deze eigenaren natuurlijke partners zijn voor een samenwerkingsverband voor de lange ontwikkelperiode (15- 20 jaar). Om te bepalen of een samenwerkingsverband succesvol zal zijn, is geen instrument voorhanden.

De gemeente Den Haag participeert zelden risicodragend in vastgoedontwikkeling. Ze scheidt randvoorwaarden en begeleid uitvoeringsprocessen op verschillende niveau's. Om het gebied de Binckhorst integraal tot ontwikkeling te brengen met vastgoed, infrastructuur en de openbare ruimte, zal ze met private partijen willen samenwerken. De beslissing van de Gemeente om een samenwerking aan te gaan hangt af van het vertrouwen in mogelijke partners op het gebied van grondverwerving, kwaliteit waarborging en een lange adem voor ontwikkeltijd.

Een programma voor de ontwikkeling van de Binckhorst ligt niet vast. Er is een Gebiedsvisie Binckhorst vastgesteld (sept. 2003) en een Ontwikkelingsstrategie Binckhorst (okt. 2004).

Op dit moment worden partners gezocht in een nog nader te bepalen samenwerkingsverband voor de ontwikkeling van het gebied. Belangrijk criterium voor het selecteren van partijen is de vraag wie de gemeente nodig heeft om de gebiedsontwikkeling te verwirkelijken.



Om als publieke partner op een gestructureerde en transparante wijze te komen tot de selectie van de private partner(s) zal gebruik gemaakt worden van de concurrentie tussen de partijen. Met de geselecteerde partijen zullen afspraken gemaakt worden over de verdeling van verantwoordelijkheden en de rolverdeling binnen de samenwerking en de besluitvorming op basis van kerncompetenties en risicoverdeling.

Er is een shortlist van vier partijen waarmee interviews gehouden worden om tot een nadere selectie van twee partijen te komen waarmee de gemeente de haalbaarheid van een publiek-private gebiedsonderneming voor de Binckhorst gaat onderzoeken.

Een partij valt hierbij snel af. Ze stelt zichzelf niet uitdrukkelijk als kandidaat op. De meerwaarde van samenwerken zou voor deze partij vooral liggen in risicodeling. Visie en marktkennis zou deze partij moeten inkopen. Qua kennis is er geen meerwaarde t.o.v. de gemeente.

Wat levert een publiek- private gebiedsonderneming op?

Met een publiek-private gebiedsonderneming is de gemeente de partij die een negatief saldo in de grondexploitatie moet afdekken. De private partijen willen alleen instappen als de grondexploitatie minstens sluitend is, dan wel de gemeente garant staat voor het afdekken van de tekorten.

De match van maatschappelijke met bedrijfseconomische doelen op gebiedsniveau betekent een grotere snelheid van de daadwerkelijke transformatie. Door de

gebiedsonderneming een eigen rechtspersoonlijkheid te geven, komt deze op afstand te staan van de politieke en bestuurlijke actualiteit, wat de slagkracht van de onderneming ten goede komt.

De samenwerking met marktpartijen betekent een grotere focus op waardecreatie, dan wanneer de gemeente alléén op gebiedsniveau opereert. Er zal sprake zijn van een beter risicomangement. Door samenwerking met marktpartijen ontstaat er bovendien een breder draagvlak voor en geloof in de transformatie.

Gezien deze gebiedsopgave een langdurig samenwerkingstraject vergt is bij de geïnteresseerde partijen gevraagd naar hun bereidheid om een langlopende samenwerking aan te gaan. Als reactie op deze vraag geven de partijen aan hiertoe bereid te zijn:

- mits de partners op gelijkwaardig niveau hetzelfde doen;

- het rendement in de gebiedsonderneming minstens 20% op geïnvesteerd eigen vermogen bedraagt;
- onder condities van afkadering van de risico's;
- onder het vooruitzicht op ontwikkelingskansen;
- mits commitment en investeringen in verhouding staan tot verwachte beleggingsproducten met acceptabel rendement;
- het zicht op beleggingsinvesteringen.

Vervolgens is voor deze partijen gekeken naar de meerwaarde qua kennis/instrumenten van partijen voor

de gemeente. De partijen geven zelf aan wat hun meerwaarde is:

- De lokale betrokkenheid van een partij, waardoor zij in staat is een breed financieel pakket voor de in het gebied gevestigde ondernemingen in te zetten en ook bestaande klantenrelaties heeft in de Binckhorst.
- Een partij opereert mede vanuit exploitatie- en beheerkant en presenteert zich als ervaringsdeskundige met geïntegreerde mix use projecten. Zij ziet als exploitant van onroerend goed mogelijkheden om tijdelijke oplossingen te bieden voor onroerend goed of pioniers te stimuleren door te starten met lage aanvangshuren.
- Een partij heeft een ruime ervaring met soortgelijke projecten.

Zo ook voor de Bereidheid tot het delen van risico's

- Een partij is bereid tot het delen van alle risico's die een gebiedsonderneming loopt, mits de partners dat ook doen en er een doorwrocht ondernemingsplan is, waarin wordt aangegeven hoe met deze risico's wordt omgegaan en hoe ze beheersbaar worden gemaakt. Zij wil geen risico's delen waar ze geen invloed op heeft, zoals politiek/ bestuurlijke risico's.
- Een partij is bereid tot het delen van alle risico's, wel onder de conditie van een gepast risico-rendement verwachting. Aanleggen van infrastructuur vindt zij vooralsnog niet een risico die de gebiedsonderneming naar zich toe moeten trekken.
- Een partij stelt risicodeling in de grondexploitatie afhankelijk van afspraken tussen de partijen

onderling. Zij is alleen bereid tot risicodeling in haar rol als 'doe-ontwikkelaar'. Risico's die buiten de invloedssfeer liggen, zoals bovenwijkse voorzieningen, maatschappelijke/politiek/bestuurlijke risico's of subsidies ziet ze als risico van de gemeente.

De partijen vragen het volgende van de gemeente:

- Een partij vraagt om politieke en bestuurlijke ruimte voor de gebiedsonderneming om het ondernemingsplan uit te voeren. Een rechtspersoonlijkheid is noodzakelijk vanwege de gewenste stabiliteit en daarmee de afstand tot politieke en bestuurlijke actualiteit. De gemeente zal haar instrumenten voor grondbeleid moeten inzetten en inspanningen leveren om vergunningen-procedures goed te doorlopen.
- Een partij vraagt om gemandateerde vertegenwoordiging met gepaste visie, ondernemingszin, vertrouwen en slagvaardigheid.
- Een partij vraagt dat de gemeente zich focust op kerntaken, wederzijds vertrouwen, consistentie in bemensing (en niet alleen externen), niet overall dezelfde programma's willen realiseren.

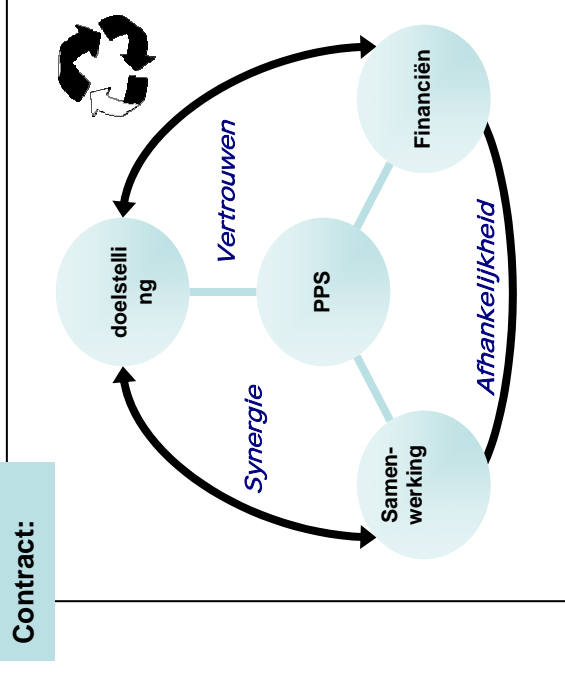
**conclusie**

Oua bereidheid tot risico dragen vertonen de marktpartijen onderling geen grote verschillen. Alle partijen verlangen van de gemeente dat deze garant staat voor het afdekken van een tekort op de grondexploitatie. Voor het verkrijgen van financieringskapitaal lijkt de inzet van het eigen vermogen van de betrokken partijen voor de gemeente geen aantrekkelijk vooruitzicht vanwege het

hoge rendement dat daarop gehaald moet worden (minimaal 20%); lenen op de kapitaalmarkt is stukken goedkoper. Er is één partij die vooruitlopend op een mogelijke samenwerking al zelf risico loopt door bezit te verwerven. [advies partnerkeuze publiek- private gebiedsonderneming Binckhorst; interne notitie GDH]

### PPS proces volgens het model

Initieel was het uitgangspunt voor de gebiedsontwikkeling Binckhorst dat er een gezamenlijke ontwikkeling zou komen met publieke en private partijen waarbij het gehele gebied integraal ontwikkeld zou worden. Hierbij was het uitgangspunt dat de uitbreiding van de infrastructuur, waaronder het Trekvielttracé verrekend zou worden met de winsten die behaald zouden worden uit de ontwikkeling van het vastgoed en de functiewijziging in het gebied. Volgens het model geschetst:



### Synergie

Om tot gezamenlijke planvorming te komen is in een vroeg stadium contact gezocht met private partijen zodat de (gezamenlijke) doelstelling bepaald kan worden. De gekozen samenwerking dient een meerwaarde te creëren boven een traditionele ontwikkeling (waardoor synergie ontstaat).

Het plan voor de Binckhorst bevat in dit stadium niet veel meer dan de doelstelling het gebied te transformeren naar een hoogwaardiger niveau van wonen en werken, waarbij de infrastructuur moet worden opgewaardeerd.



