

2011

Herstructureren van binnenstedelijke bedrijventerreinen



De meerwaarde tussen publiek en privaat

Student: Marijn van den Bergh

4089227

Docent: Pasmans, B.

Datum: 08-07-2011

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Herstructureren van binnenstedelijke bedrijventerreinen

-De meerwaarde tussen publiek en privaat-

Auteur: M.J.J. van den Bergh
4089227

Opleiding: Planologie
Onderdeel: Bachelorthesis

Begeleider: Dhr. B. Pasmans

Datum: 08-07-2011

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Na het behalen van mijn HBO-diploma Plattelandsvernieuwing besloot ik een nieuwe uitdaging aan te gaan en mijn studie voort te zetten aan de universiteit. Deze thesis is één van de onderdelen die mij hebben voorbereid op het volgen van de master Planologie. Het schrijven van de thesis is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Het proces heeft echter wel geleid tot meer ervaring, kennis en nieuwe inzichten. Tevens heb ik leren omgaan met grote tegenslagen in het doen van onderzoek. Een volgende keer ben ik hier op voorbereid. De thesis is voor mij dan ook een waardevolle afsluiting van het pre-master programma. Ik kan nu met een sterkere basis beginnen aan de master.

Het resultaat dat voor u ligt had niet kunnen worden bereikt zonder de hulp van de voor dit onderzoek geïnterviewden personen. Ik ben deze personen en hun organisaties dankbaar voor hun bereidwilligheid mee te werken aan een interview. De informatie en inzichten uit deze interviews zijn onmisbaar geweest voor het realiseren van dit onderzoek. Daarnaast wil ik dhr. Bart Pasmans bedanken voor zijn begeleiding vanuit de Radboud Universiteit.

Marijn van den Bergh
Nijmegen, juli 2011

Samenvatting

Nederland beschikt over ruim 97.000 hectare aan bedrijventerreinen, verdeeld over 3.602 locaties. Anno december 2010 blijkt uit de cijfers dat ruim 17.000 hectare bedrijventerrein is verouderd. De problematiek rondom veroudering van bedrijventerrein is echter geen nieuw fenomeen, al in de jaren tachtig doken de eerste herstructureringsplannen op. Desondanks werden de plannen nauwelijks gerealiseerd vanwege onvoldoende financiële middelen en bestuurlijk draagvlak. Hierdoor is de veroudering als maar toegenomen. Aan de 'versnelde' veroudering liggen voornamelijk drie factoren ten grondslag, te weten: lage aanvangskwaliteit van het vastgoed, achterstallig beheer & onderhoud en overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen. Deze factoren zijn wel bekend in het herstructureringsdebat, maar desondanks komt de herstructureringsopgave niet goed van de grond.

De markt voor bedrijventerreinen kent geen optimale uitkomsten. Zo wordt de markt gekenmerkt door de volgende marktimperfecties: geen optimale prijs, geen aanbod dat aansluit op de vraag en een ongezonde concurrentie. Hierdoor wordt toetreding van private partijen belemmerd. Dit komt omdat te weinig schaarste de economische waarde van de goederen op de markt voor bedrijventerreinen aantast en dat zorgt ervoor dat private partijen geen rendement kunnen behalen terwijl de risico's hoog zijn. Dit is deels te wijten aan de geringe private betrokkenheid. Private partijen zijn tot op heden minder geïnteresseerd in de herstructurering van bedrijventerreinen doordat de waardeontwikkeling grotendeels in de beginfase van het project plaatsvindt. Gemeenten nemen deze fase vaak voor hun rekening. Veelvuldig treden gemeenten daarbij op als grondontwikkelaar en toezichthouder. Volgens vele een ongewenste situatie omdat de onzekerheid over investeringen toeneemt en de afhankelijkheid van gemeenten te groot wordt. Tevens hebben de diverse wetten en regelgevingen (van toepassing op bedrijventerreinen) en de inflexibiliteit van bestemmingsplannen een belemmerende werking op het toetreden van private partijen. De versnipperde eigendomsstructuur oefent hier tevens invloed op uit.

In de loop der jaren hebben de vele rapporten en onderzoeken naar de herstructureringsopgave er toe bijgedragen, dat in november 2009 het Convenant bedrijventerrein 2010-2020 is ondertekend. De beoogde oplossing voor de 'falende' herstructureringsopgave zou onder meer verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt zijn. Het instrument dat deze beleidskeuze mogelijk zou kunnen verwezenlijken is PPS. In de beleidsdiscussie overheerst het belang van PPS, maar in de praktijk zoals in dit onderzoek is gebleken komt PPS nog slechts in geringe mate voor. Het idee is dat PPS resulteert in kwalitatief betere eindproducten voor hetzelfde geld als bij traditioneel aanbesteden, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. PPS-projecten hebben een lange looptijd waardoor het mogelijk is om dure oplossingen terug te verdienen. Ook zou PPS de private sector stimuleren om te investeren in nieuwe technieken en innovatieve oplossingen.

Uit het vooronderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, blijkt dat er in Nederland nog geen herstructureringsprojecten bestaan waar sprake is van een 'echte' PPS, in juridische zin. De praktijk kent wel enkele voorbeelden van herstructureringsprojecten waar publieke en private partijen gezamenlijk (financieel)risico dragen – onder leiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf – om zo een collectief belang te realiseren op een bedrijventerrein. In dit onderzoek wordt deze samenwerkingsvorm als volgt omschreven: 'samenwerking tussen publieke en private partijen, onderleiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf'. Men zou deze vorm kunnen omschrijven als een 'pps-light', in dit onderzoek kortweg 'pps'.

Voor dit onderzoek is een centrale vraag opgesteld, namelijk: *In hoeverre leidt private betrokkenheid in de vorm van pps bij een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen tot meerwaarde?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn twee herstructureringsprojecten onderzocht, namelijk: herstructurering van bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/ Ertveld, te 's-Hertogenbosch en herstructurering van bedrijventerrein Emer/Hintelaken – De Krogt, te Breda.

De onderzoeksstrategie (vergelijkende casestudy) gebruikt om de meerwaarde van *pps* in de praktijk aan te kunnen tonen is enerzijds gebaseerd op de bestaande PPS-literatuur en anderzijds op interviews met betrokken partijen bij bestaande *pps* projecten. Aan elke partij is gevraagd in welke vorm *pps* financiële, procesmatige en inhoudelijke meerwaarde vertoont.

De geïnterviewde partijen (gemeenten, private partijen en Regionaal OntwikkelingsBedrijf) stellen dat een *pps* leidt tot financiële meerwaarde doordat de risico's kunnen worden verdeelt tussen publiek en privaat en gebruik kan worden gemaakt van vereveningsmogelijkheden. Door het gezamenlijk dragen van de risico's wordt een herstructureringsproject haalbaar voor een private partij. Volgens de geïnterviewde partijen in 's-Hertogenbosch neemt de prijs/kwaliteit verhouding toe, terwijl de actoren uit de case Breda dit niet per definitie vinden. Volgens de geïnterviewde partijen vertoont een *pps* procesmatige meerwaarde doordat kennis en ervaring vroegtijdig samen wordt gebracht. Kennis waar een gemeente niet over beschikt wordt op deze manier in het proces ingebracht en andersom houdt een private partij eerder rekening met gemeentelijke belangen. De geïnterviewde partijen vinden tevens dat het samenwerkingsproces wordt versneld en verbeterd. Daarnaast vindt er door een *pps* een betere afstemming tussen private en publieke doelen en belangen plaats, zo bevestigen de geïnterviewde partijen. Uit het onderzoek blijkt dat de integrale benadering van een *pps* leidt tot inhoudelijke meerwaarde. De problematiek wordt van verschillende invalshoeken belicht en aangepakt. Door deze integrale benadering versterken functies van iedere partij elkaar. Gezamenlijk kan men immers een betere (en vaak snellere) oplossing ontwikkelen dan wanneer een gemeente dit alleen zou doen. Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat de verschijningsvormen van financiële, procesmatige en inhoudelijke meerwaarde van een *pps*, ontleend aan de theorie, in de praktijk worden bevestigd. Tijdens de interviews zijn een aantal andere potentiële vormen van meerwaarde belicht. De rol van een ROB in een dergelijke samenwerkingsvorm blijkt uit deze cases van essentieel belang. Een ROB lijkt als intermediaire partij noodzakelijk om publiek en privaat samen te brengen. Hierbij is de invulling van een ROB van groot belang voor het slagen van de *pps*.

Een *pps* kan een belangrijk onderdeel zijn van de verzakelijkingstrategie zoals geformuleerd door de THB en Roadmap en de indicatieve uitkomsten van dit onderzoek onderstrepen dit. Het onderzoek bevestigt dat een *pps* onder leiding van een ROB een goed vehikel is om herstructureren met private betrokkenheid op te pakken. Door de beperkingen van de twee cases is het te vroeg om te stellen of de verzakelijkingstrategie kans van slagen heeft. Herstructureren blijft maatwerk waardoor één standaard ontwikkelingsmodel niet voorhanden is. Wel kan gesteld worden dat in beide gevallen *pps* een positieve invloed heeft gehad op het herstructureringsproces. De betrokkenheid van een ROB in het proces is van essentieel belang. Zonder een ROB zou het traject nauwelijks van de grond komen in ieder geval bij deze cases.

Inhoud

Samenvatting.....	IV
1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding.....	1
1.1.1 Oorzaken ‘versnelde’ veroudering van bedrijventerreinen	2
1.1.2. Oorzaken ‘falende’ herstructurering.....	2
1.1.3. Verzakelijking	4
1.1.4. Samenwerking tussen publiek en privaat	5
1.2. Doelstelling.....	7
1.3. Vraagstelling	7
1.4. Begripsdefiniëring	7
1.6. Maatschappelijke relevantie	8
1.7. Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.8. Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. New Public Management	10
2.3. Relatie New Public Management en Publiek-Private Samenwerking.....	11
2.4. Publiek-Private Samenwerking.....	11
2.4.1. Definitie Publiek-Private Samenwerking.....	11
2.4.2. Voorwaarden en elementen van Publiek-Private Samenwerking	12
2.5. Vormen van Publiek-Private Samenwerking.....	13
2.5.1. PPS als partnerschap	13
2.5.2 PPS als concessie	14
2.6. Meerwaarde Publiek-Private Samenwerking.....	14
2.7. Regionaal Ontwikkelingsbedrijf.....	16
2.8. Conceptueel kader	18
Hoofdstuk 3 Methodologie	20
3.1. Inleiding.....	20
3.2. Onderzoeksstrategie	20
3.2.1. Selectievragen	20
3.2.2. Geselecteerde onderzoeksstrategie.....	21
3.3. Onderzoeksmateriaal	21
3.3.1. Dataverzameling.....	22
3.4. Selectie cases.....	22
3.5. Validiteit – betrouwbaarheid – generaliseerbaarheid	24
3.6. Onderzoeksmodel	25

Hoofdstuk 4 De cases	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/ Het Ertveld	26
4.3. Bedrijventerrein Emer/Hintlaken – De Krogten	29
Hoofdstuk 5 Analyse.....	32
5.1. Inleiding	32
5.2. Case 1: ‘s-Hertogenbosch	32
5.2.1. Betrokken partijen en intenties.....	32
5.2.2. Bedrijventerrein De Rietvelden	35
5.4. Case 2: Breda	40
5.4.1. Betrokken partijen en intenties.....	40
5.4.2. Bedrijventerrein Emer Noord – De Krogten	43
Hoofdstuk 6 Conclusie.....	48
6.1. Inleiding	48
6.2. Conclusie	48
6.2.1. Deelvraag 1.....	49
6.2.2. Deelvraag 2.....	49
6.2.3. Deelvraag 3.....	49
6.2.4. Deelvraag 4.....	50
6.3. Reflectie op het onderzoek	54
Literatuur.....	55
Bijlage 1: Vragenlijst private partij	58
Bijlage 2: Vragenlijst publieke partij.....	59
Bijlage 3: Vragenlijst BOM/BHB.....	61
Bijlage 4: Lijst geïnterviewde personen	63

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Nederland beschikt over ruim 97.000 hectare aan bedrijventerreinen, verdeeld over 3.602 locaties. Anno december 2010 blijkt uit de cijfers van IBIS (Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem van VROM, Stec Groep en Arcadis), dat 29,6% van deze locaties verouderd is (NVM, 2010). Dit betreft 1.061 locaties met een bruto hectare oppervlak van ruim 32.000 hectare. Deze cijfers staan echter ter discussie. Volgens de commissie Noordanus, ook wel Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (THB), is slechts 55% van deze 1.061 locaties daadwerkelijk verouderd (THB, 2009). Het Plan Bureau van de Leefomgeving deelt deze opvatting en vindt dat de cijfers van het IBIS een onjuist beeld geven van de werkelijkheid (PBL, 2009). Louw (2010) geeft twee argumenten waarom IBIS geen volledig beeld van de werkelijkheid schets. Gegevens zoals prijs, kwalitatieve terreinkenmerken en veroudering opgenomen in het IBIS zijn volgens hem niet betrouwbaar. Tevens is IBIS volgens hem niet in staat een volledig antwoord te geven op de huidige beleidsvragen. Hierdoor vindt Louw, dat de herstructureringsopgave door het IBIS slecht in kaart wordt gebracht.

