

CREATING AND CAPTURING VALUE THROUGH PPP

***Bekostiging van infrastructuur binnen integrale
publiek-private gebiedsontwikkelingsprojecten***

Master City Developer

Drs. Robert N. Offermans

CREATING AND CAPTURING VALUE THROUGH PPP

Bekostiging van infrastructuur binnen integrale
publiek-private gebiedsontwikkelingsprojecten

MCD Master's scriptie
November 2006

www.MasterCityDeveloper.nl

Erasmus Universiteit Rotterdam - OntwikkelingsBedrijf Rotterdam - Technische Universiteit Delft

Drs. Robert N. Offermans
roffermans@few.eur.nl

Alles uit dit onderzoek mag met volledige bronvermelding gebruikt worden ter promotie van een nieuwe manier van werken gericht op samenwerken, het 'ontzullen' van (vak)disciplines en het promoten van procesmanagement gericht op integrale productontwikkeling.

Bewerkte illustratie uit Sijtwende BV et. al. (2003).

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie geschreven in het kader van de studie 'Master City Developer' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Nadat ik reeds onderzoek had gedaan op het snijvlak van ruimtelijke ordening en mobiliteit - en wel specifiek gericht op openbaarvervoer gebruik en de financiering van openbaarvervoer (infrastructuur) vanuit de waardeontwikkeling van nabijgelegen vastgoed - is mij gevraagd of ik betrokken wilde zijn bij de samen met het OBR en TU Delft gegeven opleiding tot gebiedsontwikkelaar. Ik heb geen moment spijt gehad van mijn besluit om daarbij ook zelf de opleiding van binnenuit te volgen. Er is een nieuwe wereld voor mij open gegaan, de wereld van de integrale gebiedsontwikkeling. Mijn eerdere onderzoek is een ander daglicht komen te staan en ik heb getracht deze nieuw verkregen - theoretische en praktische - bagage zo goed mogelijk te verwerken in deze scriptie, de afsluiting van twee zeer intensieve, maar zeer interessante en leerzame jaren.

Bij de totstandkoming van deze scriptie was de bijdrage van enkele professionals met veel kennis en ervaring op het vlak van mijn scriptie onontbeerlijk om goed zicht te krijgen ontwikkelingen uit de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Hiervoor gaat mijn hartelijke dank uit naar (alfabetisch): Rémi Adriaansens, Dick Bouve, Joop van den Brand, Martin van der Does de Bye, Wouter Hagen en Stan Roestenberg. Naast deze personen wil ik natuurlijk ook mijn scriptiebegeleider, Prof. dr. Willem Korthals Altes, bedanken voor zijn commentaar. Ook wil ik hierbij mijn werkgever bedanken voor de mogelijkheid deze opleiding te volgen. Tot slot en zeker het belangrijkste is Angelique; je bent me ondanks de vele avonden en weekenden studie de laatste twee jaar blijven steunen. Dank je hiervoor. De komende tijd gaan we de verloren tijd dubbel inhalen.

Master City Developer

De masteropleiding Master City Developer is een postinitiële masteropleiding die richt zich op stedelijke gebiedsontwikkeling vanuit een integrale benadering. De cursisten zijn professionals uit de wereld van de vastgoed en gebiedsontwikkeling die zich verder willen bekwamen in hun vak. De opleiding combineert enerzijds theorie en praktijk en anderzijds inhoud en proces. Het speelt in op de behoefte aan integralisten bij publieke en private partijen die op strategisch niveau invulling kunnen geven aan de regierol bij stedelijke gebieds(her)ontwikkeling.

www.MasterCityDeveloper.nl



INHOUD

INLEIDING	2
AANLEIDING ONDERZOEK	2
PROBLEEMSIGNALERING & DOEL- EN VRAAGSTELLING	2
RELEVANTIE	2
ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN -STRUCTUUR	2

DEEL I - THEORIE 2

1	INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING	2
1.1	INGREDIENTEN	2
1.2	CONTEXT	2
1.3	INHOUD	2
1.4	ACTOREN	2
1.5	MIDDELEN	2
2	PROCES	2
2.1	MANAGEMENT VAN COMPLEXE PROJECTEN	2
2.2	PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	2
2.3	SAMENWERKINGSMODELLEN	2
3	OPTIMALISATIEPROCES	2
3.1	OPTIMALISATIEPROCES : DRIE INVALSHOEKEN	2
3.2	WAARDECREATIE	2
4	VALUE CAPTURE	2
4.1	DEFINITIE	2
4.2	VALUE CAPTURING IN PERSPECTIEF	2
4.3	VALUE CAPTURE INSTRUMENTEN	2
5	SYNTHESE THEORIE	2
5.1	THEORETISCHE ONDERZOEKSVRAGEN	2
5.2	THEORETISCH KADER	2

DEEL II - PRAKTIJK 2

6	CASE SELECTIE	2
6.1	SELECTIECRITERIA	2
6.2	PROJECT	2
6.3	METHODIEK	2
6.4	REFERENTIECASES	2
6.5	ANALYSE	2

7 SIJTWENDE 2

7.1	PROJECTSCOPE	2
7.2	AMBITIE	2
7.3	POSITIES EN BELANGEN	2
7.4	RANDVOORWAARDEN	2
7.5	ORGANISATIE	2
7.6	PROCESVERLOOP	2
7.7	ALLOCATIE	2
7.8	MEERWAARDE	2
7.9	VALUE CAPTURING	2

8 SYNTHESE EMPIRIE 2

8.1	EMPIRISCHE ONDERZOEKSVRAGEN	2
-----	-----------------------------	---

9 CONCLUSIES 2

9.1	TOEKOMSTPERSPECTIEF	2
9.2	AANBEVELINGEN	2

LITERATUURLIJST b

BIJLAGEN b

I	REFERENTIECASES	b
	ROTTERDAM CS	b
	DEN HAAG CS	b
	ØRESTADSBANEN KOPENHAGEN	b
	PORTLAND MAX RED LINE	b
II	GEÏNTERVIEWDEN	b



INLEIDING

Dit onderzoek richt zich op de financiering van transportinfrastructuur vanuit de meerwaarde van vastgoed die ontstaat als gevolg van publieke investeringen. In de volgende paragrafen zal het kader geschetst worden waarbinnen dit onderzoek tot stand is gekomen en zal de opzet van het onderzoek uiteengezet worden.

AANLEIDING ONDERZOEK

Er is in Nederland in toenemende mate sprake van ruimtelijke druk. De behoefte aan nieuwe ontwikkelingslocaties is onverminderd, net als de groei van infrastructuur als gevolg van de gestaag groeiende mobiliteit. Ruimtelijke inpassing op nog beschikbare locaties gaat vaak gepaard met een hogere mate van technische en organisatorische complexiteit dan bijvoorbeeld Vinex-locaties. Het garanderen van een goede bereikbaarheid van locaties en het organiseren van de daarvoor benodigde middelen is dan ook steeds vaker een knelpunt in de huidige planprocessen. Plannen belanden hierdoor in een impasse of verdwijnen voorgoed in de ijskast.

Mede door EU-begrotingsnormen en concurrerende bestedingsdoelen als zorg en veiligheid staat de overheid in toenemende mate onder druk om alternatieve financieringsbronnen te vinden voor infrastructuurinvesteringen. Enerzijds wordt de oplossing gezocht in private aanleg van wegen (concessies) en gaan er al tijden discussies over mobiliteitsbeprijzing. Anderzijds is er toenemende aandacht voor een groep actoren die direct baat hebben bij verbeterde bereikbaarheid, maar hier niet direct aan bijdragen; vastgoed eigenaren en ontwikkelaars. Zeker bij inpassing van infrastructuur in bestaande stedelijke gebieden zijn er actoren die dermate profiteren van verbeterde bereikbaarheid en goede inpassing van infrastructuur dat zij financieel bij zouden kunnen dragen. In lijn met de Europese beginselen 'de gebruiker betaald' en 'de vervuiler betaald' zou het niet vreemd zijn als er in de toekomst één bijkomt; 'de baathebbende betaald'.

'Value capturing' is een term die op één lijn ligt met dit beginsel. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van onroerend goed - ontstaan door publiek handelen - gedeeltelijk af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardeverstijging veroorzaken. Op deze manier kunnen overheden met dezelfde publieke middelen een groter aantal benodigde investeringen plegen dan anders mogelijk zou zijn.

Financiële inbreng vanuit private zijde is echter niet het enige waaraan behoefte is. Vanwege de complexiteit van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten is private deelname vaak onontbeerlijk.

Een vorm van publiek-private samenwerking is dan vaak het gevolg. Juist in dergelijke projecten kunnen private actoren hun meerwaarde etaleren door vanuit hun expertise de verschillende elementen van het project op een efficiënte en effectieve wijze op elkaar af te stemmen en wel zodanig dat het resultaat zo goed mogelijk aansluit bij de wensen vanuit de markt. Door het betrekken van private actoren kan dus een hogere ruimtelijke en functionele kwaliteit bereikt worden waardoor er additionele financiële middelen vrijkomen. Deze meerwaarde betekent ook dat er een hogere bijdrage aan de kosten van infrastructuur aanleg en -inpassing kan worden gerealiseerd. Er is sprake van dergelijke actieve meerwaardecreatie wanneer ingezet wordt op keuzen in het ontwikkelingsproces die extra kwaliteit genereren, zoals ondertunneling van een stadstraverse die de waarde van het omliggende vastgoed doet stijgen.

De ruimtelijke/functionele kwaliteit kan dus aanzienlijk worden verbeterd wanneer het ruimtelijke programma integraal wordt aangepakt. Daarnaast draagt een dergelijke kwaliteitssprong bij aan de haalbaarheid van het project wanneer deze verhoogde waarde te gelde gemaakt kan worden en bovendien middels vereveningsafspraken zodanig herverdeeld wordt tussen de betrokken actoren dat ieder voldoende incentive heeft om het gezamenlijke belang na te streven.

PROBLEEMSIGNALERING & DOEL- EN VRAAGSTELLING

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat er een grote behoefte is aan private betrokkenheid bij complexe, integrale ruimtelijke projecten. Er lijken in praktijk veel projecten te zijn die sterk gebaat zouden zijn bij additionele financiële middelen uit verhoogde kwaliteit die ten behoeve van infrastructuurinvesteringen besteed zouden kunnen worden. Toch komen dergelijke projecten in de praktijk nog maar mondjesmaat van de grond. Binnen de scope van dit onderzoek - publiek-private samenwerkingsprojecten waarbij infrastructuur onlosmakelijk verbonden is aan de realisatie van vastgoedontwikkeling en waarbij tevens sprake is van een financiële bijdrage aan de aanleg c.q. inpassing van deze infrastructuur - is de probleemstelling dan ook:

Probleemstelling

Nederlandse integrale gebiedsontwikkelingsprojecten worstelen met de financiering en inpassing van transportinfrastructuur. Juist intensieve publiek-private samenwerking lijkt te kunnen bijdragen aan een verhoogde ruimtelijke en functionele kwaliteit waardoor additionele middelen beschikbaar komen voor de aanleg en inpassing van infrastructuur. In de praktijk komen dergelijke initiatieven slechts beperkt tot realisatie.



Naar aanleiding van bovenstaande probleem is de doelstelling van dit onderzoek het zoeken naar verklaringen voor dit verschijnsel en het aangeven van mogelijke oplossingsrichtingen. De volgende onderzoeksvraag verwoord daarbij de richting van het verdere onderzoek:

Onderzoeksvraag

In hoeverre kan de aanleg en inpassing van transportinfrastructuur in integrale gebiedsontwikkelingsprojecten leiden tot meerwaarde voor het project als geheel en op welke wijze kan deze meerwaarde terugvloeien naar de actoren die deze waardestijging veroorzaken?

Binnen de scope van dit onderzoek wordt de focus op PPS-projecten gelegd omdat publieke en private actoren in toenemende mate op elkaar aangewezen zijn bij (stedelijke) ontwikkelingsprojecten. Nog los van private grondposities worden private actoren bij projecten betrokken vanwege hun specifieke kwaliteiten. Hun inbreng moet leiden tot een betere afstemming op de markt-vraag, als ook tot additionele waarde door betere afstemming van de verschillende functies (waaronder infrastructuur). Door de toegenomen complexiteit en de hoge eisen die gesteld worden zijn integrale gebiedsontwikkelingsprojecten niet meer te realiseren door één actor. De vraag is dan welk samenwerkingsmodel een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling oplevert en daarbij vanuit de ontwikkeling zelf (een deel van) de infrastructuurinvesteringen bekostigt. Bij deze samenwerking wordt hier specifiek bedoeld op volwaardige samenwerkingsmodellen, waarbij op gebiedsniveau risico's, zeggenschap, kosten e.d. worden gedeeld. De volledige definitie en afbakening van het begrip PPS volgt in hoofdstuk 2.

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen dienen de volgende subvragen beantwoord te worden (waarbij de theoretische van de empirische vragen worden onderscheiden):

Theoretische onderzoeksvragen

1. *Wat is integrale gebiedsontwikkeling en uit welke elementen bestaat het?*

Omdat het proces(verloop) in de praktijk een bepalende factor blijkt voor het resultaat van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten is hiervoor additionele aandacht. Daarbij vormt de procesarchitectuur het kader waarbinnen de processen zich afspelen. Juist om de handelingen van verschillende actoren en de invloed daarvan op het proces te begrijpen is het van belang inzicht te hebben in de (te kiezen) procesarchitectuur.

2. *Welke aspecten zijn van belang voor de te kiezen procesinrichting bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten in combinatie met infrastructuur?*
3. *Op welke wijze kan er binnen het proces worden gestuurd op het creëren van meerwaarde en waar wordt deze waarde gecreëerd?*

Het realiseren van meerwaarde is echter geen voldoende voorwaarde om tot een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling te komen waarbij voldoende middelen gaan naar de inpassing en financiering van infrastructuur. Daartoe is het nodig dat (een groter deel van) de baten terechtkomen bij de investerende actor zodat zijn investeringsbeslissing meer in lijn komt te liggen met het maatschappelijke en/of groepsbelang.

4. *Op welke manieren kan gecreëerde meerwaarde teruggeluisd worden naar de investerende actor?*

Empirische onderzoeksvragen

5. *In hoeverre wordt er bij de afbakening van projecten, de uitwerking van de ambitie en de keuze van projectpartners rekening gehouden met de potentiële waardecreatie en de toepassing van value capture instrumenten?*
6. *In hoeverre is men in de praktijk in staat geweest om de aanleg van infrastructuur aan te grijpen als een katalysator om een hogere ruimtelijke en functionele kwaliteit te bereiken en de hieruit gegenereerde middelen (gedeeltelijk) te besteden aan de aanleg- en inpassingkosten van deze infrastructuur?*
7. *Wat waren daarbij de kritische succes- en faalfactoren en in hoeverre was er sprake van bijzondere / unieke project- en proceskenmerken?*



RELEVANTIE

Het thema 'bekostiging van infrastructuur uit private middelen' is maatschappelijk zeer relevant. Het is ook een actueel thema, wat blijkt uit de vele symposia, congressen en de aandacht die de overheid (bijvoorbeeld VROM en de Raad voor Verkeer en Waterstaat) aan dit onderwerp besteedt. De acceptatie van het principe dat gebate actoren meer kunnen bijdragen aan publieke investeringen lijkt te groeien. De discussie gaat nu over hoe we dit in Nederland zo kunnen implementeren dat het ook acceptabel (of liever nog aantrekkelijk) is voor alle betrokken (private) actoren.

Omdat het onderzoeksobject 'gebiedsontwikkeling' binnen het wetenschappelijk onderzoeksveld nog relatief jong is, is het streven nu eerst om door het confronteren van de praktijkbevindingen met de gevonden theorie tot nieuwe en/of aangescherpte theoretische inzichten te komen. Daarnaast kent dit onderzoek vooral meerwaarde in de vertaalslag van theorie naar praktijk. Daar waar het principe van private bijdragen aan 'publieke investeringen' als infrastructuur in theorie aantrekkelijke win-win situaties opleveren, zien we in de praktijk dat dergelijke initiatieven nog maar mondjesmaat slagen. Dit onderzoek tracht uit praktijkcases, literatuuronderzoek en interviews te achterhalen welke factoren bepalend zijn voor de kansen van slagen.

Dit onderzoek is voor zowel publieke zijde (gemeenten, provincies, het Rijk) als private zijde (projectontwikkelaars, investeerders, adviesbureaus) relevant. Voor deze laatste groep is de insteek niet zo zeer direct gericht op het realiseren van maatschappelijk wenselijke investeringen, maar op (de processen die spelen bij) het creëren van meerwaarde voor de gebruikers binnen het ontwikkelingsgebied om daarmee de waardevastheid van haar investeringen te waarborgen.

ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN -STRUCTUUR

METHODOLOGIE

De kern van dit onderzoek bestaat uit een theorie- en een praktijkdeel. Ten behoeve van het eerste is een literatuuronderzoek uitgevoerd. In het praktijkdeel wordt gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden, namelijk literatuuronderzoek, interviews en casusonderzoek (welke bestaat uit een documentenanalyse en interviews).

LITERAATUURSTUDIE

Gezien het multidisciplinaire karakter van (met name integrale) gebiedsontwikkeling en de studie Master City Developer is er gekozen voor een brede blik naar één specifiek aspect: infrastructuur financiering. Gebiedsontwikkeling is een onderzoeksobject waarop theorieën uit verschillende vakdisciplines worden toegepast. In dit onderzoek wordt eerst het begrip (integrale) gebiedsontwikkeling uiteengezet. Vervolgens wordt bekeken welke factoren bij kunnen dragen aan het realiseren van goed afgestemde ontwikkeling, zodanig dat de bereikte meerwaarde tevens benut wordt ter (mede-) financiering van de benodigde infrastructuur. Hiertoe zullen aanknopingspunten gezocht worden met bestaande theorievorming uit literatuur op het gebied van:

- Management (van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten)
- Proces- en projectarchitectuur
- Financieringsinstrumenten / -arrangementen
- Institutionele economie

De bepalende factoren uit de verschillende disciplines zullen waar mogelijk aan elkaar gerelateerd worden. Zodoende ontstaat een theoretisch referentiekader welke in het vervolg van dit onderzoek benut kan worden.

CASESTUDIES

Het casusonderzoek dient om de bevindingen uit de literatuur te toetsen en aan te scherpen. Hiertoe is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn er interviews gehouden met experts uit de praktijk. Hierbij is zoveel mogelijk getracht door triangulatie de verkregen informatie te verifiëren bij andere bronnen (Yin, 2000).

- De documentenanalyse heeft tot doel het verkrijgen van harde gegevens over de projecten en bestaat uit het doornemen van relevante documenten.
- De interviews met experts dienen ter verkrijging van meer achtergrondinformatie, perspectieven van de verschillende organisaties en persoonlijke meningen. Tevens worden enkele reeds gevonden gegevens ter verificatie voorgelegd.

Casestudies zijn zeer geschikt voor studies waarbij de onderzoeksvragen voornamelijk kwalitatief zijn (hoe en waarom vragen), wanneer er geen controle is over de gebeurtenissen en wanneer de focus op een hedendaags verschijnsel ligt (Yin, 2000). Dit onderzoek voldoet aan al deze voorwaarden. Nog een reden om casestudies te benutten is het gegeven dat verschijnselen onderzocht kunnen worden binnen een bepaalde 'real world' context. Juist voor onderzoek naar de



processen die spelen bij gebiedsontwikkelingsprojecten is het analyseren binnen concrete praktijksituaties zeer leerzaam. De gevonden knelpunten kunnen zo ook beter in hun onderlinge samenhang geanalyseerd worden. Vervolgens kunnen de bevindingen generiek gemaakt worden door ze, zo goed en kwaad als dat kan, uit die specifieke context te tillen.

Als casestudy is Sijtwende te Voorburg geselecteerd; een succesvol meervoudig-ruimtegebruik project in PPS vorm waarbij sprake was van een doorbraak van een langdurig (maatschappelijk) probleem. Bovendien is er door goede een inpassing van infrastructuur en afstemming binnen het programma additionele waarde gerealiseerd is, welke gedeeltelijk besteed is aan de aanleg/inpassingkosten van de infrastructuur. Het analyseren van een dergelijk complex project moet inzicht geven in welke factoren aan een succesvol proces en product bijgedragen hebben.

Naast deze diepgaande casestudy worden nog een aantal nationale en internationale referentiecasses behandeld ter illustratie van enkele in het oog springende project- of proceskenmerken.

ONDERZOEKSSTRUCTUUR

Integrale gebiedsontwikkeling is de basis van dit onderzoek. Daarom wordt in Deel I, het theoretische blok, allereerst het begrip integrale gebiedsontwikkeling uiteengezet. In hoofdstuk 1 worden de 'ingrediënten' van gebiedsontwikkeling besproken. Hoofdstuk 2 en 3 gaan in op het 'proces' waarbinnen deze ingrediënten tot een concrete ontwikkeling moeten leiden. Hoofdstuk 2 gaat daarbij in op het proces en de procesarchitectuur terwijl hoofdstuk 3 ingaat op het optimalisatievraagstuk waarbij het creëren van meerwaarde een belangrijk onderdeel is.

Na het creëren van meerwaarde binnen het project is het de vraag op welke manier voldoende middelen terug kunnen vloeien naar de investerende actor teneinde tot een goed afgewogen investeringsbeslissing te komen. Hiertoe worden in hoofdstuk 4 alternatieve bekostigingswijzen bekeken die allen vallen onder de noemer 'value capture instrumenten'. Dit theoretische deel wordt afgesloten met hoofdstuk 5 waarin de behandelde theorie beknopt worden weergegeven en de theoretische onderzoeksvragen worden beantwoord. Tevens worden de voor het empirische deel belangrijkste theoretische elementen beknopt weergegeven in het 'theoretisch kader'.

Dit theoretisch kader wordt vervolgens in Deel II, het empirische deel, benut bij de analyse van de casestudy. Hoofdstuk 6 geeft beknopt weer welke methodiek gehanteerd is bij de selectie van de casestudies. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de case Sijtwende uitvoerig geanalyseerd. Afsluitend voor dit deel volgt de synthese van de in hoofdstuk 8 waarin de empirische onderzoeksvragen

worden beantwoord met behulp van de uitgebreide casestudy, de referentiecasses in bijlage 1, als ook met behulp van de uit interviews verkregen meningen van experts uit de praktijk.

Tot slot volgen in hoofdstuk 9 de conclusies van dit onderzoek. Daarbij wordt tevens vooruitge- blickt naar toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op integrale, meervoudig grondgebruik projecten en de toepassing van value capture daarbij. Samengevat ziet de structuur van dit onderzoek er als volgt uit:

	Inleiding, opzet rapportage
Deel I	Theoretische verkenning, kader en synthese
Deel II	Empirische verkenning: casestudies en synthese
	Conclusies



DEEL I - THEORIE

De focus van dit onderzoek ligt op de financiering van transportinfrastructuur binnen integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Allereerst zal daarom in dit theoretische deel ingegaan worden op het begrip integrale gebiedsontwikkeling en de ingrediënten die bepalend zijn voor het resultaat daarvan. Vervolgens gaan hoofdstuk 2 en 3 in op het proces waarin deze ingrediënten tot een concrete ontwikkeling moeten leiden. Hoofdstuk 2 gaat daarbij in op de procesarchitectuur terwijl hoofdstuk 3 ingaat op het proces, waarbij procesoptimalisatie en waardecreatie belangrijke onderdelen zijn. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 4 binnen de gebiedsontwikkeling ingezoomd op infrastructuur en alternatieve manieren van bekostiging daarvan. Dit theoretische deel wordt afgesloten met hoofdstuk 5 waarin de behandelde theorie beknopt wordt weergegeven in relatie tot het theoretische deel van de onderzoeksvragen. Tevens worden de voor dit onderzoek belangrijkste theoretische elementen geplaatst in een 'theoretisch kader'. Dit kader wordt vervolgens in het tweede deel van dit onderzoek, het praktijkgedeelde, benut bij de analyse van de case Sijtwende.

1 INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Hierbij moet niet alleen aan ruimtelijke ingrepen gedacht worden. Economische en sociale programma's bijvoorbeeld kunnen ook van invloed zijn op de (economische/sociale) structuur, wat op termijn ook weer ruimtelijke gevolgen heeft. *Integrale* gebiedsontwikkeling gaat daarbij een stap verder dan 'reguliere' gebiedsontwikkelingsprojecten. Die integraliteit wordt vooral gekenmerkt door (van 't Verlaat, 2004):

- de integratie van vele functies (het sector- en facetoverschrijdend karakter),
- de actieve betrokkenheid van vele actoren (publiek en privaat),
- en de integratie van dit alles in een proces, waarbij gedurende alle ontwikkelingsfasen de optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen een centrale rol speelt.

Er is dus zowel qua inhoud (afstemming met hogere schaalniveaus, sectoren & facetten, dichtheden et cetera) als qua proces/aanpak (aantal en type betrokken actoren, procesfasen, optimalisatie kwaliteiten, middelen et cetera) sprake van integraliteit. Door een goede afstemming van de verschillende inhoudelijke en procesmatige aspecten zal de kwaliteit en daarmee de waarde van

het project toenemen. Dit alles vergt echter wel de nodige (organisatorische) ervaring en kunde, omdat dergelijke projecten technisch, maar met name procesmatig complex zijn. Om deze reden zijn integrale gebiedsontwikkelingen ook per definitie niet door één actor te realiseren.

Anderzijds is integrale gebiedsontwikkeling juist een reactie op een groeiende complexiteit - zowel projectinhoudelijk als contextueel - van ruimtelijke ingrepen. Zo is de laatste decennia bijvoorbeeld door globalisering, informatisering en een gefragmenteerde markt vraag sprake van toenemende complexiteit; organisaties worden geconfronteerd met complexe problemen die zich niet beperken tot / zich niet laten oplossen binnen de grenzen van de organisatie. Ook fragmentatie als gevolg van verdergaande professionalisering en specialisatie vergroot de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, wat de behoefte aan integratie van kennis en middelen vergroot. Door schaarste aan ruimte is er bovenal sprake van toegenomen complexiteit bij inpassing. Bij uitstek bij ruimtelijke opgaven hebben actoren elkaar nodig om hun doelen te bereiken.

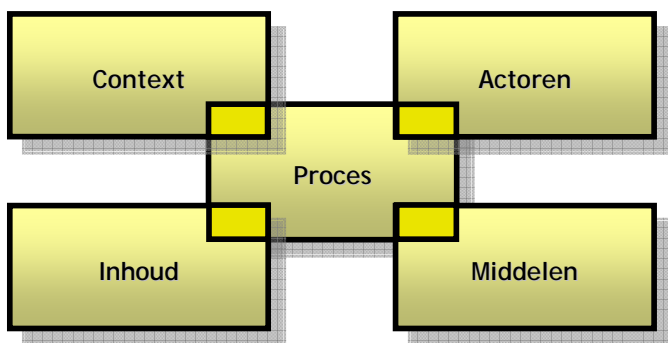
Het begrip integraal wil overigens niet zeggen dat het gebied ook (per definitie) integraal moet worden aangepakt. Integraliteit mag geen doel op zich zijn. De ambities ten aanzien van een integrale aanpak zijn in de praktijk ondergeschikt aan een werkbare ontwikkelingsaanpak. Er dient wel een integraal 'denkraam' te bestaan, maar daarbinnen kunnen behapbare (proces/project)delen aan specifieke actoren overgelaten worden. Deze aanpak komt de slagvaardigheid ten goede. Er zijn voldoende voorbeelden van ambitieuze 'totaalplannen' die al in de eerste ontwikkelingsfasen gesneuveld zijn. De betrokken actoren en de maatschappij als geheel hebben daar geen baat bij, sterker nog, er is eerder sprake van kapitaalvernietiging. Een integrale analyse, het betrekken van alle relevante contexten (op alle schaalniveaus) en vele (inhoudelijke en procesmatige) aspecten, *in de initiële fase van het proces* is echter bij elk type ontwikkeling van belang.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de verschillende bestandsdelen (c.q. ingrediënten) van integrale gebiedsontwikkeling en de aspecten die daarbij spelen.



1.1 INGREDIENTEN

Om grip te krijgen op de complexiteit van integrale gebiedsontwikkeling, hanteert Van 't Verlaat (2004) een vierdeling in aspecten, die tezamen het beeld bepalen van dit vakgebied. Deze vier aspecten staan in relatie tot elkaar en beïnvloeden elkaar. De verbindende schakel tussen de vier aspecten vormt het proces, de wijze waarop sturing wordt gegeven aan integrale gebiedsontwikkeling. Deze meer algemene indeling zal in dit onderzoek als kapstok dienen, waarbij de specifiek voor dit onderzoek relevante onderwerpen waar nodig aan deze kapstok worden gehangen en uitgelicht. In dit hoofdstuk zullen de vier 'ingredienten' en de bijbehorende (sub-) elementen uiteengezet worden. In de volgende hoofdstukken wordt vervolgens ingegaan op het proces waarin deze ingrediënten samengebracht worden om tot een nieuw product te komen.



Figuur 1.1: Ingrediënten stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2004)

1.2 CONTEXT

Voor elke ruimtelijke ingreep is het essentieel dat de context geanalyseerd wordt voordat met de visievorming van het project zelf aangevangen kan worden. De context is bepalend voor het succesvol realiseren van een ontwikkeling, zeker wat betreft de duurzaamheid van de ontwikkeling. De context waarin een project tot stand komt wordt bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen, het economische klimaat en het publiekrechtelijke kader dat gevoerd wordt ten aanzien van (integrale) gebiedsontwikkelingsprojecten.

1.2.1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Maatschappelijke ontwikkelingen laten zich vertalen in ruimtelijke dynamiek. De wijze waarop met deze dynamiek wordt omgegaan is medebepalend voor de mate van succes en duurzaamheid van gebiedsontwikkelingsprojecten. Enkele fundamentele (mondiale) ontwikkelingen die verstrekkende ruimtelijke gevolgen hebben zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling naar een netwerksamenleving, de kenniseconomie en de toenemende globalisering.

Investeringen concentreren zich - zowel op mondiaal, nationaal als regionaal niveau - op specifieke locaties. Er ontstaat een hiërarchie aan steden van waaruit de belangrijkste (publieke en private) beslissingen genomen worden. Steden lijken meer dan ooit concentratiepunten van de samenleving te worden. Door deze intensivering van activiteiten op specifieke locaties neemt ook de druk toe op de bestaande (transport)infrastructuur. Uitbreiding en modernisering hiervan gaat gepaard met een hoge complexiteit (hoge dichtheden, functiemenging, milieueisen et cetera) en daarmee met hoge kosten. Anderzijds zijn er in dergelijke situaties meer mogelijkheden tot creatieve inpassing van de infrastructuur en afstemming met de overige functies in het gebied, waardoor een hogere functionele en ruimtelijke kwaliteit bereikt wordt (zie ook hoofdstuk 3).

Ook ontwikkelingen op nationaal en regionaal niveau hebben invloed op ontwikkelingsprojecten. Voor de te kiezen samenwerkingsvorm is het bijvoorbeeld van belang of het gedrag van de bevolking risicomijdend dan wel ondernemend is, of er bekendheid en ervaring is met nieuwe samenwerkingsvormen et cetera. Ook de keuze van een bepaalde partner is vaak afhankelijk van het vertrouwen dat er tussen de actoren bestaat. Valt een actor buiten een bestaand netwerk, dan kan het lastig zijn bij sommige opdrachten betrokken te worden.



1.2.2 ECONOMISCH KLIMAAT

Sterk bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden is de economische situatie in het algemeen en specifiek die van de vastgoedmarkt (alhoewel er natuurlijk altijd enkele actoren markt niches kunnen benutten waardoor zij het tegen de marktontwikkeling in goed doen). Over het algemeen loopt de vastgoedcyclus achter op de economische cyclus. Vanwege de lange doorlooptijden is er in tijden van economische opleving daarom vaker sprake van een krappe markt, terwijl bij een neergaande cyclus vaak nog jaren nieuwe ontwikkelingen op de markt komen die daardoor lange tijd leeg staan. Overigens is er op de woningmarkt in veel mindere mate dan bij de kantorenmarkt sprake van een cyclisch verloop.

Zowel voor grondeigenaren als ontwikkelaars is de hoogte van de opbrengst van een bepaalde ontwikkeling bepalend of er überhaupt met het project aangevangen kan worden. Veranderingen in de vastgoedmarkt tijdens het ontwikkelingsproces kan grote gevolgen hebben voor de fasering en kwaliteit (binnen de gestelde voorwaarden) van het gebied, als ook het te behalen rendement van de verschillende betrokkenen.

1.2.3 PUBLIEKRECHTELIJK KADER

Het derde element van de context is het publiekrechtelijk kader. Het aanhaken bij de beleidscontext op hogere schaalniveaus is van belang om tot een consistent beleid te komen. Om een eenduidige en niet conflicterende structuur te realiseren zouden het beleid en de afgeleide ontwikkelingsmogelijkheden een verdere uitwerking moeten zijn van die op hogere niveaus. Belangrijk is niet alleen dat de verschillende niveaus (Europees, nationaal, provinciaal, lokaal), maar ook het beleid uit de verschillende sectoren en van de departementen (zoals het macrobeleid op het gebied van fiscale regelgeving en locatiebeleid) zo goed mogelijk op elkaar afgestemd zijn. In de praktijk wordt dit door de complexiteit van de inhoud en de segmentatie van de verschillende bestuurslagen en departementen bij lange na niet bereikt. De overheid, of eigenlijk de verschillende overheden, zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening de laatste jaren haar rol aan het herbezinnen. Er is een duidelijke verschuiving in de taken van de overheid waar te nemen. In toenemende mate probeert zij - onder de noemer 'ontwikkelingsplanologie' - marktpartijen ruimte te geven in het ontwikkelingsproces.

ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

Om integrale gebiedsontwikkeling te bereiken is het voor de overheid duidelijk dat het traditioneel gehanteerde toelatingsplanologie, waarbij sterk vastgehouden wordt aan wat volgens de

regels kan en mag, tekort schiet (VROM, 2004). Met ontwikkelingsplanologie als sturingsfilosofie bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt doelbewust en in samenwerking met anderen ruimtelijke veranderingen tot stand gebracht. Het is een manier van werken waarbij de *uitvoering* van ruimtelijke visies, plannen en projecten centraal staat. Om de voordelen van ontwikkelingsplanologie daadwerkelijk te benutten zijn belangrijke wijzigingen in de rol en houding van betrokken overheden vereist. Het vraagt intensieve en vroegtijdige samenwerking - liefst al in een vroeg stadium van het planvormingsproces (VNG, 2003) - van zowel publieke als private actoren. De overheid moet daarbij openstaan voor initiatieven van andere actoren. Gezamenlijk gaan zij het proces in en maken daarbij afspraken ten aanzien van financiering en uitvoering. Echter, per project is de situatie anders en zijn er andere actoren betrokken. De overheid heeft dan ook niet noodzakelijkerwijs de regierol bij elk project, zelfs niet wanneer dit wel mogelijk is. Anderzijds is het ook niet altijd noodzakelijk of wenselijk om private actoren te betrekken (VNG, 2003).

Door een integrale aanpak en uitvoering van complexe projecten kunnen winst- en verliesgevendende deelprojecten aan elkaar gekoppeld worden. Door deze koppeling wordt financiële verevening mogelijk waardoor voor het geheel de gestelde doelen, ambities en kwaliteit gerealiseerd kunnen worden. De ambitie van de overheid ten aanzien van ontwikkelingsplanologie kan als volgt samengevat worden (VROM, 2005):

- Minder remmen en verbieden, meer stimuleren of zelf als partner actief zijn.
- Alle relevante belangen en actoren dienen op het juiste moment en op de juiste wijze bij het proces te worden betrokken.
- De overheid dient als actieve partner heldere afspraken te maken met private partners over rollen, risico's en verantwoordelijkheden.
- Ruimtelijke veranderingen gebiedsgericht benaderen en de verschillende belangen op integrale wijze met elkaar op één lijn brengen.
- De integrale benadering vraagt om een financieel totaalbeeld, zodanig dat alle projectonderdelen worden gerealiseerd.

Uit het voorgaande is het duidelijk dat, bij het realiseren van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten volgens het concept van ontwikkelingsplanologie, private betrokkenheid onontbeerlijk is. Los van 'gedwongen' PPS (bijvoorbeeld vanwege grondposities) zijn private actoren vaak essentieel vanwege hun expertise op specifieke terreinen (financieel, markttechnisch, risicomanagement, et cetera). Het aantal gevallen van publiek-private samenwerking is dan ook gestaag aan het groeien, wat ook in lijn is met de door de overheid ingeslagen weg van ontwikkelingsplanologie.



1.3 INHOUD

De inhoud van integrale gebiedsontwikkeling vloeit voor een deel voort uit de zojuist besproken context. Deze inhoud wordt, zoals in het volgende hoofdstukken wordt besproken, samen met de ingrediënten 'actoren', 'context' en 'middelen' geïncorporeerd in het gebiedsontwikkelingsproces. Het gaat bij de inhoud om de kenmerken van het (gewenste) project zelf. Dit is weer medebepalend voor de te betrekken actoren, de in te zetten middelen, en de vormgeving van het ontwikkelingsproces. Inhoud kan onderverdeeld worden in ambitie en scope.

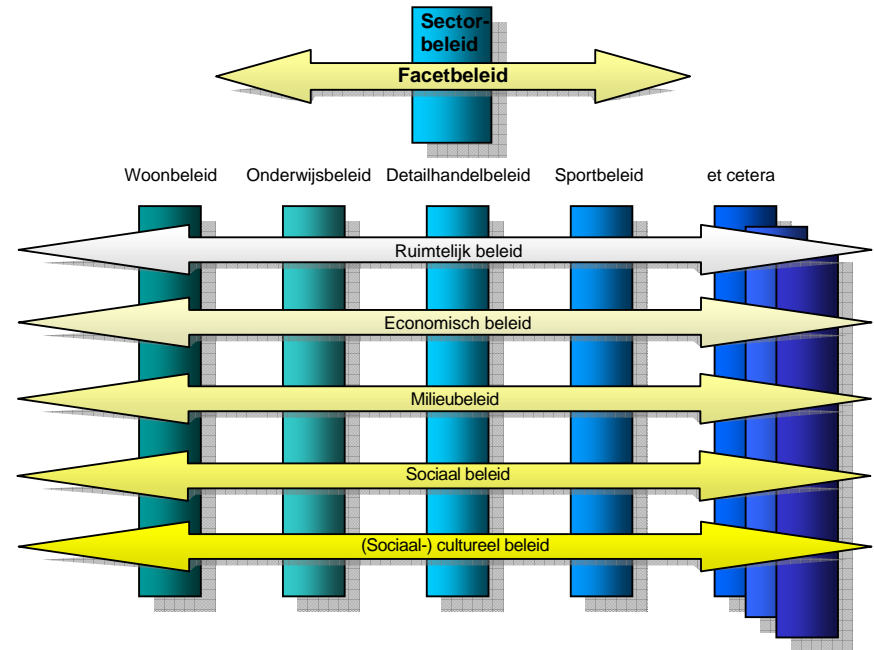
1.3.1 AMBITIE¹

De ambitie van een gebiedsontwikkelingsproject kan worden afgemeten aan de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit en functionele kwaliteit. Ook de mate van gerealiseerde integraliteit, te 'meten' aan sectorale en facetmatige aspecten, is hiervan een indicator.

SECTORALE EN FACETMATIGE ASPECTEN

Zoals eerder aangegeven is er bij integrale gebiedsontwikkeling sprake van multifunctionele ontwikkeling. Hierbij worden verschillende sectorale en facetmatige aspecten binnen een gebied gerealiseerd. Sectorale aspecten hebben betrekking op de afzonderlijke functies. Deze kunnen globaal verdeeld worden in functies als wonen, werken en recreëren, waarbij een verdere onderverdeling in deelfuncties (zoals winkelen, onderwijs volgen) gemaakt kan worden. Al deze (deel)functies vertalen zich in ruimtelijke zin, waarbij (in de westerse maatschappij) een hoge mate van differentiatie bestaat. Zo bestaan er eengezinswoningen, vrijstaande villa's, hoogbouwappartementen, et cetera. Ook voor de andere categorieën kan een zeer vergaand onderscheid worden gemaakt. Al deze sectoren vertegenwoordigen tevens markten, zoals de woningmarkt en kantorenmarkt. In het verleden was de rol van de overheid in sommige sectoren dusdanig dat niet gesproken kan worden van een markt. Nu is dat nog het geval bij publieke functies als waterberging.

¹ Paragraaf gebaseerd op Van 't Verlaat (2004)



Figuur 1.2: Sectoren en facetten (Van 't Verlaat, 2004).

Facetmatige aspecten hebben betrekking op facetten die - vanuit een specifiek gezichtspunt - zich voordoen binnen alle sectoren. Zo kan er onderscheid gemaakt worden tussen het fysieke, economische, ecologische, sociale en culturele facet. Het fysieke aspect bijvoorbeeld heeft betrekking op de tastbare verschijningsvorm van functies in het gebied, zoals gebouwen en infrastructuur. Het economische facet behelst alle samenhangende economische activiteiten in het gebied, waaronder werkgelegenheid. Het sociale facet behelst de structuur van met elkaar samenhangende sociale relaties in het gebied, waaronder sociale stabiliteit en veiligheid.

Het moge uit bovenstaande duidelijk zijn dat gebiedsontwikkeling niet slechts op fysieke aspecten slaat. Een eenzijdige focus op het fysieke kan leiden tot verloedering, sociale instabiliteit en leegstand. Een succesvolle ontwikkeling kan niet zonder een gedegen sociale en economische insteek. Sterker nog, er dient een goede balans en afstemming te bestaan/ontstaan tussen de verschillende facetten. Een complicerende factor bij het aanpakken van facetmatige problemen is dat deze zich maar in beperkte mate geografisch laten afbakenen. Juist door de opkomst van

de netwerksamenleving is de functionele regio van mensen sterk (geografisch) vergroot, waardoor aanpak op (één locatie op) lokaal niveau vaak onvoldoende invloed heeft.

De optelsom van deze sectorale en facetmatige ingrepen alleen leidt echter niet tot een goede ontwikkeling. Hiervan is pas sprake wanneer deze sectorale en facetmatige aspecten (zowel inhoudelijk als procesmatig) zodanige wijze in het ontwikkelingsproces zijn verwerkt dat het resultaat de geambieerde ruimtelijke en functionele kwaliteit is.

RUIMTELIJKE KWALITEIT

Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op de met het oog waarneembare kwaliteit van de fysieke omgeving en zijn ruimtelijke samenhang. Het wordt vaak omschreven als het samenstel van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde (VROM, 1988). Belevingswaarde heeft daarbij betrekking op hoe de omgeving er uit ziet, welk gevoel het oproept. Begrippen als vormgeving en esthetische waarde staan hierbij centraal. Hoewel deze in eerste instantie sterk subjectieve lijken, is er weldegelijk sprake van algemeen aanvaarde stedenbouwkundige maatstaven (alhoewel deze verschilt per sociaal-culturele groepering). Objectivering van deze maatstaven bij het ontwerp, zodat de opdrachtgever tussentijds en bij realisatie kan toetsen op deze punten, is dan ook wenselijk.

Gebruikswaarde ligt in het verlengde van belevingswaarde. Er is sprake van een hoge gebruikswaarde wanneer in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen. Heijde en Velzen (2004) benadrukken dat gebruikswaarde in de uitvoeringspraktijk van gemeenten vaak onvoldoende aandacht krijgt. Een belangrijke factor hierbij zou zijn dat de planologische inbreng vanuit gemeenten meestal op beleidsniveau en niet op projectniveau plaatsvindt. Daarbij zijn beleid en uitvoering binnen gemeenten vaak gescheiden werelden. Bovendien zou er voor het grond- of ontwikkelingsbedrijf ook weinig incentive zijn om de in de beleidsnota's gestelde stedelijke doelstellingen na te streven; zij wordt vaak slechts afgerekend op het maximaliseren van grondopbrengsten.

Toekomstwaarde houdt in dat de kwaliteit van de ontwikkeling/het object ook op langere termijn gewaarborgd is. Het betreft hierbij zowel technische kwaliteit (liefst met lage beheerskosten) als kwaliteit in de zin dat het object (met niet al te veel moeite) aangepast kan worden aan de veranderende eisen vanuit de maatschappij (zowel qua functie als vormgeving). Daarbij kan gedacht worden aan de invloed van ontwikkelingen als individualisering, informatisering, globalisering, emancipatie, vergrijzing en multiculturaliteit.

FUNCTIONELE KWALITEIT

Bij functionele kwaliteit gaat het om de mate waarin de verschillende functies in een gebied goed kunnen gedijen, en meer in het algemeen de mate waarin economische en sociale structuren versterkt worden. Centraal staat hierbij de zogenoemde marktkwaliteit; de mate waarin het gebied beantwoord aan de eisen en wensen van de (toekomstige) gebruikers van het gebied. Dit begrip gaat verder dan de bij ruimtelijke kwaliteit vermelde gebruikswaarde en ook verder dan het 'programma van eisen' waarin vooral kwantitatieve functie-eisen opgenomen zijn. Een goede ruimtelijke kwaliteit vertaalt zich dan ook niet per definitie in de gewenste functionele kwaliteit. Een aantrekkelijke ruimtelijke vormgeving kan toch de ontplooiing van functies als wonen, werken en recreëren hinderen. De wijze van inpassing van infrastructuur bijvoorbeeld kan hierbij bepalend zijn. De wensen van de uiteindelijke gebruikers zouden daarom als input moeten dienen bij het ontwerpproces (deze vertaling vergt marktkennis, iets wat in de praktijk nog wel eens ontbreekt). Op deze manier ontstaat een pluriform aanbod dat beter aansluit op de wensen binnen de verschillende deelmarkten.

Ook wanneer de overheid tot doel heeft het versterken van de economische structuur kan het raadzaam zijn om het beleid te richten op de woonmarkt. Kenniswerkers zijn in de netwerkmaatschappij een bepalende factor in de vestigingskeuze van bedrijven. Door het aantrekken van deze groep door middel van voldoende kwalitatief hoogwaardige woningen en een aantrekkelijke omgeving wordt dus tevens de economische structuur van de stad/regio versterkt.

Ruimtelijke versus Functionele kwaliteit:

"Een illustratie is de manier waarop economische functies in wijkontwikkelingsgebieden van de grond komen. Zo is aan de Laan op Zuid in Rotterdam een lange strip van fraai vormgegeven winkelruimten en showrooms gerealiseerd. Winkels mogen zich hier niet vestigen. De markt voor bedrijfsruimten voor assurantiekantoren en uitzendbureaus is echter niet oneindig. Deze opzet resulteert in leegstand, een hoge mutatiegraad en een onduidelijk voorzieningenbestand. Vanuit de omliggende woonwijken is juist veel behoefte aan productie- en groothandelsactiviteiten. Ontwerptechnisch misschien minder mooi, maar veel functioneler voor de wijk economie" (Heijde & Velzen, 2004).

Globalisering, de netwerksamenleving, verhoogde welvaart (hogere eisen), toegenomen mobiliteit (vergroting omvang potentiële markt), et cetera hebben geleid tot toegenomen concurrentie. Er heeft een omslag plaatsgevonden van een aanbod- naar een vragersmarkt (in eerste in de kantorenmarkt, later ook in de woningmarkt). Juist in dit licht is het van belang dat de wensen



van toekomstige gebruikers centraal gesteld worden. Zonder deze vraag komen er onvoldoende middelen beschikbaar en is realisatie alleen nog met aanvullende subsidiestromen te realiseren en dat is nu juist de aanpak waar bewust van afgestapt is.

1.3.2 SCOPE

De mate waarin de in de ambitie geformuleerde kwaliteitswensen haalbaar zijn wordt voor een groot deel bepaald bij de te kiezen scope van het project. Onder scope wordt in dit verband niet alleen de fysieke omvang van het plangebied bedoeld, maar het aantal en type functies in het gebied. Het kiezen van een kleine scope vermindert de mogelijkheid te komen tot een goede afstemming van functies en bebouwing, terwijl niet-rendabele maar toch wenselijke projectdelen vaak niet zijn te realiseren omdat vereveningsmogelijkheden beperkt zijn.

Het type functies dat gerealiseerd wordt, hangt sterk samen met de mix van de drie hoofdcategorieën aan ruimtelijke objecten:

Ruimtelijk object	Subcategorie
Vastgoed (commercieel en residentieel)	Woningen
	Bedrijfsruimte
	Winkels en leisure
	Publieke instellingen
Infrastructuur	Primair (weg, rail, water, lucht): Landelijke, regionale en lokale infrastructuur.
	Secundair: Voorzieningen: ict, energie, water (drinkwater, riolering)
Openbare Ruimte	Groenvoorzieningen
	Water
	Pleinen
	Parkeren
	Cultuur

Tabel 1.1: Ruimtelijke objecten (P3BI, 2004).

Vanwege de focus van dit onderzoek op transportinfrastructuur financiering binnen gebiedsontwikkelingsprojecten zal hier alleen het ruimtelijk object infrastructuur kort worden behandeld.

Bereikbaarheid is leidend voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het bepaalt de ontwikkelingsmogelijkheden en is daarom één van de eerste zaken waar naar gekeken moet worden bij ontwikkelingsprocessen. Niet alleen de omvang van de ontwikkeling is afhankelijk van bereikbaarheid, ook het type ontwikkeling. Doorslaggevend hierbij is welke modaliteit het betreft (bijvoorbeeld auto, bus

of trein) en op welk schaalniveau dit netwerk fungeert (of in de toekomst zal -kunnen- fungeren). Met het schaalniveau hangt ook de dichtheid van het netwerk nauw samen: is er sprake van een grofmazig (bijvoorbeeld het snelwegnet) of een fijnmazig transportnetwerk (bijvoorbeeld lokale wegen)? Positionering van een ontwikkeling op internationaal niveau zonder een goede aansluiting op een internationaal transportnetwerk (lucht, rail, weg, water) is ondenkbaar. Hieronder is dan weer een nationaal en regionaal netwerk te onderscheiden. Duidelijk is dat stedelijke ontwikkeling zich historisch heeft geconcentreerd langs transportassen (wat te zien is op Europees tot lokaal niveau). Dit alles neemt niet weg dat het belang van een goede lokale ontsluiting net zo groot is. Wanneer dit niet op orde is, zal de reistijd van deur tot deur enorm toenemen waardoor potentiële vestigers naar andere locaties zullen uitwijken.

Overigens is een passende ontsluiting slechts een 'noodzakelijke' en geen 'voldoende' voorwaarde voor succesvolle ontwikkeling. De locatie en bereikbaarheid kunnen nog zo goed zijn, als de ontwikkeling niet past binnen haar context (bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen en het beleid op hogere schaalniveaus) en niet aansluit bij marktwensen, dan is het project gedoemd te mislukken.



1.4 ACTOREN

Bepalend voor het *verloop* van het proces zijn met name de betrokken actoren. Op welke manier zij samenwerken en omgaan met ontwikkelingen en tegenslagen wordt mede bepaald door hun belangen, inbreng en rol in het proces. Met behulp van een stakeholdersanalyse kan inzicht worden verkregen in de betrokken actoren, hun doelstellingen en hun potentiële inbreng (financien, kennis, capaciteit, et cetera). In hoofdlijnen kan er een onderscheid gemaakt worden naar publieke en private actoren.

1.4.1 PUBLIEK

Aan publieke zijde kan een vijftal typen overheden worden onderscheiden, namelijk Europees, nationaal, provinciaal, gemeentelijk en overige publiekrechtelijke instanties.

Gemeenten zijn verreweg het meest (actief) betrokken bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarin hebben zij altijd een publiekrechtelijke rol (bescherming van het maatschappelijk belang door middel van bestemmingsplannen, bouwvergunningen, et cetera). Daarnaast hebben zij ook vaak een privaatrechtelijke rol door actieve betrokkenheid bij de grondontwikkeling. Naast het voeren van een dergelijk actief grondbeleid zijn gemeenten soms betrokken als (mede-) gebouwwontwikkelaar, of hebben zij zich de 'regierol' (het procesmanagement) van een project toegeëigend. Wanneer de overheid zowel publiek- als privaatrechtelijk bij een project betrokken is kan het zijn dat door deze dubbele pet tegenstrijdige belangen ontstaan.

Door de eerder besproken ontwikkelingsplanologie en het wegvallen van subsidiestromen is het voor gemeenten steeds moeilijker actief te sturen in de ruimtelijke ontwikkeling. Grondbezit is in de praktijk het beste instrument daartoe, maar overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van derden vanwege versnipperd eigendom (zeker in het geval van herontwikkeling). Om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren is zij dan ook vaak aangewezen op samenwerking met private actoren.

Gemeenten kennen een veelheid aan vakafdelingen, zoals de stedenbouwkundige afdeling, het grondbedrijf, economische zaken, et cetera. Al deze afdelingen vertegenwoordigen verschillende belangen die voortkomen uit verschillende (beleids-) doelstellingen. Zo streeft het grondbedrijf naar maximalisatie van de opbrengst, de dienst ruimtelijke ordening naar kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen en economische zaken naar de versterking van de economische structuur van de stad. Het handelen van een bepaalde afdeling kan daarom wel eens ernstig indruisen tegen de

belangen van een ander afdeling. Ook is het niet automatisch zo dat bestuurlijke inzichten en belangen overeenkomen met ambtelijke. Om deze reden is het verkrijgen van draagvlak van beide groepen belangrijk bij ontwikkelingsprojecten. Gemeenten worden door marktpartijen dan ook nog wel eens gezien als een 'veelkoppig monster'.

Wat de Europese, nationale en provinciale overheden betreft hebben deze bij lokale projecten met name een kaderstellende rol. Daarnaast hebben zij soms ook een faciliterende rol via het ter beschikking stellen van financiële middelen. Bij projecten van een hoger schaalniveau zijn zij vaker actiever betrokken, mede vanwege de (grensoverschrijdende) belangen en grote sommen geld die met sommige projecten gemoeid zijn. Hoewel provincies in het verleden een relatief bescheiden rol in de ruimtelijke ontwikkeling speelden, is hun rol, mede naar aanleiding van de Nota Ruimte, sterk vergroot. Zo krijgen zij meer instrumenten tot hun beschikking, zoals de mogelijkheid tot het voeren van actief grondbeleid.

Voor grotere integrale gebiedsontwikkelingsprojecten en projecten waarbij sprake is van intensief en meervoudig ruimtegebruik (zoals bebouwing vlak langs/bij weg of railinfrastructuur) zijn vaak meerdere nationale overheidsorganen betrokken. Zo is het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (eventueel via onderdeel Rijkswaterstaat) betrokken als verantwoordelijke voor investeringen in rijksinfrastructuur. Het ministerie van VROM is betrokken vanuit haar coördinerende rol in de ruimtelijke ordening en is coördinerend departement voor de integrale aanpak, de stedelijke herstructurering en het Nieuwe Sleutel Project-budget (NSP).

Bij kleinere stationslocaties is het met name het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W), inclusief onderdeel ProRail, dat vanuit de nationale overheid betrokken is. Hoewel de Nederlandse Spoorwegen nog volledig eigendom zijn van het Rijk is er voor deze slechts in beperkte mate een mogelijkheid om bij te sturen. Er is namelijk in het verleden besloten om de voormalige NS - naar aanleiding van Europese richtlijnen - op te splitsen in een vervoersbedrijf (NS) en een infrastructuurbeheerder (ProRail), waarbij de eerste verzelfstandigd is (anders dan privatisering!) teneinde een efficiëntere bedrijfsvoering te realiseren. Bij stationsontwikkelingsprojecten handelt NS (inclusief NS Reizigers, NS Vastgoed en NS Commercie) daarom begrijpelijkerwijs vanuit haar eigen belang, wat niet altijd overeenkomt met die van het Rijk. Deze omslag is nog niet bij elke betrokken actor doorgedrongen en/of geaccepteerd. Maar ook ProRail krijgt kritiek omdat het zich uitsluitend focust op haar eigen taken en belangen, ook als dit indruist tegen het gezamenlijke en/of maatschappelijk belang. Er wordt dan ook nog wel eens negatief afgegeven op de rol die NS en ProRail spelen in stationsontwikkelingsprojecten, zoals bijvoorbeeld de NSP.



Daarnaast is ook het Ministerie van Economische Zaken betrokken vanuit economisch facetbeleid. Infrastructuur wordt hierbij aangegrepen als vliegwiel voor structurele economische structuurversterking. Ook het Kenniscentrum PPS, welke onder dit ministerie valt, is de laatste jaren betrokken geweest in het voortraject van een groot aantal publiek-private samenwerkingsprojecten.

Bij de laatste publieke groep, de overige publiekrechtelijke instanties, moet gedacht worden aan bijvoorbeeld politie, brandweer, arbodienst (die bouwplannen eventueel kunnen opschorten) en Regionale Openbare Lichamen (ROL) die verantwoordelijk zijn voor de verdeling van GDU-gelden.

1.4.2 PRIVAAT

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de overheid (gedwongen) een grotere rol voor private actoren weggelegd ziet in gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarbij moeten publieke projectdelen (infrastructuur, openbare ruimte e.d.) en private projectdelen (vastgoed e.d.) op elkaar worden afgestemd. Net zoals er daarbij aan publieke zijde meerdere niveaus en sectoren betrokken zijn om verschillende, soms ver uiteenlopende, publieke deelbelangen te behartigen is ook de private zijde zeer gedifferentieerd.

Projectontwikkelaars hebben tot doel het voor eigen rekening en risico vastgoedconcepten voor te bereiden en te realiseren om deze vervolgens met winst te verkopen. Ontwikkelaars streven naar rendement (het verschil tussen ontwikkelingskosten en opbrengsten) en continuïteit van de onderneming. Toch kan onder ontwikkelaars een tamelijk groot verschil bestaan tussen doelstellingen, wat samenhangt met het type bedrijf waarmee banden bestaan. Zo zijn er ontwikkelaars die verbonden zijn aan beleggingsmaatschappijen die strategisch ontwikkelen om deze objecten later in de eigen beheerportefeuille te houden. Gelieerd zijn aan een bouwbedrijf betekend dat er voldoende bouwcapaciteit gegenereerd dient te worden. Ook zijn er ontwikkelaars gelieerd aan financiële instellingen, die belang hebben bij het financieren van projecten. Onder deze drie typen ontwikkelaars wordt ook een ander type 'winst' nagestreefd; respectievelijk beleggingsrendement, bouwcapaciteit/continuïteit en winst op financiering.

Woningbouwcorporaties vormen een bijzondere groep. Zij hebben het merendeel van de woningvoorraad in steden in bezit en vormen daarmee ook een zeer belangrijke speler als het gaat om toekomstige ontwikkelingen. Door het wegvallen van subsidies van het Rijk en de toegenomen welvaart (grotere behoefte aan woningen uit het duurdere, koop segment) is hun rol bovendien versneld aan het veranderen van beheerder naar ontwikkelaar. Zo worden eigen ontwikkeltaken opgericht om commerciële projecten te realiseren. Hiermee vormen zij in toenemende mate

concurrentie voor de traditionele ontwikkelaars. Wel is er nog altijd een duidelijk verschil in 'maatschappelijk bewustzijn', al komt dit misschien soms met name voort uit de (lange termijn) belangen die zij in het gebied hebben. Er is eerder focus op waardebehoud en waardevermeerdering dan op (korte termijn) rendement. Functiemenging en het toevoegen van waarde aan de openbare ruimte zijn aspecten die eerder samenvallen met de doelstellingen van corporaties dan traditionele commerciële ontwikkelaars (al zijn enkele uitzonderingen onder deze laatste groep).

Aannemings-/bouwbedrijven zijn met name gericht op continuïteit van de bedrijfsvoering. Investerings in personeel en materieel brengen een continue (financiële) druk met zich mee om voldoende omzet te genereren. Het behalen van een hoge marge is in deze tak vrijwel niet mogelijk vanwege de generieke productkenmerken en grote concurrentie. Er wordt gestuurd op het realiseren van een zo groot mogelijke omzet en niet op marge. Het integrale aspect ligt dan ook niet in het directe verlengde van hun belangen, zeker als het om bouwbedrijven gaat uit de infrastructurele hoek (wegen, viaducten e.d.). Wel is de markt in ontwikkeling en zijn er bouwbedrijven die hun activiteiten uitbreiden van objectniveau naar gebiedsniveau. Er zijn zelfs enkele van oorsprong bouwbedrijven die zich richten op een grotere rol in integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

Beleggers hebben tot doel het behalen van een zo groot mogelijk rendement op de geïnvesteerde middelen om aan toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen. Het ontwikkelen is voor deze groep dus geen doel op zich, maar een middel om haar doelstelling te verwezenlijken. Qua rendements- en risicoprofiel vormt vastgoed een interessant alternatief tussen obligaties en aandelen. Vanuit deze groep is er dan ook veel minder druk om op korte termijn (binnen enkele jaren) winst te behalen. Dit heeft weer zijn weerslag op het type investeringen dat aangegaan wordt. Beleggers vormen dan ook een goede match met integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

Financiers hebben tot doel om een zo positief mogelijk rentemarge te behalen op de verstrekte leningen. De meeste vastgoedobjecten zijn gefinancierd met leningen omdat dit door het hefboomeffect aantrekkelijker is dan het moeten aanspreken van eigen vermogen. Financiers lopen hierbij slechts een zeer beperkt risico omdat zij het vastgoedobject als onderpand achter de hand hebben. Beleggers lopen wat dat betreft meer risico, maar verwachten daar ook een hoger rendement voor terug.

Architecten treden over het algemeen in opdracht van andere op. Toch strekt hun invloed verder uit, omdat het ontwerp invloed heeft op de hele gebiedsontwikkeling. Ook de rol van de archi-



tect in het proces kan zeer bepalend zijn, zoals bij de rol van supervisor, waarvoor de persoon (c.q. het architectenbureau) veel meer kwaliteiten dient te hebben dan ontwerpen alleen.

Soms spelen makelaars een rol in één of enkele fasen van het ontwikkelingsproces. Zij treden op als bemiddelaar bij huur-/kooptransacties voor zowel vragers als aanbieders. Daarnaast adviseren zij soms ook ontwikkelaars omtrent de lokale marktomstandigheden.

Eindgebruikers spelen een cruciale rol bij gebiedsontwikkeling. Vastgoedinvesteringen zijn tenslotte slechts rendabel wanneer deze voldoen aan de (latente) behoeften en wensen vanuit de huidige markt, maar ook aan die van de (verre) toekomst. Hierbij gaat het niet alleen om de wensen met betrekking tot de woning / het kantoor zelf of zelfs het gebouw, maar ook om de (functionele en ruimtelijke) kwaliteit van de omgeving.

Eigenaren van grond en gebouwen in het plangebied of net daarbuiten moeten in sommige gevallen bij (een deel van) het project betrokken worden. Voor de overige is het, net als bij bewoners en belangengroepen, van zeer groot belang dat er voldoende draagvlak gecreëerd wordt. Met 'voldoende' wordt hierbij bedoeld dat er in ieder geval geen sprake is van zodanige weerstand tegen het project dat het proces (ernstig) verstoord wordt. Het bereiken van steun vanuit deze groepen kan strategisch benut worden doordat het een positieve invloed heeft op het verkrijgen van draagvlak bij andere actoren, zoals wethouders.

1.5 **MIDDELEN**

Onder middelen wordt verstaan: die factoren die de productie mogelijk maken of bepalen. Vanuit de economische wetenschap zijn er traditioneel drie soorten productiefactoren te onderscheiden:

- Grond,
- Arbeid (zowel lichamelijk als geestelijk),
- Kapitaal (het totaal van alle in een maatschappij aanwezige kapitaalgoederen c.q. productiemiddelen, die gebruikt worden om andere goederen te produceren).

Ondernemersactiviteiten, of management, worden door sommige economen los van de productiefactor arbeid gezet. De ondernemer is degene die de productiefactoren kapitaal, natuur en arbeid combineert, en daarbij ondernemersrisico loopt. Ook kennis en informatie worden soms als aparte productiefactoren gezien. De toenemende complexiteit van producten en de noodzaak tot differentiatie zou een aparte vermelding rechtvaardigen.

In dit onderzoek is het voort te brengen product 'integrale gebiedsontwikkeling'. Om dit te realiseren zijn enkele elementen essentieel. Zo is er ten eerste grond, als in een locatie, vereist. De context waarbinnen deze valt bepaalt in grote mate de ontwikkelingsmogelijkheden. Andere essentiële factoren die tevens passen binnen de bovenstaande indeling van productiefactoren zijn financiën, beleidsinstrumenten, kennis & vaardigheden en netwerken. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Belangrijk om te onderkennen is dat het bij dit alles niet alleen gaat om het inzetten van middelen, maar ook om te kijken naar hoeveel en welk type opbrengst deze middelen genereren. Het doel is duidelijk niet het minimaliseren van de in te zetten middelen. Additionele middelen kunnen tenslotte nieuwe opbrengsten genereren. Daarnaast zijn deze middelen schaars, d.w.z. zij zijn niet onbeperkt inzetbaar. Er zullen dus continu afwegingen gemaakt worden over de hoeveelheid en mix van in te zetten middelen.

1.5.1 **GROND**

Zonder locatie valt er niks te ontwikkelen. De context waarbinnen deze locatie valt bepaalt in grote mate de ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast zijn grondposities vaak een bepalende factor bij het wel dan niet betrokken zijn bij het ontwikkelingsproces (althans in Nederland waar grondeigendomsrechten gekoppeld zijn aan ontwikkelingsrechten; zie onderstaand kader). Er is in de praktijk nog wel eens sprake van een 'gedwongen partnerkeuze'. Daarnaast is het ook belang-



rijk hoe de (overige) gronden verworven kunnen worden. Projectontwikkelaars zullen in de regel alleen hun gronden overdragen indien zij de garantie krijgen om later in het gebied mogen ontwikkelen (bouwclaim). De vroege acquisitie op de grondmarkt geeft dus een monopoliepositie in de volgende fase van het ontwikkelingsproces; de bouwmarkt. Dergelijke eigenaren hoeven niet met andere ontwikkelaars te concurreren om deel te mogen nemen aan het ontwikkelingsproces. Ontwikkelaars worden in dergelijke gevallen niet geselecteerd (via aanbesteding) op hun capaciteit en kunde om een project tegen een gunstige prijs/kwaliteit verhouding te realiseren.

Grondbezit versus ontwikkelingsrecht

In Nederland bestaat er van oudsher een koppeling tussen eigendomsrechten en ontwikkelingsrechten. Iedereen die over grond beschikt en in staat is een ontwikkeling te (laten) realiseren is hiertoe bevoegd (mits het binnen de bestemmingsplan past). Grondeigenaren hebben daarmee een zeer sterke positie.

Dat deze koppeling geen vast uitgangspunt hoeft te zijn blijkt uit de regelgeving in andere (Europese) landen. Zo hebben grondeigenaren in Valencia (Spanje) geen exclusieve recht op de grondexploitatie. Daar wordt een competitie-element benut voor de planvorming en -uitvoeringsfase (inclusief publieke werken). De overheid kan, op kosten van de grondeigenaren, de productie van bouwrijpe kavels uit ruwe bouwgrond zelf uitvoeren of aan een derde marktpartij aanbesteden. De grondeigenaren krijgen na afloop bouwrijpe kavels terug. Het plan met de beste prijs-kwaliteitverhouding wordt daarbij uitgevoerd.

Bij deze opzet is er ook echt sprake van marktwerking om het beste plan (met de beste uitvoering, laagste kosten, et cetera) en gaat het niet om verworven posities. Er bestaat zo ook veel minder incentive om actief grond aan te kopen of te speculeren (zoals dat ten tijde van de Vinex opgave wel het geval was). Het openbreken van de markt, concurrentie bevorderen is bovendien de achterliggende doelstelling van veel Europese richtlijnen (zoals wetgeving met betrekking tot aanbestedingsprocedures).

1.5.2 FINANCIËN

Centraal bij gebiedsontwikkelingsprojecten in financieel opzicht is de grondexploitatie, welke een overzicht geeft van de kosten en opbrengsten die binnen het plangebied behaald worden. De totale verwachte opbrengsten van alle projectdelen, eventueel aangevuld met externe financiële

middelen zoals subsidies, moeten voldoende zijn om alle kosten te dekken wil er met het project aangevangen worden. De dekking zal moeten komen van de vastgoed objecten die op de grond ontwikkeld worden. Er is dus een sterke samenhang met de gebouwexploitaties en daarmee afhankelijkheid van de marktsituatie en de mate waarin de ontwikkeling en prijsstelling aansluit bij potentiële kopers/huurders/investeerders.

Bij infrastructuurinvesteringen is de financieringsconstructie een geheel andere dan bij vastgoed en gebiedsontwikkeling. Investeringsbeslissingen worden genomen op basis van vervoerskundige modellen en politieke afwegingen bij de allocatie van publieke middelen over verschillende beleidsterreinen en (binnen V&W) over verschillende projecten. Marktinvloeden spelen hierbij dus geen rol. Landelijke infrastructuur wordt grotendeels bekostigd uit het infrastructuurfonds, terwijl het Rijk bij lokale projecten vaak als financier optreedt. In de vorm van subsidies, algemene en specifieke uitkeringen e.d. draagt het Rijk rond de 90% van de totale kosten.