Nòg de overheid nòg een van de private partijen zal zelfstandig in staat zijn de doelstelling te behalen de Binckhorst integraal te ontwikkelen. Door een publiek-private samenwerking aan te gaan zal meerwaarde in de gebiedsontwikkeling ontstaan door een combinatie waarbij vastgoed, voorzieningen en infrastructuur ontwikkeld worden, waardoor het gestelde hoogwaardige woonmilieu kan ontstaan. Ook is het door samen te werken mogelijk binnenplannen en tussenplannen te verevenen, zoals de partijen in de gevoerde interviews al hebben aangegeven, bijvoorbeeld de aanpassing van de infrastructuur in de Binckhorst, het realiseren van voorzieningen in het gebied, fasering van ontwikkelingen of door grondwaardebepaling.

Er zullen door deze samenwerking zowel technisch als financieel andere beslissingen genomen worden voor de invulling en uitvoering van de totale ontwikkeling. Verschillende consortia zullen met verschillende plannen komen voor dit gebied, gebaseerd op hun eigen belangen, ideeën en beschikbare middelen. Door deze plannen naast elkaar te bezien, zal duidelijk worden bij welke samenwerking de gewenste synergie zal ontstaan.

Al in de eerste gesprekken komt de financiële afhankelijkheid binnen de samenwerking ter sprake (verwerving, rendement en risico) en wordt de eerste duw gegeven die het model in beweging brengt.

### **Afhankelijkheid**

Een gezamenlijke ontwikkeling van de Binckhorst door de gemeente met de gekozen marktpartijen is alleen mogelijk indien deze partijen een grondpositie hebben in het gebied. In de Binckhorst is dit nog niet of nauwelijks het geval. Er zijn meer dan honderd eigenaren in het gebied. Een deel van deze kavels is uitgegeven in eigendom, een deel in erfpacht.

De gemeente is hierdoor bij haar partnerkeuze afhankelijk van haar onteigeningen en/of de toekomstige verwervingen van haar partner.

Bij de partnerkeuze speelt de financiële draagkracht een belangrijke rol voor het verwerven van een grondpositie.

Binnen het samenwerkingsverband zullen vroegtijdig afspraken gemaakt moeten worden over inbreng, verevening en het afdekken van onrendabele toppen. Hierbij spelen risico- inventarisaties een belangrijke rol. Partijen willen geen ongecalculeerd risico nemen. Op dit moment doet echter nog geen van de partijen een poging een calculatie op te zetten op gebiedsniveau voor de Binckhorst. Hierdoor is het nog niet mogelijk om bij de partnerselectie een financiële afweging te maken. Verschillende partijen willen een intentieovereenkomst sluiten met de gemeente. Ze geven aan dat ze het risico van de anticiperende verwerving bij de gemeente leggen, mocht het proces vroegtijdig stoppen of als de ontwikkeling niet het vooraf overeengekomen rendement oplevert.

De gemeente bekijkt bij de partnerkeuze in hoeverre een voorstel financieel haalbaar is. Hierbij is een sterke link naar de financiële draagkracht die een partij heeft. Door deze financiële blik en de verwachte lange termijn ontwikkeling is de gemeente gericht op een beleggende partij. Hierbij speelt de vraag of partijen in staat zijn de kwaliteit van de doelstelling vast te houden zonder hier financiële offers voor te hoeven laten.

Initieel was het vanuit de gemeente de bedoeling om een deel van de aanlegkosten voor de infrastructuur uit de pps te halen. In verkennende gesprekken met een marktpartij wordt dit gepresenteerd. Dit blijkt voor marktpartij gezien de hoge investeringskosten niet haalbaar en hiermee onbespreekbaar. Door overleg op dit punt ontstaat een proces waarbij de gemeente uiteindelijk uitspreekt de aanleg van het Trekvlottracé (dit is een verbinding van de Binckhorst met de A13, kosten € 1 miljard) niet uit de pps te willen financieren.

Hierbij ontstaat direct een zwenkel aan het model door her financiële uitgangspunt en het vertrouwen in de gezamenlijke doelstelling.

## **Vertrouwen**

Voor de realisering van de kwaliteitsverbetering van de Binckhorst is aanzienlijke financiering nodig voor de ontwikkeling van vastgoed, openbare ruimte en infrastructuur. De waardevermeerdering van zal met name voort moeten komen uit succesvolle vastgoedontwikkeling.

Aangezien het gebied integraal ontwikkeld wordt zullen vooraf afspraken gemaakt moeten worden over verevening van de grondinbreng en de vastgoedontwikkeling. Deze verevening kan zowel binnen de Binckhorst als er buiten (elders in de stad) opgelost worden.

Aan het begin van de samenwerking voor de gebiedsontwikkeling Binckhorst is meerdermaal uitgesproken dat er tussen de partijen vertrouwen moet zijn in de samenwerking. Dit vertrouwen zou moeten blijken door het aangaan van een intentieovereenkomst. Hierin is de samenwerking in een gebiedsontwikkelingsmaatschappij vastgelegd.

Er is vertrouwen nodig van de marktpartij in de overheid dat er een functiewijziging komt voor het gebied, zodat deze partij kan starten met de ontwikkeling. Aan de andere kant moet de overheid vertrouwen dat de marktpartij investeert in de ontwikkelopgave en het hierdoor creëren van meerwaarde voor het gebied.

De gemeente is voornemens een intentieovereenkomst aan te gaan, ondanks dat niemand de gevolgen van de ontwikkeling van de Binckhorst op dit moment kan

overzien. Er is nog geen goede risico-inventarisatie opgesteld. Hierdoor is er nog weinig inzicht in mogelijke ontwikkelingen die zouden kunnen plaatsvinden en de gevolgen hiervan voor de gemeente of de markt.

De gemeente is zeer geïnteresseerd om de transformatie van de Binckhorst op te starten en wil een samenwerking aangaan met marktpartijen. Dit om controle te hebben over een spontane ontwikkeling bij bestemmingsplanwijziging of zonder deze, te voorkomen dat er helemaal niets gebeurt in de Binckhorst. Ze ziet de samenwerking als een vliegwiel voor de ontwikkeling van het gebied.

Hierbij begeeft de gemeente zich in een positie die discutabel is. Enerzijds als initiator van maatschappelijke ontwikkeling, anderzijds als risicodrager in een vastgoedontwikkeling, een voor haar niet natuurlijke rol.

Er is een grote dosis vertrouwen nodig van de gemeente in de potentie van de marktpartijen voor het behalen van het gestelde het eindresultaat (de meerwaarde).

Conclusie: Wat is voor de Binckhorst het ideale moment om een pps aan te gaan?  
Op dit moment is er geen natuurlijke partner voor de gemeente Den Haag voor een samenwerking aan de Binckhorst ontwikkeling. Dit komt met name doordat er geen partij is met een aanzienlijke grondpositie. Er is dus geen nog geen echte afhankelijkheid tussen publieke en private partijen. Ook is er geen wezenlijk belang voor een marktpartij om deel te nemen in de ontwikkeling, buiten interesse in de potentiële waardevermeerdering van het gebied.

Het sturen op vertrouwen, dat volgens marktpartijen zo belangrijk is, is bijzonder moeilijk als je geen concreet ontwikkelplan hebt en dus ook geen financieel plaatje kan opstellen. Voor iets dat niet bestaat heb je immers geen vertrouwen nodig. Vertrouwen in een mogelijke samenwerking voor een ideale gebiedsontwikkeling is niet meer dan een droom.

Het originele uitgangspunt van de gemeente om de gebiedsontwikkeling te starten was dat een deel van de kosten voor de aanpassing van infrastructuur gefinancierd zou worden uit de winst van de ontwikkeling van het vastgoed. Naast het feit dat deze kosten niet op te brengen zijn vanuit de vastgoedontwikkeling is het niet verstandig om de verwachte meerwaarde van het project te verrekenen in het project als je nog geen idee hebt of die meerwaarde er gaat komen, laat staan dat de andere partijen deze verwachte meerwaarde gedacht hebben op hele andere plekken in te zetten.

Als de te verwachten meerwaarde deel uitmaakt van het financiële plaatje aan de start van de ontwikkeling zorgt dit bij het uitblijven van deze meerwaarde voor grote financiële problemen. Het rekenen op/met een waardevermeerdering binnen een project is dus zeer risicovol.

### **Conclusie: helpt het model?**

Aangezien het model op de aspecten samenwerking, doelstelling en financiën in beweging blijft, zolang er geen harde afspraken zijn gemaakt over het totaalconcept is het moeilijk om op de afzonderlijke onderdelen tot een standpunt te komen.

Het kiezen van een partner hangt immers af van wat deze partner (financieel) te bieden heeft en of de samenwerking mogelijk tot een succes leidt. De interesse van een partner zal afhangen van de meerwaarde (synergie) die ze ziet in de samenwerking boven een eigenstandige ontwikkeling en vraagt dus een gemeenschappelijke doelstelling.

Op een moment zal de beslissing genomen moeten worden voor een samenwerking met een bepaalde partner om een gekozen ontwikkeling na te streven.

**Het vergt met name vertrouwen in elkaar bij het streven naar een gemeenschappelijke doelstelling (synergie) en acceptatie van de onderlinge afhankelijkheid.**

### 5.3 De Zuiderzeelijn

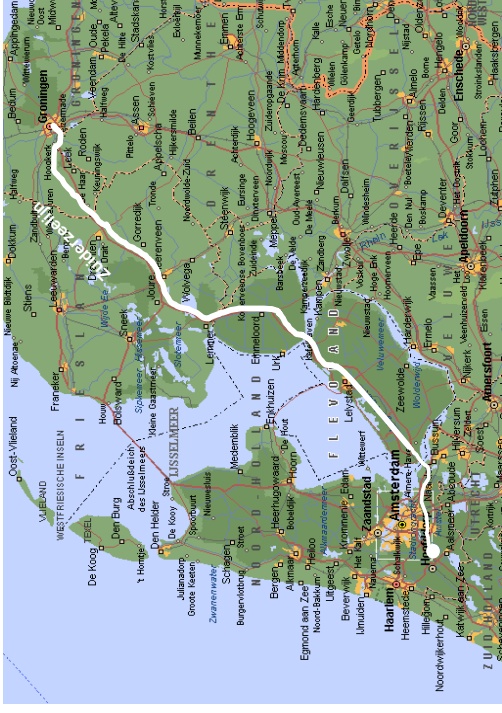
#### Beschrijving project Zuiderzeelijn:

Met de Zuiderzeelijn wordt een snelle OV-verbinding van Schiphol en Amsterdam naar Almere en Groningen gerealiseerd, waarbij een verbetering van de bereikbaarheid van het Noorden en de Noordvleugel van de Randstad wordt beoogd.

