

# Overgewaaid uit USA en UK: Volgt pps het tijdperk Sim City op?

---

Onderzoek naar de condities voor publiek-private  
samenwerking bij drie gebiedsontwikkelingsprojecten in  
Den Haag en de mogelijkheden voor policy transfer

**Masterscriptie van Matthijs Kop**  
September 2007

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

**Gemeente Den Haag**  
Dienst Stedelijke Ontwikkeling



Gemeente Den Haag

---



# Overgewaaid uit USA en UK: Volgt pps het tijdperk Sim City op?

---

Onderzoek naar condities voor publiek-private samenwerking bij drie gebiedsontwikkelingsprojecten in Den Haag en de mogelijkheden voor policy transfer

**Masterscriptie van Matthijs Kop**  
September 2007

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

**Begeleiding**  
Dhr. dr. J. Edelenbos  
Dhr. dr. J. Eshuis (tweede lezer)

**Gemeente Den Haag**  
Dienst Stedelijke Ontwikkeling  
Haags Ontwikkelingsbedrijf

**Begeleiding**  
Dhr. drs. R. Baron  
Mevr. drs. M. Dijkstra



## Voorwoord

Hoewel ik opgroeide in de tijd dat de computer zijn intrede deed in het huishouden, wisten computerspelletjes mij nauwelijks te bekoren. Eén spel vormde daarop echter een uitzondering, omdat dit spel wél in staat was mijn aandacht langdurig op te eisen. Het ging om de game ‘Sim City’: het uit de Verenigde Staten afkomstige spel dat in 1989 voor het eerst werd geïntroduceerd op de computermarkt en waarin de speler de taak kreeg om de groei en planning van een gesimuleerde metropool zo goed mogelijk te managen. Het was de bedoeling middels het aanleggen van infrastructuur en (nuts)voorzieningen én het ontwikkelen van nieuwbouwlocaties voor verschillende functies, een goed functionerende stad te creëren waarin enkel tevreden burgers leefden. Vanaf begin jaren negentig hield dit spel miljoenen mensen in zijn greep, en ik was één van hen.

Dat dit spel mij wél kon boeien, was een eerste teken van mijn later ontdekte interesse in de ruimtelijke ordening. In de periode van mijn jeugd dat ik urenlang achter de computer dit spel speelde, had ik echter een nogal vertekend beeld van de ruimtelijke planning. De ‘city planning’ van Sim City – waarin de maakbaarheidsgedachte hoogtij vierde – droeg bij aan de instandhouding van dit beeld. Het onbebouwde stuk grondgebied met enkel een rivier en bossen, dat de speler aan het begin van het spel tot zijn beschikking kreeg, leek haast te schreeuwen om te worden volgebouwd. Ik ontloopte me dan ook al snel als een stadsplanner voor wie uitbreiden het enige devies was. Daarbij stimuleerde het spel mijn ongekenne drang tot bouwen: grote stukken bosgebied konden zonder pardon worden gekapt om zodoende plaats te maken voor nóg meer nieuwe woonwijken, complicerende factoren als partijen met grondposities waren er simpelweg niet én tekenen van democratische besluitvorming of burgerrechten waren in geen velden of wegen te bekennen. Zeker het wonen en werken aan het water bleek een aardige garantie voor succes, en met een simpele muisklik – door het bouwen van een extra politiebureau – was het mogelijk de criminaliteit in een stadsdeel als sneeuw voor de zon te laten verdwijnen. De beheersbaarheid kon zelfs nog worden vergroot door de optie ‘disasters’ (zoals overstromingen) uit te zetten. Hiervan maakte ik altijd gebruik, omdat ik het idee niet kon verdragen om datgene wat ik had aangelegd, ineens te zien worden verwoest. Op een ander vlak correspondeerde het spel wel met de werkelijkheid, namelijk wat betreft het feit dat op een gegeven moment de grenzen aan de groei zichtbaar werden. Ook al had het gebied zich dan hopelijk ontwikkeld tot een florerende metropool, dit betekende niet dat de stad ‘af’ was. Zo bleken er altijd stadsdelen te zijn die aardig waren bedacht aan de tekentafel, maar die in de praktijk minder goed uitpakten of die op een betere manier konden worden ingericht. Niet zelden werden de ambities bij de herontwikkelingsprojecten naar boven opgeschroefd. Want ook al telde de stad meestal niet meer dan enkele honderdduizenden inwoners, natuurlijk wilde je ook minimaal één vliegveld en haven hebben. In andere gevallen kwam soms een soort van moreel gevoel bovendien: in elkaars nabijheid verdroegen bepaalde functies – zoals zware industrie en woningbouw – elkaar bij nader inzien toch niet zo goed, waardoor ingrijpen door de stadsplanner noodzakelijk was.

Opvallend feit is dat ik eigenlijk alleen maar de eerste versies van Sim City leuk vond, omdat het spel daarin nog overzichtelijk was. Bij latere versies – toen er steeds meer opties en functies bijkwamen – werd het mij te ingewikkeld om snel winst te behalen, waardoor ik afhaakte. Dat, terwijl de nieuwere versies van het spel veel meer recht deden aan de werkelijkheid. In de loop der jaren ben ik dan ook geleidelijk gaan beseffen dat ik een verkeerd en te eenzijdig beeld had van de ruimtelijke ordening. Dankzij mijn bestudering van de bestuurskunde en de planologie weet ik inmiddels dat het een bijzonder ingewikkeld en complex beleidsterrein is. Aan de andere kant maken deze aspecten haar juist zo boeiend. Toch heeft de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening in Nederland van na de Tweede Wereldoorlog wel degelijk grote overeenkomsten met het spel Sim City, waarvan het sterke geloof in de maakbaarheid van de samenleving de meest in het oog springende is. De snel veranderende samenleving en de complexere wordende context bij gebiedsontwikkelingsprojecten hebben de overheden de laatste decennia echter doen beseffen dat het anders moet. Dat het ook

anders kán, bewijst het concept publiek-private samenwerking dat in de jaren tachtig is komen overwaaien uit de Verenigde Staten en Engeland. Bij deze werkwijze slaan de publieke en private partijen de handen ineen om zich gezamenlijk in te spannen bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Ondanks dat publiek-private samenwerking zo zijn voordelen heeft en in de huidige tijd een wereld zonder pps bovendien ondenkbaar is, verlang ik – en met mij lijkt de overheid dat soms tevens te doen – toch af en toe terug naar het geschetste beeld van de ruimtelijke ordening in de ‘oude’ versie van Sim City, waarin je gewoon iets kon realiseren en ontwikkelen als je dat wilde. Op zulke momenten kruip ik achter de computer en speel ik Sim City Classic – zoals één van eerste versies inmiddels is genoemd – gewoon nog een keer.

Zoals dat gebruikelijk is, wordt het voorwoord afgesloten met het bedanken van een aantal mensen. In de eerste plaats ben ik mijn collega-studenten en de docenten van de Radboud Universiteit Nijmegen dankbaar voor het feit dat ik tijdens de bacheloropleiding een goed beeld heb gekregen van wat de studiegebieden bestuurskunde en planologie precies behelsen. Zonder het volgen van het schakelprogramma van planologie had ik immers nooit de stap gezet om te kiezen voor de masteropleiding van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarin de moderne bestuurskunde wordt toegepast op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarnaast dank ik de collega-studenten en de docenten van de master Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken voor het inspirerende en kwalitatief hoogwaardige studiejaar. Een belangrijk onderdeel van de masteropleiding is de afstudeerstage, waarvan dit onderzoek het resultaat is. Ondanks dat er eigenlijk geen plek was bij de gemeente Den Haag om het afstudeeronderzoek uit te voeren, heeft men toch de moeite genomen een stageplaats voor mij te creëren binnen de gemeentelijke organisatie. Het was voor mij zeer bijzonder terecht te komen bij de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, aangezien ik in mijn middelbare schoolperiode het realisatieproces van de Vinex-locatie altijd met interesse heb gevolgd. De collega’s van de Ontwikkelingscombinatie en in het bijzonder de stagebegeleiders dhr. Baron en mevr. Dijkstra, hebben mij alle ruimte geboden om zowel het afstudeeronderzoek in grote mate zelfstandig invulling te geven als om de werkprocessen van dichtbij te kunnen meemaken. Verder houd ik goede herinneringen over aan de samenwerking met mijn stagebegeleider vanuit de universiteit – dhr. Edelenbos – met wie ik vanwege de fysieke afstand met name telefonisch contact had. Op de juiste momenten wist hij mij met zijn deskundige commentaar en positieve insteek te stimuleren het onderzoek te optimaliseren. Gelukkig accepteerde hij als onderdeel van zijn rol dat hij mij zo nu en dan de bevestiging moest geven dat ik op de goede weg was. In het laatste stadium van het onderzoeksproces heeft de tweede lezer, dhr. Eshuis, bijgedragen aan het zetten van de puntjes op de ‘i’. Er was echter geen empirisch onderzoek geweest, als de medewerkers van de gemeente Den Haag en diverse marktpartijen hun medewerking niet hadden verleend aan het afnemen van de interviews. Daarnaast had het afstuderen nooit zo draaglijk kunnen zijn als ik dit niet gelijktijdig met studiegenoot en vriendin Barbara van Doornum had gedaan. Vele telefoongesprekken zijn gewijd aan hoe ‘dramatisch’ het afstudeerproces wel niet was, ook al wisten wij allebei dat onze scriptieprocessen verre van teleurstellend verliepen. Tot slot ben ik dank verschuldigd aan mijn ouders, broers en zusje. Het heeft mij goed gedaan dat zelfontplooiing en -ontwikkeling in ons gezin is gestimuleerd en dat wij als kinderen daarvoor alle mogelijkheden hebben gekregen. Bovendien was het bijzonder om tijdens de afstudeerperiode een deel van de week weer onderdeel uit te maken van het huishouden. Ook dit heeft eraan bijgedragen dat het afstudeerproces uiteindelijk zeer draaglijk was.

Matthijs Kop

September 2007

## Samenvatting

### Aanleiding

Publiek-private samenwerking is een onderwerp dat zowel binnen de bestuurskunde als de ruimtelijke ordening de laatste decennia volop in de belangstelling staat, waardoor op wetenschappelijk gebied al veel onderzoek is gedaan naar en theorievorming heeft plaatsgevonden over publiek-private samenwerking. De aanleiding van het onderzoek kan dan ook vooral op het empirische vlak worden gevonden. Aangezien er jarenlange ervaring is opgedaan met publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van de Vinex-locatie Wateringse Veld én het de verwachting is dat binnen enkele jaren de samenwerkingsvorm ophoudt te bestaan – simpelweg om de reden dat de Vinex-locatie dan is voltooid – is er vanuit de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag de wens om enerzijds lessen uit het verleden te trekken en anderzijds de mogelijkheden voor de toekomst te onderzoeken. Wat dit laatste betreft, wil de gemeente achterhalen of voor de transformatie van het bedrijventerrein Binckhorst en voor de (her)ontwikkeling van het gebied Lozerlaan publiek-private samenwerking een reële optie is. De hoofdvraag die voor dit onderzoek is geformuleerd, luidt:

*Welke condities maken de publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld tot een 'best practice' en in hoeverre is het wenselijk en mogelijk (elementen van) de daar gekozen vorm van publiek-private samenwerking toe te passen bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan?*

### Theoretisch kader

Gebiedsontwikkelingsprojecten kenmerken zich door de complexiteit van de opgave en de betrokkenheid van meerdere actoren, waardoor veelal wordt getracht een integrale gebiedsbenadering te hanteren. Hoewel het scala aan typen gebiedsontwikkelingen zeer divers is te noemen, wordt in dit onderzoek – gezien de aard van de casussen – de nadruk gelegd op de soorten 'stadsuitleg', 'bovenlokale gebiedsontwikkeling' en 'binnenstedelijke transformatie'. De werkdefinitie van publiek-private samenwerking (pps) die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is: *PPS is een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private partijen met als doel de gezamenlijke ontwikkeling van een gebiedsontwikkelingsproject, waarbij de partijen bindende afspraken maken over de deling van de taken, risico's, kosten en opbrengen en deze vastleggen in een privaatrechtelijke overeenkomst.* De samenwerking blijkt op uiteenlopende manieren te kunnen worden vormgegeven, waarbij de verschillende modellen zich met name onderscheiden in de mate van werkelijke coproductie tussen publieke en private partijen. Bij het joint venturemodel – welk pps-model in dit onderzoek centraal staat – kan worden gesproken van echte coproductie, omdat men tot een risico- en taakdeling tracht te komen. Gebiedsontwikkelingsprocessen doorlopen daarnaast een aantal fasen, te weten: de initiatiefase, de plan- en haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase. De mate van coproductie kan per fase verschillen.

In dit onderzoek is een theoretisch model opgesteld, bestaande uit een tiental veelgenoemde bestuurskundige en planologische thema's die een rol spelen bij pps. Het eerste thema – te weten de *risico's* – vormt een reden om de samenwerking aan te gaan, omdat de risico's bij gebiedsontwikkelingsprojecten dusdanig groot zijn, dat zij veelal niet kunnen worden gedragen door één partij. De diversiteit aan risico's is groot en varieert van omgevings- tot organisatierisico's. Een tweede motief om te kiezen voor pps is om de *kennis en expertise* van publieke en private partijen te kunnen bundelen. Hoewel de kennis van overheden van vooral de grondexploitatie en procedures goed kan worden aangevuld met de deskundigheid van marktpartijen over de marktsituatie en creatieve oplossingen, blijkt de marktkennis in de praktijk nog onvoldoende te worden benut. Ook het verhogen van de *ruimtelijke kwaliteit* door bij gebiedsontwikkeling (vroegtijdig) de samenwerking aan te gaan, stemt somber; marktwaarden zijn immers nauwelijks terug te vinden in de planontwerpen en ruimtelijke kwaliteit blijkt niet meer dan een procesvariabele. Het vierde thema maakt inzichtelijk dat de *belangen* van de drie groepen belanghebbenden – publieke én private actoren, én bewoners en

belangengroeperingen – niet alleen ver uit elkaar liggen, maar dat ook binnen deze groepen belangentegenstellingen bestaan. Het integreren van alle belangen in het planontwerp is dan ook geen eenvoudige opgave. Daarnaast blijken de publieke en private partijen verschillende *middelen* tot hun beschikking te hebben, waarbij de overheid – die zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke middelen kan inzetten – in aantallen de kroon spant. Het zesde thema betreft de verschillen in *cultuur en werkwijze* tussen publieke en private actoren; deze verschillen hebben onder andere betrekking op zorgvuldigheid versus het grijpen van marktkansen en risicomijding tegenover rendement. Het opstellen van een gemeenschappelijke visie kan echter een manier zijn om een brug te slaan tussen de verschillende culturen. Als erfenis van de ruimtelijke ordening van na de Tweede Wereldoorlog kan worden beschouwd de sterke *regie* door de overheid op dit beleidsterrein. Bij pps kan dit echter problematisch zijn, omdat de rollen van regisseur en die van neutrale procesbegeleider (bij interactieve processen) zich slecht laten combineren, waardoor de overheid bij elk project na moet gaan of het voor haar noodzaak is om de regierol op zich te nemen. Gelukkig kan een goed *procesmanagement* bijdragen aan het verstandig omgaan met bovengenoemde uitdagingen, zodat het gebiedsontwikkelingsproces naar wens verloopt voor alle betrokkenen. Dit neemt niet weg dat het voeren van procesmanagement een lastige opgave is, omdat het gaat gepaard met tal van dilemma's, zoals vasthoudendheid versus flexibiliteit. Een onderdeel van procesmanagement is het creëren van onderling *vertrouwen*, hetgeen het negende thema is. Vertrouwen blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking, maar het ontwikkelt zich geleidelijk en het kan in één klap omslaan in wantrouwen. Een ander aspect van procesmanagement tot slot is het betrekken van het juiste *aantal partijen* bij de samenwerking: teveel actoren is funest voor de voortgang, terwijl een beperkt aantal als gevaar heeft dat belangrijke spelers niet aan de tafel zitten. Net als het geval is voor andere aspecten van pps, geldt ook voor dit element dat het zaak is een juiste balans te vinden.

Tot slot speelt de theorie over policy transfer een belangrijke rol in dit onderzoek. Deze theorie gaat over de mogelijkheden voor verplaatsing van beleid, programma's en instituties van de ene politieke setting naar een andere. De mate van transplantatie kan variëren van het letterlijk kopiëren van beleid tot het laten inspireren door andere modellen. Enkele auteurs hebben duidelijk gemaakt dat actoren op vrijwillige basis – uit ontevredenheid met de huidige situatie – kunnen kiezen voor policy transfer, maar dat het ook mogelijk is dat zij daartoe direct (meestal door internationale organisaties als de EU) of indirect (door externe factoren, zoals technologische ontwikkelingen) kunnen worden gedwongen. Daarnaast blijkt dat geleend beleid en getransplanteerde instituties eigenlijk overal vandaan kunnen komen; zowel lokale als nationale als internationale overheden kunnen namelijk de donor zijn, al wordt er wel vaker dan gemiddeld voor het trekken van lessen gekeken naar het eigen geografische gebied en een kleine groep nationale 'leiders'. Uit lessen die kunnen worden getrokken over de policy transfer-theorie zelf, blijkt dat policy transfer alleen *dán* kan bijdragen aan het bereiken van een lokaal optimum, als een goede vergelijking wordt gemaakt tussen het transplantaat en de toekomstige institutionele context én het getransplanteerde passend wordt gemaakt voor de nieuwe situatie.

### **Methodologisch kader**

Het onderzoek bevat alle kenmerken van een meervoudige casestudy; de casussen die worden onderzocht, zijn Wateringse Veld, Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan. Aangezien er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de casussen en deze grotendeels afzonderlijk worden geanalyseerd, maar voor een gedeelte ook onderling worden vergeleken, wordt in dit onderzoek een combinatie van de hiërarchische en sequentiële methode toegepast. Een ander kenmerk van het onderzoek is dat het gaat om een kwalitatief onderzoek, waarbij literatuur- en documentenanalyse én interviews de belangrijkste databronnen zijn. Het belangrijkste aspect van de methodologie is echter de operationalisatie van de tien thema's bij pps in condities voor pps én de operationalisatie van de theorie over policy transfer in drie voorwaarden voor policy transfer. Deze drie voorwaarden luiden als volgt: de motieven voor transplantatie, de mogelijkheden voor transplantatie en de mate van transplantatie. Voor de



afzonderlijke casussen wordt bepaald in hoeverre de condities aanwezig zijn en de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden.

### **Resultaten en conclusies**

Het Wateringse Veld is een Vinex-locatie die vanaf 1994 tot het Haagse grondgebied toebehoort, en waar in 2011 ongeveer 7700 woningen in een voormalig kassengebied uit de grond zullen zijn gestampt. Voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld werd gekozen de pps vorm te geven middels een zogenaamde CV/BV-constructie, waarbij zowel de gemeente als Bouwfonds ieder voor 50 procent de risico's van de grondexploitatie voor rekening nam. Van de tien onderscheiden condities is er een aantal dat duidelijk aanwezig is bij het project Wateringse Veld. In de eerste plaats is het de twee samenwerkende partijen gelukt in een vroegtijdig stadium tot een risicodeling te komen; dit was noodzakelijk vanwege de gigantische omvang van de aan het project verbonden risico's en het feit dat de gemeente onvoldoende draagkracht had om de risico's zelfstandig te dragen. Bovendien wist men het aantal actoren in de pps-constructie te beperken tot twee, hetgeen de overzichtelijkheid van en slagvaardigheid in de pps-constructie ten goede kwam. Daarnaast bleken de partijen in hoge mate bereid elkaars middelen aan te vullen, zonder welke de partijen niet in staat zouden zijn hun eigen belangen te behartigen. Met name het benutten van elkaars kennispositie had positieve effecten tot gevolg, omdat dit het ondernemingsgerichte denken stimuleerde en het bijdroeg aan het optimaliseren van bepaalde processen. Andere condities ontpopten zich pas na verloop van tijd – al dan niet na tussentijdse interventies door (één van) de samenwerkingspartners – tot condities die er mede voor hebben gezorgd dat het Wateringse Veld nu als een best practice wordt beschouwd. Zo was het voorstel van de marktpartij om het Wateringse Veld te 'branden' al in een vroegtijdig stadium een eerste teken dat de samenwerking meerwaarde had op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit, maar deze meerwaarde werd pas echt zichtbaar toen werd besloten de planontwikkeling van twee deelplannen – die slechts in beperkte mate aansloten bij de marktvraag – opnieuw ter hand te nemen. Hetzelfde geldt ongeveer voor de conditie 'procesmanagement'; het voordeel van het oprichten van een apart projectbureau dat op afstand werd geplaatst van de gemeentelijke organisatie, was al in een pril stadium van de samenwerking zichtbaar, maar het geoptimaliseerde procesmanagement aan het begin van deze eeuw – door een procesmanager de schakelfunctie te laten vervullen tussen het projectbureau en de gemeente – maakte dat deze conditie werkelijk succesvol aanwezig was. Tot slot is het bijzonder te noemen dat het basisvertrouwen er altijd is geweest tussen de samenwerkende partijen, gezien de uitdagingen die men gedurende de jaren heeft moeten trotseren.

Het project Binckhorst betreft een transformatie van een verouderd, monofunctioneel bedrijventerrein in een multifunctioneel en centrumstedelijk stadsdeel. De opgave van het project Schakelzone Lozerlaan kent eveneens een multifunctioneel karakter, maar in dit geval heeft dat te maken met de combinatie van infrastructuur, woningbouw en recreatie. Vanwege het feit dat de projecten Binckhorst en met name Schakelzone Lozerlaan relatief recentelijk zijn opgestart, kon bij deze casussen niet voor alle condities worden vastgesteld of deze in voldoende mate aanwezig zijn om de toepassing van een joint ventureachtige pps-constructie mogelijk en wenselijk te maken. Andere condities maakte echter al wel duidelijk dat een vergaande vorm van samenwerking meerwaarde kan opleveren. Zo zijn de risico's bij de twee projecten dusdanig omvangrijk, dat het voor de gemeente verstandig is deze gezamenlijk met marktpartijen te dragen. Bij de Binckhorst is deze conditie zelfs zo dominant aanwezig, dat het haast onmogelijk is het project op een andere manier te realiseren dan middels een publiek-private samenwerking in de vorm van een joint venture. Daarnaast bleek de inzet van de middelen van de marktpartijen een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van de projecten én viel op dat de marktpartijen op sommige terreinen een kennisvoorsprong hebben, bijvoorbeeld op het gebied van risicobeheersing. Bij het project Schakelzone Lozerlaan is het echter onduidelijk welke meerwaarde een vergaande samenwerkingsvorm kan hebben voor de marktpartijen, omdat het nog niet mogelijk is de marktpartijen een vooruitzicht te bieden dat voldoende aansluit bij hun belangen. Daarom is geconcludeerd dat het toepassen van een soortgelijke pps-constructie als bij

het Wateringse Veld niet vanzelfsprekend is bij het project Schakelzone Lozerlaan, terwijl het wel wenselijk en zelfs haast onvermijdelijk is bij het project Binckhorst.

De betrokkenen bij de drie projecten gaven aan dat zowel vrijwillige als dwingende motieven een rol kunnen spelen bij de eventuele keuze om tot transplantatie over te gaan. De verschillen in contexten en opgaven tussen de drie projecten beperkten daarentegen de mogelijkheden voor policy transfer, net als het ten dele unieke karakter van de projecten. Bovendien bleek van een structurele kennisuitwisseling geen sprake te zijn, waardoor het gevaar bestaat dat potentiële kennis over opgedane ervaringen onbenut blijft. Echter, drie aspecten hebben er bij het project Binckhorst voor gezorgd dat men toch voornemens is bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld – met de CV/BV-constructie als belangrijkste – over te nemen. Ten eerste het feit dat toepassing van pps onvermijdelijk lijkt te zijn, waardoor transplantatie van een bestaande pps-vorm een logische optie is. In de tweede plaats speelde mee dat er een sterke motivatie bestond om de mogelijkheden voor het overnemen van pps-elementen en -ervaringen serieus te nemen. Tot slot bleek de betrokkenheid van ambtenaren die ook sleutelposities hebben ingenomen bij de pps-vorm van het Wateringse Veld, een bijdrage te hebben geleverd. Net zo min als dat de keuze voor een joint ventureachtige pps voor de hand ligt bij het project Schakelzone Lozerlaan, is geconcludeerd dat het overnemen van elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld – op de meer algemene pps-ervaringen na – bij deze casus verre van vanzelfsprekend is. Dit heeft met name te maken met het feit dat de verschillen in contexten en opgaven onoverbrugbaar lijken te zijn. Dit betekent niet dat transplantatie *an sich* bij het project Lozerlaan geheel van de baan hoeft te zijn, omdat er mogelijk van soortgelijke pps-projecten – zoals het project Sijtwende – elementen en ervaringen kunnen worden overgenomen. Verder onderzoek door de gemeente dient zich dan ook hierop te concentreren.

# Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDEND KADER: PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING IS (WEER) ‘HOT’</b> .....	<b>1</b>
1.1 INLEIDING PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING.....	1
1.2 AANLEIDING ONDERZOEK.....	2
1.3 PROBLEEMSTELLING .....	3
1.4 LEESWIJZER .....	4
<b>2. THEORETISCH KADER: DE KUNST VAN HET SAMENWERKEN</b> .....	<b>5</b>
2.1 INLEIDING .....	5
2.2 GEBIEDSONTWIKKELING .....	5
2.3 SAMENWERKINGSMODELLEN .....	8
2.3.1 Begripsomschrijving publiek-private samenwerking.....	8
2.3.2 Basisvormen: contracten en partnerships.....	9
2.3.3 Het traditionele model .....	10
2.3.4 Het bouwclaimmodel.....	10
2.3.5 Het marktconsultatiemodel.....	11
2.3.6 Het concessiemodel.....	11
2.3.7 Het joint venturemodel.....	12
2.4 SAMENWERKING IN VERSCHILLENDE FASEN .....	13
2.4.1 Initiatiefase .....	13
2.4.2 Plan- en haalbaarheidsfase .....	14
2.4.3 Realisatiefase.....	15
2.4.4 Beheerfase.....	16
2.5 THEMA’S BIJ PPS .....	17
2.5.1 Risico’s.....	17
2.5.2 Kennis en expertise .....	21
2.5.3 Ruimtelijke kwaliteit .....	22
2.5.4 Belangen.....	24
2.5.5 Middelen .....	26
2.5.6 Cultuur en werkwijze.....	29
2.5.7 Regie.....	30
2.5.8 Procesmanagement .....	31
2.5.9 Vertrouwen.....	32
2.5.10 Aantal actoren.....	34
2.6 POLICY TRANSFER: DE KUNST VAN HET TRANSPLANTEREN .....	35
2.6.1 Opkomst stroming.....	35
2.6.2 Policy transfer.....	36
2.6.3 Vormen van en mogelijkheden voor policy transfer.....	38
2.6.4 Verplaatsing van waar naar waar?.....	40
2.6.5 Lessen trekken uit policy transfer.....	41
2.7 SAMENVATTENDE CONCLUSIE .....	42
<b>3. METHODOLOGISCH KADER: DE WEG VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK</b> .....	<b>45</b>
3.1 INLEIDING.....	45
3.2 OPBOUW ONDERZOEK .....	45
3.3 CASESTUDY .....	46
3.4 KWALITATIEF ONDERZOEK.....	50
3.5 OPERATIONALISATIE .....	52
3.5.1 Opbouw casusanalyse .....	52
3.5.2 Operationalisatie thema’s bij pps in condities.....	53
3.5.3 Operationalisatie inzichten uit policy transfer in voorwaarden.....	57
3.5.4 Invulling interviews .....	58
3.6 SAMENVATTENDE CONCLUSIE .....	62
<b>4. CASUS WATERINGSE VELD: NIEUWIGHEID VAN VINEX-BELEID EN PPS</b> .....	<b>63</b>

<b>4.1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>63</b>
<b>4.2</b>	<b>INTRODUCTIE CASUS</b> .....	<b>63</b>
4.2.1	Type project: eerste ervaringen met Vinex-beleid .....	63
4.2.2	Fasering project: 10 jaar Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld .....	64
4.2.3	Type samenwerking: CV/BV-constructie .....	65
<b>4.3</b>	<b>AANWEZIGHEID CONDITIES VOOR PPS</b> .....	<b>67</b>
4.3.1	Risico's .....	67
4.3.2	Belangen .....	69
4.3.3	Vertrouwen .....	71
4.3.4	Ruimtelijke kwaliteit .....	73
4.3.5	Kennis en expertise .....	74
4.3.6	Middelen .....	75
4.3.7	Procesmanagement .....	76
4.3.8	Regie .....	77
4.3.9	Aantal actoren .....	78
4.3.10	Cultuur en werkwijze .....	79
4.3.11	Deelconclusie .....	79
<b>4.4</b>	<b>AANWEZIGHEID VOORWAARDEN VOOR POLICY TRANSFER</b> .....	<b>81</b>
4.4.1	Motieven .....	81
4.4.2	Mogelijkheden voor verplaatsing .....	83
4.4.3	Mate van verplaatsing .....	84
4.4.4	Deelconclusie .....	86
<b>4.5</b>	<b>SAMENVATTENDE CONCLUSIE</b> .....	<b>86</b>
<b>5.</b>	<b>CASUS BINCKHORST: PPS MAAKT BINNENSTEDELIJKE TRANSFORMATIE MOGELIJK</b> .....	<b>88</b>
<b>5.1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>88</b>
<b>5.2</b>	<b>INTRODUCTIE CASUS</b> .....	<b>88</b>
5.2.1	Type project: binnenstedelijke transformatie met een grote T .....	88
5.2.2	Fasering: groen licht in zicht .....	89
5.2.3	Type samenwerking: CV/BV-constructie? .....	91
<b>5.3</b>	<b>AANWEZIGHEID CONDITIES VOOR PPS</b> .....	<b>91</b>
5.3.1	Vertrouwen .....	92
5.3.2	Belangen .....	94
5.3.3	Risico's .....	96
5.3.4	Cultuur en werkwijze .....	98
5.3.5	Kennis en expertise .....	100
5.3.6	Ruimtelijke kwaliteit .....	101
5.3.7	Procesmanagement .....	102
5.3.8	Regie .....	103
5.3.9	Middelen .....	103
5.3.10	Aantal actoren .....	104
5.3.11	Deelconclusie .....	104
<b>5.4</b>	<b>AANWEZIGHEID VOORWAARDEN VOOR POLICY TRANSFER</b> .....	<b>106</b>
5.4.1	Motieven .....	106
5.4.2	Mogelijkheden voor verplaatsing .....	108
5.4.3	Mate van verplaatsing .....	109
5.4.4	Deelconclusie .....	110
<b>5.5</b>	<b>SAMENVATTENDE CONCLUSIE</b> .....	<b>111</b>
<b>6.</b>	<b>CASUS SCHAKELZONE LOZERLAAN: PPS IN THE PICTURE</b> .....	<b>112</b>
<b>6.1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>112</b>
<b>6.2</b>	<b>INTRODUCTIE CASUS</b> .....	<b>112</b>
6.2.1	Type project: bovenlokale gebiedsontwikkeling .....	112
6.2.2	Fasering: eerste paal pas na 2010 de grond in .....	113
6.2.3	Type samenwerking: alle opties liggen nog open .....	113
<b>6.3</b>	<b>AANWEZIGHEID CONDITIES VOOR PPS</b> .....	<b>114</b>
6.3.1	Vertrouwen .....	114
6.3.2	Risico's .....	116

6.3.3	<i>Kennis en expertise</i> .....	117
6.3.4	<i>Belangen</i> .....	119
6.3.5	<i>Middelen</i> .....	120
6.3.6	<i>Ruimtelijke kwaliteit</i> .....	120
6.3.7	<i>Regie</i> .....	122
6.3.8	<i>Aantal actoren</i> .....	122
6.3.9	<i>Cultuur en werkwijze</i> .....	123
6.3.10	<i>Procesmanagement</i> .....	124
6.3.11	<i>Deelconclusie</i> .....	124
<b>6.4</b>	<b>AANWEZIGHEID VOORWAARDEN VOOR POLICY TRANSFER</b> .....	<b>126</b>
6.4.1	<i>Motieven</i> .....	127
6.4.2	<i>Mogelijkheden voor verplaatsing</i> .....	128
6.4.3	<i>Mate van verplaatsing</i> .....	129
6.4.4	<i>Deelconclusie</i> .....	130
<b>6.5</b>	<b>SAMENVATTENDE CONCLUSIE</b> .....	<b>131</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIE: VEELOMVATTENDHEID VAN PPS EN POTENTIES VAN POLICY TRANSFER</b> .....	<b>132</b>
7.1	<b>INLEIDING</b> .....	132
7.2	<b>CASUSOVERSTIJGENDE ANALYSE CONDITIES VOOR PPS</b> .....	132
7.3	<b>CASUSOVERSTIJGENDE ANALYSE VOORWAARDEN VOOR POLICY TRANSFER</b> .....	135
7.4	<b>BEANTWOORDING HOOFDVRAAG</b> .....	138
7.5	<b>REFLECTIE</b> .....	139
7.6	<b>AANBEVELINGEN</b> .....	140
	<b>LITERATUUROPGAVE</b> .....	<b>142</b>
	<b>BIJLAGE 1: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN</b> .....	<b>146</b>
	<b>BIJLAGE 2: VRAGENLIJST CASUS “BINCKHORST”</b> .....	<b>148</b>
	<b>BIJLAGE 3: VRAGENLIJST BIJ HET INTERVIEW OVER CASUS “BINCKHORST”</b> .....	<b>151</b>
	<b>BIJLAGE 4: POSITIONERING VAN DE CASUSSEN</b> .....	<b>155</b>
	<b>BIJLAGE 5: FIGUREN BIJ CASUS WATERINGSE VELD</b> .....	<b>156</b>
	<b>BIJLAGE 6: FIGUREN BIJ CASUS BINCKHORST</b> .....	<b>159</b>

# 1. Inleidend kader: publiek-private samenwerking is (weer) ‘hot’

## 1.1 Inleiding publiek-private samenwerking

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw mag publiek-private samenwerking (pps) zich in toenemende mate verheugen op aandacht van wetenschappers, overheidsorganen en private partijen. Publieke en private partijen werken steeds vaker en nauwer samen bij de totstandkoming van grootschalige ruimtelijke en infrastructurele projecten. Echter, eigenlijk dient er te worden gesproken van *hernieuwde* aandacht voor publiek-private samenwerking. Van der Boor (1991) wijst er namelijk op dat publieke en private partijen in het verleden dikwijls hebben samengewerkt, ook op het gebied van de ruimtelijke ordening. Zo heeft de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) een deel van de uitvoering van het uitbreidingsplan van Amsterdam in de zeventiende eeuw gefinancierd en gerealiseerd; hiervan is het Bickerseiland – een eiland met een scheepstimmerwerf, pakhuizen en particuliere woningen dat is gerealiseerd tussen 1633 en 1643 – een voorbeeld (Van der Boor, 1991: 23-24).

Dat de toepassing van publiek-private samenwerking in de ruimtelijke ordening desondanks als ‘nieuw’ wordt ervaren, kan mogelijk worden verklaard door het feit dat de overheid vanaf de Tweede Wereldoorlog sterk de leiding heeft genomen op met name het gebied van de volkshuisvesting. Gezien de enorme woningbouwopgave van de Wederopbouw lag een grote regierol voor de Rijksoverheid voor de hand, hetgeen heeft geleid tot een sterk centralistische organisatieopbouw van de overheid én een centralistische en functionele ruimtelijke ordening. Vanaf de jaren tachtig is echter – onder invloed van economisch herstel van de steden en toenemende internationalisering – een tendens van decentralisatie zichtbaar (Van der Boor, 1991: 28-30).

Op het gebied van de ruimtelijke ordening kwam deze verschuiving tot uiting in het feit dat vanaf de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988 de stad centraal is gesteld (Van der Boor, 1991: 30). Zo probeerde de overheid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) uit 1992 de kwantitatieve tekorten in de woningbouw weg te werken door een forse bouwopgave te formuleren (Daamen, 2005: 42). In de nota zijn voor de verschillende stadsgewesten bouwopgaven geformuleerd door gewenste ontwikkelingsrichtingen aan te geven; dit zijn gebieden en locaties waar door middel van herstructurering, verdichting of uitbreiding bouwcapaciteit kan worden gerealiseerd (Ministerie van VROM, 1990). Het ‘prijsgeven’ van stedelijke bouwlocaties voor de periode 1995-2005 had echter tevens een neveneffect tot gevolg: private partijen hadden door de aanwijzing van de locaties de unieke kans strategische grondposities in te nemen. Meerdere auteurs (Van de Hof, 2006: 203; Daamen, 2005: 51) wijzen er dan ook op dat door het Vinex-beleid publiek-private samenwerking vanaf het begin van de planontwikkeling voor de hand lag.

Naast deze redenering vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening, valt de hernieuwde aandacht voor publiek-private samenwerking ook vanuit de bestuurskunde te verklaren. Onder invloed van de stroming uit de jaren tachtig die bekend staat onder de naam New Public Management, is er de laatste decennia binnen de bestuurskunde veel aandacht voor de vernieuwde rol van de overheid. In de eerste plaats zijn er auteurs (zie bijvoorbeeld Osborne & Gaebler, 1992) die pleiten voor een meer klantgerichte overheid, die bovendien meer bedrijfsmatig dient te werken en ruimte biedt aan private partijen. In de tweede plaats wijzen verschillende auteurs (bijvoorbeeld Koppenjan & Klijn, 2004; Teisman, 2005) op het feit dat de overheid in veel gevallen niet meer de centraal sturende actor is, maar één van de vele actoren is geworden binnen zogenaamde netwerken. Deze netwerken kenmerken zich door duurzame relatiepatronen tussen wederzijds afhankelijke actoren (Klijn, 1996: 40). Samenwerking en interactie is in de huidige netwerksamenleving noodzakelijk, aldus Koppenjan en Klijn (2004: 1-3, 9-14), omdat maatschappelijk problemen dusdanig complex zijn geworden, dat betrokken actoren niet meer zelfstandig in staat zijn deze problemen op te lossen. Zowel bij de opvatting dat de overheid meer klantgericht en bedrijfsmatig dient te werken

als bij het idee dat de overheid slechts een speler is binnen een groter netwerk, past de hernieuwde aandacht voor publiek-private samenwerking.

## 1.2 Aanleiding onderzoek

In de inleiding is duidelijk gemaakt dat binnen zowel de bestuurskunde als de ruimtelijke ordening publiek-private samenwerking de laatste decennia volop in de belangstelling staat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er inmiddels een metershoge stapel te vormen valt met alle boeken, rapporten en adviezen die over dit onderwerp zijn verschenen. Omdat ook op wetenschappelijk gebied al veel onderzoek is gedaan naar en theorievorming heeft plaatsgevonden over publiek-private samenwerking, is er niet direct behoefte aan méér theorievorming. De aanleiding van dit onderzoek kan daarom vooral op het empirische vlak worden gevonden.

In de vorige paragraaf is vermeld dat de Rijksoverheid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) uit 1992 voor de verschillende stadsgewesten bouwopgaven heeft geformuleerd. Voor het stadsgewest Haaglanden werd voor de periode 1995-2015 een groei van de woningvoorraad geschetst die ongeveer 75.000 woningen bedroeg, waarvan de eerste 45.000 woningen tot 2005 dienden te worden gerealiseerd. Een derde van de 45.000 woningen kon volgens de nota worden ontwikkeld in bestaand stedelijk gebied, door gebieden te herstructureren en te verdichten. Het grootste gedeelte – de overige 30.000 woningen – werd gesitueerd op drie uitleglocaties: Leidschendam, Wateringen en Ypenburg (Ministerie van VROM, 1990: 51-52). Deze drie locaties zijn inmiddels alle tot ontwikkeling gebracht en door verschillende ronden van herindeling behoren alle drie de uitleglocaties (grotendeels) tot het grondgebied van de gemeente Den Haag. Hierdoor doet zich de bijzondere situatie voor dat de gemeente Den Haag op hetzelfde moment drie Vinex-locaties met uiteenlopende karakters realiseert, waarbij voor de ontwikkeling van alle drie de locaties is gekozen voor publiek-private samenwerking, maar deze samenwerking op drie verschillende manieren vorm heeft gekregen.

De Vinex-locatie Wateringse Veld neemt binnen het drietal een bijzondere positie in. Op deze uitleglocatie – die vanaf 1994 toebehoort aan de gemeente Den Haag – worden in de periode 1995-2010 7.500 woningen ontwikkeld. Terwijl er nog weinig ervaring was opgedaan met publiek-private samenwerking – zeker niet op het gebied van het Vinex-beleid – zijn bij deze casus vanaf 1994 de eerste aanzetten gedaan om tot (een vergaande vorm van) publiek-private samenwerking te komen. Inmiddels bestaat de samenwerkingsvorm al meer dan tien jaar en wordt deze door de betrokkenen als een ‘best practice’ ervaren. Aangezien er jarenlange ervaring is opgedaan met publiek-private samenwerking én het de verwachting is dat binnen enkele jaren de samenwerkingsvorm ophoudt te bestaan – simpelweg om de reden dat de Vinex-locatie dan is voltooid – is er vanuit de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag de wens om enerzijds lessen uit het verleden te trekken en anderzijds de mogelijkheden voor de toekomst te onderzoeken.

Dit onderzoek tracht recht te doen aan beide aspecten. In de eerste plaats worden op basis van literatuur en opgedane ervaringen basiscondities geformuleerd die aanwezig dienen te zijn, wil het wenselijk zijn voor een (vergaande vorm van) publiek-private samenwerking te kiezen. Hoewel al in meerdere studies voorwaarden voor of succesfactoren van pps zijn genoemd, zijn deze meestal specifiek gericht op één onderdeel, zoals het juridisch vormgeven van de samenwerking. In dit onderzoek zal worden geprobeerd uit eerdere studies en overige literatuur enkele (bestuurskundig en planologisch) relevante aspecten te destilleren. Dat een dergelijke aanpak actueel en relevant is, blijkt uit de recentelijk door het ministerie van VROM (2006) uitgebrachte ‘Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling’. Waar deze laatste publicatie specifiek gaat over de voorwaarden voor de selectie van marktpartijen bij de samenwerking, beoogt dit onderzoek een breder perspectief te schetsen. De geformuleerde basiscondities worden vervolgens getoetst op aanwezigheid bij de samenwerking voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld. Op basis van deze toets is het mogelijk (praktijk)lessen voor de toekomst te formuleren. Daarna verschuift de blik naar de toekomst. De

gemeente wil namelijk achterhalen of voor de transformatie van het bedrijventerrein Binckhorst en voor de (her)ontwikkeling van het gebied Lozerlaan publiek-private samenwerking een reële optie is. Dit kan worden onderzocht door te bekijken of de basiscondities bij deze twee casussen aanwezig zijn én op basis van hetgeen geleerd kan worden van de ervaringen bij het Wateringse Veld. Aangezien deze studie zich dus tevens richt op het onderzoeken van samenwerkingsmogelijkheden bij de transformatie van Binckhorst (van een monofunctioneel bedrijventerrein naar een multifunctioneel stedelijk gebied) en gebied Lozerlaan (bovenlokale gebiedsontwikkeling), en het onderzoeksobject daardoor niet wordt beperkt tot pps bij Vinex-locaties, is ervoor gekozen publiek-private samenwerking bij (integrale) gebiedsontwikkeling centraal te stellen.

Hoewel ik hierboven aangaf dat de aanleiding van het onderzoek vooral op het empirische vlak ligt, geldt dat slechts in beperkte mate voor het gedeelte dat betrekking heeft op het verkennen van de mogelijkheden voor de toekomst. Theorievorming over beleidstransplantatie op het gebied van publiek-private samenwerkingsvormen is op dit moment namelijk nog schaars. Vandaar dat het interessant is de basiscondities voor pps te koppelen aan voorwaarden die vanuit de literatuur over 'policy transfer' worden gesteld aan beleidstransplantatie. Op deze manier kan worden onderzocht of het mogelijk en wenselijk is de succesvolle publiek-private samenwerkingsvorm waarvoor gekozen is bij het Wateringse Veld, te transplanteren naar de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan.

### 1.3 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek vloeit logisch voort uit het voorgaande. De doelstelling van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

- Inzicht verkrijgen in de basiscondities van de publiek-private samenwerkingsvorm die is gekozen voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld, teneinde te kunnen onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is (elementen van) een dergelijke samenwerkingsvorm ook toe te passen bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan.

De bijbehorende vraagstelling luidt:

- Welke condities maken de publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld tot een 'best practice' en in hoeverre is het wenselijk en mogelijk (elementen van) de daar gekozen vorm van publiek-private samenwerking toe te passen bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld. Te weten:

- Welke verschillende vormen van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling worden in de theorie onderscheiden?
- Welke condities worden in de theorie als bepalend genoemd voor het succesvol zijn van publiek-private samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling?
- Welke voorwaarden worden in de 'policy transfer'-theorie als bepalend genoemd voor het succesvol transplanteren van 'best practices' naar andere situaties?
- Op welke manier is de publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld vormgegeven?
- Welke condities zijn aanwezig bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld?
- Welke leerpunten kunnen worden geformuleerd op basis van de opgedane ervaring met de publiek-private samenwerkingsvorm bij het Wateringse Veld?
- Welke condities voor publiek-private samenwerking zijn aanwezig bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan?



- In hoeverre is het wenselijk en mogelijk (elementen van) een samenwerkingsvorm als bij het Wateringse Veld toe te passen bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan?

#### **1.4 Leeswijzer**

In dit hoofdstuk is het onderwerp ingeleid dat centraal staat in het onderzoek, net als dat de (grotendeels empirische) aanleiding van het onderzoek is verwoord. Daarna is de probleemstelling van het onderzoek gepresenteerd. De volgorde van de deelvragen sluit nauw aan bij de opbouw van het onderzoek. De eerste drie deelvragen hebben betrekking op de theoretische onderbouwing van de studie, welke in het tweede hoofdstuk aan bod komt. In dit hoofdstuk zullen ten eerste theoretische inzichten worden gepresenteerd die betrekking hebben op publiek-private samenwerking, net als dat een aantal thema's wordt beproven dat een belangrijke rol speelt bij publiek-private samenwerking. Ten tweede komt de 'policy transfer'-theorie aan bod, op basis waarvan in het derde hoofdstuk voorwaarden worden opgesteld die in acht dienen te worden genomen bij de transplantatie van beleid. In het derde hoofdstuk staat vervolgens de gehanteerde methodologie van het onderzoek centraal. Naast een toelichting van het gekozen onderzoeksdesign vormt het belangrijkste onderdeel van het hoofdstuk de vertaling van de theoretische concepten in meetbare variabelen: de operationalisatie.

Vanaf hoofdstuk vier verschuift de aandacht van de theorie naar de empirie. Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de casus Wateringse Veld: er wordt beschreven hoe de publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld is vormgegeven, welke condities aanwezig zijn en wat er kan worden geleerd van de opgedane ervaring. In de hoofdstukken vijf en zes staan respectievelijk de casussen Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan centraal. Voor deze twee casussen wordt ten eerste onderzocht welke condities voor publiek-private samenwerking aanwezig zijn. Daarnaast vindt er onderzoek plaats naar de wenselijkheid en mogelijkheid een samenwerkingsvorm als bij Wateringse Veld toe te passen bij Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan. Het zevende hoofdstuk tot slot vormt het afsluitende hoofdstuk: de belangrijkste conclusies uit het onderzoek worden getrokken, die worden opgevolgd door enkele aanbevelingen. Tevens wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op het onderzoekstraject.

## 2. Theoretisch kader: de kunst van het samenwerken

### 2.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, staat publiek-private samenwerking de laatste decennia weer volop in de belangstelling. Zodoende is er in de praktijk inmiddels veel ervaring opgedaan met pps; deze ervaringen zijn alleen verre van onverdeeld positief. De praktijk van publiek-private samenwerking laat namelijk een aantal complicerende factoren zien die een succesvolle samenwerking in de weg kunnen staan. Zo wijst het ministerie van VROM (2006: 4) op de koudwatervrees die veel publieke partijen hebben én de angst om fouten te maken, waardoor de publieke partijen de samenwerking met marktpartijen niet zelden uit de weg gaan of er te laat mee starten. Het adviesbureau Metrum (2005: 69) stelt op basis van opgedane ervaring dat betrokken partijen bij pps vaak op een dusdanige manier worden gedreven door eigenbelang, dat ze daardoor andere partijen gaan ‘overvragen’. Onder andere om die reden wordt de samenwerking volgens Metrum te vaak onnodig complex.

Gelukkig is er ook veel – wetenschappelijke en praktijkgerichte – literatuur verschenen die inzicht geeft in de voorwaarden of factoren die de kans vergroten dat de samenwerking een succes wordt. Deze kennis vormt een belangrijk onderdeel van de theoretische onderbouwing van dit onderzoek en zodoende heeft deze literatuur een plek gekregen in dit hoofdstuk. Aangezien het onmogelijk is een volledig beeld te schetsen van alle literatuur die over pps is verschenen, heb ik geprobeerd uit de beschikbare literatuur de meest relevante aspecten voor dit onderzoek te filteren en met elkaar te verbinden. Allereerst wordt aandacht besteed aan het soort projecten dat in deze studie wordt onderzocht, te weten gebiedsontwikkelingsprojecten (§2.2). Vervolgens wordt uitgelegd wat onder publiek-private samenwerking wordt verstaan en op welke manieren de samenwerking kan worden vormgegeven. In paragraaf 2.4 komen de verschillende fasen aan bod die worden onderscheiden bij gebiedsontwikkeling en waarop de samenwerking betrekking kan hebben. Het zwaartepunt van het hoofdstuk ligt op paragraaf 2.5: hierin worden belangrijke thema’s geïntroduceerd die een rol spelen bij publiek-private samenwerking. Deze thema’s vormen de input voor de condities, die in het volgende hoofdstuk worden geformuleerd. Daarna volgt een introductie van de ‘policy transfer’-theorie (§2.6); op basis van deze theorie kunnen vervolgens een aantal lessen worden getrokken over beleidstransplantatie. Het hoofdstuk wordt tot slot afgesloten met een samenvattende conclusie.

### 2.2 Gebiedsontwikkeling

Hoewel verscheidende auteurs hun studie hebben gewijd aan publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, is er slechts summier informatie beschikbaar over wat er precies onder gebiedsontwikkeling wordt verstaan. Wolting (2006), die een boek heeft geschreven met als titel ‘PPS en gebiedsontwikkeling’, komt niet veel verder dan de constatering dat “*gebiedsontwikkeling een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied en het stedelijke gebied*” is (Wolting, 2006: 15). Ook bij Daamen (2005) ontbreekt een definitie van gebiedsontwikkeling, maar hij beschrijft het concept wél. Kort gezegd komt het erop neer dat gebiedsontwikkeling betrekking heeft op een opgave die moet leiden tot fysieke en functionele veranderingen van een gebied. Het gebiedsniveau neemt volgens hem tussen het nationale, regionale, stedelijke en lokale schaalniveau een bijzondere positie in. Het is namelijk het schaalniveau dat wordt gekenmerkt door complexe relaties tussen financiële, organisatorische en ruimtelijke factoren, waarbij opstal en openbare ruimte in samenhang tot ontwikkeling kunnen worden gebracht (Daamen, 2005: 11, 25).

Klijn e.a. (2006) onderschrijven het complexe karakter van gebiedsontwikkeling en zij noemen een aantal kenmerken van gebiedsontwikkelingsprojecten – de auteurs spreken van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten – waarbij overlap met het werk van Daamen (2005) valt te constateren. Een eerste kenmerk is de schaalvariëteit van de ontwikkelingsprojecten: ze spelen op meerdere bestuursniveaus tegelijk en vragen zodoende om een gecoördineerde inzet van overheden op

verschillende schaalniveaus. Daarnaast vragen de projecten volgens de auteurs om een aanpak die ruimte biedt aan de inbreng van vele partijen, omdat overheden zelden in staat zijn de problemen zelf op te lossen; hierdoor ligt publiek-private samenwerking voor de hand. Een derde kenmerk van de projecten is dat ze vaak ambigue zijn en aan verandering onderhevig; dat komt niet alleen door de variëteit in verlangens en voorkeuren, maar ook door de dynamiek ervan. Bovendien zijn de projecten dikwijls sterk met elkaar vervlochten, waardoor beslissingen die worden genomen bij het ene project effecten hebben op het andere project. Tot slot is de aard van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten divers en veelal complex, bijvoorbeeld door tegenstrijdige belangen van betrokken actoren (Klijn e.a., 2006: 9-10).

De complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten maakt dat meestal wordt gekozen voor een zogenaamde 'integrale' aanpak. Volgens Daamen (2005: 25) kan van het begrip integraliteit met betrekking tot gebiedsontwikkeling geen eenduidige definitie worden gegeven, omdat meerdere typeringen eronder vallen. Integraal verwijst volgens hem niet alleen naar samenhang tussen fysiek-ruimtelijke, economische en sociaal-culturele aspecten in het ontwikkelingsproces, maar ook naar het vermogen kennis en vaardigheden te integreren. Daarnaast kan integraliteit slaan op strategisch en procesgericht handelen óf het inpassen van een ruimte in een groter schaalniveau – bijvoorbeeld door vanuit het perspectief van de stad de ontwikkeling van een gebied te bekijken. Tot slot kan integrale gebiedsontwikkeling worden geduid als zijnde het samenkomen van ruimtelijke schaalniveaus (Daamen, 2005: 25). Wolting (2006: 15) hanteert een meer enge omschrijving en spreekt van integrale gebiedsontwikkeling wanneer verschillende functies (zoals wonen, werken en recreatie) met elkaar worden geïntegreerd tot een samenhangend programma.

Als laatste kenmerk van gebiedsontwikkelingsprojecten noemen Klijn e.a. (2006) de diversiteit in aard van de projecten. Het belang van het onderscheiden van verschillende typen ontwikkelingsprojecten zit hem in het feit dat bij deze uiteenlopende projecttypen specifieke eigenschappen horen, die op hun beurt weer de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking beïnvloeden. Enkele belangrijke eigenschappen zijn: de functie(s) in het gebied, de eigendomsverhoudingen, de complexiteit van en verbonden risico's aan de opgave, het aantal betrokken actoren en hun belangen (Ministerie van VROM, 2006: 19-21). Zowel het ministerie van VROM (2006: 21-41) als Daamen (2005: 26-28) hanteren een min of meer overeenkomstige indeling in typen gebiedsontwikkeling, waardoor het onderstaande onderscheid is gebaseerd op beide bronnen.

- *Vernieuwing van binnensteden of centra:* Het gaat hierbij om de (her)ontwikkeling van stukken binnenstad of centra – variërend van het schaalniveau van een buurtcentrum tot een stedelijk centrum – die een multifunctioneel karakter hebben. Een belangrijk kenmerk van dit type gebiedsontwikkeling is de intensivering van het grondgebruik, door bestaande functies te herontwikkelen en uit te breiden én nieuwe functies toe te voegen. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Nieuwe Sleutelprojecten, zoals Den Haag Centraal. Het ingewikkelde grondbezit en het eigendom van bestaande gebouwen zorgt ervoor dat dit type gebiedsontwikkeling als complex valt te duiden.
- *Vernieuwing van woonwijken:* Dit soort gebiedsontwikkeling betreft gebieden met 'wonen' als dominante functie. Waar in de jaren zeventig en tachtig in het kader van de stadsvernieuwing de aandacht vooral gericht was op vooroorlogse woonwijken, zien we nu dat met name de naoorlogse wijken worden vernieuwd om de neergaande tendens in de wijken te keren. Bij de huidige herstructurering wordt veelal getracht het monofunctionele karakter van de wijken te doorbreken, maar dat blijkt in de praktijk lastig. Woningbouwcorporaties en gemeenten zijn de belangrijkste spelers bij dit type, waarbij financiële steun van de overheid in de regel een noodzakelijke voorwaarde is om het gebied te kunnen herstructureren. Een voorbeeld is de vernieuwing van Den Haag Zuidwest.

- *Binnenstedelijke transformatie:* Bij de grotere en complexere binnenstedelijke vernieuwingsprojecten vindt tevens – anders dan het geval is bij de ‘gewone’ binnenstedelijke vernieuwing die bij het vorige punt is genoemd – een ingrijpende functie- en bestemmingswijziging ten opzichte van het oorspronkelijke gebruik plaats. Hierbij kan worden gedacht aan de transformatie van haven- of industriegebieden – zoals de IJ-oeveren in Amsterdam – in multifunctionele gebieden. Gebiedsontwikkelingen als deze zijn vanwege de omvang van de opgave en de eigendomsrechten vaak bijzonder complex en lenen zich over het algemeen goed voor pps.
- *Vernieuwing van bedrijventerreinen:* Vaak zijn de bedrijventerreinen die vallen onder dit type fysiek en/of bedrijfseconomisch sterk verouderd. Daarom is het een positieve ontwikkeling dat er beleidsmatig en in politiek opzicht steeds meer aandacht is voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Meestal gaat het om een monofunctionele herstructurering, maar soms betreft het een transformatie. Een voorbeeld van dat laatste is de ontwikkeling van het Laakhavengebied in Den Haag, waarbij een industriegebied werd getransformeerd in een kantorenlocatie. De wijze van aanpak van deze gebiedsontwikkelingen varieert van een volledig publieke ontwikkeling tot vormen van pps, hetgeen mede afhankelijk is van de eigendomsrechten.
- *Stadsuitbreiding of -uitleg:* Stadsuitbreidingsplannen worden overwegend gemaakt voor locaties die direct aansluiten bij bestaand bebouwd of stedelijk gebied. Hoewel ook bij deze ontwikkelingsgebieden wonen de dominante functie is, probeert men meestal minimaal wijkvoorzieningen (zoals winkels) op de locaties te realiseren. Stadsuitleg vindt hoofdzakelijk plaats op zogenaamde greenfields – dat zijn onbebouwde gebieden met een agrarische functie – waarbij de grond doorgaans is verdeeld over een aantal grote eigenaren (zoals de gemeente en ontwikkelaars) en kleinere particuliere grondeigenaren. Niet zelden hebben partijen namelijk anticiperende grondaankopen gedaan, om bouwproductie veilig te stellen of om te profiteren van de waardeverhoging van de gronden. Samenwerking met private partijen komt bij dit type onder andere om bovengenoemde reden geregeld voor. Interessante voorbeelden van recentelijke stadsuitbreidingen zijn de Vinex-locaties.
- *Bovenregionale gebiedsontwikkeling:* Het ministerie van VROM (2006: 39-41) onderscheidt tot slot nog dit type als betrekkelijk nieuw fenomeen in Nederland. De projecten brengen doorgaans ingrijpende fysieke veranderingen met zich mee en ze hebben een multifunctioneel karakter. Dit type projecten verschilt van andere typen door de grotere schaal, aanzienlijke omvang en lange tijdsduur, waardoor de investeringen meestal niet gering zijn en de keuze voor publiek-private samenwerking voor de hand ligt. Misschien wel het bekendste voorbeeld van dit type gebiedsontwikkeling is het project De Blauwe Stad in de provincie Groningen.
- *Ontwikkeling van bedrijventerreinen:* Het is opvallend dat in beide bronnen dit type gebiedsontwikkeling niet (apart) wordt onderscheiden. Aangezien de ontwikkeling van de vele nieuwe bedrijventerreinen langs (snel)wegen de laatste tijd veelvuldig onderwerp van publieke discussie is én deze ontwikkelpraktijk invloed heeft op (de mogelijkheden voor herstructurering van) bestaande bedrijventerreinen, heb ik ervoor gekozen dit type toe te voegen aan de indeling. Zowel Needham (Oratie, 22 november 2005) als de Vromraad (2006) stellen dat de gemeenten een belangrijke stempel drukken op dit type gebiedsontwikkeling, omdat gemeenten hopen de werkgelegenheid te vergroten met de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Een andere prikkel voor gemeenten vormt het gegeven dat het ontwikkelen van een nieuw terrein de kans vergroot dat gevestigde bedrijven zich verplaatsen, waardoor herontwikkeling van binnenstedelijke locaties mogelijk wordt. Om genoemde redenen zijn het meestal de gemeenten die de gronden verwerven en exploiteren, waarbij ze elkaar sterk beconcurreren. Hierdoor is het aanbod ruim en zijn de grondprijzen relatief gezien laag. Zodoende is er een praktijk ontstaan waarbij bedrijventerreinen snel worden gemaakt, geconsumeerd en ook weer afgeschreven (Vromraad, 2006: 25, 34).

De bovenstaande beschrijving van de verschillende typen ontwikkelingsgebieden bevestigt het beeld van het diverse karakter van gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek staan de typen stadsuitleg, binnenstedelijke transformatie en bovenlokale gebiedsontwikkeling centraal: Binckhorst betreft immers een transformatie van een bedrijventerrein in een multifunctioneel gebied, Wateringse Veld is stadsuitleg én het gebied Lozerlaan kan globaal worden opgevat als bovenlokale gebiedsontwikkeling gecombineerd met stadsuitleg. In hoofdstuk 6 zal het diffuse karakter van het gebiedsontwikkelingsproject Schakelzone Lozerlaan uitgebreider aan bod komen.

## 2.3 Samenwerkingsmodellen

### 2.3.1 *Begripsomschrijving publiek-private samenwerking*

De term publiek-private samenwerking blijkt in Nederland nogal eens verwarring op te roepen, omdat niet altijd helder is wat er wel en niet onder valt. Van der Heijden e.a. (2000) maken dit duidelijk door hun bespreking van pps te beginnen met de omschrijving dat publiek-private samenwerking voor publieke en private partners een instrument is om door middel van het nastreven van een gezamenlijk doel, de eigen publieke en private belangen te behartigen. Daarbij stellen ze dat ze bewust voor een brede omschrijving hebben gekozen; hiermee doen ze recht aan het feit dat pps in verschillende verschijningsvormen voor uiteenlopende doelen kan worden gebruikt en kan worden ingezet om allerlei maatschappelijke kwesties aan te pakken (Van der Heijden e.a., 2000: 19-20).

Na deze brede omschrijving komen de auteurs uiteindelijk tot een compacte werkdefinitie. Aangezien hun onderzoek in het teken staat van de vraag of het wenselijk is de publiek-private samenwerking te reguleren, hanteren zij een juridische definitie. De definitie luidt als volgt: “*PPS doet zich voor indien publieke partners inzake de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden formeel of materieel bindende afspraken met private partners maken*” (Van der Heijden e.a., 2000: 23). Hoewel deze definitie voor dit onderzoek te juridisch is ingestoken, kunnen er wel twee belangrijke en relevante kenmerken uit worden gehaald. Ten eerste wordt uit de definitie duidelijk dat het bij pps niet om een vrijblijvende samenwerking gaat, maar dat de partijen bindende afspraken maken. Ten tweede kan uit de definitie worden opgemaakt dat bij pps publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden, middelen en afspraken sterk zijn verweven.

Wolting (2006: 14) geeft een definitie die beter bij dit onderzoek past: “*PPS is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van heldere taak- en risicoverdeling*”. Opvallend is de nadruk die de auteur legt op het behoud van de eigen identiteit en verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Op dit onderdeel is de definitie volgens mij niet in elke situatie houdbaar: bij een vergaande vorm van samenwerking, bijvoorbeeld waarbij een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht, leggen de betrokken partijen immers (een deel van) de verantwoordelijkheden neer bij de nieuwe, gezamenlijk opgerichte rechtspersoon of organisatie. Deze rechtspersoon of organisatie draagt daarmee de verantwoordelijkheid voor het realiseren van het project, en heeft idealiter zijn eigen identiteit of cultuur. Dit kritiekpunt maakt de definitie echter niet meteen onbruikbaar. De definitie, almede de kenmerken van PPS die Wolting vervolgens presenteert, bevatten enkele belangrijke aspecten. Wolting (2006: 14) wijst onder andere op de niet-vrijblijvende interactie tussen de partijen, het delen van de risico's en kosten tussen de actoren, dat de samenwerking is gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen én het feit dat de afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Dit laatste kenmerk sluit aan bij de bovengenoemde opmerking dat publiekrecht en privaatrecht bij pps onderling sterk zijn verbonden.

De definitie die Klijn e.a. (2006) hanteren, toont veel overeenkomsten met de definitie die Wolting geeft, maar legt de nadruk meer op het feit dat pps een vorm is van coproductie. Klijn e.a. benadrukken hiermee dat de gedachte achter publiek-private samenwerking is dat hierdoor betere en

efficiëntere beleidsuitkomsten en -producten kunnen worden gerealiseerd dan wanneer de partijen niet zouden samenwerken. Ze omschrijven pps zodoende als een “*min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gezamenlijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld*” (Klijn e.a., 2006: 11). De keuze voor de bewoording ‘een min of meer duurzame samenwerking’ vind ik sterk, omdat hieronder niet alleen de niet-vrijblijvendheid kan worden geplaatst, maar het tevens verwijst naar het feit dat de samenwerking plaatsvindt over een langere tijdsperiode en niet betrekking heeft op slechts één moment. Daarnaast komt het veelzijdige karakter van pps beter tot uiting in deze definitie dan in die van Wolting: waar de laatste spreekt over de ‘realisatie van een project’, geven Klijn e.a. aan dat de samenwerking betrekking kan hebben op de ontwikkeling van zowel producten als diensten, in de breedste zin van het woord. Desalniettemin is het voor dit onderzoek niet noodzakelijk op deze manier rekening te houden met het veelzijdige karakter van pps, omdat in deze studie de focus duidelijk ligt op de realisatie van een gebiedsontwikkelingsproject als gemeenschappelijk te ontwikkelen eindproduct van de samenwerking.

Op basis van de in deze subparagraaf genoemde definities van pps, formuleer ik een definitie die goed aansluit bij de insteek van dit onderzoek én alle sterke punten van de verschillende definities met elkaar verbindt. De definitie luidt als volgt: *PPS is een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private partijen met als doel de gezamenlijke ontwikkeling van een gebiedsontwikkelingsproject, waarbij de partijen bindende afspraken maken over de deling van de taken, risico’s, kosten en opbrengen en deze vastleggen in een privaatrechtelijke overeenkomst.* Het eerste gedeelte van de definitie is overgenomen van Klijn e.a. (2006) en benadrukt zoals gezegd de niet-vrijblijvendheid alsook de langdurigheid van de samenwerking. Tevens is de omschrijving ‘samenwerking tussen publieke en private partijen’ dusdanig breed, dat hieronder alle (uiteenlopende) verschijningsvormen van pps kunnen worden verstaan. Deze keuze is relevant met het oog op de discussie die er speelt over wat er precies onder de term pps valt; deze discussie wordt in de volgende subparagraaf beschreven. Om de definitie toch enigszins beperkt en toegespitst op dit onderzoek te houden, heb ik vervolgens vrij specifiek omschreven waarop de samenwerking is gericht: het beleidsterrein (ruimtelijke ordening) en daarbinnen het type project (gebiedsontwikkelingsprojecten). Deze omschrijving is beduidend specifiekere dan die Wolting (2006) (‘project’) en Klijn e.a. (‘gezamenlijke producten en/of diensten’) hanteren. Daarna heb ik een aspect van de definitie van Van der Heijden e.a. (2000) overgenomen, te weten dat de partijen (juridisch) bindende afspraken maken; dit onderstreept wederom het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking. Deze bindende afspraken behandelen als belangrijkste thema’s de deling van de taken, risico’s, kosten en opbrengen; dit is een samenvoeging van de aspecten die Wolting en Klijn e.a. noemen. De toevoeging ‘vastleggen in een privaatrechtelijke overeenkomst’ tot slot benadrukt dat de publiek actor bij pps óók privaatrechtelijk handelt. Dit punt, dat is aangestipt door Wolting, is planologisch en bestuurskundig interessant, omdat het duidelijk maakt dat de overheid bij pps een rol vervult waarmee ze nog niet zo vertrouwd is. Al met al levert dit een definitie op die mijn inziens goed aansluit bij de gecombineerde bestuurskundige en planologische wijze waarop in dit onderzoek naar publiek-private samenwerking wordt gekozen, maar waarbij de juridische en financiële kanten niet worden genegeerd.

### 2.3.2 *Basisvormen: contracten en partnerships*

In de vorige subparagraaf is al gesteld dat er verschillende opvattingen zijn over wat onder publiek-private samenwerking kan worden verstaan. Klijn e.a. (2006: 13-17) geven een korte schets van deze discussie en stellen dat het heikele punt de samenwerkingsovereenkomsten in contractvorm zijn; niet iedereen merkt contracten en concessies namelijk aan als vormen van pps. De auteurs geven echter aan dat het internationaal gehanteerde vertrekpunt is dat pps meerdere verschijningsvormen kent en daarom beschouwen zij samenwerking vormgegeven door contracten óók als een vorm van publiek-private samenwerking. Ik ga mee met hun redenering – hetgeen onder andere blijkt uit de gepresenteerde definitie van pps in de vorige subparagraaf – en gebruik hun indeling in contracten en partnerships als basisvormen van pps.

De eerste manier om publiek-private samenwerking vorm te geven, is middels contracten. Aangezien deze basisvorm overeenkomsten vertoont met het klassieke aanbestedingscontract, beschouwen sommigen zoals gezegd dit niet als een vorm van pps. Klijn e.a. (2006: 14) geven aan dat het in feite gaat om een doorontwikkeling van deze klassieke vorm en dat de contractvorm daarom wél kan worden opgevat als een vorm van pps. Bij deze basisvorm sluiten de publieke en private partijen een concessie of overeenkomst, waarin afspraken zijn vastgelegd over wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft om het gezamenlijke doel te realiseren én wie welke risico's draagt. In feite betreft het hier opdrachtgever-opdrachtnemerscontracten, waarbij alleen in de beginfase sprake is van coproductie. In de beginfase is er namelijk interactie tussen de partijen over de uitgangspunten van het aan te besteden project, maar het is uiteindelijk de publieke partij die verantwoordelijk is voor het specificeren van het probleem en het product. Na de aanbesteding houdt de coproductie op en wordt die vervangen door een toezichtrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Klijn e.a., 2006: 14-17).

Bij de tweede basisvorm van pps, te weten de partnerships, gaat de samenwerking aanzienlijk verder en bestrijkt de coproductie het gehele proces. Bij deze basisvorm is er sprake van een joint venture tussen de publieke en private partijen; de partners geven gestalte aan de samenwerking door een nieuwe (juridische) entiteit op te richten die verantwoordelijk is voor het realiseren van het gemeenschappelijke doel. Aangezien de partijen tevens gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, is de coproductie over het algemeen hechter en intensiever. Hiermee is nogmaals duidelijk gemaakt dat de in de vorige subparagraaf genoemde definitie van pps door Wolting niet in alle gevallen houdbaar is. Hij stelde namelijk dat publieke en private partijen bij pps hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid behouden: dat is wél het geval bij contracten als basisvorm van pps, maar het geldt níet (altijd) voor partnerships, omdat dan zowel de besluitvorming, als het proces van probleem- en productspecificatie als de realisatie, (grotendeels) de gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken partijen (Klijn e.a., 2006: 17-18).

De hierboven genoemde tweedeling in basisvormen kan vervolgens worden toegepast op de verschillende samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkelingsprojecten die in de literatuur worden onderscheiden. In feite gaat het hierbij enerzijds om een nadere specificatie van de twee basisvormen, en anderzijds om een aantal varianten van de contractvorm. In de volgende subparagrafen worden de onderscheiden samenwerkingsmodellen apart beschreven, waarbij de volgorde van bespreking verband houdt met de oplopende schaal in mate van coproductie. Om de samenwerkingsmodellen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, zal allereerst het traditionele model aan bod komen. De gehanteerde indeling is een veelgebruikte in de literatuur over publiek-private samenwerking, en zodoende zijn de volgende subparagrafen gebaseerd op het werk van Daamen (2005: 60-62), Van der Cammen e.a. (1998: 7-8) en het ministerie van VROM (2006: 54-55).

### 2.3.3 Het traditionele model

Bij het traditionele model is er sprake van een publieke grondexploitatie: nadat de gemeente de planvorming heeft gedaan, verwerft ze alle gronden binnen het plangebied, maakt deze bouw- en woonrijp en geeft de bouw kavels uit aan geïnteresseerde marktpartijen. Daarbij kunnen de bouw kavels na selectie worden uitgegeven aan marktpartijen, maar het selecteren is niet altijd het geval. De partijen mogen vervolgens de bouw kavels binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling brengen. De gemeente kan profiteren van de positie dat ze in staat is de uitgifteprijs te bepalen en zodoende het grondexploitatieresultaat kan beïnvloeden, maar daar staat tegenover dat ze als enige de met de exploitatie samenhangende risico's draagt. Van der Cammen e.a. (1998: 7) wijzen erop dat het traditionele model in de Vinex-praktijk niet meer voorkomt.

### 2.3.4 Het bouwclaimmodel

De eerste variant van de contractvorm is het bouwclaimmodel. Aangezien het steeds vaker voorkomt dat private partijen grondposities bezitten of hebben ingenomen in toekomstig te ontwikkelen gebieden, is de publieke partij niet meer de exclusieve grondeigenaar en regisseur. Hierdoor is het bovengenoemde klassieke model in zijn zuiverste vorm niet meer mogelijk, maar biedt het bouwclaimmodel een goed alternatief. Bij dit model koopt de gemeente de gronden van één of meerdere marktpartijen en maakt deze – net als bij het traditionele model – bouw- en woonrijp. Ook bij dit model is er dus sprake van een publieke grondexploitatie. Opvallend is dat de prijs die de gemeente voor de gronden betaalt, doorgaans lager ligt dan de oorspronkelijke prijs die de marktpartijen ervoor hebben betaald. Dat is natuurlijk niet zonder reden: de gemeente verplicht zich hiermee namelijk om de gronden, nadat deze bouwrijp zijn gemaakt, weer terug te verkopen aan dezelfde ontwikkelaars. Dit is de zogenaamde bouwclaim: de marktpartijen verkopen de gronden aan de gemeente met als voorwaarde dat ze later een aantal kavels kunnen claimen om daar bouwproductie op te realiseren. Daarbij moeten de marktpartijen ook in dit model de bouwprojecten ontwikkelen binnen de door de gemeente gestelde kaders.

Daamen (2005: 61) haalt bij dit model weer de discussie aan of er werkelijk gesproken kan worden van publiek-private samenwerking. Hij stelt namelijk dat er van een echte verdeling van risico's geen sprake is, omdat de gemeente de meeste financiële risico's loopt. Bovendien is er – vanwege de bouwclaim – geen marktwerking mogelijk bij de onderhandelingen over de gronduitgifteprijs. Dit heeft als gevolg dat er door de gemeente nauwelijks kan worden gestuurd op de kwaliteit van de opstal. Eerder is duidelijk gemaakt dat ik ervoor heb gekozen de contractvorm wél op te vatten als zijnde een vorm van pps. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is de geplaatste kanttekeningen door Daamen in ogenschouw te nemen en te beseffen dat het bij dit model in een beperkte mate om coproductie en pps gaat. Van der Cammen e.a. (1998: 8) wijzen er tot slot op dat uit gehouden interviews voor hun onderzoek is gebleken dat het bouwclaimmodel het meest wordt toegepast bij de ontwikkeling van Vinex-locaties.

### 2.3.5 *Het marktconsultatiemodel*

Dit model wordt alleen door Van der Cammen e.a. (1998: 7) onderscheiden en het betreft eigenlijk een variant op het bouwclaimmodel. Het enige verschil met het bouwclaimmodel is de wijze van planvorming: waar de gemeente dat bij het bouwclaimmodel zelfstandig voor haar rekening neemt, geschiedt de planvorming bij het marktconsultatiemodel in samenspraak met de marktpartijen. De marktpartijen worden nadrukkelijk bij de planvorming betrokken en vervullen daarin een consulterende rol. Omdat het overige gedeelte van de ontwikkeling hetzelfde verloopt als bij het bouwclaimmodel, is er bij dit model nog steeds sprake van een beperkte mate van publiek-private samenwerking.

### 2.3.6 *Het concessiemodel*

Een derde variant van de contractvorm is het concessiemodel. In dit model beperkt de gemeente haar rol door voorafgaand randvoorwaarden aan de ontwikkeling van het plangebied te stellen. Vervolgens mogen marktpartijen binnen de randvoorwaarden de gehele ontwikkeling – dat wil zeggen: zowel de grond- als de opstalexploitatie – voor hun rekening nemen. De selectie van de marktpartijen gebeurt door het uitschrijven van een aanbesteding door de gemeente voor de ontwikkeling en realisatie van het gehele danwel delen van het plangebied; aan de winnende partij(en) wordt dan formeel een concessie verleend. In tegenstelling tot het bouwclaimmodel worden de financiële risico's bij het concessiemodel overgedragen aan de private partijen. Dit model is dan ook vooral interessant als de publieke partij geen of weinig risico wil nemen, of wanneer ze onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren. Een punt van aandacht is dat de gemeente heldere en toetsbare uitgangspunten en randvoorwaarden dient te hebben opgesteld alvorens ze marktpartijen gaat contracteren. Hierbij kan worden gedacht aan een stedenbouwkundig plan, een programma voor het plangebied, civieltechnische uitgangspunten, beeldkwaliteit en eventueel andere kwaliteitseisen.



Een concessie heeft echter wel als nadeel dat het na het tekenen van het contract lastig is wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen. Dat maakt het inspringen op veranderende omstandigheden en nieuwe of gewijzigde inzichten moeilijk. Nadat het plangebied is ontwikkeld, wordt de openbare ruimte over het algemeen weer overgedragen aan de gemeente voor het beheer ervan.

### 2.3.7 *Het joint venturemodel*

De in paragraaf 2.3.2 genoemde basisvorm partnerships kan worden gespecificeerd in het joint venturemodel. Bij dit model betreft de gemeente de marktpartijen al in een vroegtijdig stadium bij de planontwikkeling. De kern van de samenwerking wordt gevormd door de grondexploitatie: er is dan ook sprake van een publiek-private grondexploitatie. Voor de samenwerking tussen de publieke en private partijen wordt in dit model een rechtspersoon en/of -vorm ingesteld, waarbij de partijen de gronden en eventueel de opstal onderbrengen in een onderneming. Dit samenwerkingsverband – vaak in de juridische vorm van een Commanditaire Vennootschap (CV) – wordt meestal ófwel een grond- of vastgoedontwikkelingsmaatschappij (GOM of VOM) genoemd, ófwel een grondexploitatie maatschappij (GEM). Veelal blijft het hier echter niet bij. In een bepaald stadium van de publiek-private samenwerking kan namelijk een rechtspersoon worden ingesteld – dikwijls wordt er voor een Besloten Vennootschap (BV) met beperkte aansprakelijkheid gekozen – waarin de feitelijke samenwerking wordt voortgezet. Deze zogenaamde CV/BV-constructie leent zich goed voor pps bij gebiedsontwikkeling.

Aangezien de grondexploitatie voor rekening wordt genomen door het samenwerkingsverband, zijn de publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor het produceren van bouwrijpe gronden, die door de betrokken marktpartijen of derde marktpartijen tot ontwikkeling worden gebracht. Vanwege de samenwerking in rechtspersoonverband kan er continue afstemming plaatsvinden op de vastgoedmarkt; de traditionele rollen van de gemeente als aanbieder en de ontwikkelaar of belegger als vrager kunnen immers beter op elkaar worden afgestemd. Zo zal het bijvoorbeeld eerder tot herziening van de plannen leiden, als blijkt dat de verwachting is dat de marktpartijen de ontwikkeling van het bouwprogramma of delen ervan niet op zich willen nemen. Een ander voorbeeld is dat er gemakkelijker gezamenlijk naar financiële verevening of andere compensatiemogelijkheden kan worden gezocht, als delen van het plan een bouwprogramma met een onrendabele top (zoals de sociale woningbouw) betreffen.

Tegenover de voordelen staat echter ook nog een punt van aandacht. Bij het joint venturemodel dient ervoor te worden gewaakt dat het algemeen belang niet in gevaar komt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat binnen de rechtspersoon besluiten tot stand komen die conflicteren met de algemene plichten van de publieke partij, zoals het naleven van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarom zal de gewenste mate van publieke invloed voor zover deze niet binnen de rechtspersoon kan worden bereikt, moeten worden gecreëerd in afzonderlijke contracten. Wolting (2006: 128-129) wijst daarnaast op een nadeel van het model, dat samenhangt met het vorige punt. De auteur stelt dat bij het joint venturemodel de kans op voorkomen van de ‘tweepettenproblematiek’ het grootst is. Deze problematiek houdt in dat een partij – vanwege de verschillende rollen die ze vervult – met meerdere petten op in de samenwerking kan zitten. Bij de private partijen bestaat het tweepettengevaar als de partij zowel vertegenwoordigd is in de rechtspersoon of entiteit als ontwikkelaar is van (een deel van) het plangebied. Als partner in de rechtspersoon heeft de marktpartij immers belang bij het (minimaal) sluitend krijgen van de grondexploitatie, bijvoorbeeld door de uitgifteprijs te verhogen, terwijl de marktpartij als ontwikkelaar de gronden juist tegen een zo laag mogelijke prijs wil afnemen. Omgekeerd kan een publieke partij privaatrechtelijk (financieel) profiteren van een bepaalde ontwikkeling, maar tegelijkertijd kan ze als behartiger van het algemeen belang wensen hebben die nadelig zijn voor de grondexploitatie. Wolting benadrukt daarom het belang van het op voorhand

maken van duidelijke afspraken over hoe om te gaan met dit probleem. In paragraaf 2.5 zal deze problematiek verder worden uitgediept.

Het joint venturemodel – waarbij de publieke en private partijen hun inbreng, zeggenschap en risico's delen – is in de Vinex-praktijk op een behoorlijk aantal locaties toegepast (Van der Cammen e.a., 1998: 8), zo ook bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld. Om die reden zal in dit onderzoek het joint venturemodel centraal staan en komt een verdere uitleg van de CV/BV-constructie in hoofdstuk vier aan bod. Dat wil niet zeggen dat hiermee de overige samenwerkingsmodellen volledig uit beeld verdwijnen: mogelijk blijkt uit de inventarisatie van de basiscondities bij de twee overige casussen namelijk dat het verstandiger is te kiezen voor een andere samenwerkingsvorm dan om het joint venturemodel van het Wateringse Veld te transplanteren.

## **2.4 Samenwerking in verschillende fasen**

Uit paragraaf 2.3 is al gebleken dat het proces van gebiedsontwikkeling uit meerdere stappen bestaat. Tevens is duidelijk gemaakt dat er verschillen zijn tussen de modellen voor wat betreft het startpunt van de publiek-private samenwerking in het proces. In de theorie is er daarom getracht het proces van gebiedsontwikkeling te faseren, zodat helder is welke stadia het proces doorloopt, welke activiteiten dienen te worden ondernomen in de verschillende fasen én welke aandachtspunten een rol spelen. Zowel het ministerie van VROM (2006: 50-53, 60-62) als Daamen (2005: 50-53) als Wolting (2006: 119-130) gebruiken een redelijk overeenkomende fasering, welke is aangehouden in dit onderzoek. Zoals dat gebruikelijk is bij een theoretische indeling betreft het een ideaaltype, waardoor het verloop van het proces in de praktijk per geval kan verschillen. Enkele bestuurskundigen – waaronder Teisman (2005) – staan dan ook kritisch tegenover elke poging om de complexiteit te reduceren middels ordescheppende indelingen in bijvoorbeeld fasen, aangezien deze volgens hen te weinig recht doen aan het grillige en complexe karakter van bepaalde processen. Zonder veel moeite kan ook tegen de fasering in deze paragraaf kritiekpunten worden ingebracht. Toch heb ik ervoor gekozen gebruik te maken van deze theoretische indeling, omdat het zoals gezegd bij kan dragen aan het inzichtelijker maken van de complexe gebiedsontwikkelingsprocessen. Wel is het van belang de bovengenoemde kritische opmerking bij het bestuderen van deze paragraaf in het achterhoofd te houden. Achtereenvolgens worden de volgende fasen in de komende subparagrafen besproken: de initiatiefase, de plan- en haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase. Voor de beschrijving zijn bovengenoemde bronnen gebruikt, aangevuld met een eigen toevoeging in welke fase de samenwerking in de verschillende modellen (§2.3) van start gaat.

### *2.4.1 Initiatiefase*

In het verleden kenden ontwikkelingsprocessen hun oorsprong meestal bij een publiekrechtelijke beslissing op basis van ruimtelijk beleid; het ging dan over het algemeen om een beslissing tot (her)bestemming of (her)ontwikkeling van een locatie of gebied. Deze verloopwijze heeft in de praktijk echter steeds vaker plaatsgemaakt voor situaties waarin de private partijen het initiatief nemen en zelfstandig gebiedsontwikkelingen voorstellen aan overheden. Daarbij kan het gaan om voorstellen voor het aanpassen van het bestemmingsplan, maar ook om het gezamenlijk aanpakken van ruimtelijke vraagstukken. Niet zelden komen deze marktinitiatieven van partijen die grondposities hebben in het gebied en/of vastgoed in eigendom hebben. Wanneer de marktpartijen de gronden of het vastgoed willen (her)ontwikkelen, zullen zij hun voorstellen kenbaar moeten maken bij de overheid, omdat haar publiek- en wellicht zelfs privaatrechtelijke medewerking noodzakelijk is. De overheid moet vervolgens afwegen of zij het marktinitiatief gewenst en passend binnen het beleid vindt. Tevens dient de overheid te bepalen of ze uitvoering van de voorstellen wil ondersteunen en zo ja, onder welke bestuursmatige en bestuurlijke randvoorwaarden. Toch komen niet alle marktinitiatieven van partijen die beschikken over gronden of vastgoed in het gebied; bij de zogenaamde 'unsolicited proposal' is dit namelijk niet het geval (Ministerie van VROM, 2006: 14-15).

Aangezien marktpartijen in toenemende mate grondposities hebben – hetgeen zeker het geval was bij de Vinex-locaties – ligt nauwe samenwerking met private partijen meer voor de hand dan vroeger het geval was. Wolting (2006: 71-84) en het ministerie van VROM (2006: 50) wijzen er echter op dat het publieke huis eerst op orde moet zijn gebracht alvorens de samenwerking wordt aangegaan met marktpartijen. Hieronder wordt verstaan dat de verschillende overheden die samenwerken bij de mogelijke ontwikkeling, onder andere globaal in kaart hebben gebracht wat de afbakening is van het initiatief, welke procesrollen (zoals regisseur of aanjager) kunnen zijn weggelegd voor de publieke partijen, dat een beknopte risico- en actoranalyse voor het project is uitgevoerd én een procesarchitectuur is ontworpen. Nadat deze stappen zijn doorlopen, dient de vraag te worden gesteld of publiek-private samenwerking in dit concrete geval meerwaarde oplevert.

Als naar aanleiding van de laatste vraag een bevestigend antwoord kan worden gegeven, kunnen de publieke en private partijen in de initiatieffase op verschillende manieren met elkaar in contact komen. Zo kan de overheid een marktverkenning of -consultatie organiseren om de marktkansen van het initiatief te toetsen, of ze kan een betaalde adviesopdracht geven om (markt)expertise in te kopen. Hoewel in principe voor elke vorm van pps in deze fase de basis voor de samenwerking wordt gelegd, zijn alleen bij het joint venturemodel – en in mindere mate bij het marktconsultatiemodel – de eerste tekenen zichtbaar van werkelijke coproductie tussen publieke en private partijen.

Volgens het ministerie van VROM (2006: 50, 60) is het de kunst om de initiatieffase de juiste tijdsduur te geven. Aan de ene kant constateert het ministerie namelijk dat deze fase in veel projecten onvoldoende aandacht krijgt, waardoor partijen te snel overgaan tot het ontwerpen zonder eerst het initiatief goed te hebben geanalyseerd, terwijl ze aan de andere kant stelt dat de neiging bestaat om meteen zoveel mogelijk uit te zoeken en daardoor de initiatieffase flink op te rekken qua tijd. Al met al is het een hele kunst hierin een juiste balans te vinden. Aan het eind van de initiatieffase dient er op de volgende terreinen in ieder geval een globale verkenning te hebben plaatsgevonden: het plan of idee en het te verwachten resultaat; de betrokken partijen en hun mogelijke rol, belangen en motivatie; de financiële haalbaarheid en de verbonden risico's. Deze verkenning resulteert uiteindelijk idealiter in een projectplan.