In toenemende mate is er sprake van private financiering van rijkswegen in Nederland. Dit meestal in de vorm van innovatieve contracten zoals die door het Kenniscentrum PPS gepromoot worden. Van een andere orde zijn de private *bijdragen* van sommige ontwikkelaars omdat zij inzien hoe essentieel een goede bereikbaarheid is voor de (lange termijn) waarde van hun ontwikkeling en vastgoed. Zo heeft TCN bijvoorbeeld in 2005 afgesproken om 6 miljoen euro te zullen bijgedragen aan het Hilversumse bereikbaarheidsplan (buiten het park zelf!) teneinde de bereikbaarheid van het overgenomen Mediapark ook in de toekomst veilig te stellen. TCN heeft daarbij berekend dat zij 100 euro per m² wilden betalen voor verbetering van de bereikbaarheid (Heerschop, 2006).

Ondanks private bijdragen blijft infrastructuur een klassiek voorbeeld van een publiek goed waarbij private actoren de neiging hebben tot onderinvesteren. Dit heeft als reden dat de baten van verhoogde bereikbaarheid vaak over een zeer groot gebied en aantal actoren verspreid zijn (met uitzondering van gevallen van directe mobiliteitsbeprijzing zoals tolwegen). Er is/zijn dus niet één of enkele actoren die een positief rendement zouden halen op hun investering omdat zij onvoldoende in staat zijn om de externe effecten te internaliseren. Het gezamenlijk organiseren loopt meestal spaak op het freerider probleem en het feit dat het teveel coördinatie vereist tussen belanghebbenden om de investering te realiseren. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op mogelijke oplossingen voor dit verschijnsel.

Bij gebiedsontwikkeling is er sprake van grote voorinvesteringen (infrastructuur, bouwrijp maken e.d.) die pas later worden terugverdiend bij de uitgifte van kavels. Ook een financieel sluitende



exploitatie bij de start van de ontwikkeling geeft geen garantie voor het uiteindelijke resultaat, zeker niet bij grote projecten waarbij de looptijd 20 tot wel 30 jaar is. Daarbij brengen marktontwikkelingen e.d. grote onzekerheden met zich mee. De financiële risico's van grondontwikkeling zijn doorgaans veel groter dan die van afzonderlijke gebouwontwikkelingen vanwege de omvang en lange tijdsduur (en daarmee voorspelbaarheid). Bij gebiedsontwikkeling is het risico een essentieel aspect: hoe groot zijn de risico's en door wie (publiek/privaat) worden zij gedragen? Er is behoefte aan grote hoeveelheden risicodragend vermogen om deze voorinvesteringen te kunnen doen, maar niet iedere actor is in staat om ze te dragen. Het knelpunt ligt dus niet zozeer bij het bijeen krijgen van voldoende startkapitaal, maar eerder in het risicovolle karakter en het verloop van de financieringsbehoefte (cashflow).

1.5.3 BELEIDSINSTRUMENTEN

Aan publieke zijde beschikken de verschillende overheidslagen over autoriteit, welke voortkomt uit wetsregels en planningsprocedures. Zij hebben de bevoegdheid procedures op te starten, plannen te maken en goedkeuring te verlenen. Doordat plannen op een lager schaalniveau dienen te passen binnen die op een hoger niveau (bestemmingsplan > streekplan > structuurschets) is de autoriteit verdeeld over zowel het Rijk, provincie als lokale overheid.

Naast de geschetste (beleids- en procedurele) kaders zijn het met name gemeenten die betrokken zijn bij concrete gebiedsontwikkelingsprojecten. Zij beschikken over een scala aan juridische, financiële en andere grondbeleidsinstrumenten die ook voor de financiering van de ontwikkeling essentieel zijn. Binnen het grondbeleid is een tweedeling te maken naar de wijze van sturing: één waarbij de nadruk ligt op de juridische beheersing en één waarbij de nadruk ligt op het ontwikkelingsinstrumentarium. Er is een maatschappelijk/politieke ontwikkeling richting die laatste (zie ook paragraaf 1.1 over ontwikkelingsplanologie).

Toch blijven naast vrijwillige samenwerkingsarrangementen ook dwingende instrumenten van belang (al was het alleen maar als stok achter de deur). Met name wanneer er sprake is van private grondontwikkeling, zoals steeds vaker het geval, zijn vereveningsmechanismen (zoals kostenverhaal) onontbeerlijk². In het geval van publiek-private grondontwikkeling gaat het om een tussenvorm waarbij verschillende publieke en private instrumenten ingezet worden. Dit alles vereist ook de nodige kennis en ervaring met betrekking tot de toepassing van deze instrumenten.

² De verschillende vereveningsmechanismen worden in hoofdstuk 3 in meer detail behandeld.

1.5.4 KENNIS & VAARDIGHEDEN

In het licht van de toegenomen complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen, zeker bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, zijn kennis en vaardigheden een steeds belangrijker productiefactor voor het ontwikkelingsproces. Zo is het omgaan met de veelheid aan wettelijke regels en procedures van sterke invloed op het procesverloop. Juist gemeenten hebben veel kennis en ervaring in huis wat dergelijke procedures betreft. Ook het belang van kennis op het gebied van milieuwetgeving is de laatste jaren sterk aan het toenemen. Verder hebben gemeentelijke grond- en ontwikkelingsbedrijven veel kennis en ervaring op het gebied van grondexploitaties en in toenemende mate van marktontwikkelingen.

Kennis van marktvraag en marktontwikkelingen blijft echter bij uitstek een specialisatie van private actoren. Inzicht in de wensen van de uiteindelijke gebruiker/koper is sterk bepalend voor het te realiseren programma. Uiteindelijk wordt het succes van een ontwikkeling afgemeten aan de mate waarin het aan deze behoefte voldoet (of in ieder geval in financieel opzicht; de mate waarin de gerealiseerde vastgoedobjecten verkocht worden met een winst). Zoals we eerder al zagen is er een sterke samenhang tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Gebrek aan marktkennis kan bijvoorbeeld leiden tot (lange) uitstel van ontwikkeling terwijl de kosten voor het bouwrijp maken al gemaakt zijn (rentetikker!).

Het kunnen herkennen van marktkansen is niet voldoende, er moet ook naar gehandeld worden. Ondernemende actoren gaan actief met hun idee langs de verschillende belanghebbenden om het daadwerkelijk te realiseren. Verder hebben private actoren over het algemeen meer kennis en ervaring op het gebied van bijvoorbeeld architectuur/ontwerp, management en meer specifiek risicomanagement. Bovendien zijn zij over het algemeen in staat om slagvaardiger te opereren.

Wat infrastructuur betreft is technische kennis natuurlijk een belangrijke factor. Deze bevindt zich zowel aan publieke (binnen gemeenten voor lokale infrastructuur, bij het Rijk bij grootschalige projecten) als aan private zijde. Bij spoorwegen is die kennis aan publieke zijde met name geconcentreerd bij ProRail, terwijl dit voor (Rijks-)wegen met name bij Rijkswaterstaat zit.

Onder vaardigheden worden in dit verband ook verstaan het kunnen dragen van langlopende financiële risico's en het beschikken over voldoende capaciteit, zoals bijvoorbeeld personeel en materieel, om überhaupt de besproken kennis en vaardigheden toe te kunnen passen om bij te kunnen dragen aan het proces.



Informatie wordt hier niet als een aparte productiefactor gezien, maar als onderdeel van kennis. De mate waarin informatie leidt tot invloed in het proces hangt af van de schaarste aan informatie en de strategische inzet hiervan.

1.5.5 NETWERKEN

Zowel aan publieke als private zijde kunnen delen van het relatienetwerk worden ingezet in een project. Deze externe impuls kan in kritische fasen van het project doorslaggevend zijn. Zo kan met behulp van het publieke netwerk politieke steun verkregen worden waardoor de ambtelijke organisatie of de speciaal opgerichte uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld een ontwikkelingsmaatschappij) legitimiteit van handelen verkrijgt. Het verkrijgen van voldoende draagvlak van ambtelijke en politieke zijde is een goede basis. Er zal echter ook draagvlak verkregen moeten worden bij andere belanghebbenden en omwonenden. Hiertoe kunnen zowel de publieke als private netwerken bijdragen. Daarnaast zijn de persoonlijke contacten binnen een netwerk soms zeer bruikbaar om bepaalde procedures versneld te kunnen doorlopen.

1.5.6 PUBLIEK VERSUS PRIVAAT

Bij de inbreng van middelen kan over het algemeen een verdeling gemaakt worden tussen het type inbreng van publieke en van private zijde (tabel 1.2). Natuurlijk hangt de werkelijke inbreng op projectniveau van de projectspecifieke kenmerken, de betrokken actoren en hun specifieke kernkwaliteiten af. Per projectfase kan er worden bepaald welke specifieke inbreng (en daarmee welke actoren) nodig is. Zo kunnen actoren bij één fase, enkele fasen of gedurende het hele proces betrokken zijn. De te kiezen projectorganisatie dient hierop afgestemd te worden. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

Publiek	Privaat
Publiekrechtelijke procedures	Slagvaardigheid
Kennis grondexploitatie	Marktkennis en -ervaring
Financieringscapaciteit	Managementcapaciteiten
Publiek netwerk	Privaat netwerk
Haalbaarheid project m.b.t. politieke ontwikkelingen	Risicodragende rol
	Haalbaarheid project m.b.t. marktontwikkelingen

Tabel 1.2: Inbreng publieke en private actoren. Op basis van Bult-Spiering (2003).



2 PROCES

In het voorgaande hoofdstuk zijn de belangrijkste ingrediënten van gebiedsontwikkeling uiteen gezet. In dit hoofdstuk komen zij samen in het proces, wat moet leiden tot de realisatie van een concrete ontwikkeling. Ook wordt hier ingegaan op de wijze waarop dit proces wordt gestructureerd; deze procesarchitectuur kan gezien worden als het kader waarbinnen de processen zich moeten afspelen.

Om de ontwikkeling van complexe, integrale gebiedsontwikkelingsprojecten te begrijpen moeten ze in hun volle dynamiek en complexiteit worden gezien. Er is een bepaalde manier van kijken nodig om een diepgaand inzicht te verkrijgen in de verschillende relevante aspecten, hun onderlinge samenhang en de relatie met de omgeving. In dit hoofdstuk worden verschillende aspecten van (de totstandkoming van) procesarchitectuur, het proces en bepalende endogene en exogene factoren uiteengezet teneinde de handelingen die zich voordoen binnen gebiedsontwikkelingsprocessen beter te begrijpen.

2.1 MANAGEMENT VAN COMPLEXE PROJECTEN

2.1.1 COÖRDINATIEMECHANISMEN

Markt en hiërarchie zijn de twee uitersten van de coördinatiemechanismen. Coördinatie geschiedt op de markt door vraag en aanbod met elkaar te confronteren, in de hiërarchie door autoriteit. In een hiërarchie is er een duidelijke sturing van bovenaf, waarvan de bevelstructuur in het leger een goed voorbeeld is. Productiekosten zijn op markten over het algemeen lager dan in de hiërarchie (onder andere als gevolg van schaalvoordelen en sterkere prikkels tot efficiëntie en innovatie) en zijn coördinatiekosten in de hiërarchie lager dan op markten (doordat informatie opgeëist kan worden en beslissingen opgelegd kunnen worden, zodat problemen van beperkte informatie en opportunistische worden beperkt) (Coase, 1937; Williamson, 1975).

Naast deze twee coördinatiemechanismen bestaan ook 'netwerken', waarbij wordt samengewerkt met partners die een complementaire rol hebben bij het realiseren van een product/dienst. Bij deze vorm is er sprake van wederzijds afhankelijkheid, zijn actoren gelijkwaardig en moet er op basis van consensus tot een plan en uitvoering gekomen worden. De complexiteit van de coördinatie nemen sterk toe met het aantal betrokken actoren, de mate waarin de verschillende belangen uiteenlopen, et cetera.

Bij de aanpak van complexe ruimtelijke opgaven is er zelden sprake van een actor met een bovengeschatte positie, waardoor een hiërarchische sturing niet mogelijk is. Er is natuurlijk wel coördinatie via de markt (bijvoorbeeld via subcontracting) en hiërarchie (binnen de individuele organisaties), maar het realiseren van de ontwikkeling vindt plaats door actoren die wederzijds afhankelijk zijn. In de meeste projecten zijn meerdere actoren betrokken die allen inspraak willen hebben, maar ook niet bij machte zijn om de overige actoren ergens toe te dwingen. En hoewel gemeenten vaak een grote rol spelen bij ontwikkelingsprojecten zijn zij vaak nog altijd afhankelijk van andere (private) actoren. Bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten is daarom eerder sprake van complexe besluitvorming, waarbij sturing plaatsvindt in een netwerk van verschillende actoren die gezamenlijk een bijdrage leveren aan de besluitvorming (Teisman, 2001).

Hiërarchie	Netwerk	Markt
Eén actor	Meerdere actoren	Twee actoren
Top-down	Co-productie	Contracten
Ondergeschikten	Partners	Klanten
Autoriteit	Consensus / vertrouwen	Prijs
Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Onafhankelijkheid

Tabel 2.1: Kenmerken van coördinatiemechanismen.

NETWERK

Een netwerk is een dynamisch geheel van actoren met verschillende belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn en die zich strategisch ten opzichte van elkaar kunnen opstellen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999). Gebiedsontwikkelingsprocessen spelen zich dus af binnen netwerken waarbij er sprake is van een mengvorm van rivaliteit en samenwerking. Hierbij staan vier kenmerken centraal, namelijk wederzijdse afhankelijkheid, strategisch gedrag, het ontbreken van een bovengeschatte actor en dynamiek.

WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID

De wederzijdse afhankelijkheid staat centraal bij de netwerkbenadering. Volgens Van der Doe (2005) is de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid de meest bepalende factor in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Indicatoren voor wederzijdse afhankelijkheid zijn middelen zoals besproken in het vorige hoofdstuk (grond, kennis, vaardigheden, financiën, et cetera). Van deze indicatoren blijkt de eigendomssituatie de meest dwingende vorm van afhankelijkheid.



Elke actor beschikt slechts over een beperkt aantal middelen om zijn doelstellingen te realiseren. Daarom zullen onderlinge relaties aangeknoopt moeten worden waarbij er een onderhandelingsproces zal plaatsvinden over de voorwaarden waaronder zij van elkaars middelen gebruik mogen maken. Actoren die geen relaties aan kunnen of willen gaan zullen hun ambities moeten realiseren met de middelen waar zij over beschikken.

P3BI (2004: 131) geeft zelfs aan dat er “voor het welslagen van het project [sprake moet] zijn van wederzijdse afhankelijkheid bij de totstandkoming, maar ook zeker tijdens het proces van samenwerking”. De samenwerking moet daarbij leiden tot een duidelijke meerwaarde voor alle partijen en is noodzakelijk om te komen tot integrale functiemenging.

STRATEGISCH GEDRAG

De belangen en doelen van de verschillende actoren overlappen vaak maar gedeeltelijk of zijn zelfs strijdig. Ook bestaat er altijd een verschil in perceptie, onder andere door de achtergrond van de actor of ervaringen uit het verleden. Waar één actor een probleem ziet hoeft dit voor een ander niet te gelden. Ook hebben actoren mogelijk een ander tijdspectief, waarbij de één (bijvoorbeeld een gemeente of belegger) een lange termijn perspectief hanteert en de andere een korte (ontwikkelaar).

Bij het aangaan van een samenwerking met andere actoren kunnen door strategisch gedrag verschillende problemen optreden, zowel vóór contractafsluiting als na contractafsluiting.

Strategisch gedrag vóór contractafsluiting

Tijdens de planvorming en de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken moeten de samenwerkende actoren tot afspraken komen over de verdeling van kosten, baten en risico's. Hierbij spelen twee problemen: het gevangenendilemma bij informatie-uitwisseling en een ongelijke onderhandelingspositie in de onderhandelingen (CPB, 2001).

Van een gevangenendilemma is sprake wanneer twee partijen elkaar nodig hebben om een bepaald doel te bereiken, maar elkaar niet genoeg vertrouwen. Beide actoren stellen zich té terughoudend op, hetgeen niet in het gemeenschappelijk belang is. Dit is met name het geval wanneer het gaat om informatie-uitwisseling. Daarbij is het altijd de vraag of de andere actor de informatie niet zal gebruiken om zijn eigen onderhandelingspositie te versterken.

Het andere probleem heeft te maken met een ongelijke onderhandelingspositie. Bijna nooit zijn de betrokken actoren volledig gelijkwaardig. Door een gebrek aan bijvoorbeeld alternatieven of een informatieachterstand ontstaat er een machtspositie voor de andere actor.

Strategisch gedrag na contractafsluiting

Naast problemen in de fase voor de contract afsluiting kunnen er ook in de fase na deze overeenstemming problemen ontstaan. Als eerste is het nooit mogelijk om alle relevante aspecten van een overeenkomst in het contract op te nemen. Door de incompleetheid van het contract kan in de realisatiefase onenigheid ontstaan over de oplossingsrichting en verdeling van kosten.

Een ander risico wordt gevormd door de zogenaamde relatiespecifieke investeringen, oftewel investeringen waar een andere actor een sterke invloed op heeft. Zo kan bijvoorbeeld een gemeente, na afronding van het ene project, elders in de stad een ander project starten, die de opbrengst van het eerste project negatief beïnvloedt. Andersom zijn er ook situaties denkbaar waarbij juist de gemeente uiteindelijk wordt benadeeld.

Doordat alle actoren hier altijd rekening mee houden ontstaat er een ander onderhandelingsresultaat dan anders het geval zou zijn.

GEEN BOVENGESCHIKTE ACTOR

Binnen een netwerk vindt de interactie tussen strategisch handelende actoren plaats binnen een zogenaamde 'arena'. Zij spelen een spel waarbij een balans gezocht wordt tussen het nastreven van de persoonlijke doelstellingen en die van de groep als geheel. In dit spel is er sprake van een grote dynamiek; de posities van de actoren kunnen gedurende het proces wijzigen. Omstandigheden kunnen wijzigen waardoor belangen veranderen of de afhankelijkheid van bepaalde actoren toeneemt. Dit zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de verschillende actoren kan langzaam, maar ook abrupt plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer een actor zich plotseling uit een project terugtrekt.

DYNAMIEK

Netwerken worden gekenmerkt door een grote mate van dynamiek. Dit is ook een van de sterke punten van netwerken; er wordt continu gezocht (onder druk van concurrentie) naar de beste samenwerking om tot een specifiek product te komen. Toe- en uittreding van actoren is soms ook noodzakelijk wanneer het proces vastgelopen is. Er is hierbij sprake van dynamiek in drie dimensies (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999):

- Mutaties in de positie van actoren.
- Mutaties in het probleem: actoren in een netwerk proberen door een brede probleemdefinitie zoveel mogelijk doelstellingen aan elkaar te koppelen. Continu kunnen



problemen worden toegevoegd of van de agenda gehaald, bijvoorbeeld naar aanleiding van toe- en uittreding van actoren.

- Mutaties in oplossingen: door aanpassing van de probleem- en doelstelling zal ook de oplossing veranderen.

2.1.2 PROCESBENADERING

Lijnmanagement is de traditionele (hiërarchische) vorm van aansturing die binnen organisaties wordt benut. Deze structuur moet er voor zorgen dat besluiten van het bestuur ook daadwerkelijk en in overeenstemming met het besluit worden uitgevoerd. Voor projecten, zoals bouwprojecten, is deze structuur niet geschikt. Daar waar lijnmanagement namelijk structureel en grotendeels routinematig is, kenmerken projecten zich door tijdelijkheid en de noodzaak om telkens een nieuw team met bijbehorende regels samen te stellen. Daarbij gaat het om beheersing van het project met behulp van de belangrijkste beheersaspecten: geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK).

Buiten dit gesloten systeem is er echter nog een omgeving die maar moeilijk te begrijpen is vanuit de eigenschappen van het project zelf. Bovendien zijn die niet (vanuit het project) beheersbaar. Bij deze externe aspecten kan gedacht worden aan verminderde draagvlak, gewijzigde financiële omstandigheden, conflicten met andere projecten/de omgeving, et cetera. Dit is waar procesmanagement van pas komt. Procesmanagement kenmerkt zich juist door het begrijpen van de context en door beïnvloeding (niet beheersen!) van de omgeving. Het beïnvloeden speelt zich hierbij af tussen meerdere gelijkwaardige belanghebbenden of partners. In de praktijk bestaat de neiging om ook bij complexe projecten risico's aan te pakken met een projectbenadering terwijl er juist behoefte is aan een grote mate van openheid en flexibiliteit (van Ham & Koppenjan, 2002). Het succes van een project wordt dus in grote mate bepaald door de manier waarop met de omgeving en de daarbij behorende netwerken wordt omgegaan. Vanwege dit grote belang wordt hier in de volgende paragrafen verder op ingegaan.

Lijnmanagement	Projectmanagement	Procesmanagement
Bekende repeterende activiteiten	Nieuwe eenmalige activiteiten	Meervoudige activiteiten
Diverse doelen onder één regime	Eén doel onder gedeeld regime	Diverse doelen en gedeeld regime
Voortgaande continue oriëntatie	Oriëntatie op beperkte duur	Lange oriëntatie, maar met wisselend perspectief
Homogeen in cultuur en handelingsrituelen	Heterogeen in cultuur en handelingspatroon	Heterogeen, ambigu en dynamisch in cultuur en handelingspatroon
Bestaande organisatie en procedures om eigen inspanning te integreren	Tijdelijke projectorganisatie om inspanningen te integreren	Organiseren van wisselende interacties om gedrag op elkaar te betrekken
Aanzienlijke zekerheid bij medewerkers over prestatie, kosten en tijdschema	Aanzienlijke onzekerheid over prestaties, kosten en tijdschema	Onzekerheid en ambiguïteit over prestaties, kosten en tijdsperspectief
Productie vindt plaats binnen de bestaande lijnorganisatie	Productie vindt plaats buiten lijn, maar in een (tijdelijke) organisatie	Productie komt in inter-organisatorische arena's tot stand

Tabel 2.2: Verschillen tussen lijn-, project- en procesmanagement (Teisman, 2001 uit Bruil, 2004).

PROCESMANAGEMENT

Procesmanagement kan worden gezien als het antwoord op zowel netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als op de toename van maatschappelijke ambities. Teisman (2001) definieert procesmanagement als "de inzet om processen mogelijk te maken, op gang te brengen en op gang te houden, waarbij conflicterende claims op ruimte worden samengebracht in verzoenende verkenningen van nieuwe, meer gezamenlijk inrichtingsvoorstellen". In plaats van het eigen project af te schermen tegen risico's is het ook mogelijk om deze externe, wisselende omstandigheden te beschouwen als een uitdaging, als een impuls voor nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden. Er wordt dus gestuurd op het vervlechten van ambities en het combineren van oplossingen. Het proces kan opgedeeld worden in verschillende procesfasen die elk hun eigen kenmerken hebben en daardoor ook een andere aanpak vergen. Het gaat hierbij om opeenvolgende fasen, waarbij de laatste fase (het beheer) uiteindelijk weer zal overgaan in de eerste fase (figuur 2.1).



Initiatieffase

In deze fase ontstaat het initiatief om tot stedelijke gebiedsontwikkeling over te gaan. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een privaat initiatief (door bijvoorbeeld het innemen van een bepalende grondpositie) of een publiek initiatief (op basis van beleid). In deze fase moet de ambitie en de daarbij behorende ambitieniveaus worden vastgesteld, waarbij de context (zowel op maatschappelijk als op beleidsniveau) zeer bepalend is. Omdat bij integrale projecten altijd meerdere actoren betrokken zijn is het creëren van voldoende draagvlak in deze fase belangrijk.

Planvormingfase

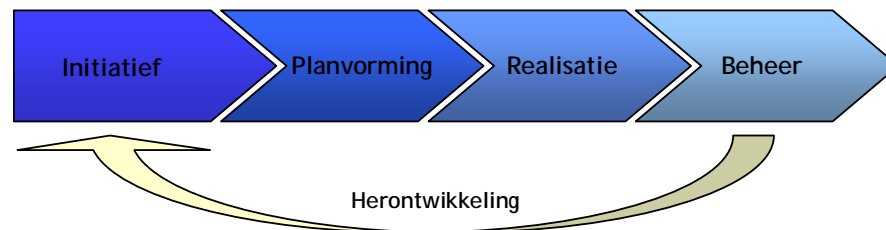
In deze fase worden de ambities (en de daarbij behorende randvoorwaarden) nader uitgewerkt. Dit gebeurt voornamelijk door middel van onderzoek, op basis waarvan het concept wordt gemaakt. Hierbij is het zaak de verschillende sectorale en facetmatige aspecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen teneinde een zo hoog mogelijke (functionele en ruimtelijke) kwaliteit te bereiken en wel op een financieel verantwoorde wijze. Dit is een belangrijke fase omdat deze in hoge mate bepalend is voor het verdere verloop (en succes) van de andere fasen. Op het moment dat er daadwerkelijk gestart wordt met de uitvoering van het plan start de realisatiefase.

Realisatiefase

Een plan wordt in de regel nooit zo gerealiseerd als gepland, waardoor bijstelling nodig is. Dit brengt spanning met zich mee tussen de eerder gestelde hoofdlijnen van het plan (bijvoorbeeld het masterplan) en de noodzaak tot flexibiliteit wegens veranderende omstandigheden of onverwachte complicaties gedurende de realisatie.

Beheerfase

Deze fase vangt pas aan wanneer de realisatie voltooid is. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen technisch en commercieel beheer en tussen beheer van openbare ruimte en van gebouwen. Elk type heeft zijn eigen kenmerken en vergt specifieke kunde. Ook hier kan een spanningsveld ontstaan tussen de betrokken actoren over de te kiezen beheersstrategie en de financiële bijdragen die hiermee gemoeid zijn. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een defensieve (onderhoud, herstel van de oorspronkelijke situatie) en offensieve aanpak (beheer als continu proces; het tijdig signaleren van tekortkomingen maar meer nog kansen, het initiëren en sturen op verbeteringen). Aan het einde van de technische of vaak eerder bij het einde van de economische levensduur gaat de fase van het beheer over in herstructurering of herontwikkeling.



Figuur 2.1: Procesfasen bij gebiedsontwikkelingsprocessen.

Procesmanagement is niet gericht op inhoud, zoals projectmanagement, maar op het organiseren van besluitvorming. Daarbij zijn een drietal aspecten van wezenlijk belang (Teisman, 2001): management van complexiteit, management van fragmentatie en management van flexibiliteit.

Onder andere door globalisering en informatisering is er sprake van toenemende complexiteit; organisaties worden geconfronteerd met complexe problemen die zich niet beperken tot de grenzen van de organisatie. Ook fragmentatie als gevolg van verdergaande professionalisering en specialisatie vergroot de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, wat de behoefte aan integratie van kennis en middelen vergroot. Zodoende ontstaan steeds meer (wisselende en complexe) netwerken van actoren waarvoor flexibiliteit in het handelen van actoren nodig is. Deze complexiteit en (wederzijdse) afhankelijkheid van actoren heeft weer een hogere mate van onzekerheid tot gevolg. Deze ontwikkelingen hebben ook zijn weerslag op ruimtelijke opgaven. Bij uitstek daar hebben actoren elkaar nodig om hun doelen te bereiken.

COMPLEXITEIT

Integrale gebiedsontwikkelingsprojecten worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. De onderlinge verhouding tussen de betrokken actoren wordt "gekenmerkt door zowel onderlinge afhankelijkheid als door dynamiek. Dit laatste maakt het gedrag en de activiteiten van de actoren binnen het netwerk vaak moeilijk te voorspellen. Deze problematiek maakt een integrale aanpak extra complex" (P3BI 2004: 20).

Deze complexiteit komt zowel voort uit het project zelf (organisatorische en inhoudelijke complexiteit) als uit projectexterne factoren (bijvoorbeeld wijzigingen in de context op meerdere schaalniveaus). Er wordt een veelheid aan sectorale en facetmatige aspecten gerealiseerd die gewoonlijk elk een geheel eigen logica en processen kennen tijdens de realisatie, exploitatie en anderszins. Daarbij heeft elke actor zijn eigen perceptie van het probleem, mogelijke oplossingen en de strategische keuzen die daartoe moeten leiden. Deze verschillen kunnen overwonnen



worden zolang de doelstellingen van de verschillende actoren (in ieder geval in bepaalde mate) verenigbaar zijn. Wanneer congruentie niet (voldoende) mogelijk blijkt zal er geen meerwaarde bereikt worden en kan samenwerking juist contraproductief zijn.

Complexiteit kan zoals eerder aangegeven benut worden om tot een hogere kwaliteit te komen door het vervlechten van ambities en het combineren van oplossingen. In de praktijk wordt er echter - in een poging om beter grip te krijgen en om onzekerheid te verminderen - alles aan gedaan om deze complexiteit te verminderen. Hierbij worden de volgende strategieën benut (Zaja, 2004):

- Eenzijdig vastleggen van de inhoud: Teneinde risico's inzichtelijk en beheersbaar te maken wordt getracht het hele ontwikkelingsproces van tevoren vast te leggen. In de praktijk van projecten met een lange doorlooptijd is het hoogst haalbare echter het periodiek vastleggen van een gedeelte van de inhoud.
- Eenzijdig vastleggen van procedures: Procedures worden ingesteld teneinde grip te krijgen. In projecten waarbij de meerwaarde uit samenwerking moet voorkomen werkt dit echter averechts. Het gezamenlijk opstellen van procedures vermijdt deze eenzijdige, verlamme dominante.
- Eenzijdige scheiding van verantwoordelijkheden: Door de verantwoordelijkheden te scheiden en risico's scherp te delen worden afstemmingsproblemen vereenvoudigd. Het realiseren van meerwaarde door koppeling van kwaliteiten, kennis en inzichten wordt hiermee echter gefrustreerd.

Teisman (2001) stelt ook dat het reduceren van complexiteit bij integrale gebiedsontwikkelingsprocessen remmend werkt: "het lijkt er op dat complexe, meervoudige oplossingen niet kunnen worden gerealiseerd, als wordt gekozen voor managementstrategieën gericht op afbakening, scheiding en inhoudelijke fixatie van zowel rollen als inbreng van partijen".

FRAGMENTATIE

Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld zijn de taken en verantwoordelijkheden van de overheid verdeeld over een groot aantal departementen en overheidslagen. Er is sprake van (sterke) fragmentatie. Het is dus noodzakelijk om gericht te sturen op het afstemmen van de verschillende invalshoeken, of zoals Teisman (2001) het verwoord: "het is de opgave van het procesmanagement om relevante overheden, private partijen en belanghebbenden tot elkaar te laten komen ten behoeve van de ontwikkeling van en de samenhang tussen sets van projecten die binnen het betreffende (ruimtelijke) beleidsnetwerk worden geïnitieerd".



In tabel 2.3 wordt weergegeven wat de voornaamste verschillen zijn tussen publieke en private actoren die van invloed kunnen zijn op het samenwerkingsproces. Vervolgens wordt in tabel 2.4 een globale indeling gemaakt tussen de belangen die publieke en private actoren over het algemeen nastreven, waarbij het maatschappelijke belang respectievelijk het private belang (met name continuïteit en winst) centraal staan.

Overeenkomsten en verschillen tussen publieke en private actoren	
Belangrijkste overeenkomsten hebben te maken met:	Doelstelling / projectaanpak
	Gemeenschappelijk belang (bijvoorbeeld door grondpositie)
Belangrijkste verschillen liggen in het vlak van:	Doelstelling (beleids- versus ondernemersdoelstellingen)
	Besluitvorming
	Kennis en kunde
	Bereidheid risico's te nemen
	Dubbelrol in PPS (gemeente)
	Ervaring met ontwikkeling openbare ruimte en stedenbouwkundige plannen

Tabel 2.3: Overeenkomsten en verschillen tussen publieke en private actoren (P3BI, 2002).

Belangen van publieke en private actoren	
Voornaamste publieke belangen	Kwaliteit project en RO
	Prijs / kwaliteit verhouding
	Betaalbaarheid
	Economische ontwikkeling
	Werkgelegenheid
	Ontlopen exploitatierisico's (Verkeers-) veiligheid
	Bereikbaarheid
	Wegnemen (geluids-) overlast
	Realisatie betaalbare woningen
Voornaamste private belangen	Omzet / winst
	Bouwcapaciteit
	Werkgelegenheid
	Prestige / imago
	Ervaring opdoen met innovatieve werkwijze

Tabel 2.4: Belangen van publieke en private actoren (P3BI, 2002).

In werkelijkheid bestaat *de* overheid niet. Er is sprake van zowel horizontale (departementen bij het Rijk, afdelingen binnen gemeenten) als verticale (overheidslagen) verkokering. Al deze

verschillende (sub-) entiteiten kennen een bepaalde mate van autonomie om de hun opgelegde taken en verantwoordelijkheden uit te voeren respectievelijk te verdedigen. In de praktijk dreigen integrale projecten die onderdeel zijn van verschillende beleidsvelden een speelbal te worden tussen de verschillende overheidsdiensten.

Maar niet alleen aan publieke zijde is er sprake van grote verschillen, ook aan private zijde is hiervan sprake. Bij deze laatste zijn de verschillen in belangen echter beter zichtbaar (en geaccepteerd) omdat duidelijk is dat er sprake is van onafhankelijke entiteiten die ieder hun eigen doelen nastreven. Bij 'de' overheid is er uiteindelijk maar één belang; het maatschappelijke belang. Bovendien is er sprake van hiërarchische sturing; er wordt dan ook verwacht dat het publieke domein haar zaken op orde krijgt en alle interne processen op één lijn krijgt. In werkelijkheid is hiervan natuurlijk geen sprake.

Daarnaast is er nog verwarring over de rol van verschillende (voormalige) overheidsbedrijven. Zo krijgt de NS bijvoorbeeld bij stationsontwikkelingsprojecten vaak commentaar omdat het zich onvoldoende zou committeren aan het publieke belang. Het zou zich lange tijd afzijdig houden bij het toezeggen van bijdragen aan het stationsplein e.d.. Echter, waar dit in het verleden verwacht mocht worden is de NS - door een bewuste keuze van het Rijk - nu reeds enkele jaren verzelfstandigd en zal het zich commercieel moeten opstellen wil het blijven voortbestaan. Eenzelfde verschijnsel zien we terug bij woningbouwcorporaties, al is het maatschappelijk denken daar nog duidelijk een stuk beter herkenbaar.

Ook verschillen in gehanteerde methodieken tussen organisaties (ook tussen private actoren onderling!) kunnen problemen opleveren. Bij financiële samenwerking met verschillende actoren is een uniform en transparant rekenmodel dat gebaseerd is op een gemeenschappelijk begrippenkader van groot belang (Bureau Stedelijke Planning, 2003). Uit onderzoek door Rutten (2002) onder participanten van verschillende PPS-projecten komt naar voren dat ook in de praktijk verschillen in gehanteerde waarderinggrondslagen vaak in de loop van het proces een groot knelpunt vormen.

VASTGOED VS. INFRASTRUCTUUR

Niet alleen is er sprake van fragmentatie en verkokering aan publieke en private zijde. Ook tussen verschillende 'bedrijfstukken' kunnen zeer grote verschillen bestaan, zoals tussen vastgoed en infrastructuur. Juist bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij infrastructuur een belangrijke plaats inneemt komen deze twee werelden samen. Het verschil tussen deze twee is historisch gegroeid, mede door het type werkzaamheden (wat het type actoren en de benodigde

kernkwaliteiten bepaald), maar ook door de gescheiden aansturing vanuit de overheid (opdrachtverlening/aanbesteding c.q. subsidiestromen vanuit of wel VROM of wel V&W/Rijkswaterstaat). Hieronder wordt ingegaan op de verschillen tussen deze twee werelden die van invloed kunnen zijn op het proces bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

De combinatie van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling (vastgoed) kan lastig zijn omdat actoren uit de 'vastgoedwereld' in een andere context werken waardoor zij een hele andere achtergrond, rol en doel hebben dan actoren uit de 'infrastructuurwereld'. Infrastructurele werken worden traditioneel gedomineerd door de (Rijks-)overheid, ook al wordt er de laatste jaren energie gestopt in het betrekken van marktpartijen. De rol van de overheid blijft hierbij die van opdrachtgever, waarbij een volledig Programma van Eisen wordt aanbesteed. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten is er eerder de neiging naar samenwerking waarbij het proces en uiteindelijke product gezamenlijk vormgegeven wordt.

Het doel van stedelijke samenwerkingsprojecten is vaak het verlagen/delen van de risico's en het verhogen van de kwaliteit, terwijl het bij infrastructuur vaak om de inzet van private financiële middelen en kostenbeheersing gaat. Het multifunctionele karakter leent zich ook veel meer voor kruisbestuiving dan monofunctionele infrastructuurontwikkelingen. De achtergrond van actoren betrokken bij stedelijke PPS-projecten is dan ook vaak anders. Daar waar bij stedelijke PPS-projecten met name ontwikkelaars betrokken zijn (gelieerd aan bouwondernemingen, financiële ondernemingen of zelfstandig), zijn dit bij infrastructurale PPS-projecten vaak bouwondernemingen. Het na te streven doel is dan ook anders; het verhogen van de waarde van het te realiseren vastgoed versus het genereren van bouwcapaciteit. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten is er daarom ook eerder sprake van gezamenlijke of overlappende doelstellingen tussen publieke en private actoren.

Bij infrastructurale werken zijn de benodigde gronden vaak in overheidshanden, terwijl dit bij gebiedsontwikkelingsprojecten vaak maar gedeeltelijk het geval is. Deze machtspositie is ook een factor die meespeelt bij het feit dat bij gebiedsontwikkelingsprojecten eerder sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, samenwerking en gezamenlijke opdrachtgeverschap dan bij infrastructurale projecten. Bij een onderzoek van P3BI (2001) gaf een veel hoger percentage respondenten bij infrastructurale werken dan bij stedelijke samenwerkingsprojecten aan dat het project ook zonder PPS gerealiseerd had kunnen worden (73% om 33%).

Ook is er een duidelijk verschil in productkarakter tussen infrastructuur en vastgoed. Bij de eerste is een gefaseerde of gedeeltelijke realisatie geen optie, terwijl dit (tot op zekere hoogte)



bij vastgoedontwikkeling wel het geval is. Het gevolg is dat het proces - eenmaal in de realisatie-fase - bij infrastructuur aanleg veel minder dynamisch is. Wanneer eenmaal het publieke proces doorlopen is wordt infrastructuur definitief en volgens het ontwerp aangelegd. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten bestaat een grote mate van afhankelijkheid van de (grillen van) de markt, waardoor gedurende het proces en zelfs nog in de realisatiefase wijzigingen aan het plan nodig zijn. Daarentegen is de voorbereidingstijd (planning en procedures zoals Tracé-, MER- en PKB-procedures) en levensduur van infrastructuur vaak langer, waardoor lang van tevoren tot een zo optimaal mogelijk (statisch) ontwerp gekomen moet worden. Deze wezenlijke verschillen hebben dan ook zijn weerslag op het type actoren dat in deze werelden opereert. Samenwerking kan dan ook spanning opleveren en vergt vaak de nodige extra inzet en gewenning/afstemming.

	Stedelijke/gebiedsontwikkelings PPS	Infrastructurele PPS
Inhoud	Multifunctioneel	Monofunctioneel
	Lange levensduur	Zeer lange levensduur
	Gedeeltelijke / gefaseerde realisatie mogelijk	Gedeeltelijke / gefaseerde realisatie niet mogelijk
Actoren	Publieke en Private grondposities	Publieke grondposities
	Wederzijds afhankelijk (sterk afhankelijk van posities)	Weinig wederzijds afhankelijkheid
	Publieke actor is vaak lokale overheid	Publieke actor is vaak de rijksoverheid
	Private actor is vaak een ontwikkelaar	Private actor is vaak een bouwer
	Gezamenlijke, overlappende belangen	Weinig overlappende belangen (meer bij incentives en wanneer incl. beheer)
Proces	Relatief kort voortraject	Zeer lang voortraject (planning, procedures)
	Dynamisch proces tot einde realisatiefase	Statisch proces na vaststelling ontwerp
	Gezamenlijk opdrachtgever	Publieke actor is opdrachtgever
	Gezamenlijk proces en product	Opstellen PvE en toetsen
	Sterk markt(cyclus) afhankelijk	Afhankelijk van politiek en budget
Doelen	Verminderen/verdelen risico's, verhogen kwaliteit/waarde	Financiële motieven; efficiëntie, benutten private middelen.
	Verhogen kwaliteit en waarde vastgoed	Genereren bouwcapaciteit, realisatie binnen budget en tijd

Tabel 2.5: Verschillen tussen infrastructurale- en gebiedsontwikkelingsprojecten.

FLEXIBILITEIT

Management van flexibiliteit is het derde en laatste aspect dat van belang is bij procesmanagement. In de praktijk bestaat de neiging om bij complexe projecten risico's aan te pakken met een projectbenadering terwijl er juist behoefte is aan een grote mate van openheid en flexibiliteit teneinde een goede afstemming van de verschillende plandelen te bereiken. Dit proces van inhoudelijke koppeling en scopeverbreding wordt ook wel doelvervloechting genoemd; actoren die elkaars middelen nodig hebben om hun ambitie te realiseren proberen elkaars ambities te koppelen. Zij zullen zich daarbij dus flexibel moeten opstellen ten opzichte van elkaars doelstellingen en marktontwikkelingen. De samenwerking moet als een proces aangepakt worden, waarbij de inhoud niet te snel wordt vastgelegd, maar flexibel kan worden ingevuld. Belangrijk in dit verband zijn de begrippen entrepreneurschap en vertrouwen.

ENTREPRENEURSCAP

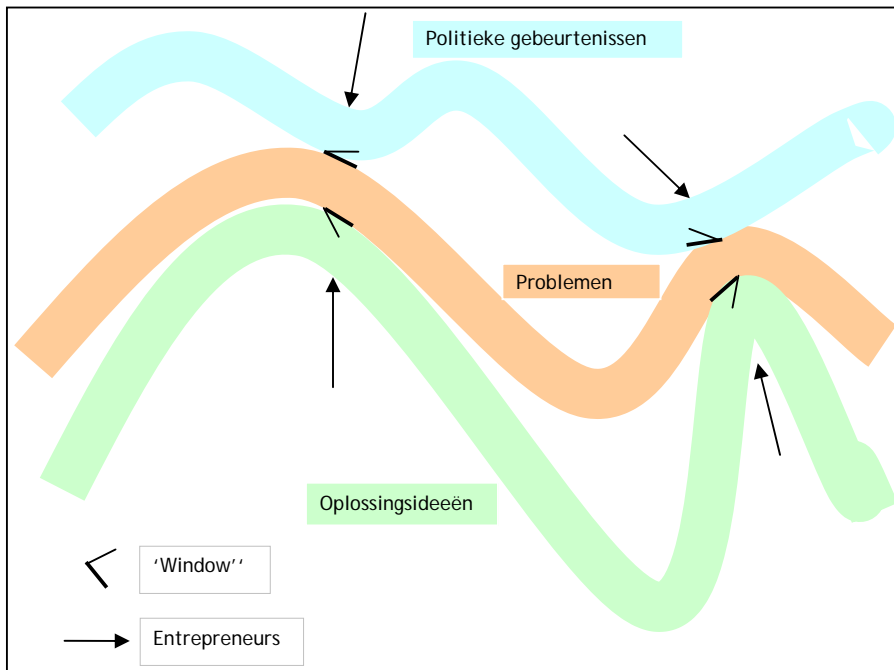
Binnen integrale gebiedsontwikkelingsprocessen waar sprake is van een complexe en dynamische omgeving is entrepreneurschap zeer belangrijk. Op het moment dat kansen zich voordoen moet er voldoende flexibiliteit zijn om hier actief iets mee te doen. Dit geldt niet alleen voor het inspringen op veranderde marktontwikkelingen, maar ook voor beleidsveranderingen. Kingdon (1995) geeft aan dat er kansen voor dergelijke beleidsveranderingen zijn wanneer drie 'stromen' samenkomen; problemen, beleidsplannen en politiek. Dit moment wordt ook wel een 'policy window' genoemd. Het herkennen en benutten van dit soort momenten biedt kansen om initiatieven te realiseren. Het zijn schaarse en onregelmatige 'vensters' waarop soms lang gewacht moet worden. Timing is essentieel bij het benutten van dergelijke windows. Consensus moet voorbereid worden, het plan moet solide uitgewerkt zijn. Volgens Bruil (2004) zijn er drie kwaliteiten die bijdragen aan het succes van de entrepreneur:

1. Zij moeten enig recht bezitten om gehoord te worden, bijvoorbeeld vanwege hun expertise, hun vermogen om voor anderen te spreken of een gezaghebbende positie in de besluitvorming.
2. Zij moeten bekend zijn om hun politieke contacten of onderhandelingsvaardigheid.
3. Hun belangrijkste eigenschap is volharding.

In dit licht kan de procesmanager dan ook gezien worden als een entrepreneur. In relatie tot regie zegt Bruil (2004) het volgende: "Regie is een resultante van een proces dat in verschillende fasen uiteenvalt en waarbij per stadium de betrokken actoren, markt en overheid, gebruikma-



kend van ieders specifieke deskundigheid en elkaar aanvullend, gezamenlijk kansen grijpen, het policy-window benutten”.



Figuur 2.3: Policy Window: stromenmodel van Kingdon (1995).

VERTROUWEN

Het is dus niet wenselijk, maar ook niet mogelijk om alles contractueel vast te leggen. Samenwerkende actoren dienen dan ook vertrouwen in elkaar te hebben. Daardoor is er wel altijd de dreiging van opportunistisch / strategisch gedrag. Teisman (2001) stelt dan ook dat daar waar creatieve oplossingen nodig zijn, het creëren van vertrouwen het belangrijkste onderdeel is van het managen van flexibiliteit.

In onderstaande figuur wordt het begrip vertrouwen in relatie tot andere aspecten van integrale gebiedsontwikkeling weergegeven. De basis van deze piramide wordt gevormd door wederzijdse afhankelijkheid, waarbij de actoren elkaar nodig hebben om een probleem op te lossen. Vervolgens is het mogelijk dat deze actoren ook dezelfde of overlappende doelstellingen nastreven.

Daarmee is echter niet gezegd dat er sprake is van een gezamenlijk gedragen ambitie. Wanneer aan deze drie ‘voorwaarden’ is voldaan is er een goede basis voor samenwerking. Dit is echter geen garantie voor succes. Daarvoor is vertrouwen belangrijk, want zoals we al zagen ontstaat er alleen dan voldoende ruimte om in te spelen op projectinterne en -externe veranderingen. Tot slot is er nog commitment; niet alleen hebben de actoren vertrouwen in elkaar, ze beschamen dit vertrouwen niet en handelen in overeenstemming met de afgesproken doelstellingen (wat onder gewijzigde omstandigheden niet perse overeenkomt met het eerder geplande).



Figuur 2.4: Samenwerkingsfundament voor integrale gebiedsontwikkelingsprocessen.

In de praktijk blijkt de wil om echt samen te werken beperkt. Van der Doe (2005: 78) schrijft hierover het volgende: “Dit heeft volgens de geïnterviewden vooral te maken slechte ervaringen in het verleden en de belangrijkheid van het project voor de stad. Het lijkt erop dat, zolang de gemeente de kans heeft, ze niet geneigd is om zeggenschap uit handen te geven. Men probeert feitelijk zoveel mogelijk kennis uit de private actoren te putten, maar de bereidheid tot echte samenwerking lijkt beperkt.”

Om dergelijk vertrouwen en commitment van actoren te bereiken is een grote mate van organiserend vermogen noodzakelijk waarbij vaak verschillende communicatiemiddelen ingezet moeten worden. Eerlijkheid en openheid over de motieven en doelstellingen zijn zeer belangrijk in verminderen van achterdocht en het winnen van vertrouwen. Verschillende actoren dienen tot een gezamenlijk gedragen ambitie te komen en deze ook gedurende het proces na te blijven streven. Naast het bereiken van een dergelijk interne draagvlak is ook extern draagvlak essentieel (de politiek, belangengroepen, omwonenden en andere belanghebbenden). Bij het bereiken en vasthouden van een dergelijk draagvlak is de ‘menselijke factor’ zeer belangrijk, maar ook één van de meest moeilijk meetbare factoren. Uit onderzoek van Van der Doe (2005) blijkt het



tevens een bepalende factor te zijn bij de keuze van een bepaalde samenwerkingsvorm. Respondenten uit dit onderzoek geven zelfs aan dat “ook zeer complexe problemen kunnen worden overwonnen zolang de deelnemende actoren, of eigenlijk deelnemende personen, in staat zijn om goed met elkaar te werken” (Van der Doe, 2005: 78). Het karakter van de betrokken actoren en zijn aanpak in het op gang brengen en houden van het proces zijn dus zeer bepalend. Sterke projecttrekkers, zowel aan publieke als private zijde, hebben in het verleden bewezen een grote bijdrage te kunnen leveren aan het succes van ontwikkelingsopgaven.

Wanneer er onvoldoende vertrouwen is bestaat de neiging om terug te grijpen naar projectmanagement om het proces weer in goede banen te leiden. Het gevaar bestaat dat door eenzijdige omarming van projectmanagement de gedragingen van andere actoren worden gereguleerd in gedetailleerde contracten. Door dergelijk contractmanagement rekenen de verschillende actoren elkaar voortdurend af op de tekst van het contract, iets wat zeer frustrerend kan werken voor het proces. Deze juridificering van de samenwerking gaat ten koste van de motivatie om gezamenlijk het project van de grond te tillen en te realiseren. “In plaats van management in vertrouwen is er dan sprake van georganiseerd wantrouwen” aldus Van Ham & Koppenjan (2002: 214).

2.2 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING³

In dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op integrale gebiedsontwikkelingsprojecten die in publiek-private samenwerkingsverband tot stand komen en waarbij infrastructuur een belangrijke plaats inneemt in de ontwikkeling. Hoewel er veelvuldig gesproken wordt over publiek-private samenwerking is het vaak niet helder wat er precies onder wordt verstaan. Zo is er discussie over de vraag of er alleen sprake is van PPS indien gedurende alle fasen van het ontwikkelingsproces samengewerkt wordt, of over de mate waarin actoren gezamenlijk financiële risico's moeten dragen (P3BI, 2001). En hoewel vaak over één kam geschoren is er een duidelijk verschil tussen PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten en objectgebonden PPS-vormen (concessies).

DEFINITIE

In de vele PPS definities komen enkele elementen komen veelvuldig voor, waaronder: juridische verbintenis, publieke en private actoren, behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, heldere taak- en risicoverdeling, realisatie tegen gunstigere prijs/kwaliteit verhouding.

Gezien het aantal en de verscheidenheid aan PPS definities zal er hier niet nog één toegevoegd worden. Voor dit onderzoek wordt gekozen voor een complete definitie die goed de lading dekt van het onderzoeksobject: complexe, integrale gebiedsontwikkeling. Hiertoe is de definitie van Akro Consult (2001) gekozen. Zij spreekt van PPS indien:

- sprake is van niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven,
- via een verdeling van zeggenschap, kosten en risico's,
- gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen,
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken, en
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van betrokken actoren.

Twee elementen uit deze definitie zijn opvallend en gaan verder dan bijvoorbeeld de definitie van het Kenniscentrum PPS; 'synergie' en 'convergente doelen'. Andere definities geven namelijk wel vaak aan met *welk doel* de actoren samenwerken (prijs/kwaliteit), maar laten in het midden *op welke wijze* dit bereikt dient te worden.

Actoren met convergente doelen kunnen dus door een goed ingericht proces gezamenlijk synergie-effecten bereiken die anders niet mogelijk zouden zijn. Er wordt in feite dus waarde gecre-

³ Op basis van Van Ham & Koppenjan (2002).



eerd. Dit kan bijvoorbeeld door het realiseren en optimaliseren van elkaar versterkende functies binnen het gebied. Deze bereikte meerwaarde kan verschillende vormen aannemen. Hier wordt in paragraaf 3.2 dieper op ingegaan.

2.2.1 CONCESSIE VS. ALLIANTIEMODEL

Publiek-private samenwerkingsprojecten kunnen in twee hoofdcategorieën worden verdeeld: het concessiemodel en het alliantiemodel.

Het concessiemodel vindt zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk, waar het als vervanging van traditionele aanbesteding wordt gebruikt. Het verschil is dat bij de traditionele vorm de overheid alleen de realisatie uitbesteed en daarmee alle ontwerprisico's zelf loopt, terwijl bij innovatieve aanbesteding (lees concessiemodel) meer verantwoordelijkheid aan private zijde wordt gelegd. Hierbij zijn verschillende varianten mogelijk, variërend van een simpele DB (Design, Build) vorm tot een vergaande vorm als DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate). Het voordeel van deze herverdeling van verantwoordelijkheden is dat er automatisch prikkels zijn ingebouwd om rekening te houden met de eisen (en de daarmee gepaard gaande kosten) die de realisatie en het onderhoud aan het ontwerp en de realisatie stellen. Een ander voordeel is dat privaat ontwerp waarschijnlijk tot efficiencywinst zal leiden door een gelijkwaardige, maar goedkopere uitvoeringswijze te kiezen.

Het alliantiemodel verschilt wezenlijk van deze vormen van innovatief aanbesteden. Strikt genomen is er bij het concessiemodel geen sprake van PPS omdat het element samenwerking zo goed als ontbreekt; er is in feite sprake van een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie. In dit onderzoek ligt de focus dan ook op het alliantiemodel waar twee of meer actoren een project gezamenlijk definiëren. Het alliantiemodel is geschikt voor projecten die zo complex zijn en waar zoveel belangen mee gemoeid zijn, dat het voor de overheid onmogelijk is om de doelstellingen en randvoorwaarden vooraf eenzijdig op te leggen. Door het actief betrekken van private actoren worden extra middelen (financieel, maar vooral kennis en vaardigheden) geactiveerd, wat resulteert in een project met een hogere kwaliteit (welke alleen gezamenlijk tot stand kan komen).

Bij het concessiemodel is er eerder sprake van overdracht van risico's naar de private sector, terwijl er bij het alliantiemodel eerder sprake is van verdeling van risico's. Deze worden overigens in de regel niet evenredig verdeeld. De verdeling van risico's, kosten en opbrengsten hangt nauw samen met de inbreng en zeggenschap van de verschillende actoren. Het alliantiemodel heeft ook gevolgen voor de rollen die publieke en private actoren vervullen. Voor publieke actoren betekent

dat bijvoorbeeld het niet langer ontwikkelen van het project in eigen huis, of het vervullen van opdrachtgeverschap, maar het stellen van kaders, het inbrengen van het publieke belang en het ondersteunen van het proces. Voor private actoren betekent het dat zij niet langer uitsluitend winstmaximalisatie nastreven, maar dat zij ook aandacht hebben voor de kwaliteit van het project en de externe effecten die hieruit voortvloeien. Ondanks vergaande vormen van samenwerking blijft in het alliantiemodel het behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid belangrijk.

In het concessiemodel vormt het ex ante formuleren van bepaalde heldere doelen en specificaties een belangrijke succesvoorwaarde. Het management staat in het teken van het beheersen van het project: het gaat er om te zorgen dat het project conform de doelen en specificaties wordt uitgevoerd (er is dus sprake van projectmanagement in plaats van procesmanagement zoals bij het alliantiemodel). Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor het contract tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. In het alliantiemodel daarentegen gaat het er juist om dat actoren samen doelen en specificaties vaststellen en deze realiseren. Het management is gericht op de ondersteuning van dit interactieproces. Meer dan in het concessiemodel zullen partners hun samenwerking de juridische vorm van gezamenlijke deelnemingen geven. Maar er wordt ook anders met juridische verbintenissen omgegaan. Omdat niet alles juridisch vastgelegd kan worden speelt wederzijds vertrouwen een belangrijke rol.

In de onderstaand tabel worden de belangrijkste kenmerken van het concessie- en het alliantiemodel weergegeven.

Concessiemodel	Alliantiemodel
Overheid en private actoren onderhouden een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie	Overheid en private actoren zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, de bouw en de exploitatie van een infrastructurele voorziening
De overheid definieert het project en kiest een private actor	Het project wordt gezamenlijk gedefinieerd
Reden voor private betrokkenheid: efficiency (sneller en goedkoper)	Redenen voor samenwerking: effectiviteit, synergie en verrijking van de uitkomst
Succes factoren: heldere doelen en specificaties, heldere regels voor aanbesteding, selectie en producten	Succes factoren: vervlechting van doelen, afspraken over samenwerking, commitment



Concessiemodel	Alliantiemodel
Gebaseerd op de principes van project management: beheersing van geld, tijd, informatie, personeel en proces	Gebaseerd op principes van procesontwerp en procesmanagement: afspraken over inrichting van het samenwerkingsproces die gezamenlijk worden gemaakt, uitgevoerd en bijgesteld
Juridische vormen: voorkeur voor (openbare) aanbestedingen en contracten	Juridische vorm: naast contracten participatie in gezamenlijke rechtspersonen
Contractuele helderheid over regels en producten	Wederzijds vertrouwen is cruciaal voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen autonome actoren

Tabel 2.6: De kenmerken van twee vormen van PPS: het concessie- en alliantiemodel (van Ham & Koppenjan, 2002).

2.2.2 MOTIEVEN VOOR PPS

Er zijn verschillende motieven die een rol spelen bij het aangaan van een publiek-private samenwerking bij de aanleg van de transportinfrastructuur. Deze motieven verschillen per betrokken actor; PPS is een 'mixed motive game'. Publieke actoren laten zich bij het streven naar betrokkenheid van private actoren bij transportinfrastructuur sterk door financiële overwegingen leiden. Private bijdragen kunnen de beperkte publieke middelen aanvullen. Door private ontwikkelaars van onroerend goed bij transportinfrastructuur te betrekken wordt het mogelijk de waardeverhoging die in de omgeving van het project zal ontstaan bij de ontwikkeling ervan te betrekken (value capturing, zie ook hoofdstuk 4). En het betrekken van private actoren kan ook weer leiden tot efficiencywinst, omdat zij beter in staat zijn kosten in de hand te houden dan de publieke actoren.

Naast deze financiële overwegingen zijn er ook nog andere motieven zoals het feit dat private actoren meer marktkennis hebben en ook beschikken zij over meer innovatief vermogen en creativiteit dan publieke actoren.

Redenen voor private actoren om aan dergelijke ondernemingen deel te nemen zijn dat zij nieuwe markten openen en investeringsprojecten bieden. Daarvoor is samenwerking met overheden onmisbaar, gegeven de lange termijn onzekerheden die de exploitatie van dergelijke voorzieningen met zich meebrengt. Private actoren zouden op eigen houtje een dergelijke project niet van de grond krijgen. Ook de mogelijke bijdrage van overheden aan de onrendabele delen van projecten is aan private zijde motief voor partnership.

Publieke actoren	Private actoren
Private bijdragen aan publieke infrastructuur; benutting van waardeverhoging in de omgeving van de infrastructuur voor de realisering ervan, efficiency verhoging.	Nieuwe investeringskansen en nieuwe markten
Inbreng private marktkennis	Reductie van lange termijn onzekerheden
Creatie van meerwaarde en innovatieve oplossingen	Publieke bijdragen aan onrendabele investeringen

Tabel 2.7: Motieven voor PPS (van Ham & Koppenjan, 2002).

2.2.3 RISICO'S BIJ PPS

Naast voordelen van het deelnemen aan een PPS zijn er natuurlijk ook de nodige nadelen, waaronder ook het dragen van risico's die in een traditionele aanbesteding elders lagen. Ingedeeld naar publieke en private actoren zijn dit de volgende risico's:

PUBLIEKE RISICO'S BIJ PPS

Voor publieke actoren speelt allereerst het risico inhoudelijk overvleugeld te worden door de expertise van de private actoren. Door de asymmetrie in inhoudelijke kennis kan er 'supplier domination' ontstaan. Men kan opgezegd worden met een projectuitkomst waar men niet op zit te wachten. Wanneer een overheid te gretig is en zich ondoordacht in een PPS-project stort, bestaat het gevaar dat het algemeen belang wordt afgeruild tegen de op winst gerichte korte termijn strategieën van de private actoren. Hoe voorkomt men bijvoorbeeld dat private actoren hun financiële risico's op de overheid afwentelen en dat publiek geld wordt gebruikt om private winsten te genereren?

Daarnaast is er ook de vraag hoe publieke actoren zich indekken tegen de risico's van private discontinuïteit. Waar private bedrijven vaak klagen over de politieke wispelturigheid en besluiteloosheid, speelt voor de overheid het risico met een private actor in zee te gaan die zich later (bijvoorbeeld door wijziging van de bedrijfsstrategie) terugtrekt of door een faillissement na enige tijd niet meer bestaat.

Ten slotte zijn er ook de democratische risico's: de politieke achterban kan zich bijvoorbeeld niet gebonden voelen aan de afspraken die met de private actoren zijn gemaakt; en kan vrezen dat publieke belangen onvoldoende gewaarborgd zijn of dat de afspraken de uitoefening van hun rol als volksvertegenwoordigers belemmeren.



PRIVATE RISICO'S BIJ PPS

Een belangrijk risico betreft de onzekere interactiekosten die een publiek-private samenwerking met zich meebrengt. Het risico is niet denkbeeldig dat de investeringen in participatie, onderzoek en ontwerp verloren gaan doordat de samenwerking stagneert, niet tot stand komt of voortijdig wordt beëindigd. Daarnaast zijn er ook politiek-bestuurlijke risico's: de overheid is een wispelturige partner. Met een beroep op het politiek primaat komt zij eenvoudigweg terug op eerdere afspraken en wisselt zij de rollen van partner, opdrachtgever en regelgever naar eigen believen af. Deze onzekerheid wordt nog versterkt door politieke discontinuïteit: het electorale cyclus. Actoren kunnen aan de macht komen die de afspraken die in het kader van het partnership gemaakt zijn niet honoreren, of die in het geheel niet van het idee van publiek-privaat partnership zijn gediend. Ook is de overheid verkokerd: waar het ene ministerie contracten afsluit met private actoren, kondigen andere ministeries of lagere overheden beleidsmaatregelen af die het nakomen van contractverplichtingen voor de private partner bemoeilijken. Private actoren hebben ook met planningsrisico's te maken: zo is het maar de vraag of de overheid in staat is tijdig de bestuurlijke procedures te doorlopen die benodigd zijn om het project te realiseren. Bij deze procedures zijn vaak andere, autonome overheden betrokken waar de publieke partner geen vat op heeft. Zeker indien investeringen reeds gedaan zijn kan het een kostbare zaak worden.

Ten slotte dient de maatschappelijke onderzekerheid te worden genoemd. Publiek private projecten hebben door hun publieke dimensie vaak een grotere maatschappelijke zichtbaarheid dan gebruikelijke private projecten en worden gemakkelijker doelwit van maatschappelijk protest. Publiekrechtelijke procedures die bij dit soort projecten spelen geven maatschappelijke actoren vaak recht op inspraak en advies. Daarnaast kunnen burgers en belangengroepen mogelijkheden van administratief-rechtelijk bezwaar en beroep benutten en naar de civiele rechter stappen. Dit kan er toe leiden dat de private actor er niet in slaagt zijn afspraken of contractuele verplichtingen op tijd na te komen. Ook is het denkbaar dat maatschappelijke groeperingen een dusdanige druk op de publieke partner uit oefenen, dat deze op zijn afspraken terug komt.

In onderstaand tabel worden de voornaamste typen risico's bij publiek-private samenwerkingsprojecten voor publieke en private actoren weergegeven.

Publieke actoren	Private actoren
Financiële en inhoudelijke risico's als gevolg van supplier domination	Realisatie- en marktrisico's
Private discontinuïteit	Interactierisico's
Democratische risico's	Politiek-bestuurlijke risico's
	Planningsrisico's
	Maatschappelijke risico's
	Marktrisico's

Tabel 2.8: Risico's bij publiek-private samenwerking. Op basis van Van Ham & Koppenjan (2002).

Dit onderscheid tussen publieke en private risico's is natuurlijk een sterke versimpeling van de risico' die actoren in de praktijk zullen ervaren. Alleen al omdat bij een partnership uiteenlopende publieke en private actoren betrokken zijn met uiteenlopende risicopercepties. Bovendien zullen de risico's en risicopercepties per project en samenwerkingsvorm verschillen.

2.2.4 PARTNERSELECTIE

In de praktijk is het vaak zo dat het selectieproces bijdraagt aan het expliciet maken van de door de overheid verwachte en beoogde inbreng van private actoren (alhoewel dit idealiter al eerder plaatsvindt). De overheid wordt daarbij gedwongen te benoemen op welk gebied de private partners meerwaarde dienen te leveren. Hierbij kan gedacht worden aan de in de paragraaf 1.5 beschreven middelen die actoren in een samenwerking kunnen inbrengen. Het gaat er daarbij dus om dat de kernkwaliteiten van de verschillende actoren goed op elkaar aansluiten, maar bovendien goed voldoen aan de eisen die vanuit het project zelf en haar omgeving gesteld worden.

In een onderzoek van Ernst & Young (2000) geven de geënquêteerden aan dat de beste partner in de initiatiefase gezien zijn kernkwaliteiten niet perse de betere partner is voor de realisatiefase. Anderzijds wordt aangegeven dat "adviezen over de opzet van een project met name zwaar wegen als dit advies afkomstig is van actoren die uiteindelijk ook risico zullen lopen in het betreffende project" (Ernst & Young, 2000: 26). Ook wordt aangegeven dat gemeenten de voorkeur hebben aan partners die net als zij een langetermijnvisie hebben, waardoor eerder een relatie met (ontwikkelaars die banden onderhouden met) beleggingsinstellingen in zicht komt.



MOMENT EN WIJZE VAN BETREKKEN

Uit hetzelfde onderzoek van Ernst & Young (2000) blijkt dat in een groot aantal gevallen de private betrokkenen in de initiatiefase tevens betrokken zijn in de realisatiefase. Naast deze echte partners worden nog andere private actoren ingehuurd ten behoeve van de uitvoering van één of enkele onderdelen van het project. De selectie van dergelijke uitvoerders kan goed geschieden door middel van aanbestedingsprocedures of een openbare selectie. Met echte partners wordt een langetermijn relatie aangegaan, waardoor er bij de selectie meer nadruk gelegd zal worden op de betrouwbaarheid en financiële soliditeit. Om deze reden zal er eerder gekozen worden voor actoren met een goede 'trackrecord'. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten die zich vaak kenmerken door complexiteit en onzekerheid ten aanzien van het uiteindelijke ontwerp wordt vaak wel een grondige selectieprocedure toegepast (bijvoorbeeld in meerdere afvalronden waarbij verschillende soorten criteria de doorslag geven), maar meestal niet in de vorm van openbare aanbesteding. Bij deze laatste dienen namelijk op voorhand alle (technische) eisen precies omschreven te worden. In sommige gevallen is er geen of slechts beperkt sprake van een selectieprocedure omdat één of enkele private actoren reeds grondposities in het gebied hebben (gedwongen PPS).

Gemeenten hebben vanwege de complexiteit van ruimtelijke opgaven vaak al in de initiatiefase behoefte aan private inbreng. Dit is ook wenselijk om een optimale meerwaarde te kunnen bereiken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat "actoren die aanbestedende diensten adviseren bij het opstellen van specificaties niet mogen mee dingen naar de opdracht voor de uitvoering daarvan indien daardoor de mededinging ontoelaatbaar zou worden verstoord. Dit houdt in dat adviseurs die ook belang hebben bij de uitvoering van een opdracht er niet verstandig aan doen betrokken te raken bij het opstellen van de specificaties daarvan. Dat kan immers leiden tot situaties waarbij adviseurs zich ten opzichte van andere potentiële uitvoerders een ontoelaatbare voorsprong weten te verwerven" (P3BI, 2004: 137).

AANBESTEDINGSASPECTEN

Vanuit de Europese Unie zijn richtlijnen opgesteld ten aanzien van wanneer sprake dient te zijn van aanbesteding van werken of diensten. Door een strikte scheiding aan te brengen tussen actoren die betrokken zijn bij de planvorming en actoren die bij de overige fase betrokken mogen zijn wordt er concurrentie geschapen waardoor de onderhandelingsruimte van de overheid toeneemt. Er dient zorgvuldig te worden bezien of er sprake is van een aanbestedingsplicht conform de Richtlijn Werken dan wel Diensten. Essentieel daarbij is of de publieke partner(s) binnen de PPS aangemerkt moet worden als aanbestedende dienst. Voor reguliere gemeenten is hierover

geen twijfel, bij gemeenschappelijke ontwikkelingsbedrijven met derden, zoals binnen een PPS, is het beeld minder eenduidig. Veel hangt af van de precieze juridische vormgeving, maar met name van de zeggenschapsverhouding binnen de samenwerking.