Deze snelle verbinding kan tevens de positionering van het Noorden en van het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen op de as Amsterdam-Hamburg (en verder) verbeteren en mogelijkheden bieden om de regionaal-economische structuur van het Noorden te versterken en wel op een dusdanige wijze, dat de huidige kernkwaliteiten van het Noorden worden behouden en versterkt.

Hiermee ligt er een ambitie die naast de infrastructuur ook voor de aangrenzende gebieden ontwikkelcapaciteit genereert. De snelle OV-verbinding kan een structurerend element zijn in de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de as Schiphol - Amsterdam - Almere en de verbinding van Flevoland met het Noorden verbeteren.

Daarbij kan Almere, door het te ontsluiten met een openbaar vervoerssysteem van een hoog kwaliteitsniveau, een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van de andere steden binnen de Randstad krijgen.



De voorgestelde prijsvraag, inclusief de voorbereidende stappen hierop, zal de mate van synergie tussen een lange afstandsverbinding met het Noorden en de regionale ontsluiting van de corridor Amsterdam-Almere en de financiële haalbaarheid van de Zuiderzeelijn uitwijzen.

De capaciteit van het vervoer is op dit moment niet een groot probleem, het duurt alleen (te) lang om ergens te komen. De investering in de Zuiderzeelijn in relatie tot de door de overheid gestelde kwaliteitseisen is erg duur en levert naar verhouding te weinig op.

Het proces is inmiddels gevorderd tot het niveau waarbij een voorzet gegeven is voor een mogelijke aanbesteding/prijsvraag van deze ov-verbinding:

## De prijsvraag

Het prijsvraagmodel is een geïntegreerde procedure van enerzijds competitie tussen verschillende vervoersconcepten en de technische alternatieven (en marktpartijen) en anderzijds de planologische besluitvormingsprocedure, met geïmmitteerde betrokkenheid van rijksoverheid, regionale overheden en marktpartijen.

Het competitie deel van het prijsvraagmodel bestaat uit:

een ontwerpcompetitie waarin marktpartijen globale plannen voor de Zuiderzeelijn indienen; gevolgd door een gereglementeerde ontwikkeling- en onderhandelingsprocedure met de twee winnaars uit de ontwerpcompetitie, waarin het project verder wordt ontwikkeld.

De ruimtelijke besluitvorming, die parallel aan de competitie plaatsvindt, is een Tracéwet-procedure.

Doelen prijsvraagmodel

De reden om de markt via de prijsvraag al in de planvorming rond de Zuiderzeelijn te betrekken is drieledig:

Optimaliseren bedrijfseconomisch resultaat binnen het gewenst maatschappelijk resultaat

Vanzelfsprekend wordt het maatschappelijk kader gevormd door onder meer de project- en beleidsdoelen. Voor de haalbaarheid en beheersbaarheid van het project is het van belang dat niet alleen het maatschappelijk rendement, maar ook het bedrijfseconomisch rendement wordt geoptimaliseerd. Het behalen van het bedrijfseconomisch rendement kan het beste worden geborgd door vroegtijdig private partijen de ruimte te geven het project zo veel mogelijk volgens hun inzicht in te richten.

Vroegtijdige mobilisatie van ideeën uit de markt

Het in de planstudie betrekken van marktpartijen moet leiden tot de inbreng van creatieve ideeën vanuit de private sector in de planontwikkelingsfase. Al in deze fase is het gewenst om (eventueel naast publieke plannen) private plannen mee te nemen. Door de inbreng van de markt kan de toepassing van de verschillende technieken voor dit project worden geoptimaliseerd. De markt kan innovatieve oplossingen voor de specifieke problemen van de verschillende modaliteiten ontwikkelen. Kan de markt bijvoorbeeld een creatieve oplossing voor het inpassingvraagstuk van de magneetwaaierbaan rond Amsterdam bieden? Of kan de HSL voor de doelstellingen van de Zuiderzeelijn worden toegesneden door de ontsluiting van de tussenliggende stations te verbeteren? Door de markt vroeg te betrekken kan voor dergelijke vraagstukken optimaal gebruik gemaakt worden van de creativiteit van de markt en kunnen hun ideeën daadwerkelijk een rol spelen in de politieke besluitvorming. In tegenstelling tot meer vrijblijvende marktconsultaties gaat het hier om het mobiliseren van ideeën waaraan de marktpartijen zich committeren.

Risico's verminderen

Doordat in een vroegtijdig stadium naast de rijksoverheid ook de regionale overheden en marktpartijen geïmmitteerd worden betrokken, wordt de uitdrukkelijke mogelijkheid geboden grote risico's als onbeheersbare kostenstijgingen en tegenvallende exploitatieresultaten te verminderen of over te dragen aan de markt of de regio.

[uit: Samenvatting Prijsvraagmodel Zuiderzeelijn 9 november 2001]

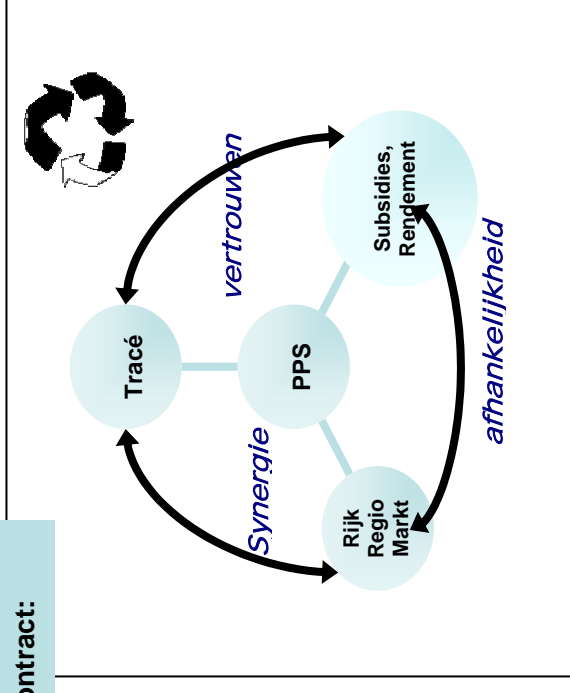
Betrokken partijen:  
Uit de projectomschrijving komt de complexiteit van de opgave wellicht al naar voren. Door de lange afstand van het traject van de Zuiderzeelijn zijn alle mogelijke overheden betrokken: gemeenten, regio's, provincies en verschillende rijksoverheden vinden dat ze betrokken moeten zijn bij dit project. Dit maakt het project politiek zeer beladen. Marktpartijen worden in dit project wel geconsulteerd voor hun kennis, maar totdat de prijsvraag officieel uitgeschreven is spelen ze officieel nog geen definitieve rol.

Meerwaarde van pps bij de Zuiderzeelijn:  
Zoals de textbox met de prijsvraag al aangeeft wordt de meerwaarde van publiek-private samenwerking bij de Zuiderzeelijn gezien in de vroegtijdige mobilisatie van ideeën uit de markt, het optimaliseren van het bedrijfseconomisch resultaat binnen het gewenste maatschappelijk resultaat en het verminderen van potentiële risico's.

### Toetsing aan het model

De Zuiderzeelijn kent een samenwerking waarbij verschillende rijksoverheden zijn betrokken in combinatie met regionale organen en gemeenten. Hierbij hebben alle verschillende overheden hun eigen kwaliteitseisen gesteld aan het eindontwerp van de Zuiderzeelijn, gebaseerd op hun eigen invloedsfeer.

### Contract:



### Synergie

Het kwaliteitspotentieel, ofwel de meerwaarde van de Zuiderzeelijn zit in een goede afstemming van de betrokken overheden. Het gekozen tracé moet goed aansluiten op haar directe omgeving. Deze directe omgeving bestaat niet alleen uit de gebruikers van deze Zuiderzeelijn, maar ook uit de alternatieve vervoersmogelijkheden. Doordat het tracé een bepaald gebied ontsluit, zullen er meerdere aanpassingen en aansluitingen op deze lijn gerealiseerd moeten worden. Al deze ontwikkelingen dienen op elkaar afgestemd te worden, wil de Zuiderzeelijn succesvol worden.

Hoofduitgangspunt en voor betrokkenheid bij de aanpak van de Zuiderzeelijn zijn:

Publiek - Publiek

- De kosten voor het rijk kunnen worden beheerst;
- de regio wordt vroegtijdig gecommiteerd en betrokken;
- het risico van budgetoverschrijding door eventuele scopewijzigingen wordt beheerst.

Publiek - Privaat

- Ideeën uit de markt worden optimaal benut;
- het 'point of no return' wordt uitgesteld tot aan het tracébesluit;
- de markt krijgt ruimte voor het financieel sluitend maken van het project, maar draagt daarbij ook de risico's.

Er is géén gebrek aan synergie bij dit project. Alle partijen doen hun best om in een vroeg stadium informatie uit te wisselen en tot een goede samenwerking te komen voor de realisatie van de Zuiderzeelijn.

### **Afhankelijkheid**

Het project Zuiderzeelijn is zeer politiek beladen. De tweede kamer heeft uitgebreid over de nut en noodzaak van dit project gedebatteerd. Tot nu toe heeft dit nog niet geleid tot een tracébesluit. De verschillende overheden zijn afhankelijk van elkaars bereidheid tot investeren in de Zuiderzeelijn.