#### 2.4.2 *Plan- en haalbaarheidsfase*

De haalbaarheidsfase is de meest intensieve en complexe fase in het proces van gebiedsontwikkeling en valt eigenlijk uiteen in een drietal subfasen. Hoewel hiermee lijkt dat de subfasen elkaar in tijd opvolgen, is dat niet geheel het geval. De meeste omvangrijke projecten kenmerken zich in deze fase namelijk door de vele activiteiten die parallel aan elkaar plaatsvinden: er wordt als het ware simultaan 'gerekend en getekend'. Zodoende lopen de verschillende subfasen vaak in elkaar over, al is dat bij uitvoering door een publieke partij minder het geval dan wanneer een marktpartij de haalbaarheidsfase uitvoert. Dit heeft te maken met het feit dat het onderscheid tussen de subfasen in het eerste geval beter zichtbaar is, omdat de publieke partij tussentijds verantwoording af moet leggen aan bijvoorbeeld de raad over duidelijke voortgangspunten, terwijl de marktpartijen alleen interne verantwoording afleggen. Daarnaast is er in de haalbaarheidsfase veelal sprake van een iteratief proces, waarbij bepaalde processen zich meerdere malen herhalen. Zo zal een eerste idee meestal niet haalbaar zijn of blijkt het na verloop van tijd noodzakelijk bepaalde uitgangspunten te herformuleren.

De eerste subfase is de definitiefase, waarin duidelijkheid wordt geschapen wat er van het project mag worden verwacht. De eisen die er aan het project worden gesteld en de gehanteerde uitgangspunten, zijn beschreven in een Programma van Eisen – het eindproduct van de eerste subfase. De tweede subfase wordt gevormd door de ontwerpfasen en daarin wordt bepaald hoe het gebied of de locatie eruit zal komen te zien. Op basis van de concretere beelden die het ontwerp biedt, is het mogelijk de kosten en opbrengsten van het project nauwkeuriger te ramen. Tevens kan een verbeterde risicoanalyse worden uitgevoerd, waarbij de risico's kunnen worden gekwantificeerd. Hiermee is men voor

de eerste keer in staat de werkelijke (financiële) haalbaarheid van het project in kaart te brengen. Het product van deze fase is het definitieve ontwerp van het project. In de derde fase wordt dit ontwerp vervolgens tot in detail uitgewerkt – bijvoorbeeld in bestektekeningen, procedures en voorschriften – en daarna opgenomen in een realisatieplan. Dit realisatieplan vormt de afsluiting van de voorbereiding van de uitvoering, waarbij het plan de basis vormt voor de opdrachtverstrekking tot uitvoering of aanbesteding van werken. De uitvoerders weten met andere woorden dankzij het realisatieplan precies wat er van hen wordt verwacht.

Zoals gezegd is de haalbaarheidsfase een intensieve en complexe fase, waarin duidelijk wordt of het project (financieel) haalbaar is én waarin het project wordt uitgewerkt in een definitief plan. Het belang van deze fase – zeker voor de marktpartijen – dient daarom niet te worden onderschat: een goed (stedenbouwkundig) plan kan de afzetmogelijkheden vergroten en kan daarmee de marktwaarde van het vastgoed verhogen. Parallel aan het vaststellen van het definitieve plan wordt in deze fase het doorlopen van de publiekrechtelijke ofwel planologisch procedures in gang gezet, zoals de bestemmingsplanprocedure en de aanvraag van de bouwvergunningen.

Het toetsen van de (financiële) haalbaarheid van een ontwerp gebeurt meestal middels een marktstudie, waarin wordt onderzocht of het beoogde bouwprogramma kan worden afgezet in de markt én voldoende grondopbrengsten genereert om de grondexploitatie minimaal sluitend te krijgen. In het verleden was dit een primaire taak van de gemeente, waarbij planeconomische expertise is vereist. Tegenwoordig is er steeds vaker sprake van publiek-private samenwerking en voeren de betrokken partijen de taken uit waarmee ze de meeste ervaring hebben: de gemeente verzorgt dan de grondexploitatieopzet en de marktpartijen voeren de marktstudie uit. Dit laatste is met name het geval bij het joint venturemodel: waar in de initiatieffase de eerste tekenen van coproductie zichtbaar zijn, is er in deze fase werkelijk sprake van coproductie. Bij de overige samenwerkingsmodellen zijn pas in de haalbaarheidsfase de eerste aanzetten om te komen tot pps zichtbaar. Zo is het eerdergenoemde realisatieplan de basis voor de opdrachtverstrekking tot aanbesteding van werken: de verlening van een concessie in het concessiemodel is zo'n voorbeeld van een aanbesteding. Deze fase leent zich ook voor het verkopen van de gronden aan de gemeente die de marktpartijen hebben aangekocht, zoals in het bouwclaimmodel wordt gehanteerd. In de haalbaarheidsfase worden gronden in het plangebied die nog niet in eigendom zijn van de betrokken partijen, alsnog verworven; afhankelijk van het samenwerkingsmodel hoeft dat niet door de gemeente te gebeuren, maar kan ook een marktpartij worden belast met deze taak. Het ministerie van VROM (2006: 51) stelt dat het niet verstandig is marktpartijen pas in de laatste subfase van de haalbaarheidsfase bij de gebiedsontwikkeling te betrekken en de marktpartijen dan te selecteren. Toch komt het volgens het ministerie nog steeds voor dat projecten die met een publieke Programma van Eisen niet haalbaar blijken te zijn, op de markt worden gezet; zodoende hoopt de overheid dat de marktpartijen het project alsnog haalbaar kunnen maken.

Net als bij de initiatieffase kunnen de publieke en private partijen in deze fase wederom via marktconsultatie – nu alleen met een meer uitgewerkt plan als basis – en het inkopen van advies met elkaar in contact komen. Daarnaast kan de overheid een ontwikkelingsopdracht geven aan marktpartijen óf een offertevraag organiseren. Bij deze laatste twee methoden is het wel van belang dat de overheid van tevoren duidelijk weet waarop ze de marktpartijen gaat selecteren: op prijs, op kwaliteit óf op prijs en kwaliteit. Daarnaast dient men rekening te houden met het gegeven dat Europese en nationale wetgeving van toepassing kan zijn op het selecteren van marktpartijen en het aanbesteden.

### 2.4.3 *Realisatiefase*

De realisatiefase is erop gericht de uitvoering vorm te geven zoals is bepaald en vastgelegd tijdens de haalbaarheidsfase. In deze fase worden eventueel nog de laatste gronden verworven, en worden alle

gronden bouwrijp gemaakt. In het traditionele model was dit een gemeentelijke taak die werd uitgevoerd door de Dienst Openbare Werken, door het Gemeentelijk Grondbedrijf of door aannemers in opdracht van de gemeente. Zoals in paragraaf 2.3 is uitgelegd, is deze situatie in het bouwclaimmodel en marktconsultatiemodel gehandhaafd. In het concessiemodel daarentegen is de grondexploitatie tot een volledig private aangelegenheid gemaakt. In beide gevallen is er in deze fase dus feitelijk geen sprake meer van coproductie tussen publieke en private partijen; échte publiek-private samenwerking vindt alleen nog plaats bij het joint venturemodel, waarbij de publieke en private partijen gezamenlijk de grondexploitatie voor hun rekening nemen. Onafhankelijk van het feit of de grondexploitatie door publieke of private partijen wordt gedaan, valt de grondontwikkelingsfase meestal uiteen in een voorbereidings- en uitvoeringsfase. De ontwikkeling van de opstal is echter altijd al – dus ook in het traditionele model – grotendeels een private aangelegenheid geweest, zelfs daar waar het de realisatie van publieke werken betreft. Het moment waarop de marktpartijen tot realisatie overgaan, wordt vaak ingegeven door de marktsituatie, bijvoorbeeld omdat men zich houdt aan de regel dat een bepaald percentage van het vastgoed vóór de start van de realisatie al moet zijn voorverhuurd of -verkocht. Meestal zijn hierover afspraken gemaakt tussen de publieke en private partijen.

In de realisatiefase hoeft er niet meer over veel (publiekrechtelijke) zaken te worden beslist, aangezien het meeste al vastligt. De besluitvorming is grotendeels beperkt tot de in de haalbaarheidsfase ingezette procedures, zoals de aanvraag van de bouwvergunning(en). Hierdoor verschuift het procesmanagement in de realisatiefase van het structureren van het besluitvormingstraject naar het monitoren van de afspraken en interacties. Dit sluit aan bij het gestelde in paragraaf 2.3.2, namelijk dat bij het contract als basisvorm van pps na de aanbesteding geen sprake meer is van coproductie, maar van een toezichtrelatie tussen de opdrachtgever (de publieke partij) en de opdrachtnemer (de private partij). Dat neemt niet weg dat ook bij partnerships als basisvorm het monitoren van de afspraken en interacties van belang is in de realisatiefase, zij het (dat het) op een andere manier (wordt vormgegeven). De vraag die bij de monitoring centraal staat, is: functioneren de afspraken tussen de partijen en de gekozen samenwerkingsconstructie naar behoren? Het gaat hierbij niet alleen om de vraag of de contractuele afspraken goed worden nageleefd, maar ook of er zich situaties voordoen die niet waren voorzien. Goede contracten bieden uitkomst in laatstgenoemde situaties, omdat deze ruimte overlaten om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Het transparant zijn in het werken en rekenen wordt in dit kader als tip gegeven door het ministerie van VROM (2006: 62), omdat hierdoor de inzichten worden vergroot in de resultaten die partijen boeken én oplossingen voor problemen makkelijker op redelijkheid kunnen worden beoordeeld.

Aansluitend op het bovengenoemde resulteert de realisatiefase in een opleveringsdocument, welke een evaluerend en toetsend karakter kent. In dit document worden de volgende elementen opgenomen: een toets en controle van de afspraken en eisen uit het realisatieplan (zoals over het bouwrijp maken); een aangepaste projectbegroting wanneer daar vanuit de opgestelde contractexploitatie aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld vanwege meerwerk); een evaluatierapport; en de overdracht van gronden ten behoeve van de openbare ruimte.

#### 2.4.4 *Beheerfase*

De laatste fase die wordt onderscheiden in het proces rondom gebiedsontwikkelingsprojecten, is de exploitatie- en beheerfase. In deze fase is de uitvoering van het project afgerond en komt het aan op het beheer en onderhoud van het gebied. De exploitatie, het beheer en het onderhoud van de opstal zijn vaak in handen van de eigenaren danwel eindgebruikers van het vastgoed – zoals de kopers bij woningen – die deze taken eventueel kunnen uitbesteden aan derden. Het onderhoud en beheer van de openbare ruimte geschieden in Nederland in de regel door de overheid, al is er de laatste jaren een (voorzichtige) tendens zichtbaar dat het beheer en onderhoud bij bedrijventerreinen en openbare parkeergarages wordt overgedragen aan private partijen of aan speciaal daarvoor opgerichte

ondernemingen. Toch is het nog steeds in de regel de overheid die de openbare ruimte beheert en onderhoudt, omdat het van oudsher een verantwoordelijkheid is van de overheid én zij het behouden van een in goede staat verkerende en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte als een taak van algemeen belang beschouwt. Bovendien zijn er volgens Daamen (2005: 30) weinig commerciële redenen denkbaar voor een marktpartij om de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte op zich te nemen. Tot slot kan worden gesteld dat het nadenken over de beheeraspecten in eerdere fasen ertoe kan leiden dat de kosten tijdens de exploitatie worden gereduceerd, bijvoorbeeld doordat met het oog op het beheer vroegtijdig wijzigingen zijn doorgevoerd in het ontwerp. Hoe dan ook is het na verloop van tijd – de duur daarvan is onder andere afhankelijk van de duurzaamheid van het vastgoed – noodzakelijk ingrijpende herontwikkende maatregelen te treffen in het gebied; hiermee belandt men weer in de initiatieffase.

## 2.5 Thema's bij pps

Bij de bespreking van de typen gebiedsontwikkelingsprojecten (§2.2), de verschillende samenwerkingsmodellen (§2.3) en de fasen waaruit het proces van gebiedsontwikkeling bestaat (§2.4), is mogelijk opgevallen dat bepaalde aspecten regelmatig terugkeren. In deze paragraaf zullen die elementen (zoals risicodeling, kennis en expertise), aangevuld met andere thema's, verder worden uitgediept. Vanzelfsprekend is het onmogelijk een compleet beeld te schetsen van alle aspecten die een rol spelen bij publiek-private samenwerking, net zo min als om de geselecteerde aspecten in volledigheid te bespreken. Met deze paragraaf pretendeer ik dan ook niet een uitputtend literatuuroverzicht te geven, maar is mijn doel enkele bestuurskundige en planologische aspecten nader te belichten. Indien de lezer wél behoefte heeft aan een meer diepgaande uitleg van de thema's, dan zijn de suggesties die ik heb opgenomen bij de bespreking van enkele thema's voor aanvullende literatuur voor hem of haar mogelijk relevant. Voor de selectie van de thema's in deze paragraaf heb ik in ogenschouw genomen welke aspecten in de literatuur over pps regelmatig worden genoemd én welke elementen mij essentieel lijken voor dit onderzoek.

De volgorde van bespreking van de thema's hangt samen met een grove groepering van de thema's, waarbij dient te worden opgemerkt dat er een duidelijke overlap tussen de categorieën bestaat en zodoende van harde scheidingen geen sprake is. Toch is het maken van een indeling mijn inziens zinvol, omdat het structuur aanbrengt in het verhaal én het de verbanden blootlegt die er zijn tussen de verschillende thema's. De eerste drie subparagrafen gaan over thema's die een rol spelen bij de keuze voor publiek-private samenwerking: de mogelijkheid om risico's te delen (§2.5.1), de bundeling van kennis en expertise die partijen hebben (§2.5.2) én het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (§2.5.3). Vervolgens komen een viertal aspecten aan bod die het complexe karakter van pps zichtbaar maken en aantonen hoe verschillend de samenwerkende partijen zijn: de publieke en private belangen verschillen (§2.5.4), de partijen hebben uiteenlopende middelen tot hun beschikking (§2.5.5), de cultuur en werkwijze van de actoren zijn wezenlijk anders (§2.5.6) én er speelt een regiekwestie (§2.5.7). Tot slot wordt een aantal thema's behandeld dat van belang is voor een goed verloop van de samenwerking. Deze thema's zijn: oog hebben voor procesmanagement (§2.5.8), het creëren en behouden van vertrouwen tussen de partijen (§2.5.9) én het betrekken van het juiste aantal partijen bij de samenwerking (§2.5.10).

### 2.5.1 *Risico's*

In de twee gehanteerde definities van publiek-private samenwerking door Wolting (2006) en Klijn e.a. (2006) – welke zijn aangehaald in paragraaf 2.3.1 – wordt het feit dat de betrokken partijen bij pps afspraken maken over de deling van risico's expliciet genoemd. Daarmee wordt duidelijk dat het omgaan met risico's een belangrijke kwestie is bij publiek-private samenwerking. Verwonderlijk is dat niet: vanwege de omvang, complexiteit en het langdurige karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten zijn de hieraan verbonden risico's niet gering. Het komt daarom steeds vaker voor dat partijen de omvangrijke risico's niet alleen kunnen en/of willen dragen. Traditioneel was het de gemeente die de

meeste risico's liep, omdat zij de grondontwikkeling voor haar rekening nam vanwege haar bevoegdheid bestemmingen te wijzigen én haar sterke grondpositie (Daamen, 2005: 12). Tegenwoordig zien wij dat publieke en private partijen proberen de risico's beter te verdelen, hetgeen middels publiek-private samenwerking kan geschieden.

Het ministerie van VROM (2006: 56) definieert een risico als de kans op het optreden van een gebeurtenis die voor een betrokkene een negatief gevolg met zich mee kan brengen. Daarmee is de grootte van het risico afhankelijk van zowel de kans van optreden als de omvang van het effect bij optreden. Daamen (2005: 33) geeft aan dat risico's in verhouding dienen te staan tot het financiële en maatschappelijke rendement. Bij publiek-private samenwerking moeten de risicodragende partijen met het oog op dit rendement daarom goed nagaan welke rol en risicoparticipatie het beste bij hen passen. Om dit te kunnen bepalen is het volgens het ministerie van VROM (2006: 56) noodzakelijk gedurende alle fasen de risico's van het project structureel in kaart te brengen en te analyseren; alleen dan is het mogelijk de risico's daadwerkelijk te accepteren, verdelen, beheersen en soms zelfs te reduceren. Problematisch is alleen dat bij grootschalige en langlopende ontwikkelingen – hetgeen gebiedsontwikkelingsprojecten in de regel zijn – het moeilijk is het rendement realistisch in te schatten (Daamen, 2005: 33), waardoor tevens onzekerheid bij partijen kan ontstaan welke risico's verbonden zijn aan het project en voor welke risicoparticipatie zij moeten kiezen.

Een ander lastig punt is dat er verbanden bestaan tussen de verbonden risico's aan een project, waardoor bepaalde risico's eigenlijk niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zo is het afzetrisico in de opstalexplloitatie gekoppeld aan het opbrengstrisico in de grondexploitatie: als bouwrijpe kavels immers niet kunnen worden uitgegeven vanwege de geringe marktvraag, dan zijn er ook geen grondopbrengsten voor de grondexploitatie. Een ander verband bestaat er tussen de financiële risico's gedurende het project en de exploitatierisico's. Om te voorkomen dat het beheer en de exploitatie te veel gaan kosten, is het verstandig om in een eerdere fase te onderzoeken of met een extra investering in bijvoorbeeld de kwaliteit de kosten kunnen worden beperkt. Hierdoor worden de exploitatierisico's misschien wel kleiner, maar is het risico tijdens het project groter, omdat onzeker is of de extra investeringen zich op termijn terugbetalen (Ministerie van VROM, 2006: 56). De kosten, en daarmee de risico's, gaan namelijk voor de baten uit. Nog ingewikkelder wordt het als men zich bedenkt dat deze baten of meerwaarde – zoals in bovengenoemde voorbeelden het geval is – soms aan andere partijen ten goede komen dan de partijen die de kosten en risico's ervan hebben gedragen. Zo wordt van marktpartijen een offer in de zin van extra kosten en te lopen risico's gevraagd, als een overheid een weg zonder kostenoverschrijding veiliger – dat is de baat – wil hebben aangelegd. Klijn e.a. (2006: 20-21) stellen dan ook dat het spreken van meerwaarde als motief voor pps misleidend kan zijn, omdat de posities en belangen van de verschillende actoren eerder risicomijdend gedrag uitlokken dan gedrag gericht op het bereiken van meerwaarde. De auteurs constateren dat het vooraf getoonde enthousiasme en de geuite hoge verwachtingen over de pps na de start van het project vaak al snel omslaan in terugtrekkende bewegingen op het moment dat commitments van partijen worden gevraagd. De partijen willen doorgaans namelijk wél snel rendement behalen, maar zijn niet erg happig de daaraan verbonden risico's te dragen. Een bijkomende complicerende factor is volgens Van Twist (2002: 11) dat overheden desalniettemin nogal eens de verwachting hebben dat marktpartijen graag risico's nemen of daar goed in zijn, waardoor ze eerder bereid zouden zijn risicovol te investeren. De auteur stelt dat niet zelden juist het tegendeel waar is: de betrokkenheid van financiële instellingen bijvoorbeeld betekent meestal dat er extra aandacht zal zijn voor het afdekken en beheersen van risico's.

Toch zullen de partijen bij publiek-private samenwerking met elkaar tot een risicoverdeling moeten komen. Om dit te bewerkstelligen voeren de publieke en private partijen onderhandelingen over de verdeling van risico's over de partijen, waarbij de gemaakte afspraken worden vastgelegd in contracten. De uiteindelijke risicoverdeling is voor een groot deel afhankelijk van de

onderhandelingsposities van de publieke en private partijen. Zo is de grond- of eigendomspositie van een partij een belangrijke factor voor haar onderhandelingspositie, omdat anderen niet snel om een partij heen kunnen die een sterke grondpositie inneemt. Daarnaast kan een gemeente minder sterk staan in de onderhandelingen als de politiek al heeft besloten dat een bepaalde ontwikkeling doorgang moet vinden (Daamen, 2005: 34). De invloed van de onderhandelingsposities op de risicoverdeling daargelaten, wijst het ministerie van VROM (2006: 56) erop dat de risico's idealiter het best kunnen worden neergelegd bij de partij die de oorzaak of juist het gevolg ervan kan beheersen. Een partij dient daarom nooit een risico op zich te nemen dat ze niet kan beïnvloeden; publieke partijen zullen in de praktijk bijvoorbeeld zelden risicodragend participeren in de opstalexplotatie van een gebiedsontwikkeling. Tot slot kan over de risicoverdeling nog worden gezegd dat er op dit terrein verschillen zichtbaar zijn tussen de twee basisvormen van publiek-private samenwerking (zie §2.3.2). Globaal kan worden gesteld dat bij contractvormen sprake is van *risicoverdeling* tussen de partijen, terwijl de risico's bij partnerships worden *gedeeld* door de betrokken partijen. Dit houdt verband met de verdeling van de verantwoordelijkheden: bij contracten als basis van pps zijn de verantwoordelijkheden duidelijk neergelegd bij afzonderlijke partijen, waardoor de bovengenoemde tip van het ministerie om risico's neer te leggen bij de partij die ze kan beïnvloeden, kan worden opgevolgd. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat bij het bouwclaimmodel de risico's voor een groot gedeelte bij de overheid blijven, terwijl bij het concessiemodel de risico's worden overgedragen aan de private partijen. Bij partnerships daarentegen zijn de betrokken partijen gezamenlijk verantwoordelijk en zij zullen de risico's dan ook gezamenlijk dragen (Ten Have & Nauta, 2004: 8-9).

De eerdere constatering dat de risico's bij de meeste gebiedsontwikkelingsprojecten niet gering zijn én dat er vele verbanden zijn tussen de risico's, doet al vermoeden dat er waarschijnlijk een groot aantal soorten risico's kan worden onderscheiden. Het ministerie van VROM (2006: 56-59) geeft een goed overzicht van de verschillende risico's, waardoor deze indeling in categorieën is aangehouden. De daar wat onlogische volgorde van beschrijving is vervangen door de gehanteerde verdeling van de risico's over drie dimensies door Daamen (2005: 35-36). Deze dimensies corresponderen met verschillende schaalniveaus, die van contextgericht steeds meer intern georiënteerd zijn: te weten de omgeving, het project en de organisatie. De opsomming hieronder is gebaseerd op de twee genoemde bronnen, in sommige gevallen aangevuld met het werk van Van der Heijden e.a. (2000: 29-37); voor lezers die zijn geïnteresseerd in de juridische kant van de risico's, is deze laatstgenoemde bron een aanrader.

- *Omgeving – publiekrechtelijke risico's*: Deze risico's zijn meestal moeilijk in te schatten en controleerbaar, omdat ze doorgaans worden gevormd door processen die zich afspelen op hogere ruimtelijke schaalniveaus dan het gebied of project. Om toch zo goed mogelijk in te kunnen spelen op de risico's, is het van belang dergelijke risico's te monitoren. Tot dit type risico's behoren politieke en bestuurlijke risico's, alsmede risico's verbonden aan wet- en regelgeving. Het is belangrijk dat de gemeente zich in (samenwerkings)overeenkomsten verplicht tot een maximale inspanning om de benodigde vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen of -vrijstellingen tijdig te verlenen, al kan dit vanwege haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden niet worden gegarandeerd. Zo bestaat het risico dat het gemeentebestuur op grond van publiekrechtelijke verplichtingen de samenwerking moet afbreken of veranderen. Van der Heijden e.a. (2000: 34-36) geven aan dat naast deze 'gelegitimeerde' gronden waarbij de overheid niet anders kan, de overheid de samenwerkingssituatie tevens wel eens om meer dubieuze redenen met veranderingen confronteert. Dit is wat de auteurs het risico op koersverandering noemen: de politiek vershift van kleur en beoordeelt de wenselijkheid van het project ineens anders, waardoor een andere koers wordt ingezet. Daarbij heeft de overheid als 'voordeel' dat ze in zulke gevallen weinig hoeft te vrezen van het risico van verlies van goodwill. Want ook al wordt de overheid door zulke koersveranderingen als een onbetrouwbare partner gezien, de



marktpartijen blijven binnen haar territorium voor het uitgeven van vergunningen en planologische medewerking afhankelijk van haar. Overigens wijzen de auteurs erop dat de publieke partner eenzelfde lot kan treffen, omdat de private partijen ook om allerlei bedrijfseconomische redenen tijdens een pps van koers kunnen veranderen. Dit risico wordt alleen maar groter als in het geval dat een pps-contract komt te vervallen, de overheid al aan enkele publiekrechtelijke verplichtingen heeft voldaan. Wanneer het bestemmingsplan is goedgekeurd en een bouwtitel voor projecten is verleend, kunnen marktpartijen op grond van het bestemmingsplan namelijk vergunningen verkrijgen om de commercieel interessante projecten te realiseren zonder daarvoor tegenprestaties – zoals het realiseren van minder rendabele projecten – te hoeven leveren. Dit risico dat publieke partijen lopen, wordt het risico van krenten pikken of plundering genoemd (Van der Heijden e.a., 2000: 34). Met deze bespreking is duidelijk geworden dat niet alleen private partijen publiekrechtelijke risico's lopen, maar óók de publieke partijen.

- *Omgeving/project – financiële risico's*: Dit soort risico's bevindt zich op het grensvlak tussen de schaalniveaus omgeving en project. Het doen van investeringen in zaken als grondverwerving, planontwikkeling en bouwrijp maken is eigen aan het project, en dat over de investeringen rente moet worden betaald, is begrijpelijk. Vanwege omgevingsfactoren is de hoogte van de rentekosten echter in hoge mate onzeker: niet alleen kunnen de hierboven genoemde publiekrechtelijke risico's het verloop van het ontwikkelingstraject vertragen, maar ook kan de rentekoers tijdens de lange looptijd van het project stijgen. Zodoende is de invloed van de rentekosten op het grondexploitatie resultaat groot, temeer vooral de kosten voor grondverwerving ver vooruit lopen op de opbrengsten.
- *Omgeving/project – grondexploitatie risico's*: Hoewel Daamen (2005: 35) dit soort risico's onder projectrisico's schaarft, ben ik van mening dat het past bij zowel de omgeving als het project. Het project heeft te maken met kosten- en opbrengstenrisico's. In het geval van de kosten zijn de risico's meestal gering, omdat de kosten voor civieltechnische werken – het bouw- en woonrijp maken – een tamelijke constante stijging laten zien en zodoende redelijk goed zijn in te schatten. Toch kan het voorkomen dat de geraamde kosten door onvoorziene omstandigheden hoger uitvallen, zoals zich voordoet bij fysieke en technische calamiteiten. Daarbij kan worden gedacht aan onverwachte bodemverontreiniging of problemen met kabels en leidingen. Daartegenover staan de opbrengsten, die lager kunnen uitvallen dan geraamd óf langer op zich laten wachten, waardoor de bovengenoemde rentekostenstijging (zie financiële risico's) een feit kan worden. De reden dat dit soort risico's deels wordt veroorzaakt door de omgeving, komt doordat de grondopbrengsten – mits marktconform bepaald – doorgaans gevoelig zijn voor ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. De overheid kan dit risico deels verschuiven naar de marktpartijen door een verplichte grondafname overeen te komen.
- *Omgeving/project – afzetrisico's*: Deze risico's zijn nauw verbonden aan de grondexploitatie risico's: het afzetrisico van bouwrijpe kavels vormt namelijk het opbrengstenrisico in de grondexploitatie. De afzet van het beoogde vastgoedprogramma van het project in de markt kan moeilijker verlopen dan was voorzien, waardoor ook deze opbrengsten kunnen tegenvallen of langer op zich laten wachten. De marktpartij kan dit risico beheersen door met de grondverkoper af te spreken dat zij de kavels pas afneemt als een bepaald percentage is voorverkocht of -verhuurd, terwijl de publieke partij dit risico kan verkleinen door een bouwplicht te hanteren. Deze laatste maatregel heeft echter meestal niet de voorkeur, omdat zowel de publieke als private partijen liever niet voor de leegstand bouwen.
- *Project – planontwikkelingsrisico's*: Door vertraging als gevolg van voortschrijdend inzicht of door fouten in de planvorming en/of procedure, kunnen de planontwikkelingskosten hoger uitvallen dan is begroot. Wel dient daarbij de kanttekening te worden geplaatst dat deze kosten qua omvang doorgaans zijn te overzien. De planontwikkelingskosten kunnen als volgt worden onderverdeeld: externe kosten van adviseurs zoals stedenbouwkundigen, welke veelal

door de samenwerkende partijen worden gedeeld én interne kosten van het eigen apparaat die doorgaans voor eigen rekening worden genomen.

- *Project – exploitatierisico*: In de laatste fase van het project, te weten de beheerfase, ligt het exploitatierisico voor wat betreft vastgoed bij de eigenaar of investeerder én met betrekking tot de openbare ruimte meestal bij de gemeente. Voor de laatste partij is het daarom van belang dat de openbare ruimte dusdanig wordt ontworpen en ingericht dat deze tegen zo laag mogelijke kosten kan worden onderhouden. Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, kan dat wel leiden tot hogere kosten en daarmee samenhangende risico's in eerdere fasen.
- *Organisatie – organisatierisico's*: Bij de samenwerking tussen verschillende partijen – hetgeen het geval is bij gebiedontwikkelingsprojecten – is het essentieel dat er wordt gekozen voor een heldere organisatiestructuur, waarin de rollen, taken, instrumenten en bevoegdheden goed en helder zijn geregeld. Desalniettemin kunnen de organisatierisico's nooit volledig onder controle worden gebracht, omdat het ontwikkelen van een project mensenwerk blijft en mensen zich staande dienen te houden in een nimmer stilstaand krachtenveld. Middels een goede procesarchitectuur en goed procesmanagement (zie §2.5.8) kan de mensen echter wel een leidraad worden geboden, omdat het duidelijke kaders creëert waarbinnen men optimaal en resultaatgericht kan blijven functioneren. Onderdeel van de procesarchitectuur kunnen procedures zijn, bijvoorbeeld over de administratieve organisatie en 'planning en control'.
- *Organisatie – samenwerkings- en procesrisico's*: Nauw verbonden met het vorige punt is tot slot dit type risico's. Deze risico's hebben betrekking op de wijze waarop de samenwerking wordt ingevuld. Hoewel de intentie om samen te werken in principe wel bij iedereen aanwezig is, is vertrouwen in elkaar en respect hebben voor elkaars posities en belangen een essentiële voorwaarde om de samenwerking daadwerkelijk vruchtbaar te maken of behouden (zie ook §2.5.9). Vanwege de complexiteit van de belangen en de verhoudingen tussen de partijen is dit niet altijd even gemakkelijk te bewerkstelligen; de belangen van partijen zullen immers bijna nooit met elkaar overeenkomen. Onder procesrisico's vallen ook de culturele risico's, die ontstaan door conflicten tussen organisaties of personen met verschillende normen, waarden en managementstijlen. Tot slot kan volgens Van der Heijden e.a. (2000: 33) nog worden gewezen op het risico dat de kennis tussen de samenwerkende partners in de regel ongelijk is verdeeld, waardoor partijen voor hun informatievoorziening afhankelijk kunnen zijn van elkaar. Dit geeft als risico dat een partij suboptimaal kan handelen, omdat het mogelijk is gebaseerd op onvolledige of misschien zelfs misleidende informatie. De auteurs geven aan dat gemeenten dit in de praktijk proberen te ondervangen door bij pps een scala aan externe deskundigen in te schakelen om het kennisverschil met marktpartijen te verkleinen.

### 2.5.2 *Kennis en expertise*

Een ander aspect dat veelvuldig wordt genoemd als motief om te kiezen voor publiek-private samenwerking is de gedachte dat door pps optimaler gebruik kan worden gemaakt van de kennis en expertise waarover de publieke en private partijen beschikken. Van der Hof (2006: 212) stelt in zijn studie bijvoorbeeld dat een belangrijke reden voor de gemeente bij de keuze van toepassing van het joint venturemodel is dat ze hiermee kan profiteren van de kennis en kunde van marktpartijen. Van Twist (2002: 24) voegt hieraan toe dat overheden ervan zijn overtuigd dat het voor een goede samenwerking zinvol is om vroegtijdig kennis, informatie en ideeën met elkaar te delen en om als overheid rekening te houden met de wensen en belangen van marktpartijen. Hij geeft aan dat het idee van marktconsultatie voortkomt uit deze overweging en daarom veelvuldig wordt toegepast bij publiek-private samenwerking. Daarnaast noemt Metrum (2005: 33, 37) kennisbehoefte vanwege de complexiteit van de opgave als één van de vier aanleidingen voor pps; deze kennisbehoefte doet zich voor als één van de betrokken partijen (veelal de overheid) het aan bepaalde kennis ontbreekt die alleen door andere partijen kan worden aangevuld, bijvoorbeeld in het geval van technologisch hoogwaardige projecten. Van der Cammen e.a. (1998: 48) tot slot zijn zelfs van mening dat de private partijen zich nog onvoldoende realiseren over welke schat aan kennis ze beschikken; de auteurs geven

namelijk als aanbeveling dat de specifieke kennis en expertise van de private partijen beter kan worden geprofileerd en uitgedragen, waarbij de nadruk moet liggen op de onmisbaarheid ervan voor een succesvolle locatieontwikkeling.

Vanwege de duidelijke en strikte rolverdeling bij gebiedsontwikkeling in het traditionele model hebben de publieke en private partijen ieder hun eigen specifieke kennis en expertise ontwikkeld, die complementair zijn aan elkaar. De overheid is immers van oudsher sterk op het gebied van stedenbouw, ruimtelijke ordening, grondexploitatie, (publiekrechtelijke) planontwikkeling en procedures, terwijl de marktpartijen deskundigheid in huis hebben op het gebied van de marktsituatie en -vraag, financiering en fiscale aspecten, risico-analyse én technische en creatieve mogelijkheden/oplossingen (Van der Cammen e.a., 1998: 16). Het idee is dat bij pps – doordat publieke en private partijen hun verschillende kennis en expertise inzetten en bundelen – het proces van gebiedsontwikkeling beter kan verlopen en dat bijvoorbeeld het stedenbouwkundige plan meer kan aansluiten bij de marktbehoefte. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de mogelijkheden voor partijen om werkelijk te profiteren (van de voordelen) van elkaars kennispositie, afhankelijk zijn van het type samenwerkingsmodel; zo zal bij het joint venturemodel eerder sprake zijn van coproductie van kennis en expertise dan het geval is bij het bouwclaimmodel.

Van der Cammen e.a. (1998: 16) concluderen dat de kennisachterstand door private partijen wordt of reeds is ingelopen op de terreinen waar ze nog weinig ervaringen hadden opgedaan, bijvoorbeeld doordat de marktpartijen met het oog op de samenwerking grondexploitatie-deskundigen in dienst hebben genomen. Dat neemt niet weg dat de auteurs optekenen dat veel betrokkenen het ontbreken van voldoende professionaliteit als knelpunt bij de samenwerking ervaren. Een ander somber geluid laat Van der Hof (2006: 206-209) in zijn studie horen. Hij stelt dat in de door hem onderzochte casussen van een structurele en herkenbare inbreng van marktkennis door private partijen bij de planontwikkeling nog nauwelijks sprake is, hetgeen zelfs niet het geval was bij de ontwikkeling van de uitleglocatie Vathorst, waar een consortium van marktpartijen mede-opdrachtgever was voor het masterplan. De auteur verwoordt het treffend: *“In onderlinge interactie en slechts marginaal beïnvloed door de wensen van de markt en de civil society, drukken bestuurders, ambtenaren en externe adviseurs/ontwerpers hun stempel op de inhoud van de plannen”* (Van der Hof, 2006: 207). Er is dan ook nog steeds sprake van planvorming vanuit een bedenkerperspectief, en niet vanuit een gebruikerperspectief. Maar zelfs al worden marktpartijen wél betrokken bij de planvorming, dan wil dat nog niet zeggen dat de betrokken partijen daar onverdeeld positief over zijn, zo maakt Van Twist (2002: 24) duidelijk. Hij stelt namelijk dat marktpartijen vaak verkondigen dat marktconsultatie een methode is waarmee de overheid probeert gratis zoveel mogelijk kennis en creatieve ideeën uit de markt te halen, zonder zich op welke manier dan ook aan deze partijen of aan het project te committeren.

Bij het thema ‘kennis en expertise’ kan echter niet alleen worden gedacht aan de inbreng en bundeling van kennis door de verschillende partijen bij pps, maar tevens aan de kennis die wordt opgedaan door ervaringen met pps. Helaas is het volgens enkele auteurs daarmee niet veel beter gesteld dan met het bovengenoemde benutten van elkaars kennis. Zo geven Van der Cammen e.a. (1998: 47-48) al in het jaar 1998 aan het zeer opmerkelijk te vinden dat er weinig uitwisseling plaatsvindt van ervaringen, terwijl in alle Vinex-locaties veel energie wordt ingezet ter oplossing van globaal gesproken dezelfde vraagstukken van samenwerking en rolverdeling. Volgens de auteurs dient er meer zorg en aandacht te worden besteed aan systematische kennisuitwisseling over de aanpak van een Vinex-proces, de organisatie, contractvormen en overige zaken die komen kijken bij pps. In 2005 kan Daamen (2005: 175) alleen spijtig genoeg niet anders constateren dan dat bij de gemeente Den Haag (nog) geen structurele overdracht van praktijkervaringen plaatsvindt, waardoor ook hij het op gestructureerde wijze delen van inhoudelijke expertise als aanbeveling heeft gegeven.

### 2.5.3 Ruimtelijke kwaliteit

Het realiseren van een hogere ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkelingsprojecten is een derde motief om aan publiek-private samenwerking te beginnen. Het idee is dat de ruimtelijke kwaliteit bij pps kan worden vergroot, doordat: de partijen met hun eerdergenoemde kennis en expertise elkaar kunnen aanvullen, bij pps niet alleen de publieke ambities centraal staan én het mogelijk wordt gebiedsontwikkeling meer integraal aan te pakken. De Rijksoverheid heeft volgens Van der Hof (2006: 203) dan ook de opvatting uitgedragen dat zowel gemeenten als marktpartijen baat kunnen hebben bij de samenwerking, aangezien de ruimtelijke kwaliteit maatschappelijk en commercieel kan worden geoptimaliseerd. Bovendien wordt gesteld dat de kwaliteiten van de overheid en de markt elkaar kunnen aanvullen, omdat beide – zoals duidelijk is geworden uit de vorige subparagraaf – hun eigen specialiteiten hebben (Van der Hof, 2006: 203).

Dat ruimtelijke kwaliteit óók wordt gekoppeld aan publiek-private samenwerking, mag niet verwonderlijk worden genoemd als men beseft dat ruimtelijke kwaliteit – net als pps – in de laatste decennia is uitgegroeid tot een ongekend populair begrip. Driessen (2005: 5-11) geeft aan dat de overheid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw het concept ruimtelijke kwaliteit zichtbaar in haar beleid gebruikt, maar voegt daaraan meteen de opmerking toe dat het om een veelzijdig en meerduidig begrip gaat, aangezien er geen eenduidige definitie van het begrip kan worden gegeven én het begrip uit een samenstel van verschillende kwaliteitsaspecten bestaat. Daamen (2005: 71) beaamt dit en stelt dat de laatste jaren is gebleken dat vooral de meest brede en abstracte benaderingen van ruimtelijke kwaliteit houdbaar zijn, omdat binnen zulke benaderingen elke nadere specificatie van ruimtelijke kwaliteit kan worden gevat. De uitsplitsing van het begrip naar belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde van het ministerie van VROM is volgens Daamen het meest bekende en gebruikte manier. In de Nota Ruimte beschrijven de ministeries van VROM e.a. (2006: 28) belevingswaarde als een belangrijk aspect dat een rol speelt bij de leefbaarheid, waarbij het onder andere gaat om ruimtelijke variatie en cultureel besef. Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een veilige wijze kan worden gebruikt door verschillende functies zonder dat ze elkaar hinderen, terwijl het bij toekomstwaarde gaat om kenmerken als duurzaamheid, flexibiliteit in de tijd en robuustheid. Een andere veelgebruikte wijze om het concept ruimtelijke kwaliteit te benaderen, is door het begrip onder te verdelen in de dimensies economisch, sociaal, ecologisch en cultureel. Voor wat betreft de dimensie economisch dient er bij ruimtelijke kwaliteit rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld allocatie-efficiëntie en attractiviteit; bij sociaal met (on)gelijkheid, toegang en veiligheid; voor de dimensie ecologisch zijn onder andere verontreiniging, rust en ecosystemen belangrijke aspecten, terwijl voor cultureel tot slot meer moet worden gedacht aan verscheidenheid, schoonheid en integratie (Daamen, 2005: 70, 72). Het gaat voor deze studie te ver om deze eerste verkenning van het begrip ruimtelijke kwaliteit verder uit te diepen, maar voor geïnteresseerden wijs ik graag op het werk van Daamen (2005: 69-83), Van der Hof (2006: 35-48) en Driessen (2005).

In de literatuur worden verschillende manieren genoemd om tot een hogere ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling te komen. Ik zal hier een aspect toelichten dat inzichtelijk maakt waarom publiek-private samenwerking en ruimtelijke kwaliteit vaak met elkaar in verband worden gebracht. Zowel Daamen (2005) als Driessen (2005) benadrukken dat een integrale benadering bij gebiedsontwikkeling de kwaliteit kan verhogen. Daamen (2005: 76) kijkt daarbij vooral naar het plan, dat een integraal karakter dient te hebben. In deze benadering is het erkennen, herkennen, bijeenbrengen en integreren van alle belangen – kortom: het ontwerp moet aansluiten bij de wensen en belangen van diverse belanghebbenden – een voorwaarde om tot een hogere kwaliteit te komen. Het ontwerpen van een plan is in dit kader daarom ook niet een individuele creatieve prestatie van een ontwerper, maar een proces waarbij het ontwerp in interactie tussen partijen tot stand komt. Driessen (2005: 19-21) sluit hierop aan met de opvatting dat de verschillende kwaliteitsaspecten waaruit ruimtelijke kwaliteit bestaat liefst tegelijkertijd en in samenhang moeten worden gerealiseerd. Enerzijds dienen daarvoor meer inspanningen te worden geleverd door de overheid om de interne samenhang van het beleid gericht op de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten, maar anderzijds

zijn arrangementen tussen belanghebbende publieke en private partijen nodig om de hogere kwaliteit te bewerkstelligen. De auteur stelt in dit kader een integrale benadering voor, waarbij de problemen betreffende de kwaliteit van de leefomgeving worden gerelateerd aan sociale en economische vraagstukken en ook in samenhang worden opgelost. Tot slot wijst Driessen er nog op de belevingen, visies en waarden van niet-experts en private partijen net zo belangrijk kunnen zijn voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit als de visies en waarden van de overheden. Dit laatste kan dan ook worden gebruikt bij het pleiten voor het toepassen van publiek-private samenwerking.

Helaas blijkt uit enkele studies dat het realiseren van een hogere ruimtelijke kwaliteit geen vanzelfsprekendheid is bij praktijksituaties waarin publiek-private samenwerking is toegepast. Nauw verbonden met de eerdere constatering van Van der Hof dat bij de planvorming geen sprake is van een structurele inbreng van marktkennis (zie §2.5.2), stelt Van der Hof (2006: 204-209) namelijk dat marktwaarden (zoals aantrekkelijkheid) onderbelicht zijn gebleven in de kwaliteitsambities van de plannen én dat de kwaliteitseisen ingegeven door de behoeften van de toekomstige gebruikers al helemaal niet centraal stonden. Marktwaarde en marktconforme kwaliteit worden door de gemeenten gezien als commerciële belangen, zo geeft de auteur aan, en hebben zodoende niet de aandacht van de gemeenten bij de planvorming. Gezien het bovenstaande is het daarnaast niet vreemd dat bij geen van de drie onderzochte casussen – te weten Leidsche Rijn (Utrecht), Vathorst (Amersfoort) en Ypenburg (Den Haag) – de conceptuele uitsplitsing van ruimtelijke kwaliteit in belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde expliciet werd toegepast. Daamen (2005: 172) vult hierbij aan dat ruimtelijke kwaliteit in zowel de theorie als praktijk een procesvariabele blijkt te zijn, wat wil zeggen dat de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit het resultaat is van een langlopend proces en afhankelijk is van steeds veranderende factoren; hierdoor ligt de mate waarin ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd niet op voorhand vast. Het vooraf definiëren van alle ruimtelijke kwaliteitsaspecten van een gebied is daarom een onmogelijke en vooral onnodige opgave, omdat onzeker is óf de kwaliteiten worden behaald en óf deze kwaliteiten in de toekomst door de gebruikers hetzelfde worden beoordeeld.

#### 2.5.4 *Belangen*

In de eerste drie subparagrafen zijn een aantal thema's behandeld die ten grondslag kunnen liggen aan de keuze voor publiek-private samenwerking. Uit de bespreking van deze thema's is gebleken dat de pps-praktijk weerbarstig is en dat bepaalde voordelen – zoals het optimaal benutten van de kennis van publieke en private partijen – niet vanzelfsprekend van toepassing zijn. In de komende vier subparagrafen wordt het complexe karakter van pps verder uitgediept door te wijzen op de aanzienlijke verschillen tussen de betrokken actoren, te beginnen met het thema 'belangen' dat in deze subparagraaf centraal staat.

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten is een groot aantal actoren betrokken; deze actoren vervullen verschillende rollen, nemen diverse posities in en hebben zodoende uiteenlopende belangen bij de gebiedsontwikkeling. Globaal kunnen er drie groepen belanghebbenden worden onderscheiden: private partijen, publieke actoren én burgers en belangengroepen. Onder de eerste groep – te weten de private partijen – kan volgens Wolting (2006: 31-36) een hele waslijst aan partijen worden geschaard. Hij noemt onder andere: projectontwikkelaars; bouwers en aannemers; financiers; verhuurders of beleggers als eigenaren; bewoners of winkeliers als eigenaren; franchiseondernemingen of filialen; woningbouwcorporaties; (gelegenheids)combinaties van partijen; agrariërs en natuurorganisaties. Deze partijen kunnen vervolgens worden ingedeeld in partijen die wél een grond- en/of opstalpositie hebben, en partijen die dat níet hebben. Daarbij dient men rekening te houden met het feit dat sommige partijen – zoals projectontwikkelaars – in beide categorieën kunnen vallen: in het ene geval hebben zij namelijk wel een grondpositie (ingenomen) en in het andere geval niet. Daamen (2005: 31) geeft aan dat van deze twee groepen private belanghebbenden, de groep met grondeigendommen een meer bepalende rol speelt bij de gebiedsontwikkeling, onder het voorbehoud dat de grondposities wél belangrijk dienen te zijn – bijvoorbeeld vanwege de ligging – voor de

publieke partijen en om samenwerking vragen. Hoewel de verschillende typen marktpartijen zeer uiteenlopende belangen hebben – zo streeft een belegger meestal naar een project dat op de lange termijn een zo hoog mogelijk rendement garandeert, terwijl een financier geld wil verstrekken tegen een hoge rente op korte termijn – heeft Daamen (2005: 31-32, 157-158) de belangen van de marktpartijen tot twee centrale belangen weten te abstraheren. Het eerste centrale belang is volgens hem continuïteit van de bedrijfsvoering, hetgeen bij een bouwontwikkelaar bijvoorbeeld slaat op gewenste continuïteit van de bouwproductie. Winstmaximalisatie is het tweede centrale belang: voor de projectontwikkelaar houdt dat een zo hoog mogelijke ontwikkelingswinst in, terwijl het bij de financier om de renteopbrengsten gaat.

De tweede groep belanghebbenden wordt gevormd door de publieke partijen. Hoewel nogal eens wordt gesproken over dé overheid, kan de overheid misschien beter worden gekarakteriseerd als een ‘veelkoppig monster’ (Wolting, 2006: 21). Hierdoor zijn er bij gebiedsontwikkelingsprojecten meestal meerdere territoriale overheden – zoals de provincie, regio en gemeente – en functionele bestuursorganen (bijvoorbeeld het waterschap) betrokken. Niet alleen hebben deze verschillende partijen uiteenlopende belangen, maar ook binnen de bestuursorganen bestaan belangenverschillen; Wolting (2006: 26-27) maakt om die reden terecht een onderscheid tussen de volksvertegenwoordiging, het bestuur en de ambtelijke organisatie. Zo hebben de belangen van het bestuur en de volksvertegenwoordiging vaak een sterk politiek karakter, terwijl de belangen bij de ambtelijke organisatie meestal inhoudelijk zijn gekleurd. Toch heeft Daamen (2005: 32, 156-157) ook voor de publieke partijen twee centrale belangen kunnen formuleren: ten eerste het bereiken van een goede ruimtelijke ordening en ten tweede het realiseren van een optimale bereikbaarheid. Hoewel de gekozen belangen niet onlogisch zijn, is het niet duidelijk hoe de auteur tot deze keuze is gekomen. Andere belangen, zoals een duurzame ontwikkeling van de stad, hadden namelijk evengoed in aanmerking kunnen komen als kernbelangen van de publieke partijen.

De laatste groep belanghebbenden tot slot bestaat uit bewoners, zelfstandige winkeliers, andere gebruikers en belangenorganisaties. Waar de belangen van de partijen in de twee eerdergenoemde groepen al zeer divers zijn te noemen, lopen de belangen van de laatste groep nóg meer uiteen. Gechargeerd gesteld zijn voor bewoners het woongenot en de waardeontwikkeling van hun eigendom de twee belangrijkste belangen. Bij herontwikkeling kan er echter een groot verschil zijn tussen de belangen van de huidige en toekomstige gebruikers, net als tussen de belangen van de eigenaren en die van de gebruikers. Over de belangengroeperingen – die kunnen variëren van eigenarenverenigingen tot milieuorganisaties – kan ten slotte worden gesteld dat zij meestal opkomen voor een specifiek belang. De positie die de belangengroeperingen innemen en het succes dat ze kunnen boeken bij gebiedsontwikkeling, is sterk afhankelijk van de grootte en betrokkenheid van de achterban (Wolting, 2006: 39; Daamen, 2005: 33). Van Buuren (2006: 219) maakt in zijn studie over competente besluitvorming duidelijk dat bij besluitvormingsprocessen – hetgeen gebiedsontwikkelingsprojecten in feite zijn – de besluitvorming zich niet zelden in (strikt) gescheiden domeinen afspeelt, waardoor het risico bestaat dat de interactieve processen met de laatste groep belanghebbenden los komen te staan van de bestuurlijke en ambtelijke werkelijkheid. De boodschap van Van Buuren kan als volgt worden vertaald naar de pps-praktijk: zorg ervoor dat bij pps ook de omgeving – dat wil zeggen de bewoners en belangenorganisaties – wordt betrokken bij het proces, zodat de belangen van de omgeving kunnen worden meegenomen én deze groep onderdeel kan uitmaken van de feiten-, wils- en beeldvorming.

Gezien het scala aan belangen dat een rol speelt bij gebiedsontwikkeling én gezien de bovengenoemde constatering van Van Buuren, is de in de vorige subparagraaf genoemde opmerking dat in een ontwerp alle belangen dienen te worden geïntegreerd, makkelijker gezegd dan gedaan. Nog gecompliceerder wordt het als men zich bedenkt dat bij pps de aard van de publieke en private belangen sterk kan verschillen. In de eerste plaats zijn de belangen van de overheden gericht op zowel

de korte als lange termijn, omdat zij – onder andere vanwege de beheertaak – baat hebben bij een duurzame locatieontwikkeling, terwijl de marktpartijen meestal een meer korte termijnvisie hebben. In de tweede plaats reiken de belangen van private partijen niet veel hoger dan het gebiedsniveau, omdat de partijen zich richten op specifieke onderdelen daarbinnen, zoals de ontwikkeling van vastgoed. Gemeenten hebben daarentegen in de regel wél belangen op hogere ruimtelijke schaalniveaus en hebben daarom belang bij spin-off effecten van een ontwikkeling op andere gebieden (Daamen, 2005: 170). Een derde verschil in de aard van de belangen is dat de marktpartijen enkel hun commerciële en eigenbelangen centraal hoeven te stellen, terwijl de overheden tevens het maatschappelijke of algemeen belang moeten vertegenwoordigen. Een laatste complicerende factor is dat partijen bij pps met verschillende petten op in de samenwerking kunnen zitten en zodoende soms tegenstrijdige belangen dienen (zie ook §2.3.7). Zo kan er een belangentegenstelling zijn tussen de projectontwikkelaar als samenwerkingspartner en als grondafnemer (Daamen, 2005: 158).

De geconstateerde complexiteit wat betreft de diversiteit aan belangen van de partijen maakt het omgaan hiermee in gebiedsontwikkelingsprojecten tot een lastige aangelegenheid. In de literatuur is over dit onderwerp uitgebreid geschreven, bijvoorbeeld over de vraag hoe om te gaan met strategisch gedrag van actoren wiens belangen door een ontwikkeling worden geschaad. Ik zal me echter beperken tot het beschrijven van twee methoden, die goed aansluiten bij publiek-private samenwerking. Als eerste methode wordt door Metrum (2005: 64-66) genoemd het opknippen van de samenwerking in verschillende delen. De gedachte hierachter is dat het alleen zin heeft om echte gemeenschappelijkheid op te zoeken en risico's te delen op onderdelen waar partijen een gedeeld belang hebben. Op deze manier hoeven partijen niet mee te praten over of risico's te dragen van planonderdelen waar ze zelf geen of weinig belang bij hebben, waardoor het risico op mislukken van de samenwerking wordt verkleind. Een werkwijze die meer recht doet aan de wederzijdse afhankelijkheid die er bestaat tussen de partijen voor wat betreft het bereiken van hun doelen, is het gebruiken van zogenaamde package deals. Dit zijn multidimensionale oplossingen waarbij meerdere perspectieven en belangen worden gekoppeld, zodat daarmee de kans op draagvlak en medewerking van actoren wordt vergroot (Edelenbos e.a., 2006: 82, 140; Metrum, 2005: 66). Deze tweede methode maakt duidelijk dat partijen in pps-processen moeten 'geven en nemen'.

### 2.5.5 Middelen

Om de in de vorige subparagraaf genoemde belangen te behartigen, hebben de partijen de beschikking over een breed palet aan middelen of instrumenten. In deze paragraaf zullen enkele belangrijke middelen de revue passeren, die de publieke en private partijen kunnen inzetten bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Het instrumentarium van de publieke partijen is het meest divers te noemen. Voordat ik enkele instrumenten kort zal toelichten, is het noodzakelijk een belangrijk planologisch uitgangspunt te bespreken. Deze zogenaamde tweewegenleer heeft betrekking op het feit dat de overheden – maar het is met name van toepassing op de gemeenten – de mogelijkheid hebben om het bestemmingsplan en ander ruimtelijk beleid niet alleen via de publiekrechtelijke weg uit te voeren, maar óók via de privaatrechtelijke weg (Van Buuren e.a., 2006: 145-146, 149). Deze leer gaat zelfs zover dat in het geval dat de publieke doelen kunnen worden verwezenlijkt langs publiekrechtelijke weg, de overheid toch haar privaatrechtelijke bevoegdheden mag gebruiken. In paragraaf 2.3.1 is er reeds op gewezen dat de publieke partijen bij pps tevens privaatrechtelijk kunnen handelen. Deze positie danken de overheden aan het gegeven dat zij kunnen worden beschouwd als grootgrondbezitters, en (bouw)gronduitgifte is een privaatrechtelijke aangelegenheid. Niet alleen bij het uitgeven van grond, maar ook bij het vastleggen van afspraken in pps-overeenkomsten neemt de overheid deel aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer. Dit laatste betekent dat afspraken in zulke overeenkomsten over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden zelden of nooit tot resultaatverbintenissen aan de zijde van de overheid kunnen leiden. Wel is het zo dat als de overheid aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer deelneemt, aan de gedragingen jegens burgers zwaardere eisen worden gesteld dan aan een willekeurige particulier die privaatrechtelijk handelt. Zo zijn de algemene

beginselen van behoorlijk bestuur óók rechtstreeks van toepassing wanneer de overheid privaatrechtelijk handelt (Van Buuren e.a., 2006: 145-146, 149). Daamen (2005: 157) laat in zijn studie zien dat de overheden in de praktijk zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke bevoegdheden gebruiken.

Zonder volledigheid te willen betrachten, worden hieronder enkele belangrijke instrumenten beschreven waarover de publieke partijen kunnen beschikken. Aangezien de gemeente over het algemeen de belangrijkste publieke actor is bij gebiedsontwikkelingsprojecten, is vooral ingezoomd op haar instrumentarium. Voor de onderstaande opsomming is gebruik gemaakt van het werk van Van Buuren e.a. (2006), Daamen (2005: 43-59) en Wolting (2006: 41-69); voor geïnteresseerden in het ruimtelijke bestuursrecht is de eerste bron zeer nuttig.

- *Bestemmingsplan*: Het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is het belangrijkste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Het plan heeft een drietal functies: een planningsfunctie (het geeft een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen), een programmafunctie (het kan een programma inhouden voor het eigen, actieve handelen van een gemeente, bijvoorbeeld handelen dat is gericht op de realisering van een nieuwe woonwijk) én een normeringsfunctie (het functioneert als toetsingskader voor bouwplannen en soms voor andere werkzaamheden). Deze laatste functie houdt bovendien in dat de voorschriften in het bestemmingsplan rechtstreeks bindend zijn voor zowel de overheid als de burgers. De in de wet vastgelegde, strikte bestemmingsplanprocedure moet er onder andere zorg voor dragen dat er bij de procedure sprake is van een zorgvuldige besluitvorming en belangenbescherming van de burger. De bestemmingsplannen zijn er in vele maten en soorten, variërend van gedetailleerde – zogenaamde postzegelplannen – tot globale plannen. Daarnaast kan nog worden gemeld dat gemeenten verplicht zijn bestemmingsplannen vast te stellen voor gebieden gelegen buiten de bebouwde kom, terwijl ze hiertoe zijn bevoegd voor gebieden binnen de bebouwde kom. Hoewel een bestemmingsplan tenminste eenmaal in de tien jaar behoort te worden herzien, zijn veel plannen niet tijdig geactualiseerd.
- *Vrijstelling van het bestemmingsplan*: De WRO biedt een aantal mogelijkheden om via het verlenen van vrijstelling op één of meer voorschriften van het bestemmingsplan af te wijken zonder dat het plan onmiddellijk wordt aangepast, waarbij de artikel 19-procedure de meest toegepaste is. Dit artikel maakt een zogenaamde ‘zelfstandige projectbesluitvorming’ mogelijk, hetgeen een zeer brede omschrijving is, omdat onder een project zowel de oprichting van een klein bouwwerk als de aanleg van een nieuwe woonwijk kan worden begrepen. Het is om deze reden niet verwonderlijk dat artikel 19 vaak op oneigenlijke wijze is gebruikt, met name vóór 1986. Hoewel het verlenen van een vrijstelling als belangrijke bezwaren heeft dat het gevaar van een ‘gelegenheidsplanologie’ dreigt én dat er verlies is van rechtszekerheid voor burgers, heeft het als belangrijk voordeel dat de flexibiliteit en slagvaardigheid van het gemeentelijk ruimtelijk beleid kan worden vergroot.
- *Bouwvergunning*: Artikel 40 van de Woningwet (Wv) bepaalt dat het is verboden om te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning. Een bouwvergunning dient te worden aangevraagd bij het college van B&W, waarna zij besluit of de bouwvergunning wordt verleend. Bijzonder is dat de reguliere bouwvergunning alleen mág en móet worden geweigerd als het bouwplan waarvoor zij wordt aangevraagd, in strijd is met: het (vigerende) bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2003, de gemeentelijke bouwverordening, de welstandseisen óf met de gemeentelijke danwel provinciale monumentenverordening. In gevallen dat de aanvraag niet in strijd is met bovengenoemde weigeringsgronden, moet de bouwvergunning worden verleend. Aangezien het voldoen aan alle toetsingsgronden veel inspanningen vraagt van en kosten met zich meebrengt voor de aanvrager, gecombineerd met



het risico dat de aanvraag wordt geweigerd, wordt de mogelijkheid tot gefaseerde bouwvergunningverlening steeds vaker gebruikt.

- *Grondbezit:* Het bezitten van grond is een belangrijk middel en heeft geen nadere toelichting, omdat het vanzelfsprekend is dat de overheden hierdoor minder afhankelijk zijn van anderen voor de ontwikkeling van een gebied.
- *Wet voorkeursrecht gemeenten:* Wanneer de gemeente bepaalde gronden nog niet bezit, maar deze wel graag wil verwerven óf ongewenste grondverkopen wil tegengaan, dan is het voorkeursrecht het gekozen instrument. Het voorkeursrecht houdt in dat de gemeente als eerste de gelegenheid moet worden geboden om de grond te kopen waarop het recht is gevestigd, wanneer de eigenaar die grond te koop aanbiedt. Na 1985 is bepaald dat het voorkeursrecht al kan worden gevestigd voordat sprake is van een vastgesteld structuurplan of bestemmingsplan, waardoor gemeenten minder snel de dupe worden van partijen die strategische grondposities willen innemen.
- *Onteigeningswet:* Een ultiem middel op het gebied van grondbeleid is de Onteigeningswet, welke pas kan worden toegepast als alle andere middelen hebben gefaald. Aangezien het bestemmingsplan een werend karakter heeft, kan een grondeigenaar niet worden verplicht de aangewezen bestemming te verwezenlijken. Wanneer grondeigenaren echter blijven weigeren hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van het bestemmingsplan, dan biedt de Onteigeningswet de gemeente uiteindelijk de bevoegdheden om die uitvoering te verzekeren.
- *Kostenverhaal:* Aangezien het realiseren van de in het bestemmingsplan gewenste planologische toestand met hoge kosten kan gaan gemoeid, zal de gemeente proberen de exploitatiekosten – dit zijn de kosten voor openbare voorzieningen zoals straten – te verhalen. Een eerste mogelijkheid voor kostenverhaal, die alleen opgaat als de gronden gemeentelijk eigendom zijn, is het (via privaatrechtelijke weg) verdisconteren van de exploitatiekosten in de gronduitgifteprijs. Wanneer de gronden niet in eigendom zijn van de gemeente, resteren een tweetal publiekrechtelijke bevoegdheden. De eerste optie is het op vrijwillige basis aangaan van een exploitatieovereenkomst. Een dergelijke overeenkomst is gebaseerd op een gemeentelijke exploitatieverordening, waarin de voorwaarden worden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de grondexploitatie. In een exploitatieovereenkomst – een privaatrechtelijke rechtsfiguur – kunnen afspraken worden opgenomen over de kosten van voorzieningen in en buiten het plangebied die redelijkerwijs en aantoonbaar van direct belang zijn voor exploitanten en toekomstige eigenaren of gebruikers. Wanneer een minnelijke, privaatrechtelijke afspraak met private partijen over kostenverhaal uitblijft, is een tweede optie om op basis van artikel 222 van de Gemeentewet baatbelasting te heffen. Aan deze belasting ligt het profijtbeginsel ten grondslag: private partijen hebben immers profijt van voorzieningen die tot stand zijn gebracht door of met medewerking van de gemeente. In de praktijk blijkt het heffen van baatbelasting echter lastig te zijn en een laag rendement op te leveren. Er lijkt echter verbetering op komst voor wat betreft de mogelijkheden voor kostenverhaal door overheden: de Grondexploitatiewet – welke op 22 mei 2007 is aangenomen door de Eerste Kamer en als onderdeel van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening in werking zal treden in de loop van 2008 – biedt namelijk ruimere mogelijkheden voor verevening.
- *Financiële middelen:* Ter uitvoering van (Rijks)beleid ontvangen provincies, stedelijke regio's en gemeenten tal van algemene en specifieke uitkeringen. In het kader van gebiedsontwikkeling op gemeentelijk niveau is het noemen van de locatiegebonden subsidies gepast. Deze subsidies zijn bedoeld om financiële belemmeringen weg te nemen die het gevolg zijn van hoge grondkosten bij locatieontwikkeling; zo zijn subsidies verleend voor de ontwikkeling van bouwlocaties die voldeden aan de woningbehoefte in de periode 1995-2005.
- *Kennis en expertise:* Bij dit punt wordt bedoeld op de kennis en expertise die publieke partijen hebben op onder andere het gebied van grondexploitatie (zie §2.5.2).

Tegenover het uitgebreide instrumentarium van de publieke partijen staat private partijen een beperkter aantal instrumenten ter beschikking. Hieronder zullen enkele belangrijke aspecten worden besproken.

- *Grondbezit:* Zoals reeds in paragraaf 1.1 is aangegeven, hebben private partijen sinds de Vinex steeds vaker strategische grondposities ingenomen. Dankzij deze grondposities kunnen afhankelijkheidsrelaties ontstaan tussen de private partijen en de gemeente, waardoor een bouwclaim of samenwerking kan worden afgedwongen door de marktpartijen. Het zogenaamde zelfrealisatiebeginsel zorgt er namelijk voor dat de gemeente niet zomaar om een partij met grondbezit heen kan. Dit beginsel houdt in dat wanneer de eigenaar van de grond bereid en in staat is om de in de bestemmingsplan neergelegde bestemming zelf te realiseren op een wijze die overeenkomt met de manier van uitvoering die de gemeente voorstaat, hij daartoe in staat moet worden gesteld. De gemeente mag in zo'n geval het eerdergenoemde onteigeningsmiddel niet toepassen. Zeker in situaties waarin projectontwikkelaars grond bezitten, kan het zelfrealisatiebeginsel een belangrijke rol spelen (Van Buuren e.a., 2006: 125).
- *Financiële middelen:* Veelal ontbreekt het de publieke partijen aan voldoende financiële middelen om het project zelf te financieren, waardoor financiële inbreng van private partijen noodzakelijk is (Metrum, 2005: 17). Zeker belanghebbenden als beleggers en financiers hebben dankzij hun aanzienlijke financiële middelen een belangrijk instrument in handen.
- *Kennis en expertise:* In tegenstelling tot de publieke partijen, hebben de marktpartijen over het algemeen veel kennis en expertise op het terrein van onder andere risico-analyse en marktsituatie (zie §2.5.2).

#### 2.5.6 *Cultuur en werkwijze*

Naast verschillen tussen de publieke en private partijen wat betreft hun belangen en bijbehorende middelen kunnen er tevens grote cultuurverschillen worden geconstateerd. Metrum (2005: 81-82) maakt in dit kader een treffende vergelijking met fusies en overnames in het bedrijfsleven: net als bij pps verwachten de partijen in zulke gevallen namelijk synergetische voordelen te behalen. Veelal zijn de fusies echter niet succesvol, omdat tijdens de fusiebesprekingen te eenzijdig is gefocust op 'harde' aspecten als geld, terwijl de 'zachte' aspecten (zoals cultuur) onderbelicht zijn gebleven. Aangezien voorkomen dient te worden dat bij publiek-private samenwerking in dezelfde valkuil wordt getrapt, is het van belang vooraf rekening te houden met de cultuurverschillen.

Van der Cammen e.a. (1998: 14) onderscheiden in hun studie een drietal cultuurverschillen. Als eerste cultuurverschil wordt opgevoerd dat de projectbetrokkenheid van medewerkers van marktpartijen groter zou zijn, doordat de marktpartijen gericht zijn op het behalen van winst. Hieraan verwant is de opmerking dat de cultuur bij vertegenwoordigers van marktpartijen meer 'opportunity driven' is (grotere betrokkenheid), terwijl de ambtelijke cultuur er meer één is van 'safe fail' (zorgvuldigheid en draagvlak). Een tweede cultuurverschil is dat marktpartijen eerder zijn geneigd om afspraken vast te leggen, hetgeen mogelijk kan worden verklaard door het feit dat private partijen veel ervaringen hebben met risicomanagement en daarom zijn gewend (financiële) verplichtingen schriftelijk vast te leggen. Gemeenten nemen daarentegen meestal genoegen met mondelinge afspraken. In mijn ogen is het derde cultuurverschil de meest essentiële: de vertegenwoordigers van de publieke en private partijen hebben uiteenlopende mandaten. In vergelijking met hun private collega's hebben gemeentelijke vertegenwoordigers namelijk een beperkter mandaat en is het mandaat bovendien verspreid over meerdere personen. Dit heeft te maken met de meer hiërarchische organisatiestructuur van de overheid en de politieke invloedssfeer. Marktpartijen dienen zich daarom bewust te zijn van het feit dat bij gemeenten de belangrijkste beslissingen worden genomen door de gemeenteraad of het college van B&W, welke – zoals in paragraaf 2.5.1 is vermeld bij de bespreking van publiekrechtelijke risico's – een geheel eigen dynamiek kennen. Als er met een kritisch oog wordt gekeken naar de genoemde cultuurverschillen door Van der Cammen e.a., dan kan worden geconstateerd dat de

bespreking wat simplistisch en ongenueanceerd overkomt. Met name op het eerste cultuurverschil kan kritiek worden geleverd; ambtenaren kunnen namelijk zeer betrokken zijn vanuit een notie van algemeen belang of een 'voorliefde' voor ruimtelijke ordening, terwijl medewerkers van marktpartijen enkel betrokken kunnen zijn vanwege het behalen van winsten en zich niet betrokken voelen bij de inhoudelijke kant van het project. Uit de empirische toets bij de drie casussen in dit onderzoek zal blijken of de bovengenoemde cultuurverschillen door de geïnterviewden worden bevestigd.

Als een meer genuanceerde tegenhanger van de cultuurverschillen die Van der Cammen e.a. noemen, kunnen de onderliggende waarden van publieke en private actoren worden gegeven die Klijn e.a. (2006: 26-27) – gedeeltelijk ontleend aan eerder werk van Teisman & Klijn (2002) – onderscheiden. De auteurs presenteren de volgende centrale waarden van overheden: loyaliteit; toewijding aan zelf gedefinieerde publieke zaak; controle hebben over het proces en de aanpak; nadruk op risicomijding én het voorkomen dat verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Daartegenover staan de private waarden: competitie; toewijding aan consumentenpreferenties; respect voor contracten; nadruk op het grijpen van marktkansen én het behalen van rendement.

Om te bewerkstelligen dat de partijen bij de samenwerking daadwerkelijk handelen vanuit de samenwerking en niet terugvallen op het nastreven van het eigenbelang, is het volgens Metrum (2005: 84) van belang dat de partijen zich verdiepen in elkaars cultuur. Dit betekent dat de partijen de waarden en het gedrag van de anderen dienen te respecteren, maar het wil niet zeggen dat men de culturele verschillen moet wegnemen. Metrum (2005: 85) stelt dat het in een vroegtijdig stadium opstellen van een gemeenschappelijke visie een goede manier is om met de cultuurverschillen om te gaan. Volgens het adviesbureau is het redigeren van een dergelijke visie vrij eenvoudig, omdat de partijen het meestal snel met elkaar eens zijn wat er moet gebeuren in een gebied én waar de kansen en bedreigingen liggen. De voordelen die een gemeenschappelijke visie biedt, zijn legio: het levert een gedeelde uitgangspositie op, het kan mensen en organisaties nader tot elkaar brengen én het kan enthousiasme en geloof genereren dat met de samenwerking het beoogde resultaat zal worden geboekt. Met andere woorden: een gemeenschappelijke visie kan een brug slaan tussen culturen, zonder dat tijd wordt verspild aan het oplossen van culturele verschillen. Zowel Metrum (2005: 86) als Van der Cammen e.a. (1998: 14) benadrukken tot slot het belang van een inspirerende en daadkrachtige bestuurder die de gemeenschappelijke visie kan uitdragen en vasthouden.

#### 2.5.7 Regie

Doordat de overheid vanaf de Tweede Wereldoorlog met name op het gebied van de volkshuisvesting sterk de leiding heeft genomen (zie §1.1), voelt het voor haar natuurlijk aan om bij gebiedsontwikkelingsprojecten de regierol naar zich toe te trekken. Bij publiek-private samenwerking zijn de verhoudingen tussen de partijen echter dusdanig gewijzigd, dat het niet vanzelfsprekend is dat de overheid de regierol bekleedt óf dat zij deze rol op de gebruikelijke wijze invult. Toch stellen Van der Cammen e.a. (1998: 13-14) dat de dominante positie van de gemeente bij de keuze van het samenwerkingsmodel in de praktijk betekent dat de gemeente bijna automatisch de regierol naar zich toe trekt, zelfs wanneer wordt gekozen voor het joint venturemodel. Ook Van der Hof (2006: 209) komt in zijn studie tot de conclusie dat op elke onderzochte locatie de gemeente de regie van het planproces in eigen hand bleek te willen houden. De regie was in de beleving van de gemeenten gericht op de realisatie van de eigen gemeentelijke beleidsdoelen en werd door de marktpartijen als een vorm van klassieke, hiërarchische sturing ervaren. Volgens de auteur lijkt een sterke regierol van de gemeente dan ook moeilijk verenigbaar met interactieve sturing en marktconsultatie, omdat de belangrijkste keuzes – bijvoorbeeld in de vorm van een masterplan – al door de publieke partijen zijn gemaakt. Met andere woorden: de regierol die de overheid vervult, laat zich eigenlijk niet combineren met de rol van neutrale procesbegeleider. Toch blijft de overheid beide rollen vervullen, aldus Van der Hof (2006: 209, 214-215), omdat met name de overheid twijfels heeft over de meerwaarde van inschakeling van de markt en over de verandering van haar eigen rol die daaraan verbonden is.

Van der Cammen e.a. (1998: 13-14) maken duidelijk dat het de bestuurders en projectleiders zijn die invulling geven aan de gemeentelijke regierol. In de eerste plaats is de aanwezigheid van sterke en daadkrachtige wethouders van groot belang voor de voortgang van het proces, wat geldt voor zowel de aansturing van het ambtelijke apparaat als voor de besluitvorming in de gemeenteraad. Echter, een punt van aandacht is dat bestuurders zich niet teveel met de details van de locatieontwikkeling moeten bemoeien, omdat dit als negatief wordt ervaren door de marktpartijen. In de tweede plaats worden bij gebiedsontwikkelingsprojecten gemeentelijke projectleiders of -managers aangesteld, die de feitelijke regisseurs zijn. Idealiter moeten de procesmanagers overzicht houden over de totale breedte van het project en inzicht hebben in de verschillende belangen van de betrokken actoren, maar in de praktijk blijkt het procesmanagement op gemeentelijk niveau nog ontoereikend te zijn. Van der Cammen e.a. (1998: 13) presenteren als veelgenoemde bezwaren het ontbreken aan visie op het proces én het gegeven dat projectleiders het eigen ambtelijke apparaat niet in de hand hebben.

Gezien het bovenstaande is het volgens het ministerie van VROM (2006: 20-21) belangrijk dat de overheid zich bij elk project afvraagt in hoeverre het voor haar noodzaak is om de regie te voeren. Zo kan het vervullen van de regierol nodig zijn om de publieke belangen te dienen of om de (private) deelbelangen bij elkaar te brengen, terwijl het niet logisch is dat de overheid de regierol op zich neemt als de aanwezige kwaliteit, capaciteit en ervaring van het gemeentelijke apparaat (zowel bestuurlijk als ambtelijk) onvoldoende is. In elk geval geldt bij alle projecttypen (zie §2.2) voor de overheid dat het voeren van regie, het participeren in de risico's en het delen in de te verwachte rendementen niet los van elkaar kunnen worden gezien; risicoloos regievoeren is immers onmogelijk (Ministerie van VROM, 2006: 20-21).

#### 2.5.8 *Procesmanagement*

In de vorige subparagraaf is in feite al een start gemaakt met het bespreken van procesmanagement bij gebiedsontwikkelingsprojecten, doordat werd gesteld dat het procesmanagement bij gemeenten nog niet sterk is ontwikkeld. Eigenlijk is het niet vreemd dat Van der Cammen e.a. dit in hun studie uit 1998 concluderen, omdat procesmanagement pas in de loop van de jaren negentig is uitgegroeid tot een dominante managementstijl. Dat neemt niet weg dat ook heden ten dage het managen van alsmaar complexer wordende processen een lastige opgave blijkt, waardoor bij pps aandacht aan dit aspect moet blijven worden geschonken.

Procesmanagement is een managementstijl die probeert recht te doen aan de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten. Veelal gaat het bij zulke projecten namelijk om het oplossen van zogenaamde 'wicked problems', waarbij verschillende partijen gezien hun wederzijdse afhankelijkheden met elkaar dienen te interacteren om hun doelen te bereiken. Processen kenmerken zich dan ook door onduidelijke begin- en eindmomenten, steeds verschuivende probleempercepties en vraagstukken, dynamische activiteiten én onderhandelende actoren. Dit wil niet zeggen dat gebiedsontwikkelingsprojecten helemaal niet meer projectmatig kunnen worden aangepakt. In sommige gevallen ligt projectmanagement meer voor de hand, bijvoorbeeld wanneer er heldere doelen zijn, het vraagstuk vastligt én sturing van bovenaf mogelijk is (Klijn e.a., 2006: 22-23; De Bruijn e.a., 2002: 28-29; Daamen, 2005: 23). In de praktijk zal bij ontwikkelingsprojecten daarom een mix van project- en procesmanagement worden gebruikt; volgens Klijn e.a. (2006: 23) is juist de verbinding daartussen mede bepalend voor de beheersbaarheid van de complexe opgave. De auteurs wijzen erop dat het gebruikelijk is bij aanvang van trajecten van complexe besluitvorming te beginnen met procesmanagement, omdat er dan nog veel onduidelijkheid is over de situatie en de opgave. Later in de tijd – wanneer de situatie overzichtelijker is geworden en het vraagstuk is afgebakend – kan projectmanagement worden toegepast. Desalniettemin blijft het om accentverschillen gaan, aldus de auteurs, aangezien processen zich kunnen ontwikkelen tot projecten en omgekeerd.

Voordat met een proces van start wordt gegaan, dient er een procesontwerp te worden gemaakt dat een geheel van procesafspraken bevat. De Bruijn e.a. (2002: 53-55) onderscheiden een viertal kernelementen waaruit het procesontwerp moet bestaan. In de eerste plaats is bij procesmanagement openheid noodzakelijk, hetgeen betekent dat de initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt en andere partijen mede richting kunnen geven aan de besluitvorming. Klijn e.a. (2006: 28-29) verwoorden dit punt net anders en stellen dat bij procesmanagement het bevorderen en intensiveren van interacties een belangrijk aspect is; duidelijke organisatorische arrangementen zijn nodig om deze interacties te begeleiden. Ten tweede moeten de partijen die zich committeren aan een proces voldoende bescherming van hun 'core values' krijgen, zodat ze er zeker van kunnen zijn dat – ongeacht de uitkomsten van het proces – de eigen kernwaarden niet worden aangetast. Daarnaast is het van belang dat het proces voldoende voortgang en vaart kent, zodat ook werkelijk tot besluitvorming kan worden gekomen. In de vierde plaats tot slot moet het procesontwerp voldoen aan de eis van inhoudelijke kwaliteit: de belangentegenstellingen tussen partijen mogen niet tot een inhoudelijk armoedig proces leiden. Klijn e.a. (2006: 28) spreken in dit kader over wervende inhoud als aanjager van pps. Tevens geven zij aan dat de inhoud aan de start van het proces niet te veel mag zijn gefixeerd, omdat anders inhoudelijk variëteit, flexibiliteit en creativiteit in de kiem worden gesmoord.

Uit het bovenstaande is gebleken dat bij procesmanagement rekening dient te worden gehouden met tal van aspecten, maar tevens is inzichtelijk gemaakt dat harde wetmatigheden niet kunnen worden gegeven, aangezien het grillige karakter van processen ervoor zorgt dat geen twee processen exact hetzelfde zijn. Het gaat voor deze studie te ver om de principes en aandachtspunten van procesmanagement verder uit te diepen; daarvoor verwijs ik graag naar het werk van De Bruijn e.a. (2002), Klijn & Koppenjan (2004), Teisman (2005) en Klijn e.a. (2006). Om toch iets meer zicht te geven op de complexiteit van procesmanagement, licht ik ter illustratie een tweetal dilemma's toe waarmee procesmanagers volgens Klijn e.a. (2006: 41-54) – de auteurs geven zelf meer dilemma's – te maken kunnen krijgen. Een eerste dilemma is of de projectleiding vast moet houden aan duidelijke doelstellingen voor het project, of dat het aanpassen aan veranderde omstandigheden belangrijker is en zodoende flexibiliteit voorop moet staan. Een tweede dilemma heeft betrekking op de vraag of partijen al in een vroegtijdig stadium commitment moeten tonen aan het project, of dat ze bewegingsvrijheid mogen houden, zodat ze kunnen afwijken van gemaakte afspraken ter bescherming van de eigen belangen.

### 2.5.9 Vertrouwen

Hoewel het een open deur lijkt te zijn, is vertrouwen tussen partijen een belangrijke voorwaarde voor een goed verloop van de samenwerking. Misschien dat juist vanwege deze vanzelfsprekendheid dit aspect vaak onderbelicht blijft. Het management van vertrouwen – dat wil zeggen het geleidelijk ontwikkelen van een vertrouwensbasis – is volgens Klijn e.a. (2006: 29) niettemin een belangrijk onderdeel van procesmanagement. Immers, de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten maakt het onmogelijk om alles van tevoren te voorzien en om alles vooraf vast te leggen in procesafspraken, waardoor er ruimte nodig is om in te kunnen spelen op onvoorziene ontwikkelingen en wendingen in het proces; vertrouwen tussen partijen draagt bij aan het creëren van die ruimte.

Koppenjan & Klijn (2004: 82-87) stellen dat vertrouwen kan worden beschouwd als percepties van de goede intenties van de andere actoren; partijen geloven dat anderen zich onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs als de mogelijkheden zich daarvoor aandienen. Bovendien geven de auteurs aan dat vertrouwen is gerelateerd aan onzekerheid, aangezien vertrouwen alleen maar nodig is indien onzekerheid bestaat over welk gedrag de andere partij zal vertonen in toekomstige situaties. Vertrouwen blijkt daarnaast een belangrijke factor te zijn voor het creëren en behouden van interacties en coöperatie, hetgeen essentiële aspecten zijn van publiek-private samenwerking. Enkele voordelen van vertrouwen tussen partijen zijn namelijk: het verlaagt de transactiekosten, omdat niet

alles in contracten hoeft te worden vastgelegd; actoren zijn eerder geneigd investeringen – ondanks de risico's en onzekerheden – te doen als er vertrouwen is; vertrouwen maakt intensieve interactie tussen partijen mogelijk, waardoor het eerder zal komen tot uitwisseling van kennis en het leren van elkaar; én aan partijen wordt een veilige omgeving voor de zoektocht naar oplossingen geboden wanneer vertrouwen aanwezig is. Tot slot behandelen Koppenjan & Klijn (2004: 86, 230-232) de vraag of vertrouwen kan worden gemanaged. Ondanks dat interacties in het verleden en de reputatie van de andere actoren bij kunnen dragen aan het creëren van vertrouwen, stellen zij dat vertrouwen zich over het algemeen geleidelijk ontwikkelt. Sommige auteurs spreken in dit kader zelfs van 'spontaan vertrouwen' om het onplanbare karakter van het fenomeen te benadrukken. Andere auteurs wijzen erop dat managers de neiging hebben om hun mogelijkheden voor het beïnvloeden van vertrouwen te overschatten, waardoor de intenties van de managers om het vertrouwen te creëren bij anderen kunnen leiden tot argwaan. De hoofdboodschap van Koppenjan & Klijn (2006: 230-232) luidt dan ook als volgt: vertrouwen ontwikkelt zich langzaam, maar kan weer snel – bijvoorbeeld door opportunistisch gedrag of verkeerde interventies van managers – verdwijnen, waardoor het van belang is zorgvuldig om te gaan met vertrouwen.

Net als Koppenjan & Klijn dat doen, benadrukt Eshuis (2006: 43-44) in zijn dissertatie het dynamische en geleidelijk ontwikkelende karakter van vertrouwen. Deze aard zorgt ervoor dat het vertrouwen gedurende processen steeds moet worden onderhouden en telkens opnieuw dient te worden bevestigd en verdiend. Eshuis (2006: 44-45, 85) legt aan de hand van het werk van andere auteurs uit dat vertrouwen verschillende gradaties kent. De eerste vorm van vertrouwen die optreedt in relaties tussen partijen, is calculatief vertrouwen. Dit vertrouwen is gebaseerd op een rationele afweging van of berekende vergelijking tussen de voor- en nadelen oftewel de kosten en baten van een vertrouwensrelatie. Men noemt dit ook wel 'interest-based trust', omdat men elkaar enkel vertrouwt zolang men dezelfde belangen heeft. Immers, als de belangen van partij A en partij B overeenkomen, dan zal partij B op basis van een calculatie niets doen dat partij A zal schaden. Na verloop van tijd kan het vertrouwen in relaties tussen partijen echter veranderen in wat empathisch vertrouwen wordt genoemd; dit is de tweede vorm van vertrouwen. De vertrouwensrelatie is dan gebaseerd op de kennis die de partijen hebben vergaard van de attitude en het gedrag van de andere partij, zodat het vertrouwen voortkomt uit loyaliteit en empathie ten opzichte van de ander. Dit empathisch vertrouwen wordt vergroot als de actoren onderlinge overeenkomsten ontdekken en zich kunnen identificeren met elkaar, hetgeen als resultaat kan hebben dat de partijen elkaar beter begrijpen, appreciëren wat de andere partijen willen én erop vertrouwen dat er zorg wordt gedragen voor elkaars belangen, ook al is dat niet in het eigen belang.

Gezien het bovenstaande stellen Klijn e.a. (2006: 48) dat een dilemma voor procesmanagers is in hoeverre zij kunnen 'bouwen' op vertrouwen. Deze vraag wordt des te relevanter als de opmerking van De Bruijn e.a. (2002: 138) in ogenschouw wordt genomen dat in situaties waarin partijen tot elkaar worden gebracht, wantrouwen een bijna vanzelfsprekend gegeven is. Klijn e.a. werken het dilemma uit door te stellen dat partijen aan de ene kant de onderlinge afspraken kunnen formaliseren in geschreven documenten (zoals contracten), waarbij partijen enkel middelen ter beschikking stellen als hierover afspraken op schrift zijn gemaakt. Aan de andere kant is het ook mogelijk afspraken te maken op basis van vertrouwen: in dat geval is er niet de behoefte om de gemaakte afspraken continu vast te leggen, omdat de partijen uitgaan van de goede intenties van de samenwerkingspartner en dat deze rekening houdt met hun belangen en zienswijzen. Managers zullen, hoe moeilijk ook, met dit dilemma om moeten gaan. Wel kan worden beredeneerd dat bij contractvormen als basisvorm van pps (zie §2.3.2) het formaliseren van afspraken meer voor de hand ligt, terwijl bij partnerships de nadruk wellicht sterker ligt op afspraken op basis van vertrouwen. In beide gevallen is het echter van belang een goede balans te vinden tussen vertrouwen aan de ene kant en controle(mogelijkheden) aan de andere kant.

### 2.5.10 *Aantal actoren*

Enkele aspecten gerelateerd aan het laatste thema, zoals de vraag in welke fase de marktpartijen te betrekken en hoe met hen in contact te komen, zijn reeds – in vogelvlucht – aan bod gekomen in paragraaf 2.4. Een verdere bespreking van deze aspecten laat ik achterwege, omdat dit buiten het bereik van deze studie valt. Voor lezers die zijn geïnteresseerd in onderwerpen als de selectie van marktpartijen, is de studie van het ministerie van VROM (2006) een goede bron. In deze subparagraaf gaat de aandacht echter vooral uit naar de vraag hoe het juiste aantal (markt)partijen kan worden geselecteerd. Overigens heb ik bij de bespreking van dit thema – wederom omwille van de noodzakelijke afbakening van het onderzoek – geen onderscheid gemaakt tussen het aantal te betrekken actoren bij de werkelijke publiek-private samenwerking (shareholders) en het aantal betrokkenen bij het gebiedsontwikkelingsproject an sich (stakeholders); uiteraard bestaan hiertussen wezenlijke verschillen én is het op een juiste manier betrekken van zowel de shareholders als de stakeholders een belangrijke kwestie, hetgeen Van Buuren (2006) duidelijk heeft gemaakt (zie §2.5.4). Tot slot wil ik erop wijzen dat ik het begrip ‘juiste aantal partijen’ heb beperkt tot de kwantiteit van de participatie, hoewel ik me ervan bewust ben dat de kwaliteit van de partijen – bijvoorbeeld met betrekking tot de personele bezetting van een proces – ook een zeer belangrijk punt is.

Van Twist (2002: 50-51) maakt op een treffende manier duidelijk hoe lastig dit vraagstuk is. Hij geeft aan dat zowel publieke als private partijen in gesprekken het zo beperkt mogelijk houden van het aantal betrokkenen beschouwen als een kritische succesfactor bij pps, maar dat aan de andere kant diezelfde partijen, als zij zelf buiten de pps vallen, ineens strategische grondposities hebben ingenomen. Dit past perfect binnen de algehele conclusie van Van Twist (2002) dat partijen bij pps dubbelspel spelen: ze verkondigen het één, maar vermoeden en verlangen in werkelijkheid het ander. Ook uit de studie van Van der Cammen e.a. (1998: 15) blijkt dat gesprekspartners het aantal betrokken partijen als een belangrijke variabele beschouwen voor de voortgang van de locatieontwikkeling. De auteurs zetten uiteen dat zowel een groter aantal partijen, als de betrokkenheid van meerdere gemeenten als grondaankopen door verscheidene marktpartijen, alle vertragende factoren zijn. Hoewel de conclusie dat een beperking van het aantal actoren een belangrijke factor is voor een vlot planvoorbereidingsproces, logisch voortvloeit uit het voorgaande, is dit wat mij betreft te ongenueanceerd. De opmerking van Metrum (2005: 65) dat het bij het vormgeven van een pps om het creëren van een balans gaat, sluit mijn inziens beter aan bij de realiteit. Het vinden van de juiste balans houdt namelijk in dat geen belangrijke spelers buiten spel worden gezet en dat anderzijds ook weer niet teveel partijen aan tafel zitten.