De problematiek rondom veroudering van bedrijventerrein is geen nieuw fenomeen, al in de jaren tachtig doken de eerste herstructureringsplannen op. Desondanks werden de plannen nauwelijks gerealiseerd vanwege onvoldoende financiële middelen en bestuurlijk draagvlak. Vervolgens stelde de Rijksoverheid vanaf 1995 de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA) beschikbaar. Het doel was gemeenten te activeren om de verouderde bedrijventerreinen aan te pakken. Deze beleidsmaatregel heeft echter niet geleid tot de beoogde herstructurering. De benodigde subsidies waren ontoereikend en moeilijk bereikbaar (Louw et al., 2009). De VROM-raad (2006, p.7) constateert, dat de huidige planning van bedrijventerreinen achterhaald is en structurele beleidsveranderingen noodzakelijk zijn. De VROM-raad is van mening, dat er met een nieuw perspectief naar de verouderde terreinen gekeken moet worden. Het rapport van de VROM-raad lijkt een andere benadering naar de aanpak van bedrijventerreinen in te luiden, echter succes blijft uit. In 2008 constateert de THB dat, ondanks de vele onderzoeken naar veroudering, geen samenhangend beeld omtrent de veroudering en oplossingsrichtingen aanwezig is. Voortzetting van het huidige beleid zal er toe leiden dat de herstructureringsopgave verder toeneemt. Onder meer het areaal 'nieuwe' verouderde bedrijventerreinen vergroot (Gordijn et al., 2007).

De vele rapporten en onderzoeken naar de herstructureringsopgave hebben er toe geleid, dat in november 2009 het Convenant bedrijventerrein 2010-2020 is ondertekend door de provincies, de vereniging van Nederlandse gemeenten, Ministerie van Economische Zaken en het toenmalige Ministerie van VROM, thans Ministerie van IenM. Door regionale samenwerking willen de betrokken partijen een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid uitvoeren, dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Met het beleid wordt vooral ingezet op een goed economisch vestigingsklimaat en ruimtelijke basiskwaliteit. Om dit te verwezenlijken dient 15.800 hectare bedrijventerrein te worden geherstructureerd tussen 2009-2020 (Ministeries van VROM en EZ, 2009).

Toch klinken er kritische geluiden naar de invulling van het Convenant. Olden (2010) betoogt in zijn proefschrift dat onjuiste ramingen, te hoge groeiverwachtingen, onderlinge concurrentie, falende provinciale afstemming en een subsidiegedreven herstructurering mechanismen zijn waardoor het

convenant een flop zal worden. Tezamen met de harde plancapaciteit hebben gemeenten bijna voor 8 jaar grond in voorraad, dit bedraagt circa 2.500 hectare, omgerekend vijf keer het centrum van Amsterdam (Olden, Bedrijventerreinen april 2010). Tevens behelst het convenant alleen procedurele afspraken, wat geen garantie biedt op het voorkomen van systeemfouten in het huidige stelsel (Heeden, Bedrijventerreinen februari 2010).

Hoewel Olden de nationale aanpak bekritiseert klinken aan de andere kant de eerste positieve geluiden. Zo heeft Provincie Gelderland de ruimtelijke kaders vastgelegd in een structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties en is het accent van een lokale naar een regionale benadering verschoven. Hiervoor heeft de provincie een aanjaagteam in het leven geroepen, welke opereert vanuit de ontwikkelingsmaatschappij en de Provincie. Het team treedt op als procesregisseur en motiveert gemeenten voor een intergemeentelijke aanpak, zodat verevening van de onrendabele projecten mogelijk is (Van Haaren, 2010).

1.1.1 Oorzaken ‘versnelde’ veroudering van bedrijventerreinen

Op hoofdlijnen liggen er drie veronderstelde factoren ten grondslag aan de ‘versnelde’ veroudering van bedrijventerreinen, te weten: lage aanvangskwaliteit van het vastgoed, achterstallig beheer & onderhoud en overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen (STOGO & TU Delft, 2005).

Naast de drie genoemde factoren is de relatie tussen nieuwe en oude terreinen scheef. Voor ieder nieuw uitgegeven hectare bedrijventerrein wordt een nieuwe hectare bouwrijp gemaakt, waardoor de scheefgroei verder toe neemt (Olden, 2010). Volgens de THB (2008) liggen hier onder meer de dominerende rol van gemeenten tezamen met de lokale werkgelegenheidsmotieven en lage grondprijzen aan ten grondslag. De lage grondprijzen en overaanbod van grond stimuleren ondernemers niet om te investeren in duurzame huisvesting. Waarom zouden ondernemers hun bestaande huisvesting aanpassen aan de huidige eisen, als het voordeliger is een nieuwe kavel te kopen is de veronderstelling (Economische Zaken, 2007). Hierdoor is de economische levensduur van bedrijfspanden niet veel langer dan 25 jaar (STOGO & TU Delft, 2005). Het vastgoed wordt om die reden gekenmerkt door een lage aanvangskwaliteit. Gecombineerd met de lage investeringen van gemeenten in het beheer van de openbare ruimte versnelt het verouderingsproces. Naast de scheefgroei, resulteert de aanleg van nieuwe terreinen ook in verlies van open ruimte. Terwijl in de toekomst de ruimtebehoefte van bedrijventerreinen afneemt. De aandacht dient daarom te verschuiven van nieuwe terreinen naar herstructurering van oude terreinen (PBL, 2009).

1.1.2. Oorzaken ‘falende’ herstructurering

Met in achtneming van bovengenoemde oorzaken komt de huidige aanpak van de herstructureringsopgave niet goed van de grond. Hier liggen onder meer de hoge kosten van herstructureringsprojecten, de maatwerk vereiste aanpak en de heterogeniteit van het vastgoed en daarmee de beperkte overdraagbaarheid ten grondslag. Tevens blijkt uit de literatuur, dat dit voor een groot deel te wijten valt aan de geringe betrokkenheid van private partijen (gevestigde ondernemers, ontwikkelaars en beleggers) in dit proces (VROM, 2006; Van 't Klooster, 2006; THB, 2008; Louw et al, 2009; VROM, 2010). Naast de geringe private betrokkenheid in dit onderzoek ligt de focus op private betrokkenheid.

Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2007) is de wijze van herontwikkeling van bedrijventerreinen geïnstitutionaliseerd. In de loop der jaren is het vanzelfsprekend geworden dat gemeenten de herontwikkeling op bedrijventerreinen uitvoeren. Hierdoor is het moeilijk geworden dit pad te verlaten en een andere weg te volgen (Needman & Louw, 2003). Dit heeft als gevolg dat de markt voor bedrijventerreinen een imperfecte markt is die geen optimale uitkomsten kent. De markt wordt gekenmerkt door de volgende marktimperfecties: geen optimale prijs (grondprijzen op de bedrijventerreinen worden vaak bepaald door de comparatieve methode, op basis van de grondprijs in een andere gemeente, dit resulteert in een marktprijs die blijft hangen rond de kostprijs (Van 't Klooster, 2006)), geen aanbod dat aansluit op de vraag en een ongezonde concurrentie. Hierdoor kan er niet meer ruimte worden gegeven aan private partijen. Volgens Van 't Klooster (2006) omdat de bedrijventerreinenmarkt te weinig schaarste kent. Te weinig schaarste tast de economische waarde van de goederen op de markt voor bedrijventerreinen aan en dat zorgt ervoor dat private partijen geen rendement kunnen behalen terwijl de risico's hoog zijn. Hieraan ligt onder meer de beperkte interesse van pandeigenaren om te investeren in hun eigen pand en kavel ten grondslag, omdat overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen de waardeontwikkeling van panden en kavels belemmert. Het functioneren van de grondmarkt is namelijk van invloed op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit en daarmee het vastgoed (VROM, 2009). Hoewel de grond- en vastgoedmarkt nauw met elkaar samen hangen zijn het toch twee verschillende markten. Tevens zijn private partijen minder geïnteresseerd, doordat de waardeontwikkeling voor grotendeels in de beginfase van het herstructureringsproject plaatsvindt en gemeenten nemen deze fase vaak voor hun rekening. Veelvuldig treden gemeenten op als grondontwikkelaar en toezichthouder. Volgens ondernemers, ontwikkelaars en beleggers een ongewenste situatie omdat de onzekerheid over investering toeneemt en afhankelijkheid van gemeenten te groot wordt (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Financiering is ook een belangrijk obstakel in de private betrokkenheid bij herstructureringsprojecten. Zo is er bij de start van herstructureringsprojecten dikwijls geld (voorfinanciering) nodig voor sloop en renovatie van panden, bedrijfsverplaatsing en aanleg van de infrastructuur etc. De opbrengsten worden pas in latere fases gegenereerd, door bijvoorbeeld bij de verkoop van gronden. Bovendien stellen overheden vaak onvoldoende geld ter beschikking om de herstructurering zelf volledig aan te pakken en private partijen willen alleen investeren als er voldoende rendement behaald wordt. Hierdoor zijn de projecten onrendabel (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Naast de bovengenoemde oorzaken zijn de volgende zaken van invloed op de beperkte private betrokkenheid. Zo wordt het toetreden tot de markt van bedrijfsvastgoed voor beleggers bemoeilijkt door de huurwet. Daarnaast vormt de wetgeving rond de overdrachtsbelasting een belangrijke belemmering bij herstructurering. De inflexibiliteit van bestemmingsplannen heeft ook een belemmerende werking op de toetreden van private partijen. Na de beëindiging van de levenscyclus van bedrijventerreinen is het moeilijk om met de huidige bestemmingsplannen extra opbrengstmogelijkheden te genereren, aangezien de bestemming van de locatie niet anders mag worden ingevuld. (Ministerie van Economische Zaken, 2007). Het Ministerie van VROM et al. (2010) voegen hier aan toe, dat de versnipperde eigendomsstructuur, daar tevens invloed op uitoefenen. Door de geringe private betrokkenheid wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de kennis, competenties en drijfveren in de vastgoedmarkt. Daarnaast blijven innovatiekansen onbenut door het gebrek aan een integrale aanpak (Ministerie van VROM, et al, 2010).

1.1.3. Verzakelijking

Bovengenoemde oorzaken tezamen resulteren in een traag verloop van de herstructureringsprojecten; zo is in de periode 2002-2006 slechts 1.600 hectare geherstructureerd tegenover ruim 6.000 hectare aan bouwrijp gemaakte bedrijventerreinen. Hierdoor zal de problematiek op verouderde bedrijventerreinen als maar toenemen (Louw et al., 2009). Een oplossing voor de 'falende' herstructureringsopgave kan verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt zijn (VROM-raad, 2006; THB, 2008; Ministerie van VROM, et al, 2010). De VROM-raad (2006) stelt dat overheden moeten gaan samenwerken met private partijen. Private partijen, projectontwikkelaars en beleggers, hebben in het algemeen meer kennis van de marktvraag. Bovendien hebben ze meer oog voor rendement- en risicoaspecten. Om dit te verwezenlijken is een nieuwe rolverdeling tussen gemeenten en private partijen noodzakelijk. De grondmarkt voor industriële functies wordt namelijk nu veelal gedomineerd door gemeenten. De volgende definitie voor verzakelijking wordt gehanteerd:

“Verzakelijking is een langetermijnstrategie, gericht op behoud en groei van de waarde van bedrijventerreinen door een professionele en gebiedsgerichte aanpak, via een grotere (financiële) betrokkenheid van private partijen (beleggers, ontwikkelaars, eindgebruikers, regionale ontwikkelingsbedrijven) in samenspraak met overheden” (Roadmap, 2010, p.10).

Ook volgens het Ministerie van Economische Zaken kan verzakelijking van de markt oplossingen bieden. Zo dient er tussen gemeenten meer regionaal te worden samengewerkt, zodat er minder op prijs en meer op kwaliteit wordt geconcentreerd. Voor de herstructureringsopgave betekent dit dat gemeenten niet moeten concurreren op het aantrekken van ondernemers maar ten aanzien van de prijs/kwaliteit verhouding van de grond en het vastgoed (Ministerie van Economische Zaken (2007).

Tevens stelt het Ministerie van Economische Zaken (2007) dat een integraal bedrijventerreinen beleid ontwikkeld dient te worden om het risico te verlagen of het rendement te verhogen, zodat private betrokkenheid aantrekkelijker wordt. Hierbij is het inbouwen van meer flexibiliteit in herstructurerings- en bestemmingsplannen belangrijk, bijvoorbeeld bij zeer onrendabele projecten de mogelijkheid tot transformatie open te laten, zodat extra inkomsten kunnen worden gegenereerd die financiële risico's beperken. Private betrokkenheid van ontwikkelaars en beleggers kan ook worden vergroot, wanneer belemmerende wetgeving wordt verminderd of gewijzigd, zoals de huurwet en overdrachtsbelasting. De THB (2008) onderschrijft bovenstaande zaken en stelt, dat een gezonde markt wordt bereikt wanneer er betere afstemming plaats vindt tussen de exploitatie van nieuwe terreinen en terreinen die geherstructureerd dienen te worden. De verzakelijking dient volgens de THB verder te gaan en ze voegen hier aan toe: betere planning, creëren bewustzijn, professionele terreinexploitatie, oprichting van een kenniscentrum, verkorten doorlooptijd van de omgevingsvergunningen, ruime toepassing herinvesteringsreserves en willekeurige afschrijving investeringsaftrek.