Het rijk is niet 1 laag, maar bestaat uit vele lagen en hiërarchieën (ministeries van VROM, V&W en Financiën, regio en gemeenten). Partijen hebben subdoelstellingen die de allemaal vast houden (bijvoorbeeld ministerie van V&W wil een verkeersprobleem oplossen en heeft hiervoor zelf al de oplossing gedefinieerd, de terminal moet aan allerlei eisen voldoen en vervolgens eist ze ook een stukje betaling van de omgeving, gezien de waardevermeerdering door deze investering van het nieuwe station en het ministerie van VROM heeft een subsidiepotjes voor NSP en bepaalt hierbij net iets verder dan redelijk wat mooi is en waarin ze wil investeren. Ze eist geen hogere kwaliteit dan waarvoor ze wil betalen).

De eigenaren van de betreffende projectonderdelen zijn bereid te investeren. Dit zijn partijen met een concreet (oplosbaar) probleem of een wens, waarin de afhankelijkheid van anderen een belangrijk onderhandelingsaspect vormt. Zo zijn verschillende regio's bereid om in een nieuwe stationsontwikkeling te investeren. Met deze individueel betrokken partijen is het mogelijk tot zaken te komen, ware het niet dat onderhandelingen hierover niet zinvol zijn als er nog onzekerheid bestaat of de verbinding daadwerkelijk op de gestelde plek gaat komen.

Het wenspakket van de overheid is niet realiseerbaar. Te veel deelnemende overheden hebben een dusdanig star wenspakket dat deze niet op elkaar af te stemmen of met elkaar te verenigen zijn.



Regionale partijen en verschillende fracties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vinden dat dit project er moet komen. De ministeries van Financiën en Economische zaken zouden investeren, maar blijven terughoudend op toezeggingen. De rijksoverheid wacht misschien wel tot de markt met een goed aanbod komt om de Zuiderzeelijn aan te leggen.

### **Vertrouwen**

De overheid zit als niet-gecommitteerde partij aan tafel. Door de vele bestuurslagen is moeilijk afstemming te krijgen tussen de investeringen en het programma van eisen. Ze is niet bereid een grote investering te doen.

Hiernaast stelt de overheid wel hoge kwaliteitseisen aan het eindproduct (maar wil hier niet voor betalen). De regionale overheid is de vragende partij maar heeft onvoldoende financiën om zelf de ontwikkeling te initiëren.

De markt is net zo opportunistisch als de overheid. De overheid is afwachtend en vindt dat de markt de stekker er uit moet trekken, de politiek durft dit niet. Dit is de conclusie uit het rapport Duijvestijn. In plaats van stoppen wordt er nog even doorgestudeerd.

Het vertrouwen in een haalbaar project is er niet meer bij de markt en de betrokken ambtenaren. De politiek geeft het echter nog niet op. Door de wisselende uitspraken over nut en noodzaak en het feit dat de overheden niet

laten zien dat ze bereid zijn te investeren zorgt ervoor dat er weinig vertrouwen bestaat in deze ontwikkeling.

De totstandkoming van een pps lukt niet. De lokale partijen willen een mooier en duurder project dan de rijksoverheid wil betalen. Hiermee zoeken ze naar een 3<sup>e</sup> investeerder, de markt. Als de afzonderlijke partijen zelf niet bereid zijn om datgene op te lossen waar ze verantwoordelijk voor zijn, is dit een verstikkend uitgangspunt voor het vormen van de pps.

### **conclusie: helpt het model?**

De waardevermeerdering die uit de pps kan ontstaan wordt vooraf al geclaimd door verschillende partijen en met onrendabele onderdelen van het project verrekend. Partijen proberen allemaal het voordeel naar zich tot te trekken. Dit bemoeijkt de voortgang.

Het is heel moeilijk om tot een ordening in het wensenlijstje te komen. Met het gegeven budget kun je niet de duurste oplossing kiezen. Je zal open moeten staan voor anderen oplossingen dan de Magneetzweefbaan. Geen enkele partij begint over verlaging van haar ambitieniveau, maar ook niet over aanvullende financiering. Het uitgangspunt is hoge mate van veiligheid en verkorting van de reistijd. Er bestaat vervolgens een discrepantie over wat de partijen kunnen of willen betalen en een mogelijke realisatie.

Zoals het model laat zien is de afhankelijkheid tussen de aspecten van de samenwerking en Financiën en is het

vertrouwen tussen de financiën en de doelstelling uitermate zwak.

Afhankelijkheid is er wel, maar het is niet duidelijk waar die precies zit. Het vertrouwen op een goede samenwerking tussen de rijksoverheid en de regionale overheden niet bepaald goed. Er zijn nog erg veel onzekerheden, zowel binnen de relaties als ten aanzien van de doelstelling en de kwaliteit van het eindproduct, wat het mag kosten en wie dit gaat betalen.

Synergie is een duidelijk speerpunt bij dit project. Alle partijen doen hun best om in een vroeg stadium informatie uit te wisselen en tot een goede samenwerking te komen voor de realisatie van de Zuiderzeelijn. Het feit dat de overheid zich kan permitteren om door te blijven praten tendeeft het project nooit naar realistische en uitvoerbare scope.

Deze pps is een zero-sum game, waar partijen elkaar te slim af willen zijn en heeft hierdoor een kleine kans van slagen.

Deze analyse volgens het model laat zien dat synergie alleen de oplossing niet is voor het ontstaan van een pps. Afhankelijkheid en vertrouwen spelen een belangrijke rol om tot een pps te komen.

#### 5.4 Utrecht Centrum Project (UCP)

##### Beschrijving UCP

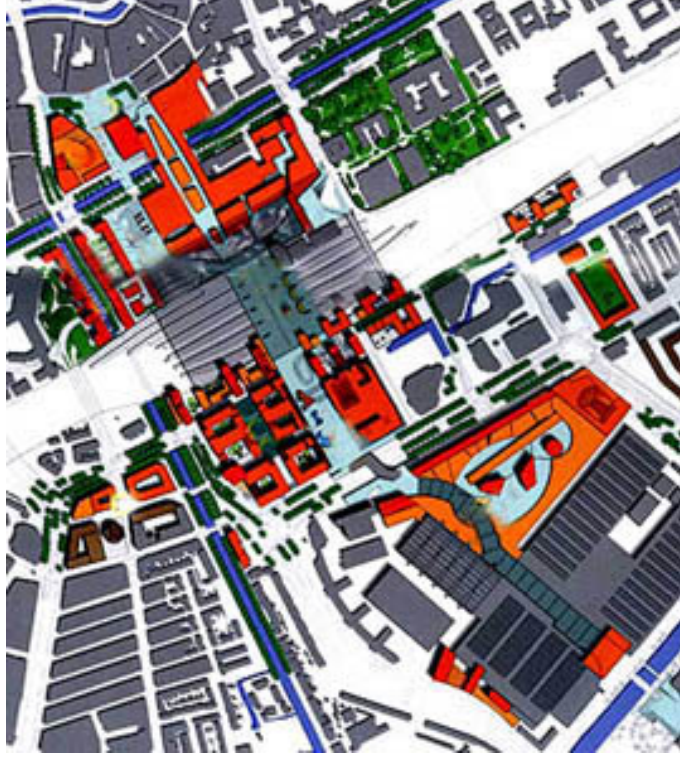
Het UCP behelst een nieuw openbaar vervoerstation en stationsplein, vernieuwing van Hoog Catharijne en muziekcentrum Vredenburg, herstel van de Catharijnesingel, verbetering openbare gebieden, uitbreiding uitgaansmogelijkheden, 1700 woningen, 360.000 m<sup>2</sup> kantoren, 4.200 extra parkeerplaatsen, 30.000 m<sup>2</sup> extra winkeloppervlakte, 21.000 stallingplaatsen voor fietsen en aanpassingen in de infrastructuur. Het bieden van opvang voor daklozen of verslaafden rekent het UCP niet tot haar taak.

Het bureau BVR van Riek Bakker is verantwoordelijk voor alle stedenbouwkundige zaken. Of het allemaal doorgaat hangt af van een rijksbijdrage van 240 miljoen gulden. Centraal stond de spanning tussen overzichtelijkheid en aantrekkelijkheid van de openbare ruimte. Steegjes, hofjes en kronkeligheid zijn zowel onoverzichtelijk als aantrekkelijk. Enerzijds wordt de binnenstad van Utrecht aantrekkelijk gevonden. Toeristen en winkelend publiek worden aangetrokken door een middeleeuwse binnenstad, een stad waarin je kunt dwalen.

Veel partijen zijn bijvoorbeeld alleen al betrokken bij Hoog Catharijne: Corio, gemeente, Jaarbeurs, NS als voornaamste eigenaars. Deze hebben teder hun eigen schoonmaakdienst, beveiliging, camerasysteem, verder is NS verdeeld in NS Reizigers, NS Stations, NS Vastgoed en is er ook nog Prorail. De gemeente heeft een project-

organisatie voor HC en drie wijkbureau's die erbij betrokken zijn. Er zijn het gemeentelijk vervoerbedrijf GUV, Connexion, de Utrechtse Taxicentrale, Dienst welzijn, GGD. En verder bewoners, winkeliers, kantoorbedrijven, hotels, verslaafden, daklozen, politie. De gemeentelijk gebiedsmanager praat met alle partijen over verbeteren van de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van HC. Er bestaat een spanningsveld tussen bewonerseisen en wensen van de overheid voor een aantrekkelijke stad.

Voor het nieuwe Hoog Catharijne is gekozen voor overzichtelijkheid; veel licht, brede licht gebogen routes met lange zichtlijnen.