De Bruijn e.a. (2002: 56-57) geven een aantal criteria dat leidend kan zijn bij het beoordelen of bepaalde partijen dienen te worden betrokken bij het proces. Een eerste criterium is dat partijen die bij de besluitvorming over productiemacht beschikken, betrokken moeten worden. Hun middelen – zoals geld en bevoegdheden – zijn immers nodig om een besluit daadwerkelijk te realiseren. Ten tweede is het verstandig partijen te betrekken bij het proces die over blokkademacht beschikken. Door dit te doen, kan mogelijk worden voorkomen dat zij hun blokkademacht inzetten en daarmee de besluitvorming frustreren. De Bruijn e.a. (2002: 57) wijzen er daarnaast op dat het mogelijk is in de verschillende fasen te wisselen met het aantal betrokken partijen bij het proces óf om voor de diverse partijen uiteenlopende rollen te definiëren.

De hierboven besproken discussie kan eigenlijk worden gevat in het dilemma van beheersbaarheid versus betrokkenheid. Bij beheersbaarheid wordt het betrekken van externe partijen afgewogen vanuit de wens om het project beheersbaar te houden in termen van tijd en financiële middelen, terwijl bij betrokkenheid wordt getracht om zoveel mogelijk relevante partijen via overlegvormen te binden aan het project (Klijn e.a., 2006: 42). Kort gezegd kan over dit thema worden geconcludeerd dat er geen eenduidig antwoord voorhanden is op de vraag welke hoeveelheid betrokken actoren wenselijk en werkbaar is bij pps – bijvoorbeeld omdat het per type gebiedsontwikkelingsproject (zie §2.2) verschilt

– al lijkt de algemene voorkeur te zijn om het aantal partijen in ieder geval niet groter te maken dan strikt noodzakelijk is.

## 2.6 Policy transfer: de kunst van het transplanteren

Waar in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk een gecombineerde bestuurskundige en planologische benadering van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingsprojecten centraal stond, verschuift de aandacht nu naar een geheel andere theoretische stroming binnen de bestuurskunde: de policy transfer. Dat neemt niet weg dat in dit onderzoek de twee verschillende theoretische concepten op een logische manier met elkaar zijn verbonden; inzichten uit de policy transfer-theorie worden namelijk gebruikt om te onderzoeken óf en op welke manier (elementen van) een bepaalde vorm van pps van de ene naar de andere situatie kan worden getransplanteerd. In deze paragraaf zal daarom allereerst een korte schets worden gegeven van de opkomst en achtergrond van de theoretische stroming. Daarna wordt de policy transfer-theorie uitgediept door onder andere een definitie te geven en motieven voor beleidstransplantatie te noemen (§2.6.2). Vervolgens haal ik het werk van enkele auteurs aan om inzichtelijk te maken dat er verschillende vormen zijn van en mogelijkheden voor policy transfer, waarna in subparagraaf 2.6.4 de vraag wordt behandeld waarvandaan beleid over het algemeen wordt verplaatst. Deze paragraaf wordt tot slot afgesloten met belangrijke lessen die kunnen worden getrokken uit de theorie over de policy transfer. Gezien het verkennende karakter van de bestudering van de policy transfer, heb ik mij voor de beschrijving in deze paragraaf beperkt tot het werk van Dolowitz (2000), Dolowitz & Marsh (1996; 2000), Walman & Page (2002) en De Jong e.a. (2002). Deze bronnen bleken het best aan te sluiten bij de inslag van dit onderzoek én stelden mij in staat een goed beeld te schetsen van de theorievorming over policy transfer, al ben ik mij ervan bewust dat ik hiermee geen uitputtend overzicht van de literatuur geef.

### 2.6.1 *Opkomst stroming*

Theorievorming over policy transfer is met name vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw – dus gelijktijdig met de opkomst van het New Public Management (zie §1.1) – binnen de bestuurskunde en politicologie in Engeland en de Verenigde Staten ontwikkeld. Net als het geval is bij pps (zie §1.1), is het fenomeen van policy transfer echter van alle tijden en kent het zijn oorsprong niet in de vorige eeuw. Zo geven De Jong e.a. (2002: 8) aan dat het huidige Rijkswaterstaat – dat in Nederland is geïntroduceerd tijdens de Franse bezetting rond 1800 – een kopie is van het Franse ‘Direction des Pont et Chaussées’. Desalniettemin valt er de laatste decennia een toenemende mate van aandacht voor beleidstransplantaties te constateren, waarbij bijna alle auteurs dezelfde oorzaken aandragen voor de stijgende populariteit van policy transfer.

In de eerste plaats heeft de ontwikkeling van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) het mogelijk gemaakt voor beleidsmakers om makkelijker en sneller informatie, innovatie, ideeën, kennis en expertise uit te wisselen tussen verschillende plaatsen in de wereld, waardoor policy transfer eenvoudiger toepasbaar is geworden. In de tweede plaats heeft globalisering ertoe geleid dat er een sterkere behoefte is om de ‘lokale’ omstandigheden te verbeteren, zodat gebieden of landen kunnen concurreren op de wereldmarkt; policy transfer kan op haar beurt bijdragen aan het optimaliseren van de lokale condities. Ten derde hebben internationale organisaties als de Europese Unie (EU) en het Internationale Monetaire Fonds (IMF) de laatste decennia druk uitgeoefend op landen – soms middels overredingskracht, in andere gevallen meer dwangmatig – om gelijksoortig beleid te voeren. Tot slot blijken overheden – sinds de opkomst van de New Public Management in toenemende mate – gevoelig te zijn voor hypes en trends, waardoor zij graag elkaars beleid kopiëren (Dolowitz, 2000: 1; Dolowitz & Marsh, 2000: 6-7, 17; De Jong e.a., 2002: 3, 7). Naast deze meer algemene oorzaken voor de opkomst van deze bestuurskundige stroming, wordt in paragraaf 2.6.2 een aantal motieven genoemd dat ten grondslag kan liggen aan de keuze door een overheid voor policy transfer in een specifiek geval. Hierbij is enige overlap tussen de genoemde oorzaken en de motieven onvermijdelijk; wel zal ik deze overeenkomsten expliciet benoemen.



De vier genoemde oorzaken hebben er alle aan bijgedragen dat beleidsmakers steeds vaker voor kennis en ideeën over instituties, programma's en beleid kijken naar andere politieke systemen. Bovendien heeft de – onder invloed van globalisering – veranderde waardering van de dimensies tijd en plaats ertoe geleid dat beleidstransplantaties tegenwoordig steeds sneller en over grotere afstanden plaatsvinden, waardoor volgens De Jong e.a. (2002: 7) het gevaar dreigt dat de transplantaties te gehaast geschieden én dat instituties of beleid worden verplaatst lang voordat ze zichzelf hebben bewezen.

### 2.6.2 *Policy transfer*

Zowel De Jong e.a. (2002: 20) als Dolowitz & Marsh (2000: 1) stellen dat aan de theoretische leer van het 'lenen' van beleid door verschillende auteurs uiteenlopende benamingen worden gegeven, maar dat zij in feite allen – ondanks de duidelijke nuanceverschillen – hetzelfde fenomeen beschrijven. Zo spreekt Rose (1993) van 'lesson-drawing' en Dolowitz & Marsh (1996; 2000) van 'policy transfer', terwijl De Jong e.a. (2002) de benaming 'institutional transplantation' hanteren. Dolowitz & Marsh (2000: 1) gebruiken echter een definitie van de theoretische stroming die recht doet aan de verschillende invalshoeken daarbinnen. Zij stellen namelijk dat “[...] *all of these studies are concerned with a similar process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting*” (Dolowitz & Marsh, 2000: 1). Om toch een beeld te krijgen van de nuanceverschillen tussen de diverse subtypen, zal ik een tweetal verschillen bespreken. Een eerste constatering is dat 'lesson-drawing' feitelijk kan worden beschouwd als een subtype van het meer generalistische concept 'policy transfer', omdat het eerste zich exclusief richt op vrijwillige beleidsverplaatsingen (Dolowitz & Marsh, 2000: 3). Een ander verschil is dat 'lesson-drawing' en 'policy transfer' naar een breder spectrum van handelingen en praktijkervaringen kijken, omdat zij tevens negatieve lessen – met andere woorden: het leren van beleidsfalen en mislukkingen – in ogenschouw nemen, waarbij de negatieve ervaringen erin resulteren dat bestaand beleid niet wordt overgenomen (De Jong e.a., 2002: 21). Met de nuanceverschillen in het achterhoofd, neem ik in dit onderzoek de bovengenoemde definitie van Dolowitz & Marsh als uitgangspunt. Zodoende zullen in deze studie verschillende Engels- en Nederlandstalige termen door elkaar heen worden gebruikt om het verschijnsel 'policy transfer' te duiden.

De verschillen in terminologie om hetzelfde fenomeen te beschrijven, doen al vermoeden dat er meerdere objecten van beleidstransplantatie zijn. Dolowitz & Marsh hebben in 1996 (349-351), en later aangescherpt en verder uitgewerkt in hun artikel uit 2000 (12), een achttal categorieën van objecten van policy transfer onderscheiden, waarmee zij duidelijk maken dat het verkeerd is om bij policy transfer enkel te denken aan verplaatsing van beleid. Deze categorieën zijn: beleidsdoelen; beleidsinhoud; beleidsinstrumenten; beleidsprogramma's; instituties; ideologieën; ideeën en houdingen; en negatieve lessen. Daarbij stellen de auteurs dat beleid – de eerste drie categorieën – betrekking heeft op intenties, terwijl programma's zich richten op de implementatie van beleid. Bij de laatste categorie objecten geven de auteurs als voorbeeld dat de Canadese wetgevers in de jaren zeventig er bewust voor kozen om de Amerikaanse auto-emissienormen niet over te nemen, omdat ze te restrictief waren gezien de milieumomstandigheden in Canada. Daarnaast kan bij het verplaatsen van ideologieën worden gedacht aan president Reagan en premier Thatcher die elkaars ideologische retoriek overnamen om hun politieke programma's te legitimeren. Het eerder aangehaalde voorbeeld van Rijkswaterstaat (zie §2.6.1) kan tot slot worden gezien als een voorbeeld van een institutionele transplantatie. Wolman & Page (2002: 480) vullen de indeling in categorieën van Dolowitz & Marsh nog aan door de categorie 'beleidslabels' te noemen. Beleidslabels – die een symbolische betekenis hebben én als referentie dienen – slaan op ambigue en losjes gebundelde ideeën, zoals privatisering. De Jong e.a. (2002) beschrijven in hun studie een aantal interessante casussen die betrekking hebben op de verplaatsing van (de beleidslabels) privatisering en publiek-private samenwerking van Engeland en de Verenigde Staten naar tal van andere landen.

Daarnaast bestaan er verschillen in de mate waarin beleid wordt getransplanteerd. Dolowitz & Marsh (1996: 351; 2000: 13) hebben hun onderscheid in 'degrees of transfer' gedeeltelijk gebaseerd op de indeling die Rose (1993) heeft geïntroduceerd. De vier manieren om lessen te incorporeren in het eigen politieke systeem, zijn door te: 1) *kopiëren*: het beleid wordt op een directe en complete manier verplaatst; 2) *imiteren*: de ideeën die ten grondslag liggen aan het beleid of programma worden overgenomen; 3) *combineren*: een mix van verschillende soorten beleid wordt getransplanteerd óf 4) *inspireren*: beleid dat elders wordt gebruikt om dezelfde problematiek op te lossen, wordt als inspiratiebron gebruikt voor beleidsverandering, maar de uitkomst van de verandering lijkt niet op het origineel. De indeling in werkwijzen laat een afnemende mate van 'letterlijke' verplaatsing zien: bij imitatie wordt weliswaar niet elk detail gekopieerd maar wordt het beleid wel als beste standaard gezien, terwijl bij het combineren wordt getracht een synthese te laten ontstaan tussen verschillende elementen van beleid uit meerdere landen, zodat er een beleid wordt ontwikkeld dat het beste past bij de situatie.

Vervolgens kan er nog iets worden gezegd over de motieven om in een specifiek geval voor policy transfer te kiezen. De Jong e.a. (2000: 4, 19) geven aan dat een eerste reden kan zijn dat beleidsmakers of planners via de media, informele ontmoetingen, het internet of conferenties bekend zijn gemaakt met succesvolle – in termen van bijvoorbeeld effectiviteit – casussen en vervolgens voorstellen om deze modellen te kopiëren. Niet zelden is de verwachting namelijk dat dezelfde positieve resultaten die elders worden geboekt, ook in de eigen situatie kunnen worden bereikt. Kortom: het idee is dat policy transfer verbeteringen met zich meebrengt, zoals in de vorm van het versnellen van ontwikkelingen of lagere kosten. De stijgende populariteit van (internationale) benchmarking en lijsten met best practices heeft ertoe bijgedragen dat beleidsmakers makkelijker in aanraking komen met succesvolle casussen, waardoor het belang van dit motief niet mag worden onderschat. Dit motief alsmede de populariteit van benchmarking is nauw verbonden met de in paragraaf 2.6.1 genoemde ontwikkeling van ICT-mogelijkheden. Wolman & Page (2002: 483-484) geven in hun studie aan dat een andere veelgenoemde reden om policy transfer toe te passen, is dat men beseft dat het onzinnig is om het wiel opnieuw uit te vinden. De Jong e.a. (2002: 4) vullen hierop aan dat transplantatie wordt gezien als een goedkopere optie met een grotere kans van slagen dan dat het geval is bij innovatief, nieuw beleid. Immers, het getransplanteerde beleid heeft zich elders al bewezen. Als derde motief kan worden gegeven dat een hype of een internationale beweging in de richting van een nieuw soort geaccepteerd beleid – zoals het geval was bij de verspreiding van privatiseringsprogramma's – als een katalysator kunnen fungeren voor policy transfer (Dolowitz & Marsh, 2000: 17; De Jong e.a., 2002: 3). Het is dan namelijk niet onwaarschijnlijk dat landen het gevoel hebben met zo'n hype mee te moeten doen of dat ze zich door de beweging laten meeslepen. Dit laatste heeft te maken met het feit dat de globalisering en internationalisering ertoe hebben geleid dat de concurrentie tussen landen en gebieden sterk is toegenomen, waardoor overheden elkaar meer dan ooit in de gaten houden (zie §2.6.1).

Tot slot kan deze subparagraaf worden afgesloten met een korte bespreking van een tweetal groepen actoren die kunnen fungeren als stimulators voor het toepassen van policy transfer, hetgeen een aanvulling is op de bovengenoemde motieven. Dolowitz & Marsh (2000: 10) wijzen erop dat beleidsmakers – zowel op nationaal als internationaal niveau – in toenemende mate gebruik maken van het advies van consultants, die opereren als beleidsexperts bij de ontwikkeling van nieuwe programma's, beleid en institutionele structuren. Het advies dat deze consultants geven, is meestal gebaseerd op wat zij als 'best practices' elders beschouwen, waarmee zij dus policy transfer stimuleren. Daarnaast noemen enkele auteurs beleidsentrepreneurs en experts als een belangrijke groep die het uitwisselen van lessen en beleid bevordert. Dolowitz & Marsh (1996: 345) schrijven een grote rol toe aan deze actoren, omdat zij meestal beschikken over een (inter)nationaal netwerk van contacten, waardoor zij ideeën en programma's via het netwerk kunnen verspreiden. De Jong & Edelenbos (2007: 687, 690) gaan verder in op de rol van de experts, die door de auteurs 'transfer agents' worden

genoemd. Deze experts opereren in regionale of (trans)nationale netwerken en gemeenschappen op uiteenlopende beleidsterreinen en wisselen daarbinnen kennis en ervaringen uit met anderen. Het artikel van De Jong & Edelenbos (2007) biedt een kijk op de werking van het transnationale expertnetwerk 'Pegasus' en geeft inzicht in hoe het proces van het vormgeven van policy transfer in een periode van twee jaar telkens weer anders wordt ingevuld.

### 2.6.3 *Vormen van en mogelijkheden voor policy transfer*

Dolowitz & Marsh (1996: 346-349; 2000: 13-17) sluiten met hun bespreking van een drietal vormen van policy transfer goed aan bij de in de vorige subparagraaf genoemde motieven, alhoewel hun indeling een andere invalshoek kent. De auteurs onderscheiden de volgende vormen:

- *Vrijwillige policy transfer:* De meeste auteurs suggereren dat vrijwillige beleidsverplaatsing voortkomt uit een bepaalde vorm van ontevredenheid met de status quo. In deze zienswijze wordt policy transfer opgevat als een rationeel antwoord van beleidsmakers op de ontstane situatie; de ontevredenheid leidt ertoe dat de beleidsmakers op vrijwillige basis actief op zoek gaan naar oplossingen om het probleem met zo min mogelijk kosten aan te pakken. Enkele auteurs gaan zelfs zover dat zij stellen dat overheden geen behoefte hebben om lessen te trekken of te leren zolang het beleid werkt, omdat het systeem dan functioneert op routines. Pas als deze routines geen oplossingen meer blijken te genereren – en er dus ontevredenheid ontstaat – is er een noodzaak om lessen te trekken of om te leren. Een kanttekening die kan worden geplaatst bij deze opvatting is in hoeverre er werkelijk sprake is van een rationele keuze voor policy transfer en het beleid dat wordt verplaatst: ontevredenheid is namelijk het resultaat van een perceptie van beleidsfalen en informatie over de effecten van beleidsprogramma's elders wordt in het debat niet zelden selectief gebruikt om de eigen voorkeuren te legitimeren. Sommige auteurs zijn dan ook van mening dat juist onzekerheid over de oorzaken van problemen en de beleidseffecten ten grondslag ligt aan de zoektocht naar beleid dat kan worden geleend.
- *Direct gedwongen policy transfer:* De meest directe methode van verplichte policy transfer is als de ene overheid de ander dwingt bepaald beleid aan te nemen. In de meeste gevallen dat nationale overheden worden gedwongen om beleid of programma's over te nemen, is dat gerelateerd aan de verplichtingen die horen bij het feit dat landen lid zijn van internationale regimes en structuren. Met andere woorden: intergouvernementele en supranationale instituties als de Europese Unie spelen een sleutelrol bij gedwongen policy transfer. Zo hebben instituties als de Wereldbank een cruciale rol gespeeld bij de verspreiding van westers monetair beleid naar Derde Wereldlanden. De auteurs zelf zijn kritisch over de rol die de Europese Unie in dit subtype speelt: kan het beleid dat de EU oplegt en dat de lidstaten vaak dienen te ratificeren, worden gezien als gedwongen policy transfer als men zich bedenkt dat individuele lidstaten op vrijwillige basis zijn toegetreden tot de unie? Hoe dan ook kan de EU worden opgevat als een echte 'policy-pusher'.
- *Indirect gedwongen policy transfer:* Bij dit laatste subtype spelen externe factoren en functionele interdependentie een belangrijke rol bij de 'keuze' voor policy transfer. In de eerste plaats kunnen landen door wederzijdse afhankelijkheden ertoe worden gedwongen samen te werken om zodoende gemeenschappelijke problemen op te lossen, waarvan gezamenlijk milieubeleid misschien wel het bekendste voorbeeld is. Ten tweede kunnen technologische ontwikkelingen overheden dwingen om policy transfer toe te passen, omdat overheden vaak niet weten hoe zij moeten omgaan met de technologische mogelijkheden en problemen ondervinden door de snelheid waarmee technologieën veranderingen brengen. Daarnaast kunnen landen indirect worden verplicht tot beleidsverplaatsingen als politieke actoren het gevoel hebben dat hun land begint achter te lopen op de buurlanden of concurrenten. Tot slot mag het bestaan van internationale consensus als zogenaamde 'push-factor' niet ontbreken. Dit houdt in dat wanneer de internationale gemeenschap een probleem op een bepaalde manier definieert en er

zelfs een gedeelde oplossing voorhanden is dat reeds is geïntroduceerd in een aantal landen, dat landen die deze definitie of oplossing niet overnemen dan een sterke druk voelen om toe te treden tot de internationale gemeenschap door gelijksoortig beleid of programma's te implementeren.

Dolowitz & Marsh (2000: 15-17) stellen zelf dat er in de praktijk van de policy transfer geen sprake is van duidelijke scheidslijnen tussen de drie vormen, maar dat het feitelijk gaat om een opeenvolgende, continue schaal die varieert van zeer vrijwillige tot zeer gedwongen beleidstransplantaties. Bovendien bevatten praktijksituaties van policy transfer meestal zowel verplichte als vrijwillige elementen. Daarom is het volgens de auteurs noodzakelijk om niet alleen te kijken naar datgene wat is verplaatst, maar ook naar de onderliggende motivaties voor policy transfer. Daarbij kunnen de sleutelpartijen verschillende motivaties hebben – zo zal een politicus die het proces van policy transfer inzet dat eerder op vrijwillige basis doet – met als resultaat uiteenlopend beleid; de overheid wil bijvoorbeeld graag onafhankelijk van anderen controle kunnen uitoefenen op beleid, waardoor vrijwillige transplantatie door haar van zulk beleid meer voor de hand ligt.

Naast de vormen die Dolowitz & Marsh noemen, presenteren De Jong e.a. (2002) verschillende opvattingen over de mogelijkheden voor policy transfer. Zij onderscheiden de volgende twee opvattingen die beide een antwoord geven op de vraag in hoeverre het mogelijk is om beleid, maar vooral instituties, te implanteren in een bestaande institutionele context (De Jong e.a., 2002: 23-29, 283-284):

- *'Actors pulling in'*: In deze eerste categorie wordt de institutionele context gezien als een door mensen gemaakt institutioneel ontwerp, wat betekent dat instituties worden opgevat als een sociale constructie. Politieke actoren zijn daarom vaak op zoek naar mogelijkheden om het dominante discours te wijzigen en om het institutionele raamwerk aan te passen in hun voorkeursrichting. Zodoende ontstaat er een politieke strijd welk model van elders wordt getransplanteerd en in welke vorm. In deze zienswijze van policy transfer staat dan ook het transplantatieproces centraal: hoe maken de betrokken actoren in het 'gastland' zich de instituties eigen en hoe geven zij deze een plek in hun omgeving? In deze opvatting blijken de actoren de getransplanteerde concepten en procedures in te kaderen en te herontwerpen, zodat de instituties uiteindelijk passen in de bestaande institutionele context van het gastland en aansluiten bij hun gebruiken. Dit transplantatieproces is echter een continu proces zonder duidelijk begin- en eindpunt, omdat politieke actoren ook ná de transplantatie met elkaar blijven strijden over de vraag hoe de getransplanteerde institutie moet worden geïnterpreteerd en hoe het moet worden blijven aangepast. Uit het bovenstaande blijkt dat aanhangers van deze categorie zeer optimistisch zijn over de mogelijkheden om policy transfer toe te passen.
- *'Goodness of fit'*: In de tweede categorie wordt de institutionele context opgevat als een geëvolueerd systeem, waarbij de instituties dusdanig onveranderbaar zijn dat er aanzienlijke beperkingen zijn voor policy transfer. Getransplanteerde instituties zullen zodoende moeten passen in de institutionele context van het gastland, omdat zij anders worden 'verstoten' of leiden tot institutionele schizofonie. Daarom is het bij deze zienswijze noodzakelijk om vooraf onderzoek te doen naar de overeenkomsten en verschillen tussen het 'donorland' en het 'gastland'. Dit onderzoek moet leiden tot kennis over de juridische, politiek-administratieve en culturele tradities van zowel het donor- als gastland, evenals dat er een analyse dient te worden gemaakt van de overkomsten tussen de getransplanteerde institutie en haar toekomstige institutionele omgeving. Tot slot kan worden gesteld dat er families van landen bestaan – zoals de Angelsaksische familie – die gemeenschappelijke karakteristieken hebben, welke de transplanteerbaarheid van instituties tussen zulke landen vergroten. Desalniettemin is dit laatste geen garantie voor succes: het is immers het onderliggende structurele en culturele

raamwerk dat de institutionele transplantaten inkleurt, en dit raamwerk kan verschillen van dat in het donorland.

De Jong e.a. (2002: 29-30) stellen dat de twee opvattingen over de mogelijkheden voor policy transfer elkaar niet uitsluiten, maar complementair zijn aan elkaar, omdat ze hun licht laten schijnen op verschillende aspecten van het transplantatieproces. Zo kan de 'actors pulling in' opvatting worden gezien als een signaal dat het noodzakelijk is om lokale actoren bewegingsvrijheid en mogelijkheden te bieden om het model aan te kunnen passen aan hun situatie, omdat anders een grote kans bestaat dat het transplantatieproces leidt tot weerstand en ineffectieve uitkomsten. Terwijl 'goodness of fit' kan worden opgevat als een waarschuwing voor actoren die de bestaande situatie waarin de institutie zal worden geïmplanteerd, over het hoofd dreigen te zien. Het vergelijken van de institutionele context in het donor- en gastland moet dan ook het uitgangspunt zijn bij het proces van zowel het kiezen van een model dat zal worden getransplanteerd als het aanpassen van het model aan de verschillende wensen van de betrokken actoren.

#### 2.6.4 *Verplaatsing van waar naar waar?*

Hoewel in de policy transfer-theorie landgrensoverschrijdende transplantatie het dominante object is, wil dat niet zeggen dat de theoretische stroming uitsluitend van toepassing is op zulke situaties. Zonder veel moeite kunnen de inzichten uit de theorie namelijk worden toegepast op andere gevallen van policy transfer, zodat de theorie ook kan worden gebruikt bij het object dat centraal staat in dit onderzoek, te weten de mogelijke beleidstransplantatie van een pps-vorm binnen een gemeente. In het volgende hoofdstuk zal ik toelichten hoe dit kan worden gedaan.

Dolowitz & Marsh (1996: 351-352; 2000: 12) onderschrijven de ruimere toepasbaarheid van de theorie en stellen dat overheden voor het beleidsleren kunnen kijken naar een drietal schaalniveaus: het internationale, het nationale en het lokale niveau. Een goed startpunt vormt volgens de auteurs de bestudering van het beleidsverleden van het eigen land, om te bezien wat kan worden geleerd van zaken die in het verleden wél en níet werkten. Het voordeel van beleidsleren binnen het eigen politieke systeem is dat het relatief goedkoop is en weinig tijd kost. Niet alleen kan bij de zoektocht in eigen land worden gekeken naar de eigen organisatie – binnen organisaties bieden verschillende afdelingen immers mogelijkheden voor het transplanteren van administratieve technieken en procedures – maar ook naar andere politieke subsystemen. Zo kunnen regionale overheden leren van elkaar, maar ook van de nationale overheid en andersom. Daarnaast komt het – ondanks de beperkingen die bestaan – geregeld voor dat overheden beleid transplanteren van het ene naar het andere land; daarbij is het niet noodzakelijk dat het getransplanteerde beleid afkomstig is van nationale overheden, omdat het tevens mogelijk is beleid te transplanteren van regionale of lokale overheden. Tot slot vindt er beleidstransplantatie op het internationale niveau plaats, dat wil zeggen tussen meerdere landen. De auteurs geven daarbij als voorbeeld de internationale verspreiding van armen- en werkloosheidswetgeving sinds de negentiende eeuw door middel van policy transfer.

Een goede aanvulling op het bovenstaande wordt gegeven door Wolman & Page (2002: 487-488). Uit hun onderzoek naar policy transfer bij lokale overheden is gebleken dat autoriteiten zich bij hun zoektocht naar ideeën vooral richten op het eigen geografische gebied; de meeste respondenten bestempelen de lokale en regionale burens namelijk als de overheden waar zij het meeste van leren. Naast deze blik op de geografische burens bestaat er bovendien een kleine groep nationale 'leiders' of voorlopers die door alle respondenten – dus onafhankelijk van de regio – wordt genoemd. Dolowitz & Marsh (1996: 352) bevestigen dit beeld en stellen dat er enkele nationale en regionale overheden zijn die vaak beleid exporteren naar andere landen en regio's. Deze overheden fungeren als het ware als 'beleidsleiders', aangezien hun innovaties in disproportionele mate worden gekopieerd door hun burens.

### 2.6.5 *Lessen trekken uit policy transfer*

Uit de vorige subparagrafen is gebleken dat het geen eenvoudige opgave is om policy transfer toe te passen. Vandaar dat in deze subparagraaf wordt stilgestaan bij de beperkingen van en aandachtspunten bij het proces van beleidstransplantatie. Allereerst kunnen een aantal aspecten worden genoemd die de mogelijkheden voor policy transfer limiteren. Zo kan het beleid te complex zijn, bijvoorbeeld omdat het beleid meerdere doelstellingen heeft of de beleidsuitkomsten lastig zijn te voorspellen. Daarnaast is het mogelijk dat er begrenzingen zijn aan de uitvoerbaarheid van de policy transfer in het 'gastland', hetgeen onder andere kan worden veroorzaakt doordat de implementatie van het beleid uitstijgt boven de technologische mogelijkheden of bureaucratische capaciteit van het land, óf dat de financiële middelen tekortschieten. Tot slot vormt het beleid uit het verleden een beperking, in de zin dat het politieke actoren beïnvloedt in zowel de vraag wat kan worden getransplanteerd als waar zij naar op zoek zijn bij policy transfer (Dolowitz & Marsh, 1996: 353-354; De Jong e.a., 2002: 24-25). Dit laatste heeft te maken met de afhankelijkheid van instituties: doordat instituties in het verleden bepaald beleid hebben gevoerd, zijn zij een specifiek pad ingeslagen waarvan zij niet zomaar kunnen afwijken.

Vervolgens is het van belang de constatering van Dolowitz & Marsh (2000: 17) in ogenschouw te nemen dat in de meeste studies over policy transfer te eenzijdig wordt geconcentreerd op het succes van beleidstransplantatie, terwijl het ook mogelijk is dat beleidsfalen optreedt, aangezien niet alle beleidsverplaatsingen succesvol zijn. De auteurs presenteren een drietal oorzaken die kunnen verklaren waarom niet alle gevallen van transplantatie succesvol zijn. In de eerste plaats kan er sprake zijn van een zogenaamde '*uninformed transfer*'; dit houdt in dat het gastland beschikt over ontoereikende en onjuiste informatie over het beleid of de institutie én hoe deze functioneert in het donorland. Een tweede mogelijkheid is dat cruciale elementen van het beleid of de institutie die zorgen voor het succes in het donorland, niet worden getransplanteerd. In dat geval spreekt men van '*incomplete transfer*'. Het onderscheid van De Jong e.a. (2002: 22) tussen formele en informele instituties kan in dit verband worden aangehaald. Formele instituties hebben betrekking op de (wettelijke) regels en bevoegdheden, terwijl informele instituties slaan op de sociale handelingen en rituelen gebaseerd op de onderliggende culturele normen en waarden. Volgens de auteurs is het probleem bij transplantaties dat het veelal onmogelijk is het gehele pakket aan formele en informele instituties in één keer te verplaatsen. Juist de informele instituties – die kunnen worden beschouwd als cruciale elementen – zijn lastig te ontrafelen en dus moeilijk te transplanteren. De derde en laatste faalfactor die Dolowitz & Marsh (2000: 17, 20) onderscheiden, is dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan de verschillen in economische, sociale, politieke en ideologische context tussen het donor- en gastland. Van deze zogenaamde '*inappropriate transfer*' is bijvoorbeeld sprake wanneer er andere primaire doelstellingen aan het beleid worden verbonden dan het geval was in het donorland.

De uitkomsten van de studie van Wolman & Page (2002: 492-498) kunnen eigenlijk worden gezien als een verdere specificering van wat Dolowitz & Marsh 'uninformed transfer' noemen. De auteurs stellen dat informatie nooit neutraal is, omdat de verspreiders van gegevens baat hebben bij informatie die de reputatie van hun programma's en beleid versterkt. Bovendien reflecteren de ontvangers de informatie via een raamwerk aan hun eigen zienswijzen en belangen. Dit leidt ertoe dat informatie over het succes van beleid aan de ene kant wordt vertroebeld door de verzenders en aan de andere kant wordt gekleurd door verwachtingen en subjectieve beoordelingen van de ontvangers. Helemaal problematisch is – aldus de auteurs – dat er geen objectieve evaluatiecriteria voorhanden zijn om te kunnen bepalen wat een 'best practice' is, terwijl er aan lijsten met zulke best practices geen gebrek is. Daarom is het zaak altijd een kritische houding aan te nemen ten opzichte van informatie over zogenaamde 'best practices' én is het van belang te beseffen dat het transplanteren van zo'n best practice geen garantie is voor succes.

Daarnaast sluit de eerder verkondigde boodschap van De Jong e.a. (zie §2.6.3) dat het vergelijken van de institutionele context in het donor- en gastland zeer belangrijk is, aan bij de door Dolowitz & Marsh gepresenteerde faalfactor 'inappropriate transfer'. In het concluderende hoofdstuk werken De Jong e.a. (2002: 288-296) deze boodschap verder uit, waarbij enkele elementen van belang zijn voor dit onderzoek. In de eerste plaats blijken wat 'losser' gedefinieerde modellen makkelijker te transplanteren dan strak gedefinieerde beleidsmodellen of instituties, aangezien de eersten beter 'kneedbaar' zijn. Zelfs het gelijktijdig trekken van lessen uit meerdere modellen geniet de voorkeur. Dit heeft te maken met het feit dat in beide gevallen de actoren meer mogelijkheden worden geboden om combinaties te maken die aansluiten en passen bij hun wensen en de omstandigheden. In de tweede plaats blijken specifieke juridische raamwerken en procedures meer problematisch om over te nemen dan meer algemene en abstracte beleidslessen, ideeën en ideologieën. In het eerste geval draait het gehele transplantatieproces namelijk al gauw om het transformeren van het eigen beleidsmodel in een exacte kopie van dat in het donorland, waardoor het debat over de onderliggende ideeën en ideologieën naar de achtergrond verdwijnt. Terwijl in het tweede geval de transplantaten meer vrijheid laten om te worden ingekleurd en geïnterpreteerd door de betrokkenen, zodat de instituties zich eerder kunnen worden eigen gemaakt.

Een meer opvallende conclusie van De Jong e.a. (2002: 283, 287-290) is dat zogenaamde 'like-to-like' transplantaties – dat wil zeggen transplantaties binnen families van landen die veel eigenschappen delen – niet per definitie succesvoller zijn dan 'like-to-unlike' transplantaties, dus landenfamilie-overschrijdende verplaatsing. Dit komt doordat bij een gelijksoortige institutionele context of situatie het gevaar bestaat dat subtiele, maar wel belangrijke institutionele verschillen over het hoofd worden gezien, waardoor bij de implementatie problemen kunnen ontstaan. Bij zogenaamde 'like-to-unlike' transplantaties zijn de verschillen in institutionele context zo duidelijk, dat daar in het transplantatieproces bewuster rekening mee wordt gehouden. De auteurs concluderen dat het daarom van belang is niet alleen te kijken naar de overeenkomsten tussen de te transplanteren institutie en haar toekomstige institutionele context, maar ook oog te hebben voor de verschillen. Volgens Wolman & Page (2000: 496) moet er echter voor worden gewaakt dat de nadruk ook weer niet téveel op de situationele verschillen wordt gelegd, omdat anders het gevaar bestaat dat de optie om beleidsverplaatsing toe te passen, te gemakkelijk wordt afgeserveerd. Veel respondenten uit hun onderzoek gaven namelijk aan dat ondanks dat het goed is om te leren van elkaars ideeën en het zonde is om het wiel opnieuw uit te vinden, de problemen in hun situatie dusdanig specifiek en uniek waren dat er niet veel kon worden geleerd van de ervaringen van andere lokale overheden.

Deze paragraaf over het trekken van lessen uit de theorie over policy transfer kan tot slot worden afgesloten met een belangrijke eindconclusie die De Jong e.a. (2002: 295-296) presenteren. Zij geven aan dat hoewel institutionele transplantaten de werking van het systeem kunnen verbeteren, zoiets als een 'universeel optimum' niet bestaat. Het gevolg van de eerdergenoemde padafhankelijkheid van institutionele systemen is immers dat er enkel een lokaal optimum kan worden bereikt, dat het beste past bij een specifiek systeem. Het middels beleidstransplantatie hercombineren, selecteren, behouden en kopiëren – kortom: het passend maken voor de eigen institutionele context – van (elementen uit) beleid of instituties, kan volgens de auteurs echter wel bijdragen aan het bereiken van dergelijke lokale optima.

## **2.7 Samenvattende conclusie**

In dit hoofdstuk is de theoretische basis gelegd voor het onderzoek, waarbij verschillende elementen aan bod zijn gekomen uit zowel de theorie over publiek-private samenwerking als uit de policy transfer-theorie. Ik ben dit hoofdstuk begonnen met een beschrijving van het type projecten dat centraal staat in deze studie, te weten gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze projecten kenmerken zich door de complexiteit van de opgave en de betrokkenheid van meerdere actoren, waardoor veelal wordt getracht een integrale gebiedsbenadering te hanteren. Hoewel het scala aan typen

gebiedsontwikkelingen zeer divers is te noemen, wordt in dit onderzoek – gezien de aard van de casussen – de nadruk gelegd op de soorten ‘stadsuitleg’, ‘bovenlokale gebiedsontwikkeling’ en ‘binnenstedelijke transformatie’. Vervolgens is op basis van definitieomschrijvingen uit een drietal studies een werkdefinitie geformuleerd van publiek-private samenwerking, welke als volgt luidt: *PPS is een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private partijen met als doel de gezamenlijke ontwikkeling van een gebiedsontwikkelingsproject, waarbij de partijen bindende afspraken maken over de deling van de taken, risico's, kosten en opbrengen en deze vastleggen in een privaatrechtelijke overeenkomst*. De samenwerking blijkt op uiteenlopende manieren te kunnen worden vormgegeven, waarbij de verschillende modellen zich met name onderscheiden in de mate van werkelijke coproductie tussen publieke en private partijen. Bij de varianten van de basisvorm ‘contracten’ – namelijk het bouwclaim-, marktconsultatie- en concessiemodel – blijft er sprake van een duidelijke risico- en taakverdeling tussen de samenwerkende partijen, met als verschil dat bij de eerste twee modellen de risico's vooral aan de kant van de overheid liggen, terwijl deze bij het concessiemodel worden gedragen door de marktpartijen. Bij het joint venturemodel – een verfijning van de basisvorm ‘partnerships’ – daarentegen komt het tot een risico- en taakdeling, waardoor wél kan worden gesproken van echte coproductie. De mate van coproductie uit zich tevens in het feit in welke fase van het gebiedsontwikkelingsproces een start wordt gemaakt met de samenwerking én in welke fase(n) sprake is van coproductie. Bij de contractvormen begint en eindigt de samenwerking namelijk in feite in de plan- en haalbaarheidsfase, terwijl bij het joint venturemodel de eerste tekenen van de samenwerking zichtbaar zijn in de initiatieffase en de coöperatie doorloopt tot aan het eind van de realisatiefase. De beheerfase is bij beide basisvormen echter in de regel nog steeds het domein van de publieke actoren.

Daarna zijn een tiental veelgenoemde bestuurskundige en planologische thema's besproken die een rol spelen bij pps. Het eerste thema – te weten de *risico's* – vormt een reden om de samenwerking aan te gaan, omdat de risico's bij gebiedsontwikkelingsprojecten dusdanig groot zijn, dat zij veelal niet kunnen worden gedragen door één partij. Complicerende factoren bij de deling of verdeling van risico's zijn: dat de risico's vaak nauw verbonden zijn met elkaar; dat actoren zijn geneigd risicomijdend gedrag te vertonen; dat baten en bijbehorende risico's niet altijd bij dezelfde partij liggen; en tot slot dat de onderhandelingsposities van actoren aanzienlijke invloed hebben op de risicoverdeling. De diversiteit aan risico's is groot en varieert van omgevings- tot organisatierisico's. Een tweede motief om te kiezen voor pps is om de *kennis en expertise* van publieke en private partijen te kunnen bundelen. Hoewel de kennis van overheden van vooral de grondexploitatie en procedures goed kan worden aangevuld met de deskundigheid van marktpartijen over de marktsituatie en creatieve oplossingen, blijkt de marktkennis in de praktijk nog onvoldoende te worden benut. Ook het verhogen van de *ruimtelijke kwaliteit* door bij gebiedsontwikkeling (vroegtijdig) de samenwerking aan te gaan, stemt somber; marktwaarden zijn immers nauwelijks terug te vinden in de planontwerpen en ruimtelijke kwaliteit blijkt niet meer dan een procesvariabele. Het vierde thema heeft inzichtelijk gemaakt dat de *belangen* van de drie groepen belanghebbenden – publieke én private actoren, én bewoners en belangengroeperingen – niet alleen ver uit elkaar liggen, maar dat ook binnen deze groepen belangentegenstellingen bestaan. Het integreren van alle belangen in het planontwerp is dan ook geen eenvoudige opgave. Daarnaast blijken de publieke en private partijen verschillende *middelen* tot hun beschikking te hebben, waarbij de overheid – die zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke middelen kan inzetten – in aantallen de kroon spant. Het zesde thema betreft de verschillen in *cultuur en werkwijze* tussen publieke en private actoren; deze verschillen hebben onder andere betrekking op zorgvuldigheid versus het grijpen van marktkansen en risicomijding tegenover rendement. Het opstellen van een gemeenschappelijke visie kan echter een manier zijn om een brug te slaan tussen de verschillende culturen. Als erfenis van de ruimtelijke ordening van na de Tweede Wereldoorlog kan worden beschouwd de sterke *regie* door de overheid op dit beleidsterrein. Bij pps kan dit echter problematisch zijn, omdat de rollen van regisseur en die van neutrale procesbegeleider (bij interactieve processen) zich slecht laten combineren, waardoor de overheid bij elk project na moet gaan of het voor haar noodzaak is om de regierol op zich te nemen. Gelukkig kan een goed



*procesmanagement* bijdragen aan het verstandig omgaan met bovengenoemde uitdagingen, zodat het gebiedsontwikkelingsproces naar wens verloopt voor alle betrokkenen. Dit neemt niet weg dat het voeren van procesmanagement een lastige opgave is, omdat het gaat gepaard met tal van dilemma's, zoals vasthoudendheid versus flexibiliteit. Een onderdeel van procesmanagement is het creëren van onderling *vertrouwen*, hetgeen het negende thema is. Vertrouwen blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking, maar het ontwikkelt zich geleidelijk en het kan in één klap omslaan in wantrouwen. Een ander aspect van procesmanagement tot slot is het betrekken van het juiste *aantal partijen* bij de samenwerking: teveel actoren is funest voor de voortgang, terwijl een beperkt aantal als gevaar heeft dat belangrijke spelers niet aan de tafel zitten. Net als het geval is voor andere aspecten van pps, geldt ook voor dit element dat het zaak is een juiste balans te vinden. Uit de theoretische bespreking van (de thema's bij) publiek-private samenwerking blijkt dat de titel van dit hoofdstuk de waarheid in zich draagt: *samenwerken is een kunst op zich*.

In het laatste gedeelte van het hoofdstuk is de aandacht verschoven naar de theorie over policy transfer. Deze theorie – die vanaf de jaren tachtig in Engeland en de Verenigde Staten is ontwikkeld – gaat over de mogelijkheden voor verplaatsing van beleid, programma's en instituties van de ene politieke setting naar een andere. De mate van transplantatie kan variëren van het letterlijk kopiëren van beleid tot het laten inspireren door andere modellen. Enkele auteurs hebben duidelijk gemaakt dat actoren op vrijwillige basis – uit ontevredenheid met de huidige situatie – kunnen kiezen voor policy transfer, maar dat het ook mogelijk is dat zij daartoe direct (meestal door internationale organisaties als de EU) of indirect (door externe factoren, zoals technologische ontwikkelingen) kunnen worden gedwongen. Andere auteurs hebben gesteld dat er twee opvattingen bestaan over de mogelijkheden voor beleidstransplantatie: in de eerste opvatting wordt de institutionele context gezien als een menselijk ontwerp en is het zodoende mogelijk om transplantaten – nadat deze zijn 'gekneed' – in te passen in de nieuwe omgeving, terwijl in de tweede benadering men de institutionele context beschouwt als een geëvolueerd systeem, waardoor het transplantaat eerst met haar toekomstige context moet worden vergeleken alvorens men kan bepalen of deze past in de nieuwe institutionele omgeving. Daarna is uitgelegd dat geleend beleid en getransplanteerde instituties eigenlijk overal vandaan kunnen komen; zowel lokale als nationale als internationale overheden kunnen namelijk de donor zijn, al wordt er wel vaker dan gemiddeld voor het trekken van lessen gekeken naar het eigen geografische gebied en een kleine groep nationale 'leiders'. Tot slot zijn er lessen getrokken over policy transfer uit de theorie zelf. Daarbij is duidelijk gemaakt dat niet moet worden vergeten dat beleidstransplantaties ook kunnen falen, omdat er meerdere beperkingen zijn aan de verplaatsing. Bovendien kan policy transfer mislukken door ontoereikende informatie over het transplantaat óf door een onvolledige óf onjuiste transplantatie. Daarom kan policy transfer alleen *dán* bijdragen aan het bereiken van een lokaal optimum, als een goede vergelijking wordt gemaakt tussen het transplantaat en de toekomstige institutionele context én het getransplanteerde passend wordt gemaakt voor de nieuwe situatie.

### 3. Methodologisch kader: de weg van theorie naar praktijk

*“Teder proces van stedelijke gebiedsontwikkeling is uniek. Sommigen zijn dan ook sceptisch wanneer pogingen worden gedaan om overeenkomsten te vinden tussen deze processen en de wijze waarop zij worden georganiseerd en gemanaged. Uit tal van studies blijkt echter dat het wel degelijk mogelijk is om uit de praktijk bepaalde patronen en concepten te destilleren die een leidraad voor toekomstige opgaven kunnen zijn”.*

Bron: Daamen, 2005: 176

#### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de theorievorming over publiek-private samenwerking en policy transfer uitgebreid aan bod gekomen. Daarbij is duidelijk geworden dat het gestelde door Daamen in het bovenvermelde citaat opgaat, aangezien in het theoretische hoofdstuk van dit onderzoek gebruik is gemaakt van meerdere studies – waaronder die van Van der Hof (2006) – waarin overeenkomsten en patronen zijn gedestilleerd uit een aantal praktijkgevallen. In dit hoofdstuk – waarin het methodologische kader van deze studie wordt gepresenteerd – beoog ik hetzelfde te doen als wat Daamen heeft gedaan. Bij de zoektocht naar een geschikte methode die een brug kan slaan tussen de theoretische concepten en de praktijkgevallen, probeer ik de theoretische inzichten namelijk op een dusdanige manier meetbaar te maken dat er enerzijds recht wordt gedaan aan de uniciteit van de stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en dat het anderzijds mogelijk is de verschillende casussen met elkaar te vergelijken. Dit laatste stelt mij vervolgens in staat om overeenkomsten en patronen te ontdekken, die leidend kunnen zijn voor toekomstige opgaven.

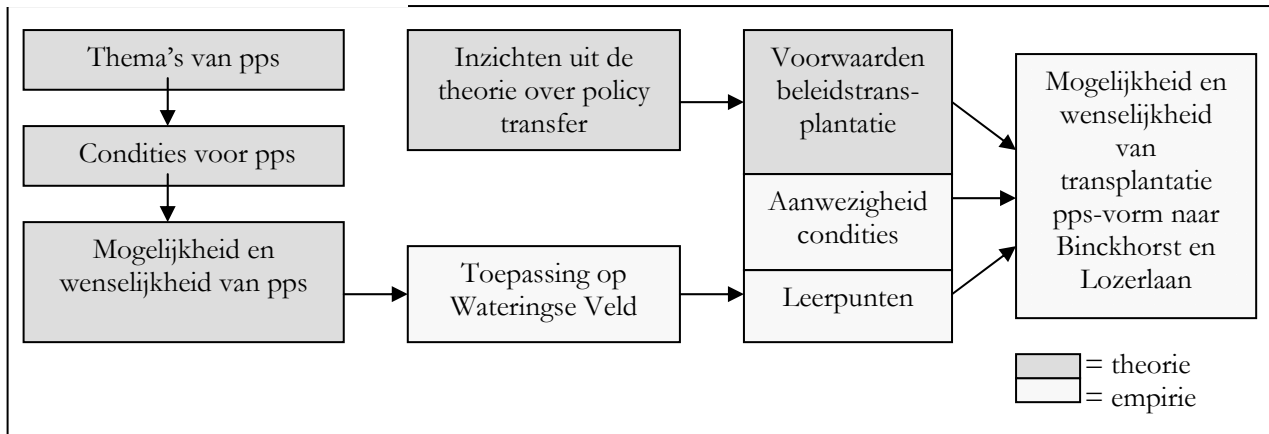
Allereerst wordt in paragraaf 3.2 de opbouw van het onderzoek beschreven, waarbij de relaties tussen de onderzoeksvragen, de theoretische concepten en de casussen worden uitgelegd. Vervolgens licht ik toe dat dit onderzoek een casestudy is en in deze paragraaf is er tevens aandacht voor de keuze van de casussen. Daarna wordt duidelijk gemaakt dat dit onderzoek een studie betreft die hoofdzakelijk een kwalitatieve aanpak kent, hetgeen invloed heeft op de wijze van dataverzameling (§3.4). Het zwaartepunt van dit hoofdstuk ligt echter op paragraaf 3.5; hierin wordt immers uitgelegd hoe de theoretische concepten zijn vertaald in meetbare variabelen. Nadat de opbouw van de casusanalyse aan bod is gekomen, komen achtereenvolgens de operationalisatie van de condities voor pps én de operationalisatie van de voorwaarden voor beleidstransplantatie aan de orde. Met de laatste stap in de operationalisering – te weten het formuleren van de interviewvragen – wordt deze subparagraaf afgesloten. In paragraaf 3.6 tot slot wordt een beknopte samenvattende conclusie gegeven.

#### 3.2 Opbouw onderzoek

In deze paragraaf licht ik kort toe hoe de in paragraaf 1.3 gepresenteerde probleemstelling wordt behandeld in dit onderzoek. Om de verschillende stappen in het onderzoeksproces – oftewel de opbouw van het onderzoek – op een visuele manier inzichtelijk te maken, toont figuur 3.1 het onderzoeksmodel. Hieronder volgt een toelichting bij deze figuur. In paragraaf 2.5 zijn een tiental *thema's* uitvoerig aan bod gekomen, die een belangrijke rol spelen bij pps in gebiedsontwikkelingsprojecten. Vervolgens wordt – vrij nauw – op basis van de beschrijving van de thema's, een tiental *condities* geformuleerd in subparagraaf 3.5.2 die aanwezig dienen te zijn bij pps. Deze condities bepalen op hun beurt in theorie welke *mogelijkheden en wenselijkheden* er zijn voor pps; door de condities *toe te passen op* de basiscasus *Wateringse Veld*, kan worden gezien in welke mate deze condities aanwezig zijn bij de casus. Uit de analyse van het Wateringse Veld kan bijvoorbeeld blijken dat niet alle condities aanwezig hoeven te zijn, wil een pps-vorm toch succesvol zijn óf kan het blijken dat bepaalde condities belangrijker zijn dan andere. Deze alsmede andere inzichten uit de analyse van het project Wateringse Veld vormen zogenoemde *leerpunten* uit de praktijk, die in ogeschouw dienen te worden genomen bij andere publiek-private samenwerkingen. Daarnaast is in paragraaf 2.6 uitgebreid stilgestaan bij de theoretische stroming van de *policy transfer*. In subparagraaf 3.5.3 worden deze theoretische inzichten vervolgens vertaald in *voorwaarden voor beleidstransplantatie*. Bij de analyse van de twee overige casussen – te weten Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan – wordt ingegaan op een

drietal aspecten dat de *mogelijkheid en wenselijkheid bepaalt van transplantatie van de pps-vorm* van het Wateringse Veld naar de twee andere projecten: ten eerste in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor beleidstransplantatie, ten tweede in hoeverre de *condities voor pps aanwezig zijn* bij de projecten en ten derde of de leerpunten van het Wateringse Veld een transplantatie beletten of onwenselijk maken.

**Figuur 3.1: Onderzoeksmodel**



Bron: Eigen bewerking, 2007

### 3.3 Casestudy

In deze paragraaf komt de onderzoeksstrategie van deze studie aan bod, te weten de casestudy. In de eerste plaats wordt uitgelegd wat men kan verstaan onder een casestudy en welke aspecten kenmerkend zijn voor deze onderzoeksstrategie. In het tweede gedeelte van deze paragraaf licht ik de casusselectie toe, waarbij zowel de redenen voor de uiteindelijke keuze worden aangevoerd als dat met een kritisch oog wordt gekeken naar de geselecteerde casussen.

Het werk van de auteur Yin (2003) wordt vaak aangehaald in onderzoeken wanneer de casestudy wordt uitgelegd. Yin (2003: 23) heeft de volgende definitie gegeven: “*A case study is an empirical inquiry that: investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used*”. Swanborn (2003) behandelt een zestal aspecten van casestudies, waarbij deze elementen veel overeenkomsten vertonen met de definitie van Yin. Hieronder worden de zes aspecten van Swanborn (2003: 22-29) uitgelegd, welke omschrijving is aangevuld met inzichten van Verschuren & Doorewaard (2004: 169-176). Tevens wordt per element aangegeven op welke wijze het aspect van toepassing is op dit specifieke onderzoek. De volgende elementen spelen een rol bij de besturing van sociale verschijnselen, zoals het geval is bij een casestudy.

- Er is één ‘drager’ of er zijn slechts enkele ‘dragere’ van het verschijnsel, waarbij bij dragere kan worden gedacht aan mensen, groepen óf met elkaar interacterende mensen en groepen. Tegenwoordig wordt de term casestudy niet alleen meer gebruikt als er één case wordt bestudeerd, maar ook als er sprake is van een aantal cases, al is het aantal casussen in studies zelden meer dan vier of vijf. Zodoende kan men een onderscheid maken tussen enkelvoudige en meervoudige of vergelijkende casestudies, al heeft Yin aangegeven dat voor deze twee soorten geen uiteenlopende methoden worden gebruikt. Bij de beschrijving van de selectie van de casussen verderop in deze paragraaf wordt dit onderscheid nader uitgelegd. Een belangrijk kenmerk van de casestudy is dus dat het een klein aantal onderzoekseenheden heeft; dit in tegenstelling tot de survey, waar juist een groot aantal onderzoekseenheden centraal staan. In dit onderzoek is dit aspect van toepassing, aangezien slechts drie casussen in de diepte worden bestudeerd.

- Bestudering van het verschijnsel vindt plaats in de *natuurlijke omgeving*. Dit heeft te maken met het feit dat van tevoren niet altijd helder is welke verschijnselen precies zullen worden bestudeerd of dat niet duidelijk is welke eigenschappen uit de omgeving relevant zijn. Het verschijnsel kan daarom niet worden geïsoleerd van de context waarin het voorkomt, hetgeen met name bij een experiment wél wordt gedaan. Bij de gebiedsontwikkelingsprojecten die centraal staan in dit onderzoek speelt de omgeving een zeer belangrijke rol en valt niet op voorhand te zeggen welke eigenschappen uit de context het meest relevant zijn, waardoor bestudering in de natuurlijke omgeving een logische keuze is.
- Het verschijnsel wordt over een *bepaalde periode* bestudeerd: ofwel door op diverse tijdstippen metingen te doen, ofwel door achteraf informatie te verzamelen over ontwikkelingen in die periode. Hierbij kan worden opgemerkt dat het bij casestudies meestal niet mogelijk is enkele duidelijk verschillende meetmomenten te onderkennen, waardoor veelal gedurende een bepaalde relevante periode waarnemingen worden gedaan. In dit onderzoek heb ik weliswaar gedurende een half jaar de ontwikkelingen in de casussen gevolgd, maar is het gezien de beperkte omvang van de studie niet mogelijk verschillende meetmomenten – bijvoorbeeld in de vorm van meerdere interviewrondes – te hanteren. Daarom worden bepaalde perioden van de publiek-private samenwerking in de projecten middels documentenanalyse en interviews in beeld gebracht.
- Meestal worden *diverse databronnen* gebruikt om het verschijnsel te kunnen onderzoeken, waarbij kan worden gedacht aan interviews met sleutelfiguren, documentenanalyse en participerende observatie. De mogelijkheid om te participeren en te ondervragen maakt de casestudy volgens Swanborn (2003: 24-25) wel exclusief geschikt voor het onderzoeken van hedendaagse verschijnselen, zoals ook het geval is in deze studie. Overigens hoeft men zich bij casestudies niet te beperken tot kwalitatieve methoden, maar zijn ook kwantitatieve of combinaties van die twee methoden denkbaar. Doordat bij deze onderzoeksstrategie gebruik wordt gemaakt van verschillende vormen van datagenerering – waaronder het houden van interviews – bestempelen Verschuren & Doorewaard (2004: 170) de casestudy als een arbeidsintensieve benadering, waarbij men in tegenstelling tot de survey meer de diepte in gaat dan in de breedte. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de gebruikte databronnen in dit onderzoek.
- De onderzoeker richt zich op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van *tal van variabelen*, en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen. In casestudies wordt daarom veel aandacht besteed aan sociale interactie, de betekenis die participanten aan elkaar en elkaars handelingen geven én de feitelijke en gepercipieerde knelpunten en hun oplossingen. Tevens wordt in zulke onderzoeken een centrale plaats ingenomen door zogenaamde ‘multiple realities’: de verschillende en soms zelfs tegenstrijdige visies die betrokkenen hebben op en de interpretaties die zij hanteren van de gebeurtenissen. In de eerste plaats kenmerkt dit onderzoek over publiek-private samenwerking zich door een groot aantal variabelen: naast de tien condities voor pps als belangrijkste, zijn dat (onder andere) ook nog de drie voorwaarden voor beleidstransplantatie. In de tweede plaats zijn de uitkomsten op deze variabelen voor de drie casussen nauwelijks objectief vast te stellen, waardoor tijdens de interviews nadrukkelijk wordt gevraagd naar interpretaties, percepties en subjectieve beoordelingen, bijvoorbeeld wat betreft de aanwezigheid van de condities. In de literatuur bestaat tot slot geen eenduidigheid over de vraag of een casestudy een holistisch karakter heeft. Aan de ene kant onderstrepen het gegeven dat men bij casestudies probeert een integraal beeld te krijgen van het object als geheel én de veelal kwalitatieve en niet-voorgestructureerde wijze van dataverzameling – met name zichtbaar bij de open interviews – het holistische karakter. Aan de andere kant maken onderzoekers altijd een selectie tussen relevante aspecten en onderdelen die zij buiten beschouwing laten én wordt de complexe werkelijkheid dikwijls gereduceerd. Volgens Swanborn (2003: 28) kan de holistische benadering in ieder geval worden gezien als een waarschuwing voor: het voorbijgaan aan het

feit dat mensen betekenissen geven aan gebeurtenissen, al te eenvoudige modellen van de werkelijkheid én een te vroegtijdige voorselectie door de onderzoeker van aspecten die van belang zijn. In dit onderzoek heeft dit laatste een plek gekregen door het pas selecteren van de thema's gedurende de theoretische verdieping en door de bewustwording dat tijdens het onderzoek nog relevante maar niet geselecteerde elementen zichtbaar kunnen worden.

- De bij het vorige punt genoemde beschrijvingen en verklaringen worden vervolgens getoetst aan de beschrijvingen en verklaringen die door de *onderzochten zelf* worden gegeven. De onderzoeker bespreekt de interpretaties en (tussen)resultaten immers over het algemeen met de onderzochten, zodat zij correcties kunnen aanbrengen of aanvullingen kunnen geven. Dit element is voor mijn onderzoek het minst relevant, maar wordt wel geborgd doordat meerdere onderzochten – zoals mijn begeleiders vanuit de organisatie – de (tussen)uitkomsten krijgen voorgelegd.

Na de uitleg van de belangrijkste eigenschappen van de casestudy, is het interessant de voor- en nadelen te noemen van de onderzoeksstrategie. Als eerste voordeel noemen Verschuren & Doorewaard (2004: 175) dat de casestudy mogelijkheden biedt om een integraal beeld van het onderzoeksobject te krijgen. In dit onderzoek wordt dit voordeel benut door een groot aantal thema's van pps te relateren aan zowel het type gebiedsontwikkelingsproject als aan de mogelijkheden voor beleidstransplantatie. Een tweede voordeel dat de auteurs onderscheiden, is dat een casestudy minder voorstructurering behoeft dan nodig is bij een experiment of survey. Hierdoor is de onderzoeksstrategie wendbaarder dan de andere twee, zodat het gemakkelijker is om tijdens het onderzoek nog van koers te veranderen. Gezien de complexiteit van de projecten die in dit onderzoek centraal staan, is dit een wezenlijk punt. Zeker de casus waarin de pps op dit moment wordt opgestart – te weten Binckhorst – is volop in ontwikkeling, waardoor wendbaarheid in het onderzoek wenselijk en noodzakelijk is. Tegenover deze twee voordelen staat volgens Verschuren & Doorewaard (2004: 175-176) het potentiële nadeel dat de externe geldigheid van de resultaten soms onder druk staat. Dit houdt in dat naarmate men minder gevallen bestudeert, het moeilijker is om de bevindingen van toepassing te verklaren op het geheel of op overeenkomstige casussen. Vennix (2002: 124-126) noemt dit ook wel het generaliseerbaarheidsprobleem van de casestudy; het is onmogelijk algemeen geldende uitspraken te doen over een domein, aangezien niet alle gevallen zijn onderzocht. De auteur haalt het werk van Yin aan om duidelijk te maken dat de functie van casestudies anders moet worden gezien dan om te generaliseren. Yin stelt namelijk dat het bij casestudies – anders dan het geval is bij een experiment of survey – niet gaat om te generaliseren naar een populatie, maar naar een theorie: het is de bedoeling om met behulp van een casestudy vast te stellen of een theorie al dan niet juist is, danwel bijstelling behoeft. Dieper ingaan op dit nadeel van de casestudy zou voor dit onderzoek te ver voeren, maar de notie dat ik gezien het bovengenoemde in dit onderzoek voorzichtig moet zijn in het doen van algemene uitspraken, is wél van belang.

Zoals eerder genoemd kan er een onderscheid worden gemaakt tussen enkelvoudige – waarin één casus diepgaand wordt bestudeerd – en meervoudige of vergelijkende casestudies. Dat dit onderzoek tot de laatste categorie zou behoren, stond al in een vroegtijdig stadium vast; zowel de opdrachtgever als de onderzoeker gaf namelijk de voorkeur aan een vergelijkende casestudy. Verschuren & Doorewaard (2004: 172-173) delen de laatste variant op in twee verschillende methoden. De eerste noemen zij de *hiërarchische methode*: hierbij worden de afzonderlijke cases in de eerste fase zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar bestudeerd en geanalyseerd, om de resultaten van de analyse uit fase één vervolgens in de tweede fase als input te gebruiken voor een vergelijkende analyse over alle onderzochte casussen heen. Om de analyse in de tweede fase te kunnen uitvoeren, is het van belang dat de analyses en de weergave van de onderzoeksresultaten van de afzonderlijke cases volgens een vast patroon gebeurt. De tweede methode wordt door de auteurs de *sequentiële methode* genoemd. In deze subcategorie begint de onderzoeker met een diepgaande bestudering van één casus. Op grond van deze bevindingen kiest de onderzoeker vervolgens weloverwogen een tweede casus, die wordt

bestudeerd in vergelijking met de resultaten van de eerste casus. Dit proces kan zich dan nog enkele malen herhalen, afhankelijk van het aantal cases dat wordt onderzocht.

Deze studie bevat elementen van beide methoden. Enerzijds worden de drie casussen volgens een vast patroon geanalyseerd en worden de resultaten op dezelfde manier gepresenteerd – de wijze waarop komt in paragraaf 3.5.1 aan bod – hetgeen pleit in het voordeel van de hiërarchische methode. Het is echter onmogelijk om de drie casussen onafhankelijk van elkaar te onderzoeken: ten eerste vormen de geringe tijd en middelen hiervoor beperkingen, en in de tweede plaats zorgt de verwevenheid tussen de casussen – aangezien de projecten spelen binnen één gemeente en verschillende respondenten betrokken zijn (geweest) bij meerdere casussen – ervoor dat al tijdens de eerste analyse het maken van vergelijkingen onvermijdelijk is. Anderzijds wordt in dit onderzoek gepoogd lessen die kunnen worden getrokken uit de analyse van de casus Wateringse Veld, toe te passen op de casussen Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan; dit past bij de sequentiële methode. De beperkte onderzoekstijd heeft het echter niet mogelijk gemaakt de twee overige casussen te selecteren ná de analyse van het project Wateringse Veld. Bovendien heeft de dataverzameling – hetgeen met name van toepassing is op het houden van interviews – voor de drie casussen om dezelfde reden gedeeltelijk gelijktijdig plaatsgevonden.

Concluderend zou men kunnen stellen dat het ontbreken van een duidelijke keuze voor één van de twee varianten kan worden beschouwd als een logisch gegeven aan de ene kant, terwijl het aan de andere kant als mogelijke zwakheid van het onderzoek kan worden aangeduid. Dat het onderzoek een mengvorm van de twee methoden betreft, ligt voor de hand als men kijkt naar de aard van het onderzoek. Het toepassen van de policy transfer-theorie vereist immers zowel het zoveel mogelijk afzonderlijk analyseren van de casussen (bijvoorbeeld hoe de context eruit ziet), als het al tijdens de eerste analyse maken van een vergelijking tussen de verschillende casussen (zoals de vraag welke overeenkomsten en verschillen er zijn). Daarnaast bestaat er in dit onderzoek een soort van sequentiële verhouding tussen de casus Wateringse Veld aan de ene kant, en de casussen Binckhorst en Lozerlaan aan de andere kant. Om deze redenen komt men bij deze studie haast automatisch uit bij een combinatie van de twee methoden. Het mogelijke gevaar schuilt echter in het feit dat de vroegtijdige vergelijking tussen de casussen niet beperkt blijft tot het gedeelte over policy transfer, aangezien de respondenten – om bovengenoemde reden van verwevenheid van de projecten – ook bij de bespreking van de thema's van pps af en toe vergelijkingen trekken. Zelf ben ik van mening dat ik – door dit punt expliciet te behandelen – bewuster ben van deze mogelijke tekortkoming van het onderzoek, waardoor ik in staat ben het potentiële risico op waardevermindering van de resultaten zo beperkt mogelijk te houden.

De daadwerkelijke selectie van de casussen is een relatief eenvoudig proces gebleken, dat al in een vroegtijdig stadium van het onderzoekstraject heeft plaatsgevonden. De opdrachtgever gaf naar aanleiding van mijn voorstel om een vergelijking te maken tussen de drie verschillende samenwerkingsvormen bij de Vinex-locaties binnen het grondgebied van de gemeente, als commentaar dat men niet alleen was geïnteresseerd in een retrospectief onderzoek, maar juist ook was benieuwd naar toekomstige mogelijkheden voor pps. Zodoende werd vanuit de gemeente voorgesteld om naast het Wateringse Veld, tevens onderzoek te doen naar een drietal projecten waarbij de publiek-private samenwerking zich in de opstartfase bevindt. Mijn inziens had de derde casus echter niet direct meerwaarde voor het onderzoek en zou het behouden van de derde casus mogelijk ten koste gaan van de diepgang van de analyse, waardoor in goed overleg is besloten het onderzoek te beperken tot drie casussen in totaal. Nadat ik enkele oriënterende gesprekken heb gevoerd over de drie casussen met ambtenaren van de gemeente, bleek echter dat één van de door de opdrachtgever voorgestelde casussen een gecompliceerd verleden kende. Aangezien dit het uitvoeren van een objectief onderzoek in de weg stond – bijvoorbeeld vanwege de gevoeligheid van bepaalde informatie – zou het behandelen van deze casus voor zowel de organisatie als voor mijn onderzoek geen

meerwaarde hebben. Deze casus is dan ook vervangen door het project Schakelzone Lozerlaan; dit project – dat werd voorgedragen door één van de ambtenaren met wie ik een gesprek heb gevoerd – leeft bij de gemeente, omdat men wil weten of het wenselijk is pps toe te passen bij dit project.

Uiteindelijk is een drietal projecten geselecteerd dat grote variëteit kent. In de eerste plaats betreft het uiteenlopende typen gebiedsontwikkelingsprojecten: het Wateringse Veld is een uitleglocatie, terwijl het bij de Binckhorst gaat om een binnenstedelijke transformatie én Schakelzone Lozerlaan nog het best te duiden valt als een bovenlokale gebiedsontwikkeling. In de tweede plaats bevindt de publiek-private samenwerking zich in de drie casussen in verschillende fasen. Bij het Wateringse Veld loopt de samenwerking richting zijn einde en kijkt men dus vooral terug op de samenwerking. Bij het project Binckhorst daarentegen is het opstarten van de pps onderdeel van de actualiteit, terwijl men bij de Schakelzone nog slechts overweegt om een publiek-private samenwerking aan te gaan. Persoonlijk beschouw ik de verschillen tussen de drie casussen als een interessant gegeven, maar ik ben mij tevens bewust van de mogelijke gevaren die eraan kleven. In dit licht haal ik het onderscheid aan dat Verschuren & Doorewaard (2004: 171) hebben gemaakt tussen de twee mogelijkheden voor het selecteren van casussen. De eerste strategie is om zo minimaal mogelijk van elkaar verschillende casussen te selecteren, terwijl bij de tweede strategie juist wordt gekozen voor maximale verschillen tussen de cases. Volgens de auteurs is de eerste strategie raadzaam wanneer de onderzoeker vooraf weinig kennis heeft van het onderwerp, omdat het bij sterk verschillende casussen moeilijk is om algemeen beschrijvende uitspraken te doen en verbanden tussen verschijnselen te leggen. De tweede strategie daarentegen is aantrekkelijk bij onderzoek dat zich richt op causale verbanden tussen variabelen of bij het nagaan welke factoren invloed hebben op bepaalde variabelen.

Gezien de verschillen tussen de casussen is de tweede strategie eigenlijk automatisch van toepassing op dit onderzoek, al blijkt wel voor de tweede maal dat er zorgvuldig dient te worden omgesprongen met het doen van algemene uitspraken. Dit neemt niet weg dat de tweede strategie ook in zoverre bij dit onderzoek past, dat in deze studie onderzoek wordt gedaan naar factoren die invloed hebben op bepaalde variabelen. Dit komt namelijk terug in de relatie die in dit onderzoek wordt gelegd tussen de aanwezigheid van bepaalde condities voor pps en de wenselijkheid van transplantatie van de pps-vorm. Bovendien is uit de bespreking van de theorie over policy transfer gebleken – zie paragraaf 2.6.5 – dat verschillen tussen casussen in sommige gevallen zelfs bevorderlijk zijn voor het slagen van beleidstransplantatie. Tot slot zijn de verschillen in stadia waarin de projecten zich bevinden noodzakelijk voor dit onderzoek, aangezien het een studie betreft over de mogelijkheden voor transplantatie van de pps-vorm tussen de onderzochte casussen. Juist doordat het project Schakelzone Lozerlaan zich nog in de opstartfase bevindt, is de kans groot dat men de leerpunten van het Wateringse Veld in ogenschouw zal nemen. Desalniettemin was meer gelijkheid tussen de casussen misschien aan te raden geweest, bijvoorbeeld voor het maken van een goede vergelijking tussen de casussen wat betreft de aanwezigheid van de condities voor pps. Overigens dient erop te worden gewezen dat – ook al zou dat wenselijker zijn geweest – het zelfs niet mogelijk was om direct vergelijkbare casussen te selecteren; met het ten einde lopen van de Vinex-afspraken ontbreekt het namelijk aan soortgelijke uitlegprojecten. Of het een pluspunt is voor het onderzoek dat de casussen grote verschillen vertonen, kan pas aan het eind van het onderzoekstraject worden bezien.

### **3.4 Kwalitatief onderzoek**

Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven, wordt bij de casestudy hoofdzakelijk gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden, hetgeen ook op deze studie van toepassing is. Dit heeft te maken met het feit dat datgene wat bij casestudies wordt onderzocht, meestal niet kan worden geplaatst in gesloten waarnemingscategorieën. Dit is wel het geval bij een vraag als: 'Hoeveel pps-en zijn er in Nederland?', omdat dan bijvoorbeeld de categorieën 0-5 en 5-10 kunnen worden onderscheiden. Doordat de waarnemingscategorieën in principe open zijn, is de onderzoeker bij kwalitatief onderzoek voortdurend bezig om de betekennissen van de waarnemingen te duiden, te begrijpen én

voorlopig en globaal te labelen (Verschuren & Doorewaard, 2004: 135-137). In dit onderzoek komt dit tot uitdrukking in het gegeven dat het belangrijkste aspect van de studie is welke percepties de respondenten hebben van en betekennissen die zij geven aan bepaalde aspecten, zoals de aanwezigheid van de condities voor pps. Daarentegen is het vrijwel onmogelijk om de condities voor publiek-private samenwerking op grond van kwantitatieve indicaties – zoals ‘hoeveel’ en ‘hoe lang’ – vast te stellen, waardoor dit onderzoek zich minder goed leent voor een kwantitatieve aanpak. Dit wil echter niet zeggen dat in deze scriptie uitsluitend gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve methoden; de enquêtevragen bij het interview (zie §3.5.4) maken het namelijk mogelijk om bijvoorbeeld weer te geven welk thema door respondenten het vaakst wordt aangemerkt als zijnde het belangrijkste thema. Wel is het zo dat er sprake is van een ondergeschikte relatie, omdat de kwantitatieve methode enkel wordt toegepast ter ondersteuning van de kwalitatieve analyse.

Vennix (2002: 199) haalt het werk van de auteur Wester aan om duidelijk te maken dat een belangrijk misverstand is dat men bij kwalitatief onderzoek weinig problemen tegen kan komen en dat men tevens onterecht denkt dat in dit type onderzoek ‘alles mag’. Volgens Vennix zijn er namelijk een aantal valkuilen waarin men kan trappen bij het uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Ten eerste kan het voorkomen dat de onderzoeker over een dusdanige hoeveelheid onderzoeksmateriaal beschikt, dat hij het gevoel heeft erin te ‘verdrinken’ en niet meer weet wat hij ermee moet doen (Vennix, 2002: 199). Ik heb in dit onderzoek gepoogd deze eerste valkuil te ontlopen door telkens scherpe afbakeningen van het onderzoeksobject te maken. Zo was het mogelijk in het kader van volledigheid meer dan tien thema’s voor pps te onderscheiden, maar daar is bewust niet voor gekozen. Bovendien is het een bewuste keuze geweest om het totale aantal cases te beperken tot drie (zie §3.2). Tot slot wordt bij de analyse van de casussen het gebruik van documenten gezien als aanvulling op de gehouden interviews, zodat daarmee de hoeveelheid data overzichtelijk blijft. Dat neemt niet weg dat alleen al de interviews een aanzienlijke hoeveelheid data hebben opgeleverd, waardoor het gevaar van verdrinking in de gegevens aanwezig blijft.

Vennix (2002: 199) noemt daarnaast als tweede valkuil dat de onderzoeker niet in staat is zijn eigen ‘biases’ te onderkennen, waardoor hij zijn eigen interpretaties gaat beschouwen als de gedachten van de onderzochten. De auteur noemt het gebruik maken van verschillende databronnen als manier om te voorkomen dat een onderzoeker in deze tweede valkuil stapt. Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, is het gebruiken van diverse databronnen één van de kenmerken van casestudies. Deze werkwijze staat ook wel bekend als de triangulatiemethode, wat inhoudt dat informatie uit verschillende databronnen met elkaar wordt vergeleken. Als de informatie uit de bronnen overeenkomt of in dezelfde richting wijst, dan versterkt dit de vermoedens of conclusies van de onderzoeker; zo niet, dan dient men op zoek te gaan naar een meer plausibele verklaring (Vennix, 2002: 199). Yin (2003: 98) stelt iets soortgelijks en is van mening dat “[...] *the most important advantage presented by using multiple sources of evidence is the development of converging lines of inquiry*”. Verschuren & Doorewaard (2004: 128) tot slot pleiten voor bronnentriangulatie, omdat de diverse databronnen – gezien vanuit de doel- en vraagstelling – elk hun eigen (on)mogelijkheden hebben, net als hun sterke en zwakke punten. Gezien de bovengenoemde voordelen heb ik in dit onderzoek de methode van triangulatie toegepast. Hieronder wordt toegelicht welke databronnen zijn gebruikt.

- In de eerste plaats is veelvuldig gebruik gemaakt van *literatuur- en documentenanalyse*. Met name in het theoretische hoofdstuk van dit onderzoek is het scala aan relevante bestuurskundige en planologische literatuur benut, waarbij bewust is gekozen voor een zo groot mogelijke diversiteit in documenten. Dit heeft namelijk als voordeel dat hierdoor het onderzoeksobject vanuit verschillende perspectieven wordt belicht, hetgeen goed aansluit bij het brede karakter van de studiegebieden van bestuurskunde en planologie. Zo is er voor de bespreking van de thema’s van pps niet alleen gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur (bijvoorbeeld Daamen (2005)) en wetenschappelijk onderzoek verricht door een medewerker van een



adviesbureau (Van den Hof (2006)), maar óók van boeken over opgedane praktijkervaringen door adviesbureaus (zoals het werk van Metrum (2005)) en uitgegeven literatuur door de overheid (zie de ‘Reiswijzer’ van het ministerie van VROM (2006)). Net als dat voor de bespreking van de policy transfer-theorie is gekozen voor een verscheidenheid aan (Engelstalige) bronnen, al beperkt dit zich wel tot wetenschappelijke literatuur, omdat de policy transfer een sterk wetenschappelijk ingestoken concept is. Een tweede bewuste keuze is om zoveel mogelijk recentelijk uitgebrachte literatuur te gebruiken. Enerzijds is zowel publiek-private samenwerking als policy transfer een redelijk ‘nieuw’ fenomeen, waardoor men al snel uitkomt bij publicaties van de afgelopen jaren. Anderzijds zijn beide theoretische stromingen door opgedane ervaringen nog steeds volop in ontwikkeling en worden de concepten telkens weer anders ingevuld, zodat recente literatuur kan bijdragen aan het geven van een actueel beeld van de theorieën. Tot slot is voor dit methodologische hoofdstuk én voor de bespreking van de casussen kennis genomen van diverse bronnen. Eerder in deze paragraaf is al gezegd dat de documenten voor de casusanalyse vooral zijn gebruikt ter ondersteuning, bevestiging of weerlegging van de informatie die middels interviews is verkregen. Bij de gebruikte bronnen kan men onder andere denken aan de structuurvisie van de gemeente Den Haag.

- In de tweede plaats vormen de twaalf gehouden *interviews* de belangrijkste databron voor de analyse van de casussen. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van zowel open vragen als meer gesloten vragen in de vorm van enquêtevragen. Bij de selectie van de respondenten voor de drie cases is getracht een zo representatief mogelijke afspiegeling te bewerkstelligen van de betrokken actoren bij de projecten. Een verdere uitleg van de opbouw van de interviews en de keuze voor de respondenten wordt gegeven in paragraaf 3.5.4.
- Tot slot is in dit onderzoek een kleine rol weggelegd voor *observatie* als databron. Aangezien ik gedurende zes maanden werkzaam ben geweest bij de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, heb ik tijdens overleggen en in gesprekken met medewerkers veelvuldig kunnen observeren. Deze informatie speelt echter slechts een geringe rol, omdat ik niet op een gestructureerde wijze heb geobserveerd. Wel kunnen deze gegevens in het geval van het Wateringse Veld het ontstane beeld na de analyse (deels) bevestigen danwel ontkrachten.

### 3.5 Operationalisatie

In de vorige twee paragrafen is uitvoering aan bod gekomen op welke manier dit onderzoek kan worden getypeerd, namelijk als een casestudy waarin hoofdzakelijk kwalitatieve methoden worden toegepast. Deze paragraaf focust zich meer op de inhoudelijke kant van het onderzoek, aangezien dit gedeelte de inhoudelijke schakel vormt tussen de theorie en de praktijk. In de eerste subparagraaf wordt toegelicht hoe de analyse van de casussen is opgebouwd. De feitelijke operationalisatie geschiedt in de subparagrafen 3.5.2 en 3.5.3: het betreft respectievelijk de operationalisatie van de thema’s van pps in condities en de operationalisatie van de inzichten uit de policy transfer in voorwaarden. Deze operationalisatie is overzichtelijk weergegeven in tabellen, terwijl de bespreking van de afzonderlijke aspecten in de tekst plaatsvindt. De paragraaf wordt ten slotte afgesloten met de behandeling van de belangrijkste databron voor de casusanalyse, te weten het interview (§3.5.4).

#### 3.5.1 *Opbouw casusanalyse*

In paragraaf 3.3 is toegelicht dat in deze meervoudige casestudy elementen van de hiërarchische methode voor analyse worden gebruikt. Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het zorgvuldig toepassen van deze methode is dat de verschillende casussen zoveel mogelijk op dezelfde wijze dienen te worden geanalyseerd en dat de onderzoeksresultaten via een vast patroon moeten worden gepresenteerd. Dit is dan ook de werkwijze die ik hanteer bij de opbouw van de casusanalyse. Om de consistentie van dit onderzoek te vergroten, is voor de casusanalyse de opbouw van het theoretische hoofdstuk nauwgezet gevolgd. Het theoretisch kader van deze studie kan eigenlijk worden opgedeeld in drie delen, welke het best zichtbaar zijn geworden in de samenvattende conclusie van het tweede hoofdstuk (§2.7), waardoor de casusanalyse eenzelfde opbouw kent.

Het eerste gedeelte van de analyse betreft een beschrijving van de casus: wat voor type gebiedsontwikkelingsproject het is, in welke fase het project zich bevindt én de wijze waarop men de samenwerking heeft vormgegeven of gaat vormgeven. Het eerste deel behandelt daarmee de theoretische aspecten die in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 aan bod zijn gekomen. In het tweede gedeelte worden de thema's van pps uit paragraaf 2.5 voor de verschillende casussen besproken. Afhankelijk van de – door de respondenten gepercipieerde – belangrijkheid van de thema's bij de specifieke casus en de relaties tussen de thema's, kunnen er verschillen optreden in de volgorde van bespreking van de thema's. Dit betekent dat in de casushoofdstukken niet per definitie de volgorde van benoeming is aangehouden uit paragraaf 2.5. In dit gedeelte wordt een belangrijke stap gezet met betrekking tot de analyse van de mogelijkheden voor en wenselijkheid van publiek-private samenwerking, door te onderzoeken of de condities voor pps aanwezig zijn. Het derde deel tot slot zoomt in op de mogelijkheden voor beleidstransplantatie en de lessen die kunnen worden getrokken uit eerder opgedane pps-ervaringen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de inzichten uit de policy transfer-theorie, zoals deze theorie in paragraaf 2.6 is uitgelegd.

### 3.5.2 *Operationalisatie thema's bij pps in condities*

In paragraaf 2.5 is uitgebreid stilgestaan bij een tiental thema's dat een belangrijke rol speelt bij publiek-private samenwerking. Om deze thema's ook meetbaar te maken en om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag die in paragraaf 1.3 is gesteld, is het noodzakelijk deze thema's te operationaliseren. De operationalisatie van de thema's in condities die aanwezig dienen te zijn bij pps wil deze wenselijk en mogelijk zijn, staat centraal in deze paragraaf. Om de in de vorige subparagraaf genoemde consistentie van het onderzoek te waarborgen, ben ik voor de formulering van de condities – net als bij de opbouw van de casusanalyse – zo dicht mogelijk gebleven bij de theoretische besprekingen uit hoofdstuk 2. Dit tevens om de operationalisatie werkelijk een schakelfunctie te laten vervullen tussen de theorie en de praktijk. Ik heb voor de bespreking van de condities dan ook geen aanvullende literatuur gezocht en niet de reeds gebruikte literatuur nogmaals diepgaand bestudeerd. Daarnaast zijn de condities zo neutraal mogelijk geformuleerd, om zodoende te bevorderen dat ik onbevooroordeeld en 'ongekleurd' te werk ga in het onderzoek. Dit neemt niet weg dat het bij een dergelijk kwalitatief onderzoek als deze – waarin veel aspecten worden behandeld waarbij percepties een belangrijke rol spelen – het haast onmogelijk is volledig objectief onderzoek te doen. Daarom zal de kritische lezer hier en daar toch vooronderstellingen weten te ontdekken in de operationalisatie, bijvoorbeeld de hypothese dat de risico's bij een project een behoorlijke omvang moeten hebben, wil men overgaan tot het optuigen van een publiek-private samenwerkingsconstructie. Ik ben me dan ook bewust van het feit dat mijn eigen percepties invloed kunnen hebben op het interpreteren van de condities en de verzamelde data.

De opbouw in de bespreking van de condities is voor alle condities nagenoeg gelijk. De eerste stap in de formulering is over het algemeen het in kaart brengen van het thema dat centraal staat bij de conditie. De tweede stap bestaat vervolgens uit het achterhalen welk aspect bepalend is om te kunnen beoordelen of het aangaan van een publiek-private samenwerking an sich wenselijk en mogelijk is, als het gaat om het specifieke thema. De bespreking van de conditie wordt geëindigd met het aspect dat beslist of het toepassen van het joint venturemodel wenselijk en mogelijk is. Als deze drie stappen worden toegespitst op het thema 'risico's', dan ziet de operationalisatie er als volgt uit: het achterhalen van de hoeveelheid risico's bij het project (stap 1), de bereidheid van de betrokken actoren om een deel van de risico's te dragen (stap 2) én de wil van de partijen om de risico's vervolgens te delen (stap 3). Door gebruik te maken van deze opbouw voor het bespreken van de condities, wordt men in staat gesteld om van een algemene beschrijving van het thema toe te werken naar de beoordeling van de wenselijkheid en mogelijkheid van een specifiek pps-model. Deze steeds verdere inkadering van het thema maakt het eenvoudiger om de uitkomsten te kunnen interpreteren: wanneer bijvoorbeeld blijkt dat voor wat betreft de aanwezigheid van de conditie de tweede stap wél van toepassing is maar de derde stap níet, dan betekent het dat op dit terrein het joint venturemodel niet ideaal is, terwijl een

pps in zijn algemeenheid wel een optie is. Als laatste algemene opmerking over de formulering van de condities kan worden genoemd dat de meeste aspecten die worden behandeld bij de condities, letterlijk zijn gehaald uit paragraaf 2.5. Dit sluit goed aan bij de doelstelling om in de operationalisatie de theoretische bespreking zo nauwkeurig mogelijk te volgen. Slechts voor enkele thema's was meer creativiteit nodig – bijvoorbeeld voor 'regie' – aangezien deze ambigue onderwerpen zich minder makkelijk laten vangen in 'rijtjes'. In de onderstaande tabel (tabel 3.1) is de operationalisatie opgenomen.