Het doel van de verzakelijkingstrategie is om behoud en groei van de waarde van bedrijventerreinen te genereren (Ministerie van Economische Zaken, 2007). Vooral gemeenten zouden ontwikkelaars en beleggers een grotere rol moeten laten spelen. Op deze wijze ontstaat er ruimte op de markt waarin meerdere private partijen zaken kunnen doen met ondernemers. Dit levert kansen op voor zowel overheden, ontwikkelaars, beleggers en ondernemers (Ministerie van VROM, 2010). Figuur 1 op de volgende pagina illustreert wat de verzakelijkingstrategie concreet in kan houden.

Situatie nu		Perspectief
1. Focus op kavels en gebouwen	→	1. Verbreding naar gebieden
2. Vooral eigenaar-gebruikersmarkt	→	2. Meer mogelijkheden voor huur
3. Gaandeweg meer parkmanagement, echter weinig gericht op lange termijn waardebehoud	→	3. Bedrijfsleven dat realisatie, beheer en vernieuwing van bedrijventerreinen doet
4. Gronduitgifte: gemeenten	→	4. PPS-constructies van overheden en vastgoedpartijen
5. Grote opgave: 6.500 hectare op korte termijn te herstructureren	→	5. Meer particuliere investeringen in oude bedrijventerreinen
6. Sporadisch investeringen van professionele beleggers	→	6. Structureel ontwikkelaars- en beleggersdeel

Fig.1: Dimensies verzakelijking, van de situatie naar het perspectief 2030. Bron: Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt, Ministerie van VROM, 2010, p. 11.

Het instrument dat dit integrale beleid zou kunnen verwezenlijken is Publiek-Private Samenwerking (PPS). Samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten en private partijen zouden kunnen leiden tot financiële, procesmatige, inhoudelijke en externe meerwaarde (Kenniscentrum PPS, 1999; Knibbe, 2002; Bult-Spiering et al, 2005). Door het toepassen van PPS zou de herstructureringsopgave uit de 'overheidssfeer' worden gehaald. Met betrekking tot de herstructureringsopgave dient middels PPS voornamelijk invulling te worden gegeven aan punt 4 en 5 uit figuur 1.

1.1.4. Samenwerking tussen publiek en privaat

Met de keuze van de Rijksoverheid om in te zetten op verzakelijking van de bedrijventerreinen markt, waar het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 en de Roadmap 2010 aan ten grondslag liggen, wordt een duidelijk signaal afgegeven dat private betrokkenheid belangrijk wordt geacht om de problematiek op verouderde bedrijventerreinen op te lossen. Het instrument dat deze beleidskeuze zou kunnen verwezenlijken is PPS. In de beleidsdiscussie overheerst het belang van PPS, maar in de praktijk komt PPS nog slechts in geringe mate voor (Klijn & Van Twist, 2007). Dat PPS kan leiden tot meerwaarde wordt door verschillende bronnen aangetoond. Zo blijkt uit onderzoek van The Allen Consulting Group in samenwerking met Universiteit van Melbourne (2007) dat PPS meerwaarde oplevert in de vorm van besparingen op kosten en tijd (Ebbens, 2010). Klijn & Van Twist (2007) concluderen dat PPS bij Nederlandse projecten leidt tot meerwaarde, waarbij een kostenbesparing van 19 % kan worden behaald. Het merendeel van de onderzochte objecten in het onderzoek van Klijn & Van Twist, betreft infrastructurele projecten. In dat onderzoek hebben Klijn & Van Twist geen herstructureringsprojecten betrokken. Herstructureringsprojecten zijn complexer van aard.

Nu rest de vraag of PPS bij herstructureringsprojecten kan leiden tot meerwaarde en op welke manier? In de literatuur heeft PPS meerwaarde ten doel (Klijn & Van Twist, 2007; Borgdorff, 2008; BOM, 2009; Ebbens, 2010). Het idee is dat PPS resulteert in kwalitatief betere eindproducten voor hetzelfde geld als bij traditioneel aanbesteden, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. PPS-projecten

hebben en lange looptijd waardoor het mogelijk is om dure oplossingen terug te verdienen. Ook zou PPS de private sector stimuleren om te investeren in nieuwe technieken en innovatieve oplossingen (Ebbens, 2010). In de infrastructurele sector wordt PPS, zoals Klijn & Van Twist aantonen, al ruimschoots ingezet. In het geval van binnenstedelijke herstructureringen met behoud van de werkfunctie is dit een ander verhaal. De praktijk laat zien, dat de bodem van deze kavels dikwijls verontreinigd is. Alvorens de kavels bouwrijp kunnen worden uitgegeven dient de bodem te worden gesaneerd. Hier zijn hoge kosten mee gemoeid. Door het behouden van de werkfunctie overstijgen de kosten van de sanering de opbrengsten van de herontwikkeling, dit resulteert in een onrendabele top. Om deze reden is herstructureren maatwerk en zal een bedrijventerrein nooit in zijn totaliteit worden herontwikkeld. Het blijft bij enkele locaties waar de problemen het grootst zijn. Uit het vooronderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, blijkt dat er in Nederland nog geen herstructureringsprojecten bestaan waar sprake is van een 'echte' PPS, in juridische zin. De praktijk kent wel enkele voorbeelden van herstructureringsprojecten waar publieke en private partijen gezamenlijk (financieel)risico dragen – onder leiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf – om een collectief belang te realiseren op een bedrijventerrein. Een Regionaal OntwikkelingsBedrijf (ROB) is een organisatie die in een (provincieoverschrijdende) regio onderling afstemt en samenwerkt op het gebied van bedrijventerreinenbeleid (BWU, 2009). In dit onderzoek wordt deze samenwerkingsvorm als volgt omschreven: 'samenwerking tussen publieke en private partijen, onderleiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf'. Men zou deze vorm kunnen omschrijven als een 'pps-light', verder in dit onderzoek kortweg '*pps*'. De ultieme vorm van samenwerken is misschien wel PPS, echter door de aard van herstructureren en het financiële risico lijkt PPS in de praktijk nog een stap te ver.

Het verschil tussen PPS en *pps* is voor dit onderzoek als volgt gedefinieerd. PPS-contracten worden vaak voor de lange termijn gesloten (15 tot 30 jaar), waardoor (dure) innovatieve oplossingen kunnen worden terugverdiend. Bij een *pps* zijn (dure) innovatieve oplossingen en een lange looptijd niet de doelstelling. De private betrokkenheid is gewenst uit het oogpunt van risicoverdeling en snelle realisatie van het project. Ook de rol van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf (ROB) in een *pps* verschilt ten opzichte van een PPS, want in een PPS is doorgaans geen rol voor een ROB weggelegd. De overeenkomst tussen een PPS en een *pps* zit in de afspraken die over risico- en opbrengstenverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gemaakt tussen publieke en private partijen. Door ieders specifieke deskundigheid zouden beiden overeenkomsten leiden tot meerwaarde ten opzichte van de traditionele rolverdeling. In essentie zijn beiden overeenkomsten een publiek private samenwerking, echter door het lichtere karakter en de specifieke rol van een ROB onderscheidt een *pps* zich ten opzichte van een traditionele PPS. In de wetenschappelijke literatuur is PPS nadrukkelijk beschreven, maar is er weinig bekend over *pps* met betrekking tot binnenstedelijke herstructureringen van verouderde bedrijventerreinen. In dit onderzoek is daarom bewust de keuze gemaakt om de onderliggende theoretische assumpties van PPS te vertalen naar *pps*. Met andere woorden: wanneer de term PPS valt dient het in relatie te worden gezien met *pps*. De minieme verschillen zijn niet relevant voor dit onderzoek en daarom wordt door gebrek aan literatuur de PPS-literatuur geraadpleegd. Nu het verschil tussen PPS en *pps* is gemaakt werpt dit de vraag op of *pps* leidt tot meerwaarde bij de herstructurering van binnenstedelijke bedrijventerreinen?

1.2. Doelstelling

Samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private partijen – onder leiding van een ROB – zijn er wel, echter het is tot dusverre niet duidelijk wat de meerwaarde van dit nieuwe ontwikkelingsmodel zou kunnen zijn. Onderstaande doelstelling geeft weer wat ik met mijn onderzoek wil bereiken.

“Het doel van dit onderzoek is om kennis te genereren omtrent de samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen – onder leiding van een ROB – zodat kan worden beoordeeld of deze vorm van samenwerking leidt tot meerwaarde bij de herstructurering van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen.”

De resultaten hiervan, vervat in deze thesis, zullen een bijdrage leveren aan de kennisvorming inzake de meerwaarde van private betrokkenheid in een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

1.3. Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek betreft:

“In hoeverre leidt private betrokkenheid in de vorm van pps bij een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen tot meerwaarde?”

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Wat is een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, als onderdeel van de verzakelijkingstrategie?
- Wat kan een samenwerking tussen publieke en private partijen, onder leiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf inhouden?
- Waarin kan zich de meerwaarde van een publieke private samenwerking uiten?
- In hoeverre kunnen de verschijningsvormen van meerwaarde, die ontleend kunnen worden aan de theorie New Public Management, bevestigd worden door empirisch onderzoek?

De vier deelvragen vormen belangrijke stappen in het realiseren van de doelstelling. De eerste deelvraag gaat in op wat de verzakelijkingstrategie van de Rijksoverheid betekent voor de herstructurering van binnenstedelijke verouderde bedrijventerreinen. In het tweede onderdeel is onderzocht wat het ‘nieuwe’ ontwikkelingsmodel *pps* inhoudt en voornamelijk wat de rol van een ROB hierin betreft. Vervolgens is onderzocht in welke vorm een *pps*, volgens de theorie, meerwaarde vertoont ten opzichte van een traditionele ontwikkeling. In het laatste onderdeel van het onderzoek wordt onderzocht of de theoretische meerwaarde zich ook in de praktijk van binnenstedelijke herstructureringen vertoont.

1.4. Begripsdefiniëring

Enkele begrippen die nog niet expliciet in het voorgaande zijn toegelicht worden in dit onderzoek als volgt omschreven: verouderde (lees veroudering) en bedrijventerreinen.

Veroudering:

Veroudering in relatie tot bedrijventerreinen wordt door verschillende auteurs anders gedefinieerd, in dit onderzoek wordt onder veroudering het volgende verstaan: volgens Pen & Hiethaar (1998) is een terrein verouderd als zich op infrastructuur, ruimtelijke, representatief, milieukundig,

economisch en organisatorisch gebied elkaar versterkende problemen voordoen, die voortkomen uit de huidige eisen die aan moderne bedrijfsterrainen en ruimtelijke omgeving wordt gesteld. (CPB, 2001, p10-11).

Bedrijventerreinen:

In dit onderzoek wordt onder bedrijventerreinen in navolging van de THB (2008) het volgende verstaan: 'Een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden terrein dat bestemd en geschikt is voor gebruik door vestigingen ten behoeve van handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie, daaronder niet begrepen een terrein in overwegende mate bestemd voor kantoren, detailhandel of horeca'(THB, 2008, p.27).

1.6. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Het onderzoek haakt enerzijds in op het verrommelingsdebat en anderzijds op kennisvorming met betrekking tot de toepassing van PPS in de herstructureringsopgave bij bedrijventerreinen. Daarmee wordt getracht om verbetering van het gemeentelijk functioneren te bewerkstelligen.

In het begin deze eeuw deed het begrip 'verrommeling' zijn intrede in de beleidsdiscussie over het aangezicht van het Nederlandse landschap. Zowel de Nota Ruimte 2004 als de Agenda Vitaal Platteland 2004 erkennen de verrommeling van het Nederlandse Landschap als een probleem. Het debat werd voorheen voornamelijk gevoerd door deskundigen, maar de laatste jaren mengen meerdere partijen zich in het debat. Onder meer uit het onderzoek 'Krassen op het landschap' (Alterra, et al, 2009) blijkt dat bedrijventerreinen een negatief effect hebben op het landschap. Verouderde bedrijventerreinen hebben in grotere mate een negatief effect op de kwaliteit en waardering van het landschap. Leegstaande en verouderde bedrijfspanden zijn de start van een neerwaartse spiraal voor de aantrekkelijkheid van het bestaande terrein. Aanliggende bestemmingen krijgen tevens te maken met de negatieve uitstralingseffecten, waardoor daar de aantrekkelijkheid van het gebied afneemt (PBL, 2009). De Rijksoverheid wil de verrommeling onder andere tegen gaan door verouderde bedrijventerreinen aan te pakken.