Er bestaat dus veel onduidelijkheid over de werking en interpretatie van de Europese aanbestedingsplicht. In de praktijk blijken er wel degelijk manieren te zijn om marktpartijen te betrekken zonder in problemen te komen met deze aanbestedingsregels. De overheid kan al in de planvormingfase met verschillende, elkaar beconcurrerende private actoren om de tafel te zitten. Daarbij moet vroegtijdig en helder worden gecommuniceerd dat er een strikte scheiding tussen planvorming en uitvoering. Op deze manier wordt het voor alle betrokkenen duidelijk dat er geen impliciete of expliciete afspraak is dat de private actor een monopoliepositie in de uitvoering heeft verkregen door in de planvormingfase mee te discussiëren. Dit is ook van juridisch belang, omdat actoren rechten kunnen ontlenen aan het voor langere tijd meedoen aan het ontwikkelen van plannen (CPB, 2001).

Bij de strikte scheiding van plan en uitvoering doet zich een speciaal geval van het eerder aangehaalde hold-up probleem voor. Private actoren zullen niet bereid zijn informatie uit te wisselen of te investeren in innovatieve oplossingen in de planvorming wanneer ze geen zekerheid hebben over mogelijke betrokkenheid in de realisatiefase. Er dreigt dan een situatie te ontstaan waarin private actoren niet langer met hun creatieve ideeën naar buiten treden waardoor zij niet benut kunnen worden. Er zijn voor dit probleem verschillende oplossingen (CPB, 2001):

- Er kan afgesproken worden dat private actoren een vergoeding krijgen voor hun innovatieve oplossing indien in de realisatiefase voor die oplossing gekozen wordt.
- Private actoren behouden het intellectuele eigendom van hun plan. Ze kunnen ervoor kiezen dit te verkopen in de realisatiefase indien ze zelf niet gekozen worden.
- Er kan innovatief worden aanbesteed: zowel het plan als de uitvoering worden integraal aanbesteed.

Welk van deze oplossingen geprefereerd wordt, hangt af van individuele situaties. De eerste oplossing lijkt altijd mogelijk, maar levert niet altijd optimale prikkels op (dit hangt o.a. van de hoogte van de vergoeding af). Oplossing 2 is meer marktconform, maar is lang niet altijd mogelijk. Oplossing 3 kan goed werken, maar kan zich ook tegen je keren. De actor die een goed idee heeft is niet altijd de actor die het ook goed kan uitvoeren. Ook dreigt dan er een hold-up probleem te ontstaan, waarbij de uitvoerende actor additionele eisen gaat stellen (CPB, 2001).



2.3 SAMENWERKINGSMODELLEN

In het onderstaande tabel worden verschillende samenwerkingmodellen beschreven die benut kunnen worden in gebiedsontwikkelingsprojecten. Zelfrealisatie door private actoren is hierbij niet opgenomen omdat integrale gebiedsontwikkelingsprojecten niet door één actor kunnen worden gerealiseerd. Omdat dit geen volledig overzicht is worden bij elk model mogelijke varianten besproken. Daarnaast komen de kenmerken en voor- en nadelen van de verschillende modellen aan bod.



<i>Samenwerkingsmodel (schematisch)</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Mogelijke varianten</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
<p>Initiatief Definitie Realisatie Beheer</p> <p style="text-align: center;">Traditioneel</p> <p> ● : Privaat ● : Gemeente ● : Rijk en / of Provincie : Marktconsultatie </p>	<p>'Traditioneel' met publiek-publieke afstemming in planproces. Daarna aanbesteding op basis van bestek. Marktpartij(en) realiseert het project en leveren op aan de overheidspartij(en). Beheer door overheidspartij(en)</p>	<p>Aanbesteding op basis van bestek of op basis van functioneel PvE (design/construct) Opdrachtgever in realisatiefase kan uit 1 of meerdere overheidspartijen bestaan (gedeeld opdrachtgeverschap). Beheer kan apart uitbesteed worden aan marktpartij.</p>	<p>Relatief simpel door grote mate standaardisering, veel ervaring en kennis met deze aanbestedingsvorm, kost weinig tijd in voorbereidingsfase.</p>	<p>Grote mate van regulering door publieke opdrachtgever, weinig optimalisaties door private partijen, ontbreken van prikkels bij private partijen om efficiënt, effectief en innovatief te werken, ontwerpfase wordt niet afgestemd op bouw- en onderhoudsfase.</p>
<p>Initiatief Definitie Realisatie Beheer</p> <p style="text-align: center;">Traditioneel met marktconsultatie</p>	<p>Marktconsultatie tijdens planvorming daarna traditionele aanbesteding.</p>	<p>Zie hierboven.</p>	<p>Zelfde als hierboven, door kennis private partijen kan zowel product als proces optimaliseren.</p>	<p>Constructieve opstelling van potentiële opdrachtnemers: door kennis kan, opdrachtgever deze partijen tegen elkaar uitspelen.</p>
<p>Initiatief Definitie Realisatie Beheer</p> <p style="text-align: center;">PPS joint venture</p>	<p>Ev.t marktconsultatie tijdens planvorming daarna PPS in vorm van joint venture.</p>	<p>Verschillende mogelijkheden voor PPS-joint venture: gezamenlijk/publiek/privaat opdrachtgeverschap, PPS voor uitvoering en implementatie in DBFT(transfer) - Beheer kan apart uitbesteed worden aan marktpartij.</p>	<p>Hogere prijs-kwaliteitverhouding dan traditionele procesaanpak.</p>	<p>Constructieve opstelling van potentiële opdrachtnemers: door kennis kan, opdrachtgever deze partijen tegen elkaar uitspelen.</p>

Tabel 2.9a: Procesaanpakken PPS (P3BI, 2004: 134).



<p>Initiatief Definitie Realisatie Beheer</p> <p>PPS Concessie</p>	<p>Na eventuele marktconsultatie tijdens planvorming PPS in vorm van concessie (op basis van functioneel PvE). Financiering en beheer wordt dus overgelaten aan markt.</p>	<p>DBFM - op basis van beschikbaarheidsvergoeding of DBFO variant - op basis van gebruikersvergoeding.</p>	<p>Beste prijs/kwaliteit verhouding, flexibiliteit en prikkels voor private partij, versnelde aanleg, zekerheid voor toekomst (kosten én opbrengsten).</p>	<p>Vorbereidings- en onderhandelingsfase intensief (tijd en geld), organisatorische veranderingen nodig bij vooral opdrachtgever, contractvorming lastig, risico's worden vaak duur door private partijen gealloceerd.</p>
<p>Initiatief Definitie Realisatie Beheer</p> <p>Ontwikkelings-PPS</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>● : Privaat ● : Gemeente ● : Rijk en / of Provincie ● : Marktconsultatie</p> </div>	<p>Marktpartijen participeren in de planvorming. Nadat de planvormingsfase is afgerond wordt het ontwerp Europees aanbesteed, waarna een nieuw samenwerkingsverband wordt aangegaan (met andere partijen).</p>	<p>Na gunning van het contract na de Europese aanbesteding, zijn er verschillende procesaanpakken mogelijk: PPS, maar ook een traditionele aanbesteding op basis van bestek is mogelijk.</p>	<p>Geheel conform EG regels/ scheiding concept en eisen met uitvoering en beheer, door private actor in planvormingsfase kunnen minder snel gegeneerd worden zonder dat partijen direct formeel positie moeten innemen, door vroege inbreng marktkennis wordt project snel (financieel) haalbaar.</p>	<p>Opdeling in samenwerking maakt proces en organisatie complex, extra investeringen i.v.m. meerdere keren selectie doorlopen.</p>

Tabel 2.9b: Procesaanpakken PPS – vervolg (P3BI, 2004: 135).



<p>Privaat initiatief</p> <ul style="list-style-type: none"> ● : Privaat ● : Gemeente ● : Rijk en / of Provincie : Marktconsultatie 	<p>(Publiek-publieke besluitvorming raakt in planvormingsfase in impasse) Private partij biedt nieuwe oplossing en is initiatiefnemer. I.v.m. Europese aanbestedingsreglement dient na planvormingsfase opnieuw aanbesteed te worden waarna er verschillende samenwerkingsmogelijkheden open staan.</p>	<p>Na gunning van het contract na de Europese aanbesteding, zijn er verschillende procesaanpakken mogelijk: PPS, maar ook een traditionele aanbesteding op basis van bestek is mogelijk.</p>	<p>Onwerkbare politieke compromissen en vertraging worden voorkomen. Rol van initiatiefnemer wordt buiten publiekrechtelijk kader geplaatst, waardoor extra ruimte voor onderhandelingen wordt verkregen. Katalyserende rol. Inbreng marktkennis.</p>	<p>Vaak moet proces eerst in bestuurlijke impasse komen, eer een dergelijke constructie mogelijk wordt. Private partij (planontwikkelaar) mag geen grondposities hebben of verwerven in gebied i.v.m. belangenverstrengeling.</p>
<p>'Dubbele' PPS</p>	<p>PPS 1: Publiek/publieke planvorming voor opstellen functioneel PvE. PPS 2: Vroege aanbesteding op basis van dit PvE voor verdere planuitwerking én uitvoering daarvan.</p>	<p>Verschillende mogelijkheden voor beheersfase.</p>	<p>Kennis private partijen kan zowel product als proces optimaliseren. Door ontwerp gecombineerd met uitvoering aan marktpartij over te laten, kunnen optimalisaties ontstaan.</p>	<p>Vaak bij start planvormingsfase nog onbekend hoe product eruit zal zien - functioneel PvE opstellen is in die fase complex.</p>

Tabel 2.9c: Procesaanpakken PPS – vervolg (P3BI, 2004: 136).



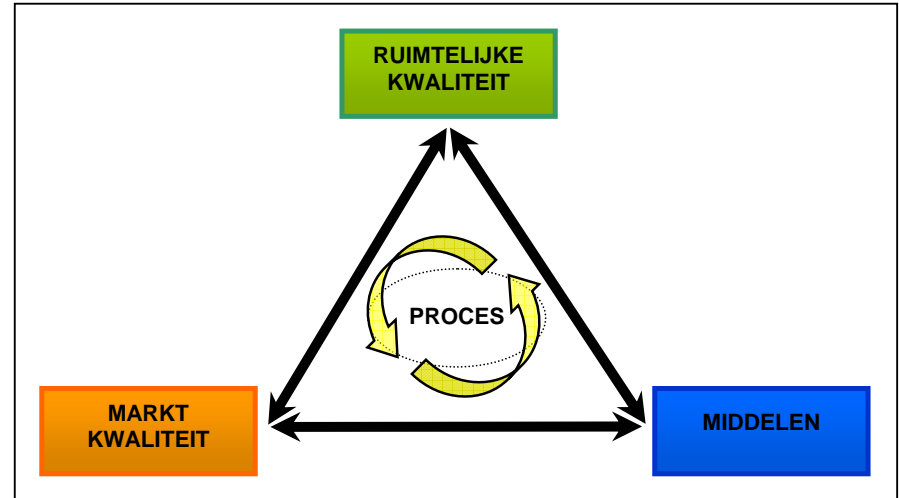
3 OPTIMALISATIEPROCES

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op het proces en de wijze waarop dit proces wordt gestructureerd. Dit hoofdstuk richt zich op de processen die zich binnen deze procesarchitectuur afspelen en wel specifiek gericht op het optimaliseringsproces van middelen, ruimtelijke en markt-kwaliteit (de drie invalshoeken). Daarbij wordt additionele aandacht besteedt aan het sturen op het hoekpunt middelen door in te gaan op het begrip waardecreatie. Tot slot wordt kort ingegaan op mogelijke problemen bij de allocatie van de gecreëerde waarde. Het volgende hoofdstuk bespreekt dan weer de verschillende instrumenten die kunnen bijdragen aan het verhelpen van deze verdelingsproblemen.

3.1 OPTIMALISATIEPROCES : DRIE INVALSHOEKEN⁴

Eerder zijn de verschillende elementen van gebiedsontwikkeling besproken, net als de vele sectorale en facetmatige insteken. In werkelijkheid zijn deze elementen en hun onderlinge samenhang echter voortdurend aan verandering onderhevig door bijvoorbeeld maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen. Binnen deze dynamiek is het dan ook van groot belang dat gebiedsontwikkelingsprocessen flexibel genoeg zijn om op veranderingen in te spelen. Het omgaan met tegenslagen en veranderde omstandigheden, het waarnemen van en het inspelen op marktkansen, het zoeken naar een balans tussen ambitie en een haalbaar resultaat maken dit vakgebied uiterst interessant.

Dit dynamische proces wordt, sterk vereenvoudigd, weergegeven in onderstaand model. De drie hoekpunten - Ruimtelijke kwaliteit, Marktkwaliteit en Middelen - vertegenwoordigen alle drie verschillende vakdisciplines. Essentieel is echter dat de betrokkenen zich niet strikt met hun eigen vakgebied bezig houden. Alleen door 'over de schutting te kijken' zal er een goed product ontstaan. Hoewel niet direct zichtbaar in dit tweedimensionale figuur speelt dit proces zich af vanaf de initiatieffase tot en met de beheers/exploitatiefase en herontwikkelingsfase. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op afwegingen die spelen tijdens dit optimaliseringsproces.



Figuur 3.1: Optimalisatieproces gebiedsontwikkeling. Op basis van Van 't Verlaat (2004).

3.1.1 STURING OP RUIMTELIJKE KWALITEIT

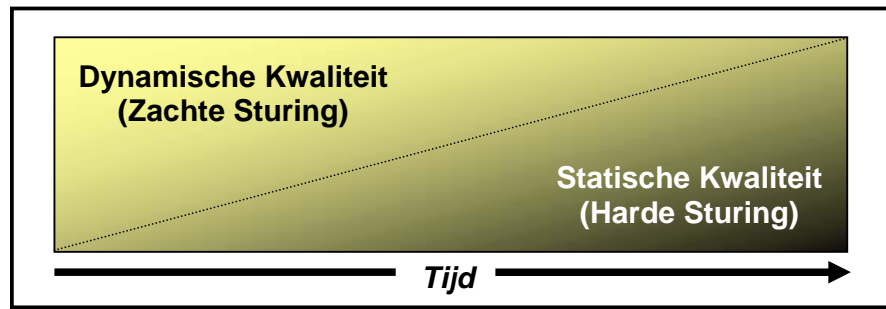
Het hoekpunt 'Ruimtelijke kwaliteit' heeft betrekking op de met het oog waarneembare kwaliteit van de fysieke omgeving en zijn ruimtelijke samenhang. Ruimtelijke kwaliteit wordt ook wel omschreven als het samenstel van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde (zie ook paragraaf 1.3). Belevingswaarde heeft daarbij betrekking op hoe de omgeving er uit ziet, welke gevoel het oproept. Gebruikswaarde betreft de mate waarin verschillende functies (zoals wonen, werken, maar ook verplaatsingen) elkaar verdragen of zelfs versterken. Bij toekomstwaarde gaat om termen als duurzaamheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd.

Talstra (2003) maakt een onderscheid naar statische en dynamische kwaliteit. Statische kwaliteit houdt verband met de mate waarin het gerealiseerde overeenkomt met het vooraf geambieerde kwaliteit. Het impliceert hiermee dat kwaliteit vooraf kan worden geoperationaliseerd en gekwantificeerd. Deze vooraf gestelde, expliciete eisen gaan gepaard met 'harde sturing'. Dynamische kwaliteit staat voor dat deel van de ruimtelijke kwaliteit dat bij aanvang van het project nog niet helder te definiëren valt (via operationele eisen). Zij wordt in de loop van het proces door de betrokken actoren geconcretiseerd en is continu aan verandering onderhevig door (zowel

⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op Van 't Verlaat (2004).



interne als externe) factoren die het ontwikkelingsproces beïnvloeden. Het sturen op de realisatie van dynamische kwaliteit is dus minder grijpbaar; we spreken dan ook van 'zachte sturing'.



Figuur 3.2: Statische en dynamische ruimtelijke kwaliteit en bijbehorend sturingsconcept (Talstra, 2003).

Zachte kwaliteitssturing kan onder andere worden bereikt door het inhoudelijk voeden en ondersteunen van het proces, het aanvoelen van kansen en het motiveren, enthousiasmeren en stimuleren van de ontwerpers (Talstra, 2003). Dit sturingsconcept sluit aan bij de sturingsmethode van het *procesmanagement*. Het sturingsconcept bij harde sturing komt meer overeen met die van het *projectmanagement*, waarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt wordt van een beeldkwaliteitplan en ontwerpreglement.

Ruimtelijke kwaliteit staat voor het nut dat mensen ontleen aan het 'consumeren' van ruimte; de 'beleving' van ruimte. De beleving van ruimte onderscheidt zich van het functionele gebruik van ruimte. Het verschil tussen beide is dat functioneel gebruik zich veelal terugbetaalt, maar het beleven van ruimte niet (altijd/geheel). Beleggers kunnen grond exploiteren dankzij functioneel gebruik, bijvoorbeeld voor kantoren, winkels of woningen. Voor een deel hangt functioneel gebruik samen met beleven van ruimte. Voor dit deel zijn investeerders met een lange termijn visie wel bereid te investeren. Huurders zullen ook bereid zijn meer te betalen voor een pand in een 'prettige omgeving', met een mooie gevel en goed uitzicht. Ook een goede inpassing van infrastructuur verhoogt de ruimtelijke kwaliteit en levert dan ook meerwaarde op ten opzichte van traditionele aanleg waarbij er een duidelijke barrière gecreëerd wordt. In de regel neemt de grondwaarde toe na verbetering van ruimtelijke kwaliteit.

Het voordeel van ruimtelijke kwaliteit is dat het 'niet-rivaliserend' is: gebruik door de één sluit gebruik door de ander niet uit (een stadsgezicht blijft een stadsgezicht, ook nadat een wandelaar

ervan heeft genoten). Daarnaast is het 'niet-exclusief': uitsluiting van consumenten van ruimte is vaak ook niet wenselijk/goed mogelijk. In dat opzicht heeft ruimtelijke kwaliteit aspecten van een publiek goed (waarvan het gevaar van onderinvestering bij private actoren dreigt), terwijl functionele kwaliteit eerder een privaat karakter heeft (CPB, 2001).

3.1.2 STURING OP MARKTKWALITEIT

Het hoekpunt 'Marktkwaliteit' vertegenwoordigt het inzicht in de marktbehoefte - zowel de huidige vraag als de latente en toekomstige vraag - en de mate waarin men in staat is deze behoeften binnen de gebiedsontwikkeling te vertalen in concrete producten (en tezamen in een compleet programma). Deze behoefte wordt onder andere bepaald door economische, psychologische en sociale factoren. De kern van deze behoefte ligt omsloten in de gewenste functionele kwaliteit; de mate waarin de verschillende functies in het gebied goed kunnen gedijen en meer algemeen de mate waarin economische en sociale structuren versterkt worden. Ingrepen kunnen dan ook investeringen in de sociale netwerken zijn of acties ter stimulering van de werkgelegenheid.

Juist de laatste jaren is in de woningmarkt, in navolging van bedrijvenmarkt, geleidelijk een ontwikkeling gaande van een aanbod- naar een vragersmarkt. Het belang van het hoekpunt marktkwaliteit neemt daarmee toe. Waar in het verleden nog wel eens sprake was van bilaterale afstemming tussen ruimtelijke kwaliteit en middelen⁵, is er tegenwoordig sprake van een trilateraal proces waarin markt wensen een belangrijke plaats innemen (gebruikersgericht denken). Zonder afstemming op markt wensen is de kans op een haalbaar of succesvol plan gering. Ook bestaat het gevaar dat er onvoldoende afstemming is met andere stedelijke en regionale functies. Dit leidt tot situaties van over- en onderaanbod en onnodige concurrentie. Door zorgvuldig de markt vraag te onderzoeken en de ontwikkeling daarop af te stemmen is het mogelijk om een zo hoog mogelijk prijsniveau te behalen met de vastgoedontwikkeling. Markt vraag kan daarbij dus als input voor het ontwerpproces dienen. Over het algemeen zijn marktpartijen de aangewezenen voor deze rol.

Stedenbouwkundigen zijn van huis uit ontwerpers en hebben nogal eens de neiging om vanuit een ideaalbeeld, volgens het topdown principe, het gebied steeds gedetailleerder in te vullen. Hoewel dit tot een goed ontwerp kan leiden, is tegenwicht nodig door te denken vanuit de

⁵ Binnen de gemeentelijke organisatie 'onderhandelden' stedenbouwkundigen met medewerkers van het grondbedrijf over de inhoud van het plan. Nog steeds zijn er echter gemeenten waar deze traditionele benadering overheerst en er onvoldoende aandacht is voor de markt.



behoefden, beleving en daarmee functies die op lokaal niveau wenselijk zijn (buttum-up benadering). In feite zou er dus een wisselwerking moeten zijn, waarbij de stedenbouwkundige, planoloog, socioloog, et cetera gezamenlijk tot de juiste mix van ruimtelijke en functionele kwaliteit komen. Bij een goede invulling van functies sluiten de wensen van de bewoners, eigenaren en gebruikers van het gebied beter aan op het ontwerp. Een hoge marktkwaliteit komt dus overeen met een goede aansluiting op de marktvraag, wat weer additionele middelen oplevert binnen het project.

3.1.3 STURING OP MIDDELEN

Bij sturing op middelen is het doel om 1) de kosten te verlagen, 2) de opbrengsten te verhogen, of beter nog 3) beiden. In paragraaf 1.5 is uiteengezet welke middelen daartoe ingezet kunnen worden: grond, financiën, beleidsinstrumenten, kennis & vaardigheden en netwerken. Het sturen op middelen kan dus vele vormen aannemen. De grondexploitatie is de eerste leidraad aan de hand waarvan de financiële resultaten gemeten kunnen worden. Alle kosten maar ook alle opbrengsten, inclusief subsidies, vallen hieronder. Er kan gestuurd worden naar aanleiding van elke aanpassing aan het programma, elke afwijking van de gebudgetteerde kosten of opbrengsten.

Beleidsinstrumenten kunnen benut worden om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Zo is onteigening soms het enige middel om te kunnen ontwikkelen wanneer het een cruciale locatie betreft. Ook de nieuwe grondexploitatiewet is een belangrijk middel om private bijdrage aan de kosten van publieke voorzieningen af te dwingen. Enkele van deze instrumenten, voor zover ze relevant zijn voor verevening, zullen in hoofdstuk 4 nader worden toegelicht.

Kennis en vaardigheden zijn in de huidige complexe ontwikkelingsopgaven van steeds grotere waarde. Specialistische op het gebied van marktontwikkelingen, ontwerp/technische vraagstukken, risicomangement, et cetera kunnen van onschatbare waarde zijn. Zowel in de planvormingfase als tijdens de realisatie kunnen knelpunten worden voorkomen die anders niet of tegen veel hogere kosten overwonnen moeten worden.

Duidelijk is dat het bij het sturen op het hoekpunt middelen niet alleen gaat om kostenverlaging. Ook aan opbrengstenzijde valt het nodige te winnen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden tot waardecreatie binnen gebiedsontwikkelingsprojecten.

3.1.4 OPTIMALISATIEPROCES

Het optimalisatieproces moet er toe leiden dat alle drie de hoekpunten in hun onderlinge samenhang zo goed mogelijk tot hun recht komen (zeker in het kader van integrale gebiedsontwikkeling!). Fixatie op slechts één van de hoekpunten leidt doorgaans tot gebrekkige producten. Wanneer de focus bijvoorbeeld eenzijdig op ruimtelijke (c.q. stedenbouwkundige) kwaliteit ligt bestaat het gevaar dat er een onbetaalbaar product ontstaat dat bovendien niet aansluit op de behoefte van de markt. Eenzijdige focus op marktkwaliteit heeft als gevaar dat er op de grillen van de markt afgestemd wordt, waardoor een weinig esthetische en niet-duurzame ontwikkelingen ontstaat die bovendien misschien niet eens financieel aantrekkelijk is (vanwege het ad-hoc karakter). Tot slot is fixatie op middelen niet verstandig omdat dat al snel leidt tot een ontwikkeling met een lage ruimtelijke en functionele kwaliteit. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er onvoldoende voorinvesteringen gepleegd worden, zoals de aanleg van infrastructuur.

De drie hoekpunten kennen dus een hoge mate van interconnectiviteit en mogen daarom niet los van elkaar gezien worden. Enerzijds levert dit onderlinge spanning op, anderzijds versterken ze elkaar. De balans is belangrijker dan het maximaal bereikbare in één van de invalshoeken te realiseren. Het gaat er juist om te zoeken naar een goede mix, waarbij de drie hoeken elkaar versterken.

Het optimalisatieproces kent dus een spanningsveld, vooral ook omdat de belangen van de verschillende (betrokken) actoren altijd meer naar één van de hoeken zal neigen. Gemeenten hebben nog wel eens de neiging om, ten koste van een financieel gezonde ontwikkeling, vast te houden aan een hoge (maatschappelijke) kwaliteit. Ontwikkelaars hebben over het algemeen het meeste (directe) belang bij het hoekpunt 'middelen'. Zeker wanneer er tegenvallers zijn waardoor het rendement onder druk komt te staan en er bovendien aandeelhouders zijn die druk uitoefenen, kan de neiging bestaan om de uitgaven (overmatig) te verlagen. Ontwikkelaars die inzien dat investeringen in ruimtelijke en functionele kwaliteit, indien goed besteed, zich (op termijn) meer dan terug verdienen via het hoekpunt 'middelen' zullen echter niet in deze val trappen.

Draagvlak creëren en behouden is dan ook een zeer belangrijk onderdeel van het proces. Het is essentieel om de betrokken actoren zover te krijgen dat zij zodanig achter het plan staan dat zij niet alleen handelen vanuit eigenbelang maar ook de gezamenlijke doelstellingen nastreven. Externe draagvlak is vrijwel net zo belangrijk omdat weerstand (vanuit de gemeenschap of erger nog de politiek) zand in de machine kan gooien of zelfs tot beëindiging van het project kan



leiden. Het creëren van draagvlak vergt een grote mate van organiserend vermogen, waarbij verschillende vormen van communicatie/marketing benut moeten worden, afgestemd op de boodschap en de ontvanger. Het beschikken over een sterke, charismatische boodschapper is daarbij natuurlijk een sterke troef.

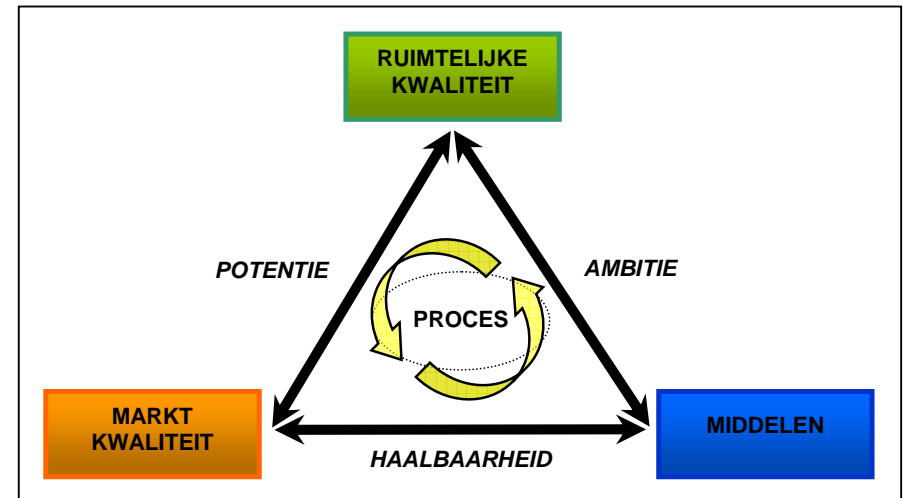
Dit optimalisatieproces is niet alleen van belang totdat het plan uitgewerkt is (einde planvorming-fase). Het is een continu proces en minstens zo belangrijk (en vaak moeilijker) om de drie invalshoeken ook tijdens de realisatiefase staande te houden. Eén zekerheid is er bij ontwikkelingsprojecten en dat is dat er zich onvoorziene omstandigheden zullen voordoen waardoor een nieuw balans gezocht zal moeten worden (zachte sturing) tussen de drie hoekpunten. Juist in dit soort gevallen kunnen capabele mensen/organisaties (middelen!) hun waarde tonen. Een veelvoorkomend probleem is bijvoorbeeld dat er ergens in het proces een knelpunt vormt in de middelen sfeer (financiële tegenvallers, niet tijdig beschikbare grond e.d.), waardoor de neiging ontstaat om concessies te doen in de functionele of ruimtelijke kwaliteit. Ernstiger is het wanneer de marktsituatie dusdanig verkeerd is ingeschat is dat het oorspronkelijke masterplan onder druk komt te staan. Deze spanning, die bestaat tussen het (in ieder geval op hoofdlijnen) rigide masterplan en de noodzakelijke flexibiliteit in de realisatiefase, is één van de belangrijkste uitdagingen tijdens de realisatiefase.

Het doel van het optimalisatieproces is het bereiken van zo goed mogelijke afstemming van de drie hoekpunten waardoor het ontwikkelde product een zo hoog mogelijke integrale kwaliteit krijgt. Daarbij is het belangrijk om in een positieve spiraal terecht te komen door functies te kiezen en deze zodanig in te richten en op elkaar af te stemmen dat ze elkaar versterken. Ook in de loop van het proces zullen beslissingen genomen moeten worden die bepalend zijn voor het verdere verloop. Een sterkere markt vraag kan, mits goed vertaald in de functionele kwaliteit, leiden tot meer functies en activiteiten in het gebied, hetgeen ook weer een positief effect heeft op de prijsstelling en opbrengsten. Een deel van deze additionele middelen kan weer benut worden om deze positieve spiraal verder te stimuleren door te investeren in de ruimtelijke kwaliteit (architectuur, openbare ruimte et cetera). Deze investeringen moeten dan ook zeker niet alleen gezien worden als kostenpost.

Echter, zelfs de optimalisatie van alle drie de hoekpunten als hun onderlinge relaties is geen garantie voor een succesvolle ontwikkeling! Het plan kan nog zo mooi, functioneel en zelfs financieel sluitend zijn; als het draagvlak er voor ontbreekt bestaat de kans dat de mooie plannen nooit tot ontwikkeling zullen komen.

POTENTIE, AMBITIE EN HAALBAARHEID

Het optimalisatieproces geeft dus de spanning aan die bestaat tussen de hoekpunten. In onderstaande figuur wordt het model aangevuld met drie begrippen: potentie, ambitie en haalbaarheid. De zijden van de driehoek illustreren daarbij niet alleen de relatie tussen de hoekpunten, maar geven vanuit zichzelf ook impulsen af die het proces doen versnellen (of juist vertragen wanneer niet goed aangepakt). *Potentie* geeft aan welke ruimtelijke kwaliteit gewenst is. Dit komt dus overeen met wat er in potentie haalbaar is gegeven het vanuit de markt gewenste kwaliteitsniveau. Daar tegenover staat de *ambitie*; de ruimtelijke kwaliteit die aangeboden wordt. De ambitie wordt daarbij bepaald/begrenst door de hoeveelheid middelen en wijze van inzetten tijdens het proces. In de spanning tussen de hoekpunten markt-kwaliteit en middelen speelt het marktproces dus een grote rol, waarbij de *haalbaarheid* van de gestelde ambitie afhankelijk is van de te genereren financiële middelen. In feite maakt de ontwikkelaar een ex-ante inschatting van de marktbehoefte (potentie) waaraan hij zijn ambitie spiegelt. Tegelijkertijd wordt er teruggerekend hoeveel en welke mix middelen daartoe ingezet moeten worden. Om tot ontwikkeling over te gaan moeten de gebudgetteerde baten hoger zijn dan de gebudgetteerde lasten (middelen). De haalbaarheid hangt dus af van de vraag of de markt voldoende geld overheeft om de voor de geambieerde ontwikkeling in te zetten middelen te dekken.



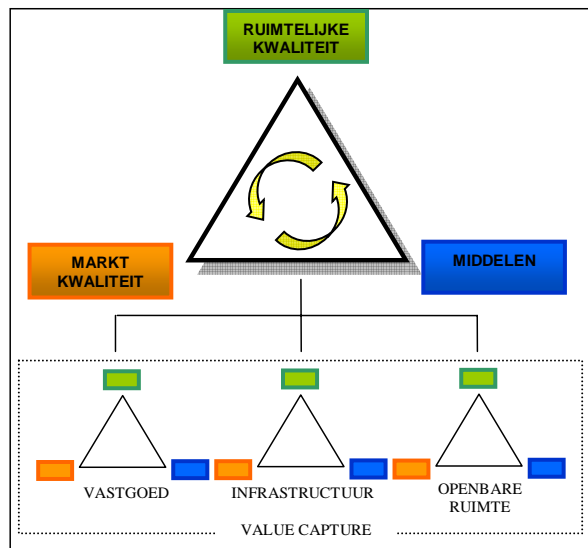
Figuur 3.3: Potentie, Ambitie en Haalbaarheid binnen het optimalisatieproces.



Afhankelijk van de mate waarin de ontwikkelaar in staat is om de toekomstige marktvraag (potentie) goed in te schatten zal hij het maximale uit de markt weten te halen. Deze strijkt in feite een risicopremie op als vergoeding voor zijn ondernemerschap. Anderzijds loopt hij ook het risico de marktvraag te hoog in te schatten ten opzichte van de ambitie, met alle financiële gevolgen van dien. In die zin kan het begrip haalbaarheid - wanneer het project eenmaal aangevangen is - vervangen worden door het begrip *risico*. Zo kan de beoogde ruimtelijke kwaliteit zwaar onder druk komen te staan wanneer het proces stagneert of er technische tegenvallers zijn die de kosten (sterk) opstuwten boven het begrote bedrag. De ambitie is in dergelijke gevallen moeilijk te handhaven; niet zelden resulteert deze spanning in het bijstellen van de ambitie.

3.1.5 MEERVOUDIGE OPTIMALISATIE

Het zojuist besproken model heeft betrekking op het optimalisatieproces van de gebiedsontwikkeling als geheel. In werkelijkheid is dit proces zeer complex en speelt het zich af op meerder niveaus. In onderstaand figuur zijn de verschillende functies waar het plangebied uit opgemaakt is sterk vereenvoudigd weergegeven. Elke functie kent zijn eigen optimalisatieproces, met zijn eigen specifieke context, inhoud, actoren, middelen en proces.



Figuur 3.4 Meervoudige optimalisatie van alle functies in het gebied.

Dit wil niet zeggen dat het totaalresultaat voor het gebied gewoonweg een optelsom van de verschillende delen is. Er dient niet alleen sprake te zijn van afstemming van middelen, ruimtelijke en functionele kwaliteit *binnen* de verschillende functies; ook *onderling* is er een goede afstemming nodig.

Een verdere splitsing naar het type functies is mogelijk, bijvoorbeeld naar het type vastgoed (sociaal/commercieel, residentieel/kantoor/bedrijf/industriële, e.d.), naar het type openbare ruimte (pleintjes, parkjes, sloten, e.d.) en naar type infrastructuur (locale wegen, waterleiding, e.d.). Er zijn ook andere verdelingen mogelijk, zoals naar alle actoren die in het gebied betrokken zijn. Het zal duidelijk zijn dat deze complexiteit in werkelijkheid van teveel factoren afhangt om nauwkeurig te kunnen aansturen door één of enkele actoren. In de praktijk wordt er dan ook zo goed mogelijk 'gestuurd' op het bereiken van een optimaal resultaat, gegeven het feit dat er sprake is van onvolledige informatie en een beperkte capaciteit om deze te verwerken en te ordenen. Afhankelijk van de kwaliteiten van de betrokken actoren zal hier in meer of mindere mate in geslaagd worden. Belangrijk daarbij is het gegeven dat alle actoren verschillend zijn wat achtergrond, risicoperceptie, waarneming, definities e.d. betreft. In feite voert iedere actor voor alle projecten waar hij bij betrokken is zijn eigen optimalisatie uit. Het is dan zaak om de verschillende doelstellingen van de betrokken actoren zoveel mogelijk te laten congrueren teneinde het handelen van de verschillende betrokkenen meer op één lijn te krijgen.

Optimalisatie van het project als geheel kan tot gevolg hebben dat op een lager niveau een suboptimaal resultaat wordt behaald. Wanneer één bepaalde of enkele actoren hierdoor onevenredig hard 'getroffen' worden zal er uitzicht moeten zijn op een bepaalde vorm van compensatie willen de betrokken actoren voldoende incentive behouden om 'in het belang van het geheel' te denken en te handelen. Om de nagestreefde meerwaarde zodanig te verdelen dat er inderdaad voldoende incentive is om samen te werken kunnen value capture instrumenten ingezet worden. Deze worden in het volgende hoofdstuk behandeld.



3.2 WAARDECREATIE

3.2.1 TYPOLOGIE MEERWAARDE

Het besproken optimalisatieproces kan leiden tot de realisatie van meerwaarde. Verschillende actoren streven verschillende soorten meerwaarde na en de ene vorm heeft ook weer invloed op de andere. Afstemming van functies kost extra tijd, maar kan leiden tot meerwaarde door elkaar versterkende functies. Extra investeringen in de omgeving, bijvoorbeeld een betere bereikbaarheid, hebben een positieve invloed op de waardeontwikkeling van het vastgoed. Bult-Spiering (2003) onderscheidt vier typen meerwaarde:

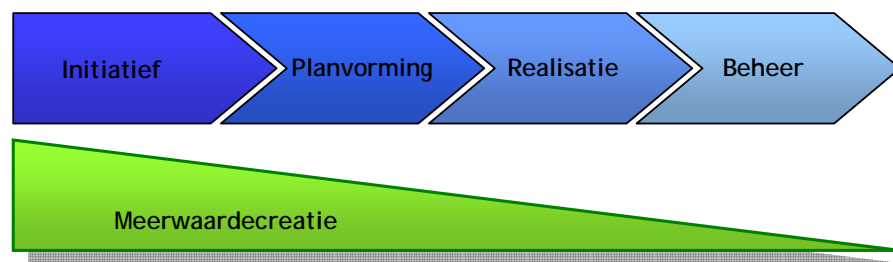
1. Inhoudelijke meerwaarde: integrale benadering van de problematiek en realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies waardoor de kwaliteit van de oplossing - het project - wordt vergroot.
2. Financiële meerwaarde: gunstiger financieel resultaat qua prijs/kwaliteit, cashflow-stromen, continuïteit, opbrengst-/winstverwachting, risicoallocatie.
3. Procesmatige meerwaarde: complementariteit, wederzijdse kwaliteiten, samenstelling samenwerkingsconstructies in verband met politieke besluitvormingsdynamica.
4. Externe meerwaarde: betere afstemming met andere projecten en projectinitiatieven buiten het plangebied door invloed uit te oefenen op de betrokken publieke actoren.

Onder de inhoudelijke meerwaarde vallen tevens de eerder besproken subcategorieën gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Verbeterde bereikbaarheid door de aanleg van infrastructuur valt onder de categorie gebruikswaarde. Bij procesmatige meerwaarde komt naar voren dat actoren voordeel kunnen genieten door elkaars wederzijdse kwaliteiten te benutten. Deze complementariteit speelt natuurlijk in grote mate tussen publieke en private actoren, maar ook binnen het private domein valt winst te halen door actoren te betrekken die veel voor elkaar kunnen betekenen.

Uit onderzoek van Bult-Spiering (2003) blijkt dat publieke actoren zich met name richten op inhoudelijk en procesmatige meerwaarde. Private actoren noemen met name financiële, procesmatige en externe meerwaarde als belangrijkste soorten meerwaarde. Een mogelijke verklaring hiervoor zou zijn dat de door de publieke en private actoren genoemde typen meerwaarde dicht bij de individuele organisatie doelen liggen.

SCOPE EN CONCEPT

Voor projecten waarbij meerwaardecreatie centraal staat is de eerste fase van het proces cruciaal. Het is essentieel dat in de initiatief fase goed gekeken wordt naar de invloed van de te kiezen projectscope op de haalbaarheid van het plan. Het vroegtijdig inperken van de scope kan aantrekkelijk zijn om de complexiteit te reduceren, maar het gevaar bestaat dat er een voor private actoren onaantrekkelijk project ontstaat waarbij nauwelijks mogelijkheden overblijven om meerwaarde te realiseren. Het gaat er om private actoren bij te laten dragen aan de (financiële) haalbaarheid van de benodigde functies in het gebied in plaats van ze direct te confronteren met tekorten die door de gekozen scope en concept ingebed zijn in het project. Juist in de eerste processtappen zijn er veel mogelijkheden tot meerwaardecreatie. Verderop in het proces zijn de mogelijkheden tot creatieve oplossingen steeds beperkter; vergelijkbaar met de eerder besproken concepten 'harde en zachte sturing'.

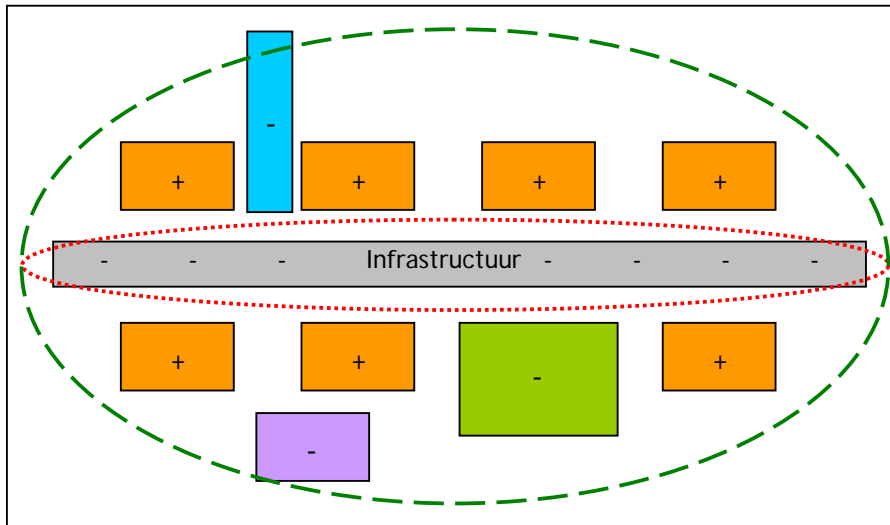


Figuur 3.5: Potentiële meerwaardecreatie gedurende het ontwikkelingsproces.

Egeraat & van der Elst (2002) wijzen er op dat de mogelijkheden voor succes bij infrastructuurprojecten vaak al bij voorbaat worden beperkt door de 'framing' (scope en concept bepaling) van de projecten als infrastructuurvraagstukken. Dit zou voortkomen uit het feit dat met name de traditionele actoren uit de transportsector deze processen domineren. Zij vinden elkaar in het gezamenlijke belang: de aanleg van meer infrastructuur. In dergelijke gevallen worden de systeemgrenzen zodanig bepaald dat er in principe altijd sprake is van een negatieve exploitatie (zie ook de rode arcering in figuur 3.6).

Door het vergroten van de scope en het uitwerken van een sterk concept worden de verschillende projectdelen goed op elkaar afgestemd waardoor de kwaliteit toeneemt (en additionele middelen worden gegenereerd). Zodoende kunnen naast winstgevende projectdelen zoals vastgoed tevens essentiële maar kostbare investeringen in infrastructuur, sociale huisvesting en groene en blauwe functies gerealiseerd worden (groene arcering).





Figuur 3.6: Scope: systeemgrenzen zijn medebepalend voor de potentiële meerwaarde, de vereveningsmogelijkheden tussen winst- en verliesgevende projectdelen en daarmee voor de haalbaarheid van het project.

Het is ook de vraag in hoeverre en op welke wijze de afbakening van een project het samenwerkingsproces en eindresultaat beïnvloed. De eerder genoemde traditionele bouwers uit de infrastructuurwereld bijvoorbeeld zullen een project bij voorkeur zo beperkt mogelijk definiëren vanwege de beperktere complexiteit en hun beperkte ervaring met projecten met een grotere scope. Komt het projectinitiatief uit de hoek van verkeer en vervoer (Rijkswaterstaat, bouwers, belangenverenigingen, et cetera) en wordt er alleen gestuurd op de aanleg van infrastructuur? Of gaat het om de oplossing van maatschappelijke knelpunten die sectoren en facetten doorkruisen en waarbij de vervlechting van uiteenlopende doelen en belangen wordt nagestreefd? Deze vragen zijn bepalend voor de scope van het project en het type actoren dat bij een project betrokken zou moeten worden. In de praktijk wordt een goede mix van actoren echter bemoeilijkt door het feit dat er reeds afhankelijkheden bestaan. Met name wanneer actoren reeds grondposities in het gebied hebben kan het moeilijk zijn om hun niet bij het project te betrekken.

Concept

Mogelijke negatieve gevolgen van infrastructuur kunnen vaak ondervangen worden of zelfs omgebogen worden tot een positieve invloed door in een vroeg stadium de sturen op een zo goed mogelijke inpassing van de infrastructuur in het landschap. De ruimtelijke (en functionele) kwaliteit verbetert namelijk aanzienlijk wanneer het ruimtelijke programma en de infrastructuurontwikkeling integraal worden aangepakt. Een dergelijke kwaliteitssprong draagt bij aan de haalbaarheid van het project wanneer deze verhoogde waarde te gelde gemaakt kan worden (door goede vereveningsafspraken tussen de betrokken actoren).

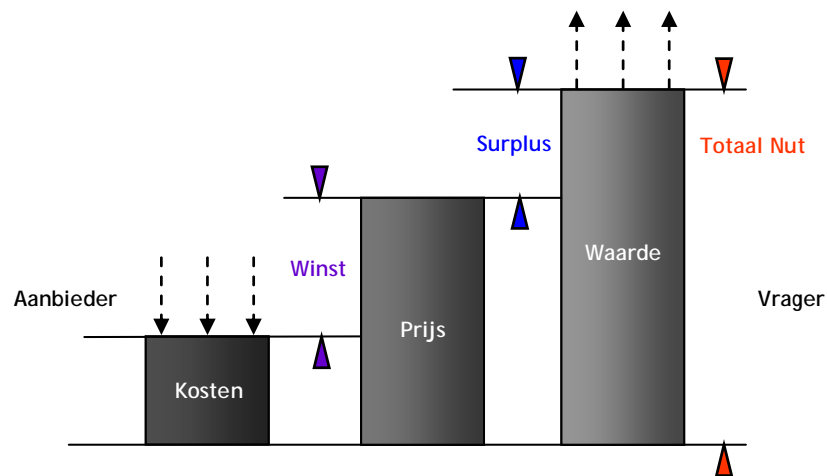
Overigens wil het bepalen van een grote scope niet zegen dat het gehele plangebied in één keer integraal ontwikkeld wordt. De kracht zit juist in het vroegtijdig onderkennen van relaties tussen verschillende facetten en sectoren en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden tot het realiseren van meerwaarde. Is de scope bepaald en is er een goed concept, dan kunnen er projectdelen bepaald worden die zo goed mogelijk aansluiten bij de kernkwaliteiten van de organisatieonderdelen of externe actoren die er aan gaan werken (subcontracting). Bij het opdelen en de fasering van de projectdelen dient er natuurlijk goed gekeken te worden naar de gevolgen voor de cash-flow om ook in financieel opzicht zoveel mogelijk te optimaliseren (Financial engineering).



3.2.2 WAARDEKETEN

ACTOR NIVEAU

Het creëren van waarde vindt plaats binnen de gehele waardeketen. Elke transactie tussen actoren in de keten (de schakels) vindt plaats omdat de koper (na bewerking) winst denkt te kunnen behalen, of in het geval van de eindgebruiker omdat het nut dat hij er aan ontleent (de waarde) hoger is dan de prijs die hij er voor moet betalen; het (consumenten) surplus. Onderstaand figuur geeft op actor niveau weer hoe dit transactieproces er uit ziet. Voor aanvang van een project zal iedere actor voor zichzelf een kosten-baten analyse maken. Hij zal alleen deelnemen in de keten wanneer de verwachte opbrengt (prijs) en verwachte kosten voldoende marge (winst c.q. producentensurplus) overlaten, gegeven factoren als risico, deelname aan alternatieve projecten e.d..



Figuur 3.7: Waarde-prijs-kosten model. Op basis van De Ridder (2004).

Elke actor zal zijn winst dan wel surplus willen vergroten. Het realiseren van een grotere marge kan in twee richtingen:

- Hogere waarde tegen minder dan proportionele stijging in kosten
- Lagere kosten tegen een minder dan proportionele daling in waarde.

Kosten verlagen kan op verschillende manieren, waaronder het benutten van technologische ontwikkelingen (nieuwe materialen), nieuwe productietechnieken, e.d.. Het realiseren van een hogere waarde is van een hele andere orde. Daarvoor moeten de wensen van de koper centraal

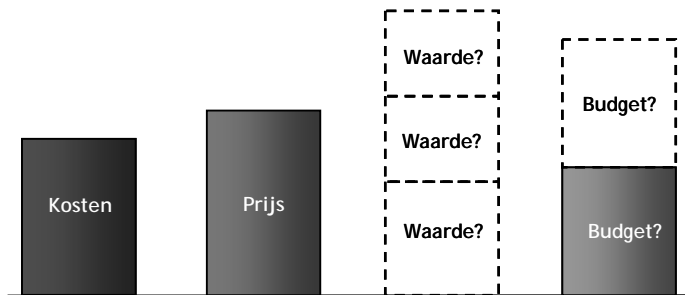
staan (of vanuit de gehele keten bekeken van de eindgebruiker). Het bestaansrecht van ondernemingen ligt dan ook in het (beter dan de concurrent) creëren van waarde voor de klant c.q. eindgebruiker. Bij het optimaliseren van kosten en waarde is het van groot belang om in te zien dat dit een dynamisch proces is; afhankelijk van de voorkeuren van de gebruiker, maar vooral de gevoeligheid ten aanzien van verandering in de prijs, zal de vraag in meer of mindere mate beïnvloed worden. Deze prijselasticiteit en de invloed daarbij op prijsstelling en te produceren hoeveelheden zijn mede bepalend voor de verdeling het consumenten en producenten surplus.

Naast het sturen op het verhogen van de waarde en verlagen van de kosten zal een prijs bepaald moeten worden. Dit kan een afgeleide zijn van de gecreëerde waarde, van het verschil tussen kosten en waarde (consumenten en producenten surplus) of van de kosten. Welke methode ook wordt benut, de prijs zal liggen tussen de gerealiseerde waarde en de gemaakte kosten. Waar precies hangt onder andere af van de prijselasticiteit in de vraag van de klant/eindgebruiker, van de hoogte van de transactiekosten, maar ook van de risico's genomen bij de productie. Hoe meer risico er gelopen is, hoe hoger het geëiste rendement. Zo worden er procesrisico's en vraagspecificatie risico's gelopen. De procesrisico's hangen samen met de kostenkolom en betreft de afwijking van gerealiseerde kosten ten opzichte van de begroting. Vraagspecificatie risico's hangen samen met de waardekolom; de uiteindelijk (gepercipieerde) waarde door de klant c.q. eindgebruiker kan afwijken van wat eerder aangenomen was. Deze factoren tezamen zijn dus bepalend voor de marge waarbinnen de prijs uiteindelijk bepaald kan worden.

BUDGET – PRIJS – KOSTEN

Het besproken 'waarde-prijs-kosten model' is gebaseerd op marktwerking en waardebeoordeling op basis van het nut van de eindgebruikers. In het geval van publieke uitgaven (zoals infrastructuur) is de overheid echter de opdrachtgever en is er geen directe koppeling aan de waardering van de gebruikers. In feite wordt 'waarde' in het model vervangen door 'budget'. Daarbij is de noodzaak bepalend voor het budget (De Ridder, 2004). Of een investering noodzakelijk is hangt af van de inschatting die politici maken (m.b.v. advieswerk) van het maatschappelijk nut dat zal worden behaald. Daarbij moeten zij werken binnen verschillende randvoorwaarden, waaronder een bepaald budget dat over diverse beleidsterreinen verdeeld moet worden. Het budget zal daarom in de praktijk altijd hoger of lager zijn dan het werkelijke nut dat aan de investering ontleend zou worden. Als het budget lager is dan de prijs hoeft dat dus niet te betekenen dat er geen nut is. De noodzaak is dan simpelweg te klein.



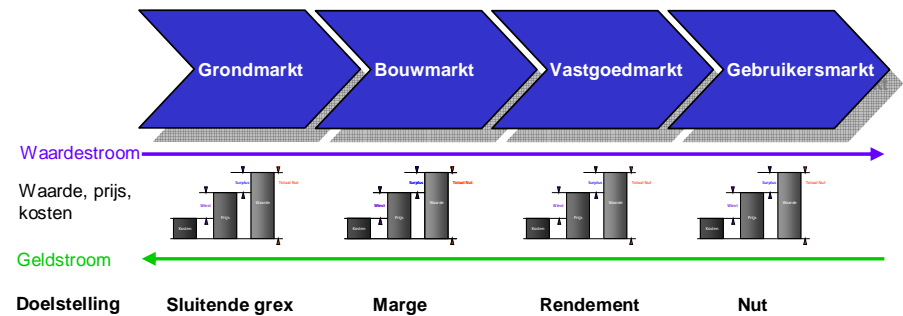


Figuur 3.8: Waarde-prijs-budget model. Op basis van De Ridder (2004).

Indien de waarde van de publieke investering hoger is dan het beschikbare budget zal het niet gerealiseerd worden, tenzij er externe middelen beschikbaar komen. Met behulp van value capture instrumenten is het mogelijk om additionele middelen bij de investerende actor(en) te krijgen. Op deze manier wordt een optimalere investeringsbeslissing bereikt doordat de maatschappelijk wenselijke investering (waarvan de maatschappelijke waarde hoger ligt dan de prijs) toch mogelijk wordt gemaakt. Deze instrumenten worden in het volgende hoofdstuk besproken.

KETEN NIVEAU

Op het niveau van de keten spelen niet alleen de individuele afwegingen binnen elke schakel een rol. Juist in de afstemming tussen de schakels valt veel winst te behalen; kostenverlaging en/of verhoging van de waarde door een eindproduct af te leveren dat beter aan de wensen van de eindgebruiker voldoet. Figuur 3.8 geeft inzicht in de waardeketen bij gebiedsontwikkelingen, waarbij er voor de overzichtelijkheid een vierdeling is gemaakt in het type actoren. In werkelijkheid bestaat de keten uit een veelheid aan actoren, subcontractors en indirect betrokkenen (zoals banken). De waarde stroom loopt vanuit de grondmarkt naar de gebruiker en is bepalend voor de hoeveelheid geld dat de verschillende actoren met deze waardecreatie verdienen (geldstroom van gebruikers naar grondmarkt). Binnen deze geldstroom zal iedere actor voldoende marge moeten vinden om winst te kunnen behalen. Hierbij zullen zij kijken naar de verhouding tussen waarde, prijs en kosten. Echter, omdat iedere actor andere doelstellingen kan hebben is het waarschijnlijk dat de actoren ergens anders op sturen en daardoor anders handelen.



Figuur 3.9: Afhankelijk van de marge in de waardeketen is er ruimte om m.b.v. value-capturing infrastructuur te bekostigen.

De prijs die de eindgebruiker bereid is te betalen is dus bepalend voor de mate van potentiële waardecreatie in de hele waardeketen. De keten moet ook in zijn geheel gezien worden. Wordt er bijvoorbeeld aan de linker kant teveel waarde afgeroomd zonder rekening te houden met wat de gebruiker aan de rechter kant bereid is te betalen, dan komen de tussenliggende actoren in een onhoudbare financiële positie, waardoor er onvoldoende middelen en incentive overblijft om additionele investeringen te plegen / bijdragen te doen aan publieke voorzieningen. Zij zullen zich niet (langer) coöperatief opstellen waardoor een groot deel van de potentiële meerwaarde verloren gaat.

De marge die door de verschillende actoren in de keten behaald kan worden is niet evenredig verdeeld. Afhankelijk van het type werkzaamheden, de concurrentie, de vraag of de actor unieke kwaliteiten heeft, et cetera, blijft er een bepaald deel van de marge in een bepaalde markt hangen. Maar ook binnen de markten moet uitgevochten worden waar de winst terecht komt. Zo zijn ontwikkelaars in staat een hogere marge te behalen dan aannemers. Deze moeten het zoals eerder aangegeven dan ook vooral hebben van het behalen van een grote omzet.

Bovenstaande is echter geen statisch gegeven dat alleen aan het begin van een ontwikkelingsproject uitgezocht wordt. Gedurende het proces zullen de actoren hun input en opbrengst moeten blijven monitoren omdat deze door diverse factoren zullen afwijken van de begroting. Ook het type opbrengst/winst dat uit een project behaald kan worden kan in de loop van het proces veranderen.



Typen winst

Parallel aan de eerder besproken typen meerwaarde die binnen een project nagestreefd kunnen worden is er op actor niveau een vergelijkbare indeling te maken ten aanzien van te behalen winst. Zo kan er sprake zijn van winst in financiële, inhoudelijke, procesmatige en externe zin. Marktpartijen zullen zich primair laten leiden door financiële winst (inclusief cashflow, continuïteit, uitbesteden van risico's). Procesmatige winst (leereffecten, doorbreking patstelling) en externe winst (potentiële toekomstige samenwerking/opdrachten) zijn afhankelijk van de positie waarin een marktpartij zich bevindt in meer of mindere mate van belang. Inhoudelijke winst (duurzame oplossing voor een probleem, verbetering ruimtegebruik) zal met name voor overheden van belang zijn, tenzij de private partners een lange termijn belang hebben, bijvoorbeeld door beleggingen of exploitatie/beheerstaken in het gebied.

Actoren zullen continu monitoren of de hoogte en het type opbrengst dat zij ontvangen als vergoeding voor hun inbreng voldoende is om bij het project betrokken te blijven. Niet alleen het behalen van een bepaald (absoluut) rendement is bepalend. Belangrijk is ook de winstverdeling tussen de verschillende actoren. Al te grote verschillen (wanneer niet gerelateerd aan inzet of gelopen risico) kunnen ook bij een positieve winst leiden tot onenigheid, waarbij dit psychologisch effect zelfs tot beëindiging van de samenwerking kan leiden.

De meest optimale vorm van publiek-private samenwerking binnen (een deel van) de waardeketen is die waarbij voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is geoptimaliseerd. Op deze manier ontstaat een 'duurzame structuur' waarbij iedere actor voldoende incentive heeft om betrokken te blijven en inzet te blijven tonen binnen het proces teneinde tot de gezamenlijke ontwikkeling te komen.

RESIDUELE WAARDEMETHODE

Bij grondexploitatieberekeningen zijn er verschillende rekenmethoden om de waarde van de grond te bepalen, waaronder de vergelijkingsmethode, grondquote en de residuele waardemethode (Wigmans, 2002). De residuele methode is gestoeld op hetzelfde principe als de eerder besproken waardeketen en wordt hier kort toegelicht.

De residuele waarde is de grondwaarde die overblijft nadat van de marktprijs van de woningen de bouwkosten van die woningen zijn afgetrokken. De residuele waarde is dan ook de maximale

waarde die voor de grond betaald kan worden. In de praktijk wordt de residuele waarde niet altijd gerealiseerd. De ontwikkelaar (bouwmarkt) behaalt daarmee zijn voordeel omdat hij dus minder voor de grond betaalt. Voor langlopende grondexploitaties en voor PPS-modellen is de residuele waardebepaling zeer geschikt, ook omdat het inzicht biedt in de haalbaarheid van de verschillende functies.

Er is bij deze rekenmethode dus een koppeling gemaakt met het marktsysteem, waarbij een aantal markten zijn te onderscheiden:

- Grondmarkt
- Bouwmarkt
- Vastgoedmarkt
- Gebruikersmarkt

Op elk van deze markten zal een deel van de marge, het residu, behaald worden. Hier wordt per markt kort ingegaan op enkele kenmerken hierbij (Reurings, 2000):

RESIDU OP DE GRONDMARKT

Prijsvorming vindt op de grondmarkt plaats via de verwervingsprijs en kosten voor het bouwrijp maken, waarbij rekening gehouden wordt met de residuele waarde. Een grote residuele waarde kan een stijgende werking hebben op de verwervings- en gronduitgifteprijs. De grondprijs komt vaak tot stand door onderhandelen en is daarom vaak niet gelijk aan de residuele waarde. Bovendien worden de residuele waardeberekeningen lang van tevoren gemaakt. Indien de economische waarde niet goed is ingeschat kunnen additionele baten of lasten bij verschillende deelmarkten terechtkomen. Het residu op de grondmarkt kan bij verschillende actoren terechtkomen:

- De eigenaar van de 'ruwe bouwgrond': de transactieprijs ligt hoger dan de op dat moment geldende gebruikswaarde.
- De producent van de bouwrijpe grond: de uitvoerende aannemer krijgt een vergoeding voor het bouwrijp maken van de gronden.
- De gronduitgever van de bouwrijpe grond.

RESIDU OP DE BOUWMARKT

Prijsvorming vindt op de bouwmarkt plaats op basis van de bouw- en bijkomende kosten. Factoren als marktverhoudingen, concurrentie, betalingscondities, risico's en bedrijfsbezetting spelen naast het residu een belangrijke rol in de prijsvorming. Naast het residu dat binnen de bouw-



markt ontstaat komt vaak ook een deel van het residu van de grondmarkt in deze markt terecht (omdat de gronduitgifteprijs vaak lager is dan de residuele waarde). Het residu op de bouwmarkt kan bij de volgende twee actoren terecht komen:

- De projectontwikkelaar: het residu wordt met de projectontwikkeling gecreëerd.
- De bouwer/aannemer: het residu ontstaat tijdens de bouwproductie, waar projectontwikkelaars, aannemers en onderaannemers actief zijn.

RESIDU OP DE VASTGOEDMARKT

Wanneer nieuwe vastgoedobjecten bij verkoop meer opleveren dan het totaal aan gemaakte kosten is er sprake van een residu. Daarbij kan dit residu door afwijking in kosten en/of opbrengsten uiteindelijk hoger of lager uitkomen dan aanvankelijk beraamd op basis van marktonderzoek / inschatting. Bij prijsaanpassingen kunnen ook afspraken gemaakt zijn met andere actoren (ook uit de bouwmarkt) om de hogere/lagere opbrengt te verdelen.

RESIDU OP DE GEBRUIKERSMARKT

Wanneer de economische waarde bij gereedkomen van het vastgoedobject afwijkt van eerdere ramingen en er geen prijsaanpassing plaatsvindt, komt het hogere dan wel lagere residu bij de eerste koper terecht.

Het residu komt dus bij de verschillende markten terecht. Opsplitsing van het residu geeft daarbij inzicht in waar eventuele extra vermogenswinsten terecht komen. Ook wordt inzichtelijk gemaakt waar er met name sprake is van kwalitatieve verbeteringen binnen de keten.



4 VALUE CAPTURE⁶

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet hoe een goede procesarchitectuur kan bijdragen aan een goed (optimalisatie-) proces, wat weer kan leiden tot het creëren van meerwaarde. In de praktijk is er echter sprake van externaliteiten waardoor een (groot) deel van deze meerwaarde terecht komt bij externe actoren die niet betrokken zijn bij de investeringsbeslissing; het te behalen rendement op de investering is daardoor te gering. Om dergelijke investeringen, die wel goed zijn voor het project als geheel, toch te stimuleren dient in ieder geval een deel van de externe baten terug te vloeien naar de investeerder. Alleen op deze manier ontstaat er voldoende incentive om überhaupt tot investering over te gaan.

Om een completer beeld te geven van de verschillende value capture instrumenten die benut kunnen worden ten behoeve van de financiering van infrastructuur wordt in dit hoofdstuk een kort overzicht gegeven van de verschillende value capture instrumenten. Omdat de focus in dit onderzoek op de bekostiging van infrastructuur binnen publiek-private samenwerkingsprojecten ligt, zal de meeste aandacht uitgaan naar (vrijwillige) vormen van value capture die daarbij benut kunnen worden.

4.1 DEFINITIE

Investerings die de kwaliteit van een gebied vergroten hebben een waardeverhogend effect op het onroerend goed in het gebied dat daarvan profiteert. Zo leiden infrastructuurinvesteringen tot verhoogde bereikbaarheid, wat de aantrekkelijkheid van een locatie – en daarmee de waarde – vergroot. Zoals in de voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden heeft de overheid in toenemende mate moeite om alle (maatschappelijk wenselijke) mobiliteitsinvesteringen zelf te dragen. Om deze reden wordt er gegrepen naar private financiering en aanleg van wegen. In toenemende mate is er echter belangstelling voor en wil om onroerend goed eigenaren c.q. ontwikkelaars die meer dan evenredig profijt hebben van publieke investeringen hier ook aan te laten bijdragen. Hiertoe kunnen verschillende instrumenten ingezet worden. Dit principe van value capturing wordt als volgt gedefinieerd (Offermans, 2003):

⁶ Gebaseerd op Offermans (2003) en Offermans & van de Velde (2004).

Value capturing is een verzamelaar voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – gedeeltelijk af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardevermeerdering veroorzaken.

Enige toelichting is hier op zijn plaats. ‘Publiek handelen’ is een breed te definiëren begrip, dat zowel publieke investeringen (zoals investeringen in groenvoorzieningen, parken, musea, wegen en ov-voorzieningen) als beleidsbeslissingen (bijvoorbeeld wijzigingen in bestemmingsplannen die waardeverhogend werken op het bezit van derden) behelst. In het kader van dit onderzoek vindt afbakening plaats naar publieke investeringen in transportinfrastructuur die de waarde van naastgelegen onroerend goed doen stijgen.

Belangrijk is verder dat het bij dit afromen gaat om het delen van de investeringskosten c.q. waardevermeerdering en niet het ‘afpakken’ van de gehele waardevermeerdering. Het kan, afhankelijk van het gekozen instrument, zeer lastig zijn om de invloed van investeringen precies te meten. Om zeker te zijn dat er echt op ‘legitieme’ gronden middelen worden afgeroomd moet er een grote marge gehanteerd worden om er zeker van te zijn dat het concept rechtvaardig is.

Tot slot is nog van belang om aan te geven dat in deze definitie deze afgeroomde waarde niet in de algemene middelen van de overheid verdwijnt. Er moet sprake zijn van het oormerken van deze middelen aan die activiteiten die deze waardevermeerdering veroorzaken. In het geval van een stationslocatie dienen de opbrengsten ten goede te komen aan de actoren die de investeringskosten van de terminal en/of stationsplein gedragen hebben.

Value capture instrumenten kunnen o.a. op basis van de volgende aspecten ingedeeld worden:

- Kosten / Baten: Is er sprake van het verhalen van een deel van de gemaakte publieke kosten (kostenverhaal) of is er sprake van het delen in de winsten van die behaald worden door de effecten van publieke investeringen (baatafoming)?
- Ex-ante / ex-post: Vindt het vaststellen van het af te dragen bedrag plaats voordat de publieke investeringen zijn gedaan of tijdens/na de realisatie?
- Vrijwillig / verplicht: Is er sprake van vrijwillige private bijdragen welke tot stand komen via onderhandeling of wordt de afdracht met behulp van juridische dan wel fiscale instrumenten afgedwongen?
- Type ontwikkeling (actor): Wordt value capturing alleen toegepast op nieuwe ontwikkelingslocaties (gericht op ontwikkelaars) of ook op het al bestaande onroerend goed (gericht op grond- en vastgoedeigenaren)?



Met betrekking tot het onderscheid tussen kosten en baten en ex-ante en ex-post bepaling kan nog het volgende worden gezegd: het ex-ante voorspellen van de kosten is in de praktijk redelijk goed te doen. Het effect van een investering op de waarde van onroerend goed op specifieke locaties is echter minder goed te voorspellen (ex-ante). In de praktijk wordt daarom vaak voor een ex-post bepaling gekozen.