**Tabel 3.1: Operationalisatie condities voor pps**

<b>Conditie:</b>	<b>Omschrijving:</b>	<b>Aspecten:</b>
<i>Risico's</i>	De omvang van de risico's bij de gebiedsontwikkeling is dusdanig groot, dat partijen niet zelfstandig in staat zijn deze risico's te dragen. Bij de omvang van risico's moet worden gedacht aan het aantal risico's evenals de grootte ervan. Of: de risico's brengen zoveel onzekerheid met zich mee, dat partijen deze niet zelfstandig willen dragen. Bovendien verwacht men dat andere partijen in staat en bereid zijn een deel van de risico's op zich te nemen én dat men bereid is de risico's te delen tussen de samenwerkende partijen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mate van risico's van project: <ul style="list-style-type: none"> <li>Publiekrechtelijke risico's</li> <li>Financiële risico's</li> <li>Grondexploitatie-risico's</li> <li>Afzetrisico's</li> <li>Planontwikkelingsrisico's</li> <li>Exploitatie-risico's</li> <li>Organisatie-risico's</li> <li>Samenwerkings- en procesrisico's</li> </ul> </li> <li>Bereidheid tot dragen risico's</li> <li>Bereidheid tot risicodeling</li> </ol>
<i>Kennis en expertise</i>	Het gevoel bestaat dat de eigen kennis en expertise ontoereikend zijn of dat de kennis en expertise van andere partijen noodzakelijk zijn om het gebied te kunnen ontwikkelen. Bovendien verwacht men dat andere partijen in staat en bereid zijn deze kennis en expertise in te zetten én te delen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mate van kennis van actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Planontwikkeling en procedures</li> <li>Financiering en fiscale aspecten</li> <li>Grondexploitatie</li> <li>Marktsituatie en -vraag</li> <li>Ruimtelijke ordening</li> <li>Risico-analyse</li> <li>Creatieve en technologische oplossingen</li> </ul> </li> <li>Mate van kennis anderen</li> <li>Bereidheid tot inzetten en delen van kennis en expertise</li> </ol>
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	Men beseft dat door de samenwerking een hogere ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt, omdat de marktpartijen hun kennis kunnen inbrengen in het planontwerp en er meer aandacht is in het ontwerp voor de verschillende waarden van het gebied. Uiteindelijk streeft men ernaar te komen tot een (inhoudelijk) gedeelde visie op en ambitie voor het project.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mate van aandacht in ontwerp voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Belevingswaarde</li> <li>Gebruikswaarde</li> <li>Toekomstwaarde</li> </ul> </li> <li>Mate van inbreng in ontwerp door marktpartijen</li> <li>Specifieke maatregelen om ruimtelijke kwaliteit te verhogen</li> <li>Mate van gedeelde visie en ambitie</li> </ol>
<i>Belangen</i>	De eigenbelangen of het algemeen belang kunnen/kan alleen worden gediend als de samenwerking wordt aangegaan met andere partijen. Een andere mogelijkheid is dat de notie is dat de belangen van anderen dusdanig belangrijk en sterk zijn, dat de kans bestaat dat deze actoren blokkademacht gaan inzetten als zij niet bij de samenwerking worden betrokken. Daarnaast is erover nagedacht hoe om te gaan met belangentegenstellingen binnen en tussen de partijen. Tot slot verwacht men dat andere partijen in staat en bereid zijn te komen tot vervlechting van en gezamenlijke belangen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mate van belangen van actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Continuïteit van de bedrijfsvoering</li> <li>Winstmaximalisatie</li> <li>Goede ruimtelijke ordening</li> <li>Optimale bereikbaarheid</li> </ul> </li> <li>Mate van belangen anderen</li> <li>Omgang met belangentegenstellingen</li> <li>Bereidheid tot belangenverflechting</li> </ol>
<i>Middelen</i>	Men heeft het gevoel dat de eigen middelen ontoereikend zijn of dat de middelen van andere partijen noodzakelijk zijn om het gebied te kunnen ontwikkelen. Bovendien verwacht men dat andere partijen in staat en bereid zijn deze middelen in te zetten ten behoeve van de	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mate van middelen van actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiële middelen</li> <li>Kennis en expertise</li> <li>Grondposities</li> <li>Publiekrechtelijke procedures of bevoegd-</li> </ul> </li> </ol>

	gebiedsontwikkeling én dat de (mogelijke) samenwerkingspartners bereid zijn de middelen te bundelen.	<i>beden</i> 2. Mate van middelen anderen 3. Bereidheid tot inzetten middelen 4. Bereidheid tot bundelen middelen
<i>Cultuur en werkwijze</i>	In de eerste plaats is het besef aanwezig dat de (mogelijke) samenwerkingspartners een andere cultuur en werkwijze hebben en in de tweede plaats heeft men begrip en respect voor elkaars cultuur en werkwijze. Men heeft niet de intentie alle cultuurverschillen op te lossen, maar er wordt wel getracht gezamenlijke cultuurelementen te laten ontstaan.	1. Mate van cultuur van actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Projectbetrokkenheid</i></li> <li>▪ <i>Grijpen van (markt)kansen</i></li> <li>▪ <i>Afspraken schriftelijk vastleggen</i></li> <li>▪ <i>Beperkt mandaat</i></li> <li>▪ <i>Wens om controle</i></li> <li>▪ <i>Respect voor contracten</i></li> <li>▪ <i>Risicomijding</i></li> </ul> 2. Mate van cultuur anderen 3. Omgang met cultuurverschillen 4. Inspanningen om te komen tot gezamenlijke cultuurelementen
<i>Regie</i>	De perceptie van de betrokken actoren is dat het niet verstandig is de gemeente alleen de regie te laten voeren, maar dat er moet worden getracht te komen tot een gedeelde regie, tenzij alle samenwerkingspartners het erover eens zijn dat de gemeente de aangewezen instantie is om de regierol op zich te nemen.	1. Welke actor regierol op zich moet nemen 2. Aantal directieleden 3. Onafhankelijke directie of niet 4. Bereidheid tot gedeelde regie
<i>Procesmanagement</i>	De actoren ervaren in het proces een goede balans tussen flexibiliteit aan de ene kant en vasthoudendheid aan de andere kant. Tevens wordt er een juiste mix van proces- en projectmanagement toegepast.	1. Balans tussen flexibiliteit en vasthoudendheid 2. Mix proces- en projectmanagement
<i>Vertrouwen</i>	De (mogelijke) samenwerkingspartners gaan uit van de goede intenties van de andere partijen en verwachten dat zij zich onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs als de mogelijkheden zich daarvoor aandienen. Bovendien zijn de partijen zich bewust van het feit dat vertrouwen zich geleidelijk ontwikkelt en zijn ze daarom bereid te investeren in het creëren van vertrouwen. Tot slot gaat men ervan uit dat de andere partijen zich houden aan eerder gemaakte (in)formele afspraken.	1. Mate van uitgangspunten actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Goede intenties anderen</i></li> <li>▪ <i>Onthouden van opportunistisch gedrag</i></li> <li>▪ <i>Bereidheid tot investeren in vertrouwen</i></li> <li>▪ <i>Naleving afspraken door anderen</i></li> </ul>
<i>Aantal actoren</i>	Men is het erover eens dat het aantal partijen in de pps-constructie zo beperkt mogelijk is gehouden, maar dat daarbij geen belangrijke spelers buiten spel zijn gezet.	1. Mate van tevredenheid over aantal partijen in de samenwerking

Bron: Eigen bewerking, 2007

Hieronder worden de tien condities die aanwezig dienen te zijn bij pps, apart toegelicht.

- *Risico's*: Deze conditie is in het eerste deel van de subparagraaf al als voorbeeld besproken, waarbij duidelijk is gemaakt dat in de opbouw een driedeling is gehanteerd. Aangezien in de theorie wordt gesteld dat de omvang van de risico's en de daarmee samenhangende onzekerheid bij gebiedsontwikkelingsprojecten dusdanig groot is dat het vaak een reden vormt om een pps aan te gaan, heb ik ervoor gekozen dit ook zo, expliciet te benoemen. Tot slot komt het achtal soorten risico's dat wordt onderscheiden, rechtstreeks uit paragraaf 2.5.1.
- *Kennis en expertise*: Ook bij deze conditie is de driedeling te herkennen: de aanwezigheid van de kennis (stap 1), de bereidheid om deze in te zetten (stap 2) en tot slot de wil om de kennis en expertise te delen (stap 3). De terreinen waarop een actor over kennis en expertise kan beschikken, zijn letterlijk overgenomen uit het theoretische hoofdstuk. Wel zijn de gebieden waarop de overheden danwel de marktpartijen vanouds over meer kennis beschikken dan de andere partijen, door elkaar heen gezet. Dit is om te voorkomen dat de geïnterviewden direct een standaardpatroon herkennen in de antwoordcategorieën en om te zorgen dat zij echt worden gedwongen goed na te gaan op welke terreinen zij over kennis en expertise

beschikken. Het gedeelte uit paragraaf 2.5.2 over het benutten van kennis die is opgedaan door ervaringen met pps, heeft niet een expliciete plek gekregen in de operationalisatie, omdat de bespreking ervan beter aansluit bij het onderdeel over policy transfer.

- *Ruimtelijke kwaliteit:* Bij de formulering van deze conditie is vooral gefocust op het potentiële voordeel van pps dat de inbreng van marktwaarden de ruimtelijke kwaliteit kan vergroten. Ondanks dat uit paragraaf 2.5.3 is gebleken dat hiervan in de praktijk veelal nog geen sprake is, heb ik de conditie toch zo neutraal mogelijk proberen te formuleren. Daarnaast heb ik de drie genoemde waarden – belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde – niet verder geoperationaliseerd, omdat dit te ver zou voeren voor het onderzoek. Wel is bij de bespreking van de conditie de derde stap toegevoegd – namelijk dat men streeft te komen tot een gedeelde inhoudelijke visie of ambitie – aangezien deze stap niet op een dergelijke manier zichtbaar was in het theoretische hoofdstuk. Bewust spreek ik van een *inhoudelijke* visie of ambitie, omdat anders de kans op overlap bestaat met de gezamenlijke belangen.
- *Belangen:* In paragraaf 2.5.4 is uitgebreid stilgestaan bij de complexiteit van de belangen en de interdependentie tussen partijen met betrekking tot het behartigen van de eigen belangen, waardoor deze twee aspecten een belangrijke plaats hebben ingenomen bij deze conditie. De vier genoemde belangen zijn ook direct ontleend aan deze paragraaf. Ten slotte verwijst het vervlechten van de belangen in de operationalisatie naar package deals die als (mogelijke) oplossingsrichting voor belangentegenstellingen in paragraaf 2.5.4 zijn gepresenteerd.
- *Middelen:* De bespreking van het beschikken over middelen, de bereidheid de middelen in te zetten én de wil tot bundeling van middelen, toont wederom de driedelige opbouw van de operationalisatie. De onderscheiden middelen zijn afkomstig uit paragraaf 2.5.5, met als verschil dat bepaalde middelen – zoals mogelijkheden voor kostenverhaal en vrijstellingen van het bestemmingsplan – zijn samengevoegd onder de noemer ‘publiekrechtelijke procedures of bevoegdheden’.
- *Cultuur en werkwijze:* Uit de corresponderende paragraaf in hoofdstuk 2 is gebleken dat er aanzienlijke cultuurverschillen zijn tussen de overheden en marktpartijen en dat men niet de intentie moet hebben om de verschillen geheel weg te nemen. Dit is dan ook terug te vinden in de formulering van de conditie. Net als het geval is bij kennis en expertise, zijn ook de cultuurwaarden van de overheden en marktpartijen bewust door elkaar heen gezet.
- *Regie:* Het uitgevoerde literatuuronderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de overheid vaak nog is geneigd de regierol bij gebiedsontwikkelingsprojecten naar zich toe te trekken, maar dat dit niet altijd is gewenst. Vandaar dat deze conditie ook op een dergelijke kritische manier is geformuleerd. De aspecten in de operationalisatie over het aantal directieleden en de vraag of de directeur onafhankelijk dient te zijn, nemen een bijzondere positie in, omdat ze niet direct zijn te herleiden tot het theoretische hoofdstuk. Aangezien tijdens de werkzaamheden bij de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld echter duidelijk is geworden dat dit belangrijke aspecten zijn, heb ik ervoor gekozen ze op te nemen in de operationalisatie.
- *Procesmanagement:* Bij het opstellen van deze conditie is de vierdeling in kernelementen van De Bruijn e.a. (2002) bewust losgelaten, omdat anders overlap zou ontstaan met met name de condities ‘vertrouwen’ en ‘aantal actoren’. Immers, de kernelementen ‘openheid’ en ‘bescherming van de core values’ vertonen veel overeenkomsten met de genoemde condities. Daarom is procesmanagement in de operationalisatie behoorlijk eng opgevat, door het te beperken tot het vinden van een goede balans tussen flexibiliteit en openheid én project- en procesmanagement; deze twee aspecten zijn reeds in paragraaf 2.5.8 aan bod gekomen.
- *Vertrouwen:* De drie aspecten ‘goede intenties anderen’, ‘onthouden van opportunistisch gedrag’ en ‘naleving afspraken door anderen’ zijn elementen van vertrouwen die Koppenjan & Klijn (2004) als essentiële onderdelen beschouwen en die ook zijn behandeld in paragraaf 2.5.9. Het aspect ‘bereidheid tot investeren in vertrouwen’ vormt eigenlijk de tweede en derde stap in de opbouw van de conditie, en is afgeleid van het feit dat vertrouwen zich geleidelijk ontwikkelt.

- *Regie:* De keuze in paragraaf 2.5.10 om dit thema te beperken tot het aantal actoren in de samenwerkingsconstructie, is tevens toegepast bij de operationalisatie. Daarnaast is het evenwicht benadrukt dat moet worden gevonden tussen enerzijds het beperkt houden van het aantal actoren en anderzijds het betrekken van alle belangrijke actoren.

### 3.5.3 Operationalisatie inzichten uit policy transfer in voorwaarden

Waar het bij de operationalisatie van de thema's van pps vrij eenvoudig is gebleken om het theoretische hoofdstuk nauwgezet te volgen, is dat in aanzienlijk minder mate mogelijk voor de operationalisatie van de inzichten uit de policy transfer. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de policy transfer – zoals eerder in paragraaf 3.4 is gezegd – een sterk wetenschappelijk en redelijk abstract ingestoken concept is, waardoor voor de operationalisatie een grotere vertaalslag nodig is dan het geval is bij de thema's van pps. Anderzijds ontbreekt het in paragraaf 2.6 deels aan duidelijke 'rijtjes' en overzichtelijke thema's – dit in tegenstelling tot paragraaf 2.5 – waardoor de operationalisatie meer creativiteit vergt. Desalniettemin is het toch gelukt om een drietal voorwaarden voor policy transfer te formuleren, welke in tabel 3.2 zijn opgenomen. Alvorens ik deze voorwaarden afzonderlijk bespreek, volgen nog een tweetal algemene opmerkingen. In de eerste plaats heb ik, omwille van de objectiviteit van het onderzoek, geprobeerd de voorwaarden voor policy transfer zo neutraal mogelijk te formuleren. Toch zijn er enkele (op de theorie gebaseerde) vooronderstellingen zichtbaar, zoals dat een vrijwillige keuze voor publiek-private samenwerking te prefereren valt boven een (in)direct gedwongen keuze. De tweede opmerking heeft betrekking op de volgorde van de voorwaarden, omdat daar een bepaalde gedachte achter zit. Het is namelijk zo dat de eerste (motieven) en de tweede (mogelijkheden voor verplaatsing) voorwaarde samen bepalend zijn voor de derde voorwaarde (mate van verplaatsing). Hieronder volgt een bespreking van de drie voorwaarden.

- *Motieven:* Een belangrijk aspect binnen de theorie over policy transfer wordt gevormd door de motieven die de betrokken actoren hebben om beleidstransplantatie toe te passen. Op verschillende plaatsen in paragraaf 2.6 zijn de motieven in meer of mindere mate expliciet aan bod gekomen, waardoor bij de formulering van de voorwaarde is getracht al deze aspecten terug te laten komen. Zo zijn de genoemde motieven gebaseerd op de theoretische inzichten van zowel de redenen voor de opkomst van de stroming (§2.6.1), als de motieven bij de keuze voor policy transfer (§2.6.2), als de verschillende vormen van policy transfer (§2.6.3). Ingegeven door de bespreking van de verschillende vormen van policy transfer in hoofdstuk 2, is bij de operationalisatie van deze voorwaarde een onderscheid gemaakt tussen motieven die duiden op een meer vrijwillige keuze voor policy transfer en motieven die wijzen op een (in)direct gedwongen keuze. Zo valt het motief 'dezelfde positieve resultaten als elders bereiken' in de eerste categorie, terwijl een 'sterke wens vanuit de moederorganisatie' meer bij de tweede past. Overigens is bij de selectie en formulering van de motieven – om de eerdergenoemde reden van het hoge abstractieniveau van de theorie – gekeken of én op welke manier de motieven relevant zijn voor het onderzoek. In paragraaf 2.6 is bijvoorbeeld meermalen gerept over de druk die de Europese Unie uitoefent om gelijksoortig beleid te voeren, waarmee dit orgaan dus policy transfer stimuleert. Voor wat betreft de toepassing van pps bij een specifieke gemeente – het onderzoeksobject – lijkt het vrij onwaarschijnlijk dat dit motief een rol speelt, terwijl invloed van de Rijksoverheid niet ondenkbaar is; hierdoor heb ik als motief 'Rijksoverheid stimuleert pps sterk' opgenomen. Op een dergelijke manier heb ik geprobeerd ook andere motieven beter te laten aansluiten bij dit onderzoek. Tot slot wil ik erop wijzen dat er bewust voor is gekozen de meer 'vrijwillige' en meer 'gedwongen' motieven door elkaar heen te zetten, zodat de respondenten dit onderscheid niet direct herkennen.
- *Mogelijkheden voor verplaatsing:* Deze voorwaarde sluit goed aan bij de mogelijkheden voor beleidstransplantatie uit subparagraaf 2.6.3 en de lessen die kunnen worden getrokken uit policy transfer (§2.6.5). Hierin is namelijk gesteld dat het onderzoeken van de contextuele overeenkomsten en verschillen tussen het donor- en gastland van belang is, dat actoren de

opgave en situatie nog weleens als dusdanig uniek ervaren dat het belemmerd werkt voor beleidstransplantatie én dat ‘losser’ gedefinieerde beleidsmodellen makkelijker zijn over te nemen dan strak gedefinieerde exemplaren. Deze aspecten zijn dan ook terug te vinden in de operationalisatie.

- *Mate van verplaatsing*: In subparagraaf 2.6.2 is stilgestaan bij de verschillen in mate waarin beleid wordt getransplanteerd. Dit element – inclusief de categorieën voor de mate van transplantatie – kon direct worden overgenomen bij de operationalisatie. Aangezien in de meeste gevallen niet wordt gekozen voor het letterlijk kopiëren van het beleid, is het daarnaast van belang te onderzoeken naar welke elementen de voorkeur uitgaat. Tot slot is uit subparagraaf 2.6.4 gebleken dat de actoren veelal selectief zijn als het gaat om beleidsmodellen die wat hen betreft in aanmerking komen voor transplantatie, doordat ze bijvoorbeeld enkel kijken naar voorbeelden uit het eigen geografische gebied; dit aspect heeft daarom een plek in de operationalisatie verdiend.

**Tabel 3.2:** Operationalisatie voorwaarden voor policy transfer

Voorwaarde:	Omschrijving:	Aspecten:
<i>Motieven</i>	Van tevoren dient duidelijk te zijn welke motieven ten grondslag liggen aan de keuze om policy transfer toe te passen. Idealiter is het een vrijwillige keuze geweest en niet zozeer een (in)direct gedwongen keuze.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mate van motief voor actor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Dezelfde positieve resultaten als elders bereiken</i></li> <li>▪ <i>Sterke wens vanuit de moederorganisatie</i></li> <li>▪ <i>Grotere kans van slagen en goedkoper dan een nieuwe oplossing</i></li> <li>▪ <i>Ontevredenheid over de huidige situatie</i></li> <li>▪ <i>Rijksoverheid stimuleert pps sterk</i></li> <li>▪ <i>Zonde om viel opnieuw uit te vinden</i></li> <li>▪ <i>Pps is een trend of hype</i></li> <li>▪ <i>Problematische opgave dwingt ertoe</i></li> </ul> </li> </ol>
<i>Mogelijkheden voor verplaatsing</i>	Men moet vooraf weten hoe groot de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de context van het Wateringse Veld en die van de casus. Het is van belang dat de actoren de problematiek in de casus niet teveel als uniek beschouwen, omdat anders transplantatie lastig is en de kans op weerstand bij de implementatie groot. Tevens moeten de partijen het gevoel hebben dat de pps-vorm voldoende vrijheid laat om te worden aangepast aan de nieuwe situatie.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mate van overeenkomsten en verschillen in context</li> <li>2. Mate van nadruk op uniciteit</li> <li>3. Mate van aanpasbaarheid</li> </ol>
<i>Mate van verplaatsing</i>	Er dient te worden nagegaan in welke mate men de pps-vorm van het Wateringse Veld wil en kan verplaatsen naar de andere casussen. Bovendien moet worden onderzocht of de partijen een voorkeur hebben voor bepaalde elementen van de pps-vorm om te verplaatsen. Tot slot moet duidelijk zijn of de actoren in hun zoektocht tevens hebben gekeken naar andere pps-projecten of modellen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mate van verplaatsing: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Kopiëren</i></li> <li>▪ <i>Imiteren</i></li> <li>▪ <i>Combineren</i></li> <li>▪ <i>Inspireren</i></li> </ul> </li> <li>2. Mate waarin voorkeur bestaat voor bepaalde elementen</li> <li>3. Mate waarin is gekeken naar meerdere pps-modellen</li> </ol>

**Bron:** Eigen bewerking, 2007

#### 3.5.4 *Innulling interviews*

In paragraaf 3.4 is uitgelegd dat in dit onderzoek het interview de belangrijkste databron is voor de casusanalyse. Vandaar dat ik veel aandacht heb besteed aan het zorgvuldig voorbereiden van het interview en het opstellen van de interviewvragen. Een goede voorbereiding is ook om een andere reden van belang, namelijk doordat ik middels de interviews informatie wil inwinnen over een tiental condities voor pps én een drietal voorwaarden voor beleidstransplantatie, wat behoorlijk ambitieus is. Uit het voorgaande kan daarom het volgende worden afgeleid: de doelstelling van het interview is enerzijds om de verschillende aspecten diepgaand te onderzoeken, hetgeen aansluit bij het feit dat dit

onderzoek een casestudy is (§3.3), terwijl anderzijds het aanzienlijke aantal te onderzoeken variabelen om een soort ‘survey-achtige’ aanpak vraagt. Doordat het onderzoek echter in de eerste plaats kan worden gezien als een casestudy, heb ik ervoor gekozen het open interview als uitgangspunt te nemen, maar om daarbij tevens gebruik te maken van enquêtevragen; dit laatste wordt namelijk vaak toegepast bij een survey. Zodoende heb ik voor de verschillende casussen zowel een lijst met interviewvragen opgesteld als dat ik een vragenlijst met enquêtevragen voor bij het interview heb gemaakt. Als voorbeeld zijn in de bijlagen 2 en 3 deze vragenlijsten voor de casus Binckhorst opgenomen. Aangezien het te ver zou voeren om alle onderdelen van het interview afzonderlijk te bespreken, licht ik hieronder de belangrijkste keuzes toe die zijn gemaakt bij het opstellen van de vragenlijsten.

Allereerst wordt uitgelegd hoe de twee vragenlijsten zich tot elkaar verhouden. De lijst met interviewvragen vormt de basis voor het interview, omdat hierin alle gespreksonderwerpen zijn opgenomen en het de opbouw van het interview toont. Bij bepaalde subvragen in deze eerste lijst wordt verwezen naar de vragenlijst met enquêtevragen. Deze tweede vragenlijst heeft als doel – zoals ook aan het begin van het document aan de respondent wordt uitgelegd (zie bijlage 3) – om op een snelle manier inzicht te verkrijgen in de opvattingen van de geïnterviewden over een groot aantal aspecten. De vragenlijst is een week vóór het interview opgestuurd naar de respondent, waarbij deze persoon zowel per mail als per telefoon is verzocht de vragenlijst voorafgaand aan het interview in te vullen. Dit laatste heeft als voordeel dat tijdens het interview geen kostbare tijd gaat verloren aan het invullen van de vragenlijst; de meeste respondenten bleken de tijd te hebben genomen om de vragenlijst vooraf in te vullen. Tijdens het interview vormen de ingevulde antwoorden op de enquêtevragen vervolgens weer de input voor het interview, omdat het bijvoorbeeld interessant blijkt door te vragen op bepaalde gekozen antwoorden. Zo wordt er dus door de onderzoeker meermalen geschakeld tussen de twee interviewlijsten. Daarbij kan de interviewer gemakkelijk de regie in de hand houden, omdat hij als enige weet wat de volgorde van het interview is. Over de opbouw van het vraaggesprek kan worden gezegd dat het interview uit vier delen bestaat: het eerste deel betreft een korte introductie van de interviewer en een korte toelichting door de geïnterviewde op de betrokkenheid van de organisatie bij het project, zodat beiden het interview op een veilige manier kunnen starten; in het tweede deel staan de thema's bij pps centraal; de voorwaarden voor policy transfer komen in het derde deel aan bod; en het vierde deel tot slot is een korte afsluiting, waarbij de respondent de mogelijkheid wordt geboden vragen te stellen of opmerkingen te maken. Aangezien de interviewvragen een logische uitwerking zijn van de aspecten uit de operationalisatie (zie §3.5.2 en 3.5.3), ga ik verder alleen nog in op de enquêtevragen.

Vennix (2002: 135-151) en Fowler (1995: 46-67, 158-165) hebben duidelijk gemaakt dat het opstellen van enquêtevragen nauwkeurig moet gebeuren en dat enkele spelregels van toepassing zijn, waardoor grote zorg is besteed aan het opstellen van de tweede vragenlijst. Temeer omdat de interviews – en daarmee ook de enquêtevragen – vooral zijn bedoeld om de percepties en opvattingen van de respondenten inzichtelijk te maken, hetgeen niet het makkelijkste doel is. Vandaar dat ik van het werk van Fowler (1995) het hoofdstuk heb gebruikt dat zich toespitst op “questions to measure subjective states”. Echter, aangezien deze literatuur over survey-vragen gaat en dit onderzoek geen survey is, hoeft niet aan alle aspecten even zwaar te worden getild. Dit heeft te maken met het feit dat ik niet primair de doelstelling heb om de data kwantitatief te bewerken (zie §3.4) én ik tijdens de interviews nog de mogelijkheid heb om te vragen waarom men een bepaald antwoord heeft ingevuld, wat normaal gesproken niet mogelijk is bij een enquête. Aan de hand van de bovengenoemde literatuur heb ik de enquêtevragen opgesteld en getracht een zo groot mogelijke variëteit aan te brengen wat betreft de soorten vragen. Eerder in deze subparagraaf is aangegeven dat de tweede vragenlijst een tweeledige doelstelling heeft. In de eerste plaats zorgen de enquêtevragen ervoor dat de respondent (provocerend) wordt gedwongen stelling te nemen, waardoor op een snelle manier inzichtelijk wordt gemaakt welke elementen de respondent het belangrijkste vindt en welke aspecten interessante



aanknopingspunten bieden voor het interview. Hierdoor is het mogelijk op een directe manier verschillende kanten van een onderwerp te belichten en diepgaand te bespreken. In dit licht heb ik er dan ook bewust voor gekozen om de respondent aan het begin van het tweede onderdeel van het interview een rangorde aan te laten brengen wat betreft de belangrijkheid van de thema's bij pps. Deze rangorde bepaalt op zijn beurt de volgorde van bespreking van de thema's. Aangezien vooraf de inschatting was dat het waarschijnlijk onmogelijk is alle thema's te behandelen, zorgt deze werkwijze ervoor dat tijdens de interviews het langst wordt stilgestaan bij de thema's die door de respondent als meest belangrijk worden gepercipieerd. Dit vergroot tevens de kans dat het interview relevante informatie oplevert. Aan het tweede deel van de doelstelling – te weten dat de enquêtevragen het mogelijk maken een groot aantal variabelen te behandelen – is voldaan door enquêtevragen op te nemen over alle thema's van pps. Indien er te weinig tijd is om alle thema's te bespreken, is er middels de ingevulde antwoorden toch informatie gegenereerd over de onbesproken thema's. Bovendien is het tijdens het houden van de interviews gebleken dat aan het eind van het interview enkele respondenten de tijd namen om bepaalde ingevulde antwoorden alsnog toe te lichten. Dit betekent echter niet dat alle variabelen zich even goed lenen voor enquêtevragen. Sommige aspecten zijn namelijk te ingewikkeld om te kunnen worden gereduceerd tot simpele vragen of ze zijn voor de respondenten te onbekend om 'zomaar' te kunnen worden gesteld. Dit laatste is met name het geval bij de voorwaarden voor policy transfer, waardoor bij dit gedeelte hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van open vragen.

Zoals eerder gezegd, is er getracht de afwisseling in soorten enquêtevragen zo groot mogelijk te maken, zodat de respondent niet de kans krijgt de vragen 'op de automatische piloot' in te vullen. Bovendien geeft het mij de mogelijkheid het gekozen soort vragen goed aan te laten sluiten bij de aard van het onderwerp. Zo lenen de verschillende terreinen waarop de actoren over kennis kunnen beschikken zich beter voor een beoordeling in cijfers dan voor stellingen. Fowler (1995: 46-67, 158-165) noemt een drietal strategieën om antwoorden van respondenten te ontlokken, welke bij de tweede vragenlijst zijn toegepast.

Een eerste strategie is om antwoordmogelijkheden in een *eens-oneens vorm* te gieten, zoals bij stellingen het geval is. Een bekende methodologische discussie is voor welke hoeveelheid antwoordcategorieën moet worden gekozen en welke namen aan deze antwoordmogelijkheden dienen te worden gegeven. Fowler (1995: 56-57) stelt bijvoorbeeld dat respondenten de neiging hebben om hun antwoord eerder in de richting van 'eens' in te vullen dan 'oneens', en dat zelfs als er vier antwoordcategorieën worden geboden, de onderzoeker de antwoorden bij de analyse meestal alsnog in twee categorieën verdeelt. Dit laatste probleem speelt bij dit onderzoek minder een rol, omdat de data niet kwantitatief worden verwerkt. Ik heb er juist zelfs voor gekozen het aantal antwoordcategorieën groot te houden, zodat de respondent zijn opvatting over het onderwerp nauwkeurig kan aangeven – dit verhoogt de validiteit van de informatie – en er meteen over kan worden doorgevraagd. Ondanks dat niet iedereen voorstander is van een midden-antwoordcategorie, heb ik toch 'gemiddeld' of 'eens noch oneens' toegevoegd als antwoordmogelijkheid, waardoor het aantal antwoordcategorieën bij deze vragenlijst op vijf uitkomt. In bepaalde gevallen heb ik daarnaast de volgorde van de antwoordcategorieën met opzet omgedraaid – zoals bij de vraag over de terreinen waarop de organisatie over kennis en expertise beschikt – om te zorgen dat de respondenten scherp blijven. Wat betreft de benamingen van de antwoordmogelijkheden heb ik de tips van Fowler (1995: 65, 163) opgevolgd. De auteur is van mening dat het veelgebruikte woord 'strongly' – of 'sterk' in het Nederlands – een te grote emotionele component bevat, waardoor deze minder geschikt is als benaming. Fowler pleit in plaats daarvan voor het gebruik van de termen 'completely' en 'generally', hetgeen ik in de vragenlijst heb vertaald naar 'geheel' en 'overwegend'. De strategie om de eens-oneens vorm te gebruiken, is veelvuldig toegepast in de vragenlijst, omdat veel variabelen zich voor een dergelijke vorm lenen. In sommige gevallen heb ik de aspecten waarover iets wordt gevraagd, scherper geformuleerd, om duidelijker te hebben hoe het antwoord van de respondent moet worden geïnterpreteerd. Zo heb ik bij de cultuurwaarde

‘respect voor contracten’ het woord ‘diep’ ervoor geplaatst. Daarnaast zijn sommige stellingen bewust negatief gesteld – ook al geeft Fowler (1995: 67) terecht aan dat als je het oneens bent met de stelling dat je ongelukkig bent, dat een ingewikkelde manier is om te zeggen dat je gelukkig bent – omdat het bepaalde stellingen net iets prikkelender maakt. Over de stellingen kan tot slot nog worden gezegd dat ik het merendeel ervan zelf heb bedacht, waarbij ik heb geprobeerd deze zo treffend mogelijk te formuleren. Enkele stellingen zijn echter ontleend aan en bewerkte versies van de stellingen die Klijn e.a. (2006: 169-181) hebben gebruikt voor hun onderzoek, hetgeen geldt voor een tweetal stellingen over belangtegenstellingen en twee over vertrouwen.

Een tweede strategie is om de respondent een prioritering te laten maken van een aantal variabelen middels een *rangordening*. Een eerste toepassing van deze strategie in de vragenlijst is waar de geïnterviewde wordt gevraagd een rangorde aan te brengen in belangrijkheid van de thema's bij pps. Fowler (1995: 58, 164) stelt echter dat een mogelijke tekortkoming van deze strategie is dat het geen informatie geeft over hoe belangrijk de respondent elk item nu werkelijk vindt. Zo kan een hoogscorend item alsnog als onbelangrijk worden ervaren of kan een laagscorend element toch heel belangrijk zijn. Ondanks dat dit mogelijke gevaar al gedeeltelijk is weggenomen doordat de aangebrachte rangorde door de respondent tijdens het interview wordt besproken, heb ik ervoor gekozen de respondenten tevens in te laten vullen hoe belangrijk – middels vijf antwoordcategorieën (zie de eerste strategie) – zij de verschillende thema's vinden. Een variant op deze strategie is toegepast bij de vraag over de motieven voor policy transfer, omdat de respondent daar wordt gevraagd een top drie aan te geven. Zoals in subparagraaf 3.5.3 reeds is aangegeven, zijn de meer ‘vrijwillige’ en ‘gedwongen’ motieven door elkaar heen gezet, zodat dit onderscheid niet direct wordt herkend.

De derde strategie ten slotte is om de prioritering te meten door de respondent een *beoordeling* te laten geven of een schatting te laten maken van de grootte van bepaalde aspecten, door gebruik te maken van een schaal van 1 tot 10. Deze methode verdient volgens Fowler (1995: 164) de voorkeur boven de tweede strategie, omdat hiermee wél duidelijk wordt hoe belangrijk de items volgens de respondent zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit wil echter niet zeggen dat een item dat een 6 scoort, drie keer zo belangrijk is als een item dat een 2 scoort (Fowler, 1995: 61). Deze strategie is onder andere gebruikt bij de prioritering van de verschillende soorten risico's die kunnen zijn verbonden aan het project. Overigens is bij de enquêtevraag bij het thema ‘procesmanagement’ een variant toegepast, omdat bij deze vraag een schaal is opgenomen met aan de twee uiteinden ‘flexibiliteit’ en ‘vasthoudendheid’. Dit type variant is overgenomen uit het onderzoek van Klijn e.a. (2006).

Tot slot kan over de twee vragenlijsten nog worden gezegd dat er is getracht deze voor de drie verschillende casussen zoveel mogelijk hetzelfde te laten zijn, hetgeen vooral mogelijk is gebleken voor de lijst met enquêtevragen. Omwille van de vergelijkbaarheid van de data tussen de casussen is gekozen voor eenzelfde wijze van formulering en opbouw. In sommige gevallen bleek het echter niet mogelijk om de vragen exact hetzelfde te formuleren, omdat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de casussen. Met name de verschillen in de fasen waarin de projecten zich bevinden, zorgt ervoor dat bepaalde vragen anders moeten worden gesteld. Bovendien zijn er enkele gevallen van casusspecifieke omstandigheden die interessant zijn om te bevragen, bijvoorbeeld de onzekerheid bij de casus Binckhorst over de aanleg van een belangrijke verkeersroute. Toch is het gelukt deze verschillen zo klein mogelijk te houden. Zoals door aan het begin van de vragenlijsten van de casussen Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan de opmerkingen toe te voegen dat het kan zijn dat bepaalde onderdelen of aspecten uit de vragenlijsten zich nog niet hebben voorgedaan of niet van toepassing zijn op de casussen, maar dat de respondent toch wordt gevraagd een inschatting te geven van deze aspecten, bijvoorbeeld op basis van eerder opgedane ervaringen met pps.

Deze subparagraaf wordt afgesloten met een toelichting van de keuze van de respondenten. Het uitgangspunt is geweest om voor elke casus een viertal respondenten te interviewen, zodat daarmee een goed beeld ontstaat van de thematiek. Bovendien is getracht de diversiteit wat betreft de achtergrond en positie van de respondenten zo ruim mogelijk te maken, waardoor de kans groot is dat informatie wordt gegenereerd over percepties en opvattingen gezien vanuit verschillende invalshoeken. Daarnaast is geprobeerd de relevante medewerkers van zowel de (betrokken) marktpartijen als de gemeente te interviewen, waarbij er bewust voor is gekozen om het totale aantal gemeentelijke respondenten iets hoger te laten zijn, omdat de gemeente de opdrachtgever is van het onderzoek. Enkele medewerkers van de gemeente – die als direct betrokkenen het beste weten welke personen relevant zijn om te interviewen – hebben de namen verstrekt van de medewerkers die zijn geïnterviewd. In bijlage 1 staat per respondent vermeld wat zijn of haar achtergrond is. Een eerste overeenkomst is dat de meeste geïnterviewden bij andere projecten reeds ervaring hebben opgedaan met pps. Een tweede gelijkenis is dat bijna alle gemeentelijke respondenten werkzaam zijn bij dezelfde afdeling – te weten Projectmanagement Den Haag – die valt onder de directie Haags Ontwikkelingsbedrijf. Enerzijds liepen de directe contacten namelijk via deze afdeling en anderzijds behoort pps tot een belangrijk taakgebied van deze unit. De variatie zit hem dan ook in de functies van de respondenten: projectleiders, vennoten, directeuren, etc. Wel was het voor de casussen Wateringse Veld en Binckhorst makkelijker om de respondenten te selecteren, omdat voor deze casussen zowel de betrokken gemeenteambtenaren als de samenwerkende marktpartijen bekend zijn. Aangezien de voorbereidingen van de casus Schakelzone Lozerlaan zich nog in de opstartfase bevinden, was de selectie van de respondenten bij deze casus een lastigere opgave. Uiteindelijk heb ik voor de laatste casus twee marktpartijen geselecteerd die aan de ene kant werkelijk zijn geïnteresseerd in een pps bij dit gebiedsontwikkelingsproject, maar aan de andere kant tevens reeds publiek-private samenwerkingen aangaan of zijn aangegaan met de gemeente Den Haag. Hierdoor beschikken deze actoren over vergelijkingsmateriaal en opgedane ervaringen, zodat zij waarschijnlijk minder moeite hebben met het beantwoorden van de interviewvragen én het de kans vergroot dat de interviews relevante data opleveren. Overigens is het niet gelukt om voor de casus Binckhorst vier respondenten te interviewen. Doordat de actuele stand van zaken rondom de casus voor een onverwachte werkdruk bij de gemeente zorgde, kon het vierde interview helaas geen doorgang vinden. Wel is er een extra interview gehouden met de directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf, die dankzij zijn positie een casusoverstijgend beeld kon geven van pps bij de gemeente Den Haag.

### **3.6 Samenvattende conclusie**

In dit hoofdstuk is de methodologische verantwoording van dit onderzoek gegeven. In de eerste plaats is de opbouw van het onderzoek uitgelegd. Vervolgens is duidelijk gemaakt dat dit onderzoek alle belangrijke kenmerken bevat van de casestudy. Meer specifiek betreft het hier een meervoudige casestudy, omdat een drietal casussen wordt onderzocht, te weten de projecten Wateringse Veld, Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan. Aangezien er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de casussen en deze grotendeels afzonderlijk worden geanalyseerd, maar voor een gedeelte ook onderling worden vergeleken, wordt in dit onderzoek een combinatie van de hiërarchische en sequentiële methode toegepast. Een ander kenmerk van het onderzoek is dat het gaat om een kwalitatief onderzoek, waarbij literatuur- en documentenanalyse én interviews de belangrijkste databronnen zijn. Daarna is de volgorde van de casusanalyse toegelicht, welke de opbouw van het theoretische hoofdstuk nauwgezet blijkt te volgen. Dit laatste is ook duidelijk zichtbaar bij de operationalisatie van de thema's bij pps in condities én de operationalisatie van de inzichten uit de policy transfer in voorwaarden. Het resultaat van deze operationalisatie is terug te vinden in de tabellen 3.1 en 3.2. De laatste stap in de operationalisatie is het formuleren van de interviewvragen. Vanwege de complexiteit van het onderzoek en het grote aantal onderzoeksvariabelen, is ervoor gekozen te werken met zowel een lijst met interviewvragen als met een lijst met enquêtevragen. Bij deze tweede vragenlijst is getracht middels verschillende strategieën antwoorden van de respondenten te ontlokken, welke vervolgens weer de input vormen voor het interview.

## 4. Casus Wateringse Veld: nieuwigheid van Vinex-beleid en pps

### 4.1 Inleiding

Na in de vorige drie hoofdstukken het fundament onder het onderzoek te hebben gelegd, is het nu de hoogste tijd om de eerste stappen in het empirische veld te zetten. Het praktijkgedeelte van deze studie begint met de analyse van een bijzondere casus. Bijzonder is het Wateringse Veld voor de gemeente Den Haag in meerdere opzichten: in de eerste plaats vormde het de eerste ervaringen met het door de Rijksoverheid vastgestelde Vinex-beleid en in de tweede plaats was de gemeente nog nooit zo'n vergaande vorm van samenwerking met een private partij aangegaan op het terrein van gebiedsontwikkeling. Daarbij behoorde het Wateringse Veld ook nog eens tot één van de eerste Vinex-locaties in Nederland en was het binnen ons land een voorloper wat betreft de gekozen samenwerkingsvorm. Hoewel niemand op dit moment – ruim tien jaar later – meer raar opkijkt van beide fenomenen, was dat in de beginfase van de ontwikkeling van het Wateringse Veld wel anders. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt op deze aspecten verder ingegaan, omdat daarin het type project, de fasering en het type samenwerking aan bod komen. In paragraaf 4.3 is ruimte vrijgemaakt voor de bespreking van de aanwezigheid van de condities voor pps, gevolgd door een analyse van de aanwezigheid van de voorwaarden voor policy transfer (§4.4). Het hoofdstuk wordt tot slot afgesloten met een samenvattende conclusie. Zoals reeds in paragraaf 3.4 is aangegeven, is de beschrijving van de casus in dit hoofdstuk gebaseerd op de gehouden interviews, enkele documenten en in mindere mate op observatie.

### 4.2 Introductie casus

#### 4.2.1 *Type project: eerste ervaringen met Vinex-beleid*

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) uit 1992 heeft de weg vrijgemaakt voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld, omdat in deze nota de toen nog 'Wateringen' geheten locatie als één van de drie uitleglocaties voor het stadsgewest Haaglanden werd benoemd. Het doel van het aanwijzen van de bouwlocaties was om zorg te dragen dat in een relatief korte periode – tot 2005 – de woningvoorraad in het stadsgewest aanzienlijk kon groeien (Ministerie van VROM, 1990: 51-52). Hoewel de locatie oorspronkelijk op het grondgebied van de gemeente Wateringen was gelegen, heeft de grenscorrectie van 1 januari 1994 ertoe geleid dat het onderdeel ging uitmaken van het Haagse grondgebied. Dat voor deze oplossing is gekozen, heeft te maken met het feit dat Den Haag al jarenlang aan de grenzen van zijn groei zat, waardoor de uitleglocatie 'Wateringen' door de gemeente Den Haag als welkome uitbreidingsmogelijkheid werd gezien (zie figuur in bijlage 4 voor de ligging).

Zo beschikte de gemeente Den Haag op 1 januari 1994 over de uitleglocatie Wateringse Veld, hetgeen een plangebied behelst met een omvang van ongeveer 325 hectare. Daarvan valt circa 257 hectare onder het exploitatiegebied: zo'n 43 procent van die 257 ha is uitgeefbaar, hetgeen betekent dat 57 procent van het plangebied bestaat uit openbare ruimte (Daamen, 2005: 90). Het langgerekte gebied is gelegen tussen de kern Wateringen en het stedelijke gebied van Rijswijk, en sluit aan de noordzijde aan bij Den Haag Zuidwest – de uitbreidingswijken van Den Haag van na de Tweede Wereldoorlog. Het aantal te realiseren woningen op de locatie Wateringse Veld is in de loop der jaren aan (kleine) veranderingen onderhevig geweest, maar de verwachting is dat het totaal uit zal komen op ongeveer 7700 woningen. Daarvan valt pakweg 70 procent in de categorie vrije marktsector en van het totaal is ongeveer 72 procent grondgebonden woningen. Deze woningen worden gerealiseerd in acht deelplannen (zie figuur 4.3 in bijlage 5), die elk een eigen sfeer uitademen. Naast woningen bieden deze plangebieden tevens ruimte aan een aanzienlijke hoeveelheid groen en water, twee winkelcentra gelegen in de meer stedelijke deelplannen, twee tramlijnen, diverse sportvoorzieningen én vier basisscholen en een middelbare school. Hoewel vooraf de hoop bestond de ontwikkeling van de locatie tot de periode 1995-2005 te kunnen beperken, blijkt deze planning te rooskleurig te zijn geweest; het streven is nu om in 2011 de laatste woningen te hebben opgeleverd. Tot slot kan bij de

beschrijving van het project nog worden vermeld dat het een stadsuitleg betreft die op twee punten afwijkt van de beschrijving in paragraaf 2.2. In de eerste plaats is het uitbreidingsgebied niet grotendeels agrarisch grasland dat gemakkelijk kan worden volgebouwd – zoals meestal het geval is bij uitleglocaties – maar bestaat het vooral uit kassencomplexen; figuur 4.1 in bijlage 5 laat goed zien dat het gehele noordelijke gedeelte van het gebied uit kassen bestaat en dat enkel aan de zuidkant grasland is gelegen. In de tweede plaats is de Rijksoverheid – vanwege de bijzondere situatie dat ze de locatie heeft aangewezen in de Vinex – duidelijker zichtbaar geweest bij deze stadsuitleg dan gebruikelijk is. Zo zijn voor de ontwikkeling aanzienlijke gelden van de (Rijks)overheid ter beschikking gesteld en heeft het Rijk randvoorwaarden opgesteld.

#### 4.2.2 *Fasering project: 10 jaar Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld*

Vanwege het feit dat het grootste gedeelte van de ontwikkelingsperiode van het Wateringse Veld reeds achter de rug is, heeft het project voor verschillende deelplannen alle vier de genoemde fasen uit paragraaf 2.4 doorlopen. Hieronder wordt het procesverloop besproken. De initiatieffase van het project is gestart met de eerdergenoemde aanwijzing van de locatie in de Vinex uit 1992. De eerste jaren stonden met name in het teken van het voorbereiden van de samenwerking met Bouwfonds én het doorlopen van de publiekrechtelijke procedure voor de annexatie van het Wateringse grondgebied. Wat het opstarten van de samenwerking betreft, was het positief te noemen dat de toenmalige wethouder Noordanus en de directeur van Bouwfonds in die tijd, elkaar al snel vonden. Mogelijk kan deze goede relatie – die er vanaf het begin was – worden verklaard door het feit dat de gemeente Den Haag aandeelhouder was van het destijds NV Bouwfonds Nederlandse Gemeenten geheten bedrijf. Dit in 1946 door dhr. Wiersema opgerichte bedrijf met de naam Bouwspaar kas Drentsche Gemeenten had als ideaal om mensen met een smalle beurs aan een eigen woning te helpen. Vanaf 1980 – de onderneming heette inmiddels al Bouwfonds – heeft het bedrijf zich steeds meer verbreed en vercommercialiseerd, waardoor het anno 2007 is uitgegroeid tot een brede en toonaangevende vastgoedontwikkelaar die het ontwikkelen, financieren en managen van vastgoed tot haar kernactiviteiten rekent. Sinds eind 2006 maakt Bouwfonds onderdeel uit van Rabo Bouwfonds, aangezien de onderneming in dat jaar is opgenomen in de Rabobank Groep (Homepage Bouwfonds, 14 augustus 2007).

Toen de grenscorrectie in januari 1994 een feit was, bezat zowel Bouwfonds als de gemeente slechts enkele (kleine) grondposities in met name het graslandgebied; Den Haag had bij de grenscorrectie namelijk gronden van de gemeente Wateringen overgenomen. Ten behoeve van de beoogde samenwerking tussen Bouwfonds en de gemeente Den Haag hebben de partijen gezamenlijk in december 1993 een Intentieverklaring opgesteld, gevolgd door een Samenwerkingsovereenkomst op 7 april 1994 (Samenwerkingsconvenant, 1995: 2-3). In deze periode hebben de gemeente en de marktpartij afgesproken dat als Bouwfonds op eigen risico gronden zou verwerven in het plangebied, zij ter compensatie ontwikkelingsrechten in de marktsector kon verkrijgen. Volgens dhr. Neeft van de gemeente is er een logische verklaring voor deze werkwijze: *“Een overheid die rondloopt in een agrarisch gebied veroorzaakt namelijk enerzijds een prijsopjagend effect, en anderzijds had de gemeente nog geen publieke besluiten genomen”*.

Dhr. Van der Harst – voormalig directeur van het projectbureau namens de gemeente – stelde dat in de samenwerkingsovereenkomst was vastgelegd dat beide partijen in de daarop volgende periode zouden werken aan een aantal deelonderzoeken. Deze onderzoeken maakte onderdeel uit van de plan- en haalbaarheidsfase. In de eerste plaats zijn de Structuurschets Wateringse Veld en de Stedenbouwkundige Visie in februari 1995 tot stand gekomen, die beide zijn opgesteld door de gemeente in samenwerking met Bouwfonds. De Structuurschets bevatte onder andere het plangebied, de beoogde bebouwing en een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden voor de locatieontwikkeling; dit zijn dezelfde elementen die in subparagraaf 2.4.2 zijn genoemd. In de tweede plaats is door de gemeente in mei 1995 – in het kader van de voorbereiding van de planologische

maatregelen voor het gebied Wateringse Veld – de procedure van de Milieueffectrapportage (m.e.r) in gang gezet, een maand later gevolgd door de voorontwerp- en ontwerp-bestemmingsplanprocedures. Meer duidelijkheid over de financiële haalbaarheid van het project kon worden gegeven met de totstandkoming van de Grondkostenverordening Haaglanden in juli 1995, met de bijbehorende budgetverdeling van de grondkosten voor de verschillende Vinex-locaties. Naast het feit dat er werd gewerkt aan de bovengenoemde deelonderzoeken, hebben beide partijen in dezelfde maand – te weten op 20 juli 1995 – de ‘Letter of Understanding’ onderschreven, welke het resultaat was van het overleg dat is gevoerd over de verdere wijze van samenwerking in de exploitatie en ontwikkeling van het gebied. De voorgaande stappen hebben allemaal betrekking op de samenwerking met Bouwfonds, maar in dezelfde periode heeft de gemeente tevens prestatieafspraken gemaakt met een aantal woningbouwcorporaties, dat verantwoordelijk is voor de realisatie van de 30 procent sociale huur in het plan en daarnaast ter compensatie woningen in de marktsector mag ontwikkelen (Samenwerkingsconvenant, 1995: 2-9).

De inhoud van de eerste drie overeenkomsten – de Intentieverklaring, de Samenwerkingsovereenkomst en de Letter of Understanding – is uiteindelijk opgenomen in en vervangen door het Samenwerkingsconvenant van 22 december 1995. Hierin zijn nadere afspraken gemaakt over de oprichting van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld – de grondexploitatie maatschappij (GEM) – welke in de volgende subparagraaf wordt toegelicht. Deze maatschappij is formeel van kracht gegaan op 1 januari 1996. Vanaf die datum heeft de gemeente de verdere verwerving van onroerende zaken in het plangebied overgenomen van Bouwfonds (Samenwerkingsconvenant, 1995: 3, 9, 28). Dit heeft te maken met twee zaken: in de eerste plaats kon de gemeente eventueel haar publiekrechtelijke onteigeningsbevoegdheden aanwenden ten behoeve van de verwerving en in de tweede plaats gold vanaf dat moment het voorkeursrecht voor de gemeente wat betreft de aankoop van de gronden. Het jaar 1996 laat vervolgens de overgang zien van de plan- en haalbaarheidsfase op de realisatiefase, aangezien Van der Harst (gemeente) aangaf dat in dit jaar zowel werd gewerkt aan de pps als dat de eerste woningbouw moest plaatsvinden. Uiteindelijk zijn beide zaken gelukt en volgde na 1996 enkele voorspoedige jaren wat betreft de ontwikkeling van de eerste deelgebieden, mede mogelijk gemaakt door de gunstige economische omstandigheden. De gebeurtenis 11 september 2001 veroorzaakte echter een kink in de kabel, omdat door de verminderde economische conjunctuur de woningmarkt inzakte en het ontwikkelingsproces stagneerde. In verband met de verslechterde woningmarkt werd in 2002 besloten twee deelplannen – die een hoge stedelijkheid kende middels het gebruik van bastions – kritisch tegen het licht te houden. Men koos ervoor deze deelplannen te herontwerpen, zodat de plannen beter zouden aansluiten bij de markt vraag, maar dit zorgde wel voor de nodige uitloop in het proces. De wens om de ontwikkeling van het Wateringse Veld in 2005 af te kunnen ronden, heeft men zodoende moeten laten varen.

Op dit moment – ruim tien jaar na de oprichting van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld – bevindt één (herontwikkeld) deelplan zich op de grens van plan- en haalbaarheidsfase naar realisatiefase, is een ander deelplan voor ongeveer de helft gerealiseerd en zijn enkele deelplannen inmiddels voor het beheer ervan overgedragen aan het stadsdeel Escamp van de gemeente Den Haag. In figuur 4.2 en tabel 4.1 (bijlage 5) zijn de vorderingen van het project Wateringse Veld duidelijk te zien. Volgens de planning kunnen de laatste woningen in 2011 worden opgeleverd; dit is zes jaar later dan voorzien, maar bij projecten met een dergelijke omvang is dat niet geheel ongebruikelijk.

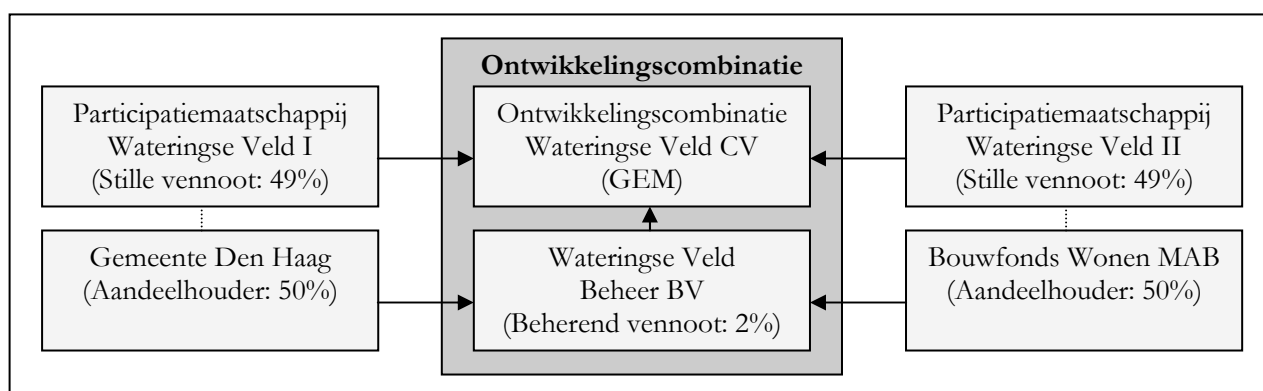
#### 4.2.3 *Type samenwerking: CV/BV-constructie*

Zoals in paragraaf 2.3.7 al is genoemd, is er bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld voor gekozen om het joint venture model in de juridische vorm van een CV/BV-constructie te gieten. Zonder in details te willen treden, wordt deze bijzondere constructie hieronder toegelicht. In de eerste plaats heeft zowel de gemeente als Bouwfonds een besloten vennootschap opgericht, waarin de gemeente respectievelijk Bouwfonds voor 100 procent participeert. Deze twee BV's hebben de

namen Participatiemaatschappij Wateringse Veld I en II gekregen. De tweede stap was dat beide partijen gezamenlijk de Wateringse Veld Beheer BV hebben opgericht. De drie BV's tezamen hebben vervolgens een commanditaire vennootschap in het leven geroepen, die luistert naar de naam Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV; dit is feitelijk de grondexploitatiemaatschappij (GEM). Hierin nemen de twee participatiemaatschappijen ieder voor 49 procent deel, en de laatste 2 procent wordt voor rekening genomen door de Beheer BV. Terwijl de Beheer BV als beherend vennoot optreedt, zijn de twee overige BV's slechts 'stille vennoten'. Dit houdt in dat binnen de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV de uitvoerende taken worden verricht door Wateringse Veld Beheer BV. Hoewel de constructie bij de lezer mogelijk als omslachtig over komt, was de belangrijkste overweging bij de oprichting van de CV dat de publiek-private samenwerking op deze manier – dus middels een aparte private rechtspersoon – als herkenbare en zelfstandige organisatie kan optreden (Samenwerkingsconvenant, 1995: 12-15; OCWV, 2006). In figuur 4.4 is de CV/BV-constructie schematisch weggegeven.

De samenwerkingspartners hebben in het samenwerkingsconvenant (zie §4.2.2) verklaard de gronden die zij reeds hebben verworven of zouden verwerven, in te brengen in het samenwerkingsverband (artikel 11B). Tevens hebben zij besloten gezamenlijk de ontwikkeling van de locatie Wateringse Veld ter hand te nemen. Zodoende is de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV (OCWV) belast met een uitgebreid takenpakket; onder andere het vervaardigen van de stedenbouwkundige plannen en de verkavelingsplannen, het bouw- en woonrijp maken van de gronden én de uitgifte van de bouw kavels aan de ontwikkelaars danwel realisatoren van de beoogde bebouwing, vallen allemaal onder de verantwoordelijkheid van de OCWV. Daarnaast is in het samenwerkingsconvenant geregeld dat de directie van de Beheer BV steeds zou worden gevoerd door twee gezamenlijk handelende directeuren, waarbij iedere partij het recht heeft om één directeur te benoemen (artikel 7). Tot slot hebben de twee partijen ter uitvoering van het convenant een stuurgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van Bouwfonds en de gemeente (artikel 18). In principe is de directie van Beheer BV uitgenodigd de vergaderingen van de stuurgroep bij te wonen, maar daarin heeft zij slechts een adviserende stem. De taak van de stuurgroep is mede om “[...] afstemming te verkrijgen tussen de activiteiten van de GEM en Bouwfonds in het plangebied met de publiekrechtelijke besluitvorming van de gemeente welke nodig is in het kader van de uitvoering van dit convenant”, maar de besluiten van de stuurgroep dienen de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente wel onverlet te laten (Samenwerkingsconvenant, 1995: 46). Immers, meer dan een inspanningsverplichting kan de gemeente op dit gebied niet aangaan.

**Figuur 4.4: CV/BV-constructie Wateringse Veld**



**Bron: Daamen, 2005: 93; Eigen bewerking, 2007**

Hoewel hierboven al enkele elementen van de organisatiestructuur zijdelings zijn genoemd, is het van belang hierbij uitgebreider stil te staan. In figuur 4.5 in bijlage 5 is zodoende het organogram van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV) weergegeven. Voor de duidelijkheid wil ik er op wijzen dat daar waar ik in dit verdere hoofdstuk spreek over de Ontwikkelingscombinatie Wateringse

Veld of de OCWV, ik daarbij doel op het projectbureau dat belast is met de ontwikkeling van de Vinex-locatie en niet op de meer specifieke Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV. Figuur 4.5 in bijlage 5 laat zien dat de eerdergenoemde stuurgroep het hoogste orgaan is. Eén lid van de stuurgroep neemt een bijzondere positie in en verdient daarom nadere uitleg, te weten de procesmanager. De functie van de procesmanager is in 2002 in het leven geroepen en hij of zij vervult met het oog op de uitvoering van de publieke taken een schakelfunctie tussen de OCWV en de gemeentelijke organisatie (zie verder §4.3.7). Onder de stuurgroep bevindt zich de tweekoppige directie, die aan het hoofd staat van de Ontwikkelingscombinatie. Deze organisatie (het projectbureau) is op zijn beurt onderverdeeld in een viertal stafafdelingen – namelijk Secretariaat, PR & Communicatie, Civiele Techniek & Milieu én Financiën & Control – en een tweetal projectteams. De laatstgenoemde projectteams – bestaande uit een projectmanager, (algemene en civieltechnische) projectleiders, projectassistent(en) en toezichthouders – houden zich bezig met de planvoorbereiding en -uitvoering van de verschillende deelplannen. In totaal zijn ongeveer dertig mensen werkzaam bij de OCWV, waarvan het merendeel is gedetacheerd vanuit de gemeente of Bouwfonds. Daarnaast zijn er onder andere werknemers van het stedenbouwkundige bureau Wissing uit Barendrecht en groenontwerpers van de dienst Stadsbeheer van de gemeente betrokken bij de locatieontwikkeling, (OCWV, 2006).

### 4.3 Aanwezigheid condities voor pps

In deze paragraaf staat de bespreking van de aanwezigheid van het tiental condities voor pps bij de casus Wateringse Veld centraal. De volgorde van bespreking is gebaseerd op de gepercipieerde belangrijkheid van de thema's door de respondenten én de onderlinge relaties tussen de condities. De paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie: in tabel 4.2 is een schema opgenomen waarin voor de verschillende condities de belangrijkste aspecten op overzichtelijke wijze kort zijn weergegeven. Bepaalde aspecten uit dit schema verwoorden de leerpunten die op basis van deze casus kunnen worden geformuleerd.

#### 4.3.1 *Risico's*

Alle vier de respondenten hebben aangegeven dit thema geheel belangrijk te vinden. Dit heeft te maken met het feit dat het project is omgeven door aanzienlijke risico's, die met name in de richting van de financiële en grondexploitatie-risico's moeten worden gezocht, en in mindere mate in de afzetrisico's. Meerdere respondenten hebben echter expliciet uitgesproken dat de risicoperceptie gedurende het proces meermalen verandert, aangezien het zo is dat een bepaald risico in het ene stadium een belangrijkere rol speelt dan in het andere. Dit is dan ook de reden dat dhr. Baron – huidig directeur namens de gemeente van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV) – de procesrisico's hoog heeft gescoord, omdat het proces de afgelopen jaren een aantal keer vertraging heeft opgelopen. Dat de financiële en grondexploitatie-risico's zo omvangrijk worden gepercipieerd, heeft alles te maken met de grote onzekerheid die ging gepaard met de verwerving van de gronden. Zoals een respondent het verwoordde: *“Gaat het ons lukken om die kassen voor een redelijke prijs aan te schaffen en op tijd?”* Verwerving van kassencomplexen is immers vele malen duurder dan de verwerving van graslandgronden en het was onduidelijk welke rol de sentimenten rondom de grenscorrectie bij de onderhandelingen zouden spelen. Uiteindelijk zijn vrijwel alle glastuinbouwbedrijven op minnelijke wijze uitgekocht tegen gebruikelijke onteigeningsvergoedingen, maar dit kon niet voorkomen dat de verwervingskosten hoger uitvielen dan verwacht, aldus dhr. Van der Harst (gemeente). Met zo'n 34 procent van het totaal (peildatum 1 oktober 2006) drukken de verwervingskosten een behoorlijke stempel op de uitgavenkant van de grondexploitatie, waardoor het niet onterecht is dat de grondexploitatie-risico's vooraf hoog werden ingeschat. De financiële risico's nemen tevens om een andere reden een bijzondere positie in, omdat de gemeente Den Haag aan de start van het project zich in een benarde financiële positie bevond. Zij was destijds namelijk een zogenaamde artikel 12-gemeente, wat inhoudt dat de gemeente onder financiële curatele was gesteld door de Rijksoverheid. Juist om deze reden antwoordde dhr. Baron een stellig 'nee' op de vraag of de gemeentelijke



organisatie de risico's zelfstandig had kunnen dragen. Tot slot namen de financiële risico's in de loop van het proces in aanzienlijke mate toe, omdat de eerdergenoemde stagnatie in het bouwproces vanaf eind 2001 (zie §4.2.2) voor uitloop zorgde en daarmee tevens voor stijgende rentekosten.

Ook de afzetrisico's waren op verschillende momenten in het proces niet gering. Dhr. Van der Harst omschreef de aard van dit type risico – zoals die aan het begin van het proces werd ervaren – op de volgende treffende wijze: *“Het lag aan de verkeerde kant van Den Haag. Als je Den Haag verdeelt in vier segmenten, dan is het ongeveer het meest ongunstige segment. Het ligt niet aan de kust en het ligt ook niet aan de noordkant. We moesten daar zeven- tot achtduizend woningen gaan realiseren in het voormalige kassengebied, met nauwelijks identificatiedragers, grenzend aan Den Haag Zuidwest, ook niet echt de meest gunstige wijk”*. Achteraf gezien vielen de afzetrisico's tijdens de eerste ontwikkelingsjaren mee, hetgeen volgens bepaalde respondenten mede is te danken aan de bewuste keuze welk deelplan als eerste te ontwikkelen (zie §4.3.4). Maar vooral de hoogconjunctuur vanaf eind jaren negentig deed de afzetrisico's sterk verminderen. Volgens dhr. Baron (OCWV) dient echter niet te worden vergeten dat de woningmarktsituatie er vijftien jaar geleden totaal anders uitzag dan nu, waardoor het niet vreemd is dat de afzetrisico's vooraf als hoog werden gezien. Nadat de economische situatie aan het begin van deze eeuw verslechterde, speelden de afzetrisico's weer meer op. Zoals eerder vermeld werden twee deelplannen zelfs geheel herontworpen, net als dat de verkoop van de appartementen in deelplan Hoge Veld (zie figuur 4.3 in bijlage 5) moeizaam verliep. Hierdoor zijn de (plan)ontwikkelingskosten en -risico's achteraf hoger uitgevallen dan was voorzien. Overigens had de gemeente met het instellen van een bouwplicht – zoals in de Vinex-locatie Ypenburg is gebeurd – de vertraging in het proces kunnen verminderen en daarmee had ze de risico's voor zichzelf kunnen beperken. Daar is echter niet voor gekozen, omdat de gemeente ook niet wilde bouwen voor de leegstand. Over de overige risico's kan nog het volgende worden gemeld. De respondenten vonden de publiekrechtelijke risico's niet groter dan gebruikelijk, bijvoorbeeld omdat men nauwelijks het onteigeningsinstrument hoefde in te zetten. Bovendien heeft men de bureaucratische en politieke beïnvloeding en inmenging proberen te beperken door het projectbureau op afstand te plaatsen, zodat als risicovol ervaren koerswijzigingen minder waarschijnlijk werden (zie §4.3.7). Ook de samenwerkings- en organisatierisico's waren gering; volgens Van der Harst was er vanaf het begin sprake van een prettige samenwerking tussen de betrokken partijen en was er een sterke drive om de ontwikkeling ter hand te nemen.

Hoewel dhr. Baron aangaf dat de woningmarkt en de daarmee gepaard gaande risico's – onder andere door de vele ervaringen van de gemeente met gebiedsontwikkelingsprojecten – redelijk zijn in te schatten, kan dat volgens hem niet worden gezegd van de risico's die de onzekere buitenwereld met zich meebrengt. Als extreem voorbeeld kan in dit kader een gebeurtenis als 11 september 2001 worden genoemd, maar men kan tevens denken aan de onzekerheid wat betreft de bouwplannen van gemeenten in de omgeving. Een andere onzekere variabele is de macro-economische situatie, al kan er volgens dhr. Van der Harst bij voorbaat vanuit worden gegaan dat een project met een dergelijke tijdsduur door verschillende conjuncturen heengaat. Maar: *“In termen van risico en hoe het is gelopen kun je stellen dat in een andere conjunctuur dan we nu hebben gehad, het ook dramatisch had kunnen aflopen”*. Met deze opmerking doelde hij op het feit dat de hoger uitgekakte kosten – bijvoorbeeld wat betreft rente- en verwervingskosten – alleen zonder negatieve consequenties konden worden opgevangen, door de eveneens sterk gestegen vrij-op-naam-prijzen (v.o.n.-prijzen) van de woningen, waardoor ook de opbrengsten hoger uitvielen. Dat men tot slot de verwachting had de locatie in tien jaar te realiseren, betekent niet direct dat de risico's (bijvoorbeeld de afzetrisico's) niet inschatbaar zijn, omdat het ook wel een beetje 'wishful thinking' was, zo gaf dhr. Baron toe.

Dat de twee samenwerkingspartners tot een risicodeling zouden komen, stond volgens de respondenten vast. De voormalige directeur van de OCWV lichtte tijdens het interview toe dat vooraf met Bouwfonds de afspraak was gemaakt dat hoe meer risico's zij op zich zouden nemen, hoe meer rechten zij voor het ontwikkelen van woningen in het plangebied konden verkrijgen. *“Als ze*

*uiteindelijk in een pps met 50 procent risico zouden participeren, dan kregen ze tot een maximum van 50 procent van de marktsector compensatie*". Volgens de respondent was met het vooruitzicht dat zij ongeveer 2800 woningen mochten realiseren – 70 procent van het totale aantal woningen is in de marktsector, en daar dan de helft van – het risico voor Bouwfonds aanvaardbaar. Immers, middels het realiseren van woningen kan een ontwikkelaar zijn winsten behalen. Maar ook de gemeente had baat bij deze afspraak, omdat ze hiermee in één klap was verzekerd dat de gronden van zo'n 35 procent van het totale aantal woningen zouden worden afgenomen. Dit laatste verkleinde de aan het project verbonden risico's voor de gemeente. Uiteindelijk zijn de partijen dan ook overeengekomen dat elk voor 50 procent zou participeren in de commanditaire vennootschap (artikel 4 uit het samenwerkingsconvenant), waarmee zij beide de helft van de risico's van de grondexploitatie zouden dragen. Overigens werd met het oog op de afzetrisico's – zo vertelde dhr. Van der Harst – in de afspraken met Bouwfonds vastgelegd dat de ontwikkeling van het plangebied in twee fasen werd opgeknipt. In eerste instantie had Bouwfonds middels deze constructie de harde verplichting op zich genomen om de woningen in de eerste fase van het proces te ontwikkelen, maar gold voor de 'afname van de woningen' in de tweede fase een optie. Al na enkele jaren heeft Bouwfonds besloten de optie op de tweede fase om te zetten in harde afspraken, omdat zij – aldus Van der Harst – ook wel inzagen dat gezien de gunstige economische omstandigheden er met de realisatie van de woningen een goede boterham viel te verdienen. Het is echter van belang te beseffen dat het bovenstaande volledig losstaat van de afspraken met Bouwfonds als samenwerkingspartner, omdat Bouwfonds al met het ondertekenen van het samenwerkingsconvenant zich had gecommitteerd aan het deelnemen in de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV gedurende het gehele gebiedsontwikkelingstraject.

Als de balans voor wat betreft de aanwezigheid van deze conditie wordt opgemaakt, dan kan mijn inziens worden gesteld dat gezien de omvang van de risico's de gemeente terecht de perceptie had dat zij de risico's niet alleen kon en wilde dragen. Twee respondenten noemden risicospreiding en -identificatie niet voor niets één van de belangrijkste aanleidingen om in zijn algemeenheid aan pps te doen. Dit neemt niet weg dat de gemeente volgens dhr. Baron nu gemakkelijker – al dan niet zelfstandig – het avontuur aan kan gaan dan men destijds kon: “[...] enerzijds omdat we financieel beter bij kas zitten, en anderzijds omdat we toch wel hebben geleerd van de risico's en risicobeheersing van zo'n onderneming”.

#### 4.3.2 Belangen

Twee gemeentelijke respondenten hebben dit thema op de hoogste positie wat betreft belangrijkheid gezet, terwijl de twee overige geïnterviewden het thema 'slechts' een zesde plaats gunde. Dhr. Roekalea, directeur van de OCWV namens Bouwfonds, behoorde tot de laatste categorie en gaf daarvoor als verklaring: *“Belangen zouden eigenlijk op de achtergrond een rol moeten spelen, dus die geef ik een gemiddelde score”*. De respondenten waren het er wel over eens dat de belangen van de twee samenwerkingspartners overzichtelijk zijn en niet direct conflicterend met elkaar zijn. Het gemeentelijke belang moest vooral in de volkshuisvestelijke sfeer worden gezocht: Den Haag had nieuwe uitbreidingscapaciteit nodig, om met name de middeninkomens – die in de decennia daarvoor in grote getale naar satellietsteden als Zoetermeer waren vertrokken – te binden aan de stad, zodat het voorzieningenpeil in stand kon worden gehouden. Aangezien de gemeente zelf al jaren aan de grenzen van de groei zat, diende de uitbreidingsmogelijkheden buiten de gemeentegrenzen te worden gezocht. Aan de andere kant was ook het belang van Bouwfonds helder. Het samenwerken in de gebiedsontwikkeling leverde voor hen immers de (unieke) mogelijkheid op om 2800 woningen te kunnen realiseren, zodat daarmee werd bijgedragen aan de twee doelstellingen van een ontwikkelaar: bouwcontinuïteit én omzet en winst genereren. De belangen van zowel de gemeente als Bouwfonds kwamen dus overeen met de genoemde belangen in subparagraaf 2.5.4.

De zoektocht naar gezamenlijke belangen voor de twee samenwerkingspartijen was volgens enkele respondenten op een eenvoudige wijze voltooid, omdat de partijen elkaar al snel konden vinden in het realiseren van het product, te weten een kwalitatief goede uitbreidingswijk met een gezonde

grondexploitatie. Dhr. Baron hierover: *“Bij Bouwfonds staat kwaliteit ook hoog in het vaandel: het is een stukje pr voor hen én commercieel gezien is een wijk die er goed bijligt, makkelijker te vermarkten dan een wijk die een minder goede reputatie heeft”*. Dat de verschillende partijen soms uiteenlopende smaken hebben over wat kwaliteit is – bijvoorbeeld welke mate van stedelijkheid daarbij past – is iets dat schipperen af en toen nodig maakt, maar dit is zeker niet onoverkomelijk. Dit schipperen uitte zich soms in het doen van concessies en het creëren van package deals: zo accepteerde Bouwfonds de verminderde grondopbrengsten vanwege de komst van een middelbare school (zie §4.3.4) in ruil voor de realisatie van een aantal woningen elders. Bovendien was de spreiding van risico’s (zie §4.3.1) een gezamenlijk belang.

Dit neemt niet weg dat de respondenten toegaven dat er gedurende de jaren zo nu en dan flinke discussies zijn geweest – twee terugkerende discussiepunten komen in de volgende twee alinea’s aan bod – omdat de belangen van de partijen niet altijd geheel overeenkwamen. Maar volgens de huidige directeur van het projectbureau namens de gemeente moeten deze ‘belangentegenstellingen’ wel in de juiste verhouding worden gezien: *“We denken in termen van win-win [...] En als 80 procent gemeenschappelijk belang is, dan is daar meer winst uit te behalen dan als je elkaar gaat uitwonen over de andere 20 procent. Daar moet je je goed van bewust zijn: ga die 20 procent niet dusdanig uitvergrooten, dat het 80 procent van de aandacht krijgt. Maar: je mag je ogen daar ook weer niet voor sluiten”*. Als de partijen dan toch te maken kregen met deels afwijkende belangen, dan was het volgens de respondenten een logische stap om daarover met elkaar in gesprek te gaan. Dit leverde dan wel eens flinke discussies op en er was *“[...] altijd wel een soort van gevecht en onderhandeling om daar het meeste uit te halen”* (aldus dhr. Neeft van de gemeente), maar men kwam er immer samen uit en de inschakeling van mediators is nooit nodig gebleken. Daarnaast is er in procedures aandacht besteed aan het oplossen van (belangen)conflicten, maar dit is niet uitvoeriger gedaan dan gebruikelijk is. Zo is er in het Samenwerkingsconvenant (1995: 51) een artikel opgenomen over geschillen (artikel 22), maar daarin wordt met geen woord gerept over mediators. Wel valt er te lezen dat in het geval van een geschil deze wordt beslecht door middel van een bindend advies door een commissie bestaande uit drie deskundigen, waarbij elke samenwerkingspartner één deskundige mag benoemen en de derde door de twee deskundigen gezamenlijk wordt gekozen.

Er is echter wel een punt dat met regelmatig onderwerp is van discussie en dat reeds in subparagraaf 2.3.7 aan bod is gekomen. Het betreft de discussie over het resultaat van de grondexploitatie: hoewel hierover aan het begin van het proces is afgesproken dat er wordt gestreefd naar een (positief) sluitende grondexploitatie, steekt af en toe de discussie de kop op of dit niet zou moeten worden veranderd in een groter positief resultaat op de grondexploitatie. Volgens dhr. Baron is de verklaring voor deze discussie gelegen in het feit dat *“langzamerhand [...] op andere locaties winst wordt gemaakt, waardoor er vragend naar Wateringse Veld wordt gekeken om te zien waar de winst blijft”*. Even later plaatste hij echter de volgende kanttekening bij deze redenatie: *“De private partij is er natuurlijk niet op uit om met hoge grondprijzen de kas van de OCWV te spekken. Daarom moet je respect hebben voor de afspraken die er in het verleden zijn gemaakt”*. Dhr. Neeft is daarentegen wél een belangrijk pleitbezorger voor het halen van het meest optimale uit de grondexploitatie, omdat de winsten dan in het kader van verevening zouden kunnen worden gebruikt ter wegwerking van tekorten bij andere projecten, zoals binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Temeer omdat de verschillende overheden vooraf ongeveer 275 miljoen gulden – onder andere met subsidies – hebben ingebracht om het tekort op te vullen dat er was op de begroting voor de ontwikkeling van de locatie, is het niet vreemd dat er stemmen opgaan voor een positiever resultaat. In de huidige constructie is er echter voor gekozen om een deel van de opbrengsten niet te gebruiken voor bovenplanse verevening, maar voor binnenplanse investeringen middels het kwaliteitsfonds (zie §4.3.4). Dhr. Van der Harst omschreef de gedachte achter deze keuze als volgt: *“Je had kunnen redeneren: als de overheid al zoveel geld aan de voorkant erin steekt en geen kans heeft om geld te maken via de vastgoedontwikkeling, dan zou op zijn minst de grondexploitatie rendement moeten draaien. Daar is toen niet voor gekozen. Er is heel erg geredeneerd vanuit de kwaliteit: het belangrijkste is dat Den Haag er een kwalitatief goede wijk aan overhoudt en dat betekent dat je er niet geforceerd winsten moet gaan willen draaien op je*

*grondexploitatie*”. Achteraf gezien, zo gaf Van der Harst toe, had men bij de onderhandelingen met Bouwfonds als ontwikkelaar over de tweede fase van het plan (zie §4.3.1) op dit gebied scherpere voorwaarden kunnen stellen, bijvoorbeeld middels een verdere verhoging van de grondprijzen. Aangezien de samenwerking echter zo goed verliep, is de gemeente volgens hem hier wellicht iets te soepel in geweest.

Een ander aspect waarop sprake is geweest van belangenverschillen tussen de partijen, is de fasering van het ontwikkelingsproces. Generaliserend kan worden gesteld dat de gemeente is gebaat bij een vlot verlopende fasering, terwijl ontwikkelaars in zijn algemeenheid zich meer laten leiden door de afzetbaarheid van de woningen. Toen de woningmarkt aan het begin van deze eeuw verslechterde, hebben meerdere ontwikkelaars in het gebied – waaronder Bouwfonds – getemporiseerd, aldus enkele respondenten. Al is dit voor hen niet onbegrijpelijk – omdat niemand profijt ondervindt van bouwen voor de leegstand – betekent het wél dat de partijen elkaar op dit punt niet vanzelfsprekend vinden.

Tot slot was het interessant om te zien dat door de geïnterviewden verschillend werd geantwoord op de vraag of de partijen in de samenwerking worden geacht óók op te komen voor de belangen van de moederorganisatie. Twee gemeentelijke respondenten waren van mening dat de moederorganisatie de legitimatie is om in de pps-onderneming te participeren, waardoor men oog moet blijven houden voor de (meer veelomvattende) belangen van de gemeente. Dit wil echter niet zeggen dat deze belangen ver uit elkaar liggen, en het levert eveneens geen problemen op als je er transparant in bent. Dhr. Baron hierover: “*Vandaar dat ik niet het gevoel heb dat ik constant moet switchen van het ene naar het andere belang*”. Dhr. Roekalea (directeur van de OCWV namens Bouwfonds) aan de andere kant, benadrukte dat hij er niet als directeur van de OCWV zit om de belangen van zijn moederorganisatie te behartigen, omdat iemand anders van Bouwfonds voor de uitvoering van de convenantafspraken met Bouwfonds als ontwikkelaar aan de (onderhandelings)tafel zit en die persoon daar ook verantwoordelijk voor is. Daarnaast gaf hij aan dat de twee directeuren een methode hebben ontwikkeld om de schijn weg te nemen dat men op welke manier dan ook de eigen achterban zou kunnen bevoordelen of niet objectief in het proces zou staan. Dit voorkomen zij namelijk door de verschillende rollen fysiek van elkaar te scheiden: de gemeentelijke directeur doet daarom de onderhandelingen met Bouwfonds, terwijl dhr. Roekalea de onderhandelingen met de gemeente voert.

Al met al kan over deze conditie worden geconcludeerd dat de twee samenwerkende partijen elkaar nodig hadden voor de behartiging van hun kernbelangen. Op hoofdlijnen waren deze belangen daarnaast overzichtelijk en overwegend goed verenigbaar, omdat een gezamenlijk belang snel voorhanden was. De onderliggende belangen zijn echter complexer en veroorzaken zo af en toe flinke discussies, maar over het algemeen weten de partijen elkaar dan alsnog te vinden. Bovendien blijken deze discussies betrekking te hebben op zaken die ook in de literatuur als herkenbare en steeds terugkerende belangentegenstellingen worden aangeduid, waardoor het niet direct verontrustend is.

#### 4.3.3 Vertrouwen

De derde conditie werd door alle vier de respondenten in de top-vier van belangrijkste thema's gezet en als geheel belangrijk bestempeld; de private respondent vond het zelfs het belangrijkste thema. Men gaf tevens unaniem aan te zijn overtuigd van de goede intenties van de samenwerkingspartner, waardoor de eerste stelling geen enkele discussie opleverde. Deze uitkomst getuigt aldus van een sterk basisvertrouwen in elkaar. Interessanter werd het echter toen ik de stelling voorlegde dat partijen zich niet zullen onthouden van opportunistisch gedrag in situaties dat het er écht op aankomt. De vraag zette de respondenten aan het denken, er werd gepensd wanneer iets precies opportunistisch gedrag is en uiteindelijk werd de stelling verschillend beoordeeld. Twee gemeentelijke respondenten gaven te kennen het eens te zijn met de stelling, waarbij één als reden noemde dat het opportunistische gedrag een 'stukje realiteit is', hoewel de samenwerking hierdoor wel een deukje kan oplopen. De twee

overige geïnterviewden waren het niet eens met de stelling. Volgens één daarvan heeft elke partij de neiging tot opportunistisch gedrag, maar is het zo dat als je bepaalde zaken goed vastlegt – bijvoorbeeld door afspraken te maken over de te realiseren kwaliteit – je kunt voorkomen dat de partijen het opportunistische gedrag ten uitvoer kunnen brengen.

De andere partij het voordeel van de twijfel geven bij niet verwacht en niet gewenst gedrag – een uiting van vertrouwen – is voor drie respondenten een vanzelfsprekendheid. Zoals iemand het verwoordde: *“Zaken lopen namelijk nooit 100 procent zoals je theoretisch gewild zou hebben”*, al kan zulk gedrag wel een gevoel van teleurstelling oproepen. De vierde respondent daarentegen stelde dat je elkaar scherp moet houden en dat afwijkend gedrag niet zomaar wordt getolereerd. Ook de vierde stelling – over de vraag of men er van uit kan gaan dat de andere partij zijn afspraken altijd naleeft – leverde geen eenduidig antwoord op. Drie van de vier gaan hiervan uit, maar zij plaatsten daarbij wel kanttekeningen. Zoals dhr. Baron deed: *“De praktijk leert dat je daar niet naïef in moet zijn. Blind vertrouwen past niet in de samenwerking. Je moet elkaar daarin scherp houden. Je moet, en dat zal andersom ook wel het geval zijn, partijen soms herinneren aan de afspraken die met elkaar zijn gemaakt”*. Daarnaast gaf dhr. Roekalea aan dat als je partijen niet kunt vertrouwen in het nakomen van afspraken, de wereld om je heen erg labiel wordt. Toch worden processen als deze volgens hem wel geconfronteerd met uitdagingen, maar dit heeft te maken met het feit dat partijen afspraken soms anders interpreteren. Dit wil niet zeggen dat daar verkeerde intenties achter schuil gaan. Dhr. Van der Harst vulde hierop aan dat met name mondelinge afspraken het gevaar lopen verschillend te worden geïnterpreteerd. Zeker in economisch mindere tijden kunnen partijen bij niet goed vastgelegde afspraken worden verleid tot opportunistisch gedrag en hebben zij de neiging afspraken naar zich toe te interpreteren. Achteraf gezien was het beter geweest dat hij tijdens zijn directeurschap van de OCWV – omwille van de helderheid van de gemaakte afspraken – meer procesafspraken schriftelijk had vastgelegd, zo bekende Van der Harst. Al zijn de verschillende interpretaties ook volgens hem niet een teken van verkeerde intenties: *“De samenwerking is te goed geweest om moedwillig te kwader trouw te zijn”*. Maar hij heeft er wel van geleerd: *“Het is de valkuil als je goed met elkaar samenwerkt, dat je af en toe denkt dat je het wel mondeling kunt doen”*.

Volgens de directeur van de OCWV namens Bouwfonds hangt het creëren van vertrouwen nauw samen met het respecteren van de posities die de verschillende partijen innemen; zo is een basisbeginsel dat een private partij altijd winst moet maken om te overleven. Bovendien dienen de partijen gevoel te hebben voor de belangen van de wederpartij en moeten ze in staat zijn mee te denken met elkaar, hetgeen Bouwfonds volgens hem bijvoorbeeld heeft gedaan bij de gemeentelijke wens een middelbare school te realiseren (zie §4.3.4). Dit neemt niet weg dat het vertrouwen op zekere momenten op de proef wordt besteld, doordat de samenwerking zo'n lange periode behelst en de wisselende personele bezetting ervoor zorgt dat mensen steeds opnieuw aan elkaar moeten wennen. Belangrijk is het om op zulke momenten de balans weer te vinden en te voorkomen dat het vertrouwen écht kwijtraakt. Vertrouwen verdraagt immers geen te zware beproevingen: *“Dus het is niet zozeer: vertrouwen verliezen en dan weer terugwinnen. Maar het is juist voortdurend blijven investeren in het vertrouwen in elkaar en ervoor zorgen dat je het niet zo ver laat afzakken naar het moment waarbij het onder het vriespunt doorschiet, om het vervolgens weer te laten ontdooien [...] Het is geen kwestie van pieken en dalen: bij vertrouwen kan je dat niet hebben”*. Gelukkig is het vertrouwen volgens de respondenten nooit ernstig geschaad, al zijn er wel discussies en lastige momenten geweest. Maar telkens heeft men – door middel van het voeren van gesprekken, het meedenken met elkaars belangen én door te geven en nemen – elkaar weer weten te vinden, zonder dat het vertrouwen meer dan een deukje had opgelopen. Dhr. Van der Harst wees er tot slot op dat het vertrouwen blijkt uit het totale gedrag naar de samenwerkingspartner toe en afhangt van de persoonlijke klik tussen mensen. Middels het aanstellen van projectleiders van zowel de gemeente als Bouwfonds is er bijvoorbeeld uiting gegeven aan het vertrouwen. Maar ook het investeren in de relaties met de – private en publieke – bestuurders was in dit kader van belang. In sommige gevallen was de persoonlijke klik echter onvoldoende aanwezig, zodat het kon gebeuren dat dhr. Van der Harst op een gegeven moment in zijn eentje de directie vormde (zie tevens §4.3.8). Dit

was mogelijk doordat hij óók het vertrouwen van Bouwfonds genoot; pas in een later stadium – toen de conjunctuur verslechterde en Bouwfonds meer greep op de zaak wilde hebben – kwam er weer een volwaardige directeur namens Bouwfonds aan zijn zijde.

#### 4.3.4 Ruimtelijke kwaliteit

Hoewel dit thema slechts door één respondent in de top-drie van belangrijkste thema's werd gezet, is het onderwerp wel zijdelings bij alle interviews aan bod gekomen. Een gemeentelijke respondent gaf als verklaring voor zijn keuze om dit thema als gemiddeld belangrijk te bestempelen, dat hij er aanmatigend genoeg voor was om te vinden dat ruimtelijke kwaliteit ook door de gemeente alleen kan worden gerealiseerd. Deze instelling heeft zich aan het begin van het proces vertaald in een beperkte inbreng van Bouwfonds in het planproces, ondanks dat in formele zin de gemeente en Bouwfonds gezamenlijk de stedenbouwkundige visie tot stand hebben gebracht (zie §4.2.2). De directeur van de OCWV namens Bouwfonds stelde dat de marktsituatie in de beginfase dusdanig gunstig was, dat voor meer marktinvloed in het planproces misschien ook geen aanleiding was; men werkte destijds immers in een 'vragersmarkt'. Dezelfde respondent die aangaf dat de gemeente in haar eentje tevens ruimtelijke kwaliteit kan realiseren, voegde daaraan toe dat op het gebied van marktconformiteit wél veel kan worden geleerd van de marktpartij. Zo stelde dhr. Van der Harst dat één van de belangrijkste inbrengen van Bouwfonds is geweest dat zij aangaven dat de locatie Wateringse Veld in de markt moest worden gezet of 'gebrand'. Als het aan de gemeente had gelegen, dan was men begonnen met bouwen op de graslanden, omdat men daar over grondposities beschikte en het ontwikkelen van graslanden goedkoper was dan kassengebieden. Bouwfonds stelde echter voor om te starten met het deelplan Parkbuurt Oosteinde – midden in het glastuinbouwgebied (zie figuren 4.1 en 4.3 in bijlage 5) – omdat zij het verstandig achtte op een herkenbare plek te beginnen. Dat was deze plek zeker, omdat het is gelegen aan het Oosteinde; dit is de doorgaande weg van Rijswijk naar Wateringen. Hoewel deze werkwijze in termen van grondexploitatie- en financiële risico's een gewaagde strategie was, miste het zijn doel niet, "*omdat op de één of andere manier Wateringse Veld een imago meekreeg van toch wel het luxere wonen*". Dit had een positieve uitwerking op de ontwikkeling van de daaropvolgende, meer stedelijke deelplannen, welk proces relatief gemakkelijk verliep. Dit voorbeeld getuigt van het feit dat men bewust heeft gelet op de belevingswaarde van de Vinex-locatie; deze waarde is één van de eerdergenoemde kwaliteitsaspecten uit subparagraaf 2.5.3.