De beleidskeuze van de Rijksoverheid om de bedrijventerreinenmarkt te verzakelijken lijkt de ommekeer te zijn. Hoewel het Convenant en de Roadmap positieve geluiden zijn voor een nieuwe aanpak, staat de nieuwe strategie nog in de kinderschoenen. De Roadmap heeft bovendien niet voor niets de status van 'startdocument' voor het in gang zetten van de verzakelijkingstrategie. De eerste pilot-projecten zijn inmiddels van start gegaan en het is wachten op de eerste resultaten. In dit onderzoek poog ik de meerwaarde van *pps* in een binnenstedelijke herstructurering aan te tonen. Dit ontwikkelingsmodel is onderdeel van de verzakelijkingstrategie. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan: (1.) de toetsing of de verzakelijkingstrategie kans van slagen heeft; (2.) de rol en waardering van een ROB en *pps* als ontwikkelingsmodel; (3.) het genereren van implicaties om de verzakelijkingstrategie te differentiëren naar spelers in de herstructureringsopgave. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de gegenereerde kennis indicatief is. Gezien de complexiteit en aard van de problematiek en grote verscheidenheid op de verschillende bedrijventerreinen is het niet mogelijk om de resultaten te generaliseren. Wanneer de resultaten van dit onderzoek, bevestigen dat het ontwikkelingsmodel *pps* succesvolle herstructureringen ten gevolge heeft, kan dit aanleiding geven voor publieke en private partijen om een nieuwe positie heroverwegen ten aanzien van een

binnenstedelijke herstructurering. Tevens zouden de inzichten uit dit onderzoek bij kunnen dragen aan het vervolg van de Roadmap.

1.7. Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is aangetoond wat de problematiek van verouderde bedrijventerreinen is. Toch is niet elke gemeente in staat een duidelijk beeld te schetsen over de omvang van de problematiek in eigen gemeente. Bovendien ontbreken adequate maatregelen. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uit zich dan ook in de bijdrage aan kennisvorming omtrent de toepassing van *PPS*. Gezien de aard van het onderzoek, de complexiteit van het onderzoeksobject en de tijd die staat voor het onderzoek zal ik in beperkte mate generaliseerbare resultaten verkrijgen. De gegenereerde kennis is meer van indicatieve waarde en kan eventuele leemte in het wetenschappelijke debat omtrent *pps* in de herstructureringsopgave van verouderde bedrijventerreinen invullen. Tevens wordt getoetst of de waarde van de theorie en onderliggende assumpties ook betrekking hebben op de herstructureringsopgave van deze vastgoedmarkt.

1.8. Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit zes hoofdstukken. Na dit het eerste hoofdstuk volgt een hoofdstuk waarin het theoretisch kader van dit onderzoek is uiteengezet. Dit hoofdstuk gaat in op een theorie waarmee een beter begrip kan worden gevormd van publieke private samenwerking en de verschillende verschijningsvormen van meerwaarde. Vanuit deze theorie is vervolgens een conceptueel model opgesteld, welke richting geeft aan het onderzoek. Hoofdstuk drie behandelt de methodologie van dit onderzoek. De hoofdstukken vier en vijf bevatten omschrijving van de cases en een analyse van de geïnterviewde personen per case. Tenslotte noemt hoofdstuk zes de conclusies van het onderzoek, hierbij is antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek. Dit hoofdstuk rond af met een reflectie op het onderzoek en de resultaten van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de centrale theorie van het onderzoek en het conceptuele kader dat is ontwikkeld. New Public Management (NPM) vormt de centrale theorie in dit onderzoek, aangezien PPS voortvloeit uit deze theorie. Deze theorie wordt uitgewerkt, zodat duidelijk wordt van welke waarde deze theorie is geweest bij de totstandkoming van PPS. Vervolgens wordt de relatie tussen de geselecteerde theorie en een PPS gelegd. Daarop volgt de definiëring van PPS om de plaats van *pps* binnen PPS te bepalen en wat de voorwaarden voor een *pps* zijn. Hierop volgt de uitwerking van de twee hoofdvormen van PPS om op deze wijze verschillende vormen in *pps* aan te kunnen brengen. Het ontwikkelingsmodel *pps* heeft grote overlap met PPS en dus met de onderliggende theorie. Vervolgens wordt de meerwaarde die volgens de theorie voortvloeit uit een PPS uitgewerkt en gekoppeld aan het NPM. PPS dient als uitgangspunt omdat *pps* grote overlap heeft met PPS en dus met de onderliggende theorie. Op deze wijze verkrijgt men inzicht in de relatie tussen de meerwaarde van *pps* en NPM. Met behulp van deze verschijningsvormen wil dit onderzoek aantonen of de meerwaarde die volgens de theorie voortvloeit uit een *pps* in de praktijk ook daadwerkelijk leidt tot meerwaarde. Een aparte paragraaf staat in het teken van de rol van een ROB. Ten slotte wordt de schematische weergave en interpretatie van het conceptuele kader behandeld.

2.2. New Public Management

Aan PPS liggen twee wetenschappelijke 'body of knowledges' ten grondslag. De uit NPM afkomstige gedachte, dat private betrokkenheid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid en aan de uit de governance literatuur komende gedachte dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere producten (Klijn & Van Twist, 2007). In dit onderzoek ligt de focus op NPM, omdat meerdere auteurs onderschrijven dat het gedachte goed uit het NPM een grotere rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van PPS dan de gedachten uit de governance literatuur (Nelissen, De Goede & Van Twist, 2004; Bult-Spiering & Dewulf, 2006; Bicici, 2008; Ebbens, 2010).

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw heeft NPM zijn intrede in het openbaar bestuur gemaakt. Het richt zich op twee claims. Bureaucratie is niet de meest efficiënte manier om de publieke sector te besturen en de instrumenten, het bestuursrecht en het conventionele budgettaire proces, dienen vervangen te worden (Ebbens, 2010). Osborne en Gaebler geven in 'Reinventing Government' (1992) een waargenomen trendverschuiving weer van een bureaucratische cultuur naar een ondernemingscultuur. In deze ondernemingscultuur dient het contractualisme te worden geïntroduceerd, welke is gebaseerd op het scheiden van vraag en aanbod en het introduceren van competitie aan de aanbodzijde (Lane, 2000). Volgens Nelissen, De Goede & Van Twist (2004) is NPM een verzameling van modellen, inzichten en praktijken welke als doel hebben om organisaties binnen de overheid resultaatgerichter, meer ondernemend en kostenbewuster te laten opereren. Tevens onderschrijven Nelissen, De Goede & Van Twist (2004), dat het boek 'Reinventing Government' (1992) beeldbepalend is voor NPM. Osborne & Gaebler stellen de kaders van het NPM. Hood (1995) geeft in zijn artikel de belangrijkste kenmerken van het NPM. Door het gebruik van deze karakteristieken zouden overheden instaat zijn de 'kloof' tussen publiek en privaat te kunnen verkleinen (Bibici, 2008). De principes van Osborne & Gaebler en later de karaktersitieken van Hood hebben grote invloed gehad bij de totstandkoming van het instrument PPS (Nelissen, De Goede & Van Twist, 2004; Bult-Spiering & Dewulf, 2006; Bicici, 2008; Ebbens, 2010).

2.3. Relatie New Public Management en Publiek-Private Samenwerking

Osborne en Gaebler (1992) geven tien principes om te komen tot een nieuw systeem, omdat volgens hen het oude systeem disfunctioneerde. Deze principes moeten leiden dat overheden zich meer gaan richten op het formuleren van het beleid en de uitvoering aan anderen over laten. De efficiency en effectiviteit van overheidsoptreden zou op deze manier bevorderen. Om beleid en uitvoering te scheiden zouden maatregelen als privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging moeten worden toegepast. Hierdoor kunnen afzonderlijke private actoren zich met de uitvoering bezig houden. Overheden moeten dan de uitvoering monitoren via van tevoren vastgestelde performance indicators. De zeven karakteristieken van Hood (1995) spelen hierbij tevens een belangrijke rol.

Bult-Spiering & Dewulf (2006) constateren dat er een relatie bestaat tussen New Public Management en PPS, dit wordt ook door andere auteurs onderschreven. Zo stelt Keating dat PPS een mechanisme is van het New Public Management (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). De kenmerken van het New Public Management welke door Osborne & Gaebler worden gegeven zijn grotendeels van toepassing op PPS. Meest in het oogspringend zijn een vijftal elementen: (1.) de overheid dient het beleid vast te stellen, maar de uitvoering over te laten aan anderen; (2.) en betaling dient gerelateerd te zijn aan de resultaten, niet aan de geleverde inspanning (Ebbens, 2010). (3.) Binnen een PPS-constructie wordt de nadruk gelegd op het vergroten van de efficiëntie; (4.) en op de uitbesteding van taken via nieuwe vormen van aanbesteding. De redenering hiervoor is, dat de private sector veel efficiënter kan werken en (5.) als verschillende activiteiten worden geïntegreerd kunnen schaalvoordelen en innovatievoordelen behaald worden. Deze redenering achter PPS steunt dus sterk op theoretische assumpties uit de New Public Management school (Klijn & Van Twist, 2007).

De karakteristieken van NPM die door Hood worden omschreven zijn tevens van toepassing op de totstandkoming van PPS. Meest in het oog springend zijn een drietal karakteristieken: (1.) binnen de publieke sector dient meer gebruik te worden gemaakt van managementvaardigheden en instrumenten uit de private sector; (2.) het toepassen van professioneel management; door een zichtbare en actieve controle van topmanagers bij publieke organisaties; (3.) In publieke organisatie dienen meer expliciete en meetbare prestatie-indicatoren te worden toegepast. Concreet betekent dit: duidelijk gedefinieerde doelen, formeel meetbare standaarden en meetbaarheid van presentatie en succes (Ebbens, 2010).

2.4. Publiek-Private Samenwerking

Door het toepassen van PPS zouden overheden beter in staat zijn om publieke doelen te realiseren. Publieke- en private partijen concentreren zich meer op de kwaliteiten waar ze goed in zijn, wat zou moeten leiden tot synergie tussen de betrokken partijen.

2.4.1. Definitie Publiek-Private Samenwerking

In de literatuur zijn verschillende definities van PPS te vinden. Kwak, Chih en Ibbs (2009, p. 52-53) geven een overzicht van een viertal definities die worden gebruikt door Britse Ministerie van Financiën, De Wereldbank, Europese Commissie en het Canadese College voor PPS. Op basis van deze definities komen zij tot de volgende definitie: 'Een samenwerkingsverband tussen publieke en private sectoren waarbij bronnen, risico's, verantwoordelijkheden en opbrengsten worden gedeeld om gezamenlijke doelstellingen te bereiken'. Klijn & Teisman (2000, p.47) omschrijven PPS als "Min

of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's kosten en opbrengsten worden gedeeld" (Klijn & Van Twist, 2007, p.2). De toevoeging van het begrip duurzaam doelt op een stabiele langdurige samenwerking.

De verschillende definities vertonen veel overeenkomsten, maar alle met een eigen accent. In het kader van dit onderzoek is het van belang dat de omschrijving herkenbaar is, zodat een specifiek aantal cases, die aan de definitie voldoen, geselecteerd kan worden. Tevens verschaft het duidelijkheid over welke samenwerkingsvormen wel en niet passen binnen de omschrijving. Op grond hiervan is gekozen voor de volgende veel gehanteerde definitie van het Kenniscentrum PPS, aangevuld met het aspect risicodragend om onderscheid met andere samenwerkingsvormen te benadrukken:

"Publieke en private partijen werken risicodragend samen aan een gezamenlijke doelstelling waarbij dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid meerwaarde ten opzichte van de traditionele rolverdeling optreedt: meer kwaliteit voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheden" (Borgdorff, 2008, p.34).

Hierbij is het begrip meerwaarde van essentieel belang. PPS wijkt af van de traditionele rolverdeling tussen publieke- en private partijen, anders is er geen sprake van een PPS. Door een dergelijke samenwerking kan meerwaarde ontstaan die zonder samenwerking niet tot stand komt, zo is de gedachte. De definitie van PPS kan voor grotendeels gehandhaafd blijven, echter wordt bij *pps* minder waarde gehecht aan het laatste gedeelte van de definitie: meer kwaliteit voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. De verdeling van de risico's zijn belangrijker bij een *pps*, gezien herstructureringsprojecten vaak onrendabel zijn. De definitie van *pps* in dit onderzoek luidt als volgt:

"Publieke en private partijen werken risicodragend samen aan een gezamenlijke doelstelling waarbij dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid meerwaarde ten opzichte van de traditionele rolverdeling optreedt: meer kwaliteit voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld en een gunstige risicoverdeling voor de partijen. Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheden" (Borgdorff, 2008, p.34).

Aan de definitie is alleen de verdeling van de risico's toegevoegd. Dit sluit beter aan bij de rol van een ROB hier meer over in paragraaf 2.8. Nu duidelijk is wat de definitie van *pps* betreft worden de voorwaarden en elementen waaraan een *pps* dient te voldoen behandeld.

2.4.2. Voorwaarden en elementen van Publiek-Private Samenwerking

Volgens Bult-Spiering, Blanken en Dewulf (2005) bestaat een PPS uit een achttal elementen, te weten: (1.) één of meer publieke en (2.) private partijen; (3.) werken samen; (4.) aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling; (5.) in een organisatorisch verband; (6.) met inbreng van middelen; (7.) en risicoaanvaarding; (8.) en verdeling van de opbrengsten.

Naast boven genoemde elementen stellen Bult-Spiering, Blanken en Dewulf (2005) dat er een aantal voorwaarden zijn waaraan een PPS moet voldoen. Een PPS moet: (1.) gericht zijn op het bereiken van synergie of meerwaarde; (2.) zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen dienen; (3.) de eigen identiteit van actoren en hun identificatie met eigen doelstelling en verantwoordelijkheid in standhouden; (4.) zorgen voor een verdeling van de opbrengsten in overeenstemming met de inbreng van middelen en de risico aanvaarding door elk der actoren.