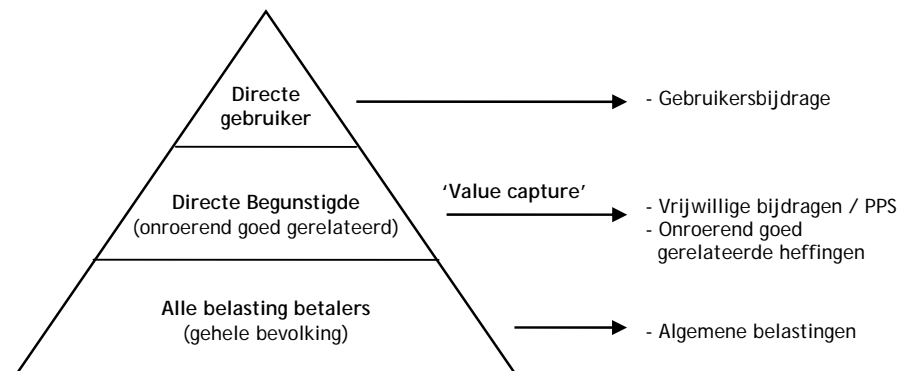
Het Ministerie van VROM (2003b) heeft drie toetsingscriteria opgesteld waaraan voldaan moet worden om een value capturing instrument te kunnen gebruiken:

- Er moet sprake zijn *profijt*:
Onroerend goed moet voordeel ondervinden van een publieke investering, zoals vernieuwing of aanleg van infrastructuur. De aanleg van een spoorlijn met een station verhoogt bijvoorbeeld de bereikbaarheid van de omliggende grond en opstallen, waardoor deze in waarde toenemen; er is dus sprake van profijt.
- Er moet sprake zijn van *toerekenbaarheid*:
Er dient een causaal verband te bestaan tussen het profijt en de gemaakte publieke kosten. Deze toerekenbaarheid geeft daarmee ook gelijk aan waar de grens waarbinnen value capturing toegepast kan worden. Tevens houdt dit in dat er ook niet-verhaalbare kosten zijn, zoals bijvoorbeeld dat deel van de kosten van een stationsontwikkeling dat niet tot het reizigersdeel behoort.
- Er moet sprake zijn van *proportionaliteit*:
Als meerdere locaties profijt hebben van een publieke investering dan worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten. In de praktijk hangt de mate van profijt met name samen met de afstand tot de investering.

4.2 VALUE CAPTURING IN PERSPECTIEF

Het streven vanuit de Europese Commissie om tot een nieuw raamwerk voor beprijzing te komen heeft geleid tot de white paper 'Fair Payment for Infrastructure Use' waarin de infrastructuurgebruiker geacht wordt te betalen voor zowel infrastructuur kosten als externe kosten zoals congestie, vervuiling en veiligheid. Er is echter ook een groep *niet-gebruikers*, zoals winkeliers en eigenaren van grond en onroerend goed die baat hebben bij verhoogde bereikbaarheid, maar hier niet aan bijdragen. Deze (positieve) externaliteiten die ontstaan als gevolg van de publieke investering komen dus tot uiting in (de stijging van) de locatiewaarde.

Om deze prijsinvloeden in de markt tot uitdrukking te laten komen kunnen value capture instrumenten ingezet worden, waarbij (een deel van) de waardestijging afgeroomd en geoormerkt wordt ter financiering van investeringen die deze waardestijging veroorzaken. Het beprijzen en internaliseren van een deel van deze 'externe' baten leidt tot een eerlijkere verdeling van kosten en opbrengsten en vergroot de financiële basis voor infrastructurele investeringen. Naast inkomsten van verkeersdeelnemers en reizigers (o.a. BPM, accijnzen, parkeergelden en opbrengsten uit kaartverkoop) en kapitaal uit algemene belasting middelen wordt er zo een aanvullende financiële bron gecreëerd.



Figuur 4.1: Verbreding van de financiële basis voor infrastructuur investeringen (Offermans, 2003).



4.2.1 BEPERKINGEN

Value capturing is geen tovermiddel. In de meeste gevallen worden deze instrumenten slechts benut als aanvullende financieringsbron; het grootste gedeelte van de enorme investeringen die transportinfrastructuur vergen zal moeten komen van meer traditionele bronnen (i.c. algemene middelen). Het implementeren van een value capture instrument kan echter wel betekenen dat een project dat in het publieke belang is, maar anders niet van de grond komt, toch doorgang vindt.

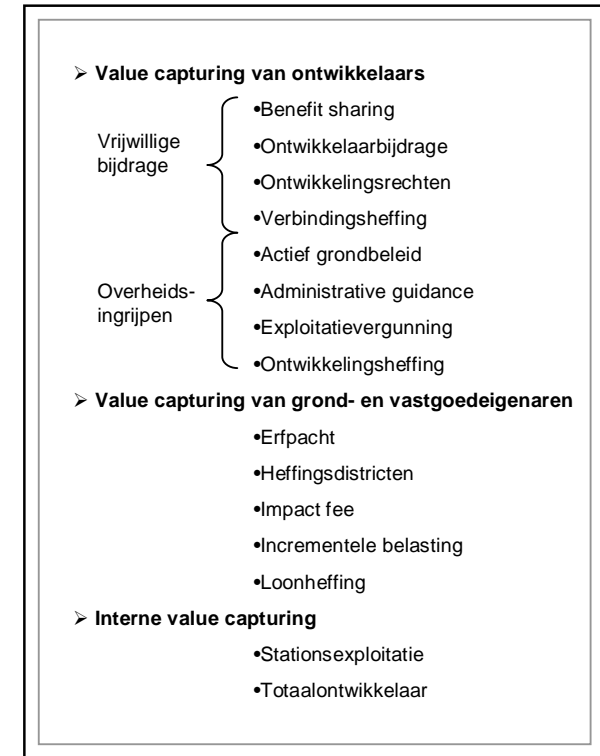
Van groot belang is ook dat wanneer er gekozen wordt voor een variant van value capturing waarbij de (verwachte) baten worden gedeeld, er een grote afhankelijkheid ontstaat van marktontwikkelingen. Juist in de vastgoedwereld is er sprake van een grote amplitude in de marktcycli.

Tenslotte moet er, voordat value capture instrumenten ergens toegepast worden, goed onderzocht worden wat de verwachte opbrengsten zullen zijn in verhouding met de verwachte kosten. Is er slechts sprake van een zeer beperkte waardeverhoging dan wegen de kosten van implementatie en handhaving daar niet tegenop. Anderzijds is het bij kleinere projecten waarbij de waardeverhoging wel groot is, maar het absolute bedrag laag, vaak alleen haalbaar om een vrijwillige vorm van value capture te implementeren. De kosten voor de implementatie en handhaving van andere typen instrumenten liggen dan relatief (te) hoog.

4.3 VALUE CAPTURE INSTRUMENTEN

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de verschillende typen value capture instrumenten, waarbij een onderverdeling gemaakt is naar instrumenten die:

- zich slechts richten op nieuw te ontwikkelen vastgoed (d.m.v. vrijwillige afdrachten dan wel wettelijk verplichte heffingen),
- zich richten op al het vastgoed in een bepaald gebied (verplicht),
- gebruik maken van interne verrekening (vrijwillig).



Figuur 4.2:

Overzicht van de verschillende value capture instrumenten per categorie. Op basis van Offermans (2003).



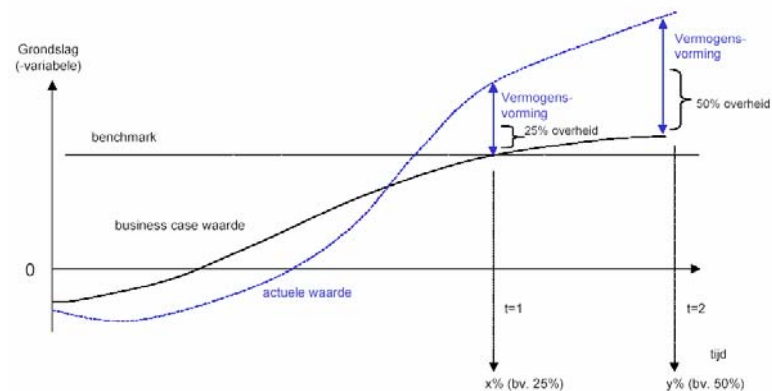
4.3.1 VALUE CAPTURING VAN ONTWIKKELAARS

VRIJWILLIGE BIJDRAGE

Deze categorie van vrijwillige instrumenten kan gezien worden als een vorm van publiek-private samenwerking (echter niet in de vorm van een aparte juridische entiteit met gezamenlijk publiek-privaat bezit). Vastgoedontwikkelaars maken op vrijwillige basis afspraken met investeerders / beheerders van transportinfrastructuur om een voor beide actoren gunstige situatie te creëren. Een bijkomend voordeel van dergelijke afspraken is dat toekomstige gezamenlijke initiatieven waarschijnlijk makkelijker van de grond komen. Onder deze categorie vallen de volgende vier instrumenten:

Benefit sharing

Benefit sharing is de meest gecompliceerde vorm van vrijwillige bijdragen. Het is een instrument waarbij publieke en private actoren afspraken maken ter verdeling van winsten uit commerciële activiteiten die (deels) voortvloeien uit publieke investeringen. Hierbij worden afspraken gemaakt over de hoogte van de bijdrage, waarbij ervan uitgegaan wordt dat private actoren tot een bepaalde hoogte mogen profiteren van het handelen van publieke actoren zonder dat zij daar iets tegenover dienen te stellen. Zo is het mogelijk dat de private actor boven een afgesproken rendementsniveau of opbrengstenniveau een bijdrage doet aan de kosten van publieke infrastructuur. Door het gunnen van een marktconform winstniveau worden private actoren niet afgeschrikt van het doen van investeringen.



Figuur 4.3: Benefit sharing; een variant (Kenniscentrum PPS, 2000a).

Een andere mogelijke invulling van benefit sharing is de afdracht van (alle) winst uit commerciële activiteiten juist *tot* een bepaald bedrag, waarna de overige winsten in handen van de private actoren blijven. Een dergelijke opzet is voorgesteld door een consortium bedrijven voor het transformeren van een goederenspoor in een personenlijn in het centrum van Edinburg, Schotland (Offermans, 2003).

Het Kenniscentrum PPS was ook betrokken bij de plannen voor het nieuwe centrale station in Den Haag; het eerste project waarbij benefit sharing toegepast is in Nederland (zie bijlage 1 voor de casestudie). Uit deze case blijkt dat het in Nederland ook bij grote en complexe infrastructurele projecten mogelijk is om benefit sharing toe te passen. Echter, de oorspronkelijk nagestreefde doelstelling van private participatie hierin heeft plaats moeten maken voor 'slechts' publiek-publieke afspraken omtrent het verdelen van eventuele winsten. Dit wordt gedeeltelijk verklaard door reeds bestaande afspraken tussen de gemeente Den Haag en private actoren. Anderzijds heeft deze conservatievere insteek te maken met de onbekendheid met het onderhandelingsproces en een poging onzekerheden te minimaliseren.

Er zijn drie belangrijke variabelen die ingevuld dienen te worden bij het sluiten van een overeenkomst met benefit sharing. Ten eerste dient bepaald te worden aan welke grondslagvariabele de verdeling wordt gekoppeld (bijvoorbeeld winst, rendement of opbrengsten). Aan deze grondslagvariabele wordt vervolgens een norm, c.q. benchmark gekoppeld waarboven (of onder) bijgedragen moet worden. Tot slot moeten er verdelingsafspraken gemaakt worden. In het aangehaalde voorbeeld van Den Haag CS worden de eventueel aan publieke zijde 'teruggevorderde' additionele winsten weer in het gebied zelf geïnvesteerd om een kwaliteitsimpuls te realiseren. Dit werkt weer als een incentive (of in ieder geval geen disincentive) voor de betrokken private actoren. Bij benefit sharing zit de complexiteit niet zozeer in de constructie zelf, maar meer in hoe verschillende actoren deze willen invullen. De invulling van de variabelen is bepalend voor het potentiële rendement van de private actor en ook voor de publieke actor is de mate waarin zij mee profiteren van overwinsten belangrijk.

Ontwikkelaarbijdrage

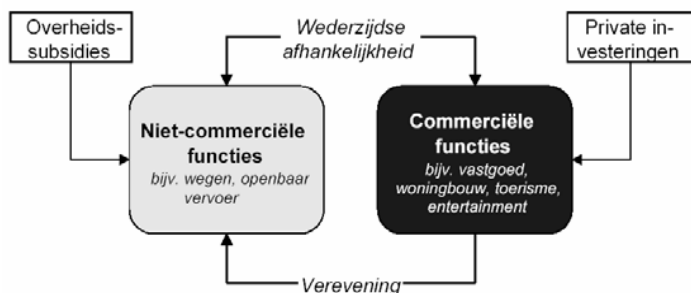
Bij ontwikkelaarbijdragen zijn private ontwikkelaars bereid mee te betalen aan transportinfrastructuur omdat zij een positief causaal verband zien tussen vastgoedwaarde en bereikbaarheid. Daarom leveren zij op vrijwillige basis, over het algemeen eenmalig, een bijdrage aan de ontwikkeling van de infrastructuur. Ook zijn er gevallen waarbij actoren bereid waren fors in de buidel te tasten voor aanpassingen aan de route van een nieuwe lijn of de locatie van een station. In Liverpool bijvoorbeeld hebben ontwikkelaars betaald voor het aanpassen van de route van een



light rail verbinding, waaronder een bijdrage van € 16 miljoen door de primaire ontwikkelaar in het gebied (Offermans, 2003). Ontwikkelaars in Vancouver spraken met de lokale vervoerder af om een nieuwe 'SkyTrain' lijn te verlengen en een extra station te bouwen in ruil voor grond voor het station en parkeergelegenheid (Sims & Berry, 1999). Ook in Nederland is er getracht om gebruik te maken van ontwikkelaarsbijdragen. Voorbeelden daarvan zijn de Nieuwe Sleutelprojecten rondom toekomstige HSL-stations waar de Rijksoverheid extra aandacht aan schenkt. In de bijlagen worden twee casestudies - die van Rotterdam CS en Den Haag Nieuw Centraal - beschreven waar de overheid (in eerste instantie) tot doel had ontwikkelaarsbijdragen te verkrijgen.

Ontwikkelingsrechten

De term ontwikkelingsrecht doet vermoeden dat hier een soortgelijk systeem aan ten grondslag ligt als bij een ontwikkelaarsbijdrage, maar dat is niet het geval. Deze categorie omvat het door vervoersondernemingen leasen of verkopen van ontwikkelingsrechten op grond naast, of zelfs boven of onder transportinfrastructuur aan private ontwikkelaars. Leasen kan een langdurige geldstroom betekenen en wordt vaak geprefereerd boven verkoop omdat er dan nog enigszins controle is over toekomstig gebruik en omdat het prijsaanpassingen mogelijk maakt bij toekomstige investeringen in het gebied. Rechten voor ontwikkeling bij grotere, centraal gelegen stations kunnen in potentie grote sommen geld opleveren waarmee een gedeelte van de investeringen terugverdiend kunnen worden. Additionele bebouwing in stationslocaties heeft als bijkomend voordeel dat het gunstig is voor het openbaarvervoer gebruik. Met name in locaties waar grondprijzen hoog zijn valt er in absolute termen in potentie veel af te romen. Ook de verkoop van ontwikkelingsrechten naast of boven weginfrastructuur kan bijdragen aan de kosten voor aanleg, inpassing of onderhoud ervan.



Figuur 4.4: Wederzijds afhankelijkheid van verschillende functies (Kenniscentrum PPS, 2001).

Een geslaagd voorbeeld van ontwikkelingsrechten is het metronetwerk in Hong Kong, Mass Transit Railway. Dit netwerk krijgt geen subsidie maar heeft de grond nabij haar infrastructuur aan ontwikkelaars geleased. Deze ontwikkelaars ontwikkelen hier zowel het vastgoed als de infrastructuur, waarbij ze ook 20% van de operationele kosten van de Mass Transit Railway dragen. Dergelijke hoge bijdragen aan infrastructuur zijn echter alleen mogelijk omdat de grondprijzen in Hong Kong uitermate hoog zijn. Daarnaast is deze situatie alleen maar mogelijk door het publieke grondbezit in Hong Kong. De overheid is eigenaar van alle grond in Hong Kong en least deze voor 50 tot 70 jaar, zodoende kon de overheid de benodigde grond beschikbaar stellen aan de Mass Transit Railway. Een belangrijke voorwaarde om ontwikkelingsrechten te gebruiken is dus het grondbezit.

Verbindingsheffing

Een verbindingsheffing is een eenvoudige vorm van value capturing die uitgaat van een wederzijds profijt tussen de ontwikkelaar van de infrastructuur en de ontwikkelaar van nabij gelegen vastgoed. Bij een verbindingsheffing wordt een gebouw direct aangesloten op het station van de betreffende metro- of spoorlijn, wat de bereikbaarheid van het gebouw verhoogt. Betaling van de totale kosten, of in ieder geval een bijdrage daarin, vindt meestal plaats in de vorm van een eenmalige betaling, maar kan ook periodiek plaatsvinden. Ook zijn er gevallen waarbij met de vastgoed eigenaar afgesproken is dat deze zorg draagt voor het verdere onderhoud van de verbinding.

OVERHEIDSINGRIJPEN

Deze categorie value capture instrumenten omvat het bemachtigen van bijdragen ter gedeeltelijke financiering van transportinfrastructuur met behulp van dwingende publiekrechtelijke bevoegdheden van overheden. Dit in tegenstelling tot de vorige categorie waar de financiële overdrachten op vrijwilligheid zijn gebaseerd. Deze categorie kent de volgende vier instrumenten:

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als een marktpartij en wordt grond waar nodig aangekocht, om het vervolgens na het bouwrijp maken van de grond weer te verkopen aan marktpartijen. De kosten voor het bouwrijp maken van de gronden als ook een deel van de kosten voor aanleg van enkele vormen van infrastructuur worden daarbij verdisconteerd in de uitgifteprijs van de aan derden te verkopen grond. De prijs kan hierbij op verschillende manieren worden bepaald, zoals in paragraaf 3.2.2 is aangegeven.



Het soort te verhalen kosten via actief grondbeleid (en via exploitatieovereenkomsten⁷) was en is tot op dit moment zeer beperkt (Klaassen, 1998):

- Kosten voor grondwerken en rioleringen.
- Kosten voor aanleg of herinrichting van straten, wegen, pleinen en dergelijke.
- Kosten voor aanleg of herinrichting openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare verlichting.
- De met de voorziening verbandhoudende kosten van voorbereiding, toezicht en rentekosten.

Hieruit blijkt dat wat transportinfrastructuur betreft slechts de kosten voor lokale wegen tot de verhaalbare kosten behoren. De kosten voor bovenlokale voorzieningen mogen op deze wijze dan ook niet verhaald worden. Bovendien begeven private ontwikkelaars zich in toenemende mate actief op de grondmarkt, met name om toekomstige projectdeelname af te dwingen, waardoor gemeenten gehinderd zijn in hun mogelijkheden tot kostenverhaal. Wanneer private actoren in staat zijn zelf te ontwikkelen binnen de door de gemeente opgestelde bestemmingsplannen mogen gemeenten namelijk niet overgaan tot onteigening. Gemeenten zien zich gedwongen over te gaan op facilitair grondbeleid, waardoor zij moeite hebben om de gemaakte kosten te verhalen. Wanneer gemeenten niet in staat zijn om zelf de grond uit te geven en bovendien ontwikkelaars niet bereid zijn om een exploitatieovereenkomst te sluiten resteert alleen nog de baatbelasting. Dit instrument wordt verderop besproken onder 'ontwikkelingsheffing'.

Er is echter een grote verandering op komst. Medio 2006 is er nieuwe wet goedgekeurd door de 2^e kamer, welke volgens planning in 2008 in werking zal treden; de nieuwe Grondexploitatiewet. De kern van deze wet is dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om meer kostensoorten te verhalen. Er wordt daarbij sterk aangedrongen op het eerst via privaatrechtelijke weg overeenkomen van een kostenverdeling met ontwikkelaars. Pas als dit echt niet lukt kan de nieuwe wet werkelijk toegepast worden. In feite is er dus sprake van een stok achter de deur (een veel grotere dan nu het geval is). Zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke variant zijn gebaseerd op dezelfde lijst te verhalen kosten, welke in de nieuwe wet aanzienlijk uitgebreid is. Wel worden er daarbij nieuwe criteria gesteld aan het verhaal van kosten:

⁷ Exploitatieovereenkomsten zijn gebaseerd op de lokale exploitatieverordening, welke op grond van artikel 42 WRO (Wet Ruimtelijke Ordening) verplicht door gemeenteraden vastgesteld dienen te worden. Hierin zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de nabije toekomst bebouwd mogen worden. Op deze manier proberen gemeenten de kosten die gemaakt zijn om bebouwing van grond mogelijk te maken te verhalen op ontwikkelaars.

- Profijtbeginsel: is er sprake van een substantieel voordeel voor de locatie?
- Toerekenbaarheid: is er sprake van een causaal verband tussen voorzieningen en locatie?
- Proportionaliteit: bovenwijkse voorzieningen worden naar rato toegerekend.

Na invoering van de wet zal het mogelijk zijn om kosten die gemaakt zijn op bovenlokaal niveau te verhalen, zoals bijvoorbeeld de kosten van (de onrendabele top van) ov-voorzieningen. Daarnaast kunnen het Rijk en de provincies in de nieuwe wet dwingend opleggen dat gemeenten namens hun de kosten van bovenlokale voorzieningen verhalen. Tevens is er door een inmiddels goedgekeurd amendement van de SP de mogelijkheden geschapen om via privaatrechtelijke weg additionele kosten, die buiten de lijst met verhaalbare kosten vallen, te verhalen⁸. Voorwaarde is wel dat deze vrijwillige bijdragen van ontwikkelaars als bestedingsdoel 'ruimtelijke ontwikkelingen' hebben (al kan dit begrip flink opgerekt worden) en dat de onderbouwing en de noodzaak van deze kosten helder omschreven staan in een van tevoren opgestelde structuurvisie (wat een juridisch en geen beleidsdocument is).

Het is van belang om aan te geven dat Nederlandse gemeenten wel een lange traditie hebben met betrekking tot het benutten van stijgingen in grondwaarde. Het gaat hierbij alleen om de eerder genoemde lokale voorzieningen (zoals groenvoorziening en speeltuinen) en sociale woningbouw. Bij grotere ontwikkelingsprojecten wordt namelijk vaak geëist dat een minimum aantal sociale woningen tegen prijzen lager dan de marktprijs gebouwd worden. Dit is alleen mogelijk door verevening met de winst op andere woningen binnen het project. Het is bij eventuele invoering van value capture instrumenten op een bepaalde locatie dan ook van groot belang stapeling van heffingen te voorkomen. Een buitenlands voorbeeld van actief grondbeleid is te vinden in Ørestad Kopenhagen, waar tevens andere value capture instrumenten ingezet zijn om de verlenging van een metrolijn te bekostigen (zie bijlage 1).

Administrative guidance

Administrative guidance is een sinds 1972 in Japan toegepast dwingend instrument waarbij de kosten voor aan te leggen railinfrastructuur naar nieuw te ontwikkelen gebieden worden gedragen door meerdere (semi-)private actoren. Zo dragen de private ontwikkelaars van deze 'new towns' de helft van de aanlegkosten (exclusief bruggen en tunnels) en dragen zij de benodigde grond over tegen de oorspronkelijke waarde (de prijs van vóór de planvorming) of betalen zij de stijging in grondprijs in die gevallen waar grond van derden gekocht moet worden. Hiertegenover

⁸ Bron: interview met dhr. J. van den Brand in het kader van dit onderzoek.



staat dat zowel de lokale als nationale overheid ieder tot 18% van de aanlegkosten subsidiëren, periodiek betaald over een periode van zes jaar na opening van de lijn (Tsukada & Kuranami, 1994). In Nederland bestaat een dergelijk dwingend instrument niet en het is ook niet te verwachten dat iets vergelijkbaars binnen afzienbare tijd wordt ingevoerd.

Exploitatievergunning

In sommige landen kunnen lokale overheden bestemmingsplannen en exploitatievergunningen benutten als onderhandelingsinstrument voor bijdragen aan publieke voorzieningen. In ruil voor een bijdrage, geldelijk dan wel anders, krijgen ontwikkelaars het recht om een nieuwe locatie te ontwikkelen, dan wel het recht om te bouwen met hogere dichtheid. Bijkomend voordeel van het toepassen van exploitatievergunningen is de mogelijkheid allerlei kwaliteitseisen te stellen aan het project. Een voorbeeld van een dergelijk win-win situatie is die waarbij de Metro-Dade Transit Authority (Miami) grond van een private actor nodig had. Deze grond (voor het station en parkeer-gelegenheid) werd gedoneerd in ruil voor ontwikkelingsrechten voor een te bouwen multifunctioneel vastgoedontwikkeling. Een ander voorbeeld is dat van de Red Line lightrail in Portland (zie bijlage 1), waarbij een consortium het recht kreeg een grootschalige multifunctioneel centrum in de buurt van een nog te ontwikkelen station in ruil voor bijna een kwart van de totale aanlegkosten van deze lijn. Een andere mogelijkheid is het veilen van een bepaalde hoeveelheid ontwikkelingsrechten binnen een bepaald gebied. Op transparante wijze wordt dan duidelijk hoeveel ontwikkelaars er voor over hebben om op een specifieke locatie te mogen bouwen.

Binnen de huidige regelgeving is het Nederlandse gemeenten niet toegestaan om het recht op gebiedsontwikkeling te koppelen aan verplichte betaling voor een bouwvergunning. Wanneer de ontwikkelingsplannen passen binnen de lokale bestemmingsplannen (exploitatieverordening) en bovendien voldaan wordt aan de bouwtechnische eisen, kan ontwikkeling niet verboden worden. Met de nieuwe Grondexploitatiewet komt daar echter verandering in. Private actoren die op eigen grond binnen een gebied iets willen ontwikkelen moeten vroegtijdig met de gemeente in overleg treden om en een bijdrage overeenkomen (privaatrechtelijk) om in aanmerking te komen voor een bouwvergunning. Als dit niet gebeurt kan de Grondexploitatiewet als publiekrechtelijk middel benut worden om alsnog kosten te verhalen. Hierdoor wordt het fenomeen 'free riders' (een grondeigenaar of ontwikkelaar die binnen een gebied probeert mee te profiteren van de ontwikkeling die door publieke en andere private actoren wordt gedaan, zonder hier een bijdrage aan te leveren) tegengegaan.

Ontwikkelingsheffing

Het concept achter ontwikkelingsheffingen is dat nieuwe bebouwing verdere druk legt op het vervoersnetwerk en dat dit tot verhoogde kosten leidt van het vervoersnetwerk (onderhoud of zelfs uitbreiding) waarvoor een bijdrage geëist wordt van ontwikkelaars. Betaling kan eenmalig dan wel in de vorm van een periodieke belasting op bijvoorbeeld vloeroppervlakte zijn. Deze heffingen worden vaak gebruikt als voorwaarde om te mogen ontwikkelen in een bepaald gebied. Deze heffingen kunnen veel opbrengsten genereren, maar worden vaak alleen toegepast in gebieden met sterke economische groei om uitwijking naar andere locaties zoveel mogelijk te voorkomen.

In de Verenigde Staten worden deze heffingen veelvuldig toegepast, zowel voor transportinfrastructuur als andere infrastructuur. Een voorbeeld van een succesvol toegepast ontwikkelingsheffing is de eind jaren zeventig ingevoerde 'Transit Impact Development Fee' voor de San Francisco Municipal Railway (Muni). Om ontwikkeling van meer dan alleen kantoren te stimuleren werden alleen kantoorontwikkeling belast; gemengde ontwikkeling zou namelijk de drukte meer over de dag verspreiden en dus positief zijn voor de exploitatie van het netwerk. In 1996 leverde deze heffing Muni ruim € 3,5 miljoen op (Sims & Berry, 1999). In Nederland bestaat geen publiekrechtelijk instrument voor ontwikkelingsheffingen.

VALUE CAPTURING VAN ONROEREND GOED EIGENAREN

Deze categorie value capture instrumenten richt zich niet alleen op nieuw te ontwikkelen vastgoed, maar op alle bestaande grond- en vastgoedeigenaren. Hierbij gaat het om bijdragen die wettelijk kunnen worden afgedwongen door overheden via belastingen en heffingen; er is bij deze groep dus ook sprake van overheidsingrijpen. Deze categorie kent de volgende vijf instrumenten:

Erfpacht

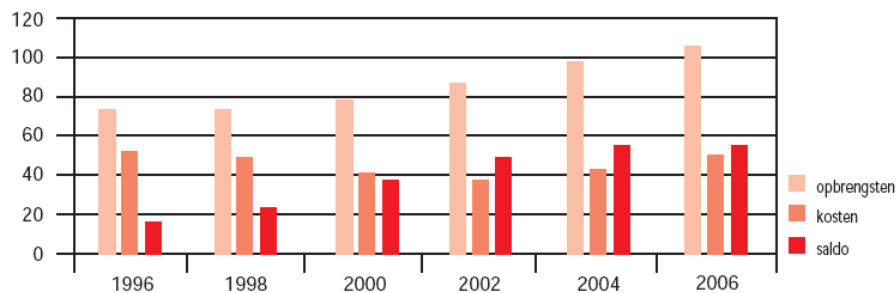
Het erfpachtstelsel wordt al zeer lang toegepast in Nederland, specifiek met het doel om private winsten verkregen door publiek handelen te kunnen afroemen. Het is opgezet met een lange termijn beheersperspectief. De erfpachter wordt gedurende de looptijd - meestal 49 of 99 jaar - in economische zin eigenaar van de grond. Hij heeft het recht om opstallen te ontwikkelen en deze (samen met de grond) zonder verdere toestemming door te verkopen; het recht is namelijk niet persoonsgebonden. Als vergoeding moet de erfpachter elk jaar een vergoeding betalen aan de eigenaar; de canon. In de praktijk is het gebruikelijk dat deze in een keer voor de gehele looptijd wordt afgekocht. Na afloop wordt een nieuw canon vastgesteld. Dit is het moment waarop de gestegen waarde door de overheid (gemeente) te gelde gemaakt wordt. Naast een



flinke verhoging in canon door inflatie zal de waarde van de grond ook aanzienlijk zijn gestegen door diverse publieke investeringen in de omgeving. Op deze wijze is de overheid dus in staat om periodiek een deel van deze waardecreatie terug te vorderen, waar dat bij verkoop van de grond slechts eenmalig mogelijk is. Van de waarde gecreëerd door publieke investeringen gepleegd na verkoop valt dus niks meer te innen, terwijl dit bij het erfpachtstelsel wel mogelijk is.

Naast het feit dat waardevermeerdering van grond uiteindelijk ten goede komt aan de gemeenschap zijn er ook twee niet-financiële motieven om het erfpachtstelsel in te voeren: de gemeente behoudt meer invloed op het gebruik van de grond en het is een hulpmiddel om maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen als speculatie tegen te gaan.

Erfpacht kan aanzienlijke inkomsten genereren. Het erfpachtstelsel dat in 1896 in Amsterdam ingevoerd werd, levert de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld tientallen miljoenen euro's per jaar op (zie figuur 4.4). Met deze opbrengsten worden de kosten gedekt (waarvan ruim 80% bestaat uit rentekosten van leningen aangegaan om de grond te kopen), maar ook gaat er een substantieel bedrag jaarlijks naar de algemene middelen en wordt de ruimtelijke kwaliteit verhoogd door bijdragen aan het Groen- en Parkenfonds (Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam, 2005).



Figuur 4.5: De (te verwachten) kosten en opbrengsten van erfpacht in de periode 1996-2006, in miljoenen euro's (Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam, 2005).

Heffingsdistricten

Heffingsdistricten worden opgezet om, bovenop traditionele belastingen, een deel van de publieke uitgaven te verhalen op diegene die baat hebben bij deze investeringen. Heffing vindt gedurende enkele jaren plaats binnen een bepaald gebied en vaak gericht op een bepaald type bebouwing, bijvoorbeeld op alle detailhandel binnen een straal van 500 meter van een nieuw of opge-

waardeerd station. Deze periodieke heffingen worden als onderpand gebruikt voor obligaties die aan het begin van het project verworven worden.

De heffing kan gedifferentieerd worden naar afstand, waardoor dichterbij gelegen bebouwing een hoger tarief dient te betalen. Heffing kan verder gebaseerd zijn op perceel grootte, aantal vierkante meters bebouwing, vastgoedwaarde of een combinatie van deze. Door deze gedifferentieerde heffing kan een bepaalde mix van bebouwing worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door woningen vrij te stellen van heffing waardoor er gedurende de hele dag activiteit op straat is en de vervoersvraag meer verspreid is over de dag dan bij alleen kantoorontwikkeling.

Veel staten in de Verenigde Staten hebben de wettelijke bevoegdheid dergelijke heffingsdistricten ('assessment districts') op te zetten, echter alleen na instemming van de lokale bevolking door middel van een referendum. Bovendien kan er gerekend worden op veel weerstand tegen de hoogte van de heffing en de precieze grenzen van de (gedifferentieerde) heffingsgebieden. Desondanks zijn er districten opgezet die succesvol tot eenderde van de totale investeringskosten verhaalden. Sommige districten, zoals in Miami, zijn zelfs opgezet op initiatief van de lokale detailhandel die inzagen dat hun bijdrage vereist was om de bereikbaarheid in het gebied te verhogen (Offermans, 2003).

Zowel heffingsdistricten als de in de volgende paragraaf besproken impact fees worden in Nederland niet toegepast. Zij wijken sterk af van de in Nederland sterk gecentraliseerde financiering van overheidsactiviteiten. Lokale overheden hebben niet zoals in de VS de mogelijkheid (na een referendum) nieuwe belastingen in te voeren. Ook bestaat er binnen de Nederlandse wetgeving geen mogelijkheid tot belastingheffing gericht op specifieke doelgroepen en binnen een bepaalde afstand van een publieke voorziening. Toch zijn er in enkele steden initiatieven in deze richting. Zo wordt er de komende jaren in Rotterdam geëxperimenteerd met BID's (Business Improvement Districts), wat in feite neerkomt op een assessment district, zij het dat het een iets andere structuur heeft om de in Nederland bestaande obstakels te omzeilen. In Rotterdam worden deze gebieden gekoppeld aan economische zones die door de gemeente ondersteund worden. Er komen dus van zowel publieke als private zijde extra middelen vrij om te besteden aan bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze districten zijn vrij klein en kennen een klein budget. De verwachting is dat dit in de toekomst niet zodanig zal veranderen dat daar serieuze bijdragen aan infrastructuurinvesteringen van verwacht moeten worden.

Impact fees



Impact fees zijn overeenkomstig ontwikkelingsheffingen gericht op bebouwing welke additionele investeringen in publieke voorzieningen vereist. In tegenstelling tot de ontwikkelingsheffing wordt hierbij niet alleen nieuwbouw belast, maar ook bestaande bebouwing wanneer deze uitbreiding de druk op lokale infrastructuur verhoogt. Deze heffing is altijd gekoppeld aan een bestemmingsplan, waardoor het niet als een ad hoc financieringsmiddel gebruikt kan worden. Eerst worden de dienstverleningsbehoeften voor een gebied voor de komende twintig tot dertig jaar in kaart gebracht. Vervolgens wordt er onderzocht wat deze faciliteiten aan financiering behoeven en welke inkomsten daar tegenover staan. Het tekort wordt als basis gebruikt voor impact fees, die over de gehele periode gedifferentieerd naar bijvoorbeeld kavelgrootte geheven worden.

Impact heffingen zijn toegepast in Seoul en verschillende Amerikaanse en Australische steden. Dit zijn dan ook plaatsen waar lokale overheden voor een groot deel aangewezen zijn op lokale financieringsbronnen. In landen waar financiering met name op nationaal niveau plaatsvindt is dit instrument minder geschikt, zo ook niet in Nederland.

Incrementele Belasting

Daar waar invoering van nieuwe belastingen op lokaal niveau niet tot de mogelijkheid behoort kunnen soms bestaande belastingen benut worden. Wanneer investeringen in transportinfrastructuur bijvoorbeeld de waarde van vastgoed doet stijgen, zal dit resulteren in stijging van bestaande belasting opbrengsten die gebaseerd zijn op deze waarde. De lokale overheid kan binnen een bepaald gebied en voor een bepaalde periode alle of een deel van deze incrementele belasting opbrengsten oormerken ter financiering van de transportinfrastructuur. Omdat de opbrengsten niet samenvallen met de behoefte aan kapitaal worden vaak obligaties gekocht met de toekomstige belasting opbrengsten als dekking. Met name in de Verenigde staten is deze vorm van financiering - 'tax incremental financing' - populair. In Kopenhagen werden twee typen instrumenten, incrementele belasting en actief grondbeleid, benut (bijlage 1).

Het voordeel van het benutten van bestaande belastingen, zonder daarbij het belasting percentage aan te passen, is dat de kosten van invoering en collecteren van nieuwe heffingen achterwege blijft. Ook is er minder onzekerheid omtrent het succesvol implementeren en zal er veel minder weerstand zijn vanuit de bevolking. Er wordt ten slotte alleen belasting geheven over de werkelijke waardestijging en niet een vast bedrag of een percentage van de geschatte waardestijging. Hieruit blijkt ook het nadeel van het oormerken van incrementele belastingopbrengsten: er bestaat onzekerheid over de werkelijke waardestijging en daarmee over het te innen bedrag. Er dient dan ook conservatief gerekend te worden en dit risico dient zoveel mogelijk afgedekt te worden.

Nederland heeft reeds een belasting met als heffingsgrondslag de waarde van onroerende zaken (WOZ): de onroerendezaak-belastingen (OZB). Door incrementele inkomsten uit deze belasting te koppelen aan (te oormerken voor) lokale infrastructuuruitgaven zijn de baten en lasten vanuit het profijtbeginsel eerlijker verdeeld dan wanneer deze uit algemene middelen gefinancierd worden. Bovendien zou een dergelijk instrument weinig marktverstrend werken (Marlet & Poort, 2003). Om een effectief value capture instrument te zijn moeten echter twee dingen aan OZB gewijzigd worden: de tarieven moeten omhoog en de vereveningssystematiek tussen de verschillende Nederlandse gemeenten moet aangepast worden.

Op dit moment zijn gemeenten slechts zeer beperkt in het stellen van hun OZB tarieven. De gehanteerde tarieven zijn dusdanig laag in verhouding tot de middelen van hogere overheden en de financiële behoefte ten aanzien van infrastructuurinvesteringen, dan het huidige stelsel weinig zoden aan de dijk zet. Daar komt bij dat van alle OZB inkomsten ongeveer 70 à 80% verrekend wordt met de uitkering uit het Gemeentefonds⁹. Het is erg onwaarschijnlijk dat er in Nederland meer gedaan wordt met dit instrument. Er is recent al sprake geweest van een gedeeltelijke afschaffing en de verdere toekomst van dit instrument staat nog ter discussie.

Loonheffing

Behalve directe heffing op grond en vastgoedeigenaren is het ook mogelijk om, op specifieke locaties, werkgevers of werknemers te belasten voor lokale transport voorzieningen. Omdat deze heffing locatiegebonden is zal deze in een goed functionerende markt een dempende werking hebben op de locatiewaarde. Op deze wijze, via een lagere marktprijs van het te verhuren vastgoed, dragen de vastgoedeigenaren in feite bij aan de lokale transportinfrastructuur waar hun vastgoed baat bij heeft.

In Frankrijk wordt ter financiering van openbaarvervoer voorzieningen in een groot aantal steden werkgeverspremies geheven over het brutoloon van werknemers in bedrijven met meer dan negen werknemers. Lokale vervoersautoriteiten zijn vrij om de hoogte van deze belasting - 'versement transport' - vast te stellen, waarbij zij wel gebonden zijn aan een maximum percentage. De opbrengsten worden geoormerkt voor investeringen of exploitatiebijdragen voor het

⁹ Verreweg het grootste deel van de inkomsten van Nederlandse gemeenten komt binnen via het door het Rijk beheerde Gemeentefonds. Afhankelijk van het aantal huizen, bedrijven, inwoners e.d. krijgen zij hier een uitkering uit. Er gaat echter een sterk nivellerende werking hiervan uit (in lijn met de Nederlandse traditie van gelijkheid); gemeenten die meer OZB inkomsten genereren worden in feite voor 70 à 80% van dit bedrag gekort op hun uitkering uit het Gemeentefonds.



openbaarvervoer in de regio. Dergelijke loonheffing gekoppeld aan lokale bestedingsdoelen vindt in Nederland geen toepassing, omdat het niet past binnen ons bestuurlijk en wetgevend systeem.

INTERNE VALUE CAPTURING

Deze laatste categorie, tot slot, behelst gevallen waarbij de positieve invloeden van investeringen in transportinfrastructuur niet bij externe actoren terecht komen, maar bij de investerende actor zelf. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de baten binnen het in eigen bezit zijnde stationsgebouw verdisconteerd kunnen worden, of wanneer de baten buiten het transportsysteem terecht komen maar toch te gelde gemaakt kunnen worden omdat de investeerder grond en/of vastgoed in de omgeving bezit. De twee instrumenten van interne value capturing zijn 'stationexploitatie' en 'totaalontwikkelaar'.

Stationexploitatie

Investeringen die de bereikbaarheid en het aantal reizigers van stationslocaties verder vergroten hebben grote invloed op de omzet en winstmogelijkheden van de te exploiteren winkels in het stationsgebouw. De vervoerder kan zelf de winkels exploiteren of dit overlaten aan anderen zoals de NS dat doet door raamcontracten af te sluiten met exploitanten zoals Burger King en Albert Heijn. In beide gevallen wordt in beperkte mate geprofiteerd, al kunnen de winsten op de grotere knooppunten behoorlijk oplopen. Zo is NS stations een belangrijke 'moneymaker' binnen het NS.

Totaalontwikkelaar

Door transportinfrastructuur investeringen financieel te koppelen aan nabijgelegen grond en vastgoed is het mogelijk om een (groot) deel van de waardestijging te internaliseren zonder vereveningsconstructies met derden. Door interne kruissubsidiëring van winstgevend commercieel vastgoed met vervoersinfrastructuur is het mogelijk beide projectonderdelen winstgevender te maken dan afzonderlijk mogelijk zou zijn. Dit instrument wordt veelvuldig toegepast in Japan en Hong Kong waar vervoersbedrijven zich zodanig hebben gediversifieerd dat zij zelf grote multifunctionele complexen tot zelfs de integrale ontwikkeling van hele wijken hebben gerealiseerd. Zij dragen daarbij zelf zorg voor de benodigde vervoersinfrastructuur en andere publieke voorzieningen. Deze bedrijven profiteren van zowel de synergievoordelen tussen vervoersdiensten en vastgoedexploitatie als van het feit dat een groot deel van de positieve externaliteiten van hun mobiliteitsinvesteringen weer binnen de eigen organisatie te gelde gemaakt wordt.

Alhoewel het niet te vergelijken is met de schaal en scope waarop sommige Japanse bedrijven opereren, kan de Nederlandse Spoorwegen gezien worden als een totaalontwikkelaar. Zo is NS

Vastgoed opgericht om vastgoed te ontwikkelen rond stations als financiële ondersteuning van de kerntaak van de NS, namelijk personen- en goederenvervoer per spoor. NS heeft buiten haar stations vaak een sterke grondpositie waarop zij al dan niet vastgoed ontwikkeld heeft. Doordat zowel reizigersvervoer als vastgoed (terminal en naastgelegen vastgoed) onderdeel uitmaken van één organisatie kan value capture afgehandeld worden zonder gecompliceerde onderhandelingen of het opzetten en uitvoeren van heffingen. Dat NS value capturing toepast blijkt uit de financiële resultaten van NS. Terwijl de exploitatie van vervoersdiensten qua omzet veruit het grootste onderdeel van NS is zijn het de vastgoedactiviteiten die het concern rendabel houden. Er wordt dus zwaar gesteund op de knooppuntgerelateerde activiteiten.

Daarnaast is deze vorm van value capture ook toepasbaar op investeringen weginfrastructuur binnen integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Zo zijn er bijvoorbeeld geheel private ontwikkelingen in de Verenigde Staten waar alle voorzieningen in eigen beheer worden gefinancierd, ontwikkeld en beheerd. Onder deze voorzieningen vallen dus ook (locale) wegen, de openbare ruimte, voorzieningen als buurthuizen, et cetera. Een groot deel van de positieve externaliteiten komen dezelfde investeerder toe omdat hij deze middels de gestegen waarde van zijn andere bezittingen binnenhaalt. Deze voor Nederland nog extreme vorm van private ontwikkeling is hier wellicht nog een stap te ver gegeven de Nederlandse cultuur en rol van de overheid, maar er zijn al projecten waar dit principe (op kleine schaal) wordt toegepast.



5 SYNTHESE THEORIE

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van de theoretische verkenning van dit onderzoek. Allereerst zal met behulp van de in de eerste vier hoofdstukken verkregen theoretische bagage het theoretische deel van de onderzoeksvragen beantwoord worden. Vervolgens wordt ten behoeve van het empirische onderzoek in deel II een theoretisch kader opgesteld.

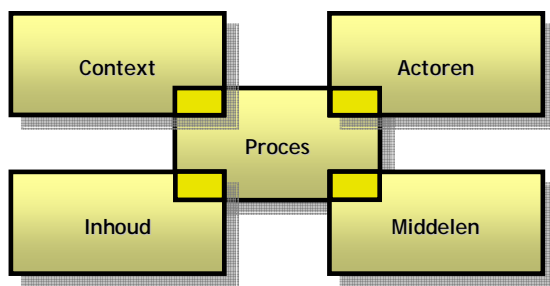
5.1 THEORETISCHE ONDERZOEKSVRAGEN

In de inleiding van dit onderzoek zijn de verschillende onderzoeksvragen uiteengezet. De eerste van de theoretische vragen was daarbij de volgende:

Wat is integrale gebiedsontwikkeling en uit welke elementen bestaat het?

Ingrediënten

Er is sprake van integrale gebiedsontwikkeling wanneer er bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten sprake is van actieve betrokkenheid van een veelheid aan (publieke en private) actoren en van integratie van vele functies (sector- en facetoverschrijdend) in een proces waarbij gedurende alle ontwikkelingsfasen de optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen centraal staat. De voornaamste elementen waaruit integrale gebiedsontwikkeling bestaat zijn context, inhoud, actoren en middelen. De verbindende schakel tussen deze elementen is het proces, waarin getracht wordt sturing te geven aan de ontwikkeling.



Figuur 5.1: Ingrediënten stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2004)

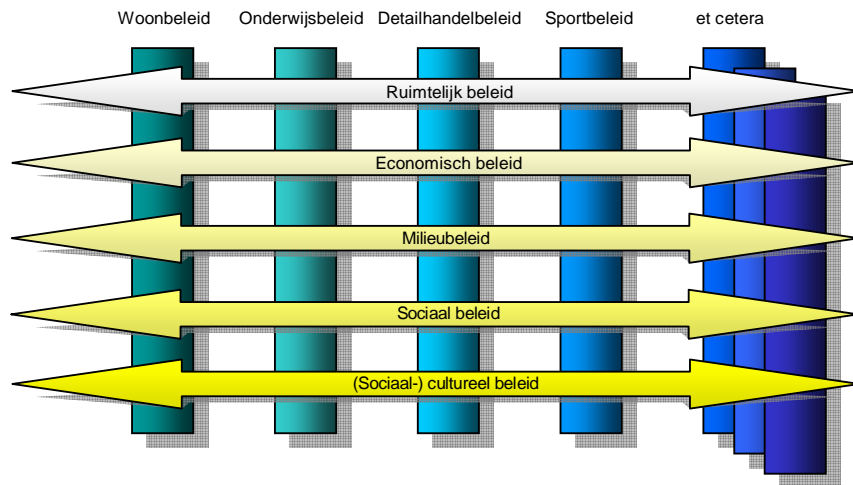
Alvorens gehaast in te zoomen op (de grenzen van) het project zelf is het van groot belang het gebied te bekijken vanuit hogere schaalniveaus; zowel wat de ruimtelijk-fysieke kenmerken betreft als de meer ongreepbare maatschappelijke, sociale en economische ontwikkelingen die bepalend kunnen zijn voor de potentie en de haalbaarheid van een bepaalde ontwikkeling op een specifieke locatie en moment. Daarnaast is de regelgeving op de verschillende ruimtelijke niveaus sterk bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden. Bij veel gebiedsontwikkelingsprojecten is er onvoldoende oog voor deze context. Er is te weinig feeling met de omgeving waardoor kansen gemist worden om zowel in ruimtelijke als functionele zin onderdeel te worden van de bestaande (ruimtelijke, economische en sociale) structuren.

Naast deze analyse van kansen en bedreigingen vanuit de omgeving dienen de inhoudelijke kwaliteiten die het gebied zelf herbergt hieraan gekoppeld te worden, zodat een wenselijke en kansrijke ontwikkelingsrichting gekozen kan worden. Daarbij is in een vroegtijdig stadium de scope van het plangebied vaak nog (enigszins) te beïnvloeden. Deze scope heeft een sterke invloed op de haalbaarheid van de geformuleerde ambitie, met name omdat de plangrenzen bepalend zijn voor de vereveningsmogelijkheden tussen winstgevende (m.n. vastgoedontwikkeling) en verliesgevende projectdelen (infrastructuur, openbare ruimte en sociale huisvesting). De geambieerde ruimtelijke en functionele kwaliteit binnen de ambitie is juist bij uitstek afhankelijk van de mate waarin er sprake is van een gebalanceerde mix van sectorale (programmering) en facetmatige aspecten (fysiek, economisch, sociaal e.d.; zie figuur 5.2). Belangrijk om hier uit te lichten is dat gebiedsontwikkeling vaak geassocieerd wordt met alleen het fysieke aspect; asfalt, baksteen en beton. Dergelijke eenzijdigheid leidt tot een uitholling van de ambitie, alhoewel er op kleine schaal natuurlijk ruimte is voor een sterke focus op één aspect.

Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op de met het oog waarneembare kwaliteit van de fysieke omgeving, waarbij een indeling gemaakt kan worden naar belevingswaarde (het gevoel dat opgeroepen wordt), gebruikswaarde (de mate waarin functies elkaar versterken dan wel hinderen) en toekomstwaarde (technische kwaliteit en flexibiliteit ten aanzien van veranderingen in wensen). Bij functionele kwaliteit gaat het om de mate waarin de verschillende functies in een gebied goed kunnen gedijen en meer in het algemeen de mate waarin economische en sociale structuren versterkt worden. Een centraal element hierbij is marktqualiteit; de mate waarin het gebied beantwoord aan de (latente) wensen en eisen van (toekomstige) gebruikers van het gebied. Door ontwikkelingen als globalisering, netwerkvorming, toegenomen mobiliteit en hogere welvaart (en daarmee eisen) is de concurrentie tussen locaties sterk toegenomen. Er is de laatste decennia dan ook sprake van een omslag van een aanbieders- naar een vragersmarkt. Juist door



dergelijke ontwikkelingen is het van belang de wensen van de gebruikers centraal te stellen bij het formuleren van de ambitie van een bepaald ontwikkelingsvraagstuk.



Figuur 5.2: Sectoren en facetten (Van 't Verlaat, 2004).

Naast het belang van een sterke ambitie die goed aansluit op de projectoverstijgende mogelijkheden en beperkingen, bestaat er in de praktijk een sterke afhankelijkheid van de verschillende stake- en shareholders. Stakeholders binnen en buiten het plangebied kunnen voor inhoudelijke verrijking en versnelling van het proces zorgen, maar vaker nog - door een gebrek aan draagvlak - bijdragen aan de uitstel dan wel afstel van een plan. Maar ook de direct betrokken actoren kennen een brede range aan belangen en doelstellingen. Hierbij wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen publieke en private actoren omdat deze vanuit een andere insteek naar een ontwikkelingsproject kijken; grofweg het maatschappelijke belang versus continuïteit en winst. De werkelijkheid is echter veel gefragmenteerder, waarbij van private actoren verwacht kan worden dat zij sterk sturen op hun individuele belangen. Echter, ook bij overheden lijkt het gezamenlijke, maatschappelijke belang wel eens uit het oog verloren te gaan. Een verklaring hiervoor is dat er sprake is van zowel horizontale (departementen bij het Rijk, afdelingen binnen gemeenten) als verticale (overheidslagen) verkokering. In werkelijkheid bestaat *de* overheid dan ook niet.

Om een ontwikkeling te realiseren zijn er naast een goede analyse van de projectinterne en - externe factoren en het bijeenbrengen van de juiste actoren ook middelen nodig. Dit onderzoek

maakt hierbinnen onderscheidt tussen grond, financiën, beleidsinstrumenten, kennis & vaardigheden en netwerken. De specifieke behoefte binnen het brede spectrum aan benodigde kennis en vaardigheden bij gebiedsontwikkelingsprojecten verschilt daarbij per fase van het proces en is afhankelijk van het procesverloop. Soms is een extra impuls nodig om het proces (weer) op de rails te krijgen. Behalve het toezeggen van additionele middelen om anderen over de streep te trekken kan er ook gebruik worden gemaakt van een relatienetwerk of kan specialistische kennis worden benut, zoals op het gebied van risicobeperking/-beheersing, wettelijke regels en procedures en marktvrage/-ontwikkeling. Daarnaast kunnen creativiteit en ondernemerschap belangrijke middelen zijn wanneer innovatieve oplossingen op een ruimtelijk vraagstuk vereist zijn.

Bij elk middel is sprake van schaarste (d.w.z., zij zijn niet onbeperkt inzetbaar), echter het ene type is schaarser dan het andere. De toenemende inhoudelijke en procesmatige complexiteit maakt dat kennis en vaardigheden steeds belangrijker worden teneinde het proces zodanig in te richten dat er sprake is van een (financieel en inhoudelijk) haalbare ambitie gedurende alle fasen van het proces.

Proces

De vier genoemde ingrediënten van gebiedsontwikkeling staan niet op zichzelf. De verbindende schakel tussen deze elementen is het proces, waarin getracht wordt sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling. De ontwikkeling van gebieden is dan ook geen optelsom van verschillende elementen. Juist in het proces komt het integrale karakter van gebiedsontwikkeling tot uitdrukking. Zowel qua inhoud (afstemming met hogere schaalniveaus, sectoren & facetten, dichtheden e.d.) als qua proces/aanpak (aantal en type betrokken actoren, procesfasen, optimalisatie kwaliteiten, middelen e.d.) is er sprake van integraliteit. Omdat het proces(verloop) in de praktijk een bepalende factor blijkt voor het resultaat van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten is hier additionele aandacht voor de procesarchitectuur; het kader waarbinnen de processen zich afspelen. Juist om de handelingen van verschillende actoren en de invloed daarvan op het proces te begrijpen is het van belang inzicht te hebben in de (te kiezen) procesarchitectuur. Daarmee komen we aan bij de tweede onderzoeksvraag:



Welke aspecten zijn van belang voor de te kiezen procesinrichting bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten in combinatie met infrastructuur?

Coördinatiemechanismen: hiërarchie, markt en netwerk

Bij het management van complexe projecten kunnen drie hoofdtypen van coördinatiemechanismen worden onderscheiden; hiërarchie, markt en netwerk. Het hiërarchische model kent een eenduidige sturing van bovenaf terwijl de (impliciete) coördinatie bij het marktmodel het resultaat is van prijsvorming die voortvloeit uit de confrontatie van vraag en aanbod van goederen/diensten. De laatste decennia is door factoren als globalisering, specialisatie e.d. het netwerkmodel in opkomst. Zeker bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten zijn netwerken, waarin wordt samengewerkt met partners met complementerende rollen, onontbeerlijk om een ontwikkeling te realiseren. Het hiërarchische model is hier alleen bruikbaar binnen de organisaties zelf; onder de verschillende actoren is zelden sprake van een actor met een dwingende, bovengeschiedte positie. Een netwerk is dus een dynamisch geheel van actoren met verschillende belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn en die zich strategisch ten opzichte van elkaar kunnen opstellen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999). Bij deze mengvorm van rivaliteit en samenwerking staan vier kenmerken centraal; wederzijdse afhankelijkheid, strategisch gedrag, het ontbreken van een bovengeschiedte actor en dynamiek.

Managementbenadering: lijn-, project- en procesmanagement

Gerelateerd aan de verschillende coördinatiemechanismen kan er tevens onderscheid worden gemaakt naar het type procesmanagement; lijn-, project- en procesmanagement. Lijnmanagement is de traditionele (hiërarchische) vorm van aansturing die binnen organisaties wordt benut. Voor projecten, die zich kenmerken door tijdelijkheid en de noodzaak om telkens een nieuw team met bijbehorende regels samen te stellen, is projectmanagement meer geschikt. Hierbij wordt sterk gestuurd op de belangrijkste beheersaspecten (GOTIK, oftewel geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit) teneinde het project binnen de gestelde (statische) kaders te realiseren. Hoewel goed projectmanagement essentieel is heeft het beperkingen die zich zeker bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten uiten. Er wordt namelijk op een introverte wijze naar projecten gekeken waardoor projectexterne ontwikkelingen die van grote invloed kunnen zijn (zoals draagvlak, gewijzigde maatschappelijke en financiële omstandigheden, conflicten met andere projecten e.d.), buiten beschouwing worden gelaten. Procesmanagement daarentegen kenmerkt zich

juist door het anticiperen op, beïnvloeden van en reageren op wijzigingen in context en gedragingen van actoren.

Procesmanagement kan worden gezien als het antwoord op zowel netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als op de toename van maatschappelijke ambities. In plaats van pogingen om grip te krijgen door het project af te schermen tegen risico's is het ook mogelijk om deze externe, wisselende omstandigheden te beschouwen als een uitdaging, als een impuls voor nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden. Er wordt dus gestuurd op het vervlechten van ambities en het combineren van oplossingen. Procesmanagement is niet gericht op inhoud, zoals projectmanagement, maar op het organiseren van besluitvorming. Daarbij is het management van een drietal aspecten van wezenlijk belang: management van complexiteit, fragmentatie en flexibiliteit.

Management van complexiteit

Een hoge mate van projectinterne (organisatorisch en inhoudelijk) en projectexterne (bijvoorbeeld de context op de verschillende schaalniveaus) complexiteit bemoeilijkt een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling. Pogingen om risico's inzichtelijk en beheersbaar te maken door zich te richten op afbakening, scheiding en inhoudelijke fixatie van zowel rollen als inbreng van actoren, staat de oplossing van deze complexe, meervoudige opgaven in de weg. Bovendien heeft deze complexiteit zijn weerslag op de behoefte aan professionele specialisten die deze ontwikkelingsprocessen in goede banen kunnen leiden. Duidelijk is dat substantiële ontwikkelingen niet door één actor gerealiseerd kunnen worden. Anderzijds kan een procesmanager zich niet langer bezighouden met enkel en alleen het proces. Er zal weldegelijk enige inhoudelijke kennis moeten zijn van de verschillende aspecten binnen ontwikkelingsprojecten en met name de relatie tussen deze aspecten. Een goede procesmanager heeft in ieder geval zicht op welke specifieke inbreng op verschillende momenten benodigd is en bij wie deze betrokken kan worden. Daarnaast is het kunnen benutten van een relatienetwerk van groot belang om voldoende draagvlak te realiseren gedurende het proces; zowel bij stake- als shareholders, zowel bij publiek als privaat.

Management van Fragmentatie

Fragmentatie van de verschillende betrokken (publieke en private) actoren en belanghebbenden - met elk hun eigen belangen, doelstellingen en aanpak - kan het ontwikkelingsproces flink verstoren. Zij oefenen invloed uit op het planproces en veroorzaken daarmee (naast externe invloeden) extra dynamiek in het proces. Het is bij procesmanagement daarom van groot belang om de verschillende belangen vroegtijdig te onderkennen en te sturen op convergentie van deze belangen. Op deze wijze wordt de kans dat actoren in de volgende fasen van het proces hun individue-



le, niet overlappende doelstellingen gaan nastreven zoveel mogelijk beperkt. Dat er onder private actoren een grote mate van fragmentatie bestaat is af te lezen aan het grote aantal ondernemingen. Anderzijds kan gesteld worden dat *de* overheid niet bestaat, ook al staat uiteindelijk bij elk onderdeel het maatschappelijk belang centraal. Er is sprake van zowel horizontale (departementen bij het Rijk, beleidsafdelingen binnen gemeenten) als verticale (overheidslagen) verkokering, waardoor integrale projecten in de praktijk speelbal dreigen te worden tussen de verschillende overheidsdiensten. Daarnaast levert de fragmentatie met betrekking tot de gehanteerde methodieken (financiële rekenmodellen, begrippenkader e.d.) tussen organisaties de nodige problemen op, zowel in de planvormingfase, of pijnlijker nog, tijdens de realisatie.

Met betrekking tot fragmentatie kunnen verschillen tussen de 'infrastructuurwereld' en 'vastgoedwereld' van grote invloed zijn op het samenwerkingsproces. Juist bij integrale gebiedsontwikkeling komen deze twee werelden met verschillende achtergronden, vaardigheden, rollen, aanpak, doelen e.d. samen. Bij infrastructuurprojecten is er eerder sprake van hiërarchische sturing (programma van eisen), terwijl er bij gebiedsontwikkelingsprojecten eerder wordt samengewerkt vanwege de wederzijdse afhankelijkheid (netwerkbenadering). Deze gezamenlijke/overlappende doelstellingen (tussen publieke en private actoren) leiden eerder tot de ambitie om de kwaliteit te verhogen, terwijl de focus bij infrastructuurprojecten voornamelijk op prijs c.q. totale levenscycluskosten ligt. Het multifunctionele karakter leent zich dan ook veel meer voor kruisbestuiving (en daarmee samenwerking) dan monofunctionele infrastructuurontwikkelingen. Verder kent infrastructuur een veel langere levensduur, voortraject (lange, strenge procedures) en is de investeringsbeslissing een politieke kwestie. Gebiedsontwikkeling is, meer nog dan van de politiek, afhankelijk van de markt; bij onvoldoende marktvraag zal de ontwikkeling niet gerealiseerd worden, terwijl wijzigingen in marktvraag zelfs tot in de realisatiefase tot aanpassing van het plan kan leiden. Dat dit laatste bij infrastructuur niet het geval is heeft ook te maken met de ondeelbaarheid van het product en de te doorlopen procedures. Samenwerking kan dan ook spanning opleveren en vergt vaak de nodige extra inzet en gewenning/afstemming.

	Stedelijke/gebiedsontwikkelings PPS	Infrastructurele PPS
Inhoud	Multifunctioneel	Monofunctioneel
	Lange levensduur	Zeer lange levensduur
	Gedeeltelijke / gefaseerde realisatie mogelijk	Gedeeltelijke / gefaseerde realisatie niet mogelijk
Actoren	Publieke en Private grondposities	Publieke grondposities
	Wederzijds afhankelijk (sterk afhankelijk van posities)	Weinig wederzijds afhankelijkheid

	Stedelijke/gebiedsontwikkelings PPS	Infrastructurele PPS
	Publieke actor is vaak lokale overheid	Publieke actor is vaak de rijksoverheid
	Private actor is vaak een ontwikkelaar	Private actor is vaak een bouwer
	Gezamenlijke, overlappende belangen	Weinig overlappende belangen (meer bij incentives en wanneer incl. beheer)
Proces	Relatief kort voortraject	Zeer lang voortraject (planning, procedures)
	Dynamisch proces tot einde realisatiefase	Statisch proces na vaststelling ontwerp
	Gezamenlijk opdrachtgever	Publieke actor is opdrachtgever
	Gezamenlijk proces en product	Opstellen PvE en toetsen
	Sterk markt(cyclus) afhankelijk	Afhankelijk van politiek en budget
Doelen	Verminderen/verdelen risico's, verhogen kwaliteit/waarde	Financiële motieven; efficiëntie, benutten private middelen.
	Verhogen kwaliteit en waarde vastgoed	Genereren bouwcapaciteit, realisatie binnen budget en tijd

Tabel 5.1: Verschillen tussen infrastructurale- en gebiedsontwikkelingsprojecten

Management van flexibiliteit

Management van flexibiliteit is het derde aspect dat van belang is bij procesmanagement. In de praktijk bestaat de neiging om bij complexe projecten risico's aan te pakken met een projectbenadering waarbij de inhoud snel wordt vastgelegd terwijl er juist behoefte is aan een grote mate van openheid en flexibiliteit teneinde een goede afstemming van de verschillende plandelen te bereiken. Dit proces van inhoudelijke koppeling en scopeverbreding wordt ook wel doelvlechting genoemd; actoren die elkaars middelen nodig hebben om hun ambitie te realiseren proberen elkaars ambities te koppelen. Zij zullen zich daarbij dus flexibel moeten opstellen ten opzichte van elkaars doelstellingen en marktontwikkelingen. Belangrijk in dit verband zijn de begrippen entrepreneurschap en vertrouwen. Juist binnen een complexe, dynamische omgeving is entrepreneurschap, het actief op kansen inspringen op het moment dat deze zich voordoen, van groot belang. Hierbij kan het gaan om marktkansen, maar ook om beleidsveranderingen. Kingdon (1995) geeft aan dat er sprake is van een dergelijke 'policy window' wanneer drie stromen - problemen, beleidsplannen en politiek - samen komen.

Vertrouwen

Daarnaast is vertrouwen van groot belang bij complexe, dynamische processen. Het vastleggen van alle afspraken in dikke juridische contracten is namelijk niet mogelijk en niet eens wenselijk



gezien de behoefte aan flexibiliteit om te anticiperen en in te spelen op ontwikkelingen. In onderstaande figuur wordt het begrip vertrouwen in relatie tot andere aspecten van integrale gebiedsontwikkeling weergegeven. Des te hoger in de piramide des te groter de kans dat een samenwerkingsproject projectinterne en -externe ontwikkelingen het hoofd kan bieden zonder substantieel af te wijken van de aan het plan ten grondslag liggende ambities. In de praktijk blijkt de wil om met een dergelijk vertrouwen en commitment samen te werken beperkt. Veel vaker wordt er in perioden van tegenslagen teruggegrepen naar contractuele bepalingen die mogelijk een 'ontsnapping bieden' aan een penibele situatie. Deze juridificering van de samenwerking gaat ten koste van de motivatie om gezamenlijk het project van de grond te tillen en te realiseren. "In plaats van management in vertrouwen is er dan sprake van georganiseerd wantrouwen" (Van Ham & Koppenjan, 2002: 214).

Om dergelijk vertrouwen en commitment van actoren te bereiken is eerlijkheid en openheid over de motieven en doelstellingen zeer belangrijk bij het verminderen van achterdocht en het winnen van vertrouwen. Naast het bereiken van interne draagvlak is ook extern draagvlak (politiek, belangengroepen, omwonenden en andere belanghebbenden) essentieel. Om dit draagvlak te realiseren dienen verschillende communicatiemiddelen ingezet te worden. Bij het bereiken en vasthouden van vertrouwen en commitment (en externe draagvlak) is de 'menselijke factor', het karakter van de betrokken actoren en hun aanpak in het op gang brengen en houden van het proces, zeer bepalend. Sterke projecttrekkers, zowel aan publieke als private zijde, hebben in het verleden bewezen een grote bijdrage te kunnen leveren aan het succes van ontwikkelingsopgaven.



Figuur 5.3 Samenwerkingsfundament voor integrale gebiedsontwikkelingsprocessen.

Samenwerkingsvorm

Tot slot is een belangrijk aspect van de te kiezen procesinrichting de samenwerkingsvorm. In dit onderzoek ligt de focus wat dat betreft specifiek op publiek-private samenwerkingsprojecten. Er wordt gesproken van PPS indien sprake is van (Akro Consult, 2001):

- niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven,
- via een verdeling van zeggenschap, kosten en risico's,
- gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen,
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken, en
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van betrokken actoren.

PPS kan ingedeeld worden in twee hoofdcategorieën; het concessiemodel en het alliantiemodel. Hoewel vaak over één kam geschoren zijn er significante verschillen. Strikt genomen is er bij het concessiemodel niet eens sprake van PPS omdat het element *Samenwerking* zo goed als ontbreekt; er is in feite sprake van een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, zij het een bijzondere vorm waarbij niet alleen de realisatie wordt aanbesteed, maar ook bijvoorbeeld het ontwerp en onderhoud (inclusief alle bijbehorende risico's). Hierbij zijn verschillende varianten mogelijk, variërend van een simpele DB (Design, Build) tot een vergaande vorm als DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate). Het voordeel van deze herverdeling van verantwoordelijkheden is dat er automatisch prikkels zijn ingebouwd om rekening te houden met de eisen (en daaraan gekoppelde kosten) die de realisatie en het onderhoud aan het ontwerp en de realisatie stellen.

Gebiedsontwikkelingsprojecten lenen zich meer voor het alliantiemodel, waar twee of meer actoren een project gezamenlijk definiëren. Door het actief betrekken van private actoren worden extra middelen (financieel, maar vooral kennis en vaardigheden) geactiveerd, wat resulteert in een project met een hogere kwaliteit. Daar waar in het concessiemodel eerder sprake is van overdracht van risico's naar de private sector is er bij het alliantiemodel eerder sprake van verdeling van risico's naar de actoren die deze het beste kunnen beïnvloeden en dragen. Het alliantiemodel heeft dan ook gevolgen voor de rollen die publieke en private actoren vervullen.

Motieven om private actoren te betrekken hebben voornamelijk betrekking op de inbreng van financiële middelen, kennis, vaardigheden, creativiteit e.d. Bij de selectie van partners, voor zover daar ruimte toe bestaat, kan het moment van betrekken van marktpartijen problemen opleveren. Volgens Europese aanbestedingsrichtlijnen dient er namelijk een scheiding te zijn



tussen de actoren betrokken bij de planvorming en actoren betrokken bij de overige fasen. Voor de uitvoering van projectdelen is dit geen probleem en is aanbesteding een goed instrument om een gunstige prijs/kwaliteit verhouding uit de markt te betrekken. Het vroegtijdig betrekken van marktpartijen vanwege hun creatieve inbreng wordt zo echter veel lastiger. Er is dan namelijk sprake van een hold-up probleem waarbij de private actor niet langer met hun creatieve oplossingen naar buiten treden gegeven de onzekerheid van betrokkenheid in de realisatiefase. Deze belemmering heeft ook weer gevolgen voor het te kiezen samenwerkingsmodel.

