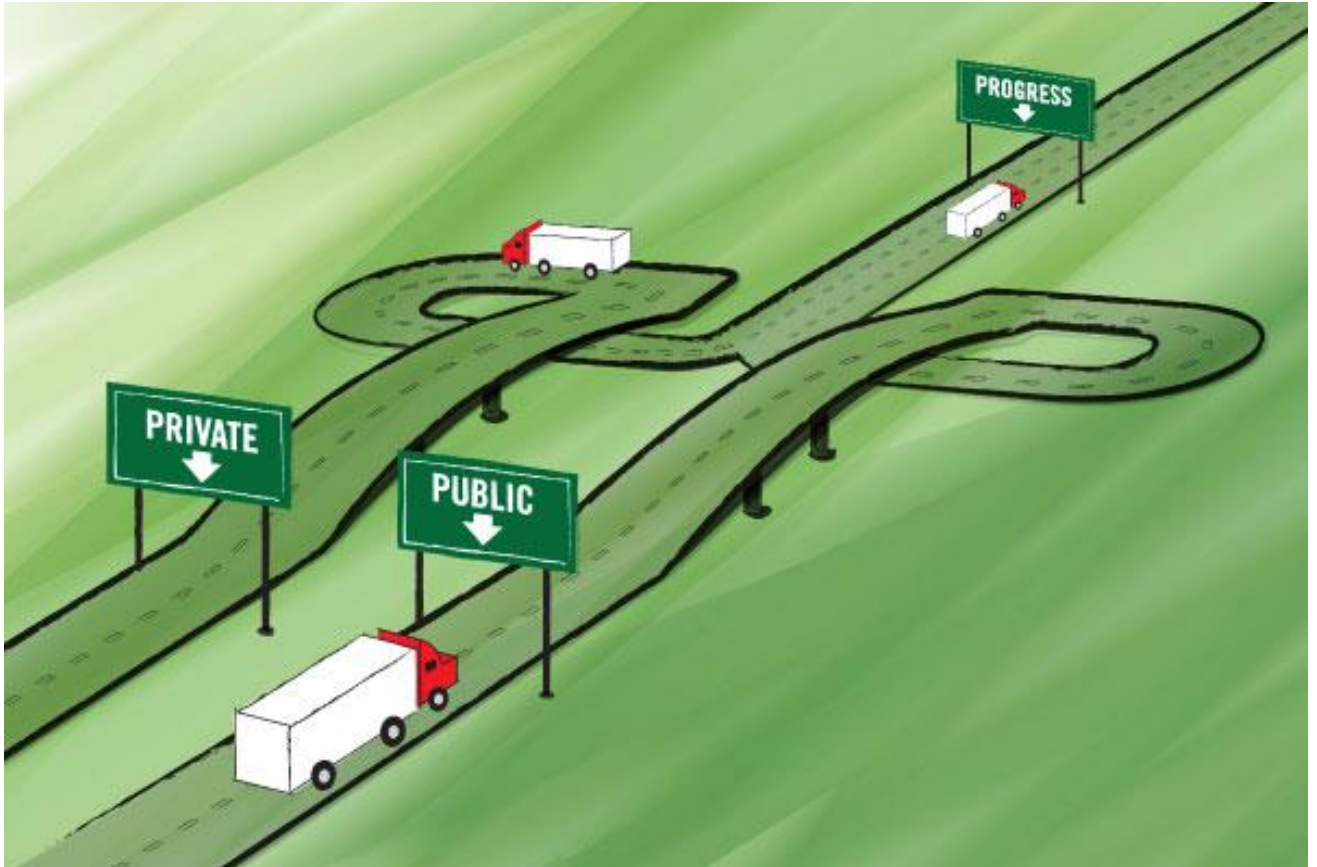


# De reis naar een geschikte PPS voor gebiedsontwikkeling

‘Op weg naar een geschikte samenwerking tussen publieke en private partijen om gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde en het Zoommeer ter hoogte van Bergen op Zoom te bewerkstelligen.’



Masterthesis Bestuurskunde – David Maters



# De reis naar een geschikte PPS voor gebiedsontwikkeling

‘Op weg naar een geschikte samenwerking tussen publieke en private partijen om gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde en het Zoommeer ter hoogte van Bergen op Zoom te bewerkstelligen.’

Student: David Maters

Studentnummer: 376912

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding: Bestuurskunde

Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Docentbegeleider: Dr. L. Gerrits

Tweede lezer: Dr. K.H. Stapelbroek

Stageorganisatie: Grontmij

Contactpersoon: Jan Witte





## Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie, die is geschreven door David Maters, in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde (Specialisatie: Governance en Management van Complexe Systemen) aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Deze scriptie is geschreven gedurende mijn afstudeerperiode bij Grontmij Nederland BV te Rotterdam. De afstudeerperiode omvatte een periode van zes maanden en vond plaats binnen de afdeling Gebiedsadvies.

Mijn afstudeeronderzoek stond in het teken van het uitvoeren van praktijkgericht onderzoek naar publiek-private samenwerkingen (PPS'en) met betrekking tot gebiedsontwikkeling. De aanleiding voor deze opdracht ligt in een beoogde gebiedsontwikkeling nabij Bergen op Zoom, die mogelijk gaat plaatsvinden. Voor het realiseren van deze gebiedsontwikkeling ligt de onderzoeksvraag of een dergelijke gebiedsontwikkeling kan worden gerealiseerd door middel van een PPS. Om dit te onderzoeken zijn vijf verschillende PPS-projecten onderzocht. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zijn aanbevelingen gedaan voor de geplande gebiedsontwikkeling in de casus 'Bergen op Zoom'.

Ik heb dit onderzoek met veel plezier verricht, hoewel het op sommige momenten wel moeilijk is geweest. Daarom wil ik graag een aantal mensen bedanken, die mij de afgelopen maanden hebben gesteund. Ten eerste wil ik graag Enrico Moens en Paul van Esch bedanken, zij hebben mij de kans gegeven om mijn afstudeeronderzoek binnen Grontmij te voltooien. Verder wil ik ook graag mijn stagebegeleider Jan Witte bedanken voor de inhoudelijke begeleiding bij het schrijven van mijn scriptie binnen Grontmij. Ook wil in mijn scriptiebegeleider en eerste lezer Lasse Gerrits bedanken voor zijn begeleiding en vele feedback gedurende het afstudeertraject. Tevens wil de tweede lezer Koen Stapelbroek bedanken voor de tijd die hij heeft besteed aan het beoordelen van mijn scriptie. Verder wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, zonder hen was het onmogelijk om de data te genereren, die nodig was voor dit onderzoek. Tot slot wil ik mijn ouders, zus en mijn vriendin Lilian bedanken voor hun steun tijdens mijn gehele studie en het schrijven van mijn afstudeerscriptie.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit rapport.

Rotterdam, 5 september 2014

David Maters



## Samenvatting

De aanleiding van dit onderzoek komt voort uit een beoogde gebiedsontwikkeling op de Binnenschelde nabij Bergen op Zoom. In dit onderzoek is onderzocht door welke soort PPS (publiek-private samenwerking) deze gebiedsontwikkeling zou kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor is een inventarisatie gemaakt van welke soorten PPS'en er bestaan in de praktijk, hoe de relaties zijn tussen de betrokken partijen en welke resultaten binnen de PPS'en zijn behaald.

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen over een geschikte samenwerkingsstructuur met publieke en private partijen om tot een succesvolle uitvoering te komen van de gebiedsontwikkeling op de Binnenschelde en het Zoommeer. Deze doelstelling wordt bereikt door het beantwoorden van een aantal onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: 'In hoeverre bestaat er een verband tussen de vorm van PPS'en en de behaalde resultaten van PPS-projecten en op welke manier hebben de relaties tussen de betrokken partijen invloed op dit verband?'

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is er eerst een literatuurstudie gedaan, waarmee een theoretische basis is gelegd voor dit onderzoek. Vervolgens is er een meervoudige casestudy uitgevoerd, waarin vijf verschillende PPS'en zijn onderzocht om een diepgaand en integraal beeld te krijgen van de onderzoeksonderwerpen.

In het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten PPS'en, namelijk de contractvorm en het partnership. Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat beide typen PPS voorkomen in de praktijk. De hoofdvraag is echter niet eenduidig te beantwoorden. Binnen contractvormen worden goede resultaten behaald. De relaties hebben binnen de contractvorm een directe weerslag op de resultaten die op dat moment worden behaald. Goede resultaten worden enkel behaald, wanneer er sprake is van voldoende vertrouwen en een lage strategische onzekerheid. Deze situatie wordt in contractvormen gecreëerd doordat de betrokken partijen meer onderling afstemmen en het contract iets naar de achtergrond verschuiven in de samenwerking. Echter, blijft deze situatie instabiel en is er geen bewijs dat deze situatie in stand kan worden gehouden gedurende de looptijd van het contract. In het partnership worden de doelstellingen op projectniveau slechts niet of ten dele behaald, maar de individuele doelstellingen van actoren worden wel behaald. Het niet behalen van de overkoepelende doelstellingen is in hogere mate te wijten aan de economische omstandigheden in de omgeving, waarin het project zich afspeelt. Deze factor is van grotere invloed op de behaalde resultaten dan de relaties tussen de verschillende partijen binnen een partnership.

De onderzoeksvariabelen fluctueren te sterk om een eenduidige aanbeveling te doen voor de vorm van de PPS bij de gebiedsontwikkeling van de Binnenschelde. Wel komt uit de empirie voort, dat binnen een partnership een aantal kenmerkende factoren aanwezig zijn, die een rol spelen en van belang zijn bij een complexe gebiedsontwikkeling, zoals is gepland rondom de Binnenschelde. Verder moet rekening worden gehouden met het feit dat elementen binnen de relaties tussen verschillende actoren, zoals vertrouwen en strategische onzekerheid zich niet laten grijpen door contracten en afspraken. Wel is het mogelijk om een aantal voorzieningen te treffen om vertrouwen te bevorderen en strategische onzekerheid, zoveel mogelijk, te voorkomen.





## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	5
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	11
1.1 Achtergrond.....	11
1.2 Probleemstelling.....	13
1.2.1 Doelstelling.....	13
1.2.2 Vraagstelling.....	13
1.3 Relevantie.....	13
1.4 Leeswijzer .....	14
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	15
2.1 Publiek-Private Samenwerkingsvormen .....	15
2.1.1 Spectrum van publiek-private samenwerkingen.....	16
2.1.2 Onderscheid Publiek-Private samenwerkingen .....	17
2.2 Relaties binnen PPS .....	21
2.2.1 Vertrouwen .....	21
2.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid .....	24
2.2.3 Onzekerheden binnen een netwerk.....	26
2.3 Behaalde resultaten in PPS-projecten.....	29
2.3.1 Prestatiedoelen en KPI's.....	29
2.3.2 Realiseren van waarde(n).....	30
2.4 Conceptueel model .....	32
Hoofdstuk 3: Operationalisatie .....	33
3.1 Publiek-private Samenwerking.....	33
3.2 Relaties binnen een PPS .....	34
3.2.1 Vertrouwen .....	34
3.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid .....	35
3.2.3 Onzekerheden binnen een netwerk.....	36
3.3 Behaalde resultaten in PPS-projecten.....	38
Hoofdstuk 4: Onderzoeksdesign en onderzoeksstrategie.....	41
4.1 Onderzoeksdesign .....	41
4.2 Onderzoeksstrategie en -methoden .....	42
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit.....	42
4.3.1 Betrouwbaarheid.....	43

4.3.2 Validiteit .....	43
Hoofdstuk 5: Resultaten .....	45
5.1 Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant .....	45
5.1.1 Soort PPS .....	45
5.1.2 Relaties binnen PPS .....	48
5.1.3 Resultaten PPS.....	54
5.1.4 Samenvatting.....	57
5.2 Business Park Aviolanda .....	57
5.2.1 Soort PPS .....	58
5.2.2 Relaties binnen PPS .....	60
5.2.3 Resultaten in PPS.....	66
5.2.4 Samenvatting.....	68
5.3 Parkmanagement Waalwijk .....	69
5.3.1 Soort PPS .....	69
5.3.2 Relaties binnen een PPS .....	72
5.3.3 Resultaten PPS.....	77
5.3.4 Samenvatting.....	79
5.4 Montaigne Lyceum .....	80
5.4.1 Soort PPS .....	80
5.4.2 Relaties binnen de PPS .....	83
5.4.3 Resultaten.....	89
5.4.4 Samenvatting.....	92
5.5 Kromhout Kazerne.....	92
5.5.1. Soort PPS .....	93
5.5.2 De relaties binnen een PPS.....	95
5.5.3 Resultaat in PPS .....	100
5.5.4 Samenvatting.....	102
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	105
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen .....	109
Discussie .....	111
Bronnenlijst .....	113

## Hoofdstuk 1: Inleiding

In de wetenschappelijke literatuur beschouwt men het ontstaan van publiek-private samenwerkingen (PPS'en) als een verschijnsel, wat zich vooral in de laatste decennia van de vorige eeuw voortdoet. Echter wanneer we verder terug in de tijd kijken zien we dat er ook vroeg al sprake was van PPS'en. Een bekend voorbeeld in Nederland stamt uit de 17<sup>e</sup> eeuw, waarin de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) in 1602 is opgericht en gefinancierd door een samenwerking van kooplieden (de private partij) en het stadsbestuur van Amsterdam (de publieke partij). De VOC richtte handelsposten op in meerdere landen en werd een van de belangrijkste spelers op het gebied van handel tussen het verre oosten en Europa (Klijn, 2009:27). Het stadsbestuur van Amsterdam was voor 50% eigenaar van de VOC. De bouw en herstructurering van Amsterdam in die tijd, werden mede door de opbrengsten van de VOC gerealiseerd (Klijn, 2009:27). Staatsautoriteit en publieke belangen worden dus als sinds honderden jaren gecombineerd in institutionele arrangementen, waarin publieke waarden worden gerealiseerd. Ondanks dat de publieke en private belangen en waarden niet hetzelfde zijn, worden de verschillen geaccepteerd en worden de verschillende perspectieven gecombineerd en op elkaar afgestemd (Stapelbroek, 2012: 342-343).

Gedurende de laatste decennia heeft er een ontwikkeling plaatsgevonden waarin publieke taken en waarden steeds meer tot stand worden gebracht in allerlei verbanden, waarbij zowel publieke als private en maatschappelijke actoren bij betrokken zijn. Één van de verbanden die hier uit voortkomt is een PPS. Volgens Bult-Spiering en Dewulf (2006:1) zijn overheden in toenemende mate afhankelijk van de private sector bij het uitvoeren en implementeren van projecten. Dit komt doordat de publieke sector zich niet altijd grote investeringen meer kan veroorloven en hiervoor betrokkenheid nodig is van de private sector. Een PPS wordt gezien als instrument, waarin publieke en private actoren publieke doelen realiseren (Klijn & Van Twist: 2007:1). Volgens Klijn en Van Twist (2007:1) gaan er achter een PPS twee bestuurlijke gedachten schuil. Ten eerste de gedachte uit een stroming die is ontstaan in de jaren tachtig, namelijk 'nieuw publiek management'. De gedachte hierbij is dat betrokkenheid van de private sector bij het creëren van publieke waarden, leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid. De tweede gedachte is afkomstig uit de 'governance' stroming. Hierbij is de gedachte achter een PPS, dat het betrekken van private stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere oplossingen.

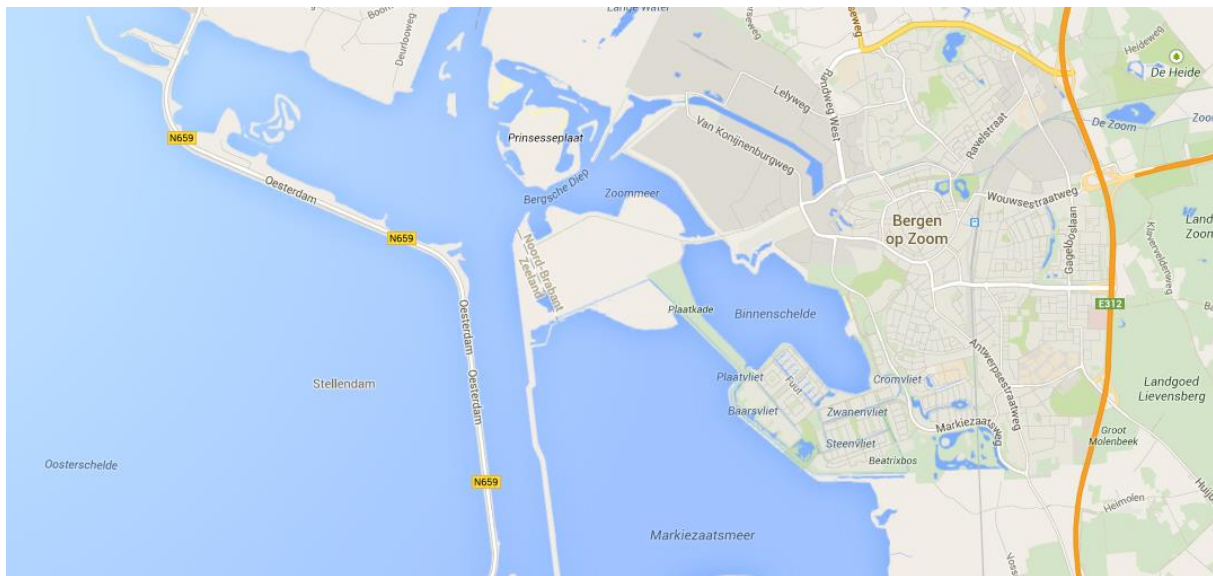
In dit onderzoek worden vijf verschillende PPS-projecten onderzocht. Eerst wordt met behulp van theorie vastgesteld welke soorten PPS-projecten er zijn. Dit wordt uiteengezet in paragraaf 2.1. Vervolgens wordt in dit rapport onderzocht of er een verband bestaat tussen de verschillende soorten PPS'en en de behaalde resultaten. Daarnaast wordt geanalyseerd of deze relatie nog wordt beïnvloed door de relatie die betrokken partijen onderling met elkaar hebben.

### 1.1 Achtergrond

De aanleiding van dit afstudeeronderzoek komt voort uit de wens van de gemeente Bergen op Zoom om de stad weer met de Oosterschelde te verbinden. Voor de komst van de deltawerken was Bergen op Zoom een stad die deel uitmaakte van de West-Brabantse waterlinie, waarbij de stad een open verbinding had met de Oosterschelde (Gemeente Bergen op Zoom, 2011:13). Sinds de realisatie van de deltawerken is Bergen op Zoom haar ligging aan open water kwijt geraakt. Momenteel ligt Bergen op Zoom aan verschillende zoete wateren die geen open verbindingen hebben. Deze wateren zijn de Binnenschelde, het Zoommeer en het Markiezaatsmeer (zie kaart figuur 1). Deze wateren hebben te maken met een verslechterde waterkwaliteit, waardoor het onaantrekkelijk is voor recreatie en

visser. (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2011:35). Dit kan structureel het beste worden hersteld door het water te verzilten en herstel van het getijdendynamiek (Zuidwestelijke Delta, 2008:1.). Momenteel zijn er plannen om het Volkerak-Zoommeer te verzilten. En vervolgens het Zoommeer en de Binnenschelde te verbinden met het Volkerak-Zoommeer en de momenteel al zoute Oosterschelde. Deze 'zoute' verbindingen kunnen er voor zorgen dat de waterkwaliteit structureel verbetert (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2011:35).

**Figuur 1: Kaart Bergen op Zoom**



Door het creëren van de hierboven genoemde verbindingen kan Bergen op Zoom zich weer als een stad aan open water profileren. Hierop inhakend zijn er ook plannen ontwikkeld om een gebiedsontwikkeling te realiseren op de Binnenschelde, waarbij de focus ligt op het creëren van recreatiemogelijkheden en verschillende soorten woningen. Om de bevaarbaarheid van de Binnenschelde te garanderen is het noodzakelijk om de Binnenschelde uit te diepen (H+N+S Landschapsarchitecten, 2010:35). De baggerspecie die hierbij vrijkomt kan worden gebruikt om nieuwe eilanden in de Binnenschelde en het Zoommeer te ontwikkelen, waarop verschillende typen woningen kunnen worden gebouwd. Hierbij kan worden gedacht aan luxe woningen, watergerelateerde woningen en recreatiewoningen. Dit zal Bergen op Zoom voor het toerisme weer aantrekkelijk maken.

Het programmabureau Zuidwestelijke Delta heeft aan Grontmij gevraagd om voor deze gebiedsontwikkeling een business case te ontwikkelen. Deze business case is reeds door Grontmij vervaardigd en daarbij zijn tevens de kosten meegenomen, om de Binnenschelde met het Volkerak-Zoommeer te verbinden. Uit de business case bleek dat het ontwikkelen van deze eilanden haalbaar is, mits er een goede verhouding wordt gevonden tussen de hoeveelheid te realiseren woningen, het perceeloppervlak en de vraag in de markt (Grontmij, Van Oord & Rebel:2014:18).

Nu het realiseren van de eilanden een haalbare kaart lijkt, De vraag die hierbij als eerste moet worden gesteld, is met behulp van welke bestuurlijke vorm de hierboven beschreven gebiedsontwikkeling kan worden gerealiseerd. Één van de mogelijkheden om deze ontwikkeling te realiseren is middels een PPS. In dit onderzoek zullen meerdere PPS-projecten worden onderzocht. Vanuit de onderzoeksresultaten zullen aanbevelingen voortvloeien, over de manier waarop invulling

kan worden gegeven aan een PPS, voor het uitvoeren van de geplande gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde.

## 1.2 Probleemstelling

In deze paragraaf wordt eerst de doelstelling van dit onderzoek weergegeven. Vervolgens worden de onderzoeksvragen geformuleerd.

### 1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt: Het doen van aanbevelingen over een geschikte samenwerkingsstructuur met publieke en private partijen om tot een succesvolle uitvoering te komen van de gebiedsontwikkeling op de Binnenschelde en het Zoommeer. Dit wordt gedaan door het doen van een meervoudige casestudy, waarin meerdere vormen van een PPS worden onderzocht. Hierin wordt de relatie onderzocht tussen enerzijds de soort PPS en de relaties tussen de actoren die binnen PPS-projecten participeren en anderzijds de behaalde resultaten in het PPS-project.

### 1.2.2 Vraagstelling

In dit onderzoek staat het beantwoorden van de volgende vraag centraal: 'In hoeverre bestaat er een verband tussen de vorm van PPS'en en de behaalde resultaten van PPS-projecten en op welke manier hebben de relaties tussen de betrokken partijen invloed op dit verband?'. Deze centrale vraag wordt beantwoord met behulp van de volgende deelvragen.

1. Welke PPS-varianten zijn er gebruikt binnen de onderzochte PPS-projecten?
2. Hoe zijn de relaties tussen actoren binnen PPS'en te beschrijven?
3. Welke resultaten zijn er in de verschillende onderzochte PPS-projecten behaald?

## 1.3 Relevantie

Samenwerkingsvormen tussen de publieke en private sector verschijnen steeds vaker in meer verschillende varianten. Met behulp van dit onderzoek wordt geprobeerd om inzicht te verkrijgen in welk(e) vorm(en) van een PPS geschikt zijn voor gebiedsontwikkeling in de casus 'Bergen op Zoom'. Dit wordt gedaan door eerst theorie te verzamelen over verschillende varianten van PPS'en en vervolgens te kijken hoe deze varianten werken in de praktijk. Dit onderzoek biedt wetenschappelijke relevantie omdat met behulp van het onderzoek een inzicht wordt verkregen in de uitwerking van verschillende vormen van PPS in de praktijk en het inzicht geeft in welke vorm passend is binnen de casus 'Bergen op Zoom'. En daarmee een bestuurskundige aanvulling te doen op de business case, die door Grontmij is ontwikkeld met betrekking tot de geplande gebiedsontwikkeling op de Binnenschelde.

Dit afstudeeronderzoek biedt tevens maatschappelijke relevantie omdat met behulp van de resultaten duidelijk wordt, welke vorm(en) van PPS geschikt is om de geplande gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde ten uitvoer te brengen. Hierdoor kunnen de plannen en de scenario's die zijn geschetst in de business case worden gerealiseerd. Op deze manier kan de gemeente Bergen op Zoom haar oude status als plaats aan open water weer terugkrijgen en kunnen het recreatieverkeer en het toerisme in Bergen op Zoom een nieuwe impuls krijgen.

## 1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de aanleiding van het onderzoek. Vervolgens worden in hetzelfde hoofdstuk de probleemstelling en de relevantie van het onderzoek uiteengezet. Daarna worden in het tweede hoofdstuk de theoretische concepten beschreven die in dit onderzoek worden toegepast. Uiteindelijk worden de kernvariabelen in het slot van het tweede hoofdstuk in een conceptueel model geplaatst. Vervolgens worden in het derde hoofdstuk de kernbegrippen van dit onderzoek geoperationaliseerd. In hoofdstuk vier worden het onderzoeksdesign en de gehanteerde onderzoeksmethoden beschreven. De onderzoeksresultaten van de casussen die zijn meegenomen in dit onderzoek worden beschrijven in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes worden de onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk zeven worden aanbevelingen geformuleerd over het vormen van een PPS om de gebiedsontwikkeling nabij Bergen op Zoom te kunnen realiseren. Deze aanbevelingen vloeien voort uit de onderzoeksresultaten en de conclusie. Tenslotte worden in de discussie de beperkingen van dit onderzoek toegelicht en worden de resultaten vanuit een breder maatschappelijk en wetenschappelijk perspectief bekeken.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten, die in dit onderzoek worden gebruikt, uiteengezet en gereflecteerd. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het begrip 'Publiek-Private Samenwerking' en worden verschillende varianten besproken. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op de relaties tussen actoren. Dit wordt opgesplitst in vertrouwen, onderlinge afhankelijkheid en onzekerheid binnen netwerkstructuren. In paragraaf drie wordt uiteengezet hoe behaalde resultaten in PPS-projecten kunnen worden onderzocht. Tenslotte wordt in de vierde paragraaf het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven.

### 2.1 Publiek-Private Samenwerkingsvormen

Publiek-Private Samenwerking (PPS) wordt door Klijn en Teisman (2003:2) als volgt gedefinieerd: *‘Een samenwerking met een duurzaam karakter tussen publieke en private actoren waarin meerdere services of producten worden ontwikkeld en risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld’*. Peters (1997) en Andersen (2004) (in Bult-Spiering & Dewulf, 2006:17) geven de volgende kenmerken van een PPS:

1. Bij een PPS zijn twee of meer actoren betrokken, waarvan er tenminste één afkomstig is uit de publieke sector.
2. Elk van de participerende partijen is gemachtigd om voor hun eigen belang te onderhandelen. Verder moeten de actoren in staat zijn om zelfstandig te kunnen acteren.
3. Een PPS houdt in dat er een langdurende relatie is tussen de actoren, met een aantal doorlopende, interacterende relaties.
4. Elke actor moet in staat zijn om een materiële of immateriële bijdragen te leveren binnen de samenwerking.
5. Alle actoren hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van hun activiteiten.

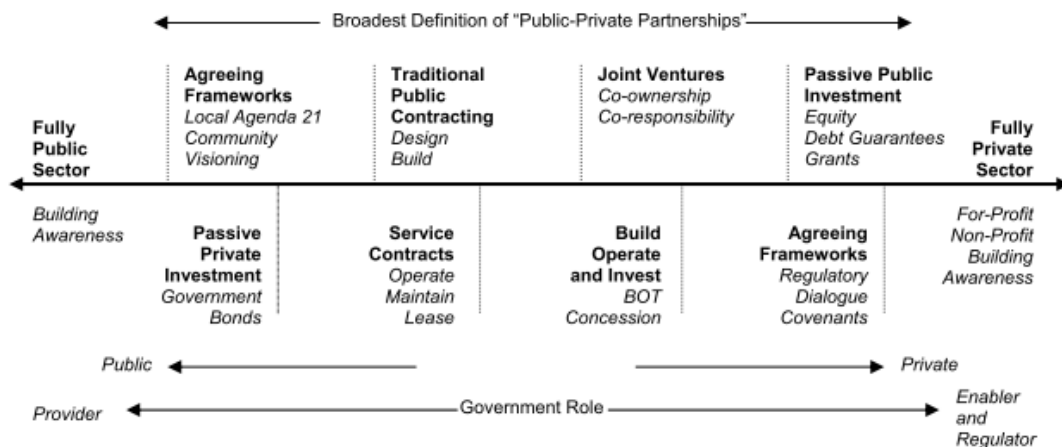
Volgens Bult-Spiering en Dewulf (2006:19) zijn er vier kernelementen binnen een PPS, namelijk actoren, een netwerk, een project en een relatie. Publieke en private actoren hebben verschillende doelen, belangen en organisatorische structuren. Om een succesvolle relatie te vormen is het belangrijk dat de partijen elkaars doelen en belangen begrijpen (Bult-Spiering & Dewulf, 2006:21-22). Steijn, Klijn en Edelenbos (2011:1236) onderscheiden nog drie andere kenmerken van een PPS:

1. Meerzijdige coördinatie van activiteiten en dagelijkse routines: Coördinatie is essentieel voor een PPS. De activiteiten van de publieke en private actoren moeten goed worden gecoördineerd, anders kan de gewenste uitwisseling van informatie niet worden gerealiseerd.
2. Een mate van risico- en winstdeling is nodig: De samenwerking tussen publieke en private actoren moet resulteren in minimaal risicodeling, en wanneer mogelijk in het delen van winst. Het kan binnen een PPS zijn dat private actoren financiële opbrengsten genereren en publieke actoren de herkenbare maatschappelijke opbrengsten genereren, zoals een dienst die met hogere kwaliteit geleverd kan worden.
3. Een organisatorisch arrangement om de samenwerkingsproces te optimaliseren: De meeste samenwerkingen worden gestructureerd rondom organisatorische arrangementen die zijn bedoeld om de samenwerking te versimpelen en ervoor te zorgen dat gedeelde opbrengsten en risico's worden gegarandeerd. Deze arrangementen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals een informele projectgroep, consortia of andere hybride organisatorische vormen.

## Onderscheid publieke en private sector

Zoals hierboven aangegeven nemen er in een PPS zowel actoren uit de publieke als de private sector deel. Hierbij is het van belang om duidelijk te maken wat er binnen dit onderzoek onder de publieke actoren en private actoren wordt verstaan. Volgens Bovens, 't Hart en Van Twist (2012:22) zijn private actoren particuliere organisaties met een winstoogmerk. Bovens et al. (2012:22) zien de overheid en semioverheid als publieke sector. Onder overheid worden zowel politieke gezagsdragers het als ambtelijk apparaat verstaan. De semioverheid bestaat uit publieke organisaties die niet rechtstreeks ondergeschikt zijn aan politieke gezagsdragers, zoals zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Echter, er is geen harde grens te trekken tussen de publieke sector en de private sector. Tussen deze twee sectoren bevindt zich een maatschappelijk middenveld. Hierin bevinden zich particuliere organisaties die bijvoorbeeld een publieke taak uitvoeren of een publiek belang dienen (ongeacht wel of geen winstoogmerk) of maatschappelijke groepen die bepaalde publieke belangen behartigen (Bovens et al., 2012:22-23). Door het feit dat organisaties uit het maatschappelijk middenveld in de loop van de jaren steeds meer publieke taken zijn gaan uitvoeren, is de grens tussen de publieke en private sector steeds meer vervaagd en is het maatschappelijk middenveld steeds meer gevuld (Bovens et al., 2012:22-23; Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013:6).

### 2.1.1 Spectrum van publiek-private samenwerkingen



Figuur 2: Spectrum van Publiek-Private Samenwerkingen (Bennett, James & Grohmann, 2000:13)

Bennett et al. (2000:13) geven in figuur 2 een scala aan verschillende varianten van PPS'en weer. Uit dit Spectrum van PPS'en worden de volgende drie vormen relevant en bruikbaar geacht voor dit onderzoek, namelijk Joint-Ventures, de BOT-contracten en de concessies. Deze vormen zijn veelal langlopend van aard en zijn daarom geschikt voor gebiedsontwikkelingsprojecten. De drie vormen worden hieronder toegelicht (Bennett et al. 2000:37-38):

- **Joint Ventures:** Het creëren van een bedrijf dat eigendom is van zowel publieke als private organisaties, waarin zij samen verantwoordelijk zijn voor het leveren van services. De publieke en private partijen kunnen; of aandelen nemen in een nieuw op te richten organisatie of een gezamenlijk eigendom aangaan in een reeds bestaande organisatie. Bij een joint venture accepteren beide partijen het idee van gedeelde risico's en gedeelde opbrengsten. Elke partij



moet bereid zijn om een bijdrage te leveren binnen de projectontwikkeling en/of het implementatieproces.

- 'Build-operate-transfer' (BOT-contracten): Het binnenhalen van een publieke investering in het bouwen van nieuwe faciliteiten door het gebruiken van een BOT-contract. Bij een BOT-contract financiert, bouwt en onderhoudt een private partij een object volgens de performance-eisen van de overheid, die worden vastgelegd voor een periode van 10-20 jaar. De overheid behoudt het eigendom van het object en wordt zowel de gebruiker als de bepaler over het object.
- Concessies: Een publieke organisatie wijst een private organisatie aan om de volledige verantwoordelijkheid te nemen voor het leveren van services op een bepaald gebied, inclusief alle gerelateerde zaken zoals onderhoud, belasting innen en management activiteiten. De concessionaire is ook verantwoordelijk voor alle kapitaalinvesteringen die worden vereist om het object te bouwen, te vernieuwen en uit te breiden. Ook is de concessionaire verantwoordelijk voor het financieren hiervan en het invoeren van tarieven die worden betaald door gebruikers. De overheid is verantwoordelijk voor het creëren van prestatiestandaarden en de garantie dat deze prestatiestandaarden worden nageleefd. De rol van de publieke partij verschuift in deze situatie van voorzienende partij naar de partij die de hoeveelheid en de prijs reguleert. Vaak heeft een concessie een looptijd van 25-30 jaar. Echter het object blijft eigendom van de overheid.

### 2.1.2 Onderscheid Publiek-Private samenwerkingen

Edelenbos en Klijn (2009:311-312) zeggen dat PPS'en in twee categorieën zijn onder te verdelen. De eerste categorie zijn PPS'en die een contractvorm betreft. De tweede categorie zijn PPS'en die een partnership betreffen.

#### **PPS: Contractvorm**

Hierin worden contracten opgesteld tussen publieke en private partijen. Het gaat hier vaak om een DBFMO-contract (Design, Build, Finance, Maintain en Operate). Hierin bouwen opdrachtnemers niet alleen het eindproduct, maar zijn opdrachtnemers ook verantwoordelijk voor de financiering en het onderhoud en/of exploitatie van het eindproduct over een bepaalde periode. Deze opdrachtnemers zijn doorgaans private partijen. Dit komt overeen met de concessie die is beschreven door Bennett et. al (2000:37) in het spectrum van PPS'en. De contractvorm van de PPS is relatief nieuw in Nederland en is over komen waaien uit het Verenigd Koninkrijk (Klijn, 2009:27). Een belangrijk kenmerk van deze vorm is volgens Edelenbos en Teisman (2008:617) dat er een duidelijke afscheiding is tussen de publieke en private partijen. Verder is de samenwerking tussen de partijen slechts beperkt tot de geldigheidsduur die in het contract is opgenomen. De publieke partij definieert ,als opdrachtgever, in het contract het probleem en de gewenste oplossingen. Het contract vormt in deze variant van een PPS dan ook de basis om duidelijkheid en zekerheid te scheppen in de samenwerking. Verder houdt de publieke partij gedurende het project toezicht op de private actor of de uitvoering naar wens verloopt. Coproductie vindt bij een contractvorm alleen plaats bij het gezamenlijk opstellen van het contract. In deze fase werken de publieke actor en private actor op gelijke voet samen om een contract op te stellen. Gedurende project vinden er nog wel interacties plaats, maar deze zijn enkel om de voortgang van het project te evalueren. Er is hier geen sprake van het creëren van een gezamenlijke oplossing door de publieke en private actoren. Bij een PPS waarin een contractvorm wordt gehanteerd, bestaat er een sterke neiging om het project af te bakenen. Er worden duidelijke projectgrenzen gesteld. Verbreding vindt alleen plaats, wanneer deze verbreding past binnen de scope van het project. De contractvorm neigt sterk naar principes van

projectmanagement. Dit uit zich doordat er specifieke en heldere doelen worden omschreven binnen de PPS. Om deze doelen te behalen wordt er een planning gemaakt en worden middelen ingezet om deze te behalen. (Edelenbos & Teisman, 2008:617). Volgens Klijn en Van Twist (2007:3) is de meerwaarde van deze variant dat de concessienemer bijvoorbeeld wordt gedwongen om duurzame materialen te gebruiken voor het betreffende project. Op deze manier kan de concessienemer besparen op onderhoudskosten, gezien een concessie vaak een looptijd heeft van ca. 25-30 jaar waarin de uitvoerende partij verantwoordelijk is voor het onderhoud. De concessiegever kan zich profileren op het gebruik van duurzame materialen en bewust zijn van het terugdringen van mogelijk negatieve milieueffecten.

### **PPS: Partnership**

De tweede categorie die Edelenbos en Klijn (2009:312) binnen PPS'en benoemt, is een partnership van publieke en private partijen. Edelenbos en Teisman (2008:617) spreken hier ook wel van alliantievorming. Deze vorm van PPS komt in Nederland veelvuldig voor, in tegenstelling tot de contractuele vorm van een PPS (Klijn, 2009:27). De vorm van een partnership is volgens Edelenbos en Klijn (2009:312) meer geschikt voor een complexe omgeving dan een contractvorm, omdat binnen een partnership de doelen gedurende de PPS kunnen veranderen. Hierdoor is een partnership meer geschikt in een dynamische en onzekere omgeving. De verschillen van deze vorm van een PPS ten opzichte van de contractvariant van een PPS, zijn dat zowel de overheid als de private kant betrokken zijn in de ontwerp-, constructie- en operationele fase. De samenwerking loopt over het gehele proces. In het begin focust het proces zich op welke doelen er moeten worden bereikt en op het op zoek gaan naar nieuwe verbindingen met andere partijen. Op deze manier kunnen in een later stadium op een gezamenlijke manier de doelen worden bereikt. In deze vorm van PPS is niet het contract leidend in de samenwerking, maar is de samenwerking meer gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de deelnemers. Verder zijn de publieke en de private partijen gezamenlijk betrokken en formuleren zij gezamenlijk problemen en oplossingen. In tegenstelling tot de contractvorm van PPS is er binnen deze variant een neiging aanwezig om de scope verder te verbreden om nieuwe verbindingen te leggen met actoren of elementen die bruikbaar kunnen zijn binnen het project, om de doelen te realiseren. Bij een partnership heerst er een meer procesmanagementgedreven aanpak. Dit wil zeggen dat er wordt gewerkt vanuit aan een doelgerichte aanpak, ontwikkeling van een solide samenwerkingsproces en er worden inspanningen gedaan om onderling verbonden doelstellingen te realiseren (Edelenbos & Teisman, 2008:617). Klijn en Van Twist (2007:3) zeggen dat de toegevoegde waarde van deze variant is dat er synergie ontstaat tussen de actoren. Deze synergie houdt in dat verschillende (deel)projecten aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Op deze manier kunnen mogelijk meerdere interessante inhoudelijke uitkomsten worden gerealiseerd.

Het meest in het oog springende verschil tussen de twee vormen is dat er binnen de contractvariant alleen in de beginfase – bij het overeenkomen van het contract – sprake is van coproductie tussen de publieke en private partijen. Later is er alleen sprake van interacties waarbij gezamenlijk de voortgang van het project gecontroleerd wordt, maar is er geen coproductie meer waarbij de partijen gezamenlijk oplossingen creëren. Bij een PPS in de vorm van een alliantie, vindt coproductie gedurende het gehele proces plaats en worden ambities en doelen verbonden en gezamenlijk gerealiseerd (Klijn & Van Twist, 2007:3-5). In tabel 1 worden de hierboven beschreven kenmerken van beide PPS-vormen weergegeven.

Tabel 1: Verschillen Contractvorm vs. Partnership

Kenmerk:	PPS: Contractvorm	PPS: Partnership
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	Strikte scheiding tussen publieke en private partijen vastgelegd in contracten.	Zowel publieke als private actoren zijn bij elk onderdeel van het project betrokken. Focus op doelen en het zoeken naar verbindingen.
<b>Rol contract</b>	Contract speelt belangrijke rol om helderheid en zekerheid te scheppen binnen de samenwerking. De samenwerking is beperkt tot de geldigheidsduur van het contract.	De samenwerking niet gebaseerd op contract, maar op wederzijds vertrouwen tussen de actoren.
<b>Vaststellen van probleem en oplossingen binnen project</b>	De publieke partij(en) definieert en specificeert grotendeels de problemen en oplossingen.	De publieke en private partijen specificeren gezamenlijk de problemen en oplossingen.
<b>Scope van het project</b>	Neiging om heldere grenzen aan project te stellen. Verbreding van de scope alleen mogelijk, wanneer het binnen het afgebakende project past.	Neiging om scope te verbreden voor nieuwe verbindingen met actoren. Verder kan er worden ingespeeld op ontwikkelingen in de omgeving.
<b>Managementprincipe</b>	Projectmanagement: Er worden heldere doelen opgesteld, die worden getracht te behalen d.m.v. nauw opgezette planning.	Procesmanagement: Doelgerichte aanpak bestaand uit solide samenwerkingsproces, regels en onderling verbonden doelstellingen.
<b>Coproductie</b>	Coproductie vindt alleen plaats bij het opstellen van het contract	Coproductie vindt gedurende het gehele proces plaats.
<b>Meerwaarde</b>	Concessienemer wordt gedwongen om duurzame oplossingen te bedenken.	Synergie kan ontstaan door dat verschillende projecten kunnen worden gekoppeld.

## Reflectie

De meest opvallende tegenstelling tussen een contractvorm en een partnership is de manier waarop complexiteit wordt benaderd. Complexiteit kan volgens Morçöl (2002:2) worden gedefinieerd aan de hand van twee kenmerken. Ten eerste is er de traditionele benadering, die zegt hoe hoger het aantal elementen hoe hoger de mate is van complexiteit. Deze elementen kunnen refereren aan het aantal interacties en elementen die aanwezig zijn binnen een systeem. Morçöl (2002:2) duidt dit aan met het voorbeeld dat besluitvorming complex is, wanneer er veel overheidsorganisaties en niet-overheidsorganisaties (zowel profit als non-profit) erbij betrokken zijn. De tweede en het belangrijkste kenmerk van complexiteit is non-lineairiteit. Non-lineairiteit kan worden omschreven als disproportionaliteit. Met andere woorden kleine veranderingen van een element kunnen disproportionele gevolgen hebben voor het gehele systeem.

Ashmos, Duchon en McDaniels (2000:579) onderscheiden twee manieren hoe met complexiteit kan worden omgegaan, namelijk het reduceren van complexiteit en het absorberen van complexiteit. Bij het reduceren van complexiteit worden interne processen gesimplificeerd en er wordt gezocht naar

orde. In deze aanpak probeert men te sturen door stabiliteit te creëren en onverwachte veranderingen te minimaliseren (Ashmosh et al., 2000:579-580). Dit komt ook terug in de contractvorm van PPS, waar men helderheid en zekerheid wil creëren door het opstellen van een contract. Daarnaast probeert men bij een contractvorm een helder doel te stellen en volgens een nauwgezette planning dit doel te behalen. Ook het stellen van grenzen aan een project draagt bij om stabiliteit in het project te creëren.

Bij het absorberen van complexiteit probeert men volgens Ashmos et al.(2000:578-579) zoveel mogelijk informatie uit de omgeving te verzamelen en zichzelf aan de omgeving aan te passen. Deze informatie probeert men te krijgen door het leggen van verbindingen met en tussen andere actoren of organisaties. Verbindingen verspreiden informatie en kunnen helpen sterke eenheden te vormen met verschillende partijen. Hierdoor kunnen partijen van elkaar leren en kan men meerdere doelen realiseren. Deze benadering past ook bij de PPS in de vorm van een partnership. In het partnership proberen actoren gezamenlijk tot oplossingen te komen en onderling verbonden doelstellingen te bereiken. Daarnaast is het kenmerkend voor een partnership dat de scope kan worden verbreed. Men probeert nieuwe verbindingen te zoeken met actoren. Ook de eigenschap dat kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de omgeving, geeft aan dat in een partnership informatie wordt gezocht in de omgeving, waardoor men zich aan de omgeving kan aanpassen.