Wanneer een samenwerking niet aan deze punten voldoet is er geen sprake van een PPS. Het kan dan wel een samenwerking tussen publiek en privaat betreffen, maar het PPS karakter ontbreekt. De voorwaarden en elementen geschetst door Bult-Spiering, Blanken en Dewulf zijn tevens van toepassing op een *pps*.

2.5. Vormen van Publiek-Private Samenwerking

De PPS literatuur onderscheidt twee hoofdvormen, te weten: Concessie-PPS, Partnership-PPS. De keuze tussen een van de hoofdvormen dient volgens Klijn & Van Twist (2007) te berusten op de complexiteit van het project. Wanneer projecten relatief eenvoudig, overzichtelijk, goed specificeerbaar en te monitoren zijn lijkt een Concessie-PPS de juiste keuze. Naarmate de complexiteit toeneemt en daarmee het aantal actoren komt een Partnership-PPS het meest in aanmerking. Om invulling te geven aan de verschillende vormen van *pps*, wordt gebruikt gemaakt van vormen in PPS.

2.5.1. PPS als partnerschap

Bij PPS in partnerschap vorm is sprake van een intentie- en samenwerkingsovereenkomst met participatie in een opgerichte projectorganisatie (Bult-Spiering et al; 2005). De overheid werkt intensief samen met een marktpartij om een zekere publieke doelstelling te realiseren, eventueel gekoppeld aan een commerciële doelstelling ingebracht door een marktpartij (Kenniscentrum PPS, 1999). Het draait om de 'integratie van functies' (Bult-Spiering & Dewulf, 2006; Klijn & van Twist, 2007). Kenmerkend is dat de leiding in zowel publieke als private partijen ligt. Verder worden hulpbronnen door beide partijen geleverd en worden risico's, opbrengsten en verliezen gedeeld (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Toepassing van dit model vindt veelal plaats met het doel functies te integreren en/of bij inhoudelijke complexiteit van het project. Partijen dragen gezamenlijk het projectrisico (Klijn & van Twist, 2007).

Partnerschap kan twee verschillende vormen aannemen. Namelijk partnerschap in de vorm van een Joint-Venture of in de vorm van een alliantie. Het verschil tussen beide is dat bij een Joint-Venture de risico's worden gedragen door de nieuw op te richten rechtspersoon, welke autonome taken en verantwoordelijkheden heeft (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Bij een alliantie liggen de risico's bij zowel de publieke als private partner (Parlevliet, februari 2008).

Bij een *pps* ontwikkelingsmodel is de alliantie vorm gezien het vooronderzoek meer voorkomend dan de bij een Joint-Venture vorm. Het oprichten van een nieuw rechtspersoon is een dure aangelegenheid en wordt vermeden wanneer dit niet noodzakelijk wordt geacht (BOM, 2009).

2.5.2 PPS als concessie

In een PPS concessie worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van bijvoorbeeld een infrastructuur project zoals een weg, geïntegreerd. De concessiehouder verleent zodoende namens de overheid een dienst, vastgelegd in outputovereenkomsten, aan de maatschappij voor een bepaalde prijs die betaald wordt door een publieke partij. De eindverantwoordelijkheid blijft in handen van de overheid. In deze samenwerkingsvorm ligt de regie bij de publieke partij als opdrachtgever en draagt de private partij de risico's van de bedrijfsvoering (Bult-Spiering et al, 2005). Er is dus sprake van integratie van verschillende activiteiten. Het gaat daarbij om de integratie van het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van een project (Klijn & Van Twist, 2007). In Nederland spreekt men vaak over zogenaamde DBFMO contracten. Dit staat voor Design, Built, Finance, Maintain en Operate. Deze samenwerkingsvorm wordt nog slechts toegepast in de infrastructurele sector. Uit het vooronderzoek is gebleken dat er nog geen *pps* op concessie basis is uitgevoerd.

2.6. Meerwaarde Publiek-Private Samenwerking

Onafhankelijk van het type PPS is het doel van een PPS het creëren van meerwaarde, in de vorm van waarde of kwaliteit die extra ontstaat als gevolg van een gezamenlijke aanpak (Borgdorff, 2008). Als gevolg van de gezamenlijke aanpak uit de toegevoegde waarde van PPS zich in een soort van synergie. De synergie ontstaat door de samenwerking en de inzet daarbij van de deskundigheid en competenties van zowel publieke als private partijen (Europese Commissie, 2003, in Borgdorff 2008). Door de toepassing van PPS beschikken overheden over de mogelijkheid om markcompetenties te benutten. Volgens Knibbe (2002) zijn marktpartijen beter in staat kostenefficiënt te werken en potentiële meerwaarde (in kwaliteit, proces etc.) te benutten. Een PPS is voor marktpartijen interessant aangezien de risico's en kosten gedeeld kunnen worden. Bovendien kunnen nieuwe markten worden betreden. Deelname van de markt aan klassieke overheidstaken wordt in een PPS immers mogelijk. Gezamenlijke inspanningen kunnen zo maatschappelijke en commerciële belangen combineren wat tot meerwaarde kan leiden (Kenniscentrum PPS, 1999).

Tab.1: Vier soorten meerwaarde Bron: Vrij naar Handboek PPS, p 38-39, Bult-Spiering et al, 2005

Inhoudelijke meerwaarde	Financiële meerwaarde
▪ Integrale benadering ▪ Elkaar versterkende functies ▪ Kwaliteit oplossing neemt toe	▪ Slimme verdeling risico's ▪ Profiteren van vereveningsmogelijkheden ▪ Betere prijs-kwaliteitverhouding
Procesmatige meerwaarde	Externe meerwaarde
▪ Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring ▪ Afstemming doelen/belangen ▪ Versnelling/verbetering samenwerkingsproces	▪ Onderlinge afstemming met andere projecten of ontwikkelingen mogelijk

Volgens Klijn & Van Twist (2007) is de kracht achter PPS dat er meerwaarde kan ontstaan, welke zonder samenwerking tussen publieke en private partijen niet tot stand komt. Meerwaarde van een PPS kan in verschillende vormen optreden. Tabel 1 toont vier soorten van meerwaarde zoals getypeerd door Bult-Spiering et al. In dit onderzoek wordt de meerwaarde van een *pps* op basis van deze criteria getoetst.

In paragraaf 2.3 wordt geconstateerd dat assumpties uit het New Public Management in relatie staan tot PPS. Klijn & Van Twist (2007) en Ebbens (2010) onderschrijven dat een vijftal elementen

waaraan een PPS voldoet, voortvloeien uit de NPM gedachte. Deze elementen en de verschijningsvormen van meerwaarde van PPS staan als volgt in verhouding tot elkaar:

1. De overheid dient het beleid vast te stellen, maar de uitvoering over te laten aan anderen. Dit element is meer van procesmatige aard. Gezien de verschijningsvormen van meerwaarde (tabel 1) volgens Bult-Spiering komt dit overeen met het afstemmen van doelen en belangen.
2. Betaling dient gerelateerd te zijn aan de resultaten, niet aan de geleverde inspanning. Dit element is meer van financiële aard. Dit leidt een betere prijs-kwaliteitverhouding (tabel 1).
3. Vergroten van de efficiëntie. Dit element is meer van procesmatige aard. Hierdoor treedt versnelling en of verbetering van het samenwerkingsproces op (tabel 1).
4. Uitbesteding van taken via nieuwe vormen van aanbesteding. Door een slimme verdeling van risico's en profiteren van vereveningsmogelijkheden is dit element meer van financiële aard (tabel 1).
5. Als verschillende activiteiten worden geïntegreerd kunnen schaalvoordelen en innovatievoordelen behaald worden. In dit onderzoek wordt dit element meer benaderd vanuit procesmatige aard als van financiële aard. Schaalvoordelen leveren uiteraard financiële voordelen op, maar dit komt eerst tot stand doordat vroegtijdig kennis en ervaringen zijn samengebracht. We spreken hier dan ook van procesmatige meerwaarde.

Ebbens (2010) onderschrijft dat een drietal karakteristieken van Hood (zoals beschreven in paragraaf 2.3) waaraan een *pps* voldoet, voortkomen uit de NPM gedachte. Deze karakteristieken en verschijningsvormen van meerwaarde van *pps* staan als volgt in verhouding tot elkaar:

1. Binnen de publieke sector dient meer gebruik te worden gemaakt van management vaardigheden en instrumenten uit de private sector. Dit komt overeen met een integrale benadering, wat gezien tabel 1 duidt op een karakteristiek van inhoudelijke meerwaarde.
2. Het toepassen van professioneel management door een zichtbare en actieve controle van topmanagers bij publieke organisaties. Deze karakteristiek van inhoudelijke en procesmatige aard komt overeen met een integrale benadering en het vroegtijdige samenbrengen van kennis en ervaring (tabel 1).
3. In publieke organisaties dienen meer expliciete en meetbare prestatie-indicatoren te worden toegepast. Concreet betekent dit: duidelijk gedefinieerde doelen, formeel meetbare standaarden en meerbaarheid van presentatie en succes. Deze karakteristiek is van procesmatige aard en strookt met het afstemmen van doelen/belangen en met versnelling/verbetering van het samenwerkingsproces (tabel 1).

Nu de relatie tussen de verschijningsvormen van meerwaarde van *pps* en NPM is gelegd worden de verschijningsvormen van meerwaarde die dienen als beoordelingscriteria behandeld. In het empirisch deel van dit onderzoek zijn de geselecteerde cases getoetst aan de verschijningsvormen van meerwaarde (beoordelingscriteria). De criteria zijn van financiële, procesmatige en inhoudelijke aard. De motieven om een *pps* te sluiten hebben te maken met de verwachte meerwaarde die de samenwerking oplevert. Gezien tabel 1, wordt de externe meerwaarde in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De externe meerwaarde focust zich op ontwikkelingen in naast gelegen gebieden. Aangezien *pps* nog nauwelijks wordt toegepast in de herstructureringsopgave en vooral maatwerk is, kunnen hier geen relevante conclusies uit getrokken worden. De overige

verschijningsvormen van meerwaarde zijn wel toetsbaar en blijven gehandhaafd zie tabel 2 op de volgende pagina.

Tab. 2: Beoordelingscriteria voor de geselecteerde cases. Bron: eigen bewerking

Financiële meerwaarde
▪ Slimme verdeling risico's ▪ Profiteren van vereveningsmogelijkheden ▪ Betere prijs-kwaliteitverhouding
Procesmatige meerwaarde
▪ Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring ▪ Afstemming doelen/belangen ▪ Versnelling/verbetering samenwerkingsproces
Inhoudelijke meerwaarde
▪ Integrale benadering ▪ Elkaar versterkende functies ▪ Kwaliteit oplossing neemt toe

Nu bekend is aan welke beoordelingscriteria cases worden getoetst wordt in de volgende paragraaf de rol en functie van een ROB uiteengezet.

2.7. Regionaal Ontwikkelingsbedrijf

Een ROB kan binnen de herstructurering van bedrijventerreinen uiteenlopende functies vervullen (BWU, 2009):

- Planings- en programmeringsfunctie: Bij uitwerking van gemeentelijke en provinciale plannen kan een ROB een strategische rol spelen;
- Marketing- en loketfunctie: Een ROB kan met de markt communiceren over de potenties van een gebied en de ontwikkelingswensen en -kansen van dat project (promotie/acquisitie);
- Grondbedrijfsfunctie: Tijdens een herstructurering kan een ROB gronden verwerven en eventueel het daarop aanwezig vastgoed, het tijdelijk beheer daarvan en het (her)inrichten en verkopen of verpachten daarvan met het oog op toekomstige gebruik. Deze functie is in veel gevallen complementair aan die van gemeenten of provincies;
- (her)ontwikkelingsfunctie van vastgoed en bedrijventerreinen: Deze functie ligt in het verlengde van de grondbedrijfsfunctie, maar is nadrukkelijker gericht op herontwikkeling van bestaand vastgoed;
- Beheersfunctie: Een ROB kan gronden/gebouwen/locaties tijdelijk beheren in de fasen tussen verwerving en (her)ontwikkeling, maar ook na ontwikkeling kan een ROB een blijvende beheerstaak c.q. parkmanagement vervullen.

De rol van een ROB is op dit moment en in de huidige markt onze mening in grote mate bepalend voor het ontwikkelingsmodel *pps*. Zonder ROB zou een *pps* niet mogelijk zijn. De rol van een ROB kan echter per organisatie verschillen. Zo kan een ROB in verschillende juridische vormen gestalte krijgen, te weten: publiekrechtelijk samenwerkingsverband, zoals een gemeenschappelijke regeling (GR); privaatrechtelijke samenwerkingsverband, zoals een NV of BV. Een ROB in privaatrechtelijke vorm is in Nederland het meest voorkomend (BWU, 2009). Volgens de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU) (2009) zijn de belangrijkste motieven om voor een NV/BV vorm te kiezen: het ROB op afstand plaatsen van gemeenten en provincie, de bedrijfsmatige aanpak en de wens het bedrijf te koppelen aan het aandeelhouderschap

en risicodragend inzet. Transparantie is daarbij een van de belangrijkste argumenten om voor een NV-vorm te kiezen. De BV-vorm kent zijn voordelen in de beperking van financiële en bestuurlijke aansprakelijkheid bij participatie in herstructureringsprojecten. Voornamelijk de afstand van gemeenten en provincie is belangrijk in een *pps*. Een ROB opereert op allerlei beleidsterreinen en vervult daar verschillende taken. In dit onderzoek worden alleen de functies van een ROB op het gebied van de herstructurering van bedrijventerreinen behandeld.