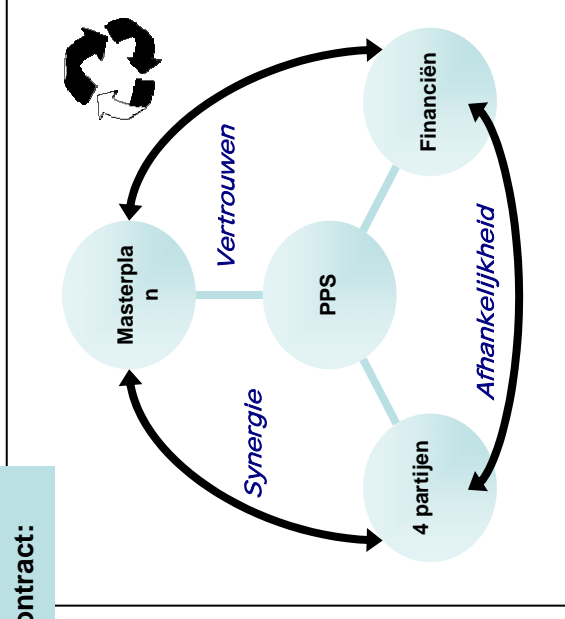


Vier partijen: de gemeente, de NS, de Jaarbeurs en de eigenaar van Hoog Catharijne, Corio, sloegen in 1988 met een intentieverklaring de handen ineen om een Masterplan te maken voor het gebied.

In het voorjaar van 2000 is de samenwerking tussen de gemeentelijke overheid en de private partijen opgeblazen: een van de private partijen trok zich terug en de gemeente werd opgezaald met de brokken.

### Toetsing aan het model:

#### Contract:



## **Synergie**

De partijen Jaarbeurs, Corio en de NS hadden onder het motto samen kunnen we meer verdienen en worden we er allemaal wijzer van, elkaar snel gevonden voor een samenwerking voor de gebiedsontwikkeling Utrecht Centrum Project (UCP).

De samenwerking zou ontwikkelingen van een vernieuwd station, waarbij meerdere doelstellingen golden, zoals het uitbreiden van het NS vastgoed en het vergroten van het personenvervoer over het spoor. De een nieuwe winkelformule van Corio voor Hoog Catharije waarmee de levenscyclus van de winkels nog een extra impuls zou krijgen voor 20 jaar door een kwaliteitsverhoging. En de jaarbeurs die zijn markt voor de komende jaren veilig wil stellen met een vernieuwd jaarbeursterrein. Deze ontwikkelingen konden met elkaar verbonden worden zodat ze elkaar zouden versterken.

## **Afhankelijkheid**

De drie partijen waren de enige drie grondeigenaren in het gebied en waren daardoor van elkaar afhankelijk bij samenwerking of ontwikkeling van het geheel.

Verder waren de afzonderlijke partijen met hun specifieke functies afhankelijk van de beleidsdoelstellingen van de gemeente die op hun expertise van toepassing was. De besluitvorming rondom PPS-projecten vindt hierdoor plaats in verschillende arena's die vaak tot verschillende netwerken behoren. Dit maakt besluitvorming complex en vereist dat veel koppelingen worden gemaakt. De actoren

nemen hierbij vanuit hun verschillende achtergronden verschillende (spel)regels mee die met elkaar kunnen conflicteren of in ieder geval voor verwarring kunnen zorgen.

Het gevolg is dat de partijen hun eigen financiële belangen hebben geformuleerd bij hun eigen doelstellingen en ze niet willen dat iemand bij ze in de keuken kijkt.

De samenwerking bleek uiteindelijk niet haalbaar. De verklaring voor het uiteenvallen van het samenwerkingsverband bij UCP was dat de private partijen eruit zijn gestapt omdat ze uiteindelijk toch niet bereid waren om projecten in de openbare ruimte te financieren.

## **Vertrouwen**

De waarden en rolpatronen, die gelden in de publieke en private sector, leiden tot een eigen kijk op de werkelijkheid. Voor publieke actoren zijn vooral politieke risico's van gewekte verwachtingen en budgetoverschrijdingen van belang. Voor private actoren zijn vooral financiële risico's in relatie tot financiële opbrengsten van belang.

Het komen tot een masterplan met een voor iedereen geaccepteerd kostenplaatje bleek onmogelijk. Het onderlinge vertrouwen bleef uit en de samenwerking is uiteindelijk in 2000 beëindigd.

### **Conclusie: helpt het model?**

Bij dit project blijkt de het ontbreken van onderling vertrouwen een oorzaak te zijn voor een breuk in de samenwerking. Door deze breuk in het vertrouwen waren bepaalde ideeën niet meer uit de hoofden van de betrokkenen te krijgen, hoe goed het voorstel (achteraf) ook leek.

De institutionele verschillen leiden er vervolgens toe dat publieke en private actoren in hun onderlinge interactie contracten sloten om relaties te ordenen. De drie partijen hebben afzonderlijk met de gemeente contracten gesloten voor hun ontwikkelingswensen. Het model laat zien dat door de vertrouwensbreuk het niet moeilijk was om tot een door iedereen gedragen masterplan te komen. Hierdoor was ook de overeenstemming van financiering niet mogelijk. Dit laat mooi de beweging in het model zien en de interactie tussen de aspecten inhoud, samenwerking en financiën.

De samenhang tussen waardepatronen en organisatiestructuur geeft zo een aardige verklaring waarom publiek-private samenwerkingsprojecten vaak zo moeizaam van de grond komen en vaak uitmonden in organisatorische constructies die de scheiding benadrukken en veel inhoud in contracten pogen te regelen, zoals bij de aanbestedingsprocedures en contracten. Dergelijke procedures en contracten passen in de waardepatronen van de betrokken organisaties en vereisen ook de minste aanpassing van die organisaties. De wens om tot gemeenschappelijke oplossingen te komen,

leeft bij de betrokken PPS-partijen. Echter, voor succesvolle interactie tussen publieke en private partijen is een nieuwe mix van vertrouwen en contractering nodig. Vertrouwen is de basis voor het creëren van meerwaarde.

Van meerwaarde is sprake als de gerealiseerde producten de toets der kritiek van zowel de burgers als het bedrijfsleven beter dan de huidige kunnen doorstaan.

Contracten, of beter gezegd overeenkomsten, zijn daarbij nodig om dat vertrouwen te verzilveren en om partners de mogelijkheid te geven verantwoording af te leggen aan derde belanghebbenden.

Maar het accent bij de contracten zal meer dan voorheen moeten liggen op afspraken over de wijze van interactie en conflictantering en minder op een vroegtijdig fixeren van de inhoud van het proces. Kennis over het management van vertrouwen en van de strategische omgang met opeenvolgende reeksen van overeenkomsten is evenwel nog nauwelijks beschikbaar. Het ontwikkelen van die kennis is nodig om de hooggespannen verwachtingen omtrent de resultaten van PPS werkelijkheid te laten worden.

### Samenvatting artikel:

Erik-Hans Klijn en Geert R. Teisman 2002 zoeken naar een verklaring voor de moeizame totstandkoming van PPS-projecten aan de hand van het UCP.

Het Utrecht Centrum Project (UCP) is een sleutelproject dat vanwege economische en ruimtelijke potenties door het Rijk is aangewezen als een proefproject voor Publiek-Private Samenwerking.

Hierbij wordt meer nadruk gelegd op het inbouwen en sturen van vertrouwen als alternatief voor het vastleggen van afspraken in contracten. Hierbij bepleiten ze de totstandkoming van een nieuwe mix van enerzijds contractering en anderzijds het inbouwen van vertrouwen.

Als er iets is gebleken in de lange geschiedenis van dit project dan is dat wel dat de samenwerking tussen publieke en private partijen maar moeizaam tot stand komt. Zo sloegen vier partijen, de gemeente, de NS, de Jaarbeurs en de eigenaar van Hoog Catharijne, in 1988 met een intentieverklaring de handen ineen om een Masterplan te maken voor het gebied. Echter, door meningsverschillen tussen de gemeente en de drie grondeigenaren moest na de totstandbrenging van het Masterplan in 1993 een nieuwe start gemaakt worden, ten einde niet in een impasse te blijven voortmodderen. Ook in het voorjaar van 2000 is de samenwerking tussen de gemeentelijke overheid en de private partijen 'opgeblazen': een van de private partijen trok zich terug en de gemeente werd opgezaald met de brokken.

Bij het zoeken naar een verklaring vanuit het institutioneel perspectief zou de verklaring voor het uiteenvallen van het samenwerkingsverband bij UCP kort en helder, maar ook enigszins oppervlakkig kunnen luiden: de private partijen zijn eruit gestapt omdat ze uiteindelijk toch niet bereid waren om projecten in de openbare ruimte te financieren. Vertrouwen is de basis voor het creëren van meerwaarde. Van meerwaarde is sprake als de gerealiseerde producten de toets der kritiek van zowel de burgers als het bedrijfsleven beter dan de huidige kunnen doorstaan. Contracten, of beter gezegd overeenkomsten, zijn daarbij nodig om dat vertrouwen te verzilveren en om partners de mogelijkheid te geven verantwoordelijkheid af te leggen aan derde belanghebbenden.

Maar het accent bij de contracten zal meer dan voorheen moeten liggen op afspraken over de wijze van interactie en conflicthantering en minder op een vroegtijdig fixeren van de inhoud van het proces. Kennis over het management van vertrouwen en van de strategische omgang met opeenvolgende reeksen van overeenkomsten is evenwel nog nauwelijks beschikbaar. Het ontwikkelen van die kennis is nodig om de hooggespannen verwachtingen omtrent de resultaten van PPS werkelijkheid te laten worden.

#### 5.4 Conclusies & Evaluatie van het model

De conclusies van de toetsing van de cases aan het model geven een interessante wending aan de validiteit van de uitgangspunten van het model.

De conclusie van de Bickhorst is:

Het vergt met name vertrouwen in elkaar bij het streven naar een gemeenschappelijke doelstelling (synergie) en acceptatie van de onderlinge afhankelijkheid.

Hieruit kan geconcludeerd worden voor een gebiedsontwikkeling dat er voor de keuze van een partner een bepaalde afhankelijkheid nodig is, dat er vertrouwen nodig is in elkaars expertise en daadkracht, om een gezamenlijke doelstelling te behalen, waarbij synergie op kan treden. Dit betekent dat afhankelijkheid een eerst voorwaarde is voor samenwerking, dan vertrouwen moet ontstaan, alvorens synergie kan optreden.

Bij de Binckhorst wordt met name op vertrouwen gestuurd, terwijl er nog geen afhankelijk relatie bestaat.