In deze paragraaf is het begrip 'PPS' uiteengezet en zijn uiteindelijk twee verschillende soorten PPS onderscheiden, namelijk de contractvorm en het partnership. Deze eigenschappen van deze twee vormen zijn in de laatste subparagraaf doorgelicht. In beide vormen gaan publieke en private partijen een relatie met elkaar aan. Bij een contractvorm zal deze relatie een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie zijn en wordt verondersteld dat dit het contract een dominante rol speelt binnen de relatie tussen de betrokken partijen. De complexiteit in een contractvorm is waarschijnlijk lager dan binnen een partnership, omdat bij een contractvorm vaak slechts twee partijen bij het project zijn betrokken, veel aspecten van de samenwerking contractueel worden vastgelegd en er niet of nauwelijks verbindingen worden gezocht. Dit zijn allemaal kenmerken, die wijzen op het feit dat complexiteit wordt gereduceerd. Het absorberen van complexiteit wordt met name door het ontbreken van verbindingen en de belangrijke rol van contracten bemoeilijkt. Doordat het project binnen een contractvorm relatief afgebakend is en veel aspecten contractueel zijn vastgelegd, worden er weinig invloeden van buitenaf toegelaten en wordt het absorberen van complexiteit bemoeilijkt.

In geval van een partnership, zullen publieke en private partijen op gelijkwaardig niveau een relatie aangaan en een alliantie vormen. De samenwerking binnen een partnership berust volgens de theorie meer op onderling vertrouwen in plaats van contracten. Binnen partnerships ontstaan er samenwerkingen, waarbij mogelijk meer dan twee verschillende partijen zijn betrokken. Hierdoor ontstaan er meer verbindingen tussen meerdere partijen. Daarbij wordt in een partnership meer openheid gecreëerd om in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving en de scope van het project te verbreden met aanverwante projecten. Deze openheid, creëert meer ruimte om complexiteit te omarmen.

In beide soorten van PPS'en gaan publieke en private partijen dus verschillende relaties aan. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de relaties tussen betrokken partijen binnen een PPS.

## 2.2 Relaties binnen PPS

Het managen van een PPS bij gebiedsontwikkeling is niet eenvoudig. De vraagstukken die bij gebiedsontwikkeling spelen zijn vaak complex van aard. Het gaat hier vaak over zogenaamde 'wicked problems', waarbij de actoren verschillende percepties hebben over het probleem dat er speelt en de in hun ogen gewenste oplossing voor het betreffende probleem. Tegelijkertijd zijn de betrokken actoren wederzijds afhankelijk van elkaar, omdat zij elkaars middelen en betrokkenheid nodig hebben om het betreffende probleem op te lossen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010:194-195; Edelenbos & Klijn, 2007:25). Tevens is het onbekend welke strategieën actoren zullen kiezen om hun belang proberen te verdedigen. Dit leidt tot verschillende onzekerheden binnen een netwerk (Klijn, Edelenbos, Kort & Van Twist: 2006:31). Gezamenlijke besluitvorming wordt zo door de institutionele complexiteit, onzekerheid en door de onbereidwilligheid van actoren om informatie te delen bemoeilijkt. Dit kan vervolgens gunstige uitkomsten van een PPS in de weg staan. Vertrouwen wordt als één van de belangrijkste succesfactoren gezien om deze impasse te doorbreken (Edelenbos & Klijn, 2007:26). De overige kernbegrippen die hierbij een rol spelen zijn wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheden binnen een netwerk. In deze paragraaf worden deze begrippen dan ook verder toegelicht.

### 2.2.1 Vertrouwen

Een definitie van vertrouwen waarbij in de wetenschappelijke literatuur wordt stilgestaan, luidt als volgt: 'Vertrouwen is een psychologische staat waarin kwetsbaarheid wordt geaccepteerd op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van anderen' (Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998:395). Edelenbos en Klijn (2007:29) gaan dieper in op deze definitie en onderscheiden drie algemene kenmerken van het begrip vertrouwen:

- Het eerste kenmerk van vertrouwen is *kwetsbaarheid*: Wanneer actoren elkaar vertrouwen, zijn zij bereid om een kwetsbare positie in te nemen. Een actor verwacht van andere actoren om zich te onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer er de mogelijkheid is om dit gedrag te tonen. De actor durft erop te vertrouwen dat de partner rekening houdt met het belang van de actor tijdens de interacties.
- Het tweede kenmerk van vertrouwen is *risico*: Vertrouwen speelt een grote rol in ambigue, onvoorspelbare en risicovolle situaties. In risicovolle situaties is vertrouwen een voorwaarde om actie te ondernemen. Het nemen van risico is een bewuste keuze in de overtuiging dat de andere partijen kunnen worden vertrouwd. In de literatuur wordt aangenomen dat actoren zich zullen weerhouden van actie en samenwerking wanneer er geen sprake is van vertrouwen.
- Het derde kenmerk van vertrouwen zijn *verwachtingen*: Het concept van vertrouwen vereist een stabiele en positieve verwachting van de intenties en motieven van andere actoren. Vertrouwen reduceert onvoorspelbaarheid, complexiteit en ambiguïteit in interacties omdat een actor in staat is te anticiperen op het gedrag van de andere actor.

Verder maken Edelenbos en Eshuis (2012:652-653) onderscheid tussen vier verschillende bronnen van vertrouwen:

- Vertrouwen gebaseerd op competenties: Dit is vertrouwen gebaseerd op ervaring en kennis van een individu of organisatie. Het gaat hier om het vermogen van een actor om bepaalde taken uit te kunnen voeren.

- Goodwillvertrouwen: Dit is vertrouwen in de goede intenties van een individu of organisatie. Dit refereert naar de intenties van een actor om bepaalde zaken te regelen. Goodwillvertrouwen vermindert de veronderstelde kans op opportunisme.
- Vertrouwen gebaseerd op cognitiviteit: Dit vertrouwen is gebaseerd op kennis van het gedrag van andere actoren. Dit vertrouwen kan zich ontwikkelen wanneer een relatie tussen actoren lang genoeg bestaat, zodat actoren elkaar beter kunnen leren kennen.
- Vertrouwen gebaseerd op betrokkenheid: Dit vertrouwen komt voort uit loyaliteit en empathie met andere actoren. Het kost vaak veel tijd om dit te ontwikkelen binnen een interorganisatorische samenwerking.

Volgens Van Twist en Klijn (2007:42-43) is vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor succesvolle uitkomsten binnen een PPS-constructie. Uit onderzoek blijkt dat aanwezigheid van vertrouwen een positieve uitwerking heeft op de uitkomsten van PPS'en en bevordert het aangaan van allianties. Maar ook bij de contractvorm van PPS is aanwezigheid van vertrouwen in een bepaalde mate noodzakelijk. Contracten kunnen kostbaar zijn, wanneer bij niet-nakoming een eventuele gang naar de rechter noodzakelijk is (Van Twist & Klijn, 2007:42-43).

Volgens Klijn et al. (2010:196-197) zijn er verschillende redenen waarom vertrouwen zo belangrijk is in netwerken, zoals een PPS. Door middel van vertrouwen kunnen transactiekosten worden vermindert. Tevens wordt door vertrouwen het risico dat inherent is aan transacties en samenwerkingsrelaties vermindert, omdat door vertrouwen meer voorspelbaarheid kan worden gegenereerd. Wanneer actoren de goede intenties bij elkaar waarnemen, dan is er een kleinere kans op onverwachte interacties als gevolg van opportunistisch gedrag. Verder kunnen kosten worden bespaard bij het opstellen van contracten en het maken van afspraken, omdat minder details en specificaties behoeven te worden vastgelegd, wanneer er sprake is van vertrouwen. Klijn et al. (2010:197) beargumenteren ook dat vertrouwen de kans vergroot dat actoren eerder geld en kennis binnen de samenwerking willen investeren, omdat vertrouwen stabiliteit binnen relaties teweegbrengt, dat de basis voor de samenwerking verstevigt. De complexiteit in besluitvorming en het aantal actoren vereisen investeringen in het vormen en behouden van relaties. Vertrouwen kan deze investeringen en inspanningen van actoren bevorderen om deze relaties in stand te houden. Verder blijkt uit de literatuur dat vertrouwen de uitwisseling van informatie en kennis bevordert. Uitwisseling van kennis en informatie vindt alleen plaats bij intensieve samenwerking. De betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders en private actoren genereert meer informatie en kennis, die kan worden gebruikt om meer passende oplossingen te ontwikkelen (Klijn et al., 2010:197). Volgens Van Twist en Klijn (2007:43) kan vertrouwen de mogelijkheden voor innovatie vergroten, omdat bij aanwezigheid van vertrouwen actoren eerder bereid zijn kennis en informatie te delen.

Vertrouwen kan een waardevol mechanisme zijn bij complexe besluitvorming. Door aanwezigheid van vertrouwen kunnen transactiekosten afnemen en zijn actoren bereid middelen en kennis te delen, waardoor de kans op innovatieve uitkomsten wordt bevordert. Volgens Edelenbos en Klijn (2007:42-43) kan vertrouwen worden vergroot door wederkerigheid in relaties en herhaalde interactie te creëren. De verwachting van voordelige transacties in de toekomst stimuleert het ontstaan van vertrouwen. Actoren moeten het gevoel hebben dat er een aanvaardbare balans is tussen de inspanning die de actoren leveren en de risico's die zij lopen. Het is ook belangrijk om de inspanning en prestaties van individuele actoren inzichtelijk te maken en wederzijds gedeelde criteria

op te stellen om de inspanningen te beoordelen. Hierdoor worden de prestaties van actoren transparant gemaakt en kan het vertrouwen tussen de actoren onderling groeien. Verder zeggen Edelenbos en Klijn (2007:43) dat interacties gestabiliseerd en gemanaged moeten worden. Onderbrekingen van interacties en heronderhandelingen bij contracten kunnen een negatieve invloed hebben op het vertrouwen en het functioneren van een PPS. Het is belangrijk om verwachtingen en interacties te stabiliseren. Hiervoor is actief procesmanagement nodig, de rol van mediators of procesmanager is hierin erg belangrijk. Ook zijn procesregels van belang om vertrouwen te creëren (Edelenbos & Klijn, 2007:43; Koppenjan & Klijn, 2004:86-87). Regels zijn belangrijk om het gedrag van actoren te reguleren en onzekerheden te beperken. Daarnaast dienen zij als bescherming tegen opportunistisch gedrag. Bij het bepalen van deze regels moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat te strikte regels creativiteit kunnen beperken. De regels moeten dus zowel ruimte bieden voor flexibiliteit als bescherming bieden tegen opportunistisch gedrag. Koppenjan en Klijn (2004:86) zeggen dat een goede reputatie van andere actoren en potentieel gunstige uitkomsten tot vertrouwen kunnen leiden. Wanneer actoren over een goede en professionele reputatie beschikken, kan dat tot meer vertrouwen leiden bij andere partijen. Daarnaast kunnen ook de verwachtingen over toekomstige voordelen het vertrouwen beïnvloeden. Verwachtingen dat samenwerking kan leiden tot wederzijdse voordelige uitkomsten, zijn gunstige omstandigheden voor het ontwikkelen van vertrouwen tussen partijen.

## **Reflectie**

Zoals Van Twist en Klijn (2007:42-43) aangeven speelt vertrouwen een belangrijke rol bij het behalen van resultaten binnen een PPS-netwerk. Zij geven aan dat vertrouwen zowel een rol speelt bij het zowel het aangaan van allianties als het sluiten van contracten. Hiermee lijkt de tegenstelling tussen de contractvorm en het partnership minder scherp dan hij uit de aangehaalde literatuur in subparagraaf 2.1.2. naar voren kwam. Uit de theorie in deze subparagraaf komt een tegenstelling voort, waarbinnen een contractvorm de samenwerking bestaat op basis van een contract en binnen een partnership de samenwerking ontstaat op basis van wederzijds vertrouwen. De in deze subparagraaf geschetste theorie over vertrouwen plaatst echter een nuancering bij dit zwart-witte beeld. In een contractvorm gaan publieke en private partijen contractuele verplichtingen met elkaar aan over een looptijd van mogelijk tientallen jaren. Het is onwaarschijnlijk dat partijen met elkaar dergelijke langlopende verplichtingen aangaan, zonder dat er een positief beeld bestaat over het feit dat deze verplichtingen, of een tenminste een deel hiervan, worden nagekomen. Aan de andere kant is het niet ondenkbaar dat binnen een partnership, sommige partijen hun belangen of ingezette middelen graag beschermd zien in een contract. Mogelijk zijn in beide vormen zowel contracten en vertrouwen een voorwaarde om de PPS tot stand te laten komen en ligt de zojuist besproken tegenstelling genuanceerder, dan in subparagraaf 2.1.2 is beschreven.

Vertrouwen hangt samen met wederzijdse afhankelijkheid. Edelenbos en Klijn (2007:42-43) geven aan dat vertrouwen kan worden vergroot door wederkerigheid. Vertrouwen zou mogelijk kunnen worden versterkt tussen verschillende partijen, wanneer beide partijen elkaar kunnen aanvullen met middelen en competenties, waarover de partijen zelfstandig niet beschikken. In de meest ideale situatie, brengt iedere betrokken partij een middel of competentie in waarover de overige actoren niet beschikken. Wanneer dit niet het geval is, ontstaat er mogelijk opportunistisch gedrag binnen de PPS wat afbreuk doet aan het vertrouwen.

Vertrouwen is eveneens nauw verweven met onzekerheid binnen een PPS. Wanneer de kenmerken van vertrouwen aanwezig zijn binnen een PPS, die Edelenbos en Klijn (2007:652-653) beschrijven, zou er mogelijk minder onzekerheid aanwezig kunnen zijn in een PPS. Wanneer partijen positieve verwachtingen hebben over elkaars gedrag, ervan uit durven te gaan dat zij rekening houden met elkaars belangen, risico's durven nemen en positieve verwachtingen hebben over elkaars intenties en motieven, dan is er veel openheid over elkaars belangen en motieven. Door deze transparantie kan het mogelijk zijn dat partijen meer rekening kunnen houden met elkaars belangen en dat zij zich minder hard hoeven op te stellen om elkaars belangen te verdedigen. Anderzijds, wanneer dit in mindere mate het geval is, zijn de verwachtingen over de intenties en belangen van de partijen veel vager. Door deze onduidelijkheid kunnen partijen geen rekening houden met elkaars belangen, maar kunnen partijen ook niet van elkaar inschatten middels welke strategie zij hun doelen willen bereiken.

De wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheid binnen een PPS worden verder uiteengezet in de volgende subparagrafen.

### 2.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Wederzijdse afhankelijkheid is een belangrijk mechanisme in governancenetwerken, zoals een PPS. Er komen actoren bij elkaar die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om tot een bepaald doel te kunnen komen of een oplossing te kunnen creëren. De actoren zijn zelfstandig niet in staat om de spelende dilemma's op te lossen, omdat zij zelf niet over de benodigde middelen, kennis en vermogens beschikken. Daarnaast kunnen andere actoren de gewenste oplossing van een actor blokkeren (Sørensen & Torfing, 2007:98-99). Op deze manier worden actoren gedwongen om samen te werken, middelen, kennis en/of vermogens uit te wisselen en gezamenlijk naar een oplossing te zoeken die voor iedereen acceptabel is (Sørensen & Torfing, 2007:99). Wanneer deze middelen steeds meer verdeeld zijn over meerdere actoren of steeds specifiekere worden, groeit de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, neemt de complexiteit toe en groeit de behoefte tot samenwerking tussen actoren (Ansell & Gash, 2008:544).

Koppenjan en Klijn (2004:144-145) onderscheiden vijf verschillende soorten belangrijke middelen die van belang kunnen zijn binnen een governancenetwerk:

- Financiële middelen: Deze zijn vaak erg belangrijk voor initiatieven om complexe problemen op te lossen. Zij bieden niet alleen mogelijkheden om oplossingen daadwerkelijk te realiseren, maar zijn eventueel ook nodig om organisatorische kosten te dekken die het gehele besluitvormingsproces met zich meebrengen.
- Productiemiddelen: Deze zijn nodig voor het uitvoeren van oplossingen. Het kan hier gaan om het kunnen leveren van een bepaalde capaciteit, goederen of diensten. Vaak heeft de actor, die over het productiemiddel beschikt, al investeringen gedaan om het productiemiddel te kunnen leveren. Deze actor is in dit geval dus afhankelijk van de andere besluitvormende partijen binnen het netwerk. Aan de andere kant, kunnen de overige partijen niet om de betreffende actor heen als hij een niet-vervangbaar product levert.
- Bevoegdheden: Dit zijn formele/juridische bevoegdheden om bepaalde beslissingen te nemen of handelingen uit te voeren. Vaak liggen deze bevoegdheden bij een actor uit de publieke of semipublieke sector.



- **Kennis:** Dit is een belangrijke competentie voor het ontwikkelen van oplossingen, maar ook voor het onderzoeken van de aard van het probleem in kwestie. Kennis kan liggen in het bezitten van verschillende documenten, maar ook in expertise en ervaring. Dit laatste is lastig uit te wisselen met andere actoren. Men moet proberen de actoren, die hierover beschikken, te activeren om dit te gebruiken in het proces.
- **Legitimiteit:** Dit is een minder concreet middel dan de anderen, maar is zeker niet onbelangrijk. Sommige actoren hebben het vermogen om legitimiteit van beslissingen te verhogen of te verlagen. Het gaat hier bijvoorbeeld om politieke partijen of maatschappelijke groepen die de media zoeken en op deze manier invloed uit oefenen op het proces. Op deze manier kan aan bepaalde alternatieven voor- of tegenwicht worden mee gegeven.

Scharpf (1978: in Koppenjan & Klijn, 2004:145) zegt dat afhankelijkheid afhangt van twee dimensies, namelijk het belang van het beschikbare middel voor het realiseren van de gewenste oplossing en de mate van vervangbaarheid van het middel. Wanneer een actor een middel bezit dat zowel zeer belangrijk als onvervangbaar is, is er sprake van hoge afhankelijkheid van de betreffende actor in het netwerk. Wanneer actoren middelen bezitten die minder belangrijk, of vervangbaar zijn, dan treedt er een lage afhankelijkheid op. Er is sprake van onafhankelijkheid, wanneer de middelen die actoren bezitten noch belangrijk, noch onvervangbaar zijn.

## **Reflectie**

Wederzijdse afhankelijkheid van de deelnemers aan de PPS kan mogelijk samenhangen met vertrouwen en onzekerheid binnen een PPS. Bijvoorbeeld door de verdeling van benodigde middelen onder de partijen. Wanneer elke partij een middel heeft waarvan de gehele PPS afhankelijk is, dan is het voor iedere partij duidelijk dat elke partij een toegevoegde waarde kan leveren. Wanneer dit het geval is kan dat leiden tot meer vertrouwen en minder onzekerheid. De partijen weten in deze situatie dat zij elkaars middelen nodig hebben, om een succesvolle samenwerking aan te gaan. Het is dus onwaarschijnlijk dat partijen het proces gaan saboteren, omdat zij hierbij zichzelf in de vingers snijden. Op deze manier is er meer eenduidigheid over de belangen van alle. In deze situatie hebben de partijen dus een sterk onderling belang. Wanneer deze middelen minder gelijkmatig verdeeld zijn, kan dit gevolgen hebben voor het vertrouwen en de onzekerheid binnen de PPS. Wanneer een meerdere belangrijke en onvervangbare middelen bezit, heeft het een sterkere positie om haar belangen beter behartigd te zien in de PPS en zal dit ook proberen uit te buiten. Andere actoren zullen hier hun strategie weer mogelijk op aanpassen, dit kan leiden tot uiteenlopende actorstrategieën en daarmee een toegenomen onzekerheid. Als er uiteenlopende actorstrategieën bestaan, is het van te voren lastig te voorspellen is welke strategie gebruikt zal gaan worden door een actor, daardoor zijn er dan altijd onzekerheden binnen een netwerk. Ook wanneer er actoren zijn die geen middelen bezitten die belangrijk of onvervangbaar zijn, kan dat mogelijk het vertrouwen aantasten. Deze partijen kunnen mogelijk geen bijdragen leveren aan de PPS, maar kunnen wel de vruchten plukken van de samenwerking (zogenaamd free rider gedrag dat in de volgende paragraaf aan de orde komt). Deze situatie kan wantrouwen opwekken bij de andere deelnemers aan de PPS.

De verdeling van de middelen binnen een PPS, kan dus mogelijk de strategieën van actoren beïnvloeden. Dit verschijnsel kan het beeld over de intenties die partijen van elkaar hebben aantasten en daarmee onzekerheid bevorderen. Ook zullen partijen hun strategie mogelijk wijzigen, omdat zij niet willen dat partijen die geen of een kleinere bijdrage leveren veel invloed krijgen op het

proces binnen de PPS, dit vermindert de voorspelbaarheid van hun acties en daarmee het onderlinge vertrouwen. Kortom; wanneer de middelen in een PPS niet evenredig zijn verdeeld, zou dat invloed kunnen hebben op het vertrouwen en de onzekerheid binnen de PPS.

Mogelijk is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de publieke en private partijen in een PPS bij een contractvorm overzichtelijker dan wanneer er sprake is van een partnership. Bij een contractvorm is er vaak sprake van één publieke opdrachtgever en één private opdrachtnemer, waarbij de opdrachtnemer diensten levert waarvoor de opdrachtgever betaalt. Bij een partnership zijn mogelijk meer dan twee verschillende partijen betrokken, waarbij deze partijen met inzet van elkaars middelen een bepaalde synergie proberen te creëren en een gezamenlijke doelstelling proberen te bereiken. Dit maakt de wederzijdse afhankelijkheid binnen een partnership mogelijk ingewikkelder dan bij een contractvorm, gezien er meer verschillende partijen zijn die middelen en competenties hebben of er meer partijen zijn die van middelen en competenties van andere partij gebruik willen maken.

### 2.2.3 Onzekerheden binnen een netwerk

In deze subparagraaf wordt ingegaan op onzekerheden die voortvloeien uit de netwerken en relaties tussen verschillende actoren.

Koppenjan en Klijn (2004:51) spreken bij dit soort onzekerheden ook wel van strategische onzekerheid. Strategische onzekerheid heeft betrekking op problemen om de belangen, percepties en de uiteenlopende conflicterende strategieën van de verschillende actoren te beheersen. Hier komt nog bij dat het strategisch gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar is en snel kan veranderen. Koppenjan en Klijn (2004:49) onderscheiden de volgende strategieën:

- Go-alone strategieën: Dit zijn strategieën waarbij een actor één specifieke oplossing heeft geformuleerd en deze vervolgens probeert te realiseren ondanks zijn strategische afhankelijkheden van andere partijen. Dit type strategie kan resulteren in een keuze voor het alternatief van de betreffende actor, maar kan ook tot weerstand van andere actoren leiden.
- Conflicterende strategieën: Dit zijn strategieën die als doel hebben om oplossingen en alternatieven tegen te gaan of te blokkeren.
- Ontwijkende strategieën: Dit zijn strategieën waarin partijen geen bepaalde positie innemen of weigeren een bepaalde oplossing aandragen. Deze partijen hebben een passieve houding en vermijden conflicten. Dit doen ze omdat ze bijvoorbeeld niet geïnteresseerd zijn in het project of de kosten voor conflicten en oplossingen willen ontwijken.
- Coöperatieve strategieën: Dit zijn strategieën, waarin actoren hun wederzijdse afhankelijkheden erkennen, en er alles aan doen om andere partijen te betrekken bij hun plannen. Verder proberen deze actoren om een gunstig resultaat te bewerkstelligen uit het onderhandelingsproces.
- Faciliterende strategieën: Actoren die deze strategieën hanteren zijn doordrongen van de noodzaak van samenwerking om wederzijds gunstige uitkomsten te creëren. Deze strategieën zijn er op gericht om partijen samen te brengen en in conflicten te mediëren. Deze strategieën komen voort uit het belang van een actor om de transactiekosten te beperken of komen voort uit het verantwoordelijkheidsgevoel van de actor om een bepaald resultaat te willen bereiken.

Van deze strategieën kunnen go-alone strategieën, conflicterende strategieën en ontwijkende strategieën leiden tot stagnatie in probleemoplossende processen. Wanneer een actor kiest voor een

van deze strategieën, is het mogelijk dat andere actoren de strategie overnemen en het gehele proces stilvalt. Daarentegen kunnen coöperatieve en faciliterende strategieën een positieve uitwerking hebben op besluitvormingsprocessen. Het gebruik van één van deze strategieën door één of meerder actoren kan er toe leiden dat andere actoren bereid zijn hun conflicterende of ontwijkende strategieën los te laten en overgaan tot een coöperatieve strategie (Koppenjan & Klijn, 2004:50).

Een andere onzekerheid bij gezamenlijke besluitvorming is volgens Koppenjan en Klijn (2004:51) opportunistisch gedrag door andere actoren in het netwerk. Dit kan zich uiten op verschillende manieren:

- Free rider gedrag: Actoren investeren zelf geen inspanning of middelen in oplossingen, maar laten dit over aan anderen.
- Afwachtendheid: Actoren stellen hun investering in oplossingen uit tot het moment dat zeker is dat de oplossing ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.
- 'hit and run': Actoren werken samen totdat zij hun doen hebben bereikt, daarna verlaten zij het netwerk.

Om actoren met verschillende percepties, middelen en voorkeuren voor oplossingen toch bij elkaar te brengen, kunnen actoren worden gekoppeld (Koppenjan & Klijn, 2004:188). Bij koppeling worden de verschillende strategieën van actoren binnen het netwerk doorbroken, om de actoren bij elkaar te brengen. Hierdoor doen zich mogelijkheden voor nieuwe afbakening, vervlechting en uitwisseling van mogelijkheden voor. Volgens Koppenjan en Klijn (2004:189-190) de koppeling tussen actoren op twee manieren worden vormgegeven. Ten eerste kan er een lichte koppeling zijn tussen partijen. Bij een lichte koppeling wisselen partijen informatie met elkaar uit op een vrijwillige basis. Dit wordt vaak vormgegeven middels een 'gentleman's agreement'. Ten tweede kan er een inhoudelijke vorm van koppeling zijn. Dit is het geval indien partijen vaker interacties met elkaar afsluiten. Dit wordt vormgegeven door het sluiten van contracten.

Koppelingen tussen actoren zijn niet altijd vruchtbaar. Het kan voorkomen dat de koppeling tussen actoren niet goed werkt. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat partijen er baat bij hebben als het probleem langer duurt of juist nadeel hebben bij de gekozen oplossing, in dit laatste geval gaan deze partijen het proces van de oplossing juist saboteren. Ook kan het zo zijn dat de baten van de koppeling niet opwegen tegen de kosten hiervan. In dit soort situaties is het beter om over te gaan tot ontkoppeling. Dit kan worden gedaan door het deactiveren van de actoren, het uitstellen van de gemaakte afspraken of de samenwerking tussen de verschillende actoren te verminderen (Koppenjan & Klijn, 2004:192).

Indien de koppeling tussen de actoren wel het gewenste effect kan gaan hebben, is het belangrijk om duidelijke spelregels te creëren. Door middel van spelregels wordt afgesproken hoe met het probleem in kwestie wordt omgegaan en hoe actoren in discussie treden over het probleem. De spelregels kunnen ervoor zorgen dat de partijen elkaar vertrouwen en goed kunnen samenwerken. Dit kan de onzekerheid over het gedrag van andere actoren voor een deel wegnemen. Eventueel kunnen de regels worden vastgelegd in een contract. Er kunnen regels worden opgesteld over de volgende zaken (Koppenjan & Klijn, 2004:203):

- Regels over doelstelling, agenda en voorwaarden.

- Regels omtrent aantal participanten, rolverdeling en toegang tot of vertrek uit de arena.
- Regels over structurering van activiteiten.
- Regels over informatie en toegang hiertoe voor derden.
- Regels over processtappen en tijdschema's.
- Regels over besluitvorming.
- Regels over communicatie met omgeving.

Bij het formuleren van deze afspraken zullen partijen ook 'do's and don'ts' in de afspraken willen opnemen. De 'don'ts' kunnen betrekking hebben op het feit dat partijen willen vermijden dat zij kosten moeten maken, maar ook op het delen of verspreiden van informatie. Bedrijven willen niet dat gevoelige informatie bij de concurrentie terecht komt. De overheid gebruikt de 'don'ts' om publieke belangen te beschermen. Het kan soms lastig zijn om deze do's en 'don'ts' in de spelregels te zetten. Toch is het aan te raden om dit bij de start van het proces wel vast te leggen. Op deze manier jaag je de partijen niet al bij de start van het proces tegen je in het harnas. Partijen zijn dan bereid om met elkaar in gesprek te gaan. Tijdens het proces neemt het vertrouwen tussen de partijen toe en zijn partijen wellicht bereid om hun 'do's' en 'don'ts' te laten varen (Koppenjan & Klijn, 2004:194-195).

Een afspraak die niet in bovenstaande opsomming wordt genoemd, is het aanstellen van één facilitator / procesmanager. Voor actoren is het belangrijk dat deze kunnen vertrouwen in diens onpartijdigheid. Het is belangrijk dat de facilitator een neutrale positie heeft t.o.v. de inhoud van het probleem en zijn oplossingen. Ook is het van belang dat de actoren overeenstemming hebben over de rol die de procesmanager gaat vervullen. Een facilitator kan allerlei functies vervullen, zolang deze ondersteunend van aard zijn op het besluitvormingsproces (Koppenjan & Klijn, 2004:203-208). Hierbij valt te denken aan arbitrage, het bevorderen van interactie, de kwaliteit beschermen van de discussie of aandringen op het doorhakken van knopen etc.

## **Reflectie**

Strategische onzekerheden binnen een PPS kunnen mogelijk het vertrouwen binnen een PPS beïnvloeden. Wanneer actoren geen coöperatieve of faciliterende strategieën gebruiken, opportunistisch gedrag vertonen of zich niet houden aan regels en afspraken binnen de PPS, kan dit ertoe leiden dat het vertrouwen afneemt. Het is waarschijnlijk wanneer actoren dit gedrag vertonen, dat de het beeld over de goede intenties verdwijnt en er niet meer op kunnen rekenen dat partijen rekening houden met elkaars belangen. Dit zijn twee belangrijke kenmerken van vertrouwen, die door onzekerheid kunnen worden aangetast. Vertrouwen en onzekerheid zullen waarschijnlijk met elkaar samenhangen, wanneer er vertrouwen binnen de PPS aanwezig is, is het mogelijk zo dat er minder strategische onzekerheid is. Andersom kan de aanwezigheid van strategische onzekerheid ervoor zorgen dat het vertrouwen afneemt.

Mogelijk is de kans op opportunistisch gedrag binnen een contractvorm kleiner dan in een partnership. In de contractvorm is er sprake van een contractduur, waarbij partijen zich voor een bepaalde periode committeren aan een PPS en hierin inspanningen moeten leveren om aan contracteisen te voldoen. Hierdoor is er voor partijen minder ruimte om zich schuldig te maken aan opportunistisch gedrag. Binnen een partnership is dit risico mogelijk groter omdat de samenwerking binnen een partnership in mindere mate is gebaseerd op een contract, maar op wederzijds vertrouwen. Hierdoor zijn partijen in mindere mate gecommiteerd aan de PPS en kunnen zij minder

dwingend worden aangesproken op hun gedrag, wanneer dit niet in een contract is vastgelegd bij een partnership.

Als je naar de genoemde maatregelen kijkt, dan is er waarschijnlijk in alle PPS'en sprake van een koppeling, gezien erbij een PPS sprake is van een samenwerkingsverband. Volgens de theorie in subparagraaf 2.1.2, zou dan binnen een partnership eerder sprake zijn van een lichte koppeling. Binnen een contractvorm, zou er dan eerder sprake zijn van een inhoudelijke koppeling, gezien contracten een dominantere rol spelen binnen de contractvorm van een PPS. Mogelijk ligt dit wat genuanceerder, omdat binnen een partnership in de praktijk ook wordt gekozen om in een contract belangrijke afspraken vast te leggen en er dus ook sprake kan zijn van een inhoudelijke koppeling. De andere manieren om strategische onzekerheid tegen te gaan, het opstellen van regels en het instellen van een mediator of facilitator, komen in subparagraaf 2.2.1 ook terug om vertrouwen te bewerkstelligen. Hieruit blijkt nog meer eens, dat het in de praktijk waarschijnlijk is dat het opbouwen van vertrouwen en het bestrijden van strategische onzekerheid nauw met elkaar samenhangen.

## 2.3 Behaalde resultaten in PPS-projecten

De behaalde resultaten in PPS-projecten zijn de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Om te bepalen of de doelstellingen van een PPS wel of niet bereikt zijn, is het van belang om de behaalde resultaten te analyseren. Dit zal worden gedaan door kijken naar Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) en naar gecreëerde waarden, zoals in de komende subparagrafen wordt toegelicht.

### 2.3.1 Prestatiedoelen en KPI's

Om te bepalen of in een PPS-project goede of slechte resultaten zijn behaald, is het van belang de geleverde prestaties in het project te meten. Een veel gebruikte methode hiervoor is het meten van KPI's. KPI's worden gebruikt om de beoogde prestatiedoelen van PPS-projecten te meten. Dit wordt gedaan door de beoogde doelen en geleverde prestaties uit te drukken in meetbare waarden (Mladenovic, Vajdic, Wündsich & Temjotov-Salaj, 2013:232). Door het meetbaar maken van doelen en prestaties kan het eindresultaat gemakkelijk worden beoordeeld. KPI's kunnen worden opgesteld met betrekking tot allerlei onderwerpen die een rol spelen binnen een project. De prestatie-indicatoren zijn per project dus verschillend, afhankelijk van de doelen die in de projecten zijn vastgesteld. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van KPI's die betrekking zouden kunnen hebben op een PPS:

- Economische KPI's: Budget, efficiëntie, winst, risico's.
- KPI's m.b.t. planning: Tijd
- Technische KPI's: Aantal gerealiseerde woningen, kwaliteitseisen
- Operationele KPI's: Bezettingsgraad woningen, veiligheidscijfers, exploitatieresultaten

### Reflectie

Het uitdrukken van doelen in KPI's moet er toe leiden dat doelstellingen meetbaar kunnen worden gemaakt. Dit is ook de reden dat deze in dit onderzoek als indicator worden gebruikt. De kanttekening die hierbij gemaakt kan worden, is of het definiëren van resultaten in KPI's dit in werkelijkheid bij elke PPS mogelijk is. Bij een contractvorm lijkt dit eerder mogelijk, omdat hier volgens de theorie in subparagraaf 2.2.1 hierin sprake is van projectmanagement. Projectmanagement wordt gekenmerkt door het opstellen van heldere doelen. Daarbij wordt een

contractvorm gekenmerkt door een opdrachtgever en opdrachtnemer, dus in principe maar twee partijen. Ook is de doelstelling van het project volgens de theorie vaak van te voren al geformuleerd door de opdrachtgevende publieke partij. Binnen een partnership ligt dit mogelijk lastiger, omdat hierbij mogelijk met meer verschillende partijen onderling verbonden doelstellingen worden geformuleerd. Daarnaast kan er bij een partnership sprake zijn van dat complexiteit juist wordt omarmd, en dat de scope van het betreffende PPS-project wordt aangepast door aanverwante projecten of ontwikkelingen in de omgeving. Hierdoor is het ook mogelijk dat de doelstelling verschuift. Een andere mogelijkheid is dat de doelstelling breder en vager wordt geformuleerd, zodat ontwikkelingen in de omgeving kunnen worden meegenomen in het project, zonder dat de doelstelling direct wordt geschaad.

### 2.3.2 Realiseren van waarde(n)

Binnen een PPS komen actoren uit verschillende sectoren samen om gezamenlijk een project te realiseren, waarin een product of service tot stand komt. Hierbinnen profiteren de partijen van elkaars kennis en middelen en delen de actoren met elkaar de risico's, kosten en opbrengsten van het project. In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan de verschillende doelen en waarden die de actoren binnen een PPS kunnen hebben. Daarna worden de verschillende toegevoegde waarden uiteengezet, die binnen een PPS kunnen worden gerealiseerd.

De doelen en belangen binnen de publieke en private sector zijn totaal verschillend. Publieke actoren streven naar maatschappelijke opbrengsten of welvaart, waar private actoren streven naar bedrijfseconomische zaken, zoals het voortbestaan van het bedrijf en het behalen van een maximale winst (Bult-Spiering & Dewulf, 2006:22). De publieke sector richt zich bij het behalen van haar belang op het minimaliseren van risico's, het realiseren van maatschappelijke doelen en het voldoen aan de wetenschappelijke verwachtingen (Bult-Spiering & Dewulf, 2006:22; Klijn & Teisman, 2003:144). De waarden die gelden in de private sector staan hier haaks op. Bedrijven zijn op zoek naar kansen, innovaties en verminderen van risico's om hogere opbrengsten als organisatiedoelstellingen te behalen (Bult-Spiering & Dewulf, 2006:22; Klijn & Teisman, 2003:144). Bedrijven zijn hier vrijer in, omdat zij zich slechts behoeven te verantwoorden bij hun aandeelhouders over de behaalde resultaten (Klijn & Teisman, 2003:144). Voor de publieke sector ligt dit lastiger, omdat publieke actoren meer gebonden zijn aan regels en voorschriften. Deze regels en voorschriften maken dat de overheid zorgvuldig omgaat met haar middelen en personele inzet. Dit staat het innovatief vermogen soms in de weg (Smit & Van Thiel, 2002:5). Deze tegenstellingen leiden er volgens Klijn en Teisman (2002:14) toe dat publieke actoren in een PPS de nadruk leggen op het beperken van risico's, op overeenkomsten die leiden tot strakke procedures en op dominantie vanuit de publieke sector in de samenwerking. De private actoren leggen daarentegen de nadruk op het verzekeren van een marktaandeel en winst, dat leidt tot een afwachtende houding en beperkte investeringen, tot het moment dat er zekerheid kan worden gegenereerd in de vorm van afspraken en contracten.

Ondanks de bovengenoemde tegenstellingen, gaan publieke en private actoren toch samenwerkingen met elkaar aan om gezamenlijk waarde(n) te creëren. De samenwerking leidt tot resultaten, die niet kunnen worden bereikt door partijen die zelfstandig acteren. De toegevoegde waarde die in een PPS wordt behaald kan verschillend van aard zijn (Bult-Spiering & Dewulf, 2006:28; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011:1236):

1. Toegevoegde waarde in de inhoud: Dit wordt bereikt door het project te integreren met verbonden problemen en het realiseren van verschillende samenhangende oplossingen. De PPS kan op deze manier innovatie en kwaliteit bevorderen.
2. Toegevoegde waarde in het proces: Dit wordt mogelijk gemaakt door een combinatie van kennis en ervaring en door het aanpassen van doelen en belangen van de verschillende actoren. Het delen van elkaars kennis en ervaring schept mogelijkheden voor innovatie. Private actoren kunnen effectiever en efficiënter reageren dan publieke actoren. Private actoren op hun beurt hebben weer baat bij de hulp van publieke actoren vanwege hun ervaring met politieke procedures en besluitvormingsprocessen.
3. Financiële toegevoegde waarde: Dit wordt gerealiseerd door het verdelen van risico's en het maken van afspraken om meer efficiency en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding te regelen. Door samenwerking kunnen risico's worden gedeeld en de risico's worden gereduceerd voor de actoren afzonderlijk.
4. Extern toegevoegde waarde: Dit wordt behaald door het samenvoegen van verschillende problemen en initiatieven. Ontwikkelingen in een bepaald gebied worden vaak beïnvloed door ontwikkelingen in aangrenzende gebieden. Door het samenvoegen van deze ontwikkelingen en vraagstukken kunnen deze worden geharmoniseerd.

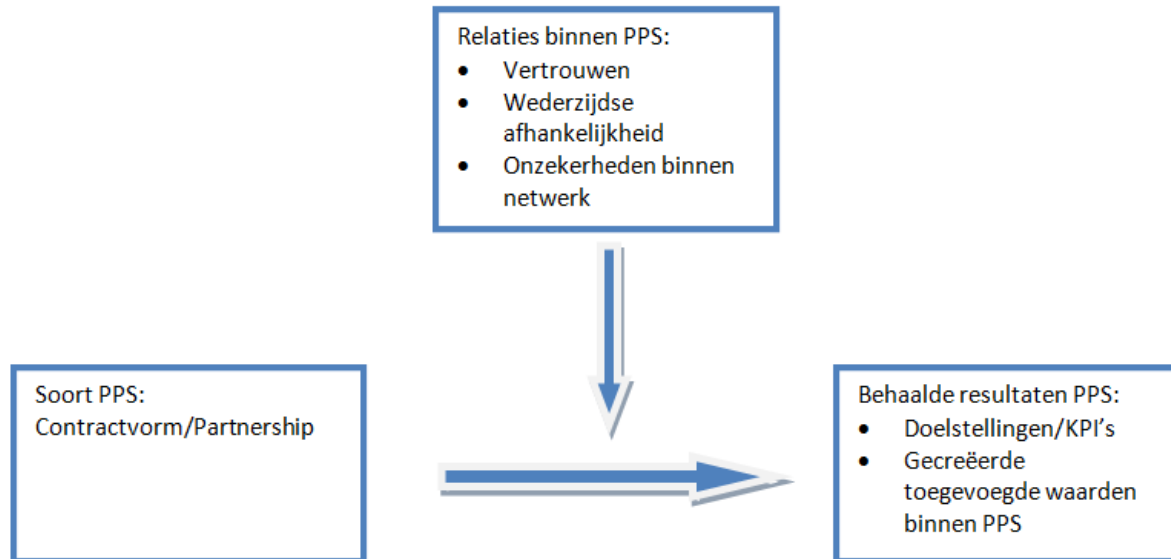
## Reflectie

Volgens de theorie is er in sterke mate sprake van tegenstellingen binnen de waarden en doelen van private en publieke partijen. Dit wordt in de theorie verklaard door de verschillen in institutionele karakteristieken, rechtsgronden en verantwoordelijkheden tussen de publieke en private sector. Klijn en Teisman (2007:14) zien deze tegenstellingen als belemmering op het vormen van samenwerkingen. De vraag is of deze tegenstellingen daadwerkelijk belemmeringen vormen, of juist voor aanvullingen zorgen tussen de private en publieke partijen. Zo wordt in de inleiding van dit rapport gesteld, dat publieke partijen in mindere mate in staat zijn hogere investeringen te doen. De gedachte van Klijn en Teisman (2007:144) en Smith & Van Thiel (2002:5), dat publieke actoren gericht zijn op het verminderen van risico's en gebonden zijn aan meer verantwoordelijkheden en private partijen in mindere mate hiermee te maken hebben, kan in de praktijk een manier zijn waarmee de private sector de publieke sector juist kan aanvullen. Bij het aangaan van een PPS is het de bedoeling dat risico's worden verdeeld over de publieke en private actoren, zoals is weergegeven in paragraaf 2.1. Gezamenlijk kunnen zij elkaars doelen realiseren, ondanks het feit dat er heftige verschillen zijn in publieke doelen en waarden. De opgesomde toegevoegde waarden kunnen hiervan voorbeelden zijn. Zo wordt in een contractvorm een bepaald product vervaardigd door een private opdrachtnemer, waarbij de publieke actor de behoefte en gewenste oplossing bepaalt. Hierbij zet de private partij haar middelen in om deze oplossing te realiseren en voor een bepaalde periode in stand te houden. Dit komt overeen met de het 'nieuw publiek management', wat reeds in de inleiding van deze scriptie aan de orde is gekomen. Bij een contractvorm wordt doordat een private partij haar middelen inzet, een publieke doelstelling bereikt.

Binnen een partnership formuleren de publieke en private partijen gezamenlijk een doelstelling die moet worden bereikt, en zetten zij hiervoor gezamenlijk middelen in om deze te bereiken. Hier is meer sprake van het governanceprincipe (aangehaald in de inleiding van deze scriptie), waarin er synergie plaats vindt doordat de individuele doelstellingen van de publieke en private actoren worden samengesmolten tot een overkoepelende doelstelling.

## 2.4 Conceptueel model

In deze paragraaf wordt het conceptueel model weergegeven van dit onderzoek. Het conceptueel model is weergegeven in figuur 3, hierin zijn de variabelen opgenomen die in dit onderzoek worden onderzocht.



Figuur 3: Conceptueel model

In dit onderzoek, wordt onderzocht op welke manier PPS'en succesvol kunnen worden ingericht. Hierbij wordt onderzoek gedaan of het resultaat afhankelijk is van een onafhankelijke variabele (Soort PPS) en een modererende variabele (Relaties binnen een PPS)

De eerste veronderstelling is dat er een invloed uit gaat vanuit de PPS-variant, die is gehanteerd binnen een project, op het eindresultaat. In dit onderzoek worden twee PPS-varianten onderscheiden, namelijk de contractvorm en het partnership. In dit onderzoek wordt onderzocht of er een verband is tussen de keuze voor een bepaalde PPS-variant en de behaalde resultaten binnen een PPS.