In dit onderzoek zijn verschillende ROB'en onderzocht naar hun rol in de herstructureringsopgave van verouderde bedrijventerreinen. In Nederland zijn meerdere ROB'en die betrokken zijn bij herstructureringsprojecten, echter betreft het vaak transformatie projecten. Bij een herstructurering van bedrijventerreinen met behoud van de werkfunctie is tot op heden maar één ROB actief betrokken, waarbij projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het betreft de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) met een specialistische afdeling, te weten: de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen B.V. (BHB), verder in dit onderzoek als BOM/BHB. De Limburgse ontwikkelings- en investeringsmaatschappij (LIOF) met tevens een specialistische afdeling, te weten: de Limburgse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen B.V. (LHB) is tevens betrokken bij herstructureringsprojecten, echter verkeren die projecten nog in een onderzoeksfase. In dit onderzoek is alleen de BOM/BHB onderzocht aangezien de projecten die zij uitvoeren verder zijn gevorderd. De BOM/BHB is een samenwerkingsverband van de Provincie Noord-Brabant en de BOM. Het is een participatiefonds, dat erop gericht is om gemaakte herstructureringsplannen ook daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. De BOM/BHB verwezenlijkt dit door een risicodragende participatie in een deelproject en/of een lokaal of regionaal herstructureringsfonds aan te gaan. De BOM/BHB richt zich op de herontwikkeling van privaat eigendom op bedrijventerreinen en betreft daar de professionele vastgoedsector en de gemeenten bij (BOM, 2009). De missie van de BOM/BHB met betrekking tot bedrijventerrein luidt: *'Het – in samenwerking met publieke en private partijen – stimuleren, ondersteunen en bijdragen aan de realisatie van herstructureringsprojecten van Noord-Brabantse bedrijventerreinen, met het doel zorgvuldig ruimtegebruik te bewerkstelligen en een goed economisch vestigingsklimaat voor ondernemers op een duurzame wijze te (doen) waarborgen'* (BOM, 2009, p.13).

Rol BOM/BHB in een *pps*

In de praktijk bestaat een *pps* uit publieke en private partijen. Publiek in de zin van een gemeente en privaat in de zin van een ontwikkelende partij of ondernemer met een ambitie die een collectief belang dient op het gehele bedrijventerrein (herstructureren van een aantal leegstaande bedrijfspanden, ontwikkelen van een logistiek centrum onder het Multi-user concept, etc). Tezamen willen deze partijen projecten op een bedrijventerrein herstructureren. Gezien de inhoudelijke en financiële complexiteit die aan deze projecten is verbonden werkt een ROB samen met de publieke en private partijen. In dit onderzoek betreft dit de BOM/BHB in de persoon van een procesmanager.

De procesmanager heeft als taak, wanneer een bedrijventerrein dient te worden geherstructureerd, de publieke en private partijen bij elkaar te brengen. Bij beide partijen wordt achterhaald wat hun ambities zijn, juridisch wordt dit vast gelegd in een intentieovereenkomst (fase 1). De gezamenlijke visie/ambitie voor het bedrijventerrein wordt vastgelegd in een masterplan. De publieke en private partijen dienen zelf invulling te geven aan het masterplan. De procesmanager heeft hier een regisserende rol en bemiddelt als het ware tussen de partijen, zodat daadwerkelijk een masterplan

wordt ontwikkeld (fase 2). De volgende stap van een procesmanager is om partijen verder te binden, door de herstructureringsopgave op te delen in deelprojecten. Met de betrokken partijen wordt afgesproken wie welke projecten voor zijn rekening wil nemen (fase 3). Wanneer deze afspraken geregeld zijn, dan wordt er een realisatieovereenkomst gesloten voor de uitwerking en realisatie van de projecten (fase 4). De uitwerking van de projecten is toch nog vaak een gemeentelijke aangelegenheid. Bijvoorbeeld in het geval van gedateerde bestemmingsplannen waar de huidige bestemming niet aanwezig zou mogen zijn conform het vigerende bestemmingplan. Dan is het zaak voor de procesmanager om de ambities van de betreffende gemeente te achterhalen en het bestemmingsplan eventueel aan te passen zodat de huidige bestemming wel gewenst is in het bestemmingsplan (fase 4). In de fase na het sluiten van de realisatie overeenkomst monitort de BOM/BHB of de afspraken worden na gekomen, dit is tevens fase 5 (BOM, 2009). Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillende fasen van de betrokkenheid van een procesmanager in een herstructureringsproject.

Tab. 3: Beoordelingscriteria voor de geselecteerde cases. Bron: eigen bewerking

Fase	Rol procesmanager
Fase 1	<i>De ambities vastleggen in een intentieovereenkomst</i>
Fase 2	<i>Opstellen masterplan</i>
Fase 3	<i>Herstructureringsopgave opdelen in deelprojecten, selecteren van markt/ontwikkende partijen en sluiten van realisatie overeenkomsten</i>
Fase 4	<i>Ondersteuning bij de uitwerking van de deelprojecten</i>
Fase 5	<i>Monitoren van het realisatie proces</i>

2.8. Conceptueel kader

Het conceptueel kader wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de kennis die nodig is om de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Met andere woorden: het ontwerp van het onderzoek in een begripsmatige vormgeving (Verschuren en Doorewaard, 2007). In één model wordt zichtbaar aan de hand van welke factoren naar een beantwoording van de centrale vraag is gewerkt, figuur 2. Vervolgens wordt de relatie tussen de verschillende begrippen gelegd.

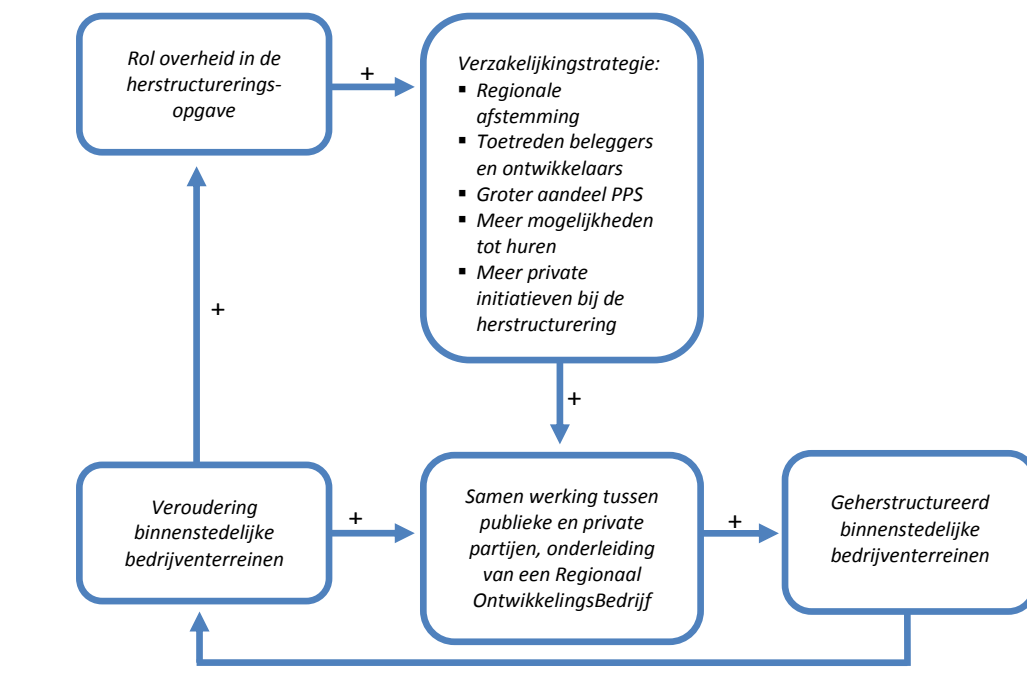


Fig. 2: Conceptueel kader

Indien de tevredenheid over het bedrijventerrein hoog is, wordt verwacht dat publiek en private partijen geen neiging hebben om het bedrijventerrein te herstructureren. Partijen die in mindere mate tevreden zijn met de huidige situatie zullen eerder geneigd zijn om het bedrijventerrein te herstructureren. Een mogelijke herstructureringsstrategie betreft een samenwerking tussen publiek en private partijen, onder leiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf (*pps*).

Door een toename van veroudering op bedrijventerreinen neemt de rol van de overheid in de herstructureringsopgave toe. De huidige strategie van de Rijksoverheid, ten aanzien van de herstructureringsopgave, zet onder meer in op de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Bij verzakelijking valt te denken aan: regionale afstemming, toetreden beleggers en ontwikkelaars, groter aandeel PPS, meer mogelijkheden tot huren, meer private initiatieven bij de herstructurering. Deze strategie betreft zowel nieuwe als verouderde locaties. In het licht van de verouderde locaties hebben met name de factoren: regionale afstemming, groter aandeel PPS en meer private initiatieven bij de herstructurering invloed op de beoogde herstructureringsstrategie vanuit de Rijksoverheid. Een strategie die hieruit voort kan vloeien is *pps*. Indien de rol van de overheid in de herstructureringsopgave toeneemt wordt verwacht dat de bedrijventerreinenmarkt meer verzakelijkt. Wanneer de bedrijventerreinmarkt meer verzakelijkt zullen publieke en private partijen meer geneigd zijn om een *pps* te kiezen als herstructureringsstrategie.

De verwachting is dat middels een *pps* verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen succesvol worden geherstructureerd. Het bedrijfspand, de bedrijfsomgeving en het bedrijventerrein zullen dan weer aan de eisen van de publieke en private partijen voldoen. Indien *pps* leidt tot geherstructureerde bedrijventerrein, dan neemt de veroudering op bedrijventerrein af. De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *In hoeverre leidt pps tot meerwaarde bij een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen tot meerwaarde?* De resultaten van de casestudy moeten dit uitwijzen, hierover meer in hoofdstuk vijf en zes.

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1. Inleiding

Om een antwoord te kunnen vinden op de centrale vraag is bij het empirisch onderzoek gebruik gemaakt van een onderzoeksstrategie. In de volgende paragrafen zal eerst worden onderbouwd waarom voor de geselecteerde strategie is gekozen en vervolgens op welke wijze de data zijn verzameld. Vervolgens wordt de keuze van de geselecteerde cases verantwoord. Hierop volgt de bespreking van de validiteit, betrouwbaarheid generaliseerbaarheid van het onderzoek. Dit hoofdstuk sluit met het ontwikkelde onderzoeksmodel voor dit onderzoek.

3.2. Onderzoeksstrategie

Door middel van een onderzoeksstrategie wordt aangegeven op welke wijze de data zijn verzameld en hoe deze vervolgens zijn verwerkt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De onderzoeksstrategie wordt geselecteerd op basis van de aard en complexiteit van het onderzoeksdomein. Hierbij moet wel gesteld worden dat geen enkele onderzoekstrategie op zichzelf beter of slechter is dan elke andere strategie. Het gaat er slechts om of de geselecteerde strategie de onderzoeker in staat zal stellen de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden (Saunders et al., 2008). De keuze voor de onderzoekstrategie is gebaseerd op een aantal selectievragen die hieronder zijn uitgewerkt. Na uitwerking van de selectievragen zal worden ingegaan op de geselecteerde onderzoeksstrategie voor het eigen onderzoek.

3.2.1. Selectievragen

De onderbouwing van de geselecteerde onderzoeksstrategie berust op de beantwoording van drie selectievragen.

Ten eerste was de vraag of er sprake zou zijn van een breedte of een diepteonderzoek. De nauwkeurigheid van de resultaten is afhankelijk van het type onderzoek. Het type onderzoek zou bepalend zijn voor de omvang en nauwkeurigheid van de resultaten. Wanneer zou worden gekozen een breed onderzoek uit te voeren, dan zou dit waarschijnlijk tot minder gedetailleerde resultaten leiden. Dit in tegenstelling tot het diepteonderzoek, waarbij de omvang juist kleiner zou zijn, maar de data gedetailleerder. Voor het eigen onderzoek is gekozen voor een diepte onderzoek, gezien de beperkte empirie, aard en complexiteit van het onderzoeksdomein. Het diepteonderzoek vond plaats middels diepte interviews.

Ten tweede is nagegaan of bij het onderzoek sprake zou zijn van een meer kwantificerende of kwalificerende benadering. Dit onderzoek heeft een meer kwalificerende benadering. Deze kwalitatieve data zijn verzameld via diepte interviews.

De laatste vraag was of bij het onderzoek sprake zou zijn van empirisch onderzoek in het veld of niet-empirisch onderzoek op basis van door anderen verzameld materiaal. In dit geval is gekozen voor empirisch onderzoek in het veld voor het verzamelen van data. Omdat er nog nauwelijks gegevens door anderen verzameld, is er nog nauwelijks goed reflectie materiaal aanwezig. Daarom is gekozen om de data voor het veldonderzoek te verzamelen, in de vorm van diepte interviews.