De derde theoretische onderzoeksvraag luidt:

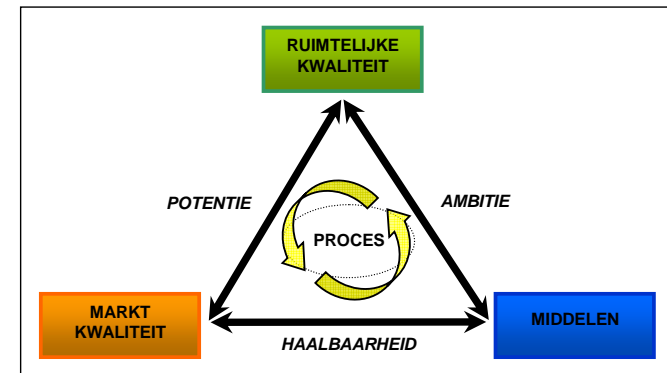
Op welke wijze kan er binnen het proces worden gestuurd op het creëren van meerwaarde en waar wordt deze waarde gecreëerd?

Optimalisatieproces

De projectinterne en -externe dynamiek bij gebiedsontwikkeling vergt een grote mate van flexibiliteit ten aanzien van het proces teneinde te kunnen omgaan met tegenslagen en veranderende omstandigheden, marktkansen te signaleren en hierop in te spelen en een balans te vinden tussen ambitie en haalbaarheid. Dit dynamische proces wordt sterk vereenvoudigd weergegeven in onderstaand model. Binnen het hoekpunt Ruimtelijke Kwaliteit - de met het oog waarneembare kwaliteit van de fysieke omgeving - kan waarde worden gecreëerd door een hoge belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde te realiseren. Daarbij wordt met behulp van harde sturing het gekwantificeerde en vastgestelde statische kwaliteitsniveau nagestreefd. In het begin van het proces is echter kwaliteit nog niet via operationele eisen te definiëren. In de loop van het proces wordt deze dynamische kwaliteit (m.b.v. zachte sturing) door de betrokken actoren dan ook geconcretiseerd en vertaald in statische kenmerken. Verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van zowel de openbare ruimte als de vastgoedobjecten zelf (materiaalgebruik, architectuur e.d.) vergroten het nut dat gebruikers ontleen aan het gebruik er van, wat in de regel een waardeverhogend effect heeft op het onroerend goed.

In hoeverre dergelijke investeringen zich financieel terugvertalen hangt af van de mate waarin de verbetering aansluit bij de behoefte van de (eind)gebruiker. Op dit vlak is het hoekpunt Markt-kwaliteit bepalend; het vertegenwoordigt het inzicht in de marktbehoefte (huidige, latente en toekomstige vraag) en de mate waarin men in staat is deze behoeften binnen de gebiedsontwikkeling te vertalen in concrete producten. Deze behoefte wordt onder andere bepaald door economische, psychologische en sociale factoren en omvat de gewenste functionele kwaliteit; de mate

waarin de verschillende functies in het gebied goed kunnen gedijen en economische en sociale structuren worden versterkt. Een zodanige inpassing van infrastructuur dat andere functies minder gehinderd of zelfs gestimuleerd worden zal dan ook de aantrekkelijkheid van het gebied vergroten en daarmee een waardeverhogend effect hebben. Deze additionele waarde en opbrengsten zullen dan afgewogen moeten worden tegen de additionele kosten die daarbij moeten worden gemaakt. Voor dat deel van de verhoogde waarde dat zich niet direct financieel vertaald zijn wellicht andere actoren, zoals overheden, bereid een (financiële) bijdrage te doen.



Figuur 5.4: Het optimalisatieproces voor gebiedsontwikkeling, inclusief de positie van Potentie, Ambitie en Haalbaarheid daarbinnen (o.b.v. Van 't Verlaat, 2004).

Het derde hoekpunt omvat Middelen; niet slechts financiële middelen, maar ook de eerder besproken input die actoren in het proces kunnen inbrengen (grond, beleidsinstrumenten, kennis & vaardigheden en netwerken). Vanwege de hoge complexiteit, dynamiek en vele belangen neemt ook de behoefte aan 'hoogwaardige' partners toe; alleen met behulp van specialistische kennis, een grote mate van creativiteit, sterke persoonlijke eigenschappen e.d. zal de juiste mix van (financiële) middelen gevonden en benut worden teneinde de gewenste ruimtelijke en functionele kwaliteit, welke bovendien aansluit bij de wensen van de markt, te realiseren. Bij sturing op middelen gaat het dus niet eenzijdig om kostenminimalisatie.

Het moge duidelijk zijn dat de optimalisatie binnen de individuele hoekpunten slechts een eerste stap is. Om het optimalisatieproces een slag verder te brengen dienen de drie hoekpunten juist *onderling* op elkaar afgestemd te worden. Dit is een stuk lastiger vanwege het spanningsveld dat ontstaat doordat de belangen van de verschillende actoren altijd meer naar één van de hoeken



neigt. Bovendien, daar waar het binnen de hoekpunten zelf vaak slechts één of enkele aanverwante vakgebieden betreft en een relatief beperkt aantal actoren is er bij het optimaliseren tussen de drie hoekpunten een grotere kloof; een veelheid aan actoren met andere achtergronden, doelstellingen, taal et cetera. Er is dan ook juist behoefte aan actoren die in staat zijn 'over de schutting' te kijken, te weten wat voor de verschillende actoren van belang is en dit zodanig in te passen dat het projectbelang hier ook bij gebaat is.

Fixatie op slechts één hoekpunt leidt doorgaans tot gebrekkige ontwikkelingen. De drie hoekpunten kennen namelijk een hoge mate van interconnectiviteit en mogen niet los van elkaar worden gezien. Enerzijds levert dit onderlinge spanning op tussen de hoekpunten, anderzijds versterken ze elkaar. Zo kan een sterkere markt vraag, mits goed vertaald in de functionele kwaliteit, leiden tot meer functies en activiteiten in het gebied, hetgeen ook weer een positief effect heeft op de prijsstelling en opbrengsten. Een deel van deze additionele middelen kan weer benut worden om deze positieve spiraal verder te stimuleren door te investeren in de ruimtelijke kwaliteit (architectuur, openbare ruimte, et cetera).

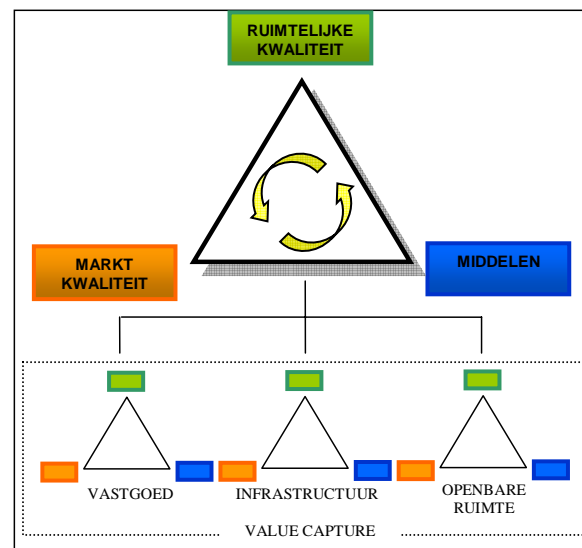
Potentie, ambitie en haalbaarheid

Het optimalisatiemodel kan verder aangevuld worden met de begrippen potentie, ambitie en haalbaarheid. De zijden van de driehoek illustreren daarbij niet alleen de relatie tussen de hoekpunten, maar geven vanuit zichzelf ook impulsen af die het proces doen versnellen (of juist vertragen wanneer niet goed aangepakt). *Potentie* geeft aan welke ruimtelijke kwaliteit gewenst is gegeven het vanuit de markt gewenste kwaliteitsniveau. Daar tegenover wordt de *ambitie* vastgesteld op basis van een zo goed mogelijke inschatting van de marktbehoefte (potentie). Afhankelijk van de mate waarin de ontwikkelaar in staat is om de ambitie aan te laten sluiten op de specifieke kenmerken van de potentie wordt de *haalbaarheid* van het project bepaald. Minimalisatie van deze discrepantie houdt namelijk in dat de opbrengst vanuit de markt wordt gemaximaliseerd; de haalbaarheid hangt dus af van de vraag of de markt er voldoende geld voor over heeft om de (voor de geambieerde ontwikkeling) in te zetten middelen, te dekken. Is het project eenmaal aangevangen (omdat de ontwikkelaar het als haalbaar achtte), dan kan er gesproken worden van *risico*. Een te hoog ingeschatte potentie, stagnatie in het proces, technische problemen e.d. kunnen de kosten dusdanig opstuwten dat er een tekort dreigt. De ambitie is in dergelijke gevallen moeilijk te handhaven; niet zelden resulteert deze spanning in het naar beneden bijstellen van de ambitie.

Echter, zelfs de optimalisatie van alle drie de hoekpunten als hun onderlinge relaties is geen garantie voor een succesvolle ontwikkeling! Het plan kan nog zo mooi, functioneel en zelfs financieel sluitend zijn; als het draagvlak ervoor ontbreekt bestaat de kans dat de mooie plannen nooit tot ontwikkeling zullen komen.

Meervoudige optimalisatie

Het is belangrijk om in te zien dat het besproken optimalisatieproces zich niet alleen afspeelt op het niveau van het plangebied. Zo kan er voor elke functie, deelfunctie of zelfs actor een eigen driehoek gemaakt worden. In onderstaand figuur zijn de verschillende functies, als onderdeel van één optimalisatieproces, weergegeven. Omdat vastgoedontwikkeling in de regel winstgevend en infrastructuur en openbare ruimte verliesgevend is bestaat er behoefte aan financiële verevening om een uitgebalanceerde mix van functies in het gebied financieel haalbaar te maken.



Figuur 5.5 Meervoudige optimalisatie van alle functies in het gebied.



Meerwaarde

Het besproken optimalisatieproces kan leiden tot de realisatie van meerwaarde, waarbij actoren verschillende soorten meerwaarde nastreven. Bult-Spiering (2003) onderscheidt vier typen meerwaarde: *inhoudelijk* (integrale benadering, realisatie van elkaar versterkende functies), *financieel* (prijs/kwaliteit verhouding, cashflow, continuïteit, winst, risicoallocatie), *procesmatig* (complementariteit, wederzijdse kwaliteiten, samenstelling samenwerkingsconstructies) en *extern* (afstemming externe projecten en projectinitiatieven). Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat met name private actoren met een langere termijn binding aan het project (investeringen) en publieke actoren zich richten op inhoudelijke meerwaarde.

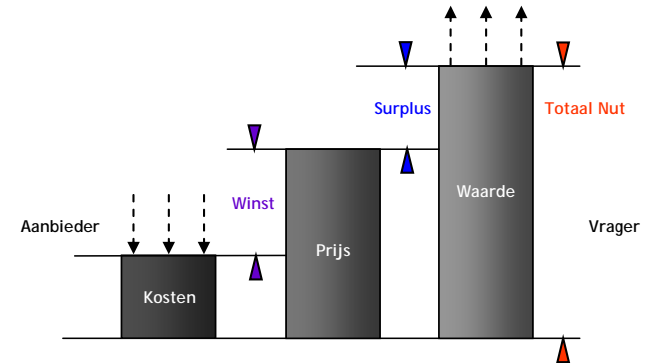
De te kiezen projectscope is sterk bepalend voor de mate van te realiseren meerwaarde en daarmee voor de haalbaarheid van het plan. Het vroegtijdig inperken van de scope kan aantrekkelijk zijn om de complexiteit te reduceren, maar kan resulteren in een (voor private actoren) onaantrekkelijk project waarbij nauwelijks mogelijkheden overblijven om hun kennis in te zetten teneinde meerwaarde te realiseren. Bepalend voor de te kiezen scope - en daarmee de haalbaarheid van essentiële maar kostbare investeringen in infrastructuur, sociale huisvesting, groene en blauwe functies - is ook het type actoren dat bij een project is betrokken. Komt het projectinitiatief uit de hoek van verkeer en vervoer waar ervaring is met projecten van beperktere scope en (technische, niet procesmatige) complexiteit of gaat het om de oplossing van maatschappelijke knelpunten die sectoren en facetten doorkruisen en waarbij de vervlechting van uiteenlopende doelen en belangen wordt nagestreefd?

Een grote scope wil overigens niet zegen dat het gehele plangebied in één keer integraal wordt ontwikkeld. De kracht zit juist in het vroegtijdig onderkennen van relaties tussen verschillende facetten en sectoren en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden tot het realiseren van meerwaarde. Daarbinnen is ruimte om projectdelen via subcontracting bij gespecialiseerde bedrijven onder te brengen. Bij het opdelen en de fasering van de projectdelen dient er natuurlijk goed gekeken te worden naar de gevolgen voor de cashflow om ook in financieel opzicht zoveel mogelijk te optimaliseren (financial engineering).

Waardeketen

Het creëren van waarde vind plaats binnen de verschillende markten in de waardeketen; de grondmarkt, bouwmarkt, vastgoedmarkt en gebruikersmarkt. Op elk van deze markten zal een deel van deze waarde in de vorm van winst (producenten surplus) blijven hangen. Transacties vinden tenslotte alleen plaats wanneer er voldoende marge zit tussen de (verwachte) opbrengt en

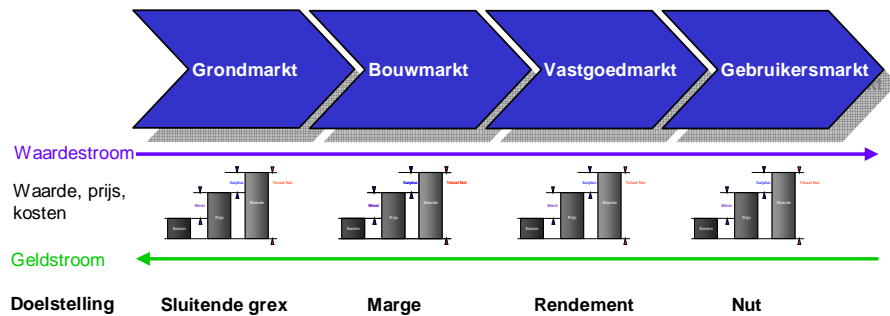
(verwachte) kosten. Elke actor zal daarbij trachten zijn surplus te vergroten door het verlagen van kosten en/of verhogen van waarde. Verlaging van kosten vergt echter geheel andere vaardigheden dan die nodig zijn om additionele waarde te creëren. Bij de eerste zijn efficiëntie en effectiviteit belangrijke begrippen, terwijl waardecreatie vereist dat de koper centraal wordt gesteld. Naast het 'aanvoelen' van wat de klant precies wil zijn ook specifieke vaardigheden nodig om deze vraag te vertalen in concrete producten/diensten.



Figuur 5.6: Waarde-prijs-kosten model. Op basis van De Ridder (2004).

Op het niveau van de keten spelen niet alleen de individuele afwegingen binnen elke schakel een rol. Beter dan alleen de eerstvolgende koper (schakel) in de waardeketen centraal te stellen is het dan ook om de eindgebruiker centraal te stellen. Het is tenslotte de prijs die de eindgebruiker bereid is te betalen die bepalend is voor de mate van potentiële waardecreatie in de hele waardeketen en daarmee voor alle tussenliggende schakels. De keten moet ook in zijn geheel gezien worden (figuur 5.7). Wordt er bijvoorbeeld aan de linker kant teveel waarde afgeroomd zonder rekening te houden met wat de gebruiker aan de rechter kant bereid is te betalen, dan komen de tussenliggende actoren in een onhoudbare financiële positie, waardoor er onvoldoende middelen c.q. incentive overblijft om additionele investeringen te plegen / bijdragen te doen aan publieke voorzieningen. Zij zullen zich niet (langer) coöperatief opstellen, waardoor een groot deel van de potentiële meerwaarde verloren gaat. Het streven moet dan juist zijn om een 'duurzame structuur' te creëren waarin iedere actor voldoende incentive heeft om betrokken te blijven en inzet te blijven tonen binnen het proces teneinde tot de gezamenlijke ontwikkeling te komen.





Figuur 5.7: Afhankelijk van de marge in de waardeketen is er ruimte om met behulp van value-capturing infrastructuur te bekostigen.

De waardeestroom loopt vanuit de grondmarkt naar de gebruiker en is (mede) bepalend voor de hoeveelheid geld (geldstroom) dat de verschillende actoren over hebben voor het geleverde product. De marge die door de verschillende actoren hieruit wordt behaald is niet evenredig verdeeld. Afhankelijk van het type werkzaamheden, de concurrentie(kracht), de vraag of de actor unieke kwaliteiten inbrengt, et cetera, blijft er een bepaald deel van de marge in een elke markt hangen. Ook binnen de markten zelf moet uitgevochten worden waar de winst terecht komt. Zo zijn ontwikkelaars in staat een hogere marge te behalen dan aannemers (die het dan ook afhankelijk zijn van het bereiken van een hoge omzet). Deze afstemming binnen en tussen de schakels in de keten is echter geen statisch gegeven dat alleen aan het begin van een ontwikkelingsproject plaatsvindt. Gedurende het proces zullen de actoren hun input en opbrengst blijven monitoren omdat deze door diverse factoren zullen afwijken van de begroting. Het moge duidelijk zijn dat er een sterke samenhang is tussen de verschillende schakels (ook al worden er verschillende doelstellingen nagestreefd). Zeker in marktsegmenten als de kantorenmarkt waar sprake is van een grote amplitude in vraag kan dit grote gevolgen hebben voor het uiteindelijk te realiseren resultaat van de verschillende actoren.

Het realiseren van meerwaarde is echter geen voldoende voorwaarde om tot een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling te komen waarbij voldoende middelen gaan naar de financiering van infrastructuur, openbare ruimte e.d.. Daartoe is het nodig dat (een groter deel van) de baten terechtkomen bij de investerende actor zodat zijn investeringsbeslissing meer in lijn komt te liggen met het maatschappelijke en/of groepsbelang. Er is dus een herverdeling van (externe) baten vereist. Daarmee zijn we aangekomen bij de vierde en laatste theoretische onderzoeksvraag:

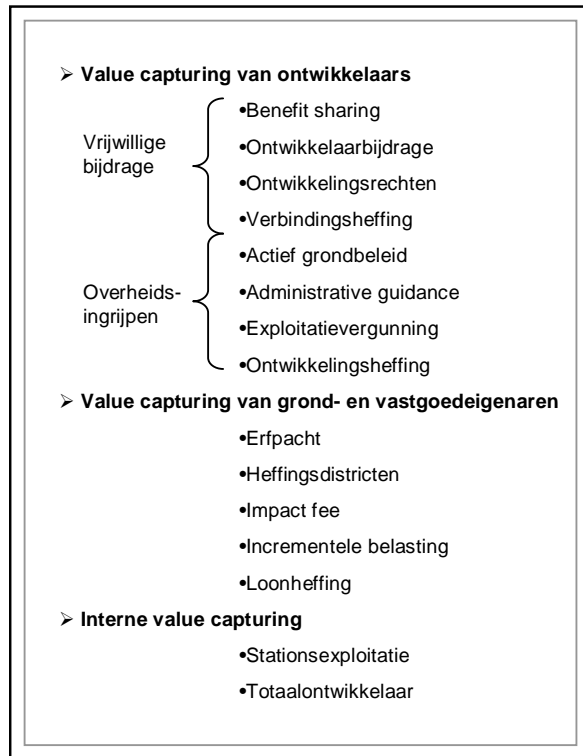
Op welke manieren kan gecreëerde meerwaarde terugseluid worden naar de investerende actor?

Investeringen die de kwaliteit van een gebied vergroten hebben een waardeverhogend effect op het onroerend goed in het gebied dat daarvan profiteert. Zo leiden infrastructuurinvesteringen tot verhoogde bereikbaarheid, wat de aantrekkelijkheid van een locatie - en daarmee de waarde - vergroot. Zoals in de voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden heeft de overheid in toenemende mate moeite om alle (maatschappelijk wenselijke) mobiliteitsinvesteringen zelf te dragen. Om deze reden wordt er gegrepen naar private financiering en aanleg van wegen. In toenemende mate is er aan publieke zijde belangstelling voor en de wil om onroerend goed eigenaren c.q. ontwikkelaars -die meer dan evenredig profijt hebben van publieke investeringen- hier ook aan te laten bijdragen middels value capturing: een verzamelaar voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van onroerend goed - ontstaan door publiek handelen - gedeeltelijk af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken.

Value capture instrumenten kunnen onder andere op basis van verschillende aspecten ingedeeld worden, zoals op basis van de vraag of het instrument gericht is op kosten of baten, of het meetmoment voor of na de investering/realisatie is, of het een vrijwillige vorm of een verplichte vorm is middels overheidsingrijpen en tot slot op welk type ontwikkeling c.q. actor het instrument gericht is. Globaal kunnen de volgende vormen van value capture worden onderscheiden (zie figuur 5.8 op de volgende pagina):

Over het algemeen kan gesteld worden dat de vrijwillige vormen van value capture de voorkeur hebben boven die waarbij de overheid moet ingrijpen. Inmenging van de overheid brengt additionele kosten met zich mee (lagere effectiviteit) en vrijwillige samenwerking geeft een betere basis om ook op andere vlakken samen te werken teneinde de wisselwerking tussen mobiliteit en vastgoed (exploitatie ten volle te benutten).





Figuur 5.8: Overzicht van de verschillende value capture instrumenten per categorie. Op basis van Offermans (2003).

Van de categorie value capturing van ontwikkelaars is *benefit sharing* in Nederland een zeer kansrijk instrument, waarvan er veel verschillende varianten mogelijk zijn, van redelijk eenvoudig tot zeer complex. Publieke en private actoren maken hierbij afspraken over het verdelen van eventuele winsten in de toekomst. Meestal wordt hierbij pas boven een overeengekomen 'bovenmarktconform' winstniveau tot het delen van winsten overgegaan, maar er zijn ook omgekeerde varianten waarbij de private investeerder juist alle inkomsten tot een bepaald maximum aan de overheid overdraagt en daarboven de opbrengsten zelf behoudt. Als grondslag kunnen verschillende variabelen liggen, maar de voornaamste zijn (bruto) winst en omzet. Door meerdere meetmomenten vast te leggen is dit instrument minder gevoelig voor tijdelijke schommelingen in waarde en wordt er een meer representatief beeld en eerlijkere afdracht bereikt. Vaak zijn er ook af-

spraken over het oormerken van (een deel van) de winsten voor additionele investeringen in hetzelfde gebied.

Ontwikkelingsrechten zijn in de Nederlandse context alleen van toepassing op de NS omdat deze naast haar vervoersspoor een grote hoeveelheid grond bezit in stationslocaties waarvoor zij rechten aan derden kan verkopen om daar te ontwikkelen. De *verbindingsheffingen* is een eenvoudig instrument welke op kleine schaal een bijdrage kan leveren aan de kosten voor de realisatie van mobiliteitgerelateerde investeringen die de directe bereikbaarheid van een transportknoop verder vergroten. Bij de *ontwikkelaarbijdrage* ziet de private actor het belang in van betere bereikbaarheid voor de waarde van zijn vastgoed en is hij bereid daarvoor een financiële bijdrage te doen. Een recent voorbeeld hiervan in Nederland is TCN Property Projects dat een miljoenenbijdrage aan de bereikbaarheid van het door haar overgenomen Mediapark in Hilversum met de gemeente is overeengekomen. In de bijlagen worden de casestudies Rotterdam CS en Den Haag Nieuw Centraal beschreven waar de overheid (in eerste instantie) tot doel had ontwikkelaarbijdragen te verkrijgen.

Bij de categorie overheidsingrijpen richting ontwikkelaars kent Nederland een lange geschiedenis middels haar *actieve grondbeleid*. De overheid benut daarbij haar dwingende publiekrechtelijke bevoegdheden om een deel van haar publieke investeringen terug te vorderen. Op dit moment is het aantal kostensoorten dat via de grondexploitatie verhaald kan worden echter nog beperkt, terwijl instrumenten als de baatbelasting in de praktijk nauwelijks toepasbaar zijn. Ook het feit dat private actoren zich in toenemende mate beroepen op zelfrealisatie maakt het voor gemeenten lastiger om hun kosten te dekken. Zeker wat het verhalen van kosten van (bovenlokale) infrastructuur betreft wachten gemeenten met smart op de nieuwe Grondexploitatiewet die in 2008 in werking zal treden. Hierbij zijn, net als voor de meeste dwingende value capture instrumenten in het algemeen, drie begrippen van belang, namelijk profijtbeginsel (is er sprake van baat?), toerekenbaarheid (is er een causaal verband?) en proportionaliteit (deelt iedere gebate actor naar rato mee in de kosten?). Voor de overige drie instrumenten waarbij de overheid ingrijpt, *administrative guidance*, de *exploatievergunning* en de *ontwikkelingsheffing*, bestaat in Nederland geen publiekrechtelijk instrument.

De volgende categorie is value capturing van onroerend goed eigenaren. Deze instrumenten richten zich niet alleen op nieuw te ontwikkelen vastgoed, maar op alle bestaande grond- en vastgoedeigenaren. Hierbij gaat het om bijdragen die wettelijk kunnen worden afgedwongen door overheden via belastingen en heffingen. *Erfpacht* is hierbij voor Nederland de meest relevante. Dit instrument is specifiek opgezet met het doel om private winsten, verkregen door



publiek handelen, te kunnen afromen. In ruil voor een jaarlijks aan de eigenaar te vergoeden bedrag (de canon, welke vaak afgekocht wordt voor de gehele looptijd) wordt de erfpachter in economische zin eigenaar van de grond. Na afloop van de erfpacht, meestal na 49 of 99 jaar, wordt een nieuw canon vastgesteld. Dit is het moment waarop de gestegen waarde door de overheid (gemeente) te gelde gemaakt wordt. Naast een flinke verhoging in canon door inflatie zal de waarde van de grond ook aanzienlijk zijn gestegen door diverse publieke investeringen in de omgeving. Op deze wijze is de overheid dus in staat om periodiek een deel van deze waardecreatie terug te vorderen, waar dat bij verkoop van de grond slechts eenmalig mogelijk is.

Heffingsdistricten worden opgezet om, bovenop traditionele belastingen, een deel van de publieke uitgaven te verhalen op diegene die baat hebben bij deze investeringen. De heffing kan gedifferentieerd worden naar afstand, type bebouwing, perceelgrootte, et cetera. De periodieke heffingen worden als onderpand gebruikt voor obligaties die benut worden om de investering te kunnen doen. Er wordt dus een voorschot genomen op de te verwachten winst, wat afhankelijk van de overige financiële bronnen riskant kan zijn. In de Verenigde Staten zijn er uitgebreide mogelijkheden om dergelijke 'assessment districts' (na een lokale referendum) op te zetten. Binnen de Nederlandse wetgeving bestaat er geen mogelijkheid tot een dergelijk gedifferentieerde belastingheffing. Toch zijn er in enkele steden initiatieven in deze richting, zoals in Rotterdam waar geëxperimenteerd wordt met zogenoemde 'Business Improvement Districts', wat neerkomt op een assessment district, zij het dat het een iets andere structuur heeft om de in Nederland bestaande obstakels te omzeilen. Deze gebieden zijn gekoppeld aan economische zones, waardoor van zowel publieke als private zijde extra middelen vrij komen om te besteden aan bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte. Toepassing voor infrastructuurinvesteringen is niet te verwachten.

Bij *Impact fees* worden uitbreidingen van (bestaand) vastgoed die extra mobiliteitsinvesteringen vergen met een heffing aangeslagen. Deze vorm van value capture staat ver af van de Nederlandse planningsprincipes en praktijk, net als de *loonheffing* waarbij de baten geoormerkt worden ter bekostiging van noodzakelijke openbaarvervoer investeringen, zoals deze in Franse steden wordt toegepast. Ook kent Nederland geen *Incrementele belasting* (waarbij gestegen belastingopbrengsten in een bepaald gebied geoormerkt worden voor infrastructuurinvesteringen die deze stijging - vermoedelijk- veroorzaken), zoals in de Verenigde Staten of Kopenhagen (zie referentiecasi). Het gebruik van dit instrument is niet zonder risico; hier wordt namelijk ook bij de investeringsbeslissing een ex-ante inschatting gemaakt van de te verwachten waardestijging. Nederland kent echter wel een belasting met als heffingsgrondslag de waarde van onroerende zaken; de onroerendezaak-

belastingen (OZB). Dit systeem zou zonder grote aanpassingen gekoppeld kunnen worden aan een vorm van incrementele belasting. Om een effectief value capture instrument te zijn moeten echter twee elementen gewijzigd worden: de tarieven moeten omhoog en de vereveningssysteematie tussen de verschillende Nederlandse gemeenten moet aangepast worden.

De laatste categorie is *interne value capturing*, waarbij (een groot deel van) de positieve externaliteiten van infrastructuurinvesteringen bij de investerende actor zelf terecht komen. Deze baten kunnen te gelde worden gemaakt op kleine schaal binnen de stationshal (*stationexploitatie*) of op grotere schaal buiten het transportsysteem wanneer de investeerder grond en vastgoed in de omgeving in bezit heeft (*totaalontwikkelaar*). Een extreme vorm van de totaalontwikkelaar wordt met name gevonden in Japan en Hong Kong, waar vervoersbedrijven zich zodanig hebben gediversifieerd dat zij zelf grote multifunctionele complexen tot zelfs de integrale ontwikkeling van hele wijken hebben gerealiseerd. Zij dragen daarbij zelf zorg voor de benodigde vervoersinfrastructuur en andere publieke voorzieningen. Zij profiteren van zowel de synergievoordelen tussen vervoersdiensten en vastgoedexploitatie als van het feit dat een groot deel van de positieve externaliteiten van hun mobiliteitsinvesteringen weer binnen de eigen organisatie te gelde gemaakt wordt.

Op veel kleinere schaal is de Nederlandse Spoorwegen een totaalontwikkelaar. Zo exploiteert zij winkels in de stationshal en heeft zij veel grond en vastgoed in de omgeving van stations in bezit.

Dat NS sterk profiteert aan haar knooppuntgerelateerde activiteiten blijkt wel uit het feit dat zowel NS Stations als NS Vastgoed (in ieder geval wat winstgevendheid betreft) de grote 'money-maker' zijn binnen het concern.

Daarnaast is deze vorm van value capture ook toepasbaar op investeringen in weginfrastructuur binnen integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Zo zijn er bijvoorbeeld geheel private ontwikkelingen in de Verenigde Staten waar alle voorzieningen in eigen beheer worden gefinancierd, ontwikkeld en beheerd. Onder deze voorzieningen vallen dus ook (locale) wegen, de openbare ruimte, voorzieningen als buurthuizen, et cetera. Een groot deel van de positieve externaliteiten komen dezelfde investeerder toe omdat hij deze middelen de gestegen waarde van zijn andere bezittingen binnenhaalt. Deze voor Nederland nog extreme vorm van private ontwikkeling is hier wellicht nog een stap te ver gegeven de Nederlandse cultuur en rol van de overheid, maar er zijn al projecten waar dit principe (op kleine schaal) wordt toegepast.

Value capturing is geen tovermiddel. In de meeste gevallen worden deze instrumenten slechts benut als aanvullende financieringsbron; het grootste gedeelte van de enorme investeringen die



transportinfrastructuur vergen zal moeten komen van meer traditionele bronnen (i.c. algemene middelen). Het implementeren van een value capture instrument kan echter wel betekenen dat een project dat in het publieke belang is, maar anders niet van de grond komt, toch doorgang vindt. Afhankelijk van de toegepaste vorm van value capturing kan er ook een grote afhankelijkheid ontstaan van marktontwikkelingen, iets wat de nodige voorzichtigheid vergt omdat de amplitude in de marktcycli van vastgoed –en dan met name het kantoorsegment – zeer groot kan zijn. Tenslotte moeten de verwachte baten bij implementatie van een value capture instrument worden gezien in verhouding met de verwachte kosten van implementatie en handhaving. Is er slechts sprake van een zeer beperkte waardeverhoging dan wegen de kosten van implementatie en handhaving daar wellicht niet tegenop. Anderzijds is het bij kleinere projecten waarbij de waardeverhoging wel groot is, maar het absolute bedrag laag, vaak alleen haalbaar om een vrijwillige vorm van value capture te implementeren.



5.2 THEORETISCH KADER

In dit theoretisch kader vindt de selectie plaats van de voornaamste verklarende variabelen bij publiek-private samenwerkingsprojecten waarbij de aanleg en financiering van infrastructuur een belangrijke plaats inneemt. Selectie van deze variabelen heeft plaatsgevonden op basis van een uitgebreide literatuurstudie¹⁰, congres- en seminarverslagen, interviews en eigen inzichten. Dit wil niet zeggen dat de thema's en aspecten die niet meegenomen zijn onbelangrijk zijn binnen (integrale) gebiedsontwikkelingsprocessen. Aan de hand van de volgende thema's zal de casus in het empirische deel worden geanalyseerd.

Ingrediënt	Thema
A. Inhoud:	1. Projectscope en 2. Ambitie
B. Actoren:	3. Posities en Belangen
C. Context:	4. Randvoorwaarden
D. <u>Proces</u> :	<u>5. Organisatie en 6. Procesverloop</u>
E. <u>Middelen</u> :	<u>7. Allocatie, 8. Meerwaarde en 9. Value capturing</u>

De thema's en bijbehorende variabelen die vallen onder de elementen inhoud, actoren en context zijn hierbij meer beschrijvend van aard; de analyse concentreert zich met name op de laatste vijf thema's. Elk thema kent één of meerdere variabelen welke vertaald zijn in onderzoeksvragen.

1. **Projectscope:** Wat is de omvang van het plangebied, wat is de geplande looptijd van het project, uit welke functies en aantallen bestaat het programma en in hoeverre worden de verschillende functies integraal benaderd?
2. **Ambitie:** Wat is de aanleiding voor het project en de gekozen (integrale) aanpak? Welk ambitieniveau wordt nagestreefd?
3. **Posities en belangen:** Welke actoren zijn betrokken bij het project of hebben belangen in het gebied en welke belangen zijn dit?
4. **Randvoorwaarden:** Spelen er nog bijzondere bestuurlijke, juridische, technische of financiële randvoorwaarden? Hoe was de economische situatie (specifiek op de vastgoedmarkt) en verwachtingen daaromtrent gedurende de looptijd van het project?

¹⁰ Deze selectie is met name tot stand gekomen op basis van Van 't Verlaat (2004), Offermans (2003 en 2004), P3BI (2004), Reurings (2000) en Hoet (2001).



5. Organisatie

- a. **Structuur:** Is er een aparte juridische uitvoeringsautoriteit opgericht of worden onderlinge afspraken contractueel vastgelegd?
- b. **Partnerselectie:** In hoeverre was er ruimte om partners te selecteren? Op basis van welke criteria zijn zij geselecteerd? Op welk moment zijn zij betrokken in het proces? Op welke wijze en welk moment is er aanbesteed?
- c. **Initiatie, aansturing en rollen:** Welke actor heeft initiatief genomen voor het project? Welke rollen hebben de verschillende actoren in het proces en welke actor voert de projectregie?

6. Proces

- a. **Procesverloop:** Hoe is het totstandkomingsproces van de PPS verlopen? Hoe is het ontwikkelingsproces verlopen?
- b. **Knelpunten:** Welke knelpunten moesten er overwonnen worden en hoe is dit bereikt?
- c. **Commitment:** Hebben alle partners zich gecommitteerd aan het gezamenlijke doel? In hoeverre wordt het integrale karakter van de ontwikkeling door alle betrokken actoren gerespecteerd?

7. Allocatie

- a. **Inbreng en opbrengst:** Welke middelen brengen de publieke en private partners in en welke opbrengst verwachten zij daarvoor terug? Hoe zijn de eigendomsverhoudingen na realisatie geregeld?
- b. **Risico's:** Welke risico's zijn er te onderscheiden en welke actoren dragen ze?

8. Meerwaarde

Wordt er gestreefd naar inhoudelijke, financiële, procesmatige en/of externe meerwaarde? Op welke wijze en in hoeverre wordt dit bereikt?

9. Value capturing

- a. **Instrument:** Welk value capture instrument wordt er toegepast en om welke reden is er voor deze gekozen?
- b. **Bedrag:** Van welke financiële bijdrage werd er oorspronkelijk uitgegaan en in hoeverre is dit gerealiseerd? Hoe verhoudt dit bedrag zich tot de totale investering?
- c. **Belang en afhankelijkheid:** In hoeverre heeft value capturing bijgedragen aan de realisatie van het project en in hoeverre was de betrokkenheid van private actoren essentieel hierbij? In hoeverre was de bijdrage afhankelijk van exogene factoren zoals de situatie op de vastgoedmarkt?

DEEL II - PRAKTIJK

In het vorige deel van dit onderzoek zijn de kenmerken van gebiedsontwikkeling besproken, als ook verschillende ingrediënten die samenkomen in het gebiedsontwikkelingsproces. Het is duidelijk geworden dat om dergelijke complexe projecten in goede banen te leiden het van groot belang is dat de het procesmanagement van hoge kwaliteit is. Niet alleen moet het te ontwikkelen product binnen verschillende randvoorwaarden passen (o.a. juridisch, politiek en maatschappelijk), het moet bovenal voldoen aan de wensen van de eindgebruiker. Alleen door deze centraal te stellen is het mogelijk om tot een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling te komen waarbij er door gebruik te maken van value capture instrumenten voldoende financiële ruimte wordt gevonden om ook essentiële maar verliesgevende functies in het gebied te kunnen bekostigen. De waardering van een vastgoedobject gaat tenslotte verder dan alleen de prijs/kwaliteit verhouding van het object zelf.

In dit deel staat de praktijk centraal. Hoofdstuk 6 geeft beknopt weer welke methodiek gehanteerd is bij de selectie van de casestudies. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de case Sijtwende geanalyseerd aan de hand van het in hoofdstuk 5 opgestelde theoretische kader.

6 CASE SELECTIE

6.1 SELECTIECRITERIA

De selectie van de gekozen casestudies heeft plaatsgevonden op basis van literatuurstudie en interviewgesprekken. Gekozen is voor interessante Nederlandse gebiedsontwikkelingsprojecten die voldoen aan de volgende selectiecriteria:

- Infrastructuurfinanciering: transportinfrastructuur neemt een cruciale plaats in binnen de ontwikkeling en wordt mede gefinancierd uit de grond- en/of vastgoedexploitatie.
- Samenwerkingsvorm: er is sprake van publiek-private samenwerking.
- Doelstelling: meerwaardecreatie is een van de doelen van samenwerking.
- Complexiteit: er is sprake van een integraal project, zowel qua proces als qua projectinhoud.
- Projectfase: het project is gerealiseerd of bevindt zich ver in de realisatiefase.

Bewust is er voor gekozen om niet voor projecten te kiezen waarvan de realisatie nog niet of nog niet ver gevorderd is. Hierdoor zijn een aantal initiatieven, die de laatste jaren van de grond zijn gekomen en die in principe binnen de scope vallen, niet in dit onderzoek opgenomen. Hierbij valt te denken aan projecten als de A2 bij Maastricht (overkapping A2 in combinatie met gebiedsontwikkeling) en de verlegging van de A9 bij Badhoevedorp.

6.2 PROJECT

Met behulp van bovenstaande selectiecriteria is het volgende publiek-private ruimtelijk ontwikkelingsproject, waarbij (inpassing van) transportinfrastructuur een voorname plaats inneemt, geselecteerd:

Sijtwende

De case Sijtwende te Voorburg is een succesvol meervoudig ruimtegebruik project in PPS vorm waarbij sprake was van een doorbraak van een langdurig (maatschappelijk) probleem. Door goede inpassing van infrastructuur en afstemming binnen het programma zijn additionele middelen gegenereerd die besteed zijn aan de inpassing van de infrastructuur en het mogelijk maken van de hoge plankwaliteit.



6.3 **METHODIEK**

Dit onderzoek wordt bestudeerd aan de hand van één casus, Sijtwende te Voorburg. Er zijn volgens Yin (2000) vijf redenen om een dergelijke 'single case' onderzoeksmethodiek toe te passen: gevallen waarin het een unieke case betreft, een kritieke case, een representatieve case, een onthullende of een langdurige case. Het project Sijtwende voldoet aan verschillende van deze criteria:

- Unieke case: Sijtwende is het eerste en enige gerealiseerde project waarbij een rijks-weg door private actoren aangelegd is, waarbij deze tevens fysiek en functioneel op integrale wijze ingepast is binnen het ontwikkelingsgebied.
- Kritieke case: na een uitzonderlijke aanwijzing van de provincie was de gemeente gedwongen op zeer korte termijn tot een oplossing te komen. Bovendien betreft het een complex project waarbij sprake is van meervoudig grondgebruik. Slechts door grote inspanning van alle betrokken actoren en goede samenwerking is het project gerealiseerd.
- Langdurige case: plannen om de weg aan te leggen spelen al sinds de jaren vijftig, waarbij sindsdien meerdere initiatieven zijn gesneuveld.

Sijtwende geldt als een zeldzaam Nederlands voorbeeld van een geslaagd publiek-private samenwerking waarbij infrastructuur onlosmakelijk verbonden is aan de realisatie van vastgoedontwikkeling en waarbij tevens sprake is van een financiële bijdrage aan de aanleg/inpassing van deze infrastructuur. Hoewel de resultaten van de analyse van deze case niet als blauwdruk mogen gelden vanwege contextspecifieke factoren zullen er naar verwachting wel uitspraken gedaan kunnen worden met betrekking tot dit verschijnsel.

6.4 **REFERENTIECASES**

Omwille van de omvang van dit onderzoek is het aantal diepgaande projectanalyses beperkt tot één casus. Om de bevindingen toch in een breder kader te bezien zijn daarnaast enkele binnenlandse en buitenlandse referentiecasses opgenomen ter illustratie van enkele in het oog springende project- en proceskenmerken. Op deze manier wordt een completer beeld gegeven van het onderzochte verschijnsel binnen verschillende projectafhankelijke contexten, verschillende fasen en procesinrichtingen. De volgende referentiecasses zijn in Bijlage 1 terug te vinden:

Rotterdam CS

Den Haag CS

Kopenhagen Ørestadsbanen

Portland MAX Red Line

6.5 **ANALYSE**

In de voorgaande hoofdstukken zijn op basis van een uitgebreide literatuurstudie, interviews en congres- en seminarverslagen de verschillende elementen, variabelen en processen van gebiedsontwikkeling uiteengezet. Er is ingegaan op procesarchitectuur, procesoptimalisatie en herverdeling van gerealiseerde meerwaarde door middel van value capture instrumenten. Dit heeft geresulteerd in een theoretisch raamwerk (hoofdstuk 5) welke bij de analyse van de case Sijtwende benut zal worden.



7 SIJTWENDE¹¹

Al decennia lang wordt er tussen publieke actoren gesteggeld over de aanleg van de Noordelijke Randweg (NORAH) bij Den Haag die de rijkswegen A4 en A44 met elkaar moet verbinden. In 1995 komt een private ontwikkelaar, Bohemen, met een innovatieve oplossing. Als de provincie later dat jaar een aanwijzing aan de gemeente Voorburg oplegt wordt in hoog tempo een publiek-private samenwerking opgezet welke tot een hoogwaardig, integrale binnenstedelijke ontwikkeling moet leiden. Het merendeel van de aan te leggen infrastructuur wordt verdiept of in een gesloten tunnel op maaiveld aangelegd, waardoor compacte bebouwing tot vlak naast de tunnel(bak) mogelijk is. Naast het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit in het gebied draagt dit concept ook financieel bij aan de aanlegkosten van de randweg.

Het proces dat hiertoe leidt stelt echter wel hoge eisen aan de betrokken actoren. Aan publieke zijde op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling, professionaliteit en deskundigheid met betrekking tot haar opdrachtgeverfunctie, aan private zijde op het gebied van conceptontwikkeling, proces- en projectmanagement, het inleven in de publieke belangen (principes, regelgeving en budget), et cetera. Juist in het licht van toenemende complexiteit van de ruimtelijke inrichting, groeiende mobiliteitsproblematiek en de daarmee verbonden behoefte aan meer en betere integrale oplossingsconcepten is Sijtwende een zeer interessante case om te bestuderen.

7.1 PROJECTSCOPE

Het project Sijtwende omvat een twee kilometer lang trajectdeel van de Noordelijke Randweg op de grens van Voorburg en Leidschendam, waar een smalle strook grond tussen twee dichtbevolkte stedelijke gebieden van bebouwing is vrijgehouden. De totale oppervlakte van het gebied is 22 hectare, maar door intensief en meervoudig ruimtegebruik is dit opgerekt tot 27 hectare effectief. Waar in Vinex-wijken gemiddeld 30 woningen per ha. wordt gerealiseerd, worden in Sijtwende 700 woningen gerealiseerd onder eenzelfde dichtheid, met daarbij nog een weg inclusief 3 tunnelsegmenten, een HOV-verbinding (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) inclusief ondergrondse halte, een fietstunnel, een brandweerkazerne en 10.000 m² kantoor.

Door het integrale karakter van de ontwikkeling waarbij bebouwing vlak langs de tunnelbuis is gerealiseerd, moest als eerste aangevangen worden met de aanleg van de weg. Door vertraging vanwege gewijzigde ontwerp-eisen aan de tunnel is de bouw later gestart dan gepland, namelijk in 1998, om vervolgens in 2003 opengesteld te worden voor automobilisten. In 2000 wordt aangevangen met de realisatie van het vastgoedprogramma, welke naar verwachting in 2007 voltooid zal zijn. Het hele proces heeft dan vanaf de initiatieffase tot de oplevering van de laatste woningen iets meer dan twaalf jaar in beslag genomen. Op pagina 93 is een chronologisch overzicht te vinden van de voornaamste gebeurtenissen met betrekking tot de ontwikkeling van Sijtwende.



Figuur 7.1:

Projectkaart Sijtwende met rechts de ondertunneling van de Vliet met daarachter de aansluiting op de A4. De gekleurde delen vallen binnen het projectgebied, de witte delen zijn bestaande bebouwing (www.voorburg.nl).

¹¹ Voor deze casus zijn diverse literatuurbronnen benut - met name Offermans (2003), Offermans & van de Velde (2004), P3BI (2004), Sijtwende BV *et. al.* (2003), Edelenbos & Demoet (2004) en Reurings (2000) - als ook persoonlijke gesprekken met betrokken actoren gehouden.



In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er sprake is van integraliteit bij gebiedsontwikkeling wanneer er sprake is van:

- de integratie van vele functies (het sector- en facetoverschrijdend karakter),
- de actieve betrokkenheid van vele actoren (publiek en privaat),
- en de integratie van dit alles in een proces, waarbij gedurende alle ontwikkelingsfasen de optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen een centrale rol speelt.

Sijtwende wordt gekenmerkt door een hoge mate van integraliteit op al deze vlakken. Zojuist is al aangegeven dat er een grote hoeveelheid functies op een relatief klein en smal plangebied worden ontwikkeld, waarbij infrastructuur (weg en HOV), wonen, werken en openbare ruimte met elkaar worden vervlochten. De infrastructuur wordt voor het merendeel verdiept of in een tunnelbak op maaiveld aangelegd, waar direct naast de woon- en werkfuncties zijn gesitueerd. Op twee plaatsen in het tracé is er een gelijkvloerse kruising met het bestaande wegennet van Voorburg. Het uiterst oostelijke deel van het traject bestaat uit een traditionele aquaduct onder de rivier de Vliet die weer boven komt bij de oprit van de A4. De stedenbouwkundige inpassing vormt hier de basis voor een hoogwaardige binnenstedelijke woonlocatie. Ook is er sprake van actieve betrokkenheid van publieke en private actoren, waarbij al vanaf een zeer vroeg stadium in een open proces en op constructieve wijze is gewerkt aan het formuleren en later realiseren van de ambitie. Verderop wordt in meer detail ingegaan op de betrokken actoren en proces(aanpak).

7.2 **AMBITIE**

Het project Sijtwende kent een lange voorgeschiedenis. De kern is altijd geweest om Den Haag (en dan met name het noordelijke deel en Scheveningen) een verbeterde verbinding met het rijkswegennet te geven. Al in 1938 werden hiervoor de eerste plannen door Dudok ontworpen. Sindsdien is het autogebruik explosief gestegen terwijl ook het aantal inwoners in de regio, mede door de realisatie van drie nabijgelegen Vinex-locaties, sterk is gestegen. De gemeente Voorburg en haar bewoners zijn altijd fel gekant geweest tegen de aanleg van de verbindingsweg omdat het de ruimtelijke kwaliteit in het gebied sterk zou aantasten. Met succes hebben zij de aanleg keer op keer weten tegen te houden. Periodiek was er sprake van nieuwe initiatieven, steeds vanuit een andere visie met bijgesteld ambitieniveau. Grofweg kunnen er drie verschillende *ambitieniveaus* worden onderscheiden (Reurings, 2000):

Jaren '50 : "De regio Haaglanden voorzien van een betere aansluiting op het rijkswegennet, door een verbindingsweg aan te leggen op het tracé Wassenaar, Voorburg en Leidschendam."

Deze verbindingsweg wilde men verhoogd aanleggen door middel van viaducten. Men was zelfs al zover dan zowel de grondexploitatiefase en de bouwexploitatiefase van start gingen. Echter, door een aantal ontwikkelingen (zoals de opkomst van de milieubeweging, de nieuwe denkbeelden omtrent stedelijke vernieuwing en politieke omstandigheden werd de daadwerkelijke uitvoering van het project stopgezet).

Jaren '80 : "De regio Haaglanden voorzien van een betere aansluiting op het rijkswegennet, door een verbinding aan te leggen op het tracé Wassenaar, Voorburg en Leidschendam. Dit binnen het kader van een duurzame samenleving, de huidige en toekomstige bereikbaarheids- en leefbaarheids-eisen van/door het autoverkeer."

Eén van de belangrijkste veranderingen in het concept is de grotere aandacht voor het milieu. Maar omdat de gemeente Voorburg en haar bewoners fel gekant zijn tegen verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied, komt het nooit verder dan voorstellen.

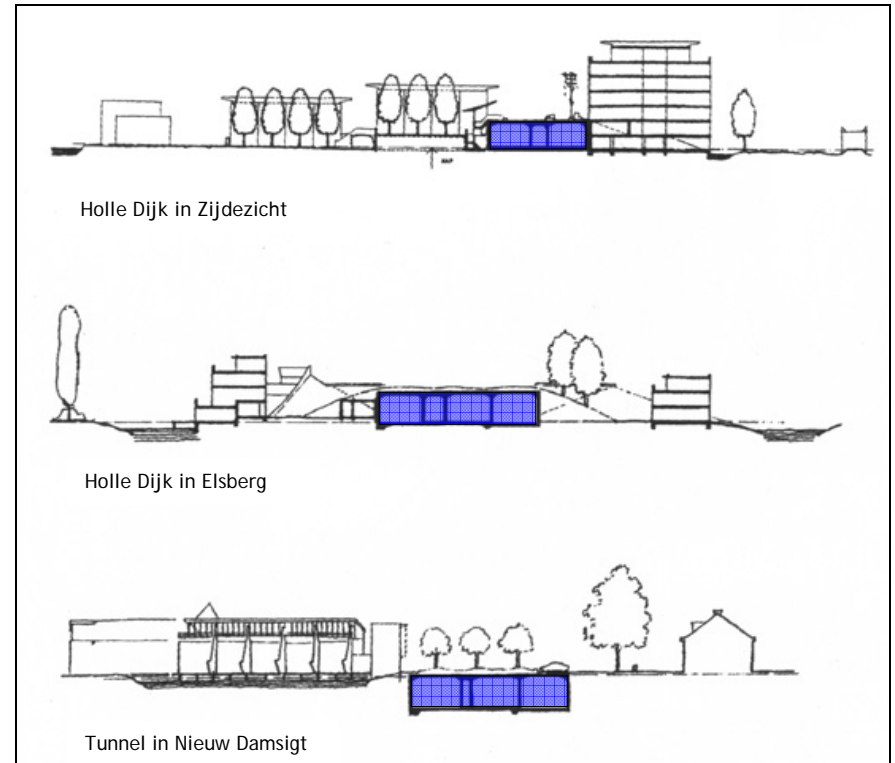
Jaren '90 : "De regio Haaglanden voorzien van een betere aansluiting op het rijkswegennet, door een verbinding aan te leggen op het tracé Wassenaar, Voorburg, Leidschendam, middels een overkluizing van het traject bij Voorburg."

Deze variant komt pas in beeld door Sijtwende B.V. en de provinciale aanwizina.



Het plan Sijtwende was het eerste realistische plan waarmee de doelen van de gemeente bereikt konden worden. Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) was de ambitie in eerste instantie slechts verkeerskundig van aard; vermindering van congestie in de omgeving en betere bereikbaarheid. Later zou zij, via haar uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, instemmen met de hogere ambitie en financieel bijdragen aan de additionele investeringskosten hiervan.

In de eerste voorstellen van Sijtwende BV werd nog uitgegaan van volledige ondertunneling van de weg. Dit had als nadeel dat er dan op lokaal niveau niet kon worden aangehaakt op de verbinding, maar bovenal was er sprake van een financieel knelpunt. Omdat zelfs met een private bijdrage volledige ondertunneling financieel niet haalbaar blijkt, komt Sijtwende BV al snel met een minder kostbaar alternatief: de 'holle dijk'. Dit is een betonnen overkluizing van de weg op maaiveldniveau waarover grond wordt gestort (figuur 7.2). Geluids- en stankoverlast worden zo tot een minimum beperkt, net als de barrièrewerking voor de aangrenzende gebieden. Bovendien neemt de effectief te bebouwen oppervlakte sterk toe, wat een positieve uitwerking heeft op de haalbaarheid van de ambitie. Ook de ruimtelijke kwaliteit krijgt veel aandacht; voor ieder deelproject is een andere architect en landschapsarchitect aangetrokken, waarbij de architectuur van de deelprojecten zoveel mogelijk aansluit bij die van de aangrenzende wijken. Ook is de ruimtelijke kwaliteit verder verhoogd door een groot deel van de parkeergelegenheid aan het zicht te onttrekken, zoals onder de woningen naast de tunnelbak of onder de kantoorontwikkeling.



Figuur 7.2: Dwarsdoorsneden van de drie typen toegepaste holle dijk varianten in Sijtwende (Sijtwende BV, 2003).

Met dit plan konden de verschillende publieke doelstellingen worden verenigd; een bestuurlijke impasse is doorbroken. De gekozen inpassing van de weg verhoogt de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het gebied en maakt additionele vastgoedontwikkeling mogelijk die weer financieel kan bijdragen aan de aanleg c.q. inpassing van de weg.



7.3 POSITIES EN BELANGEN

De voornaamste actoren betrokken bij de realisatie van het project Sijtwende zijn:

- Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en haar uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat
- De gemeente Voorburg c.q. Leidschendam-Voorburg¹²
- Sijtwende BV; een samenwerking tussen Bohemen Vastgoedontwikkeling BV en Volker Wessels Vastgoed BV
- De provincie Zuid-Holland
- Het stadsgewest Haaglanden
- Het Ministerie van VROM

De partijen met de grootste belangen in het gebied zijn de gemeente Voorburg, wiens grondgebied het betreft, en het Rijk, dat al decennia lang een oplossing zoekt voor de bereikbaarheidsproblemen in de regio. De verkeerskundige druk zou bovendien nog verder toenemen door de aanvang van drie grootschalige Vinex locaties in de regio: Leidschenveen, Wateringse Veld en Ypenburg. Zowel de gemeente als het Rijk bezitten gronden in het gebied; respectievelijk 20 en 2 hectare. De gemeente Voorburg heeft, zoals aangegeven, belang bij de bewaking van de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het aangrenzende gebied (minimaliseren geluids- en stankoverlast, barrièrewerking). Daarnaast heeft zij echter ook grote behoefte aan ruimte voor nieuwe, hoogwaardige woningbouw. Het is dan ook lange tijd de wens van de gemeente om in plaats van een weg op deze locatie woningen te realiseren. De gemeente stelt voor om de bereikbaarheidsproblemen op te lossen door de capaciteit over het grondgebied van Leidschendam uit te bereiden, maar Rijkswaterstaat ziet daarbij grote technische (en daarmee financiële) knelpunten.

Aan private zijde is het de ontwikkelaar Bohemen BV die samen met Volker Wessels Vastgoed (VWV) speciaal voor dit project Sijtwende BV opricht. Beiden hebben geen grondposities in het gebied. Hun betrokkenheid bij het project is het resultaat van hun bepalende rol in de initiatiefase en vervolgens in zowel het planproces en uitvoering. De private actoren hebben voornamelijk belang bij de ontwikkeling en verkoop van vastgoed en het opdoen van ervaring met een dergelijk complex project.

¹² De gemeente Leidschendam-Voorburg is ontstaan op 1 januari 2002 uit een fusie van de twee gemeenten.

De provincie Zuid-Holland heeft als primair belang de verbeterde bereikbaarheid en doorbreking van de impasse en pas secundair de gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit. Het Stadsgewest Haaglanden heeft ook belang bij de verbeterde bereikbaarheid, maar meer nog in de zin dat er een Hoogwaardig Openbaar Vervoer verbinding (HOV) dwars door het gebied gerealiseerd moet worden. VROM is indirect betrokken bij het project omdat de aanleg van de weg een voorwaarde is voor het te ontwikkelen Leidscheveen. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de tijdige ontsluiting van Vinex locaties loopt er dus een financiële stroom vanuit VROM, via Rijkswaterstaat, naar Sijtwende.

7.4 RANDVOORWAARDEN

Een bijzonder aspect van de case Sijtwende is de politieke voorgeschiedenis en de daaruit voortvloeiende juridische randvoorwaarden gedurende het projectinitiatief. In 1990 oefent het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (weer) serieuze druk uit op de gemeente Voorburg door een MER/tracéwetprocedure te starten. De gemeente blijft tegen de weg en vindt dat eerst de noodzaak bewezen dient te worden. Wanneer dit gebeurt wil zij alleen meewerken aan een geheel verdiepte aanleg en wil bovendien gecompenseerd worden voor de ruimte die door de aanleg niet voor andere functies kan worden benut. In 1993 dreigt de provincie met een aanwijzing of grenswijziging als zij niet meewerkt aan één van de in de MER besproken varianten. Het blijft bij een dreiging. In 1994 weigert Voorburg een formeel verzoek tot medewerking van V&W. Hierop reageert de provincie met de mededeling dat zij -op verzoek van V&W- een dwingende aanwijzing zal opleggen om akkoord te gaan met de aanleg. Eind 1994 gaat Voorburg overstag. Hoewel in principe nog steeds tegen de aanleg, is zij bereid mee te werken aan het recent door Bohemen aangedragen plan Sijtwende waarin de weg in een tunnel wordt aangelegd.

Rijkswaterstaat is in eerste instantie huiverig door het late tijdstip van het plan en ziet het als de zoveelste verdragingsactie van de gemeente. Rijkswaterstaat is ook bang dat het plan teveel afwijkt van het tracébesluit waardoor een aanvullende en langdurige MER doorlopen moet worden. De minister van V&W besluit dan ook om alsnog een verzoek tot aanwijzing bij de provincie neer te leggen. Vanaf dat moment zet Voorburg al haar kaarten in op het plan Sijtwende, dat ondertussen vanuit het oogpunt van de financiële haalbaarheid gewijzigd is de holle dijk variant.

In april 1995 legt de provincie Zuid-Holland de aanwijzing op aan Voorburg; zij moet het bestemmingsplan binnen de duur van de aanwijzingsprocedure (april 1995 tot april 1996) in overeenstemming brengen met het tracébesluit. De aanwijzing specificeert echter niet op welke wijze de weg aangelegd moet worden; Voorburg laat het plan Sijtwende dan ook verder uitwer-



ken. Er wordt in feite een tweesporenbeleid gevoerd waarbij het oorspronkelijke plan (door Rijkswaterstaat en Gedeputeerde Staten) gelijktijdig wordt uitgewerkt met het plan Sijtwende (door Voorburg en Sijtwende BV). Rijkswaterstaat ziet dat het alternatieve plan een serieuze optie is en raakt steeds meer inhoudelijk geënthousiasmeerd van de verder aangescherpte plannen. Geleidelijk aan verschuift haar focus naar het creëren van de benodigde voorwaarden om het plan te realiseren. Zo is het programma van eisen voor de tunnel/weg, met daarin technische, stedenbouwkundige en financiële aspecten, door Rijkswaterstaat en Sijtwende BV gezamenlijk opgesteld.

In economisch opzicht is het ten tijde van de planvorming niet duidelijk welke kant de woningmarkt op gaat. De vooruitzichten zijn zeker niet positief: begin jaren '90 is er sprake van een zwakke markt en de ontwikkeling van drie grootschalige Vinex opgaven in de regio zou het aanbod sterk vergroten. Terwijl andere ontwikkelaars de opgave links laten liggen gelooft Bohemen in haar eigen concept en zet alles op alles om deze te realiseren.

7.5 ORGANISATIE

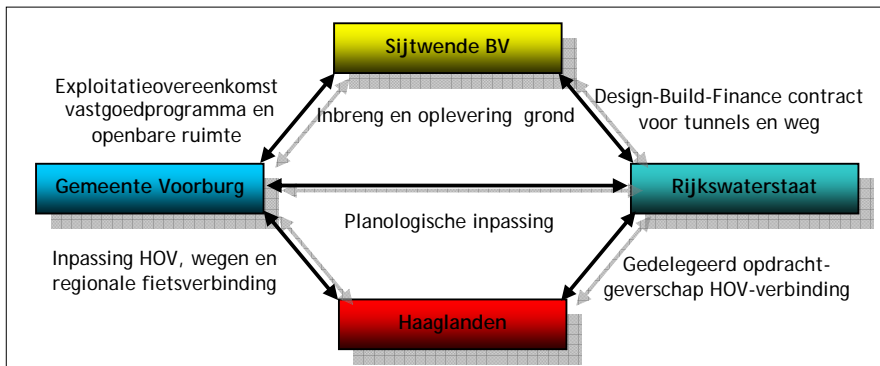
A: STRUCTUUR

In juli 1996 wordt een intentieovereenkomst getekend door het Rijk, de gemeente Voorburg, Sijtwende BV en het Stadsgewest Haaglanden. Hiermee wordt afscheid genomen van de oorspronkelijke plannen van Rijkswaterstaat. In september 1996 wordt de contractuele basis voor de realisatie van het plan Sijtwende gelegd door het ondertekenen van een vierpartijen-overeenkomst door dezelfde actoren. Er wordt afgesproken de nieuwe woonwijk Sijtwende samen met de Noordelijke Randweg en een Hoogwaardige Openbaar Vervoer-verbinding aan te leggen. Overeenkomstig de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren wordt de financiering inbreng verdeeld. Deze overeenkomst omvat echter slechts de basisafspraken waaraan de actoren elkaar committeren. Belangrijker is het dat de ambities, intenties en doelstellingen op hoofdlijnen zijn vastgelegd. De hele overeenkomst bestaat uit slechts negen pagina's! Er wordt expliciet vermeld dat de partijen onderling nadere afspraken moeten maken in bilaterale overeenkomsten. De PPS is mede vormgegeven op basis van deze overeenkomsten. Er is dus geen sprake van de oprichting van een aparte (publiek-private) juridische uitvoeringsorganisatie.

De verschillende bilaterale overeenkomsten worden tussen september 1996 en juni 1997 uitgewerkt en afgesloten. In dit proces wordt onderhandeld over de specifieke invulling van het plan. De verdeling van de voornaamste verantwoordelijkheden is vastgelegd in de volgende bilaterale overeenkomsten:

- Sijtwende BV - Rijkswaterstaat: met betrekking tot de realisatie van de (auto en HOV) tunnels, de verbindingsweg en alle benodigde systemen (middels een Design-Build-Finance contract),
- Sijtwende BV - Voorburg: met betrekking tot de invulling/realisatie van het vastgoedprogramma, maar ook de openbare ruimte en lokale infrastructuur,
- Rijkswaterstaat - Voorburg: met betrekking tot de planologische inpassing van Sijtwende (met name bestemmingsplan),
- Haaglanden - Rijkswaterstaat: met betrekking tot het gedelegeerde opdrachtgeverschap van de ruwbouw van de HOV-tunnel,
- Haaglanden - Voorburg: met betrekking tot de planologische inpassing van de HOV-tunnel en een langzaam verkeerstunnel.





Figuur 7.3: De voornaamste contractuele relaties van Sijtwende (Demoet, 2001).

Ook de bilaterale gesprekken over de overeenkomsten hebben een juridisch karakter: bij de overleggrondes zijn altijd advocaten aanwezig en worden contracten getekend. Teneinde ook de overige actoren op de hoogte te houden van de gemaakte bilaterale afspraken worden de contracten ook met deze actoren gedeeld.

B: PARTNERSELECTIE

Bij het aangaan van de samenwerking is er, in het licht van de Europese aanbestedingsregels, in de contracten veel aandacht besteed aan het expliciteren van drie essentiële punten (Reurings, 2000):

- het aandeel van de overheid in de totale integrale planfinanciering is kleiner dan vijftig procent van de plankosten,
- de private partij Sijtwende BV is initiatiefnemer en opdrachtgever, Rijkswaterstaat is na realisatie afnemer en koper van het onderdeel hoofdinfrastructuur,
- het integrale plan kent een grote stedenbouwkundige, technische en financiële samenhang en is alleen in zijn onderlinge samenhang te ontwikkelen, te financieren en te realiseren.

Gegeven deze factoren en gesteund door ingewonnen juridisch advies wordt er bij het project, zowel bij de vastgoed- als de infrastructuurontwikkeling, niet openbaar aanbesteed. De selectie van de marktpartijen vloeit logisch voort uit de goede ervaringen uit het recente verleden; constructieve gesprekken en een inhoudelijk sterk plan dat de doelstellingen van de verschillende belanghebbenden weet te convergeren. Het consortium voldoet verder aan de gestelde technische

en financiële eisen. Het ministerie van V&W hakt uiteindelijk de knoop door en besluit dat er niet aanbesteed zal worden. De grote tijdsdruk (voltooiing van het plan en aanpassing van de bestemmingsplan binnen één jaar) heeft waarschijnlijk een grote rol gespeeld bij het gekozen selectieproces.

C: INITIATIE, AANSTURING EN ROLLEN

Rijkswaterstaat is de initiator voor de aanleg van de weg. Ontwikkelaar Bohemen is echter de initiator van het alternatieve plan Sijtwende waarin het verkeerskundige vraagstuk opgelost is door koppeling aan de behoefte aan woningbouw. Bohemen zag al snel in dat het voor de verdere planontwikkeling en zeker voor de uitvoering een partner nodig had met ervaring op het gebied van weginfrastructuur en tunnels. Volker Wessels was daartoe een ideale partner omdat deze via haar werkmaatschappijen reeds ervaring heeft met weg- en tunnelbouw en zodoende ook al contacten had met Rijkswaterstaat.

In de initiële fase van het project is Sijtwende BV voornamelijk verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitwerking van het integrale planconcept en in het bijzonder voor de stedenbouwkundige zaken en het maken van de exploitatie en financieringsconstructies. De regie rond dit initiatief is echter verdeeld; zij ligt in de eerste fasen van conceptontwikkeling en de uitwerking van de overeenkomsten/contracten vooral bij de overheid. In bestuurlijk opzicht heeft de gemeente Voorburg in deze fasen een regierol. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat de regie voor de inhoudelijke uitwerking voor het ontwerp en inrichting van de weg en tunnel en het opstellen van de overeenkomsten c.q. contracten. Sijtwende BV verzorgt in dit proces echter een bijzondere rol als mediator. In overleg met Voorburg wordt de bestemmingsplanprocedure doorlopen, waarbij diverse stakeholders betrokken en (formeel en informeel) op de hoogte worden gehouden. Ook faciliteert zij het samenwerkingsproces tussen Voorburg, Rijkswaterstaat en Haaglanden door vanuit een neutrale, verzoenende rol te opereren. Dit gegeven en de bereidwilligheid van de publieke actoren om in deze fase de regierol op zich te nemen, blijken achteraf kritische factoren te zijn geweest voor het slagen van het project. Na de ondertekening van alle bilaterale overeenkomsten in 1997 krijgt Sijtwende BV het vertrouwen en wordt in het ontwerp- en uitvoeringsproces leidend.