De tweede veronderstelling die wordt onderzocht is, of de relatie tussen de gekozen PPS-variant en de behaalde resultaten van een PPS worden beïnvloed door de relaties tussen de betrokken partijen binnen een PPS. De relaties binnen een PPS worden in dit onderzoek verdeeld in drie facetten, namelijk vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid en de onzekerheden binnen het netwerk.



### Hoofdstuk 3: Operationalisatie

In deze paragraaf worden de kernbegrippen van het onderzoek geoperationaliseerd. Ten eerste worden de verschillende varianten van een PPS geoperationaliseerd, namelijk de contractvorm en het partnership. Vervolgens worden de relaties binnen een PPS als kernbegrip geoperationaliseerd. Dit wordt achtereenvolgens onderverdeeld in de deelvariabelen vertrouwen, onderlinge afhankelijkheid en onzekerheden binnen een netwerk. Tenslotte wordt de afhankelijke variabele van dit onderzoek – het resultaat van een PPS-project – geoperationaliseerd. Deze variabele omvat twee componenten, namelijk KPI's en waardencreatie binnen een PPS.

#### 3.1 Publiek-private Samenwerking

De PPS wordt binnen dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *'Een samenwerking met een duurzaam karakter tussen publieke en private actoren waarin meerdere services of producten worden ontwikkeld en risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld'* (Klijn & Teisman, 2003:2). In Hoofdstuk twee is er een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende varianten van een PPS, namelijk een contractvorm en een partnership. In tabel 2 zijn de indicatoren weergegeven voor de verschillende soorten PPS met bijbehorende waarden, waarin is aangegeven of de indicator leidt tot een kenmerk van een contractvorm of tot een kenmerk van een partnership.

Tabel 2: Operationalisatie Soorten PPS

Kenmerken:	Indicatoren:	Waarden:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	Er is sprake van een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie tussen respectievelijk publieke en private actoren.	Ja: Contractvorm
	Publieke en private actoren stichten gezamenlijk juridische entiteit(en).	Ja: Partnership
<b>Rol contract</b>	Samenwerking duurt wel/niet voort op basis van contracten.	Wel: Contractvorm Niet: Partnership
	Samenwerking is wel/niet beperkt tot de geldigheidsduur van een contract.	Wel: Contractvorm Niet: Partnership
	Met behulp van contracten wordt een gevoel van helderheid en zekerheid verkregen binnen de samenwerking.	Ja: Contractvorm
	Samenwerking vindt plaats op basis van wederzijds vertrouwen.	Ja: Partnership
<b>Vaststellen van probleem en oplossingen binnen project</b>	De publieke actor(en) bepalen (grotendeels) het probleem en de oplossing.	Ja: Contractvorm
	De betrokken actoren binnen de PPS specificeren gezamenlijk het probleem en/of de oplossing.	Ja: Partnership
<b>Scope van het project</b>	Project wordt wel/niet afgebakend (bv. T.o.v. van andere projecten).	Wel: Contractvorm Niet: Partnership
	Project wordt wel/niet uitgebreid met aanverwante onderwerpen/issues.	Wel: Partnership Niet: Contractvorm
	In het project wordt wel/geen verbinding gezocht met actoren uit de omgeving.	Wel: Partnership Niet: Contractvorm
	In het project wordt wel/niet ingespeeld op ontwikkelingen die spelen in de omgeving.	Wel: Partnership Niet: Contractvorm
<b>Management-principe</b>	Er is wel/geen sprake van een nauwgezette planning.	Wel: Contractvorm Niet: Partnership
	Binnen het project zijn wel/geen gemeenschappelijke, overkoepelende doelstellingen gezamenlijk geformuleerd.	Wel: Partnership Niet: Contractvorm

<b>Coproductie</b>	Coproductie vindt alleen plaats tijdens de aanbestedingsprocedure en het opstellen van het contract.	Ja: Contractvorm
	Gedurende het project wordt enkel de voortgang van het project gezamenlijk besproken.	Ja: Contractvorm
	Coproductie vindt gedurende het gehele project plaats.	Ja: Partnership
	Gedurende het project werken de betrokken partijen samen om doelstellingen te formuleren en deze gezamenlijk te realiseren.	Ja: Partnership

In dit onderzoek wordt van een partnership gesproken, wanneer meer dan driekwart van de gemeten waarden duidt op een partnership. Een PPS wordt in dit onderzoek gezien als een contractvorm, wanneer meer dan driekwart van de gemeten indicatoren verwijzen naar een contractvorm. Wanneer het aantal van de gemeten waarden voor een contractvorm lager zijn dan 75% en voor een partnership lager dan 75%, dan wordt het betreffende PPS-project gezien als een mengvorm.

### 3.2 Relaties binnen een PPS

In het theoretisch kader zijn relaties binnen een PPS onderverdeeld in drie deelvariabelen, namelijk vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheden binnen een netwerk. Deze deelvariabelen worden in deze subparagraaf geoperationaliseerd.

#### 3.2.1 Vertrouwen

Vertrouwen wordt binnen dit onderzoek als volgt gedefinieerd: 'een psychologische staat waarin kwetsbaarheid wordt geaccepteerd op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van anderen' (Rousseau et al., 1998:395). Het begrip vertrouwen wordt geoperationaliseerd aan de hand van de kenmerken en bronnen van vertrouwen die in subparagraaf 2.2.1 zijn gegeven. De kenmerken van vertrouwen en vertrouwensbronnen worden respectievelijk weergegeven in tabel 3 en 4.

Tabel 3: Operationalisatie kenmerken van vertrouwen

Kenmerk	Indicatoren	Waarden
<b>Kwetsbaarheid</b>	Actor(en) zijn open over hun belangen.	Ja: Kenmerk vertrouwen is aanwezig. Nee: Kenmerk vertrouwen is afwezig.
<b>Risico</b>	Actor(en) durven risico's te nemen om deel te nemen aan het project.	2x Ja: Kenmerk vertrouwen is zeer aanwezig.
	Actor(en) durven risico's te nemen gezamenlijk met andere actoren.	1x Ja/1x Nee: Kenmerk vertrouwen is deels aanwezig. 2x Nee: Kenmerk vertrouwen is afwezig.
<b>Verwachtingen</b>	Actor(en) weten wat de belangen en motieven zijn van de andere actoren in het project.	2x Ja: Kenmerk vertrouwen is zeer aanwezig.
	Actor (en) hebben een positief beeld over deze belangen en motieven.	1x Ja/1x Nee: Kenmerk vertrouwen is deels aanwezig. 2x Nee: Kenmerk vertrouwen is afwezig.

Tabel 4: Operationalisatie vertrouwensbronnen

Vertrouwensbron	Indicatoren	Waarden
<b>Competenties</b>	Actor(en) zijn op de hoogte van de kennis en ervaring van andere actor(en).	1x/2x Ja: Vertrouwensbron is competenties.
	Actoren hebben een positief beeld over de kennis en ervaring van andere actoren.	2x Nee: Vertrouwensbron is niet competenties.
<b>Goodwill</b>	Actor(en) zijn overtuigd van de goede intenties van andere actor(en).	1x/2x Ja: Vertrouwensbron is goodwill.
	Actoren zijn ervan overtuigd dat andere actoren rekening houden met hun belangen.	2x Nee: Vertrouwensbron is niet goodwill.
<b>Cognitiviteit</b>	Actor(en) hebben voldoende kennis van het gedrag en mogelijke reacties van andere actoren.	1x/2x Ja: Vertrouwensbron is cognitiviteit
	Actoren kennen elkaar al geruime tijd.	2x Nee: Vertrouwensbron is cognitiviteit.
<b>Betrokkenheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actoren kennen elkaar al geruime tijd.</li> <li>Actoren zijn loyaal en empathisch ingesteld t.o.v. andere actoren.</li> </ul>	1x/2x Ja: Vertrouwensbron is betrokkenheid. 2x Nee: Vertrouwensbron is niet betrokkenheid.

### 3.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Er wordt binnen dit onderzoek van wederzijdse afhankelijkheid gesproken wanneer actoren niet zelfstandig in staat zijn problemen op te lossen, maar daarvoor andere actoren nodig hebben om dat zij over bepaalde noodzakelijke middelen beschikken. De afhankelijkheid van actoren hangt af in welke mate de actor – of het middel wat de betreffende actor te bieden heeft – onvervangbaar en belangrijk is binnen het PPS-project. De aanwezigheid van middelen wordt geoperationaliseerd in tabel 5. De factoren die de wederzijdse afhankelijkheid bepalen worden geoperationaliseerd in tabel 6. In tabel 7 wordt inzichtelijk gemaakt hoe de wederzijdse afhankelijkheid wordt bepaald aan de hand van het belang en de vervangbaarheid van de actor.

Tabel 5: Operationalisatie aanwezigheid middelen

Factoren	Indicatoren	Waarden
<b>Aanwezigheid middelen</b>	Één of meerdere actoren zijn in staat om de kosten (of een substantieel deel hiervan) van het project te financieren.	Ja: Actor bezit financiële middelen.
	Één of meerdere actoren kunnen mensen, capaciteiten, goederen of diensten leveren, waarmee het project kan worden gerealiseerd.	Ja: Actor bezit productiemiddelen.
	Één of meerdere actoren hebben formele/juridische bevoegdheden, beslissingen te nemen of handelingen uit te voeren.	Ja: Actor bezit bevoegdheden.
	Één of meerdere actoren hebben cruciale kennis en ervaring met betrekking tot het PPS-project.	Ja: Actor bezit specifieke expertise.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Één of meerdere actoren zijn in staat om steun en draagvlak te creëren voor het project bij externe partijen.</li> <li>Één of meerdere actoren geniet steun en draagvlak t.o.v. de buitenwereld om bepaalde beslissingen te nemen en uit te voeren.</li> </ul>	1/2x Ja: Actor bezit legitimiteit.

Tabel 6: Operationalisatie factoren wederzijdse afhankelijkheid

Factoren wederzijdse afhankelijkheid	Indicatoren	Waarden
<b>Onvervangbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Één of meerdere middelen zijn in het bezit van slechts één actor.</li> <li>• De betreffende middelen zijn noodzakelijk binnen het PPS-project.</li> <li>• Actor(en) beschikken over middelen die niet via andere actoren te verkrijgen zijn. (zowel bij actoren die wel en niet oorspronkelijk betrokken zijn bij PPS).</li> </ul>	3x Ja: Onvervangbaarheid zeer hoog 2x Ja: Onvervangbaarheid hoog 1x Ja: Onvervangbaarheid Laag 0 x Ja: Vervangbaar
<b>Belang van middel/actor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonder het betreffende middel kan het project geen doorgang vinden.</li> <li>• Actor heeft middel in bezit, dat belangrijk is om doelstelling van het project te verwezenlijken.</li> </ul>	2x Ja: Actor/middel zeer belangrijk 1x Ja Actor/middel belangrijk 0x Ja: Actor/middel onbelangrijk

Tabel 7: Operationalisatie wederzijdse afhankelijkheid

Belang van actor	Vervangbaarheid van de actor		
	<i>Hoog</i>	<i>Middelmatig</i>	<i>Laag</i>
<i>Hoog</i>	Middelmatig	Hoog	Zeer hoog
<i>Middelmatig</i>	Hoog	Middelmatig	Laag
<i>Laag</i>	Zeer laag	Laag	Middelmatig

### 3.2.3 Onzekerheden binnen een netwerk

Binnen een PPS spelen tal van onzekerheden. In dit onderzoek worden deze onzekerheden beperkt tot de onzekerheden die spelen binnen relaties en de samenwerking tussen de verschillende actoren die betrokken zijn binnen een PPS. In het theoretisch kader worden deze onzekerheden ook wel 'strategische onzekerheden' genoemd. De belangrijkste onzekerheden binnen netwerken zijn de strategieën die actoren hanteren, eventueel opportunistisch gedrag van actoren en het wel of niet houden aan de gemaakte afspraken binnen de PPS. Om de onzekerheden te meten wordt eerst het gedrag van actoren gemeten. Dit wordt gedaan door de actorstrategieën te analyseren en te onderzoeken of er sprake is van opportunistisch gedrag. Dit wordt geoperationaliseerd in tabel 8. Vervolgens wordt er onderzocht welke maatregelen er zijn genomen om strategische onzekerheid tegen te gaan en of de actoren zich aan deze maatregelen hebben gehouden. De operationalisatie van deze maatregelen zijn weergegeven in tabel 9. De gehanteerde actorstrategieën, opportunistisch gedrag en het houden aan afspraken bepaalt tenslotte in welke mate er sprake is van strategische onzekerheid. Deze operationalisatie is weergegeven in tabel 10.

Tabel 8: Operationalisatie actorstrategieën en opportunistisch gedrag

Gedrag Actoren	Indicatoren:	Waarden:
<b>Actorstrategieën</b>	Actor(en) richt zich slechts op één oplossing.	Ja: Actor hanteert Go-alone strategie
	Actor(en) zijn enkel uit om bepaalde oplossingen te blokkeren of te voorkomen.	Ja: Actor hanteert conflictstrategie
	Actor(en) zijn passief en vermijden conflicten.	Ja: Actor hanteert ontwijkende strategie
	Actor(en) proberen om alle andere actoren bij hun plannen te betrekken.	Ja: Actor hanteert coöperatieve strategie
	Actor(en) proberen om andere actoren samen te brengen en deze te betrekken binnen het onderhandelingsproces.	Ja: Actor hanteert faciliterende strategie
<b>Opportunistisch gedrag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actor(en) investeren zelf geen inspanning/middelen in oplossingen.</li> <li>Actor(en) leveren pas middelen/inspanning wanneer (gewenste) oplossing daadwerkelijk wordt gerealiseerd).</li> <li>Actoren verlaten de PPS wanneer hun doel is bereikt.</li> </ul>	Minimaal 1x Ja: Sprake van opportunistisch gedrag 3x Nee: Geen sprake van opportunistisch gedrag.

Tabel 9: Operationalisatie maatregelen onzekerheid

Maatregelen tegen onzekerheid	Indicatoren:	Waarden:
<b>Koppeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actoren worden bij elkaar gebracht/komen tot elkaar.</li> <li>Actoren delen informatie met elkaar.</li> </ul>	1/2x Ja: Er is een lichte koppeling tussen de actoren binnen PPS.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actoren gaan samenwerking met elkaar aan.</li> <li>Actoren gaan overeenkomst met elkaar aan.</li> </ul>	1/2x Ja: Er is een inhoudelijke koppeling tussen de actoren binnen PPS.
<b>Ontkoppeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actoren vertrekken uit PPS-project.</li> <li>Samenwerking in PPS wordt verminderd.</li> <li>PPS-project wordt opgeheven.</li> </ul>	Min. 1x Ja: Er is sprake van ontkoppeling binnen PPS.
<b>Regels</b>	Er zijn afspraken overeengekomen, waaraan elke actor zich dient te houden.	Ja: Afspraken zijn aanwezig binnen PPS.
<b>Facilitator/ Onafhankelijke procesmanager</b>	Er is een neutrale actor/persoon actief die het proces of voortgang van de PPS bewaakt.	Ja: Facilitator is aanwezig in het proces.
	Actor heeft geen betrokkenheid bij een van de actoren binnen de PPS.	Ja: Facilitator is onafhankelijk en neutraal.
	Actoren hebben overeenstemming over positie die hij gaat invullen.	Ja: Facilitator heeft draagvlak bij actoren.

Tabel 10: Operationalisatie strategische onzekerheid

Onzekerheid binnen netwerk	Indicatoren	Waarden:
<b>Strategische onzekerheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actoren wisselen van strategie.</li> <li>Actoren vertonen opportunistisch gedrag.</li> <li>Actoren maken gebruik van een conflict-ontwijkende en/of go-alone strategie.</li> <li>Actoren houden zich niet aan gemaakte afspraken binnen een PPS.</li> </ul>	4x Nee: Geen strategische onzekerheid 1/2x Ja: Lage strategische onzekerheid 3/4x Ja: Hoge strategische onzekerheid

### 3.3 Behaalde resultaten in PPS-projecten

De resultaten van een PPS-project is de afhankelijke variabele binnen dit onderzoek. De uitkomsten van een PPS worden in dit onderzoek op twee manieren geanalyseerd. Enerzijds wordt gekeken of de doelstellingen van de PPS zijn behaald en hoe de prestaties zijn gemeten, aan de hand van KPI's. De prestatiemeting, -beoordeling en het resultaat van de PPS zijn geoperationaliseerd in tabel 11. Anderzijds en tegelijkertijd wordt in dit onderzoek ook onderzocht wat de toegevoegde waarde van een PPS is geweest. De toegevoegde waarden van een PPS zijn geoperationaliseerd in tabel 12.

Tabel 11: Operationalisatie Prestatiemeting, -beoordeling en resultaat PPS

Factoren	Indicatoren	Waarden
<b>Prestatiemeting en -beoordeling</b>	Zijn doelstellingen uitgedrukt in harde getallen en KPI's.	Ja: Prestaties zijn concreet en meetbaar. Nee: Doelstellingen zijn vaag.
	Prestaties moeten worden verantwoord aan betrokken partijen of specifieke organen binnen de PPS.	Ja: Prestatiebeoordeling vindt plaats binnen PPS Nee: Geen prestatiebeoordeling binnen PPS.
<b>Resultaat PPS</b>	Mate waarin de vooraf geformuleerde overkoepelende doelstellingen van de PPS zijn behaald.	Overkoepelende doelstellingen zijn wel/niet behaald.
	Mate waarin de doelstellingen zijn behaald van de individuele actoren.	Individuele doelstellingen zijn wel/niet behaald.

Tabel 12: Operationalisatie toegevoegde waarde PPS

Waarde	Indicatoren	Waarden:
<b>Toegevoegde waarde in de inhoud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het project zijn samenhangende problemen met elkaar geïntegreerd.</li> <li>• Voor deze samenhangende problemen zijn samenhangende oplossingen gecreëerd.</li> <li>• In het PPS-Project is een innovatieve oplossing gecreëerd.</li> </ul>	Min. 1x Ja: PPS-project heeft toegevoegde waarde wat betreft de inhoud. 0 x Ja: PPS-project heeft geen toegevoegde waarde wat betreft de inhoud.
<b>Toegevoegde waarde in het proces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis en ervaring van de verschillende actoren zijn binnen de PPS met elkaar gecombineerd.</li> <li>• Doelen en belangen van actoren worden aan elkaar aangepast.</li> </ul>	Min. 1x Ja: Het proces binnen het PPS-project levert toegevoegde waarde. 0x Ja: Het proces binnen het PPS-project levert geen toegevoegde waarde.
<b>Financiële toegevoegde waarde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten en risico's worden door de actoren binnen de PPS gedeeld.</li> <li>• Kosten en risico's worden voor de actoren afzonderlijk gereduceerd.</li> <li>• Geld en andere middelen worden efficiënter ingezet.</li> </ul>	Min. 1x Ja: PPS-project heeft financieel toegevoegde waarde. 0x Ja: PPS –project heeft geen financieel toegevoegde waarde.
<b>Extern toegevoegde waarde:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnen de PPS wordt ingespeeld op externe ontwikkelingen/issues.</li> <li>• Binnen de PPS wordt verbinding gezocht met externe projecten.</li> </ul>	Min 1x Ja. PPS-project heeft extern toegevoegde waarde. 0x Jaar PPS –project heeft geen extern toegevoegde waarde.





## Hoofdstuk 4: Onderzoeksdesign en onderzoeksstrategie

In dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 4.1 het onderzoeksdesign beschreven. Hierin wordt het onderzoeksdomein uitgelegd. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 de onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden toegelicht. Tenslotte wordt in paragraaf 4.3 uiteengezet op welke manier de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd.

### 4.1 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek wordt onderzocht, of er een relatie bestaat tussen het soort publiek-private samenwerking (PPS) en het resultaat van de PPS. Hierbij wordt ook onderzocht in welke mate deze relatie wordt beïnvloed door de relaties tussen de betrokken partijen binnen een PPS. In het theoretisch kader van dit onderzoek zijn twee verschillende soorten PPS'en onderscheiden, namelijk het partnership en de contractvorm. Om de relatie tussen deze twee soorten PPS'en en het resultaat van een PPS te kunnen onderzoeken, is het van belang dat beide soorten worden meegenomen in dit onderzoek.

De conclusies van dit onderzoek, monden uit in aanbevelingen over het inrichten van een PPS ten behoeve van het realiseren van een gebiedsontwikkeling bij Bergen op Zoom. Dit heeft als consequentie voor dit onderzoek dat in eerste instantie PPS'en worden bestudeerd, die een realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling als doel hebben. Daarnaast moet bij het selecteren van PPS-projecten voor dit onderzoek, in ogenschouw worden genomen dat binnen de PPS-projecten reeds resultaten zijn behaald. Anders is het niet mogelijk om de behaalde resultaten van een PPS te meten en is het onmogelijk om een juiste uitspraak te doen over de relatie tussen de verschillende soorten PPS en de behaalde resultaten in de betreffende PPS.

Bij het uitvoeren van dit onderzoek bleek het niet altijd mogelijk, om aan deze voorwaarden te voldoen. Er zijn in dit onderzoek drie 'partnership'-PPS'en onderzocht. Bij deze drie PPS'en was het mogelijk om projecten te selecteren, waarbij een ruimtelijke ontwikkeling werd gerealiseerd en waarbij reeds resultaten waren behaald. Bij het selecteren van PPS-projecten, waarbij er sprake was van een contractvorm, was het niet mogelijk om een project te selecteren waarin een ruimtelijke ontwikkeling werd gerealiseerd. De contractvorm wordt bij een PPS op het gebied van ruimtelijke ordening pas sinds een paar jaar toegepast in Nederland. In Nederland zijn momenteel enkele ruimtelijke projecten, waarbij de contractvorm wordt gehanteerd, maar deze zijn momenteel in de aanbestedingsfase of zijn net pas gegund aan de marktpartij (PPS Netwerk, 2014). Hierdoor zijn er binnen deze projecten nog geen resultaten behaald en kunnen er dus geen resultaten worden gemeten. Deze projecten zijn dus ongeschikt voor het onderzoek. Als alternatief is ervoor gekozen om twee contractvormen op het gebied van PPS te onderzoeken, waarin vastgoedontwikkeling plaatsvindt. Het ontwikkelen van vastgoed is eveneens een deel van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling rondom de Binnenschelde.

Uiteindelijk worden in dit onderzoek dus vijf projecten onderzocht. Hiervan zijn drie PPS-projecten, waarin verwacht wordt sprake te zijn van een partnership. Deze projecten zijn Ruimte voor Ruimte, Business Park Avirolanda en Parkmanagement Waalwijk. Daarnaast worden er twee PPS-projecten onderzocht waarin verwacht wordt sprake te zijn van een contractvorm. Deze projecten zijn de bouw van het Montaigne Lyceum en de bouw van de Kromhout Kazerne.

## 4.2 Onderzoeksstrategie en -methoden

In dit onderzoek wordt een casestudy uitgevoerd. In een casestudy probeert een onderzoeker een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007:183). Kenmerkend voor een casestudy is dat bij een casestudy een relatief klein aantal onderzoekseenheden worden onderzocht en dat men deze onderzoekseenheden ook diepgaand bestudeert (Verschuren & Doorewaard, 2007:184). In dit onderzoek worden vijf projecten, ofwel casussen, onderzocht, waarbij de casussen worden vergeleken. Verschuren & Doorewaard (2007:187) spreken in dit geval van een vergelijkende casestudy. In het onderzoek worden de casussen afzonderlijk van elkaar bestudeerd, waarbij de casussen onafhankelijk van elkaar worden onderzocht en de resultaten per casus worden weergegeven. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt er geschakeld naar een hoger abstractieniveau, waarbij er wordt gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen de resultaten die voortkomen uit de onderzochte cases. Verschuren & Doorewaard (2007:187), noemen deze werkwijze de 'hiërarchische methode'.

Andere onderzoeksmethoden waar binnen dit onderzoek gebruik van wordt gemaakt zijn literatuuronderzoek en secundair onderzoek. Het voordeel van deze methoden is dat in korte tijd veel informatie kan worden verkregen over het onderzoeksonderwerp (Verschuren & Doorewaard, 2007:202). Literatuuronderzoek is in dit onderzoek gebruikt om theoretische inzichten te verkrijgen over de onderzoeksvariabelen die in dit onderzoek worden onderzocht. Door het opdoen van deze theoretische inzichten wordt het theoretisch kader gevormd. Bij secundair onderzoek wordt er gebruik gemaakt van bijvoorbeeld beleidsdocumenten en evaluatiestudies. Deze stukken worden gebruikt om meer informatie te verwerven over de achtergrond van het onderzoeksonderwerp en waar mogelijk extra informatie over de onderzochte casussen.

Verder wordt er binnen dit onderzoek veel gebruik gemaakt van interviews om informatie te vergaren over de verschillende casussen. Het doen van interviews is een veelgebruikte methode binnen een casestudy (Verschuren & Doorewaard, 2007:187). Voor dit onderzoek zullen per casus twee tot vier betrokkenen worden geïnterviewd. De respondenten die worden geïnterviewd voor dit onderzoek zijn nauw betrokken bij, of zijn in het verleden nauw betrokken geweest bij, de betreffende casus. Bij elke casus zullen respondenten worden geïnterviewd die bij verschillende betrokken partijen of namens de betrokken partijen actief zijn of waren bij de betreffende PPS. Op deze manier wordt elke casus het PPS-project vanuit verschillende kanten belicht.

De interviews die in dit onderzoek worden gehouden zullen het karakter hebben van een semigestructureerd interview (Van Thiel, 2013:111). Dit wil zeggen dat er van te voren wel interviewvragen worden geformuleerd in een interviewhandleiding, maar dat deze interviewhandleiding geen vast stramien is voor de interviews. Zo kan de volgorde van de vragen worden gewijzigd en ontstaat er ruimte om door te vragen op wat de respondent te vertellen heeft. Gezien het feit dat dit onderzoek een deductief onderzoek is, worden de interviewvragen afgeleid uit de operationalisatie van dit onderzoek.

## 4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek toegelicht.

#### 4.3.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie, waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2013:57). Om de nauwkeurigheid te waarborgen is het van belang dat de interviewvragen zo nauwkeurig mogelijk worden afgeleid uit de operationalisatie. Om het onderzoek nauwkeurig te laten verlopen wordt voor elk interview gebruik gemaakt van dezelfde vragenlijst. Daarnaast worden om de nauwkeurigheid van dit onderzoek te bewerkstelligen geluidsopnamen gemaakt van de interviews, waarna de interviews volledig worden uitgeschreven. De geluidsopname en uitwerkingen van de interviews worden opgeslagen in een database. De consistentie van het onderzoek gaat over de vraag of het onderzoek herhaalbaar is. Dit wil zeggen of het herhalen van het onderzoek leidt tot de juiste uitkomsten (Van Thiel, 2013:27). De valkuil wat betreft de betrouwbaarheid van dit onderzoek is, dat in dit onderzoek veel data wordt gegenereerd door middel van interviews. Bij het herhalen van interviews kunnen de uitkomsten van de interviews verschillen, doordat respondenten andere antwoorden kunnen geven. Respondenten kunnen bijvoorbeeld meer getraind zijn op interviews, of er hebben zich ontwikkelingen afgespeeld binnen het onderzoeksobject, waardoor de respondent anders tegen de werkelijkheid aankijkt. Deze beperking wordt in dit onderzoek verkleind door binnen elke casus meerdere personen te interviewen.

#### 4.3.2 Validiteit

Het begrip validiteit kan men splitsen in twee begrippen, namelijk interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek. Het gaat er hier om of in het onderzoek daadwerkelijk wordt gemeten, wat vooraf werd beoogd te meten. Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2013:58-59).

De interne validiteit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door de theoretische concepten te vertalen in meetbare indicatoren in de operationalisatie. Tevens worden de data per casus op een consistente manier weergegeven. Daarnaast wordt de interne validiteit ook bewerkstelligd door triangulatie toe te passen. Voor het genereren van data worden verschillende bronnen gebruikt, namelijk schriftelijke stukken en verschillende respondenten.

De externe geldigheid van het onderzoek is doorgaans een van de pijnpunten bij een casestudy. Ook in deze casestudy is de externe geldigheid gering, gezien er slechts een beperkt aantal cases wordt bestudeerd. Aangezien dit een praktijkgericht onderzoek is, waarin de conclusies uiteindelijk uitmonden in aanbeveling voor één specifieke casus speelt generaliseerbaarheid een minder cruciale rol dan in een theoriegericht onderzoek. Om goede aanbevelingen te kunnen doen zijn er zoveel mogelijk casussen betrokken in het onderzoek, waarin hetzelfde onderwerp centraal staat als in de casus waarvoor de aanbevelingen worden gedaan voor een PPS, namelijk gebiedsontwikkeling.



## Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek. De onderzoeksresultaten worden per casus beschreven in de volgende vijf paragrafen. De onderzoeksresultaten worden beschreven in de volgende volgorde:

- 5.1: Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant
- 5.2: Business Park Aviolanda
- 5.3: Parkmanagement Waalwijk
- 5.4: Montaigne Lyceum
- 5.5: Kromhout Kazerne

Deze hierboven genoemde paragrafen bevatten elk een zelfde structuur. Eerst worden de aanleiding en de achtergrond beschreven. Vervolgens wordt uiteengezet van welk soort PPS er sprake is binnen het betreffende project. Daarna wordt ingegaan op de relaties tussen de betrokken partijen binnen de PPS. Dit wordt gedaan door het vertrouwen, de wederzijdse afhankelijkheid en de onzekerheid in het netwerk te analyseren. Hierna wordt in kaart gebracht welke resultaten er zijn behaald in het betreffende PPS-project en wat de toegevoegde waarde van een PPS is geweest in het betreffende PPS. Tenslotte wordt er een korte samenvatting gegeven van het betreffende project.

### 5.1 Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant

Nederland moest omstreeks 2000 gaan voldoen aan nieuwe Europese wet- en regelgeving met betrekking tot de fosfaatuitstoot. Om aan deze wet- en regelgeving te voldoen zou de fosfaatuitstoot met in totaal 21,5 miljoen kilogram moeten worden teruggebracht. De fosfaatuitstoot werd voornamelijk veroorzaakt door varkens- en kippenveehouderijen. Dit probleem speelde vooral in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Utrecht, Gelderland en Overijssel. In deze provincies waren namelijk de meeste varkens- en kippenveehouderijen. Om de fosfaatuitstoot te verlagen werd vanuit het Rijk een subsidieregeling bedacht om boeren te compenseren bij de sloop van hun stallen. De vergoeding voor de sloop van het benodigde aantal stallen over heel Nederland werd €1,1 miljard geschat. Het Rijk en de provincies hadden niet de bereidheid om dit bedrag op tafel te leggen. Om dit te financieren is de Ruimte-voor-Ruimte-regeling bedacht. De Ruimte-voor-Ruimte regeling hield in dat het geld voor de stallensloop werd gegenereerd door het ontwikkelen van woningbouwkwavels. Voor elke 1000m<sup>2</sup> stal die werd gesloopt, werd één bouwtitel uitgegeven. Met deze bouwtitel kon elders binnen dezelfde provincie een woningbouwkwavel worden ontwikkeld. Nadat deze woningbouwkwavel was ontwikkeld kon deze worden verkocht, en kwam er geld vrij om de stallensloop terug te verdienen. Dit plan is bedacht in 2000 door de toenmalig minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Dhr. Brinkhorst), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en de verschillende provincies. De provincies hadden hun krachten gebundeld in het IPO (Inter Provinciaal Overleg). De regeling is vastgelegd in een pact, het pact van Brakkestein. Elke provincie kreeg vervolgens de vrijheid op welke manier zij de Ruimte-voor-Ruimte-regeling wilde uitvoeren. De provincie Noord-Brabant koos ervoor om deze regeling uit te voeren met behulp van een PPS.

#### 5.1.1 Soort PPS

De provincie Noord-Brabant is op zoek gegaan naar partijen die mee wilden helpen om de stallensloop van te voren te financieren en dit geld terug te verdienen door het ontwikkelen van woningbouwkwavels. De benodigde financiering bedroeg in totaal €268 miljoen voor de stallensloop in Noord Brabant en het ontwikkelen van 2950 bouwkwavels. Hiervoor heeft de provincie Noord-Brabant

een tender uitgeschreven, waarop twee consortia zich hebben ingeschreven. Hieruit is uiteindelijk één consortium gekozen, bestaand uit vijf partijen. In dit consortium waren NIB Capital Bank (NIBC) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) vertegenwoordigd, dit waren twee financiers. Daarnaast zaten in het consortium twee bouwbedrijven, namelijk Heijmans en IBC. Deze twee ondernemingen zijn later gefuseerd. En tenslotte zat Grontmij in het consortium als ingenieursbureau.

Toen de provincie Noord-Brabant voor dit consortium had gekozen zijn de provincie en de bedrijven uit het consortium gaan onderhandelen over een samenwerkingsovereenkomst en een organisatiemodel. Dit was een intensief proces, waarin de partijen gezamenlijk moesten beslissen hoe zij deze PPS gingen inrichten. Een dergelijke PPS was nog nooit eerder opgericht. In deze onderhandelingen is besloten om een CV/BV op te richten. Een CV/BV is een juridische entiteit. In de CV zitten de Commanditaire Vennoten, dit zijn de aandeelhouders. De aandeelhouders zijn de participanten van deze PPS, dus de provincie Noord-Brabant en de private partijen uit het consortium. De partijen hebben door middel van het kopen van aandelen geld geïnvesteerd. Met dit geld werd de sloop van de stallen gefinancierd. De Commanditaire Vennoten zijn op afstand geplaatst van het uitvoerende deel – de Besloten Vennootschap (BV) - van Ruimte voor Ruimte. De Ruimte voor Ruimte Beheer BV houdt zich met het operationele gedeelte van dit project, namelijk het verwerven van gronden bij de Brabantse gemeenten en het ontwikkelen van woningbouwprojecten. De samenwerking is bekrachtigd in een bundel van contracten. In deze BV is een directeur aangesteld, die extern is aangetrokken en onafhankelijk is ten opzichte van de betrokken partijen. Deze directeur heeft relatief veel vrijheid om beslissingen te nemen. Wel dient hij elk nieuw project voor te leggen bij de Raad van Commissarissen (RvC) en is hij verplicht verantwoording af te leggen bij de RvC en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA). Tevens zijn binnen de BV enkele staffuncties extern aangetrokken zoals de office manager en de financiële administratie. Het uitvoerende deel van de BV, zoals planontwikkelaars, projectmanagers en tekenaars wordt ingehuurd vanuit de deelnemende bedrijven. Zij zijn dus geen vaste medewerkers van Ruimte voor Ruimte BV, maar worden ingehuurd.

De provincie Noord-Brabant en de private partijen zijn overeengekomen dat in eerste instantie een bedrag van €113 miljoen werd voorgefinancierd, in ruil voor een ontwikkelingsrecht van 1250 kavels. Later is er, naast deze eerste tranche, ook nog een tweede tranche gestart met nog eens 1650 kavels, waarvoor een tweede CV is opgericht die door dezelfde BV wordt beheerd. Uit beide tranches worden momenteel nog woningbouwprojecten ontwikkeld. De partijen hebben als gezamenlijke doelstelling om met behulp van de Ruimte voor Ruimte BV het geld wat men heeft uitgegeven voor de aandelen – dat is besteed voor de stallensloop – terug te verdienen door het ontwikkelen van woningbouwplannen en daarbij een rendement van 20% te behalen. Deze doelstelling geldt voor beide tranches. Daarnaast heeft Ruimte voor Ruimte als maatschappelijke doelstelling om mooie woningbouwlocaties te ontwikkelen in het buitengebied.

De Ruimte voor Ruimte BV zoekt contact met gemeenten om gronden te werven waarop woningen ontwikkeld kunnen worden. Het gaat hier om ruime kavels van 1000m<sup>2</sup>. Tevens had Ruimte voor Ruimte aanvankelijk als enige partij de mogelijkheid om te bouwen in buitengebieden. Ruimte voor Ruimte neemt het gehele bouwproject voor zijn rekening, dus zowel het opkopen van de grond, het ontwikkelen van plannen, als het maken van een bestek voor bouw- en woonrijp maken, het bouw- en woonrijp maken zelf en de kavel na oplevering vervolgens verkopen. Op deze manier kon Ruimte voor Ruimte BV een uniek en integraal product aanbieden aan de gemeenten, waarmee woningen

konden worden ontwikkeld. De gemeenten hoefden in deze projecten alleen hun eigen publieke rol te vervullen, zoals het doorlopen van planologische procedures en het naleven van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het overige werk binnen deze projecten werd uitgevoerd door Ruimte voor Ruimte. Op deze manier werden de gemeenten voor een groot gedeelte ontzorgd. Ook komt het voor dat gemeenten aan Ruimte voor Ruimte voorstellen doen om ook nog andere kavels te ontwikkelen, die tegelijkertijd met de Ruimte voor Ruimte kavels worden ontwikkeld. Wanneer hierover de betreffende gemeente en Ruimte voor Ruimte overeenkomst bereiken, neemt Ruimte voor Ruimte ook de uitvoering voor deze aanvullende woningbouwprojecten over.

Binnen het project Ruimte voor Ruimte is er sprake van een PPS in de vorm van een partnership. Meerdere private partijen en een publieke partij hebben gezamenlijk een bedrijf opgericht, om de stallensloop te financieren door het inkopen van aandelen en deze investering terug te verdienen door het ontwikkelen van woningbouwplannen. Tevens worden er verbindingen gezocht met andere partijen. In deze casus zijn dat gemeenten die worden benaderd om gronden te verwerven, waarop de bouwtitels gelegd konden worden om woningbouwplannen te ontwikkelen. Ook worden er soms aanverwante projecten die spelen bij gemeenten, waarbij Ruimte voor Ruimte actief is overgenomen. Tijdens verschillende stappen in het proces van woningbouwontwikkeling worden telkens werknemers van de betrokken partijen ingehuurd. Zo zijn mensen van de provincie Noord-Brabant betrokken bij het verwerven van gebieden. En worden planeconomen ingehuurd van BNG om de woningbouwplannen te toetsen op financieel gebied. De projectleiders zijn afkomstig uit BNG Gebiedsontwikkeling en Grontmij. De bestekken worden gemaakt door ingenieurs afkomstig uit Grontmij. Het bouw- en woonrijp maken werd in eerste instantie gedaan door Heijmans en IBC. In 2005 zijn deze twee partijen uit Ruimte voor Ruimte gestapt. Sindsdien wordt dit werk aanbesteed. Elke partij levert door het verrichten van zijn core business een bijdrage aan het project. Ondanks dat deze samenwerking een partnership is tussen private en publieke partijen, is er wel voor gekozen om de samenwerking te bekrachtigen in contracten. Dit is meer een eigenschap van de contractvorm binnen PPS. In tabel 13 wordt een overzicht gegeven waarin alle kenmerken van deze PPS worden weergegeven.

Tabel 13: Overzicht kenmerken PPS Ruimte voor Ruimte

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	De betrokken partijen hebben gezamenlijk een juridische entiteit opgericht. Deze wordt gerund door een onafhankelijke directie. Vanuit de het bedrijf worden bij de betrokken partijen de benodigde expertises en diensten ingehuurd. Elk bedrijf doet hierin haar core business. Verder zijn de betrokken partijen ook aandeelhouders en zijn de betrokken partijen vertegenwoordigd in de Raad van Commissarissen.
<b>Rol contract</b>	De samenwerking is bekrachtigd in een overeenkomst tussen de betrokken partijen. Hierin is geen specifieke termijn vastgelegd. In principe duurt de samenwerking tot het moment dat alle kavels uit de twee tranches zijn verkocht.
<b>Vaststellen van probleem en oplossing</b>	De aanleiding voor het project Ruimte voor Ruimte stond van te voren al vast. Deze regeling is vastgelegd in het pact van Brakkestein. De invulling van de Ruimte-voor-Ruimte-regeling in Noord-Brabant is gezamenlijk door de publieke en private partijen besloten.

<b>Scope van het project</b>	De scope van het project kan worden vergroot wanneer gemeenten tegelijkertijd andere kavels wilt ontwikkelen, wanneer er Ruimte-voor-ruimte-kavels worden ontwikkeld. Ruimte voor Ruimte is dan bereid deze overige kavels ook te ontwikkelen. Verder is het in dit project van belang dat er verbindingen worden gelegd met de gemeenten in Noord-Brabant om gronden te werven waarop kavels kunnen worden ontwikkeld.
<b>Management-principe</b>	Ruimte voor Ruimte word geleid door een onafhankelijke directeur. Hij is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van Ruimte voor Ruimte en zet de lijnen uit. Hiervoor dient hij wel voor sommige beslissingen goedkeuring te vragen bij de RvC en moet hij verantwoording afleggen bij de RvC en de AVA. Verder is er binnen Ruimte voor Ruimte de gezamenlijke doelstelling om met het geld dat is geïnvesteerd in de aandelen een rendement van 20% te behalen.
<b>Coproductie</b>	Gedurende het hele project vinden er interacties en samenwerking plaats. Tijdens het ontwikkelen van woningbouwplannen worden telkens werknemers van de betrokken partijen ingehuurd. Elke partij neemt hierbij taken over die tot haar core business behoren. Op deze manier wordt binnen deze PPS samengewerkt door de betrokken partijen.

### 5.1.2 Relaties binnen PPS

In de vorige subparagraaf is duidelijk geworden dat erbij Ruimte voor Ruimte sprake is van een PPS in de vorm van een partnership. In deze subparagraaf wordt bekeken hoe de relaties zijn tussen de betrokken partijen en hoe met de verschillende belangen wordt omgegaan. Dit wordt gedaan door het vertrouwen, onderlinge afhankelijkheid en de onzekerheid binnen het netwerk te analyseren.

Om de relaties binnen de PPS te kunnen beschrijven is het noodzakelijk om de belangen van de verschillende partijen binnen deze PPS te kennen. Naast het gezamenlijke belang van alle betrokken partijen, om de financiering voor de stallensloop terug te verdienen door het ontwikkelen van bouw kavels, heeft elke actor ook nog een eigen belang:

- De banken (NIBC en BNG) hebben als doel geld te investeren en dit met rendement terug te verdienen. Daarnaast wil BNG ook werk genereren voor haar ontwikkelingstak, door het leveren van planeconomen en projectleiders.
- Grontmij heeft als eigen belang om, omzet te genereren door middel van het maken van bestemmingsplannen, bestekken, het uitvoeren van bodemonderzoeken en het leiden van projecten.
- Heijmans en IBC hadden oorspronkelijk als doelstelling om op de locaties waar gebouwd werd als aannemer aan de slag te kunnen gaan en hier op projectmatige basis opstalontwikkeling te realiseren.
- De provincie Noord-Brabant heeft verschillende belangen. Ten eerste heeft de provincie Noord-Brabant als belang dat zij de voorfinanciering van de stallensloop niet zelfstandig hoefde te realiseren. Daarnaast heeft de provincie Noord-Brabant het maatschappelijke belang dat de door de stallensloop de uitstoot van fosfaat wordt teruggedrongen.

### Vertrouwen

Het vertrouwen tussen de betrokken partijen was in deze PPS vanaf het begin vrij groot. In het begin van het onderhandelingsproces werd openlijk gesproken over de individuele belangen en nevendoelstellingen van alle betrokken partijen. Deze deelbelangen werden ook in het contract



vastgelegd, zodat voor alle partijen duidelijkheid gecreëerd werd over wat de verschillende belangen van alle betrokken partijen waren. Dit werd ook door verschillende respondenten beaamt. Een respondent gaf aan dat doordat er op deze manier duidelijkheid werd gecreëerd, de partijen op een goede manier afspraken konden maken over wat van alle partijen verwacht mag worden om deze belangen zo goed mogelijk te realiseren. Een andere respondent vulde hierbij aan dat de onderhandelingen en de samenwerking gemakkelijker verliep doordat er weinig tegenstrijdige belangen waren onder de betrokken partijen. Dit was volgens dezelfde respondent een voorwaarde, om een goede klik te laten ontstaan tussen de betrokken partijen.