3.2.2. Geselecteerde onderzoeksstrategie

Aan de hand van beantwoording van bovenstaande vragen is de gekozen onderzoeksstrategie bepaald. Gezien de meer kwalitatieve benadering van dit onderzoek levert een casestudy de noodzakelijke kennis op. Met een casestudy wordt meer een diep dan een breed onderzoek verricht. De gegevens worden verzameld door waarnemingen op locatie, empirisch onderzoek in het veld, gecombineerd met het bestuderen van relevante documenten. Hierdoor wordt een diepgaand inzicht verkregen in de wijze waarop het huidige proces verloopt en of *pps* in de praktijk leidt tot meerwaarde.

Daarnaast berust de keuze voor een praktijkgericht onderzoek ook op de huidige problematiek op verouderde bedrijventerreinen en het ontbreken van een adequate oplossingsrichting. Een praktijkgericht onderzoek wordt namelijk gekenmerkt door: (1.) het verhelderen van beleidsproblemen; (2.) het doen van verbeteringen op de bestaande situatie; (3.) het achterhalen van de achtergronden; (4.) knelpunten aan te geven; (5.) beleid te evalueren; (6.) het doen van een interventie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.38). Van de bovenstaande kenmerken hebben punt 2,4 en 5 het meeste betrekking op het onderzoeksdomein en doelstelling van het onderzoek.

In dit onderzoek wordt een vergelijkende casestudy uitgevoerd. Binnen de vergelijkende casestudy wordt de hiërarchische methode toegepast. Twee vergelijkbare herstructureringsprojecten zijn afzonderlijk bestudeerd. In de tweede fase zijn de resultaten van de deelstudies bij elkaar gelegd en met elkaar vergeleken met als doel een gestructureerd en diepgaand eindbeeld te krijgen. Wel moet gesteld worden dat de onderzochte resultaten beperkt generaliseerbaar zijn. Het geeft dus niet het antwoord op de beleidsvraag: of *pps* de beste vorm van binnenstedelijk herstructureren is? Het geeft meer indicaties of de gekozen verzakelijkingstrategie, ingezet door de Rijksoverheid, een stap de goede richting in is om de problematiek op verouderde bedrijventerreinen op te lossen.

Het vooronderzoek naar verouderde bedrijventerreinen heeft geresulteerd in twee cases waar een samenwerking tussen publieke en private partijen – onder leiding van ROB – is gesloten om een binnenstedelijk bedrijventerrein te herstructureren. De doelstelling van het onderzoek betreft het aantonen van de meerwaarde van een *pps*. De indicatoren voor meerwaarde uit de theorie zijn in de praktijk getoetst aan de twee cases. Met deze resultaten is getracht iets te kunnen zeggen over de meerwaarde van *pps* in een binnenstedelijke herstructurering, toepasbaarheid van *pps* en de toetsing van de verzakelijkingstrategie met betrekking tot revitaliseringprojecten.

3.3. Onderzoeksmateriaal

Voordat inzicht wordt gegeven op welke wijze data zijn verzameld voor het uitvoeren van de casestudy's, worden de onderzoekseenheid en waarnemingseenheden vastgesteld. De onderzoekseenheid betreft de herstructureringsopgave van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen door middel van *pps*. De doelstelling van dit onderzoek is om de meerwaarde van *pps* bij een binnenstedelijke herstructurering aan te tonen. Hiervoor zijn drie waarnemingseenheden in acht genomen, te weten: (1.) de financiële meerwaarde; (2.) de procesmatige meerwaarde; (3.) de inhoudelijke meerwaarde (zie paragraaf 2.6.1)

3.3.1. Dataverzameling

De onderzoeksobjecten betreffen personen en wetenschappelijke literatuur inzake de herstructurering van binnenstedelijke bedrijventerreinen. Personen dienen nauw betrokken te zijn bij herstructureringsprojecten van verouderde terreinen. De personen zijn derhalve de databronnen. Met behulp van diepte-interviews is relevante informatie verzameld. De persoon heeft fungeert als respondent, welke informatie verschaftte inzake de verschijningsvormen van meerwaarde van *pps*. Door het interviewen van personen heeft er een diepgaandere analyse plaatsgevonden dan bijvoorbeeld bij een enquête het geval is. Dit is noodzakelijk omdat de herstructureringsopgave een complex proces is en antwoorden uit de praktijk van groot belang zijn voor de toetsing van de verzakelijkingstrategie. Het onderzoek draait namelijk om de ervaringen, meningen, opvattingen en beleving van de respondenten. De geraadpleegde literatuur heeft hoofdzakelijke gediend als basis voor het theoretisch kader. De verschijningsvormen van de meerwaarde van *pps*, voortkomend uit het theoretisch kader, zijn leidend geweest bij het uitvoeren van interviews. De verschillende ervaringen, meningen, opvattingen en beleving van de geïnterviewde personen zijn noodzakelijk om te analyseren hoe de meerwaarde van *pps* zich in de praktijk daadwerkelijk vertoont. Tezamen vormen deze onderzoeksobjecten de casestudy.

Diepte-interviews

De interviews zijn face to face, individueel afgenomen met drie verschillende actoren per herstructureringsproject, te weten: beleidsmedewerkers van Economische Zaken, procesmanagers van de BOM/BHB, directeur Rasenberg Divisie Bouw en Safe Health Environment manager van Heineken. Alle actoren zijn direct betrokken zijn bij het herstructureringsproject per case. Het interview bevatte open vragen en is gestructureerd middels een topic list. Het voordeel van een diepte interview is dat er meer achtergronden naar boven kunnen worden gehaald, omdat men kan doorvragen.

De methodiek gebruikt om de meerwaarde van *pps* in de praktijk aan te kunnen tonen is enerzijds gebaseerd op de bestaande PPS-literatuur en anderzijds op interviews met betrokken partijen bij bestaande *pps* projecten. De vragenlijsten die hier uit voorkomen zijn gestandaardiseerd. Dit betekent dat de interviews gedeeltelijk gestructureerd zijn. De vragen liggen niet vast maar de onderwerpen wel. Hierdoor wordt ruimte ingebouwd om tijdens de interviews door te vragen op bepaalde antwoorden. De onderwerpen zijn wel in een logische volgorde vastgesteld. Dit bevordert de kwaliteit van de antwoorden waardoor de antwoorden beter met elkaar zijn te vergelijken. De kern van de interviews betreft de verschillende verschijningsvormen van meerwaarde. Aan elke partij is gevraagd in welke vorm *pps* financiële, procesmatige en inhoudelijke meerwaarde vertoont volgens de geïnterviewde partij. Een overzicht van de vragenlijsten per zijn weergegeven in bijlage 1: Vragenlijst gemeenten; bijlage 2: Vragenlijst private partij; Bijlage 3: vragenlijst procesmanager BOM/BHB. Bijlage 4 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

3.4. Selectie cases

De selectie van de cases heeft als volgt plaatsgevonden. Voorafgaand aan het onderzoek was het doel om twee verschillende herstructureringsprojecten, waarbij een *pps* is gesloten, te selecteren als case. Uitgangspunt was dat de herstructurering in een vergevorderd stadium verkeerde. De Provincie Noord-Brabant is onderzocht aangezien deze provincie de grootste herstructureringsopgave van Nederland kent, hier is de kans op het vinden van geschikte cases het grootst. Daarnaast

is de rol van de BOM/BHB met het oog het bedrijventerreinbeleid zeer uitvoerig. Per case heeft een diepte-interview plaatsvinden met een persoon van de publieke partij, private partij en het ROB, die direct bij het project betrokken is.

Selectie Regionaal OntwikkelingsBedrijf

De verzakelijkingstrategie zet in op meer regionale afstemming om de gronduitgifte tussen nieuwe en oude terreinen beter te reguleren. Met deze beleidskeuze wordt getracht het overaanbod aan nieuwe terreinen te beperken om zo een gezondere markt te creëren. Regionale ontwikkelingsbedrijven spelen hierbij een belangrijke rol (Roadmap, 2010). Met deze gedachte is gezocht naar regionale ontwikkelingsbedrijven die actief betrokken zijn bij de herstructurerings-opgave. Uit het vooronderzoek bleek dat Oost N.V., LIOF en de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) het meeste zijn betrokken bij de herstructurering van bedrijventerreinen. De projecten waar Oost N.V. bij betrokken is, betreffen alleen transformatie projecten en deze objecten vallen buiten het onderzoeksdomein. Bij de projecten onder regie van het LIOF wordt wel de werkfunctie behouden, echter zoals vermeld in paragraaf 2.7. verkeren deze projecten nog in de onderzoeksfase. Daarentegen heeft de BOM een afdeling die zich specialiseert in de herstructurering van bedrijventerreinen, te weten: de Brabantse Herstructurerings-maatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB). De rol van de BOM/BHB komt in hoofdstuk vijf uitvoerig aanbod.

Selectie op basis van IBIS

De eerste selectie van de case heeft plaatsgevonden op basis van het IBIS. In het IBIS is gekeken naar grote bedrijventerreinen met een bruto oppervlak van circa 150 hectare of groter. De gedachte is hoe groter het terrein, hoe groter de kans om een geschikt herstructureringsproject Dit leverde de volgende terreinen op, zie tabel 4 op de volgende pagina:

Tab. 4: Casusselectie op basis van IBIS. Bron: IBIS, 2010

Gemeente	Bedrijventerrein	Bruto oppervlak
Bergen op Zoom	Theodorushaven	250,1 ha.
Breda	De Krogten – Emer Noord	170,8 ha.
Eindhoven	De Hurk	212 ha.
Geertruidenberg	Dombosch I en II	210 ha.
Helmond	Hoogeind	311,5 ha.
Oosterhout	Weststad	183 ha.
Roosendaal	Borchwerf-Noord	200 ha.
's-Hertogenbosch	De Rietvelden	250 ha.
Tilburg	Kraaiven	212 ha.
Tilburg	Loven	162,3 ha.
Waalwijk	Haven	279 ha.

Selectie op basis van masterplannen

Om uit bovenstaande tabel geschikte cases te vinden is gezocht in masterplannen per bedrijventerrein naar herstructureringsprojecten die in uitvoering zijn of waren. Een criterium hierbij is, dat de werkfunctie behouden dient te blijven. Tevens is in de masterplannen gezocht naar aanduidingen of er sprake is van een pps. In Nederland zijn maar een beperkt aantal herstructureringsprojecten waar pps wordt toegepast, waar een duidelijke rol is weggelegd voor een ROB, in uitvoering. Een aantal projecten betreft de pilot-projecten van de Rijksoverheid, voortvloeiend uit de verzakelijkingstrategie. Deze projecten zijn bewust niet geselecteerd, omdat het niet relevant is de meerwaarde van PPS in deze projecten te toetsten. De Rijksoverheid is hier

immers mee bezig. Bovendien is hier geen nadrukkelijke rol voor een ROB weggelegd. De selectie heeft de volgende twee bedrijventerrein opgeleverd:

- Herstructurering van bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/ Ertveld, te 's-Hertogenbosch
- Herstructurering van bedrijventerrein Emer/Hintelaken – De Krogt, te Breda

Deze case zijn geselecteerd omdat beiden projecten een binnenstedelijke herstructurering betreffen. In navolging op het CPB wordt in dit onderzoek daar het volgende onder verstaan: *“Alle eenmalige ingrepen in het bedrijventerrein die tot doel hebben de veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud gerekend worden”* (CPB, 2001, p.35). De maatregelen zijn verschillend van aard, zo kan het een eenmalige ingreep om achterstallig onderhoud weg te werken of een complete transformatie van het bedrijventerrein betreffen (Louw et al, 2009). In navolging op de THB (2008) worden vier schillende herstructureringsstrategieën onderscheiden, te weten: (1.) facelift; (2.) revitalisering; (3.) herprofilering; (4.) transformatie. In dit onderzoek wordt alleen de revitaliseringstrategie behandeld. De revitaliseringsopgave betreft volgens de THB (2008) veruit het grootste deel van de herstructureringsopgave, respectievelijk 89% revitalisering en ruim 6% zware revitalisering. De overige strategieën worden buiten beschouwing gelaten, omdat: bij een facelift naar alle waarschijnlijkheid de minste private betrokkenheid wordt verwacht (voornamelijk een gemeentelijke aangelegenheid); bij herprofilering en in grotere mate bij transformatie de projecten minder onrendabel zijn en private initiatieven hierdoor regelmatig voorkomen. Behoud van de werkfunctie is tevens een criterium om transformatie buiten beschouwing te laten.

3.5. Validiteit – betrouwbaarheid – generaliseerbaarheid

In essentie is het onderzoek valide er is immers bestudeerd wat bedoelt is te bestuderen, echter ligt de nadruk bij een kwalitatief onderzoek veel meer op de interpretaties van de onderzoeksresultaten. Met andere woorden, zijn de getrokken conclusies valide in relatie tot de onderliggende gegevens (Bergsma, 2003). Bovendien is door de aard van het onderzoeksdomein tot op heden beperkte empirie beschikbaar. Men zou daarom het onderzoek als minder valide kunnen beschouwen. De betrouwbaarheid is van het onderzoek is door bovengenoemde zaken eerder onderhevig aan de zogenaamde ‘onderzoekereffecten’, te weten: (1.) *the holistic fallacy*: de onderzoeksresultaten worden meer representatief geïnterpreteerd dan ze in werkelijkheid zijn; (2.) *elite bias*: de onderzoeksresultaten van mondige/goed geïnformeerde respondenten worden zwaarder meegenomen in de bewijsvoering waardoor resultaten van minder mondige respondenten ondervertegenwoordigd zijn; (3.) *going native*: door het overnemen van meningen van respondenten is het mogelijk om het eigen perspectief en oordeelsvorming te verliezen (Bergsma, 2003). Vervolg onderzoek met een grotere onderzoekspopulatie naar het bestudeerde fenomeen zal uitwijzen in hoeverre deze ‘onderzoekereffecten’ van invloed zijn op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Hierdoor zijn de resultaten van dit onderzoek in beperkte mate generaliseerbaar. Met andere woorden, de bevinden van het onderzoek zijn van indicatieve waarde en schetsen een illustratief beeld van de meerwaarde van *pps*.