Zoals al meermalen is genoemd, veranderde de woningmarktsituatie in 2001 sterk en stagneerde het proces. Het hoogstedelijke deelplan Hoge Veld – met zijn sterke gemeentelijke planinvloeden – bleek in de praktijk moeilijk te vermarkten en bovendien zat er te weinig 'lucht' in het plan om nog grote aanpassingen door te voeren. Het deelplan was namelijk het grote broertje van deelplan Lage Veld, waardoor het voor het bewaren van de balans in het stedenbouwkundige plan niet zomaar rigoureuus kon worden gewijzigd. Bovendien kenmerkte het deelplan zich door zulke strakke structuren, dat toen het oostelijke gedeelte van Hoge Veld was gerealiseerd, veranderingen in het westelijke gedeelte nauwelijks meer mogelijk waren. Daarom is ervoor gekozen de laatste twee deelplannen te herontwerpen, zodat deze beter zouden aansluiten bij de marktvraag. Hiermee werd ten tijde van de realisatiefase besloten om voor een deel van het project terug te keren naar de plan- en haalbaarheidsfase. Dit toont aan dat het fasenmodel niet langer geheel werd gevolgd, waaruit blijkt dat processen in de praktijk grilliger verlopen dan dat wordt voorgesteld in het theoretische model (zie §2.4). De invulling van het planproces werd tevens gewijzigd. Volgens dhr. Roekalea was bij de overige plannen in stedenbouwkundig opzicht het gehele plan al uitontwikkeld in een eindproduct, op het moment dat de ontwikkelaar pas zijn zegje mocht doen. Deze werkwijze had als nadeel dat ontwikkelaars zich niet echt voelden geëngageerd aan en niet in staat waren het product zich eigen te maken, waardoor gaandeweg de uitwerking van de plannen alsnog de discussies kwamen. Dit leverde vervolgens aan de gemeentelijke zijde irritaties op – zo vertelde dhr. Baron – omdat bepaalde uitgangspunten weer ter discussie werden gesteld, zoals bij Hoge Veld is gebeurd. Deze methode is bij de laatste planprocessen dan ook losgelaten en in plaats daarvan is men meer op zoek gegaan naar de

interactie tussen de locatieontwikkelaar en de vastgoedontwikkelaar. Hierdoor is volgens Roekalea aan de voorkant meer commitment bij de ontwikkelaars ontstaan, zodat de uitwerking minder problemen zou opleveren. Op deze manier is het oorspronkelijke, stedelijke deelplan Boezemland vervangen door het marktconforme plan Wateringse Binnentuinen, een jaren dertig-wijk.

Dhr. Roekalea gaf daarnaast aan dat bij een locatie als deze – met een lange doorlooptijd – het van belang is dat er wordt gekeken wat men vooraf in essentie vast wil leggen. Dit houdt in dat je voor de gehele locatie een visie moet hebben op de hoofdstructuur of drager van het plan, die de ‘tand des tijds’ moet kunnen doorstaan. Onder de hoofdstructuur valt bijvoorbeeld het stedelijke weefsel, de ontsluiting én het groen en water. Vervolgens is het de bedoeling dat op grond van voortschrijdend inzicht de opgave per vlek wordt ingevuld, hetgeen vereist dat het basisplan voldoende flexibel is. Volgens de respondent is deze werkwijze in het Wateringse Veld op een goede manier toegepast: het Integrale Ontwikkelingsplan dat in 1997 is opgesteld en is gebaseerd op de stedenbouwkundige visie uit 1995, vertoont zeer grote overeenkomsten met de kaart van de locatie zoals die er nu uitziet. Al laat een voorbeeld als Hoge Veld aan de andere kant zien dat het plan niet op alle onderdelen evenveel flexibiliteit overliet. Bovendien blijken bepaalde aannames achteraf in de praktijk anders te zijn uitgekomen. Zo was een doelstelling van het Vinex-beleid om het autoverkeer terug te dringen en het openbaar vervoer te stimuleren. Ondanks dat de woonwijk al in augustus 1999 werd ontsloten door een tramlijn, is het autoverkeer intensiever dan was gedacht, waardoor de keuze voor één hoofdontsluitingsweg – de Laan van Wateringse Veld – misschien niet geheel optimaal is. Dit komt de duurzaamheids- en gebruikswaarde van de locatie dan ook niet direct ten goede. Wel maakte het herontwerpen van twee deelplannen het mogelijk de parkeernorm aldaar te verhogen.

Ondanks dat er dus enkele kritische noten kunnen worden geplaatst, gaven alle respondenten aan over het algemeen ruim tevreden te zijn met de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Middels het instellen van een Kwaliteitsfonds – dat is gevuld met een deel van de extra opbrengsten door de gestegen v.o.n.-prijzen van de woningen – is er sterk gestuurd op een bovenmodaal kwalitatieve inrichting, aldus dhr. Neeft. *“Dat is geïnspireerd door de marges die in financiële zin in het plan zaten: deze marges wilde men niet in rendement in de grondexploitatie laten uitkomen, maar in kwaliteit investeren, zodat de ontwikkelaar ook nog zelf profiteert van de betere afzetmogelijkheden van zijn vastgoed”*. Met de gelden uit het Kwaliteitsfonds zijn bijvoorbeeld de erfafscheidingsmuurtjes bij de sociale huurwoningen gefinancierd, zodat er nauwelijks verschillen zichtbaar zijn tussen de sociale huur- en koopwoningen. Daarnaast is de kwaliteit tot uiting gekomen in zaken als het gebruik van zonnepanelen in deelplan Zonne Veld en de zichtbaarheid van water en groen. Wat dit laatste betreft is het Bomenmuseum een aardig voorbeeld: de namen van de 200 verschillende boomsoorten zijn op natuurstenen tegels of plateaus aangegeven.

#### 4.3.5 *Kennis en expertise*

Dit overwegend belangrijk geachte thema bij pps kwam bij twee respondenten in de top-vier terecht. Hoewel de voormalige directeur dhr. Van der Harst aangaf dat het delen van kennis en expertise in zijn algemeenheid een belangrijke aanleiding is om aan pps te gaan doen, is volgens hem dit aspect op zichzelf voor een grote gemeente als Den Haag vaak onvoldoende reden om een publiek-private samenwerking op te tuigen, aangezien zij zelf veel deskundigheid in huis heeft. In het geval van Ypenburg – waar vooraf een grote hoeveelheid grond in gemeentelijke eigendom was – was er daarom achteraf gezien eigenlijk te weinig noodzaak om een pps te starten. Drie geïnterviewden hebben de bij dit thema behorende enquêtevragen ingevuld over de mate waarin de eigen organisatie op bepaalde terreinen over kennis en expertise beschikte. De ingevulde antwoorden lieten zien dat de respondenten het gevoel hebben dat de eigen organisatie op bijna alle vlakken minimaal in gemiddelde mate, maar vaker in ruime of sterke mate over kennis en expertise beschikt. De uitzondering op de regel vormde volgens dhr. Neeft dat de gemeente toch maar weinig afweet van technologische en creatieve oplossingen en dhr. Roekalea moest toegeven dat de gemeente over meer

kunde beschikt op het gebied van publiekrechtelijke procedures en ruimtelijke ordening. Op het eerste gezicht lijkt daarmee de noodzaak voor de inbreng van kennis en expertise door de wederpartij bij dit project niet echt aanwezig te zijn geweest. Dit terwijl er in het Samenwerkingsconvenant (1995: 2) expliciet op is gewezen dat “*Bouwfonds beschikt over kennis en ervaring met betrekking tot de ontwikkeling van vastgoedprojecten*”.

Volgens dhr. Roekalea heeft de marktkennis van Bouwfonds echter wel degelijk meerwaarde gehad voor het verloop van het proces. Immers, de private partij heeft met zijn kennis een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het kantelen van bepaalde processen, waardoor de hele opgave in de moeizame tijd na 2001 weer beheersbaar kon worden gemaakt. Dit heeft te maken met het gegeven dat daar waar een publieke partij tijdens dergelijke gebiedsontwikkelingsprocessen uit zichzelf aan zelfreflectie dient te doen, zij tijdens een pps min of meer wordt gedwongen om zelfreflectief te zijn, met bijvoorbeeld als gevolg dat doelstellingen worden aangepast. Dit komt doordat in zo'n samenwerking tevens een marktpartij aanwezig is die op een kritische wijze vanuit bedrijfseconomische, risicotecnische en markttechnische overwegingen naar het plan kijkt, waardoor zelfreflectie bij de gemeente wordt gestimuleerd. Overigens gaf dhr. Roekalea aan – net als dhr. Neeft – bij de stelling dat kennis en expertise als strategische middelen worden gebruikt ter behartiging van de eigen belangen, het daar geheel oneens mee te zijn, omdat de kennis en expertise – zoals het bovenstaande laat zien – juist worden ingebracht om de gezamenlijke belangen te behartigen.

Ook op een ander vlak is zichtbaar geworden dat er zeker sprake is geweest van onderlinge kruisbestuiving op het gebied van kennis en expertise. Zo roemde meerdere respondenten het ondernemingsgerichte denken en handelen van de OCWV, hetgeen waarschijnlijk mede de verdienste is geweest van Bouwfonds. Bovendien noemde dhr. Baron als succesfactor de aanwezigheid van verschillende (kennis)disciplines in één relatief kleinschalige onderneming: de OCWV bestaat namelijk uit projectleiders, planeconomen, communicatiedeskundigen én civieltechnici (zie figuur 4.5 in bijlage 5). De deling van kennis door de verschillende ‘bloedgroepen’ heeft bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van een methode voor de optimalisering van plan(ontwikkelings)processen.

#### 4.3.6 Middelen

De aan het vorige thema gerelateerde conditie ‘middelen’ werd door de geïnterviewden als iets minder belangrijk gescoord. De respondenten schetsten – voor zover dit onderwerp tijdens het interview (impliciet) aan bod kwam – het beeld dat de twee samenwerkingspartijen elkaar qua middelen goed in evenwicht hielden. Zowel de grote projectontwikkelaar Bouwfonds als de gemeente Den Haag beschikte over de aanzienlijke financiële middelen die nodig waren voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld. Daarbij moet wel de eerder geplaatste opmerking worden herhaald dat de gemeente aan het begin van het ontwikkelingsproces een zogenaamde artikel 12-gemeente was (zie §4.3.1), waardoor een financiële inbreng door een marktpartij geen overbodige luxe was. Daarnaast moet niet worden vergeten dat voor het project behoorlijke subsidies door de (Rijks)overheid ter beschikking zijn gesteld (zie §4.3.2). Uiteindelijk dient de rol van de gemeente op dit vlak echter ook weer niet te worden onderschat, omdat zij volgens dhr. Neeft op de goedkoopste wijze leningen aan kan gaan, hetgeen ervoor heeft gezorgd dat de gemeente in het proces altijd ‘als bank’ heeft gefungeerd. Wat betreft het tweede middel – het in de vorige subparagraaf behandelde kennis en expertise – hielden de twee partijen elkaar eveneens in balans: beide partijen beschikte immers over ruime kennis en ervaring, en men heeft tijdens het proces meermalen kunnen profiteren van elkaars kennispositie. Ook grondbezit als middel was in gelijke mate verdeeld over de twee partijen, zij het dat geen van beide grote grondposities had in het gebied. Zoals in subparagraaf 4.2.2 is gemeld, heeft Bouwfonds in de beginfase een belangrijke rol gespeeld bij het verwerven van de gronden, welke vanaf 1996 is overgenomen door de gemeente.



Alleen op het gebied van de publiekrechtelijke procedures en bevoegdheden was een duidelijk verschil zichtbaar in de verdeling van de middelen; deze middelen lagen logischerwijs met name aan de zijde van de gemeente. Ondanks dat dhr. Neeft benadrukte dat het van belang is dat bij het optuigen van een samenwerkingsverband de inzet van de publieke bevoegdheden buiten de contracten wordt gelaten – hetgeen ook bij dit samenwerkingsconvenant is gedaan (zie §4.2.3) – was het volgens hem voor de private partij wel duidelijk dat de gemeente dusdanig veel belang had bij en financiële risico's liep in de samenwerking, dat zij haar publieke bevoegdheden op een adequate manier zou inzetten om het proces op de rails te houden. De gemeente heeft in het proces ten behoeve van de gebiedsontwikkeling dan ook op een goede manier voldaan aan haar inspanningsverplichting; zo heeft de gemeente bijvoorbeeld de m.e.r- en bestemmingsplanprocedure in gang gezet, net als dat ze gebruik heeft gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten en haar onteigeningsbevoegdheid. De toepassing van de publieke bevoegdheden heeft geen problemen opgeleverd, op één klein punt na. Daamen (2005: 97) stelde namelijk dat voor een deel van het gebied goedkeuring aan het onteigeningsbesluit is onthouden, omdat de grondslag van het besluit een bestemmingsplan in de vorm van een globaal eindplan was en omdat de concrete plannen voor een bepaald perceel nooit ter inzage waren gelegd. Tot slot kan nog worden gemeld dat het inzetten en bundelen van de middelen door de twee samenwerkingspartijen volgens dhr. Neeft altijd het uitgangspunt is geweest.

#### 4.3.7 Procesmanagement

Dit thema werd door de respondenten op de schaal van belangrijkheid ten hoogste op de vijfde plaats gezet, terwijl drie van de vier het desalniettemin een overwegend belangrijk thema vonden. In subparagraaf 3.5.2 heb ik toegelicht dat procesmanagement in dit onderzoek eng wordt opgevat, en specifiek betrekking heeft op de balans tussen flexibiliteit en vasthoudendheid aan de ene kant en project- en procesmanagement aan de andere kant. Wat betreft het eerste dilemma gaven de twee huidige directeuren van de OCWV aan dat de gehanteerde managementstijl zich precies in het midden bevindt tussen vasthoudendheid en flexibiliteit, maar dat hun eigen voorkeur net iets meer in de richting van flexibiliteit wijst. Volgens dhr. Baron heeft men op een aantal aspecten flexibiliteit getoond en zijn er aanpassingen gedaan – zoals het geval is bij de hoeveelheid groen en water in het plan, en de gehanteerde parkeernorm – maar tegelijkertijd zijn er een aantal punten waarop minder goed is gescoord. Niet alleen kan daarbij worden gedacht aan de beperkte flexibiliteit wat betreft de ontsluiting van de wijk, maar ook aan bepaalde bestuurlijke afspraken die de aanpassingsmogelijkheden hebben verminderd. Zo heeft de gemeente Wateringen bij de onderhandelingen over de annexatie van het grondgebied als eis gesteld dat het geplande (grotere) winkelcentrum zou worden vervangen door twee kleinere winkelcentra, omdat anders de middenstand in Wateringen teveel concurrentie zou ondervinden. Dhr. Baron gaf aan het spijtig te vinden dat deze afspraak niet kon worden teruggedraaid: in het Wateringse Veld blijken de twee winkelcentra slechts matig te renderen op de supermarkten na, terwijl de komst van de nieuwe inwoners de Wateringse winkeliers geen windeieren heeft gelegd. Overigens zijn er ook bestuurlijke afspraken waarvan men tevreden is dat daaraan is vastgehouden, hetgeen bijvoorbeeld geldt voor het percentage van 30 procent sociale huur. Het beeld dat dhr. Roekalea heeft geschetst (zie ook §4.3.4), komt in grote mate overeen met het bovenstaande. Volgens hem dient binnen een plan strikt te worden vastgehouden aan de hoofdstructuur, terwijl voor de verdere (stedenbouwkundige) invulling enkel richtlijnen moeten worden opgesteld, waarvan nog kan worden afgeweken. In de praktijk is dit bij het Wateringse Veld goed toegepast, al bleken de uitwerkingen niet op alle punten evenveel mogelijkheden voor flexibiliteit te bevatten. Overigens nuanceerde dhr. Baron zijn eigen lichte voorkeur voor flexibiliteit later: *“Flexibiliteit is wel een heel mooi woord, maar het heeft als enorm risico dat zaken weer ter discussie worden gesteld die allang voorbij de besluitvorming liggen, waardoor er stagnatie ontstaat”*. Tot slot kan nogmaals worden gewezen op de eerdergenoemde opmerking van de voormalige projectdirecteur uit subparagraaf 4.3.3; volgens hem was het vasthouden aan afspraken makkelijker geweest als tijdens het ontwikkelingsproces meer procesafspraken schriftelijk waren vastgelegd.

Wat betreft het tweede dilemma – dat tussen proces- en projectmanagement – was het eveneens af en toe zoeken naar de juiste balans en het vinden van een goede invulling, maar over het algemeen lijkt men die balans wel te hebben gevonden. Zo zijn bepaalde trajecten aan de ene kant beheersbaar gemaakt, door ze op de gebruikelijke manier tot projecten te maken; dit is toegepast bij de ontwikkeling van de verschillende deelplannen, net als bij de keuze om de gehele locatieontwikkeling in twee fasen te knippen. Aan de andere kant is er tevens recht gedaan aan de complexiteit door bepaalde trajecten op een procesmatige wijze te benaderen. Dit was bijvoorbeeld nodig in de onzekere tijd na de inzakking van de woningmarkt. Dhr. Van der Harst gaf een treffend voorbeeld van een wijziging in de procesaanpak die is doorgevoerd in de genoemde periode. Hij stelde dat het goede functioneren van de OCWV ervoor zorgde dat de gemeente in de beginjaren wat achteroverging leunen, waardoor de OCWV veel publieke taken oppakte, zoals het voeren van overleg met bewoners en het aandragen van de bestuurlijke stukken. In 2002 is de aanpak echter anders georganiseerd en is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de gemeentelijke taken en de werkzaamheden van de OCWV. Vanaf dat moment vervulde een procesmanager op het gemeentehuis namelijk de schakelfunctie tussen het projectbureau en de gemeente (zie figuur 4.5 in bijlage 5). Dit voorbeeld toont mijn inziens aan dat de organisatie gedurende het proces ook zelf op basis van leerervaringen bepaalde zaken heeft geoptimaliseerd.

Daarnaast vormt dit voorbeeld een mooie overgang naar het laatste onderdeel van dit thema dat tijdens de interviews aan bod is gekomen, te weten de vraag in hoeverre het projectbureau los dient te staan van de gemeentelijke moederorganisatie. Volgens dhr. Neeft moet een bureau als de OCWV niet losstaan, omdat de organisatie voor een deel is bemand met personeel van de gemeente. Dhr. Baron is echter een geheel andere mening toegedaan, namelijk dat het is gelukt om de bureaucratie op afstand te plaatsen. Hierdoor is men beschermd geweest van al het voortschrijdende inzicht van de bureaucratie, bijvoorbeeld in de vorm van het inbrengen van nieuwe aspecten of programmatische veranderingen. Volgens hem is dit een belangrijke winst geweest, want *“op het moment dat je het niet weet los te trekken uit de bureaucratie, dan maakt de bureaucratie [...] van zijn positie gebruik door te interveniëren”*. Dhr. Zwietering – directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf – bevond zich met zijn opvatting ergens tussen de twee eerdergenoemde meningen in. Hij stelde dat een projectbureau eerst moet worden losgeknipt, om het daarna meteen weer vast te plakken aan de organisatie. Dit laatste is gerealiseerd door de rol van de procesmanager in het leven te roepen, die de verbinding tussen de OCWV en de gemeente tot stand brengt. Bovendien is het volgens hem niet de bedoeling dat de bestuurders en raad zich tot in detail met de ontwikkeling van een woonwijk bemoeien, omdat een projectbureau anders helemaal tureluurs zou worden. Maar: *“Het succes van de projectorganisatie bepaalt de eigen grenzen. Als ze succes hebben en ze doen het goed, dan mogen ze hun eigen gang gaan. Zogauw het succes minder wordt en ze hun eigen problemen creëren, dan worden ze bij hun lurven gegrepen”*. De OCWV heeft vanwege de succesvolle ontwikkeling van het Wateringse Veld dan ook behoorlijke vrijheid gekregen, terwijl de Vinex-locatie Leidschenveen – die een slechter imago had en waarbij de samenwerking minder soepel verliep – veel meer gemeentelijke aandacht vergde. Dat deze ambtelijke directeur dit stelde, kan als een indicator worden gezien van het succes van het gehanteerde procesmanagement bij deze casus.

#### 4.3.8 *Regie*

Dit thema werd door de respondenten variërend van gemiddeld tot geheel belangrijk beoordeeld. Zowel dhr. Neeft als dhr. Zwietering vertelde dat de gemeente bij het opstellen van de criteria en voorwaarden voor de ontwikkeling van de locatie – zoals de norm van 30 procent sociale huur – een overheersende stem had. Daarmee had de gemeente in de beginfase de regierol op dit aspect sterk naar zich toegetrokken, hetgeen de gemeenten van oudsher zijn gewend te doen (zie §2.5.7). Bij het opstarten van de samenwerking was echter het uitgangspunt dat de samenwerkende partijen gezamenlijk de regievoering op zich zouden nemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in het Samenwerkingsconvenant (1995: 17-18) expliciet is genoemd dat de directie van de grondexploitatie maatschappij steeds zal worden gevoerd door twee gezamenlijk handelende

directeuren. In eerste instantie is de samenwerking dan ook gestart met één directeur namens Bouwfonds en één namens de gemeente, maar na verloop van tijd verliep deze samenwerking op persoonlijk vlak minder voorspoedig. Zodoende heeft Van der Harst een aantal jaren alleen de regie gevoerd, met de huidige directeur namens Bouwfonds als financiële man aan zijn zijde. Wat Van der Harst betreft had de tweekoppige directie als nadeel dat men toch heel erg bezig ging vanuit de eigen achterban en daarnaast deden de meningsverschillen afbreuk aan de efficiency en het tempo. Later in het proces is men alsnog teruggekeerd naar het stelsel van een dubbele directievoering. Op een lager schaalniveau in de organisatie heeft men tevens uiting willen geven aan de gezamenlijke regievoering, door de verschillende projecten te laten leiden door medewerkers van de gemeente en van Bouwfonds. De laatste jaren is echter de tendens zichtbaar dat het aantal private projectleiders en medewerkers tanende is.

Opvallend is dat twee huidige of voormalige directeuren van de OCWV invulden het eens te zijn met de stelling dat meer dan één directeur voor het projectbureau niet wenselijk is, en de derde antwoordde oneens noch eens. Alleen de overgebleven gemeentelijke respondent bleek wel heil te zien in meerdere directeuren. Blijkbaar geven de ervaringsdeskundigen toch de voorkeur aan een ander systeem dan waarvoor is gekozen bij het Wateringse Veld. Zoals dhr. Roekalea het verwoordde: *“Ik geef toch de voorkeur aan één directeur, omdat die de polarisatie eruit kan halen”*. De directeuren maakten op eenzelfde manier duidelijk dat wat hen betreft de directeur van het projectbureau niet per definitie iemand van de eigen organisatie hoeft te zijn, maar dat een onafhankelijke derde mogelijk te prefereren valt. Volgens dhr. Roekalea is het met name van belang dat de eventuele externe directeur neutraal is en over de juiste competenties beschikt, terwijl Van der Harst benadrukte dat alle partijen in de beginfase het gevoel moeten hebben dat zij serieus worden genomen en dat een onafhankelijke derde daarin een rol kan spelen. Toch kon de voormalige directeur zich de situatie voorstellen dat de gemeente de directierol blijft vervullen, hetgeen in ieder geval de voorkeur heeft van dhr. Neeft. Eensgezindheid onder de directeuren was er tot slot ook bij de stelling dat alleen de gemeente bij dit project de regierol op zich moet nemen; alle drie waren ze het hiermee overwegend oneens, wat bevestigt dat de gezamenlijke partijen bij dit project de regievoering écht hebben willen delen. Wederom gaf dhr. Neeft een afwijkend antwoord, omdat hij overwegend eens invulde.

#### 4.3.9 *Aantal actoren*

Hoewel dit thema slechts een plek onderaan de ladder van belangrijke thema's kreeg toebedeeld – met uitzondering van dhr. Van der Harst die dit het op één na belangrijkste thema vond – beschouwden drie respondenten deze conditie als minimaal overwegend belangrijk. Van der Harst vertelde dat hij zeer tevreden is over het aantal actoren in de samenwerking. Sterker nog, volgens hem is het feit dat men met slechts één marktpartij te maken heeft gehad, één van de succesfactoren van het Wateringse Veld, omdat men hierdoor in staat was snel beslissingen te nemen. Het gevaar dat in subparagraaf 2.5.10 werd genoemd, te weten dat niet alle belangrijke partijen bij de samenwerking worden betrokken, is in deze casus opgevangen door met de woningbouwcorporaties – die als de feitelijk grootste ontwikkelaars niet in de samenwerkingsconstructie deelnemen – duidelijke prestatieafspraken te maken (zie §4.2.2), welke omwille van de transparantie als bijlage bij het samenwerkingsconvenant met Bouwfonds zijn gevoegd. Tot slot kan hier nog worden gemeld dat volgens Daamen (2005: 98) een belangrijke reden om Bouwfonds als samenwerkingspartner te kiezen, werd gevormd doordat de gemeente Den Haag aandeelhouder was van de vroegere NV Bouwfonds Nederlandse Gemeenten.

Meerdere respondenten gaven tijdens het interview aan positief te staan tegenover het beperkt houden van het aantal samenwerkingspartijen, waarbij niet zelden de ervaringen met de samenwerking bij de Vinex-locatie Leidschenveen werden aangehaald om duidelijk te maken dat een pps-constructie met een groot aantal partijen niet wenselijk is. Alle geïnterviewden stelden het maximale aantal partijen in de samenwerkingsconstructie dan ook vast op drie in totaal, al hielden enkelen het liever op slechts één marktpartij. Zo lichtte dhr. Van der Harst toe enerzijds de voorkeur te geven aan één

marktpartij vanwege de slagkracht, maar dat anderzijds een tweede marktpartij erbij als pluspunt heeft dat het ervoor kan zorgen dat de partijen elkaar scherp houden. Ook dhr. Zwietering stelde resoluut dat men in ieder geval niet met meer dan drie partijen in totaal in een pps moet gaan zitten. Dhr. Roekalea wees er ten slotte op dat één marktpartij misschien wel het meest optimale is vanwege de eenvoud en slagvaardigheid van de besluitvorming, maar dat dit niet betekent dat een consortium van marktpartijen direct als optie af valt. Echter, dan zou binnen het consortium wel een dusdanige structuur moeten worden gevonden dat één partij het consortium vertegenwoordigt en een zeker mandaat krijgt, zodat in de praktijk het aantal partijen alsnog wordt verkleind. De consequentie van zo'n constructie is dat de marktpartijen in de samenwerking dan niet allemaal een even grote stem kunnen krijgen én dat zij eerst onderling overeenstemming dienen te bereiken over de taakverdeling en rolopvatting, alvorens een feitelijke pps kan worden geregeld. In het geval van het Wateringse Veld is dit allemaal niet aan de orde geweest en was men dus tevreden met het aantal partijen.

#### 4.3.10 *Cultuur en werkwijze*

Cultuur en werkwijze werd door de respondenten met stip verkozen tot het minst belangrijke thema, waardoor tijdens de interviews zelf weinig informatie is ingewonnen over deze conditie. Toch is het ook hier de schijn die (gedeeltelijk) bedriegt, omdat Roekalea dit met een tien gescoorde thema alsnog overwegend belangrijk vond. Hij was dan ook degene die aangaf dat het projectbureau zich dankzij jarenlange pps-ervaring enkele intrinsieke waarden heeft eigen gemaakt, welke zijn gerelateerd aan het ondernemingsgerichte denken. Als voorbeelden noemde hij het denken in het benutten van kansen en de bewustwording van de risico's. De intrinsiekheid van de waarden maakt dat het volgens hem 'een stukje versmolten cultuur' is en onderdeel uitmaakt van een mentaliteit die min of meer is ontstaan. Van der Harst vulde hierop aan dat men zoveel mogelijk heeft geprobeerd de organisatie te mixen – bijvoorbeeld door projectleiders van beide organisaties aan te stellen – en om als projectbureau uit te stralen dat het een pps-organisatie met een gemengde cultuur betreft. Ook hij stelde dat de partijen qua mentaliteit steeds meer naar elkaar zijn toegegroeid, waarbij hij wijze van spreken “[...] *wij vanuit de gemeente langzamerhand colbertjasjes gingen dragen en Bouwfonds-mensen hun stropdassen gingen uitdoen*”.

Navraag bij de communicatiedeskundige van de OCWV – zelf vanaf de oprichting werkzaam bij het projectbureau – leerde echter dat men vooraf nauwelijks aandacht heeft besteed aan de cultuurverschillen tussen de partijen. Zonder dat een gemeenschappelijke visie voor de organisatie was opgesteld of dat de gepercipieerde beelden van elkaar waren uitgesproken, stapten medewerkers met verschillende achtergronden en verledens in één organisatie. Dit heeft volgens deze deskundige op de werkvloer niet tot problemen geleid en er is wel degelijk een gezamenlijke cultuur ontstaan, maar op directieniveau werden de cultuurverschillen zo nu en dan zichtbaar. Dit aanvullende gesprek heeft duidelijk gemaakt dat het wijsheid is bij toekomstige projecten beter stil te staan bij de impact die het starten van een gezamenlijk projectbureau op cultureel vlak heeft. Overigens zou de beperkte aandacht voor dit aspect mede kunnen worden verklaard door het feit dat uit de antwoorden op de enquêtevragen is gebleken dat de cultuurverschillen niet groot lijken te zijn. De opvallendste punten zijn dat de huidige directeuren het beperkte mandaat en de sterke neiging tot risicomijding gemiddeld tot geheel niet van toepassing verklaren op de eigen (moeder)organisatie, terwijl dat voor een grote projectbetrokkenheid, sterke wens om controle en afspraken op schrift vastleggen wél het geval is.

#### 4.3.11 *Deelconclusie*

Nu de verschillende condities voor pps in de voorgaande subparagrafen aan bod zijn gekomen, is het de hoogste tijd om de balans op te maken: zijn de condities voor pps al dan niet aanwezig bij deze casus en kan op basis hiervan worden geconcludeerd dat het een begrijpelijke keuze is geweest om bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld een publiek-private samenwerking op te tuigen? In tabel 4.2 is op basis van de analyse uit deze paragraaf beknopt weergegeven in welke mate de verschillende condities aanwezig zijn. Bovendien is in de tabel aandacht besteed aan die aspecten, waarvan uit de analyse is gebleken dat zij in het geval van Wateringse Veld minder goed uitpakten. Het bespreken

van deze elementen is in het kader van dit onderzoek van belang, omdat zij de leerpunten vormen waarmee rekening dient te worden gehouden bij toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten. Omwille van de consistentie van deze studie is getracht in tabel 4.2 de opbouw van de operationalisatie (zie §3.5.2) zo nauwgezet mogelijk te volgen. Aangezien de lijn in de analyse van de condities echter als uitgangspunt is genomen voor de bespreking in de tabel, zijn enkele afwijkingen van de opbouw van de operationalisatie onvermijdelijk gebleken.

Op basis van de tabel kunnen enkele globale conclusies worden getrokken over de aanwezigheid van de condities, al dient men daarbij in het achterhoofd te houden dat de aangebrachte categorisering in werkelijkheid minder arbitrair is, bijvoorbeeld omdat bepaalde condities vanuit verschillende invalshoeken bezien, in meerdere categorieën kunnen vallen. In de eerste plaats blijkt uit de tabel dat enkele condities overduidelijk aanwezig zijn, zoals *risico's*, *middelen* en *aantal actoren*. Bij deze thema's was het bundelen van de krachten vooraf al de insteek van de twee samenwerkende partijen, waardoor de keuze voor het joint venturemodel wat deze aspecten betreft een logische was. Daarnaast kunnen er enkele condities worden onderscheiden die grotendeels aanwezig zijn. Met opzet wordt hier het woord 'grotendeels' gebruikt, omdat over sommige aspecten van deze thema's zo nu en dan flinke discussies werden gevoerd of omdat de partijen elkaar op dit vlak niet altijd even gemakkelijk konden vinden. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de condities *belangen* en *vertrouwen*. Vervolgens zijn er nog de condities die na tussentijdse interventies door (één van) de samenwerkingspartners – veelal op basis van gedeeltelijk onbevredigende ervaringen tijdens het proces – beter tot hun recht zijn gekomen, zoals *ruimtelijke kwaliteit* en *procesmanagement*. Tot slot is er een aantal condities dat bij deze casus niet direct zichtbaar is of dat niet op een dusdanige manier aanwezig is, dat het direct zou pleiten voor het aangaan van een vergaande vorm van samenwerking. In dit kader kan met name worden gedacht aan de conditie *cultuur en werkwijze*. Deze condities zijn echter niet dusdanig belangrijk of overheersend dat zij de keuze voor een pps in de juridische vorm van een CV/BV-constructie, tot een ongewenste maken. Al met al kan daarmee worden geconcludeerd dat het Wateringse Veld een logische én succesvolle eerste ervaring voor de gemeente Den Haag vormde met een dergelijke samenwerkingsvorm.

**Tabel 4.2: Aanwezigheid condities bij casus Wateringse Veld**

Conditie:	Mate van aanwezigheid conditie:
<i>Risico's</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De risico's van het project werden als zeer omvangrijk gepercipieerd. Met name de financiële en grondexploitatie-risico's waren hoog vanwege de verwerving van kassen. In minder mate ook afzetrisico's vanwege de ligging van de locatie en de stedelijkheid van bepaalde deelplannen én procesrisico's vanwege de vertraging in het proces na het inzakken van de woningmarkt.</li> <li>▪ De gemeente kon en wilde de risico's niet zelfstandig dragen, onder andere met het oog op haar benarde financiële positie.</li> <li>▪ Risicodeling van 50-50 procent in de grondexploitatie kwam tot stand in ruil voor het verlenen van de rechten aan Bouwfonds om circa 2800 woningen te mogen realiseren.</li> </ul>
<i>Belangen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voor de gemeente was volkshuisvestelijke uitbreiding het kernbelang, voor Bouwfonds waren bouwcontinuïteit én omzet en winst genereren de hoofdbelangen.</li> <li>▪ Het gezamenlijke belang werd gevonden in het realiseren van het product: een kwalitatief goede uitbreidingswijk met een gezonde grondexploitatie.</li> <li>▪ De onderliggende belangen waren complexer en daarover ging men vaak met elkaar in gesprek, hetgeen zo af en toe flinke discussies opleverde. Terugkerende discussiepunten waren het resultaat van de (sluitende) grondexploitatie en de fasering van het ontwikkelingsproces.</li> <li>▪ Met de belangen van de moederorganisatie werd wel rekening gehouden, maar dit leverde nauwelijks problemen op.</li> </ul>
<i>Vertrouwen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het basisvertrouwen in elkaar hebben de partijen zeker gehad en het is ook nooit écht geschaad.</li> <li>▪ Wel was de mening dat je elkaar in een samenwerking niet blind moet vertrouwen.</li> <li>▪ Achteraf gezien was het verstandig geweest meer procesafspraken schriftelijk vast te leggen, om de kans op verschillende interpretaties van de afspraken te verkleinen.</li> <li>▪ Vertrouwen hangt nauw samen met de persoonlijke klik, waardoor na veranderingen in de bezetting de balans steeds moest worden hervonden.</li> </ul>

<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inbreng van de marktpartij in het planproces was in de beginfase gering, maar de gunstige economische situatie dwong daar ook niet direct toe.</li> <li>▪ Belangrijk en succesvol voorstel van Bouwfonds was om Wateringse Veld in de markt te zetten.</li> <li>▪ Het planproces werd sterk gewijzigd bij de herontwikkeling van twee deelplannen, hetgeen nodig was vanwege de verslechterde woningmarkt. De ontwikkelaars werden daarin veel meer betrokken en er werd meer rekening gehouden met de marktconformiteit van de plannen.</li> <li>▪ Onder andere door het Kwaliteitsfonds is er (vrij nauwgezet) op basis van het stedenbouwkundige plan een bovenmodale kwaliteit gerealiseerd, al bleek een aantal aspecten in het basisplan niet flexibel genoeg om nog te kunnen aangepast.</li> </ul>
<i>Kennis en expertise</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beide partijen beschikten over kennis en expertise op bijna alle terreinen, maar desalniettemin kon men meermalen profiteren van elkaars kennispositie.</li> <li>▪ Met name het ondernemingsgerichte denken is het resultaat van de kennisdeling.</li> </ul>
<i>Middelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De financiële middelen, de kennis en expertise én het grondbezit waren allemaal evenwichtig verdeeld over de twee partijen, maar men had wel elkaars middelen nodig om de eigen belangen te kunnen behartigen. Alleen de publiekrechtelijke bevoegdheden lagen vooral bij de gemeente.</li> <li>▪ Het bundelen van de middelen was een vanzelfsprekendheid en dat is ook gebeurd.</li> </ul>
<i>Procesmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De balans tussen flexibiliteit en vasthoudendheid heeft men gevonden, al was iets meer flexibiliteit op bepaalde punten wenselijk geweest.</li> <li>▪ De invulling van het project- en procesmanagement is na 2002 verbeterd door een scheiding aan te brengen tussen de gemeentelijke taken en de werkzaamheden van de OCWV.</li> <li>▪ Vanwege haar succes heeft de OCWV redelijk los kunnen staan van de gemeentelijke organisatie.</li> </ul>
<i>Regie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gezamenlijke regievoering was van begin af aan het uitgangspunt en het kwam onder andere tot uiting in een tweekoppige directie.</li> <li>▪ De ervaringsdeskundigen geven echter de voorkeur aan één directeur; deze hoeft niet per se van de eigen organisatie te zijn, maar is misschien liever nog een onafhankelijke derde.</li> </ul>
<i>Aantal actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tevredenheid met het aantal actoren in de samenwerking is er overduidelijk.</li> <li>▪ De voorkeur wordt gegeven aan het beperkt houden van het aantal partijen in de samenwerkingsconstructie, zodat het aantal maximaal 3 in totaal is.</li> </ul>
<i>Cultuur en werkwijze</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De cultuurelementen van de twee samenwerkende organisaties kwamen in grote mate overeen.</li> <li>▪ Een gezamenlijke cultuur – zoals het ondernemingsgerichte denken en een gedeelde mentaliteit – is wel ontstaan, maar daar is niet altijd even sterk op gestuurd.</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking, 2007

#### 4.4 Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor policy transfer, zodat inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate het mogelijk en wenselijk is bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld te transplanteren naar de projecten Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan. Bij de bespreking van de voorwaarden is zoveel mogelijk geprobeerd de operationalisatie (zie §3.5.3) te volgen. Nadat in de eerste drie subparagrafen de voorwaarden zijn geanalyseerd, wordt de paragraaf afgesloten met een deelconclusie: in tabel 4.3 is een schema opgenomen met daarin de belangrijke punten wat betreft de voorwaarden voor policy transfer.

##### 4.4.1 Motieven

Als de ingevulde antwoorden van de vier respondenten, aangevuld met die van dhr. Zwietering, op de enquêtevraag over de motieven die een rol kunnen spelen bij de keuze om (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld te verplaatsen naar andere projecten, naast elkaar worden gelegd, dan valt direct op dat enkele motieven wél en andere helemaal niet worden genoemd. Overeenstemming tussen de geïnterviewden was er in ieder geval over het feit dat het zonde is om het wiel opnieuw uit te vinden, omdat alle vijf de respondenten dit motief aankruisten. Dhr. Baron gaf hierbij als toelichting dat men bij de OCWV tien jaar geleden is begonnen als ‘goedbedoelende amateurs’ die fouten maakten. Gaandeweg heeft het projectbureau zich echter ontwikkeld tot een professionele organisatie. Zijn verwachting is dat andere projectbureaus en locatieontwikkelaars hetzelfde zullen meemaken, waardoor het zonde is geen gebruik te maken van de opgedane ervaringen. Dhr. Neeft belichtte een ander aspect, namelijk het volgende: “*Er is bij de start van Wateringse Veld veel fiscale en*

*juridische energie en kennis ingestoken om de onderneming op te tuigen – de CV/BV-constructie – en het is zonde om dat over te doen”.*

Daarnaast zijn er twee met elkaar samenhangende motieven die beide door drie respondenten werden gekozen, te weten dat beleidstransplantatie kan worden gebruikt om bij andere projecten dezelfde positieve resultaten als die van het Wateringse Veld te bereiken én dat het overnemen van bestaande elementen een grotere kans van slagen heeft en goedkoper is dan dat het geval is bij het ontwikkelen van een nieuwe oplossing. Overigens wijzigde dhr. Roekalea de formulering van het tweede motief in de bewoording dat er bij een mogelijke transplantatie een grotere kans op een positief resultaat is – in termen van kwaliteit, financiën en samenwerking – maar dat het niet per definitie goedkoper hoeft te zijn. Bij het eerste motief benadrukte Baron dat het Wateringse Veld een succesverhaal is: de OCWV is een slagvaardige organisatie die sneller kan handelen dan een bureaucratische organisatie, alle disciplines heeft men aan boord én er is in de woonwijk een aanzienlijke kwaliteit gerealiseerd. Volgens dhr. Zwietering past het Wateringse Veld bovendien goed bij de traditie die de gemeente Den Haag heeft opgebouwd in het opereren in pps-constructies, welke werkwijze in de toekomst nog verder kan worden uitgebouwd. In zijn optiek fungeert het Wateringse Veld immers als een best practice. Uit het interview met dhr. Zwietering werd duidelijk dat hij met bevoegenheid en trots kan praten over de genoemde traditie. Zeker in vergelijking met Amsterdam en Utrecht is men in Den Haag veel verder met en meer bedreven in het opzetten van publiek-private samenwerkingen: *“Ik probeer aan te geven dat het in Den Haag een soort school is, dat we een stijl te pakken hebben”.*

Vervolgens noemden twee respondenten nog als motief dat de problematiek van de opgave bij andere projecten ertoe dwingt om aan pps te doen, en dat daarom de elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld mogelijk ook elders kunnen worden gebruikt. Zowel Neeft als Van der Harst gaf aan dat bij een opgave in de eerste plaats moet worden gekeken hoe de problematiek eruit ziet, volgens of toepassing van pps gezien de opgave wenselijk is én tot slot dient er te worden onderzocht of de problematiek van de opgave wel voldoende vergelijkbaar is om gebruik te kunnen maken van eerder opgedane ervaringen. Dhr. Neeft vulde hierop aan dat de problematiek in een gebied ervoor kan zorgen dat het vertrouwen van de markt nodig is om de opgave te kunnen realiseren: *“Voor een gebied dat bijvoorbeeld een imagoprobleem heeft, zoals Laakhaven West, kan het erg van belang zijn dat een aantal partners laten zien dat zij geloven in het gebied”.* Tot slot meldde dhr. Roekalea dat vanwege het feit dat de projecten alleen maar complexer worden, de toekomstige problematiek zeker noodzaakt om alle kennis en kunde uit de kast te halen, simpelweg omdat die namelijk hard nodig zullen zijn.

Interessant was om te zien dat de respondenten verschillend omgingen met het motief van ‘de sterke wens vanuit de moederorganisatie’. Alleen dhr. Neeft had dit motief in zijn top-drie gezet, maar hij benadrukte met klem dat het niet een persoonlijk motief betrof. Sterker nog, *“ik vind de sterke wens vanuit de moederorganisatie eerlijk gezegd te weinig rationeel benaderd. Het wordt wel als een soort van tovermiddel opgevoerd: dan ben je van allemaal problemen af die je in een klassiek model tegenkomt”.* Andere respondenten gaven echter aan dit motief in de praktijk niet te herkennen; als de moederorganisatie immers graag aan pps wil doen, dan liggen daar weer andere motieven aan te grondslag, zoals de wil tot risicodeling. In het geval van dhr. Zwietering is dit motief verwant aan wat hij ‘de traditie van de gemeente Den Haag’ noemt. Dhr. Van der Harst als laatste meende dat dit motief gedeeltelijk een rol speelt, in de zin dat de huidige generatie bestuurders – zoals de verantwoordelijke wethouder – graag hun tevredenheid over het Wateringse Veld naar buiten toe uitdragen, waardoor de directie wordt beïnvloed; *“[...] dan zie je dus gewoon dat het voorbeeld ‘Wateringse Veld’ doet volgen”.*

De drie overgebleven motieven – te weten ontevredenheid met de huidige situatie van de projecten, dat pps een hype of trend is én dat de Rijksoverheid de toepassing van pps sterk stimuleert – spelen volgens de respondenten nauwelijks danwel geen enkele rol. Als de Rijksoverheid enthousiast is over pps – aldus een respondent – dan kan het op die manier wel op de agenda van de gemeente komen,

maar zij is uiteindelijk degene die de keuze maakt en de pps moet gaan toepassen. Dhr. Zwietering gaf echter te kennen een eventuele stimulans – die hij overigens niet voelt – van de Rijksoverheid geen bal te interesseren, om daarna te vervolgen dat pps ook géén hype of trend is. Wat dit laatste betreft kon hij rekenen op bijval van dhr. Roekalea: hij was van mening dat pps in de toekomst gaat domineren, omdat de partijen elkaar simpelweg nodig hebben en er een enorme kracht in pps zit.

Als er op een iets hoger abstractieniveau naar de opgegeven motieven wordt gekeken, dan lijkt een eventuele transplantatie van (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld vooral een vrijwillige keuze te zijn. De meest genoemde motieven zijn namelijk motieven die overwegend in de richting van een vrijwillige en rationele keuze wijzen, te weten zonde om het wiel opnieuw uit te vinden, dezelfde positieve resultaten bereiken én de grotere kans van slagen. Daarna volgden pas de wat meer (in)direct dwingende motieven, zoals de problematiek van de toekomstige opgaven en de wens vanuit de moederorganisatie om pps te gebruiken. Andere dwingende motieven als de populariteit van pps of het stimuleren vanuit de Rijksoverheid, vonden bij de respondenten zelfs helemaal geen gehoor. Toch is het wat mij betreft niet gegrond om al te stellig te concluderen dat de transplantatie vooral een vrijwillige keuze zal zijn, omdat de impact van indirecte beïnvloeding door tal van zaken op de keuze – bijvoorbeeld de genoemde bestuurlijke interesse in pps – nauwelijks is vast te stellen. Een andere opvallendheid is dat de respondenten met name de meer positief geformuleerde motieven invulden, hetgeen niet geheel onlogisch is. Zo verwoordde dhr. Zwietering het op de volgende treffende manier: *“Dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt, is eigenlijk ook wel weer waar, maar het is een andere manier van zeggen dat er een grotere kans van slagen is. Ik druk me graag positief uit”*.

#### 4.4.2 Mogelijkheden voor verplaatsing

Een eerste aspect van deze voorwaarde is in hoeverre de opgaven en contexten van het Wateringse Veld aan de ene kant en Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan aan de andere kant, overeenkomen danwel verschillen. Hoewel dhr. Baron aangaf niet het fijne van de twee overige casussen af te weten, zag hij op hoofdlijnen grote overeenkomsten met vooral het project Binckhorst: een vergelijkbare opgave én bovendien de betrokkenheid van partijen die gezamenlijk de schouders eronder willen zetten en risico's met elkaar willen delen. Deze mening werd echter niet gedeeld door de gemeentelijke respondenten Neeft en Zwietering, omdat zij stelden dat een project als de Binckhorst vele malen complexer is dan de stadsuitleg van het Wateringse Veld. Waar het bij de laatste namelijk gaat om een project met een redelijk monofunctioneel karakter, betreft de Binckhorst een transformatie van bestaand stedelijk gebied in een multifunctioneel stadsdeel. Daarbij zorgt de lange ontwikkelingstijd ervoor dat gedurende een bepaalde periode zich problematisch tot elkaar verhoudende oude en nieuwe functies in de Binckhorst naast elkaar zullen moeten functioneren; dit in contrast met het Wateringse Veld, waar enerzijds minder bestaande functies in het ontwikkelingsgebied aanwezig waren en waar anderzijds de nog in bedrijf zijnde glastuinbouw en de eerste woningbouw elkaar redelijk goed konden verdragen. Bovendien is volgens dhr. Neeft het risicoprofiel van de opgave Binckhorst nog een graadje erger dan dat van het Wateringse Veld.

Dat uit het voorgaande blijkt dat de drie projecten toch aanzienlijke verschillen vertonen, wil niet meteen zeggen dat transplantatie geen kans van slagen heeft. Een tweede aspect dat namelijk een rol speelt, is in hoeverre de betrokkenen de nadruk leggen op de uniciteit van het project Wateringse Veld. Als deze het unieke karakter van de casus teveel benadrukken, dan is het niet waarschijnlijk dat men mogelijkheden ziet om de pps-vorm te verplaatsen naar andere projecten. Voor de transplantatiemogelijkheden was het dan ook gunstig dat de respondenten de casus niet teveel als uniek leken te beschouwen. Zo antwoordde Neeft vrij resoluut dat het Wateringse Veld niet uniek is, hetgeen volgens hem te maken heeft met het feit dat er in Nederland meerdere Vinex-wijken zijn en dat er ook verschillende Vinex-locaties zijn waar men hetzelfde samenwerkingsmodel heeft gebruikt. Al zijn de omstandigheden per casus wel altijd net verschillend, waardoor elke opgave maatwerk behoeft. Ook dhr. Baron stelde dat het Wateringse Veld landelijk gezien niet uniek is, maar dat het



voor het Haagse – zeker destijds – wel uitzonderlijk was. Dhr. Roekalea gaf tot slot te kennen het Wateringse Veld in zoverre uniek te vinden, dat het een project betreft met een gigantische verwerving van kassencomplexen, waardoor het alleen met behoorlijke subsidiegelden financieel haalbaar werd. Bovendien uniek in de zin dat de gemeente bij dit project één op één samen heeft gewerkt met een marktpartij; het is volgens hem de vraag of dat in de toekomstige praktijk überhaupt nog voor zal komen. Daarna wees hij op een essentieel verschil tussen een marktpartij en een gemeente wat betreft de manier waarop zij tegen de uniciteit van projecten aankijken. Bij een marktpartij wordt de regel gehanteerd dat als men heeft gezien dat iets ergens goed gaat en tot succes leidt, het dan onzinnig is om het elders opnieuw te willen uitvinden. Immers, een Research and Development-afdeling ontwikkelt en onderzoekt een bepaalde aanpak of methode niet om het op een gegeven moment op een andere plek wéér te gaan ontwikkelen en onderzoeken. Bij de gemeente is dit echter niet altijd het uitgangspunt, aldus Roekalea. Een belangrijk punt van aandacht is daarom het volgende: *“Bij een gemeente is het veel meer een kwestie dat men misschien teveel het idee heeft dat de toekomstige opgaven niet zozeer matchen met de agenda van het Wateringse Veld, waardoor ze wellicht het gevoel heeft dat inzet van deze pps – met haar voordelen en karakteristieken – niet toepasbaar zou zijn. Het feit dat men die projecten heel anders ziet, kan een soort van belemmering zijn om eens opnieuw te kijken welke succesfactoren van deze pps wél benut kunnen worden”*.

Het laatste onderdeel is in hoeverre de pps-vorm van het Wateringse Veld mogelijkheden biedt om te worden aangepast aan andere omstandigheden. Voor zover de respondenten tijdens het interview antwoord hebben gegeven op deze vraag, waren ze optimistisch over deze mogelijkheden. Zo noemde de één dat de samenwerkingsovereenkomst met de bijbehorende organisatieschema voldoende over te nemen was, stelde de ander dat het moedercontract voor de oprichting van de OCWV in sterke mate een stuk op hoofdlijnen is én was een derde van mening dat die ruimte er zeker is, maar dat er wel goed moet worden gekeken aan welke elementen je vast moet houden en welke meer flexibiliteit verdragen.

Als ook voor deze voorwaarde de balans wordt opgemaakt, dan kan worden geconcludeerd dat deze voorwaarde slechts gedeeltelijk aanwezig is. Dit heeft met name te maken met het gegeven dat enkele respondenten vrij stellig aangaven duidelijke verschillen waar te nemen tussen de drie casussen. Dit hoeft echter niet alleen maar problematisch te zijn, omdat hieruit in ieder geval blijkt dat de respondenten zich bewust zijn van de verschillen in opgaven en contexten. Bovendien is in subparagraaf 2.6.5 toegelicht dat voor het succes van de transplantatie het in sommige gevallen juist gunstig is dat er verschillen bestaan tussen de institutionele context van het donor- en gastproject. Aan de andere kant is deze voorwaarde op sommige fronten wél duidelijk aanwezig, omdat het Vinex-project slechts in beperkte mate als uniek wordt gezien én de pps-vorm van het Wateringse Veld zeker ruimte laat aan aanpassingen. Dit maakt dat het mogelijke transplantaat voldoende ‘kneedbaar’ is en daarmee passend kan worden gemaakt aan de nieuwe omstandigheden, hetgeen de transplanteerbaarheidsfactor vergroot (zie §2.6.5).

#### 4.4.3 *Mate van verplaatsing*

Als eerste vraag werd aan de gemeentelijke respondenten gesteld in hoeverre men bij het Wateringse Veld zelf en bij latere pps-projecten eigenlijk heeft proberen te leren van elders opgedane ervaringen. Dhr. Baron stelde dat men vooral veel op eigen kracht heeft geleerd, weliswaar met vallen en opstaan. Dit is gedeeltelijk te verklaren vanwege het feit dat in de beginfase van de ontwikkeling van het Wateringse Veld er simpelweg nog nauwelijks gelijksoortige ervaringen waren opgedaan. Daarnaast noemde drie respondenten dat men via de verschillende betrokken marktpartijen veel kennis en expertise in huis heeft gehaald, omdat de private partijen hun opgedane ervaringen bij projecten in andere gemeenten konden inbrengen. Dhr. Zwietering gaf aan dat tevens de tijdschriften worden gevolgd met daarin de toonaangevende projecten, en dat via overleg met zowel de vier grote steden als de Vereniging van Grondbedrijven, kennisuitwisseling tussen gemeenten onderling tot stand komt.

Mijn inziens tonen deze antwoorden aan dat van een structurele kennisuitwisseling geen sprake is. Hoewel het positief is dat men aangeeft open te staan voor ingebrachte ervaringen van marktpartijen, kleven er ook twee potentiële nadelen of gevaren aan. Ten eerste zit er op deze manier geen logische en rationele gedachte achter de pps-ervaringen die de organisatie wel en niet bereiken, maar heeft het meer weg van willekeur; immers, slechts de projecten waarmee de samenwerkende marktpartijen ervaringen hebben opgedaan, zijn ‘in the picture’. Ten tweede maakt deze constructie de gemeente kwetsbaar, omdat ze voor kennisinbreng gedeeltelijk afhankelijk is van de marktpartijen; hierbij is de kans aanwezig dat deze kennis is gekleurd of onvolledigheden bevat.

Aangezien de vorige twee voorwaarden in grote mate bepalend zijn voor deze laatste voorwaarde, lagen de antwoorden van de respondenten op de vragen over de gewenste mate van verplaatsing en de voorkeur voor de te transplanteren elementen in de lijn der verwachting. Bijna alle respondenten noemde namelijk meteen de juridische structuur van de samenwerkingsconstructie, danwel de CV/BV-constructie met de bijbehorende risicodeling, danwel de bipolaire organisatievorm, als elementen die vrijwel letterlijk kunnen worden gekopieerd. Volgens dhr. Neeft vormt de juridische structuur de ‘body’, die als kapstok bruikbaar is bij andere samenwerkingen. Hij sprak bewust van een kapstokfunctie, omdat de precieze afspraken over de vormgeving van de samenwerking en de functies van de onderneming per opgave verschillend zullen zijn. Dhr. Baron gaf echter wel aan dat mocht het samenwerkingsmodel worden getransplanteerd, het alleen goed kan functioneren als er mensen op worden gezet die voldoende inlevingsvermogen kunnen tonen naar de marktpartijen toe. Andere elementen die werden genoemd, maar die minder makkelijk op een directe wijze kunnen worden gekopieerd, zijn de volgende: de geoptimaliseerde werkwijze voor het vormgeven van plan(ontwikkelings)processen, inclusief het systeemdenken met de bijbehorende systeemrapportages; het functioneren van het procesmanagement middels het detacheren van ambtenaren naar de OCWV, de schakelfunctie die de procesmanager vervult tussen de OCWV en de gemeente én de korte lijnen met het gemeentebestuur; de aanwezigheid van verschillende disciplines – dus ook de civieltechnici en communicatiedeskundigen – in één organisatie; en tot slot het ondernemingsgerichte denken.

Theoretisch gezien is er dus één hoofdelement dat letterlijk kan worden gekopieerd en zijn er enkele subelementen die in de ogen van de betrokkenen minimaal de moeite waard zijn om te worden onderzocht op geschiktheid voor verplaatsing. Er dienen volgens de respondenten in de praktijk echter nog wel een aantal barrières te worden overwonnen, alvorens men echt met de opgedane ervaringen aan de haal zal en kan gaan. In de eerste plaats kan de fysieke afstand tussen de OCWV en de gemeentelijke organisatie een obstakel vormen voor beleidstransplantatie. Dhr. Baron hierover: *“Zo’n bureaucratie is vrij moeilijk toegankelijk voor dit soort signalen, zeker omdat wij op afstand zijn gepositioneerd. Het heeft als voordeel dat je geen last hebt van de bureaucratie, maar het heeft als nadeel dat je wat minder ingangen hebt bij de bureaucratie”*. In het voordeel lijkt te werken dat de bestuurders – zoals eerder is aangegeven (zie §4.4.1) – in ieder geval op de hoogte zijn van de successen van het Wateringse Veld en deze ook graag lijken te etaleren. Een tweede hindernis wordt gevormd door het ontbreken van een structurele kennisuitwisseling tussen de ambtenaren, waardoor volgens dhr. Neeft het gevaar bestaat dat als iemand lang uit het zicht is, hij mogelijk bezig is het wiel opnieuw uit te vinden. *“Ik geloof er wel in dat de cultuur aanwezig is om open te staan voor het leren van andere ervaringen. Maar mensen weten vaak niet van elkaar wat voor kennis en kunde zij in kunnen brengen ten behoeve van nieuwe opgaven”*. Volgens deze respondent is een mogelijkheid om de kennisuitwisseling te bevorderen, door de wijze van detachering van gemeenteambtenaren te veranderen. Waar de ambtenaren nu nog voor de gehele werkweek zijn gedetacheerd naar het projectbureau, zou een alternatief kunnen zijn om – naar het model van adviesbureaus – als voorwaarde bij detachering te stellen dat de ambtenaren altijd één werkdag in de week op het gemeentehuis dienen te zitten, bijvoorbeeld om te werken aan een ander project. Als laatste barrière noemde Baron dat men bij projecten meestal slechts gedurende een bepaalde periode openstaat voor kennis en ervaringen vanuit andere projecten. In de opstartfase is alles nog nieuw en bestaat er meestal veel behoefte aan kennis van anderen. Maar *“als je eenmaal zelf aan de gang bent, dan*

leer je het ter plekke en dan is er inderdaad het gevaar dat je zelf het wiel opnieuw gaat uitvinden”. Daarom heeft het in latere fasen weinig zin om de kennis nog uit te dragen, omdat het dan al ‘te laat’ is.

#### 4.4.4 *Deelconclusie*

Net zoals dat voor de aanwezigheid van de condities voor pps in subparagraaf 4.3.11 is gedaan, is ook voor de voorwaarden voor policy transfer een tabel gemaakt met daarin de belangrijkste punten (zie tabel 4.3). Uit de tabel kan worden opgemaakt dat er voor de transplantatie van (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld met name potentiële mogelijkheden aanwezig zijn. Immers, men is in staat de keuze voor een eventuele transplantatie met krachtige motieven te onderbouwen en een dwang van bovenaf – op welke manier dan ook – lijkt grotendeels afwezig. Bovendien hebben de betrokkenen een duidelijke voorkeur voor bepaalde elementen die de moeite waard zijn om elders te worden overgenomen, en deze elementen zijn ook nog eens voldoende flexibel om te worden aangepast. Daarnaast sluit men de ogen niet voor de verschillen die er bestaan tussen de projecten, al is het Wateringse Veld gelukkig niet dusdanig uniek dat transplantatie bij voorbaat al kansloos is. Echter, ik spreek niet voor niets over potentiële mogelijkheden. Hoewel wordt beaamd dat binnen de gemeentelijke organisatie een cultuur heerst waarin men openstaat voor andermans kennis en ervaringen, gaven meerdere geïnterviewden aan dat van een structurele kennisuitwisseling onvoldoende sprake is, waardoor het gevaar bestaat dat de ervaringen met het Wateringse Veld ongebruikt blijven.

**Tabel 4.3: Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer**

<b>Voorwaarde:</b>	<b>Mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarde:</b>
<i>Motieven</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Met name de motieven die op een meer vrijwillige keuze voor transplantatie wijzen, werden ingevuld: zonde om het wiel opnieuw uit te vinden, grotere kans van slagen dan een nieuwe oplossing en dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld bereiken.</li> <li>▪ Ook enkele meer (in)directe dwingende motieven werden genoemd: sterke wens vanuit de moederorganisatie en de problematiek van de andere opgaven die dwingt tot gebruik van pps.</li> <li>▪ De indirecte beïnvloeding van bepaalde zaken op de eventuele keuze voor transplantatie is echter moeilijk vast te stellen, waardoor niet direct kan worden geconcludeerd dat het een (volledig) vrijwillige keuze zal zijn.</li> </ul>
<i>Mogelijkheden voor verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De andere opgaven – met name Binckhorst – verschillen qua problematiek en context aanzienlijk van het Wateringse Veld, maar dit hoeft niet alleen maar negatief te zijn.</li> <li>▪ Het Wateringse Veld wordt slechts op beperkte onderdelen als uniek gezien, al dient ervoor te worden gewaakt dat hier door de gemeente niet teveel de nadruk op wordt gelegd.</li> <li>▪ De pps-constructie laat voldoende vrijheid om aan andere omstandigheden te worden aangepast.</li> </ul>
<i>Mate van verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij het Wateringse Veld heeft men veel zelf geleerd en er is op verschillende manieren kennis van buitenaf ingebracht, maar dit blijkt niet altijd op een even structurele wijze te zijn gebeurd.</li> <li>▪ De pps-vorm – onder andere de CV/BV-constructie – kan letterlijk worden gekopieerd en enkele subelementen komen ten minste in aanmerking voor transplantatie.</li> <li>▪ Het gebruiken van de opgedane ervaringen en de transplantatie van elementen van de pps-vorm zijn echter geen vanzelfsprekendheden, omdat eerst nog een drietal barrières binnen de gemeentelijke organisatie moet worden overwonnen.</li> </ul>

**Bron: Eigen bewerking, 2007**

#### 4.5 **Samenvattende conclusie**

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat het Wateringse Veld een Vindex-locatie is die vanaf 1994 tot het Haagse grondgebied toebehoort, en waar in 2011 ongeveer 7700 woningen in een voormalig kassengebied uit de grond zullen zijn gestampt. Voor de ontwikkeling van het Wateringse Veld werd gekozen voor een CV/BV-constructie, waarbij zowel de gemeente als Bouwfonds ieder voor 50 procent de risico's van de grondexploitatie voor rekening nam. De keuze voor dit samenwerkingsmodel blijkt op basis van de analyse van de condities voor pps (zie tabel 4.2) gegrond te zijn, omdat enkele belangrijke condities voor pps duidelijk aanwezig waren en er geen enkele conditie was die zich krachtig tegen deze pps-vorm verzette. Dit neemt niet weg dat het verstandig is

bepaalde zaken in het vervolg net iets anders in te richten. Of er mogelijkheden zijn om deze leerpunten in de praktijk te brengen, hangt af van de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden voor policy transfer. Uit de analyse van deze voorwaarden (zie tabel 4.3) is gebleken dat de potentiële mogelijkheden er zeker zijn, maar dat het ontbreken van een structurele kennisuitwisseling de beleidsverplaatsing in de weg kan staan. Met nadruk op het woord 'kan', want de wil om te leren is er wel.

## 5. Casus Binckhorst: pps maakt binnenstedelijke transformatie mogelijk

### 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het empirische gedeelte van dit onderzoek ingeluid met de beschrijving van de casus Wateringse Veld, die als de ‘basiscasus’ in deze studie kan worden gezien. In dit vijfde hoofdstuk staat een tweede casus centraal, te weten het project Binckhorst. Dit is – net als het Wateringse Veld – een bijzonder project, omdat er in Nederland nauwelijks vergelijkbare binnenstedelijke transformatieprojecten van deze omvang zijn. Bovendien is het een opgave waaraan de samenwerkende partijen – op het moment dat er definitief wordt besloten het gebied te gaan herontwikkelen – zich voor minimaal twintig jaar committeren. Aangezien de opbouw van dit hoofdstuk gelijk is aan het vorige, bestaat de tweede paragraaf uit een toelichting van de laatstgenoemde aspecten. Daarna komt in paragraaf 5.3 de bespreking van de aanwezigheid van de verschillende condities voor pps aan bod, waarop volgend de analyse van de voorwaarden voor policy transfer wordt behandeld. Een korte samenvattende conclusie vormt de afsluiting van het hoofdstuk (§5.5). Wederom is de beschrijving van de casus gebaseerd op de gehouden interviews (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewden) en de bestudering van enkele documenten.

### 5.2 Introductie casus

#### 5.2.1 *Type project: binnenstedelijke transformatie met een grote T*

Als er naar een oude plattegrond van Den Haag uit 1856 wordt gekeken, dan is daar een stad van een beperkte omvang te zien die wordt omgeven door polders. De spoorlijn tussen Rotterdam en Leiden was al wel aangelegd en de treinen konden een stop maken op het nabijgelegen station Hollands Spoor, maar van de latere komst van bedrijvigheid was verder nog geen spoor zichtbaar. Toen de polders die nu het huidige Binckhorst vormen, aan het einde van de negentiende en begin twintigste eeuw plaats maakten voor industriële bedrijven, was het gebied dan ook buiten de stad gelegen. Wel waren thans in het uitbreidingsplan van Berlage uit 1904 diverse uitbreidingswijken in het gebied ingetekend en werden zodoende de (huidige) contouren van de Binckhorst goed zichtbaar. Het eerste bedrijf dat zich in de Binckhorst vestigde, was de gemeentelijke Gasfabriek, welke al in het uitbreidingsplan van 1904 was opgenomen. Later volgde andere water- of grondgebonden, meestal extensief ruimtegebruikende bedrijven, zoals de Afvalverwerking Rijnmond. Hoewel na verloop van tijd het bedrijventerrein steeds meer in de stad kwam te liggen – vanwege de diverse uitbreidingswijken eromheen – blijkt de Binckhorst nog steeds een geïsoleerde positie in te nemen. Dit heeft te maken met de vele infrastructurele barrières die het gebied afsluiten van de rest van de stad, hetgeen werd versterkt door de aanleg van de A12 en de spoorlijn van Den Haag naar Utrecht (zie figuur bijlage 4 voor een positionering van de casus).

Enkele jaren geleden is het besef bij de gemeente Den Haag doorgedrongen dat er meer uit deze unieke locatie valt te halen. Immers, de infrastructurele verbindingen zijn volop aanwezig en het stadsdeel grenst aan het Haagse centrum. In de Structuurvisie Den Haag 2020 ‘Wereldstad aan Zee’ wordt de Binckhorst dan ook gezien als onderdeel van één van de vijf kansenzones van de stad. In de Structuurvisie hierover: “*Met de transformatie en herstructurering van de Binckhorst, de Laakhavens-strook en Moerwijk ontstaat de unieke kans om een sprong over het spoor te maken en daar nieuwe centrumdelen met allure te scheppen*” (Gemeente Den Haag, 2005a: 46). Zoals in het gemeentelijke beleidsdocument verder valt te lezen, is de Binckhorst uiterst geschikt voor een aantrekkelijk gemengd woon-, voorzieningen- en werkgebied met intensief en meervoudig ruimtegebruik. Vanwege de goede bereikbaarheid kan hierbij met name worden gedacht aan stedelijke bedrijvigheid, regionale voorzieningen als onderwijsinstellingen en de huisvesting van studenten en starters. Er wordt zelfs gesteld dat in het gebied gunstige condities aanwezig zijn voor het ontstaan van een creatief stedelijk milieu (Gemeente Den Haag, 2005a: 46); dit laatste is sinds Florida (2002) de begrippen ‘creatieve klasse’ en ‘creatieve economie’ heeft geïntroduceerd, zeer in trek bij (grote) steden. Dat de transformatie mogelijkheden

biedt voor de creatie van een nieuw woongebied, sluit bovendien goed aan bij de woningbouwbehoefte die de gemeente in de Structuurvisie heeft beschreven. In 2020 zal Den Haag namelijk zijn gegroeid tot een inwoneraantal van 515.000; in combinatie met de daling van de gemiddelde woningbezetting betekent dit dat er tot 2020 ongeveer 41.000 woningen moeten worden bijgebouwd. Aangezien in de herstructureringsgebieden als Den Haag Zuidwest meer woningen worden gesloopt dan dat er worden teruggebouwd, is het werkelijke aantal nog hoger. Een deel van deze woningbouwproductie kan in de Binckhorst worden gerealiseerd (Gemeente Den Haag, 2005b: 44).

De Binckhorst is een 130 hectare omvattend gebied, dat voor een aanzienlijk gedeelte uit niet-uitgeefbare gronden bestaat. Op het bedrijventerrein zijn ongeveer 300 bedrijven gevestigd – variërend van bedrijven voor autodemontage, tankstations en watergebonden bedrijven, tot het hoofdkantoor van KPN – en de grond is verdeeld over circa 100 eigenaren. Daarnaast is de Binckhorstlaan de ontsluitingsweg van het stadsdeel, en in het midden van het gebied is nog een begraafplaats gelegen (zie figuur 5.1 in bijlage 6). In figuur 5.2 in bijlage 6 is een kaart uit het (voorlopige) masterplan Binckhorst opgenomen, hetgeen direct zichtbaar maakt dat het gebied een ware transformatie zal ondergaan. In een periode van ongeveer 30 jaar zullen de milieuhinderlijke bedrijven plaatsmaken voor zo'n zes- à zeventuizend woningen, (grote) kantoorcomplexen, stedelijke voorzieningen, een (internationale) publiekstrekker en een stadspark. Het masterplan laat tevens zien dat het gebied is opgeknipt in drie zones: een hoogstedelijke zone aan de noordzijde, een stadspark in het midden en een laagstedelijke zone aan de zuidkant. Bovendien staan er enkele ingrijpende infrastructurele projecten op stapel, zoals de aanleg van een route van de Randstad Rail door het gebied. Maar de belangrijkste is in dit kader de aanleg van het Trekvliettracé, dat naar alle waarschijnlijkheid via de Binckhorst gaat lopen; dit is de toekomstige alternatieve – naast de A12 – toegangsweg tot Den Haag, die een verbinding vormt tussen de A4/A13 en de centrumring (Gemeente Den Haag, 2007). Het bovenstaande maakt duidelijk dat het project Binckhorst alle ingrediënten bevat van wat mag worden verwacht van een binnenstedelijk transformatieproject (zie §2.2): een verouderd monofunctioneel industrie- en bedrijventerrein wordt veranderd in een multifunctioneel stedelijk gebied, de omvang van de opgave is – mede door de infrastructurele ingrepen – gigantisch én de eigendomsrechten zijn bijzonder complex te noemen.

### 5.2.2 *Fasering: groen licht in zicht*

Volgens mevr. Stempher – gemeentelijk projectleider van de Binckhorst – heeft de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag ongeveer tien jaar geleden de eerste aanzetten gedaan om te komen tot planvorming voor de Binckhorst, al werd er in die tijd nog sterk gedacht vanuit de problemen die zijn verbonden aan het gebied. In 2003 is uiteindelijk het besluit genomen om de Binckhorst te gaan transformeren; hoewel men wist het ruimtegebruik graag te willen intensiveren en meer functiemenging tot stand te laten komen, was er verder nog geen enkel plan beschikbaar. Vervolgens is in samenwerking met Habiforum onderzoek gedaan naar de manieren waarop de transformatie mogelijkerwijs kon worden aangepakt. In dit onderzoek werd een duidelijke conclusie getrokken: vanwege de complexiteit van de opgave viel het project alleen te realiseren in samenwerking met marktpartijen. In dezelfde tijd werd de Binckhorst in de Structuurvisie van de gemeente Den Haag opgenomen als onderdeel van een kanszone (zie §5.2.1), hetgeen aantoonde dat de gemeente écht voortvarend aan de slag wilde gaan met het verouderde bedrijventerrein én wat duidelijk maakte dat de Binckhorst niet alleen problemen opleverde, maar ook kansen bood. Vervolgens diende de gemeente op zoek te gaan naar marktpartijen die hun tanden óók in het project wilde zetten. Op advies van enkele adviseurs werd er aan het eind van de initiatieffase voor gekozen om intensieve gespreksronden te gaan houden met een aantal marktpartijen.

Vanwege het langdurige karakter van het project moesten er financieel stabiele partijen worden gevonden, die bovendien bereid waren pas in een later stadium hun winsten te behalen. Gezien deze strikte criteria bleven er automatisch slechts enkele, landelijk opererende marktpartijen over die dit

grote project überhaupt aankonden. Vanaf begin 2005 zijn met deze private partijen twee gespreksronden gehouden, waarbij de actoren vragen moesten beantwoorden als ‘Hoe kijkt u aan tegen risico delen, maar ook risico nemen?’ en ‘Hoe zit het met de lange termijn commitment?’. Deze vragen waren volgens een private respondent soms ‘best heftig’, bijvoorbeeld: ‘Hoeveel rendement wil uw bedrijf behalen?’. Het was tevens de bedoeling dat de partijen stukken aanleverden, waarin ze uitlegden hoe ze met bepaalde vraagstukken om zouden gaan. Bovendien werden de gesprekken afgenomen door een zware afvaardiging van de gemeente – bestaande uit zowel directieleden van diverse gemeentelijke organisatieonderdelen als de feitelijke projectleiders – en schriftelijk gedocumenteerd. Dit alles toont mijn inziens dat de gemeente het selectieproces van haar toekomstige samenwerkingspartners zeer secuur en zorgvuldig heeft vormgegeven.

Uiteindelijk heeft de gemeente twee marktpartijen geselecteerd, te weten Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest. De eerste partij maakt onderdeel uit van de vastgoeddivisie van Rabobank Nederland. Verspreid over het hele land houdt Rabo Vastgoed zich bezig met de gebieds- en conceptontwikkeling van ruim 330 lopende projecten; naast woningbouw betreft dit ook projecten die betrekking hebben op het ontwikkelen van commercieel vastgoed (Homepage Rabo Vastgoed, 15 augustus 2007). Dhr. Bakker – projectmanager bij Rabo Vastgoed – wist daarnaast te melden dat het bedrijf toevalligerwijs in 2004 een kanskaart voor de gemeente Den Haag had ontwikkeld, waarin was aangegeven welke plekken Rabo Vastgoed als kansrijke zones zag en hoe dit bedrijf, vanuit de breedte van de Rabobank Groep, een bijdrage zou kunnen leveren aan de totstandkoming van de Wérelldstad aan Zee, de structuurvisie die in die tijd werd opgesteld. Deze kanskaart heeft de respondent in december 2004 gepresenteerd aan medewerkers van de gemeente en daarin werd de Binckhorst al genoemd. Dit was dus achteraf gezien een zeer goed moment, omdat niet veel later de gesprekken met de marktpartijen werden gestart. Naast de Binckhorst is Rabo Vastgoed in Den Haag onder meer betrokken bij het project Vroondaal en de Vinex-locatie Ypenburg. BPF Bouwinvest is echter een geheel andere partij: het is de vastgoedonderneming van BPF Bouw, de stichting van Bedrijfstakpensioenfondsen voor de Bouwnijverheid. Ongeveer 25 procent van het vermogen van het pensioenfonds is belegd in vastgoed, waardoor het bedrijf in 2005 zo’n 19.500 woningen, 259.000 m<sup>2</sup> aan commercieel onroerend goed en 162.000 m<sup>2</sup> aan winkelruimte in de vastgoedportefeuille kon hebben zitten. Bovendien is BPF Bouwinvest in andere Europese landen en de Verenigde Staten actief (Homepage BPF Bouwinvest, 15 augustus 2007).

Direct na de selectie van de marktpartijen zijn de onderhandelingen met hen van start gegaan, welke in januari 2006 resulteerden in het sluiten van een Intentieovereenkomst met bijbehorende investeringsafspraken. Dit vormde het begin van de plan- en haalbaarheidsfase. Een in het leven geroepen onderhandelingsteam – bestaande uit vertegenwoordigers van de drie samenwerkingspartijen – heeft zich vervolgens beziggehouden met het verder uitwerken van de afspraken en het continueren van de onderhandelingen. Gelijktijdig heeft een aantal bureaus de opdracht gekregen om (plan)concepten aan te leveren voor de Binckhorst, waarbij zij nadrukkelijk werden verzocht om te verrassen. Op basis van deze input is in oktober 2006 een gebiedsconcept vastgelegd. Vervolgens was het zaak om met behulp van allerlei onderzoeken te achterhalen in hoeverre de opgave haalbaar was. Zodoende is er gewerkt aan de totstandkoming van een masterplan, is het plan doorgerkend en heeft men een voorlopige grondexploitatie gemaakt. Inmiddels is het haalbaarheidsonderzoek afgerond en ter goedkeuring voorgelegd aan de besturen van de verschillende samenwerkende partijen (Gemeente Den Haag, 2007).

Uit het bovenstaande blijkt dat het project al voor een groot gedeelte de plan- en haalbaarheidsfase heeft doorlopen, maar dat er ook nog enkele stappen moeten worden gezet alvorens men tot realisatie over kan gaan. Zo is de verwachting dat de onderhandelingen over de afspraken aan het eind van dit jaar uitmonden in een Samenwerkingsovereenkomst, zodat per 1 januari 2008 de Gebieds-onderneming Binckhorst operationeel kan zijn. Daar voorafgaand – vanaf het najaar van

2007 – wordt een zogenaamd samenspraaktraject gestart om de meningen, visies en ideeën van de belanghebbenden in het gebied in kaart te brengen en waar mogelijk mee te nemen in de planvorming. Bovendien zal de gemeente de inspanningsverplichting op zich nemen om een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht op te stellen; dit is noodzakelijk omdat de gewenste ontwikkelingen niet passen binnen het huidige bestemmingsplan – dat rechtskracht heeft sinds 1990 – voor de Binckhorst. Hetzelfde geldt voor de me.r.-procedure die moet worden gestart. Tot slot dienen de verschillende partijen gronden in het gebied te verwerven en regelingen te treffen met de (milieuhinderlijke) bedrijven om te komen tot uitplaatsing van deze bedrijven. Mochten de voorgaande stappen allemaal volgens plan verlopen, dan kan in de periode 2009-2019 de eerste fase van het in twee fasen opgeknipte gebiedsontwikkelingsproject, worden gerealiseerd (Gemeente Den Haag, 2007). Parallel aan en onafhankelijk van dit proces, maar waarvan de uitkomst wel een zeer grote invloed heeft op de ontwikkeling van de Binckhorst, wordt het besluitvormingsproces rondom het Trekvliettracé en de Randstad Rail doorlopen (zie §5.2.1).

### 5.2.3 *Type samenwerking: CV/BV-constructie?*

Hoewel over de feitelijke juridische vormgeving van de pps en de organisatiestructuur van de op te richten gebiedsonderneming nog geen officiële besluiten zijn genomen, kan hier wel worden uitgelegd wat men voornemens is te gaan doen. Het is de bedoeling dat ook deze publiek-private samenwerking in de CV/BV-constructie wordt gegoten, waarbij meerdere parallellen kunnen worden getrokken met de pps-vorm van het Wateringse Veld (zie §4.2.3). Zo richten de samenwerkende partijen eerst elk een eigen privaatrechtelijke rechtspersoon op, waarna deze gezamenlijk de Gebiedsonderneming Binckhorst CV in het leven roepen. Het enige verschil met de eerdergenoemde pps-constructie wordt veroorzaakt door de samenwerking met twee marktpartijen in plaats van één. Daarom richten Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest tezamen een private rechtspersoon op – de Binckhorst Vennootschap onder Firma (VOF) – die vervolgens in de CV participeert. Daarnaast stappen de verschillende partijen nog in de Binckhorst Beheer BV, een constructie die ook in het Wateringse Veld is toegepast. De aandelenverhouding tussen publiek en privaat is net als bij het Wateringse Veld 50-50 procent, maar de aanwezigheid van twee marktpartijen zorgt ervoor dat deze private partijen ieder 25 procent van de aandelen bezit. Tot slot beperkt de publiek-private samenwerking zich tot de grondexploitatie en is de gebiedsonderneming dus niet verantwoordelijk voor de vastgoedexploitatie (Onderhandelingsteam, 2007).

Zoals eerder genoemd, is de verwachting dat per 1 januari 2008 de Gebiedsonderneming Binckhorst in bedrijf zal zijn. Deze onderneming wordt gehuisvest in de Caballero-fabriek middenin de Binckhorst – waar nu al op bepaalde dagen medewerkers van de verschillende partijen werkzaam zijn – zodat de onderneming ook in fysieke zin op afstand wordt geplaatst van de gemeentelijke organisatie (zie §5.3.7). Zoals het er nu naar uit ziet, wordt de directie van de onderneming gevoerd door twee directeuren danwel één onafhankelijke directeur (Onderhandelingsteam, 2007); zie hiervoor subparagraaf 5.3.8. Ook op dit terrein kunnen dus overeenkomsten met de wijze van aanpak bij het Wateringse Veld worden geconstateerd.

Hierboven is al wél vermeld dat het één en ander nog onder voorbehoud is, maar níet dat dit gedeeltelijk komt door een onzekere externe factor. Op dit moment is het namelijk in hoge mate onduidelijk of de Europese regelgeving de gewenste vormgeving van de pps zal toestaan of niet. De jurisprudentie op dit terrein maakt duidelijk dat de pps-constructie in ieder geval niet zonder slag of stoot zal worden goedgekeurd, waardoor juristen hard bezig zijn om uit te zoeken met welke knelpunten en consequenties men rekening dient te houden én met welke oplossingen waarschijnlijk wel kan worden ingestemd door de EU. In subparagraaf 5.3.3 wordt verder ingegaan op dit aspect.

## 5.3 **Aanwezigheid condities voor pps**



Deze paragraaf staat in het teken van de bespreking van de aanwezigheid van de verschillende condities voor pps bij de casus Binckhorst. Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, bevindt het project zich in de plan- en haalbaarheidsfase, waardoor nog niet alle condities even zichtbaar zijn in het proces. Vandaar dat ik de respondenten – zoals is uitgelegd in subparagraaf 3.5.4 – in zulke gevallen heb gevraagd een inschatting te geven van de aanwezigheid van de condities en de invulling van het thema's. Het is daarom van belang te beseffen dat de gegeven antwoorden van de geïnterviewden niet meer of minder zijn dan een momentopname: op dat moment van het proces keken ze op een dergelijke manier aan tegen de condities, met als gevaar dat de percepties van de thema's binnenkort alweer achterhaald zijn. Dit maakt de data echter niet irrelevant, omdat het informatie verschaft over de percepties van de actoren zoals zij die hebben van het proces tot nu toe en het iets zegt over de vooraf al dan niet bestaande wenselijkheid om de ontwikkeling van de locatie middels een pps ter hand te nemen. Een consequentie is echter wel dat door de respondenten over bepaalde thema's slechts een minimale hoeveelheid informatie kon worden gegeven. Nadat de verschillende condities – met inachtneming van de vorige opmerking – afzonderlijk zijn besproken, volgt in subparagraaf 5.3.11 een deelconclusie.

### 5.3.1 Vertrouwen

De conditie die door de drie respondenten met stip op de eerste plek op de lijst met belangrijkste thema's werd geplaatst, was vertrouwen. Zoals dhr. Van Randeraat – verantwoordelijke voor het project Binckhorst namens BPF Bouwinvest – het verwoordde: *“In iedere relatie, of het nu een zakelijke of een privé-relatie is, is vertrouwen toch wel de basis”*. Niettemin is het volgens hem tegelijkertijd één van de moeilijkste aspecten, want waar baseer je het vertrouwen op en hoe houd je het vast? Mevr. Stempher (gemeentelijk projectleider) voerde echter een geheel andere reden op om haar keuze voor de hoge notering van vertrouwen te verklaren. Zij gaf namelijk aan dat een recente gebeurtenis in het proces ervoor heeft gezorgd dat het vertrouwen in de gemeente op de proef werd gesteld, waardoor het voor haar een zeer actueel en belangrijk thema was geworden. Omwille van de voortgang in het samenwerkingsproces hadden de partijen afgesproken het afgeronde haalbaarheidsonderzoek (zie §5.2.2) nog voor de zomer ter besluitvorming voor te leggen aan de afzonderlijke besturen, hetgeen in juni 2007 ook bij het college van B&W is gedaan. In de praktijk niet geheel ongebruikelijk, maar tegen de verwachting van de projectleider in, werd de besluitvorming in eerste instantie opgeschort door het college. Mevr. Stempher legde treffend uit waarom dit door alle partijen als een tegenslag werd ervaren: *“Wij zijn als gemeente op een gegeven ogenblik zelf de versnelling ingegaan met de besluitvorming. Dus niet pas vlak vóór het zomerreces, maar er ruim voor [...] Omdat het college een besluit neemt en het eigenlijk direct daarna openbaar wordt, betekende dit ook dat de besluitvorming van die beide andere partijen er vóór moest liggen. Die hebben zich ook echt uit de naad gewerkt om het voor elkaar te krijgen. Keurig op tijd. En wat gebeurt er bij ons? Het wordt aangehouden. Dat roept natuurlijk toch allemaal vragen op [...] Vooral omdat het bij ons in eerste instantie ook helemaal niet duidelijk was waarom het was gebeurd. Ik denk dat we teveel hebben uitgestraald dat het in één keer voor elkaar zou gaan komen”*. Niet onbegrijpelijk was de teleurstelling bij alle partijen groot, en deze emoties werden door de private partijen ook geuit. De gemeentelijke respondent toonde alle begrip voor de reacties en gaf aan het te kunnen waarderen dat deze werden uitgesproken. Achteraf gezien – zo formuleerde ze het als leermoment – hadden de gemeentelijke medewerkers voorzichtiger om moeten gaan met het wekken van verwachtingen, omdat bestuurlijke en politieke besluitvormingsprocessen nu eenmaal grillig verlopen. Bovendien was het eigenlijk niet vreemd dat het besluit niet in één keer kon worden genomen: ten eerste betrof het een groot aantal collegestukken met bijlagen en ten tweede had het besluit gigantische consequenties voor de gemeente, onder andere op het financiële vlak. Hoewel het vertrouwen waarschijnlijk en hopelijk geen blijvende, ernstige deuk heeft opgelopen, heeft de betrokkene er wel van geleerd.

Het gebruik van het woord ‘waarschijnlijk’ in de vorige zin lijkt gegrond, als men de antwoorden van de respondenten op de stelling dat men uitgaat van de goede intenties van de samenwerkingspartners, in ogenschouw neemt. Alle drie de geïnterviewden gaven immers aan het geheel met deze stelling

eens te zijn. Opvallend was dat de respondenten bovendien allemaal direct een link legden tussen vertrouwen en belangen; volgens hen is het namelijk essentieel voor het vertrouwen dat de partijen transparant zijn in de belangen die zij hebben. Van Randeraat (BPF Bouwinvest) gaf tevens aan dat de belangen die de partijen hebben, er als het ware ‘automatisch’ voor zorgen dat men goede intenties heeft. Volgens hem hebben gemeenten namelijk sowieso goede bedoelingen voor met de toekomst van hun stad, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de economie en gebieden te verbeteren. Maar ook de grote private ontwikkelaars hebben naast het geld verdienen de goede intentie om de stad te verbeteren, al is het maar omdat dit de waarde van hun vastgoed laat toenemen. Het feit dat de respondenten het vertrouwen zo sterk koppelden aan de belangen, doet vermoeden dat er in deze casus nog slechts sprake is van calculatief vertrouwen (zie §2.5.9).