Verder waren de partijen ook bereid de risico's te nemen die verbonden waren aan deze PPS. Ten eerste was er een financieel risico. Bij het optuigen van de eerste tranche, moest er immers gelijk al een bedrag van €114 miljoen worden terugverdiend. Het financiële risico wat de partijen hierbij namen was ongeveer gelijk, de partijen namen elk een nagenoeg even groot aandeel in de PPS. De partijen moesten met elkaar een nieuw systeem ontwikkelen, waarbij de stallensloop op een goede manier gefinancierd kon worden en woningbouwplannen konden worden ontwikkeld. Daarbij moest ook worden bedacht op welke manier de private partijen hieraan geld konden verdienen en de provincie Noord-Brabant een garantie kreeg dat de provincie ook haar geld terug krijgt. Tegelijkertijd moest er nagedacht worden over een bedrijfsstructuur, waarin dit allemaal plaats vond en moest er worden nagedacht over de taakverdeling. Een dergelijke constructie was nog nergens toegepast en moest dus geheel worden vorm gegeven. Men kon dus niet weten hoe dit in de praktijk zou uitpakken.

In 2005 besloot Heijmans-IBC (inmiddels waren deze partijen gefuseerd) uit de PPS te stappen, omdat zij hun individuele belang – het realiseren van projectmatige opstalontwikkeling – niet konden realiseren. 'Noord-Brabant' is een provincie van zelfbouwers, mensen willen zelf hun huis ontwerpen en laten bouwen naar hun eigen wensen', zo gaf een respondent aan. Deze behoefte van de markt viel niet te combineren met de projectmatige ontwikkeling van woningbouw die Heijmans-IBC voor ogen had. De andere partijen hebben de aandelen van Heijmans-IBC gekocht en hebben hierdoor dus een extra risico genomen in het project.

Tevens werd in 2005 ook een tweede tranche gestart, bij deze tranche is gekozen om het financiële risico te verlagen. Bij deze tranche ging het om een bedrag van €155 miljoen, dat in eerste instantie moest worden voorgefinancierd. In plaats van een voorfinanciering te doen, is er door de betrokken partijen gekozen om wanneer er een kavel verkocht is steeds een deel van het bedrag terug te betalen.

Zoals eerder al is vermeld, was er een goede klik tussen de betrokken partijen en werd er door het vastleggen van de individuele belangen en doelstellingen een goed beeld verkregen van de belangen van iedere partij. Echter, in de loop van het project ontstonden er over de inspanningen van de provincie Noord-Brabant wat twijfels. De provincie Noord-Brabant heeft in dit project een inspanningsverplichting om kavels te werven bij gemeenten. Een van de kernpunten van de Ruimte-voor-ruimte-regeling was dat Ruimte voor Ruimte als enige partij mocht bouwen in het buitengebied. Echter, de provincie Noord-Brabant heeft dit beleid in der loop der tijd versoepeld, waardoor ook andere bouwers in het buitengebied mochten bouwen. Ruimte voor Ruimte raakte hierdoor haar alleenrecht kwijt om te mogen bouwen in het buitengebied en ondervond hierin veel concurrentie van andere ontwikkelaars, waardoor Ruimte voor Ruimte haar bouwrechten niet kon benutten. Deze

beleidswijziging is inmiddels weer teruggedraaid, dus Ruimte voor Ruimte is weer de enige partij die in het buitengebied mag ontwikkelen. Een andere afspraak is dat de gemeente Noord-Brabant jaarlijks 150 haalbare locaties moet aandragen. Hiervan is de laatste paar jaar niets van terecht gekomen. Onlangs is namens de directeur van Ruimte voor Ruimte, de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders een beroep op de garantiestelling gedaan. In deze garantiestelling staat dat het rendement minimaal 10% moet zijn, en wanneer dit niet zo is kan de provincie Noord-Brabant hierop worden aangesproken. De beleidswisselingen door de provincie Noord-Brabant en het onvoldoende leveren van bouwlocaties, heeft het vertrouwen van de andere actoren in de provincie Noord-Brabant doen afnemen. Hierdoor is de relatie momenteel gespannen tussen de provincie Noord-Brabant en de andere actoren.

Het vertrouwen binnen deze PPS is vanaf het begin goed te noemen. De individuele belangen zijn voor elke partij helder binnen deze PPS. Verder durfden de betrokken partijen een gehele nieuwe constructie te bedenken om de financiering van de stallensloop terug te verdienen en daarbij zelf ook een aanzienlijk financieel risico te nemen. Ook was er aanvankelijk een duidelijk en positief beeld over de intenties van andere partijen. In de laatste jaren ontstond er wel wat twijfel over de het handelen van de provincie Noord-Brabant, doordat zij het beleid van de ontwikkeling in buitengebied verruimde en gemaakte afspraken niet nakwam.

Tabel 14: Vertrouwen PPS Ruimte voor Ruimte

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Kwetsbaarheid</b>	Mede doordat de individuele belangen en doelstellingen van de betrokken partijen werden vastgelegd, waren alle belangen helder. Hierdoor konden er goede afspraken worden gemaakt, waarin alle individuele belangen konden worden meegewogen en was ook helder wat er van de verschillende partijen kon worden verwacht.
<b>Risico</b>	De actoren durfden risico's te nemen in dit project. Ten eerste ging elke partij een financieel risico aan. Daarnaast durfden de partijen gezamenlijk een geheel nieuwe aanpak te ontwikkelen om het geld terug te verdienen. In de tweede tranche werden de financiële risico's gereduceerd omdat er geen voorfinanciering meer werd gedaan.
<b>Verwachtingen</b>	Aanvankelijk hadden alle partijen een goed beeld over elkaars belangen en was er tijdens de onderhandelingen een klik. Dit kwam mede doordat de actoren weinig tegenstrijdige belangen hadden. Hierdoor konden de onderhandelingen een stuk soepeler verlopen. Later kwam er meer spanning in het project, doordat de provincie Noord-Brabant niet aan afspraken voldeed die waren overeengekomen in deze PPS.
<b>Vertrouwensbron</b>	Goodwill. De actoren waren overtuigd van de goede intenties van de andere actoren. Mede doordat in het begin van het onderhandelingsproces elke partij met hun eigen belangen op tafel moest komen.

### Wederzijdse afhankelijkheid

Momenteel zijn vier partijen betrokken zijn bij de PPS Ruimte voor Ruimte. Deze partijen zijn NIBC, BNG, Grontmij en de provincie Noord-Brabant. Deze vier partijen hebben nagenoeg een gelijk aandeel in zowel de BV als de CV. In de onderstaande tabel is de aandelenverhouding te zien voor zowel de Ruimte voor Ruimte CV als de Ruimte voor Ruimte Beheer BV.

Tabel 15: Overzicht aandelenverhouding Ruimte voor Ruimte

	Provincie Noord-Brabant	Grontmij	BNG	NIBC	Directie
<b>Ruimte voor Ruimte CV</b>	28%	24%	24%	24%	-
<b>Ruimte voor Ruimte Beheer BV</b>	27%	24%	24%	24%	1%

De provincie Noord-Brabant heeft net als de andere partijen financiële middelen beschikbaar gesteld en heeft aandelen in de PPS. Daarnaast brengt de provincie Noord-Brabant ook mensen in, die gronden moeten verwerven bij de Brabantse gemeenten voor Ruimte voor Ruimte, waarop woningbouwplannen ontwikkeld kunnen worden. De provincie heeft ook een middel dat geen enkele andere actor heeft in deze PPS, namelijk de mogelijkheid om beslissingen te nemen of beleid te maken, en daarmee kan zij het verloop van het project beïnvloeden. Zo heeft de provincie Noord-Brabant onlangs de beslissing genomen om het beleid weer zodanig terug te draaien, dat Ruimte voor Ruimte als enige partij mag bouwen in het buitengebied in Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant heeft als enige actor de mogelijkheid om beleid te maken en hierover beslissingen te nemen. Het beleid van de provincie Noord-Brabant is bepalend voor het resultaat van de PPS. Dit maakt de provincie Noord-Brabant tot een zeer belangrijke actor in deze PPS, waardoor de Ruimte voor Ruimte zeer afhankelijk is van de provincie Noord-Brabant.

Grontmij heeft eveneens financiële middelen geïnvesteerd in Ruimte voor Ruimte. Verder zet Grontmij haar werknemers en kennis in voor verschillende zaken, die spelen bij het ontwikkelen van woningen. Zo levert Grontmij de bestekken voor de woonplannen, helpt Grontmij bij het wijzigen van bestemmingsplannen, voert bodemonderzoeken uit en levert Grontmij projectleiders. Grontmij levert dus naast financiële middelen ook veel productiemiddelen en kennis. Alle activiteiten die Grontmij uitvoert binnen de PPS, vormen een belangrijk onderdeel van de PPS. Maar het is niet zo dat Grontmij geheel onvervangbaar is, wanneer Grontmij besluit uit de PPS te stappen. Het werk van Grontmij kan in dat geval extern worden aanbesteed, of er kan een ander ingenieursbureau toetreden tot de PPS.

NIBC is één van de twee banken die in het consortium vertegenwoordigd zijn. NIBC heeft enkel financiële middelen ingelegd, met daarbij de bedoeling om rendement te behalen. Ruimte voor Ruimte heeft ook een lening uitstaan bij de NIBC van €30 miljoen. Hiermee verschaft NIBC Ruimte voor Ruimte om vreemd vermogen aan te trekken. Het is nog maar de vraag of andere banken die niet betrokken zijn bij het project, in de huidige economische crisis een dergelijke lening zouden verschaffen. Dit zorgt ervoor dat de inbreng van NIBC niet gemakkelijk te vervangen is door een andere financiële instantie.

BNG levert naast alleen kapitaal, ook personeel en kennis vanuit haar gebiedsontwikkelingsafdeling. Dit zijn voornamelijk planeconomen, die mee helpen de woningbouwplannen te ontwikkelen. Hiermee levert BNG dus ook productie middelen en kennis om kavels te ontwikkelen. BNG levert als enige actor planeconomen binnen deze PPS. Zij helpen bij het ontwikkelen van rendabele woningbouwplannen. Dit is een zeer belangrijke taak binnen deze PPS, aangezien het de bedoeling is om door het ontwikkelen van rendabele woningbouwplannen de investering terug te verdienen, die

is gebruikt voor het realiseren van de stallensloop. Maar ook voor deze taak geldt, dat deze ook zou kunnen worden uitgevoerd door een andere partij uit de markt.

Binnen deze PPS zet iedere betrokken partij haar specifieke middelen in. Dit zorgt ervoor dat iedere deelnemende partij minimaal een middel inzet, waar de andere actoren niet over beschikken. Verder brengen alle actoren middelen in die belangrijk zijn om de doelstelling van de PPS te bereiken. Op deze manier is er onder de actoren een hoge wederzijdse afhankelijkheid en zijn de actoren complementair aan elkaar. De wederzijdse afhankelijkheden binnen deze PPS worden schematisch weergegeven in tabel 16.

Tabel 16: Wederzijdse afhankelijkheid Ruimte voor Ruimte

Actor	Middelen	Vervangbaarheid ingezette middelen in PPS	Belang van ingezette middelen in PPS	Afhankelijkheid Actor in PPS
<b>Provincie Noord-Brabant</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Bevoegdheden	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>Grontmij</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis	Middelmatig	Hoog	Hoog
<b>NIBC</b>	Financiële middelen	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>BNG</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis.	Middelmatig	Hoog	Hoog

### Onzekerheden binnen het netwerk

Bij het opzetten van de PPS had de provincie Noord-Brabant een vooraanstaande rol. Namens de provincie Noord-Brabant was er een gedeputeerde vertegenwoordigd die voortvarend te werk ging. De gedeputeerde dacht mee met de private partijen om hun belangen te behartigen. De gedeputeerde was zich ervan bewust dat hij de overige betrokken partijen nodig had om een manier te vinden, waarop de stallensloop kon worden gefinancierd en dit geld kon worden terugverdiend. In het onderhandelingsproces was de gedeputeerde zich er bewust van dat dit doel moest worden bereikt en nam dan ook het voortouw. Deze faciliterende strategie van de provincie Noord-Brabant sloeg aan bij de private partijen, die aan de onderhandelingstafel zaten. Hierdoor ontstond de situatie dat de overige actoren overgingen tot een coöperatieve strategie, waarbij alle actoren open waren over hun belangen en elkaars wederzijdse afhankelijkheid erkenden. Op deze manier kon er een open sfeer worden gecreëerd, waarin een constructie kon worden gecreëerd om de stallensloop te financieren. Verder hebben de actoren binnen deze PPS niet gewisseld van strategie en hebben geen van de actoren opportunistisch gedrag vertoond.

Om onzekerheden in het netwerk tegen te gaan zijn de partijen in deze PPS inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. Dat wil zeggen dat de betrokken partijen gezamenlijk een samenwerkingsverband hebben opgezet en hiervoor een contract hebben overtekend. Toen Heijmans-IBC aangaf, dat zij hun doel in deze PPS niet konden realiseren, heeft er ontkoppeling plaats gevonden. Heijmans-IBC had voor ogen om projectmatige woningbouw te realiseren binnen deze PPS. Dit bleek in de praktijk niet overeen te komen met de behoefte van de kopers van de kavels. Zij wilde elk hun eigen vrijstaande

woningen ontwerpen. De partijen hebben toen gezamenlijk ingestemd dat het beter was dat Heijmans-IBC uit de PPS zou stappen, zodat Heijmans-IBC het proces niet kon frustreren, omdat zij hun oorspronkelijke doelstelling niet haalt. Daarnaast was Heijmans-IBC niet bereid haar doelstelling aan te passen. De aandelen van Heijmans-IBC zijn toen in eerste instantie gekocht door de provincie Noord-Brabant en daarna in een gelijkmatige verhouding overgenomen door de andere partijen. Deze exit-procedure is ook één van de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst.

Sinds 2005 wordt de Ruimte voor Ruimte BV geleid door een extern aangetrokken directeur. Deze directeur is geheel onafhankelijk en heeft geen betrokkenheid met de andere partijen. Hiervoor is gekozen om de organisatie van Ruimte voor Ruimte professioneler in te richten. Tot 2005 was er een dagelijks bestuur bij Ruimte voor Ruimte. De bestuursleden waren afkomstig vanuit de betrokken partijen, maar waren teveel met hun eigen belang bezig. Daarnaast was de organisatie op sommige punten niet goed geregeld, zo waren verschillende processen niet goed op elkaar afgestemd. Om dit te verbeteren hebben de betrokken partijen besloten om een onafhankelijke directeur aan te stellen. De aangestelde directeur kan gezien worden als een soort facilitator in dit PPS-project. De directeur is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het bedrijf. Deze directeur legt verantwoording af aan zowel de RvC als de aandeelhouders. Gezien de PPS bestaat uit een CV/BV constructie, bestaan over de verslaglegging en verantwoording van de directie al wettelijke regels en is het gemakkelijk om met meerdere partijen hier afspraken over te maken.

Een van de belangrijkste regels binnen de samenwerking is dat partijen een inspanningsverplichting hebben. Zo is er met de provincie Noord-Brabant afgesproken dat er een garantiestelling is. Deze garantiestelling houdt in dat over beide tranches een rendement moet worden gehaald van 10%. Wanneer dit niet wordt behaald en de provincie Noord-Brabant heeft niet aan de inspanningsverplichting voldaan, dan kan de provincie worden aangesproken op de garantiestelling. Dit is momenteel ook gaande binnen de PPS. Het resultaat hiervan is tijdens het uitvoeren van dit onderzoek nog onbekend. Ook de private partijen hebben een inspanningsverplichting, zo moeten de mensen die worden ingehuurd voldoende kwaliteit leveren. De directeur heeft toen hij net was aangesteld wel eens projectleiders weggestuurd van Grontmij, omdat zij hun taken niet voldoende uitvoerden. Deze projectleiders werden toen vervangen. Daarnaast huurt de directeur ook wel eens een projectleider van buitenaf in, om de prijs en kwaliteit te vergelijken met hetgeen Grontmij en BNG aan leveren. Tenslotte moet elk project worden goed gekeurd door de RvC. Een besluit van de RvC dient met unanimititeit van stemmen te worden aangenomen. Dit zorgt bij sommige projecten wel eens voor vertraging, omdat er dan een commissaris tegen stemt. Vaak moet dan het plan aangepast worden, om de laatste commissaris toch te laten instemmen met het plan. Dit vergt extra overleg met de betreffende gemeente, maar vergt ook extra geduld van de gemeente. Daarbij ontstaat soms ook imagoschade voor Ruimte voor Ruimte omdat dit negatieve PR kan opleveren. Er ontstaan dan geruchten dat Ruimte voor Ruimte bepaalde projecten niet meer wil doen, of dat Ruimte voor Ruimte traag handelt.

Over het algemeen is de onzekerheid binnen de onderlinge relaties tussen de betrokken partijen binnen deze PPS laag. De actoren hanteerden facilitaire en coöperatieve strategieën, waarbij de betrokken partijen bereid waren om gezamenlijk een oplossing te vinden om de stallensloop terug te verdienen. Daarnaast hebben de actoren niet gewisseld van strategie en zich onthouden van opportunistisch gedrag, dit nam veel onzekerheid weg over het gedrag van de actoren. Maatregelen om deze onzekerheid tegen te gaan waren duidelijke afspraken maken, actoren aan elkaar te

koppelen, maar ook te ontkoppelen. Daarnaast is er een onafhankelijke directie in deze PPS aangetrokken. De enige onzekerheid die er speelde was dat betrokken partijen zich een enkele keer niet hielden aan de afspraken, namelijk dat er partijen waren die niet voldeden aan een inspanningsverplichting. Hiertegen kunnen weer maatregelen genomen worden, zodat dit niet direct ten koste gaat van het resultaat. In de onderstaande tabel vindt u een kort overzicht van het gedrag van actoren, de maatregelen die genomen zijn tegen strategische onzekerheid en strategische onzekerheid binnen deze PPS.

Tabel 17: Onzekerheid binnen PPS Ruimte voor Ruimte

Factoren	Resultaten:
<b>Gedrag actoren</b>	De provincie Noord-Brabant hanteerde een faciliterende strategie. De overige partijen hanteerden een coöperatieve strategie. Er is in deze PPS geen sprake van opportunistisch gedrag onder de actoren.
<b>Maatregelen tegen strategische onzekerheid</b>	In deze PPS zijn meerdere maatregelen genomen tegen structurele onzekerheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren zijn inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. Binnen deze PPS zijn de partijen een samenwerkingsverband met elkaar aangegaan. Deze is bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst.</li> <li>• Tijdens deze PPS heeft er ook een ont koppeling plaats gevonden van een actor. Heijmans-IBC kon haar doelstelling niet realiseren in deze PPS. Hiertoe is besloten om deze actor uit de PPS te laten stappen.</li> <li>• Om onzekerheid tegen te gaan zijn er regels opgesteld in deze PPS waar actoren zich aan moeten houden. Belangrijkste voorbeelden zijn hiervan de inspanningsverplichtingen, afspraken over goedkeuring van projecten, het afleggen van verantwoording van de directie en een exit-procedure van de betrokken partijen.</li> <li>• Binnen deze PPS is een onafhankelijke directeur aangetrokken. Deze is verantwoordelijk voor de behaalde resultaten binnen Ruimte voor Ruimte en moet er voor zorgen dat de organisatie goed op orde is. Dit is gebeurt in overeenstemming met de betrokken partijen.</li> </ul>
<b>Strategische onzekerheid</b>	In deze PPS is de strategische onzekerheid laag. De actoren zijn bereid zich in te zetten om gezamenlijk de doelstelling van de PPS te bereiken. Daarbij veranderen ze tijdens de PPS niet van strategie en vertonen de actoren geen opportunistisch gedrag. Wel gebeurt het soms dat actoren de inspanningsverplichting niet nakomen. Hier worden maatregelen tegen genomen. Recent is er bij de Provincie Noord-Brabant beroep gedaan op de garantiestelling die is opgenomen binnen deze PPS. De gevolgen zijn nu nog onduidelijk.

### 5.1.3 Resultaten PPS

In deze subparagraaf wordt beschreven welke resultaten er in de PPS Ruimte voor Ruimte zijn behaald. Daarnaast wordt geanalyseerd wat bij Ruimte voor Ruimte de toegevoegde waarde is geweest van een PPS.

#### Resultaten PPS

Binnen deze PPS is de overkoepelende doelstelling om het geld dat is geïnvesteerd om de stallensloop te financieren, terug te verdienen door het ontwikkelen van woningbouwkwavels. Deze doelstelling is gekwantificeerd. Het beoogde rendement dat in beide tranches behaald zou moeten worden is 20%. Dit wordt allemaal bijgehouden in jaarrekeningen en resultaatoverzichten. Hierover

legt de directeur verantwoording af aan de RvC en de aandeelhouders. In zowel de eerste als de tweede tranche zal dit percentage zeer waarschijnlijk niet worden behaald. In de eerste tranche is het behaalde rendement momenteel 13,5%. Tussentijds is het rendement over de eerste tranche wel eens 18% tot 19% geweest, maar de 20% is nooit gehaald. Mede door de economische crisis is het rendement gezakt naar 13,5%. De verwachting is dat het rendement in de eerste tranche niet veel meer zal wijzigen, gezien er slechts nog een beperkt aantal bouwrechten resten om in deze tranche te kunnen ontwikkelen. Het rendement in de tweede tranche is momenteel 2,5%. Dit lage percentage is eveneens te wijten aan de economische crisis. Wanneer het economische klimaat herstelt zijn in de tweede tranche nog veel mogelijkheden om het rendement te verbeteren. In de tweede tranche zijn er nog heel veel kavels die moeten worden ontwikkeld en worden verkocht.

Tenslotte is er ook een maatschappelijke doelstelling, namelijk het ontwikkelen van woningbouwkavels in het buitengebied. In totaal is het bedoeling dat in de twee tranches 2700 kavels worden ontwikkeld, waarvan 1000 in de eerste tranche en 1700 in de tweede tranche. Het doel was om de eerste tranche af te sluiten in 2013. Dit kan alleen wanneer alle kavels uit deze tranches zijn ontwikkeld en zijn verkocht. Dit is niet gelukt mede door de economische crisis. Door de crisis zijn er minder kavels verkocht en schuift de doelstelling op. Voor de tweede tranche is het doel om deze af te sluiten in 2022. Nadat de tweede tranche is afgesloten wordt Ruimte voor Ruimte opgeheven. Ook het resultaat van de tweede tranche schuift mogelijk een aantal jaar op.

De nevendoelestellingen van de individuele actoren zijn binnen deze PPS minder concreet geformuleerd.

- Voor zowel Grontmij als BNG geldt dat zij omzet willen genereren door hun diensten en expertise beschikbaar te stellen in de PPS. Hierin zijn beide partijen geslaagd, naar Grontmij en BNG zijn doorberekenbare opdrachten teruggevloeid vanuit Ruimte voor Ruimte.
- De provincie Noord-Brabant had als belangrijkste doelstelling, dat zij voorfinanciering van de stallensloop voor een groot deel uit de markt wilden verwerven. Dit is door middel van deze PPS gelukt. Uiteindelijk heeft de provincie Noord-Brabant hiervan slechts 28% zelf moeten bijdragen. Daarnaast had de provincie Noord-Brabant een maatschappelijke doelstelling. Deze doelstelling was om de uitstoot van fosfaat terug te dringen door middel van de stallensloop. Door deze PPS is de stallensloop gefinancierd en is door de stallensloop de fosfaatuitstoot teruggebracht.
- NIBC had als bank het behalen van rendement als doelstelling. Dit wilden zij bereiken door het investeren in aandelen en het verstrekken van leningen aan Ruimte voor Ruimte. Het rendement over de aandelen loopt gelijk met het overkoepelende resultaat wat hierboven is beschreven. Over het behalen van rendement over de leningen zijn geen uitspraken te doen.
- Heijmans-IBC had als doelstelling het realiseren van projectmatige opstalontwikkeling. Deze doelstelling kwam in Ruimte voor Ruimte niet van de grond. Hiertoe is besloten dat Heijmans-IBC uit deze PPS stapt.

De overkoepelende rendementsdoelstellingen van deze PPS zullen zeer waarschijnlijk niet worden gehaald. Wel moet hier een kanttekening bijgemaakt worden dat het beoogde rendement van 20% erg hoog was en dat de PPS al lange tijd te kampen heeft met de economische crisis. Ondanks de crisis wordt in beide tranches nog steeds een positief rendement gehaald. Ook de maatschappelijke doelstelling van de PPS, zal waarschijnlijk een aantal jaar worden opgeschoven. Daarentegen hebben de meeste actoren hun nevendoelestelling in dit project wel behaald.

## Toegevoegde waarde PPS

De PPS heeft in dit project op verschillende manieren een toegevoegde waarde gehad. Ten eerste in de inhoud van het project. Er is in het project Ruimte voor Ruimte op een creatieve manier geld vrijgemaakt om de stallensloop te financieren. Dit geld is vrijgemaakt door woningbouw te ontwikkelen en geld te genereren uit de markt, in plaats van dat hiervoor overheidssubsidies werden verstrekt. Volgens de respondenten in dit onderzoek had de provincie Noord-Brabant de voorfinanciering zonder deze PPS nooit van de grond gekregen. Het bedrag van €268 miljoen was voor de provincie zelfstandig niet te behappen, om de stallensloop zelfstandig te financieren. Ook tijdens het proces is er een duidelijke toegevoegde waarde van deze PPS. Doordat partijen vanaf het begin al open naar elkaar waren over elkaars belangen en doelen, konden de actoren gezamenlijk een PPS opzetten, waarbij het grootste deel van de belangen en doelen niet in het geding kwam. Daarnaast zijn de kennis en diensten die de verschillende betrokken partijen kunnen leveren gecombineerd, om woningbouwlocaties te ontwikkelen. Hierbij kon aan gemeenten een integraal product worden geleverd, waarin alle woningbouw gerelateerde activiteiten werden meegenomen. Op financieel gebied is de toegevoegde waarde dat door middel van deze PPS de stallensloop kan worden gefinancierd. Daarnaast worden de risico's verdeeld over de actoren. Tenslotte worden ook buiten de oorspronkelijke scope van het project waarden gecreëerd. Zo heeft Ruimte voor Ruimte woningbouwprojecten ontwikkeld, die niet onder de Ruimte-voor-ruimte-regeling vielen, maar die betreffende gemeenten wel graag wilden ontwikkelen. Op deze manier heeft Ruimte voor Ruimte extra omzet gegenereerd.

Op allerlei gebieden zijn in deze PPS toegevoegde waarde gecreëerd. In de onderstaande tabel worden de resultaten en de toegevoegde waarde van de PPS Ruimte voor Ruimte kort samengevat.

Tabel 18: Behaalde resultaten Ruimte voor Ruimte

Factoren:	Resultaten:
<b>Prestatiemeting en -beoordeling</b>	De rendementsdoelstelling is uitgedrukt in een percentage dat moet worden behaald. Daarnaast zijn er deadlines gepland, wanneer tranches afgesloten zouden moeten worden. De prestaties van de PPS worden bijgehouden in jaarverslagen en jaarrekeningen, die worden gerapporteerd aan de RvC en de AVA.
<b>Resultaat PPS</b>	Het rendement dat wordt behaald is tot nu toe positief, maar het beoogde rendement van 20% wordt mede door de economische crisis niet behaald. Ook de doelstelling om de eerste tranche en tweede tranche in respectievelijk 2013 en 2022 af te sluiten wordt enkele jaren opgeschoven. De individuele doelstellingen van de betrokken partijen zijn wel nagenoeg allemaal gehaald.
<b>Toegevoegde waarden</b>	De toegevoegde waarden in deze PPS zijn: <ul style="list-style-type: none"><li>• De innovatieve manier die is gevonden om de stallensloop te financieren.</li><li>• Het combineren van kennis en diensten van de betrokken partijen om te komen tot een integraal product te leveren aan gemeenten op het gebied van woningbouwontwikkeling.</li><li>• Het evenredig verdelen van risico's tussen de betrokken partijen.</li><li>• Het oppakken van aanverwante woningbouwprojecten bij diverse gemeenten.</li></ul>



#### 5.1.4 Samenvatting

In deze subparagraaf worden empirische resultaten van de onderzoeksvariabelen binnen deze PPS kort samengevat. Deze samenvatting wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 19: Samenvatting Ruimte voor Ruimte

Variabele:	Resultaten:
<b>Soort PPS</b>	Deze PPS betreft een partnership, waarin meerdere partijen een gezamenlijke entiteit hebben opgericht. In deze PPS hebben de betrokken partijen gezamenlijk een aanpak ontwikkeld om de stallensloop te financieren en dit terug te verdienen met ontwikkeling van woningbouwlocaties. Gedurende het gehele project vindt er samenwerking plaats tussen de betrokken actoren, om zo gezamenlijk woningbouwplannen te ontwikkelen. Daarbij wordt veelvuldig verbinding gezocht met actoren buiten de PPS, bijv. om gemeenten te benaderen om grond te verwerven voor het ontwikkelen van woningbouwplannen.
<b>Relaties binnen PPS</b>	De relaties binnen deze PPS zijn zeer hecht. De partijen zijn zeer open geweest over hun belangen. Onder de betrokken partijen was er vertrouwen en welwillendheid om gezamenlijk met elkaar een samenwerking aan te gaan. Dit vertrouwen was zo sterk, dat de partijen besloten hebben om een tweede tranche met elkaar te ontwikkelen. Daarnaast zijn de partijen binnen de PPS complementair aan elkaar. Elke partij brengt middelen in de PPS, waarover de andere actoren niet beschikken. Binnen de PPS is er een onafhankelijke directie aangesteld, die het bedrijf Ruimte voor Ruimte leidt en hier verantwoordelijk voor is. Ook zijn er duidelijke afspraken gemaakt binnen deze PPS. Momenteel heerst er wel enige onzekerheid binnen de PPS. De provincie Noord-Brabant is aangesproken over haar inspanningsverplichting voor het leveren van woningbouwlocaties.
<b>Resultaten PPS</b>	De rendementsdoelstelling van deze PPS wordt zeer waarschijnlijk niet behaald. Ook is het einde van deze PPS uitgesteld. De individuele doelstellingen van de betrokken partijen zijn grotendeels wel behaald. Verder is er binnen deze PPS op vele manieren toegevoegde waarde gecreëerd, die zonder een PPS niet tot stand waren gekomen.

#### 5.2 Business Park Aviolanda

De PPS Business Park Aviolanda speelt zich af in de omgeving van het vliegveld Woensdrecht. Op dit vliegveld waren vooral Stork/Fokker (vliegtuigfabrikant) en Defensie actief. Rondom 2005/2006 ontstonden er plannen om rondom het vliegveld nieuwe bedrijfslocaties te ontwikkelen voor de komst van een nieuw soort gevechtsvliegtuig, de JSF. De komst van de JSF zou meer werkgelegenheid bieden in de 'maintenance-sector' en er zou meer vraag komen naar bedrijven die gespecialiseerd zijn in luchtvaartonderhoud. Aanvankelijk ontstond het idee om ten noorden van het vliegveld een geheel nieuw bedrijventerrein te realiseren. Dit plan stuitte vervolgens op veel verzet van natuur- en milieuverenigingen, omdat het nieuwe bedrijventerrein in groen gebied zou komen te liggen. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat er een Mutual Gain Approach (MGA) is gedaan. Dit is een benadering waarin in dit geval uit zowel economisch, ecologisch als sociaal oogpunt is nagedacht over gebiedsontwikkeling rondom het vliegveld. Bij dit MGA zaten o.a. Stork/Fokker, de gemeente Woensdrecht, Defensie, de provincie Noord-Brabant, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), ROC West-Brabant en de verschillende natuur- en milieuverenigingen. Vervolgens is in deze MGA besloten dat er meerdere projecten in dit gebied komen, die kunnen worden onderverdeeld in 'Profit', 'Planet' en 'People'. Een Profitproject wat hieruit is voortgekomen, is Business Park

Aviolanda. Op het vliegveld Woensdrecht ligt een terrein dat nog niet bebouwd en in gebruik is. Dit stuk terrein is eigendom van Stork/Fokker, maar Stork/Fokker was niet zelfstandig in staat om het bedrijfsterrein te ontwikkelen. Hiertoe heeft Stork/Fokker de hulp ingeroepen van de provincie Noord-Brabant, de BOM (afdeling Bedrijfslocaties) en de gemeente Woensdrecht. Deze partijen zijn in een vorm van PPS samen gaan werken om bedrijfslocaties op het terrein van Stork/Fokker te ontwikkelen.

### 5.2.1 Soort PPS

Nadat het idee ontstond om op het Stork/Fokker-terrein bedrijfslocaties te ontwikkelen. Is er in opdracht van Stork/Fokker, de gemeente Woensdrecht, de BOM en de provincie Noord-Brabant een aanbesteding georganiseerd, waarbij een partij werd gezocht die de toekomstvisie voor het terrein kon ontwerpen. Vervolgens is dit plan verder uitgewerkt en verder ondersteund door bedrijven die het marktechnische aspect (bijv. product-/marktcombinaties, prognose van luchtvaartsector) van het plan onderzochten. Deze uitkomsten zijn vervolgens uitgewerkt in een business case. Hiertoe hebben de betrokken partijen; Stork/Fokker, de gemeente Woensdrecht, de provincie Noord-Brabant en de BOM een Joint-Venture ontwikkeld. Deze bestond ten eerste uit Business Park Aviolanda (BPA), dit was een CV/BV constructie, waarin Stork/Fokker, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Woensdrecht vertegenwoordigd zijn. Daarnaast hing onder BPA nog een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Hierin zijn de BOM, de gemeente Woensdrecht en BPA vertegenwoordigd. Deze entiteiten zijn in 2010 opgericht. De entiteiten hadden elk een verschillende functie. BPA had als functie de al bestaande gebouwen te exploiteren, dit is als het ware een soort parkmanagementorganisatie voor de bedrijven die er al gevestigd zijn. De GEM had als functie om de beschikbare en nog ongebruikte gronden op het Stork/Fokker-terrein te verkopen aan bedrijven die zich op het terrein wilden vestigen.

De samenwerking was voor het belangrijkste deel bekrachtigd op basis van een 'sale and lease back-constructie'. Stork/Fokker verkocht de grond aan BPA. Dit ging in totaal om €30 miljoen. Daarna ging Stork/Fokker het terrein huren. Verder legde elke betrokken partij aandelen in. Stork/Fokker kreeg 20% van de aandelen en zat vast aan een huurcontract van 15 jaar, met daarbij een mogelijke verlenging van nog eens vijf jaar. Op deze manier werd Stork/Fokker ook deel van de PPS en werd het commitment van Stork/Fokker gegarandeerd. Na de periode van 20 jaar die in het huurcontract is opgenomen, is Stork/Fokker vrij om te staan en te gaan waar Stork/Fokker wil. Echter, wil Stork/Fokker vertrekken en ook uit de PPS stappen dan moeten nog wel de aandelen van de hand worden gedaan. Het huurcontract is dus niet leidend binnen deze PPS. De overdracht van aandelen zijn in de statuten van het BPA geregeld. Er is geen eindpunt besproken, wanneer de PPS wordt opgeheven.

De bemensing van BPA en van de GEM wordt extern aangetrokken. In eerste instantie hadden de twee entiteiten een aparte directie. Tegenwoordig vallen beide entiteiten onder dezelfde directie. Deze directie is van buitenaf aangetrokken. Het overige werk, bijvoorbeeld voor een ingenieursbureau of onderhoudswerk, wordt uitbesteed. Verder nemen de publieke partijen niet zelf plaats in de Raad van Commissarissen (RvC), maar laten zich vertegenwoordigen door iemand van buitenaf. Alleen Stork/Fokker, heeft wel iemand van de eigen organisatie afgevaardigd. In de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) zijn wel personen van de betrokken partijen vertegenwoordigd. Aangezien dat de publieke partijen hier in de meerderheid zijn, hebben zij veel invloed op de besluiten die genomen worden. Verder hebben de aandeelhouders buiten de AVA om

ook veelvuldig contact met de directie van beide entiteiten. Elke partij van de aandeelhouders kan namelijk iets betekenen om het terrein tot ontwikkeling te brengen. Zo heeft Stork/Fokker een uitgebreid netwerk in de luchtvaartsector en hebben de BOM en de provincie Noord-Brabant mogelijk kanalen om bedrijvigheid aan te trekken en hebben expertise op het gebied van de procedures rondom gebiedsontwikkeling. Elke actor zet dus hun eigen expertise in, om de ontwikkeling van het bedrijventerrein van de grond proberen te krijgen.

Vanuit BPA en de GEM worden verschillende activiteiten ondernomen om bedrijven uit de luchtvaartsector over te halen om zich te vestigen op het vliegveld Woensdrecht. Door de ongunstige economische situatie zijn bedrijven niet snel geneigd om een stuk grond te kopen en hier dan nog eens een bedrijfsruimte op te bouwen. Dit risico vinden bedrijven op dit moment te groot om dergelijke investeringen te doen. Er is momenteel nog wel vraag uit de markt naar kant-en-klare bedrijfsruimten. Dit kwam ook tot uiting, doordat veel bedrijfsruimten die al op de locatie aanwezig zijn, zijn bezet door gevestigde bedrijven. De verkoop van de grond daarentegen nauwelijks. Om hierop in te spelen is ervoor gekozen, om de GEM onder te brengen bij BPA en bij de aandeelhouders geld proberen los te krijgen om bedrijfspanden te gaan bouwen.

De betrokken partijen in deze PPS hebben gezamenlijk een hoofddoelstelling geformuleerd. Deze hoofddoelstelling luidt 'het vrijspelen van ruimte, voor het vestigen van nieuwe bedrijven in de luchtvaartmaintenancesector'. Op de achtergrond speelde bij deze actoren verschillende belangen, die allemaal goed aansluiten op deze doelstelling. In de volgende subparagraaf wordt dieper in gegaan op de verschillende belangen.

Zoals eerder aangegeven wordt er toezicht gehouden op de directie van BPA door de RvC en de AVA. De aandeelhouders zijn ook de partijen die de PPS gezamenlijk hebben opgezet. In plaats van dat zij als AVA meer op afstand opereren, wat gebruikelijk is, zijn de aandeelhouders nauw betrokken bij de PPS. Zij stellen hun kennis, expertise en netwerk beschikbaar om het bedrijventerrein te helpen ontwikkelen en de grond en gebouwen op het bedrijventerrein te helpen exploiteren.

De PPS Business Park Aviolanda is een duidelijk voorbeeld van een PPS in de vorm van een partnership. De betrokken partijen hebben gezamenlijk twee verschillende entiteiten opgericht en zijn hierin aandeelhouder. De entiteiten worden tegenwoordig geleid door één directie in plaats van twee. Het contract is in dit project het enige punt wat neigt naar een PPS in de vorm van een Contractvorm. Alle overige kenmerken wijzen op een PPS in de vorm van een partnership. Echter is er binnen de PPS geen eindpunt of ultimatum vastgelegd waarop de samenwerking wordt ontbonden. De actoren binnen de PPS hebben gezamenlijk een overkoepelende doelstelling geformuleerd, die goed aansluit op de belangen van de verschillende partijen. Verder wordt er in het project ingespeeld op economische ontwikkelingen die spelen. Coproductie vindt gedurende het gehele project plaats. Er is veelvuldig contact tussen de aandeelhouders van de betrokken partijen en de directie van de joint-venture. In de onderstaande tabel worden de kenmerken van de PPS kort weergegeven.

Tabel 20: Kenmerken PPS Business Park Aviolanda

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	De betrokken partijen hebben gezamenlijk twee verschillende entiteiten opgericht. Deze werden bemand door een onafhankelijke directie, het overige werk wat hierin gedaan moet worden wordt allemaal uitbesteed. De RvC bestaat uit leden, die niet afkomstig zijn uit de betrokken partijen, Stork/Fokker uitgezonderd. De AVA bestaat wel uit de betrokken partijen, die tevens ook aandeelhouder zijn.
<b>Rol contract</b>	De sale and lease back-constructie lag voor een belangrijk deel ten grondslag aan de PPS. Verder zijn er belangrijke regels vastgelegd in de statuten van de juridische entiteit. Er is geen specifiek eindpunt vastgelegd tot wanneer de PPS actief is.
<b>Vaststellen van probleem en oplossing</b>	Alle actoren binnen de PPS hebben gezamenlijk een overkoepelende doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling sluit goed aan op de verschillende achterliggende belangen van de partijen. Deze overkoepelende doelstelling luidt: 'het vrijspelen van ruimte, voor het vestigen van nieuwe bedrijven in de luchtvaartmaintenancesector'.
<b>Scope van het project</b>	Het project zelf wordt niet uitgebreid met aanverwante onderwerpen/issues. Wel wordt er binnen het project ingespeeld op ontwikkelingen die spelen in de omgeving. Ook de aanleiding van het project was oorspronkelijk ook iets wat in de omgeving speelde en waarop geanticipeerd werd (de evt. komst van de JSF).
<b>Management-principe</b>	Er is sprake van een gezamenlijke doelstelling, die door alle betrokken partijen wordt onderkend. De directeur van BPA is onafhankelijk en extern aangetrokken. In de dagelijkse gang van zaken heeft hij de bevoegdheid om besluiten te nemen. Verder moet er voor belangrijke besluiten, als het gaat om geld of om grote veranderingen, goedkeuring en instemming worden gevraagd bij respectievelijk de RvC en de AVA.
<b>Coproductie</b>	Coproductie vindt gedurende het gehele project plaats. De betrokken partijen zijn bereid hun expertise, kennis en netwerk beschikbaar te stellen gedurende het gehele project.

### 5.2.2 Relaties binnen PPS

In deze subparagraaf worden de relaties binnen deze PPS beschreven door het analyseren van het vertrouwen, de onderlinge afhankelijkheid en de onzekerheden binnen het netwerk. Om de relaties binnen de PPS te kunnen beschrijven is het noodzakelijk om eerst de individuele belangen van de betrokken partijen te kennen. Deze worden eerst beschreven.

De hoofddoelstelling binnen deze PPS is het creëren van ruimte voor het vestigen van nieuwe bedrijven in de luchtvaartmaintenancesector op het vliegveld Woensdrecht. Onder deze overkoepelende doelstelling hadden de partijen op individueel niveau uiteenlopende belangen.

- De gemeente Woensdrecht en de provincie Noord-Brabant hebben allebei het belang dat de werkgelegenheid in de regio op peil blijft. De (luchtvaart)maintenancesector behoort tot één van de belangrijke economische sectoren in West-Brabant. Door middel van het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid, hoopt zowel de gemeente Woensdrecht als de provincie Noord-Brabant meer werkgelegenheid te kunnen creëren.
- Stork/Fokker heeft belang bij breder aanbod van diensten op het gebied van luchtvaart op het terrein, zodat vliegveld Woensdrecht zich als een soort centrum kan ontwikkelen op het gebied

van luchtvaarmaintenance. Hierdoor kan Stork/Fokker mogelijk allianties sluiten met andere bedrijven en komt er meer bedrijvigheid richting Woensdrecht.

- De afdeling Bedrijfslocaties van de BOM, wilde haar core-business doen, namelijk het ontwikkelen van Bedrijfslocaties. Deze belangen sluiten allemaal goed aan op de overkoepelende doelstelling van deze PPS.

Tijdens de onderhandelingen speelde ook nog de verkoop van de grond van Stork/Fokker een belangrijke rol. Hierin waren de belangen tegengesteld. Stork/Fokker wilde graag zoveel mogelijk geld incasseren voor de grond. De publieke partijen wilden dit gezamenlijk overnemen, maar wel voor een redelijke prijs.

## **Vertrouwen**

Het vertrouwen in deze PPS is redelijk. De actoren beseften zich dat zij open moesten zijn over hun eigen belangen binnen deze PPS om tot een goed resultaat te kunnen komen tijdens de onderhandelingen. In dit geval werkte het extra verhelderend omdat sommige actoren dubbele belangen hadden. Stork/Fokker wilde geld uit de grond halen door middel van de verkoop, maar tegelijkertijd wilde Stork/Fokker ook nieuwe business op hun terrein, die ook voor hun zelfversterkend zou kunnen werken. De gemeente Woensdrecht en de provincie Noord-Brabant wilde hun werkgelegenheid behouden en tegelijkertijd zo'n gunstig mogelijke prijs betalen voor de grond. Zowel de drie publieke partijen en Stork/Fokker hadden onderhandelaars ingehuurd. Alle partijen waren nog vrij onervaren op het gebied van onderhandelen over een PPS. Tijdens de onderhandelingen trokken de publieke partijen als één partij op. De onderhandelingen waren tweeledig, enerzijds werd er onderhandeld over de grondprijs van het terrein van Stork/Fokker dat werd verkocht aan de publieke partijen. Anderzijds werden er afspraken gemaakt over het organiseren en het optuigen van de PPS. Naast dat er openheid was over de belangen, werd er ook wel degelijk met de belangen van elke partij rekening gehouden. Zo werd de eis van Stork/Fokker ingewilligd, dat zich geen andere bedrijven mochten vestigen op het terrein, die dezelfde producten en diensten verleenden als Stork/Fokker. De BOM worstelde met het probleem dat het geen middelen heeft om deel te nemen in langdurige beleggingen, zoals een belegging in vastgoed. De BOM kan enkel meedoen, wanneer het op een snelle manier geld kan genereren en het kapitaal kan terugverdienen. Dit werd opgelost door het oprichten van een Grond Exploitatie Maatschappij GEM, waarin de BOM een groot deel van de aandelen voor haar rekening nam en op deze manier geld kon genereren door gronden te exploiteren. De overige betrokken partijen namen dan deel in het BPA.