Bij de Zuiderzeelijn speelt een dergelijk probleem by het aspect synergie. Hier laat het model zien dat het sturen op synergie niet de oplossing is voor het ontstaan van publiek private samenwerking.

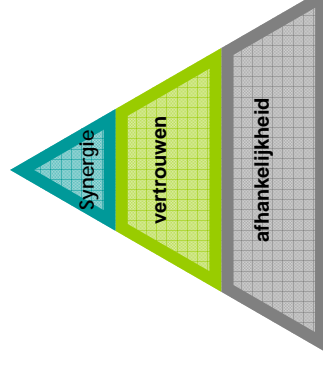
Afhankelijkheidsrelaties en vertrouwensrelaties spelen een belangrijke rol om tot een publiek private samenwerking te komen. Zonder afhankelijkheid of vertrouwen is het niet mogelijk meerwaarde te creëren.

Het Utrecht Centrum project laat als laatste zien dat ondanks een duidelijke afhankelijkheid door de grondposities van alle drie de betrokkene het niet mogelijk is tot samenwerking te komen doordat er geen onderling vertrouwen is. Alhoewel er duidelijk meerwaarde voor alle drie gegenereerd kan worden leidde de vertrouwensbreuk tot de beëindiging van de samenwerking.

Hieruit blijkt dat niet alleen de onderlinge relaties een belangrijke rol spelen in het verhaal, maar dat er ook een hiërarchie in zit.

Eerst dient er een duidelijke afhankelijkheid te bestaan, en zal er vervolgens een goede vertrouwensbasis nodig zijn voordat er binnen een samenwerking synergie kan ontstaan.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Teruggekoppeld aan het model uit hoofdstuk 3 blijkt dat het model zeer dynamisch is, maar dat er op de relatiekant een extra dimensie ontstaat: zijnde de hiërarchie in de benodigde relaties om te kunnen samenwerken. Hierdoor wordt duidelijk dat de samenwerking de belangrijkste factor speelt bij het vormen van een pps, waarbinnen afhankelijkheid, vertrouwen en synergie achtereenvolgens gewaarborgd moeten worden. Om te komen tot synergie zal de samenwerking de gemeenschappelijke doelstelling moeten behalen.

Dus:

**samenwerking + doelstelling = synergie**

Synergie treedt op doordat de samenwerking op inhoudelijke en financiële aspecten tot meer in staat is dan de onafhankelijke partijen.

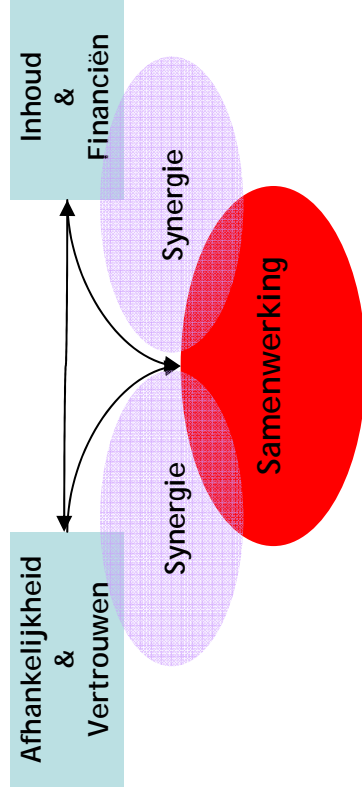
Om tot samenwerking te komen is afhankelijkheid en vertrouwen in elkaar nodig. Afankelijkheid is nodig om elkaars 'natuurlijke partner' te kunnen zijn. Vertrouwen is nodig om tot een gemeenschappelijke meerwaarde te kunnen komen.

De meerwaarde ontstaat uit het realiseren van de gemeenschappelijke doelstelling. Deze doelstelling wordt behaald door de inzet van inhoudelijke en een financiële capaciteiten van de publieke en private partijen..

Samenwerking ontstaat dus vanuit het relationele aspect als er een bepaalde afhankelijkheid en voldoende vertrouwen in elkaar is.

Door de inhoudelijke capaciteiten en financiële mogelijkheden van de partijen bij elkaar te brengen, en aan gezamenlijke doelstelling te werken ontstaat synergie.

Dit kan als volgt schematisch weergegeven worden:





# 6

## CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

### 6.1 Inleiding

Er is in de laatste jaren een toenemende belangstelling voor publiek-private samenwerking in vele toepassingen. Ook de vraag welke rol pps kan spelen bij gebiedsontwikkeling met infrastructuur wordt vaker gesteld.

PPS bij gebiedsontwikkeling betekent dat overheid en bedrijfsleven samenwerken. Dit kan tot allerlei vormen van synergie leiden, zoals een betere benutting van kennis, innoverende technieken bij de uitvoering en hierdoor ook voor de concurrentiepositie van een stad. Er is nog weinig aandacht voor de empirische vraag hoe pps daadwerkelijk functioneert en welke effecten deze samenwerking heeft. Het antwoord op deze vraag is verre van eenvoudig. De waarde van de producten van gebiedsontwikkeling is niet eenduidig vast te stellen. Ook is de relatie tussen pps en de effecten niet eenduidig vast te stellen.

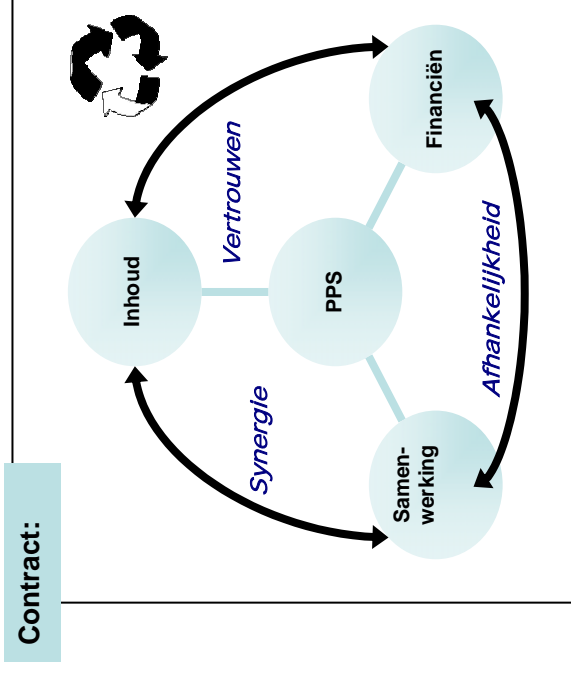
Oordeelsvorming over pps moet verder gaan dan doelmiddel denken, wanneer pps gezien wordt als een middel om een bepaalde doelstelling te behalen. Ook is het te beperkt om pps vanuit een enkel perspectief te evalueren. Wanneer meerdere perspectieven worden gehanteerd in de evaluatie, kan bestluitvorming beter worden onderbouwd.

Er bestaat reeds een groot aantal vormen van pps. Een aantal van deze vormen van pps is goed zichtbaar. Het

gaat dan om staande organisaties, die bijvoorbeeld een samenwerkingsverband zijn tussen gemeente en private partijen waarbij een ontwikkelingsmaatschappij of een andere rechtspersoonlijkheid is opgericht. Hiernaast zijn er ook spontaan gegroeide pps-constructies.

De voorwaarden voor de opzet van pps bij gebiedsontwikkeling zijn in deze scriptie uitgewerkt. Hiervoor zijn de aspecten samenwerking, inhoud en financiën gedefinieerd en is gekeken naar de relaties die zich tussen deze aspecten afspeelen. Deze relaties zijn synergie, afhankelijkheid en vertrouwen. De combinatie tussen deze aspecten en de relaties is weergegeven in een model.

Met dit model wordt duidelijk dat er een afhankelijkheid ontstaat tussen de samenwerkende partijen en de beschikbare financiële middelen, dat vertrouwen een belangrijke rol speelt bij het toewijzen van financiële middelen aan een gekozen doelstelling en dat er een synergie moet ontstaan, willen de partijen meerwaarde kunnen halen uit de samenwerking om de gemeenschappelijke doelstelling te behalen. Het model is een analyse model, het helpt binnen het proces van contractering positie te bepalen op de afzonderlijke aspecten samenwerking, financiën en inhoud.



Het model is een integrale beschouwing van deze relaties die spelen binnen de pps en hoe deze in beweging blijven. Om deze beweging te minimaliseren moet deze integrale aanpak aan zo veel randvoorwaarden voldoen dat dit haast onmogelijk is om deze vooraf vast te leggen in een contract. Hierdoor blijft het model in beweging. Het is moeilijk om te bepalen op welk moment de samenwerking gesloten kan worden. Hierdoor is de contractfase bij het sluiten van een pps erg complex:

- Het vooraf formuleren van prestaties kan een rem zijn voor innovatie. Ervaring met bestaande technieken zijn immers makkelijker vast te leggen dan nieuwe technieken.
- Vooraf geformuleerde prestaties kunnen tot strategisch gedrag leiden: de prestaties worden zodanig vormgegeven dat ze aan de prestatie-indicatoren tegemoet komen, zonder dat de prestatie daadwerkelijk wordt geleverd.
- Vooraf geformuleerde prestaties fixeren. Gedurende de pps kunnen partijen leren over gewenste prestaties en kunnen zich nieuwe, onvoorziene mogelijkheden voordoen. Dergelijke leereffecten kunnen bestaande prestatie-indicatoren inhalen.

Dit leidt ertoe dat het komen tot de meerwaarde, waar het bij synergie om draait alleen mogelijk is als het dilemma dat zich afspeelt binnen deze relatie erkend wordt. Het is niet mogelijk één goede keuze te maken. De keuze die gemaakt wordt zal altijd context afhankelijk zijn. Gezien het model in beweging blijft zal dit dilemma onderkend moeten worden.

Als achteraf bekeken wordt wat de succesfactoren van een pps zijn dient rekening gehouden te worden met het feit dat de keuzemomenten afhankelijk zijn van de context en dat deze genomen zijn vanuit een bepaald perspectief. Dan wel economisch, dan wel procesmatig.