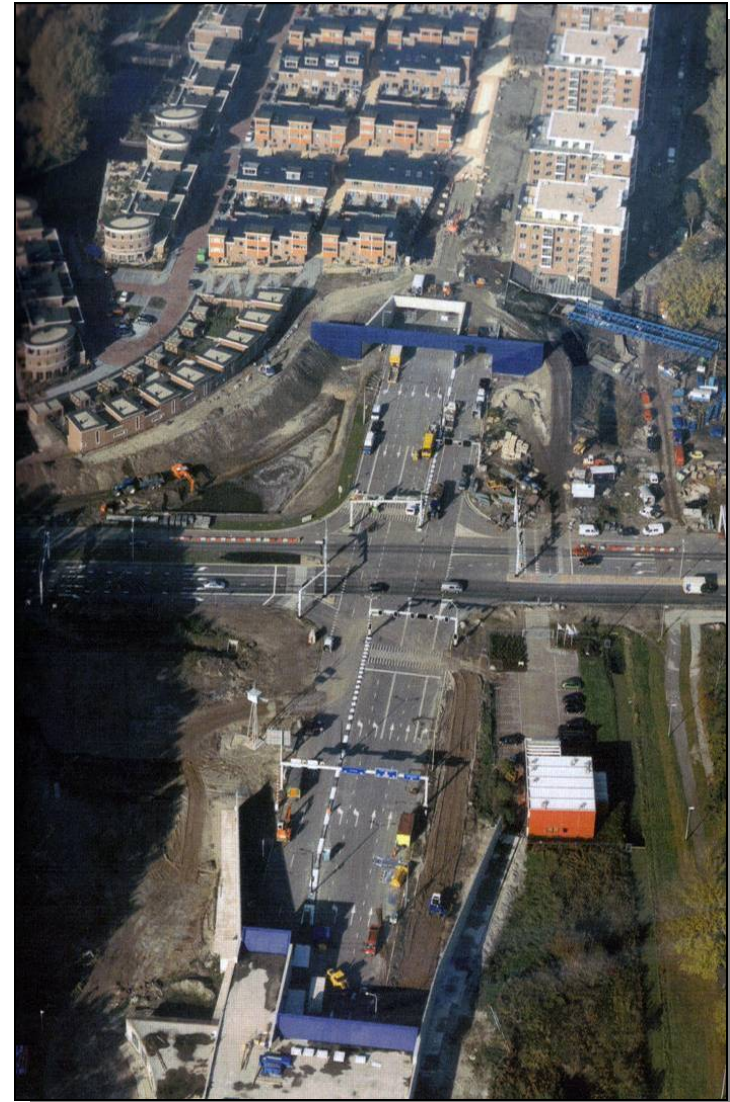
Na de oprichting van de PPS vervult Sijtwende BV verschillende rollen; in de eerste plaats als initiatiefnemer en ontwikkelaar, waarbij binnen de door Rijkswaterstaat en Voorburg gestelde kaders geoptimaliseerd kan worden. In de tweede plaats is zij medefinancier; naast een publieke bijdrage aan de aanlegkosten van de weg worden alle kosten van het project gefinancierd door



de opbrengsten uit de woning- en kantoorontwikkeling in het gebied. Ten derde draagt zij zorg voor alle benodigde vergunningen en verzorgt zij een groot deel van de afstemming met de omgeving (marketing/communicatie). En niet onbelangrijk tenslotte: Sijtwende BV is verantwoordelijk voor de realisatie van de gehele ontwikkeling; inclusief realisatie van de openbare ruimte, aanleg van tunnels, de verbindingsweg en lokale infrastructuur (welke bij oplevering weer overgedragen worden aan de publieke actoren). Bij de feitelijke realisatie zijn verschillende werkmaatschappijen van Volker Wessles betrokken, waarvan de voornaamste Boele & Van Eesteren (realisatie van een groot deel van de woningen), Van Hattum en Blankevoort (realisatie tunnel) en KWS (aanleg weg en ontsluiting op het bestaande wegennet) zijn.

De actieve, initiatiefnemende rol van Sijtwende BV leidt tot een ongebruikelijke rolverdeling tussen de betrokken actoren. Zo is dit de eerste keer dat Rijkswaterstaat niet de rol van planontwerper heeft. Rijkswaterstaat treedt op als klankbord voor Sijtwende BV zodat tot een gezamenlijk gedragen programma van eisen wordt gekomen; Sijtwende BV is verantwoordelijk voor het ontwerp, Rijkswaterstaat ziet toe dat deze aan de eisen voldoet. Daarbij tracht Rijkswaterstaat deze eisen, met name de verkeerskundige, zo helder en functioneel mogelijk te krijgen teneinde later in haar toezichhoudende rol conflicten door onduidelijkheid te voorkomen. De voorbereiding en uitvoering vindt plaats door tunnelbouwer Van Hattum & Blankevoort BV, tevens een onderdeel van Volker Wessels. Hoewel zij geen onderdeel is van de afspraken in de vierpartijen- of bilaterale overeenkomsten wordt de aannemer toch in alle overlegvormen betrokken omdat de tunnel zeer bepalend is voor het gehele project. Zij opereert via een design & construct (concessie-) model onder verantwoording van Sijtwende BV. Deze rapporteert periodiek aan Rijkswaterstaat over de voortgang. Deelproducten, mijlpalen en acceptatieprocedures zijn van tevoren gespecificeerd. De deelproducten ondergaan ieder een procedurele toetsing aan het programma van eisen. Verder is het betalingsregime afgestemd op de acceptatie van de deelproducten en zijn er boetebepalingen opgenomen voor het niet behalen van mijlpalen. Deze werkwijze waarborgt dat uiteindelijk het gehele project binnen de randvoorwaarden van het programma van eisen past.

Naast de vier contractuele partners is er ook het primaatschap, waarin de directeuren en hoofden van de partners zitting hebben, in het leven geroepen om probleemoplossend te faciliteren bij de voornaamste issues van het project. Bewust is er niet gekozen voor de naam stuurgroep om geen misverstand te laten ontstaan over de primaire aansturingverantwoordelijkheid van Sijtwende BV. Daarnaast kan er voor eventuele geschillen een raad van experts worden geformeerd.



Figuur 7.4: Birdseye view van de kruising van de verbindingsweg met Prins Bernhardlaan /Noordsingel (Sijtwende BV, 2003).



7.6 PROCESVERLOOP

A: PROCESVERLOOP¹³

Al in 1938 zijn de eerste ontwerpen voor de aan te leggen Noordelijke Randweg gemaakt, waarna vanwege de sterk toenemende mobiliteitsdruk verscheidene malen pogingen zijn gedaan om de weg daadwerkelijk te realiseren. Zoals in paragraaf 7.4 aangegeven doet het ministerie van V&W begin 1990 nogmaals een serieuze poging. Nog altijd is het de gemeente Voorburg (en belangengroepen) die fel gekant is tegen de aanleg van de weg. Na het continu weerstand bieden, het vertragen van procedures en zelfs het afwijzen van een formeel verzoek tot medewerken in 1994 wordt bedreigd met het opleggen van een (uitzonderlijke, dwingende) aanwijzing door de provincie Zuid-Holland op verzoek van het ministerie. Voorburg kiest eieren voor haar geld en geeft aan mee te willen werken, maar alleen aan het recent door Bohemen BV aangedragen plan Sijtwende. Bang voor de zoveelste verdragingspoging zet het ministerie toch door en laat de aanwijzing in april 1995 opleggen. De aanwijzing specificeert echter niet op welke wijze de weg aangelegd moet worden; Voorburg werkt dan ook verder aan het plan Sijtwende (in samenwerking met het dan opgerichte Sijtwende BV) terwijl het oorspronkelijke plan ondertussen door Rijkswaterstaat en Gedeputeerde Staten wordt uitgewerkt.

De (dreiging met) de aanwijzing betekent een kentering in het proces. Na de jarenlange padstelling is er sprake van een policy window waarin problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen samenkomen (zie ook paragraaf 5.1). Toen Bohemen het plan Sijtwende in eerste instantie aandroeg bij de gemeente Voorburg werd hier niet serieus op ingegaan omdat zij op dat moment überhaupt tegen aanleg in welke variant dan ook was. Wanneer duidelijk wordt dat het enige alternatief het door Rijkswaterstaat voorgestelde maaiveldvariant is wordt het plan met beide handen aangegrepen. Dit resulteert in een ommezwaai binnen het langdurige, krampachtige proces. Het was tenslotte Voorburg die de ontwikkeling decennialang tegenhield en nu opeens achter het ontwikkelingsplan gaat staan.

Het plan Sijtwende wordt verder uitgewerkt, maar er staat grote druk achter omdat het binnen de duur van de aanwijzingsprocedure (tot april 1996) tot een haalbaar en realistisch alternatief plan moet leiden. Voorburg gaat ondertussen steeds meer in het plan zien en doet er alles aan het plan binnen het jaar gereed te krijgen. Ook Rijkswaterstaat ziet dat het alternatieve plan een serieuze optie is en raakt steeds meer inhoudelijk geënthousiasmeerd van de verder aangescherpte plannen. Geleidelijk aan verschuift haar focus naar het creëren van de benodigde voorwaarden om het

plan te realiseren. Het gelijktijdige uitwerking van het oorspronkelijke en alternatieve plan (tweesparentraject) wordt echter niet losgelaten voor het geval het plan Sijtwende uiteindelijk op niets uitloopt. Alleen onder deze conditie zijn V&W, VROM, de provincie en Haaglanden bereid om zich actief in te zetten voor het plan Sijtwende.

Rijkswaterstaat stemt op den duur zelfs haar interne werkproces aan op die van Voorburg en Sijtwende BV omdat het veel ziet in de innovatieve oplossing. Het speelt daarbij ook een cruciale en constructieve rol bij het tot stand komen van de publiek-private samenwerking. De eerste uitwerkingen van het plan Sijtwende hebben namelijk nog een (sterk) negatief exploitatieresultaat. Door verdere optimalisatie van het programma wordt het tekort in de loop van het jaar verkleind tot 15 miljoen euro, waarbij minister Jorritsma van V&W op een gegeven moment de toezegging doet om het resterende tekort te zullen dekken. Haar argumenten hiervoor zijn:

- De stedenbouwkundige oplossing (inhoudelijke meerwaarde).
- Het plan is een oplossing voor de bestuurlijke impasse (procesmatige meerwaarde).
- Rijkswaterstaat wil van Sijtwende een voorbeeldproject maken met betrekking tot de omgang met marktpartijen (een investering in 'toekomstige' procesmatige meerwaarde).

In januari 1996 is het *ontwerp*bestemmingsplan Sijtwende klaar, maar daarin is onvoldoende rekening gehouden met de inpassing van de HOV-verbinding terwijl dit wel onderdeel uitmaakt van de aanwijzing. De provincie verleent echter toch al medewerking aan het plan onder voorwaarde dat er een herziening komt. In juli 1996 wordt een intentieovereenkomst getekend door het Rijk, de gemeente Voorburg, Sijtwende BV en het Stadsgewest Haaglanden (P3BI, 2004).

In september 1996 wordt de vierpartijen-overeenkomst getekend, wordt de aanwijzingsprocedure formeel stopgezet en staakt Rijkswaterstaat zijn werkzaamheden aan de maaiveldvariant zonder woningbouw. Het is in eerste instantie vooral het private consortium Sijtwende BV dat inzet op het aangaan van de publiek-private samenwerking. Zij nemen daarbij een actieve, regisserende rol op zich om alle actoren bijeen te brengen. Sijtwende BV heeft er ook het meeste belang bij om het interactieproces op gang te houden. Na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomsten krijgt Sijtwende BV veel mandaat van de betrokken actoren. Bijzonder is dat het private consortium daarbij aanspreekpunt wordt voor het gehele project. Dit wordt niet alleen geaccepteerd door alle betrokkenen, het is zelfs een voorwaarde voor samenwerking (en tevens een blijk van vertrouwen). De publieke actoren zien in dat - gezien het integrale karakter van de ontwikkeling,

¹³ Op pagina 93 is een compleet chronologisch overzicht van het procesverloop te vinden.



de benodigde inbreng van kennis en (creatieve) vaardigheden - Sijtwende BV hier het best toe uitgerust is.

De inhoudelijke invulling van de samenwerking krijgt vorm middels de verschillende bilaterale overeenkomsten die tussen september 1996 en juni 1997 worden uitgewerkt en afgesloten. Door deze stapsgewijze opzet van contractvorming is er sprake van convergentie; de intentie- en vierpatijenovereenkomst zijn nog vrij globaal gedefinieerd (zij het met harde randvoorwaarden), om via bilaterale uitwerking van de deelaspecten steeds scherper te worden gedefinieerd. Op deze manier hebben de betrokken actoren tijd om binnen de samenwerking naar elkaar te groeien en binnen de afgesproken kaders te optimaliseren. Het is Sijtwende BV dat in deze planvormingfase actief is en het proces en de actoren faciliteert teneinde tot verdere afstemming en optimalisatie te komen.

In november 1998 wordt de bouw van de tunnel gestart; de overgang van de planvorming naar de realisatiefase. Vanaf dat moment veranderd ook de rol van Sijtwende BV; haar rol als facilitator van het proces neemt sterk af. Van Hattum & Blankevoort, als onderaannemer van Sijtwende BV, neemt de concrete realisatie van de weg en tunnel op zich. Dit deel van het project is dus voornamelijk een zaak tussen Van Hattum & Blankevoort en Rijkswaterstaat, terwijl het gebiedsontwikkelingsdeel (woningen en openbare ruimte) zich met name afspeelt tussen Sijtwende BV en de gemeente. Deze afbakening komt voort uit de keuze om bilaterale contracten aan te gaan voor verschillende aspecten binnen de ontwikkeling en niet voor het opzetten van één centrale projectorganisatie waarin de bilaterale afspraken bijeengebracht worden.

In november 2003 wordt de tunnel opengesteld voor gebruik. De woningbouw naast / tegen de holle dijk gaat in juni 2000 van start en de eerste woningen komen in 2001 gereed. Er treedt vervolgens enige vertraging op in de woningbouw door technische problemen, maar vooral door vernietiging van het bestemmingsplan, waarvoor pas in 2003 een nieuwe in de plaats komt. De oplevering van de laatste woningen van het project wordt eind 2007 verwacht.

B: KNELPUNTEN

Bij het proces rond de realisatie van het plan Sijtwende zijn er fricties en meningsverschillen, maar deze staan de realisatie van de plannen binnen de planning en budget niet in de weg. Tijdens de initiatie- en planvormingfase verloopt de samenwerking tussen publieke en private actoren zeer voorspoedig. Hoewel enkele actoren aanvankelijk nog sceptisch zijn is er een sterke wil om het project een succes te maken. Er is sprake van een policy window die snel benut dient te worden. Deze tijdsdruk is meteen het eerste knelpunt welke overwonnen moet worden. In de

voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat dit alleen mogelijk was door de gedrevenheid van de voornaamste actoren; Rijkswaterstaat en Voorburg spelen in de beginfase een cruciale regierol terwijl Sijtwende BV het plan inhoudelijk vorm geeft en optimaliseert en daarbij de voornaamste actoren consulteert.

Een tegenvaller voor Sijtwende BV is het feit dat Rijkswaterstaat geen bebouwing boven rijkswegen toestaat. Om deze reden is alle bebouwing *tot aan* de tunnelwand gesitueerd. Ook de boven de tunnel uitstekende balkons worden uit het ontwerp gehaald. Rijkswaterstaat is van mening dat de tunneldak te allen tijde toegankelijk moet zijn voor onderhoud. De ruimte boven de holle dijk wordt daarom publiek eigendom met daarop kwaliteitsverhogende openbare ruimte in de vorm van groenvoorziening en paden voor langzaam verkeer. De voortuinen van sommige woningen liggen op het dak en mogen ingericht worden alsof het privaat bezit is.

Sijtwende BV gaat in haar initiële plannen nog uit van een 'stadsweg' waar maximaal 50 km/u gereden wordt. Conform het bestemmingsplan worden twee gelijkvloerse kruisingen, in dit ontwerp in de vorm van rotondes, in het plan opgenomen. Rijkswaterstaat heeft kritiek op de plannen omdat de zichtlijnen te beperkt zouden zijn en de afwikkeling van het verkeer over de rotondes onvoldoende gegarandeerd zou zijn. Het is een lastige discussie omdat er op dat moment nog weinig praktijkervaring en metingen zijn die de verschillende standpunten kunnen onderbouwen. TNO wordt als neutrale actor gevraagd om met behulp van simulaties tot aanbevelingen rond de verkeersveiligheid te komen. De simulaties wijzen uit dat, zeker gegeven de behoefte aan een maximum snelheid van 70 km/u, de afstand tussen de mondingen van de tunnels en de kruispunten sterk vergroot dient te worden teneinde de vervoersstroom veilig te kunnen geleiden. Het eerste ontwerp wordt dan ook afgekeurd. De benodigde wijzigingen aan het ontwerp van de tunnel hebben grote gevolgen voor het hele plan vanwege het intensieve karakter er van. De holle dijk tunnelsecties werden ingekort, wat tot gevolg heeft dat er in plaats van 1000 nog maar 700 woningen kunnen worden gebouwd. Daarmee wordt de potentiële private bijdrage vanuit de vastgoedobjecten aan de inpassing van de weg ook sterk beperkt. Een meevaller bij deze aanpassing is dat de lagere opbrengsten uit de woningbouw gedeeltelijk gecompenseerd worden door lagere kosten voor de holle dijk. De haalbaarheid van het totale project komt niet in het geding.

Tegen de tijd dat de inrichting van de tunnel aan de orde is blijken de voorschriften voor brandveiligheid verscherpt te zijn naar aanleiding van een reeks tunnelbranden in het buitenland. Zo is een brand van 100 megawatt in plaats van 40 megawatt maatgevend, wat bijvoorbeeld gevolgen heeft voor de maatvoering van de te installeren ventilatoren. Daarnaast zijn door Rijkswaterstaat



wijzigingen aangebracht aan het verkeerssignaleringssysteem. Omdat deze wijzigingen buiten het bestaande contact vallen ontvangt Sijtwende hiervoor financiële compensatie. De benodigde aanpassingen vergen echter wel de nodige extra inzet om alles op elkaar af te stemmen. De extra aanpassingen en de lange levertijd van dit verkeersmanagementsysteem leiden uiteindelijk tot een vertraging in de openingstelling van anderhalf jaar.

Zeker bij een project als Sijtwende (hoge dichtheid, inpassing van een weg vlak langs bestaande bebouwing waar al de nodige weerstand bestond) kan er het nodige bezwaar worden verwacht. Bezwaarprocedures zijn zeker aan de orde vanaf 1996 (voornamelijk georganiseerd vanuit het 'Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg' en 'De Vereniging verontruste Voorburgers'), maar allen worden op inhoudelijke argumenten afgewezen door de bevoegde instanties. Qua procedures doet zich de bijzondere situatie voor: In een bodemprocedure wordt het bestemmingsplan vernietigd wegens een procedurefout van de provincie. De bouw mag toch verder gaan omdat de bouwvergunning voor de weg al onherroepelijk is geworden. Niet voor alle woningen zijn de vergunningen afgegeven; alleen de bouw van de reeds toegezegde vergunningen mag doorgaan met behulp van de zogenaamde art. 19 procedure, een verkorte procedure voor spoedeisende gevallen. Het nieuwe bestemmingsplan wordt pas in 2003 bekrachtigd. Ook treedt er enige vertraging op in de woningbouw als gevolg van de hoge complexiteit en samenhang binnen het project. Daarbij is het ontwerp zo krap bemeten dat een afwijking van de tunnel grote gevolgen heeft voor de woningbouw (een afwijking van 2 cm aan de ene zijde van de tunnel resulteerde aan de andere zijde tot een afwijking van 40 cm). Het ontwerp van de woningen moet hierdoor uiteindelijk zelfs worden aangepast.



Figuur 7.5: Hoogwaardig openbaarvervoer (HOV) tunnel (Sijtwende BV, 2003).

Ook ontstaan er heftige discussies met het stadsgewest Haaglanden over het wel dan niet incorporeren van de HOV tunnel en openbaarvervoersknooppunt binnen het project Sijtwende. Mede op basis van juridische adviezen kiest Haaglanden er voor om de afbouw van de tunnel buiten het project te houden middels een openbare aanbesteding (de ruwbouw van de tunnel valt binnen het contract tussen Rijkswaterstaat en Sijtwende BV). Haaglanden ging in eerste instantie uit van een kruising van de HOV-lijn op maaiveldniveau, maar uit studies blijkt dat de gewenste verkeersafwikkeling op het kruispunt alleen te bereiken is door ondertunneling. Dit brengt niet alleen meerkosten met zich mee, maar heeft ook gevolgen voor de doorlooptijd van de bouw.

Bovengenoemde knelpunten leiden tot de nodige discussies, maar worden op minnelijke, constructieve wijze opgelost (terwijl de financiële impact van bijvoorbeeld het verminderen van het aantal woningen wel groot is). Verderop in de realisatiefase is er in toenemende mate sprake van uitwerking van de plannen op bilaterale basis. Het gevaar is dat het plan Sijtwende als geheel meer naar de achtergrond verdwijnt terwijl de deelprojecten en de daaraan gekoppelde individuele belangen centraler komen te staan (Edelenbos & Demoet, 2004). In een dergelijke (één op één) setting is het risico op polarisatie van belangen en hieruit voortvloeiend conflicten dan ook groter. Het volgende voorbeeld is indicatief voor spanningen die bij ontwikkelingsprojecten in het algemeen veelvuldig voorkomen en waarbij de individuele belangen onvoldoende gelijkgeschakeld zijn en/of gemaakt worden met het projectbelang.

Onenigheid situering parkeergelegenheid

De plaatsing van een parkeergarage tegen de tunnelwand bij de Vliettoren (bij de aquaduct) is aanleiding tot discussie. De door Sijtwende BV voorgestelde plaatsing tegen de tunnelwand is volgens Rijkswaterstaat wel mogelijk, maar brengt relatief kostbare aanvullende voorzieningen met zich mee. Sijtwende BV concludeert dat situering naast de tunnel niet langer een reële optie is terwijl Rijkswaterstaat meent dat het dus weldegelijk mogelijk is. Beide partijen stellen zich star op en er wordt twee jaar onderhandeld over een alternatieve oplossing: plaatsing op het dak van de tunnel. Rijkswaterstaat doet daarbij de concessie om daar toch bebouwing toe te laten terwijl Sijtwende BV uiteindelijk de additionele kosten op zich neemt. Vervolgens wordt Sijtwende tot haar verbazing geconfronteerd met een rekening van de Dienst Domeinen - die verantwoordelijk is voor de verkoop en verhuur van rijksbezit - voor het gebruik van openbare ruimte (een jaarlijkse huur, af te kopen voor 200.000 euro). *[vervolg op volgende pagina]*



Rijkswaterstaat blijkt dit aan het begin van de discussie kenbaar te hebben gemaakt. Sijtwende BV ziet in deze nieuwe tegenvaller aanleiding om nogmaals de situering van de parkeergarage ter discussie te stellen en onderzoekt nogmaals de technische mogelijkheden tegen de tunnelwand. Hieruit blijkt dat de oorspronkelijke naast de tunnel gelegen variant tegen veel lagere additionele kosten mogelijk was geweest dan eerder door Rijkswaterstaat was aangegeven. Rijkswaterstaat wijst er op dat deze kosten nog altijd hoger liggen dan de rekening van Domeinen en dat zij reeds extra kosten hebben gemaakt door de fundering verzaard aan te leggen.

Binnen Sijtwende BV bestaan twee opvattingen. Enerzijds dat de parkeergarage ondanks hogere kosten toch op het tunneldak gerealiseerd moet worden omdat het als aansprekend voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik kan dienen waardoor toekomstige stedelijke ontwikkeling op/boven rijkswegen makkelijker wordt. Anderzijds was de mening dat de voordelen van een garage niet opwegen tegen de meerkosten terwijl parkeergelegenheid direct onder de appartementen het voordeel van sociale veiligheid met zich meebrengt. Uiteindelijk kiest Sijtwende BV voor de laatste optie, hoewel dit wel gezien wordt als een gemiste kans op een herkenbaar en aansprekend voorbeeldplan voor Sijtwende. Zij concludeert dat Rijkswaterstaat aansprakelijk is voor de financiële consequenties; vermindering van de exploitatieopbrengst omdat er minder appartementen gerealiseerd kunnen worden en de additionele ontwerpkosten. Rijkswaterstaat accepteert geen aansprakelijkheid waarna Sijtwende een claim indient. De relatie tussen de twee verhardt.

(Edelenbos & Demoet, 2004)

C: COMMITMENT

Een van de belangrijke succesfactoren bij PPS projecten is de aanwezigheid van een bevoegde persoon, groep of organisatie, die als initiator of als trekker van het project optreedt en partijen bij elkaar weet te houden. "Het succes van Sijtwende is voor een groot deel op de aanwezigheid van zo'n trekker terug te voeren. Het private consortium was bereid het risico van de integrale projectontwikkeling op zich te nemen en vervulde een cruciale bemiddelende rol tussen de verdeelde publieke partijen" (Ham & Koppenjan, 2003: 10). Behalve Bohemen BV spelen ook de projectleiders van Voorburg en Rijkswaterstaat een cruciale rol door in de initiatiefase (nog voor het tekenen van de intentieverklaring) de regierol op zich te nemen.

"Enerzijds was het de verdienste van Igo van Bohemen. Hij lanceerde het idee om de Noordelijke Randweg Haagse regio in de grond te laten verdwijnen en de extra kosten die dat met zich meebracht, terug te verdienen door er huizen op te bouwen. Anderzijds was het Dirk Knook [Van Hattum & Blankevoort] die de weg naar Rijkswaterstaat goed kende en de betrokkenheid en het enthousiasme van Jan de Bont wist te mobiliseren. Burgemeester Eenhoorn die, ondanks de politie- bestuurlijke verhoudingen en standpunten in relatie tot het aanleggen van een rijksweg door Voorburg, de visie en durf had om de eerste plannen voor Sijtwende serieus te nemen. Ook Ashok Bhalotra, stedenbouwkundige [Bureau Kuiper Compagnons], heeft een cruciale rol gespeeld. Als visionair heeft hij het eerste ontwerp getekend. Dat was een fantastisch en te begrijpen vertrekpunt. Naast de hierboven genoemde mensen hebben nog vele anderen in het totstandkomingsproces unieke bijdragen geleverd waardoor Sijtwende geworden is tot wat het is." (Sijtwende BV, 2003: 20).

Voordat het zover komt vind echter het nodige plaats. Er is pas sprake van een policy window wanneer het innovatieve plan Sijtwende wordt aangedragen en niet veel later een aanwijzing van de provincie volgt. Voorburg is in de positie dat het geen alternatief heeft dan zich volop in te zetten voor het enige plan dat recht doet aan haar belangen. Gesteund door deze zekerheid kon ook de private zijde zich intensief inzetten voor de realisatie van het project. Zonder deze commitment is het denkbaar dat deze PPS nooit van de grond gekomen was. De voorzichtige houding van de overige publieke actoren (met name V&W/ Rijkswaterstaat) in deze fase blijkt uit het feit dat deze toch de aanwijzing opleggen en een tweesporentraject aanhangen. Al snel echter gaan ook Rijkswaterstaat en de overige actoren achter het plan staan als de inhoudelijke kwaliteit duidelijk wordt, maar vooral de daadkracht en resultaatgerichtheid die Sijtwende BV en Voorburg aan het licht brengen.

Vanuit het gemeenschappelijk belang van de verschillende actoren wordt er door iedereen hard gewerkt aan de snelle realisatie van het project. Vertrouwen wordt verkregen door het open proces waarbij de betrokkenen bereid zijn hun standpunten uit te leggen, maar bovenal om die van de andere te horen en indien mogelijk mee te denken aan een oplossing. De opgave wordt als een gezamenlijk probleem gezien, of liever een gezamenlijke kans waarbij oplossingsgericht wordt gewerkt (zo is de aanleg van de tramtunnel onder de tunnelbak reeds van start gegaan voordat de financiering rond was). Het ontwerp is daarbij niet heilig; aanpassingen zijn mogelijk mits deze bijdragen aan het oplossen van én het mobiliteitsvraagstuk én de leefbaarheid van Voorburg. Publieke en private actoren werken gezamenlijk aan een gemeenschappelijk ambitie



en durven ook te onderkennen dat zij onderling afhankelijk zijn in het proces. Het onderkennen van de overlappende doelstellingen en de toegevoegde waarde van alle betrokkenen leidt tot een positief proces wat ook weer invloed heeft op het eindproduct. Deze flexibiliteit en bereidwilligheid zorgde voor vertrouwen wat goed van pas komt bij obstakels die tijdens het project boven komen.



Figuur 7.6: Samenwerkingsfundament voor integrale gebiedsontwikkelingsprocessen.

Essentieel voor het creëren van commitment voor het plan Sijtwende is de harde afspraak om binnen de duur van de aanwijzingsprocedure tot een haalbaar en realistisch alternatief plan te komen. Er is door de grote tijdsdruk en de positieve drive en daadkracht sprake van een gezamenlijke focus en een 'nu of nooit' mentaliteit. De aanwijzing van de provincie is de trigger, maar het intensieve en gezamenlijke voorwerk en de kwaliteit van de contacten hebben de basis gelegd voor de samenwerking.

Dit samenwerkingsverband heeft onder andere tot gevolg gehad dat het project buitengewoon voorspoedig wordt doorlopen. De continuïteit is gewaarborgd door het betrekken van personen die bereid zijn om tijdens de uitvoering niet alle problemen naar de letter van het contract op te lossen, maar eerder naar de aan het contract ten grondslag liggende bedoelingen en uitgangspunten. Hoewel dit het algemene beeld is doen zich gedurende de realisatiefase enkele problemen voor die de verhoudingen binnen de samenwerking onder druk zetten (met name de parkeeroplossing bij de Vliettoren). Hierbij moet aangetekend worden dat binnen een dergelijk complex en integraal plan verwacht mag worden dat de samenwerking niet altijd op rolletjes loopt. Wel kan gevraagd worden in hoeverre de gekozen samenwerkingsvorm - een algemene samenwerkingsovereenkomst met verdere uitwerking middels bilaterale contracten zonder aparte waarborg voor het projectbelang tijdens de realisatie - er toe heeft bijgedragen dat met name richting het einde

van de realisatiefase de commitment voor projectbelang afnam ten kosten van individuele belangen.



7.7 ALLOCATIE

A: INBRENG EN OPBRENGST

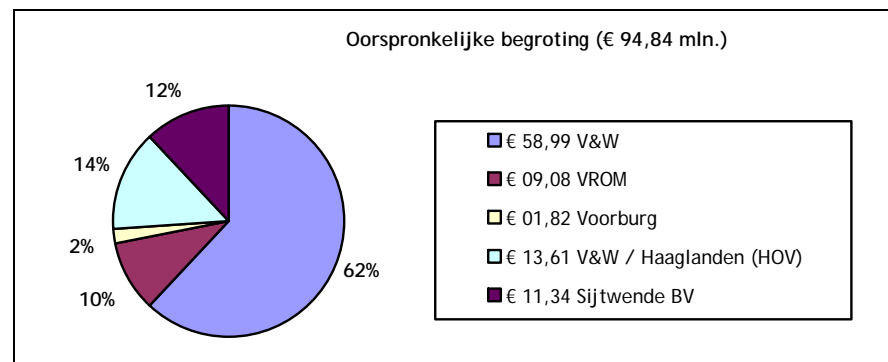
In de vierpartijen-overeenkomst is vastgelegd dat de financiering van het project gesplitst is in een deel voor de gemeent Voorburg, een deel voor het Rijk (V&W, VROM), een deel voor stadsgewest Haaglanden en een deel voor Sijtwende BV, waarbij de laatste voor eigen risico het gehele project - inclusief woningen, tunnels, (locale) wegen en openbare ruimte - realiseert.

De gemeente Voorburg levert een vaste bijdrage van € 1,82 miljoen (4 miljoen gulden) en deelt in de additionele winsten uit de grondexploitatie (boven een overeengekomen indexniveau), evenredig met Sijtwende BV. Deze winst komt terecht in twee kwaliteitsfondsen waaruit beiden investeringen doen ten behoeve van de kwaliteit van het gebied (zoals de aanleg van een park) en in het geval van de gemeente ook om enkele financiële tegenvallers af te dekken. Deze (meer)opbrengsten worden dus geoormerkt voor besteding binnen het project. Al deze afspraken zijn vastgelegd in de exploitatieovereenkomst, die onderdeel is van de bilaterale overeenkomst tussen Voorburg en Sijtwende BV. Daarnaast brengt de gemeente kennis van beleidsinstrumenten in door (in samenspraak met Sijtwende BV) aanpassingen aan het bestemmingsplan door te voeren. Dit alles levert de gemeente een nieuw, aantrekkelijk woon- en werkgebied op en een zodanige inpassing van de weg dat de ruimtelijke en functionele structuur van de bestaande wijken zelfs wordt versterkt.

Het Rijk (Rijkswaterstaat/V&W en VROM) betaalt Sijtwende BV om de tunnels en weg tegen een voorafgestelde prijs en binnen vastgelegde kwaliteitsafspraken te leveren. In de vierpartijen-overeenkomst is een publieke bijdrage overeengekomen van € 81,7 miljoen (180 miljoen gulden), prijspeil 1 juli 1996 (Offermans & van de Velde, 2004):

- € 59 miljoen vanuit V&W voor de autotunnelsegmenten en wegconstructie.
- € 9,1 miljoen vanuit VROM voor de inpassingkosten van de weg in het kader van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR).
- € 13,6 miljoen vanuit V&W / Haaglanden voor de HOV-verbinding¹⁴.

¹⁴ Hoewel de bijdrage formeel van V&W via het stadsgewest Haaglanden naar Sijtwende BV gaat loopt is de feitelijke betaling in dit geval direct via RWS (als gedelegeerd opdrachtgever) en niet via Haaglanden.

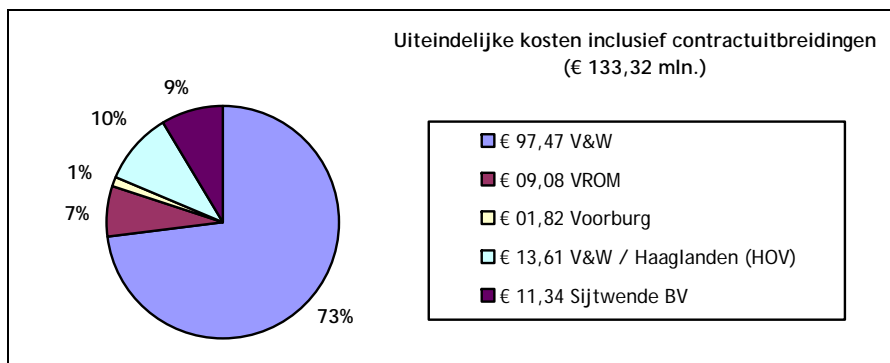


Figuur 7.7: Begroting voor tunnel, weg en HOV-verbinding in 1997.

Bij de eindafrekening van het Sijtwende-contract zijn de kosten voor het Rijk (inclusief de HOV) echter van € 81,7 tot € 120,2 miljoen¹⁵ gestegen. Deze toename van € 38,5 miljoen wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat de tunnel later alsnog als een Rijkstunnel wordt aangemerkt, met alle bijbehorende strenge veiligheidseisen. In 1998 en 2001 worden aanvullende contracten afgesloten voor deze veranderende veiligheidseisen / richtlijnen en het gebruik van een nieuwe verkeerssignaleringsystemen op het hoofdwegennet en de daarmee verbonden centrale aansturing van deze systemen. Het Sijtwendecontract is daarbij ook gebruikt om systemen en voorzieningen aan te brengen buiten de oorspronkelijke begrenzings van het Sijtwendegebied (onderdoorgang spoor Leiden - Den Haag, aquaduct onder de Vliet en aansluitende wegvakken). Van de € 38,5 miljoen aan additionele kosten valt bijna € 14,5 miljoen buiten het plangebied. Naast deze financiële vergoeding brengt Rijkswaterstaat ook 2 hectare grond in, maar krijgt zij er 6 hectare voor terug. Bij oplevering van de tunnel is de grond erboven door Sijtwende BV 'om niet' overgedragen aan Rijkswaterstaat, terwijl het beheer van deze grond onder verantwoording van de gemeente Leidschendam-Voorburg valt. De overige 16 hectare wordt voor woningbouw benut (welke via Sijtwende BV in particuliere handen komt) en in mindere mate voor openbaar ruimte (eigendom en beheer bij de gemeente).

¹⁵ Consultatie Marjolein van Ruler, projectmanager van de Noordelijke Randweg vanuit Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland.





Figuur 7.8: Totale kosten tunnel, weg en HOV-verbinding inclusief additionele investeringen buiten het plangebied.

Het ministerie van V&W bekostigt samen met het stadsgewest Haaglanden de ruwbouw van de HOV lijn. De afbouw van de lijn en tunnel worden door Haaglanden openbaar aanbesteed.

Inbreng	Opbrengst
Garantstelling voor negatief exploitatieresultaat weg (Rijkswaterstaat)	Realisatie kwalitatief goede weg, verhinderen doorsnijding bebouwd gebied
Financiering/ subsidie (VROM)	HOV-verbinding
Grondinbreng	Realisatie woningen en kantoorpanden
Procedures	Overdracht verantwoordelijkheid realisatie openbare ruimte (van hoge kwaliteit)

Tabel 7.1: Inbreng en opbrengst van publieke actoren.

Sijtwende BV draagt het vooraf overeengekomen bedrag van € 11,34 miljoen (25 miljoen gulden) bij aan de aanlegkosten van de tunnel vanuit de verwachte winst uit de vastgoedexploitatie. Wellicht belangrijker is echter haar inbreng op het gebied van kennis & vaardigheden. Zij heeft het alternatieve plan aangedragen en daarna de verschillende actoren overtuigd van het plan. Daarbij is ook haar netwerk benut (zo was Dirk Knook van Van Hattum & Blankevoort een belangrijke persoon omdat hij reeds in verschillende netwerken met Rijkswaterstaat samenwerkte). Na afsluiting van de vierpartijen-overeenkomst speelt zij een cruciale rol in het optimalisatieproces door de verschillende belangen te erkennen en op basis daarvan de projectdelen op elkaar af te stemmen. Sijtwende BV financiert en is verantwoordelijk voor de realisatie van de tunnel, weg, woningen en kantoren en draagt, middels een vooraf overeengekomen korting op de overdrachts-

prijs, bij aan de kosten van de tunnel. Daarnaast neemt zij traditionele overheidstaken op zich door de grond bouw- en woonrijp te maken en verantwoordelijk te zijn voor de realisatie van de openbare ruimte. Sijtwende houdt de integrale kwaliteit voor ogen en investeert meer in duurzame en luxe lantaarnpalen, straatmeubilair e.d. dan de gemeenten zou hebben gedaan.

Inbreng	Opbrengst
Financiële middelen uit de exploitatie	Ontwikkeling en verkoop vastgoed
Risicodragende participatie	Realisatie weg, openbare ruimte, vastgoed
Bouwcapaciteit, kennis en creativiteit	Opdoen ervaring met geïntegreerd project, inclusief realisatie openbare ruimte
Projectbesturing- en organisatie	

Tabel 7.2: Inbreng en opbrengst van private actoren.

De totale investering voor het plan Sijtwende is ongeveer € 380 miljoen, wat neerkomt op ongeveer € 1727/m² (Sijtwende BV, 2003). Het mag duidelijk zijn dat er zowel van publieke als private zijde sprake is van aanzienlijke investeringen in het project.

B: RISICO'S

Vooraf zijn alle risico's expliciet benoemd en verdeeld. Sijtwende BV draagt alle realisatie- en marktrisico's en draagt als verantwoordelijke het risico voor alle onderdelen inclusief tunnel, kruispunten, woningbouw en openbare ruimte. De risico's met betrekking tot de realisatie van de weg en tunnel kunnen zeer groot zijn en zijn daarom met een concerngarantie veiliggesteld. Hoogste ongebruikelijk ten tijde van het aangaan van de samenwerking is de keuze van Rijkswaterstaat (op aandringen van Sijtwende BV) voor een kant en klare oplevering van tunnel en weg. Met dit Design, Build & Finance (DBF) contract ziet zij bewust af van risicodragende participatie in het project. Een acceptatieprocedure waarborgt dat de ontwikkeling van het definitieve ontwerp en eventuele overeengekomen optimalisaties vallen binnen het in samenspraak met Rijkswaterstaat ontwikkelde programma van eisen. Bovendien is Sijtwende BV gebonden aan een onderhoudstermijn van 12 maanden met aansluitend een garantietermijn van 10 jaar voor verborgen gebreken. Wel loopt Rijkswaterstaat (beperkt) risico ten aanzien van mogelijk uitgebreide grondverevening en verlegging van grote waterleidingen.

Sijtwende BV loopt aanvankelijk, voor en tijdens het uitwerken van de plannen binnen de aanwijzingsprocedure, een relatief groot politiek-bestuurlijk risico. Bepalende stakeholders, Rijkswaterstaat voorop, gaan verder met de voorbereidingen voor de maaiveldvariant terwijl daarnaast nog eens een enorme tijdsdruk is om een realistisch en haalbaar plan uit te werken. Wanneer Rijks-



waterstaat zich achter het plan Sijtwende schaarst is het risico zo goed als verdwenen omdat dan alle actoren zich, onder voorwaarden, er aan committeren. Bij het ondertekenen van de verschillende overeenkomsten neemt Sijtwende BV alle realisatie- en uitvoeringsrisico's op zich. Juist in een dergelijk complex project waarbij sprake is van intensief en meervoudig grondgebruik zijn deze risico's alleen te beheersen door de inzet van zeer competente actoren. Intern wordt een groot deel van dit risico doorgelegd naar Van Hattum en Blankevoort BV (onderdeel van Volker Wessels) die het ontwerp en de feitelijke realisatie van de tunnel op zich neemt. Sijtwende BV blijft echter verantwoordelijk voor het geheel en loopt daarmee risico ten aanzien van de afstemming van de verschillende projectdelen en aspecten.

Verder loopt Sijtwende BV nog altijd het volledige marktrisico voor de afzetbaarheid van de woningen en kantoren. Dit is niet alleen bepalend voor de dekking van de totale bouwkosten, maar ook voor de waarde van de grond en daarmee voor eventuele additionele financiële bijdrage aan de fondsen ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Daarbij is in de initiële fase van het project de ontwikkeling op de lokale woningmarkt, met de komst van drie grote VINEX-locaties, nog behoorlijk onzeker. Toch ziet Sijtwende BV voldoende potentie in het plan om er inhoudelijk en financieel op vooruit te gaan. De marktvrage is bovendien enigszins te sturen door het realiseren van een kwalitatief en aantrekkelijke woonomgeving en woningen.

Voorburg loopt relatief weinig risico. De benodigde gronden zijn al vrijwel geheel in publieke handen, dus het risico van vertraging in de acquisitie is vrijwel nihil. De gemeente brengt 20 hectare grond in, maar de waarde bij alternatieve aanwending (maaiveldvariant) is zeer beperkt. Het risico van private discontinuïteit, waarbij de private partij voortijdig afhaakt is natuurlijk altijd aanwezig. In het geval van Sijtwende BV is dit relatief beperkt gegeven de vertoonde commitment en de keuze van Bohemen BV om met een grote, gevestigde partij als Volker Wessels een partnership te vormen en een concerngarantie af te geven. Van het risico dat publieke middelen worden 'misbruikt' om private winsten te genereren is geen sprake. De kwaliteit van het gebied en de financiële bijdrage aan de infrastructuur wordt namelijk bepaald door het succesvol af kunnen zetten van de woningen en kantoren. De belangen van publieke en private actoren liggen in dit project minder ver uiteen dan bij veel andere projecten. Bijdragen aan het fonds bij positieve marktontwikkelingen beperken het risico van de gemeente verder. Haaglanden loopt verder geen risico bij de realisatie van de HOV-verbinding. Zij besteedt het werk voor een vast bedrag aan via Rijkswaterstaat (ruwbouw tunnel) en middels openbare aanbesteding (afbouw).



Figuur 7.9: Alle realisatie- en marktrisico's zijn voor rekening van Sijtwende BV (Sijtwende BV, 2003).



7.8 MEERWAARDE

Inhoudelijke meerwaarde

Sijtwende wordt gekenmerkt door een hoge gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ondanks de hoge dichtheid aan woningen, kantoren, infrastructuur, openbaar gebied e.d. is er sprake van een aantrekkelijk gebied. Er is veel aandacht uitgegaan naar de inpassing / afstemming van de verschillende functies in hun onderlinge samenhang, waarbij de hinder (geluid en lucht) van de vervoersystemen zoveel mogelijk beperkt is door inpassing van de verbindingsweg in de tunnel en door afscherming middels groene glooiingen en geluidswallen bij de gelijkvloerse kruispunten. Omdat de eisen aan woningen met betrekking tot luchtkwaliteit relatief streng zijn (in dit geval is bebouwing binnen een straal van 30 meter van de tunnelmonding niet toegestaan) is op enkele locaties gekozen voor kantoorontwikkeling. Bijkomend voordeel hiervan is dat de doelgroep die de hoogste waardering heeft voor deze zichtlocaties ook meer over zal hebben om zich hier te kunnen vestigen.



Figuur 7.10 : Inhoudelijke meerwaarde: hoge, gedifferentieerde woonkwaliteit (Sijtwende BV, 2003).

Er is er veel oog voor detail voor de architectuur van de woningen zelf. Binnen de 700 woningen bestaat een grote variëteit aan woningtypen, namelijk 68 typen verdeeld over vijf zelfstandige werelden met elk een eigen thema. Er is gekozen voor duurzame kwaliteit, waarbij de beukmaten, verdiepingshoogtes en oppervlaktes van de woningen ruimer zijn dan gebruikelijk. Sijtwende BV heeft ook veel aandacht voor de kwaliteit van de buitenruimte. De betrokken projectmanager voor Sijtwende¹⁶ vanuit de gemeente beaamt dat er een hogere plankwaliteit gerealiseerd is dan bij projecten waar de gemeente verantwoordelijk is voor de realisatie van de openbare ruimte. Zo is er bijvoorbeeld veel groen en een grote variëteit aan typen bomen, is er veelvuldig gebruik gemaakt van duurzame materialen als gebakken straatklinkers en zijn lichtmasten met een speciale coating behandeld. Ook werden de hoogteverschillen niet als beperking gezien, maar als kans om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Met inspraak van de 'Vrouwen advies commissie uit Voorburg' is gekozen voor een langzaam oplopend pad met voldoende rustplaatsen om hoogteverschillen tot 6 meter te overbruggen. Gezien de complexiteit van het project zijn de woningen in vergelijking met andere VINEX-locaties vrij duur. De centrale ligging, ruimtelijke en functionele kwaliteit worden echter zodanig gewaardeerd door de markt dat de afzet geen probleem is.

De bereikbaarheid van Sijtwende met verschillende modaliteiten is zeer goed, wat een positief effect heeft op de aantrekkelijkheid van het gebied. Per auto is er via de gelijkvloerse kruispunten direct aansluiting op de A4. Net als bij de verbindingsweg is ook de inpassing van de nieuwe HOV zodanig dat de voordelen van de verbeterde bereikbaarheid niet ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Ook zijn de bestaande openbaarvervoer-verbindingen geïntegreerd in het plan. Daarnaast lopen er verschillende fiets- en wandelpaden door het gebied die zorgen voor een goede aansluiting op het regionale netwerk. Overigens is het langzaam en snelverkeer van elkaar gescheiden wat ten goede komt aan de veiligheid en de doorstroming. Zo steken fietsers en wandelaars de gelijkvloerse kruispunten niet over, maar kiezen ze een route over de dijk of via een tunnel onder het kruispunt.

Zoals eerder aangegeven is er ook veel aandacht uitgegaan naar veiligheid bij het ontwerp van de tunnels door het private consortium. Het toepassen van haar innovatieve ideeën was alleen mogelijk dankzij de bijzondere situatie dat de bilaterale overeenkomst tussen Rijkswaterstaat en Sijtwende BV voldoende ruimte liet om het ontwerp te optimaliseren. Zo is op de psychologie van de bestuurder ingespeeld door de weg zo te ontwerpen (door kleurstelling en materiaalgebruik) dat hij smaller lijkt waardoor er minder neiging is om hard te rijden. Ook de wanden van de

¹⁶ Gesprek met Rob de Graaff, projectmanager Sijtwende voor de gemeente Leidschendam-Voorburg.



tunnel dragen bij aan de verkeersveiligheid omdat de verticale stroken bij het naderen van de monding dicht op elkaar staan waardoor het lijkt alsof er harder gereden wordt. Juist aan het einde van de tunnels, vlak voor de kruispunten, is het in ieder geval niet de bedoeling dat er weer harder wordt gereden. Verder is het interessant om aan te geven dat bij vergelijkbare investeringen van Rijkswaterstaat standaard 1% (!) van het budget wordt gereserveerd voor kunstwerken. Sijtwende BV heeft haar weten te overtuigen dat deze middelen veel effectiever ingezet kunnen worden door de inpassing van de tunnels op een creatieve manier vorm te geven.

De woongebieden zijn autoluw. Gemiddeld beschikt elke woning over minimaal één inpandige parkeerplaats. In sommige delen van het plan zijn auto's geheel uit het zicht waardoor de ruimtelijke kwaliteit enorm toeneemt. Dit is bijvoorbeeld het geval in deelgebied Zijdezicht waar, naast de holle dijk, parkeergarages zijn gerealiseerd en waar het openbare leven zich tussen de huizen, op het dak van de tunnel afspeelt.



Figuur 7.11 : Inhoudelijke meerwaarde: ruimtelijke kwaliteit door veel autovrije openbare ruimte door ondergronds parkeren (Sijtwende BV, 2003).

Wat de toekomstwaarde betreft zijn de verschillende functies en objecten zo goed mogelijk afgestemd op de toekomstige behoefte. Dit neemt niet weg dat er door de compacte bebouwing geen uitbreidingsmogelijkheden mogelijk zijn voor de verbindingsweg terwijl de flexibiliteit in de rest van het programma ook zeer beperkt is. Wat de benutting van de ruimte op de tunneldak betreft zijn daarentegen, indien noodzakelijk, in de toekomst waarschijnlijk meer mogelijkheden omdat de beperkende regelgeving van Rijkswaterstaat met betrekking tot bebouwing boven wegen inmiddels is versoepeld.

Financiële meerwaarde

Onder financiële meerwaarde wordt een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding, cashflow, winstverwachting en/of risicoallocatie verstaan. Allereerst kan gesteld worden dat zonder private inbreng deze oplossingsvariant niet zou zijn aangedragen. De publiek-private samenwerking heeft geresulteerd in het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig product binnen zeer stringente fysieke, financiële en juridische randvoorwaarden. De inbreng van de private actoren is daarbij onontbeerlijk geweest, met name met betrekking tot creativiteit, het optimalisatieproces en het op efficiënte wijze realiseren van de plannen. Zoals eerder te lezen is, kenmerkt Sijtwende zich door een veelheid aan bijzondere kwalitatieve aspecten. De hoge, integrale kwaliteit van de ambitie sluit zodanig goed aan op de wensen vanuit de markt (de potentie) dat de haalbaarheid van het hele project is veiliggesteld.

Het in detail kwantificeren van de financiële meerwaarde van het project en de bijdragen die de individuele actoren daarbinnen hebben is gegeven de beschikbaarheid van data niet mogelijk. Bovendien is er dan een referentieniveau nodig om aan te spiegelen. Wel kan gesteld worden dat de overheid een veel groter deel van de risico's heeft overgedragen aan de private actoren dan gebruikelijk (wat ook in een aanzienlijke financiële waarde vertaald kan worden). Niet alleen de realisatie-risico's van de weg en tunnel (Rijkswaterstaat) zijn overgedragen, maar ook die voor het bouw- en woonrijp maken van de grond en de realisatie van de openbare ruimte inclusief lokale infrastructuur (Voorburg). Daarnaast draagt Sijtwende BV het integrale risico voor het project met daarin alle mogelijke afstemmingsrisico's tussen de verschillende elementen.

Anderzijds kan de financiële meerwaarde van het project natuurlijk afgemeten worden aan expliciete financiële bijdragen. Zo heeft het consortium een gegarandeerde korting gegeven aan Rijkswaterstaat van € 11,34 miljoen bij de oplevering van de verbindingsweg. Daarnaast zijn middelen vanuit de positieve grondexploitatie (boven een afgesproken index) volledig geoormerkt voor investeringen in additionele kwaliteit van het gebied. De gemeente heeft op deze wijze haar initiële investering van € 1,82 miljoen "ruimschoots terugverdiend", aldus de gemeentelijke projectmanager. Daarnaast is eenzelfde bedrag door Sijtwende benut om kwalitatieve verbeteringen te bekostigen.



Procesmatige meerwaarde

Bij procesmatige meerwaarde wordt er gezocht naar complementariteit tussen de betrokken actoren zodat ieders wederzijdse kwaliteiten ten volle benut kunnen worden. Sijtwende BV is instrumenteel in dit opzicht omdat het de inhoud van het plan op intensieve wijze met de verschillende stakeholders afstemt. In de beginfase komen zij geregeld aan de onderhandelingstafel bijeen, waarbij afweging van alle mogelijkheden moet leiden tot een haalbare oplossing zonder dat er bij voorbaat wordt gesteld 'het betreft een weg, dus het Rijk betaald maar'. Als actoren bereid zijn om zich te verdiepen in de standpunten van de anderen zonder de eigen ambities opzij te zetten komen oplossingen voor complexe ruimtelijke problemen in het zicht. Het onderkennen van de overlappende doelstellingen en de toegevoegde waarde van alle betrokken partners heeft de kwaliteit van het plan en het uiteindelijke project vergroot.

Een keerpunt in het proces is de commitment die volgt op de aanwijzing van de provincie en de tijdsdruk om gezamenlijk binnen één jaar tot een realistisch en haalbaar plan te komen. Zonder het intensieve en gezamenlijke voorwerk en de kwaliteit van de contacten zou de benodigde daadkracht en gezamenlijke focus echter waarschijnlijk nooit op tijd gerealiseerd zijn. De chemie tussen de betrokkenen en het onderliggende wederzijds vertrouwen is ook de basis voor de flexibiliteit gedurende het ontwikkelingsproces om planaanpassingen mogelijk te maken (binnen de hoofdlijnen van het concept) teneinde in te kunnen spelen op nieuwe (markt)ontwikkelingen. Zo ziet de gemeente Voorburg het bestemmingsplan aan het begin van het ontwikkelingsproces nog altijd als een (traditioneel) beheersingsinstrument waarbij grip wordt verkregen op het proces door deze zo gedetailleerd mogelijk vast te leggen. Sijtwende BV daarentegen tracht een zo flexibel mogelijke invulling van het bestemmingsplan te bereiken. Al snel in het proces komen de twee actoren tot een werkbare oplossing waarbij functies als woningen, openbare ruimte e.d. vastgelegd zijn, maar de detaillering daarbinnen niet (Edelenbos & Demoet, 2004).

Wanneer ook Rijkswaterstaat zich achter het plan schaaft worden zelfs haar interne werkprocessen aangepast op die van Voorburg en Sijtwende BV. Zij wil er dan ook alles aan doen om van Sijtwende een voorbeeldproject voor de omgang met marktpartijen te maken. Teneinde verdere optimalisatie mogelijk te maken krijgt Sijtwende BV zelfs toestemming om (na het tekenen van een geheimhoudingscontract) de interne begrotingsstukken van Rijkswaterstaat in te zien. Ogen-schijnlijk kleine details die echter grote (financiële) gevolgen hebben zijn op deze wijze ontdekt en op een andere wijze opgelost, wat of wel tot een verrijking van het plan heeft geleid, of wel tot een effectievere besteding van middelen. Het onder inhoudelijke meerwaarde besproken alternatief voor het standaard kunstwerkenbudget is hier een voorbeeld van. Een ander voorbeeld

is dat onderhoud van een nieuwe weg de eerste jaren niet nodig is en dat dit budget beter in de realisatie gestopt kan worden om een hogere kwaliteit te bereiken.

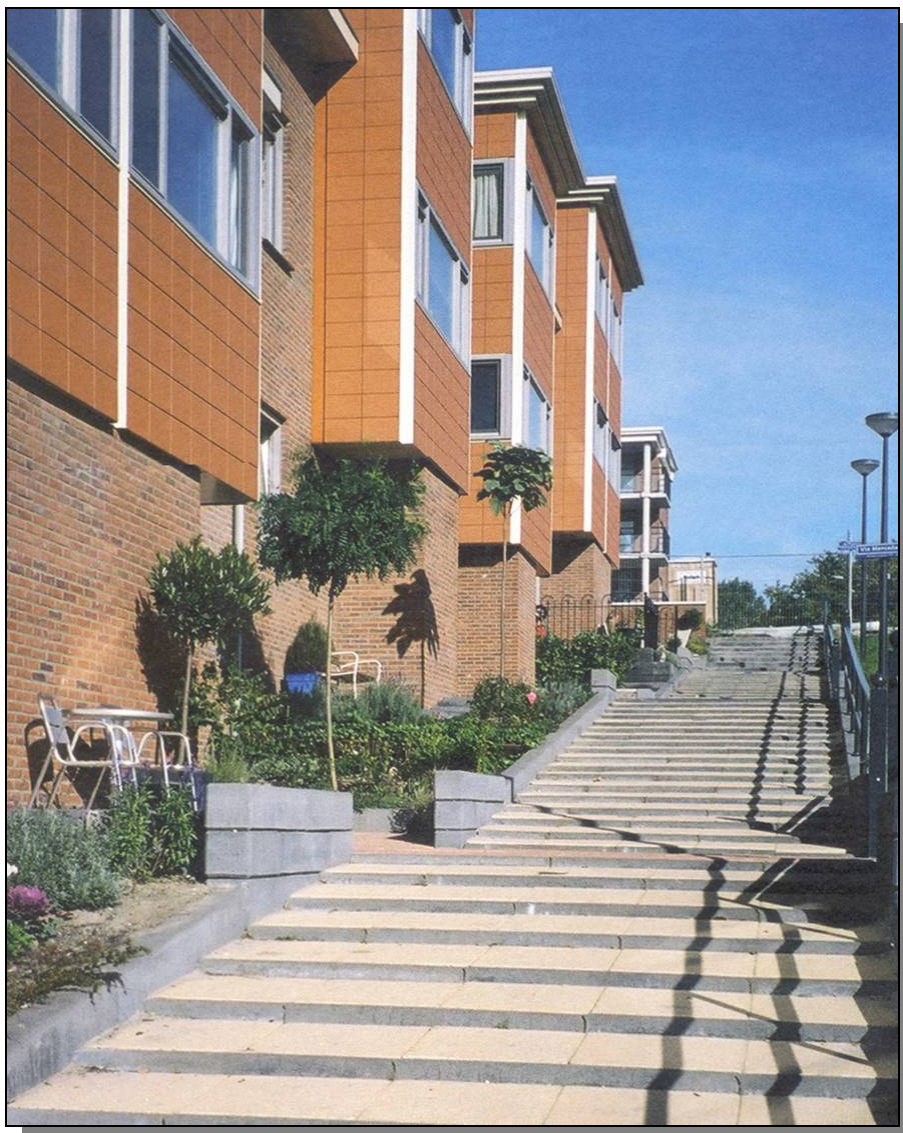
Een positief aspect aan het project is niet alleen de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit, maar ook het feit dat de tunnel en weg binnen het budget zijn gerealiseerd. Sijtwende heeft alle snelheidsrecords gebroken in planologisch opzicht. Het concept werd in 1995 voorgelegd, eind 1998 start de realisatie en in 2003 wordt de weg geopend. Daar komt bij dat de openstelling wegens leveringsproblemen van het verkeersmanagementsysteem anderhalf jaar is uitgelopen. Sijtwende is het eerste gerealiseerde deel van de Noordelijke Randweg, terwijl dit deel van de NORAH, in ieder geval organisatorisch, het meest gecompliceerd is. De openstelling van het gehele traject zal in 2008 een feit zijn als de Hubertustunnel gerealiseerd is.

Externe meerwaarde

Om de weerstand vanuit omwonenden tegen te gaan wordt hier al in de eerste stadia van het ontwerp aandacht aan besteed. Hoewel het een smalle ontwikkelingsstrook betreft is getracht om zowel in ruimtelijk als functioneel opzicht de naastgelegen wijken met elkaar te verbinden middels meerdere dwarsverbindingen. Daarnaast is er gezorgd dat de architectuur van de deelprojecten aansluit bij die van de aangrenzende wijk. Tevens is de brandweer vroegtijdig betrokken bij het stedenbouwkundig ontwerp om knelpunten vroegtijdig te voorkomen. De communicatie met de omwonenden is vroegtijdig gestroomlijnd in één ondersteuningsgroep met communicatieadviseurs van de participerende partijen. Daarbij zijn de normale inspraakprocedures gevolgd en zijn de plannen ook diverse keren aangepast aan de wensen van de omwonenden.

Sijtwende is zeer goed geïntegreerd in haar omgeving waardoor de verschillende gebieden van elkaar kunnen profiteren. Voor Sijtwende betekent dit bijvoorbeeld dat de inwoners gebruik kunnen maken van het aan Sijtwende grenzende Zijdepark en park Rusthout, als ook de 'blauwe functies' in de omgeving. Binnen het plan is het nodige groen en blauw te vinden waarvan ook de bewoners in de naastgelegen wijken profiteren. Van de 7 hectare aan totale openbare ruimte is slechts 1/3 verhard voor fietspaden, speelplaatsen en wegen, wat neerkomt op 100 m² groen per woning. Wat voorzieningen betreft is Sijtwende goed toebedeeld omdat het onderdeel uitmaakt van een bestaand binnenstedelijk gebied, waardoor de inwoners in tegenstelling tot VINEX-locaties direct gebruik kunnen maken van een veelheid aan reeds aanwezige voorzieningen in de directe omgeving. Zo liggen op loopafstand een regionaal winkelcentrum (Leidsenhage), onderwijsvoorzieningen, sportfaciliteiten en dienstverlening zoals kinderopvang.





Figuur 7.12 : Woningen Zijdezicht tegen holle dijk (Sijtwende BV, 2003).

7.9 VALUE CAPTURING

A: INSTRUMENT

Centraal in het door het private consortium aangedragen plan Sijtwende is de inpassing van de weg in een tunnel, met daaraan gekoppeld een vrijwillige ontwikkelaarbijdrage om deze variant ook financieel haalbaar te maken. Er is dus sprake van verevening tussen winstgevende (private) en verliesgevende (publieke) programmadelen. Hiertoe benut de ontwikkelaar een deel van de winst uit de ontwikkeling van woningen als korting op het bedrag dat Rijkswaterstaat bij oplevering van de weg aan haar dient te betalen.

Bewust is er voor een relatief eenvoudig model gekozen. Zo is er op voorhand (ex ante) overeengekomen welke financiële bijdrage geleverd zou worden, terwijl een meer variabele bijdrage, gebaseerd op de werkelijk gerealiseerde ontwikkelingswinsten, ook tot de mogelijkheden behoorde. De keuze voor helderheid en zekerheid op voorhand ligt ook in lijn met de keuze voor de forse risico-overdracht aan Sijtwende BV, inclusief alle vergunningen en procedures, coördinatieverplichtingen voor afstemming met de aanpalende werken. Met de keuze voor een fixed price heeft Rijkswaterstaat in feite bewust afgezien van een risicodragende participatie in de ontwikkeling van de woningbouw. Dit is mede ingegeven door het feit dat de ontwikkeling van de woningmarkt in de regio in 1995/1996 behoorlijk onzeker was vanwege de komst van drie grote Vinex-lokaties; Leidschenveen, Wateringse Veld en Ypenburg. Het is erg waarschijnlijk dat een wat gecompliceerdere opzet tot de nodige vertraging had geleid bij de onderhandelingen. Zeker ten tijde van de aanwijzing was hier absoluut geen ruimte voor. De heldere afspraken lijken ook een positieve invloed op het samenwerkingsproces te hebben.

Naast de vaste bijdrage aan Rijkswaterstaat van Sijtwende BV is er met de gemeente Voorburg een vorm van benefit sharing overeengekomen waarbij grondopbrengsten boven een vastgestelde indexwaarde ten goede komen aan zowel Sijtwende BV als de gemeente. De middelen die in deze fondsen terecht komen zijn echter wel geoormerkt voor besteding binnen het gebied, waardoor de kwaliteit van het plan gewaarborgd of zelfs verhoogd kan worden.

Bijzonder is dat Sijtwende BV verantwoordelijk is voor de integrale realisatie (zowel grond- als opstal). Zij krijgt alle gronden bij de start van de ontwikkeling in handen en draagt zelf zorg voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden, het realiseren van de tunnel, verbindingsweg, maar ook de lokale wegen en de openbare ruimte. In feite is er sprake van een totaalontwikkelaar die verantwoordelijk is voor alle aspecten en projectdelen, welke tevens profiteren van de gekozen aanleg van de weg en de gekozen inpassingvariant. Een verschil is wel dat zij slechts



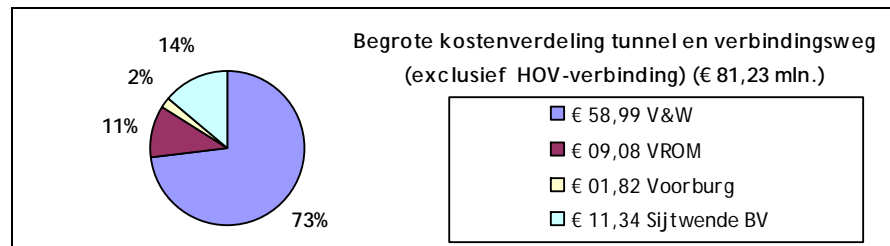
eigenaar blijft tot de realisatie en overdracht van de verschillende is programmadelen, waardoor alleen de waardeontwikkeling en verwachtingen daaromtrent op één specifiek moment verdisconteerd zijn in de prijs. Eventueel vertraagde of latere ontwikkelingen in waarde komen dan dus ten bate/laste van het Rijk, de gemeente en de private eigenaren die de grond en vastgoedobjecten na realisatie in handen krijgen.

De hoge kwaliteit van de ontwikkeling en de ruimtelijke en functionele vervlechting van de bestaande en nieuwe wijken heeft tevens een waardeverhogend effect op de vastgoedobjecten buiten het plangebied. Zij profiteren van de lusten (zeer goede bereikbaarheid) terwijl de lasten (hinder van de infrastructuur) minimaal zijn. Zeker omdat het oorspronkelijke plan, realisatie van de weg op maaiveldniveau, tot relatief veel hinder zou hebben geleid heeft deze groep actoren veel belang bij de realisatie van de Sijtwende variant. Dat maakt dat zij als een potentieel financieringsbron kan worden gezien. Deze groep is echter nooit in beeld geweest als mogelijke 'partner' in de ontwikkeling. Het beperkte value capture instrumentarium in Nederland had, gegeven de grote tijdsdruk rond dit project, het benutten van deze bron onmogelijk gemaakt.

B: BEDRAG

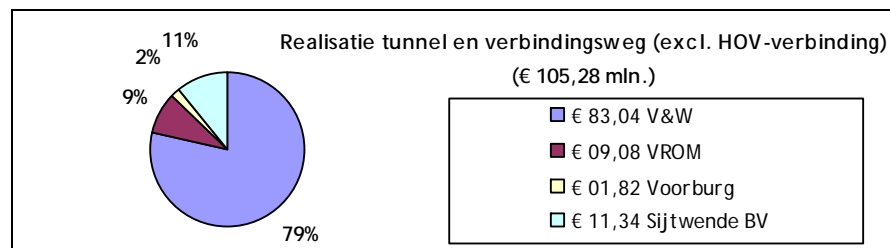
Het ministerie van Verkeer & Waterstaat draagt, zoals aangegeven in paragraaf 7.7, veruit het grootste deel van de kosten van de hoofdinfrastructuur (inclusief HOV-verbinding) in Sijtwende; in de oorspronkelijke begroting nog 62% en met toevoeging van de additionele werkzaamheden zelfs 73%. De private bijdrage van € 11,34 miljoen - volgens begroting nog 12%, uiteindelijk 9% - valt daarmee bijna in het niet. Toch moet deze bijdrage niet onderschat worden. Er is sprake van een voor Nederland unieke situatie omdat een private actor überhaupt vrijwillig een dergelijke bijdrage over heeft voor dit type (publieke) investering.

Om de private bijdrage in perspectief te zien moeten de kosten voor de HOV-verbinding en de additionele kosten die niet direct toe te rekenen zijn aan het project buiten beschouwing blijven. Het concept Sijtwende rust tenslotte hoofdzakelijk op de aanleg van de weg in een tunnel, waardoor ontwikkelingsmogelijkheden worden gecreëerd die op hun beurt deze investering haalbaar kunnen maken. De totale kosten (€ 81,23 miljoen) voor het realiseren van de tunnel, verbindingsweg en verkeersinstallaties exclusief HOV-verbinding worden als volgt gedekt vanuit de verschillende bronnen:



Figuur 7.13: Begrote kosten van tunnel en weg (exclusief HOV-verbinding).