Doordat elke partij een bepaald deel van de aandelen nam binnen de PPS, droeg elke partij ook een deel van het risico met zich mee. Dit gold ook voor Stork/Fokker ondanks dat zij de grond verkochten, werden zij gevraagd om een aandeel van 20% te nemen in de PPS. Daarnaast werd afgesproken Stork/Fokker voor 15 jaar de grond ging huren, met een optie om de huur voor 5 jaar te verlengen. Op deze manier werd Stork/Fokker gecommiteerd binnen deze PPS en werd voor Stork/Fokker ook een bepaalde commitment gecreëerd met het gebied en de PPS. Gezamenlijk gingen de partijen een financieel risico aan, waarbij het de bedoeling was om de investering terug te verdienen door exploitatie van grond en gebouwen aan nieuw te vestigen bedrijven op de luchthaven.

Het vertrouwen kwam deels voort uit de vertrouwensbron 'competenties', Stork/Fokker had veel ruimte beschikbaar op haar bedrijventerrein en wilde dat hier meer bedrijvigheid kwam. Echter,

Stork/Fokker was niet zelfstandig in staat om dit te realiseren. Hierop besloot Stork/Fokker het terrein te koop aan te bieden aan de provincie Noord-Brabant, zodat de provincie het vervolgens zou kunnen ontwikkelen, die op haar beurt de gemeente Woensdrecht en de BOM erbij betrok. Verder draait het vertrouwen in deze PPS ook veel op goodwill, de betrokken partijen proberen rekening te houden met elkaars belangen en zijn bereid om andere partijen hierin ook wat te gunnen.

Het vertrouwen is in deze PPS redelijk goed te noemen. De betrokken partijen waren bereid elkaar tegemoet te komen in elkaars belangen en gezamenlijk risico's te nemen en investeringen te doen. Wel was er aan de publieke kant enige twijfel over het aanblijven in Woensdrecht van Stork/Fokker in de toekomst. Hiervoor zijn een aantal maatregelen genomen, zodat Stork/Fokker gecommitteerd is binnen dit PPS-project. Het vertrouwen is vooral ontstaan door de kennis die de betrokken partijen hadden van hun competenties en goodwill tussen de partijen onderling. In de onderstaande tabel zijn de resultaten wat betreft het vertrouwen binnen deze PPS weergegeven.

**Tabel 21: Vertrouwen Business Park Aviolanda**

<b>Kenmerk:</b>	<b>Resultaten</b>
<b>Kwetsbaarheid</b>	De betrokken partijen in deze PPS hielden rekening met elkaars belangen tijdens deze PPS. Dit is ook terug te zien in enkele afspraken die zijn gemaakt om bepaalde belangen van bepaalde partijen te beschermen.
<b>Risico</b>	De actoren namen gezamenlijk risico's in dit project. Elke betrokken partij nam een deel van de aandelen van één van de opgerichte entiteiten voor haar rekening. Elke partij investeerde op deze manier in de grond en/of vastgoed.
<b>Verwachtingen</b>	Ondanks dat de partijen rekening hielden met elkaars belangen, waren de publieke partijen niet helemaal gerust op het feit dat Stork/Fokker daadwerkelijk zou blijven. Om ze bij het vliegveld van Woensdrecht betrokkenheid te laten houden, werd afgesproken dat Stork/Fokker 20% van de aandelen nam en dat Stork/Fokker de grond voor een periode van minimaal 15 jaar terughuurt.
<b>Vertrouwensbron</b>	Op basis van competenties en goodwill. Stork/Fokker zocht partijen die in staat waren om het bedrijventerrein verder te ontwikkelen. Daarnaast waren alle partijen open over elkaars belangen en kwamen de partijen elkaar daarin tegemoet, wat ook vertrouwen tussen de partijen opleverde.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Bij Business Park Aviolanda zijn drie publieke partijen betrokken, namelijk de provincie Noord-Brabant, de gemeente Woensdrecht en de BOM. De enige private partij die betrokken is bij Business Park Aviolanda is Stork/Fokker. In deze PPS zijn twee entiteiten opgericht, namelijk de GEM en BPA. Elke betrokken partij is aandeelhouder in minimaal één van deze entiteiten. De aandelenverhouding is gegeven in tabel 22.

## 22: Aandelenverhouding Business Park Aviolanda (Provincie Noord-Brabant, 2014)

	Provincie Noord-Brabant	Gemeente Woensdrecht	BOM	Stork/Fokker	BPA
<b>Business Park Aviolanda (BPA)</b>	60%	20%	-	20%	-
<b>Grondexploitatie-maatschappij (GEM)</b>	-	20%	60%	-	20%

De provincie Noord-Brabant heeft veel geld geïnvesteerd om de grond van Stork/Fokker over te nemen. De provincie Noord-Brabant heeft een groot aandeel in deze PPS. Dit betekent dat Business Park Aviolanda voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de provincie Noord-Brabant. Zonder het geïnvesteerde geld van de provincie was deze PPS zeer waarschijnlijk niet van de grond gekomen. Verder heeft de provincie Noord-Brabant veel bevoegdheden, wat betreft het aanwijzen en het inrichten van bedrijventerreinen. Sinds 2010 zijn deze bevoegdheden overgegaan van de gemeenten naar de provincies, omdat er in Nederland een wildgroei ontstond aan bedrijventerreinen. Het feit dat deze bevoegdheden zijn overgeheveld naar de provincie Noord-Brabant, maakt de afhankelijkheid van de PPS ten opzichte van de provincie Noord-Brabant erg groot in combinatie met het grote aandeel dat de provincie Noord-Brabant heeft.

De gemeente Woensdrecht heeft zowel geïnvesteerd in de GEM als het BPA. In beide BV's heeft de gemeente Woensdrecht 20% van de aandelen en is dus als aandeelhouder nauw betrokken. Daarnaast heeft de gemeente Woensdrecht ook bevoegdheden om besluiten te nemen en beleid aan te passen wat invloed kan hebben op het bedrijvenpark. Hierbij valt te denken aan het wijzigen van een bestemmingsplan of het wel of niet verlenen van vergunningen voor te vestigen bedrijven. Gezien de gemeente Woensdrecht de enige partij is die deze bevoegdheden heeft en de gemeente Woensdrecht zowel betrokken is bij de GEM als het BPA, is het een zeer belangrijke partij binnen de PPS.

De BOM heeft een groot aandeel in de GEM en heeft hier veel financiële middelen in geïnvesteerd met de bedoeling om dit op korte termijn terug te verdienen door de grond op het industrieterrein te exploiteren. Verder heeft de BOM veel kennis over het ontwikkelen van bedrijfslocaties en het exploiteren van grond. De BOM is dus vooral bij de uitvoering van het project betrokken. Deze kennis is niet per se onvervangbaar, er zijn ook marktpartijen die deze kennis en expertise kunnen leveren. Er zijn echt maar weinig marktpartijen geïnteresseerd om in deze periode van economische crisis te investeren in een GEM op een bedrijventerrein. Volgens meerdere respondenten loopt momenteel de exploitatie op bedrijventerreinen in Nederland moeizaam. Doordat de BOM een van de weinige partijen is die bereid is te investeren in bedrijventerreinen en hierover veel kennis in huis heeft, is de BOM een belangrijke actor in deze PPS.

Stork/Fokker is op verzoek van de provincie Noord-Brabant medeaandeelhouder geworden binnen deze PPS. Dit is gebeurd om Stork/Fokker betrokken te houden bij de locatie. In ruil hiervoor heeft Stork/Fokker als aandeelhouder een stem in de aandeelhoudersvergaderingen. Stork/Fokker beschikt wel als enige in deze PPS over een ruim netwerk binnen de luchtvaartsector. Dit netwerk kan mogelijk nuttig zijn bij het aantrekken van nieuwe bedrijven uit de luchtvaartsector op het bedrijventerrein. Ook weet Stork/Fokker als ervaringsdeskundige wat er op een bedrijventerrein

moet worden gedaan op het gebied van parkmanagement, wil het bedrijventerrein aantrekkelijk zijn voor bedrijven uit de luchtvaartsector. Geen enkele andere actor beschikt over het netwerk en specifieke kennis binnen deze PPS. Wel zijn er andere partijen die ook hetzelfde netwerk hebben en over dezelfde kennis kunnen beschikken. Een voorbeeld hiervan is de luchtmacht die eveneens op het vliegveld Woensdrecht gevestigd is, maar geen deel uitmaakt van de PPS.

Binnen deze PPS heeft elke actor specifieke kennis of specifieke bevoegdheden, die uniek zijn in deze PPS. Daarnaast brengt elke actor bepaalde middelen in, die cruciaal zijn om de doelstelling van de PPS te bereiken. De afhankelijkheid van de PPS ten opzichte van de actoren is dan ook hoog tot zeer hoog. Doordat elke actor dermate belangrijk is, is er sprake van een hoge tot zeerhoge wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren onderling. De wederzijdse afhankelijkheden binnen deze PPS zijn in tabel 23 weergegeven.

Tabel 23: Wederzijdse afhankelijkheden PPS Business Park Aviolanda

Actor	Middelen	Vervangbaarheid ingezette middelen in PPS	Belang van ingezette middelen in PPS	Afhankelijkheid Actor in PPS
<b>Provincie Noord-Brabant</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Bevoegdheden	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>Gemeente Woensdrecht</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Bevoegdheden	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>BOM</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis	Laag	Hoog	Hoog
<b>Stork/Fokker</b>	Financiële middelen, Kennis.	Middelmatig	Hoog	Hoog

### Onzekerheden binnen het netwerk

Vanaf de onderhandelingen werd door de betrokken partijen een coöperatieve strategie gehanteerd. Tijdens de onderhandelingen waren er twee partijen. De provincie Noord-Brabant, de gemeente Woensdrecht en de BOM trokken gezamenlijk op als publieke partij. Stork/Fokker was de enige private partij bij de onderhandelingen. De publieke partijen en private partijen hadden gelijklopende belangen, beide wilde namelijk nieuwe business op het bedrijventerrein. Stork/Fokker bezat aanvankelijk de grond, waarop een ruimte voor nieuwe bedrijven moesten worden gecreëerd. De publieke partijen hadden de financiële middelen om deze grond van Stork/Fokker over te nemen. De partijen waren zich bewust van elkaars afhankelijkheden. Beide partijen hadden elkaars middelen, namelijk het geld en de grond nodig om de PPS op te kunnen zetten.

De onderhandelingen werden gedaan doordat de partijen gezamenlijk een berekening maakten over de waarde van de grond en dan vooral kijkend naar de exploitatiewaarde. Facetten die hierin een rol spelen zijn voor hoeveel de grond kan worden geëxploiteerd en welke kosten moeten worden gemaakt om de grond te exploiteren. Uit deze twee facetten werd de waarde van de grond bepaald. De betrokken partijen moesten hierin elkaar tegemoet komen om een deal te kunnen maken over de grond. Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokken partijen een coöperatieve strategie hanteren,



waarbij de actoren zich bewust zijn dat ze afhankelijk zijn van elkaar en dat ze elkaar ook tegemoet moeten kunnen komen. Dit gebeurde ook in de onderhandelingen, van tevoren was afgesproken dat Stork/Fokker op verzoek van de provincie ook deel ging uitmaken van de PPS en 20% van de aandelen zou nemen in de BPA. Stork/Fokker wilde meer geld voor de grond, dan de provincie Noord-Brabant wilde betalen. Toch besloot de provincie Noord-Brabant akkoord te gaan met een hogere prijs. Hier tegenover stond dat Stork/Fokker concessies moest doen. Voorbeelden van deze concessies waren, dat Stork/Fokker een deel van haar parkeerruimte moest vrijgeven, en lid moest worden van een vereniging van bedrijven die zich rond het vliegveld gingen vestigen. Aan dit laatste had Stork/Fokker eigenlijk geen behoefte. Daarnaast wilde de publieke partijen dat Stork/Fokker een huurovereenkomst aanging en de grond na de verkoop ging terughuren. Op deze manier werd Stork/Fokker gecommiteerd aan het gebied. Wat opvallend is, is dat er bij de onderhandelingen niets is vastgelegd over een exit-procedure voor partijen binnen de PPS.

Nadat de onderhandelingen over de gronddeal waren afgerond, werden de afspraken contractueel vastgelegd en werden de GEM en BPA opgericht. Voor deze twee ondernemingen is besloten dat deze werden geleid door een onafhankelijke directie. Nadat deze twee ondernemingen zijn samengegaan is er dus één onafhankelijke directie die het BPA leidt. De directie bestaat uit één persoon. Deze kan worden gezien als een soort facilitator van het proces. Directie is onpartijdig en heeft geen verleden bij één van de betrokken partijen. De directie is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de BPA. Door het aanstellen van een onafhankelijke directie wordt ervoor gezorgd dat het bedrijf zich richt op het algemene belang van de PPS, in plaats van individuele deelbelangen van de actoren. De directie moet wel verantwoording afleggen over de prestaties van de onderneming aan de RvC en de aandeelhouders. Ook de RvC bestaat uit mensen die niet actief zijn bij de betrokken partijen, met uitzondering van het afgevaardigde lid van Stork/Fokker.

Ook nadat de PPS is gestart en de resultaten tegenvielen, bleven de actoren steeds een coöperatieve strategie hanteren. Door de kredietcrisis is er momenteel nog steeds geen grond verkocht, terwijl de verhuur van bestaande panden wel goed loopt. Ondanks deze tegenvallende prestaties blijven de betrokken partijen als aandeelhouder nauw betrokken bij deze PPS. Nadat vanaf het begin de verkoop van gronden niet van de grond kwam, was er veelvuldig contact tussen de aandeelhouders en de directie. Zo waren de aandeelhouders ook betrokken bij de herstructurering van deze PPS, door gezamenlijk een nieuwe structuur te bedenken waarin de PPS wordt voortgezet (één directie in plaats van twee directies) en op een inhoudelijke koerswijziging aan te sturen, waarbij men vastgoed wil gaan ontwikkelen en verhuren aan bedrijven. Hierbij speelt ook een grote rol dat 80% van de aandelen van BPA in handen zijn van publieke partijen. Zij kunnen deze PPS niet zomaar laten vallen, omdat dan de werkgelegenheid in het gebied mogelijk in gevaar komt. De publieke partijen hebben Stork/Fokker in dit gebied ook gecommiteerd, dit zou dan ook wegvallen bij het verdwijnen van de PPS. Op deze manier is de coöperatieve strategie vanuit de aandeelhouders voor een belangrijk deel te verklaren.

De strategische onzekerheid is in deze PPS relatief laag. Vanaf het begin hanteren de partijen een coöperatieve strategie bij de onderhandelingen. De actoren waren zich ervan bewust dat ze afhankelijk van elkaar waren en elkaars middelen nodig hadden. Door middel van een hechte koppeling tussen de betrokken partijen en het aanstellen van een onafhankelijke directie binnen de PPS wordt opportunistisch gedrag tegengegaan en voorkomen dat individuele belangen een prominente rol gaan spelen binnen de PPS. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven

van het gedrag van actoren, de genomen maatregelen tegen strategische onzekerheid en wordt de strategische onzekerheid binnen deze PPS geanalyseerd.

Tabel 24: Onzekerheden binnen PPS Business Park Aviolanda

Factoren	Resultaten:
<b>Gedrag actoren</b>	Zowel de publieke partijen als Stork/Fokker hanteerden een coöperatieve strategie, waarbij de partijen eenzelfde belang hadden en elkaars afhankelijkheid erkenden. Er was geen sprake van opportunistisch gedrag.
<b>Maatregelen tegen strategische onzekerheid</b>	In deze PPS zijn meerdere maatregelen genomen tegen strategische onzekerheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren zijn inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. Binnen deze PPS zijn de partijen een samenwerkingsverband met elkaar aangegaan. Deze is bekrachtigd in een contract.</li> <li>• Om onzekerheid tegen te gaan hebben partijen vooral de commerciële partij Stork/Fokker gecommiteerd door deze 20% van de aandelen te laten nemen, lid te laten worden van een vereniging van gevestigde bedrijven in de omgeving en een huurcontract te laten ondertekenen voor minimaal 15 jaar.</li> <li>• Binnen deze PPS is een onafhankelijke directeur aangetrokken. Deze is verantwoordelijk voor de behaalde resultaten binnen de PPS en moet er voor zorgen dat de organisatie goed op orde is. De directeur legt verantwoording af aan de aandeelhouders en de RvC.</li> <li>• De RvC bestaat vooral uit commissarissen die niet afkomstig zijn vanuit de betrokken partijen. Op deze manier kan het toezicht op de directie ook vanuit neutraal oogpunt worden gedaan. Alleen de vertegenwoordiger van Stork/Fokker is ook afkomstig uit dit bedrijf.</li> </ul>
<b>Strategische onzekerheid</b>	De strategische onzekerheid is relatief laag. De partijen hanteren een coöperatieve strategie en zijn hier tot nu toe niet vanaf geweken. Daarnaast is er binnen deze PPS sprake van een hechte koppeling tussen de verschillende partijen. Doordat Stork/Fokker op meerder manieren is gecommiteerd aan deze PPS, wordt ook onzekerheid over opportunistisch gedrag van Stork/Fokker weggenomen. Ook wordt de onzekerheid weggenomen, omdat het belang voor publieke partijen te groot is om deze PPS te laten vallen, ook na de tegenvallende grondverkoop. Tenslotte zorgt de aanstelling van een onafhankelijke directeur ervoor, dat het algemeen belang van deze PPS wordt geprobeerd te behartigen en wordt op deze manier voorkomen dat individuele actorbelangen binnen deze PPS een dominante rol gaan spelen.

### 5.2.3 Resultaten in PPS

In deze paragraaf worden de behaalde resultaten van de PPS Business Park Aviolanda geanalyseerd. Daarnaast wordt beschreven welke toegevoegde waarden het aangaan van een PPS in deze casus heeft opgeleverd.

#### Resultaten in de PPS

De overkoepelende doelstelling binnen deze PPS was om ruimte te creëren voor nieuwe bedrijvigheid binnen de luchtvaartmaintancesector op het voormalige terrein van Stork/Fokker. Hierbij was het doel dat alle grond en beschikbare bedrijfsruimten op het bedrijventerrein in 2016 verkocht zou zijn. De verantwoording over de resultaten werd door de directies gedaan van het BPA en de GEM. Later is dit één directie geworden omdat deze entiteiten in elkaar zijn geschoven en nu onder dezelfde directie vallen. Deze directies legden verantwoording af aan de RvC en de aandeelhouders van de verschillende entiteiten. De directies brachten jaarverslagen en

jaarrekeningen uit, waarin de voortgang van de PPS werd gerapporteerd aan de RvC en aan de AVA. Nadat de verkoop van gronden achterwege bleef werd dit contact geïntensiveerd. De doelstelling is tot nu toe nog niet gehaald. Er is nog steeds geen stuk grond verkocht, wel is er veel interesse vanuit de markt voor het huren van bedrijfsruimten. De bedrijfspanden die op het vliegveld Woensdrecht aanwezig zijn, zijn dan ook allemaal verhuurd. Doordat de verkoop van grond achterblijft, zal de doelstelling om alle beschikbare grond in 2016 verkocht te hebben niet worden gehaald. Dit heeft te maken met de economische crisis. In 2007 brak deze in Amerika uit en in 2008 bereikte de crisis Nederland. Toen waren de onderhandelingen over de PPS nog niet afgerond, maar men wist nog niet dat de crisis zo heftig zou worden. Pas nadat de PPS in 2009 was getekend en in 2010 van start ging werd de omvang en impact duidelijk van de economische crisis. Maar op dit moment was de PPS al vastgelegd en kon men ook niet meer terug. De onderzoeken en prognoses waarmee de business case was ondersteund, waren door de heftigheid van de crisis ongeldig geworden. Dit heeft als gevolg gehad dat de doelstelling om alle beschikbare grond in 2016 te hebben geëxploiteerd enorm is opgeschoven. Daarnaast is men nu bezig om plannen te maken om opstal te ontwikkelen op deze gebieden en die vervolgens te gaan verhuren, omdat hiernaar wel vraag is vanuit de markt.

De individuele doelstelling van zowel de gemeente Woensdrecht als de provincie Noord-Brabant was dat de werkgelegenheid behouden blijft in de regio. Hierin is de luchtvaartmaintenancesector een van de belangrijkste pijlers. Dit is deels gelukt, doordat Stork/Fokker voor minimaal 15 jaar aan de luchthaven is geëxploiteerd. Verder hebben zich er geen nieuwe bedrijven gevestigd, dus is de werkgelegenheid niet verder gegroeid. Wel heeft de World Class Aviation Academy (WCAA) onderdeel van ROC West-Brabant zich gevestigd in een hangar op de luchthaven die zich richt op het onderwijzen in luchtvaartonderhoud. Op deze manier is er wel een extra maatschappelijke functie aan het vliegveld toegevoegd.

De individuele doelstelling van de BOM, was dat het de grond op het bedrijventerrein wilde exploiteren. Het ontwikkelen van bedrijfslocaties is ook de core-business van de BOM. Hiervan is niks terecht gekomen, omdat er geen enkel stuk grond is verkocht. Het uitbreken van de economische crisis is, zoals hierboven is uitgelegd, de belangrijkste oorzaak.

Stork/Fokker wilde graag allianties sluiten met nadere bedrijven die actief zijn op het gebied van maintenance in de luchtvaart. Dit is mede doordat het vestigen van nieuwe bedrijven uitbleef tot nu toe nog niet van de grond gekomen. Wel is er een overeenkomst gesloten met de WCAA voor het organiseren van cursussen en trainingen (Aviolanda, 2014).

### **Toegevoegde waarde PPS**

Op de inhoud in dit project is nog geen toegevoegde waarde bereikt, de belangen of problemen zijn wel met elkaar geïntegreerd maar zijn nog niet opgelost. Stork/Fokker wilde nieuwe bedrijven om zich heen hebben om allianties te sluiten. De provincie Noord-Brabant en de gemeente Woensdrecht wilde meer bedrijvigheid om werkgelegenheid te stimuleren. Tot slot wilde de BOM graag bedrijfslocaties ontwikkelen. Deze belangen zijn wel met elkaar geïntegreerd in de overkoepelende doelstelling van deze PPS. Echter, deze doelstelling is niet gerealiseerd binnen deze PPS. Er is wel een toegevoegde waarde gecreëerd op het gebied van proces. Door het oprichten van de PPS zijn de doelen en belangen samengekomen en worden de doelen en belangen op elkaar aangepast. Zo heeft Stork/Fokker haar grond tegen betaling afgestaan, zodat hierop ruimte beschikbaar komt voor bedrijven om zich op het vliegveld te vestigen. Ook is er op financieel gebied toegevoegde waarde.

De actoren hebben in deze PPS de risico's verdeeld, hoewel dit niet evenredig is. De provincie Noord-Brabant heeft binnen deze PPS het grootste risico genomen door verreweg het grootste aandeel te nemen in de PPS. Er is ook sprake van extern toegevoegde waarde binnen deze PPS. Er wordt momenteel ingespeeld op de economische crisis en de vraag naar kant-en-klare bedrijfsruimten. Op dit moment zijn er plannen om opstalontwikkeling te realiseren op het bedrijventerrein, zodat deze kant-en-klaar kunnen worden verhuurd aan nieuw te vestigen bedrijven. Het is namelijk gebleken dat er geen vraag is naar kale grond.

In de onderstaande tabel een schematisch overzicht van de behaalde resultaten en de toegevoegde waarde van deze PPS.

Tabel 25: Behaalde resultaten PPS Business Park Aviolanda

Factoren:	Resultaten:
<b>Prestatiemeting en -beoordeling</b>	Aan de doelstelling is een tijdslimiet gekoppeld. De gronden zouden in 2016 verkocht moeten zijn. De prestaties worden beoordeeld en door de RvC en door de AVA waaraan de directie van het BPA verslag moet doen.
<b>Resultaat PPS</b>	Op dit moment ziet het er niet naar uit dat de gronden worden verkocht voor het eind van 2016. Dit wordt toegeschreven aan de economische crisis, waardoor bedrijven niet meer bereid zijn dusdanige risico's te nemen om een bedrijfspand te bouwen. Op dit moment is er een koersverandering gaande, waarin de PPS zich gaat richten op opstalontwikkeling, die vervolgens aan bedrijven kunnen worden verhuurd. De individuele doelstelling van de betrokken partijen zijn deels of helemaal niet gehaald.
<b>Toegevoegde waarden</b>	De toegevoegde waarden in deze PPS zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het combineren van verschillende belangen en doelen van individuele actoren binnen deze PPS tot een overkoepelende doelstelling.</li> <li>• Het verdelen van risico's onder verschillende partijen.</li> <li>• Mogelijk wordt er ingespeeld op de vraagverandering die momenteel plaatsvindt. Namelijk dat er gebouwen worden ontwikkeld die vervolgens kunnen worden geëxploiteerd door bedrijven hierin hun intrek te laten nemen.</li> </ul>

#### 5.2.4 Samenvatting

In de onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeksresultaten die zijn gevonden bij het bestuderen van de PPS Business Park Aviolanda.

Tabel 26: Samenvatting PPS Business Park Aviolanda

Variabele:	Resultaten:
<b>Soort PPS</b>	Deze PPS betreft een partnership, waarin meerdere partijen een BV hebben opgericht. In deze PPS streven de betrokken partijen ernaar om bedrijvigheid aan te trekken op het bedrijventerrein bij het vliegveld Woensdrecht. In dit project worden verbindingen gezocht met bedrijven om deze te benaderen om zich op het vliegveld te vestigen. Daarnaast wordt er ook ingespeeld op factoren die in de omgeving spelen, zoals de economische crisis.
<b>Relaties binnen PPS</b>	De relaties binnen deze PPS zijn goed. Het vertrouwen binnen deze PPS onder de actoren is aanwezig. Bij het optuigen van de PPS is bij het maken van afspraken rekening gehouden met de individuele belangen van de verschillende partijen. Wel is er voor gekozen om Stork/Fokker op meerdere manieren te committeren binnen deze PPS en aan het vliegveld Woensdrecht.

<b>Resultaten PPS</b>	Het behalen van de algemene doelstelling van deze PPS wordt zeer waarschijnlijk een aantal jaren opgeschoven. Ook de individuele doelstellingen van de betrokken partijen zijn slechts deels of helemaal niet gehaald. De toegevoegde waarde in deze PPS waren vooral dat de verschillende belangen van de partijen konden worden gekoppeld, risicoverdeling over meerdere actoren en extern dat er binnen deze PPS mogelijk kan worden ingespeeld op een vraagverandering in de markt.
-----------------------	---

### 5.3 Parkmanagement Waalwijk

PPS Parkmanagement Waalwijk speelde zich op het bedrijventerrein Haven, te Waalwijk. Het bedrijventerrein Haven is opgedeeld in zeven verschillende bedrijventerreinen, namelijk Haven I t/m Haven VII. Haven I t/m Haven VI waren al bestaande bedrijventerreinen, Haven VII daarentegen moest nog worden ontwikkeld. Het parkmanagement van bedrijventerreinen in Nederland was op veel bedrijventerreinen niet goed georganiseerd. Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte werd niet goed verzorgd. Daarnaast was de veiligheid en beveiliging ook vaak niet goed geregeld. Dit speelde ook op het bedrijventerrein Haven. De gemeente Waalwijk beseftte dat ze zelfstandig niet in staat was om het parkmanagement op de bedrijventerreinen goed te organiseren en wilde met behulp van een private partij het parkmanagement op Haven I t/m VII verbeteren.

#### 5.3.1 Soort PPS

Vanuit de afdeling Ruimtelijke ordening en Economische zaken van de gemeente Waalwijk, zijn acht marktpartijen benaderd om een plan te ontwikkelen om het Parkmanagement aan te pakken. Een criteria hierbij was dat de gemeente Waalwijk niet meer bereid was om parkmanagement te ontwikkelen door er alleen maar publiek geld in het parkmanagement te pompen. Grontmij was van de acht benaderde marktpartijen de enige partij, die niet alleen een goed plan ontwikkeld had, maar ook bereid was te participeren en bereid was te investeren in het parkmanagement.

De gemeente Waalwijk heeft Grontmij toen meteen uitgenodigd om het plan verder te ontwikkelen en te onderhandelen over hoe de PPS eruit kwam te zien. Tijdens de onderhandelingen ontwierpen de gemeente Waalwijk en Grontmij gezamenlijk een plan om het parkmanagement van Haven I t/m VI en Haven VII cyclisch te maken. Dit wil zeggen dat er een cyclus werd ontwikkeld om de bedrijventerreinen op een goede manier te beheren, zonder dat er steeds grote hoeveelheden overheidsgeld in parkmanagement moeten worden geïnvesteerd en de gevestigde bedrijven zelf niets bijdragen. Bij het opzetten van de PPS is bedacht dat niet alleen de gemeente Waalwijk budget ter beschikking stelt, maar dat ook bepaalde subsidies worden binnengehaald en dat de gevestigde en nog nieuw te vestigen bedrijven ook gaan meebetalen aan het parkmanagement. Verder was afgesproken dat de gemeente Waalwijk per vierkante meter verkochte grond, een bepaald bedrag inlegde in twee verschillende fondsen, namelijk een fonds parkmanagement en een fonds vertreklocaties. Verder legde de gemeente Waalwijk haar onderhoudsbudget voor de openbare ruimte op het terrein Haven in. Om aan het parkmanagementprogramma deel te nemen moesten de bedrijven per jaar servicekosten betalen aan de parkmanagementorganisatie. De gedachte hierachter was dat binnen zes jaar er genoeg bedrijven waren die meededen aan het parkmanagementprogramma, zodat er genoeg geld gegenereerd werd uit de bijdragen van de bedrijven, om de verschillende fondsen te vullen en het parkmanagement uit te kunnen voeren. Op deze manier zou er dus een cyclus ontstaan waarbij de bedrijven jaarlijks servicekosten betalen aan de parkmanagementorganisatie en dat het uitvoeren van het parkmanagement uit deze bijdragen kon worden gefinancierd. Daarnaast was het ook de bedoeling dat het cyclisch werd, doordat het

parkmanagement een continu proces werd. Hiervoor werden tot dan toe bedrijventerrein vooral gerenoveerd, waarna ze daarna bij gebrek aan onderhoud of vertrek van bedrijven verloederden, totdat deze bijvoorbeeld tien à vijftien jaar later opnieuw werden gerenoveerd en daarna weer verloederde. Het maken van een cyclus moest dit verval tegen gaan.

De onderhandelingen verliepen volgens de respondenten die geïnterviewd zijn erg vlot en gemakkelijk, doordat de partijen aaneensluitende ideeën hadden over hoe het parkmanagement moest worden opgetuigd. Ondanks dat de onderhandelingen gemakkelijk verliepen, is er wel een contract opgesteld tussen de partijen. Dit contract is vooral opgesteld met als doel om de partijen op een goede manier uit elkaar te laten gaan, wanneer dit nodig was. Dit betrof dus vooral een exit-procedure.

Grontmij en de Gemeente Waalwijk kozen ervoor om een joint-venture met elkaar aan te gaan en gezamenlijk een BV op te richten. Deze BV werd geleid door een directeur, die van Grontmij afkomstig was. Verder was er een secretaris, die ook van Grontmij kwam. Voor de rest werden waar nodig werknemers van Grontmij ingehuurd tegen een overeengekomen tarief. Ook was het de bedoeling dat de medewerkers van de gemeente Waalwijk werden ingezet bij het uitvoeren van het parkmanagement. Daarnaast werden ook een aantal taken in het parkmanagement uitbesteed, bijvoorbeeld beveiliging. Boven de directie was er een Raad van Commissarissen (RvC), waarin twee vertegenwoordigers zaten van Grontmij, twee vertegenwoordigers namens de gemeente Waalwijk en de voorzitter van de vereniging van ondernemers. Bij deze vereniging waren veel bedrijven aangesloten, die op Haven I t/m VI gevestigd waren. Één van de vertegenwoordigers van de gemeente Waalwijk was tevens President-commissaris van de RvC. De President-commissaris had een Vetorecht. Behalve aan de RvC, is de directeur van het bedrijf ook verplicht verantwoording af te leggen aan de aandeelhouders.

De bedoeling was om het parkmanagement als eerste op te zetten op het bedrijventerrein Haven VII, met andere woorden de nieuw te vestigen bedrijven kregen te maken met de voorwaarde dat zij moesten participeren in het parkmanagementprogramma. Vervolgens was het de bedoeling om Havens I t/m VI te revitaliseren en de gevestigde bedrijven op Haven I t/m VI ook in het parkmanagementprogramma mee te nemen. Met behulp van parkmanagement moest worden voorkomen dat de bedrijventerreinen in verval raakte. Naast het parkmanagement ging de BV zich bezig houden met opstalontwikkeling en exploitatie en herontwikkeling van vertreklocaties. Om de gevestigde bedrijven te overtuigen van het parkmanagement, moest veel contact worden gelegd met de bedrijven, en met het overkoepelende platform waar veel gevestigde bedrijven zich in hadden verenigd. Daarnaast werd er met het overkoepelende bedrijvenplatform samengewerkt, om te kijken welke behoeften bij de bedrijven aanwezig waren, om bepaalde zaken gezamenlijk op te pakken. Verder waren er een paar keer per jaar bijeenkomsten waar bij het opgerichte parkmanagementbedrijf toelichting gaf aan het bedrijvenplatform over de werkzaamheden die op het gebied van parkmanagement werden verricht. Verder werden onder de bedrijven nieuwsbrieven verspreid en was er een internetwebsite waarop nieuws betreffende het parkmanagement werd bijgehouden.

Binnen de PPS was vooral de overkoepelende doelstelling om het onderhoud van bedrijventerrein op een cyclische en duurzame manier uit te voeren. Daaronder waren er een aantal doelstellingen die op het gebied van parkmanagement en revitalisering van de oudere bedrijventerreinen behaald

moesten worden. Verder hadden de gemeente Waalwijk en Grontmij elk hun individuele doelstellingen. Voor de gemeente Waalwijk was dit vooral het verwezenlijken van hun publieke taak, het beheer en onderhoud van openbare ruimte op de bedrijventerreinen. Voor Grontmij was de doelstelling om een bepaald rendement te behalen. Deze doelstelling moest vooral worden gerealiseerd door middel van een gemaakte afspraak, waarbij was overeengekomen dat Grontmij 15% van de grond van Haven VII zelfstandig mocht exploiteren. Verder wilde Grontmij graag laten zien dat parkmanagement op een andere, vernieuwende manier mogelijk was en dat Grontmij dit op een goede manier kon verzorgen voor gemeenten. Hierbij is het wel belangrijk om te vermelden dat de algemene doelstellingen altijd voorrang hadden op de doelstellingen van de individuele partijen.

Coproductie vindt binnen deze PPS gedurende het hele project plaats. De gemeente Waalwijk en Grontmij hebben niet alleen gezamenlijk een nieuwe aanpak ontwikkeld om het onderhoud van bedrijventerreinen aan te pakken, maar voeren deze ook daadwerkelijk gezamenlijk uit. Ook het bedrijvenplatform werd betrokken om bij het uitvoeren van het parkmanagementprogramma.

De PPS Parkmanagement Waalwijk was een PPS in de variant van een partnership tussen Grontmij en de gemeente Waalwijk. Beide partijen hadden gezamenlijk een BV opgericht, om van daaruit het Parkmanagement voor Haven I t/m VII te gaan organiseren. Het plan, om dit op een nieuwe manier te doen hadden de gemeente Waalwijk en Grontmij gezamenlijk ontwikkeld. Daarbij werd ook contact gezocht met een bedrijvenplatform, waarin de verschillende bedrijven die zijn gevestigd op het bedrijventerrein Haven zijn vertegenwoordigd. In de onderstaande tabel worden de kenmerken van deze PPS schematisch weergegeven.

Tabel 27: Kenmerken PPS Parkmanagement Waalwijk

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	Grontmij en de gemeente Waalwijk hebben gezamenlijk een Joint-Venture opgericht. Deze staat onder leiding van een directeur van Grontmij. Verder was er een AVA en een Raad van Commissarissen, waaraan de directeur verantwoording aflegt.
<b>Rol contract</b>	Samenwerking is vooral tot stand gekomen, door de bereidheid die Grontmij had om te willen investeren en de klik die de gemeente Waalwijk en Grontmij hadden. Het contract is vooral opgesteld, om vast te leggen wat er gebeurt als de PPS niet goed loopt, of wordt ontbonden.
<b>Vaststellen van probleem en oplossing</b>	De behoefte en het probleem wat er speelt werd vooral vastgesteld door de gemeente Waalwijk. Grontmij en de gemeente Waalwijk hadden gezamenlijk een nieuwe aanpak ontwikkeld om bedrijventerreinen te gaan beheren.
<b>Scope van het project</b>	De scope van het project beperkt zich in het allereerste begin tot Haven VII, maar werd uitgebreid met de overige gebieden Haven I t/m VI. Verder werden er veel verbindingen gezocht met de lokale bedrijven om hun te overtuigen om te participeren binnen het parkmanagementprogramma. Daarnaast werd het bedrijvenplatform benaderd om mee te denken over het parkmanagement.
<b>Management-principe</b>	De actoren hebben gezamenlijk een overkoepelende doelstelling geformuleerd. Deze had voorrang boven de individuele doelstellingen van de betrokken partijen binnen deze PPS.
<b>Coproductie</b>	Coproductie vond gedurende het gehele project plaats. De betrokken partijen ontwierpen een nieuwe aanpak voor onderhoud van bedrijventerreinen en voerden dit gezamenlijk uit.

### 5.3.2 Relaties binnen een PPS

In deze subparagraaf wordt de relatie tussen de gemeente Waalwijk en Grontmij binnen deze PPS uiteengezet. Hierin wordt gekeken naar hoe het vertrouwen was gedurende PPS tussen de twee betrokken partijen, in welke mate er sprake was van onderlinge afhankelijkheid binnen deze PPS en wordt bekeken welke onzekerheden er speelden binnen de relatie tussen de twee partijen binnen deze PPS. Eerst worden de belangen binnen deze PPS kort beschreven.

In deze PPS hadden de gemeente Waalwijk en Grontmij gezamenlijk een aanpak ontwikkeld, hoe het bedrijventerrein Haven in Waalwijk onderhouden ging worden. De gemeente Waalwijk wilde op deze manier aan haar publieke taken voldoen, terwijl Grontmij door middel van het uitvoeren van het parkmanagement omzet wilde genereren, rendement wilde behalen in dit project en Nederland wilde laten zien hoe zij parkmanagement op een vernieuwende manier kon worden neergezet.

#### **Vertrouwen**

Het vertrouwen was bij het onderhandelingsproces erg sterk tussen Grontmij en de gemeente Waalwijk. Zoals in de vorige subparagraaf is weergegeven had Grontmij niet alleen een plan voor een nieuwe aanpak op het gebied van parkmanagement, maar was Grontmij ook bereid hierin te investeren. Zowel Grontmij als de gemeente Waalwijk waren bereid risico te nemen en een geheel nieuwe aanpak van parkmanagement te organiseren. Daarnaast hadden Grontmij en de gemeente Waalwijk al voorafgaand aan het project een hechte band. Grontmij had al een paar projecten gedaan voor de gemeente Waalwijk. Daarnaast had Grontmij ook een medewerker gedetacheerd bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Waalwijk. Deze medewerker was actief op de afdeling Economische Zaken. Op deze afdeling worstelde men al langer met het onderhoud van bedrijventerreinen, hierdoor was de link tussen Grontmij en de gemeente Waalwijk al snel gelegd. Dit speelde rond de laatste eeuwwisseling. Verder stonden beide partijen open voor elkaars belangen. De gemeente Waalwijk zag tijdens de onderhandelingen in dat Grontmij er niet op wilde verliezen. Grontmij mocht om omzet te genereren de directeur van de BV aandragen en eigen personeel inhuren tegen een vast tarief binnen de PPS. Daarnaast kreeg Grontmij de mogelijkheid om 15% van de grond op het nieuwe terrein Haven VII te kopen, hierop nieuwe opstal te ontwikkelen en deze zelf vervolgens te kunnen exploiteren. Grontmij wist vooral het vertrouwen van de gemeente te winnen door niet alleen de gedetacheerde medewerker van Grontmij, maar ook een hogere directeur van Grontmij mee te nemen naar de onderhandelingstafel. Dit zorgde ervoor dat aan beide kanten van de onderhandelingstafel personen van een even hoog niveau in hun eigen organisatie aan tafel zaten. Dit klikte goed en gezamenlijk konden ze het plan uitwerken. Tijdens deze onderhandelingen werd altijd over de inhoud gesproken, geld was hierin secundair. Alle respondenten binnen deze casus benadrukken dat de persoonlijke klik in dit soort processen cruciaal is. Deze personen gunden elkaar ook dingen in het project. Het feit dat Grontmij de directie van de BV leverde is hier een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is dat de wethouder Economische zaken destijds President-commissaris werd van de Raad van Commissarissen in de BV en een vetorecht kreeg. Dit laatste was nodig om de lokale politiek te laten instemmen met deelname in de PPS. Eind 2002 ging de PPS vervolgens in werking. De gemeente Waalwijk gaf hier heel veel bevoegdheden met betrekking tot het bedrijventerrein Haven weg.

In de loop van het project brokkelde het vertrouwen langzaam af, dit had verschillende redenen. Ten eerste was er in de interne gemeente organisatie veel weerstand. De ambtenaren verloren hun



invloed op het bedrijventerrein en probeerde de PPS zoveel mogelijk te dwarsbomen. Dit uitte zich in verschillende incidenten. Bijvoorbeeld een groot bedrijf die zich op het nieuwe terrein Haven VII wilde vestigen, had bij de gemeente Waalwijk bedongen dat het bedrijf niet mee hoefde te doen met het parkmanagement. De wethouder die was betrokken bij het opzetten van de PPS, stapte vrij snel op. Zijn opvolger steunde de PPS wel, maar vanaf 2003 was er in Nederland een stagnerende economische groei en kwam de grondverkoop niet op gang. Daarentegen moet wel gezegd worden dat op het gebied van parkmanagement wel veel vooruitgang werd gerealiseerd. Ondanks dat het parkmanagement wel goed liep, werd de tegenvallende gronduitgifte een van de discussiepunten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2006. Na deze verkiezingen kwam een andere wethouder Economische Zaken. Ondanks dat vanaf 2006 de grondverkoop op gang kwam, stond de wethouder niet open voor de PPS. De wethouder besloot in 2007 de PPS te beëindigen. Dit is waarschijnlijk ook lobbywerk geweest van tegenstanders van de PPS naar nieuwe gemeenteraadsleden, die via de gemeenteraadsverkiezingen werden verkozen.

Het vertrouwen was in de opbouwfase van de PPS zeker aanwezig. Dit was voor een deel gebaseerd op het feit dat beide partijen elkaar geruime tijd kenden en wisten wat zij aan elkaar hadden. Beide partijen konden elkaar vinden in de ideeën over parkmanagement en namen gezamenlijk een risico om samen een bedrijf op te richten. Daarnaast gunden beiden elkaar ook functies en bevoegdheden die de partijen nodig hadden om hun belangen veilig te stellen. Na tegenvallende resultaten, weerstand vanuit de ambtelijke organisatie en wisselingen van personen aan de kant van de gemeente Waalwijk viel het vertrouwen binnen de PPS weg. De onderzoeksresultaten op het gebied van vertrouwen worden weergegeven in tabel 28.