De stelling dat de partijen in kritieke situaties tijdens de samenwerking toch opportunistisch gedrag gaan vertonen, werd door de private respondenten ontkracht, terwijl mevr. Stempfer aangaf hierover nog geen oordeel te kunnen geven. Volgens dhr. Van Randeraat zit het opportunistische er echter zowel bij gemeenten als marktpartijen in, waardoor je altijd moet oppassen dat je er niet mee te maken krijgt. Maar op het moment dat het er écht op aankomt – zoals in de stelling wordt gesteld – en er dus problemen bestaan, dan kiezen partijen zijn inziens juist voor de lange termijn en duurzame afspraken die in termen van rendement minder rationeel lijken, maar die wel bijdragen aan een goede en kwalitatieve ontwikkeling van de stad. Met andere woorden: op zulke moeilijke momenten zullen partijen dus eerder het tegenovergestelde van opportunistisch gedrag vertonen. Dhr. Bakker – projectleider namens Rabo Vastgoed – belichtte een ander aspect en maakte duidelijk hoe opportunistisch gedrag in de kiem kan worden gesmoord: *“Waar het om gaat, is dat je elkaars belangen bijzonder goed moet begrijpen. Op het moment dat je dat maar duidelijk communiceert, is de kans dat je opportunistisch gedrag gaat vertonen om iets wat krom is in jouw ogen alsnog te proberen recht te breien, om het te rijmen met de belangen, veel minder groot”*.

Ook over de derde stelling bestond overeenstemming tussen de drie respondenten: zij gaven allen aan het minimaal overwegend eens te zijn met de stelling dat zij partijen het voordeel van de twijfel geven bij niet verwacht en niet gewenst gedrag. Hoewel het met de vertrouwensband volgens dhr. Van Randeraat (BPF Bouwinvest) in dit samenwerkingstraject wel goed zit, heeft hij in andere gevallen ook wel eens meegemaakt dat partijen keer op keer zulk gedrag vertoonden; hierdoor ging men toch twifelen aan de intenties die erachter zaten en dat is *killling* voor een samenwerking. Maar zijn verwachting is niet dat de partijen in de Binckhorst dergelijk gedrag continu zullen vertonen of dat ze gaan proberen elkaar een oor aan te naaien. Dit heeft mede te maken met het feit dat de samenwerking als het goed is minimaal twintig jaar duurt, waardoor de partijen het zich helemaal niet kunnen permitteren om elkaar bewust een loer te draaien. Het keert zich immers altijd tegen je, omdat je elkaar nog zovaak tegenkomt.

Terwijl twee respondenten van mening waren dat zij er wél van op aan kunnen dat de andere partijen hun afspraken altijd naleven, was de derde het er uiteindelijk toch niet mee eens. Deze respondent stelde dat het uiteraard wel de intentie is om de afspraken na te komen die zijn gemaakt, maar dat er zich zowel interne als externe zaken kunnen voordoen die dit beletten, zoals een politieke gebeurtenis. Mede doordat medewerkers rouleren en tijden verstrijken, bestaat bovendien het gevaar dat de geest waarin afspraken zijn gemaakt, verdwijnt. Hierdoor is het goed mogelijk dat als reactie op afspraken die enkele jaren geleden zijn gemaakt, wordt gegeven: ‘We hebben dit wel opgeschreven, maar eigenlijk bedoelden we dit’. Volgens deze respondent valt dit helaas nauwelijks te voorkomen. Zoals eerder aangegeven, was de twee andere respondenten een andere mening toebedeeld. Zo gaf mevr. Stempfer aan dat zeker afspraken over cruciale punten moeten worden nageleefd. Desalniettemin heeft de gemeente zelf een keer niet de afspraak nageleefd – weliswaar niet moedwillig, maar toch – om zich aan bepaalde termijnen te houden, zoals het bovengenoemde voorbeeld van de

besluitvorming rondom het haalbaarheidsonderzoek heeft aangetoond. De respondent hoopt dan ook dat de andere partijen de gemeente in dit geval het voordeel van de twijfel geven.

Volgens mevr. Stempher (gemeentelijk projectleider) heeft men in dit proces bewust geprobeerd het vertrouwen te creëren, door de marktpartijen al in een vroegtijdig stadium bij de opgave te betrekken. Hierdoor werd men in staat gesteld tezamen het plan te maken en te werken aan het gezamenlijke product, waarover dan weer discussies werden gevoerd, zodat duidelijk werd wat de belangen van de verschillende partijen behelsten. Bovendien hebben de partijen – aldus de respondent – zich dankzij deze werkwijze het product eigen kunnen maken, waardoor ze zich nu in hoge mate gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor het project. Dhr. Van Randeraat daarentegen schreef het succesvolle ontstaan van het vertrouwen toe aan de tijd en energie die men heeft gestoken in de persoonlijke relaties. Dit is gedaan door oprechte interesse te tonen in elkaar – vooral ook op het persoonlijke vlak – en door gezamenlijk activiteiten te ondernemen. Zo heeft BPF Bouwinvest de andere partijen uitgenodigd een zeiltocht te maken op het IJsselmeer, om elkaar zodoende beter te leren kennen. Volgens hem veroorzaakte deze uitnodiging een krampachtige reactie bij de gemeente, bang dat men was dat dit te veel naar omkoperij zou rieken. Zijn inziens is het bijzonder spijtig dat de ruimte voor informele activiteiten, die van belang zijn voor het ontstaan van vertrouwen en het creëren van een band, steeds meer wordt beperkt: *“Je ziet ook dat dit in de huidige tijd en maatschappij verdwijnt, omdat alles wat maar enigszins op koffierondjes lijkt, niet meer mag”*. Hoewel de andere private respondent aangaf dat de oriënterende selectiegesprekken hebben bijgedragen aan het ontstaan van het vertrouwen, hadden ze daar volgens Van Randeraat een te zakelijk karakter voor. Dit was echter wel begrijpelijk, omdat juist in die fase de gemeente natuurlijk op alle mogelijke manieren wilde voorkomen te worden beticht van vriendjespolitiek of het nemen van irrationele besluiten. Dhr. Bakker (Rabo Vastgoed) tot slot noemde een geheel ander punt: *“De belangrijkste manier om het vertrouwen in elkaar manifest te maken, is toch vaak langs de weg van het geld. Je kunt prachtige volzinnen uitspreken en op papier het vertrouwen beschrijven, maar vertrouwen heb je pas echt als je daar ook de consequenties aan verbindt, door gezamenlijk te investeren”*. Aangezien dit al in een vroegtijdig stadium door de partijen is onderkend en de samenwerkingspartners aanzienlijke gelden hebben vrijgemaakt, is volgens hem uiting gegeven aan het aanwezige (calculatieve) vertrouwen.

### 5.3.2 Belangen

Deze conditie werd door de twee private respondenten in de top-drie gezet, terwijl de gemeentelijke respondent dit beschouwde als het minst belangrijke thema. Zowel de hoge als lage beoordeling kan mogelijk worden verklaard doordat de respondenten dit thema automatisch relateerden aan de conditie ‘vertrouwen’. De één kan namelijk hebben geredeneerd dat het nauwe verband tussen de twee thema’s maakt dat ze beide zeer belangrijk zijn, terwijl een andere redenering kan zijn geweest dat niet de belangen zelf, maar het uitspreken ervan en het transparant erin zijn, belangrijk is; dit laatste maakt dat vertrouwen zwaarwegend is en de (inhoudelijke) belangen minder. Hoe dan ook, tijdens de interviews werd door de respondenten wel eenzelfde beeld geschetst van welke belangen de verschillende partijen hebben. In de lijn der verwachting dienen de private belangen met name in de richting van de bouwcontinuïteit en verdien capaciteit te worden gezocht; de Binckhorst bevat immers een zeer substantiële ontwikkelingsopgave. De reden dat de beide partijen bereid zijn risico’s te dragen en gelden te investeren in de grondexploitatie, kan daarom ook worden gevonden in de mogelijkheden die hen worden geboden in de vastgoedexploitatie, middels het verkrijgen van ontwikkelingsrechten. Meer specifiek is het belang van BPF Bouwinvest dat zij graag willen beleggen in door hen zelf te ontwikkelen vastgoed. Dhr. Bakker gaf aan dat Rabo Vastgoed naast ongeveer eenzelfde soort belang, bovendien nog twee andere belangen heeft. In de eerste plaats is het de bedrijfsfilosofie die ingeeft dat Rabo Vastgoed graag toonaangevend wil zijn op het gebied van binnenstedelijke herontwikkeling. Ondanks dat de Rabobank Groep met het inlijven van Bouwfonds deze doelstelling eigenlijk al heeft bereikt, blijft deze ambitie bij Rabo Vastgoed een belangrijke rol spelen. De Binckhorst wordt dan ook gezien als een visitekaartje en het project mag rekenen op de

betrokkenheid van het gehele bedrijf, aldus Bakker. In de tweede plaats had deze marktpartij nog als belang dat vooraf de verwachting was dat bij een dergelijk grootschalige transformatie als de Binckhorst, ook allerlei andere onderdelen van de Rabobank Groep hun steentje zouden kunnen bijdragen. Zoals hierboven gezegd, was het belang van de gemeente tevens helder; dat lag met name op het gecombineerde ruimtelijke ordening- en volkshuisvestelijke vlak. Enerzijds was het namelijk van groot belang nieuwe woongebieden te kunnen aanwijzen, omdat – zoals duidelijk is gemaakt in subparagraaf 5.2.1 – de stad een grote woningbouwbehoefte heeft. Anderzijds was een gedeeld standpunt dat het stukje stad, de Binckhorst, middels transformatie aanzienlijk kon worden verbeterd, onder andere omdat men de ligging van de milieuhinderlijke bedrijven in de stad niet meer wenselijk vond. Tot slot bood transformatie de unieke gelegenheid enkele infrastructurele verbeteringen in en buiten het gebied aan te brengen.

Volgens dhr. Bakker zijn de belangen van de verschillende partijen samengekomen door de mogelijkheden die de transformatie bood op het gebied van waardecreatie. Alle partijen zijn immers op de één of andere manier bezig met het creëren van waarde, waardoor in de toekomst aan de hand van de mate van waardecreatie kan worden gemeten of men een succesvolle ontwikkeling tot stand heeft gebracht. Waar de waardecreatie bij de gemeentelijke doelstellingen tot uiting komt in het feit dat inwoners van de stad graag willen leven, werken en recreëren in het nieuwe stadsdeel, kan de waardecreatie bij de private partijen worden afgelezen aan het financiële resultaat en het behaalde rendement. Dhr. Van Randeraat stelde iets soortgelijks, aangezien hij aangaf dat alle drie de partijen belang hebben bij het verbeteren van het gebied en het creëren van waarde. Voor de private partijen geldt namelijk dat hoe beter het met de stad gaat, hoe meer het vastgoed in waarde toeneemt. Niettemin mogen de eigen (kern)belangen van de verschillende partijen volgens deze respondent niet uit het oog worden verloren: *“Het moeilijkste aan vooruitgang boeken in samenwerking is dat het pas mogelijk is als die twee tegelijkertijd waar zijn: dat je én je eigen belang gediend ziet én dat er iets van gezamenlijkheid ontstaat”*. Daarnaast noemde dhr. Bakker nog een tweede gezamenlijk belang, dat betrekking heeft op de manier waarop de toekomstige onderneming dient te worden aangestuurd. Het gemeentelijke doel om met behulp van de op te richten onderneming het gebiedsontwikkelingsproces snel en efficiënt, zonder dat de risico's de pan uitrijzen, te laten verlopen, sluit immers naadloos aan bij datgene wat de samenwerkingspartners willen. Het enige verschil is dat de gemeente per definitie geen winstoogmerk heeft, terwijl de marktpartijen dat wel hebben, maar dat vormt in zijn geheel – aldus de geïnterviewde – geen belemmering.

Ondanks dat de belangen van de private partijen op hoofdlijnen nauwelijks van elkaar afwijken en een gezamenlijk belang al snel was gevonden, wil dit nog niet zeggen dat de belangen zo nu en dan niet net even anders zijn ingestoken. Zo gaf dhr. Van Randeraat aan dat zijn bedrijf, BPF Bouwinvest, als belegger anders met geldstromen omgaat dan Rabo Vastgoed doet, dat onderdeel uitmaakt van een bank. Hoewel zij beide belang hebben bij het behalen van rendement, bereiken de bedrijven dat op verschillende manieren, waardoor ze elkaar bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend vinden op het gebied van het sturen van geldstromen. Mocht dit gegeven ooit tot belangenconflicten leiden, dan is het voor de partijen een logische stap met elkaar in gesprek te gaan om de tegenstellingen te overwinnen, zo maakten de antwoorden op de enquêtevragen duidelijk. Het besteden van veel aandacht aan procedures om deze conflicten in goede banen te kunnen leiden, bleek iets minder voor de hand te liggen, al kon het overwegend op steun van de respondenten rekenen. De respondent van BPF Bouwinvest gaf te kennen het maar een rare neiging te vinden om bij conflicten in procedures te gaan schieten, en hij houdt het in zulke gevallen liever op het trachten iets gezamenlijks te ontdekken. Ook over de laatste stelling – te weten dat de partijen in de samenwerking worden geacht óók op te komen voor de belangen van de moederorganisatie – bestond een redelijke consensus: dit is in het algemeen zo. Gezien datgene wat Van Randeraat eerder stelde over het respecteren van zowel de eigen belangen als de gezamenlijke belangen, antwoordde hij een stellig 'jazeker' op deze stelling. Al voegde hij daar wel meteen aan toe dat het een *“[...] een heel subtiel spel is om tijdens de samenwerking niet in de knoop*

*te raken met de belangen van de opgerichte organisatie*'. Na lang wikken en wegen gaf Bakker echter aan het toch niet eens te zijn met de stelling. Zijn overweging voor deze keuze was dat indien de samenwerkingsovereenkomst goed in elkaar zit en de individuele publieke en private doelstellingen er voldoende in terug komen, de belangen van de moederorganisaties geen rol meer spelen. Hoewel het een hele kunst zal zijn om dit voor elkaar te krijgen, is het wel van belang dat het wordt bewerkstelligd, omdat je anders voortdurend gehacketak krijgt.

Op basis van het voorgaande kan mijn inziens worden gesteld dat de samenwerkende partijen elkaars medewerking nodig hadden om de eigen belangen te kunnen behartigen. Voor de samenwerking werkte het dan ook bevorderlijk dan men al vrij snel gezamenlijke belangen wist te formuleren, al betekent dit volgens de respondenten niet dat de eigen belangen daarmee direct overboord kunnen worden gegooid. Tijdens de laatste fase van de onderhandelingen – waarin de partijen nu zijn beland (zie §5.2.2) – zal men dus moeten proberen de belangen samen te laten komen, zodat de verschillende partijen hun individuele belangen voldoende zien verwoord in de samenwerkingsovereenkomst. Daarvoor wordt de inzet van de middelen van geven en nemen én het creëren van package deals niet geschuwd, zo laat het voorlopige resultaat van de onderhandelingen zien (Onderhandelingsteam, 2007). Het beeld dat ik overhield naar aanleiding van het afnemen van de interviews, was dat de partijen voldoende gemotiveerd zijn om er gezamenlijk uit te komen. Echter, het zijn niet alleen de belangen van de samenwerkende partijen die bij dit gebiedsontwikkelingsproject zijn gemoeid. Meer dan bij andere type projecten het geval is, spelen de belangen van derden bij binnenstedelijke transformaties namelijk een zeer belangrijke rol; zo ook bij dit project. Dit komt onder andere tot uiting in het feit dat de gronden in het gebied in handen zijn van een grote hoeveelheid eigenaren en dat de locatie zich middenin stedelijk gebied bevindt (zie §5.2.1). Hoewel het positief is te noemen dat men binnen enkele maanden start met een samenspraaktraject (zie §5.2.2) en dat men zodoende de belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium bij het project betreft, blijft de aanwezigheid van het scala aan belangen waarschijnlijk een onzekere factor vormen voor de voortgang van het proces.

### 5.3.3 Risico's

Een ander belangrijk thema dat bij alle drie de respondenten in de top-vijf terecht kwam, was risico's. Bij het invullen van de enquêtevragen over de aanwezigheid van de verschillende categorieën risico's bij dit project, werd duidelijk waarom: bijna alle soorten risico's werden als hoog of zeer hoog beoordeeld. Dhr. Bakker stelde zelfs dat alle categorieën die te maken hebben met financiële danwel juridisch-publiekrechtelijke risico's, voor 100 procent van toepassing zijn. *“Dat heeft enerzijds te maken met de beoogde samenwerkingsvorm en eigenlijk de van ons af lopende jurisprudentie op dat gebied. En anderzijds gewoon met de schaal van de getallen, die enorm zijn bij zo'n opgave”*. De twee genoemde terreinen komen hieronder afzonderlijk aan bod.

In de eerste plaats zijn de grondexploitatie-risico's zeer hoog, hetgeen nauw gerelateerd is aan de omvang van de afzet- en financiële risico's. Dit heeft alles te maken met de aanzienlijke verwervingen van gronden die noodzakelijk zijn om de transformatie van de Binckhorst mogelijk te maken, gecombineerd met de uitplaatsing van (milieuhinderlijke) bedrijven naar andere locaties. Complicerende factoren zijn hierbij dat – zoals uit §5.2.1 is gebleken – er zo'n 300 bedrijven zijn gevestigd in het gebied, waarvan minimaal een behoorlijk gedeelte niet past binnen de geplande ontwikkelingen, en er circa 100 grondeigenaren zijn, waardoor de verwerving een tijdrovende klus zal worden. In dit kader vormt de samenwerking met Rabo Vastgoed echter weer een pluspunt, omdat een groot aantal zittende bedrijven diensten afneemt van de Rabobank, zodat met hen relatief gemakkelijk regelingen kunnen worden getroffen. Bovendien is een voordeel dat er een locatie in de regio voorhanden lijkt te zijn waar enkele bedrijven naartoe kunnen worden verplaatst. Desalniettemin is al op voorhand duidelijk dat de grondexploitatie enorme risico's met zich meebrengt, omdat er op dit moment een tekort van 200 miljoen euro op de begroting van de grondexploitatie zichtbaar is. Dit heeft als consequentie dat de drie partijen gezamenlijk voor de eerste

fase van de ontwikkeling van het project 100 miljoen euro dienen voor te financieren, hetgeen kan worden gezien als risicokapitaal; daarvan wordt 50 miljoen euro ingebracht door de gemeente en de marktpartijen investeren ieder 25 miljoen euro. Hoewel de verschillende partijen alles in het werk zullen stellen om met het binnenhalen van (Rijks)subsidies en het doorvoeren van planoptimalisaties het tekort op de grondexploitatie te dichten – zo blijkt uit de voorlopige onderhandelingen (Onderhandelingssteam, 2007) – kan voor het slagen ervan geen garantie worden afgegeven. Zoals mevr. Stempher het verwoordde: *“We hebben een heel unieke situatie bereikt dat vooruitlopend op het hebben van een sluitende grondexploitatie en het binnen hebben van subsidies, partijen bereid zijn zeg maar voor te financieren. We kunnen nu alle drie potentieel een scheur in de broek oplopen”*. Weliswaar heeft men met het faseren van het project deze risico’s proberen te beperken, maar dit neemt niet weg dat de risico’s aanzienlijk blijven.

In de tweede plaats nemen de publiekrechtelijke risico’s bij de Binkhorst een zeer dominante positie in. Dit heeft allereerst te maken met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die binnenkort in werking treedt. Aangezien dit betekent dat er nog geen jurisprudentie aanwezig is, belandt men met dit project in een experimenteerfase, aldus de gemeentelijke respondent. *“Het project is al complex en dan is de wereld om ons heen ook nog eens aan het veranderen”*. Daarnaast vormt de Europese regelgeving een niet te onderschatte risico, omdat met name de regelgeving van de EU op het gebied van aanbestedingsrecht en staatssteun steeds strenger wordt. Zoals dhr. Bakker het uitlegde: *“Eigenlijk is wel min of meer de notie aanwezig dat in het afgelopen anderhalf jaar – ten tijde van het uitvoeren van het haalbaarheidsonderzoek – de jurisprudentie eerder van ons is afgelopen dan naar ons is toegekomen. En dat is gewoon een bommetje”*. Met dit laatste doelde hij op het feit dat de regelgeving kan worden gezien als een tikkende tijdbom die vroeg of laat zou kunnen afgaan, waardoor de beoogde pps-constructie in één keer wordt opgeblazen; de regelgeving verbiedt de pps-vorm namelijk eerder dan dat die het toestaat. In eerste instantie had men in het proces, zo vertelde Bakker, met name te maken met het Vathorst-arrest, maar inmiddels houdt vooral het Roanna-arrest – dat betrekking heeft op het Europese aanbestedingsrecht – de gemoederen flink bezig. Mevr. Stempher vulde hierop nog aan dat een constructie die jaren geleden zonder enig probleem kon worden toegepast – zoals de CV/BV-constructie van het Wateringse Veld – met de huidige regelgeving niet meer wordt geaccepteerd. Vandaar dat diverse advocaten al geruime tijd aan het uitzoeken zijn welke mogelijkheden er wél zijn, zodat de kans – en daarmee het risico – wordt verminderd dat de beoogde samenwerking wordt verboden. Tot slot vormt de kans op een koerswijziging een wezenlijk onderdeel van de publiekrechtelijke risico’s. Een voorbeeld dat mevr. Stempher gaf, toonde aan dat men heeft getracht dit risico zo beperkt mogelijk te houden. Ze vertelde namelijk dat men er bewust voor had gekozen om de intentieovereenkomst te sluiten voordat de nieuwe raadsverkiezingen werden gehouden. Diverse medewerkers van de gemeente hebben zodoende de kerstvakantie doorgewerkt om dit voor elkaar te krijgen, en met resultaat. Enkele maanden later werd men echter alsnog geconfronteerd met een koerswijziging, toen de betrokken wethouder aftrad. Hierdoor was het bestuur van de gemeente Den Haag een dag later niet vertegenwoordigd bij een belangrijke presentatie van de plannen op bestuurlijk niveau. Gezien het voorgaande hebben de marktpartijen volgens mevr. Stempher sterk de wens om het liefst wekelijks te zien en merken dat het college van B&W op de lijn van de plannen voor de Binckhorst zit. Vanwege de drukte van het gemeentelijke bestuur is het echter natuurlijk niet mogelijk voor de marktpartijen om deze zekerheid telkens te verkrijgen. Vreemd is het gevoel dat de private partijen hebben, mijn inziens ook weer niet, omdat er nog een heleboel omvangrijke en impactvolle besluiten – verspreid over een lange periode – door de politiek moet worden genomen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het verstrekken van subsidies en het verlenen van planologische medewerking aan de ontwikkeling. Tevens mag niet worden vergeten dat er zich nog twee parallelle besluitvormingstrajecten zullen voltrekken, te weten die rondom de aanleg van zowel het Trekvliettracé als de Randstad Rail (zie §5.2.1). Beide infrastructurele ingrepen zijn noodzakelijk voor het mogelijk maken van de transformatie, maar ook hiervoor zijn de omvangrijke (Rijks)gelden en subsidies nog niet beschikbaar. Het risico dat dit oplevert, wordt nog eens versterkt doordat de komst

van het Trekvliettracé en de Randstad Rail als harde randvoorwaarden worden gesteld in de samenwerking. Hoewel men verwacht dat beide projecten zullen worden uitgevoerd, vormen het volgens dhr. Bakker wel *conditio sine qua non*: indien er niet aan deze condities wordt voldaan, dan gaat de transformatie niet door. Deze respondent vertelde dat men – gezien de bovengenoemde onzekerheid – de eerste jaren dan ook activiteiten gaat ontplooiën die zich meer autonoom kunnen ontwikkelen. Om te vervolgen met: *“Er worden nu al wel risicovolle dingen gedaan, maar als het Trekvliettracé duidelijk is, dan kun je echt full swing aan de slag”*.

Over de overige risico's kan worden gemeld dat de aanwezigheid ervan in mindere mate wordt gepercipieerd, maar dat ze alsnog omvangrijk zijn. Zo werden de samenwerkingsrisico's vrij hoog gescoord, omdat men op dit moment – nu de samenwerkingsovereenkomst nog niet definitief is – moeilijk in kan schatten hoe de samenwerking zal verlopen. De planontwikkelingrisico's werden echter als minder groot ervaren, terwijl het in dit stadium nog vrijwel onmogelijk is om een zinnig woord te zeggen over de omvang van de exploitatierisico's. Hoe dan ook: op basis van het voorgaande is overduidelijk gebleken dat de risico's waarmee dit project wordt omgeven, met recht als aanzienlijk mogen worden aangeduid. Volgens mevr. Stempher was er dan ook geen denken aan dat de gemeente de risico's zelfstandig had kunnen dragen. Sterker nog, het risicodelen aan de voorkant was haar inziens één van de belangrijkste redenen om een publiek-private samenwerking aan te gaan, welke opvatting wordt gesteund door de conclusie die werd getrokken op basis van het in de beginfase uitgevoerde onderzoek naar de mogelijke aanpak van het gebiedsontwikkelingsproject (zie §5.2.2). Ook dhr. Bakker stelde resoluut dat hij er geen vertrouwen in had dat de gemeente de risico's zelfstandig had kunnen dragen, net zo min als één van de private partijen dit had kunnen doen: *“In die zin is er een soort van noodzakelijke afhankelijkheid”*. Vanwege deze ervaren wederzijdse afhankelijk was het delen van de risico's in de grondexploitatie voor de partijen een vanzelfsprekendheid, waardoor de risicoverdeling van 50-50 procent tussen publiek en privaat nooit tot grote discussies heeft geleid, aldus Bakker.

Volgens twee respondenten zijn de risico's vooraf vrij goed in te schatten en te berekenen, maar de private respondenten gaven aan het interessanter te vinden dat men ook kan sturen op de risico's en deze beheersbaar kan maken. Immers, het ware ondernemerschap is om – nadat je hebt geconstateerd waar de risico's zich bevinden – op de risico's te sturen. Dhr. Bakker noemde het gegeven dat men een professionele organisatie op het project zet, als één van de middelen om dit te bereiken. Deze organisatie zal daarbij gebruik maken van ondernemingsgerichte principes, zoals het zogenaamde cashflow management: dit houdt in dat je de hoogte van het risicokapitaal nooit zodanig moet laten oplopen, dat partijen er meer geld in zouden moeten pompen. Bovendien wordt deze gebiedsonderneming bewust op afstand van de gemeentelijke organisatie geplaatst (zie §5.3.7), om de invloed van de niet geringe publiekrechtelijke risico's te beperken. Tot slot is de ingebouwde fasering volgens deze geïnterviewde een goede manier om de risico's te verminderen: door een programma op te stellen dat in hoge mate flexibel is, worden er in latere stadia mogelijkheden geboden om in economische en markttechnische zin gewenste veranderingen, door te voeren.

#### 5.3.4 *Cultuur en werkwijze*

Een conditie die enkel bij de twee private geïnterviewden in de top-vier van belangrijkste thema's belandde, was cultuur en werkwijze. Het zijn dan ook deze twee respondenten die tijdens het interview uitgebreid hebben stilgestaan bij de enquêtevragen over de cultuurwaarden, al heeft de derde respondent de antwoorden op de enquête wel ingevuld. Zonder enige aarzeling vulden alle drie de respondenten in dat een grote projectbetrokkenheid een cultuurwaarde is die geheel van toepassing is op de eigen organisatie. Dhr. Van Randeraat onderbouwde dit antwoord door te stellen dat alle medewerkers van zijn bedrijf een grote betrokkenheid voelen bij de stad en maatschappelijk geëngageerd zijn. Een beperkt mandaat is echter een cultuurwaarde die bij de marktpartijen overwegend niet van toepassing is, terwijl het voor de gemeente in gemiddelde mate opgaat. Beide

private respondent stelden dat men met name op het project zelf over een behoorlijk mandaat beschikt; Van Randeraat lichtte dit toe met het voorbeeld dat in het anderhalve jaar dan men nu bezig is met de Binckhorst, zich slechts één besluitvormingsmoment bij de directie en Raad van Commissarissen heeft voorgedaan. De cultuurwaarde van het grijpen van marktkansen werd door de drie respondenten in gemiddelde tot aanzienlijke mate herkend bij hun eigen organisaties. De respondent van BPF Bouwinvest, die het antwoord ‘gemiddeld’ invulde, gaf aan dat op projectniveau de marktkansen zeker worden gegrepen, maar dat het voor het bedrijf an sich lastiger is om snel te handelen wanneer er zich kansen aandienen. Dit neemt niet weg dat als de mammoettanker – welke metafoor hij zelf gebruikte voor zijn bedrijf – eenmaal voor een bepaalde richting heeft gekozen, deze er dan helemaal voor gaat, hetgeen ook bij de Binckhorst het geval was.

Het op schrift vastleggen van afspraken en het hebben van diep respect voor contracten, waren twee cultuurwaarden die alle drie de respondenten in gemiddelde mate van toepassing verklaarden op hun organisaties. De twee private geïnterviewden waren het er met elkaar over eens dat de afspraken op een gegeven moment uitmonden in een contract, waar juristen zich lange tijd over buigen en waarin elk lettertje wordt omgedraaid, maar zij stelden ook dat zo’n contract per definitie een *worst case scenario* verwoordt. Het is daarom eigenlijk de bedoeling dat na het opschrijven van het contract, deze in de kast wordt gelegd en er nooit meer naar wordt omgekeken. In zijn werkpraktijk gebeurt dit ook zo, aldus Bakker. Wat betreft het vastleggen van afspraken, voegde Van Randeraat nog de opmerking toe dat heel veel ook niet op schrift wordt vastgelegd. Meestal pakt dit goed uit, maar in sommige gevallen heeft men achteraf toch spijt dat het niet is opgeschreven. Belangrijker is echter volgens hem dat ten tijde van het maken van afspraken men helder naar elkaar toe dient te zijn over wat ieders verwachtingen zijn. Als deze verwachtingen helder zijn benoemd en er wordt wederzijds begrip getoond, dan is achteraf de kans namelijk groter dat men elkaar goed heeft begrepen.

Hoewel men op basis van de theorie (zie §2.5.6) zou verwachten dat de cultuurwaarden ‘sterke wens om controle’ en ‘sterke neiging tot risicomijding’ meer van toepassing worden verklaard op de gemeentelijke organisatie dan op de marktpartijen, laten de ingevulde antwoorden juist een omgekeerd beeld zien. Dhr. Van Randeraat benadrukte dat het eigenlijk zeer paradoxaal is dat een bedrijf dat er bewust voor kiest om grote en complexe gebiedsontwikkelingsprojecten te willen doen, toch een sterke wens heeft controle te behouden en risico’s te mijden. Immers, deze gebiedsontwikkelingsprojecten hebben per definitie een lange ontwikkelingstijd en kenmerken zich door de betrokkenheid van een groot aantal actoren en het op elkaar ingrijpen van verschillende schaalniveaus. Kortom: dit zijn allemaal aspecten die risico’s en onzekerheden met zich meebrengen. Een belangrijke afdeling als Finance & Control houdt daarentegen totaal niet van complexe situaties en probeert deze zoveel mogelijk te ordenen. Het is dan ook onvermijdelijk dat er zich interne tegenstrijdigheden voordoen: ondanks dat voor een project als de Binckhorst nog nauwelijks bekend is hoeveel vastgoed in welke periode wordt ontwikkeld, wordt er binnen het bedrijf in toenemende mate gestuurd op het in afspraken vastleggen en controleren van cijfers, waarbij afwijkingen steeds minder worden getolereerd. Dit levert volgens Van Randeraat zo nu en dan spanningen op: “*Het manifesteert zich tegelijkertijd: én we hebben de wens om de gebiedsontwikkeling te doen, én we hebben een toenemende wens om controle*”. Overigens is dit paradoxale gegeven zijn inziens niet alleen van toepassing op zijn eigen organisatie, maar is het zichtbaar in de gehele samenleving. Het genoemde onderscheid binnen het bedrijf is tevens zichtbaar bij de eerder behandelde cultuurwaarde ‘diep respect voor contracten’. De ordezoekers houden zich heel erg sterk aan de contracten, terwijl een groeiende groep mensen die in het veld staat, van mening is dat afwijken van contracten moet kunnen indien daar draagvlak voor bestaat. Tot slot noemde mevr. Stempher nog een cultuurelement dat niet in de vragenlijst was opgenomen; haar was opgevallen dat de private partijen tijdens het proces sneller waren geneigd externe bureaus in te huren dan de gemeente is gewend te doen (zie ook §5.3.5).



Uit de ingevulde antwoorden kan worden opgemaakt dat met name de cultuurverschillen tussen de twee marktpartijen gering zijn, al zijn de verschillen met de gemeente tevens minimaal te noemen. Deze conclusie werd door de twee private respondenten bevestigd, omdat zij aangaven dat de verschillende culturen op hoofdlijnen redelijk vergelijkbaar zijn en er slechts nuanceverschillen kunnen worden geconstateerd. Overigens kan hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat uit subparagraaf 5.3.2 is gebleken dat de twee marktpartijen onder andere een afwijkende methode hanteren wat betreft het sturen op geldstromen. Ondanks dat de cultuurverschillen dus gering lijken te zijn, is het volgens Van Randeraat wel van belang dat de partijen snappen hoe de partners denken en werken, en hoe zij bijvoorbeeld processen vormgeven. Bovendien moet men openstaan en respect hebben voor de partijen en de mensen die aan tafel zitten, aldus Bakker, want het blijft een *people's business*. Dit wil echter niet zeggen dat de partijen dezelfde werkwijze en cultuur hoeven te hebben. Volgens de twee private geïnterviewden hebben de actoren elkaars cultuur volop leren kennen en is er een start gemaakt met het creëren van een cultuuroverbruggend element, door op intensieve wijze samen te werken aan het haalbaarheidsonderzoek en door dit gedeeltelijk te doen vanuit een gezamenlijke locatie, te weten de Caballerofabriek.

### 5.3.5 Kennis en expertise

De belangrijkheid van deze conditie werd op een omgekeerde wijze ten opzichte van het vorige thema beoordeeld: alleen de gemeentelijke respondent zette de conditie in de top-vijf, en wel op de één-na-hoogste positie. Dhr. Bakker koos er voor om dit niet te doen, omdat hij de bundeling van kennis en expertise bij pps meer als een logisch gegeven ziet dan dat het een succesfactor is. Hij stelde namelijk het volgende: *“Zodra je een publieke partij koppelt aan een private partij of andersom, dan zal er ongetwijfeld een enorme expertise- en kennisexplosie ontstaan, als het goed is”*. In de theorie is echter gesteld dat de aanvullendheid van de publieke en private partijen wat betreft kennis en expertise, één van de belangrijkste redenen vormt om aan publiek-private samenwerking te gaan doen (zie §2.5.2), hetgeen werd beaamd door mevr. Stempher.

Als er naar de ingevulde enquêtevragen over de terreinen waarop hun organisaties over kennis en expertise beschikken, wordt gekeken, dan valt direct op dat de drie respondenten van mening zijn dat hun organisaties op alle terreinen minimaal in gemiddelde mate kennis bezitten, maar dat er vaker sprake is van ruime of zelfs sterke aanwezigheid van kennis. Zoals Van Randeraat het verwoordde: *“We hebben gewoon veel kennis op het terrein van gebiedsontwikkeling, en een paar schieten eruit als het gaat om planontwikkeling en om marktvraag en -situatie; in conceptontwikkeling zijn we buitengewoon sterk”*. De enige keer dat de antwoordmogelijk ‘beperkt aanwezig’ werd aangekruist, was toen de gemeentelijke respondent was aangekomen bij het terrein van de creatieve en technologische oplossingen; zij moest bekennen dat deze kennis niet zo sterk aanwezig is in het gemeentelijke apparaat. Opvallend was ook dat de twee private respondenten bij twee terreinen waarop de gemeente van oudsher het meest bekwaam wordt geacht, te weten planontwikkeling en procedures én grondexploitatie, aangaven dat hun organisaties tevens in ruime danwel sterke mate over deze kennis en expertise beschikken. Mevr. Stempher gaf toe dat de gemeente – meer specifiek de Dienst Stedelijke Ontwikkeling – zich traditioneel sterk heeft ontwikkeld op de twee genoemde terreinen, aangevuld met het gebied van de ruimtelijke ordening. Vervolgens lichtte ze toe dat qua kennis en kunde de marktpartijen daarentegen beter zijn vertegenwoordigd op het terrein van marktsituatie en -vraag, welk beeld werd bevestigd door de ingevulde antwoorden van de twee private geïnterviewden. Volgens de gemeentelijke respondent praten de publieke en private organisaties op geheel eigen wijze over marktsegmenten: waar de gemeente bezig is met ‘stenen stapelen’, benaderen de private partijen het bouwen op een abstracter niveau, waardoor ze meer oog hebben voor de wensen van de doelgroepen en de trends die er zijn. Mevr. Stempher stelde dan ook dat met name op dit terrein de complementariteit van kennis tot uiting kwam, hetgeen onder andere zijn invloed heeft gehad op de manier waarop het planvormingsproces is ingestoken (zie §5.3.6).

Volgens mevr. Stempfer is het delen en bundelen van de kennis in sterke mate gebeurd. Wel was haar opgevallen dat de marktpartijen sneller zijn geneigd gebruik te maken van externe kennis en expertise, door allerlei typen bureaus in te schakelen tijdens het proces, terwijl gemeenten dat volgens haar minder gewend zijn. Ze beschreef deze situatie op een mooie manier: *“Gemeenten hebben natuurlijk dat heel grote apparaat waar je de kennis uithaalt en dat is voor hen natuurlijk nieuw: dan zit daar ineens een héél grote gemeente waarin uit allerlei krommen mensen tevoorschijn moeten komen om inbrengen te leveren”*. Dat de kennis zoals gezegd doorgaans wordt gedeeld, doet geen afbreuk aan het feit dat de kennis en expertise wel degelijk als strategische middelen worden gebruikt om de eigen belangen te behartigen. Alle drie de respondenten stemden immers in met deze stelling. Volgens mevr. Stempfer maakte vooral dhr. Zwietering – directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf en tevens ambtelijk opdrachtgever van het project – op een strategische, doch positieve wijze gebruik van zijn kennis en ervaring. Elke keer als hij het gevoel had dat te snel werd doorgegaan op een ingeslagen pad, dan wist hij onmiddellijk middels het stellen van een kritische vraag de vinger op de zere plek te leggen. Hoewel de kritiek op het moment zelf niet altijd als even positief werd ervaren, kon men het achteraf wel waarderen, omdat dan werd beseft dat er onvoldoende was nagedacht waarom men voor een bepaalde weg had gekozen. Uiteraard leverden deze strategische ingrepen een waardevolle bijdrage aan de kwaliteit van het proces in zijn geheel, maar ze dienden ook het eigen belang, omdat hij steeds aangaf dat hij de gemaakte keuzes goed moest kunnen uitleggen aan zijn eigen achterban.

### 5.3.6 *Ruimtelijke kwaliteit*

Een onderwerp dat slechts zijdeling aan bod kwam tijdens de interviews, was ruimtelijke kwaliteit. Bakker beschouwde deze conditie bijvoorbeeld als een secundaire, omdat – zo was zijn stelling – op het moment dat de partijen besluiten er met elkaar voor te gaan en de wil er is om er iets moois van te maken, de ruimtelijke kwaliteit wel vanzelf komt. Toch werd één aspect van deze conditie door twee respondenten spontaan ingebracht tijdens het interview, hetgeen hier zeker het vermelden waard is. Temeer omdat dit aspect duidelijk maakt dat de publiek-private samenwerking op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit zichtbaar meerwaarde heeft gehad. Toen ik Van Randeraat vroeg een rangorde aan te brengen in de thema's wat betreft belangrijkheid voor pps, gaf hij aan dat hij het thema 'ruimtelijke kwaliteit' graag wilde vertalen naar een soort van gezamenlijke visie of ambitie. Het is volgens hem van groot belang dat er tijdens de samenwerking eerst een gedeelde ambitie wordt gedefinieerd, alvorens men overgaat tot het maken van plannen. Vragen die centraal zouden moeten staan gedurende het 'definitieproces', zijn onder andere: hoe kan het gebied worden gekenmerkt?; wat betekent het gebied voor de stad?; en vanuit welke inspiratie willen wij de locatie benaderen? Naar de mening van Van Randeraat wordt daar over het algemeen te weinig aandacht aan besteed, wat in het vervolgtraject nare consequenties kan hebben: *“Ik heb andere plannen meegemaakt in grote samenwerkingen, waar je uiteindelijk een prachtig masterplan had, maar waar achteraf bleek dat we verschillende ambities hadden. Waardoor het uiteindelijk gewoon niets wordt”*. Even leek het erop dat bij het project Binckhorst eenzelfde kant werd opgegaan, maar de twee marktpartijen hebben daar bijtijds een stokje voor gestoken. Van Randeraat gaf namelijk aan dat de gemeente aan het begin van de samenwerking een gebiedsvisie had opgesteld, die zij als startproduct wilde gebruiken voor het gezamenlijk maken van het masterplan. Op dat moment heeft met name BPF Bouwinvest zich hard gemaakt om éérs een periode in te lassen waarin men heel goed zou gaan kijken *“[...] wat nu alle smaken zijn”*; men kon immers nog alle kanten op met de Binckhorst. Uiteindelijk is deze tijd – zo'n driekwart jaar – ook werkelijk uitgetrokken om plannen te maken, onderzoek te doen en scenario's uit te werken. Dit heeft geresulteerd in een ambitiedocument, dat als het ware kan worden opgevat als zijnde een programma van eisen voor het masterplan, aldus Van Randeraat. Mevr. Stempfer bekende dat als de gemeente de gebiedsontwikkeling in haar eentje had gedaan, zij nooit de werkwijze zou hebben gehanteerd om eerst de ambitie neer te zetten in een gebiedsconcept. Terwijl dit volgens haar voor marktpartijen gesneden koek is. Bovendien benadrukte zij dat men nu de vruchten plukt van het duidelijker hebben vanuit welke inspiratie en ambitie naar het gebied wordt gekeken. *“In het formuleren van de gezamenlijke ambitie is relatief heel veel tijd gaan zitten, maar achteraf denk ik dat het zich dubbel en dwars heeft terugverdiend”*.

Aangezien het masterplan voor de Binckhorst thans nog niet openbaar is gemaakt en er tijdens de interviews nauwelijks aan is gerefereerd, onthoud ik mij grotendeels van het doen van inhoudelijke uitspraken over de te realiseren ruimtelijke kwaliteit. Wel kan onder andere op basis van figuur 5.1 (bijlage 6) worden gezegd dat middels functiemenging, de zichtbaarheid van water en groen, het creëren van diversiteit in stedelijke milieus én de aandacht voor verschillende vervoersmodaliteiten, men heeft geprobeerd de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde te vergroten. Over de duurzaamheid van de Binckhorst is tijdens de interviews door de twee private respondenten echter wél iets ingebracht. Beiden gaven namelijk aan dat het functioneren van de Binckhorst anno 2007 – uitgedrukt in economische termen – helemaal geen aanleiding geeft tot transformatie, omdat de meeste bedrijven goed renderen, hetgeen ook blijkt uit de grond- en huurprijzen die men moet betalen. Aangezien bij aanvang van de herontwikkeling van de Binckhorst deze een economisch hoog niveau heeft, zal er in eerste instantie dan ook sprake zijn van een waardeval. De reden dat men toch heeft besloten de Binckhorst te gaan transformeren, heeft te maken met het feit dat er op het verouderde bedrijventerrein allemaal laagwaardige functies zitten die de Binckhorst op termijn tot een niet-duurzaam stukje stad maken.

### 5.3.7 *Procesmanagement*

Ondanks dat deze conditie niet als één van de belangrijkste werd gezien, kwam het thema bij alle drie de interviews ter sprake. Naar aanleiding van het in de enquêtelijst opgenomen dilemma van flexibiliteit versus vasthoudendheid, gaf Van Randeraat (BPF Bouwinvest) aan dat het proces iets flexibeler zou mogen zijn dan het tot nu toe was. Hij wist dit met een aardig voorbeeld toe te lichten. Onder andere in het masterplan wil men momenteel opnemen dat er in de Binckhorst ruimte wordt gereserveerd voor winkels. Voor de gemeente is het echter lastig om dit in de plannen op te nemen, omdat de komst van winkelvoorzieningen concurrentie zou betekenen voor de winkels in de binnenstad. De suggestie vanuit de zijde van de marktpartijen om dan maar flexibel te zijn in de beschikbare winkelvoorzieningen, lag eveneens lastig, omdat de beleidsmedewerkers van de gemeente daarmee niet akkoord kunnen gaan; immers, de hoeveelheid vierkante meters kan dan nog alle kanten op, dus ook naar een te hoog geacht aantal. Overigens was Van Randeraat wel zo eerlijk om te zeggen dat de gemeente waarschijnlijk ook voorbeelden kan noemen waarin BPF Bouwinvest zich flexibeler had kunnen opstellen. Bovendien heeft elke partij wel een aantal doelstellingen waar men aan wil vasthouden. Bakker herkende deze constatering, maar gaf aan voor de rest zo flexibel mogelijk te zijn.

Een ander dilemma – dat alleen niet op een dergelijke manier was opgenomen in de enquête – luidt in hoeverre men (proces)afspraken op schrift dient vast te leggen. Zoals reeds in subparagraaf 5.3.4 is aangegeven, staat Van Randeraat wat huiverig tegenover het opschrijven van afspraken. In de eerste plaats komt dit doordat het vrijwel onmogelijk is om de geest waarin afspraken zijn gemaakt, op schrift te verwoorden. Sterker nog, hoe harder je probeert zaken op te schrijven, hoe verder je verwijderd raakt van de strekking ervan. Ten tweede heeft het vastleggen van afspraken als nadeel dat het dan juridische stukken worden, waarin elk lettertje wordt omgedraaid. Dit neemt niet weg dat bepaalde afspraken bewust worden vastgelegd en waaraan later niet zomaar meer kan worden getornd. Dit wordt met name gedaan om bestuurlijk-politieke ingrepen tijdens het proces te voorkomen. Volgens mevr. Stempher zijn zulke ingrepen in principe niet meer mogelijk nadat de randvoorwaarden zijn vastgesteld, omdat anders het gevaar bestaat dat er zaken bij de opgave worden gevoegd waarvan het bestuur vindt dat die ‘ook nog moeten worden geregeld’. Dhr Van Randeraat beaamde dat het ‘godsonmogelijk’ is om telkens terug te komen op de gemaakte afspraken. Het is dan ook niet vreemd dat alle drie de respondenten zich voorstander verklaarden van het op afstand plaatsen van het projectbureau ten opzichte van de gemeentelijke organisatie. Hierdoor is het mogelijk om de impact van politieke schommelingen – die zich in de ontwikkelingstijd van 20-30 jaar ongetwijfeld zullen voordoen – op de voortgang van het project te beperken én om als projectbureau echt ondernemingsgericht te kunnen functioneren. De afstand tot de gemeente mag echter niet te groot zijn, omdat de politiek wel nodig is voor bijvoorbeeld het binnenhalen van subsidies en het

goedkeuren van bestemmingsplannen, aldus Bakker. Volgens mevr. Stempher zou iemand met een ‘apart petje’ op de opdracht moeten krijgen de afstemming met de gemeente te verzorgen – zoals gedaan is bij het Wateringse Veld middels een procesmanager (zie §4.3.7) – maar de precieze invulling daarvan moet in het komende halfjaar nog duidelijk worden.

### 5.3.8 Regie

In de structuurvisie van de gemeente Den Haag (2005a: 65) wordt beschreven welke ontwikkelingsstrategie men wil hanteren bij de verschillende opgaven in de zogenaamde kanszones (zie §5.2.1). Een onderdeel van deze strategie is de wijze van regievoering bij de toekomstige projecten. Specifiek voor transformatieprojecten – waaronder de Binckhorst kan worden geschaard – wordt gesteld dat de gemeente daarin één van de spelers is, “[...] *maar wel de speler die van nature een regiefunctie heeft*” (Gemeente Den Haag, 2005a: 65). Uit de omschrijving in de Structuurvisie wordt echter niet duidelijk of – gezien de complexiteit van de projecten – deze regierol in tegenstelling tot de vroegere praktijk wordt gedeeld met andere partijen, of dat de regierol exclusief blijft voorbehouden aan de gemeente. De geïnterviewden namen hier in ieder geval wél een duidelijk standpunt over in: zij antwoordden allen een overtuigd ‘geheel oneens’ op de stelling dat alleen de gemeente bij dit project de regierol op zich zou moeten nemen.

Eén van de uitingsvormen van de regievoering, te weten hoe de directie van het toekomstige projectbureau eruit zou moeten zien, leverde daarentegen wel enige verdeeldheid op onder de respondenten. Twee van de drie gaven aan meerdere directeuren niet wenselijk te vinden, terwijl de derde het hiermee oneens was. Over de volgende stelling bestond weer overeenstemming: men was van mening dat een directeur van de eigen organisatie valt te prefereren boven een onafhankelijke derde. Dit betekent echter niet dat een onafhankelijke derde als directeur bij voorbaat af valt als optie, al gaven beide private respondenten aan geen heil te zien in een via een extern bureau ingehuurde directeur. Dhr. Bakker verklaarde zich zwaar tegenstander van een dergelijke onafhankelijke directeur, omdat deze persoon niet de druk zou voelen van het ‘spelen’ met het geld van de eigen en andermans organisatie. Of anders gezegd: bij zo’n directeur zou het ontbreken aan een stukje betrokkenheid. Daarom gaf deze respondent de voorkeur aan een onafhankelijke directie waarvan de leden losstaan van hun eigen organisaties. Dhr. Van Randeraat stelde iets soortgelijks; de onafhankelijk derde hoeft niet per se van de eigen organisatie te zijn, maar het moet wel iemand zijn die afkomstig is van één van de samenwerkende partijen. Een derde die geheel onafhankelijk is, heeft toch zijn eigen traject en hij of zij moet alle drie de partijen proberen te begrijpen, terwijl iemand van één van de organisaties in ieder geval snapt hoe zijn eigen organisatie werkt. Het is volgens Van Randeraat dan ook niet zo dat de gemeente de belangen van zijn organisatie niet zou kunnen behartigen. Afsluitend kan worden gesteld dat er nog geen volledige consensus bestaat over de invulling van de directie, hetgeen ook blijkt uit het tussentijdse resultaat van de onderhandelingen op dit punt: de mogelijkheden voor zowel een tweekoppige directie als een onafhankelijke directeur – maar dan dus géén extern ingehuurde – worden open gehouden (Onderhandelingsteam, 2007).

### 5.3.9 Middelen

Op basis van de bespreking van de belangen van de verschillende actoren (§5.3.2) en de grootte van de aan dit project verbonden risico’s (§5.3.3) kan eigenlijk al worden aangevoeld dat de partijen elkaars middelen nodig hebben om het project te kunnen realiseren, en om zodoende hun eigen belangen te behartigen. Met name de inbreng van financiële middelen door de drie partijen was noodzakelijk, aangezien is gebleken dat het tekort op de grondexploitatie op dit moment circa 200 miljoen euro bedraagt en de partijen in financieel opzicht garant dienen te staan voor het geval het tekort niet middels subsidies en planoptimalisaties kan worden weggewerkt. De drie respondenten gaven dan ook aan dat hun organisaties over aanzienlijke financiële middelen beschikken. De respondent van Rabo Vastgoed beschouwde zijn bedrijf financieel iets sterker dan BPF Bouwinvest, waarschijnlijk omdat zijn organisatie onderdeel uitmaakt van een bank. In lijn met de bespreking in

subparagraaf 5.3.5 vulden de drie respondenten in dat zij tevens veel kennis en expertise bezitten, waarbij de onderlinge verschillen in beoordeling gering waren. Over het middel ‘grondposities’ werd gezegd dat in feite geen enkele partij uit de pps-constructie dit middel in ruime mate tot haar beschikking had. Volgens Bakker had Rabo Vastgoed in het gebied slechts enkele grondposities en BPF Bouwinvest zelfs helemaal geen, terwijl de gemeente iets dominanter was qua grondbezit, al had zij alsnog een relatief beperkte hoeveelheid grond in de Binckhorst in bezit. Hoewel BPF Bouwinvest in dit geval dus niet over grondposities beschikte, is het volgens Van Randeraat wel een gehanteerde strategie van zijn bedrijf om via (het innemen van) grondposities in de samenwerking te geraken. Daarmee gaf hij aan dat grondbezit als middel bij gebiedsontwikkelingsprojecten normaal gesproken een zeer belangrijke rol vervuld. Over het laatste middel tot slot, te weten de publiekrechtelijke procedures en bevoegdheden, waren de respondenten het er met elkaar over eens dat de gemeente hierin de meest dominante partij is, al kunnen de private partijen wel via vergunningen bevoegdheden verkrijgen. Hoewel dit tijdens de interviews niet is besproken, is mijn inschatting dat het delen en bundelen van de middelen door de verschillende actoren van begin af aan de insteek is geweest.

#### 5.3.10 Aantal actoren

Mevr. Stempher stelde dat de gemeente aan het begin van het proces de voorkeur gaf aan minimaal twee marktpartijen in de pps-constructie, terwijl de marktpartijen tijdens de selectiegesprekken duidelijk maakten dat zij twee marktpartijen het maximum vonden. Zodoende is het niet vreemd dat het uiteindelijke aantal actoren in de pps-constructie drie in totaal is geworden; de wijze van selectie van de partijen is reeds in subparagraaf 5.2.2 aan bod gekomen. Overigens hebben de twee geselecteerde marktpartijen niet eerder samen in een dergelijke pps-constructie gezeten. Mevr. Stempher gaf tijdens het interview aan dit aantal het meest ideale te vinden. Hoewel dhr. Bakker stelde het gekozen aantal van twee marktpartijen prima te vinden en dat hij bovendien prettig samenwerkt met BPF Bouwinvest, was het volgens hem niet noodzakelijk dat ook deze partij in de samenwerking deel zou nemen. Immers, “*onze organisatie is inmiddels zo vreselijk groot dat wij alle disciplines zelf in huis hebben. We hebben ook voldoende mensen en middelen, dus we kunnen het ook gewoon zelf*”. Vandaar dat hij op de enquêtevraag over het meest optimale aantal marktpartijen in de pps-constructie, als antwoord één à twee invulde.

#### 5.3.11 Deelconclusie

In tabel 5.1 zijn voor elke conditie de belangrijkste aspecten uit de analyse kort opgeschreven. Na de bespreking van de tien condities voor pps in de vorige subparagrafen, kan de balans worden opgemaakt of de keuze voor een joint-ventureachtige pps-constructie bij deze casus gegrond lijkt te zijn. Eigenlijk kan deze vraag vrij eenvoudig positief worden beantwoord, omdat de aanwezigheid van één conditie het haast onmogelijk maakte om dit project op een andere manier te realiseren dan middels een publiek-private samenwerking in de vorm van een joint venture. Uit de analyse is namelijk gebleken dat de *risico's* bij deze casus dusdanig groot zijn, dat de gemeente de opgave zoals die nu is geformuleerd, nooit zelfstandig had kunnen realiseren. Maar ook andere condities waren aanwezig en toonden aan dat de gekozen pps-constructie op dit moment al zijn meerwaarde heeft bewezen. Zo hebben de samenwerkende partijen zich bereid verklaard de benodigde (financiële) *middelen* in te zetten om het project realiseerbaar te maken én is er dankzij de *kennis en expertise* van de marktpartijen voor gekozen eerst uitgebreid de tijd te nemen voor het formuleren van een gezamenlijke visie en ambitie, hetgeen waarschijnlijk een positieve uitwerking heeft op de te realiseren *ruimtelijke kwaliteit*. De gemeentelijke respondent gaf aan dat de gemeente het opstellen van een dergelijke visie nooit had gedaan als zij het project in haar eentje had opgepakt. Daarnaast bleek de selectie van de marktpartijen volgens een uitgebreide procedure te zijn geschied en kon het gekozen *aantal actoren* in de pps-constructie op de steun rekenen van alle partijen.

Verder kan er nog een aantal condities worden onderscheiden waarvan de eerste tekenen gunstig zijn en die de wenselijkheid van de beoogde publiek-private samenwerking onderstrepen, maar waarvan

op dit moment nog niet kan worden voorspeld hoe deze condities zich in de loop van de samenwerking zullen ontwikkelen en of de keuze voor de pps wat betreft deze condities in de toekomst dus nog steeds als wenselijk zal worden gezien. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan *vertrouwen*, *regie*, *procesmanagement* én *cultuur en werkwijze*. Wat dit eerste thema betreft, is er bijvoorbeeld in de casus al wel sprake van calculatief vertrouwen, maar nog niet van empatisch vertrouwen (zie §2.5.9). In ieder geval kan er worden geconcludeerd dat momenteel geen enkele conditie aanleiding geeft om te denken dat de keuze voor het joint venturemodel níet wenselijk is. Wel zijn er twee aspecten van condities die onzekerheden meebrengen op het gebied van de mogelijkheden voor en het succes van de pps-vorm. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat de Europese regelgeving de pps-constructie zal verbieden, hetgeen kan worden gezien als een publiekrechtelijk *risico*. In de tweede plaats zijn de *belangen* van derden in dit project dusdanig dominant – onder andere vanwege het complexe stelsel van grondeigendommen in het gebied – dat deze een behoorlijke impact kunnen hebben op het verloop van de samenwerking. Het lastige is echter dat beide aspecten grotendeels kunnen worden gezien als externe factoren, waarop de samenwerkende partijen slechts in beperkte mate hun invloed kunnen uitoefenen.

Uit de analyse van deze casus is verder gebleken dat er een grote interconnectie bestaat tussen de verschillende condities. Op deze verwevenheid en overlap is aan het begin van de theoretische bespreking van de thema's bij pps al gewezen (zie §2.5), waardoor het niet vreemd is dat het ook kan worden geconstateerd in de empirie. Een voorbeeld van de verwevenheid is dat het inzetten van de kennis en expertise van de marktpartijen ervoor heeft gezorgd dat men er in dit proces voor heeft gekozen om eerst een gezamenlijke visie op te stellen. Een ander voorbeeld is dat de twee marktpartijen verschillende werkwijzen hanteren op het gebied van het sturen op geldstromen, doordat de belangen van deze partijen net iets anders zijn ingestoken. Daarnaast is mij tijdens het analyseren van de interviews opgevallen dat de respondenten in sterke mate dezelfde 'taal' leken te spreken, en dat hun gegeven antwoorden en aangehaalde voorbeelden veel overeenkomsten vertoonden. Dit is mijn inziens een teken dat dankzij de intensieve voorbereiding van de pps een soort van synthese is ontstaan tussen de samenwerkende partijen, wat in het vervolgtraject verder kan worden benut en uitgebouwd. Tot slot kan worden gesteld dat bepaalde leerpunten die op basis van de casus Wateringse Veld zijn geformuleerd (zie §4.3.11), bij de casus Binckhorst op een positieve manier zijn meegenomen. Zo zijn de marktpartijen in tegenstelling tot de eerste casus bij de Binckhorst wél vroegtijdig betrokken en hebben zij een grote inbreng gehad in (de vormgeving van) het planontwikkelingsproces. Evenwel kan er ook een leerpunt worden genoemd dat niet direct lijkt te zijn gebruikt; hoewel de ervaring uit het Wateringse Veld leerde dat bij toekomstige projecten de sluitende grondexploitatie minimaal ter discussie dient te worden gesteld, heeft men er bij de Binckhorst voor gekozen hiermee toch te gaan werken. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat de grondexploitatie op dit moment een aanzienlijk tekort vertoont, waardoor het aannemelijk is dat men niet streeft naar een positief resultaat op de balans van de grondexploitatie.

**Tabel 5.1: Aanwezigheid condities bij casus Binckhorst**

Conditie:	Mate van aanwezigheid conditie:
<i>Vertrouwen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een recente gebeurtenis, te weten het moeizame verloop van de besluitvorming rondom het haalbaarheidsonderzoek, heeft het vertrouwen op de proef gesteld.</li> <li>▪ Het basisvertrouwen tussen de partijen is echter wel aanwezig.</li> <li>▪ Het vroegtijdig bij het proces betrekken van de marktpartijen, het stoppen van tijd en energie in de persoonlijke relaties én de bereidheid tot het doen van investeringen, zijn drie aspecten die hebben bijgedragen aan het laten ontstaan van het vertrouwen.</li> </ul>
<i>Belangen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De private partijen hadden bouwcontinuïteit en het behalen van winsten als kernbelangen, terwijl de gemeentelijke belangen te vinden waren op zowel het volkshuisvestelijke als infrastructurele vlak. Verder speelde voor Rabo Vastgoed nog mee dat de Binckhorst het bedrijf meer toonaangevend kon maken op het gebied van binnenstedelijke projecten én dat andere onderdelen van de Rabobank Groep bij het project konden worden betrokken. Hoewel de kernbelangen van</li> </ul>

	<p>de private partijen overeenkomen, zijn deze op sommige punten net iets anders ingestoken. Bovendien mag in het proces niet voorbij worden gegaan aan de belangen van derden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gezamenlijke belangen werden gevonden in de mogelijkheden voor waardecreatie en de wijze van aansturing van het projectbureau. Nu is het zaak om de eigen en gezamenlijke belangen op een goede manier te verwoorden in de samenwerkingsovereenkomst. Immers, de belangen van de moederorganisaties worden niet zomaar overboord gegoooid.</li> <li>▪ Met elkaar in gesprek gaan is voor de respondenten een logische stap bij belangenconflicten.</li> </ul>
<i>Risico's</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De verwerving van de gronden en de uitplaatsing van (milieuhinderlijke) bedrijven maken dat de grondexploitatie-, financiële en afzetrisico's gigantisch zijn. Daarnaast zijn de publiekrechtelijke risico's aanzienlijk: de Europese regelgeving op het gebied van aanbestedingsrecht wordt steeds strenger, de lange ontwikkelingstijd maakt dat koerswijzigingen haast onvermijdelijk zijn én twee besluitvormingsprocessen rondom infrastructurele projecten hebben grote invloed op dit project.</li> <li>▪ Zonder risicodeling had dit project niet kunnen worden gerealiseerd; het delen van risico's was dan ook van begin af aan de insteek, waarbij vrij gemakkelijk voor een verdeling van 50-50 procent tussen publiek en privaats werd gekozen.</li> </ul>
<i>Cultuur en werkwijze</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De cultuurverschillen tussen de partijen zijn gering te noemen. Opvallend was wel dat de private respondenten zich meer dan de gemeentelijke respondent herkenden in de cultuurwaarden 'sterke wens om controle' en 'sterke neiging tot risicomijding'.</li> <li>▪ Het besef is aanwezig dat de partijen niet exact dezelfde cultuur en werkwijze hoeven te hebben, maar dat ze wel dienen open te staan en respect te hebben voor de cultuur van de andere twee.</li> <li>▪ Het samen werken aan het haalbaarheidsonderzoek – gedeeltelijk vanuit één locatie – heeft bijgedragen aan het creëren van een cultuuroverbruggend element.</li> </ul>
<i>Kennis en expertise</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De drie partijen beschikten over kennis en expertise op bijna alle terreinen, maar zowel de gemeentelijke als de private partijen hadden op enkele terreinen een lichte kennisvoorsprong.</li> <li>▪ Het inzetten – soms op een strategische manier – en delen van kennis is van toepassing op deze casus, al werd er ook redelijk wat gebruik gemaakt van de kennis van externe bureaus.</li> </ul>
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoewel uit het (voorlopige) masterplan kan worden opgemaakt dat er rekening is gehouden met de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde, kan ik verder geen uitspraken doen over de te realiseren ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>▪ Men heeft uitgebreid de tijd genomen om te komen tot een gezamenlijke visie en ambitie.</li> </ul>
<i>Procesmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De opvatting is dat het proces hier en daar iets flexibeler had gemogen en mag zijn, al beseffen de partijen dat elke actor aan bepaalde doelstellingen of punten wil vasthouden.</li> <li>▪ De mate waarin (proces)afspraken schriftelijk moeten worden vastgelegd, is een ander dilemma.</li> <li>▪ Het projectbureau wordt bewust op afstand geplaatst, om te voorkomen dat de politiek gedurende het proces teveel gaat interveniëren.</li> </ul>
<i>Regie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gezamenlijke regievoering stond bij alle partijen voorop.</li> <li>▪ Zowel twee directeuren als een onafhankelijke (maar géén extern ingehuurde) derde vormt nog een mogelijkheid voor wat betreft de directievoering van het projectbureau.</li> </ul>
<i>Middelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Over financiële middelen én kennis en expertise beschikten de partijen in aanzienlijke mate, terwijl de partijen nauwelijks grondposities hadden. De publiekrechtelijke bevoegdheden lagen voornamelijk bij de gemeente.</li> </ul>
<i>Aantal actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De partijen zijn zeer tevreden met het gekozen aantal marktpartijen, al gaf de private respondent aan dat Rabo Vastgoed in theorie dit project ook alleen met de gemeente had kunnen realiseren.</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking, 2007

## 5.4 Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer

In deze paragraaf verschuift de blik naar de mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarden voor policy transfer, zodat duidelijk wordt in welke mate het mogelijk en wenselijk is bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld over te nemen bij het project Binckhorst. De drie voorwaarden worden afzonderlijk besproken in de komende subparagrafen, waarna de paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie. In deze deelconclusie is tabel 5.2 opgenomen met daarin de belangrijkste elementen wat betreft de voorwaarden voor policy transfer.

### 5.4.1 *Motieven*

Eén motief – dat een rol kan spelen bij de keuze om (elementen) van de pps-vorm van het Wateringse Veld over te nemen – werd door alle drie de respondenten genoemd, te weten dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt om een pps aan te gaan. De geïnterviewden gaven hiervoor

als verklaring dat de aan dit project verbonden risico's en het grote aantal grondeigenaren de opgave dusdanig complex maken, dat het project geen kans van slagen zou hebben zonder samenwerking tussen publieke en private partijen. De twee private respondenten stelden bovendien dat de opgave van de Binckhorst misschien wel een factor vier complexer is dan het Wateringse Veld, onder andere omdat binnenstedelijke projecten bijna altijd ingewikkelder zijn dan projecten rondom stadsuitleg. Het motief dat het zonde is om het wiel opnieuw uit te vinden, werd door twee respondenten genoemd. Volgens mevr. Stempher van de gemeente is het een voordeel dat de gemeente bij het Wateringse Veld reeds ervaring heeft opgedaan met de CV/BV-constructie en dhr. Bakker gaf aan dat het de moeite loont om te onderzoeken of elementen die in andere constructies hebben gewerkt, kunnen worden toegepast bij de Binckhorst. Zelf sprak hij zich positief uit over de publiek-private samenwerking bij het Wateringse Veld, door te stellen dat het door zowel de gemeente als Bouwfonds als een goede pps werd beleefd. Het behalen van dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld, vormde voor dhr. Bakker dan ook de belangrijkste reden om elementen van die pps-vorm eventueel te transplanteren naar de Binckhorst.

De twee andere respondenten voegden ieder een motief toe aan de lijst met motieven die in de enquête was opgenomen. Mevr. Stempher noemde risicodeling aan de voorkant – dus aan het begin van het proces – als een belangrijk motief om policy transfer toe te passen, aangezien in een pps-constructie als die van het Wateringse Veld risicodeling een belangrijk aspect is én de gemeente al in een vroegtijdig stadium had geconstateerd dat een pps bij dit project juist vanwege de risicodeling noodzakelijk was (zie §5.2.2). Van Randeraat gaf een ander motief, namelijk dat bij een pps in de vorm van een CV/BV-constructie de rol van de politiek op een voor hem bevredigende manier is ingevuld. Hij benadrukte daarmee het belang van het op afstand van de politiek plaatsen van het projectbureau. Ook mevr. Stempher bracht dit aspect spontaan in bij de bespreking van de motieven voor policy transfer, hetgeen duidelijk maakt dat de respondenten zwaar tillen aan het op afstand plaatsen.

Het motief 'sterke wens vanuit de moederorganisatie' werd door de geïnterviewden verschillend beoordeeld. Dhr. Van Randeraat van BPF Bouwinvest was de enige die dit motief aankruiste; hij lichtte deze keuze toe door te wijzen op het feit dat bij zijn organisatie de wil sterk aanwezig is om betrokken te zijn bij dit project, hetgeen volgens hem te maken heeft met het stellen van prioriteiten. In dit kader roemde hij de gemeente voor het gegeven dat zij zich bij het Wateringse Veld vanaf het begin met toewijding heeft ingezet en dat zij de beste medewerkers op dit project heeft gezet, daarmee een duidelijke prioriteit stellend. Hij sprak dan ook de wens uit dat de gemeente bij de Binckhorst bereid is hetzelfde te doen, aangezien dit project moet 'concurreren' met een aantal andere grote gebiedsontwikkelingsprojecten in Den Haag. Daarentegen stelde dhr. Bakker dat dit motief voor hem geen rol speelt. Immers, de Rabobank werkt als coöperatie van nature altijd al samen, waardoor samenwerken voor deze partij een vanzelfsprekendheid is. Ook mevr. Stempher maakte duidelijk dit motief niet belangrijk te vinden; ten eerste omdat de gemeente – zoals eerder gezegd – al vroegtijdig wist dat een pps noodzakelijk was en ten tweede omdat het volgens haar niet op voorhand de wens was om het model van het Wateringse Veld tevens bij de Binckhorst te gebruiken.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de respondenten voor een eventuele keuze om elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld te verplaatsen naar de Binckhorst, zowel 'dwingende' als meer 'vrijwillige' motieven hebben aangedragen. Het belangrijkste motief, te weten dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt, is er één die sterk in de richting van een dwingende keuze wijst. Eerder is namelijk al geconstateerd dat het toepassen van een pps bij dit project noodzakelijk werd geacht. Op basis van de analyse in deze subparagraaf kan vervolgens worden geconstateerd dat het lijkt alsof de optie van een (gedeeltelijke) transplantatie van een bestaande pps-constructie, wordt beschouwd als iets dat vrijwel onafwendbaar is. Desalniettemin werd er ook een aantal motieven genoemd dat ervoor zorgt dat een eventuele transplantatie niet alleen als



onvermijdelijk wordt gezien, maar tevens als een gewenste ontwikkeling. De motieven die hierop wijzen, zijn dat het zonde is om het wiel opnieuw uit te vinden, dat men dezelfde positieve resultaten wil bereiken als bij het Wateringse Veld én dat een CV/BV-constructie mogelijkheden biedt voor zowel risicodeling aan de voorkant als het verlenen van een gepaste en bescheiden rol aan de politiek. Andere dwingende motieven – zoals dat pps een hype of trend is – vonden bij de respondenten geen gehoor, met uitzondering van de sterke wens vanuit de moederorganisatie die bij BPF Bouwinvest leeft.

#### 5.4.2 *Mogelijkheden voor verplaatsing*

Na de bespreking van bepaalde thema's bij pps – zoals belangen (§5.3.2) en risico's (§5.3.3) – en de constatering in de vorige subparagraaf dat de respondenten sterk de nadruk legden op de complexe problematiek van de opgave, is het mijn inziens niet verwonderlijk dat de twee private respondenten te kennen gaven het project Binckhorst in hoge mate als uniek te beschouwen. Van Randeraat meldde geen vergelijkbaar project in Nederland te kunnen noemen, gezien de omvang van de Binckhorst, de goede bereikbaarheid en de ligging ten opzichte van de binnenstad. Volgens hem waren er in het verleden wel projecten van een dergelijke omvang en met een vergelijkbare opgave gericht op de verandering en intensivering van het ruimtegebruik, maar hadden deze projecten als verschil dat het economische gebruik van de gebieden op het moment van herontwikkeling nihil was. Terwijl de havengebieden bij projecten als de Kop van Zuid in Rotterdam en Java-eiland in Amsterdam zo goed als functieloos waren, is de Binckhorst 'slechts' verouderd en een rommeltje, maar zijn er heden ten dage nog steeds economisch goed renderende bedrijven gevestigd. Dhr. Bakker gaf aan dit project zelfs als 100 procent uniek te zien. Dit heeft te maken met het feit dat de eigendomssituatie vele malen complexer is dan bij qua omvang vergelijkbare projecten als de Zuidas in Amsterdam en Utrecht Centraal Station. Net als dhr. Van Randeraat wees hij daarnaast op het hoge economische niveau waarop wordt gestart bij aanvang van de transformatie van de Binckhorst.

Hoewel tijdens de interviews de overeenkomsten en verschillen in de institutionele contexten van het Wateringse Veld en de Binckhorst niet aan bod zijn gekomen, kan op basis van het voorgaande en de bespreking van de thema's bij pps vrij stellig worden geconcludeerd dat er aanzienlijke verschillen bestaan. Misschien wel het belangrijkste verschil is dat de belangen van derden bij het project Binckhorst waarschijnlijk een veel dominantere rol gaan spelen dan het geval is geweest bij het Wateringse Veld. Dit is enerzijds het gevolg van het feit dat het hier een binnenstedelijk project betreft, maar anderzijds wordt het nog eens versterkt door de hoeveelheid grondeigenaren. Een ander belangrijk verschil is dat bij het Wateringse Veld één marktpartij deelnam aan de publiek-private samenwerking, terwijl dat er twee zijn bij de Binckhorst. Dit maakt dat de vormgeving van de pps-constructie niet exact hetzelfde kan zijn. Bovendien is de kans groot dat de betrokkenheid van twee marktpartijen invloed heeft op de wijze waarop de samenwerking zal verlopen. Daarnaast kan de eerdergenoemde, strenger wordende Europese regelgeving worden gezien als een pregnant verschil in institutionele context. Hoewel er meer verschillen kunnen worden genoemd, wil ik enkel nog wijzen op een verschil dat dhr. Zwietering – ambtelijk opdrachtgever van het project – tijdens het interview ter sprake bracht. Hij wees erop dat de realisatie van bepaalde infrastructurele projecten als harde randvoorwaarde is gesteld voor de samenwerking bij de Binckhorst, terwijl de komst van de tramlijnen bij het Wateringse Veld nooit is geformuleerd als een *conditio sine qua non*.

Uit deze subparagraaf is gebleken dat bij de casus slechts in beperkte mate wordt voldaan aan de tweede voorwaarde voor policy transfer. Het project Binckhorst werd door de respondenten immers op een groot aantal vlakken als uniek bestempeld en ik kon zonder veel moeite een viertal belangrijke verschillen in institutionele context opsommen. Dit alles maakt dat beleidsverplaatsing niet direct voor de hand ligt en dat de situatie niet meteen de meest ideale is voor policy transfer. Daar staat echter tegenover dat eerder in subparagraaf 2.6.5 is geconstateerd dat verschillen in institutionele context tussen donor- en gastland in sommige gevallen juist bevorderlijk zijn voor het laten slagen

van een beleidstransplantatie, aangezien men zich in zulke gevallen meestal meer bewust is van deze verschillen en er over het algemeen meer rekening mee wordt gehouden. Als daarbij de constatering uit subparagraaf 4.4.2 in ogenschouw wordt genomen dat volgens de respondenten de pps-vorm van het Wateringse Veld voldoende mogelijkheden biedt om te worden aangepast aan andere omstandigheden, dan blijkt het niet nodig te zijn om beleidstransplantatie bij voorbaat als optie af te laten vallen. Wel zal het mijn inziens, gezien de bovengenoemde verschillen, noodzakelijk zijn uiterst zorgvuldig te handelen indien men besluit over te gaan tot het toepassen van policy transfer.

#### 5.4.3 *Mate van verplaatsing*

Op de vraag op welke manier men bij het project Binckhorst heeft geprobeerd te leren van opgedane ervaringen met andere publiek-private samenwerkingen, noemden alle drie de respondenten een brainstormsessie die de partijen aan het begin van het traject met elkaar hebben gehouden. Tijdens deze sessie heeft de gemeente uitleg gegeven over de werking van de pps-constructie van het Wateringse Veld, heeft BPF Bouwinvest de samenwerkende partijen op de hoogte gebracht van hun ervaringen met het project Belvédère in Maastricht en hield Rabo Vastgoed een presentatie over de gekozen pps-vorm bij de Waalfront in Nijmegen. Daarbij hebben de partijen ook aandacht besteed aan de *do's* en *don'ts* van de samenwerkingen. Hoewel dhr. Van Randeraat aangaf dat er tijdens het proces dus tijd is vrijgemaakt voor het uitwisselen van ervaringen, wees hij er tevens op dat de CV/BV-constructie inmiddels dusdanig gemeengoed is geworden, dat de samenwerkingsovereenkomsten bij wijze van spreken standaard in de kast liggen. Dit in tegenstelling tot de tijd waarin het project Wateringse Veld werd opgestart, toen alles nog nieuw was. Bovendien gaven enkele respondenten aan dat het feit dat er bij het optuigen van de pps-constructie meerdere personen zijn betrokken die eerder elders ervaringen hebben opgedaan met pps, heeft bijgedragen aan de uitwisseling van ervaringen. Zo is dhr. Van der Harst – die in het verleden mede de pps-constructie bij het Wateringse Veld heeft opgezet en lange tijd directeur was van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld – bij het project Binckhorst wederom actief betrokken, nu als hoofd van de afdeling die verantwoordelijk is voor het project. Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat deze personen optreden als zogenaamde ‘transfer agents’ (zie §2.6.2); dit zijn experts die middels het uitwisselen van ervaringen en kennis fungeren als stimulators voor het toepassen van policy transfer. Vanwege het gegeven dat de twee casussen zich voordoen binnen één gemeente en dat bepaalde personen betrokken zijn bij beide casussen, is het mogelijk gebleken rechtstreekse contacten te laten ontstaan tussen vertegenwoordigers van de ‘best practice’ (Wateringse Veld) en de betrokkenen bij de Binckhorst.

Vervolgens werd de respondenten de vraag voorgelegd welke elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld de voorkeur genieten en daarmee in aanmerking komen voor transplantatie. Alle drie de respondenten noemden – niet geheel onverwacht – de CV/BV-constructie met de bijbehorende organisatorische opzet als element dat de moeite waard is om over te nemen. Uit de vorige subparagraaf is immers gebleken dat onder andere de rol die de politiek in deze constructie krijgt toebedeeld, als positief wordt ervaren. Dhr. Bakker vulde dit element aan met een aantal andere aspecten dat hij graag zou willen toepassen bij de Binckhorst: in de eerste plaats is dat het (positief) sluitend laten zijn van de grondexploitatie; een tweede aspect is dat de marktpartijen niet alleen als financier optreden, maar tevens de belangrijke ontwikkelaars zijn van het vastgoedprogramma; én als derde het dichten van het tekort op de grondexploitatie middels (Rijks)subsidies.

Zoals uit subparagraaf 5.2.3 is gebleken, is de beoogde pps-vorm van de Binckhorst vrijwel letterlijk hetzelfde als die van het Wateringse Veld. Dhr. Bakker hierover: “*De beoogde samenwerkingsvorm [...] is niet in de laatste plaats afgeleid van het Wateringse Veld-model*”. Hoewel de CV/BV-constructie dus grotendeels wordt gekopieerd naar de Binckhorst, lenen andere elementen zich volgens Van Randeraat minder goed voor het zomaar kopiëren ervan, “[...] omdat de partijen anders zijn en de casus anders is”. Met dit laatste doelde hij op de eerdergenoemde verschillen in institutionele contexten en

opgaven (zie §5.4.2). Hierdoor is het zijn inziens onvermijdelijk dat men iedere keer toch een beetje het wiel opnieuw moet uitvinden. Mevr. Stempfer benadrukte echter dat men zich ook weer niet blind dient te staren op de verschillen: “*Dus het zoeken naar analogieën met die constructie – ook al kan die misschien niet 100 procent gekopieerd worden, omdat dat aanbestedingsrechtelijk niet mag – is heel belangrijk*”. Als naar het voorlopige resultaat van de onderhandelingen voor het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst wordt gekeken, dan zijn daar bepaalde van de bovengenoemde elementen in terug te vinden, maar deze blijken niet altijd op exact dezelfde manier als bij het Wateringse Veld te zijn ingestoken. Dit doet vermoeden dat de mate van transplantatie (zie §2.6.2) iets minder letterlijk zal zijn dan kopiëren, aangezien het meer weg heeft van imiteren en op sommige vlakken inspireren. Dit beeld werd bevestigd tijdens het interview met dhr. Zwietering, omdat hij stelde dat een aantal hoofdelementen – zoals de wijze waarop de marktpartijen participeren in de gebiedsonderneming – hetzelfde is als bij het Wateringse Veld, maar dat deze onderdelen verder zijn uitgewerkt en gedifferentieerd. Volgens hem is het pakket aan afspraken dat is gemaakt en de overeenkomsten die reeds zijn gesloten, nu al uitgebreider dan dat uiteindelijk het geval was bij het Wateringse Veld, waarbij moet worden bedacht dat de samenwerkingsovereenkomst voor de Binckhorst nog moet worden opgesteld. “*Met andere woorden: dit is een verdere uitwerking van het model van het Wateringse Veld*”. Mevr. Stempfer wees er tot slot op dat het gegeven dat de gemeente Den Haag betrokken is bij meerdere lopende pps-projecten, ervoor zorgt dat bij een eventuele beleidstransplantatie elementen uit verschillende constructies kunnen worden gecombineerd; “[...] *we kunnen leuk aan cherry picking doen*”.

Het voorgaande laat mijn inziens zien dat men bij de Binckhorst heeft geprobeerd meerdere elementen van bestaande pps-constructies over te nemen, zonder de contextuele verschillen over het hoofd te zien die worden veroorzaakt door het unieke karakter van de opgave. Zodoende kwamen bepaalde elementen – bijvoorbeeld de CV/BV-constructie van het Wateringse Veld – in aanmerking voor letterlijk kopiëren, terwijl andere ervaringen en ideeën naar alle waarschijnlijkheid zullen worden geïmiteerd of gecombineerd en een laatste categorie ervaringen misschien alleen ter inspiratie zal dienen. Hiermee is recht gedaan aan de slotopmerking die ik plaatste in de vorige subparagraaf, namelijk dat men bij de Binckhorst met zorg dient te handelen indien men policy transfer wil toepassen. Overigens wees mevr. Stempfer er op – net als andere gemeentelijke respondenten dat eerder hebben gedaan (zie §4.4.3) – dat binnen de gemeentelijke organisatie geen sprake is van een structurele kennisuitwisseling, waardoor het niet direct vanzelfsprekend was dat men aan de haal is gegaan met de eerder opgedane ervaringen met onder andere het Wateringse Veld. Hoewel alle medewerkers van de afdeling volgens haar bereid zijn hun ervaringen te delen, zijn zij zo druk bezig met hun eigen projecten, dat zij onvoldoende tijd hebben of nemen om te leren van kennis die elders is opgedaan. Dit neemt niet weg dat de gemeente Den Haag veel meer ervaring met publiek-private samenwerking heeft dan andere grote steden, hetgeen haar was opgevallen tijdens een overleg met medewerkers van de grondbedrijven van de vier grote steden. Daarmee is er voldoende potentiële kennis die kan worden uitgewisseld, maar dan moet daar wel de tijd voor worden uitgetrokken.

#### 5.4.4 *Deelconclusie*

Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangekondigd, zijn in tabel 5.2 de belangrijkste aspecten opgenomen uit de analyse van de voorwaarden voor policy transfer. Op basis van de tabel kan worden geconcludeerd dat deze complexe casus beleidstransplantatie tot een lastige opgave maakte. Aan de ene kant was het namelijk op voorhand duidelijk dat het toepassen van publiek-private samenwerking bij dit project noodzakelijk was en dat policy transfer voor de hand lag. Maar aan de andere kant werd het project als dusdanig uniek ervaren én waren de verschillen met het Wateringse Veld dermate groot, dat de mogelijkheden voor beleidstransplantatie sterk werden beperkt. Desondanks heeft men zich er niet van laten weerhouden toch bepaalde elementen over te nemen bij de Binckhorst, maar wel met inachtneming van de geconstateerde verschillen. Dit heeft erin geresulteerd dat bepaalde elementen letterlijk worden gekopieerd, terwijl andere elementen in

aanmerking komen voor imiteren, combineren of inspireren, afhankelijk van de mate waarin deze aspecten passen binnen of passend dienen te worden gemaakt aan de institutionele context en opgave van de Binckhorst. Afsluitend kan worden gesteld dat dankzij het zorgvuldige handelen, beleidstransplantatie bij deze op voorhand als moeilijk te boek staande casus – mits de Europese regelgeving de beoogde samenwerkingsvorm niet verbiedt – toch mogelijk is gebleken. Het is echter de vraag of dit ook het geval was geweest als de twee casussen zich niet hadden afgespeeld binnen één gemeente, aangezien de rol die de zogenaamde ‘transfer agents’ hebben gespeeld, niet mag worden onderschat.

**Tabel 5.2: Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer**

Voorwaarde:	Mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarde:
<i>Motieven</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een redelijk dwingend motief om eventueel te kiezen voor transplantatie, werd door alle drie de respondenten genoemd: dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt om een pps aan te gaan.</li> <li>▪ Daarnaast werden motieven aangekruist die meer wijzen op een vrijwillige keuze – zoals zonde om het wiel opnieuw uit te vinden en dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld bereiken – waardoor een transplantatie niet alleen als onvermijdelijk lijkt te worden gezien, maar tevens als een wenselijke ontwikkeling.</li> </ul>
<i>Mogelijkheden voor verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het unieke karakter van de casus werd door de respondenten sterk benadrukt, hetgeen onder andere wordt veroorzaakt door de eigendomssituatie en het feit dat het gebied bij de start van de transformatie in economisch opzicht een hoog niveau heeft.</li> <li>▪ Zonder moeite kunnen meerdere verschillen in institutionele context tussen het Wateringse Veld en de Binckhorst worden genoemd, waarvan de rol die de belangen van derden spelen en de hoeveelheid marktpartijen in de pps-constructie de twee belangrijkste zijn.</li> <li>▪ Dit maakt de situatie voor transplantatie niet tot de meest ideale, maar deze optie hoeft ook weer niet meteen af te vallen.</li> </ul>
<i>Mate van verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onder andere middels het houden van een brainstormsessie heeft men bij de Binckhorst proberen te leren van elders opgedane ervaringen. Daarnaast hebben bepaalde personen gefungeerd als zogenaamde ‘transfer agents’.</li> <li>▪ Vanwege het unieke karakter van de opgave heeft men met zorg gekeken welke elementen in welke mate konden worden overgenomen. Hoewel bepaalde elementen – zoals de CV/BV-constructie – letterlijk kunnen worden gekopieerd, is het voor andere elementen noodzakelijk om deze aan te passen aan en verder uit te werken voor de casus Binckhorst.</li> <li>▪ Binnen de gemeente is geen sprake van een structurele kennisuitwisseling.</li> </ul>

**Bron: Eigen bewerking, 2007**

## 5.5 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk is uiteengezet dat het project Binckhorst een transformatie betreft van een verouderd, monofunctioneel bedrijventerrein in een multifunctioneel en centrumstedelijk stadsdeel. Vanwege de lange ontwikkelingstijd – minimaal twintig jaar – was de gemeente op zoek naar financieel solide partners die bereid waren pas op de lange termijn rendement te behalen. Men vond deze partners na een uitgebreide selectieprocedure in Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest. Tijdens meerdere onderhandelingsronden is duidelijk geworden dat de drie partijen de intentie hebben om de publiek-private samenwerking in de vorm van een CV/BV-constructie te gieten. Deze keuze lijkt op basis van de analyse van de condities voor pps (zie tabel 5.1) gegrond te zijn, omdat enkele condities zeer duidelijk aanwezig zijn en geen enkele conditie de keuze voor de pps-vorm tot een onwenselijke maakt. Wel kan het zijn dat de strikter wordende Europese regelgeving nog roet in het eten gooit, maar dit risico probeert men nu zoveel mogelijk te beperken. Dat men voornemens is gebruik te maken van de CV/BV-constructie, is een eerste aanwijzing dat men elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld heeft getransplanteerd naar het project Binckhorst. Hoewel bepaalde elementen – zoals het zich nu laat aanzien – in uiteenlopende mate worden overgenomen, heeft de analyse van de voorwaarden voor policy transfer (zie tabel 5.2) duidelijk gemaakt dat dit geen vanzelfsprekendheid was of voor de hand lag.

## 6. Casus Schakelzone Lozerlaan: pps in the picture

### 6.1 Inleiding

Na de bespreking van een casus waarin al meer dan tien jaar ervaring is opgedaan met publiek-private samenwerking (hoofdstuk 4: Wateringse Veld) en de behandeling van een project waarvoor de pps-constructie momenteel in elkaar wordt getimmerd (hoofdstuk 5: Binckhorst), staat in dit hoofdstuk een casus centraal die zich nog in een pril stadium bevindt. Dit project, te weten de Schakelzone Lozerlaan, wordt in paragraaf 6.2 geïntroduceerd. Vervolgens wordt op basis van de verkregen informatie uit de interviews onderzocht in hoeverre de condities voor pps bij deze casus aanwezig zijn (§6.3). Daarna komt in paragraaf 6.4 de vraag aan bod of er bij het project Schakelzone Lozerlaan wordt voldaan aan de voorwaarden voor policy transfer. Dit hoofdstuk wordt ten slotte afgesloten met een korte samenvattende conclusie (§6.5). Aangezien de casus zich in de opstartfase bevindt, was het vooraf minder vanzelfsprekend welke (markt)partijen zouden worden geïnterviewd. Daarom wil ik nogmaals wijzen op de aanpak die is gehanteerd voor de selectie van de respondenten voor deze casus, welke in subparagraaf 3.5.4 is toegelicht.