De begrote private bijdrage komt daarmee uit op 14% van deze kosten. Bij de realisatie van de tunnelsegmenten en verbindingsweg zijn de totale kosten door additionele contracten voor werkzaamheden binnen het plangebied gestegen met € 24,05 miljoen tot € 105,28 miljoen:

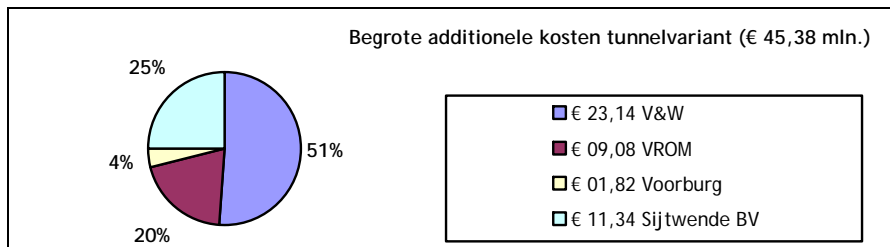


Figuur 7.14: Realisatie kosten tunnel en weg (incl. additionele investeringen binnen het plangebied à €24,05 mln, excl. HOV-verbinding en investeringen buiten het gebied).

Daarmee blijft de uiteindelijke private bijdrage nog altijd op 11% steken. Het beeld wordt genuanceerder wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat Rijkswaterstaat voor de oorspronkelijke maaiveldvariant 100% van de kosten zou moeten dragen. De kosten daarvan waren destijds begroot op 79 miljoen gulden (€ 35,85 miljoen)¹⁷. De begrote meerkosten van de tunnelten opzichte van de maaiveldvariant komen daarmee in totaal uit op € 45,38 miljoen (€ 81,23 – € 35,85). Hierbij zijn de bijdragen van VROM, Voorburg en Sijtwende BV gelijk gehouden omdat zij specifiek bedoeld zijn om de inpassing van de weg in de tunnel mogelijk te maken.

¹⁷ Consultatie Frank Lous, oud-projectmanager Sijtwendecontract vanuit Rijkswaterstaat.

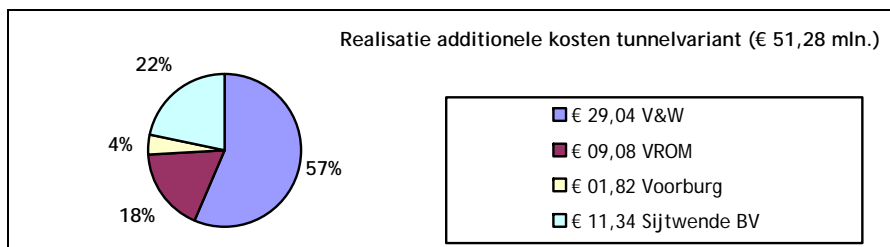




Figuur 7.15: Begrote meerkosten van de tunnel- t.o.v. de maaiveldvariant.

Bij het aangaan van de vierpartijen-overeenkomst en opeenvolgende bilaterale contracten is er dus begroot op een private bijdrage van 25% in de additionele kosten die het plan Sijtwende met zich mee zou brengen. Er is dus sprake van een forse private bijdrage. Deze bijdrage is overeengekomen op basis van een ontwerp en uitvoeringsbegroting van Rijkswaterstaat zelf, in combinatie met een pakket aan afspraken met betrekking tot de overdracht van de grondeigendommen, verwachte bijdragen vanuit de woningbouw en een forse risico-overdracht aan Sijtwende BV. Nog altijd draagt V&W dan 51% van de kosten, maar het krijgt daar het nodige voor terug: meerwaarde in stedenbouwkundig opzicht, maar voor haar met name van belang: overdracht van risico's en tijdswinst door een versnelde realisatie van het project / het doorbreken van een impasse.

Uiteindelijk liggen de kosten voor de uitvoering van de werken hoger dan eerder begroot. In onderstaand figuur zijn de kosten van de additionele werkzaamheden, voor zover zij direct betrekking hebben op het project, opgenomen. Hierbij wordt gecorrigeerd voor de geschatte kosten die Rijkswaterstaat onder dezelfde omstandigheden uiteindelijk kwijt zou zijn aan een maaiveldvariant: 119 miljoen gulden (€ 54 miljoen)¹⁸. De uiteindelijk gerealiseerde meerkosten van de tunnel- ten opzichte van de maaiveldvariant komen daarmee op € 51,28 miljoen (€ 81,23 + € 24,05 aan additionele contracten binnen het plangebied – € 54 voor aanleg op maaiveldniveau).



Figuur 7.16: Realisatie meerkosten van de tunnel- t.o.v. de maaiveldvariant.

¹⁸ Consultatie Frank Lous, oud-projectmanager Sijtwendecontract vanuit Rijkswaterstaat.

De uiteindelijke directe¹⁹ financiële bijdrage van Sijtwende BV komt daarmee uit op ruim 22% van de meerkosten van de tunnelvariant. Deze bijdrage had hoger kunnen uitvallen indien de ontwikkelingspotenties van het gebied beter waren benut door bijvoorbeeld maar één gelijkvloerse kruising te realiseren. Voor toekomstige projecten is het denkbaar dat de opgedane ervaring, verminderde tijdsdruk en de mogelijkheid tot het realiseren van functies anders dan alleen openbare ruimte boven snelwegen kan leiden tot verdergaande optimalisatie van het programma en daarmee samenhangend additionele financiële middelen om de kwalitatieve ambities te bereiken.

C: BELANG EN AFHANKELIJKHEID

Value capturing speelt een grote rol in de realisatie van het plan Sijtwende. Zojuist is aangegeven dat er sprake is van een private bijdrage van ruim 22% van de meerkosten van de tunnelvariant. Hoewel aanzienlijk voor Nederlandse begrippen, is het wellicht belangrijker dat het private consortium een signaal afgaf door zich te committeren aan deze bijdrage (toen nog 25%). Het ministerie van V&W (c.q. Rijkswaterstaat) komt al snel daarna namelijk met aanvullende middelen over de brug. Bij de onderhandelingen met betrekking tot inbreng, opbrengsten, zeggenschap en risico's verkiest zij zekerheid door een marktonafhankelijke bijdrage te vragen en vrijwel alle risico's bij Sijtwende BV te leggen. Gezien de onbekendheid met dergelijke organisatorische en financiële arrangementen, als ook de tijdsdrukt van de aanwijzing, is deze aanpak begrijpelijk.

Ook Voorburg heeft zich ingedekt voor tegenvallende marktontwikkelingen. Bij de overdracht van de benodigde ontwikkelingsgronden is afgesproken dat eventuele tegenvallers ten laste komen van Sijtwende BV. Is er sprake van positieve marktontwikkelingen dan komen de winsten uit de grondexploitatie (boven een afgesproken indexniveau) evenredig toe aan kwaliteitsfondsen van de gemeente en Sijtwende BV. In beide gevallen komen meevaller ten goede aan het plangebied zelf.

Sijtwende BV neemt veruit de grootste risico's op zich. Zij had, in tegenstelling tot andere ontwikkelaars, veel vertrouwen in de goede afloop van het concept, ondanks de onzekerheid die de grootschalige VINEX-ontwikkelingen in de regio met zich meebrachten. Daartoe benut zij haar kennis en vaardigheden om het proces zodanig te organiseren dat het geambieerde concept ook daadwerkelijk en binnen budget gerealiseerd zal worden. Uiteindelijk hebben, naast de inhoudelijke

¹⁹ Naast de expliciete financiële bijdragen is het door value capturing mogelijk geweest additionele investeringen te plegen in de kwaliteit van het gebied.



lijke meerwaarde van het plan zelf, de ontwikkelingen op de (locale) woningmarkt een positief effect gehad op het financiële resultaat van het project als geheel. De woningmarkt in Voorburg is erg gespannen omdat er verder vrijwel geen ontwikkelingslocaties zijn binnen de gemeente. Navraag bij lokale makelaars maakt duidelijk dat de alternatieve VINEX locaties een hele andere doelgroep aanspreekt. Sijtwende is een uniek project met een meer exclusief woonmilieu en een kwalitatief hoogwaardige omgeving die vanwege de sterke verwevenheid met de omgeving al direct na oplevering als 'zeer leefbaar' wordt ervaren. Ook wordt aangegeven dat meespeelt dat het in de VINEX ontwikkelingen gebruikelijk is om diverse typen marktsegmenten, inclusief huurwoningen, gespreid door elkaar te realiseren, terwijl in Sijtwende alleen het hogere marktsegment vertegenwoordigd is. Wel zijn er vier woontorens met huurappartementen ontwikkeld, maar hier is sprake van dure huur (vanaf € 1000 per maand, eventueel gestoffeerd en in combinatie met zorgabonnementen). Per eind 2006 staat een groot deel van deze appartementen nog leeg. Dit marktrisico is echter voor rekening van belegger Vesteda, die de torens na oplevering van Sijtwende BV heeft overgenomen.

Sijtwende BV heeft niet alleen te maken met positieve marktontwikkelingen. Gedurende de ontwikkeling zijn de kosten met ruim 20% gestegen door hogere grondstofprijzen (met name beton), extra overleg- en ontwerpkosten en de gecompliceerde bouwlogistiek (P3BI, 2004). Meervoudig ruimtegebruik, inpassing in een smalle strook tussen bestaande bebouwing en het zoveel mogelijk open houden van de lokale infrastructuur heeft een zeer complexe bouwlogistiek tot gevolg. Zo moesten ook posten voor onvoorziene kosten worden benut omdat het onmogelijk bleek om de bouw van de tunnel en huizen te combineren. Dankzij het goede imago en aantrekkelijk ontwerp staan kopers in de rij om een premie te betalen ten opzichte van standaardwoningen in de concurrerende VINEX-wijken, waardoor de VON-prijzen van de woningen nog altijd sneller stijgen dan de kosten. Zonder deze gunstige marktontwikkeling had het project voor Sijtwende BV mogelijk negatieve financiële gevolgen kunnen hebben. Het is mogelijk dat, zeker wanneer tegenvallers vroegtijdig waren opgetreden, dit ten koste van de kwaliteit zou zijn gegaan. Ook het proces en de samenwerking dat over het geheel genomen zeer goed is verlopen zou in dat geval waarschijnlijk minder soepel zijn verlopen (pijn in de portemonnee). Daarentegen is het ditzelfde consortium dat inzag welke ambitie haalbaar zou zijn in relatie tot de potentie van het gebied. Door het optimaliseren van de plannen tot in de realisatiefase en het mobiliseren van andere actoren is zij in staat gebleken om deze 'boven-marktconforme' vraag af te dwingen.



Figuur 7.17: Sijtwende tunnel vlak voor opening in 2003.

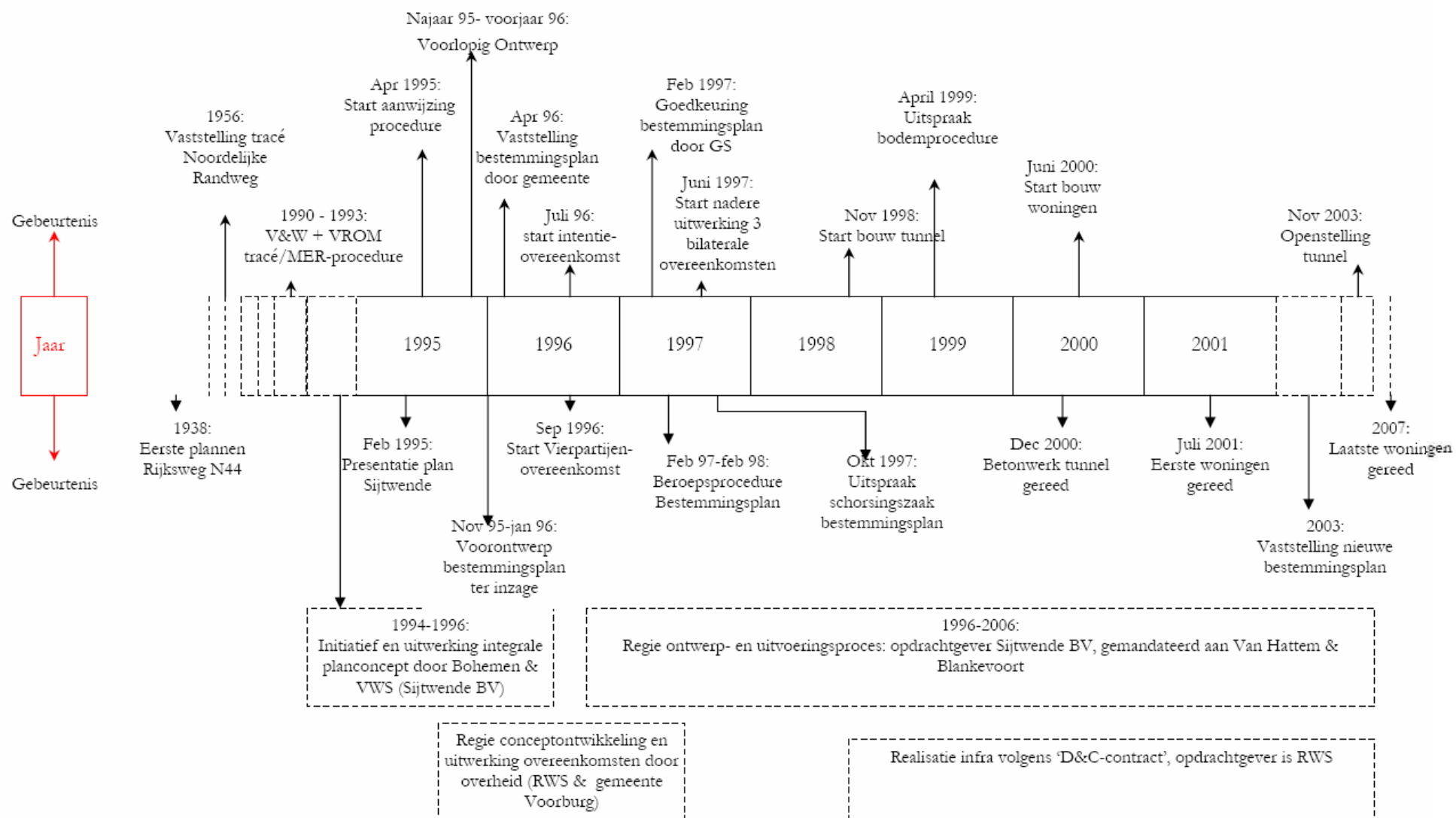
Op de volgende pagina zijn de resultaten van dit casusonderzoek in tabelvorm weergegeven volgens de indeling van het theoretische kader, gevolgd door een tijdsbalk van de voornaamste gebeurtenissen met betrekking tot de ontwikkeling van Sijtwende.



Thema's		Variabelen
1. Projectscope	Omvang gebied	22 ha (27 ha effectief door meervoudig gebruik).
	Fasering	Afgestemde ontwikkeling (eerst infrastructuur, dan vastgoed) looptijd project vanaf presentatie plan: 1995-2007. Realisatie tunnel 1998-2003, woningen 2000-2007.
	Functies	Verbindingsweg, 6 tunnels (3 auto, 2 tram, 1 fiets), 700 woningen, 10,000 m ² kantoren, brandweerkazerne, openbare ruimte.
	Mate integraliteit	Integrale inpassing functies (waaronder infrastructuur) in gebied, als ook integraliteit met betrekking tot de betrokken actoren en procesaanpak.
2. Ambitie	Ambitieniveau	Hoge ruimtelijke en functionele kwaliteit door integrale realisatie betere aansluiting Weg en realisatie midden en hoger segment woningen met hoge kwaliteit openbare ruimte (meervoudig ruimtegebruik door inpassing middels overkluizing).
	Beweegredenen	Inhoudelijke meerwaarde (beperking overlast Voorburg), alternatieve marktbenadering, bestuurlijke impasse doorbreken, congestie verminderen (Min. V&W). Financieel: zonder financiële bijdrage geen hoogwaardige inpassing infrastructuur mogelijk.
3. Posities en belangen	Stake- en shareholders	Publiek: RWS (Rijkswaterstaat), VROM, Provincie Zuid-Holland, Stadsgewest Haaglanden, gemeente Voorburg. Privaat: Bohemen, Volker Wessels Vastgoed (VWV).
	Belangen	Publiek: infrastructuur aanleg (maar zonder barrièrewerking), realisatie woningen (gemeente/VROM), grondposities (Voorburg 20 ha, Rijk 2 ha). Privaat: ontwikkeling en verkoop onroerend goed en ervaring opdoen integraal project.
4. Randvoorwaarden	Soort randvoorwaarde	Lange voorgeschiedenis, publiek-publieke impasse: aanwijzing provincie = 'Policy Window'. De entrepreneur hierbij is Bohemen, de initiatiefnemer.
	Economische situatie	In initiatieffase onzeker (algemeen en concurrerende Vinex-locaties in de omgeving), uiteindelijk grote druk op woningmarkt; voldoende financiële ruimte.
5. Organisatie	Structuur	Partners: Sijtwende BV (VWV en Bohemen), het Rijk, gemeente Voorburg en Stadsgewest Haaglanden + Begeleidingscommissie. Samenwerkingsvorm: vierpartijen-overeenkomst + exploitatieovereenkomst gebiedsontwikkeling + design & construct aanbesteding infrastructuur + diverse bilaterale overeenkomsten.
	Partnerselectie	Geen selectie: privaat initiatief, overheidsbijdrage <50%, o.a. daarom geen aanbesteding infrastructuur.
	Initiatie, aansturing en rollen	Privaat initiatief. Voor ondertekening overeenkomsten in 1997 zijn gemeente en Rijk trekker, daarna regie bij Sijtwende BV (met toestemming van het publieke partners). Sijtwende BV is integraal verantwoordelijkheid voor zowel vastgoedontwikkeling als infrastructuur.
6. Proces	Procesverloop	Impasse, aanwijzing Provincie, oppakken plan Bohemen, knoop doorhakken V&W over dekking resterend tekort inpassing, vierpartijen- en bilaterale overeenkomsten, commitment alle betrokkenen, goede samenwerking oplossing knelpunten, gunstige economische ontwikkeling, realisatie weg (met financiële bijdrage) binnen tijd en budget.
	Knelpunten	Impasse in aanloop project juist katalysator! Commitment gemeente afdwingen door twee sporen traject ontwerpbestemmingsplan (vanuit onderhandelingsperspectief), bezwaarprocedures, technische hindernissen, inkorten tunnelbuizen ten koste van aantal woningen. In afwachting bestemmingsplan (vaststelling pas in 2003) alle vastgoedontwikkelingen via art. 19.
	Commitment	Zien als gezamenlijke kans, open staan voor mening en problemen anderen, oplossingsgericht werken, gevoel samen aan iets unieks te werken versterkt commitment.
7. Allocatie	Inbreng	Publiek: Financiële middelen, procedures, grond en garantstelling. Privaat: Kwaliteit project- en procesmanagement, creativiteit, oplossingsgerichtheid. Financieel (miljoenen): €132,96 totaal; Rijksbijdrage RW14: €106,18, Rijk/Haaglanden HOV: 13,61, woningopbrengst Sijtwende: €11,34, Voorburg €1,82 miljoen, Haaglanden: Bijdrage lokale infrastructuur onbekend.
	Opbrengst	Publiek: Financiële middelen, risicodragende participatie, bouwcapaciteit, kennis, projectbesturing en organisatie en creativiteit. Privaat: Ontwikkeling/verkoop vastgoed, realisatie openbare ruimte en infrastructuur, ervaring. Eigendom na realisatie: infrastructuur en openbare ruimte daarboven naar het rijk (in beheer bij gemeente, net als rest openbaar gebied), rest openbare ruimte weer in eigendom en beheer gemeente, vastgoed privaat.
	Risico's	Sijtwende BV: Integrale verantwoordelijkheid voor zowel projectontwikkelings- als uitvoeringsrisico, voor zowel openbare ruimte, vastgoedontwikkeling als infrastructuur.
8. Meerwaarde	Type meerwaarde	Inhoudelijk: Kwalitatief hoogwaardige integrale oplossing. Financieel: bijdrage inpassing weg (verevening). Procesmatig: Proceduretijd korter (1995-1998), realisatietijd korter; impasse doorbroken, vertrouwen, commitment, bereidheid en juiste chemie aanwezig. Extern: Afstemming verschillende projectinitiatieven.
9. Value Capturing	Instrument	Bijdrage infrastructuur vanuit vastgoedopbrengsten noodzakelijk omwille van haalbaarheid kwalitatief hoogwaardig plan.
	Bedrag	€11,34 miljoen vanuit gebiedsontwikkeling naar infrastructuur op projecttotaal van €132,96 miljoen (circa 8,5%). Uitgaande van meerkosten van de tunnelvariant t.o.v. de maaiveldvariant echter 22,1%.
	Belang en afhankelijkheid	Zonder het alternatieve plan met financiële bijdrage was de weg waarschijnlijk op traditionele wijze aangelegd op maaiveldniveau (met alle nadelen van dien). De onzekere economische situatie buigt in de loop van het proces om in een krappere (locale) woningmarkt. Zonder deze financiële meevallers zou de kwaliteit van het gebied wellicht lager zijn en zou het proces wellicht minder soepel verlopen zijn (pijn in de portemonnee).

Tabel 7.3: Overzichtsmatrix Sijtwende.





Figuur 7.18: Tijdsbalk Sijtwende (P3BI, 2004: 53).



8 SYNTHESE EMPIRIE

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van het empirische deel van dit onderzoek. De onderzoeksresultaten van het casuonderzoek – de case Sijtwende en de in de bijlage opgenomen referentiecasses – zullen worden besproken en gekoppeld aan de in de inleiding gestelde empirische onderzoeksvragen. Tevens zullen aspecten en ervaringen die tijdens de interviews met deskundigen uit de praktijk naar voren zijn gekomen, meegenomen worden in dit hoofdstuk.

8.1 EMPIRISCHE ONDERZOEKSVRAGEN

In de inleiding van dit onderzoek zijn de verschillende onderzoeksvragen uiteengezet. De eerste van de empirische vragen was daarbij de volgende:

In hoeverre wordt er bij de afbakening van projecten, de uitwerking van de ambitie en de keuze van projectpartners rekening gehouden met de potentiële waardecreatie en de toepassing van value capture instrumenten?

Bij de case Sijtwende komt duidelijk naar voren dat er al bij de scopebepaling expliciet rekening is gehouden met de verschillen in opbrengstpotentie van de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Dit in tegenstelling tot alle voorgaande plannen waarbij de ruimtelijke opgave puur verkeerskundig was ingevuld. Juist door het verruimen van de opgave en het koppelen van de winstgevendende programmadelen (woning- en kantoorontwikkeling) aan de verliesgevende programmadelen (openbare ruimte en lokale en bovenlokale infrastructuur) is men in staat geweest de integrale planambitie haalbaar te maken. Het was ook een voorwaarde voor de gehele ontwikkeling; zonder private bijdrage was de oorspronkelijke maaiveldvariant de enige optie gegeven de tijdsdruk en financiële randvoorwaarden.

Over het algemeen kan gesteld worden dat het vergroten van de scope en het (financieel en inhoudelijk) koppelen van programmadelen een positieve invloed heeft op de kwaliteit en daarmee de aantrekkelijkheid en haalbaarheid van een ontwikkeling (belangrijk daarbij is dat de planontwikkeling en het procesmanagement integraal plaatsvindt en niet zozeer, of liever juist niet, de feitelijke realisatie). Anderzijds is een beperktere scope juist aantrekkelijk omdat dit de complexiteit verlaagt en de risico's meer beheersbaar maakt. Bij dit dilemma wordt in de praktijk vaak gekozen voor de grootste zekerheid uit angst voor kostenoverschrijdingen en de nodige vertraging. Hiermee gaat echter wel een grote mate van potentiële waardecreatie verloren en

daarmee additionele middelen ter bekostiging van publieke investeringen die het plan kunnen verrijken.

In de referentiecasse Rotterdam CS komt men niet tot afspraken over private bijdragen juist omdat de focus bij de periodieke overleggronden op de projectdelen ligt. Deze korte termijn winst in processnelheid en draagvlak werd dan ook al snel teniet gedaan bij het vastlopen van het proces. In de beperkte scope van de nu in ontwikkeling zijnde plannen zijn de mogelijkheden tot het realiseren van meerwaarde vrijwel geheel verkeken (hoewel deze keuze begrijpelijk is in het licht van de spoedige komst van de HST en Randstadrail).

De crux bij dit dilemma zit met name in de kwaliteit van de betrokkenen actoren en de mate waarin zij in staat zijn om flexibiliteit in de planvorming in te bouwen zodat gedurende het proces nog geoptimaliseerd kan worden. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat slechts een beperkt aantal actoren op dit moment over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring beschikt om de volledige potentie uit integrale ontwikkelingsopgaven te halen. Zo stelt ook VROM (2005: 35) dat het "...blijkt uit de voorbeeldprojecten, dat (potentiële) private partners een voorkeur hebben voor goed omschreven en afgebakende projecten, die bovendien overzichtelijk en 'hanteerbaar' zijn". Hierbij speelt sterk mee dat de benodigde flexibiliteit een grote mate van vertrouwen en commitment voor de aan de afspraken ten grondslag liggende ambitie vergt...iets waar het in de praktijk ook nog wel eens aan schort.



Figuur 8.1: Samenwerkingsfundament voor integrale gebiedsontwikkelingsprocessen.

Naast het bepalen van een geschikte scope is voor de ambitie actief gezocht naar mogelijke synergievoordelen binnen het plan en in relatie tot de omgeving; zowel met betrekking tot infrastructuur en vastgoed als de overige functies in het gebied. Door niet sectoraal te denken, maar een veelheid aan aspecten af te wegen kon Sijtwende BV, in samenwerking of overleg met



andere belanghebbenden, tot een hoogwaardig plan komen. Dit 'ontschotten' illustreert het voordeel van een actor die integraal verantwoordelijk is ten opzichte van de situatie waarbij een veelheid aan publieke afdelingen zich met een project bezighouden. Het optimalisatieproces speelt zich dan niet alleen af binnen bijvoorbeeld de vastgoedontwikkeling en openbare ruimte, maar ook tussen de verschillende functies onderling. Deze optimalisatieslagen hebben zij de aantrekkelijkheid van Sijtwende vergroot, waardoor er additionele middelen vrijkwamen die weer grotendeels geormerkt zijn ter verhoging van de functionele en ruimtelijke kwaliteit.

De meningen lopen uiteen wanneer het gaat om het moment van betrekken van marktpartijen bij ontwikkelingsprojecten. Volgens het Interdepartementale Taskforce (2003) moeten zij pas worden betrokken nadat de publieke actoren onderling overeenstemming hebben bereikt over de kaders waarin het project zal plaatsvinden. In het bijzondere geval van Sijtwende is hiervan zeker geen sprake. Het is juist de private ontwikkelaar Bohemen (later met Volker Wessels) die als neutrale derde partij de publieke impasse doorbreekt met haar alternatieve plan. De publieke actoren waren in eerste instantie dus niet op zoek naar private partners, maar zonder deze vroegtijdige private interventie zou er nooit sprake zijn geweest van gebiedsontwikkeling, laat staan van meervoudig ruimtegebruik, synergie en value capturing. Zonder benutting van deze Policy window is het waarschijnlijk dat de weg tegen hoge maatschappelijke kosten op maaiveldniveau zou zijn aangelegd.

Wat de realisatie van meerwaarde binnen een project betreft is er zeker aandacht voor de te selecteren partners (mits dit gegeven de grondposities mogelijk is). Zo heeft Bohemen bewust een partner uitgezocht die sterk complementair is. Ook de selectie en inzet van partners in de verschillende projectdelen en -fasen zou moeten geschieden aan de hand van kernkwaliteiten en het vermogen om waarde te creëren. De overheden hebben zich bij de keuze voor Sijtwende BV laten leiden door het inhoudelijke sterke plan (dat de doelstellingen van de verschillende belanghebbenden weet te convergeren) en het vertrouwen dat inmiddels is opgebouwd. Daarbij heeft de enorme tijdsdruk en de juridische leemte van de aanwijzing een bepalende rol gespeeld in het (snelle) tot stand komen van de PPS. Naast deze tijdsdruk is er om verschillende redenen, na consultatie met advocaten, besloten om geen openbare aanbesteding te houden. Waarschijnlijk is een dergelijke stap na het strengere toezicht sinds de bouwfraude affaire niet direct mogelijk. Toch hoeft betrokkenheid bij de planvorming volgens verschillende geïnterviewden geen belemmering te vormen voor de deelname in de uitvoeringsfase. Dit vraagt echter wel de nodige voorzichtigheid en extra inzet. Het voornaamste is dat de aanbestedende overheid goed op de hoogte is van de mogelijkheden binnen de wetgeving en dat zij welwillend is om mee te werken.

Het voornaamste is dat concurrerende bidders geen achterstand hebben t.o.v. actoren die al tijdens de planvorming zijn betrokken. Deze achterstand kan worden overbrugd door absolute transparantie te hanteren in combinatie met een databron (lieft met notariële vastlegging van alle informatiestromen).

Een alternatief voor de unsolicited proposal is het volledig functioneel omschrijven van de opdracht, c.q. een prijsvraag op visie niveau (zodanig dat initiatiefnemer daar goed in past), het uitzetten van prijsvraag met korte doorlooptijd (waardoor concurrentie weinig tijd heeft). Mocht een concurrent onder deze omstandigheden alsnog een betere bieding doen dan wordt er met deze actor zaken gedaan.

In de praktijk komt het heel vaak voor dat door onwetendheid of uit angst om later in de problemen te komen, strikt vastgehouden wordt aan de scheiding tussen betrokkenheid bij plan- en uitvoeringsfase. Het probleem ligt dus niet zozeer bij de EU aanbestedingsrichtlijnen zelf, maar bij de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast. Dit heeft grote gevolgen voor het aandragen van creatieve ontwikkelingsconcepten vanuit de markt. Zo had Sijtwende BV nog voor het aangaan van de overeenkomst enorm veel geïnvesteerd in het uitwerken van de plannen, iets wat zij bij zekere uitsluiting in de volgende fasen zeker niet zou hebben gedaan (als zij al het plan zou hebben aangedragen). Bovendien zou samenwerking met andere private actoren hoogstwaarschijnlijk niet geleid hebben tot dezelfde constructieve samenwerking. Ook is het maar zeer de vraag of een dergelijke open selectieconstructie überhaupt haalbaar was geweest gegeven het feit dat de bestemmingsplan al binnen één jaar gereed moest zijn.

Een ander voorbeeld van een door advocaten akkoord bevonden alternatieve vorm van aanbesteden is bij de W4 ontwikkeling bij Leiderdorp toegepast. Ook daar is Bohemen betrokken bij het project, ook weer zonder grondpositie. Bijzonder is dat een medewerker van Bohemen gedetacheerd is als hoofd van het publieke ontwikkelingsbedrijf W4. Vanwege de opgebouwde vertrouwensband is er gestuurd op verdere samenwerking in de realisatiefase: op het moment dat het plan gereed was heeft Bohemen een bod op de grond uitgebracht, in combinatie met het daadwerkelijk realiseren van het programma, waarbij een onafhankelijke adviescommissie beoordeelt heeft of er sprake was van een marktconforme bieding. Het voordeel van deze aanpak is dat de gemeente zeker is van opbrengst maximalisatie, terwijl door de vroegtijdige samenwerking in het ontwikkelingstraject financiële en inhoudelijke meerwaarde wordt gecreëerd.

Het gevolg van de nieuwe aanbestedingsregels is evenwel dat slechts een beperkt aantal ontwikkelaars in Nederland in staat zijn mee te dingen naar grote integrale ontwikkelingsopgaven. Alleen de grote spelers die echt integraal kunnen werken blijven over, de overige actoren moe-



ten een positie verwerven als subcontractor. In feite verminderd de marktwerking. Het gevaar dreigt dan dat bestuurders een project liever opdelen in voor hen behapbare stukjes, met alle gevolgen voor de mogelijkheid tot optimalisatie en afstemmingskosten en -risico's. Kritiek van een andere aard is er ook op de thans vaak toegepaste selectiecriteria. De focus zou niet liggen op inhoud en kwaliteit, maar puur op prijs en grootte (bedrijfsomzet, omzet). Er wordt vastgeklampt aan bestaande oplossingen wat slechts schijnzekerheid geeft, terwijl innovatieve concepten op deze wijze slechts beperkt tot realisatie komen.

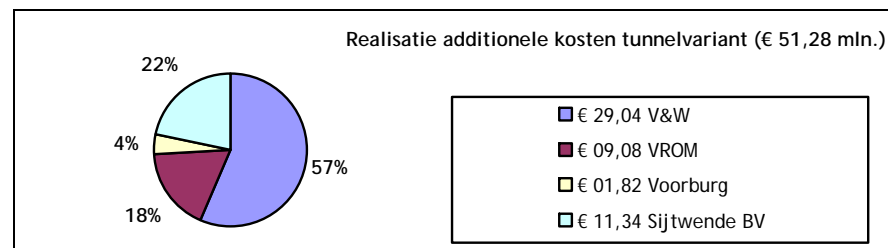
In hoeverre is men in de praktijk in staat geweest om de aanleg van infrastructuur aan te grijpen als een katalysator om een hogere ruimtelijke en functionele kwaliteit te bereiken en de hieruit gegenereerde middelen (gedeeltelijk) te besteden aan de aanleg- en inpassingkosten van deze infrastructuur?

Er zijn in Nederland zeer weinig projecten waarbij meervoudige ruimtelijke problemen op dusdanig geïntegreerde wijze zijn opgelost. Door de problemen in een breder perspectief te zetten heeft het private consortium Sijtwende BV kans gezien de ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen (lokale en regionale bereikbaarheid, voorkomen hinder/behoud kwaliteit bestaande bebouwing, behoefte nieuwe ontwikkelingslocatie) te verenigen binnen de stringente fysieke, financiële en juridische randvoorwaarden. De 'holle dijk' vangt niet alleen het grootste deel van de negatieve externaliteiten van de weg op, het vergroot de effectief te bebouwen oppervlakte in het gebied, wat gegeven de value capture constructie tevens een positieve uitwerking heeft op de haalbaarheid van de ambities voor het hele plangebied.

De inpassing van de verbindingsweg in een tunnel is tevens aangegrepen om de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het hele gebied te vergroten. Zo zijn de hoogteverschillen benut om een unieke en aantrekkelijke woonomgeving te realiseren. Niet alleen is er de nodige aandacht voor de architectuur van het vastgoed, ook voor de buitenruimte worden voor elk deelgebied landschapsarchitecten ingehuurd om een specifiek thema te ontwikkelen. Daarbij wordt niet uit het oog verloren dat het gebied zorgvuldig ingebed dient te worden in de bestaande stedelijke structuren. Zo is het stedenbouwkundig ontwerp op de naastgelegen wijken afgestemd en zorgen lokale wegen, fiets- en wandelpaden voor een sterke functionele relatie. Gunstig is het feit dat in de directe nabijheid reeds vele voorzieningen zoals scholen, sportverenigingen en winkels voorhanden zijn. Dit in tegenstelling tot de grote VINEX uitleglocaties waar de realisatie van sommige voorzieningen erg lang op zich laat wachten. Anderzijds profiteren de naastgelegen gebieden

sterk van de toegenomen bereikbaarheid (en minder lokale congestie) en het vele groen binnen Sijtwende.

Hoewel het realiseren van deze ambitie grote investeringen met zich meebracht, waren de *maatschappelijke* kosten van het alternatief op maaiveldniveau hoger. De infrastructuur moet als essentieel onderdeel van een goed functionerende omgeving gezien worden en niet slechts als kostenpost waarvoor alleen de overheid verantwoordelijk is. In eerste instantie beperkt de ambitie van het ministerie van V&W wel tot een verkeerskundige oplossing. De gedreven inzet en professionaliteit van Sijtwende BV en Voorburg, als ook de inhoudelijke kwaliteiten van het plan, brachten haar al snel op het idee dat dit een sterk concept was dat een additionele investering van het rijk verdient, temeer het als een voorbeeldproject kon worden gezien. Voorwaarde was wel dat zowel de gemeente als het consortium de nodige investeringen zouden plegen. Zo hebben de gemeente en Sijtwende BV respectievelijk € 1,82 en € 11,34 miljoen bijgedragen aan de additionele investeringskosten, c.q. de meerkosten van wegaanleg binnen de holle dijk ten opzichte van aanleg op maaiveldniveau. Op het totaal van € 51,3 miljoen aan meerkosten heeft de markt dus ruim 22% voor zijn rekening genomen. Voordat er sprake was van onvoorziene kostenstijgingen (welke buiten het contract met Sijtwende BV vielen) was de begrote private bijdrage zelfs 25% van de meerkosten, een voor Nederland unieke situatie.



Figuur 8.2: Verdeling meerkosten van de tunnel- t.o.v. de maaiveldvariant.

Deze private bijdrage is mogelijk vanwege de gecreëerde ontwikkelingspotentie. Daarbij heeft Sijtwende meer opbrengstpotentie dan VINEX locaties (waar vanuit het rijk een ondergrens aan sociale huisvesting geldt) omdat daar alleen woningen uit een hoger marktsegment in het programma zijn opgenomen. Anderzijds waren er verschillende mogelijkheden om nog meer opbrengsten te genereren vanuit de vastgoedontwikkeling (voor zover mogelijk zonder het concept geweld aan te doen). Zo is er voor gekozen om twee gelijkvloerse kruispunten in het plan te verwerken terwijl één wellicht ook een optie was. Ook het inkorten van de tunnelbuizen is ten koste gegaan van het aantal te ontwikkelen woningen: 700 in plaats van 1000. Ruimte voor



verdere optimalisatie binnen het ontwerp was wellicht ook mogelijk geweest indien de eisen ten aanzien van bebouwing boven wegen/tunnels vanuit Rijkswaterstaat minder stringent zouden zijn, zoals inmiddels het geval is. Ook mag verwacht worden dat de nu opgedane ervaring bij toepassing elders kan leiden tot verdere optimalisatie dan bij het 'pilotproject' Sijtwende mogelijk was. Aan de kostenzijde is het belangrijk om aan te geven dat vanuit de richtlijnen alle tunnels van Rijkswaterstaat automatisch als Rijkstunnels worden aangemerkt (inclusief alle extra kosten ten aanzien van verzwaarde uitvoering, signalering- en beveiligingssystemen, et cetera), terwijl dit strikt genomen misschien niet nodig was geweest. Zo liggen de kosten van tunnels die in beheer komen van lagere overheden vele malen lager. Zo ook voor de in ontwikkeling zijnde Hubertus-tunnel, n.b. onderdeel van dezelfde Noordelijke Randweg.

De private bijdrage behelst echter meer dan alleen de financiële bijdrage. Naast het feit dat zij het plan heeft aangedragen en het proces continu van nieuwe energie heeft voorzien, is zij verantwoordelijk voor de hoge kwaliteit van de openbare ruimte. Onderdeel van de exploitatie-overeenkomst met de gemeente Voorburg was namelijk dat deze haar gronden (20 ha.) zou overdragen aan Sijtwende BV omdat deze geen grondpositie had in het gebied. Hiervoor in ruil moest zij een financiële bijdrage doen aan de tunnel vanuit de winst op de woningontwikkeling, maar ook zorg dragen voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden en de realisatie van al het openbare ruimte. Bovendien zijn er afspraken gemaakt over winstdeling (Benefit Sharing) uit de grondexploitatie indien de opbrengsten boven een afgesproken indexwaarde zouden stijgen. Zonder verdere subsidies heeft Sijtwende BV de lokale infrastructuur, publieke ruimten, groenvoorzieningen e.d. gefinancierd en gerealiseerd (en daarna aan de gemeente overgedragen). Vanuit de hoge ambitie van het totaalconcept is daarbij veel aandacht uitgegaan naar de fysieke en functionele kwaliteit van de openbare ruimte. Er is extra geïnvesteerd in duurzame materialen en een kwaliteit bereikt die boven de gemeentelijke norm ligt. Hoewel belangrijk om op te merken dat vastgoed normaliter geen 'flappentap' is en de toepassing van value capture zijn beperkingen heeft, is men in Sijtwende er in geslaagd om een zeer groot aantal traditioneel publieke investeringen vanuit de markt zelf te bekostigen.

Hoewel het als externe partij niet precies te kwantificeren is welke gevolgen de marktontwikkelingen hebben gehad op het projectresultaat is duidelijk dat, zeker in dit deel van Nederland, de markt uiteindelijk een uitermate gunstige invloed heeft gehad op het financiële resultaat. Met deze meevallers is ook de hoge kwaliteit van de ambitie veiliggesteld. Maar ook de gemeente Voorburg heeft sterk geprofiteerd. Zij heeft tegenvallers en haar investering van € 1,82 miljoen naar eigen zeggen ruimschoots terugverdiend middels de benefit sharing afspraken. Anderzijds

had zij zich ook ingedekt door af te spreken dat eventuele tegenvallers in de grondexploitatie bij Sijtwende BV zouden blijven. Rijkswaterstaat daarentegen heeft er voor gekozen voor de meest eenvoudige vorm van value capturing; een vast bijdrage. Deze zekerheid was haar op dat moment veel waard, maar blijkt achteraf bezien kostbaar te zijn. Deze beslissing is te verklaren vanuit de onzekerheid die er door de ontwikkeling van drie grote nabijgelegen VINEX-locaties bestond en de keuze om binnen het project zoveel mogelijk risico aan Sijtwende over te dragen. Ook is het maar de vraag of het verstandig was geweest om wellicht moeizame onderhandelingen aan te gaan over winstdeling terwijl het 'zwaard van de aanwijzing' boven het hoofd hing.

De totale kosten voor de aanleg van de weg, tunnel, verkeers- en beveiligingssystemen (binnen en buiten het plangebied) alsmede de HOV-verbinding zijn uitgekomen op € 133,32 miljoen (begroot op € 94,84). Het aandeel van Rijkswaterstaat hierin was 73%. Misschien wel opvallender is dat haar bijdrage aan de meerkosten van de tunnelvariant nog altijd uitkomt op 57% (fig. 9.2), terwijl zij zich normaliter slechts bekommert om haar primaire taak: bereikbaarheid. Alhoewel dit percentage gedeeltelijk door de onverwachts gestegen kosten omhoog is gegaan, is het maar de vraag in hoeverre zij bij toekomstige projecten additionele middelen uittrekt om een hogere kwaliteit te bereiken. De verantwoordelijkheid voor dergelijke initiatieven zou men eerder verwachten van VROM, de provincie of de betreffende gemeente. De bijdrage van de gemeente blijkt, in ieder geval achteraf, relatief laag voor wat zij er voor heeft gekregen. De € 9,08 miljoen van VROM is op zich een redelijke bijdrage, maar het geld kwam beschikbaar omdat zij verplicht was om voor een goede ontsluiting van het naastgelegen Leidschenveen te zorgen en was in die zin dus niet specifiek vrijgemaakt voor het plangebied Sijtwende. Toch is het zeker niet zo dat Rijkswaterstaat c.q. V&W een slechte investering heeft gedaan. Bij PPS gaat het om de verdeling van zeggenschap, risico's en kosten/opbrengsten. Tegenover de meerkosten staat de meerwaarde in stedenbouwkundig opzicht, de versnelde realisatie van het project/het doorbreken van een langselepde impasse, het overdragen van een groot deel van de projectrisico's naar de private sector en het opdoen van ervaring met nieuwe omgangsvormen tussen publieke en private actoren in infrastructurele/ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.



Wat waren daarbij de kritische succes- en faalfactoren en in hoeverre was er sprake van bijzondere / unieke project- en proceskenmerken?

Hoewel er bij Sijtwende een grote mate van technische hoogstandjes is toegepast (in het bijzonder natuurlijk de holle-dijk constructie), is het succes van de ontwikkeling met name te danken aan het sterke concept (*inhoud*), de *actoren* en het *proces* dat zij in gang hebben gezet en gehouden. Het zijn de actoren, of liever gezegd de individuele personen, die allesbepalend zijn voor de kwaliteit van het concept, het proces en het uiteindelijke product. Van de drie productiefactoren van het ontwikkelingsproces (grond, kapitaal en arbeid) zijn de eerste twee over het algemeen in voldoende mate aanwezig. Wat complexe ruimtelijke vraagstukken betreft zit het knelpunt dan ook met name in de factor arbeid; hoogwaardige kennis en vaardigheden zijn onontbeerlijk om complexe ontwikkelingsopgaven op integrale wijze te realiseren.

Sijtwende BV was in staat om op korte termijn het alternatieve plan, waarin de belangen van de verschillende actoren werden verenigd, uit te werken. Ogenscheinlijke belangentegenstellingen werden omgebogen tot een wederzijds afhankelijkheid. Het was (na een korte aanloopperiode) voor alle actoren helder dat samenwerking aan het alternatieve plan voor iedereen de beste oplossing was. Draagvlak werd gerealiseerd door sterke communicatie, overtuigende sprekers (charisma), maar vooral goede argumenten. Door de tijdsdruk van de provinciale aanwijzing was er bovendien een gemeenschappelijk gevoel van urgentie, een 'nu of nooit' mentaliteit. De aanwijzing van de provincie is daarbij de trigger, maar het intensieve en gezamenlijke voorwerk en de kwaliteit van de contacten hebben de basis gelegd voor de samenwerking.

De opgave wordt als een gezamenlijke *kans* gezien waarbij oplossingsgericht wordt gewerkt. Publieke en private actoren werken gezamenlijk aan een gemeenschappelijke ambitie en durven ook te onderkennen dat zij onderling afhankelijk zijn in het proces. Rijkswaterstaat concretiseerde dit bijvoorbeeld door op een gegeven moment de interne werkprocessen af te stemmen op die van Sijtwende BV en de gemeente Voorburg. Het onderkennen van de overlappende doelstellingen en de toegevoegde waarde van alle betrokkenen leidt tot een positief proces wat ook weer invloed heeft op het eindproduct. Het open proces versterkte het vertrouwen verder. Zonder vertrouwen kan er geen sprake zijn van echte flexibiliteit in het samenwerkingsproces: partners gaan handelen naar de letter van de overeenkomst in plaats van naar de daaraan ten grondslag liggende bedoelingen, waardoor starheid ontstaat en er onvoldoende snel gereageerd kan worden op ontwikkelingen.

Sijtwende is echter wel een bijzondere case omdat vrijwel alle risico's zonder al te veel weerstand bij de marktpartij zijn gelegd. Geheel anders kan het zijn wanneer alle partijen huiverig zijn voor het accepteren van bepaalde risico's. Het gevaar dreigt dan dat risico's zoveel mogelijk afgeschoven worden, in plaats van deze te alloceren naar de actor die ze het beste kan beheersen en/of dragen. Door zelf verantwoordelijkheid te nemen liet Sijtwende BV zien veel vertrouwen te hebben in het concept en het succesvol kunnen realiseren daarvan. Dit blijkt eigenlijk ook al uit het (politiek-bestuurlijke) risico dat Sijtwende BV bereid was te lopen door veel energie te investeren in de uitwerking van haar alternatieve plan, terwijl deze binnen één jaar uitgewerkt moest zijn, het dat dan nog niet zeker zou zijn of het plan gerealiseerd zou worden (de maai-veldvariant wordt tenslotte gelijktijdig uitgewerkt) en ook niet of zij überhaupt betrokken zou worden bij de realisatie.

Cruciaal bij de snelle totstandkoming van de samenwerking was de vertrouwensrelatie die inmiddels door Sijtwende BV was opgebouwd. Door zich professioneel, oplossingsgericht en betrouwbaar op te stellen was er niet alleen veel draagvlak voor het concept zelf, maar ook voor het team dat op interactieve wijze tot deze plannen kwam. Sijtwende BV kreeg een groot mandaat bij de verdere uitwerking en uitvoering van de plannen. De achterliggende bedrijfsfilosofie van de ontwikkelaar geeft ook een goede indicatie waarom de publieke actoren vertrouwen hebben gekregen:

- Grondposities: Net als ontwikkelaars zoals bijvoorbeeld TCN Porperty Projects en AM pakt Bohemen projecten integraal aan. Bohemen doet dat echter zonder grondposities in te nemen, omdat dit volgens eigen zeggen niet cruciaal is (Van Mierlo, 2005). Volgens Stan Roestenberg, algemeen directeur van Bohemen, is het beter om vanuit eigen kracht (creatie van meerwaarde) te handelen dan vanuit een positie van macht (grondposities). Met een sterk concept, goed proces en trackrecord kunnen anderen niet om jouw meerwaarde heen. Juist als belangen mee gaan spelen is het zeer lastig om vertrouwen te winnen, terwijl dat juist onontbeerlijk is voor de vele complexe ruimtelijke opgaven die in Nederland nog te wachten staan.
- Maatschappelijk rendement: Om een samenwerking te laten slagen moet de private actor zich goed inleven in de doelstellingen, processen en beoordelingscriteria van de overheid. Dit geldt zeker voor gevallen wanneer zij voorheen publieke taken op zich gaat nemen. Het kunnen doorgronden van de (waarderings-) grondslagen van bijvoorbeeld de OEEI-methodiek kan bijdragen aan verdergaande optimalisatie van het plan door gericht 'aan de knoppen te draaien'. Door het verdiepen in de 'taal' van de ander



ontstaat een gemeenschappelijk begrippenkader wat bijdraagt aan het voorkomen van misverstanden gedurende het samenwerkingsproces. Aansluitend hierop is het voor private actoren essentieel dat zij ook een lange termijn visie hanteren.

De juridische leemte binnen de provinciale aanwijzing (waardoor de realisatie van het alternatieve plan Sijtwende nog altijd een optie bleef) is een bepalende factor geweest in de mogelijke totstandkoming van de publiek-private samenwerking. Verder vervulden zowel de gemeente als Rijkswaterstaat in de beginfase een belangrijke trekkersrol door de benodigde voorwaarden te creëren om het plan te realiseren. Ook nam het ministerie van V&W een grote stap toen het zich committeerde om het resterende tekort in de exploitatie te dekken en het besloot om geen openbare aanbesteding van de realisatie te houden.

Er is bewust gekozen om geen aparte juridische uitvoeringsautoriteit op te zetten. Gezien de heldere verdeling van taken, risico's, kosten en opbrengsten was dit ook niet echt noodzakelijk en wellicht omslachtig en vertragend. De vierpartijen-overeenkomst is het basisdocument van de samenwerking en bestaat uit slechts negen pagina's! Opgenomen zijn de ambities, intenties en doelstellingen (op hoofdlijnen). Nadere afspraken zijn middels bilaterale overeenkomsten gemaakt. Er is dus sprake van zachte sturing gedurende het begin van het proces en bij het concreter en scherper worden van de afspraken meer harde sturing. Door deze convergente vorm van contractvorming hadden de betrokken actoren tijd om binnen de samenwerking naar elkaar toe te groeien en binnen de afgesproken kaders te optimaliseren. Sijtwende BV trachtte daarbij zoveel mogelijk de toekomstige bewoner/gebruiker centraal te stellen.

Centraal in het financieel haalbaar maken van de hoge ambitie voor Sijtwende is de toepassing van value capture: met dit plan konden de verschillende publieke doelstellingen financieel worden gedekt. De keuze voor eenvoudige en heldere varianten heeft sterk bijgedragen aan het tijdig verkrijgen van zekerheid over de doorgang van het project. Value capturing kan om deze reden worden gezien als een belangrijke katalysator voor het proces. Omwille van de snelheid van het proces zou het niet handig zijn geweest om te proberen vastgoed eigenaren in de naastgelegen wijken een financiële bijdrage te laten doen. Toch kunnen zij als een potentieel financieringsbron gezien worden omdat zij (sterk) profiteren van de toegenomen bereikbaarheid en voorzieningen, terwijl zij ook minimale hinder ondervinden van de infrastructuur, zeker in vergelijking met het alternatief (aanleg zonder verdere gebiedsontwikkeling).

Het succes van Sijtwende is naast deze gezamenlijke oplossingsgerichtheid en samenwerkingsbereidheid ontegenzeggelijk ook mede te danken aan de gunstige marktontwikkelingen zoals die zich tijdens de realisatiefase voordeden. Na het aangrijpen van de policy window is er later in feite sprake van een market-window. Deze ontwikkeling was echter ten tijde van de initiatief- en planvormingfase niet te voorzien gezien de ontwikkeling van drie grote concurrerende Vinex opgaven in de regio.

Sijtwende kent niet alleen maar succesverhalen, alhoewel er eerder gesproken moet worden over obstakels in het proces dan echte *faal*factoren. Zo zijn er in de planvormingfase aanpassingen aan het ontwerp die (grote) financiële gevolgen hebben. Door verdere optimalisatie en uiteindelijk de toezegging van extra middelen vanuit het rijk wordt dit opgelost. Een grotere hindernis is de vertraging die ontstaat door aanpassing aan de eisen van de tunnel, het niet leverbaar zijn van de verkeersinstallatie en de vertraging in de realisatie van de woningen door een procedurefout van de provincie. Gedurende het proces blijkt verder dat het bouwen in een binnenstedelijk gebied in combinatie met intensief ruimtegebruik leidt tot een complex en daarmee kostbaar bouwproject. Ook de kosten van de gebruikte materialen stijgen harder dan begroot. Dankzij de sterk positieve marktontwikkeling konden deze tegenvallers echter (meer dan) opgevangen worden.

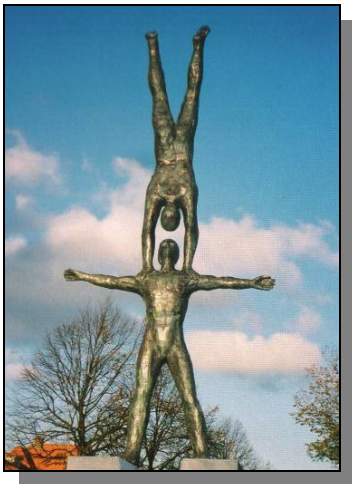
Een fundamenteeler probleem in de samenwerking zelf wordt later in het proces blootgelegd. De bouw van de tunnel in 1998 markeert de overgang van de planvorming naar de realisatiefase. Sijtwende BV's rol als facilitator van het proces neemt sterk af; de bilaterale contacten worden leidend. In deze fase vindt het contact dan ook voornamelijk bilateraal plaats. De eerste serieuze conflicten doen zich voor binnen de samenwerking, zoals over wie de extra kosten voor de parkeergarage bij de Vliettoren moet betalen en wie de meerkosten moet dragen voor het gewijzigde ontwerp van de HOV-verbinding. Hoewel deze knelpunten relatief beperkt zijn gezien de complexiteit van een dergelijk integraal plan, is het wel de vraag of deze knelpunten niet voorkomen hadden kunnen worden of in ieder geval soepeler hadden kunnen worden opgelost indien Sijtwende BV een zelfde rol was blijven spelen als in de eerste fasen van het project. Juist daar speelde zij tenslotte een zeer sterke rol. De rol van de procesmanager is wellicht onvoldoende aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.

Er kan ook afgevraagd worden in hoeverre de gekozen samenwerkingsvorm - een basisovereenkomst met verdere uitwerking middels bilaterale contracten, en zonder een overkoepelend waarborg voor het projectbelang tijdens de realisatie - er toe heeft bijgedragen dat in de loop van de realisatiefase de deelprojecten en de daaraan gekoppelde individuele belangen centraler



zijn komen te staan ten koste van het gezamenlijke belang. In een dergelijke (één op één) setting is het risico op polarisatie van belangen en hieruit voortvloeiend conflicten dan ook groter. Overigens is het nog maar de vraag of het opzetten van één centrale projectorganisatie geholpen zou hebben, laat staan of het net zoveel succes zou hebben gehad in de eerdere fasen. Bovendien is de samenwerking over de gehele duur bekeken zeer voorspoedig verlopen.

Een andere achterliggende oorzaak is mogelijk de afname van de wederzijdse afhankelijkheid, waardoor een belangrijke basis voor commitment wegvalt. Bij aanvang van het proces hadden alle actoren elkaar nodig om hun eigen ambities te realiseren, later is dat niet of minder het geval. Er ontstaat dus een risico op strategisch gedrag (na contractafsluiting) omdat er minder incentive is om op korte termijn tot een oplossing te komen. Het ontbreekt aan een echte sense of urgency.



Figuur 8.3: Het beeldmerk van Sijtwende symboliseert de goede publiek-private samenwerking (Sijtwende BV, 2003).

Uniek aan het project Sijtwende is het doorbreken van de decennialange impasse tussen de publieke actoren door het opleggen van een aanwijzing. Er is sprake van een policy window waar drie 'stromen' samenkomen; problemen, beleidsplannen en politiek. Bohemen (later met Volker Wessels) grijpt zijn kans en komt met een alternatief plan. Ondertussen wordt de aanwijzing toch opgelegd, maar doordat deze niet specificeert op welke wijze de weg moet worden aangelegd, worden beide varianten parallel uitgewerkt. Omdat het plan Sijtwende voor Voorburg het enige aantrekkelijke plan is trekt zij er hard aan. Ook de andere publieke actoren gaan achter het plan

staan en zien het zelfs als een voorbeeldproject waarvoor extra middelen uitgetrokken kunnen worden.

Een uniek aspect aan de case Sijtwende is het feit dat er door de aanwijzing van de Provincie een behoorlijke politieke druk rustte op de betrokken gemeente. Dit zal bij andere ontwikkelingen zeker niet snel het geval zijn. Wel geeft het aan dat wanneer een gemeente zich voldoende inzet voor het realiseren van een goed product en daarbij de nodige energie en vertrouwen in de samenwerking stopt, het resultaat er naar kan zijn. Bij Sijtwende was er in eerste instantie sprake van (externe) dwang, maar al vroeg in het proces zijn de publieke actoren uit vrije wil achter het concept gaan staan. Verder is uit de interviews naar voren gekomen dat marktpartijen meer aanwijzingsprocedures verwelkomen, in ieder geval daar waar sprake is van een groot maatschappelijk belang, opdat gemeenten gedwongen zijn zich volledig te committeren.



9 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Vervolgens wordt een toekomstperspectief geschetst van de wereld van vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Hierin wordt kort ingegaan op enkele ontwikkelingen en knelpunten die tijdens de interviews met de professionals aan het licht zijn gekomen. Tot slot worden enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot zaken die van invloed zijn op de in dit onderzoek besproken materie.

Het empirische deel van dit onderzoek heeft zich voornamelijk geconcentreerd op één specifieke case; Sijtwende. Toch kan mede op basis van de literatuur, de referentiecasses en de interviews een voorzichtig antwoord worden gegeven op de volgende centrale onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag

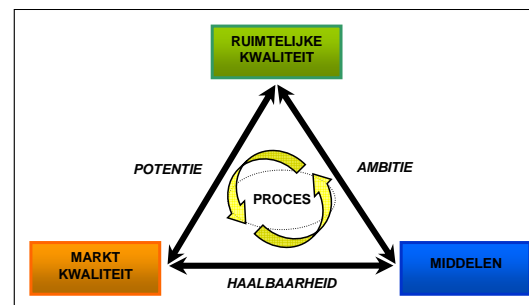
In hoeverre kan de aanleg en inpassing van transportinfrastructuur in integrale gebiedsontwikkelingsprojecten leiden tot meerwaarde voor het project als geheel en op welke wijze kan deze meerwaarde terugvloeiën naar de actoren die deze waardecreëring veroorzaken?

Sijtwende kenmerkt zich door een zeer hechte relatie tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Deze hechte relatie kon dankzij een innovatief concept en sterk proces- en projectmanagement uitgebuit worden om een aantrekkelijk en kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling te realiseren. Hoewel er in Nederland relatief weinig locaties zijn waarbij deze relatie zo hecht is (denk bijvoorbeeld aan de veel grootschaligere Amsterdamse Zuidas), kan het nodige worden geleerd van de algemene en projectspecifieke omstandigheden en de aanpak die in Sijtwende een zeer aantrekkelijke woonomgeving hebben opgeleverd.

Het meest unieke aspect van de casus Sijtwende is de *dwingende aanwijzing*. Omdat er niet is gespecificeerd op welke wijze de weg aangelegd moet worden ontstaat er een policy window. Deze is echter maar van korte duur; Voorburg moet het bestemmingsplan binnen de duur van de aanwijzing (1 jaar) in orde maken. De aanwijzing is de 'trigger' voor de razendsnelle uitwerking van het alternatieve plan van Sijtwende BV, parallel aan de uitwerking van de maaiveldvariant door Rijkswaterstaat. Na decennialang touwtrekken was de komst van de weg onafwendbaar, onduidelijk was alleen vooralsnog in welke vorm. Al snel echter weten Bohemen BV en Voorburg de andere stakeholders (met name Rijkswaterstaat) te overtuigen van hun plan, waarbij door

aanleg van de weg in een tunnel de verschillende, ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen, verenigd worden.

De aanwijzing op zich is echter geen succesfactor, cruciaal is hoe de verschillende actoren met de tijdsdruk zijn omgegaan. Dankzij het intensieve en gezamenlijke voorwerk en de kwaliteit van de opgebouwde contacten was de vertrouwensbasis voor de verdere samenwerking gelegd. Alle projecttrekkers hebben in verschillende fasen een cruciale rol vervuld door zich vol overgave te committeren aan het hoge ambitieniveau; Rijkswaterstaat en Voorburg met name in het voortraject, Sijtwende BV met name na het aangaan van de vierpartijen-overeenkomst, waarbij het een zeer groot mandaat meekrijgt. Het consortium benut haar bevoegdheden als eindverantwoordelijke voor de integrale ontwikkeling ten volle. Zij etaleert haar kernkwaliteiten echter al eerder in het proces door een concept te presenteren waarin door de gekozen scope en programmering de financiële haalbaarheid van de hoge functionele en ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied gewaarborgd is. Met de overdracht van de formele bevoegdheid over het gebied is zij in staat om het concept verder te optimaliseren teneinde zoveel mogelijk meerwaarde te creëren en de kwaliteit van de openbare ruimte een extra impuls te geven. Dit doet zij op iteratieve wijze en in overleg met de verschillende belanghebbenden teneinde het benodigde draagvlak te verkrijgen en het ambitieniveau zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de wensen van de uiteindelijke geruiker (waardeketen denken).



Figuur 9.1: Het optimalisatieproces voor gebiedsontwikkeling. Op basis van Van 't Verlaat (2004).

Het moge duidelijk zijn dat de actoren (de productiefactor arbeid) de meest cruciale factor zijn geweest bij de totstandkoming van Sijtwende. Alle partijen stelden zich professioneel op en gaven waar nodig de regie uit handen teneinde ieders specifieke kennis en vaardigheden ten volle te kunnen benutten. Het resultaat mag er naar zijn. Inhoudelijk, procesmatig, maar ook in



financiële zin kan Sijtwende als een voorbeeldproject dienen voor toekomstige projecten waarbij sprake is van intensief, meervoudig grondgebruik in combinatie met (bovenlokale) infrastructuur. Dankzij het toepassen van value capturing is uiteindelijk ruim 22% (€ 11,34 miljoen) van de meerkosten voor de tunnelvariant door de marktpartij gedragen, een voor Nederland unieke situatie. Er was dus sprake van een *vrijwillige bijdrage* van de ontwikkelaar. Gezien de constructie waarbij het consortium alle gronden in handen heeft gekregen en verantwoordelijk is voor de integrale ontwikkeling van het gebied (zowel grond als opstallen; zowel woningen, lokale en bovenlokale infrastructuur als openbare ruimte en voorzieningen) kan echter gesteld worden dat het interne value capture betreft (*totaalontwikkelaar*). Verschil is wel dat zij tot het moment van opleveren de grond en vastgoed in eigendom heeft, waardoor alleen de waardeontwikkeling en verwachtingen daaromtrent tot op dat moment verdisconteerd zijn in de vergoeding die zij krijgt.

Naast deze 'lump sum' bijdrage aan de tunnel is Sijtwende BV ook verantwoordelijk voor het hoge kwaliteitsniveau van de openbare ruimte (hoger dan gebruikelijk bij de gemeente), waarvan de financiële dekking vanuit de grondexploitatie afkomstig is. Ook de gemeente Voorburg heeft sterk geprofiteerd van de meer dan verwachte stijging van de grondwaarde. Zij heeft dankzij de afgesproken winstdeling (*Benefit Sharing*) voldoende middelen binnengekegen om de door haar gemaakte kosten (inclusief de bijdrage van € 1,82 miljoen aan de tunnel) ruimschoots te compenseren. Wanneer ook Rijkswaterstaat een vorm van winstdeling was overeengekomen, was de private bijdrage uiteindelijk een stuk groter geweest. Gegeven de onzekerheid ten tijde van de planvorming en de wens om zoveel mogelijk risico bij de marktpartijen te leggen is doelbewust afgezien van risicovolle participatie in het project. Overigens speelt op dit moment een soortgelijke discussie bij de Zuidas. Het is ook de vraag in hoeverre de (nationale/lokale) overheid zich actief moet mengen in zowel de grond- als de opstalexploitatie. Naast deze financiële en inhoudelijke meerwaarde heeft Sijtwende BV een belangrijke bijdrage geleverd aan (het versnellen van) het proces en het op zich nemen van vrijwel alle soorten risico's die met gebiedsontwikkeling gepaard gaan.

De potentiële financiële opbrengst binnen Sijtwende, en daarmee de potentiële bijdrage aan de kosten van de tunnel, had om verschillende redenen hoger kunnen zijn (zonder het concept geweld aan te doen). Zo is er bepaald dat er twee gelijkvloerse kruisingen moesten komen, dat de tunnelbuizen ingekort moesten worden en dat het niet toegestaan was om boven de tunnelbak te bouwen. Deze factoren hebben een negatieve invloed gehad op de optimalisatiemogelijkheden van het plan.

Value capturing moet echter altijd als onderdeel van de totale financieringsconstructie worden gezien. Het kan in de praktijk lastig te implementeren zijn en het brengt enige risico met zich mee omdat de markt uiteindelijk bepaalt in hoeverre de waarde zal stijgen en daarmee welke financiële bijdrage haalbaar is. Bovenal is het basisprincipe van value capturing dat er überhaupt sprake moet zijn van (verwachte) waardeverhoging wil het instrument ingezet kunnen worden. Bij uitstek het consortium heeft dit ingezien en heeft getracht zoveel mogelijk meerwaarde (in verschillende vormen) te bereiken. Hoewel er uiteindelijk sprake was van een gunstige marktontwikkeling kan er gesteld worden dat de grote aantrekkelijkheid van het gebied een weerspiegeling is van de meerwaarde die binnen het project is gerealiseerd. Deze populariteit heeft zich dan ook vertaald in een gunstiger financieel resultaat voor het consortium dat zoveel inbreng heeft gehad in het realiseren ervan.

Concluderend kan gesteld worden dat het in Nederland zeer wel mogelijk is om met behulp van value capture instrumenten de positieve invloed van investeringen in bereikbaarheid te benutten als katalysator voor de verdere versterking van de integrale kwaliteit van de ontwikkeling. Er dient dan echter wel voldoende (financiële) potentie in de ontwikkelingslocatie ontsloten te liggen en het realiseren van meerwaarde (waarvan de waardering van de afnemer zich ook in financiële zin vertaalt) dient voor alle betrokken actoren een prioriteit te zijn. Juist dat laatste is in de praktijk moeilijk: ook hier blijkt weer dat kennis en vaardigheid de meest cruciale factoren zijn voor het oplossen van complexe ruimtelijke opgaven. Er is dus nog genoeg werk aan de winkel gegeven de Nederlandse ontwikkelingsopgave in binnenstedelijk gebied.

9.1 TOEKOMSPERSPECTIEF

In deze paragraaf worden enkele belangrijke ontwikkelingen en knelpunten aan de orde gesteld die van grote invloed zijn op het succesvol aanpakken van complexe ruimtelijke vraagstukken. Hieruit blijkt dat er zowel aan publieke als private zijde is van een rolverandering (c.q. er is een noodzaak daartoe) om publiek-private samenwerkingsprojecten tot een goed einde te brengen en de mogelijkheden van meerwaardecreatie en value capturing ten volle te kunnen benutten.

Allereerst is er het fundamentele vraagstuk over de rol van de overheid binnen de gebiedsontwikkeling. Is het tijd voor herbezinning van de rolverdeling tussen publiek en privaat? Welke rol ziet zij bijvoorbeeld voor zichzelf over 30 jaar? Enerzijds is er een tendens waarbij de overheid zich meer faciliterend opstelt; het stelt kaders, toetst deze en laat de feitelijke realisatie zoveel mogelijk aan de markt over (wat zowel de grond- als de opstalexploitatie betreft en in toene-



mende mate ook het beheer). Deze instelling lijkt mede te zijn ingegeven door het feit dat zij de laatste decennia haar ijzeren grip op de grondmarkt heeft verloren (zelfrealisatiebeginsel). Anderzijds manifesteert dit zich in het feit dat de overheid zich juist actiever op de markt beweegt teneinde weer meer sturend te kunnen optreden in de ruimtelijke inrichting; de (lokale en sinds kort ook nationale) overheid participeert daarbij bijvoorbeeld niet alleen risicodragend in de grond, maar ook in de opstellen van een ontwikkeling.