Tabel 28: Resultaten vertrouwen PPS Parkmanagement Waalwijk

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Kwetsbaarheid</b>	De actoren hielden rekening met elkaars belangen. Bij het opzetten van het project, werd hier zeer veel rekening mee gehouden. Er werd rekening gehouden met het feit dat Grontmij een commerciële partij was en dus iets wilde verdienen. Daarnaast werd er met de gemeente Waalwijk rekening gehouden dat de gemeente Waalwijk een vinger in de pap hield door middel van het toekennen van verschillende functies en bevoegdheden binnen de BV.
<b>Risico</b>	Beide betrokken partijen waren bereid te investeren in het parkmanagementbedrijf. Grontmij en de gemeente Waalwijk namen gezamenlijk risico's om een totaalaanpak van parkmanagement op poten te zetten. Dit was een aanpak die geheel nieuw was in Nederland.
<b>Verwachtingen</b>	De partijen hadden vanaf het begin elkaars belangen scherp en waren overtuigd van elkaars intenties. Nadat de grondverkoop tegen viel, er wisselingen van personen plaatsvonden aan de kant van de gemeente en er zich enkele incidenten voordeden, verdween het positieve beeld over elkaars belangen en motieven bij de betrokken partijen.
<b>Vertrouwensbron</b>	De vertrouwensbronnen binnen deze PPS waren betrokkenheid, cognitiviteit, competenties en goodwill. Grontmij en de gemeente Waalwijk hadden voor de PPS een goede relatie. Beide partijen kenden elkaar vanuit eerdere opdrachten die Grontmij voor de gemeente had gedaan. Daarbij waren beide partijen in het beginstadium overtuigd van elkaars goede intenties en elkaars kennis en ideeën over parkmanagement.

## **Wederzijdse afhankelijkheid**

De gemeente Waalwijk en Grontmij hadden in deze PPS gezamenlijk een BV opgericht, waarin beide partijen 50% van de aandelen hadden.

De gemeente Waalwijk had zowel financiële middelen, productiemiddelen als bevoegdheden als middelen ingezet in deze PPS. Naast dat de gemeente Waalwijk 50% van de aandelen had, had de gemeente Waalwijk het jaarlijkse onderhoudsbudget voor het beheer van de openbare ruimte op het terrein Haven beschikbaar besteld. Verder zijn er in deze PPS ook twee fondsen beschikbaar gesteld door de gemeente Waalwijk. Deze fondsen zijn beschikbaar gesteld voor het parkmanagement en herontwikkeling van vertreklocaties. Per verkocht of geëxploiteerd stuk grond vulde de gemeente Waalwijk deze fondsen aan. Daarnaast was het de bedoeling dat de gemeente Waalwijk zich in deze PPS zou bezig houden met de grondexploitatie en de grondverkoop van Haven VII. Verder had de gemeente Waalwijk ook bepaalde bevoegdheden. Zoals het wel of niet wijzigen van een bestemmingsplan die van toepassing is op de bedrijventerreinen haven I t/m VII. Tevens had de gemeente Waalwijk de bevoegdheid om bedrijven bepaalde vergunningen wel of niet te verlenen. Alleen de gemeente Waalwijk beschikte over deze bevoegdheden. De PPS was dan ook in grote mate afhankelijk van de gemeente Waalwijk, die over uiteenlopende middelen beschikte die voor de PPS belangrijk waren.

Grontmij stelde financiële middelen, productiemiddelen en kennis beschikbaar. Grontmij nam de helft van de investering voor haar rekening die nodig was om het bedrijf op te zetten. Verder leverde Grontmij de directie van de BV. Daarnaast werden vanuit Grontmij voor een speciaal overeengekomen tarief ook projectleiders en deskundigen ingehuurd op het gebied van parkmanagement, om het parkmanagement mee helpen op te zetten en uit te voeren. Grontmij had een eigen concept om het parkmanagement te ontwikkelen en had op dit gebied veel expertise in huis. Daarnaast bleek na een uitvraag door de gemeente Waalwijk dat Grontmij de enige partij was die ook daadwerkelijk wilde investeren in een parkmanagementorganisatie. De door Grontmij ingezette middelen waren niet alleen erg belangrijk om de PPS op te kunnen zetten, maar waren ook zeer schaars.

Beide partijen beschikten over middelen die zeer belangrijk kunnen zijn in deze PPS. Tevens waren de middelen ook onvervangbaar, zoals de investeringsbereidheid van Grontmij was niet aanwezig bij andere private partijen. Daarnaast was de gemeente Waalwijk de enige partij die beleid kan maken of wijzigen ten aanzien van het bedrijventerrein Haven I t/ VII. Verder legde de gemeente Waalwijk het geld in om de fondsen te vullen en nam 50% van de aandelen. Op deze manier waren de partijen sterk afhankelijk van elkaar om de PPS op te richten. Een overzicht van de middelen, de vervangbaarheid en het belang van de middelen is hieronder weergegeven in tabel 29.

Tabel 29: Wederzijdse afhankelijkheid PPS Parkmanagement Waalwijk

Actor	Middelen	Vervangbaarheid ingezette middelen in PPS	Belang van ingezette middelen in PPS	Afhankelijkheid van actor in PPS
<b>Gemeente Waalwijk</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Bevoegdheden	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>Grontmij</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis	Laag	Hoog	Zeer Hoog

### Onzekerheden in het netwerk

Beide actoren hanteerden tijdens de onderhandelingsfase een coöperatieve strategie. Grontmij had een plan ontwikkeld om het parkmanagement op te zetten voor het bedrijventerrein Haven. De gemeente Waalwijk werd bij het maken van het plan betrokken en gezamenlijk werd het plan voor het parkmanagement op het bedrijventerrein Haven verder uitgewerkt. Beide partijen hielden rekening met elkaars belangen, zo kreeg Grontmij de ruimte binnen het project om de investering terug te verdienen en kreeg de gemeente Waalwijk een aantal posities binnen de PPS, waardoor de gemeente Waalwijk haar invloed kon blijven uitoefenen op de parkmanagement organisatie.

Gezamenlijk hebben Grontmij en de gemeente Waalwijk een parkmanagementorganisatie opgetuigd, waarin beide partijen samenwerkten. Zowel medewerkers van Grontmij als medewerkers van de gemeente Waalwijk werden bij de parkmanagementorganisatie betrokken. Hierbij is dus sprake van een inhoudelijke koppeling tussen de gemeente Waalwijk en Grontmij in dit project. Bij het opzetten zijn duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling. Grontmij zou zich binnen de parkmanagementorganisatie bezig houden met het parkmanagement op Haven VII, de bedoeling was dat dit uitgebreid wordt naar Haven I t/m VI. Daarnaast had Grontmij ook de taken om vertreklocaties te herontwikkelen en de opstalontwikkeling en exploitatie te realiseren op 15% van de grond op het nieuwe terrein Haven VII. De gemeente Waalwijk nam de opstalontwikkeling en -exploitatie van het overige deel op zich. Daarnaast werd ook het beheer van de openbare ruimte op de industrieterreinen door gemeenteambtenaren uitgevoerd. Binnen de PPS waren ook afspraken gemaakt dat nieuw te vestigen bedrijven verplicht werden gesteld om mee te betalen aan het parkmanagement. Daarnaast was overeengekomen dat per verkochte vierkante meter grond de gemeente een bepaald bedrag beschikbaar stelde. Dit bedrag werd dan ingelegd in verschillende fondsen voor de parkmanagementorganisatie. Ook zijn er afspraken gemaakt over het stopzetten van de samenwerking, op het moment dat de gemeente Waalwijk de samenwerking wilde beëindigen, is overeengekomen dat dit via een notariële akte gebeurt. Aan deze akte was ook een geldbedrag verbonden ter compensatie voor het geïnvesteerde kapitaal. Zonder deze betaling kon de notariële akte niet passeren. Op deze manier was Grontmij beschermd tegen strategische onzekerheid binnen de PPS.

Na de oprichting nam de strategische onzekerheid binnen deze PPS flink toe. Ten eerste heerste er veel weerstand onder de ambtenaren binnen de gemeente Waalwijk. Zij waren veel invloed kwijtgeraakt. Deels waren bevoegdheden en taken van de gemeente Waalwijk overgeheveld naar de parkmanagementorganisatie. Daarnaast hebben ook binnen de interne ambtelijke organisatie

veranderingen plaatsgevonden, waardoor de gronduitgifte en de exploitatie hoger in de ambtelijke organisatie kwam te liggen. Dit leidde onder de ambtenaren van de gemeente Waalwijk tot een tweedeling. Er was een groep ambtenaren die bereid was mee te werken met de PPS en een coöperatieve strategie hanteerde. Er was ook een groep ambtenaren die gefrustreerd was, omdat zij bevoegdheden kwijt raakten en probeerden de parkmanagementorganisatie tegen te werken. Deze groep medewerkers handelde uit een conflictstrategie, waarbij ze probeerden bestuurlijke processen te vertragen of te blokkeren. Voorbeelden hiervan zijn onder andere dat een vestiging van een groot bedrijf in de softwarebranche afgeketste op basis van kleine details in het bestemmingsplan. Ook was er vertraging bij het aanleggen van het glasvezelnetwerk. Hiervoor was het bedrijventerrein gereed, maar er ging heel veel tijd overheen voordat de gemeente Waalwijk hierop was aangesloten. Ook kwam de gemeente Waalwijk een zeer belangrijke afspraak niet na die was overeengekomen. De bedoeling was dat elk nieuw te vestigen bedrijf werd gedwongen om bij te dragen aan het parkmanagement. Echter een groot bedrijf had bedongen dat zij hieraan niet hoefde te voldoen. Hierdoor liep de parkmanagementorganisatie inkomsten mis. Uiteindelijk is na veel geruzie besloten dat de gemeente Waalwijk alsnog de vergoeding heeft betaald voor het parkmanagement, die eigenlijk het nieuwe bedrijf had moeten betalen. Gedurende de PPS werd ook de wethouder Economische Zaken tweemaal vervangen. Deze wethouders hadden deze PPS in hun portefeuille. De eerste twee wethouders stonden open voor de PPS en steunden deze ook. De derde wethouder hield zich afzijdig en hanteerde een ontwijkende strategie. Deze wethouder zag niets in de PPS. Hij stond niet open voor interacties met de directeur van de parkmanagementorganisatie en zag de aandeelhoudersvergaderingen en de vergaderingen van de Raad van Commissarissen alleen maar als een verplicht onderdeel in zijn agenda. Deze wethouder heeft op een gegeven moment ook de samenwerking opgezegd. Verschillende redenen die door de respondenten hiervoor worden gegeven zijn dat de wethouder andere belangen had en dat hij niks in het parkmanagementbedrijf zag, omdat hij niet bij de oprichting betrokken was geweest en op deze manier geen verbondenheid voelde met de PPS. De gemeente Waalwijk heeft toen alle aandelen van de BV overgenomen. Ook bij het ontbinden van de PPS werd vanuit de gemeente Waalwijk geprobeerd om te ontkomen aan de notariële akte. Maar dit bleek contractueel dusdanig vastgelegd dat de gemeente Waalwijk hier niet onderuit kon.

In tegenstelling tot de gemeente Waalwijk deed Grontmij haar best om het parkmanagement invulling te geven. Zo werd er op het gebied van beheer en onderhoud veel bereikt op de verschillende bedrijventerreinen. Daarnaast kreeg Grontmij ook steeds meer ondernemers op het bedrijventerrein achter zich die het nut van parkmanagement inzagen en werd het draagvlak onder de bedrijven steeds groter.

De strategische onzekerheid is binnen deze PPS hoog geweest. Binnen de ambtelijke organisatie was er een grote verdeeldheid over hoe men dacht over deze PPS. Dit leidde ertoe dat ambtenaren op verschillende manieren handelden ten opzichte van de PPS. Dit bracht veel onzekerheid en vertraging teweeg binnen de PPS bij het uitvoeren van de activiteiten van het parkmanagement. Daarnaast was het wisselen van bewindspersonen aan de kant van de gemeente Waalwijk ook een onzekere factor. Deze wisselingen hielden aan het eind van de PPS ook in, dat de strategie van de wethouder veranderde. Daarnaast hield de gemeente Waalwijk zich niet aan afspraken die van groot belang waren voor de PPS en waardoor de parkmanagementorganisatie inkomsten misliep. In de onderstaande tabel wordt een schematisch overzicht gegeven van de resultaten op het gebied van strategische onzekerheid met betrekking tot de PPS Parkmanagement Waalwijk.

Tabel 30: Onzekerheden binnen PPS Parkmanagement Waalwijk

Factoren	Resultaten
<b>Gedrag actoren</b>	Grontmij hanteerde gedurende de hele PPS een coöperatieve strategie, waarbij in de beginfase samen met de wethouder van de gemeente Waalwijk een plan werd gemaakt om het parkmanagement in te richten. Vervolgens zette Grontmij zich in om het parkmanagement in te vullen en hierbij ook draagvlak te creëren onder de gevestigde bedrijven. De gemeente Waalwijk was zeer wispelturig. Er was een tweedeling onder de ambtenaren welke voor of tegen de PPS waren en hier wel of niet aan meewerkten. Tenslotte was uiteindelijk de wisseling aan bestuurders in de ambtelijke organisatie debet aan het ontbinden van de PPS.
<b>Maatregelen tegen strategische onzekerheid</b>	In deze PPS zijn meerdere maatregelen genomen tegen structurele onzekerheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren waren inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. Binnen deze PPS waren de partijen een samenwerkingsverband met elkaar aangegaan. Deze was bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst.</li> <li>• Om onzekerheid tegen te gaan waren er regels opgesteld in deze PPS over de taakverdeling, inzet van middelen en de werkwijze in deze PPS. Daarnaast waren er ook afspraken getroffen over hoe de PPS kan worden ontbonden.</li> </ul>
<b>Strategische onzekerheid</b>	De strategische onzekerheid in deze PPS bleek hoog. Ambtenaren van de gemeente Waalwijk hanteerden verschillende strategieën. Verder zorgde ook de wisselingen van bestuurders voor onzekerheid. De eerste twee wethouders steunden de PPS, de derde niet en beëindigde de samenwerking. Verder werden er ook aan de kant van de gemeente Waalwijk negatieve strategieën gehanteerd zoals conflicterende en ontwijkende strategieën. Ook zorgde het niet nakomen van een belangrijke afspraak binnen de PPS voor onrust binnen de PPS.

### 5.3.3 Resultaten PPS

In deze paragraaf wordt beschreven welke resultaten er in deze PPS zijn behaald, hoe over de resultaten verantwoording wordt afgelegd en hoe deze worden gemeten. Verder wordt geanalyseerd welke toegevoegde waarde er zijn gecreëerd door het aangaan van een PPS door de actoren.

#### Resultaten PPS

De overkoepelende doelstelling van deze PPS was het cyclisch maken van het onderhoud van de bedrijventerreinen. Dit moest gerealiseerd worden door uiteindelijk voldoende inkomsten te genereren uit de servicekosten die bedrijven betaalden, om het gehele parkmanagement te financieren. Verder was deze doelstelling niet vertaald in harde getallen of KPI's. De verantwoording voor de prestaties van de parkmanagementorganisatie werden afgelegd door de directeur aan de RvC. De directeur stelde jaarrekeningen en -plannen op, maar maakte ook meerjarenplannen en –rekeningen. Deze werden voorgelegd aan de RvC die de plannen accordeerde of verbeterpunten aangaf. Ook moeten deze stukken worden goedgekeurd door de aandeelhouders. Daarnaast moest de directie van de BV ook verantwoording afleggen bij de gemeenteraad over het parkmanagement. De gemeenteraad moest ook met de plannen instemmen en hadden het recht om vragen te stellen over de aanpak. Deze werden dan uiteindelijk verwerkt, waarna de plannen alsnog werden geaccordeerd. De doelstelling van deze PPS is niet behaald. Dit komt doordat de gemeente Waalwijk deze PPS heeft beëindigd in 2007. De PPS liep in het begin stroef, doordat de grondverkoop de eerste twee jaar tussen 2002 en 2004 niet op gang kwam. Hierdoor werden de fondsen in deze tijd ook niet gevuld, waardoor de geldstroom binnen de PPS ook niet op gang kwam. Vanaf 2004 werd er meer grond verkocht en vanaf 2006 vestigden zich de eerste bedrijven op Haven VII. Op het gebied van

parkmanagement werd het beheer en onderhoud van de openbare ruimte aangepakt en werd het gehele park goed beveiligd. Ook werden er verschillende voorzieningen gerealiseerd zoals de aanleg van een glasvezelnetwerk. Ondanks deze behaalde resultaten wilde de gemeente Waalwijk van deze PPS af en is de PPS opgeheven.

De individuele doelstellingen van Grontmij waren om omzet te genereren, rendement te behalen door middel van het exploitatierechten op 15% van de grond van Haven VII en Nederland te laten zien dat zij een goede manier hadden ontwikkeld om het parkmanagement op bedrijventerreinen aan te pakken. De doelstellingen om rendement te behalen door middel van de exploitatierechten zijn in deze PPS niet van de grond gekomen. Ook is het Grontmij door de vroegtijdige beëindiging niet gelukt om het bedachte concept van parkmanagement volledig neer te kunnen zetten en door te kunnen ontwikkelen, als eyeopener voor andere gemeenten in Nederland. Wel heeft Grontmij heel veel nieuwe kennis opgedaan over het onderhouden van bedrijventerreinen. Ook is het Grontmij gelukt om omzet te genereren en over het gehele project een winst te behalen. Vanuit deze PPS vloeide veel doorberekenbaar werk terug naar Grontmij, waardoor er omzet werd behaald. Daarnaast werd bij het ontbinden van de PPS door de gemeente Waalwijk een flink bedrag betaald om de aandelen terug te kopen bij het passeren van de notariële akte. Tenslotte werd er ook nog een schadeloosstelling overeengekomen die door de gemeente Waalwijk werd betaald.

De gemeente Waalwijk had als primaire doelstelling het cyclisch maken van het onderhoud van bedrijventerreinen. Dit was tevens de overkoepelende doelstelling van deze PPS en is, zoals hierboven is beschreven, mislukt. Naast de overkoepelende doelstelling was ook het doel om aan haar publieke taken te voldoen. Dit is wel gelukt, gezien het feit dat in de PPS ook het onderhoud van de openbare ruimte werd meegenomen. Daarbij heeft Grontmij inhoudelijk op het gebied van parkmanagement het nodige gerealiseerd.

De overkoepelende doelstelling binnen deze PPS is uiteindelijk niet behaald, doordat de PPS voortijdig is beëindigd. Ook Grontmij heeft slechts één van haar drie doelstellingen weten te behalen, namelijk het behalen van omzet en winst binnen dit project. Ook de gemeente Waalwijk heeft haar nevendoelelstelling behaald, gezien dat tijdens deze PPS het nodige is gerealiseerd op het gebied van parkmanagement, heeft deze PPS de gemeente Waalwijk geholpen om haar publieke taken te vervullen.

### **Toegevoegde waarde PPS**

De toegevoegde waarde op het gebied van inhoud was dat er een nieuwe manier was gevonden om het onderhoud van bedrijventerreinen te organiseren en te financieren. Deels is dit gelukt, gezien er op het gebied van parkmanagement wel enige resultaten zijn geboekt. Het financieringsgedeelte verliep stroef, doordat de grondverkoop door de toenmalige economische malaise niet op gang kwam. Toen deze wel op gang was gekomen, werd de PPS beëindigd. Als je kijkt naar de toegevoegde waarde op gebied van proces dan werden er in deze PPS de kennis en ervaring van zowel de gemeente Waalwijk en Grontmij gecombineerd. Daarnaast was bij het opstellen van de PPS uitvoerig rekening gehouden met elkaars belangen. Zo werd er ruimte gecreëerd voor Grontmij om binnen het project rendement te behalen. Tegelijkertijd werden er ook een paar eisen van de gemeente Waalwijk ingewilligd, bijvoorbeeld het bezitten van functies in organen binnen de PPS, zoals het leveren van de president-commissaris van de RvC, met daarbij een vetorecht. De financiële toegevoegde waarde van deze PPS was dat Grontmij en de gemeente Waalwijk een even groot risico

namen om in de PPS te stappen. De twee partijen legden allebei 50% van de aandelen in deze PPS, waarin een nieuwe methode van parkmanagement werd uitgevoerd, die elders in Nederland nog niet had plaatsgevonden. De extern toegevoegde waarde was het in contact komen met de bedrijven die gevestigd zijn op het bedrijventerrein. Onder de gevestigde bedrijven kwam gedurende de PPS steeds meer draagvlak voor het parkmanagementbedrijf. Hierbij werd ook gebruik gemaakt van de expertise van de bedrijven in sommige facetten van het parkmanagement.

In deze PPS waren ondanks de niet behaalde doelstelling wel enkele toegevoegde waarden gecreëerd. In de onderstaande tabel staan de manier van prestatiebeoordeling, het resultaat van de PPS en de toegevoegde waarden schematisch weergegeven.

Tabel 31: Resultaten PPS Parkmanagement Waalwijk

Factoren:	Resultaten:
<b>Prestatiemeting en -beoordeling</b>	De overkoepelende doelstellingen zijn niet meetbaar en concreet uitgedrukt. De voortgang werd bij gehouden door jaarverslagen en jaarrekeningen. Ook werden er plannings gemaakt in meerjarenplannen en meerjarenrekeningen. Deze moesten bij de RvC, de AVA en de gemeenteraad worden verantwoord.
<b>Resultaat PPS</b>	De overkoepelende doelstelling om het onderhoud van bedrijventerreinen cyclisch te maken is mislukt. Mede doordat de PPS voortijdig werd afgebroken, was er geen mogelijkheid om deze doelstelling te bereiken. Verder kwam de grondverkoop laat opgang, waardoor de fondsen niet werden gevuld binnen de PPS en de geldstromen, waarop de PPS uiteindelijk moest gaan draaien niet op gang kwamen. Grontmij heeft wel haar nevendoelelstelling behaald om omzet en winst te genereren. De gemeente Waalwijk zag in deze PPS haar publieke taken uitgevoerd worden.
<b>Toegevoegde waarden</b>	De toegevoegde waarden in deze PPS zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een nieuwe manier om bedrijventerreinen te onderhouden is in deze PPS uitgeprobeerd in de praktijk. Deze proef is echter niet volledig afgemaakt, doordat de PPS is stopgezet.</li> <li>• Binnen deze PPS waren zowel de kennis vanuit de gemeente Waalwijk, en Grontmij gecombineerd. Daarbij is er een PPS opgericht, waarin ruimte was voor de belangen van beide partijen.</li> <li>• Beide partijen waren bereid te investeren in deze PPS, waardoor de betrokken partijen het risico konden delen.</li> <li>• Er werden contacten gelegd met de gevestigde bedrijven, gevestigd op Haven. Hierdoor ontstonden er nieuwe verbindingen, die leidde tot inzichten in de behoeften op de bedrijventerreinen. De parkmanagementorganisatie kwam met bruikbare kennis op het gebied van parkmanagement, op basis van de behoeften van de gevestigde bedrijven.</li> </ul>

#### 5.3.4 Samenvatting

In tabel 32 wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeksresultaten binnen de PPS Parkmanagement Waalwijk.

Tabel 32: Samenvatting PPS Parkmanagement Waalwijk

Variabele	Resultaten
<b>Soort PPS</b>	Deze PPS betreft een partnership, waarin de gemeente Waalwijk en Grontmij een parkmanagementorganisatie hebben opgericht in de vorm van een BV. Grontmij en de gemeente Waalwijk hadden in deze PPS samen een aanpak ontwikkeld om het parkmanagement in te richten op het bedrijventerrein Haven. Tevens werden binnen deze PPS veel verbindingen gezocht met de bedrijven die gevestigd zijn op Haven, om deze te informeren over het parkmanagement, te overtuigen om hierin te participeren en te kijken of bedrijven iets in het parkmanagement kunnen betekenen.
<b>Relaties binnen PPS</b>	De relatie tussen Grontmij en de gemeente Waalwijk was in de onderhandelingsfase heel hecht. Ook waren de partijen zeer afhankelijk van elkaar. Beide partijen legden cruciale middelen in om de PPS te kunnen opzetten. Naarmate het project vorderde werd deze relatie steeds minder stabiel. De ambtelijke organisatie van de gemeente Waalwijk was zeer verdeeld over de PPS, wat leidde tot uiteenlopende strategieën bij ambtenaren. Verder werden afspraken binnen de PPS niet altijd nagekomen en waren wisselingen van bestuurders bij de gemeente Waalwijk debet aan het beëindigen van de PPS.
<b>Resultaten PPS</b>	De overkoepelende doelstelling van deze PPS is niet behaald. De individuele doelstellingen van de betrokken partijen zijn slechts deels behaald. Wel werden er in de PPS op veel verschillende gebieden toegevoegde waarden gecreëerd.

## 5.4 Montaigne Lyceum

Het PPS-project 'Montaigne Lyceum' is ontstaan naar aanleiding van een pilot die werd geïnitieerd vanuit het ministerie van Financiën. Dit was een pilot op het gebied van de utiliteitsbouw, het Montaigne Lyceum was het eerste DBFMO-project (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) in Nederland op het gebied van realisatie van vastgoed. In Nederland werden eerder al dergelijke projecten uitgevoerd bij infrastructurele projecten. Een DBFMO-project houdt in, dat één partij het ontwerp, de bouw, de voorfinanciering, de exploitatie en het onderhoud voor een bepaalde termijn voor haar rekening neemt. Deze integrale aanpak van vastgoedprojecten en meer specifiek bij de bouw van scholen werd eerder in Engeland gehanteerd. Vanuit Engeland is het overgewaaid naar Nederland. De Nederlandse overheid wilde door middel van het uitvoeren van een pilot project, nagaan hoe een dergelijk PPS-Project met een DBFMO-constructie werkte. De bouw van het Montaigne Lyceum is toen (2002) aangewezen als pilot-project binnen Nederland.

### 5.4.1 Soort PPS

Vanuit SCO Lucas (overkoepelende scholengemeenschap van het Montaigne Lyceum) en de gemeente Den Haag werd een aanbestedingsprocedure gestart. Ook het ministerie van Financiën was hierbij betrokken als procesbegeleider. In het begin waren er vier consortia die een aanbidding deden voor het project. Hieruit zijn vervolgens twee consortia geselecteerd. Dit waren Strukton en BAM. Een harde eis vanuit de gemeente Den Haag was, dat het project niet meer mocht kosten dan €12 miljoen. Voor aanbiddingen boven deze prijs werd de opdracht niet gegund. Dit heeft er toe geleid dat er in de aanbestedingsprocedure nog een extra ronde werd ingebouwd, omdat zowel Strukton als BAM niet aan de prijs konden voldoen en het ontwerp moesten aanpassen. Daarnaast was er tijdens de aanbestedingsprocedure veelvuldig contact tussen de publieke partijen en de consortia. Dit waren ook vaak individuele onderhandelingen. Bij de aanbestedingsprocedure van het Montaigne Lyceum was er nog geen sprake van de concurrentiegerichte dialoog. Hierdoor was contact tussen de opdrachtgever en individuele aanbieders mogelijk. Dit is bij een



concurrentiegerichte dialoog uit den boze. Uiteindelijk heeft Strukton de opdracht gewonnen, omdat Strukton een kwalitatief beter plan had dan BAM. Het consortium waar Strukton deel van uit maakte, bestond naast Strukton uit twee andere partijen, namelijk ISS en Imtech. Strukton heeft deze partijen benaderd om gezamenlijk dit project uit te voeren, aangezien het een integraal project betreft. Het consortium is gedurende het contract voor de gehele huisvesting van de school verantwoordelijk, inclusief het leveren van facilitaire diensten. Voor de uitvoering van de facilitaire diensten zijn ISS en Imtech benaderd. Het consortium gaat gedurende het project verder onder de naam Talentgroep. Een dergelijk consortium wordt ook wel Specialized Purposed Company (SPC) genoemd.

In de aanbestedingsprocedure had de scholengemeenschap de lead. De scholengemeenschap is tevens gebruiker van het gebouw en wil dat het gebouw voldoet aan hun criteria. In de aanbestedingsprocedure werd SCO Lucas door drie verschillende partijen geadviseerd. Grontmij was in dit proces adviseur op technisch gebied, Houthoff-Buruma op juridisch gebied en PWC op financieel gebied. Ook de gemeente Den Haag had een vinger in de pap bij de aanbestedingsprocedure. De gemeente Den Haag droeg het financiële risico van het project. Tussen de SCO Lucas en de gemeente Den Haag is een publiek-publiek overeenkomst getekend, waarin de gemeente Den Haag verplicht is om gedurende de PPS gelden af te staan aan de school. Dit is ook noodzakelijk, want als deze gelden niet beschikbaar werden gesteld was er ook geen financiering om het project in de markt te zetten. De gemeente Den Haag ging hiermee een langjarige financiële verplichting aan, de gemeente Den Haag wilde dus dat het project goed georganiseerd en goed uitgevoerd werd, zodat het geld wat de gemeente Den Haag investeerde, goed terecht kwam.

Tenslotte is de Bank Nederlandse Gemeente (BNG) een belangrijke partij die bij het project betrokken is. BNG werd tijdens de aanbestedingsprocedure betrokken bij het project als financier van de Talentgroep. De BNG stelt extern vermogen beschikbaar voor de Talentgroep om de bouw van de school te financieren.

De aanbestedingsprocedure is eind 2002 begonnen en duurde twee jaar, waarna het project eind 2004 werd gegund. Eind 2004 werd een contract getekend voor 30 jaar tussen de Gemeente Den Haag, SCO Lucas en de Talentgroep. De Talentgroep ging de verplichting aan om binnen anderhalf jaar het gebouw te ontwerpen en te bouwen. Vervolgens is de talentgroep voor een periode van 28,5 jaar verantwoordelijk voor het onderhoud en de facilitaire dienstverlening. Na het afronden van de bouwfase in 2006 is het gebouw door de scholengemeenschap in gebruik genomen. Vanaf het moment van ingebruikname wordt door SCO Lucas een beschikbaarheidvergoeding betaald. Deze beschikbaarheidvergoeding wordt voor een groot deel ter beschikking gesteld door de gemeente Den Haag, volgens de overeenkomst tussen SCO Lucas en de gemeente Den Haag die in de voorgaande alinea is beschreven. Wanneer de Talentgroep niet conform de contracteisen presteert of volgens deze eisen onvoldoende levert, mag de scholengemeenschap kortingen in rekening brengen ten aanzien van de beschikbaarheidvergoeding. Deze beschikbaarheidvergoeding gebruikt de Talentgroep weer om de rente en de aflossing te betalen bij de BNG Bank. In de loop van het project is het contract minder leidend geworden. Dit kwam mede doordat het Montaigne Lyceum een aantal keren van rector wisselde, waardoor de eisen van de school aan het gebouw veranderden. Dit is in het contract van een PPS niet meer te veranderen. Na een tijdje is het project geleidelijk aan meer voortgezet op basis afstemming en samenwerking. Hierin is het een kwestie van 'geven en nemen' tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, zoals de respondenten binnen deze casus aangeven. De school hanteert geen kortingen meer, daarentegen is de Talentgroep bereid om

kosteloos dingen te repareren, ook wanneer dingen stuk zijn door verkeerd gebruik of vandalisme door leerlingen. Hiervoor zou de Talentgroep volgens het oorspronkelijke contract gecompenseerd moeten worden.

De betrokken partijen hebben elk verschillende doelstellingen binnen dit project. Vanuit de gemeente Den Haag en de scholengemeenschap zijn de doelstellingen dat zij met de bouw van het Montaigne Lyceum dezelfde kwaliteit konden verkrijgen voor een lagere prijs. Dit is van te voren berekend met een Public Private Comparator (PPC). Door middel van een PPC wordt een vergelijkende calculatie gemaakt van twee situaties, namelijk wanneer het project op de traditionele manier wordt uitgevoerd en wanneer het project door middel van een PPS wordt uitgevoerd. Uit deze calculatie kwam naar voren dat de realisatie van het Montaigne Lyceum door middel van een PPS 9% aan financiële meerwaarde zou opleveren (Ernst & Young, 2006:32). Deze besparing van 9% werd dan ook als doelstelling meegenomen in de PPS. Verder had SCO Lucas als doelstelling om te worden ontzorgd op het gebied van huisvesting en facilitaire diensten, zodat de school zich meer kon gaan richten op haar primaire activiteiten. Daarnaast had het SCO Lucas, het idee om een speciaal soort onderwijs aan te bieden, waarin de leerling centraal stond en leerdomeinen in het schoolgebouw werden gecreëerd. Dit had gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebouw en kwam ook tot uiting in het eisenpakket van de school. De school had het motto 'een leven lang leren', waarbij men dit tot uiting wilde brengen om het bedrijfsleven en maatschappelijke activiteiten te integreren met een school. Door bijvoorbeeld een reproshop in de school onder te brengen, die marktconform werd gerund, maar werd bemenst door scholieren. Andere voorbeelden zijn het beschikbaar stellen van ruimten van andere verenigingen of genootschappen in de buurt. Het ministerie van Financiën had als belang bij dit project om ervaring op te doen met betrekking tot DBFMO-projecten in het kader van realisatie van gebouwen. Dit gold ook voor het consortium maar dan wel met het idee om ervaring op te doen, zodat de leden van het consortium zichzelf goed op de markt konden positioneren om later meer DBFMO-projecten te kunnen doen op het gebied van huisvesting. Daarnaast wilde de Talentgroep als commerciële partij een bepaald rendement behalen.

De enige overkoepelende doelstelling was het budget van €12 miljoen, waarbinnen het budget voor de bouw in de biedingen moesten blijven. Dit bedrag werd vanuit de gemeente Den Haag opgelegd, wanneer de consortia meer dan €12 miljoen voor de bouw in rekening brachten, werd het project niet gegund. Daarbij werden in de contracten alle criteria en outputspecificaties geformuleerd waaraan het gebouw moest voldoen. Dit gebeurde in overleg met de school en het consortium. Daarnaast was er ook tijdens de aanbestedingsprocedure veelvuldig contact tussen de consortia en de opdrachtgevers. Nadat het project van start is gegaan verliep het contact tussen de school en het consortium veel meer planmatig. De talentgroep heeft tijdens het project een communicatieplan opgesteld. Hierin is een communicatiematrix gemaakt waarin overleggen gesplitst zijn op verschillende niveaus, namelijk operationeel (dagelijks overleg tussen de school en werknemers van Talentgroep die werken op locatie), tactisch niveau (werkvergaderingen, bouwvergaderingen, kwaliteitsaudits en bespreking hiervan) en strategisch (halfjaarlijks contact tussen directeur consortium en directeur scholengemeenschap). Verder vinden er tijdens het project geen interacties plaats met mensen en bedrijven die buiten het project zijn betrokken en wordt de scope niet verbreed met andere projecten.

Bij de bouw van het Montaigne Lyceum wordt er gebruik gemaakt van een PPS in een contractvorm. De publieke en private partijen opereren in deze PPS gescheiden. Er is sprake van een opdrachtgever-

/opdrachtnemerrelatie, waarin SCO Lucas en de gemeente Den Haag participeren als opdrachtgever en Talentgroep participeert als opdrachtnemer. De opdrachtgever is ook degene die de meest harde eisen stelt, bijvoorbeeld de eis dat binnen het budget niet meer dan €12 miljoen mag worden besteed aan de realisatie van de school. Dit is ook de enige overkoepelende doelstelling. Voor de rest hebben de betrokken partijen elk hun eigen doelstelling. Daarnaast stellen de scholengemeenschap en de gemeente Den Haag ook de eisen waaraan het schoolgebouw moet voldoen. Wanneer niet aan deze eisen voldaan werd, heeft de school de mogelijkheid om kortingen op te leggen. Verder vindt coproductie alleen plaats bij het opstellen van het contract en bij de aanbestedingsprocedure. In tabel 33 wordt een overzicht gegeven van de kenmerken van deze PPS.

Tabel 33: Kenmerk PPS Montaigne Lyceum

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	Bij het Montaigne Lyceum is er een duidelijke scheiding tussen de publieke en private partijen. SCO Lucas en de Gemeente Den Haag waren de opdrachtgever. De Talentgroep opdrachtnemer. De Talentgroep nam het ontwerp, de bouw, het onderhoud en de facilitaire dienstverlening voor haar rekening.
<b>Rol contract</b>	Contracten spelen een belangrijke rol in deze PPS. De looptijd van de PPS is gelijk aan de looptijd van het contract. In het contract worden ook alle specificaties vastgelegd waaraan het gebouw moet voldoen en wanneer er kortingen mogen worden opgelegd. In de loop van de exploitatie is dit contract minder belangrijk geworden en loopt het project meer op basis van afstemming en samenwerking.
<b>Vaststellen van probleem en oplossing</b>	Het vaststellen van probleem en oplossing gebeurt door de opdrachtgever. Er is behoefte aan een nieuw schoolgebouw. De school heeft hiervoor specifieke wensen en de gemeente Den Haag heeft hier een budget voor waar men binnen moet blijven in dit PPS-project.
<b>Scope van het project</b>	Het project wordt niet gekoppeld aan andere projecten en issues. Verder werd er slechts in de beginfase van het project contact gezocht met een reproshop en verenigingen om het ruimten beschikbaar te stellen.
<b>Management-principe</b>	Er is sprake van een strakke planning. Binnen 1,5 jaar na de aanbesteding moest het schoolgebouw ontworpen en gebouwd zijn. Wat betreft doelstellingen hebben de partijen elk hun eigen en verschillende doelstellingen. De enige overkoepelende doelstelling was om binnen het budget van te blijven €12 miljoen voor de realisatie. Dit is namelijk een harde eis van de opdrachtgever.
<b>Coproductie</b>	Alleen tijdens de aanbesteding is er intensief contact geweest tussen alle betrokken partijen. Gedurende het proces is er slechts planmatig en pragmatisch contact geweest om lopende zaken en de voortgang van het project te bespreken.

#### 5.4.2 Relaties binnen de PPS

Deze subparagraaf gaat in op het vertrouwen, de onderlinge afhankelijkheid en de onzekerheden tussen de betrokken partijen die spelen binnen deze PPS. Hiervoor is het noodzakelijk om de achterliggende belangen van de betrokken partijen te kennen. Deze worden eerst kort beschreven.

De gemeente den Haag, SCO Lucas en de Talentgroep hebben verschillende belangen. De gemeente Den Haag heeft vooral het financiële belang dat het project niet meer dan €12 miljoen mag kosten en wil dat dit geld goed wordt besteed. SCO Lucas wil een gebouw dat voldoet aan haar eisen en

verwachtingen. Deze belangen zijn dus tegenstrijdig. De Talentgroep wil in dit project een financieel rendement behalen en tegelijkertijd ervaring opdoen met PPS-projecten op het gebied van realisatie van gebouwen.

## **Vertrouwen**

De vertrouwensbron in deze PPS is competenties. De Talentgroep is in de aanbestedingsfase als winnaar uit de bus gekomen, omdat de Talentgroep kwalitatief het beste plan had. In de onderhandelingsfase werd aanvankelijk wel rekening gehouden met de belangen van het consortium en van de gemeente Den Haag en de scholengemeenschap. De eisen die werden gesteld, waren in eerste instantie te hoog voor de vereiste €12 miljoen, waar de prijs onder moest blijven. Het was niet realistisch om een dergelijk gebouw voor dat budget te realiseren met de oorspronkelijke eisen. De school moest hierdoor de eisen bijstellen. Hierbij werd er dus rekening mee gehouden dat het consortium niet voor die prijs aan de eisen kon voldoen. Nadat het contract is ondertekend is het vooral aan het consortium om aan de belangen van de scholengemeenschap tegemoet te komen, namelijk de school bouwen en beheren, waarbij voldaan moet worden aan de gestelde eisen. Dit is allemaal in het contract vastgelegd door middel van outputspecificaties. Daarnaast is in het contract ook vastgelegd welke beschikbaarheidsvergoeding er moet worden betaald wanneer het schoolgebouw is opgeleverd en wanneer er in welke mate kortingen worden gehanteerd. Op deze manier zijn de eisen van de school afgedekt in het contract, maar ook de vergoeding die het consortium krijgt voor het leveren van zijn diensten.

De risico's waren in dit project verdeeld over de verschillende actoren. De Talentgroep namen in eerste instantie een groot financieel risico, zij ontvingen tot de exploitatiefase geen enkele vergoeding van de opdrachtgevers, maar moeten wel de gehele bouw voorfinancieren. Hiervoor sloten zij een lening af bij een bank. De bank kan op haar beurt weer een risico lopen wanneer er grote kortingen worden opgelegd en het consortium niet meer in staat is de rente en de aflossing te betalen. De risico's in de exploitatie hebben de bedrijven, die onderdeel zijn van de Talentgroep onderling verdeeld. De gemeente Den Haag staat garant voor de beschikbaarheidsvergoeding, zij zijn met SCO Lucas een verplichting aangegaan, waarbij de gemeente Den Haag de beschikbaarheidsvergoeding betaald. Zowel het SCO Lucas als de gemeente Den Haag dragen eveneens risico's. De scholengemeenschap heeft in dit project het exploitatierisico. Dit wil zeggen dat de school het risico draagt voor herstelkosten in geval van bijzondere omstandigheden. De gemeente Den Haag droeg het risico in de bouwfase en wilde hierin niet verder gaan dan financieel risico van €12 miljoen. De risico's van de gemeente Den Haag en SCO Lucas zijn apart vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De verdeling van de risico's was een knelpunt bij het opstellen van deze overeenkomst en heeft voor veel vertraging gezorgd. Tenslotte was er zowel voor de Talentgroep, als SCO Lucas en als de gemeente Den Haag dit het eerste DBFMO-project in Nederland op het gebied van realisatie van gebouwen. Dit was dus geheel nieuw en er moest in dit project dan ook een nieuwe constructie bedacht worden, waarin het project zou gaan worden uitgevoerd.

In deze PPS werden alle afspraken vastgelegd in een contract. Wanneer niet aan het contract voldaan werd door het consortium bij de oplevering van de school of tijdens de exploitatiefase konden er kortingen worden gehanteerd. Op deze manier werd het consortium geprikkeld om aan de contractseisen te voldoen en werd dit als stok achter de deur gebruikt. Vanaf het begin van de exploitatie was het vertrouwen helemaal weg tussen beide partijen. De overgang tussen de

bouwfase en exploitatiefase verliep niet goed. Tussen deze twee fasen waren verschillende zaken niet afgestemd, of was in het ontwerp te weinig rekening gehouden met het feit dat het gehele gebouw ook nog 28,5 jaar onderhouden moet worden. In het begin van de exploitatie ging dan ook veel mis, waardoor SCO Lucas flinke kortingen hanteerde. Dit leidde tot discussies tussen de school en het consortium. De school moest er tegelijkertijd aan wennen dat zij veel minder bevoegdheden had binnen haar eigen gebouw. Daarbij wist het consortium ook niet hoe het een school moest onderhouden en dat er een wezenlijk verschil is tussen de gebruikers van een school en de gebruikers van een kantoor. Dit kwam allemaal tot uiting in de kwaliteit en dat leverde kortingen op. Het leverde flinke spanning op tussen de school en het consortium. De school zag het consortium als 'een sluwe partij die de school een oor aannaait door de school met minimale inspanning te beheren'. Het project was voor een partij als Strukton - onderdeel van het consortium - dusdanig klein, dat zij de school enkel als lastig ervoer. Uiteindelijk zijn zowel SCO Lucas als de Talentgroep tot het inzicht gekomen dat zij op deze manier niet 25 jaar kunnen samenwerken. Dit is gedaan door niet alleen nauwgezet naar het contract te kijken, maar ook meer onderling af te stemmen en gezamenlijk tot oplossingen proberen te komen. Daartegenover staat dat SCO Lucas in principe geen kortingen meer hanteert. Op deze manier wordt het contract tot op heden uitgezet. Echter blijft de relatie nog altijd broos, omdat de Talentgroep tegen zo laag mogelijke kosten het contract wil uitdienen, om alsnog een gunstig resultaat te behalen, terwijl de school nog steeds een bepaald niveau verwacht waarmee het consortium het schoolgebouw beheert.

Het vertrouwen was er in het begin in de Talentgroep, omdat dit consortium kwalitatief het beste plan kon leveren. In het begin werd er nog op een goede manier rekening gehouden met elkaars belangen. Alle belangrijke eisen, beschikbaarheidsvergoedingen en kortingen werden vastgelegd in een contract. De partijen waren bereid om elk hun risico's te nemen. Deze risico's werden over het algemeen niet gezamenlijk genomen. De opdrachtnemer en opdrachtgever hadden elk hun eigen risico's. Vanaf de exploitatiefase vloeyde het vertrouwen weg en ontstond er tussen beide partijen een negatief beeld over elkaars motieven binnen deze PPS. In deze periode waren er veel discussies, dit ging ten koste van de geleverde kwaliteit en de betaalde vergoeding aan het consortium. Besloten werd dat dit niet langer kon doorgaan, wanneer beide partijen nog meer dan 20 jaar aan elkaar verbonden zijn. Het contract werd hierop minder leidend in de samenwerking en men probeerde buiten het contract om meer af te stemmen en samen te werken. In tabel 34 wordt een schematisch overzicht gegeven van het vertrouwen binnen deze PPS.