Terugkomend op de stelling van Dhr. Teisman: 'moeten we zeggen dat we partners zijn als we elkaar alleen maar willen benutten?' kan geconcludeerd worden dat het

kunnen benutten van elkaars unieke vaardigheden een voorwaarde is voor het creëren van synergie. Echter is het ook zo dat door het formuleren van een gemeenschappelijke doelstelling er toe moet leiden dat er keuzes gemaakt moeten worden door de afzonderlijke partijen die niet altijd de individuele doelstellingen maximaliseren.

Door de synergie te benadrukken kan hiervan wel het doel nagestreefd worden waardoor er toch een meerwaarde ontstaat, ook voor de individuele partijen. Dit maakt het model onmisbaar bij het maken van dergelijke keuzes in het erkennen van elkaars meerwaarde en de onderlinge afhankelijkheden voor het vertrouwen in de samenwerking en het bereiken van de gemeenschappelijke doelstelling. Dit kan alleen als de fysieke en financiële contouren van meerwaarde bekend te zijn voordat de samenwerking aangegaan wordt en als de mogelijke financiële meerwaarde niet onderling verdeeld is of versleuteld is in het project.

Dit vertrouwen zou moeten prevaleren boven de individuele doelstellingen van de betrokken partijen. Gezien het gewoonweg onnatuurlijk is voor iedere persoon of partij in deze wereld om zijn eigen doelstelling ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijke doelstelling lijkt het vanzelfsprekend dat dit alleen kan worden bereikt door een orgaan te creëren die deze ontwikkeling ten eigen doel gesteld heeft en waaraan de betrokken partijen risicodragend deelnemen en elkaar aanvullen. Hierbij wordt de gemeenschappelijke doelstelling de enige doelstelling

Terugkomend op de onderzoeksvragen:

- Op welke wijze slaagt publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling erin om gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren?

En de subvragen:

- Waarom willen partijen PPS-en?
- Wat zijn succesfactoren bij PPS?

Kan ik concluderen dat naar aanleiding van de cases pps op dit moment bijzonder zwak scoort op het slagen gemeenschappelijke doelstellingen te creëren. Vreemd genoeg lukt het een pps nog wel eens om ze ondanks het niet altijd overeenkomen van deze gemeenschappelijkheid wel om ze uit te voeren.

Deze tegenstrijdigheid bestaat doordat de samenwerking binnen de pps een dynamisch proces is. Het beeld dat partijen in hun hoofd hebben bij de pps is opgebouwd uit doelstellingen in inhoudelijk en financieel aspect. Binnen dit complexe geheel is er altijd wel een succes te benoemen. De subvragen zijn beantwoord op weg naar de vorming van het model. De allerbelangrijkste conclusie van het verhaal is dat meerwaarde een eindproduct is van de pps, niet een onderdeel dat vooraf al is meegenomen in de financiële berekeningen en dat het hiermee een gemeenschappelijke doelstelling blijft, niet een individuele financiële verrekening voor de deelnemende partijen vooraf.

## 6.2 Het huwelijk

Bij een huwelijk heb je je eigen beeld bij de relatie. Op basis van jouw vertrouwen in de relatie en je eigen fantasie bij je toekomstbeeld leg je de gelofte af. Hierover legt niet iedereen huwelijksvoorwaarden vast, voor het geval dat de werkelijkheid toch anders blijkt te zijn dan je voornemens waar kunnen maken.

Onder invloed van andere mensen, relaties of gebeurtenissen waar je geen invloed op uit kunt oefenen kan een situatie ontstaan waarin deze relatie ernstig onder druk komt te staan. Het kan zelfs zo lopen dat de relatie stukgaat en er een breuk ontstaat. Het helpt in deze situatie als je de afspraken even na kunt lezen en iedereen bij de les kunt houden. Dat de verantwoordelijkheden weer komen te liggen waar ze horen.

Deze voorwaarden en afspraken worden niet altijd vastgelegd, omdat de intenties bij het aangaan van het huwelijk zo onomstreden goed waren. Achteraf blijkt dat het zou helpen als er afspraken gemaakt worden over een mogelijke situatie waaraan je bij het aangaan van het huwelijk niet aan wilt denken.

Bij het aangaan van een pps is dit hetzelfde. Goed vertrouwen is een basis om een relatie of een samenwerking aan te gaan. In het geval dat niet aan verwachtingen wordt voldaan of als blijkt dat bepaalde gebeurtenissen niet te beïnvloeden zijn is vertrouwen niet voldoende om een relatie in stand te houden. Het is beter om bij het aangaan van een pps uitvoerig stil te staan bij alle mogelijke ongewenste situaties en hierbij exit regels te formuleren.

Het moeilijkste is alleen dat het huwelijk al vaak besloten is voordat de voorwaarden besproken zijn, laat staan op papier zijn vastgelegd

Partnerkeuze is vaak net als kinderen in je team kiezen bij de gymles: je kiest niet altijd de kinderen die het snelst kunnen hollen of het hardst kunnen gooien of het hoogst kunnen springen, maar kinderen die je leuk vindt of mogelijk misschien wel kinderen die er voor zorgen dat jij de volgende keer niet als laatste gekozen wordt.

#### 10 Tips voor een goed huwelijk

1. Twee keer per week gaan we naar een goed restaurant, een beetje wijn, lekker eten in goed gezelschap. Zij gaat de maandag, ik den donderdag...
2. We slapen ook in aparte bedden. Zij in Oostende, ik in Brussel...
3. Ik voer ze naar overal met den auto. En zij vindt verdorie iedere keer de weg terug...
4. Ik vroeg haar onlangs : "Naar waar wilt ge gaan voor je verjaardag?" Antwoorde ze: "Ergens waar ik lang nie meer geweest ben..." "Ah, wat denkt ge van de keuken?" vroeg ik.
5. Ik hou altijd der hand vast... Als ik da nie doe betaal ik me blut als we ne winkel passeren...
6. Ze heeft nen elektrische mixer, nen elektrische broodrooster, nen elektrische keukenrobot... Dan roept ze me: "Zeg der staat hier veel te veel brot, en ik kan me nergens meer zetten..." Dus koop ik der nen elektrische stoel, ook weer nie goe....
7. Zegt ze me gisteren : "Den auto rij nie goe meer, 'k peis dat der water in de carburateur zit..." Ik vraag der waar den auto staat. Zegt ze: "In 't kanaal Gent-Terneuzen."
8. En onlangs is ze aan een nieuw dieet begonnen: "Kokosnoten en Bananen." Nog gene kilo eraf, maar zo rap dat die in nen boom kan klimmen, maat, da geloofde nie...
9. Ze is dan ook nog es langs de schoonheids-specialist geweest. Ze liet der ompraten om een modderbad te nemen. Ik moet toegeven, ze heeft der 2 dagen goe uitgezien. En toen, viel de modder der af.
10. En den donderdag liep ze achter de vuilniskar, al roepend: "Wacht es effe..." Zei diene gast op die kar vanachter: "Geen probleem madammeke, der is nog plek genoeg, springt der maar in..."

### 6.3 Conclusies

Bij gebiedsontwikkeling is sprake van grote wederzijdse afhankelijkheid, voortkomend uit de grondposities die de partijen hebben ingenomen of monopolistisch gedrag van partijen.

Deze afhankelijkheid speelt een belangrijke rol bij de keuze van een partner en het beste samenwerkingsverband. Belangrijk is dat hierbij vooraf de afhankelijkheden in kaart gebracht worden en afspraken te maken hoe hiermee wordt omgegaan, zodat geen van de partijen voor onaangename verrassingen komt te staan. Bij het opstellen van een contract moeten duidelijke exit-regels ingebouwd worden, waarin duidelijke voorwaarden en gevolgen vastgelegd zijn mocht een partij uit de samenwerking willen stappen.

Gezien de grote complexiteit en onzekerheid bij gebiedsontwikkeling zal een gemeente geneigd zijn de gebiedsontwikkeling niet zelf oppakken. Ze zal hiervoor partners zoeken waarin ze vertrouwen heeft dat haar doelstellingen behaald worden.

Hoe groter deze onzekerheid, hoe meer een gemeente geneigd zal zijn een intensievere samenwerking aan te gaan (contingency theory)

Het model biedt een mogelijkheid om vanuit een helikopterview de aspecten te benoemen die elkaar beïnvloeden en die dus invloed hebben op het proces van pps vorming en de kaders te stellen voor de gemeenschappelijke doelstellingen. Het is geen invuloefening of checklist die een proces structureert. Dit

komt met name doordat het model continue in beweging is. Als een van de aspecten verandert moeten de andere meebewegen.

Uit de cases blijkt dat het bijzonder moeilijk is voor partijen om tot een tot totaal concept te komen waarbij de gemeenschappelijke doelstelling nagestreefd wordt door alle partijen. Eigenlijk wil geen enkele partij toegeven aan de gemeenschappelijke doelstelling boven haar eigen eisen. De Politiek wil geen afstand nemen van de eindverantwoordelijkheid, de ambtenaren zijn ook allemaal druk bezig en betrokken bij een belangrijk project met een zware bestuurlijke component, Adviseurs vinden het een leuk proces en marktpartijen doelen op monopolie in de uitvoering. Dit zijn moeilijke en rare mechanismen als er gesproken wordt over samenwerking en risicoverdeling. Men slaagt er niet in om van eigen niveau naar een gemeenschappelijk niveau te komen. Vanaf het eerste moment is het onderhandelen vanuit starre beelden en doelstellingen.

Het belangrijkste punt is hierbij dat het behalen van meerwaarde een uitgangspunt is waarbij de toedeling van deze meerwaarde de arena van de strijd is in het gehele proces, zonder dat er duidelijk is of er meerwaarde behaald kan worden en hoe groot deze mogelijk is.

PPS is een overbeviste vijver en men heeft niet eens enige notie van hoe groot deze vijver zou kunnen zijn.