### 6.2 Introductie casus

#### 6.2.1 *Type project: bovenlokale gebiedsontwikkeling*

In de Structuurvisie Den Haag 2020 ‘Wereldstad aan Zee’ heeft de gemeente Den Haag (2005a: 43) een vijftal kanszones aangewezen, waar volgens de gemeente kansrijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de stad liggen. Binnen deze zones heeft men vervolgens gebieden onderscheiden “[...] waar de ambities van de structuurvisie het sterkst tot hun recht komen: de ontwikkelingsgebieden”. Eén van de vijf kanszones is de Schakelzone Lozerlaan, met daarbinnen het ontwikkelingsgebied De Uithof gelegen. Zoals de naam van de zone duidelijk maakt, betreft het een schakelgebied tussen een ‘groen’ gedeelte van de buurgemeente Westland en de stedelijkheid van Den Haag. In figuur bijlage 4 is te zien dat het gebied de zuidelijke stadsrand van de gemeente Den Haag vormt. Over deze en twee andere stadsranden wordt in de Structuurvisie gemeld dat de opgave daar is om “[...] groen en water te combineren met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en een betere bereikbaarheid. In alle gevallen zijn het gemeentegrensoverschrijdende opgaven”. Deze omschrijving maakt inzichtelijk dat het gebied meerdere functies dient te vervullen en dat niet alleen de gemeente Den Haag zich in zal spannen ten behoeve van de ontwikkeling van de zone.

Een belangrijk element binnen het gebied is de Lozerlaan. Deze doorgaande weg naar (de badplaats) Kijkduin zal na de voltooiing van het ontbrekende stuk A4 door het Midden-Delfland een grotere betekenis krijgen voor de bereikbaarheid van de stad, terwijl nu nog de vele verkeerslichten op de route de doorstroming op de Lozerlaan belemmeren. De betekenis van de laan hangt samen met het gegeven dat de weg onderdeel uitmaakt van het hoofdwegenstelsel in de vorm van een hoefijzer, dat zorg draagt voor een goede bereikbaarheid van de stad. Om de doorstroming op de Lozerlaan te bevorderen, is het verbreden en (gedeeltelijk) ondertunnelen van de weg een serieuze optie. Een eventuele ondertunneling zorgt er op zijn beurt voor dat er in het gebied ruimte vrijkomt voor andere functies, zoals woningbouw. In de Structuurvisie (Gemeente Den Haag, 2005a: 59-61) wordt gesproken over de toevoeging van 5.250 woningen in de gehele schakelzone, waarvan 1400 woningen in het ontwikkelingsgebied De Uithof kunnen worden gerealiseerd. Deze verdichting is onder andere noodzakelijk om voldoende draagvlak te creëren voor de twee openbaarvervoerslijnen in het gebied, die zullen worden opgewaardeerd tot Randstad Rail-niveau. De te realiseren woningen in het recreatiegebied De Uithof kunnen enerzijds bijdragen aan het fungeren van de zone als overgangsgebied tussen de glazen en stenen stad en anderzijds kunnen zij een positieve uitwerking hebben op de herstructurering van Den Haag Zuidwest. Deze naoorlogse uitbreidingswijken worden nu nog als perifere buitenwijken gezien, maar komen na de ontwikkeling van het gebied Lozerlaan strategischer te liggen. Zoals hierboven gezegd, is De Uithof op dit moment al een groen- en

recreatiegebied, maar uit de Structuurvisie kan worden opgemaakt dat dit gebied dient te worden geüpgrade tot een kwalitatief hoogwaardig recreatiegebied dat tevens ruimte biedt aan bovenlokale waterberging. Het recreatieve aspect komt bijvoorbeeld tot uiting in het reeds gevestigde sportvoorzieningscentrum De Uithof, dat onder andere een indoor skibaan herbergt. Rondom De Uithof – zo valt in de Structuurvisie te lezen (Gemeente Den Haag, 2005a: 59-61) – wordt ingezet op de intensivering van sport en recreatie, waarbij kan worden gedacht aan topsportaccommodatie. Tot slot is er in de Schakelzone een bedrijventerrein gelegen, waarvan de vraag is of dat in de toekomst nog steeds past binnen de gewenste ontwikkelingen.

Uit de beschrijving van de Schakelzone kan in de eerste plaats worden opgemaakt dat de geuite ambities voor het gebied niet gering zijn. Het is daarom niet geheel onwaarschijnlijk dat bij de verdere uitwerking van de plannen blijkt dat niet alle ambities kunnen worden waargemaakt. In de tweede plaats kan momenteel eigenlijk nog niet worden gesproken van een project, aangezien de inhoudelijke aspecten van de opgave nauwelijks zijn geconcretiseerd en de grenzen van het ontwikkelingsgebied slechts vaag en willekeurig zijn getrokken. In de derde plaats blijkt de Schakelzone de ontwikkeling van dusdanig veel en uiteenlopende functies te betreffen, dat het onmogelijk is de casus in één van de onderscheiden categorieën gebiedsontwikkelingsprojecten te plaatsen (zie §2.2). Vanwege het multifunctionele en gemeentegrensoverschrijdende karakter van de opgave, is 'bovenlokale gebiedsontwikkeling' een benaming die mijn inziens nog het meeste recht doet aan dit diffuse project.

#### *6.2.2 Fasering: eerste paal pas na 2010 de grond in*

Uit de vorige subparagraaf kan worden afgeleid dat het 'project' zich op dit moment pas in de initiatieffase bevindt. Weliswaar zijn de eerste plannen voor de Schakelzone reeds in de Structuurvisie gepresenteerd – wat erop wijst dat het project is aanbeland bij de plan- en haalbaarheidsfase – maar deze zijn nog zeer globaal en abstract te noemen. De eerste subfase van de plan- en haalbaarheidsfase is de definitiefase (zie §2.4.2), waarin duidelijkheid wordt geschapen wat er van het project mag worden verwacht en wat de uitgangspunten zijn, maar daarvan is bij dit project momenteel onvoldoende sprake. Een gemeentelijke respondent bevestigde dit en stelde dat de werkelijke planvorming waarschijnlijk volgend jaar van start gaat, zodat er mogelijk in 2009 een masterplan is opgesteld. Zij vervolgde de bespreking van de planning met een voorzichtige schatting dat in 2011 of 2012 de eerste paal de grond in kan. De indicatieve fasering uit de Structuurvisie (Gemeente Den Haag, 2005a: 67-68) sluit hierbij aan, aangezien wordt aangegeven dat de realisatie van de woningen in het uitwerkingsgebied De Uithof en de infrastructurele werkzaamheden aan de Lozerlaan staan gepland voor de periode 2010-2020. Vanwege het prille stadium waarin het project zich bevindt, is het niet mogelijk in details te treden over hoe men het gebiedsontwikkelingsproces zal gaan vormgeven. Wel gaven meerdere respondenten aan dat de wens bij de gemeente bestaat om marktpartijen vroegtijdig bij het proces te betrekken. Zo heeft de gemeente voor het opstellen van de plannen voor de Schakelzone Lozerlaan in de Structuurvisie al een bijeenkomst georganiseerd met marktpartijen, waarbij de private partijen in staat werden gesteld mee te denken over de planvorming. Op basis van deze bijeenkomst is het plan aangepast, alvorens het is opgenomen in het beleidsdocument.

#### *6.2.3 Type samenwerking: alle opties liggen nog open*

Naast dat de omschrijving en fasering van het project nog niet vaststaan, is net zo min bekend op welke manier men een eventuele publiek-private samenwerking wil vormgeven. Uit de interviews kon het beeld worden opgemaakt dat in principe alle opties open liggen en dat er nog geen voorkeur is uitgesproken voor een bepaalde vorm. Het is volgens de twee gemeentelijke respondenten dan ook geen vanzelfsprekendheid dat er wordt gekozen voor een joint venture in de vorm van een CV/BV-constructie, zoals wel is gedaan bij het Wateringse Veld en wordt gedaan bij de Binckhorst. Gemeentelijk projectleider mevr. Vos wees er bijvoorbeeld op dat vanuit de gemeente moet worden opgepast dat er niet teveel op afstand geplaatste projectbureaus komen, omdat de gemeente niet een soort van uitzendbureau is. In subparagraaf 6.3.10 zal verder worden ingegaan op dit aspect. Hoewel

er voor het onderzoek een aantal nadelen kleeft aan het feit dat een duidelijke voorkeur voor een pps-vorm op dit moment ontbreekt, heeft het als voordeel dat een eerste analyse van de aanwezigheid van de condities voor pps des te relevanter is.

### 6.3 Aanwezigheid condities voor pps

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de aanwezigheid van de tien condities voor pps. Meer dan voor de casus Binckhorst het geval was, is het met de beschikbare data niet mogelijk een volledig beeld te geven van alle condities. Dit heeft te maken met het feit dat – zoals is uitgelegd in de vorige paragraaf – het project zich in de opstartfase bevindt, waardoor aanvullende informatie niet voorhanden is en de respondenten tijdens de interviews slechts een inschatting en voorspelling konden maken van de aanwezigheid van de condities. Deze inschatting stoelden zij op de ruime ervaring die alle respondenten hebben opgedaan met publiek-private samenwerking bij andere gebiedsontwikkelingsprojecten; dit maakt dat hun antwoorden niet willekeurig zijn en zodoende voor deze casus relevant zijn. Wel benadrukt dit gegeven dat de reacties van de respondenten op de vragen kunnen worden beschouwd als niet meer of minder dan een momentopname, gebaseerd op de data en kennis die de geïnterviewden op dat moment tot hun beschikking hadden. Wederom worden de tien condities afzonderlijk besproken – zij het om bovengenoemde reden minder uitgebreid – waarna de paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie.

#### 6.3.1 Vertrouwen

Het thema dat door drie van de vier respondenten op de eerste plek werd gezet, was vertrouwen. Alle vier de geïnterviewden gaven daarnaast aan ervan uit te gaan dat de mogelijke samenwerkingspartners goede intenties hebben. Dhr. De Reus van Johan Matser Projectontwikkeling hierover: *“Als ik dat vertrouwen niet heb, dan begin ik zelfs niet aan zulke ingewikkelde processen”*. Het stelde dat het een keer is voorgekomen dat hij een project niet heeft aangenomen, omdat hij geen goed gevoel had bij de intenties van de gemeenteambtenaren. De stelling dat partijen zich in bepaalde situaties niet zullen onthouden van opportunistisch gedrag, leverde tweemaal een duidelijk ‘overwegend oneens’ als antwoord op, terwijl twee andere respondenten zich hardop afvroegen wat precies kan worden verstaan onder opportunistisch gedrag. Eén respondent antwoordde uiteindelijk dat opportunistisch gedrag in sommige gevallen onvermijdelijk is, maar dat het belangrijker is hoe je er vervolgens met elkaar over communiceert. Als men de belangen van elkaar namelijk kent en weet dat het gevaar van het vertonen van opportunistisch gedrag bestaat, dan komt men er met elkaar wel weer uit. Dhr. De Reus, die het oneens was met de stelling, gaf aan dat de partijen in de samenwerking over het algemeen hun verantwoordelijkheden kennen en dat zij, als er iets in de samenwerking misgaat, er op integere wijze voor vechten om niet onderuit te gaan. Wel is hem de laatste tijd opgevallen dat de marktpartijen onder andere dankzij de bouwenquêtes in toenemende mate sturen op integriteit, terwijl gemeenten menen zich steeds meer te mogen permitteren en er steeds vaker een potje van maken; overigens doelde hij niet op de gemeente Den Haag. *“Wat mijn ervaring is op dit moment – en dat vind ik een heel treurige ervaring – is dat marktpartijen er zo langzamerhand meer integer inzitten dan de publieke sector. Dat is redelijk onthutsend te noemen”*, aldus de private respondent.

De derde stelling leverde meer discussie op, welke luidde dat men partijen het voordeel van de twijfel geeft bij niet verwacht en niet gewenst gedrag. Volgens dhr. Mol van Bouwfonds zijn de belangen van de verschillende partijen eigenlijk dusdanig duidelijk, dat men vooraf kan weten wat men kan verwachten: *“Niet verwacht is eigenlijk dat je je partner blijkbaar niet genoeg kent”*. De twee gemeentelijke respondenten daarentegen vielen met name over het aspect ‘niet gewenst’ in de stelling. Zo gaf dhr. Kerner – lijnmanager bij de gemeente – aan dat het bij niet verwacht gedrag nog kan gaan om een bedrijfsongevalletje, maar dat iemand bij niet gewenst gedrag willens en wetens dingen doet die niet de afspraak waren of waarvan de afspraak was het niet te doen. Zulk gedrag kan volgens hem in een samenwerking niet worden getolereerd en het mag worden bestraft. Ook de andere gemeentelijke respondent gaf te kennen dat men zich bij niet gewenst gedrag moet afvragen of men elkaar wel

vertrouwt, omdat er dan blijkbaar meer aan de hand is. De laatste stelling over de vraag of men er al dan niet van op aan kan dat de andere partijen hun (schriftelijke) afspraken altijd naleven, veroorzaakte eveneens verschillende antwoorden. Twee respondenten maakten duidelijk hier niet van uit te kunnen gaan; de één gaf daarbij als reden aan dat men altijd kritisch moet blijven in een samenwerking, terwijl de ander stelde dat men ermee moet leven dat wanneer het écht spannend wordt, mensen toch proberen te 'schuiven' binnen contracten. Dit laatste hoeft niet zozeer te getuigen van verkeerde intenties, maar heeft meer te maken met het feit dat personen hun eigen beleving hebben of hebben gehad van de afspraken, hoe eenduidig de contracten ook lijken te zijn. Zeker als medewerkers vertrekken die betrokken zijn geweest bij het opstellen van contracten, is de kans groot dat de achterliggende gedachten ervan verdwijnen. Het is volgens deze private respondent dan ook slecht om met contracten in de hand iets bij de ander af te dwingen: *“Het contract is dus een terugvalpositie, maar zelfs dan is het nog geen harde garantie”*. Dhr. Mol van Bouwfonds stelde dat de intentie er zeker is om afspraken altijd na te komen, maar dat men er tevens begrip voor dient te hebben waarom dit niet altijd gebeurt. Het gaat immers om dusdanig langdurige projecten, dat het van belang kan zijn afspraken die ooit zijn gemaakt, soms ter discussie te durven stellen. Deze afspraken zijn in het verleden gemaakt met de wijsheid van dat moment, maar een veranderde situatie kan er later voor zorgen dat het verstandig is in goed overleg nieuwe afspraken te maken. Deze respondent benadrukte echter dat dit met name opgaat voor afspraken die zijn gemaakt over de uitwerking van deelplannen, aangezien zaken in de praktijk anders kunnen lopen dan verwacht, terwijl problemen met het naleven van de afspraken uit het moedercontract zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. De laatste geïnterviewde was het als enige geheel oneens met de stelling; hij stelde resoluut dat afspraken hard dienen te zijn en dat men met bandbreedtes kan gaan werken indien men het eigenlijk noodzakelijk acht ruimte in te bouwen voor het afwijken van afspraken.

Vervolgens werd de vraag gesteld op welke manieren het vertrouwen kan worden gecreëerd. Volgens dhr. Kerner van de gemeente kan vertrouwen enkel ontstaan als men in staat is een gezamenlijke doelstelling te formuleren die wordt gedragen door alle partijen. Deze respondent droeg het thema 'gezamenlijke doelstelling' dan ook voor als het belangrijkste thema bij pps, omdat veel van de andere thema's er zijn inziens een afgeleide van zijn. Dhr. De Reus beaamde dat het met elkaar opstellen van en werken aan plezierige en ambitieuze doelen, een positieve uitwerking kan hebben op het vertrouwen. Mevr. Vos (gemeentelijk projectleider) noemde het zo open en transparant mogelijk optreden, als belangrijkste factor voor het laten ontstaan van vertrouwen; dit houdt in dat duidelijk dient te zijn wat de belangen van de partijen zijn en welke doelstellingen men heeft, al betekent het niet dat het vertrouwen dan 'zomaar' ontstaat. Dhr. De Reus van Johan Matser Projectontwikkeling bevestigde dit, door te stellen dat het noodzakelijk is veel tijd uit te trekken voor het bespreken van ieders verwachtingen. Daarmee kunnen onder andere de clichébeelden die men over en weer van elkaar heeft, worden weggenomen. *“De clichébeelden over marktpartijen zijn dat ze toch voor de korte klappen en het snelle geld gaan. Andersom wordt gedacht dat het allemaal ambtenaren zijn, dat het stroperig gaat en dat zij geen kennis hebben. Daar moet je veel in investeren, om die beelden weg te halen. Ik heb zelf 13 jaar overheidservaring en inmiddels 20 jaar bij de marktpartijen, en die verschillen zijn over het algemeen veel minder groot dan altijd gesuggereerd wordt”*, aldus De Reus. Dhr. Mol stelde iets soortgelijks, namelijk dat vertrouwen te maken heeft met het feit dat de ideeën die men heeft over de andere partij, niet worden beschaamd. Daarnaast dient men te beseffen dat de partijen bij pps partners zijn en dus ook zo met elkaar om moeten gaan; dit wil niet zeggen dat alles moet worden geslikt van de ander, maar het betekent wel dat men open dient te staan voor welk motief de ander heeft om iets te doen en daar begrip voor te tonen. Tot slot werd door een aantal respondenten genoemd dat vertrouwen een sterke menselijke factor in zich draagt. Mevr. Vos gaf als voorbeeld dat men er ooit bij een project voor heeft gekozen iemand anders naar voren te schuiven, omdat de twee karakters van de betrokkenen niet bij elkaar pasten. Dhr. Kerner wees op zijn beurt met name op de persoonlijke chemie die er dient te zijn tussen de besluitvormers, waarvoor het hebben van het eerdergenoemde gemeenschappelijke doel bevorderlijk kan werken. Dhr. Mol van Bouwfonds waarschuwde echter dat het bij langlopende trajecten gevaarlijk is om het



project teveel te koppelen aan specifieke personen, omdat de kans groot is dat zij vroeg of laat vertrekken bij het project.

Als de balans wordt opgemaakt voor wat betreft de mate waarin er bij dit project sprake is van vertrouwen, dan kan worden gesteld dat de meeste ingrediënten aanwezig zijn om het vertrouwen te laten ontstaan. In de eerste plaats beaamden alle partijen namelijk dat vertrouwen een wezenlijk onderdeel is van pps, wat de kans vergroot dat zij bereid zijn te investeren in de vertrouwensrelatie. In de tweede plaats lijken de verschillende respondenten een redelijk overeenkomstig beeld te hebben van wat vertrouwen behelst en op welke manieren het vertrouwen kan worden gecreëerd. Dit maakt dat hun verwachtingspatronen gelijkenissen vertonen, hetgeen bevorderlijk is voor het laten ontstaan van het vertrouwen. Daarnaast kan het feit dat de marktpartijen nu al mee hebben mogen denken over de planvorming (zie §6.2.2), ervoor hebben gezorgd dat de partijen ‘goodwill’ hebben gekweekt: de gemeente omdat zij de private partijen inbreng heeft gegund en de marktpartijen doordat zij zich bereid hebben verklaard de gemeente bij te willen staan. Echter, meer dan een basis voor het laten ontstaan van het vertrouwen is er nog niet. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de marktpartijen nog niet zijn geselecteerd, waardoor het onbekend is tussen welke partijen het vertrouwen dient te bestaan. Anderzijds is het onduidelijk welke rol elk belang in het project zal gaan spelen; zo is de hoeveelheid te realiseren woningen slechts indicatief aangegeven in de (voorlopige) projectomschrijving (zie §6.2.1 en 6.3.4). Daarom is het voor de eventuele samenwerkende partijen nog niet te overzien in hoeverre hun belangen zullen overeenkomen, waarmee tevens onduidelijk is in welke mate calculatief vertrouwen op kan treden.

### 6.3.2 Risico's

Dit thema belandde bij alle vier de respondenten in de top-drie van belangrijkste thema's bij pps en het werd door hen als minimaal overwegend belangrijk gezien. Meerdere respondenten gaven tijdens het interview aan het echter lastig te vinden op dit moment een inschatting te geven van de aan het project verbonden risico's, net als dat zij duidelijk maakten dat het waarschijnlijk is dat elke paar jaar de risico's anders worden gepercipieerd. Mogelijk is dit de reden dat de geïnterviewden verschillend dachten over welke categorieën risico's het sterkst aanwezig zijn bij het project. Zo hield de één het op de planontwikkelings-, organisatie- en samenwerkingsrisico's als belangrijkste risico's – omdat dit aspecten betreffen waar men de komende tijd mee aan de slag zal gaan – terwijl de ander publiekrechtelijke en financiële risico's de grootste noemde. De private respondent die de publiekrechtelijke risico's aanhaalde, gaf daarvoor als verklaring dat er in Nederland een hele ‘procedurewinkel’ beschikbaar is bij dit type projecten en dat het langdurige karakter van het project ervoor zorgt dat meerdere gemeenteraden en colleges van B&W zich zullen bemoeien met de opgave. Volgens de gemeentelijke projectleider mevr. Vos is de kans op koerswijziging inderdaad aanwezig, maar is die redelijk gering vanwege het feit dat de politiek besluiten die eerder zijn genomen, over het algemeen niet snel terugdraait. De verscherpte Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding is volgens dhr. De Reus (Johan Matser Projectontwikkeling) een ander publiekrechtelijk risico. Zijn inziens werken deze Europese richtlijnen in veel gevallen contraproductief en hebben zij een negatief neveneffect: “*Wij zitten in competities waarin het niet meer gaat om wat het beste is voor de plek en voor de stad, maar waar het gaat om: hoe win ik de competitie van onze concurrenten? Daar maak ik me grote zorgen om*”. De financiële risico's vervolgens hangen in sterke mate samen met de grondexploitatie- en afzetrisico's, welke drie categorieën meerdere malen werden genoemd. Deze risico's zijn gelieerd aan de verwerving van gronden en een eventuele ondertunneling van de Lozerlaan. Dhr. De Reus voegde daaraan toe dat de woningmarkt de afgelopen 15 jaar redelijk gunstig is geweest, maar dat successen uit het verleden geen garantie bieden voor de toekomst. Daarom dient men tevens rekening te houden met ongunstige toekomstscenario's, waarin bijvoorbeeld de woningmarkt drastisch verslechtert. Dhr. Mol (Bouwfonds) wees erop dat het financiële risico voor een marktpartij de kans bedraagt dat het rendement wordt gehaald op de investeringen die men heeft gedaan.

Ondanks dat de respondenten nog geen eenduidig antwoord konden geven op de vraag waar de risico's bij dit project zich precies bevinden en hoe groot deze risico's dan zijn, is het volgens enkele respondenten sowieso een gezonde strategie om als gemeente – ongeacht de vraag of zij de risico's zelfstandig kan dragen – de risico's te delen met marktpartijen. Dhr. De Reus stelde bijvoorbeeld dat het de gemeente over het algemeen ontbeert aan kennis van hoe de woningmarkt buiten het eigen grondgebied functioneert. Deze kennis kan worden ingebracht door de marktpartijen en kan fungeren als middel om de risico's te beperken. Dhr. Mol noemde een ander aspect, namelijk dat de financiële 'drive' om het project niet in de rode cijfers te laten belanden bij private partijen dusdanig groot is, dat zij al hun expertise en creativiteit zullen inzetten om ervoor te zorgen dat het financiële risico beperkt blijft. Deze redenering kwam dhr. Kerner van de gemeente bekend voor; bij een ander pps-project vormde het feit dat de ontwikkelaar meedeelde in het gunstige resultaat van de grondexploitatie, een prikkel voor deze partij om alle kennis en expertise in te zetten om op zoek te gaan naar besparingen aan de uitgavenkant. De respondent noemde dit een voorbeeld van het inverdiene van geld, wat inhoudt dat er minder geld wordt uitgeven doordat wordt samengewerkt met een partij die kennis en expertise inbrengt. Als de gemeente in financieel opzicht ruim genoeg bij kas zit om de risico's zelfstandig te dragen en er niet van zulke inverdienmogelijkheden zijn, dan is er volgens Kerner geen reden om een pps aan te gaan.

Mevr. Vos stelde daarnaast dat er altijd een standaardrijtje aan risico's is verbonden aan gebiedsontwikkelingsprojecten en dat de risico's *an sich* daarom vrij eenvoudig berekenbaar en voorspelbaar zijn. Belangrijker is het volgens haar wat er vervolgens wordt gedaan met de inschatting van de risico's: *“Je kunt je helemaal dood laten slaan door de risico's, maar dat is natuurlijk ook niet de bedoeling. Er zijn risico's die je kunt benoemen en daar kan je beperkende maatregelen voor treffen”*. Dit is dezelfde insteek die dhr. De Reus blijkens het interview hanteert. Volgens hem denken buitenstaanders vaak onterecht dat het hoogste doel van private partijen is om risico's te nemen, omdat in werkelijkheid juist het tegenovergestelde het geval is; als risicodragend ontwikkelaar zijn twee belangrijke bezigheden namelijk het proberen te benoemen van risico's en daarna opzetten van strategieën om de risico's te verminderen. Dit neemt niet weg dat zijn bedrijf in hoge mate bereid is om in dit soort projecten risicodragend te stappen. Mevr. Vos benadrukte dat marktpartijen weliswaar bereid zijn risico's op zich te nemen die het dichtst bij hun 'core business' liggen, maar dat er van hen niet moet worden verwacht dat zij een negatief saldo zullen wegwerken. Investerings die geen rendement zullen opleveren, doen zij immers niet. Het negatieve saldo dat volgens deze gemeentelijke respondent bij dit project kan worden verwacht – onder andere vanwege de hoge infrastructurele kosten en het feit dat de hoeveelheid woningen die is ingepland en voor opbrengsten zorgt, waarschijnlijk niet haalbaar is – zal dan ook met overheidsmiddelen moeten worden aangevuld. Tot slot gaf dhr. De Reus nog aan dat de bereidheid om risico's te delen, niet kan voorkomen dat het immer een behoorlijke strijd is om met de samenwerkende partijen tot een risicodeling te komen. Dit proces – dat zich kenmerkt door het voeren van onderhandelingen, het betrekken van juristen en het brainstormen wie welke risico's op zich dient te nemen – kan zo een half jaar tot een jaar duren.

### 6.3.3 *Kennis en expertise*

Drie van de vier respondenten vonden kennis en expertise een geheel belangrijk thema en daarvan zetten er twee het thema in de top-drie. Alleen met deze laatste twee (private) respondenten is dit onderwerp uitgebreid besproken. Op basis van de ingevulde antwoorden op de enquêtevraag over de terreinen waarop de organisaties over kennis en expertise beschikken, kan worden geconstateerd dat de twee private respondenten van mening zijn dat hun organisaties op elk terrein minimaal in ruime mate, maar vaak ook in sterke mate over kennis beschikken. Volgens dhr. De Reus zou het niet goed zijn als een private partij op één van de terreinen 'gemiddeld' of 'beperkt' zou scoren. Daarnaast meldde hij dat kennis over de ruimtelijke ordening niet zozeer enkel bij de gemeente aanwezig is: *“Temeer omdat wij inmiddels als geen ander weten dat de gemeenten behoorlijk uitgehold zijn de laatste jaren; er is heel veel capaciteit verdwenen door allerlei bezuinigingsoperaties”*. Gezien het bovenstaande en het feit dat

ruimtelijke orderingsprocedures veel nauwkeurigheid vergen, is het zijn inziens voor marktpartijen van groot belang om kennis van de ruimtelijke ordening te hebben, om zodoende te kunnen monitoren of de procedures goed verlopen. De gemeentelijke projectleider daarentegen liet haar organisatie goed scoren op de terreinen waarop de overheid van oudsher als bekwaam wordt gezien – zoals planontwikkeling en ruimtelijk ordening – maar zij moest toegeven dat de gemeente slechts in gemiddelde mate over kennis beschikt op het gebied van de risico-analyse en marktsituatie, en zelfs beperkt afweet van creatieve en technologische oplossingen. De inschatting van één van de twee private respondenten was ook dat de gemeente over minder kennis en expertise dan de private partijen beschikt op de laatste twee terreinen, tegenover meer kennis op het gebied van planontwikkeling en procedures. De andere private respondent stelde dat er zowel binnen zijn eigen branche als binnen de gemeente deskundige en minder deskundige mensen zijn te vinden, maar dat hij er niet van hield om zijn eigen organisatie knapper te noemen dan een andere.

De twee private respondenten gaven bovendien aan dat de partijen hun kennis en expertise over het algemeen delen. Dhr. De Reus noemde de gemeente Den Haag een vrij open organisatie waarmee goed valt te werken; dit in tegenstelling tot de gemeente Amsterdam die veel deskundigheid bezit, maar nog gedeeltelijk wordt gedreven door oude politieke idealen uit de jaren zestig. Dhr. Mol vulde dit aan door te stellen dat kennisdeling als noodzakelijk wordt gezien, omdat de partijen elkaars kennis en expertise nodig hebben. Daar komt bij dat marktpartijen met hun kennis en expertise kunnen aantonen dat het voor de gemeente meerwaarde heeft om de samenwerking met hen aan te gaan: *“Ik denk dat het juist voor de marktpartijen een onderscheidend element is, waarmee je ervoor kunt zorgen dat je voor de gemeente een interessante partij wordt om mee samen te werken. En dan is het natuurlijk de bedoeling om die kennis en expertise ook in te zetten”*. Dhr. De Reus bevestigde dit beeld, aangezien hij aangaf dat het beleid van Johan Matser Projectontwikkeling altijd is geweest om enkel op basis van de kennis die zij denken toe te kunnen voegen aan die van de gemeente, in een samenwerking te geraken. Hoewel deze aanpak volgens hem in de regel succesvol is geweest, brengt het tevens het gevaar met zich mee dat pps-en aan de neus van het bedrijf voorbij gaan. Gezien de laatste opmerkingen van de private respondenten, is het niet vreemd te noemen dat zij – net als de gemeentelijke respondent overigens – het eens waren met de stelling dat kennis en expertise worden gebruikt als strategische middelen om de eigen belangen goed te behartigen. *“Kennis is macht”*, aldus één van hen. Zo gaf een private respondent als voorbeeld dat als de marktpartij wordt gevraagd een verkavelingsplan te maken, deze zijn expertise in zal zetten om binnen de eisen die worden gesteld, op zoek te gaan naar een uitkomst die het beste past bij zijn partij. Dat de kennis als strategisch middel wordt gezien, hoeft aldus niet per se negatief te zijn en het wil ook niet zeggen dat het belang voor de stad daarmee wordt vergeten.

Dhr. De Reus maakte duidelijk het fantastisch te vinden om te werken met partners die veel kennis bezitten, omdat het onderlinge debat dan optimaal tot zijn recht kan komen. Immers, het feit dat partijen vanuit verschillende invalshoeken – ingegeven door hun (kennis)positie en belangen in het proces – tegen zaken aankijken, levert confrontaties op en daaruit kunnen mooie dingen voortkomen. Dhr. Kerner stelde ten slotte dat hij de aanvullendheid op het gebied van kennis en expertise een zeer wezenlijk onderdeel van publiek-private samenwerking vindt, waarmee hij het belang van het delen van kennis in de samenwerking benadrukte. Hij onderbouwde dit standpunt door zijn ervaring met andere pps-projecten aan te halen. Volgens hem heeft de gemeente veel geleerd van het voeren van de grondexploitatie met een marktpartij, aangezien de complementariteit van kennis vooral zichtbaar was bij de financiële denkwijze van de marktpartij. Aan de andere kant kreeg de gemeente van de marktpartijen te horen dat zij meer inzicht hadden gekregen in en begrip voor het reilen en zeilen binnen een gemeente. Het delen van kennis en expertise is dus niet alleen gunstig voor de kwaliteit van de ‘inhoud’, maar het kan er tevens voor zorgen dat de partijen elkaar beter leren begrijpen, hetgeen een positieve uitwerking kan hebben op het verloop van de samenwerking. Zoals dhr. Kerner het verwoordde: *“Die ‘understanding’ heb je nodig om ook dat vertrouwen verder te kunnen uitbouwen”*.

#### 6.3.4 *Belangen*

De conditie belangen werd door de vier respondenten gezien als een thema dat thuishoort in de top-vijf van belangrijkste thema's bij pps en het werd beoordeeld als overwegend belangrijk. Mevr. Vos maakte bij de bespreking van de belangen van haar organisatie bij dit project duidelijk dat deze eens een keer niet in de eerste plaats op het volkshuisvestelijke vlak moeten worden gezocht. De infrastructurele en recreatieve belangen wegen volgens haar namelijk zwaarder. Zoals reeds in subparagraaf 6.2.1 is aangegeven, is de verbetering van de doorstroming op de Lozerlaan van groot belang voor de bereikbaarheid van de stad én dient de recreatieve functie van het gebied te worden verbeterd, bijvoorbeeld door ruimte vrij te maken voor topsportaccommodatie. Na deze twee belangen komt pas het volkshuisvestelijke belang: enerzijds is er voorzien in een bouwopgave van zo'n 1300 woningen in De Uithof en anderzijds moet de aansluiting met Den Haag Zuidwest beter. De gemeentelijke respondent gaf tijdens het interview impliciet aan dat de hoeveelheid woningen die uiteindelijk kan worden gerealiseerd, afhankelijk is van de 'ruimte' die overblijft wanneer de infrastructurele en recreatieve belangen zijn behartigd. Mevr. Vos bleek dan ook kritisch te staan tegenover het voorlopige woningbouwprogramma: *"In de structuurvisie wordt genoemd wonen in het groen. Maar als je alles al gaat bouwen wat je nu aan programma hebt, dan blijft er weinig groen over om in te wonen"*. De private kernbelangen daarentegen zijn volgens de geïnterviewden even helder als altijd bij gebiedsontwikkelingsprojecten, te weten bouwcontinuïteit en winst behalen. De twee gemeentelijke respondenten voegden daaraan nog toe dat een project door een marktpartij ook als een visitekaartje kan worden gezien, maar zij gaven zelf al aan dat dit aspect kan worden teruggevoerd op het belang van consistentie in de vervolgoopdrachten. Tot slot is het belang van de woningbouwcorporatie in het gebied – die enkele flatgebouwen in eigendom heeft – net iets anders ingestoken dan dat van de andere partijen. Volgens mevr. Vos zal deze partij zijn bezit willen handhaven of verbeteren, maar de flats zullen in ieder geval voorlopig niet worden gesloopt.

Het volgende aspect bij dit thema is op welke manier men in de samenwerking denkt te willen omgaan met belangenconflicten. Met elkaar in gesprek gaan, is voor drie respondenten in zulke gevallen een vanzelfsprekende stap. Dhr. Kerner koppelde dit aan het eerdergenoemde thema vertrouwen: *"En die intentie moet je ook van tevoren uitspreken, want dat is de basis voor het vertrouwen"*. Mevr. Vos gaf een ietwat afwijkend antwoord; hoewel het een goede ontwikkeling zou zijn als men in penibele situaties met elkaar in gesprek zou gaan, gebeurt dit niet altijd. Zo worden tegenstellingen over financiële deals over het algemeen wel uitgesproken, maar is dat bij tegenstellingen rondom vertrouwenskwesties minder vaak het geval. De tweede stelling, die luidde dat er veel aandacht voor procedures is om eventuele belangenconflicten in goede banen te leiden, kon eveneens rekenen op de instemming van drie respondenten. Volgens mevr. Vos is het zeer belangrijk om van tevoren goed op te schrijven hoe in de samenwerking om te gaan met een conflict, want *"[...] op het moment dat er een conflict is, ben je het vooral niet meer eens over de procedure die gevolgd moet worden"*. Dhr. Mol was de enige die neutraal tegenover de stelling stond. Tot slot zijn op dit moment drie respondenten van mening dat zij in de samenwerking worden geacht óók op te komen voor de belangen van de moederorganisatie. Hoewel mevr. Vos aangaf dat het belang van de moederorganisatie in dit stadium nog voorop staat – weliswaar is haar belang nu om tot een samenwerking te komen – is het in latere fasen in wezen de bedoeling dat de belangen van de samenwerking voorop staan. Dit betekent echter niet dat de belangen van de moederorganisatie op dat moment geen rol meer spelen, al is het maar omdat zij de financiële middelen ter beschikking stelt. Alleen dhr. De Reus was het geheel oneens met de stelling.

Waar de gezamenlijkheid wat betreft belangen bij dit project zich precies bevinden, was voor de respondenten nog niet geheel duidelijk. Mevr. Vos (gemeentelijk projectleider) hield het vooralsnog op het volgende: *"Het gezamenlijke belang is uiteindelijk dat er een goed project komt, dat inhoudelijk goed is, waarover de publieke opinie positief is en dat niet teveel in geld en tijd is uitgelopen"*. Hoe dat belang verder kan worden ingevuld, is iets dat in de komende tijd moet worden uitgezocht. Overigens twijfelde deze respondent aan het feit of er überhaupt sprake van belangenvervlechting kan zijn, gezien de

uiteenlopende belangen die bij dit project dienen te worden behartigd. Het vinden van een marktpartij die deskundig is op zowel het infrastructurele als volkshuisvestelijke als recreatieve vlak, zal immers geen gemakkelijke opgave zijn. De suggestie van mijn kant dat het opknippen van het project misschien een optie is – dit is één van de mogelijkheden die in de theorie wordt genoemd (zie §2.5.4) – vond uiteindelijk dan ook weerklank bij de gemeentelijke respondent. “*De vraag is dus toch of het misschien niet beter is om al die items – die toch heel verschillend zijn – op te knippen en om daar dan samenwerkingsvormen mee te vormen met de marktpartijen die op dat vlak echt deskundig zijn*”. Dhr. De Reus bracht tijdens het interview spontaan in dat de problematiek van de opgave dusdanig ingewikkeld is, dat het opknippen in deelplannen het project in zijn geheel meer overzichtelijk kan maken en ervoor kan zorgen dat de gemeente het project ook eventueel alleen zou kunnen oppakken.

#### 6.3.5 Middelen

Dit overwegend belangrijk geachte thema is enkel aan bod gekomen tijdens de interviews met de private respondenten. Zij gaven aan dat de financiële middelen van de gemeente en de marktpartijen elkaar niet veel ontlopen en dat beide partijen in aanzienlijke mate over deze middelen beschikken. Wel beaamde dhr. Mol dat iedere gemeente onder gunstige condities een lening kan aangaan bij de bank Nederlandse Gemeenten. Kennis en expertise is als middels reeds in subparagraaf 6.3.3 besproken, waaruit bleek dat alle partijen dit middel in ruime mate bezitten. Dhr. De Reus noemde kennis en expertise zelfs het machtsmiddel van zijn bedrijf; dit terwijl het machtsmiddel voor andere marktpartijen meestal wordt gevormd door de grondposities die zij hebben ingenomen. Johan Matser Projectontwikkeling heeft dan ook tot op heden nauwelijks vooruitlopende grondposities gehad, al zal dat in de toekomst gedeeltelijk veranderen. De private respondent gaf namelijk aan dat zijn bedrijf heeft besloten een grondbedrijf te gaan vormen, blijkbaar omdat het hebben van grondposities toch in belang is toegenomen voor het in aanmerking komen als samenwerkingspartner bij een gemeente. De inschatting van de andere private respondent was dat de gemeente behoorlijke grondposities heeft in dit gebied, die in elk geval vele malen groter zijn dan de grondposities die zijn bedrijf heeft. Dhr. De Reus deelde deze opvatting, door te stellen dat de grondposities van de gemeente meestal historisch zo gegroeid zijn en dat zij haar publiekrechtelijke middelen in kan zetten om gronden te verwerven. De publiekrechtelijke bevoegdheden en procedures ten slotte konden volgens de geïnterviewden met name aan de gemeentelijke kant worden gevonden.

Dhr. Mol (Bouwfonds) vertelde dat het voor de gemeente gunstig is dat zij een aanzienlijk gedeelte van de gronden zelf in eigendom heeft, omdat dit het starten van het project vergemakkelijkt en het haar minder afhankelijk maakt van marktpartijen die grondposities hebben (ingenomen). Wanneer marktpartijen namelijk wel grondposities hebben, kan de gemeente niet snel om deze partijen heen. Toch is het volgens deze respondent nooit verkeerd om met een private partij de samenwerking aan te gaan, aangezien het voor een marktpartij eenvoudiger is om in een minnelijk traject met de huidige grondeigenaar tot een overeenstemming te komen. Daar komt bij dat bij het middel dat de gemeente tot haar beschikking heeft, te weten de Wet voorkeursrecht gemeenten, een heel traject moet worden doorlopen dat meestal eindigt in onteigening, alvorens de gronden zijn verworven. Over het algemeen is deze kostbare tijd niet beschikbaar bij dergelijke projecten. Ook dhr. De Reus gaf aan dat zijn bedrijf bereid is financiële middelen in te zetten ten behoeve van de verwerving van gronden, als de gemeente daarom vraagt. Deze respondent stelde dat dit niet alleen geldt voor de financiële middelen, maar dat zijn organisatie op alle terreinen tot in hoge mate bereid is middelen in te zetten. Zolang de verwachte opbrengen maar hoger zijn dan de kosten: “*We zijn niet in de wieg gelegd om verlies te leiden of om de gemeente te subsidiëren*”. Eerder is al geconstateerd dat ook het delen van het middel kennis en expertise meerwaarde kan hebben bij dit project (zie §6.3.3).

#### 6.3.6 Ruimtelijke kwaliteit

Terwijl dhr. De Reus dit thema aanmerkte als het belangrijkste thema bij pps, plaatsten de overige respondenten deze conditie aanzienlijk lager op de lijst. Volgens de eerstgenoemde geïnterviewde is

het zeer belangrijk om vooraf helder te hebben welk belang het gebied rondom de Lozerlaan heeft voor de toekomst van de stad. In de eerste plaats dient te worden uitgezocht welke betekenis het te realiseren programma in economisch opzicht heeft, aangezien de vitaliteit en kwaliteit van de stad voorop staat. In de tweede plaats moet er worden gekeken naar de betekenis die de verschillende functies in het gebied hebben en welke betekenis deze zullen krijgen dankzij de realisatie van het project. Met andere woorden: het zou zo moeten zijn dat men bijvoorbeeld bepaalde type woningen wil toevoegen op die plek, omdat dit type kennelijk ontbreekt op de woningmarkt of omdat het strategisch van belang is. Om dit laatste punt te verduidelijken, haalde dhr. De Reus het project Vroondaal aan, waar zijn bedrijf tevens bij betrokken is. De gemeente Den Haag heeft besloten met dit project een tweede ‘Wassenaar’ te creëren, omdat zij voldoende woningen op het eigen grondgebied beschikbaar wilde hebben om de expats en andere vermogende personen te kunnen huisvesten. Dit maakte dat het project een strategisch belang kreeg. Verder dient er zijn inziens te worden gekeken naar wat elders in de stad en de omgeving wordt toegevoegd aan de markt: wat is dan nog wenselijk om toe te voegen middels het project Schakelzone Lozerlaan? Ondanks dat het volgens dhr. De Reus moeilijk te voorspellen is welke behoeften er in een periode van 15 jaar – de geschatte looptijd van dit project – zullen zijn én het duidelijk is dat zowel de markt als de maatschappij sterk in ontwikkeling is, staat het wél vast dat er nog een grote krapte is op de (woning)markt én dat de marktvraag zich sterk zal ontwikkelen in de kwalitatieve richting. “*Dus dat wat je nog toevoegt aan de woningmarkt, moet kwaliteit hebben*”.

De respondent vervolgde dat er grote verschillen bestaan tussen gebiedsontwikkelingsprojecten wat betreft de mate waarin de marktpartijen inbreng hebben in het planontwerp. Dhr. De Reus hierover: “*Wij komen heel veel verschillende manieren tegen. Van competities waarin alles al vastligt en je eigenlijk alleen nog maar een financieel bod hoeft te doen, [...] tot plekken waar wij al in het eerste stadium worden gevraagd om mee te praten en mee te denken hoe het zou moeten*”. Zijn inziens is het verstandig om marktpartijen vanaf het begin van het proces te betrekken bij het project Lozerlaan; zijn eerdere ervaringen met de gemeente Den Haag en het feit dat de gemeente voor de Structuurvisie al uitvoering ‘de boer is opgegaan’, zijn in dit kader gunstige voortekenen. Bovendien zijn private partijen in staat marktwaarden toe te voegen aan het plan, zonder de eerdergenoemde betekenis voor de stad uit het oog te verliezen. De ambivalente houding die sommige partijen innamen ten opzichte van de stedelijkheid van bepaalde plannen in het Wateringse Veld (zie §4.3.4), zou op hem niet van toepassing zijn. “*Als je [als gemeente] vindt dat je in het Wateringse Veld ten behoeve van de stad stedelijk moet bouwen, dan gaat dat voor. Daarnaast is het onze taak en ons vak om ook binnen zo’n stedelijke opzet het zo te maken dat het wervend is voor bewoners*”, aldus de respondent. Zoals eerder is aangegeven (zie §6.2.2), is men volgens mevr. Vos voornemens de marktpartijen vroegtijdig bij het planvormingsproces te betrekken. De manier waarop dit proces bij het project Scheveningen Haven is vormgegeven – door verschillende marktpartijen de betaalde opdracht te geven om ontwerpen voor het gebied aan te leveren – sprak haar wel aan, maar over de daadwerkelijke invulling moet nog worden nagedacht.

Op de vraag welke specifieke maatregelen kunnen worden genomen om de te realiseren ruimtelijke kwaliteit te verhogen, antwoordde dhr. De Reus stellig de investeringen die worden gedaan in de infrastructuur. Hij haalde een ander project aan als voorbeeld hoe het niet moet, aangezien daar delen van wegen niet ondergronds zijn aangelegd die dat eigenlijk wel hadden gemoeten. Hoewel hij aangaf te beseffen dat er hoge kosten zijn gemoeid met infrastructurele werkzaamheden, mag hier eigenlijk niet op worden bezuinigd, omdat deze ingrepen zeer ingrijpend en belangrijk zijn voor de toekomstige kwaliteit. Als positieve voorbeelden noemde hij het project Sphinx-Céramique in Maastricht, waar men al in een vroegtijdig stadium de diepte-investering heeft gedaan door de hoofdinfrastructuur aan te leggen, én IJburg in Amsterdam, waar de marktpartijen als voorwaarde hadden gesteld dat op het moment dat de eerste woning zou zijn opgeleverd, het openbaar vervoer diende te functioneren. Het vroegtijdig gereed komen van de tramverbinding heeft zijn inziens een belangrijke invloed gehad op de wijze waarop IJburg nu functioneert. “*Ternijl we in Nederland toch*

*gewend zijn achteraf pas dit soort dingen te doen. Dit zijn dus heel belangrijke lessen die je kunt trekken*”, aldus De Reus. De bespreking van dit thema kan ten slotte worden afgesloten met de opmerking dat de plannen die er nu liggen voor het project Lozerlaan, nog dusdanig globaal en pril zijn, dat ik geen uitspraken kan doen over de mate waarin rekening wordt gehouden met de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde.

### 6.3.7 Regie

Dhr. Kerner van de gemeente was de enige die deze conditie zeer belangrijke achtte en het thema op de derde plaats zette van belangrijkste thema's bij pps. Wel zijn de enquêtevragen over dit thema met alle respondenten besproken. Terwijl de twee gemeentelijke respondenten aangaven het eens te zijn met de stelling dat meer dan één directeur voor het – eventueel op te richten – projectbureau niet wenselijk is, werd deze mening niet gedeeld door de private respondenten. Hoewel het volgens mevr. Vos vrij logisch is om twee directeuren aan te stellen voor het projectbureau indien twee partijen deelnemen aan de pps, blijkt dit in de praktijk meestal geen lang leven te zijn beschoren. Zij verwoordde het als volgt: *“Twee directeuren is toch erg lastig, want op een gegeven moment vechten ze elkaar de tent uit”*. Opvallend was dat vervolgens geen enkele respondent het eens bleek te zijn met de stelling dat men liever iemand van de eigen organisatie als directeur wil hebben dan een onafhankelijke derde; twee respondenten waren het namelijk oneens met de stelling en de twee anderen waren het oneens noch eens. Dhr. Kerner behoorde tot de eerste groep en gaf daarvoor de volgende verklaring: *“Als hij het vertrouwen van beide heeft, dan kan het gerust een onafhankelijke derde zijn. Twee directeuren kunnen gaan vechten als ze alleen maar opkomen voor de eigen belangen van hun moeders”*. Mevr. Vos hanteerde ongeveer dezelfde redenering, terwijl dhr. De Reus aangaf dat het hem weinig uitmaakt van welke organisatie de directeur afkomstig is; dit in tegenstelling tot enkele van zijn concurrenten. Volgens hem is het alleen maar gunstig als de andere partij in staat blijkt te zijn een goede directeur te leveren, omdat dit betekent dat hij zijn eigen medewerkers ergens anders in kan zetten. Bovendien maakte hij duidelijk dat hij bij gemeenten vaak projectleiders aantreft die zeer goed snappen dat zij niet alleen rekening dienen te houden met het gemeentelijke belang, maar dat zij zich bezig moeten houden met het totale belang van het project. Als dit het geval blijkt te zijn, dan kan zo'n projectleider of directeur rekenen op de zegen van De Reus. Dhr. Mol stelde ten slotte dat indien wordt ingezet op het aanstellen van één directeur, het dan het meest voor de hand ligt om voor een onafhankelijke derde te kiezen.

Bij de laatste stelling, die luidde dat alleen de gemeente bij dit project de regierol op zich moet nemen, vormde het antwoord van mevr. Vos de uitzondering, omdat zij de enige was die verklaarde het eens te zijn met de stelling. Volgens haar is het zeker geen vanzelfsprekendheid dat bij dit project wordt gekozen voor een samenwerking in de vorm van een joint venture, maar zal het er uiteindelijk op neerkomen dat de gemeente de regierol naar zich toetrekt. De andere respondenten was zoals gezegd een andere mening toebedeeld. Het antwoord van de tweede gemeentelijke respondent, dhr. Kerner, was met 'geheel oneens' het meest uitgesproken. *“Wie de regie naar zich toehaalt, krijgt ook het risico. Dat zou ik niet eens willen”*. Maar ook de twee private respondenten bleken geen heil te zien in het eenzijdig oppakken van de regierol door de gemeente: *“Als je het hebt over de zeggenschap en de regisseur degene is die de volledige zeggenschap heeft, dan ben ik het er volledig mee oneens”*.

### 6.3.8 Aantal actoren

Mocht er bij dit project worden gekozen om een publiek-private samenwerking op te tuigen, dan is het volgens drie respondenten zaak om het aantal deelnemende partijen zo beperkt mogen te houden. Dhr. Kerner van de gemeente wist dit op een treffende manier te verwoorden: *“Hoe meer actoren, hoe minder het in een pps wordt”*. Zijn voorkeur bleek uit te gaan naar maximaal drie aandeelhouders, wat betekent dat er naast de gemeente nog plaats is voor hoogstens twee marktpartijen in de pps-constructie. Wel kunnen daaronder een heleboel partijen hangen die door de pps worden ingeschakeld, maar die maken dan geen onderdeel uit van de pps-vorm zelf. Mevr. Vos gaf eveneens de voorkeur aan maximaal twee marktpartijen, maar zij benadrukte dat dit de gemeente in een lastig

parket kan brengen. Dit heeft er mee te maken dat een marktpartij die deskundig is op alle facetten die bij dit project aan de orde zijn, niet snel zal worden gevonden (zie §6.3.4). Een alternatief is om met een consortium van marktpartijen te gaan werken, maar deze optie heeft als nadeel dat de betrokkenheid van een grotere hoeveelheid marktpartijen de besluitvaardigheid niet ten goede komt. Een serieus alternatief leek dit dan ook niet voor haar te zijn. Alleen dhr. De Reus bleek deze optie niet direct uit te sluiten, omdat uit praktijkvoorbeelden kan worden opgemaakt dat men het met twee partijen in de pps ook heel slecht kan doen, terwijl er tevens pps-constructies zijn met een groot aantal partijen die goed functioneren. Later in het gesprek verduidelijkte hij zijn punt: *“Het meest aanmerkelijke van de pps-constructie is het aantal marktpartijen. Dat is maar hoe je het organiseert. Je moet natuurlijk niet bij elke beslissing elke partij die erin zit laten meepraten, want dan worden het Poolse landdagen. Maar je kunt wel met heel veel marktpartijen, met een goede mandatering, tot een efficiënte organisatiestructuur komen”*.

Dhr. Mol gaf net als de twee gemeentelijke respondenten te kennen dat men terughoudend dient te zijn in het laten deelnemen van veel partijen aan een pps. Mogelijk is de samenwerking tussen één gemeente en één marktpartij wel het meest optimale, omdat in een dergelijke vorm het duidelijkst is wat de belangen zijn. Dit betekent echter niet dat twee marktpartijen geen optie is, maar dan dienen het wel twee private partijen te zijn die verschillende kwaliteiten hebben. Bijvoorbeeld één partij die financieel wat krachtiger is en één die conceptueel en planmatig beter is ontwikkeld. Zijn inziens is het niet verstandig twee marktpartijen bij elkaar in één pps-constructie te zetten die nét niet hetzelfde zijn; zo zijn er betere combinaties mogelijk dan bijvoorbeeld Bouwfonds en AM. Het betrekken van meer dan twee marktpartijen draagt volgens Mol een gevaar in zich, omdat het risico voor en daarmee de betrokkenheid van de afzonderlijke partijen dan minder groot wordt. Immers, als er wordt gekozen voor een risicodeling van 50-50 procent tussen publiek en privaat, en er vijf marktpartijen in de pps-constructie zitten, dan is het belang van elke marktpartij nog maar 10 procent. Dit brengt het risico met zich mee dat de marktpartijen ervoor zullen waken om hard te lopen als het mis dreigt te gaan – aangezien het in termen van energie en tijd waarschijnlijk meer zal kosten dan dat het oplevert – hetgeen een onwenselijke situatie zou zijn. Hoewel de respondenten het dus redelijk met elkaar eens zijn dat twee marktpartijen in de pps-constructie het maximum is, is momenteel nog niet bekend hoe de marktpartijen zullen worden geselecteerd. Een complicerende factor bij de selectie is zoals gezegd dat het moeilijk zal worden de juiste partijen te vinden die dit veelzijdige project aankunnen. Bovendien is het onduidelijk of de woningbouwcorporatie in aanmerking komt voor deelname aan de pps-constructie; bij het Wateringse Veld is gekozen de corporaties buiten de pps te laten (zie §4.3.9).

### 6.3.9 *Cultuur en werkwijze*

Dit thema werd door de respondenten variërend van overwegend belangrijk tot overwegend onbelangrijk beoordeeld. Het antwoordpatroon van mevr. Vos (gemeente) op de enquêtevragen over welke cultuurwaarden van toepassing zijn op de eigen organisatie, was wezenlijk anders dan die van de twee private respondenten. De cultuurwaarden ‘sterke wens om controle’, ‘sterke neiging tot risicomijding’ en ‘beperkt mandaat’ herkende zij wel bij haar organisatie, maar dit gold niet voor de private respondenten. Dhr. Mol stelde bijvoorbeeld dat het bij de marktpartij niet gaat om risicomijding, maar om risicobeheersing. Daarentegen is het grijpen van marktkansen volgens de respondenten meer voorbehouden aan de private partijen dan aan de gemeente. Dhr. Mol hierover: *“Marktpartijen zullen het niet nalaten om, als ergens potentie in zit, daar dan het optimale eruit te halen”*. Cultuurwaarden die zowel door de gemeentelijke als private respondenten van toepassing werden verklaard op hun organisaties, waren ‘grote projectbetrokkenheid’ en ‘diep respect voor contracten’. Over deze laatste waarde zei dhr. Mol tijdens de bespreking dat Bouwfonds niet de makkelijkste partij is om een contract mee af te sluiten, omdat over elk lettertje wordt nagedacht. Echter, als *“[...] het contract er eenmaal ligt, dan is het wel afspraak is afspraak. Er zijn ook partijen die zoiets hebben van ‘handtekening onder het contract en we zien het wel’. Maar zit het wat tegen, dan staan ze meteen op de stoep en willen ze erover praten”*.



Meerdere respondenten gaven aan dat het niet per se nadelig is dat deze cultuurverschillen bestaan. Volgens dhr. Kerner mag de cultuur en werkwijze van de samenwerkende partijen verschillen, zolang deze actoren elkaar maar respecteren en elkaar in de waarde laten. Dhr. De Reus stelde dat er bovendien niet slechts één cultuur en werkwijze is om tot een goed resultaat in de samenwerking te komen, aangezien er meerdere wegen zijn die naar Rome leiden. Hoewel het dus niet nodig is om de bestaande cultuurverschillen tussen de partijen weg te poetsen, is het volgens De Reus wel van belang dat men pogingen onderneemt om de clichébeelden die de partijen hebben van elkaars cultuur en werkwijze, weg te nemen (zie §6.3.1). Tot slot valt in dit stadium niet te zeggen waar de gezamenlijke cultuurelementen – welke een uiting zijn van een werkelijke joint venture – in kunnen zitten.

#### 6.3.10 *Procesmanagement*

Een eerste aspect van dit thema is hoe er dient te worden omgegaan met het dilemma van vasthoudendheid versus flexibiliteit. De twee private geïnterviewden hadden hier ongeveer dezelfde opvatting over, welke luidde dat de strategie en kerndoelen op hoofdlijnen vast moeten worden gelegd, maar dat er daarnaast ruimte dient te worden overgelaten om deze aspecten in de toekomst met de nodige flexibiliteit uit te kunnen werken. Een te sterke vasthoudendheid wordt namelijk niet gewaardeerd door marktpartijen: “*Als je alles helemaal vastlegt en je geen kant meer op kan op het moment dat er dingen veranderen, dan betekent dat in onze ogen risico*”, aldus dhr. Mol. Bovendien kan bij langdurige projecten als deze op voorhand worden gesteld dat tijdens het traject zich perioden van hoog- en laagconjunctuur zullen voordoen, waardoor het noodzakelijk is mogelijkheden in te bouwen om zaken gedurende de rit aan te passen aan de veranderde conjunctuur. Wel is het volgens dhr. Mol zo dat van de hoofdlijnen en de kerndoelen in principe niet meer mag worden afgeweken. Aangezien tot op heden geen afspraken zijn gemaakt voor dit project, kan niet worden beoordeeld in welke mate men in de praktijk in staat is gebleken deze balans tussen vasthoudendheid en flexibiliteit te vinden.

Het tweede aspect is in hoeverre het wenselijk is een apart projectbureau op te richten en op welke afstand van de gemeente dit bureau dan zou moeten staan. De beide gemeentelijke respondenten gaven aan dat nog zeker niet vaststaat dat er een projectbureau zal worden opgericht. Als het immers mogelijk is om als gemeente de samenwerking met de marktpartij(en) vorm te geven middels een aantal goede contracten, dan is het niet noodzakelijk een aparte organisatie in het leven te roepen. Dhr. Kerner legde uit dat hij tot nu toe alleen maar heeft gewerkt met joint ventureachtige pps-en op basis van een stelsel van contracten en samenwerkingsafspraken, zonder dat een aparte rechtspersoon werd opgericht; dit was namelijk voldoende om het gezamenlijke doel te realiseren. Deze werkwijze gaf de gemeente de mogelijkheid vast te houden aan haar eigen manier van sturing op de grondexploitatie. Pas als blijkt dat het niet lukt om het belang van het project bovenaan te zetten zonder ‘uit de moederorganisaties te stappen’, verschijnt het opzetten van een projectbureau nadrukkelijker als optie in beeld, aldus mevr. Vos. Voor een gemeente is het namelijk van belang dat er niet teveel van zulke ‘subbedrijfjes’ komen én dat de politiek het gevoel heeft dat er voor het projectbureau een opgave ligt, waarmee zij zich nauwelijks meer hoeft te bemoeien.

#### 6.3.11 *Deelconclusie*

In tabel 6.1 zijn de belangrijkste aspecten opgenomen uit de analyse van de condities voor pps. Zoals vooraf is aangekondigd, is het niet mogelijk gebleken uitspraken te doen over alle aspecten die in de operationalisatie zijn behandeld. Daarvoor bevindt het project zich nog teveel in de opstartfase. Dit heeft als consequentie dat conclusies over de mogelijkheid en wenselijkheid van de toepassing van een pps-constructie in de vorm van een joint venture bij dit project, enkel met de grootst mogelijke voorzichtigheid en met voorbehouden kunnen worden getrokken. Was het bij de Binckhorst voor sommige condities al lastig om daar een oordeel over te geven – omdat het nauwelijks te voorspellen valt hoe de condities zich in de loop van de samenwerking zullen ontwikkelen – bij dit project is dat nog veel meer het geval. Condities waarover momenteel nauwelijks concluderende woorden kunnen

worden uitgesproken, zijn onder andere *procesmanagement*, *vertrouwen* en *ruimtelijke kwaliteit*. Wel kan worden geconstateerd dat deze condities zich in ieder geval niet verzetten tegen een mogelijke pps.

Op het eerste gezicht lijken andere condities al zichtbaar aanwezig te zijn, maar soms is het de schijn die bedriegt. Hoewel het onduidelijk is waar de grootste *risico's* zich exact bevinden, zijn er in elk geval aanzienlijke risico's verbonden aan dit project. Bovendien is het mogelijk om de risico's te beheersen en te verminderen door deze tezamen met marktpartijen te dragen, waardoor het gezamenlijk voeren van de grondexploitatie meerwaarde kan hebben boven de klassieke methode. De private partijen hebben immers veel *kennis en expertise* op het gebied van risicobeheersing en financiën. Marktpartijen zijn echter alléén in die gevallen bereid deze risico's te dragen, als daar iets tegenover staat; meestal is dit het vooruitzicht dat de private partij een gedeelte van de opgave mag realiseren. Op dit moment is onduidelijk in hoeverre het mogelijk is bij dit project een dergelijk perspectief te bieden aan de marktpartijen, aangezien de infrastructurele en recreatieve *belangen* voorop staan. Dit laatste aspect vormt ook op een andere manier een complicerende factor, omdat het lastig zal zijn om een marktpartij te vinden die op alle uiteenlopende projectonderdelen deskundig is. De eerste manier om dit probleem te verhelpen, is door de samenwerking aan te gaan met een consortium van marktpartijen. De respondenten gaven echter aan geen heil te zien in een groot *aantal actoren* in de pps-constructie. De tweede optie is om het project op te knippen, maar dan zou er feitelijk minder reden zijn om te kiezen voor een publiek-private samenwerking in de vorm van een joint venture. Of het in de toekomst toch mogelijk zal zijn overeenkomende belangen te ontdekken en of de marktpartijen een perspectief kan worden geboden waardoor ook zij baat hebben bij een pps, hangt af van de manier waarop de verschillende functies – infrastructuur, woningbouw en recreatie – een plek krijgen in de verdere uitwerking van de plannen voor dit project. Tot slot was het voor een gemeentelijke respondent geen uitgemaakte zaak dat de gemeente de *regie* bij dit project zal gaan delen met andere partijen.

De gemeentelijke respondenten gaven tijdens het interview meermalen aan dat het geen vanzelfsprekendheid is dat bij dit project wordt gekozen voor een joint ventureachtige pps-vorm. Na het analyseren van de condities kan ik mij scharen achter deze opvatting. Voor de gemeente kan een joint venture op een aantal vlakken positieve effecten bewerkstelligen – bijvoorbeeld omdat de risico's kunnen worden gedeeld en beheerst én de mogelijkheid wordt geboden om in het planvormingsproces gebruik te kunnen maken van de private kennis en expertise – maar het is onduidelijk waarin de meerwaarde voor de marktpartijen bij een dergelijke pps-constructie kan zitten. Wellicht is het daarom logischer om enkel op bepaalde onderdelen de samenwerking met marktpartijen op te zoeken, zodat beter kan worden aangesloten bij de voordelen die pps bij dit project lijkt te bieden. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het vroegtijdig betrekken van marktpartijen bij het planvormingsproces, welke wens sterk leeft bij de gemeente. Als men werkelijk besluit de marktpartijen meer inbreng te geven in de planontwikkeling, dan is dat een teken dat men heeft geleerd van de ervaringen met het Wateringse Veld; het eerder betrekken en meer inbreng geven van marktpartijen was immers één van de geformuleerde leerpunten (zie §4.3.11). Of de suggestie van het op onderdelen samenwerken met marktpartijen een wenselijke en praktisch haalbare oplossingsrichting is en zo ja, welk samenwerkingsmodel er dan het beste bij past, zal verder onderzoek door de gemeente duidelijk moeten maken.

**Tabel 6.1: Aanwezigheid condities bij casus Schakelzone Lozerlaan**

Conditie:	Mate van aanwezigheid conditie:
<i>Vertrouwen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De respondenten geloven in de goede intenties van de andere partijen, maar over de overige stellingen bestond minder consensus. Zo was een gemeentelijke respondent van mening dat afspraken strikt moeten worden nageleefd, terwijl de private respondenten stelden dat het soms begrijpelijk of zelfs beter is om af te wijken van de gemaakte afspraken.</li> <li>▪ Het formuleren van en werken aan een gezamenlijke doelstelling, het wegnemen van clichébeelden, het samenwerken als partners én het open en transparant handelen door de</li> </ul>

	partijen, zijn genoemde manieren om het vertrouwen te creëren. Bovendien is gebleken dat vertrouwen een menselijke factor in zich draagt.
<i>Risico's</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dat er veel risico's zijn verbonden aan het project was duidelijk, maar de respondenten waren het er niet met elkaar over eens waar deze risico's zich precies bevinden.</li> <li>▪ Ook al zou de gemeente de risico's zelfstandig kunnen dragen, dan nog is het volgens de (private) respondenten wijsheid de risico's te delen met marktpartijen. Met behulp van de private kennis en expertise kunnen bepaalde risico's namelijk worden beheerst en verminderd.</li> <li>▪ Het te verwachte negatieve saldo zullen de marktpartijen niet wegwerken, maar er kan wel vanuit worden gegaan dat de private partijen bereid zijn een deel van de risico's te dragen. Dit neemt niet weg dat het komen tot een risicodeling waarschijnlijk veel tijd zal kosten en strijd zal opleveren.</li> </ul>
<i>Kennis en expertise</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alle partijen beschikken in aanzienlijke mate over kennis en expertise, al zijn er wel specifieke terreinen waarop de gemeente en de marktpartijen een lichte kennisvoorsprong hebben.</li> <li>▪ Voor marktpartijen is hun kennis en expertise een element waarmee zij zich kunnen onderscheiden van hun concurrenten. Zij zijn dan ook bereid dit (strategische) middel in te zetten.</li> <li>▪ Middels het delen van kennis en expertise kan zowel de inhoud van het project worden verbeterd, als dat het ervoor kan zorgen dat de partijen elkaar beter leren begrijpen.</li> </ul>
<i>Belangen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De kernbelangen van de gemeente liggen op het infrastructurele en recreatieve vlak. Voor zover daar ruimte voor overblijft, is er tevens een volkshuisvestelijk belang. De kernbelangen van de marktpartijen zijn bouwcontinuïteit en winst maken, terwijl de woningbouwcorporatie zijn vastgoedbezit waarschijnlijk wil behouden danwel verbeteren.</li> <li>▪ Er dient in procedures te zijn vastgelegd hoe om te gaan met belangenconflicten, al is het voor de respondenten vanzelfsprekend om in zulke situaties eerst met elkaar in gesprek te gaan.</li> <li>▪ Het zal een lastige opgave zijn om geschikte marktpartijen te vinden die deskundig zijn op alle onderdelen van het project. Daarom is het opknippen van het project een serieuze optie.</li> </ul>
<i>Middelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De middelen lijken eerlijk te zijn verdeeld over de gemeente en de marktpartijen, met als uitzondering de sterkere grondpositie die de gemeente heeft in het gebied. Dit laatste maakt haar voor het opstarten en realiseren van het project minder afhankelijk van de marktpartijen.</li> <li>▪ Toch kan samenwerking meerwaarde hebben voor de gemeente, bijvoorbeeld bij het verwerven van gronden en gezien de mogelijkheid om de kennispositie van de marktpartijen te kunnen benutten. De private partijen zijn in elk geval in hoge mate bereid hun middelen in te zetten.</li> </ul>
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het is van belang om te onderzoeken wat de economische betekenis is van het gebied, en welke betekenis de aanwezige en toekomstige functies in het gebied hebben voor de stad.</li> <li>▪ De mogelijkheden voor inbreng in het planvormingsproces door marktpartijen verschillen van project tot project, maar het ziet ernaar uit dat de marktpartijen bij dit project vroegtijdig worden betrokken bij de planontwikkeling.</li> <li>▪ Een private respondent benadrukte het belang van het (bijtjids) investeren in de infrastructuur voor de toekomstige kwaliteit.</li> </ul>
<i>Regie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een onafhankelijke derde als directeur voor het projectbureau bleek de voorkeur te hebben, maar deze persoon hoeft niet van de eigen organisatie afkomstig te zijn.</li> <li>▪ Slechts voor één respondent staat het niet op voorhand vast dat de gemeente de regierol zal delen bij dit project.</li> </ul>
<i>Aantal actoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het is volgens de respondenten zaak het aantal partijen in de pps-constructie zo beperkt mogelijk te houden, waarbij het maximum op twee marktpartijen ligt.</li> <li>▪ Hoe de partijen zullen worden geselecteerd, is niet duidelijk, maar het is aan te raden – in het geval van meerdere partijen – te kiezen voor marktpartijen die verschillende kwaliteiten hebben.</li> </ul>
<i>Cultuur en werkwijze</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Men gaf aan dat de cultuurwaarden van de gemeente en de private partijen op een aantal punten (sterk) van elkaar afwijken.</li> <li>▪ Het bestaan van deze cultuurverschillen hoeft echter geen probleem te zijn.</li> </ul>
<i>Procesmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De afspraken over de strategie en de kerndoelen dienen vast te liggen, maar de overige aspecten moeten voldoende flexibel zijn om in latere stadia te kunnen worden uitgewerkt en aangepast.</li> <li>▪ Het is nog verre van zeker dat er een projectbureau zal worden opgericht; mogelijk kan de samenwerking ook middels contracten worden vormgegeven en dan is het oprichten van een rechtspersoon niet nodig.</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking, 2007

#### 6.4 Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer

Deze paragraaf staat in het teken van het analyseren van de voorwaarden voor policy transfer bij de Schakelzone Lozerlaan. Op basis van de analyse kan worden geconcludeerd in welke mate het wenselijk en mogelijk is bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld te

transplanteren naar deze casus. Nadat de drie voorwaarden zijn behandeld, volgt in subparagraaf 6.4.4 een deelconclusie.

#### 6.4.1 Motieven

Het motief dat door drie respondenten werd genoemd en een rol kan spelen bij de keuze om elementen van bestaande pps-constructies over te nemen, is dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt om een pps aan te gaan. De opvatting van dhr. Kerner (gemeente) luidde namelijk dat de aard van de opgave van het project bepalend is voor de organisatievorm die wordt gekozen en de mate waarin de samenwerking wordt opgezocht. Volgens dhr. De Reus maakt het langdurige karakter van dit soort processen en de hoeveelheid betrokken partijen dat het voor de gemeente fijn is als zij het project niet in haar eentje hoeft te realiseren, maar dat in plaats daarvan meerdere partijen hun schouders onder het project zetten. Tenzij de opgave in deelprojecten wordt geknipt, omdat het geheel dan voldoende overzichtelijk is om het project als gemeente zelfstandig op te pakken.

Daarna volgden drie aan elkaar gerelateerde motieven, die elk door twee geïnterviewden werden genoemd, te weten: dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld bereiken, zonde om het wiel opnieuw uit te vinden én grotere kans van slagen en goedkoper dan een nieuwe oplossing. Dhr. De Reus – die alle drie de motieven had aangekruist – gaf daarbij als verklaring dat hij van meerdere kanten heeft gehoord dat bij het Wateringse Veld de pps succesvol verloopt en dat het daarom de moeite waard is aandacht te besteden aan de aldaar gehanteerde werkwijze. Verder was het opvallend dat twee respondenten het transplanteren van de pps-vorm als optie aantrekkelijker zouden vinden, als de Rijksoverheid dit middels een financiële bijdrage of het verlenen van medewerking zou stimuleren. Echter, op dit moment verkondigt de Rijksoverheid enkel dat zij pps stimuleert, zonder daar zichtbaar middelen beschikbaar voor te stellen. Dhr. De Reus vond dit motief dan ook getuigen van ‘een hoog borrelpraatgehalte’. Het laatste motief dat werd aangehaald, was dat er een sterke wens vanuit de gemeentelijke organisatie bestaat om aan pps te doen. Mevr. Vos – die als enige voor dit motief koos – hierover: *“De laatste tijd hebben wij natuurlijk heel wat pps-en opgestart. Laat ik het zo zeggen: de moederorganisatie heeft op het ogenblik wel zoiets van ‘pps werkt goed’”. Volgens haar zorgen de positieve ervaringen ervoor dat het aangaan van een pps nadrukkelijk als optie in beeld is, maar betekent het niet dat van bovenaf wordt opgelegd dat er koste wat het kost moet worden gekozen voor een pps. Dhr. Kerner beaamde dat pps bij de gemeente Den Haag volop in de belangstelling staat, maar dat het een middel is om iets te bereiken en geen doel op zich. Daarom mag de sterke wens vanuit de moederorganisatie geen gril zijn, maar dient het ergens op te zijn gestoeld, bijvoorbeeld dat pps wenselijk is gezien de complexiteit van de opgave. Hij verduidelijkte dit als volgt: “De pps als vorm wordt wel heel nadrukkelijk meegenomen in de afweging. Maar er wordt niet zomaar voor gekozen, omdat het een pps is, of omdat het een hype is of omdat de Rijksoverheid het zo graag wil. Nee, er zal voor de gemeente echt een meerwaarde in moeten zitten”*. De twee private respondenten stelden dat er bij hun organisaties niet de wens is uitgesproken om aan pps te doen, al werkt Bouwfonds volgens dhr. Mol wel graag samen met gemeenten.

Als naar de genoemde motieven wordt gekeken, dan valt op dat er zowel ‘vrijwillige’ als ‘dwingende’ motieven werden genoemd. Tot de eerste categorie behoort bijvoorbeeld het motief dat het zonde is om het wiel opnieuw uit te vinden, terwijl het motief ‘de problematiek van de opgave dwingt ertoe’ de belangrijkste uit de tweede categorie is. De respondenten gaven aan dat de problematiek bepalend zou moeten zijn voor de wijze van samenwerking. Zoals uit subparagraaf 6.3.11 is gebleken, is het bij deze casus echter de vraag of de problematiek niet té ingewikkeld is om een pps in de vorm van een joint venture mogelijk te maken. Het feit dat er tevens motieven werden genoemd die wijzen in de richting van een vrijwillige keuze voor een eventuele transplantatie, toont mijn inziens aan dat er voldoende motivatie is om uitgebreid te onderzoeken welke mate van policy transfer dan wel wenselijk en mogelijk is.

#### 6.4.2 *Mogelijkheden voor verplaatsing*

Het eerste aspect dat van invloed is op de mogelijkheden voor verplaatsing, is in hoeverre men de casus als uniek beschouwt. Dhr. De Reus had hierover een duidelijke mening: *“Elke project, zo is toch wel mijn ervaring, is vaak eigenlijk onvergelijkbaar, omdat het altijd wel weer andere randvoorwaarden en actoren kent én ook in de tijd anders is. Bovendien is de relatie tot de marktsituatie anders”*. Mevr. Vos dacht hier gedeeltelijk anders over, aangezien zij aangaf dat het project niet zozeer uniek is, maar dat het een heel andere opgave betreft dan die van het Wateringse Veld. De beperkte uniciteit heeft volgens haar te maken met het feit dat er in Nederland meerdere vergelijkbare projecten zijn, waarin de infrastructuur een dominante rol speelt. Zij gaf als voorbeeld het project Sijtwende, dat eveneens een combinatie bevat van het creëren van een woon- en werkgebied én de (gedeeltelijke) ondertunneling van een doorgaande weg in bestaand stedelijk gebied. Een verdere bestudering van de opgave leert dat dit project middels een publiek-private samenwerking wordt gerealiseerd, waaraan de publieke partijen de gemeente Leidschendam-Voorburg, Stadsgewest Haaglanden en Rijkswaterstaat deelnemen, alsook de private partijen Bohemen BV en Volker Wessels Vastgoed BV. De marktpartijen dragen de (financiële) risico's voor de aanleg van de weg, waarvoor zij ter compensatie woningen en kantoren mogen ontwikkelen. Deze constructie maakt het mogelijk dat het project integraal is aangepakt, dat meervoudig ruimtegebruik wordt toegepast én dat een nieuwe financieringsvorm is ontwikkeld (Homepage Sijtwende, 14 september 2007).

Met de bovengenoemde opmerking dat de opgaven van de twee casussen wezenlijk anders zijn, maakte mevr. Vos een bruggetje naar het tweede aspect dat bepalend is voor de mogelijkheden die er zijn voor verplaatsing, te weten de verschillen en overeenkomsten in institutionele context tussen het Wateringse Veld en de Schakelzone Lozerlaan. De respondenten bleken niet geheel onverwacht vooral verschillen op te noemen. Mevr. Vos maakte op de volgende manier duidelijk waarom de institutionele contexten en opgaven nauwelijks vergelijkbaar zijn: *“Dat komt met name omdat er een plan ligt dat toch ook heel erg op het infrastructurele vlak ligt, waar een vrij negatief saldo op zit en er maar weinig partijen zijn die grondposities hebben”*. Dhr. Mol bevestigde dit laatste punt, door te stellen dat het grondbezit bij het Wateringse Veld veel meer versnipperd was dan dat het geval is bij de Lozerlaan. Volgens hem maakt het overzichtelijker zijn van de grondeigendommen het voor de gemeente eenvoudiger om het project Schakelzone Lozerlaan te realiseren. Dhr. De Reus wees daarnaast op het verschil dat de Lozerlaan een project is dat gesitueerd is in een functionerend deel van de stad, terwijl het Wateringse Veld een buitenstedelijke stadsuitleg betrof. Daarom zal men bij het binnenstedelijke project Lozerlaan veel meer rekening dienen te houden met de belangen van de huidige bewoners in het gebied, de gevestigde ondernemers en de wijze waarop de bestaande infrastructuur tijdens de ontwikkelingsperiode kan blijven functioneren. Het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het project is dan ook wezenlijk anders dan bij het Wateringse Veld. Tot slot werd de aard van de opgave door meerdere respondenten als verschil genoemd; terwijl het bij het Wateringse Veld alleen maar ging om – zoals De Reus het verwoordde – ‘woninkjes poepen’, bestaat het project Lozerlaan uit de herontwikkeling en uitbreiding van zeer uiteenlopende functies, hetgeen de complexiteit van de opgave vergroot.

Het derde onderdeel dat een rol speelt bij het bepalen van de mogelijkheden voor policy transfer, is in hoeverre de pps-vorm van het Wateringse Veld mogelijkheden biedt om te worden aangepast aan andere situaties. De respondenten durfden zich niet te wagen aan het doen van uitspraken hierover, aangezien zij aangaven onvoldoende kennis te hebben van de details van deze pps-vorm. Wel kan worden herhaald hoe de direct betrokkenen bij de pps-constructie aankeken tegen dit aspect (zie §4.4.2); zij stelden optimistisch te zijn over deze mogelijkheden. Hoewel er dus aanzienlijke verschillen bestaan tussen het Wateringse Veld en de Lozerlaan – welke de transplantatiemogelijkheden over het algemeen niet ten goede komen – is het voor een eventuele policy transfer positief te noemen dat de pps-vorm van het Wateringse Veld waarschijnlijk wel kan worden aangepast aan een andere context.

### 6.4.3 *Mate van verplaatsing*

De eerste vraag bij deze voorwaarde voor policy transfer was in hoeverre men tot nu toe bij dit project heeft proberen te leren van elders opgedane pps-ervaringen. Gezien het prille stadium waarin het project zich bevindt, antwoordde mevr. Vos dat dit nog zeer minimaal is te noemen. Wel gaf zij aan dat haar afdeling binnen de gemeentelijke organisatie binnenkort start met het organiseren van bijeenkomsten om zodoende leerervaringen uit te wisselen tussen de ambtenaren. Dit is volgens haar een goede zaak, omdat de gemeente bezig is met het opstarten van vier pps-en, maar het zal niet gemakkelijk zijn deze ambitie te verwezenlijken. De respondent hierover: *“De vraag die vervolgens zal komen, is: zouden we niet een blauwdruk moeten maken van hoe zo’n samenwerking eruit zou moeten zien, want we zitten elke keer toch wel hetzelfde wiel uit te vinden. Dat is natuurlijk lastig, omdat elk project weer anders is, net als elke partij, onderhandelingspositie en uitgangssituatie. Dus dat zal wel nooit lukken, maar zulke gevraag – waarom doen we het nu allemaal apart? – krijg je nu eenmaal af en toe als je bezig bent met het opstarten van vier pps-en”*. Dhr. Kerner gaf aan dat er in het verleden wel degelijk is geleerd van eerdere pps-ervaringen, waarmee men bij het opstarten van dit project zijn voordeel kan doen: *“Het feit dat wij bij het Wateringse Veld hebben gekozen voor een samenwerking middels een rechtspersoon, heeft niet post kunnen vatten zonder dat wij de ervaringen van pps zonder rechtspersoon erbij hadden gehad. Daar hebben wij van geleerd”*.

Vervolgens werd aan de respondenten gevraagd of zij een voorkeur hebben voor bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld, om daarmee te achterhalen welke elementen in aanmerking komen voor transplantatie. Dhr. Kerner gaf aan dat het oprichten van een rechtspersoon bij kan dragen aan het makkelijker en efficiënter bereiken van de gestelde doelstellingen, waardoor het in het leven roepen van een rechtspersoon bij het opstarten van een pps zeker in de overweging moet worden betrokken. Dhr. Mol stelde vervolgens dat de sluitende grondexploitatie een element is dat zijn inziens kan worden getransplanteerd. Een leerpunt van het Wateringse Veld is echter dat bij andere projecten de sluitende grondexploitatie juist ter discussie dient te worden gesteld (zie §4.3.11). Volgens dhr. Mol is dit laatste mogelijk, maar zitten er wel twee kanten aan het verhaal: *“Meedelen in het succes [middels het behalen van winst op de grondexploitatie] vind ik prima, maar als het wat minder gaat, dan moet er ook ruimte ontstaan om het plan wat aan te passen”*. De kritische kanttekening die bij deze opmerking kan worden geplaatst, is dat het lijkt alsof hiermee wordt vergeten dat de overheid bij dit soort projecten vooraf veel gelden ter beschikking stelt vanwege het feit dat deze projecten zogenaamde onrendabele toppen bevatten, zonder dat de overheid bij een gunstige projectontwikkeling of conjunctuur een mogelijkheid wordt geboden om een deel van deze investeringen terug te verdienen. Hiermee is inzichtelijk gemaakt waarom dit een steeds terugkerend discussiepunt is. Welke elementen verder nog in aanmerking komen voor transplantatie, moet in de komende tijd worden uitgezocht.

Gezien de verschillen in institutionele contexten en opgaven die in de vorige subparagraaf zijn geconstateerd, is het volgens enkele respondenten niet mogelijk elementen van de pps-vorm letterlijk te kopiëren naar het project Schakelzone Lozerlaan. Dhr. De Reus gaf aan dat de hoofduitgangspunten – zoals het formuleren van een einddoel – wel kunnen worden overgenomen, maar dat de uitwerking van deze uitgangspunten al snel om een specifieke, casusafhankelijke aanpak vraagt. Zo zal de vormgeving van de grondexploitatie – onder andere vanwege het verschil in grondeigendommen – wezenlijk anders zijn dan die van het Wateringse Veld. Hierdoor lijkt de mate van transplantatie niet vergaander te kunnen zijn dan inspireren en op sommige terreinen imiteren. Men kan bij het project Lozerlaan namelijk wel leren van en zich laten inspireren door de meer algemene ervaringen met de pps-vorm van het Wateringse Veld, zoals de manier waarop men de vertrouwensrelatie heeft onderhouden en hoe men het procesmanagement tussentijds heeft gewijzigd.

Tot slot werd tijdens de interviews ingegaan op de vraag hoe de kennisuitwisseling binnen de gemeentelijke organisatie is georganiseerd. Zoals hierboven is aangegeven, wordt binnenkort gestart met bijeenkomsten die kennisuitwisseling ten doel hebben, maar verder is er volgens de gemeentelijke respondenten geen sprake van een structurele kennisdeling. Zowel mevr. Vos als dhr. Kerner noemde

als voorbeeld dat na afloop van een publiek-private samenwerking wel verantwoording wordt afgelegd, maar dat een goede evaluatie niet wordt uitgevoerd. Bovendien zou volgens hen de kennisuitwisseling met andere (gemeentelijke) overheden beter kunnen; er wordt namelijk wel planinhoudelijk gekeken naar projecten in andere gemeenten, maar niet op het gebied van organisatievormen en werkwijzen. Een betere kennisuitwisseling tussen gemeenten onderling zou de gemeente daarnaast minder afhankelijk maken van de kennis die marktpartijen inbrengen, aldus mevr. Vos. “*Alle informatie die je van marktpartijen krijgt, is natuurlijk op een bepaalde manier gekeurd*”. Dhr. Kerner stelde dat hij graag zou willen zien dat er binnen de gemeentelijke organisatie juist méér zou worden gedaan met de kennis en expertise die de private partijen inbrengen. Dit kan worden bewerkstelligd door de kennis en expertise die van de wederpartij(en) in de samenwerkingsvorm wordt opgedaan, verder uit te bouwen in de eigen organisatie. Zodoende kunnen “[...] *niet alleen de medewerkers in de samenwerking leren van marktpartijen, maar ook de mensen in de organisatie*”. Dhr. De Reus beaamde dat de ambtenaren met wie hij in de gemeente Den Haag samenwerkt, positief staan ten opzichte van de kennisinbreng van de marktpartijen en daarvan ook trachten te leren. Dit in tegenstelling tot sommige andere gemeenten, die merkbaar een meer wantrouwende houding aannemen jegens marktpartijen.

#### 6.4.4 Deelconclusie

In tabel 6.2 zijn de belangrijkste elementen van de analyse van de voorwaarden voor policy transfer bondig weergegeven. Uit subparagraaf 6.3.11 is gebleken dat de toepassing van een joint ventureachtige pps-constructie geen vanzelfsprekendheid is, aangezien bepaalde condities een dergelijke keuze lijken te compliceren. Uit de analyse in deze paragraaf kan worden opgemaakt dat voor policy transfer ongeveer hetzelfde geldt; transplantatie van bestaande elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld naar deze casus ligt niet direct voor de hand, omdat aan bepaalde voorwaarden slechts in beperkte mate wordt voldaan. Zo bestaan er aanzienlijke verschillen in de institutionele contexten en opgaven tussen het eventuele donor- en gastproject, onder andere op het gebied van het grondbezit, de aard van de opgave én de rol die de belangen van derden spelen in het project. Hoewel deze verschillen eveneens bestonden bij de casus Binckhorst en dit men er daar niet van heeft weerhouden toch elementen te transplanteren (zie §5.4.4), lijken de verschillen met de Schakelzone Lozerlaan echter té groot te zijn om transplantatie van elementen vanuit het Wateringse Veld een serieuze optie te laten zijn. Zo kon bij de Binckhorst onder andere het element van het oprichten van een rechtspersoon worden overgenomen, maar zelfs dat is blijkens subparagraaf 6.3.11 bij deze casus niet voor de hand liggend. Dit laatste heeft te maken met het feit dat het bij de Lozerlaan nog onduidelijk is welke meerwaarde een dergelijke pps-vorm kan hebben voor de marktpartijen. Toch hoeft dit mijn inziens niet te betekenen dat transplantatie *an sich* als optie geheel van de baan is. Immers, uit de analyse is gebleken dat er voldoende motivatie bij de betrokkenen is om, indien er bestaande elementen van pps-vormen of pps-ervaringen zijn die kunnen worden overgenomen, dit ook te doen. Bovendien werd het project slechts gedeeltelijk als uniek ervaren. Daarom kan worden geconcludeerd dat het voor dit project aan te raden is onderzoek te doen naar meer vergelijkbare pps-projecten – zoals het project Sijtwende (zie §6.4.2) – zodat mogelijk alsnog bestaande elementen van pps-vormen kunnen worden getransplanteerd naar het project Schakelzone Lozerlaan. Dit neemt niet weg dat men bij deze casus sowieso zijn voordeel kan doen met de meer algemene ervaringen die zijn opgedaan met pps bij het Wateringse Veld. Een eventuele belemmering bij de zoektocht naar over te nemen pps-ervaringen en pps-elementen kan zijn het ontbreken van een structurele kennisuitwisseling binnen de gemeentelijke organisatie én tussen gemeenten onderling, omdat het gevaar bestaat dat veel potentiële kennis onbenut blijft.