Tabel 34: Resultaten vertrouwen PPS Montaigne Lyceum

Kenmerk:	Indicatoren:
<b>Kwetsbaarheid</b>	Aanvankelijk gingen de partijen ervan uit dat ze rekening hielden met elkaars belangen. Dit gebeurde ook in het onderhandelingsproces, waarbij de eisen van de school werden teruggebracht tot realistische proporties ten aanzien van het beschikbare budget. De eisen waaraan moest worden voldaan en de vergoeding die het consortium hiervoor kreeg werden ook vastgelegd in het contract.
<b>Risico</b>	In dit project was er bij toeval één gezamenlijk risico onder alle partijen, dat was het feit dat een dergelijk DBFMO-project in Nederland geheel nieuw was bij het realiseren van gebouwen. De overige risico's waren gesplitst, de opdrachtgevers hadden te maken met andere risico's dan de opdrachtnemers. Ook de opdrachtgevers hebben elk een verschillend risico in dit project. Ook de bank gaat hierbij als indirect betrokken partij een financieel risico aan.

<b>Verwachtingen</b>	De belangen van beide partijen kwamen naar voren tijdens het onderhandelingsproces. Namelijk dat het consortium geen verlies wilde maken en de gemeente Den Haag niet meer dan €12 miljoen wilde betalen. Aanvankelijk was er een positief beeld over elkaars motieven, maar tijdens de exploitatiefase escaleerde dit in een negatieve beeldvorming en waren er veel discussies. Later is dit weer bijgetrokken.
<b>Vertrouwensbron</b>	De vertrouwensbron binnen deze PPS was competenties. De gemeente Den Haag en SCO Lucas hebben de Talentgroep gekozen, omdat zij kwalitatief het beste plan hadden.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

De Talentgroep financiert de bouw van het project voor met behulp van de BNG Bank. Naast deze financiële middelen, zetten Strukton, ISS en Imtech kennis, ervaring en mensen in om het project uit te voeren. Strukton zette vooral veel middelen in tijdens de bouwfase. ISS en Imtech zijn door Strukton bij het consortium gehaald vanwege hun ervaring op het gebied van facilitaire dienstverlening. Deze twee partijen zetten vooral hun productiemiddelen en kennis in tijdens de exploitatiefase. Dus ook de mensen die namens de talentgroep actief zijn, veranderen bij de overschakeling van de bouwfase naar de exploitatiefase. Tijdens de exploitatiefase zijn er mensen namens het consortium op de school aanwezig die zich bezig houden met de facilitaire dienstverlening. Ook tijdens de exploitatiefase is Strukton nog steeds actief binnen het project. Vanuit Strukton wordt namelijk het contractmanagement gedaan vanuit het consortium.

SCO Lucas betaalt vanaf het moment dat de school in gebruik is genomen de beschikbaarheidvergoeding, die beschikbaar wordt gesteld door de gemeente Den Haag, aan het consortium. In het proces zelf verdwijnt de gemeente Den Haag meer naar de achtergrond en zijn er geen vertegenwoordigers van de gemeente direct bij het project betrokken. Namens de school houdt de rector toezicht over de prestaties die geleverd worden door het consortium. De school schakelt ook technische adviseurs in om audits uit te voeren voor kwaliteitsmetingen. Verder is de school zelf verantwoordelijk voor het betalen van de mogelijke meerkosten tijdens de exploitatiefase.

De drie betrokken partijen, de Talentgroep, SCO Lucas en de Gemeente Den Haag zijn allemaal zeer afhankelijk van elkaar. De Talentgroep doet de voorfinanciering van het project, en zet haar expertise en productie middelen in om een zo goed mogelijke school te bouwen en te beheren. De gemeente Den Haag en SCO Lucas zijn hier zelfstandig niet toe in staat. Deze middelen zijn belangrijk en onvervangbaar binnen deze PPS, wat de Talentgroep tot een cruciale actor maakt.

Zowel de SCO Lucas als de gemeente Den Haag zijn in dit project cruciaal. De gemeente Den Haag betaalt de beschikbaarheidvergoeding, waardoor SCO Lucas zich de school kan veroorloven. SCO Lucas staat garant voor het exploitatierisico, wanneer de gemeente Den Haag, zoals nu het geval is, dit risico niet wil dragen, is SCO Lucas de enige logische partij die dit risico op zich neemt. Binnen deze PPS zijn de drie partijen dus sterk afhankelijk van elkaar. In tabel 35 wordt de wederzijdse afhankelijkheid onder de betrokken partijen in deze PPS schematisch weergegeven.

Tabel 35: Wederzijdse afhankelijkheden PPS Montaigne Lyceum

Actor	Middelen	Vervangbaarheid ingezette middelen in PPS	Belang van ingezette middelen in PPS	Afhankelijkheid van actor in PPS
<b>Consortium Talentgroep</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>SCO Lucas</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>Gemeente Den Haag</b>	Financiële middelen	Laag	Hoog	Zeer Hoog

### Onzekerheid binnen het netwerk

Tijdens de aanbestedingsfase hanteerde de Gemeente Den Haag vooral een go-alone strategie, waarbij het star vasthield aan het maximale bedrag waarvoor de gemeente garant wilde staan voor de bouw (€12 miljoen). SCO Lucas en de Talentgroep toonden meer een coöperatieve strategie, waarin beide partijen elkaar tegemoet kwamen en elkaars afhankelijkheden erkenden. De strategie van de Talentgroep was om zich tijdens de aanbestedingsfase op het gebied van kwaliteit te onderscheiden. Om dit te bereiken probeerde de Talentgroep zo veel mogelijk mee te denken met de wensen van de school en aan de eisen van SCO Lucas tegemoet te komen. SCO Lucas was bereid de wensen naar beneden bij te stellen, omdat bleek dat de consortia niet aan de eisen konden voldoen binnen het budget dat de gemeente Den Haag beschikbaar stelde.

Door middel van de concessie overeenkomst werden de Gemeente Den Haag en SCO Lucas enerzijds en de Talentgroep anderzijds aan elkaar gekoppeld. In het contract zijn verplichtingen en eisen opgenomen waaraan beide partijen moeten voldoen. Deze verplichtingen gaan over de prestaties die het consortium moet leveren gedurende het contract en over de beschikbaarheidsvergoeding die de gemeente Den Haag moet betalen. Verder is in het contract ook opgenomen welke kortingen er voor welk gebrek mogen worden gehanteerd bij het uitbetalen van de beschikbaarheidsvergoeding. Dit zijn tevens ook de belangrijkste regels binnen deze PPS. Vanaf het moment dat het contract was ondertekend verdween de gemeente Den Haag naar de achtergrond in deze PPS.

Vanaf de exploitatiefase gebruikten de Talentgroep en SCO Lucas een andere strategie. Beide partijen kwamen met elkaar in conflict. De Talentgroep had in het begin de exploitatie niet goed georganiseerd. Bij het ontwerp en de bouw van de school was er onvoldoende rekening gehouden dat deze nog 28,5 jaar zou moeten worden geëxploiteerd, waardoor aan veel prestatie-eisen bij de exploitatie aanvankelijk niet kon worden voldaan. Daarnaast was SCO Lucas niet gewend dat het niet de baas was in eigen huis, waardoor het graag dingen zelf wilde aanpassen aan het gebouw, maar dit niet mocht. De Talentgroep probeerde SCO Lucas hierbij te overrulen, door telkens de scholengemeenschap op het contract te wijzen, waarin stond dat SCO Lucas niks binnen het gebouw mocht aanpassen en begon te dreigen met claims, wanneer de school dit wel deed. Hierbij was duidelijk sprake van een conflictstrategie, waarbij het consortium vooral dacht aan het eigen belang en erop gericht was de wensen van de school op deze manier door dwang te blokkeren. SCO Lucas koos eveneens voor een conflictstrategie, door flinke kortingen te berekenen voor alle dingen die in

de ogen van de school niet op orde waren. Daarnaast klaagde SCO Lucas over het contract. SCO Lucas wilde een aantal voorzieningen binnen de school zelf regelen, zoals de meubels. Als antwoord hierop begon het consortium over de vloer die door de nieuwe meubels beschadigd zou raken. Dit soort discussies stapelde zich op en de PPS belandde in een impasse, waar het consortium minimale inspanningen verrichtte in de exploitatiefase en SCO Lucas grote kortingen bleef handhaven. Om deze impasse te doorbreken werd Grontmij benaderd om als mediator of facilitator tussen beide partijen op te treden. Grontmij zag hier vanaf, omdat zij zichzelf daarvoor niet onafhankelijk genoeg achtte. Grontmij was nou eenmaal adviseur geweest van de school. Op een gegeven moment realiseerden zowel het consortium als SCO Lucas zich dat het voortzetten van de PPS op deze manier niet meer kon. SCO Lucas zit in een gebouw met gebreken en heeft ook een andere rector die weer andere wensen heeft dan zijn voorgangers. Het consortium dreigt verliezen te lijden op dit project en hebben ook andere managers op het project gezet die zowel de communicatie naar de school toe als het project beter kunnen coördineren. Beide partijen zijn met nieuwe gezichten toch met elkaar gaan onderhandelen om te bezien hoe men deze PPS nog 20 jaar kan voorzetten. Hierbij zijn beide partijen doordrongen geraakt van de noodzaak, dat er dingen moeten veranderen om tot een succesvolle samenwerking te komen. Dit hebben ze gedaan door het contract binnen de samenwerking iets meer naar de achtergrond te schuiven en meer te werken op basis van onderlinge afstemming. Er is afgesproken dat er geen kortingen meer worden gehanteerd, maar dat het consortium in ruil hiervoor wat extra's doet wat niet in het contract is opgenomen. Ondanks deze veranderingen is de relatie nog steeds wel gespannen tussen beide partijen. Omdat bij gebreken of sommige incidenten (bijvoorbeeld vandalisme) telkens de vraag is, wat beide partijen hierin van elkaar kunnen verwachten en hoe beide partijen er in staan om het op te lossen.

De strategische onzekerheid binnen deze PPS is hoog. SCO Lucas en de Talentgroep zijn beiden meerdere keren van strategie gewisseld. Eerst hanteerde beide partijen een coöperatieve strategie tijdens de aanbestedingsprocedure. Vervolgens kwamen beide partijen met elkaar in conflict tijdens de exploitatiefase en hanteerden beide partijen een conflictstrategie. Daarna proberen beiden op een coöperatieve manier het project voort te zetten. De middelen die zijn gebruikt om de strategische onzekerheid weg te nemen, was voornamelijk het koppelen van actoren door het aangaan van een langdurig contract met wederzijdse verplichtingen. Dit bleek onvoldoende om de strategische onzekerheid tegen te gaan in deze PPS. Mede door wisselingen van personen bij beide actoren is men weer gaan onderhandelen over hoe de PPS in een betere sfeer kan worden voortgezet en heeft men het contract wat minder dominant gemaakt in deze PPS. Ondanks de betere afstemming binnen de PPS blijft er nog steeds enige mate van strategische onzekerheid binnen deze PPS. In tabel 36 wordt deze subparagraaf kort samengevat.

Tabel 36: Onzekerheid binnen PPS Montaigne Lyceum

Factoren:	Resultaten
Gedrag actoren	Met name SCO Lucas en de Talentgroep wisselden van actorstrategie en raakten verzeild in een conflictsituatie. Daarna zagen beide actoren de noodzaak om zich coöperatief op te stellen om de voortgang van de PPS niet in gevaar te laten komen. De gemeente Den Haag had in de aanbestedingsfase voor een go-alone strategie gekozen en verdween later in het project naar de achtergrond.



<b>Maatregelen tegen strategische onzekerheid</b>	<p>In deze PPS zijn meerdere maatregelen genomen tegen structurele onzekerheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren zijn inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. De partijen zijn met elkaar een contract aangegaan, waarin de partijen voor 30 jaar aan elkaar vast zitten.</li> <li>• In het contract zijn afspraken gemaakt over de prestatie-eisen die de Talentgroep moet leveren, en de beschikbaarheidsvergoeding die moet worden betaald. Tevens is vastgelegd welke kortingen er mogen worden opgelegd voor welk gebrek.</li> </ul>
<b>Strategische onzekerheid</b>	<p>De strategische onzekerheid is hoog in dit project. De koppeling van partijen en de afspraken in het contract bleek geen garantie tegen strategische onzekerheid. De afgesproken prestaties werden niet nagekomen en de Talentgroep en SCO Lucas wisselden radicaal van strategie binnen de PPS. Dit kwam in de PPS tot uiting in veel discussies tussen de twee partijen. De actoren stelden hun strategie wel enigszins bij, maar de onzekerheid in de PPS duurt voort, omdat de spanning tussen de partijen voelbaar is.</p>

### 5.4.3 Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van deze PPS beschreven en wordt geïnventariseerd wat de toegevoegde waarde is geweest van een PPS in deze casus.

#### Resultaten PPS

De resultaten binnen deze PPS wat betreft de bouw, exploitatie en de geleverde kwaliteit worden vanuit de opdrachtgever gemeten. In deze PPS wordt dat gedaan door een contractmanager die binnen het SCO Lucas is aangesteld. Hij controleert of het consortium alle prestatie-eisen nakomt. Waar nodig schakelt hij een technisch adviseur in om audits uit te voeren waarin de outputspecificaties, die in het contract zijn opgenomen, worden gemeten. Aan de hand hiervan worden er bij gebreken kortingen gehanteerd, die worden afgetrokken van de beschikbaarheidsvergoeding. Verder komen beide partijen gedurende het PPS-project bij elkaar en wordt er op verschillende niveaus binnen het project de voortgang van het DBFMO-project besproken.

In deze PPS hebben de gemeente Den Haag, SCO Lucas en het consortium Talentgroep elk hun eigen doelstellingen.

De gemeente Den Haag wilde per se dat de bouwkosten binnen deze PPS onder de €12 miljoen bleven. De gemeente droeg namelijk het risico over deze kosten en wilde geen hoger risico lopen. Deze doelstelling werd vrij eenvoudig gehaald, want projecten die meer dan €12 miljoen voor de bouw rekenden werden simpelweg niet gegund. Verder was voor het project een calculatie gemaakt via een PPC dat de bouw van het schoolgebouw door middel van een PPS een kostenvoordeel zou opleveren van 9% ten opzichte van de situatie, waarbij SCO Lucas of de gemeente Den Haag zelfstandig de school ging bouwen. Dit percentage werd ook als doel gesteld dat moest worden behaald. Uiteindelijk is gebleken dat bij de finale bieding van de Talentgroep het kostenvoordeel was vergroot naar 16%, waarmee ook dit doel werd behaald (Ernst & Young, 2005:38).

SCO Lucas had van te voren twee doelstellingen. Ten eerste wilde SCO Lucas ontzorgd worden op het gebied van beheer en onderhoud van het schoolgebouw. In eerste instantie lukte dit niet. De scholengemeenschap raakte veel tijd kwijt aan het constateren en rapporteren van verschillende gebreken. Tevens ging er veel tijd en moeite verloren in discussies met de Talentgroep over de geheven kortingen en het herstel van de gebreken. Hierdoor werd het ontzorgd worden door het

consortium op het gebied van huishouding nauwelijks voelbaar tijdens de eerste jaren van de exploitatie. Later werd dit beter, doordat de gebreken uiteindelijk zijn verholpen en er een betere afstemming en samenwerking is ontstaan tussen de Talentgroep en SCO Lucas. De tweede doelstelling van SCO Lucas was om binnen het Montaigne Lyceum een nieuwe vorm van onderwijs aan te bieden, waarbij men dit tot uiting wilde brengen door het bedrijfsleven en maatschappelijke activiteiten te integreren in een school. Dit kwam tot uiting door bijvoorbeeld ruimte vrij te maken in de school voor commerciële activiteiten zoals een reproshop. Dit is uiteindelijk niet gerealiseerd, omdat achteraf bleek dat er geen commerciële activiteiten in het gebouw waren toegestaan volgens het bestemmingsplan. Daarnaast was het de bedoeling om ruimten in de school beschikbaar te stellen voor maatschappelijke activiteiten in de wijk. Echter bleek dat bij het aanbestedingsproces te weinig tijd beschikbaar was om andere groepen gebruikers mee te nemen bij het opstellen van het contract, omdat deze andere gebruikers ook gecontracteerd moesten worden. Hierdoor is het plan om het bedrijfsleven en maatschappelijke initiatieven te integreren in de school overboord gezet en werd het project versmald tot de bouw van een reguliere school.

Het consortium had als doelstelling om door het uitvoeren van dit project ervaring op te doen bij het realiseren van DBFMO-projecten op het gebied van vastgoed. Het Montaigne Lyceum was immers een pilot-project en het was voor het eerst in Nederland dat er een DBFMO-project werd uitgevoerd op het gebied van vastgoedontwikkeling. Het opdoen van ervaring binnen een dergelijk DBFMO-project is zeker gelukt. De leden van het consortium hebben uit dit project bepaalde standaarden ontwikkeld, die weer zijn gebruikt in andere DBFMO-projecten. Daarnaast hebben de partijen uit het consortium ook geleerd dat men bij dit soort projecten bij het ontwerp en exploitatie ook moet denken aan welke mensen er gebruik van het gebouw gaan maken. De relatie tussen het gebouw en onderwijs functie, blijkt veel hechter en integraler dan het vormgeven van bijvoorbeeld kantoren. Verder had het consortium zich op financieel gebied doelen gesteld, om een bepaald rendement te behalen over het project. De prognose was dat na het verlopen van het contract een beperkt rendement zal zijn behaald. Dit project bleek meer een investering waarin wel veel kennis werd opgedaan. Deze kennis namen de partijen uit de Talentgroep mee naar andere DBFMO-projecten.

Dit project was vooraf geïnitieerd door het ministerie van Financiën die de bouw van het Montaigne Lyceum had aangewezen als pilot-project op het gebied van DBFMO-projecten bij realisatie van gebouwen. Het doel van het ministerie van Financiën was om ervaring op te doen met DBFMO-projecten. Dit project heeft voor het ministerie van Financiën veel kennis opgeleverd. Naar aanleiding van dit project zijn standaarden ontwikkeld om een DBFMO-contract in te richten en outputspecificaties op te stellen. Deze opgedane kennis heeft uiteindelijk geleid tot een standaard DBFMO-contract die rijksbreed is ingevoerd.

In deze PPS zijn dus veel verschillende doelen van de betrokken partijen gerealiseerd en is veel kennis opgedaan over de uitvoer van een DBFMO-project op het gebied van vastgoed. Het ministerie van Financiën en de gemeente Den Haag hebben allebei al hun doelstellingen gehaald. SCO Lucas en het consortium hebben een deel van hun doelstellingen bereikt, maar ook een deel niet.

### **Toegevoegde waarde PPS**

Binnen deze PPS is op de inhoud een toegevoegde waarde gecreëerd. In dit PPS-project wordt het ontwerp, de bouw en de onderhoud van een school in één integraal project uitgevoerd. In plaats van dat deze fasen apart worden aanbesteed, wordt dit integraal gedaan in één aanbesteding. Het

creëert gelijk ook een toegevoegde waarde in het proces, waarin aan de kant van het consortium verschillende soorten kennis en ervaring worden gecombineerd, zodat het consortium het ontwerp, de bouw, het onderhoud en beheer van de school op zich kan nemen. De financiële toegevoegde waarde is dat de realisatie van het Montaigne Lyceum een kostenbesparing van 16% heeft opgeleverd, ten opzichte van de situatie waarbij SCO Lucas of de gemeente Den Haag de bouw van het Montaigne Lyceum zelfstandig had uitgevoerd. De gemeente Den Haag krijgt de mogelijkheid in dit project, om de bouw van de school als het ware gespreid af te betalen door een maandelijkse beschikbaarheidvergoeding te betalen, in plaats van in één keer een groot bedrag te moeten betalen voor de bouw van de school. Dit DBFMO-project had als pilot-project ook een zekere externe waarde. In dit project is zowel van de kant van het consortium als van de kant van het ministerie van Financiën enorm veel kennis opgedaan dat beide partijen hebben meegenomen in DBFMO-projecten die later zijn uitgevoerd. Gezien dit een pilot-project is, zal deze extern toegevoegde waarde enkel in dit project in dusdanige mate worden behaald. Deze toegevoegde waarde zal in opvolgende projecten mogelijk in mindere mate worden gerealiseerd, gezien in dit project geen verbindingen worden gemaakt met andere projecten of wordt ingespeeld op ontwikkelingen in de omgeving.

In deze PPS zijn veel individuele doelstellingen gerealiseerd en meerdere toegevoegde waarden gecreëerd. In tabel 37 worden de resultaten en toegevoegde waarden schematisch weergegeven.

**Tabel 37: Behaalde resultaten PPS Montaigne Lyceum**

<b>Factoren:</b>	<b>Resultaten:</b>
<b>Prestatiemeting en – beoordeling</b>	De prestaties die worden geleverd door het consortium worden vooral gemeten door de contractmanager van SCO Lucas. Hij rapporteert wanneer er gebreken worden geconstateerd. Waar nodig wordt hij hierin bijgestaan door een technisch adviseur, die door middel van audits de meer technische prestaties controleert.
<b>Resultaat PPS</b>	Tijdens dit project hebben de verschillende betrokken actoren veel verschillende doelstellingen bereikt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is voldaan aan de financiële eisen van de gemeente Den Haag.</li> <li>• Het project heeft een kostenvoordeel opgeleverd van 16%.</li> <li>• SCO Lucas wilde worden ontzorgd. Dit is in het eerste gedeelte van de exploitatiefase niet gelukt. Later werd dit beter door dat de gebreken werden hersteld en de afstemming en samenwerking met de Talentgroep beter verliep.</li> <li>• Een andere doelstelling was om onderwijs te integreren met het bedrijfsleven en maatschappelijke activiteiten. Dit is in dit project niet gelukt. Deels kwam dit doordat hiervoor geen ruimte was in het bestemmingsplan. Daarnaast was er tijdens de contractperiode geen tijd om overeenkomsten te sluiten met andere partijen.</li> <li>• Het consortium behaalt waarschijnlijk slechts een beperkt rendement binnen dit project.</li> <li>• Zowel het consortium als het ministerie van Financiën hebben erg veel kennis opgedaan over DBFMO-projecten bij het realiseren van vastgoed. Deze kennis is meegenomen naar DBFMO-projecten die later zijn uitgevoerd.</li> </ul>
<b>Toegevoegde waarden</b>	De toegevoegde waarden in deze PPS zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• In dit project is voor het eerst in Nederland een project gestart, waarin het ontwerp, de bouw en onderhoud met behulp van een integraal contract met een opdrachtnemer werd uitgevoerd.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In dit project zijn, doordat het een integraal project was, aan de kant van de opdrachtnemer veel verschillende soorten kennis en ervaring opgedaan en gecombineerd.</li> <li>• De bouw van de school door middel van een PPS, heeft 16% aan kostenbesparing opgeleverd ten opzichte van de situatie, waarin SCO Lucas of de gemeente Den Haag dit project zelfstandig zouden hebben uitgevoerd. De gemeente Den Haag hoeft niet in een keer een enorm bedrag te betalen voor de bouw van de school. In plaats daarvan kan de gemeente Den Haag het project betalen, door maandelijks een beschikbaarheidsvergoeding te voldoen vanaf het moment van ingebruikname.</li> <li>• Tijdens dit PPS-project is heel veel kennis opgedaan over de werking van DBFMO-projecten bij het ontwikkelen van vastgoed. Deze kennis heeft geleid tot verschillende standaarden die zijn gebruikt in nieuwe DBFMO-projecten.</li> </ul>
--	---

#### 5.4.4 Samenvatting

In de onderstaande tabel wordt op schematische wijze een samenvatting gegeven van de belangrijkste resultaten van deze PPS.

Tabel 38: Samenvatting Montaigne Lyceum

Variabele	Resultaten:
<b>Soort PPS</b>	Deze PPS betreft een contractvorm, waarbij de opdrachtgevers publieke partijen zijn, namelijk de gemeente Den Haag en scholengemeenschap SCO Lucas. De opdrachtnemer is een private partij namelijk het consortium Talentgroep bestaande uit Strukton, ISS en Imtech. Alle verplichtingen en vereiste prestaties zijn vastgelegd in een contract door middel van outputspecificaties. In dit project vindt coproductie alleen plaats tijdens de aanbestedingsprocedure .
<b>Relaties binnen PPS</b>	De relatie SCO Lucas en de Talentgroep hebben schommelingen vertoond. In de aanbestedingsfase was deze relatie goed. Maar in de eerste jaren van de exploitatiefase is de relatie heel slecht geweest. De partijen hadden veel discussies met elkaar over gebreken en kortingen. Daarnaast had SCO Lucas moeite te accepteren dat het niet de baas was in haar eigen gebouw en had de Talentgroep geen zicht op hoe het een school moest beheren. Uiteindelijk zijn beide partijen tot het inzicht gekomen dat ze toch nog 20 jaar met elkaar verder moeten en van elkaar afhankelijk zijn om het project succesvol te voltooien. Hiervoor zijn SCO Lucas en de Talentgroep meer met elkaar gaan afstemmen en intensiever gaan samenwerken, de bepalingen in het contract worden hierbij wat meer naar de achtergrond geschoven.
<b>Resultaten PPS</b>	In deze PPS zijn meerdere individuele doelstellingen behaald en is er veel kennis opgedaan over het uitvoeren van DBFMO-projecten in Nederland. De PPS heeft op verschillende manieren toegevoegde waarden gecreëerd.

#### 5.5 Kromhout Kazerne

De ontwikkeling van de Kromhout Kazerne is het gevolg van het feit dat binnen de Rijksoverheid steeds meer interesse ontstaat in PPS'en. Door de financiële crisis heeft de Rijksoverheid veel minder financiële middelen om grote investeringen te kunnen doen. Hierdoor ging men op zoek naar andere manieren om te kunnen investeren. In de omringende landen in Europa werd al eerder gebruik gemaakt van een PPS om overheidsgebouwen te realiseren met behulp van een DBFMO-overeenkomst. De Rijksgebouwendienst heeft hiertoe een aantal projecten op deze manier gerealiseerd. De Rijksgebouwendienst was op dit gebied een voorloper in Nederland. Het ministerie van Defensie wilde graag de Kromhout Kazerne in Utrecht moderniseren, maar ook Defensie had

door de bezuinigingen niet de financiële ruimte om een grote som geld voor het investeren in vastgoed te kunnen vrijspelen. Defensie greep dit project dan ook aan als een pilot-project, om te kijken wat een PPS-project te bieden heeft.

#### 5.5.1. Soort PPS

De aanbestedingsprocedure verliep via een Europese aanbesteding in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog. In de eerste selectiefase meldden zich acht partijen. Vervolgens is men met vijf partijen de eerste dialoogronde ingegaan. Hierin werden de marktpartijen gevraagd een schetsontwerp van het complex in te dienen, met daarbij een plan van aanpak. Hieruit zijn uiteindelijk drie partijen geselecteerd. Deze drie partijen kregen hierna in twee dialoogronden de mogelijkheid om de plannen nog verder uit te werken, om uiteindelijk met een Best And Final Offer (BAFO) te komen. Uit deze BAFO's is een selectie gemaakt op basis van de beste prijs-/kwaliteitverhouding. Het winnende consortium bestond uit de marktpartijen Strukton, Ballast-Nedam en John Laing. De naam van het consortium is Komfort. Een dergelijk consortium wordt ook wel Specialized Purposed Company (SPC) genoemd.

Tijdens de aanbestedingsprocedure heeft Defensie de hulp van drie adviseurs ingeschakeld. Namelijk een adviseur op financieel gebied (Deloitte), adviseur op juridisch gebied (Van Doorn) en op technisch gebied (Grontmij). Deze drie partijen hebben tijdens de aanbestedingsprocedure een contract opgesteld, met daarbij outputspecificaties waaraan de nieuwe Kromhout Kazerne en het plan van de bedrijven moest voldoen. De contracteisen en outputspecificaties heeft men getoetst door het in de markt te zetten en te kijken of de ingediende plannen haalbaar waren voor de bedrijven. Uiteindelijk zijn op deze uitvraag meerdere plannen ingediend door verschillende consortia, zoals hierboven is beschreven.

Verder heeft het consortium een bank ingeschakeld om de financiering voor de bouw van de Kromhout Kazerne zeker te stellen. Met de beschikbaarheidvergoeding die Defensie betaalt aan Komfort BV wordt uiteindelijk ook de rente en de aflossing betaald. De bank heeft er dus belang bij dat het consortium haar werk goed doet, zodat er zo min mogelijk kortingen ontstaan. Bij elke aanpassing in het contract, moet ook de bank om instemming worden gevraagd. De bank laat zich dan bijpraten door een extern ingehuurde (technisch) adviseur over de risico's van een dergelijke wijziging. Zolang de bank hiermee niet akkoord gaat, kan de wijziging niet plaatsvinden. Daarnaast heeft het consortium Komfort ook aandeelhouders, waaraan verantwoording moet worden afgelegd over de voortgang en het rendement wat binnen het project wordt behaald.

De aanbestedingsprocedure is afgerond in 2008 en medio 2008 is dan ook het contract door de betrokken partijen ondertekend. In dit contract was vastgelegd dat de bouw ging plaatsvinden in twee fasen. De eerste fase moest gereed zijn in december 2010, de tweede fase januari 2012. Consortium Komfort is in het contract de verplichting aangegaan om na de bouw, ook nog de exploitatie op zich te nemen voor een periode van 25 jaar nadat fase één is opgeleverd, dus tot en met 2035. Wanneer deze periode verstreken is, is Defensie vrij om te doen wat zij met de Kromhout Kazerne wil.

De overkoepelende doelstelling van deze PPS is geformuleerd vanuit Defensie. Deze doelstelling luidde om te onderzoeken of het doelmatig is om aan één commerciële partij zowel de bouw, de exploitatie als het onderhoud van de kazerne uit te besteden, met behulp van een integraal contract. De wens van Defensie was hierbij dat een integrale uitvraag moest leiden tot minder kosten bij de

ontwikkeling van een moderne kantoorlocatie, dan wanneer Defensie dit zelf zou ontwikkelen en exploiteren. Het consortium Komfort heeft als doelstelling om een gezond rendement over de totale looptijd te behalen en het zich verzekeren van een bepaalde omzet over een periode van 25 jaar. Deze doelstelling is ook van belang geweest voor de consortia die zich hebben ingeschreven voor het project. De opdracht werd namelijk deels op basis van prijs gegund. Daarnaast hadden de consortia een aantal subdoelstellingen. Hierbij valt te denken aan een goede relatie met de klant (Defensie) en een efficiënte uitvoering en organisatie van het project.

Tijdens de aanbestedingsprocedure waren er meerdere dialoogronden, waarin er overleg was tussen Defensie en de verschillende consortia. In de dialoogronden ging Defensie met de geselecteerde consortia aan tafel zitten om de plannen verder uit te werken en meer specifieke wensen van Defensie duidelijk te maken. Op deze manier konden de geselecteerde partijen elk een gedegen plan aan Defensie voorleggen in een BAFO. Nadat het project was gegund aan het consortium vonden er nog contractonderhandelingen plaats. Nadat er met het project is gestart, vinden er een scala aan overlegmomenten tussen de Defensie en Komfort plaats. Deze overleggen zijn te onderscheiden in drie verschillende lagen, namelijk operationeel, tactisch en strategisch. In het operationeel overleg worden lopende zaken en wijzigingen besproken. Op tactisch niveau wordt gesproken tussen de contractmanager van Defensie en een manager namens het SPC. Welke manager dit is, hangt af van de fase waarin het project zich bevindt, dit kan is dus een bouwmanager in de bouwfase of een exploitatiemanager in de exploitatiefase zijn. In dit overleg worden tekortkomingen, kortingen en kwaliteitsaudits besproken. Op strategisch niveau is er overleg tussen de directeur van het consortium met het hoofd van Dienst Vastgoed Defensie (DVD). DVD is het orgaan van Defensie die al het terrein en vastgoed beheert, dat onder eigendom van Defensie valt. Het strategische overleg vindt elk half jaar of elk jaar plaats. In dit overleg wordt gekeken in hoeverre aan de verwachtingen is voldaan en wordt vooruitgekeken, welke verbeteringen mogelijk zijn om het project succesvoller te maken. Al deze contactmomenten zijn alleen gericht op het bespreken van de voortgang van het project. Verder vinden er geen andere interacties plaats tussen de verschillende partijen.

De realisatie van de Kromhout Kazerne kan men zien als een PPS in de contractvariant. De betrokken partijen opereren apart van elkaar en werken alleen bij de aanbesteding en contractbesprekingen nauw samen. In het contract staan alle eisen waaraan de Kromhout Kazerne moet voldoen en waarvoor Komfort BV moet zorgen zodat er aan deze eisen wordt voldaan. De PPS heeft dezelfde duur als de looptijd van het contract. Verder is er tijdens het project geen verbinding gezocht met andere actoren en projecten. De betrokken partijen hebben allemaal verschillende doelstellingen in dit project. De doelstelling van Defensie, om kostenvoordelen te creëren bij de ontwikkeling van een moderne kazerne, was hierin leidend. In de onderstaande tabel worden de kenmerken van deze PPS schematisch weergegeven.

Tabel 39: Kenmerken PPS Kromhout Kazerne

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Type relatie tussen publieke en private partijen</b>	Bij de ontwikkeling van de Kromhout Kazerne opereren de publieke en private partijen apart van elkaar. Defensie heeft binnen dit project de rol als opdrachtgever. Het consortium Komfort is de opdrachtnemer in dit project en neemt het ontwerp, de bouw en exploitatie van de Kromhout Kazerne op zich.
<b>Rol contract</b>	Criteria waaraan de Kromhout Kazerne moet voldoen zijn in het contract vastgelegd met behulp van outputspecificaties. Ook zijn in het contract de

	vergoeding en kortingen vastgelegd. Verder wordt de PPS beëindigd wanneer het contract van de PPS afloopt.
<b>Vaststellen van probleem en oplossing</b>	Defensie stelt de gewenste oplossing vast. Defensie heeft met behulp van adviseurs outputspecificaties opgesteld waaraan de Kromhout Kazerne moeten voldoen.
<b>Scope van het project</b>	Het project wordt niet gekoppeld aan andere projecten en issues. Verder word ook geen verbinding gezocht met actoren, die niet bij het project zijn betrokken. De bank kan wel een belangrijke rol spelen in de zijlijn van het project, wanneer er zich contractwijzigingen voordoen.
<b>Management-principe</b>	De betrokken partijen hebben verschillende doelstellingen. De doelstelling van de opdrachtgever (Defensie) is daarbij wel overkoepelend. Het consortium Komfort moet als opdrachtnemer voldoen aan de eisen die Defensie gesteld heeft bij de bouw en exploitatie van de Kromhout Kazerne. Tijdens de bouwfase van het project is een strakke planning gehanteerd, waarin de kazerne per fase is gebouwd.
<b>Coproductie</b>	Alleen tijdens de aanbesteding en de contractonderhandelingen hebben Defensie en Komfort BV intensief samengewerkt, om alle afspraken op papier te zetten. Gedurende het proces wordt er tijdens contact momenten vooral gesproken over de voortgang van het project.

### 5.5.2 De relaties binnen een PPS

In deze PPS is het ministerie van Defensie actief als opdrachtgever. Hun doelstelling is te onderzoeken of het mogelijk is om kostenvoordelen te behalen door middel van het doen van een integrale uitvraag, waarbij de Kromhout Kazerne wordt ontworpen, gebouwd en geëxploiteerd door één marktpartij. Het consortium Komfort heeft in deze PPS de rol als opdrachtnemer en wil zeker zijn van een bepaalde omzet over een periode van 25 jaar en wil gedurende deze periode een rendement behalen op dit project. De ene partij wil dus kostenvoordelen realiseren, terwijl de andere partij aan het project wil verdienen. Terwijl deze conflicterende belangen aanwezig zijn, gaan deze partijen een samenwerking aan in een PPS. Het vertrouwen, de onderlinge afhankelijkheid en de relaties binnen deze PPS zullen in deze subparagraaf in kaart worden gebracht. Defensie wilde een nieuw en modern complex, waarbij Defensie minder geld kwijt is, dan wanneer Defensie het zelf ontwikkeld. Dit was de insteek van Defensie in het project. Defensie zag dit als een soort experiment.

#### Vertrouwen

Tijdens de onderhandelingsfase had het consortium Komfort veel oog voor de belangen van Defensie. Het consortium was druk bezig om zichzelf van een zo goed mogelijke kant te laten zien en op deze manier Defensie te overtuigen van het feit dat zij als beste van alle consortia de kazerne konden bouwen. Defensie hoefde in deze fase niet echt rekening te houden met de belangen van de andere partij. Er waren drie consortia die een goede aanbieding hadden gedaan. Defensie heeft uiteindelijk op basis van prijs-/kwaliteit verhouding gekozen. De marktpartij probeert zo goed mogelijk aan te voelen, waar de belangen van Defensie liggen en probeert mee te gaan in wat Defensie wil terug zien binnen het project.

Beide partijen binnen deze PPS durfde risico's te nemen in dit project. De opdrachtgever heeft in dit project andere risico's dan de opdrachtnemer. Defensie draagt zelfstandig zowel het risico om een langlopende betalingsverplichting aan te gaan als ook risico's in de bouw en exploitatie. Wanneer Defensie eisen heeft die afwijken van het contract of bijzondere herstelwerkzaamheden nodig zijn, dan loopt Defensie het risico om voor deze kosten te moeten opdraaien. Ook Komfort loopt een

financieel risico, zij moeten het gehele project voorfinancieren en krijgen van Defensie pas een vergoeding, vanaf het moment dat de eerste fase gereed is en wordt opgeleverd. Verder treed er voor het consortium ook een risicoverandering op, wanneer het contract veranderd. Dit geldt overigens ook voor de bank, want zij hebben aan het consortium geld geleend. Om het project te financieren sluit het consortium een lening af bij een bank. Over deze lening moet rente en aflossing betaald worden. Wanneer Defensie het consortium kortingen oplegt, vanwege het uitblijven van prestaties dan loopt het consortium inkomsten mis en maakt het mogelijk verlies, wanneer de rente en aflossing hoger zijn dan de resterende beschikbaarheidsvergoeding. Ook de bank loopt hierbij een risico wanneer het consortium de rente en aflossing niet meer kan betalen.

In de bouwfase ontstonden er verschillende inzichten over de kwaliteit, die door het consortium werd geleverd. Defensie had het idee dat de bouwkwaliteit onvoldoende was. Komfort ging hier tegenin, door te stellen dat de bouwkwaliteit wel voldoende was volgens het contract. Hierop kreeg Defensie de behoefte om nog allerlei dingen in de bouwfase te willen aanpassen. Dit zorgde voor veel irritatie in het proces, want deze wijzigingen zorgden voor veel spanning. De spanning ontstond doordat er wijzigingen tijdens de bouw moesten worden doorgevoerd en er een strakke planning bestond waarbinnen de Kromhout Kazerne moest worden opgeleverd. Deze sfeer werd ook meegenomen naar de exploitatiefase. In het begin van de exploitatiefase waren er een aantal defecten, bijvoorbeeld lekkages en kwaliteitsgebreken.

Ook was de groep exploitanten ontevreden over de voorzieningen die zij moesten exploiteren. Dit zorgde voor spanningen binnen het consortium. De exploitanten en de bouwers begonnen elkaar claims te sturen. Door deze spanningen binnen het consortium, werd ook de vereiste kwaliteit niet behaald en was Defensie zeer ontevreden over de voorzieningen op de Kromhout Kazerne. Door het geruzie binnen het consortium, kreeg Defensie het gevoel dat het consortium alleen nog maar met zichzelf bezig was, in plaats van dat zij de voorzieningen op de Kromhout Kazerne op orde brachten. Met als gevolg dat Defensie besloot dit niet langer te accepteren en rekeningen niet meer te betalen. Ook werden flinke kortingen aan het consortium opgelegd. Hierdoor kwam het consortium tot het inzicht, dat zij een klant hebben, die nog 20 jaar lang tevreden moet worden gehouden. De managers die waren betrokken bij de bouw en de exploitatie werden vervangen. Hierdoor werd geprobeerd een nieuwe relatie op te bouwen met Defensie. Het consortium probeert zich meer te verplaatsen in het belang van Defensie, namelijk dat zij een mooie kazerne willen hebben. Hieruit ontstaat dan een soort wisselwerking, waarbij het consortium bereid is extra dingen gratis te doen voor Defensie, waar tegenover staat dat Defensie soms wat door de vingers ziet, wanneer het consortium iets minder goed presteert, in plaats van gelijk een korting op te leggen. In tabel 40 is een overzicht gegeven van de gemeten indicatoren wat betreft het vertrouwen binnen deze PPS.

Tabel 40: Vertrouwen PPS Kromhout Kazerne

Kenmerk:	Resultaten:
<b>Kwetsbaarheid</b>	In de beginfase probeerde het consortium mee te denken met Defensie, om een zo goed mogelijk plan te ontwikkelen. Later in het proces aan het begin van de exploitatiefase was het consortium minder met de belangen bezig van Defensie, maar vooral met discussies binnen het consortium zelf. Uiteindelijk kwam het consortium tot inkeer, dat het verdiepen in andermans belang noodzakelijk is, om deze PPS tot een succes te kunnen maken.



<b>Risico</b>	In dit project nemen alle partijen risico's, maar niet gezamenlijk. Komfort neemt financieel een groot risico, omdat het een project ter waarde van €450 miljoen voorfinanciert en pas na oplevering van de kazerne wordt betaald voor haar diensten. Verder draagt Defensie ook risico's, voor veranderingen in het contract en voor reparaties met bijzondere oorzaken. Ook voor Komfort en de bank veranderen de risico's wanneer het contract wijzigt.
<b>Verwachtingen</b>	Aanvankelijk hadden beide partijen een positief beeld over elkaars belangen en motieven. Maar al tijdens de bouwfase ontstond bij Defensie een negatief beeld over de kwaliteit die het consortium leverde. Dit wantrouwen zette zich door in de exploitaties, waar Defensie het gevoel had niet meer mee te tellen als klant van het consortium.
<b>Vertrouwensbron</b>	Competenties was de belangrijkste vertrouwensbron binnen deze PPS, samen met goodwill. Komfort werd gekozen als partner binnen deze PPS op basis van prijs en kwaliteit. Defensie had dus het beeld dat Komfort de meeste kunde in huis had om de kazerne te ontwikkelen en daarbij als consortium, die de laagste prijs bood, het beste paste bij het belang om kostenvoordelen te behalen.

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

In eerste instantie financierde het consortium Komfort de gehele bouw van de Kromhout Kazerne. Het gaat hier om een project met een omvang van €450 miljoen. Het consortium Komfort bestaat uit drie verschillende bedrijven, namelijk Strukton, Ballast-Nedam en John Laing. Strukton en Ballast-Nedam hebben elk 47,5% van de aandelen en John Laing heeft 5% van de aandelen binnen het consortium. Deze drie partijen hebben gezamenlijk een projectorganisatie opgetuigd, namelijk Komfort BV. Vanuit deze organisatie wordt het gehele project uitgevoerd, vanaf de bouw tot aan de exploitatie. Daarnaast worden er ook onderaannemers ingeschakeld om verschillende taken uit te voeren. John Laing is enkel in het begin van het project in de uitvoering actief geweest, daarna is de rol van John Laing slechts beperkt tot aandeelhouder, maar John Laing heeft daarmee nog wel een beperkt stemrecht in de aandeelhoudersvergaderingen. Gedurende het project wisselen ook de mensen binnen het consortium, zo maken de mensen die betrokken zijn bij de bouw plaats voor de exploitanten, wanneer de bouw volledig is afgerond. De managementfuncties binnen de projectorganisatie zijn momenteel gelijkmatig verdeeld over Strukton en Ballast-Nedam, gezien John Laing niet meer bij het uitvoerende deel is betrokken. Tenslotte hebben Strukton en Ballast-Nedam in dit project veel ervaring opgedaan over het uitvoeren van een integraal project, op het gebied van vastgoed.

Pas vanaf het moment dat de kazerne in gebruik is genomen door Defensie, betaalt Defensie een beschikbaarheidsvergoeding aan het consortium. Gedurende de gehele resterende contractperiode betaalt Defensie deze beschikbaarheidsvergoeding aan Komfort. Ook Defensie zet mensen in om het project te managen. Dit wordt gedaan door de afdeling DVD. Deze afdeling gaat over alles op het gebied van grond, terreinen, vastgoed en opstellen van Defensie. DVD is ook de partij die het contract heeft afgesloten met het consortium. Vanuit deze afdeling zijn een contractmanager en relatiebeheerders aangesteld. Zij zijn respectievelijk verantwoordelijk voor het bijhouden van de voortgang, heffen van kortingen en de uitvoering van audits.

Gezien in deze PPS slechts twee actoren direct betrokken zijn, is het in dit geval ondenkbaar dat er binnen deze PPS een partij weg kan vallen, zonder dat de voortzetting van de PPS in gevaar komt.