Het lijkt er bij deze ontwikkeling op dat de overheid nog onvoldoende uit de voeten kan met haar faciliterende rol, welke geheel andere eisen stelt aan de organisatie en het individuele personeel daarbinnen. Er zijn gelukkig legio voorbeelden waarbij zij wel in staat is de kernkwaliteiten van marktpartijen te (laten) benutten. Zo ook in Sijtwende, waar zowel het Rijk als de gemeente voldoende vertrouwen hadden om een groot deel van hun traditionele kerntaken over te dragen aan de markt. Door zich te beperken tot haar eigen kernkwaliteiten en zich op te stellen als een constructieve gesprekspartner en kadersteller was men in staat om in sneltreinvaart tot een echt integraal en ook financieel haalbaar plan te komen.

De kracht van Sijtwende BV bij het continue optimalisatievraagstuk was haar vermogen om alle sectorale en facetmatige aspecten van de gebiedsontwikkeling in relatie tot elkaar te overzien. Dat dit haar beter af lijkt te gaan dan de overheid kan voor een groot deel verklaard worden door de (soms vergaande) verkokering aan publieke zijde. Deze horizontale verkokering (i.e. tussen de departementen c.q. afdelingen) en verticale verkokering (tussen de verschillende schaalniveaus) staat tevens de succesvolle toepassing van value capture in de praktijk in de weg. Ook wat publiek-private samenwerkingsprojecten betreft (waarbij de overheid een actieve, participerende rol heeft) zal het nodige moeten veranderen, zo komt uit de interviews naar voren. Een van de onderliggende oorzaken van deze verkokering is de financiële structurering binnen de overheid. De per departement vastgestelde budgetten hebben een structurerende werking binnen de organisaties; deze financiële verkokering treft niet alleen de overheidsdiensten zelf, maar ook alle aanverwante en samenwerkende actoren. Daarmee werpt het barrières op voor samenwerking en potentiële optimalisatie van programma's en projecten.

Zo blijkt het in de praktijk zeer lastig te zijn om verschillende subsidiestromen te bundelen teneinde tot een effectievere besteding te komen. Een betrokkene bij de Nieuwe Sleutel Projecten geeft bijvoorbeeld aan dat de package deals die in het kader van deze stationsontwikkelingsprojecten gesloten zijn slechts een lapmiddel zijn omdat het ministerie van VROM en V&W zelfs na maandenlang onderhandelen niet tot één effectieve subsidiestroom konden komen.

Opvallend is dat V&W bij Sijtwende het grootste deel van de meerkosten van de tunnelvariant op zich heeft genomen, terwijl dit niet strikt binnen haar mobiliteitstaak omsloten ligt. Waarschijnlijk was de procesmatige meerwaarde (het doorbreken van de bestuurlijke impasse) en de wens om van Sijtwende een voorbeeldproject te maken voor haar zwaarwegender dan de inhoudelijke meerwaarde van het plan. Strikt genomen was het logischer geweest als VROM een grotere bijdrage had gedaan aan het project. Zeker wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de subsidie van € 9,08 miljoen in feite volledig toegeschreven kan worden aan haar taak om het naastgelegen Leidschenveen te ontsluiten.

Gezien de vele congressen, cursussen en opleidingen die ingaan op het belang van publiek-private samenwerking en de wisselwerking tussen beleidsvelden als mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling lijkt er weldegelijk bewustzijn te bestaan. In de praktijk, op gemeentelijk niveau waar aan concrete ontwikkeling wordt gewerkt, heeft dit echter nog maar beperkt effect. Zo heeft de overheid in haar beleidsstukken de mond vol van samenwerkingsmogelijkheden en ontwikkelingsplanologie, terwijl op projectniveau nog wel eens blijkt dat het door marktpartijen maken van winst eigenlijk tegengegaan moet worden. Volgens enkele geïnterviewden ontbreekt het dan ook aan de wil om echt samen te werken. Eén geïnterviewde geeft aan de toekomst van PPS somber in te zien, alhoewel er zeker succesvolle uitschieters zullen zijn. Dit vooral omdat Nederland zich, in navolging van de Verenigde Staten, aan het ontwikkelen is tot een claimmaatschappij. De juridisering van de maatschappij leidt tot angst onder zowel publieke als private actoren. Rigide bedrijfsprocessen werken belemmerend op de creativiteit; vertrouwensrelaties komen niet tot stand door accountants en formele regels.

Anderen zien het positiever in en geven aan dat het vooral een kwestie van geduld is; verandingsprocessen kosten immers veel tijd. Belangrijk is dat de betrokken overheden onderkennen dat marktpartijen winst mogen maken mits het totale maatschappelijke rendement van de publieke en private investeringen daarmee gebaat is. Marktpartijen zijn bereid 'publieke investeringen' te doen, mits dit binnen het totale plan een positief effect heeft; een business case benadering. Juist door dit in te zien is het mogelijk om incentives te ontwikkelen voor marktpartijen zoals bijvoorbeeld met een value capture instrument als benefit sharing wordt gedaan.

De ontwikkeling naar meer private betrokkenheid bij het groeiend aantal integrale projecten heeft de nodige gevolgen voor de rollen die ontwikkelaars in het ontwikkelingsproces spelen. Er is zich volgens de geïnterviewden op dit moment een waterscheiding aan het aftekenen tussen verschillende typen actoren in de keten. Enerzijds ontwikkelaars met voldoende visie, creativi-



teit en procesmanagementcapaciteit om een groot deel of zelfs de hele ontwikkelingsketen zelf te organiseren.

“De kernactiviteit van projectontwikkeling is planvorming, ontwerpen en marketing. Creativiteit is hierbij de kritische succesfactor, niet alleen conceptueel maar ook commercieel, financieel en juridisch. Het vastgoedconcept bepaalt in steeds belangrijker mate het succes van vastgoedontwikkeling. Steeds meer projectontwikkelaars profileren zichzelf om deze reden als planontwikkelaar of conceptontwikkelaar.” (ING, 2006: 7).

Anderzijds zijn er de ontwikkelaars die niet in staat zijn om echt integraal te werk te gaan, maar juist sterk zijn in de concrete uitvoering. Ook dit type actoren speelt dus een belangrijke rol in het ontwikkelingsproces. In de waardeketen nemen beide typen een andere plaats in: ontwikkelaars die in staat zijn hun waarde aan het begin van de keten tonen (initiatief/planvormingfase) en ontwikkelaars die zich specialiseren in het op zo efficiënt en effectief realiseren van (vastgoed)objecten (realisatiefase). Ontwikkelaars die in staat zijn aan het begin van de keten te opereren genieten relatief hoge winstmarges. De overige ontwikkelaars moeten met minder marge stellen en zullen sturen op het realiseren van grotere volumes.

Slechts een beperkt aantal is in staat om tot een sterke en realiseerbare integrale visie te komen (waarbij dus ook het maatschappelijke belang goed tot zijn recht komt). Het gros van de ontwikkelaars is meer traditioneel ingesteld, gespecialiseerd in het (op kavel niveau) zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van vastgoed. De wijze van aanbesteden van ontwikkelingsprojecten versterkt de scheiding nog verder. De meeste ontwikkelaars zijn bij grotere opgaven niet in staat om zelfstandig in te schrijven en zijn afhankelijk van subcontracting door ontwikkelaars die wel op strategisch niveau kunnen opereren, zoals AM, TCN Property Projects en Bohemen.

Ook Volker Wessels is zich aan het ontwikkelen van een uitvoeringsgerichte organisatie (pure bouwer) naar een ontwikkelaar die de gehele keten op integrale wijze kan overzien. Ook heeft het management een weg ingeslagen waarbij strategische allianties aangegaan worden met actoren uit andere sectoren, juist om meerwaarde te bereiken door nieuwe, innovatieve combinaties te ontdekken en uit te werken. Zo zijn er reeds afspraken met Connexxion, LTO en DHV en wil het in de toekomst ook met wetenschappelijke instellingen samenwerken.

9.2 AANBEVELINGEN

De komende decennia zal de ontwikkelingsopgave in Nederland zich concentreren in binnenstedelijke locaties. Door toedoen van verschillende factoren is er tevens een tendens naar een meer integrale aanpak, meer (publiek-private) samenwerking en privaat initiatief en ontwikkeling. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat onder deze omstandigheden het belang van kennis en vaardigheden onder de betrokken actoren nog belangrijker is geworden. Zowel publieke als private actoren dienen daarom te investeren in hun personeel teneinde voor elke ontwikkeling een zo hoog mogelijke (maatschappelijke) waarde te bereiken. Onder de benodigde vaardigheden valt in toenemende mate ook het vermogen om het samenwerkingsproces zodanig in te richten dat er een constructieve relatie ontstaat op basis van vertrouwen. Alleen op basis daarvan is er voldoende flexibiliteit in te bouwen om op de altijd dynamische omgeving in te spelen.

Om projecten ook financieel haalbaar te maken dienen publieke en private actoren gezamenlijk prioriteit te geven aan het bereiken van zoveel mogelijk meerwaardecreatie (financieel, inhoudelijk, procesmatig dan wel extern). Door de ‘koek’ eerst zo groot mogelijk te maken ontstaat, met behulp van de toepassing van value capturing, een voor alle betrokkenen aantrekkelijke situatie. De overheid bereikt een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde en zet haar publieke middelen daarbij zo effectief mogelijk in. De marktpartijen realiseren door een sterk concept en vergaande optimalisatie een zodanige meerwaarde voor de uiteindelijke bewoners/gebruikers van het gebied, dat er voor hen ook een acceptabel rendement te behalen valt. Op deze wijze spelen marktpartijen dus een belangrijke rol in de financiering van (voorheen) ‘publieke investeringen’ zoals de openbare ruimte, bereikbaarheid en voorzieningen.

Een knelpunt hierbij is echter het vroegtijdig bij ontwikkelingsprojecten betrekken van marktpartijen. Bedoeld om de marktwerking te vergroten en daarmee een hoger maatschappelijk rendement te behalen schieten de huidige aanbestedingsregels, of eigenlijk de wijze van implementatie daarvan in de Nederlandse praktijk, haar doel nog wel eens voorbij. Op dit moment is vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen vaak een belemmering voor verdere deelname aan de realisatie van de ontwikkeling. Juist in het licht van de benodigde integrale aanpak en het belang van een sterk concept is het essentieel dat marktpartijen voldoende incentive hebben om vroegtijdig betrokken te zijn bij projecten. Dan kan het concept en de realisatie er van zodanig geoptimaliseerd worden dat de benodigde investeringen in bereikbaarheid en functionele en ruimtelijke kwaliteit financieel haalbaar zijn.



De meest eenvoudige oplossing van het probleem is om alle betrokkenen bewust te maken van de verschillende mogelijkheden om -binnen de bestaande regelgeving- marktpartijen toch bij zowel de planvorming als de realisatie te betrekken. Een tweede oplossingsrichting is het aanbesteden van het 'probleem' in plaats van een vastomlijnde technische specificatie. Daarbij is het van belang dat de selectiecriteria zijn gericht op inhoud/kwaliteit en niet puur op prijs en grootte (bedrijfsomvang, omzet). De neiging bestaat namelijk om vast te klampen aan standaardoplossingen van gevestigde namen, terwijl innovatieve concepten op deze wijze slechts beperkt tot realisatie komen. Een andere oplossingsrichting is het scheppen van een markt voor innovatieve ideeën zelf. Beloon goede ideeën die het proces daadwerkelijk vooruit helpen. De overheid zou op deze wijze een precedent kunnen scheppen, net als de bedoeling was van de extra investering van RWS in het voorbeeldproject Sijtwende.

Tot slot; er valt van de cases Sijtwende erg veel te leren. Zowel projectinhoudelijk, maar vooral qua proces en de daaraan ten grondslag liggende elementen. Hoewel geen blauwdruk, geldt Sijtwende als een voorbeeldproject voor integrale gebiedsontwikkeling waarbij de aanleg van infrastructuur aangegrepen is om de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het gehele gebied op een hoger niveau te brengen. In navolging van Sijtwende komt op dit moment een golf van projecten tot realisatie, zoals bijvoorbeeld de Amsterdamse Zuidas, A2 Maastricht en Spoorzone Delft. De tijd zal leren of deze projecten net zo succesvol zijn.



LITERATUURLIJST

Akro consult en Stichting Bouw Research (2001) *Publiek Private Samenwerking bij herstructurering, een leidraad voor de ontwikkelende parijen*, van Marken Delft Drukkers, Delft.

Akro consult (2004) *PPS 2000+. De praktijk achter de theorie*, Den Haag.

Banister, D. & J. Berechman (2000) *Transport investment and economic development*, UCL Press, London.

Bayer, M. (2006) 'PPS is het accepteren van afhankelijkheid', Interview in: *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ontwikkeling en Omgevingskwaliteit*, augustus 2006; pp. 16-18.

Brand, J. van den (2005) 'Methoden van kostenverhaal' in *syllabimateriaal Master City Developer*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

De Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht.

Bruil, I. (2004) 'Sturing en procesmanagement' in: *Integrale gebiedsontwikkeling - Het stationsgebied 's-Hertogenbosch* (ed.: I. Bruil, F. Hobma, G-J. Peek & G. Wigmans), pp. 259-279, Faculteit Bouwkunde afdeling RE&H, TU Delft.

Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*, Lemma, Utrecht.

Bureau Stedelijke Planning (2003) *Publiek Private Samenwerking in de stedelijke vernieuwing - Meerwaarde en efficiency in de stedelijke vernieuwing*, Gouda.

Button, K.J. (1993) *Transport economics - 2nd edition*, Edward Elgar Publishing, Aldershot.

Coase, R.H. (1937) *The nature of the firm*, *Economica* NS 4(16): pp. 386-405.

CPB - M. Canoy, M. Janssen & B. Vollaard (2001) *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*, Centraal Planbureau, Den Haag.

Daamen, T. (2005) *De kost gaat voor de baat uit - Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*, Sun, Amsterdam.

Demoet, B. (2001) 'PPS in uitvoering: Sijtwende', in: *PPS*, Lemma, Utrecht.

Doe, E. van der (2005) *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling - De Invloed van contextuele factoren op de intensiteit van de samenwerking*, afstudeerscriptie Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkeling, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Edelenbos, J. & B. Demoet (2004) 'De Sijtwende-samenwerking' in: *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen* (ed.: H. de Buijn, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman), pp. 101-121, Lemma, Utrecht.

Egeraat, D. van & A. van der Elst (2002) PPS in het teken van infrastructuur of bereikbaarheid: een dienstverleningsoptiek', in: *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur - Wenkend of wijkend perspectief* (ed: J.C. van Ham & J.F.M. Koppenjan), pp 181-204, Lemma, Utrecht.

Ernst & Young (2000) *Inventarisatie faal- en succesfactoren van locale PPS-projecten*, Ernst & Young, Utrecht.

Enoch, M.P. (2002) 'Recouping public transport costs from gains in land values: The cases of Hong Kong and Copenhagen', *Traffic Engineering and Control*, 43(9): pp. 336-340.

Ham, J.C. van & J.F.M. Koppenjan (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur - Wenkend of wijkend perspectief*, Lemma, Utrecht.

Heerschop, K. (2006) 'Media Park Hilversum', presentatie i.h.k.v. Seminar integrale gebiedsontwikkeling en infrastructuur: PPS, organisatie en proces, 8 juni 2006, Utrecht.

Heijde, P. van der & R. van Velzen (2004) 'Stedelijke ontwikkeling ontbeert markttoets', *Vastgoedmarkt*, September 2004.

ING (2006) Projectontwikkeling - Marktperspectief & integrale gebiedsgerichte herstructurering.

Interdepartementale projectorganisatie NSP (2002) *Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002*, Den Haag.



Kenniscentrum PPS (2000) *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2001a) *PPS en aanbesteden*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2001b) *Handleiding publiek-private samenwerking: Benefit sharing*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2003a) *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en PPS*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2003b) *Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2004) *Handleiding risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkelings-projecten*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*, HarperCollins College Publishers, New York.

Klaassen, A.W. (1998) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Elsevier, Den Haag.

Koppenjan, J. & H. Ham (2003) 'Partnerships passing in the night?', *PPS*, 3(2).

Landers, J. (2002) 'Max transit', *Civil Engineering*, 72(1).

Matser, J.G.L.M. (1998) 'Dubbel grondgebruik ei van Columbus. Plan Sijtwende: Rijk koopt de weg kant en klaar', *Wegen*, 72(3): pp. 26-29.

Mierlo, S. van (2005) 'Ruimtelijke ontwikkelaars moeten niet in huisjes en stenen denken', in: *Vastgoedmarkt - Profiel*, november 2005: pp. 27.

Ministerie van VROM (2000) *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 - Ruimte maken, ruimte delen, PKB deel 1*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2003a) *Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2003b) *Op grond van nieuw beleid*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte - ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2005) *PPS bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie*, Den Haag.

Offermans, R.N. (2003) *Gains for trains: Capitalizing on transit investments. Possible value capture funding methods for Dutch cities*, afstudeerscriptie Sectie Regionale Haven- en Vervoersector, Economische Faculteit Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Offermans, R.N. & D.M. van de Velde (2004) 'Value capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?', achtergrondrapportage voor *Ieder zijn deel: Locatiebereikbaarheid anders aanpakken*, Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam (2005) *Erfpacht in Amsterdam: meest gestelde vragen*, Amsterdam.

Oremus, F. (1999) 'Sijtwende benut meervoudige mogelijkheden holle dijk', *Cement*, 51(8): pp. 14-17.

ORI - Overleg over Ruimtelijke Investerings (2001) *Publiek-private samenwerking bij grootstedelijke projecten*, ORI, Den Haag.

Oscar Faber (2000) *Fair and efficient pricing in transport - the role of charges and taxes. An Eu-wide review of transport charges and taxes (national) in com-muter and business travel*, Oscar Faber.

P3BI - G. Dewulf & M. Bult-Spiering (2001) *Publiek-private Samenwerking bij Infrastructurele en Stedelijke Projecten*. Rapportage resultaten enquête 'Inventarisatie ervaring met PPS bij infrastructuurle en stedelijke projecten', Enschede.

P3BI - M. Bult-Spiering & G. Dewulf (2002) *P3BI in PPS: Een visie*, Enschede.

P3BI - A. Blanken, M. Bult-Spiering & G. Dewulf (2004) *Publiek-Private Samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling*, Enschede.

Reurings, B. (2000) *Grondexploitaties bij meervoudig ruimtegebruik. De overkluizing van infrastructuur met vastgoedobjecten*, afstudeerscriptie Faculteit Bouwkunde, TU Eindhoven.

Ridder, A.J. de (2004) *Van Beleid naar Uitvoering*, Presentatie jubileum symposium Tauw 20 januari 2004, Zeist.



Rutten, B.A.S. (2002) *Marktwaarde in infrastructuur? Financieel economische berekeningen in PPS-projecten*, ProCap Projectmanagement, Utrecht.

Sijtwende BV, Rijkswaterstaat & Gemeente Leidschendam-Voorburg (2003) *Sijtwende - De weg van de verbeelding*, Ando, Den Haag.

Sims, L. & J. Berry (1999) *Various ways of recovering increases in land and property values - the example of North America*. Paper gepresenteerd op UITP seminar 13-14 oktober 1999, Parijs.

Talstra, M. (2003) *De rol van de supervisor bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit in het stedenbouwkundig planproces*, doctoraalscriptie Faculteit Bouwkunde, TU Delft.

TCRP (2002) *Transit-oriented development and joint development in the United States - a literature review*, Legal Research Digest no. 52, Washington D.C., Transit Cooperative Research Program.

Teisman, G.R. (1998a) 'Procesmanagement: de basis voor partnerships', *Economisch Statistische Berichten* (83), 4170: 21-24.

Teisman, G.R. (1998b) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, Den Haag.

Teisman, G.R. (2001) *Besluitvorming en ruimtelijke procesmanagement*, Uitgever Eburon, Delft.

Thissen, F. (2002) *Blauwe Boekje W4: Wonen - Water - Wegen - Werken*, Walburg Druk BV, Zutphen.

Tsukada, S. & C. Kuranami (1994) 'Value capture: the Japanese experience' In: *Financing transport infrastructure* (ed. S. Farrell), PTRC, London.

Verlaet, J. van 't (2004) 'Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen' in *syllabimateriaal Master City Developer*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Vrijhoef, R. & A.J. de Ridder (2005) *Supply chain integration for achieving best value for construction clients: Client-driven versus supplier-driven integration*, Paper for Conference Proceedings 4-8 July 2005, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia.

VNG (2003) *Ontwikkelingsplanologie - Noties uit de gemeentelijke planningspraktijk*, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

VROM (1988) *Ruimtelijke perspectieven van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.

Wigmans, G. (2002) *De Grondexploitatie. Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie*, Faculteit Bouwkunde, TU Delft.

Wigmans, G. & D. Kooijman (2002) 'Ambitieuze poging stuit op grenzen', *Rooilijn*, 34(4): pp. 197-202.

Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*, The Free Press, New York.

Yin, R.K. (2000) *Case study research, design, and control methods*. Third edition, Sage Publications, London.

Zaja, I. (2004) *Over de ring. Een onderzoek naar de ontwikkeling van meervoudige ruimtegebruik projecten over ringwegen*, afstudeerscriptie Faculteit Bouwkunde, TU Delft.

Digitale bronnen

www.its.berkeley.edu/publications/localoptiontax/oregon.pdf

www.m.dk

www.oretad.dk

www.sijtwende.nl

www.trimet.org

www.voorburg.nl





“Het beeldmerk van Sijtwende symboliseert de samenwerking tussen de vele betrokken partijen. De in evenwicht zijnde mensfiguren geven de noodzaak aan voor balans tussen creativiteit en stabiliteit. Maar er zitten nog meer subtiele verwijzingen in het beeldmerk: Het onderste mensfiguurtje houdt de woorden ‘Sijt’ en ‘Wende’ bij elkaar, let maar op zijn vingers. Het thema bij de presentatie van het plan Sijtwende was dan ook ‘Bouwgrond winnen in plaats van scheiden’. Door de woorden bij elkaar te houden worden ze niet gescheiden. De twee kleuren van het woord Sijtwende staan voor de groene omgeving en het vele water dat in het plan is opgenomen. Het samenwerken tussen een aangename woonomgeving en de exactheid van het bouwen van een weg wordt gesymboliseerd door enerzijds de gele ondergaande zon die langzaam vervaagt boven de armen van het staande mensfiguur, en anderzijds met aan de onderzijde van de armen van het staande mensfiguur een gradenboog. Deze gradenboog staat voor de exacte wetenschap waarbij een weg in een betonnen tunnel wordt gerealiseerd.” (Sijtwende, 2003: 90).



BIJLAGEN

I REFERENTIECASES²⁰

ROTTERDAM CS

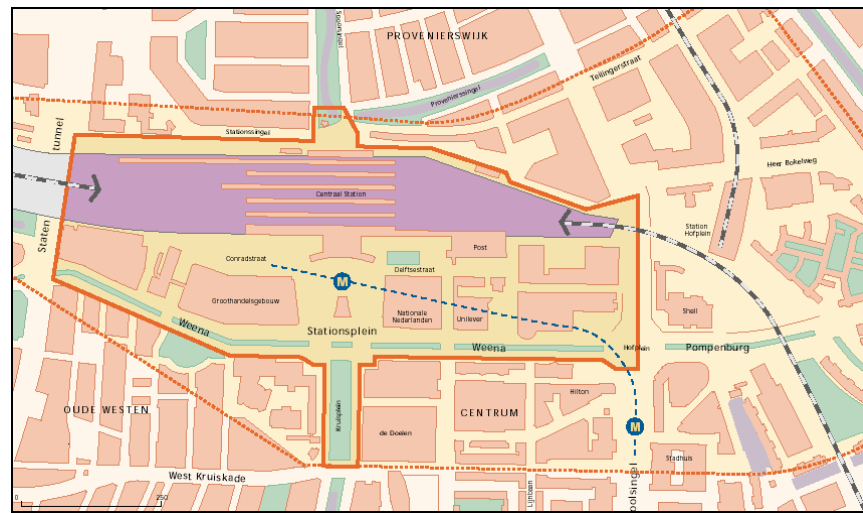
Het ambitieuze masterplan Rotterdam CS uit 2001 zette in op het realiseren van een toplocatie: een internationaal vervoersknooppunt en een aantrekkelijke omgeving met voldoende ruimte voor woon-, werk- en vrijetijdsfuncties. De plannen kwamen tot stand binnen een publiekprivate samenwerking. Ook de verdere ontwikkeling van het gebied zou gezamenlijk plaatsvinden, waarbij onrendabele projectonderdelen mede gefinancierd zouden worden door de rendabele projectonderdelen. Door organisatorische problemen en afwijzing van de plannen door het Rijk stapten twee van de drie private partners uit het project en ging de mogelijkheid tot verevening binnen het project zo goed als verloren. Inmiddels is de realisatie gestart van een sterk 'afgeslankt' masterplan dat zich primair focust op de terminal zelf en niet het stationsgebied. In dit onderzoek wordt ingegaan op het ambitieuze masterplan uit 2001, zodat geanalyseerd kan worden welke lessen geleerd kunnen worden van het stranden van dit proces.

HET PROJECT

Het uit de jaren vijftig daterende stationsgebouw van Rotterdam centraal is niet toegerust om de verwachte reizigersgroei (door de komst van de HSL, RandstadRail en sneltram - Tramplus genaamd) op te vangen. In 1996 zijn door de gemeente Rotterdam en NS de eerste stappen gezet ter realisatie van een nieuwe stationsterminal, waarbij tevens de ruimtelijke kwaliteit van het stationsgebied verhoogd diende te worden. In 1999 stelden de gemeente, NS Vastgoed, Amvest (later overgegaan in Rodamco) en ING Vastgoed een startovereenkomst op voor de gezamenlijke projectontwikkeling van het gebied. Hierin werd vastgelegd dat de kosten die nodig zijn om tot een masterplan voor het projectgebied te komen door de vier partijen gedeeld zal worden. Hiermee is de PPS, voor de planningsfase van het project althans, formeel van start gegaan. Alhoewel de gemeente en NS streefden naar een actieve rol van het Rijk, zag deze daar van af en beperkte deze zich als subsidieverstrekker tot een toetsende rol.

Intensief overleg tussen de partners leidde in 2001 tot een zeer ambitieus masterplan waarin er plaats was voor een groot aantal vierkante meters kantoorontwikkeling, woningen, 'urban entertainment' en tevens een hotel en een parkeergarage met 6500 parkeerplaatsen. Rotterdam CS zou

door de snelle verbindingen met de regio en het buitenland en het aantrekkelijke stationsgebied met volop ruimte voor wonen, werken en vrijetijdsbesteding een toplocatie worden. De totale kosten van het plan kwamen uit op ruim € 860 miljoen.



Figuur 10.1: Het plangebied van Rotterdam CS

Behalve het gezamenlijk komen tot een masterplan was het lange tijd de opzet om in de volgende fasen te komen tot een grondontwikkelingsmaatschappij (GOM) met daarin de vier partners. Deze aanpak zou het tevens mogelijk maken verevening toe te passen tussen rendabele en niet-rendabele projectonderdelen in het gebied. De inbrengwaarde van grond en vastgoed moest vastgesteld worden met behulp van een rekenmodel waarin behalve de marktprijs ook de in de toekomst verwachte locatiewaarde omsloten zat. Ook moest er onderhandeld worden in hoeverre de commerciële activiteiten zouden bijdragen aan openbaarvervoer-gerelateerde kosten. Omdat deze onderhandelingen moeizaam verliepen en de uitwerking van het rekenmodel lang op zich liet wachten werden er nog geen harde afspraken gemaakt met betrekking volgende fasen van het project.

In 2001 is het masterplan op stedenbouwkundige en financiële gronden door het Rijk getoetst. Hoewel deze lovend was over de kwaliteit van het project, was zij niet te spreken over de financiële onderbouwing. Er bestond nog veel onduidelijkheid over de dekking van de kosten en

²⁰ Tot stand gekomen op basis van Offermans & van de Velde (2004).



er waren nog geen concrete toezeggingen gedaan door de private partners. De gemeente Rotterdam diende de plannen te herzien en te zorgen voor een sluitende begroting.

Eind 2001 diende de volgende tegenslag zich aan toen twee private partners, Rodamco en ING Vastgoed, afhaakten. Van een gezamenlijke gebiedsontwikkeling zou niet langer sprake zijn. In het geval van Rodamco had dit te maken met een wijziging in de fiscale wetgeving waardoor participatie negatieve gevolgen zou hebben voor het bedrijf als geheel²¹, waarvoor zij besloot om zich tot haar beleggingsrol te beperken. Verder verkreeg ING Vastgoed, ondanks afspraak, niet het voormalige aan het spoor gelegen postkantoor (Wigmans & Kooijman, 2002), waarmee haar duurzame positie in het plangebied verviel en deze niet meer aan de in de samenwerkingsovereenkomst gestelde eisen voldeed.

Als genadeklap voor het project werden in 2002 de aangepaste plannen van tafel geveegd door het nieuw gekozen gemeentelijk bestuur. Politiek aandacht, en daarmee financiële middelen, zouden verschuiven naar zaken als veiligheid en werkgelegenheid. Het aangepaste masterplan werd als te megalomaan gezien. Een volgend plan zou veel minder grootschalig en kostbaar moeten worden.

Door de komst van Trampus, RandstadRail en de HSL was er een enorme druk om met nieuwe plannen te komen. Inmiddels bevindt dit project zich al in de realisatiefase, waarbij in eerste instantie gewerkt wordt aan de realisatie van RandstadRail halte onder de nog te ontwikkelen nieuwe terminal. Deze plannen omvatten slechts nog het station en het stationsplein. De overige plandelen zijn wegens tijdsdruk voorlopig niet in de plannen opgenomen. Met name op het gebied van kantoorontwikkeling zijn de plannen drastisch ingeperkt. Hierdoor komt de nadruk veel meer te liggen op wonen. Verder zijn alle plannen met betrekking tot urban entertainment uit het project geschrapt.

De grootste kostenbesparing aan het stationsplein is gerealiseerd door het niet langer ondergronds leggen van trams. Wel staat nog steeds de verbinding met de rest van het centrum centraal, met name door het aantrekkelijker maken van het gebied voor voetgangers. De huidige plannen vergen € 409 miljoen, waarbij er concrete toezeggingen zijn van € 154 miljoen van het Ministerie van V&W, € 55 miljoen van het Ministerie van VROM, € 100 miljoen van de stadsregio en eveneens € 100 miljoen van de gemeente Rotterdam (Ministerie van VROM, 2003). De financiële bijdrage van NS zal zich beperken tot de stationsterminal.

²¹ Fiscale beleggingsinstellingen die zich bezighouden met projectontwikkeling zouden voortaan aangeslagen worden voor vennootschapsbelasting.

ANALYSE

Het ambitieuze ontwerp voor Rotterdam CS met de champagneglazen als markant herkenningsteken werd in eerste instantie enthousiast ontvangen door de gemeenteraad, de PPS-partners en de lokale bevolking. Dit ambitieuze plan was het resultaat van vroegtijdig en intensief overleg tussen de gemeente en private actoren. Ook het creëren van financiële meerwaarde - betere benutting van publieke en private middelen - door verevening tussen winstgevendende en verliesgevendende projectonderdelen behoorde tot de mogelijkheden. Het kwam echter nooit tot concrete afspraken tussen de betrokken actoren. Dit is ondermeer het gevolg van het uitstappen uit de samenwerking van twee van de drie private partners. Factoren die al langer speelden waren echter al een voorbode voor wat zou komen; het verwerpen van het eerste masterplan, het uiteenvallen van de publiekprivate samenwerking en daarmee mogelijke value capturing:

- Onzekerheid omtrent potentiële opbrengsten en inbrengwaarde
Door onzekerheid omtrent de definitieve invulling van het project was het voor de private partners zeer lastig om de risico's, kosten en potentiële opbrengsten in te schatten. Deze onzekerheid had ook zijn invloed op het vaststellen van de inbrengwaarde van grond en vastgoed in de te vormen grondontwikkelingsmaatschappij. Er kon dan ook geen helder beeld verkregen worden in hoeverre er ruimte was voor private bijdrage. Om deze reden bleven inhoudelijke afspraken beperkt tot de planvormingsfase en werden er wat de realisatiefase betreft alleen procedurele afspraken gemaakt. Bij het uitstappen van twee van de private partners verviel de mogelijkheid tot verevening grotendeels.
- Onzekerheid omtrent de mate van verevening
Gedurende het gehele project was het onduidelijk in hoeverre er sprake zou zijn van verevening tussen opbrengsten uit vastgoedrealisatie en de infrastructurele kosten van de terminal. De overheden hadden duidelijker moeten aangeven wat hun plannen hieromtrent waren. Ten dele is dit ingegeven door de terughoudende rol van het Rijk: het Rijk stuurde tenslotte aan op PPS bij de Sleutelprojecten, waarbij deze ook wilde meedelen in de baten van het project. Hoewel het begrip 'benefit sharing' wel geoperp is in de Rotterdamse context, leverde het Rijk niet de noodzakelijke operationalisering van dit beleidsinstrument (Wigmans & Kooijman, 2002).
Daar waar benefit sharing, weliswaar in aangepaste vorm, later wel gestalte heeft gekregen bij het nieuwe Den Haag Centraal, is dit niet gelukt bij Rotterdam CS. Ten tijde van het masterplan in Rotterdam was het Rijk zelf nog maar net begonnen aan



de uitwerking van het concept. Er ontbrak een helder kader waarbinnen verevening vorm had kunnen krijgen waardoor een sterkere commitment van alle betrokken actoren in de volgende fasen van het project uitbleef.

- Opdeling in deelprojecten

Vanwege de complexiteit van het project werden tussentijdse overlegresultaten regelmatig vastgelegd in de vorm van overeenkomsten. Door deze aanpak behield het proces flexibiliteit en werd het draagvlak vergroot. Het had echter ook tot gevolg dat er steeds minder prikkel was tot private bijdrage aan onrendabele projectonderdelen. Hoewel de mogelijkheden tot verevening wel in het oorspronkelijke Rotterdamse project omsloten waren, zijn deze niet benut aldus Koppenjan & Ham (2003): “De neiging projecten beheersbaar te maken door ze in deelprojecten uiteen te leggen, en de planvorming in publieke handen te houden, staan het realiseren van verevening vaak in de weg. Hierdoor werden in de loop van het proces bij de HSL-stationslocatie Rotterdam [...] mogelijkheden tot verevening opgegeven.”

- Rol van de overheden

“De veelkoppigheid en wispelturigheid van de overheid is een belangrijke verklarende factor” voor het mislukken van de PPS in Rotterdam, aldus Ham & Koppenjan (2002). Ondanks oproepen van de gemeente en NS om het Rijk vroegtijdig en actief bij het project te betrekken is het nooit zover gekomen²². In 1999 gaf het Rijk formeel te kennen dat het niet als volwaardig partner betrokken zou zijn bij het project²³.

Omdat het Rijk niet actief betrokken was bij de planvorming was tijdige bijsturing niet mogelijk, wat uiteindelijk leidde tot afkeuring van het plan en grote vertraging van het proces. Het was echter de gemeente als projecttrekker die onvoldoende oog had voor de financiële haalbaarheid van het project. Behalve het verschil in inzicht tussen de verschillende overheidsniveaus bleken ook de opeenvolgende gemeentebesturen erg in inzicht te verschillen. Dit betekende de nekslag voor het (aangepaste) masterplan.

Inmiddels wordt er druk gewerkt aan het realiseren van het nieuwe masterplan. Het is echter de vraag in hoeverre de huidige plannen voor Rotterdam CS voldoen aan de oorspronkelijke Rijksdoelen voor Nieuwe SleutelProjecten. De betrokkenheid van het Rijk bij de Nieuwe Sleutel Projecten (NSP's) was namelijk gemotiveerd vanuit de volgende kerndoelen (Interdepartementale projectorganisatie NSP, 2002):

- Integrale ontwikkeling van de zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale OV-knooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen.
- Maximale spin-off van investeringen in HSL-infrastructuur op stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik.
- Maximale spin-off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Hoewel het eerste doel wellicht nog haalbaar is, lijkt - op basis van de huidige plannen - de kans op een maximale spin-off van investeringen voor Rotterdam verloren te gaan. De aanpak van de huidige plannen is met name ingegeven door de tijdsdruk van de komst van de HSL en Randstad-Rail. De ontwikkeling van de terminal heeft de hoogste prioriteit gekregen en de ontwikkeling van het niet-terminal gedeelte is voorlopig in de wacht gezet. Door uitsluitend te concentreren op de stationsterminal en het stationsplein gaat de mogelijkheid tot verevening tussen winst- en verliesgevende projectonderdelen verloren.

²² “Zowel de gemeente, als ook NS hebben aangegeven dat niet-vrijblijvende betrokkenheid van het Rijk in een zeer vroeg stadium essentieel is voor de slagingskans. Beide hebben gepleit voor rijkscoördinatie en deelname op cruciale plekken in de projectorganisatie.” (Ministerie van VROM, 1998)

²³ Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens het CPB (2001) dat het Rijk de capaciteit en ervaring niet heeft om een grotere actieve rol in te nemen. Bovendien zouden de ministeries een toetsende rol willen vervullen, wat zich moeilijk verhoudt t.o.v. actieve deelname aan het project.



DEN HAAG CS

Waar in het verleden overheidssubsidies nog wel eens verleend werden zonder verdere voorwaarden voor private actoren heeft het Rijk bij de verschillende Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) gekeken naar de mogelijkheden tot private bijdrage aan de publieke investeringen. De gedachte is dat wanneer publieke investeringen ertoe leiden dat private actoren winst maken een deel van deze winst terug dient te vloeien naar diegene die subsidies heeft verstrekt: 'benefit sharing'. Den Haag Centraal Station is het eerste Nieuwe Sleutelproject waarbij afspraken tot benefit sharing zijn vastgelegd.

HET PROJECT

Met de aansluiting op de HSL, RandstadRail en Agglonet beschikt het centrale station van Den Haag over onvoldoende capaciteit om de verwachte reizigersgroei op te kunnen vangen. Behalve capaciteitsuitbreiding wordt er in het kader van stadsvernieuwing tevens gewerkt aan het opwaarderen van de stationsomgeving. In dit kader is Den Haag CS door het Rijk aangewezen als één van de zes NSP's, waardoor het in aanmerking komt voor financiële bijdrage van het Rijk. Van de circa één miljard euro die door het Rijk voor deze projecten gereserveerd is ontvangt Den Haag in totaal € 128 miljoen.

De plannen voor Den Haag CS zijn onderdeel van Den Haag Nieuw Centrum, de overkoepelende naam voor de grootscheepse metamorfose van het centrum van Den Haag. Hierbinnen zijn de plannen voor de nieuwe terminal en haar directe omgeving het verst gevorderd. Nadat in 2000 een intentieovereenkomst gesloten werd tussen het Rijk en de gemeente Den Haag, presenteerde de gemeente in februari 2003 het definitieve masterplan. Na goedkeuring van het Rijk werd onder enkele voorwaarden bijdragen toegezegd van € 79 miljoen uit het MIT, € 34 miljoen uit het NSP-1 budget en € 15 miljoen uit het NSP-2 budget²⁴. De gemeente zelf investeert een bedrag van circa € 100 miljoen, terwijl de private actoren (NS vastgoed, Multi Vastgoed en Babylon Den Haag) circa € 500 miljoen investeren in het gebied.

²⁴ NSP-1 en NSP-2 gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn bedoeld voor de ruimtelijke kwaliteit van de stedelijke omgeving. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is bestemd voor de basisstations en infrastructuur van de Nieuwe Sleutelprojecten.



Figuur 10.2: Artist impression van het nieuwe Den Haag Centraal. Bron: Ministerie van VROM (2003a).

Door twijfels over de financiële haalbaarheid van de grootschalige plannen vastgelegd in de intentieovereenkomst - tussen de gemeente Den Haag en enkele private actoren uit 1997 - is er voor gekozen om het ambitieniveau te verlagen. De huidige plannen omvatten een nieuwe terminal met een transparante overkapping voor openbaarvervoer en ruimte voor voorzieningen, 100.000 m² ondergrondse parkeergelegenheid en een fietsenstalling, 53.000 m² woningen, 114.500 m² kantoorruimte en 132.000 m² winkelvoorzieningen. Verder krijgt het station aan alle zijden een ingang om de toegankelijkheid te verbeteren en de verweving met de omgeving te vergroten. De eerste fase van de nieuwe terminal is in 2004 van start gegaan. De huidige planning gaat uit van de realisatie van de OV-terminal in 2009 en de rest van het stationsgebied in 2011.

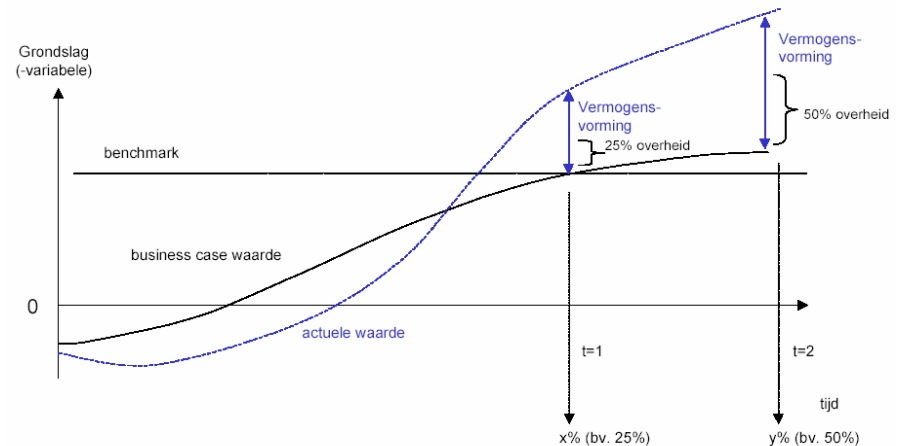


BENEFIT SHARING

Onder aanvoering van het Kenniscentrum PPS (onderdeel van het Ministerie van Financiën) zijn plannen gemaakt om het verlenen van overheidssubsidies te koppelen aan het delen van private 'overwinsten'. Door een 'claw-back' mechanisme in te bouwen wordt winst boven een vooraf besproken marktconform niveau in een vooraf vastgestelde verhouding gedeeld met de subsidieverstrekker. Zo werd in de conceptfase van de ontwikkelingsplannen van Den Haag Centraal door het Kenniscentrum het volgende geadviseerd:

- Het Rijk dient met betrokken vastgoedontwikkelaars afspraken te maken m.b.t. het delen van boven-marktconforme winsten in ruil voor subsidieverstrekking.
- Winsten worden bepaald door op verschillende meetmomenten (bijvoorbeeld vijf en tien jaar na uitgifte) de grondwaarde van de private ontwikkelaars op basis van de residuele waardemethode vast te stellen, waarbij inflatiecorrectie toegepast wordt om de niet-investeringsgebonden prijsstijgingen.
- Wanneer de winst boven een vooraf besproken marktconform niveau komt, zal deze overwinst voor de helft aan de subsidieverlener - het Rijk - toekomen.

Een fictief rekenvoorbeeld: Bouwrijpe grond wordt door de gemeente verkocht tegen een prijs van € 100 per m² bruto vloeroppervlak. Bij het eerste meetpunt, bijvoorbeeld vijf jaar na afronding van het project, is de marktprijs gestegen tot € 150. Van deze € 50 brutowinst wordt dan nog de marktconforme winst afgetrokken (stel € 12) en de inflatie in deze periode (stel € 15), waarbij deze laatste bepaald wordt door vergelijking met andere soortgelijke projecten. In dit geval wordt de resterende € 23 per m² gezien als boven marktconform (benchmark in onderstaand figuur) en wordt deze gedeeld met het Rijk.



Figuur 10.3: Een van de wijzen waarop de overheid kan meedelen in boven-marktconforme winst over de levensduur van een locatie (Kenniscentrum PPS, 2001b).

Echter, in samenspraak met de ministeries van VROM en V&W is er in de huidige plannen voor een gewijzigde vorm van benefit sharing gekozen omdat dit organisatorisch beter haalbaar was. De gemeente was namelijk al in een ver gevorderd stadium van onderhandelen met de private sector en had al overeenkomsten gesloten. Het zou in dit geval niet praktisch zijn wanneer deze private ontwikkelaars tevens - deels overlappende - afspraken zou maken met het Rijk. Om deze reden is er gezocht naar andere wegen tot hetzelfde doel, het afromen van 'overwinsten'. In de huidige plannen zijn het Rijk en de gemeente Den Haag het volgende overeengekomen:

- De gemeente Den Haag geeft de grond uit middels een traditionele gemeentelijke grondexploitatie.
- Extra opbrengsten bij de uitgifte van de grond worden door de gemeente gedeeld met het Rijk. Er is sprake van extra opbrengsten wanneer de werkelijke uitgifteprijs hoger is dan de gecalculerde grondprijs (o.b.v. residuele grondwaarde) waar de plannen op gebaseerd zijn.



- Omdat de gemeente in tegenstelling tot het Rijk actief en risicovol participeert in het project mag zij de eerste vijftien procent van deze extra opbrengsten behouden. De helft van alle overige opbrengsten gaan naar het Rijk (terug in het FES).
- Het delen van deze extra opbrengsten beperkt zich tot het jaar 2019 wanneer de definitieve afrekening plaatsvindt, of eerder als het afgesproken maximumbedrag van € 88 miljoen teruggevloeit is naar het Rijk.

ANALYSE

In de uiteindelijke opzet heeft het Rijk zelf geen direct contact met de private sector, alleen met de gemeente. Er kan dan ook, wat benefit sharing betreft, niet gesproken worden van PPS. Het principe blijft echter nog overeind: eventuele boven-marktconforme winsten vloeien gedeeltelijk terug naar de grootste subsidieverstrekker in het gebied. Hierbij moet aangetekend worden dat er vanuit gegaan wordt van een goed functionerende grond en vastgoedmarkt.

Net als bij de buitenlandse cases verderop zien we ook hier dat er een grote mate van afhankelijkheid bestaat van de grillen van de vastgoedmarkt. De verwachte waarde van het te ontwikkelen vastgoed bepaalt tenslotte hoeveel er voor de onderliggende grond geboden kan worden. Op dit punt bestaat een groot verschil in opzet tussen het oorspronkelijke en het uiteindelijke plan: daar waar oorspronkelijk geadviseerd werd om meerdere malen *na* uitgifte van de grond te kijken naar de waarde van de grond, wordt er in de huidige plannen slechts eenmalig, namelijk bij uitgifte, gemeten. Dit vergroot de blootstelling aan de marktcycli. Hier staat tegenover dat de nieuwe opzet eenvoudiger - en daarmee lagere kosten met zich meebrengt - omdat er slechts eenmalig berekend te worden of er sprake is van 'overwinsten' en omdat mogelijk ingewikkelde vergelijkingen met andere projecten omwille van inflatieberekeningen achterwege kunnen blijven.

Het is belangrijk om aan te geven dat het uitvoeren van de oorspronkelijke ideeën zeker tot de mogelijkheden behoorde. Volgens een bij het project betrokken medewerker waren er geen politieke of financiële barrières die uitvoering in de weg stonden. In dit specifieke project was er sprake van een organisatorische barrière omdat er al in een eerder stadium afspraken gemaakt waren tussen ontwikkelaars en gemeente. Andere projecten, waarbij nog geen verbindingen aangegaan zijn, hebben wel een grote mate van flexibiliteit met betrekking tot de precieze invulling van benefit sharing. Welke vorm van benefit sharing - publiek-publiek dan wel publiek-privaat - in toekomstige projecten de voorkeur zal krijgen zal mede afhangen van het succes van dit project; de eerste toepassing bij gebiedsontwikkeling op grote schaal in Nederland.



ØRESTADSBANEN KOPENHAGEN

INLEIDING

Denemarken lijkt in een groot aantal opzichten sterk op Nederland. Net als in Nederland speelt de overheid daar een zeer grote rol in de inrichting van het landschap en is zij traditioneel verantwoordelijk voor gronduitgifte en de aanleg en exploitatie van stedelijk vervoersnetwerken.

In 1992 zocht de lokale overheid van Kopenhagen steun bij de nationale overheid om de krimpende economie een impuls te geven. In plaats van een financiële injectie schonk de overheid een smal 310 hectare lang braakliggend stuk grond net ten zuiden van het centrum. De gedachte hierachter was dat dit ontoegankelijke gebied vanwege zijn ligging - tussen het centrum van Kopenhagen en de luchthaven en niet ver van de Øresund verbinding met Zweden - grote potentiële waarde had. Door het ontsluiten van dit voormalige legerterrein door middel van een hoogwaardige rail verbinding zou dit een aantrekkelijke locatie worden waardoor grondprijzen sterk zouden kunnen stijgen. Door het benutten van deze grondwaardestijgingen zouden een groot deel van de ontwikkelingskosten terug verdiend kunnen worden.

ØRESTAD

In 1993 werd de grond in het Ørestad gebied (55% eigendom van de stad Kopenhagen, 45% nationale overheid) overgedragen aan de voor dit project opgezette publieke ontwikkelingsmaatschappij Ørestadsselskabet (OS), welke verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het gebied en de aanleg van een rail verbinding met het centrum van Kopenhagen.

Wanneer het Ørestad project in 2025 voltooid is zullen er naar verwachting ongeveer 80.000 mensen werkzaam zijn. Vastgoed ontwikkeling bij de grotere stations zal bestaan uit hightech bedrijven, een universiteit, overheidskantoren, een televisie station en het grootste winkelcentrum van Scandinavië. Daarnaast zullen naar verwachting 20.000 mensen in het gebied komen te wonen (Enoch, 2002). Commerciële functies zullen 60% van het gebied beslaan, residentieel 20% en winkels, sportfaciliteiten en openbare voorzieningen de overige 20%. Op dit moment worden twee van de vier districten ontwikkeld (www.oretad.dk).

ØRESTADSBANEN

Nauw verbonden met de succesvolle ontwikkeling van Ørestad is de aanleg van Ørestadsbanen. Momenteel loopt dit 22 kilometer lange geautomatiseerde light rail metronetwerk onder het centrum (van Vanløse tot Christianshavn), waarna lijn 1 bovengronds verder gaat naar Vestamager

en lijn 2 naar Lergravsparken (figuur 10.4). Een verlenging van lijn 2 naar de luchthaven staat voor 2007 gepland, net als een geheel ondergrondse ringlijn in het centrum (hiervoor is echter nog geen richtdatum gekozen).



Figuur 10.4: Het Ørestadsbanen netwerk per 2005 (www.m.dk).

In 1995 startte een door Ørestadsselskabet (OS) gekozen aannemer met de aanleg van Ørestadsbanen in drie fasen. Fase 1 en 2 werden in 2002 respectievelijk 2003 in gebruik genomen. Afronding van fase 3, het traject naar de luchthaven, staat voor 2007 gepland. Voor deze drie fasen tezamen is een budget van € 1,5 miljard (prijspeil 2002) beschikbaar (www.m.dk). Oorspronkelijk was het budget € 800 miljoen, maar vertraging door problemen bij het boren van de tunnels en onenigheid tussen verschillende betrokken actoren leidde tot sterk gestegen kosten. Voor de exploitatie van het netwerk gedurende de eerste vijf jaar is Metro Service A/S gekozen (www.m.dk), welke tevens verantwoordelijk is voor het onderhoud van de geautomatiseerde treinstellen.



FINANCIERING

Een groot deel van de aanlegkosten van het lightrail netwerk (fasen 1, 2 en 3) dienen gedekt te worden uit inkomsten gegenereerd door hogere gronduitgifteprijsen als gevolg van de aanleg van het lightrail netwerk. Het gaat hierbij enkel en alleen om de uitgifte de een smalle strook grond aan weerszijden van lijn 1 tussen Christianshavn en Vestamager en dus niet om grond naast andere delen van het netwerk. Het benutten van de gestegen grondwaarde is ten eerste mogelijk door het verkopen van bouwrijpe grond met uitstekende locatiewaarde. Ontwikkeling concentreert zich in eerste instantie op enkele locaties, nabij enkele stations. Omdat het gehele project een looptijd heeft van vijftig jaar zullen grote delen van het gebied pas later voor ontwikkeling vrijkomen.

Behalve met de uitgifte van grond worden door de overheid ook inkomsten gegenereerd via een grondbelasting²⁵. Deze additionele opbrengsten worden dan, net als de opbrengsten uit grondverkoop, geormerkt ter dekking van de aanlegkosten van de lijn (Enoch, 2002). Deze value capture instrumenten zouden uiteindelijk tweederde van de totale aanlegkosten moeten dekken (Oscar Faber, 2000).

Verdere financiering, los van grondwaarde, komt van de opbrengsten uit kaartverkoop. Deze opbrengsten zouden uiteindelijk ongeveer de resterende éénderde moeten dekken (Oscar Faber, 2000). Omdat het merendeel van de financiële dekking voor dit project pas in de loop der jaren beschikbaar komt, worden obligaties (met als dekking bovengenoemde inkomsten) benut om het project te financieren.

ANALYSE

Omdat Denemarken op sociaal, economisch en juridisch vlak relatief veel met Nederland gemeen heeft kan dit project als een belangrijk voorbeeld voor vergelijkbare projecten hier worden gezien. Net als in Nederland is het de publieke sector die verantwoordelijk is voor gronduitgifte en de aanleg en exploitatie van het stedelijk vervoersnetwerk. Net als in Nederland speelt de overheid een zeer grote rol in de ruimtelijke inrichting. In tegenstelling tot de meeste andere buitenlandse voorbeelden van value capturing zijn private actoren hier niet direct bij betrokken. Vanwege de vele overeenkomsten zou deze bijzondere financieringsconstructie, of in ieder geval

²⁵ Denemarken kent gescheiden belastingen op de grond zelf en voor bebouwing op deze grond. De hoogte van deze grondbelasting (grundskyld) verschilt per gemeente. Voor Kopenhagen ligt deze op 34 per 1000 aan grondwaarde, welke elke twee jaar vastgesteld wordt op basis van residuele waarde.

elementen daarvan, op specifieke locaties (die sterk profiteren van verbeterde ontsluiting) in Nederland toegepast moeten kunnen worden. Ørestadsbanen benut twee typen instrumenten (actief grondbeleid en incrementele belasting) en laat zien dat stedelijk openbaarvervoer niet grotendeels afhankelijk hoeft te zijn van algemene (lokale en nationale) belastinginkomsten, maar op een bredere financiële basis kan teren.

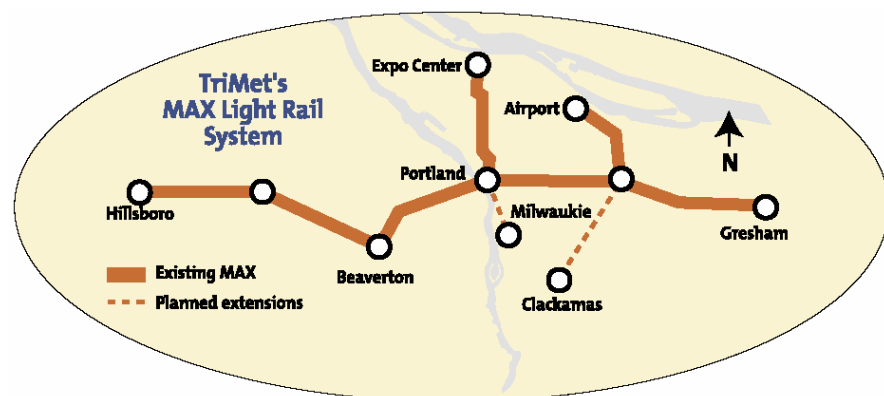


PORTLAND MAX RED LINE

INLEIDING

'Tri-County Metropolitan Transportation District' (TriMet) stimuleert al drie decennia zeer succesvol het gebruik van openbaarvervoer (bus, tram en lightrail) in Portland (Oregon, VS) en omgeving, waarbij haar 61 kilometer lange Metropolitan Area Express (MAX) lightrail netwerk centraal staat. De steden Portland, Gresham, Beaverton, Hillsboro en Portland's luchthaven worden door dit net, waarvan het aantal reizigers verdubbelde tussen 1989 en 2003, bedient (www.trimet.org).

TriMet is zich bewust van het gegeven dat vastgoedontwikkeling (op langere termijn) grote invloed heeft op vervoersstromen. Zij heeft ter stimulering van private investeringen in stationslocaties de 'Transit Investment Corporation' opgezet. Verder is één van de nieuwste trajecten van het netwerk binnen een publiek-private samenwerking totstandgekomen, waarbij een scala aan value capture instrumenten benut is ter financiering van ruim driekwart van alle kapitaalkosten. Bovendien was er voor het eerste sprake van publiek-private samenwerking bij een lightrail project in de VS en werd het gehele project lokaal gefinancierd.



Figuur 10.5: TriMet's MAX light rail netwerk (www.trimet.org).

MAX - RED LINE

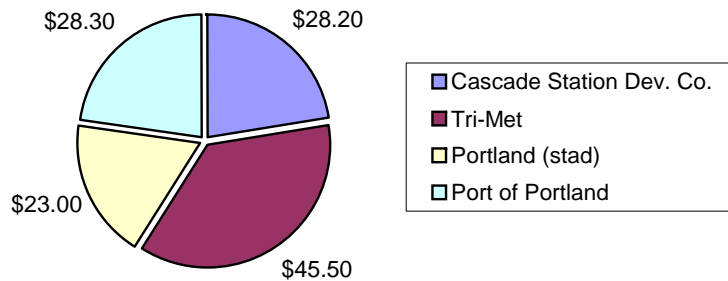
Ondanks de behoefte aan een goede rail verbinding met de luchthaven (in het licht van de verwachte sterke stijging van het aantal luchthavenreizigers) stond deze wegens gebrek aan publieke middelen pas over tien jaar later op het programma. In 1997 echter, benaderde een private ontwikkelaar (Bechtel Enterprises) TriMet met het voorstel om de lijn op korte termijn binnen een PPS aan te leggen. Door de aanzienlijke private bijdrage zou er niet gewacht hoeven te worden op financiële steun van de staat Oregon of de nationale overheid. Financiering zou geheel lokaal kunnen plaatsvinden. In ruil voor deze bijdrage vroeg de ontwikkelaar het recht om een 49 hectare grote stationslocatie in de buurt van het vliegveld te mogen ontwikkelen.

Een jaar later werd de eerste publiek-private samenwerking voor een lightrail project in de VS getekend en werd er gestart met de bouw ervan. De aanleg van de 8,8 kilometer lange Airport MAX Red Line zou drie jaar duren, terwijl Cascade Station Development Company (een joint-venture tussen Bechtel Enterprises en Trammell Crow, een makelaarsyndicaat) tien tot vijftien jaar had uitgetrokken voor het voltooiën van haar multifunctioneel vastgoed project naast Cascade station. In totaal stond er 37.160 m² aan detailhandel, 1200 hotelkamers en 125.000 m² aan kantoorruimte gepland (Landers, 2002). De 10.000 arbeidsplaatsen en vele bezoekers die hiermee samenhangen zouden ook weer gunstig zou zijn voor de exploitatie van de Red Line.

Door het aanleggen van een groot deel van de Red Line op een voor dit doel vrijgehouden strook tussen de rijbanen van de Interstate 205 konden de aanlegkosten relatief laag worden gehouden: \$ 14 miljoen per kilometer. Bovendien is de aanleg bijzonder snel verlopen: het plan werd in 1997 voor het eerst besproken en op 10 september 2001 werd de lijn al geopend. Dit project illustreert wat ov-georiënteerde ontwikkeling en het toepassen van creatieve financieringsinstrumenten binnen een PPS constructie kunnen opleveren.

De actoren betrokken bij dit project waren (de stad) Portland, TriMet, Port of Portland (eigenaar en exploitant van de luchthaven) en de Cascade Station Development Company. De \$ 125 miljoen aan totale aanlegkosten voor de Red Line werden als volgt over de verschillende actoren verdeeld (in miljoenen) (www.trimet.org):





Figuur 10.6: Verdeling van de Red Line investeringskosten (in miljoenen \$).

VALUE CAPTURING

Cascade Station Development Company betaalde voor de aanleg van een 2,2 kilometer lang segment van de Red Line \$ 28,2 miljoen. In ruil hiervoor ontving zij van Port of Portland (Landers, 2002) een 85 jaar durende grondlease (een vorm van erfpacht) en het recht om het 49 hectare grote gebied naast Cascade Station te ontwikkelen (TCRP, 2002).

TriMet's bijdrage van \$ 45,5 miljoen wordt gedekt door in haar regio geheven loonheffingen. Het gaat hierbij om een loonheffing van 0,6218% over bruto lonen die rechtstreeks worden afgedragen aan TriMet (www.trimet.org). Deze heffingen brengen per jaar een bedrag op van ongeveer \$153 per capita; een jaartotaal van \$ 165 miljoen (www.its.berkeley.edu). Deze middelen worden echter wel benut ter exploitatie van het gehele bus-, tram- en lightrailnetwerk, als ook de benodigde infrastructuurinvesteringen.

Behalve deze vormen van value capturing werd ook een heffingsdistrict opgezet bij het vliegveld. Port of Portland heft een additionele luchthavenbelasting welke geormerkt is voor de Red Line. Deze bedraagt \$ 3 per (vertrekkende) luchthavengebruiker en dient te dekking van de \$ 28,3 miljoen die Port of Portland bijdraagt aan het project. Het toepassen van de verschillende value capture instrumenten levert in totaal \$ 96,7 van de \$ 125 miljoen aan investeringskosten op. Het project is echter (nog) niet voor iedereen een compleet succes geworden, zoals uit onderstaande zal blijken.

CASCADE STATION DEVELOPMENT

Het inzakken van de vastgoedmarkt in 2000 leidde tot het stopzetten van de werkzaamheden door Cascade Station Development Company. Hoewel de Red Line en haar stations nu al geruime tijd klaar zijn, is er nog steeds niet aan de bouw van de grootschalige multifunctionele vastgoedontwikkeling begonnen. De gevoeligheid voor schommelingen in de vastgoedmarkt is groter naarmate met private actoren wordt samengewerkt, zeker wanneer value capture instrumenten worden benut. Toch heeft dit, mede dankzij de voortvarendheid waarmee gewerkt is, geen negatieve gevolgen gehad voor de realisatie van de lightrail lijn en stations zelf, waar dat bij andere projecten wel het gevolg was. Zo is de verlenging van de lightrail verbinding naar London Docklands in gevaar gekomen toen de private eigenaar die een bijdrage zou doen in failliet ging. De Red Line is op tijd en binnen budget - inclusief de volledige toegezegde private bijdrage - opgeleverd.

Ondanks het uitstellen van de vastgoedontwikkeling bij Cascade station en de malaise in de luchtvaart na de aanslagen van 11 september 2001, is het aantal reizigers boven verwachting en is het exploitatieresultaat hoger dan verwacht (www.trimet.org).

ANALYSE

Door het aangaan van een publiek-private samenwerking en het benutten van een scala aan value capture instrumenten werd het mogelijk de lightrail verbinding naar de luchthaven versneld aan te leggen. Door alle benodigde financiering lokaal te betrekken konden langdurige aanvragen voor financiële steun vanuit de federale of nationale overheid worden vermeden.

Het toepassen van de verschillende value capture instrumenten leverde in totaal \$ 96,7 van de \$ 125 miljoen aan investeringskosten op. Dit is het resultaat van het benutten van een combinatie van vrijwillige en verplichte vormen van value capture instrumenten (ontwikkelingsrechten, heffingsdistricten, erfpacht en loonheffing). Ook de bronnen van deze financiële middelen waren zeer divers: ontwikkelaars, werkgevers in de regio en luchthavengebruikers. Gegeven coöperatieve private actoren en voldoende mogelijkheden tot het implementeren van value capture instrumenten blijkt het mogelijk een groot deel van de kapitaallasten van een infrastructuur project te financieren, zonder daarbij zoveel risico te lopen dat het project in gevaar komt.

Alhoewel de Red Line zelfs zonder vastgoedontwikkeling bij Cascade Station zeer succesvol blijkt, is het voor toekomstige PPS-projecten van belang dat Cascade Station Development Company haar investering op termijn alsnog terugverdient.



II GEÏNTERVIEWDEN

Overzicht geïnterviewden (alfabetisch):

Rémi Adriaansens,

Partner - *PRC Bouwcentrum*

Dick Boeve

Principal consultant - *Metrum*

Joop van den Brand

Directeur/eigenaar - *DV2 Vastgoedadviseur*

Martin van der Does de Bye

Directeur - *RebelGroup Advisory*

Wouter Hagen

Proces- en innovatie - *Volker Wessels Infra Ontwikkeling*

Stan Roestenberg

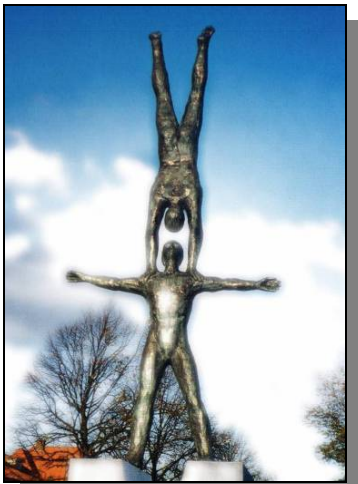
Algemeen directeur - *Bohemen*



ABSTRACT

De groeiende mobiliteitsbehoefte en complexiteit in ruimtelijke opgaven maken dat infrastructuurele werken steeds kostbaarder worden. Juist daarom is er behoefte aan meer en betere integrale ontwikkelingsconcepten die zowel bijdragen aan het oplossen van mobiliteitsproblemen als aan het realiseren van gewenste ruimtelijke en functionele kwaliteit. De focus van dit onderzoek ligt op publiek-private samenwerkingsprojecten waarbij infrastructuur onlosmakelijk is verbonden aan de realisatie van vastgoedontwikkeling en waarbij tevens sprake is van een financiële bijdrage aan de aanleg c.q. inpassing van deze infrastructuur middels value capture instrumenten.

Naast een uitgebreide literatuurstudie bevat dit onderzoek tevens een empirisch onderzoek waarin kort ingegaan wordt op verschillende binnen- en buitenlandse casussen waarbij value capturing is toegepast. Daarnaast wordt zeer uitgebreid ingegaan op de casus Sijtwende, een bijzonder project waarbij een privaat consortium verantwoordelijk is voor de integrale ontwikkeling van zowel woningen, kantoren, openbare ruimte als (boven-)lokale infrastructuur en daarbij een groot deel van de traditioneel publieke investeringen op zich neemt.



Het plan Sijtwende draagt in hoge mate bij aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit, zowel op lokaal als regionaal niveau. Er wordt een einde gemaakt aan de verkeersoverlast in het centrum van Leidschendam-Voorburg, terwijl de fraaie architectuur, de geïntegreerde infrastructuur en het vele groen bijdragen aan de hoogwaardige stedenbouw, die door vervlechting met de wijken aan weerszijden van het gebied zelfs tot buiten het plan reikt. Op regionaal niveau is de realisatie van de voor de regio Den Haag zo essentiële tweede ontsluitingsweg na bijna 70 jaar een feit. Daarnaast is Sijtwende op nationaal niveau een toonaangevend project geworden waarvan elementen terug zijn te vinden in verschillende (in ontwikkeling zijnde) innovatieve ruimtelijke opgaven waarbij infrastructuur op geïntegreerde wijze tot ontwikkeling komt. Het realiseren van (verschillende typen) meerwaarde binnen het project en 'vertaling' hiervan in financiële bijdragen ten behoeve van de inpassing van infrastructuur heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de haalbaarheid van het concept en de uiteindelijk gerealiseerde kwaliteit.

Echter, niet alleen vanuit het resultaat bezien is het een voorbeeldproject. Project en proces hangen tenslotte nauw met elkaar samen. Zonder goed proces - de goede samenwerking: sterke publieke en private projecttrekkers, flexibiliteit, vertrouwen en commitment - wordt een dergelijk hoge kwaliteit niet gerealiseerd (gegeven de financiële kaders). Wel speelt er bij Sijtwende nadrukkelijk een bijzondere situatie. De langdurige bestuurlijke impasse werd pas doorbroken toen er sprake was van een 'policy window', waarna er een grote mate van commitment voor het project ontstond. Hoewel een dergelijke situatie vrijwel uniek is in Nederland kan er bij andere projecten getracht worden dergelijke commitment te doen ontstaan wanneer een kwalitatief hoogwaardig plan de belangen van verschillende actoren verenigt. De benodigde additionele kwalitatieve investeringen zullen daarbij door vrijwillige afspraken dan wel andere value capture instrumenten herverdeeld moeten worden teneinde de investering voor de verschillende betrokkenen aantrekkelijk c.q. haalbaar te maken. Verder is uit het procesverloop van het plan Sijtwende gebleken dat zelfs een zeer goed 'huwelijk' continu aandacht vergt teneinde gedurende alle ontwikkelingsfasen al te grote frictie te voorkomen.