**Tabel 6.2:** Aanwezigheid voorwaarden voor policy transfer

Voorwaarde:	Mate waarin wordt voldaan aan de voorwaarde:
<i>Motieven</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een redelijk dwingend motief dat door drie respondenten werd genoemd en dat een rol kan spelen bij de eventuele transplantatie, is dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt.</li> <li>▪ Daarnaast werden drie motieven die meer wijzen op een vrijwillige keuze, meermalen genoemd:</li> </ul>

	<p>dat dezelfde positieve resultaten kunnen worden bereikt als bij het Wateringse Veld, dat het zonde is het wiel opnieuw uit te vinden én dat het een grotere kans van slagen heeft en goedkoper is dan een nieuwe oplossing.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tot slot bleek er een (sterke) wens te bestaan binnen de gemeentelijke organisatie om aan pps te doen en kan stimulatie door de Rijksoverheid een reden zijn om voor pps te kiezen. Dit zijn twee meer dwingende motieven.</li> </ul>
<i>Mogelijkheden voor verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoewel het project slechts gedeeltelijk als uniek kan worden bestempeld, zijn de verschillen in institutionele contexten en opgaven tussen het Wateringse Veld en de Schakelzone Lozerlaan groot te noemen. Daarbij kan worden gedacht aan het grondbezit, de ligging van het project en de functies die aanwezig zijn of dienen te worden gerealiseerd in het gebied.</li> <li>▪ Dat de verwachting is dat de pps-vorm van het Wateringse Veld kan worden aangepast aan andere situaties, vergroot de transplantatiemogelijkheden weer.</li> </ul>
<i>Mate van verplaatsing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vanwege het prille stadium waarin het project zich bevindt, heeft men nog nauwelijks gebruik gemaakt van elders opgedane pps-ervaringen en hadden de respondenten geen uitgesproken voorkeur voor bepaalde elementen van de pps-vorm om die over te nemen.</li> <li>▪ Het letterlijk kopiëren van elementen naar dit project lijkt momenteel geen optie.</li> <li>▪ Zowel het benutten van de ingebrachte kennis door marktpartijen als de kennisuitwisseling binnen de gemeente en tussen overheden, dient te worden verbeterd.</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking, 2007

## 6.5 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat de opgave van het project Schakelzone Lozerlaan een multifunctioneel karakter heeft, maar dat van een duidelijke afbakening van het project en de opgave nog geen sprake is. De ambities voor het project zijn er echter niet minder om. Vanwege het feit dat het project zich in de opstartfase bevindt, staat nog niet vast op welke manier het project zal worden aangepakt en hoe een eventuele pps zal worden vormgegeven. Hoewel op basis van de analyse van de condities voor pps (zie tabel 6.1) kan worden geconcludeerd dat het aangaan van een pps niet onlogisch is, is het nog verre van vanzelfsprekend en voor de hand liggend dat deze pps op joint ventureachtige wijze wordt ingevuld. Net zo min als dat het in de lijn der verwachting ligt dat men bij het project Schakelzone Lozerlaan elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld over zal nemen (zie tabel 6.2). Er is dan ook geconcludeerd dat de mogelijkheden voor transplantatie van elementen van pps-vormen meer dienen te worden gezocht in de richting van de meer vergelijkbare pps-projecten; verder onderzoek door de gemeente zou zich hierop moeten concentreren.



## 7. Conclusie: veelomvattendheid van pps en potenties van policy transfer

### 7.1 Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken is het theoretische model dat in de eerste drie hoofdstukken van dit onderzoek is geconstrueerd, in de praktijk getoetst. Voor elke casus is afzonderlijk besproken in welke mate de condities voor publiek-private samenwerking aanwezig zijn én in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor policy transfer. In deze hoofdstukken is al uitgebreid stilgestaan bij de conclusies die kunnen worden getrokken naar aanleiding van de analyse van de genoemde aspecten; zie daarvoor de twee deelconcluderende subparagrafen per hoofdstuk. In dit afsluitende hoofdstuk wordt daarom getracht het niveau van de afzonderlijke casussen te overstijgen, door de condities voor pps (§7.2) en de voorwaarden voor policy transfer (§7.3) op een hoger abstractieniveau te benaderen. Deze casuoverstijgende analyse heeft ten doel om patronen bloot te leggen die kunnen worden geconstateerd in de belangrijkheid van bepaalde thema's bij pps én in de wenselijkheid en mogelijkheid om elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld te transplanteren naar de twee andere gebiedsontwikkelingsprojecten. Na deze analyses volgt in paragraaf 7.4 een beknopte beantwoording van de hoofdvraag die centraal stond in dit onderzoek. Daarna wordt kritisch gereflecteerd op deze studie en het onderzoeksproces, zodat inzichtelijk wordt welke aspecten in vervolgonderzoek kunnen worden verbeterd. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een aantal uit dit onderzoek voortvloeiende aanbevelingen (§7.6).

### 7.2 Casuoverstijgende analyse condities voor pps

Waarschijnlijk is het de lezer al opgevallen dat bepaalde thema's bij elke casus terug zijn te vinden in eerste subparagrafen van de bespreking van de condities voor pps, terwijl andere telkens als één van de laatste thema's werden behandeld. Hieruit kan worden afgeleid dat sommige thema's in het algemeen als belangrijker worden beschouwd bij pps dan andere. Aan het begin van ieder interview werd de respondent gevraagd een rangorde aan te brengen in de thema's voor wat betreft de belangrijkheid bij pps, waarbij het belangrijkste thema met een '1' werd beoordeeld. Op basis van de ingevulde scores van de tien thema's door de twaalf respondenten is berekend hoe de verschillende

**Tabel 7.1: Beoordeling condities voor pps**

Thema:	Gemiddelde beoordeling:
<i>Vertrouwen</i>	2,4
<i>Risico's</i>	2,7
<i>Belangen</i>	3,9
<i>Kennis en expertise</i>	5,3
<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>	5,8
<i>Middelen</i>	6,3
<i>Aantal actoren</i>	6,7
<i>Regie</i>	6,9
<i>Cultuur en werkwijze</i>	7,5
<i>Procesmanagement</i>	7,6

Bron: Eigen bewerking, 2007

thema's gemiddeld werden beoordeeld; de rangorde in belangrijkheid van thema's is af te lezen uit tabel 7.1. Er dient op te worden gewezen dat deze rangorde gedeeltelijk indicatief is, aangezien een drietal geïnterviewden enkel een top-vijf van belangrijkste thema's heeft gegeven. De thema's die door deze respondenten niet van een cijfer zijn voorzien, heb ik een score van '8' toegekend; voor deze score is gekozen, omdat 8 de middelste categorie is tussen 6 en 10. Voor enkele thema's zal dit als consequentie hebben dat deze een te hoge gemiddelde score hebben gekregen, terwijl het gemiddelde van andere thema's er juist door is verlaagd. Dit neemt niet weg dat tabel 7.1 een aardig beeld geeft van welke thema's als meer en welke als minder belangrijk worden gepercipieerd.

Het thema dat als het belangrijkste werd gezien bij pps en dat maar liefst door zeven respondenten op de eerste plaats werd gezet, is *vertrouwen*. Zoals in de theorie al was gesteld, bleek het bovendien één van de meest gecompliceerde thema's te zijn. Het is de respondenten dan ook niet gelukt een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe het vertrouwen kan worden gecreëerd en onderhouden. In elk geval is het investeren in de persoonlijke relaties één onderdeel ervan, aangezien vertrouwen een belangrijke menselijke factor in zich draagt. Vervolgens viel op dat bijna altijd de link werd gelegd met het thema *belangen*, door te stellen dat de samenwerkende partijen open en transparant dienen te zijn in hun belangen. Daarnaast gaven alle respondenten aan uit te gaan van de goede intenties van de

(eventuele) samenwerkingspartners. Deze laatste twee constateringingen bevestigen het beeld dat het begrip ‘vertrouwen’ in pps wordt opgevat als calculatief vertrouwen, omdat het sterk in verband wordt gebracht met de belangen die de partijen hebben. Pas als men een langdurige en intensieve periode met elkaar heeft samengewerkt – zoals het geval is bij de casus Wateringse Veld – zijn af en toe tekenen van empatisch vertrouwen zichtbaar. Maar zelfs dan blijft het calculatieve vertrouwen domineren en blijkt het vertrouwen meteen op de proef te worden gesteld als het even tegenzit in de samenwerking. Hoewel het thema ‘vertrouwen’ dus zeer belangrijk wordt geacht, vindt men het blijkbaar niet noodzakelijk dat het vertrouwen tussen de partijen diepgaander is dan vertrouwen ingegeven door gelijkgerichte belangen. Tot slot kan worden geconcludeerd dat het onvermijdelijk lijkt dat in de samenwerking het vertrouwen vroeg of laat wordt beproefd, doordat de gemaakte afspraken na verloop van tijd door de partijen verschillend worden geïnterpreteerd of ter discussie worden gesteld.

Op basis van de afzonderlijke analyses is het aannemelijk dat het tweede thema, te weten *risico's*, de belangrijkste reden vormt om als gemeente de samenwerking met marktpartijen aan te gaan. Er blijken namelijk aanzienlijke risico's te zijn verbonden aan gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij de binnenstedelijke projecten de kroon spannen. Met name de financiële, afzet- en grondexploitatie-risico's zijn gigantisch te noemen en deze werden alle drie gemiddeld met een ruime zeven – op een schaal van 1 tot 10 – beoordeeld. Ook de publiekrechtelijke risico's mogen niet ongenoemd blijven, al is het maar omdat de strenger wordende Europese regelgeving op het gebied van aanbestedingsrecht dit type risico in dominantie sterk heeft en zal laten toenemen. Wel is het zo dat de risicoperceptie elke paar jaar verandert, omdat het beeld van de risico's afhankelijk is van het stadium waarin het project zich bevindt. Bovendien pakken sommige risico's in de praktijk – bijvoorbeeld door conjunctuurschommelingen – anders uit dan was verwacht. Vanwege de omvang van de risico's en het feit dat de marktpartijen veel *kennis en expertise* hebben op dit gebied, is het voor de gemeente een verstandige keuze om – zelfs als zij de risico's zelfstandig zou kunnen dragen – de risico's te delen met marktpartijen. Het is niet dat deze partijen graag risico's op zich nemen, maar risicobeheersing is wel een wezenlijk onderdeel van hun vak én zij zijn in hoge mate bereid een deel van de risico's te dragen als daar iets tegenover staat. Dit laatste is in de eerste twee casussen het vooruitzicht geweest dat de marktpartijen een deel van de opgave mogen ontwikkelen, hetgeen aansluit bij de twee (kern)belangen van private partijen: de bouwcontinuïteit veiligstellen en winsten behalen. Bij de Schakelzone Lozerlaan is het echter onduidelijk in hoeverre een dergelijk perspectief kan worden geboden, waardoor de marktpartijen mogelijk onvoldoende zijn gebaat bij een joint ventureachtige pps-constructie. De kernbelangen van de gemeente dienen met name te worden gezocht op het gecombineerde ruimtelijke ordening-, volkshuisvestelijke en infrastructurele vlak. Hoewel de kernbelangen van de partijen bij alle drie de casussen helder waren, kunnen de onderliggende belangen zo nu en dan voor (flinke) discussies of zelfs conflicten zorgen. Voor geen enkele respondent valt in het laatste geval het met elkaar in gesprek gaan én het vooraf opstellen van procedures om belangenconflicten in goede banen te leiden, bij voorbaat als optie af, al plaatsten enkele geïnterviewden wel kanttekeningen bij deze opties. De gezamenlijke belangen blijken bij gebiedsontwikkelingsprojecten – in abstractie zin – te zitten in het realiseren van een gezamenlijk product en in waardecreatie. Tot slot mag niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de belangen van derden in vooral binnenstedelijke projecten – Binckhorst voorop – een zeer dominante rol kunnen (gaan) spelen; meer dan de constatering ervan is in dit onderzoek niet gedaan, omdat een verdere bestudering van dit aspect buiten het bereik van deze studie lag (zie §7.5).

Hoewel een grote gemeente als Den Haag over voldoende *kennis en expertise* beschikt en zij ook zelfstandig een hoge *ruimtelijke kwaliteit* bij projecten kan realiseren, kan publiek-private samenwerking voor haar toch meerwaarde hebben op beide terreinen. Zo kan de ruim aanwezige private kennis op het gebied van financiering en fiscale aspecten én risico-analyse – zoals hierboven genoemd – bijdragen aan het beheersen en verminderen van de risico's, terwijl de sterk ontwikkelde expertise op

het terrein van marktsituatie en -vraag ten goede kan komen aan de te realiseren ruimtelijke kwaliteit. Het project Wateringse Veld heeft namelijk aangetoond dat de marktpartij meer dan de gemeente rekening hield met de marktwaarden in het project en de mate waarin met het bouwprogramma werd aangesloten bij de marktvraag. Het vroegtijdig in de markt zetten van het Wateringse Veld en het rigoureuze wijzigen van twee deelplannen is (mede) geïnitieerd door de marktpartij; beide aspecten lijken een positief effect te hebben gehad op de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien is uit de analyses gebleken dat het betrekken van marktpartijen bij het planvormingsproces ervoor kan zorgen dat er uitgebreider wordt stilgestaan bij de potenties van en de ambities voor het te ontwikkelen gebied, net als dat het meedenken door marktpartijen over de planontwikkeling het draagvlak bij hen kan verhogen voor de plannen. Dat bij de overige twee projecten de marktpartijen vroegtijdig bij het planvormingsproces zijn betrokken of zullen worden betrokken, toont aan dat de constatering in de theorie dat er bij de planvorming geen sprake is van een structurele inbreng van marktkennis en -waarden, niet van toepassing lijkt te zijn op de praktijk in de gemeente Den Haag.

De overige thema's werden door de respondenten als minder belangrijk beschouwd, maar ook over deze condities kan een aantal algemene uitspraken worden gedaan. Gezien de omvang van de projecten vormt de inbreng van *middelen* door marktpartijen veelal een welkome aanvulling op de gemeentelijke middelen, maar de gemeente heeft deze middelen niet altijd per se nodig om het project te kunnen realiseren. Dit was anders ten tijde van de opstartfase van het project Wateringse Veld, toen de gemeente zich in een benarde financiële positie bevond. Wel hebben marktpartijen met ingenomen grondposities vaak een sterke troef in handen, omdat dit de gemeente voor de ontwikkeling van het gebied afhankelijk kan maken van deze marktpartijen. Voor bepaalde private partijen is het innemen van grondposities dan ook een belangrijk middel om in samenwerkingen te geraken, terwijl andere hun kennispositie als machtsmiddel zien. Over het thema *aantal actoren* kan de korte, maar krachtige opmerking worden gemaakt dat alle respondenten op één na aangaven geen heil te zien in meer dan twee deelnemende marktpartijen aan de pps. Een noodoplossing leek voor sommigen het aangaan van een pps met een consortium van marktpartijen te zijn, maar dan dienen deze marktpartijen wel gebruik te maken van een duidelijke mandatering, zodat het feitelijke aantal partijen in de pps-constructie gering blijft. Voor de gemeente Den Haag lijkt daarnaast de tijd voorbij te zijn dat alleen zij de *regie* bij gebiedsontwikkelingsprojecten voert, al zijn enkele gemeentelijke respondenten daar nog niet volledig van overtuigd. Minder eensgezindheid was er over de vraag wat de meest wenselijke invulling van de directievoering van het projectbureau is; zowel meerdere directeuren als een onafhankelijke derde als iemand van de eigen organisatie als directeur vormt een optie, maar aan elk van de mogelijkheden kleven voor- en nadelen. Verder heeft de gemeente positieve ervaringen opgedaan bij het Wateringse Veld met het oprichten van een op afstand van de gemeentelijke organisatie geplaatst projectbureau, waarbij men tussentijds de wijze van *procesmanagement* heeft geoptimaliseerd door een procesmanager de schakelfunctie te laten vervullen tussen het projectbureau en de gemeentelijke organisatie. Bovendien kan over dit thema worden gezegd dat men graag ziet dat in het proces meer ruimte wordt overgelaten voor flexibiliteit; dit bevestigt het geschetste beeld in de theorie dat er bij zulke processen altijd een spanning bestaat tussen flexibiliteit aan de ene kant en vasthoudendheid aan de andere kant, omdat elke partij eveneens een aantal punten heeft waaraan dient te worden vastgehouden. Het vinden van een goede balans hierin is niet gemakkelijk, maar het staat vast dat dit maatwerk behoeft. Dat dit thema werd beschouwd als het minst belangrijke thema, kwam doordat veel respondenten het vanzelfsprekend vinden dat goed procesmanagement moet worden gevoerd en dat het bovendien geen onderscheidend element is voor pps. Dit is vreemd te noemen, omdat een pps-project op sommige punten specifieke eisen stelt aan het procesmanagement; zo hebben alleen pps-processen te maken met het vraagstuk rondom het vormgeven van de relaties met een apart opgericht projectbureau. Daarnaast lijkt de lage score van dit thema niet in verhouding te staan tot de rol die deze conditie heeft gespeeld bij het succes van de pps van het Wateringse Veld (zie §7.4). Tot slot is gebleken dat de in de theorie genoemde verschillen in *cultuur en werkwijze* slechts gedeeltelijk in de praktijk werden

bevestigd. De theorie wordt het duidelijkst ontkracht op de volgende twee punten: in de eerste plaats gaven alle respondenten aan dat projectbetrokkenheid als cultuurwaarde van toepassing is op hun organisaties en in de tweede plaats herkenden ook de meeste private respondenten de waarde ‘sterke wens om controle’ bij hun organisaties. Overigens kan de aanwezigheid van deze laatste cultuurwaarde een belemmering vormen voor de samenwerking, omdat het niet direct getuigt van vertrouwen in de ander. Het vinden van de juiste balans tussen vertrouwen enerzijds en controle(mogelijkheden) anderzijds is dan ook – zoals in het theoretische hoofdstuk reeds is gesteld – van belang. Dat er cultuurverschillen bestaan tussen de samenwerkende partijen maakt niet uit, zolang men maar respect heeft en open staat voor de cultuur van de andere partij(en).

Op het moment dat de respondent aan het begin van het interview werd gevraagd een rangorde aan te brengen in de tien thema’s wat betreft belangrijkheid bij pps, was een veelgehoorde reactie dat dit eigenlijk een onmogelijke opgave was, aangezien alle thema’s van belang zijn voor de samenwerking. De reden dat ik dit expliciet noem, is dat de lezer aan de besproken rangordening mogelijk het beeld heeft overgehouden dat enkele van de behandelde thema’s er nauwelijks toe doen. In de praktijk blijkt echter dat elk thema op zijn eigen manier van cruciaal belang is. Om een voorbeeld te geven: in een andere conjunctuur en context had het feit dat de persoonlijkheden van de twee directeuren van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld dusdanig botsten dat uiteindelijk alleen de gemeentelijke directeur overbleef, vérstrekkende gevolgen kunnen hebben voor het verloop én het succes van de samenwerking. Met andere woorden: zelfs het relatief onbelangrijk geachte thema ‘regie’ kan een grote impact hebben, al dan niet middels het beïnvloeden van andere condities. Zo zou in het genoemde voorbeeld het vertrouwen waarschijnlijk tot een dieptepunt zijn gedaald, wat vervolgens de belangen(verschillen) op scherp had gezet, etc. Deze studie heeft mijn inziens dan ook duidelijk gemaakt dat pps een veelomvattend concept is, dat diverse gezichten kent en dat op veel terreinen meerwaarde kan hebben voor het verloop en de uitkomst van gebiedsontwikkelingsprocessen. De keerzijde is echter dat het verloop en de uitkomst van deze processen op even zoveel onderdelen spaak kan lopen. Het gegeven dat men in publiek-private samenwerkingen oog moet hebben voor een grote hoeveelheid uiteenlopende aspecten dat bovendien veelal door externe factoren wordt beïnvloed, maakt dat dit bijzonder complexe processen zijn, waarin succes allerminst is gegarandeerd. Een hiermee samenhangende complicerende factor is – zoals het voorbeeld laat zien – dat de aspecten oftewel thema’s sterk met elkaar zijn verweven, waardoor het vastlopen van één schakel het gehele voertuig (pps) tot stilstand kan brengen.

### 7.3 Casusoverstijgende analyse voorwaarden voor policy transfer

De eerste voorwaarde voor policy transfer die in de afzonderlijke casussen is behandeld, is welke *motieven* een rol kunnen spelen bij de (eventuele) keuze om elementen van de pps-vorm van het

**Tabel 7.2:** Beoordeling motieven voor policy transfer

Motieven:	Aantal keren genoemd:
<i>Zonde om niet opnieuw uit te vinden</i>	9
<i>Problematiek opgave van het project dwingt ertoe</i>	8
<i>Dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld bereiken</i>	6
<i>Grotere kans van slagen en goedkoper dan een nieuwe oplossing</i>	5
<i>Sterke wens vanuit de moederorganisatie</i>	3
<i>Ontevredenheid over de huidige situatie bij het project</i>	1
<i>Rijksoverheid stimuleert toepassing pps sterk</i>	1
<i>Risicodeling aan de voorkant</i>	1
<i>Beperkte, maar duidelijke rol voor politiek</i>	1
<i>PPS is een trend of hype</i>	0

Bron: Eigen bewerking, 2007

Wateringse Veld te transplanteren naar de Binckhorst en de Schakelzone Lozerlaan. Elke respondent werd tijdens het interview gevraagd de drie belangrijkste motieven aan te kruisen en zijn of haar keuze toe te lichten. In tabel 7.2 is te zien hoe vaak de verschillende motieven door de twaalf respondenten werden genoemd; daarbij dient te worden vermeld dat één respondent slechts twee motieven heeft ingevuld. De tabel maakt inzichtelijk dat er een duidelijk

onderscheid bestaat tussen de motieven die wél en géén rol spelen bij de overweging om tot transplantatie over te gaan. In de theorie wordt gesteld dat de keuze voor policy transfer bijna altijd wordt ingegeven door een combinatie van meer vrijwillige en meer dwingende motieven; dit wordt bevestigd als naar de populariteit van de motieven wordt gekeken. De twee belangrijkste motieven worden namelijk gevormd door één motief dat wijst in de richting van een vrijwillige en rationele keuze – het is zonde om het wiel opnieuw uit te vinden – en één dat duidt op een dwingende of onvermijdelijke keuze, te weten dat de problematiek van de opgave ertoe dwingt. De reden dat dit laatste motief zo belangrijk wordt geacht, is dat de opgaven en contexten van gebiedsontwikkelingsprojecten steeds complexer worden, hetgeen met name geldt voor binnenstedelijke projecten. Bovendien schuilt er een normatieve gedachte achter dit motief: voor het aangaan van een pps zou eigenlijk enkel in die gevallen moeten worden gekozen, als de problematiek van de opgave maakt dat het project niet op een andere manier (beter) kan worden gerealiseerd. Het zijn echter de meer vrijwillige motieven die blijkens de analyses en tabel 7.2 domineren. Vaak werd door de respondenten immers voor een combinatie van twee van de volgende motieven gekozen: dat het zonde is het wiel opnieuw uit te vinden, dat men dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld wil bereiken én dat het een grotere kans van slagen heeft en goedkoper is dan een nieuwe oplossing. Drie respondenten vulden zelfs alle drie de motieven in. Dat deze drie motieven zo vaak werden genoemd, toont aan dat er een breed draagvlak is voor de opvatting dat de ervaringen met pps bij het Wateringse Veld positief en succesvol zijn geweest. Verder blijkt één dwingend motief nog een bijzondere positie in te nemen, welke luidt dat er een sterke wens vanuit de moederorganisatie bestaat om aan pps te doen. Vooral de gemeentelijke respondenten stelden dat de ervaringen met het Wateringse Veld ervoor hebben gezorgd dat pps nadrukkelijk in beeld is als optie bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Er dient echter te worden voorkomen dat deze wens tot irrationele keuzen leidt. Het feit dat zowel dwingende als vrijwillige motieven belangrijk worden geacht, wijst erop dat de eventuele keuze voor toepassing van policy transfer naar alle waarschijnlijkheid een weloverwogen keuze zal zijn.

De tweede voorwaarde heeft betrekking op de *mogelijkheden* die er zijn voor *transplantatie*. In de eerste plaats worden de mogelijkheden beperkt door de aanzienlijke verschillen die er bestaan in de institutionele contexten en opgaven tussen de drie projecten. Binnenstedelijke projecten lijken namelijk per definitie een multifunctioneler karakter te hebben, een meer complex grondbezit te kennen én een dominantere rol voor de belangen van derden in te houden. Aangezien elk project in de tijd, de betrokken partijen, de verdeling van gronden én de aard van de opgave verschillend is, kan ieder project in meer of mindere mate als uniek worden bestempeld. Het Wateringse Veld is van de drie casussen nog het minst uniek, aangezien er veel Vinex-locaties zijn in Nederland en bij meerdere daarvan eenzelfde pps-constructie wordt toegepast. De Schakelzone Lozerlaan lijkt al unieker te zijn vanwege de combinatie van de infrastructurele, volkshuisvestelijke en recreatieve opgaven in één project, maar dit neemt niet weg dat een project als Sijtwende redelijk vergelijkbaar is. De uniciteit van de Binckhorst is het grootst: overeenkomstige projecten uit het verleden – zoals Java-eiland – hebben als belangrijk verschil dat het economische gebruik op het moment van herontwikkeling nihil was. Er dient echter te worden voorkomen dat men zich blind staart op de verschillen tussen de projecten en op het unieke karakter van de opgave, omdat daarmee het gevaar bestaat dat policy transfer onterecht bij voorbaat als optie af valt. In de theorie is namelijk gesteld dat verschillen tussen het donor- en gastproject in sommige gevallen juist bevorderlijk zijn voor het laten slagen van transplantaties. Bovendien bleken de direct betrokkenen optimistisch te zijn over de mogelijkheden om de pps-vorm van het Wateringse Veld aan te passen aan een andere context. Daarnaast werkt het stimulerend dat de drie projecten zijn gesitueerd binnen één gemeente en onder de directe verantwoordelijkheid vallen van één directie, te weten het Haags Ontwikkelingsbedrijf. De betrokkenheid van enkele medewerkers bij zowel het Wateringse Veld als de overige twee projecten zorgt ervoor dat zij de rollen van ‘transfer agents’ kunnen vervullen, door de pps-ervaringen actief uit te dragen binnen de organisatie. Eén van hen is dhr. Van der Harst, wiens advies regelmatig wordt ingewonnen; hij heeft bijvoorbeeld

aangeraden bij het project Binckhorst de marktpartijen al in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de planvorming.

De derde voorwaarde is de *mate van transplantatie*, dat sterk wordt bepaald door de eerste twee voorwaarden. Het eerste onderdeel is welke elementen in aanmerking komen voor de (eventuele) transplantatie. De gemeente heeft positieve ervaringen opgedaan bij het Wateringse Veld met het oprichten van een rechtspersoon en een op afstand van de gemeentelijke organisatie geplaatst projectbureau, zodat dit bij de andere projecten in de overweging moet worden betrokken. Zoals het zich nu laat aanzien, wordt enkel bij de Binckhorst met zekerheid voor dezelfde strategie – te weten het gebruiken van de CV/BV-constructie – gekozen. Andere elementen die de moeite waard zijn om te transplanteren, zijn de geoptimaliseerde werkwijze voor het vormgeven van plan(ontwikkelings)processen én de invulling van het tussentijds gewijzigde procesmanagement. Het letterlijk kopiëren van de elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld ligt niet voor de hand, vanwege de geconstateerde verschillen in contexten en opgaven. Een uitzondering vormt de CV/BV-constructie, die zoals gezegd waarschijnlijk vrijwel letterlijk zal worden overgenomen bij het project Binckhorst. Andere, meer algemene pps-elementen en -ervaringen – zoals de geoptimaliseerde methode voor het vormgeven van plan(ontwikkelings)processen – lenen zich beter voor imiteren, combineren en inspireren. Een complicerende factor bij de transplantatie wordt echter gevormd door het ontbreken van een structurele kennisuitwisseling binnen de gemeentelijke organisatie én tussen gemeenten onderling. Vrijwel alle gemeentelijke respondenten beaamden dat de kennisdeling beter kan en zou moeten; in ieder geval is de wil bij de ambtenaren sterk aanwezig om van elkaars elders opgedane pps-ervaringen te leren.

De gemeente Den Haag is vanwege haar benarde financiële positie aan het eind van de vorige eeuw – in een eerdere tijdperiode en vaker dan andere (grote) gemeenten – actief de samenwerking op gaan zoeken met marktpartijen. Daar plukt de gemeente nu de vruchten van, aangezien zij al veel ervaring heeft opgedaan met pps. Vanwege het feit dat deze ervaringen bovendien overwegend positief zijn geweest – de ervaringen met het Wateringse Veld in het bijzonder – is pps bij het opstarten van gebiedsontwikkelingsprojecten nadrukkelijk in beeld als optie. Er mag echter niet worden vergeten dat pps een middel is en geen doel op zich; de keuze voor pps dient dan ook weloverwogen te zijn, net als dat de keuze voor toepassing van transplantatie geen doel op zich mag zijn. Wel is het positief dat de gemeente Den Haag de potenties van policy transfer inziet, omdat het zonde zou zijn geen lering te trekken uit de reeds opgedane pps-ervaringen en de in de praktijk geteste pps-vormen.

Tot slot is het van belang de aandacht te vestigen op de wijze waarop transplantatieprocessen dienen te worden ingericht. Hoewel het voor de casus Lozerlaan momenteel lastig is de mogelijkheden voor transplantatie helder te krijgen, is het belangrijk dat toch al in dit stadium onderzoek wordt gedaan naar deze optie. Nu ligt immers nog niet veel vast, waardoor men makkelijker in staat is elementen en ervaringen over te nemen. Bovendien vindt transplantatie niet van de ene op de andere dag plaats, omdat er een (lang) voorbereidings- en onderzoekproces aan vooraf gaat; hierdoor is het tijdige starten van het voorbereidingsproces noodzakelijk. Daarnaast kan transplantatie niet enkel een optie zijn in de opstartfase, maar tevens in latere fasen. Dit heeft te maken met het feit dat men tijdens de samenwerking steeds zal worden geconfronteerd met nieuwe aspecten en uitdagingen; zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de wijze van het monitoren van voortgangprocessen op een gegeven moment onvoldoende efficiënt functioneert, waardoor het verstandig kan zijn te onderzoeken of het mogelijk is een betere methode over te nemen van een ander pps-project. Het is dan ook van belang gedurende het pps-traject de ogen open te houden voor de mogelijkheden voor transplantatie; dit zal lastig zijn, omdat het gevaar bestaat dat men na verloop van tijd het gevoel krijgt dat niets meer kan worden geleerd van andere situaties. Afsluitend kan worden gewezen op het feit dat in de theorie is gesteld dat het trekken van lessen uit verschillende modellen – in dit geval pps-projecten – de voorkeur geniet, omdat het dan mogelijk is combinaties te maken die aansluiten en passen bij de

specifieke wensen en de omstandigheden van het project. In dit kader zou het positief zijn als men bij de Schakelzone Lozerlaan niet alleen kijkt naar het Wateringse Veld om pps-elementen en -ervaringen van over te nemen, maar eveneens naar een project als Sijtwende en andere soortgelijke pps-projecten.

#### **7.4 Beantwoording hoofdvraag**

De analyses in de vorige twee paragrafen kunnen worden beschouwd als een voorbereiding op de beantwoording van de hoofdvraag, omdat een aantal aspecten uit de vraagstelling reeds zijdelings aan bod is gekomen. Hierdoor kan in deze paragraaf worden volstaan met een bondige beantwoording van de hoofdvraag. De centrale vraag die aan het begin van het onderzoek is gepresenteerd, luidt:

*Welke condities maken de publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van het Wateringse Veld tot een 'best practice' en in hoeverre is het wenselijk en mogelijk (elementen van) de daar gekozen vorm van publiek-private samenwerking toe te passen bij de (her)ontwikkeling van Binckhorst en Schakelzone Lozerlaan?*

Van de tien onderscheiden condities is er een aantal dat duidelijk aanwezig is bij het project Wateringse Veld. In de eerste plaats is het de twee samenwerkende partijen gelukt in een vroegtijdig stadium tot een risicodeling te komen; dit was noodzakelijk vanwege de gigantische omvang van de aan het project verbonden risico's en het feit dat de gemeente onvoldoende draagkracht had om de risico's zelfstandig te dragen. Bovendien wist men het aantal actoren in de pps-constructie te beperken tot twee, hetgeen de overzichtelijkheid van en slagvaardigheid in de pps-constructie ten goede kwam. Daarnaast bleken de partijen in hoge mate bereid elkaars middelen aan te vullen, zonder welke de actoren niet in staat zouden zijn hun eigen belangen te behartigen. Met name het benutten van elkaars kennispositie had positieve effecten tot gevolg, omdat dit het ondernemingsgerichte denken stimuleerde en het bijdroeg aan het optimaliseren van bepaalde processen. Andere condities ontpopten zich pas na verloop van tijd – al dan niet na tussentijdse interventies door (één van) de samenwerkingspartners – tot condities die er mede voor hebben gezorgd dat het Wateringse Veld nu als een best practice wordt beschouwd. Zo was het voorstel van de marktpartij om het Wateringse Veld te 'branden' al in een vroegtijdig stadium een eerste teken dat de samenwerking meerwaarde had op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit, maar deze meerwaarde werd pas echt zichtbaar toen werd besloten de planontwikkeling van twee deelplannen – die slechts in beperkte mate aansloten bij de marktvraag – opnieuw ter hand te nemen. Hetzelfde geldt ongeveer voor de conditie 'procesmanagement'; het voordeel van het oprichten van een apart projectbureau dat op afstand werd geplaatst van de gemeentelijke organisatie, was al in een pril stadium van de samenwerking zichtbaar, maar het geoptimaliseerde procesmanagement aan het begin van deze eeuw – door een procesmanager de schakelfunctie te laten vervullen tussen het projectbureau en de gemeente – maakte dat deze conditie werkelijk succesvol aanwezig was. Tot slot is het bijzonder te noemen dat het basisvertrouwen er altijd is geweest tussen de samenwerkende partijen, gezien de uitdagingen die men gedurende de jaren heeft moeten trotseren.

Vanwege het feit dat de projecten Binckhorst en met name Schakelzone Lozerlaan relatief recentelijk zijn opgestart, kon bij deze casussen niet voor alle condities worden vastgesteld of deze in voldoende mate aanwezig zijn om de toepassing van een joint ventureachtige pps-constructie mogelijk en wenselijk te maken. Andere condities maakte echter al wel duidelijk dat een vergaande vorm van samenwerking meerwaarde kan opleveren. Zo zijn de risico's bij de twee projecten dusdanig omvangrijk, dat het voor de gemeente verstandig is deze gezamenlijk met marktpartijen te dragen. Bij de Binckhorst is deze conditie zelfs zo dominant aanwezig, dat het haast onmogelijk is het project op een andere manier te realiseren dan middels een publiek-private samenwerking in de vorm van een joint venture. Daarnaast bleek de inzet van de middelen van de marktpartijen een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van de projecten én viel op dat de marktpartijen op sommige terreinen een kennisvoorsprong hebben, bijvoorbeeld op het gebied van risicobeheersing. Bij het

project Schakelzone Lozerlaan is het echter onduidelijk welke meerwaarde een vergaande samenwerkingsvorm kan hebben voor de marktpartijen, omdat het nog niet mogelijk is de marktpartijen een vooruitzicht te bieden dat voldoende aansluit bij hun belangen. Daarom is geconcludeerd dat het toepassen van een soortgelijke pps-constructie als bij het Wateringse Veld niet vanzelfsprekend is bij het project Schakelzone Lozerlaan, terwijl het wel wenselijk en zelfs haast onvermijdelijk is bij het project Binckhorst.

De betrokkenen bij de drie projecten gaven aan dat zowel vrijwillige als dwingende motieven een rol kunnen spelen bij de eventuele keuze om tot transplantatie over te gaan. De verschillen in contexten en opgaven tussen de drie projecten beperkten daarentegen de mogelijkheden voor policy transfer, net als het ten dele unieke karakter van de projecten. Bovendien bleek van een structurele kennisuitwisseling geen sprake te zijn, waardoor het gevaar bestaat dat potentiële kennis over opgedane ervaringen onbenut blijft. Echter, drie aspecten hebben er bij het project Binckhorst voor gezorgd dat men toch voornemens is bepaalde elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld – met de CV/BV-constructie als belangrijkste – over te nemen. Ten eerste het feit dat toepassing van pps onvermijdelijk lijkt te zijn, waardoor transplantatie van een bestaande pps-vorm een logische optie is. In de tweede plaats speelde mee dat er een sterke motivatie bestond om de mogelijkheden voor het overnemen van pps-elementen en -ervaringen serieus te nemen. Tot slot bleek de betrokkenheid van ambtenaren die ook sleutelposities hebben ingenomen bij de pps-vorm van het Wateringse Veld, een bijdrage te hebben geleverd. Net zo min als dat de keuze voor een joint ventureachtige pps voor de hand ligt bij het project Schakelzone Lozerlaan, is geconcludeerd dat het overnemen van elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld – op de meer algemene pps-ervaringen na – bij deze casus verre van vanzelfsprekend is. Dit heeft met name te maken met het feit dat de verschillen in contexten en opgaven onoverbrugbaar lijken te zijn. Dit betekent niet dat transplantatie *an sich* bij het project Lozerlaan geheel van de baan hoeft te zijn, omdat er mogelijk van soortgelijke pps-projecten – zoals Sijtwende – elementen en ervaringen kunnen worden overgenomen. Verder onderzoek door de gemeente dient zich dan ook hierop te concentreren.

## 7.5 Reflectie

Nu het einde van zowel het onderzoeksproces als deze scriptie nadert, is het de hoogste tijd kritisch te reflecteren op beide onderdelen. Het is mogelijk een groot aantal uiteenlopende aspecten de revue te laten passeren, maar ik zal mij beperken tot de voornaamste. In de beschrijving van de aanleiding van deze studie (§1.2) gaf ik aan dat al veel onderzoek is gedaan naar en theorievorming heeft plaatsgevonden over publiek-private samenwerking, waardoor dit onderzoek wat betreft pps vooral empirische waarde zou hebben. De bestudering van de literatuur over pps voor het opstellen van het theoretisch kader, heeft bevestigd dat een enorme hoeveelheid documenten is gewijd aan dit onderwerp. Over het algemeen is deze literatuur zeer bruikbaar gebleken, omdat elk van de publicaties een andere kant van pps liet zien, zonder dat voorbij werd gegaan aan de veelomvattendheid van het concept. Bovendien bleek de theorievorming over pps – in tegenstelling tot sommige andere theorieën – niet dusdanig abstract te zijn, dat voor het toepasbaar maken van de theorie vreemde capriolen moesten worden uitgehaald. Terugkijkend op het onderzoek dien ik mijn vooraf geformuleerde mening echter bij te stellen, omdat deze studie mijn inziens toch zijn theoretische meerwaarde heeft aangetoond. In de literatuur wordt namelijk bijna altijd gesteld dat pps een veelomvattend concept is, maar vrijwel nooit wordt het begrip ook op een dergelijke veelomvattende manier benaderd. In dit onderzoek is dit wel gedaan, door tien uiteenlopende thema's te behandelen en door het concept te koppelen aan een andere theoretische stroming, te weten policy transfer. Het ontwikkelde theoretische model van de condities voor pps kan worden gezien als een methode om te bepalen in welke gevallen werkelijk sprake is van een joint ventureachtige pps. Bovendien kan het model worden opgevat als een soort checklist om overzichtelijk te hebben met welke aspecten allemaal rekening dient te worden gehouden bij pps-processen. Een onvolledige checklist, dat wel. Het blijft immers onvermijdelijk om keuzes te maken; zo heb ik de keuze gemaakt



om de focus te leggen op thema's die een rol spelen binnen de pps-constructie. Dit heeft ervoor gezorgd dat er wel aandacht is besteed aan bijvoorbeeld het vertrouwen tussen de samenwerkende partijen en de invulling van de regievoering van het projectbureau, maar dat voorbij is gegaan aan de vraag hoe om te gaan met de belangen van derden in het project. Het zou mijn inziens dan ook interessant zijn in vervolgonderzoek eenzelfde benadering in condities zoals in deze studie is gedaan voor de pps-constructie zelf, te gebruiken voor het onderzoeken van de relatie tussen de partijen in de pps-constructie en de omgeving die betrokken is bij de pps. Overigens schuilt in het behandelen van een groot aantal aspecten het gevaar dat het onderzoek ofwel te oppervlakkig blijft ofwel te uitgebreid wordt. Ik heb geprobeerd de ambitieuze opzet van het onderzoek in de gehele scriptie vast te houden, zonder dat de lezer de draad van het verhaal kwijt zou raken, maar dit heeft wel als consequentie gehad dat deze scriptie beduidend omvangrijker is geworden dan de gemiddelde thesis. Hoewel dit wat mij betreft niet had hoeven en ten koste zou gaan van het inzichtelijk maken van de veelomvattendheid van pps – al besef ik dat volledigheid een illusie is en bovendien onwenselijk – had het behandelen van minder aspecten dit 'probleem' gedeeltelijk kunnen verhelpen.

Daarnaast bood dit onderzoek mij de bijzondere gelegenheid om mij te verdiepen in een moderne bestuurskundige theoretische stroming waarvan ik vóór dit scriptieproces nog nooit had gehoord. De theorie van de policy transfer bleek zeer toegankelijk te zijn en daarnaast – ondanks dat de theorie met name ingaat op landgrensoverschrijdende transplantatie – goed toepasbaar te kunnen worden gemaakt op lokale situaties van transplantatie. Überhaupt had ik vooraf niet verwacht dat de theorie zo goed onderzoekbaar zou zijn, dat de mogelijkheden voor transplantatie zo duidelijk herkenbaar zouden zijn in de empirie én dat het theoretische concept de mensen in het veld direct zou aanspreken. De toepassing van policy transfer op het gebied van de ruimtelijke ordening – meer specifiek op het terrein van pps bij gebiedsontwikkelingsprocessen – is een interessante gebleken, al is het maar omdat een aspect als de grondposities in het gebied zo'n dominante invloed heeft op de mogelijkheden die er zijn voor transplantatie. In dit onderzoek is gekeken naar de mogelijkheid en wenselijkheid van transplantatie binnen één gemeente, maar het zou boeiend zijn om in vervolgstudies te onderzoeken hoe het met de mogelijkheden voor intergemeentelijke transplantatie is gesteld.

Het laatste punt dat ik wil behandelen in deze reflectie, is de keuze om drie zeer verschillende casussen te selecteren. Dit gegeven zelf, heeft mijn inziens geen afbreuk gedaan aan de uitkomsten van het onderzoek. Wel is gebleken dat het zeer lastig was om krachtige uitspraken te doen en conclusies te trekken over de derde casus, te weten de Schakelzone Lozerlaan. Dit lag echter niet zozeer aan het feit dat het project wezenlijk anders is dan het Wateringse Veld, maar meer aan het gegeven dat het project zich pas in een pril stadium bevindt. Het is mijn inziens dan ook aan te raden in volgend onderzoek enkel casussen te selecteren, waarbij de eerste tekenen van de samenwerking al duidelijk zichtbaar zijn. Overigens schreef ik in paragraaf 3.3 dat het combineren van de hiërarchische en sequentiële methode voor het analyseren van de afzonderlijke casussen, mogelijk ten koste zou gaan van de waarde van de resultaten. Immers, met name bij de casus Schakelzone Lozerlaan leek het afzonderlijk analyseren van de casus een probleem te worden, aangezien de respondenten tijdens de interviews meermalen de vergelijking trokken met het Wateringse Veld en andere pps-projecten. Achteraf gezien blijkt dit potentiële risico in de praktijk te zijn meegevallen, omdat het aantal getrokken vergelijkingen toch niet zo hoog was en niet storend bleek te zijn.

## **7.6 Aanbevelingen**

In deze paragraaf wordt een aantal uit dit onderzoek voortvloeiende aanbevelingen gepresenteerd. Daarvan hebben drie betrekking op de wijze van vormgeving van pps en de mogelijkheden voor policy transfer bij de gemeente Den Haag, terwijl één specifiek is gericht op eventueel vervolgonderzoek.

- De gemeente Den Haag heeft veel ervaring opgedaan met publiek-private samenwerking, die overwegend positief is geweest. Dit heeft de aandacht getrokken van de politici en bestuurders van de gemeente. Het is positief te noemen dat de betrokkenheid van deze personen bij pps groot is en dat zij de succesvolle ervaringen met genoeg uitdragen, maar er dient ervoor te worden gewaakt dat pps geen gril wordt. Aangezien pps géén doel op zich is, maar een middel om iets te bereiken, dient de keuze voor toepassing van een pps altijd een weloverwogen keuze te zijn én moet het aangaan van een pps meerwaarde hebben voor de realisatie van het gebiedsontwikkelingsproject.
- Het onderzoek heeft aangetoond dat transplantatie van elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld naar het project Lozerlaan om verschillende redenen niet voor de hand ligt, maar dit mag niet betekenen dat transplantatie bij voorbaat als optie wordt uitgesloten. Verder onderzoek door de gemeente dient zich dan ook te richten op het onderzoeken van meer vergelijkbare pps-projecten (zoals Sijtwende), om te achterhalen of het mogelijk en wenselijk is elementen van en ervaringen met deze pps-vormen over te nemen bij het project Lozerlaan.
- De ambtenaren van de gemeente Den Haag bezitten veel kennis en expertise op het gebied van pps, vanwege de vele pps-constructies waaraan de gemeente heeft deelgenomen. Het gevaar bestaat echter dat veel van deze potentiële kennis onbenut blijft, omdat er van een structurele kennisuitwisseling binnen de gemeentelijke organisatie én tussen gemeenten onderling geen sprake is. De geïnterviewde ambtenaren gaven aan dat de wil om te leren van elkaars elders opgedane ervaringen niet ontbreekt bij de medewerkers van de directie Haags Ontwikkelingsbedrijf, maar dat de mogelijkheden voor kennisuitwisseling nog tekortschieten. Een optie is om de medewerkers die werkzaam zijn op een projectbureau (zoals de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld) bijvoorbeeld één dag in de week te laten werken vanuit de gemeentelijke organisatie. Dan dienen deze medewerkers op zulke dagen wel contact te hebben met andere ambtenaren, omdat anders alsnog geen sprake is van kennisdeling; dit kan onder andere worden bereikt door hen op deze dagen aan een ander project te laten werken. Bovendien is het aan te raden om bij het onderzoeken en bezoeken van pps-projecten in andere gemeenten niet alleen naar de planinhoudelijke kant te kijken, maar tevens aandacht te besteden aan zowel de pps-vorm als de organisatiestructuur als de gehanteerde werkwijzen.
- Het zou interessant zijn om in vervolgonderzoek condities te formuleren die aanwezig dienen te zijn in de relatie tussen de partijen in de pps-constructie en de omgeving die betrokken is bij de pps. Daarnaast is het toepassen van de theorie van de policy transfer op (pps op) het gebied van de ruimtelijke ordening iets dat vele onderzoeksmogelijkheden biedt. Met name het onderzoeken van de mogelijkheden voor intergemeentelijke transplantatie kan belangrijke inzichten opleveren, bijvoorbeeld hoe dit type transplantatie kan worden geoptimaliseerd.

## Literatuuropgave

### (Wetenschappelijke) boeken en artikelen:

- Boor, W. van der (1991), *Stedebouw in samenwerking. Een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Sdu, Den Haag.
- Buuren, M. van (2006), *Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Lemma, Den Haag.
- Buuren, P. van, C. Backes, A. de Gier & A. Nijmeijer (2006), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer, Deventer.
- Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*, SUN, Amsterdam.
- Dolowitz, D. (2000), 'Introduction', In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nr. 1, januari 2000, 1-4.
- Dolowitz, D. & D. Marsh (1996), 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', In: *Political Studies*, vol. 44, 343-357.
- Dolowitz, D. & D. Marsh (2000), 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making', In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nr. 1, januari 2000, 5-24.
- Driessen, P. (2005), *Sturen op kwaliteit. Over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*, Universiteit Utrecht.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- Eshuis, J. (2006), *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*, Eburon, Delft.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York.
- Fowler, F. (1995), *Improving survey Questions. Design and Evaluation*, Sage, Thousand Oaks.
- Hof, J. van den (2006), *PPS in de polder. De betekenis van publiek-private samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig genootschap, Utrecht.
- Jong, M. de & J. Edelenbos (2007), 'European briefing. An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks', In: *European Planning Studies*, vol. 15, nr. 5, juni 2007, 687-706.

- Jong, M. de, K. Lalenis & V. Mamadouh (red.) (2002), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Kluwer, Dordrecht.
- Klijn, E. (1996), 'Theoretische achtergronden van het concept beleidsnetwerken', In: *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft.
- Klijn, E., J. Edelenbos, M. Kort & M. van Twist (2006), *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Lemma, Den Haag.
- Koppenjan, J. & E. Klijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*, Routledge, New York.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Welsey, Reading, Mass.
- Rose, R. (1993), *Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space*, Chatham House, Chatham.
- Swanborn, P. (2003), *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Amsterdam/Meppel.
- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Teisman, G. & E. Klijn (2002), 'Partnerships Arrangements. Government Rhetoric or Governance Scheme?', In: *Public Administration Review*, 62, nr. 2, 197-205.
- Twist, M. van (2002), *Dubbelspel. Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Lemma, Utrecht.
- Vennix, J. (2002), *Ontwerpen van Onderzoek 1. Onderzoeks- en interventiemethodologie: een beknopte inleiding*, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard (2004), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht.
- Wolman, H. & E. Page (2002), 'Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach', In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, nr. 4, 477-501.
- Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Yin, R. (2003), *Case study research: design and methods*, Sage, Londen.

#### **Publicaties en rapporten:**

- Cammen, H. van der, A. Drogendijk, P. Prak, B. te Kiefte & R. Postuma (1998), *Overheid en markt op Vinex-locaties. Op zoek naar een nieuwe samenwerking en rolverdeling*, TNO Inro/HG&P rapport (P1998-012), mei 1998.

- Gemeente Den Haag (2005a), *Wéreldestad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020*, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag, juni 2005.
- Gemeente Den Haag (2005b), *Wéreldestad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020. Achtergronden*, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag, juni 2005.
- Have, F. ten & B. Nauta (2004), *Handleiding risicomangement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten*, Kenniscentrum PPS en PPS-bureau landelijk gebied rapport, januari 2004.
- Heijden, G. van der, N. van Manen & C. Kocken (2000), *Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering. Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publiek Private Samenwerking in de wet*, Universiteit van Amsterdam, Ministerie van VROM rapport (15539/179), juli 2000.
- Metrum (2005), *Eenvoud als strategie. Leereffecten van publiek-private samenwerking in ruimtelijke investeringsprojecten*, Utrecht, januari 2005.
- Ministerie van VROM (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra. Deel I: ontwerp – planologische kernbeslissing*, Sdu Uitgevers, Den Haag, november 1990.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, februari 2006.
- Ministerie van VROM (2006), *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving*, december 2006.
- OCWV (2006), *Wateringse Veld: de Onderneming. Van glastuinbouw naar woonwijk*, brochure.
- Vromraad (2006), *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, advies 053, mei 2006.

#### Internetsites:

- Homepage Bouwfonds, via: <http://www.bouwfonds.nl>, 14 augustus 2007.
- Homepage BPF Bouwinvest, via: <http://www.bpfbouwinvest.nl/internet/Organisatie/bedrijfsprofiel/>, 15 augustus 2007.
- Homepage Rabo Vastgoed, via: <http://www.rabovastgoed.nl>, 15 augustus 2007.
- Homepage Sijtwende, via: <http://www.sijtwende.nl>, 14 september 2007.
- Homepage Wateringse Veld, via: <http://www.wateringseveld.nl>, 31 juli 2007.

#### Overig:

- Needham, B. (2005), *Financiën en Landelijk gebied*, oratie gehouden voor adviseurs van DHV, te Oosterwijk op 22 november 2005.
- Gemeente Den Haag (2007), *Transformatie Binckhorst*, PowerPoint presentatie, 27 april 2007.

- Samenwerkingsconvenant Wateringse Veld (1995), 22 december 1995.
- Onderhandelingsteam (2007), *Geactualiseerd Lente-akkoord Onderhandelingsteam. Gebiedsonderneming Nieuw Binckhorst i.o.*, juni 2007.

## Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

### Oriënterende gesprekken:

- Mevr. A. van de Hoef (11 april 2007)  
*Afdelingsmanager Uitgifte bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag. Deskundige op het gebied van publiek-private samenwerkingen binnen de gemeente.*
- Dhr. R. Baron (7 april 2007)  
*Directeur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld namens de gemeente Den Haag.*
- Mevr. M. Stempfer (3 mei 2007)  
*Projectleider Binckhorst bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag.*
- Mevr. E. Vos (10 april en 30 mei 2007)  
*Projectleider Vroondaal (pps in oprichting) en Schakelzone Lozerlaan bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag.*

### Algemeen interview over pps bij de gemeente Den Haag:

- Dhr. T. Zwietering (7 juni 2007)  
*Directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag sinds december 2005. Daarvoor is hij projectmanager en -directeur geweest bij de gemeente Amsterdam.*

### Interviews voor casus Wateringse Veld:

- Dhr. R. Baron (6 juni 2007)  
*Directeur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld namens de gemeente Den Haag sinds 2003. Daarvoor betrokken bij de Vinex-locatie Leidschenveen (na de gemeentelijke herindeling is dit de tweede Vinex-locatie met toepassing van een pps-vorm voor de gemeente Den Haag geworden).*
- Dhr. D. van der Harst (26 juni 2007)  
*Sectormanager Projectmanagement Den Haag bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag. Sinds de start van het project betrokken bij Wateringse Veld: vanaf 1992 als projectleider, tussen 1996 en 2003 als directeur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld namens de gemeente Den Haag en in de periode 2003-2005 als vennoot namens de gemeente Den Haag. Tevens is hij in de beginfase projectleider geweest van de Vinex-locatie Ypenburg namens de gemeente Den Haag.*
- Dhr. H. Neeft (7 juni 2007)  
*Plaatsvervangend directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag. Sinds de start van het project betrokken bij Wateringse Veld, vanaf 2006 als vennoot namens de gemeente Den Haag.*
- Dhr. N. Roekalea (12 juni 2007)  
*Directeur van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld namens Bouwfonds MAB Ontwikkeling sinds 1999, waarvan het eerste anderhalve jaar als plaatsvervangend directeur. Inmiddels is hij ook ontwikkelingsmanager voor de locatieontwikkeling Triangel in Waddinxveen (pps tussen de gemeente Waddinxveen, Bouwfonds en Woonpartners Midden-Holland).*

### Interviews voor casus Binckhorst:

- Mevr. M. Stempfer (5 juli 2007)

*Projectleider Binckhorst bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag sinds 2005.*

- Dhr. G. van Randeraat (3 juli 2007)  
*Eindverantwoordelijke voor project Binckhorst namens BPF Bouwinvest en hij neemt zitting in de stuurgroep van het project. Vanuit zijn functie als verantwoordelijke voor de projecten die BPF heeft lopen in de Randstad, is hij betrokken (geweest) bij meerdere (pps-)projecten.*
- Dhr. M. Bakker (13 juni 2007)  
*Projectmanager Binckhorst bij Rabo Vastgoed. Hij is betrokken (geweest) bij meerdere (pps-)projecten in de gemeente Den Haag en Amsterdam.*

#### **Interviews voor casus Schakelzone Lozerlaan:**

- Mevr. E. Vos (20 juni 2007)  
*Projectleider Schakelzone Lozerlaan bij Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag. Tevens projectleider Vroondaal namens de gemeente (pps in oprichting tussen de gemeente Den Haag, Rabo Vastgoed en Johan Matser Projectontwikkeling).*
- Dhr. B. Kerner (21 juni 2007)  
*Afdelingsmanager Proces- en projectmanagement bij Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag. Hij is onder andere actief geweest bij de pps-projecten De Resident en Grotiusplaats in Den Haag.*
- Dhr. C. de Reus (19 juni 2007)  
*Directievoorzitter bij Johan Matser Projectontwikkeling. Onder andere betrokken op stuurgroepniveau bij de projecten Laakhaven en Vroondaal (beide pps in oprichting) in Den Haag.*
- Dhr. W. Mol (22 juni 2007)  
*Ontwikkelingsmanager bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling. Deze functie vervult hij ook bij het project Wateringse Veld.*



## Bijlage 2: Vragenlijst casus “Binckhorst”

- Introductie
- Duur interview en opbouw
- Opname-apparatuur

### Onderdeel 1: Inleiding

1. Kunt u kort toelichten op welke manier uw organisatie betrokken is geraakt bij het project? Vanuit welke functie bent u zelf betrokken?

### Onderdeel 2: Thema's pps

2. Kunt u een rangorde maken in belangrijkheid van het tiental thema's dat een rol speelt bij pps (bijlage: vraag 2)?

Risico's	Kennis	Kwaliteit	Belangen	Middelen	Cultuur	Regie	Management	Vertrouwen	Aantal

#### 3. Risico's

- 3.1 Kunt u aangeven in welke mate de risico's aanwezig zijn bij het project (bijlage: vraag 3.1)?
- 3.2 In hoeverre kan uw organisatie deze risico's zelfstandig dragen?
- 3.3 In hoeverre zijn de risico's vooraf inschatbaar en berekenbaar?
- 3.4 In hoeverre is uw organisatie bereid een deel van de risico's op zich te nemen? Hoe kan men komen tot een risicodeling?

#### 4. Kennis en expertise

- 4.1 Kunt u aangeven in welke mate uw organisatie beschikt over kennis en expertise op een aantal terreinen (bijlage: vraag 4.1)?
- 4.2 Op welke van de genoemde terreinen beschikken de samenwerkingspartners over meer kennis en expertise dan uw eigen organisatie? Welke waarde heeft deze kennis en expertise voor de ontwikkeling van het gebied?
- 4.3 Heeft u het gevoel dat de samenwerkingspartners doorgaans de kennis en expertise delen met uw organisatie?
- 4.4 In hoeverre bent u het eens met de genoemde stelling (bijlage: vraag 4.4)?

#### 5. Ruimtelijke kwaliteit

- 5.1 Welke principes worden als uitgangspunten gehanteerd bij het maken van het planontwerp (denk aan zaken als: leefbaarheid, verschillende functies naast elkaar en duurzaamheid)?
- 5.2 In hoeverre hebben de marktpartijen in zijn algemeenheid en BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed specifiek, mogelijkheden tot inbreng in het planontwerp?
- 5.3 In hoeverre is het mogelijk aan het begin van het proces een planontwerp te maken voor een project met een looptijd van 10 jaar of langer?
- 5.4 Worden er specifieke maatregelen genomen om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen? Zo ja, welke zijn dat?

#### 6. Belangen

- 6.1 Welke belangen heeft uw eigen organisatie bij de gebiedsontwikkeling?
- 6.2 Welke belangen van de samenwerkingspartners worden gediend door de gebiedsontwikkeling?
- 6.3 In hoeverre bent u het eens met de genoemde stellingen over belangentegenstellingen (bijlage: vraag 6.3)?

6.4 In hoeverre is het mogelijk om tot gezamenlijke belangen te komen en hoe kan men dat bereiken (denk aan: integrale benadering, opknippen samenwerking en package deals)? Wat kunnen de gezamenlijke belangen zijn?

#### 7. Middelen

7.1 Kunt u aangeven in welke mate u bij dit project de beschikking heeft over een aantal middelen (bijlage: vraag 7.1)?

7.2 Op welke van de genoemde terreinen beschikken de samenwerkingspartners over meer middelen dan uw eigen organisatie? Welke waarde hebben deze middelen voor de ontwikkeling van het gebied?

7.3 In hoeverre zijn de samenwerkende partijen bereid hun middelen in te zetten?

7.4 Hoe kan men tot een bundeling van middelen komen?

#### 8. Cultuur en werkwijze

8.1 Kunt u aangeven in welke mate bepaalde aspecten cultuurwaarden zijn van uw organisatie (bijlage: vraag 8.1)?

8.2 Zijn er (grote) cultuurverschillen op de genoemde terreinen tussen uw organisatie en de samenwerkingspartners?

8.3 Hoe kan men omgaan met de cultuurverschillen? Is of wordt er bijvoorbeeld een gezamenlijke visie opgesteld?

8.4 Welke inspanningen worden er gedaan om te komen tot een gezamenlijke cultuur?

#### 9. Regie

9.1 In hoeverre bent u het eens met de genoemde stellingen (bijlage: vraag 9.1)?

9.2 In hoeverre willen de samenwerkende partijen gezamenlijk de regie voeren (en verantwoordelijkheden delen)? Hoe kan men daartoe komen?

#### 10. Procesmanagement

10.1 Kunt u uw oordeel geven over het genoemde dilemma (bijlage: vraag 10.1)?

10.2 In hoeverre denkt u dat men een goede balans weet te vinden tussen flexibiliteit en vasthoudendheid? En een goede mix tussen proces- en projectmanagement?

10.3 In hoeverre is het van belang dat een projectbureau losstaat van de moederorganisatie? Welke mate van zelfstandigheid is volgens u gewenst?

#### 11. Vertrouwen

11.1 In hoeverre bent u het eens met de genoemde stellingen (bijlage: vraag 11.1)?

11.2 Op welke manieren wil men proberen om vertrouwen te creëren? Welke investeringen wil u daarvoor doen?

11.3 In hoeverre bent u tevreden met het ontstane vertrouwen?

#### 12. Aantal partijen

12.1 In welke mate bent u tevreden over het aantal betrokken actoren bij de samenwerking?

12.2 Kunt u antwoord geven op de gestelde open vraag (bijlage: vraag 12.2)?

### **Onderdeel 3: Policy Transfer**

#### 13. Motieven

13.1 Kunt u aangeven welke van de genoemde motieven voor u een rol kunnen spelen bij de keuze om (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld (of soortgelijke projecten) over te nemen (bijlage: vraag 13.1)?

13.2 Waarom zijn juist deze motieven van belang? Welke waarde hecht u aan de motieven?

#### 14. Mogelijkheden

- 14.1 In hoeverre zijn de betrokken organisaties, de opgave, de omstandigheden en de spelregels van het Wateringse Veld vergelijkbaar met Binckhorst?
- 14.2 In hoeverre beschouwt u de omgeving en de opgave van het project Binckhorst als uniek?
- 14.3 In hoeverre denkt u dat de pps-vorm van het Wateringse Veld (of soortgelijke pps-vormen) vrijheid en ruimte laten om te worden aangepast aan andere omstandigheden?

#### 15. Mate van verplaatsing

- 15.1 Kunt u aangeven, mocht(en) (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld (of soortgelijke pps-vormen) worden overgenomen, welke mate van verplaatsing u wenselijk zou vinden?
- 15.2 Welke elementen van de pps-vorm van het Wateringse Veld (of soortgelijke projecten) vindt u de moeite waard om over te nemen?
- 15.3 In hoeverre heeft uw eigen organisatie proberen te leren van pps-ervaringen die elders zijn opgedaan? Naar welke voorbeelden keek u dan?
- 15.4 Op welke manieren zijn bestaande pps-vormen bestudeerd? Hoe lang is men al bezig met het opzetten van een pps-constructie?

#### **Onderdeel 4: afronding**

- Respondent vragen of hij/zij zelf nog opmerkingen heeft
- Respondent bedanken voor de medewerking

### Bijlage 3: Vragenlijst bij het interview over casus “Binckhorst”

Naam: .....

Organisatie: .....

**Doel van de vragenlijst:** Ik maak voor het interview gebruik van deze vragenlijst om op een snelle manier inzicht te verkrijgen in uw opvattingen over een groot aantal aspecten. Het is de bedoeling dat uw ingevulde antwoorden enerzijds duidelijk maken welke zaken u het belangrijkste vindt, en anderzijds stellen uw antwoorden mij in staat tijdens het interview aandacht te besteden aan de meest interessante elementen. Om deze reden zijn enkele vragen op een dusdanige manier gesteld, dat ze u (provocerend) dwingen stelling te nemen. Ik wil daarom met klem benadrukken dat u extreme antwoorden niet hoeft te schuwen, al dienen de antwoorden wel te corresponderen met de werkelijkheid. Tot slot wil ik erop wijzen dat het voor kan komen dat bepaalde aspecten of onderdelen die in de vragenlijst aan de orde komen, zich nog niet hebben voorgedaan bij of nog niet van toepassing zijn op de casus Binckhorst. In dat geval wil ik u vragen een inschatting te geven van deze onderdelen, bijvoorbeeld op basis van uw eerdere ervaringen met publiek-private samenwerking. Daarnaast wordt u aan het eind van de vragenlijst verzocht een vergelijking te maken met de pps-vorm van het Wateringse Veld, aangezien dit mijn basiscasus is. Indien u onvoldoende kennis heeft van deze casus, dan kunt u ook soortgelijke joint venture pps-vormen in uw achterhoofd houden.

2. In mijn onderzoek heb ik tien thema's onderscheiden die een belangrijke rol spelen bij de toepassing van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Wilt u een rangorde aanbrenge in de thema's voor wat betreft belangrijkheid bij pps volgens u? Denk niet te lang na, maar schrijf uw eerste ingeving op. De rangorde loopt van 1 tot en met 10, waarbij het thema met een '1' het belangrijkste thema is volgens u. Deze rangorde bepaalt de volgorde van bespreking tijdens het interview. Daarnaast wil ik u vragen per thema aan te geven hoe belangrijk dit thema is volgens u: de antwoorden kunnen variëren van 'geheel belangrijk' tot 'geheel onbelangrijk'.

Positie:	Thema:	Geheel belangrijk	Overwegend belangrijk	Gemiddeld	Overwegend onbelangrijk	Geheel onbelangrijk
	<i>Risico's</i>					
	<i>Kennis en expertise</i>					
	<i>Ruimtelijke kwaliteit</i>					
	<i>Belangen</i>					
	<i>Middelen</i>					
	<i>Cultuur en werkwijze</i>					
	<i>Regie</i>					
	<i>Procesmanagement</i>					
	<i>Vertrouwen</i>					
	<i>Aantal actoren</i>					

3.1 Kunt u aangeven in welke mate de onderstaande risico's bij het project aanwezig zijn? Ik wil u vragen een beoordeling te geven van de aanwezigheid en omvang van de risico's. Deze beoordeling geschiedt in cijfers variërend van '1' tot en met '10'. Daarbij staat een '10' voor een categorie risico's die qua omvang zeer groot is en een '1' voor een categorie die nauwelijks aanwezig is.

Beoordeling:	Categorie risico's:
	<i>Publiekrechtelijke risico's</i> (o.a. wettelijke procedures en kans op koerswijziging)
	<i>Financiële risico's</i> (o.a. investeringen en rentekosten)
	<i>Grondexploitatie- en grondkostenrisico's</i> (grondkosten en -opbrengsten)
	<i>Afzetrisico's</i> (afzet van het beoogde vastgoedprogramma)

	<i>Planontwikkelingsrisico's</i> (onzekerheid over planontwikkelingskosten)
	<i>Exploitatierisico's</i> (beheerkosten)
	<i>Organisatierisico's</i> (functioneren van de organisatie, taakverdeling en werknemers)
	<i>Samenwerkings- en procesrisico's</i> (functioneren van de samenwerking)

4.1 Kunt u aangeven in welke mate binnen uw organisatie kennis en expertise aanwezig zijn op de volgende terreinen? De antwoordmogelijkheden kunnen variëren van 'niet aanwezig' tot 'sterk aanwezig'.

Terrein:	Niet aanwezig	Beperkt aanwezig	Gemiddeld	Ruim aanwezig	Sterk aanwezig
<i>Planontwikkeling en procedures</i>					
<i>Financiering en fiscale aspecten</i>					
<i>Grondexploitatie</i>					
<i>Marktsituatie en -vraag</i>					
<i>Ruimtelijke ordening</i>					
<i>Risico-analyse</i>					
<i>Creatieve en technologische oplossingen</i>					

4.4 Kunt u aangeven in hoeverre u het eens danwel oneens bent met de onderstaande stelling?

Stelling:	Uw oordeel:
Kennis en expertise worden gebruikt als strategische middelen om de eigen belangen goed te behartigen.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens

6.3 Kunt u aangeven in hoeverre u het eens danwel oneens bent met de onderstaande stellingen over belangentegenstellingen?

Stelling:	Uw oordeel:
Partijen gaan met elkaar in gesprek om tegenstellingen te overwinnen.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Er is veel aandacht voor procedures om eventuele belangenconflicten in goede banen te leiden.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Ik word geacht in de samenwerking óók op te komen voor de belangen van de moederorganisatie.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens

7.1 Kunt u aangeven in welke mate uw organisatie de beschikking heeft over de onderstaande middelen? Ik wil u vragen een beoordeling te geven van de aanwezigheid van de middelen. Deze beoordeling geschiedt in cijfers variërend van '1' tot en met '10'. Daarbij staat een '10' voor een

categorie middelen die qua omvang zeer groot is en een '1' voor een categorie die nauwelijks aanwezig is.

Beoordeling:	Categorie middelen:
	<i>Financiële middelen</i>
	<i>Kennis en expertise</i>
	<i>Grondposities</i>
	<i>Publiekrechtelijke procedures en bevoegdheden (ook: vergunningen hebben)</i>

8.1 Kunt u aangeven in welke mate bepaalde cultuurwaarden van toepassing zijn op uw organisatie? De antwoorden kunnen variëren van 'geheel van toepassing' tot 'geheel niet van toepassing'.

Cultuurwaarde:	Geheel van toepassing	Overwegend van toepassing	Gemiddeld	Overwegend niet van toepassing	Geheel niet van toepassing
<i>Grote projectbetrokkenheid</i>					
<i>Beperkt mandaat</i>					
<i>Grijpen van (markt)kansen</i>					
<i>Afspraken op schrift vastleggen</i>					
<i>Sterke wens om controle</i>					
<i>Diep respect voor contracten</i>					
<i>Sterke neiging tot risicomijding</i>					

9.1 Kunt u aangeven in hoeverre u het eens danwel oneens bent met de onderstaande stellingen over regie?

Stelling:	Uw oordeel:
Meer dan één directeur voor het project(bureau) is niet wenselijk.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Liever iemand van de eigen organisatie als directeur dan een onafhankelijke derde.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Alleen de gemeente moet bij dit project de regierol op zich nemen.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens

10.1 Dit onderdeel gaat in op een dilemma dat een rol kan spelen bij procesmanagement, te weten 'vasthoudendheid' (nastreven van en vasthouden aan duidelijke doelstellingen) versus 'flexibiliteit' (aanpassen aan veranderde omstandigheden). In de eerste plaats wil ik u vragen uw voorkeur voor vasthoudendheid danwel flexibiliteit op een schaal aan te geven. In de tweede plaats wil ik u vragen aan te geven op de schaal hoe het gehanteerde procesmanagement op dit aspect valt te typeren.

Omschrijving:	Uw oordeel:
<i>Uw voorkeur</i>	Vasthoudendheid <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> Flexibiliteit
<i>Gehanteerde procesmanagement bij dit project</i>	Vasthoudendheid <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> Flexibiliteit

**11.1** Kunt u aangeven in hoeverre u het eens danwel oneens bent met de onderstaande stellingen over vertrouwen?

<b>Stelling:</b>	<b>Uw oordeel:</b>
Ik ga ervan uit dat de samenwerkingspartners goede intenties hebben.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Als het er écht op aankomt, dan zullen de partijen zich in de samenwerking niet onthouden van opportunistisch gedrag.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Ik geef partijen het voordeel van de twijfel bij niet verwacht en niet gewenst gedrag.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens
Ik kan er niet van op aan dat andere partijen hun (schriftelijke) afspraken altijd naleven.	<input type="radio"/> Geheel oneens <input type="radio"/> Overwegend oneens <input type="radio"/> Oneens noch eens <input type="radio"/> Overwegend eens <input type="radio"/> Geheel eens

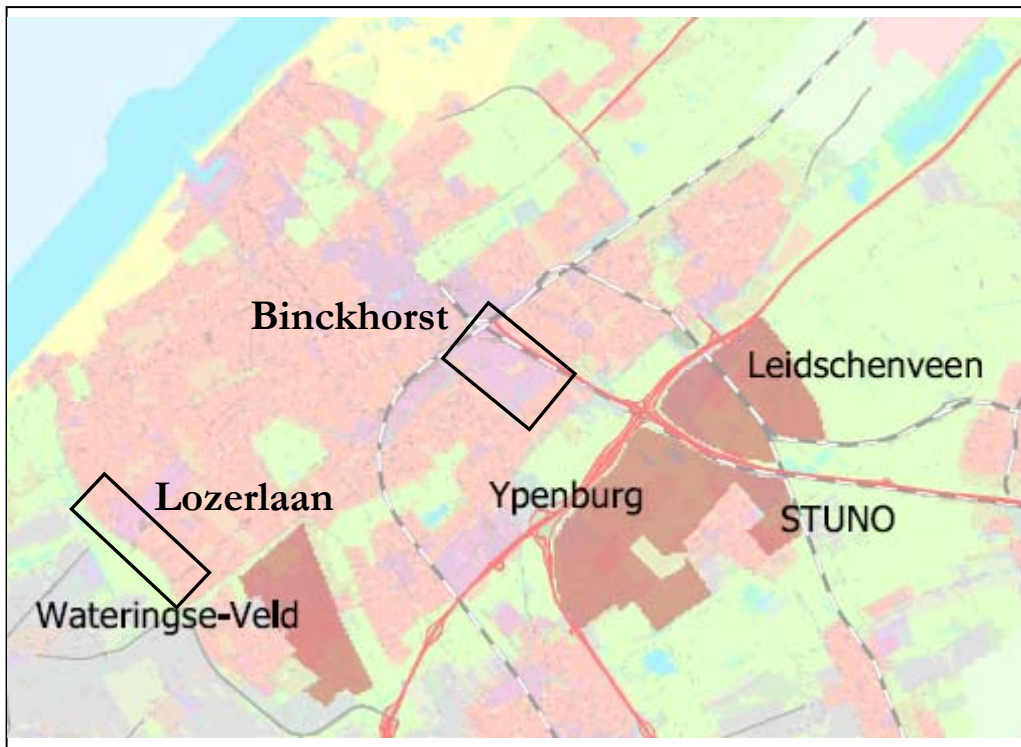
**12.2** Kunt u antwoord geven op de gestelde open vraag over het aantal marktpartijen?

<b>Open vraag:</b> Wat is volgens u het meest optimale aantal marktpartijen in een pps-constructie en waarom?
.....
.....
.....

**13.1** Kunt u aangeven welke motieven voor u een rol kunnen spelen bij de keuze om (elementen van) de pps-vorm van het Wateringse Veld (of soortgelijke pps-vormen) over te nemen? Van de hieronder genoemde motieven dient u de drie aan te kruisen die voor u het belangrijkste zijn.

<b>Uw belangrijkste drie:</b>	<b>Motieven:</b>
	<i>Dezelfde positieve resultaten als bij het Wateringse Veld (of soortgelijke projecten) bereiken</i>
	<i>Sterke wens vanuit de moederorganisatie</i>
	<i>Grotere kans van slagen en goedkoper dan een nieuwe oplossing</i>
	<i>Ontevredenheid met de huidige situatie in de Binckborst</i>
	<i>Rijksoverheid stimuleert toepassing pps sterk</i>
	<i>Zonde om wiel opnieuw uit te vinden</i>
	<i>PPS is een trend of hype</i>
	<i>Problematische opgave van het project dwingt ertoe</i>
	<i>Anders, te weten .....</i>

## Bijlage 4: Positionering van de casussen

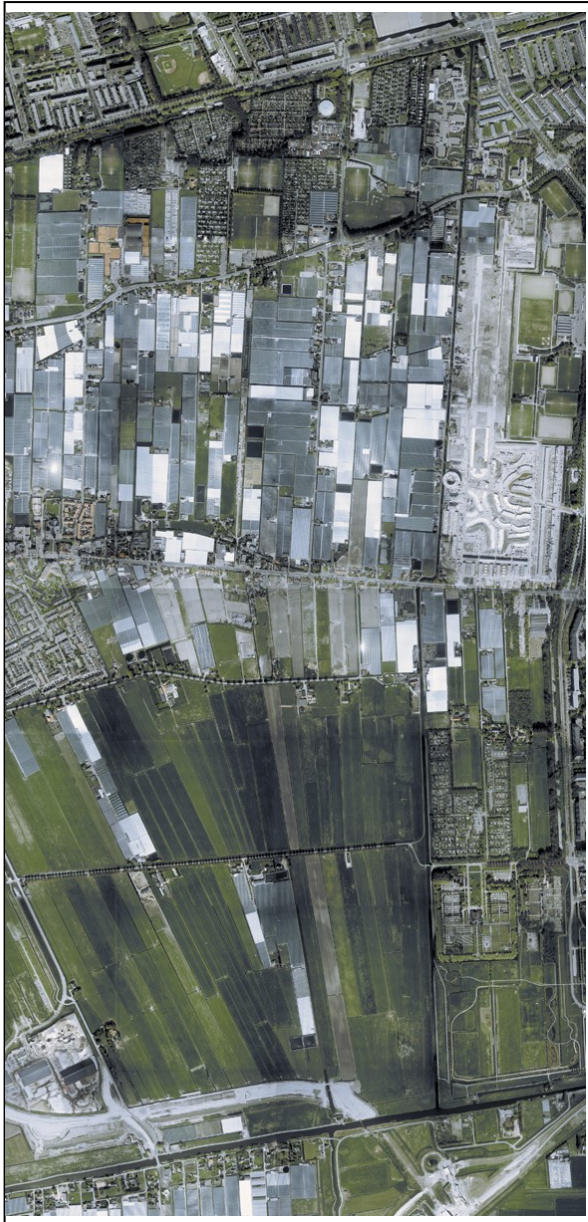


**Figuur bijlage 4: Ligging van de casussen**

Op de kaart is te zien hoe de verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten die in dit onderzoek centraal staan, zijn gelegen ten opzichte van elkaar. De projecten Wateringse Veld en Schakelzone Lozerlaan liggen relatief dichtbij elkaar, beide aan de zuidkant van Den Haag. Binckhorst daarentegen is aan de rand van het centrum van de stad gepositioneerd, in de oksel van twee spoorlijnen. Op de kaart zijn tevens de projecten Ypenburg en Leidschenveen te zien: deze twee Vinex-locaties zijn na de gemeentelijke herindeling grotendeels toegevoegd aan het Haagse grondgebied.



## Bijlage 5: Figuren bij casus Wateringse Veld



**Figuur 4.1:** Luchtfoto plangebied Wateringse Veld in 1995

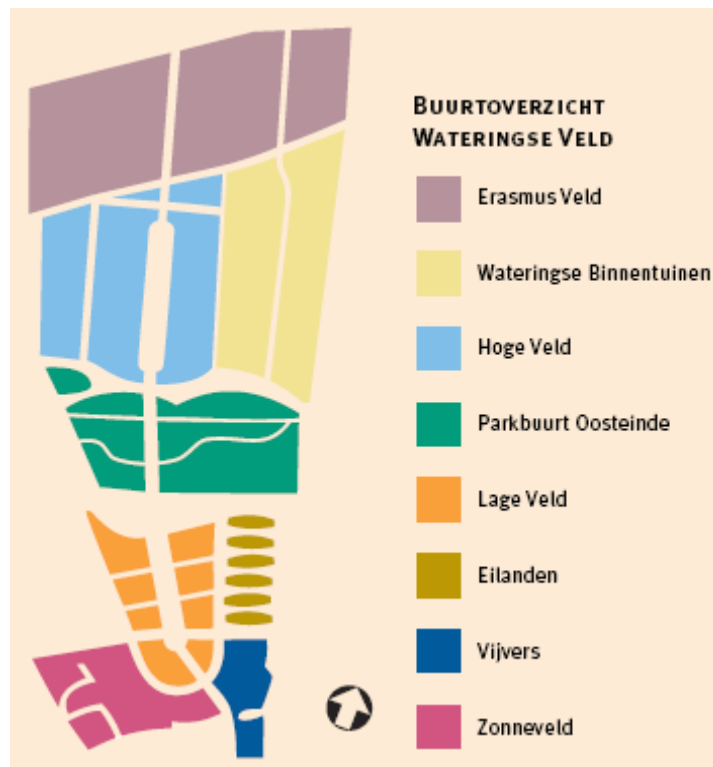
De foto toont de locatie Wateringse Veld vóór aanvang van de bouw. Linksboven is nog net een stukje van Den Haag Zuidwest te zien, wat de bestaande bebouwing van na de Tweede Wereldoorlog is. Daaronder – tussen de twee wegen – zijn volkstuincomplexen gevestigd (deelplan Erasmusveld). Afzakkend naar beneden ligt tussen de Noordweg en het Oosteinde een groot kassengebied, aan de oostkant grenzend aan een in aanbouw zijnde woonwijk van Rijswijk. In dit gebied worden de deelplannen Hoge Veld en Wateringse Binnentuinen ontwikkeld. Onder het Oosteinde is nog een gedeelte glastuinbouw, tot aan de Bovendijk: dit is deelplan Parkbuurt Oosteinde. In het graslandgebied worden de plannen Lage Veld, Zonneveld (westkant), Eilanden en Vijvers (beide oostkant) gerealiseerd. De bestaande weg die dwars door deze plannen loopt, is de Middenweg. Geheel onderaan zijn de eerste contouren zichtbaar van de nieuwe weg N211 richting de A4.

**Figuur 4.2:** Luchtfoto plangebied Wateringse Veld in 2005

De zuidkant is vrijwel volledig ontwikkeld en aan de noordkant vordert het bouwproces. Op de achtergrond is de rest van Den Haag te zien, met geheel noordelijk de zee. Aan de westkant van Wateringse Veld is een deel van Wateringen te zien, aan de oostkant Rijswijk. De Laan van Wateringse Veld – de infrastructurele hoofdas van noord naar zuid – is tevens duidelijk waar te nemen.



**Figuur 4.3: Plankaart Wateringse Veld**



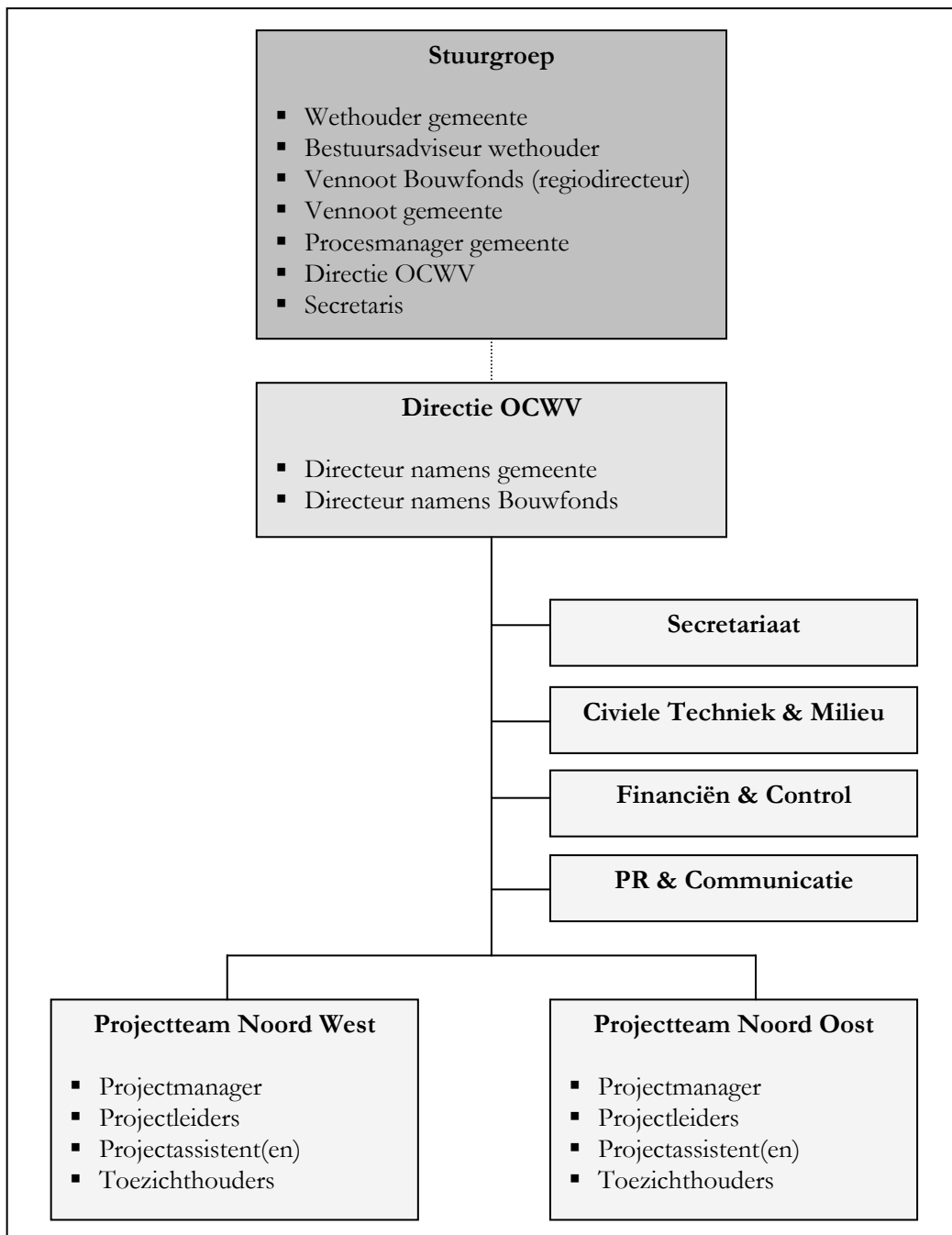
Bron: Homepage Wateringse Veld, 31 juli 2007

**Tabel 4.1: Voortgang woningbouwprogramma Wateringse Veld op 1 juli 2007**

Deelplan	Woningen (circa)	Realisatieperiode	Gerealiseerde woningen (in %)
<i>Parkbuurt Oosteinde</i>	1.138	1997-2008	99
<i>Lage Veld</i>	1.552	1998-2003	100
<i>Vijvers</i>	367	2000-2001	100
<i>Eilanden</i>	322	1999-2002	100
<i>Zonne Veld</i>	549	2000-2010	95
<i>Hoge Veld</i>	2.169	1997-2009	39
<i>Erasmus Veld</i>	798	1997-2009	89
<i>Wateringse Binnentuinen</i>	827	2006-2011	0
<b>Totaal</b>	<b>7.722</b>		

Bron: Homepage Wateringse Veld, 31 juli 2007; Eigen bewerking, 2007

**Figuur 4.5: Organogram van de Ontwikkelingscombinatie Waringse Veld**



Bron: OCWV, 2006; Eigen bewerking, 2007

## Bijlage 6: Figuren bij casus Binckhorst

**Figuur 5.1: Plattegrond bedrijventerrein Binckhorst**

De figuur toont de huidige situatie van het bedrijventerrein Binckhorst, vóór de geplande transformatie. Er is duidelijk te zien dat aan de noordzijde de spoorlijn Rotterdam-Leiden en aan de oostkant de spoorlijn Den Haag-Utrecht het gebied begrenzen. Aan de zuidzijde van de Binckhorst loopt de gemeentegrens met buurgemeente Voorburg. Daarnaast valt het water direct op waaraan de havengebonden bedrijven zijn gevestigd, net als de centrale ontsluitingsweg Binckhorstlaan die van noord naar zuid loopt. Bovendien kan rechts in het midden de begraafplaats worden onderscheiden, welke ligt ingeklemd tussen de (milieuhinderlijke) bedrijven. Tot slot kan erop worden gewezen dat in de zuidoostelijke punt van het gebied het hoofdkantoor van KPN is gehuisvest; een gedeelte van dit gebouwencomplex is relatief nieuw.

**Bron: Gemeente Den Haag, 2007**



**Figuur 5.2: Concept masterplan transformatie Binckhorst**

In deze figuur is aangegeven hoe de huidige plannen voor de transformatie van de Binckhorst eruit zien. Nogmaals wil ik de lezer erop wijzen dat het een concept van het masterplan betreft, hetgeen betekent dat het goed mogelijk is dat er nog aanpassingen zullen worden doorgevoerd. Aan de linkerzijde is uitgelegd dat het gebied uit drie verschillende zones bestaat, welke weer kunnen worden opgedeeld in deelgebieden. De meest stedelijke zone is het dichtbij de binnenstad gelegen, terwijl het stadspark in het midden van het gebied is ingetekend. De wegverbinding die ten oosten van de Binckhorst is ingekleurd, is de bestaande A12 van Den Haag naar Utrecht. De hoofdweg die dwars door de Binckhorst loopt, is de Binckhorstlaan; deze weg wordt mogelijk onderdeel van het nieuwe Trekvliettracé.

Bron: Gemeente Den Haag, 2007