Zowel Komfort als Defensie zetten onvervangbare en belangrijke middelen in deze PPS in. Zonder de inzet van deze middelen kan de realisatie van de Kromhout Kazerne niet worden bereikt. Zowel de middelen van Defensie als de middelen van Komfort zijn nodig om dit project tot een succes te maken. Komfort stelt kennis en productiemiddelen beschikbaar om de Kazerne te bouwen en te exploiteren, daartegenover staat dat Defensie hiervoor een vergoeding betaald, maar ook mensen inzet om erop toe te zien dat het contract wordt nageleefd. In de onderstaande tabel zijn de wederzijdse afhankelijkheden schematisch weergegeven.

Tabel 41: Wederzijdse afhankelijkheden PPS Kromhout Kazerne

Actor	Middelen	Vervangbaarheid ingezette middelen in PPS	Belang van ingezette middelen in PPS	Afhankelijkheid van actor in PPS
<b>Consortium Komfort</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen, Kennis	Laag	Hoog	Zeer Hoog
<b>Defensie</b>	Financiële middelen, Productiemiddelen	Laag	Hoog	Zeer Hoog

### Onzekerheden binnen het netwerk

In het begin van het project, bij de aanbestedingsprocedure, gingen de belangen van het consortium Komfort en Defensie goed samen. Defensie wilde een nieuw en modern complex, waarbij Defensie minder kosten kwijt is dan wanneer Defensie het zelf ontwikkeld. Het consortium Komfort wilde graag de aanbestedingsprocedure winnen, om zich voor 25 jaar te verzekeren van een bepaalde omzet door het realiseren van dit project. Het consortium Komfort hanteerde hier vooral een coöperatieve strategie, door zo veel mogelijk de wensen van Defensie te laten terug komen in hun plan voor de Kromhout Kazerne. Defensie maakte met behulp van drie verschillende adviseurs de eisen duidelijk waaraan het plan moest voldoen. Dit gebeurde in verschillende dialoogronden met meerdere marktpartijen. Dit heeft vooral veel weg van een go-alone strategie, waarin Defensie haar eisen neerlegt in de markt en vervolgens voor het beste aanbod kiest.

Nadat consortium Komfort de aanbesteding had gewonnen gingen Defensie en het consortium een overeenkomst aan voor de bouw van de Kromhout Kazerne en een exploitatieperiode van 25 jaar. Deze periode ging in op het moment dat de eerste fase van de bouw is opgeleverd. In dit contract zijn afspraken gemaakt over de eisen waaraan de Kromhout Kazerne moest voldoen. Tevens waren er afspraken gemaakt over welke beschikbaarheidsvergoeding Defensie zou betalen en welke kortingen er voor welke gebreken mogen worden berekend door Defensie. Ook alle overlegmomenten zijn vastgelegd in een communicatiematrix. Hierin is opgenomen wanneer alle overleggen op de verschillende niveaus plaatsvinden en wat hier in wordt besproken. Tenslotte waren er in het contract ook de verschillende processtappen opgenomen. Dus bijvoorbeeld wanneer welke deel van de kazerne gereed moest zijn voor ingebruikname.

Bij de ontwikkelfase bleef Defensie volharden in een go-alone strategie, waarin Defensie meer kwaliteit ging eisen tijdens de bouw van de Kromhout Kazerne. Defensie wilde meer kwaliteit voor hetzelfde budget dat was gecontracteerd. Dit kon volgens het consortium niet gerealiseerd worden

voor de prijs en het consortium weigerde dit dan ook voor dezelfde prijs aan te passen. Deze onduidelijkheid kwam voort uit het feit dat Defensie haar eisen onvoldoende had gespecificeerd en deze teveel op metaniveau waren geformuleerd. Dit gaf het consortium vervolgens de ruimte om in het contract zo min mogelijk informatie te geven over de daadwerkelijke invulling van deze eisen, zodat Defensie het consortium hier niet op kon aanspreken. Op deze manier kon het consortium zich indekken. Uiteindelijk werden de kwaliteitseisen van Defensie toch ingewilligd tegen een meerprijs, maar kwam de planning van het project onder hoge druk te staan.

De slechte sfeer in het project zette zich tijdens de exploitatiefase door. Hiermee was het consortium verwickeld in een interne discussie tussen de groep die verantwoordelijk was voor de bouw en de personen die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie. De personen die de exploitatie moeten doen, kregen een gebouw geleverd die niet goed genoeg was om te beheren. Vanuit deze groep werden claims gestuurd naar de bouwers, over kwaliteitsgebreken aan het gebouw. Dit leidde binnen het consortium tot veel discussies. Het consortium hanteerde in deze situatie vooral een goalonestrategie waarin het vooral bezig was met discussies binnen de eigen organisatie en zich niets aantrok van de belangen van Defensie. Deze discussies waren ook direct terug te zien in de geleverde prestaties van het consortium. De prestatie-eisen die vastlagen in het contract werden niet behaald en er ontstonden gebreken. Defensie had last van deze gebreken en reageerde door middel van een conflictstrategie, waarbij kortingen werden opgelegd of rekeningen helemaal niet werden betaald.

De gespannen situatie in het project wordt hersteld, doordat beide partijen tot het inzicht kwamen dat zij nog 20 jaar aan elkaar verbonden zijn. Grontmij is in een deel van het project actief betrokken geweest om Defensie en Komfort weer bij elkaar te krijgen. Grontmij was in eerste instantie betrokken als adviseur van Defensie. In de exploitatiefase heeft Grontmij met medeweten en goedkeuring van Defensie ook het consortium Komfort geadviseerd, om te helpen een oplossing te vinden voor het project. Door beide partijen werd het als wenselijk gezien dat Grontmij beide partijen bijstond in dit project. Onder begeleiding van Grontmij zijn Defensie en Komfort met elkaar gaan praten over de ontstane situatie en hebben nieuwe procesafspraken gemaakt. Grontmij werd door zowel Defensie als Komfort gezien als een onafhankelijke partij die begeleiding bood om de relatie tussen Defensie en Komfort weer te herstellen. Hierbij werd vooral afgesproken dat er tussen Defensie en Komfort meer zaken onderling worden afgestemd. Beide partijen hebben afgesproken dat ze zich minder hard naar elkaar opstellen. Hierdoor ontstaat een soort wisselwerking, waarbij het consortium soms iets extra's levert wat niet in het contract staat. Dit wil niet zeggen dat het Komfort hiervoor geen meerprijs kan berekenen, maar Komfort is wel doordrongen van het feit dat wil de relatie goed blijven, dat ze dit beter voor een marktconforme of lagere prijs kunnen aanbieden, waarbij belangrijk is dat de kosten transparant zijn. Defensie heeft bij niet-bouwkundige werkzaamheden de mogelijkheid om dit ook door andere partijen te laten uitvoeren. Doordat het consortium deze diensten tegen een lagere prijs aanbiedt, is Defensie bereid deze extra opdrachten ook aan het consortium te gunnen. Daartegenover staat ook, wanneer het consortium iets extra's doet dat Defensie een meer coulante houding aanneemt als het gaat om kortingen. Op deze manier stellen beide partijen zich in dit project een stuk coöperatiever op.

De onzekerheid binnen het netwerk van dit project is hoog. De actoren hebben zich van verschillende kanten laten zien en verschillende conflicten hebben zich tijdens dit proces voorgedaan. De actoren zijn aan elkaar gekoppeld door middel van een langlopende overeenkomst, waarin de prestatie-eisen van het consortium zijn vastgelegd. Bij de bouwfase wilde Defensie deze eisen veranderen en in het

begin van de exploitatiefase werd door Komfort niet voldaan aan de prestatie-eisen. Dit zorgde voor veel onzekerheid en conflictsituaties. Mede door tussenkomst van een mediator werd de relatie weer hersteld. In de tabel 42 wordt een overzicht gegeven van de onzekerheid binnen deze PPS tussen de betrokken partijen.

Tabel 42: Onzekerheden PPS Kromhout Kazerne

Factoren	Resultaten
<b>Gedrag actoren</b>	In deze PPS hebben de betrokken partijen veel gewisseld van strategie. Komfort probeerde in de aanbestedingsfase het project te winnen door zich coöperatief op te tellen. Defensie bleef in deze fase en in de bouwfase lang hangen in een go-alone strategie, wat leidde tot spanningen in de bouwfase. Vervolgens zette het zich door naar veel discussies en conflicten in de eerste jaren van de exploitatiefase. Momenteel is de samenwerking hersteld en werken de betrokken partijen goed samen.
<b>Maatregelen tegen strategische onzekerheid</b>	In deze PPS zijn meerdere maatregelen genomen tegen strategische onzekerheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren zijn inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. De partijen zijn met elkaar een contract aangegaan, waarin de partijen voor 25jaar aan elkaar vast zitten na de oplevering van de eerste fase.</li> <li>• In het contract zijn afspraken gemaakt over de prestatie-eisen die de Komfort moet leveren, en de beschikbaarheidvergoeding die moet worden betaald. Tevens is vastgelegd welke kortingen er mogen worden opgelegd voor welk gebrek.</li> <li>• Er is gebruik gemaakt van een onafhankelijke mediator in dit project. Grontmij kwam tussen beiden en heeft als mediator geprobeerd de samenwerking te herstellen. Door af te spreken dat de partijen lopende zaken beter gaan afstemmen en zich minder hard naar elkaar toe opstellen, is de samenwerking voorlopig hersteld.</li> </ul>
<b>Strategische onzekerheid</b>	De strategische onzekerheid is hoog in dit project. De overeengekomen prestatie-eisen in het contract bleken geen zekerheid te geven dat deze ook worden gehaald. Ook veranderde beide actoren van strategie door het onnauwkeurig weergeven van outputspecificaties en het uitblijven van prestaties. Hierdoor is de relatie tussen beide partijen lange tijd gespannen geweest. Op dit moment is de relatie na tussenkomst van een mediator hersteld. Maar gezien de ontwikkelingen in het verleden, kan dit ook zomaar weer omslaan.

### 5.5.3 Resultaat in PPS

In deze PPS worden de behaalde resultaten in deze PPS beschreven. Vervolgens wordt geanalyseerd welke toegevoegde waarden de PPS heeft toegevoegd aan dit project.

#### Resultaat in PPS

Ten eerste zijn er in het contract tussen Defensie en Komfort een aantal ‘milestones’ opgenomen. Deze milestones zijn een soort controlemomenten, waarop beide partijen verklaren dat er een fase is afgerond. Deze milestones zijn er in de vorm van verschillende certificaten. Zo is er het aanvangscertificaat, dit certificaat werd door beide partijen ondertekend, wanneer de vergunning en plannen helemaal rond waren. Dan kan er worden begonnen met de bouw. Wanneer de bouw klaar is wordt het ‘beschikbaarheidcertificaat’ door beide gebouwen ondertekend. Vanaf het moment dat dit certificaat wordt ondertekend is het gebouw geaccepteerd door Defensie. Vanaf het moment dat Defensie ook het gebouw gaat gebruiken wordt het ‘ingebruiknamecertificaat’ ondertekend.

Wanneer alle restpunten uit de bouwfase zijn opgelost wordt het 'voltooiingscertificaat' getekend. Bij dit punt is het gebouw echt helemaal af en zijn alle overige restpunten bijgewerkt. Dit zijn punten, waarvan na de oplevering nog is gebleken, dat deze niet goed zijn gerealiseerd. Deze punten worden aan het begin van de exploitatiefase hersteld. Bij het tekenen van het 'voltooiingscertificaat' bevestigt de afdeling van het consortium, die verantwoordelijk is voor de exploitatie en beheer van de kazerne, ook dat de kazerne af is, en vanaf dat moment dragen zij de verantwoordelijkheid voor de Kromhout Kazerne. Aan het einde van het contract zal een 'overdrachtcertificaat' worden getekend, waarmee het gebouw zal worden overgedragen van het consortium Komfort naar Defensie.

Verder worden de resultaten binnen deze PPS wat betreft de bouw, exploitatie en de geleverde kwaliteit vanuit de opdrachtgever gemeten. In deze PPS wordt dat gedaan door een contractmanager die binnen Defensie afkomstig is van de afdeling Dienst Vastgoed Defensie. Deze contractmanager heeft een team onder zich, die hem ondersteunt in het uitvoeren van audits. Op deze manier worden de prestaties gemeten en wordt onderzocht of aan de outputspecificaties wordt voldaan. Aan de hand hiervan worden er bij gebreken kortingen gehanteerd die worden afgetrokken van de beschikbaarheidsvergoeding. Verder vinden er tussen Defensie en Komfort op verschillende niveaus overleggen plaats om de voortgang van het project te bespreken.

De doelstelling van Defensie is om te onderzoeken of het doelmatig interessant is om het ontwerp, de bouw, het beheer en onderhoud van een kazerne aan een marktpartij in zijn geheel uit te besteden. Dit doel is tijdens deze PPS behaald. Defensie ziet momenteel, nu de exploitatiefase nog loopt, al in dat het financieel voordeliger is om een defensiecomplex te laten ontwerpen, te bouwen en te laten beheren, dan wanneer Defensie dit zelf zou doen. Ook is men momenteel te spreken over de geleverde kwaliteit. Ondanks de strubbelingen in het proces is de kazerne op tijd opgeleverd en is nu ook grotendeels, op enkele gebreken na, voldaan aan de kwaliteit. Binnen Defensie wordt de Kromhout Kazerne gezien als de meest luxe kazerne, waarover Defensie de beschikking heeft, terwijl de Kromhout Kazerne mogelijk het één van de goedkopere complexen van Defensie is.

De doelstelling van het consortium was tweeledig. Enerzijds wilde het consortium zich over een periode van 25 jaar verzekeren van een bepaalde omzet. Dit is gelukt doordat het consortium de aanbestedingsprocedure heeft gewonnen en het project mag uitvoeren voor Defensie. Anderzijds wil het consortium over het gehele project een bepaald rendement halen. Op dit moment is de exploitatie pas vier jaar onderweg en zijn de bouwkosten nog niet terugverdiend. Het rendement kwam in het begin van de exploitatie onder druk te staan, doordat er veel kortingen werden gehanteerd. Deze kortingen zijn de laatste tijd flink afgenomen. Als de kortingen zo laag blijven, zal zeer waarschijnlijk het project met een positief rendement worden afgesloten.

In dit project zijn door beide actoren de doelstellingen behaald. Deze PPS heeft voor Defensie niet alleen kostenvoordelen opgeleverd, maar Defensie heeft ook de beschikking gekregen over een moderne en nieuwe kazerne. Het consortium Komfort heeft zich verzekerd van een bepaalde omzet over een periode van 25 jaar en sluit, wanneer het consortium blijft presteren zoals momenteel het geval is, het project met een positief rendement af.

### **Toegevoegde waarde**

Dit project heeft toegevoegde waarde wat betreft de inhoud. Het ontwerpen, bouwen en beheren van een militaire kazerne zijn in dit project met elkaar geïntegreerd en uitgevoerd door eenzelfde

projectorganisatie. Hierbinnen zit ook tegelijkertijd de toegevoegde waarde in het proces, namelijk dat het consortium beschikt over de kennis en ervaring om te bouwen, maar tegelijkertijd ook de facilitaire dienstverlening kan bieden tijdens de exploitatiefase. De financiële toegevoegde waarde van deze PPS is, dat geld efficiënter kan worden ingezet. Het consortium kan de kazerne voor minder geld bouwen en beheren dan wanneer Defensie dit zelf wil doen. Daarnaast hoeft Defensie niet een enorme bedrag ineens te betalen, maar kan het vanaf de ingebruikname maandelijks een lager bedrag betalen en toch over een moderne kazerne beschikken. Het risico wordt berust in dit project wel voor het grootste deel bij één actor, namelijk het consortium Komfort. Zij financieren de bouw in zijn geheel voor en krijgen pas een vergoeding, wanneer het gebouw in gebruik wordt genomen door Defensie. Het project heeft geen externe toegevoegde waarde, omdat er niet wordt ingespeeld op issues en geen verbindingen worden gelegd met andere projecten.

In dit project worden de doelstellingen behaald die de actoren van te voren hebben geformuleerd. Tevens worden er meerdere toegevoegde waarden gecreëerd. Hiervan wordt een overzicht gegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 43: Behaalde Resultaten PPS Kromhout Kazerne

Factoren:	Resultaten:
<b>Prestatiemeting en – beoordeling</b>	De prestaties van de verschillende stappen in het project worden voltooid door middel van verschillende certificaten, die de opdrachtnemer en opdrachtgever ondertekenen. Verder worden de prestaties door Defensie gemonitord gedurende het project en worden deze prestaties vastgelegd in audits.
<b>Resultaat PPS</b>	Tijdens dit project hebben de verschillende betrokken actoren veel verschillende doelstellingen bereikt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensie heeft een goedkopere kazerne, dan wanneer zij zelfstandig de kazerne zouden bouwen en zouden beheren. De Kromhout Kazerne is een van de meest luxe complexen van Defensie, terwijl het complex tegelijkertijd ook het complex is met de minste kosten.</li> <li>• Het consortium Komfort heeft zich in dit project verzekerd van een bepaalde omzet voor een periode van 25 jaar.</li> <li>• Gezien de goede prestaties en de momenteel lagere kortingen, zal wanneer de situatie zo blijft, het consortium Komfort een positief rendement realiseren.</li> </ul>
<b>Toegevoegde waarden</b>	De toegevoegde waarden in deze PPS zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ontwerpen, bouwen en beheren van een militaire kazerne zijn in dit project met elkaar geïntegreerd en uitgevoerd door eenzelfde projectorganisatie. De kennis die voor deze zaken nodig zijn, wordt binnen dit project eveneens geïntegreerd.</li> <li>• Door middel van deze PPS worden er kostenvoordelen behaald. Door middel van deze PPS heeft Defensie een goedkopere huisvesting, dan wanneer Defensie zelf een kazerne bouwt en beheert. Defensie hoeft geen groot bedrag in één keer te betalen, maar betaalt vanaf het moment wanneer het gebouw beschikbaar is een beschikbaarheidsvergoeding. Hierdoor is de financieringsbehoefte kleiner.</li> </ul>

#### 5.5.4 Samenvatting

In tabel 44 vindt u een samenvatting van de onderzoeksresultaten van het PPS-project rondom de realisatie van de Kromhout Kazerne.

Tabel 44: Samenvatting PPS Kromhout Kazerne

Variabele:	Resultaten:
<b>Soort PPS</b>	Deze PPS betreft een contractvorm. De opdrachtgever in dit project is het ministerie van Defensie. De opdrachtnemer is het consortium Komfort. In het contract is overeengekomen dat het consortium de bouw en het ontwerp van de Kromhout kazerne ging realiseren en daarna voor een periode van 25 jaar verantwoordelijk is voor de exploitatie. Het contract staat centraal in deze PPS. Hierin zijn alle specificaties vastgelegd waaraan de Kromhout Kazerne moet voldoen.
<b>Relaties binnen PPS</b>	De relatie tussen Defensie en het consortium Komfort hebben schommelingen vertoond. Vanaf de bouwperiode raakte de relatie tussen deze twee partijen flink bekoeld, doordat Defensie wijzigingen wilde doorvoeren. De exploitatie ging gepaard met interne ruzies aan de kant van het consortium, wat vervolgens ook zijn uitwerking kreeg op de geleverde prestaties. Hierdoor laaide ook discussies op tussen Defensie en Komfort en daalde het vertrouwen. Na tussenkomst van een mediator is de relatie tussen beide partijen verbeterd.
<b>Resultaten PPS</b>	De individuele doelstellingen zijn in dit project door beide actoren behaald. Verder heeft een PPS-constructie toegevoegde waarden opgeleverd op het gebied van de inhoud, het proces en de financiën.





## Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit onderzoek luidt de hoofdvraag als volgt: *'In hoeverre bestaat er een verband tussen de vorm van PPS'en en de behaalde resultaten van PPS-projecten en op welke manier hebben de relaties tussen de betrokken partijen invloed op dit verband?'* Deze centrale vraag wordt beantwoord met behulp van de drie deelvragen die als eerste worden beantwoord.

### 1. Welke PPS-varianten zijn er gebruikt binnen de onderzochte PPS-projecten?

De empirie laat de twee varianten van een PPS zien, die ook in de theorie terug komen, te weten het partnership en de contractvorm. Beide vormen worden in de praktijk binnen een PPS gehanteerd. Opvallend genoeg worden echter ook PPS'en, die strikt genomen een partnership vormen, bekrachtigd door middel van een contract dat de betrokken partijen ondertekenen. Daarnaast zijn er een aantal andere gemeenschappelijke kenmerken te ontwaren binnen partnerships, zo wordt er in partnerships overal een juridische entiteit opgericht door publieke en private partijen, waarin naast een gezamenlijk doel, ook individuele doelen worden nagestreefd.

Ook zijn er verschillen. Zo streven partnerships naar een absorbering van complexiteit. Dit doen zij door in te spelen op veranderingen in de omgeving of door met actoren in de omgeving verbindingen te leggen. Contractvormen daarentegen zoeken geen verbinding met de omgeving en binnen deze PPS'en wordt de scope van het project niet verbreed. Verder bepaalt de publieke partij binnen een contractvorm het probleem en de gewenste oplossing. Deze gewenste oplossing komt ook terug in het contract, door hiervoor eisen en outputspecificaties vast te leggen, waaraan de beoogde oplossing moet voldoen.

### 2. Hoe zijn de relaties tussen actoren binnen de PPS'en te beschrijven?

Opvallend is dat in alle PPS-projecten sprake is van een hoge tot zeer hoge wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Elke partij die betrokken is bij een PPS-project levert middelen die belangrijk of moeilijk vervangbaar zijn binnen een PPS, wat deze wederzijds afhankelijkheid verder versterkt. Ondanks deze wederzijdse afhankelijkheid, zijn de relaties binnen PPS-projecten zeer wisselvallig, dit wordt in de volgende alinea's nader toegelicht. Daarnaast is er in alle PPS'en sprake van een inhoudelijke koppeling, waarin alle partijen een samenwerkingsverband aangaan op grond van contracten en wederzijdse afspraken. De bevindingen worden per soort PPS besproken.

Bij een contractvorm vindt er een golfbeweging plaats binnen zowel het vertrouwen als de strategische onzekerheid. In de aanbestedingsfase is het vertrouwen goed en is er weinig onzekerheid. In de loop van de bouwfase of vanaf de aanvang van de exploitatiefase neemt de onzekerheid toe en het vertrouwen af. Dit komt doordat opdrachtgevers wijzigingen willen doorvoeren in het contract of doordat prestaties van opdrachtnemers uitblijven. Hierdoor komt er druk te staan op het proces en ontstaan er discussies tussen de betrokken partijen. Gezien het feit dat partijen in deze soort PPS zich voor een periode van 20 tot 25 jaar aan elkaar gecommitteerd hebben, komen betrokken partijen zelf tot het inzicht dat de voortgang van het project in gevaar komt, wanneer de relaties binnen de PPS slecht blijven. Om de relaties te herstellen, besluiten de betrokken partijen dan om meer onderling af te stemmen in het project en elkaar minder strikt aan het contract te houden. Hierna wordt het vertrouwen enigszins hersteld en neemt de onzekerheid in het project af. Wel is er een kans dat er een spanningsveld blijft bestaan, doordat de opdrachtgever bepaalde prestaties verwacht en het consortium deze met zo min mogelijk inspanning wil leveren.

Bij partnerships zijn de relaties tussen de betrokken partijen zeer wisselvallig. De relaties in het begin van het PPS-project zijn doorgaans goed. Bij het aangaan van de PPS hebben de betrokken partijen veel vertrouwen in elkaar. Dit komt doordat de betrokken partijen doorgaans open zijn over hun individuele belangen. Hierdoor wordt helderheid gecreëerd en kunnen er afspraken worden gemaakt en kan bovendien in een goede en open sfeer worden onderhandeld over het oprichten van een entiteit. Deze helderheid en open sfeer leiden tot een situatie, waarin er weinig strategische onzekerheid aanwezig is binnen een partnership. Na de aanvang van de PPS zijn de relaties binnen de partnerships wisselend. Twee variabelen zijn hierbij van belang. Ten eerste, wanneer een externe en onafhankelijke directie is aangesteld voor het project, blijft het vertrouwen in grote mate intact en worden eveneens de strategische onzekerheden beperkt. Dit is mede te verklaren doordat het partnership in dit geval wordt geleid vanuit een perspectief waarin het algemene belang binnen de PPS dan de dominante overtuiging is. In plaats van een perspectief waarin één of meerdere individuele belangen van de betrokken partijen dominant zijn. Ten tweede leidt het opstellen van regelingen eveneens tot het behoud van vertrouwen en het tegengaan van onzekerheden binnen de partnerships. Dit zijn bijvoorbeeld regelingen over exit-procedures, inspanningsverplichtingen en het committeren van partijen.

De omgekeerde beweging waarin het vertrouwen binnen de partnership verdwijnt en de strategische onzekerheid wordt aangewakkerd, heeft binnen partnerships zeer uiteenlopende oorzaken. Deze oorzaken betreffen onder andere het niet nakomen van afspraken door met name publieke actoren en wisselingen van politieke bewindspersonen aan de kant van de publieke actoren. Dit laatste zorgt ervoor dat de betrokkenheid van publieke actoren bij de PPS afneemt, doordat nieuwe bewindspersonen zich in mindere mate verbonden voelen met een PPS die onder het bewind hun voorganger is opgericht.

### *3. Welke resultaten zijn er in de verschillende onderzochte PPS-projecten behaald?*

In contractvormen worden goede tussentijdse resultaten behaald, waarmee de individuele doelstellingen in de toekomst worden zeker gesteld. Voor de publieke actoren zijn deze doelstellingen gericht op het behalen van kostenvoordelen ten opzichte van situaties, waarin zij deze projecten zelfstandig uitvoeren. Voor private actoren zijn de doelstellingen gericht op het realiseren van een omzet over een bepaalde periode en het behalen van een rendement over de contractperiode. Naast het behalen van de resultaten, is ook onderzocht welke toegevoegde waarden er gerealiseerd zijn binnen de contractvorm als PPS. Deze toegevoegde waarden zijn de integratie van meerdere activiteiten, kennis en competenties binnen een project. De contractvorm biedt ook nog een financieel toegevoegde waarde voor publieke partijen, namelijk het feit dat de financieringsbehoefte van de publieke actoren afneemt. Dit komt doordat publieke actoren geen grote investeringen meer hoeven te doen, maar in termijnen verspreid over een looptijd van 25-30 jaar een vergoeding betalen.

In de partnerships worden de overkoepelende doelstellingen niet behaald, of worden deze doelstellingen in de tijd verschoven. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de ongunstige economische omstandigheden, zoals een stagnerende economie of een economische crisis, waarmee de partnerships te kampen hebben. Opvallend is dat individuele doelstellingen van actoren wel behaald worden in partnerships, in tegenstelling dus tot de overkoepelende doelstelling. Verder worden er op uiteenlopende gebieden toegevoegde waarden gecreëerd. Op de inhoud van de PPS

worden er in partnerships door de verschillende partijen gezamenlijk nieuwe oplossingen gecreëerd om problemen op te lossen. Hierbij worden in het proces de verschillende middelen en competenties van de betrokken actoren gecombineerd, dit is een toegevoegde waarde. Ook wordt er in partnerships een overkoepelende doelstelling geformuleerd, die goed aansluit op alle individuele belangen. De financiële toegevoegde waarde wordt binnen partnerships gerealiseerd doordat de risico's over de betrokken partijen worden verdeeld, de risico's per actor nemen daardoor dus af. Op extern gebied hebben partnerships toegevoegde waarden, doordat de scope van partnerships verbreed wordt met aanverwante projecten of dat binnen partnerships op externe ontwikkelingen wordt ingespeeld.

Op basis van het beantwoorden van de drie deelvragen kan nu antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *'In hoeverre bestaat er een verband tussen de vorm van PPS'en en de behaalde resultaten van PPS-projecten en op welke manier hebben de relaties tussen de betrokken partijen invloed op dit verband?'*

Op deze hoofdvraag is geen eenduidig antwoord te formuleren.

Binnen contractvormen worden goede resultaten behaald. Echter moet hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat geen enkele van de bestudeerde projecten momenteel is afgerond en er dus nog geen vaststaande conclusie getrokken kan worden over het eindresultaat. Bij de contractvorm hebben de relaties binnen de PPS een directe weerslag op de resultaten die op dat moment worden behaald in de PPS. Wanneer de onzekerheid hoog is en het vertrouwen laag, komt dit direct tot uiting in de behaalde resultaten en brengt dit de individuele doelstellingen van de actoren in gevaar. Dit wordt veroorzaakt doordat één van de partijen verplichtingen in het contract niet nakomt of ter discussie stelt. Deze situatie kan pas worden opgelost, wanneer de partijen het contract in de samenwerking iets naar de achtergrond verschuiven en meer onderling afstemmen. Op basis van deze afstemming kan er een situatie worden gecreëerd, waarin beide partijen bij elkaar, weliswaar in beperkte mate, onzekerheid kunnen wegnemen en tevens voldoende vertrouwen kunnen opwekken. Op deze manier kan de samenwerking op een dusdanige manier voort gezet worden dat alsnog de gewenste resultaten kunnen worden behaald. Echter, deze situatie blijft instabiel en er is onvoldoende empirie om vast te kunnen stellen of deze relaties tussen actoren uiteindelijk zullen standhouden en of deze eventuele instandhouding van relaties voldoende is om de doelstellingen binnen de PPS op duurzame wijze te realiseren.

Binnen partnerships is er geen verband tussen de keuze voor het partnership en het eindresultaat. Het eindresultaat bestaat zowel uit het behalen van de overkoepelende doelstellingen als van de individuele doelen van de deelnemende actoren. Uit het onderzoek blijkt dat hoewel de overkoepelende resultaten slechts niet of ten dele worden behaald, de individuele doelstellingen van de actoren vaak wel worden behaald. Daarnaast brengt het opzetten van een partnership meer toegevoegde waarden met zich mee dan een contractvorm. Ook is er geen eenduidige invloed van de relaties binnen een partnership op het verband tussen de keuze voor een partnership en het eindresultaat. De relaties kunnen per partnership zeer verschillen, zonder dat zij het resultaat binnen de PPS beïnvloeden. Uiteindelijk is het niet behalen van de overkoepelende doelstelling in hoge mate te wijten aan de economische omstandigheden in de omgeving, waarin de partnerships zich afspelen. Deze factor is van groter belang dan de invloed van de relaties binnen het partnership op het eindresultaat.



## Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan over een mogelijke PPS, waarmee de geplande gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde te Bergen op Zoom kan worden gerealiseerd.

Uit de vijf casussen, die in dit onderzoek zijn onderzocht, is geen eenduidig verband gevonden tussen de soort PPS en de behaalde resultaten. Ook is er geen eenduidig antwoord gevonden op de invloed van de relaties binnen een PPS op dit verband. De onderzoeksvariabelen fluctueren te sterk om een eenduidige aanbeveling te doen over de vorm van de PPS bij de gebiedsontwikkeling van de Binnenschelde. Uit de empirie blijkt echter wel dat binnen een partnership een aantal kenmerkende factoren aanwezig zijn, die een rol spelen en van belang zijn bij een complexe gebiedsontwikkeling, zoals gepland is rondom de Binnenschelde. Deze factoren zijn: de complexiteit van de ontwikkeling, vertrouwen, strategische onzekerheid en invloeden van externe factoren.

De geplande gebiedsontwikkeling rondom de Binnenschelde is een zeer complexe ontwikkeling. Hierbij zijn verschillende publieke lagen betrokken zoals verschillende gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast zullen er veel verschillende soorten middelen, kennis en ervaringen voor marktpartijen nodig zijn om het gebied te ontwikkelen. Al deze partijen zullen hun eigen belangen willen kunnen behartigen, wanneer zij participeren in een PPS.

Wat uit de empirie duidelijk naar voren komt, is dat er twee elementen zijn binnen de relaties tussen partijen, die zich niet door middel van afspraken en contracten laten vastleggen. Dit zijn de elementen vertrouwen en strategische onzekerheid. Er zijn in de empirie wel enkele maatregelen naar voren gekomen die genomen kunnen worden om vertrouwen tussen verschillende partijen te bevorderen en strategische onzekerheid, zoveel mogelijk, te voorkomen. Deze maatregelen worden hieronder benoemd.

In de beginfase is het van belang dat elke actor zijn individuele belang helder maakt ten opzichte van andere partijen. Het voldoen aan (één van) de volgende voorwaarden kan hierbij helpen: betrokken partijen hebben zo min mogelijk concurrerende belangen; partijen hebben geen tegengestelde belangen en er is een hoge mate van complementariteit tussen de partijen. Vervolgens is het gewenst om het vertrouwen te bewaren en onzekerheid tegen te gaan door duidelijke afspraken te maken over de regels binnen de PPS. Wat hiervoor een succesvolle manier is gebleken, is het instellen van een inspanningsverplichting voor de verschillende partijen. Hierin kan vastgelegd worden wat de inspanning moet zijn die verschillende partijen moeten leveren. Op deze manier kan free riding worden voorkomen.

In de PPS, en idealiter ook in de contracten, dient ook vastgelegd te worden hoe de beëindiging van een PPS deelname door één van de participanten verloopt. Wanneer duidelijk is dat de individuele doelstelling van een bepaalde partij niet kan worden behaald, is het beter om deze partij de mogelijkheid te geven uit de PPS te stappen. Hierdoor kan worden voorkomen dat de betreffende partij zijn frustraties overbrengt op andere partijen. Dit is echter wel alleen mogelijk als de middelen die de partij heeft ingebracht in de PPS vervangbaar zijn. Bij een publieke partij met specifieke bevoegdheden is dit bijvoorbeeld niet mogelijk. Bij het verdwijnen van dergelijke publieke actoren is een verhoogde kans aanwezig dat de gehele PPS ten einde komt. Om hierover zekerheid te bieden bij private actoren is het noodzakelijk om voor deze specifieke situatie een compensatieregeling op

te nemen binnen de PPS. Op deze manier wordt gewaarborgd dat alle partijen eventuele verliezen in gelijke mate dragen en deze niet uitsluitend voor rekening komen van de private actoren.

Wanneer de individuele belangen bekend zijn is het van belang dat de partijen van hieruit een algemeen, overkoepelend belang formuleren. Dit kan uitmonden in een overkoepelende doelstelling binnen het PPS project. Het is zaak om een brede, maar toch concrete doelstelling te formuleren, zodanig dat deze als 'kapstok' kan functioneren om alle individuele belangen aan op te hangen.

Binnen een partnership is het gebruikelijk dat een entiteit wordt opgericht. Het is in deze casus raadzaam om te kiezen voor een CV/BV. Hierin is het beheer dat wordt gevoerd vanuit de BV gescheiden van het kapitaal wat is ingelegd in de CV. Het is aan te bevelen om een onafhankelijk directeur te benoemen binnen de beheer BV. Deze directeur kan verantwoordelijk worden gehouden voor de behaalde resultaten in het project. Zijn onafhankelijke positie zorgt ervoor dat hij kan sturen op het algemene doel, in plaats van teveel beïnvloed te worden door individuele belangen van verschillende partijen. Het voordeel van een CV/BV constructie is dat veel regels over toezicht van de RvC en de AVA al vast zijn gelegd in de wet. Over deze regels kan dus geen discussie ontstaan in de PPS en hierover is dus geen onduidelijkheid. Aanbevolen wordt om de actoren eigen mensen te laten afvaardigen binnen de RvC. Op deze manier blijft elke actor zoveel mogelijk betrokken.

Een gevaar bij een PPS is dat de strategische onzekerheid kan toenemen, wanneer er wisselingen van personen plaatsvinden bij de betrokken actoren. Met name wisselingen van politieke bewindspersonen aan de kant van publieke actoren, bijvoorbeeld wethouders, dijkgraven of misschien gedeputeerden, kan leiden tot strategische onzekerheid, doordat deze wisselingen een verlaagde betrokkenheid van publieke actoren kunnen veroorzaken. Dit is een risico dat inherent is aan werken met publieke partijen in een partnership iets waarmee de betrokken actoren simpelweg rekening moeten houden.

Een partnership geeft tevens de mogelijkheid om verbindingen te leggen met partijen die niet direct participeren binnen de PPS. Dit zal bij de gebiedsontwikkeling mogelijk noodzakelijk zijn. Wanneer er weer een open verbinding wordt gerealiseerd, komt de Binnenschelde ook in verbinding met andere wateren die vallen onder het beheer van andere waterschappen en op het grond gebied liggen van andere gemeenten en provincies.

Bij een partnership is het van belang om externe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het verloop van de gebiedsontwikkeling en de PPS goed te monitoren. Verschillende externe ontwikkelingen kunnen het resultaat van de PPS beïnvloeden. Daarnaast kan op externe ontwikkelingen ook worden ingespeeld en kunnen behoeften bij externe actoren leiden tot kansen die binnen deze PPS worden benut door op deze kansen in te spelen. Gezien de waarschijnlijk lange looptijd van de geplande gebiedsontwikkeling op de Binnenschelde, mag je verwachten dat deze ook onderworpen zal zijn aan de invloed van externe factoren, bijvoorbeeld landelijk beleid of economische ontwikkelingen. Een partnership geeft hierin meer 'ruimte' dan een contractvorm om hierop binnen een PPS te kunnen anticiperen.

## Discussie

Binnen de vastgestelde kaders van dit afstudeeronderzoek is getracht om zoveel mogelijk kwalitatieve data te verzamelen door middel van interviews, literatuuronderzoek en secundair onderzoek. Met betrekking tot de resultaten van dit onderzoek moet rekening worden gehouden met een aantal kanttekeningen. Deze kanttekeningen worden in dit hoofdstuk beschreven.

De eerste factor die van belang was bij de uitvoering van dit onderzoek was tijd. Dit onderzoek moest in een relatief korte periode (zes maanden) worden opgestart, uitgevoerd en afgerond. Hierdoor moest bijvoorbeeld het aantal interviews beperkt blijven om de haalbaarheid niet in gevaar te brengen. In dit onderzoek zijn vijf verschillende PPS-projecten onderzocht. Per PPS-project zijn twee tot vier verschillende respondenten geïnterviewd. De tweede factor is het interview als onderzoeksbron. Binnen dit onderzoek was de onderzoeker afhankelijk van de bereidheid en beschikbaarheid van betrokkenen van de onderzochte PPS-projecten om hun medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Bovendien brengen interviews nog drie risico's met zich mee. Ten eerste het risico van gekleurde informatie. Omdat het voor dit onderzoek het van belang was dat binnen de onderzochte PPS'en duidelijke resultaten zijn behaald, zijn in dit onderzoek PPS'en onderzocht, waarvan de oorsprong 10 tot 15 jaar geleden is. Gedurende deze tijd kan de informatie die respondenten geven gekleurd zijn door verschillende ontwikkelingen die zich deze perioden hebben afgespeeld. Het tweede risico betreft mogelijke sociaal-wenselijke antwoorden. Tijdens de interviews kwamen er gevoelige onderwerpen aan de orde, zoals vertrouwen en gedrag van actoren. Het bespreken van deze onderwerpen kan sociaal gewenste antwoorden als gevolg hebben, waardoor de werkelijkheid mogelijk niet goed aan het licht komt. Het derde risico betreft interpretatie. De resultaten van de interviews worden immers beschreven op de manier waarop de interviewer de antwoorden van de respondenten interpreteert. Sommige antwoorden zijn voor velerlei interpretaties vatbaar, hierbij bestaat dus het risico dat andere onderzoekers de antwoorden anders interpreteren en dan ook tot andere conclusies komen. Dit tast de herhaalbaarheid van het onderzoek aan.

Ondanks de hierboven geschetste kanttekeningen, biedt dit onderzoeksresultaat wel degelijk wetenschappelijke en maatschappelijke waarde. Dit onderzoek biedt inzicht in de relaties tussen een gekozen vorm van een PPS en de behaalde resultaten binnen de betreffende PPS. Ook is hierbij de invloed van de relaties binnen een PPS onderzocht op het verband tussen de gekozen PPS en de behaalde resultaten. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek vertaalt zich in de uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek die in een volgend onderzoek kunnen worden meegenomen in nieuw op te richten PPS'en. Vervolgonderzoek zou kunnen plaatsvinden naar DBFMO's in het kader van gebiedsontwikkeling. Gezien het feit dat er tijdens het uitvoeren van dit onderzoek er geen DBFMO's bestonden waarin sprake was van gebiedsontwikkeling en waar al waarneembare resultaten waren geboekt, konden deze niet als casus dienen. Mogelijk zal dit binnen enkele jaren wel het geval zijn. Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is, om in de toekomst PPS-projecten te onderzoeken die geheel zijn afgerond. In dit onderzoek zijn vooral reeds lopende projecten onderzocht. Het onderzoeken van volledig voltooide PPS'en kan mogelijk een nieuw licht werpen op een mogelijk verband tussen de soorten PPS'en en de behaalde resultaten en de invloed van de relaties binnen de PPS op dit verband.





## Bronnenlijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Ashmos, D.P., Duchon D. & McDaniel, R. R. Jr. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance. *Journal of Organizational Change Management*, 13, 577-594.
- Aviolanda (2014). AMT&S en WCAA. [<http://www.businessparkaviolanda.nl/am-ts-en-wcaa>]. 9 augustus 2014.
- Bennett, E., James, S. & Grohmann, P. (2000). *Private Partnerships for Urban Environmental Services*. New York. Yale University.
- Bovens, M.A.P, Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer. Kluwer.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. Oxford. Blackwell Publishing.
- Edelenbos, J. & Eshuis, J. (2012). The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. *Administration & Society*, 44, 647-674.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. *Administration & Society*, 39, 25-50.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2009). Project Versus Process Management in Public-Private Partnership: Relation between Management Style and Outcomes. *International Public Management Journal*, 12:3,310-311.
- Edelenbos, J. & Teisman, G.R. (2008). Public-Private Partnership: On the Edge of Project and Process Management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 614-626.
- Ernst & Young (2006). *Evaluatie Montaigne 2005*. Amsterdam. Ernst & Young.
- Gemeente Bergen op Zoom (2011). *Structuurvisie Bergen op Zoom 2030*. Bergen op Zoom. Gemeente Bergen op Zoom.
- Grontmij, Van Oord, Rebel (2014). *Business Case Binnenschelde Bergen op Zoom*.
- H+N+S Landschapsarchitecten (2010). *Bergen op Zoom in de Delta, verkenning van kansen voor water en ruimte*. Amersfoort. H+N+S Landschapsarchitecten.

- Klijn, E.H. (2009). Public Private Partnerships in The Netherlands: Policy, Projects and Lessons. *Economic Affairs*, 26-32
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M. & Twist, M. van (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat*. Den Haag. Uitgeverij LEMMA.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42, 193-221.
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003). *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. van (2007). *PPS in Nederland: Retoriek of bloeiende praktijk?*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koppenjan, J. & Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge. London.
- Mladenovic, G., Vajdic, N., Wüdsch, B. & Temeljotov-Salaj, A. (2013). Use of key performance indicators for PPP transport projects to meet stakeholders' performance objectives. *Built Environment Project and Asset Management*, 3, 228-249.
- Morçöl, G. (2002). *Complexity and Public Administration*. Kennesaw State University.
- PPS Netwerk (2014). *Projecten Database*. [<http://www.ppsnetwerk.nl/Projecten-Database>]. 10 mei 2014.
- Provincie Noord-Brabant (2014). *Organisatiestructuur Joint Venture Business Park Business Park Aviolanda*. Den Bosch. Provincie Noord-Brabant.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Crossdiscipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404.
- Smit, N. & Thiel, S. van (2002). *De Zakelijke overheid: Publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek private samenwerking*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Hampshire. Palgrave Macmillan.
- Stapelbroek, K.H. (2012). Trade, Chartered Companies, and Mercantile Associations. In: B. Fassbender & A. Peters. (eds.). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford, Oxford University Press. [338-358]
- Steijn, B., Klijn, E.H. & Edelenbos, J. (2011). Public-Private Partnerships: Added Value By Organizational Form or Management. *Public Administration*, 89, 1235-1252

- Steen, M. van der, Twist, M.J.W. Van, Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein. (2013). *Pop-up Publieke waarde*. Den Haag. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2011). *Veilig Veerkrachtig Vitaal Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+*. Middelburg. Labor Grafimedia BV.
- Twist, M.J.W. van, Klijn, E.H. (2007). Alliantievorming en het management van verwachtingen. *M & O*, 5, 34-48.
- Thiel, S. van (2013). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag. Uitgeverij Lemma.
- Zuidwestelijke Delta (2008). *Project beschrijving Volkerak-Zoommeer*. Middelburg. Programmabureau Zuidwestelijke Delta.