Het is nodig om gedurende het gehele proces een bemiddelaar in te stellen en een totaalconcept te

formuleren waaraan een berekening ten grondslag ligt. In deze berekening is een analyse nodig van de investering van de individuele partijen, zonder de pps. De meerwaarde kan pas achteraf verdeeld worden. Zo is er ook een mogelijkheid om met marktpartijen een bepaald rendement af te spreken op het vastgoed en de grex, voordat je weet wat er uiteindelijk uitkomt. (bijvoorbeeld zoals bij de metro in Engeland) als je dit rendement vooraf al afpakt lukt het niet. Realisatie van bouwwerken kunnen apart aanbesteed worden. Wel afspraken maken over rendement voor controle. Financiële investeerders mogen niet bij de concept ontwikkeling aan tafel, niet als uitvoerders, ze mogen wel dochterbedrijven mee laten doen bij de bieding.

Een ander belangrijk onderdeel gedurende het proces is oplossingen schetsen en berekeningen maken. Er wordt te veel gedacht aan het gewenste eindproduct en te weinig aan een mogelijke oplossing. Hierbij zal de belangen afweging: wat wordt ik er financieel wijzer van uitgesteld moeten worden. Je bent dan namelijk de buit al aan het verdelen (toe-eigenen) zonder deze te creëren.

Als samenwerking nagestreefd wordt kan het beste een orgaan gevormd worden dat onafhankelijke beslissingen kan maken welke het beste zijn voor de gebiedsontwikkeling in zijn geheel, ongeacht de afzonderlijke belangen van de deelnemende partijen. Dit betekent dat de partijen met elkaar dienen te versmelten.

Alleen dan ontstaat er een nieuw orgaan, dat voor de gebiedsontwikkeling beslissingen neemt.

Kort samengevat: het proces heeft opportunistisch gedrag inkaderen, omgang reguleren, exit regels formuleren, verdeling van winst en baten, relatie onderhouden en inspanning versus risico berekenen

#### 6.4 Aanbevelingen

Onderzoek naar de invloed van institutionele context op interacties, contracten en uitkomsten staat nog in de kinderschoenen. Dat betekent ook dat de genoemde manieren om vertrouwen binnen een samenwerking te vergroten nadere uitwerking en toetsing behoeven.

Dit onderzoek komt tot een analysemodel dat helpt bij het positioneren van de relaties die binnen het samenwerkingsproces invloed op de pps-constructie uitoefenen.

Het vertrouwen dat nodig is bij een onoverzichtelijk en complex proces als gebiedsontwikkeling is onontbeerlijk. Hierbij is de onderlinge afhankelijkheid en het erkennen hiervan een belangrijke factor.

Het is belangrijk om het proces op te knippen in afgebakende eenheden die elk hun eigen berekening hebben. Het is niet mogelijk te spreken van één meerwaarde die verrekend kan worden over het gehele proces. Door het organiseren van 'benefit sharing', 'clawbacks' en al dat soort financiële grepen naar de verdeling wordt te snel de mogelijke opbrengst verdeeld zonder dat deze gecreëerd is. Partijen zijn kortom niet bereid om het bedrag te investeren dat noodzakelijk is om de ontwikkeling te realiseren, waarna bij een succesvolle ontwikkeling de meerwaarde toegekend kan worden aan het project.

Het is aan te bevelen om een naderen vergelijking te maken van hoe deze relationele factoren invloed uitoefenen op het proces van contractvorming bij pps. Zo kan beter in beeld gebracht worden waar de voordelen en nadelen van de onderlinge relaties bij pps een rol spelen. Op deze manier komt de specifieke aard van deze relaties en de mogelijkheden deze positief in te zetten beter tot haar recht.



## BEGRIPPENLIJST

Concessie	Samenwerkingsvorm tussen overheid en private partij waarbij een private partij het recht krijgt een project te ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren voor een langdurige periode. Overheid stuurt op outputperformance.	Transformatie	Strategie waarbij het gaat om totale functiewijziging van het terrein; van transformatie is bijvoorbeeld sprake als een bedrijventerrein wordt omgezet in een woongebied of kantorenlocatie; een transformatie kan ook voor een deel van het bedrijventerrein plaatsvinden, wanneer er sprake is van een transformatie is het van belang rekening te houden met de directe omgeving en de positie van het terrein in het grotere geheel waar het deel van uitmaakt.	publiek beheer. Dit in termen van kosten, opbrengsten en risico's.
DBFM	Design Build Finance Maintain: (ontwerp, bouw, financiering, handhaving). Samenwerkingsvorm waarbij een project van ontwerp tot beheer in een pakket wordt uitbesteed.			
PPC	Public Private Comparator: Een financiële vergelijkingsmethodiek, voor de publieke partij, die de voor- en nadelen op een rij zet en daar een conclusie uit trekt voordat al dan niet een concessiecontract wordt aangegaan			
PPS	Publiek Private Samenwerking: Samenwerkingsvorm tussen overheid en private partij waarbij partijen hun krachten en kennis bundelen met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid.			
PSC	Public Sector Comparator: Een beoordelingsmethodiek, voor de publieke partij, die een concrete concessieaanbieding vergelijkt met uitvoering van het project in			



## LITERATUURLIJST

- Berenschot, Wijkontwikkelingsmaatschappijen: Samenwerkingsverbanden in herstructurering, Rapportage nulmeting 2000
- De Bruijn, J. A. de: De organisatie van het totstandkomingsproces: dilemma's bij vroegtijdige private betrokkenheid bij publieke projecten, in: "Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur", Uitgeverij Lemma, Delft 2002
- De Bruijn en Leijten, Publiekprivate samenwerking bij infrastructuurprojecten (TCI), 2004
- Prof. Mr. Dr. J. A. de Bruijn en drs. H.G. van der Voort; Publiek private samenwerking bij wetenschappelijk onderzoek: een kader voor evaluatie. Commissie van overleg sectorraden onderzoek en ontwikkeling (COS) 2001
- Bruil, I.; Hobma, F.; Peek, G.; Wigmans, G.; Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's- Hertogenbosch, Amsterdam, Uitgeverij Sun, 2004
- Canoy, M., Janssen, M. en Vollaard, B.; PPS: een uitdagend huwelijk, publiek private samenwerking bij Combinatieprojecten. CPB Document 2001
- Daamen, T.; De kost gaat voor de baat uit, Amsterdam, Uitgeverij Sun, 2005
- De Klerk, R.; 21 kritische succesfactoren voor PPS projecten, aanbestedingskrant juni 2004.
- Dekker, S., Ruimte zaak van gemeenten; VNG Magazine, januari 2005
- Ernst & Young Consulting, Inventarisatie faal- en succesfactoren bij lokale PPS projecten. In opdracht van het Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, 2000
- Gemeente Den Haag, Gebiedsvisie Binckhorst, september 2004
- Gemeente Den Haag, Montaigne Lyceum; selectiedraad aanbesteding DBFM contract scholen, maart 2003
- Gemeente Den Haag, Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij, ING Real Estate Development, Habiforum;
- Ontwikkelingsstrategie Binckhorst, een perspectief vanuit Binckhorst, oktober 2004
- Ham, M. en Vergoesen, E.; Meerwaarde, maar waarom? Kwalitatieve analyse van DBFM voor weginfrastructuur Kenniscentrum PPS; <http://pps.minfin.nl> 2005
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Meerwaarde door Samen Werken
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Meerwaarde met het concessiemodel, een model voor Publiek- Private Samenwerking
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Publiek Private Samenwerking, interessant voor overheid en bedrijfsleven
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Public Private Comparator
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Public Sector Comparator
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Voortgangsrapportage PPS "van incidenteel naar structureel" november 2004
- Klijn, E.H. en Geert R. Teisman, [PPS: een kwestie van vastleggen of vertrouwen?](#), 2002
- Mil, B.P.A. van; Private participatie bij infrastructuurprojecten. In "Producten, Projecten & Processen- Jaarboek 2000 Berenschot Procesmanagement B.V." 2000
- Peek, G.J. (2003), De mythe van bijdragen van vastgoedopbrengsten aan investeringen in infrastructuur bij

- integrale gebiedsontwikkeling, Publiek-Private samenwerking: rijksoverheid in debat met wetenschappers  
 Position papers 2<sup>e</sup> kamer ronde tafelgesprekken, 9 februari 2005  
 Rebelgroep, ABN-AMRO, ABP, Prof. Teisman  
 P3BI 2001, Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurale en stedelijke projecten  
 Roostenberg, projectontwikkelaar Bohemen, Overheden weten niet wat ze met PPS willen, interview in: "Binnenlands Bestuur-januari 2005"  
 Schulz, M.; Innovatieve vervoersprojecten, in <http://www.berenschotprocesmanagement.nl> 2002  
 Smit, M (2003), Publiek-Private Samenwerking: borgen van het publiek belang?, Publiek-Private samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers  
 Stekelenburg, E., Debat Utrecht Centrum Project 25 maart 1999 Archinet nieuws  
 Structon Groep n.v. website, wanneer PPS? [http://www.structon.com/index\\_template\\_ipr.asp?page\\_id=869&lang\\_id=360](http://www.structon.com/index_template_ipr.asp?page_id=869&lang_id=360)  
 Teisman, G.R.; en Klijn, E.H.; Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek, in "Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur", uitgeverij Lemma, Delft, 2002  
 Teisman, G.R., "[De zoektocht naar partnerschap](#)", 2001.  
 Twist, M.J.W., van; Dubbelspel- Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2002  
 Vlaams Kenniscentrum Publiek- Private Samenwerking, PPS Operationele Meerwaarde Toetsing PPS-I-6 150803
- Wijers, H.; interview in "Building Business- mei 2002", Building Business Uitgeverij bv, Amsterdam, 2002  
 Woerkom, M. van; Publiek-private samenwerking bij projecten van bovenlokaal belang. Vroegtijdige private betrokkenheid hét devies?  
 Wolff, H. W. de, Stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling, in Bouwrecht december 2002  
 Zalm, G. Minister, speech tijdens het congres "de voortgaande ontwikkeling van Publiek-Private samenwerking in Nederland" 10 maart 2005