3.6. Onderzoeksmodel

De theoretische stroming 'New Public Management' is mede bepalend voor PPS, hieraan worden assumpties ontleend waar de meerwaarde van PPS uit voortvloeit. Deze assumpties worden geoperationaliseerd naar de verschijningsvormen van meerwaarde van samenwerking tussen publieke en private partijen, onderleiding van een ROB (*pps*). De PPS theorie is in dit onderzoek relevant en bruikbaar voor *pps*, aangezien: (1.) *pps* ook een publiek private samenwerking is; (2.) de PPS-literatuur goed ontwikkeld is; (3.) PPS in de infrastructurele sector zichzelf heeft bewezen en leidt tot meerwaarde. Op basis van deze argumenten worden verschijningsvormen van meerwaarde voortkomend uit de PPS-literatuur toegepast op de in dit onderzoek belichte *pps*. In de empirie toetsen we de indicatoren uit de theorie en bepalen we hun waarde voor dit onderzoeksgebied. Zie figuur 3 op de volgende pagina voor een weergave van het onderzoeksmodel.

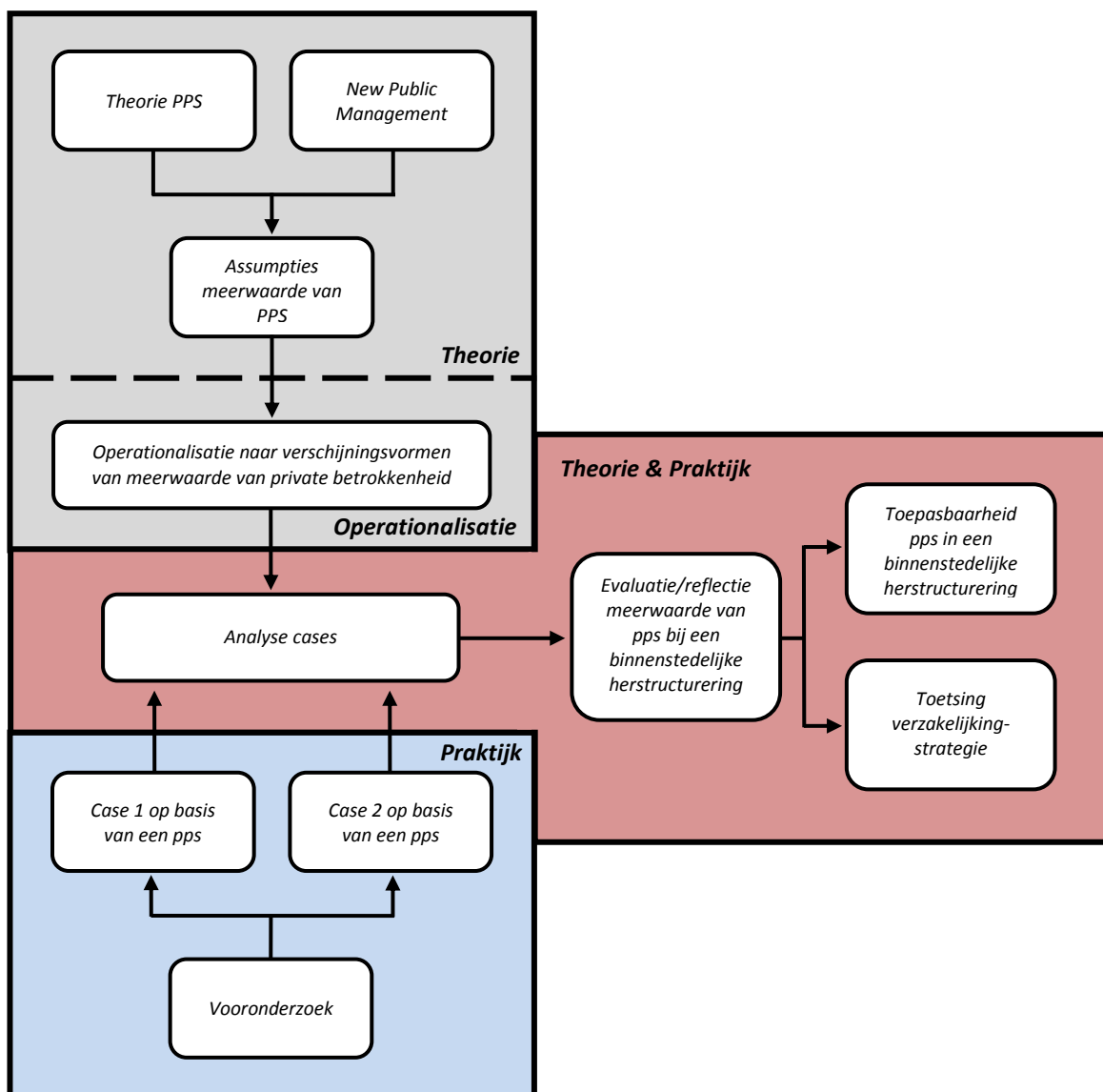


Fig. 3: Onderzoeksmodel

Hoofdstuk 4 De cases

4.1. Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden waarom nou juist deze twee cases zijn geselecteerd. De cases voldoen aan de selectiecriteria en worden in dit hoofdstuk nader belicht. Per bedrijventerrein wordt de situatie van het terrein geschetst, economische structuur en ruimtelijke kwaliteit en uitstraling beschreven.

4.2. Bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/ Het Ertveld

Het bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/Ertveld bestaat feitelijk uit drie gedeelten. In dit onderzoek wordt alleen bedrijventerrein De Rietvelden belicht, aangezien hier de herstructureringsprojecten worden uitgevoerd. Tabel 5 geeft een overzicht met terreininformatie van het bedrijventerrein weer en figuur 4 betreft een overzichtskaart van het terrein.

Tab. 5: Terreininformatie IBIS. Bron: IBIS, 2010

Bedrijventerrein De Rietvelden	
RIN-nummer	3181
Gemeente	's-Hertogenbosch
Plannaam	De Rietvelden
Vol	nee
Bruto oppervlak	250
Netto oppervlak	198
Reeds uitgegeven oppervlak	176,5
Startjaar	1930
Milieuzonering	ja
Maximale milieucategorie	5
Verouderd	ja
Hoofdoorzaak veroudering	ruimtelijk
Oppervlakte Revitalisatie	250
Parkmanagement	ja

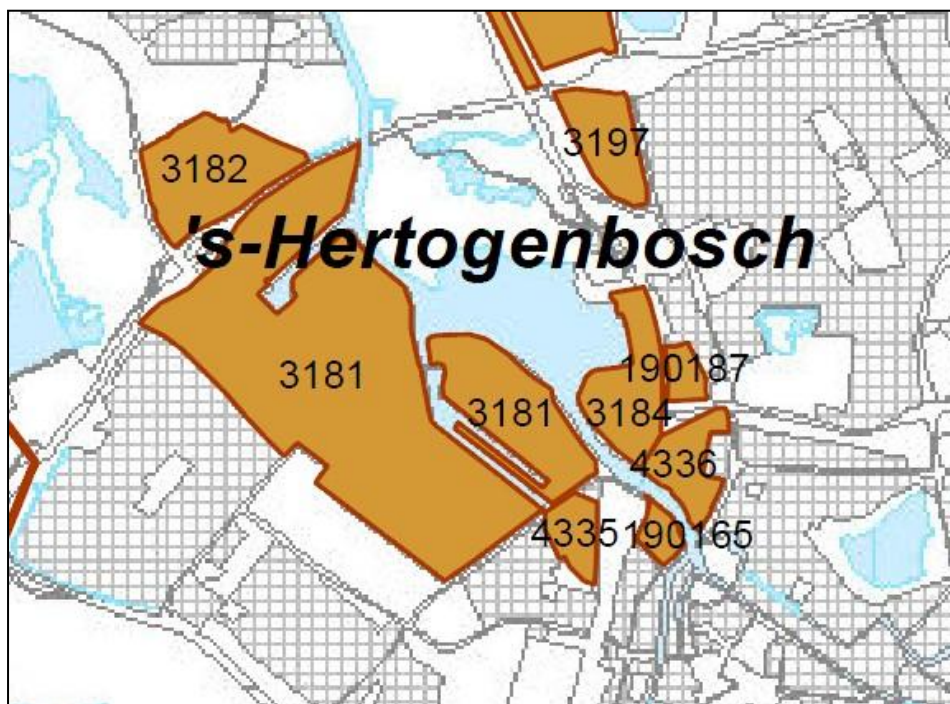


Fig. 4: Overzichtskaart bedrijventerrein De Rietvelden. Bron: IBIS, 2010

Situatieschets

Het bedrijventerrein De Rietvelden – De Vutter tezamen, is het grootste bedrijventerrein van 's-Hertogenbosch, circa 250 hectare (zie figuur 5 voor een overzicht van De Rietvelden). De Rietvelden – De Vutter is gelegen in het noordwestelijk deel van 's-Hertogenbosch aan de A59, heeft een open verbinding met de Maas en de Zuid Willemsvaart en heeft via een stamlijn een aansluiting op het spoor. Door de jaren heen is Bedrijventerrein De Rietvelden – De Vutter uitgegroeid tot een belangrijk bovenregionaal knooppunt voor opslag, goederenbehandeling, productie, transport en distributie (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007). Het terrein beschikt over 21,5 hectare nog uitgeefbare kavels meer (IBIS, 2010).



Fig. 5: Overzicht bedrijventerrein De Rietvelden. Bron: Masterplan De Rietvelden – De Vutter - Ertveld, 2007, p. 29

Economische structuur

Op het terrein De Rietvelden – De Vutter zijn ruim 550 bedrijven gevestigd. Het terrein heeft een sterk industrieel karakter en kent een ruime mix aan bedrijven op het gebied van handel en reparatie, logistiek, bouw, productie, bedrijfs- en personenwagendealers en kennisintensieve bedrijvigheid op het gebied van procesindustrie en industriële dienstverlening. Voorts zijn op het terrein aanwezig een afvalwaterzuiveringsinstallatie, een warmtekrachtcentrale, een openbare binnenvaartcontainer terminal, brandstof-uitgiftepunten en een groot beurs- en evenementencomplex. De Rietvelden – De Vutter is een gemengd bedrijventerrein en biedt vestigingsplaats voor bedrijven in milieucategorie 3 tot en met 5. (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Ruimtelijke kwaliteit/uitstraling

De ruimtelijke kwaliteit en uitstraling van De Rietvelden – De Vutter is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007). Mede door het upgradingtraject opgezet en uitgevoerd tussen 1990 en 2000. In 1997 is gestart met een traject gericht op een duurzame revitalisering van dit bedrijventerrein en is inmiddels afgerond. Hoewel deze projecten de ruimtelijke kwaliteit en uitstraling hebben verbeterd liggen nog steeds verschillende kavels braak. Daarnaast leidt enerzijds de aanwezigheid van diverse recyclingbedrijven en anderzijds de industriële waterwinning tot conflictsituaties die een belemmering vormen voor het herontwikkelingsproces. Heineken wil de recyclebedrijven uitkopen en de recyclebedrijven willen niet verhuizen. Het uitblijven van investeringen uit zich in velerlei vormen, te weten: leegstand, verrommeling, achterstallig onderhoud vastgoed, braakliggende terreinen, criminaliteit, vertrek van bedrijven, afname draagvlak voor gemeenschappelijke activiteiten (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Herstructureringsprojecten

De problematiek op het Bedrijventerrein De Rietvelden – De Vutter is van een uiteenlopende aard. Een effectieve herstructureringsstrategie is hiervoor noodzakelijk. Elk project kent namelijk zijn eigen dynamiek. Vanuit de probleemschets en het geschetste ontwikkelingsperspectief (Gemeente 's-Hertogenbosch, BOM/BHB) zijn diverse projecten afgeleid. De volgende projecten dienen door de gemeente en het bedrijfsleven te worden opgepakt, zie figuur 6 (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007):

- a) Het realiseren van maatwerkgerichte oplossingen (handhaving/uitkoop/verplaatsing) voor nog enkele aanwezige recyclingbedrijven in combinatie met herontwikkeling van de directe omgeving.
- b) Concentratie van logistieke activiteiten door brouwerij Heineken.
- c) Ontwikkelen van spoorvervoerconcept De Rietvelden in samenwerking met ProRail, gemeente en Heineken, waarbij reactivering van de stamlijn nog niet wordt uitgesloten.
- d) Aanleg ontsluitingsstructuur van het voormalig Michelinterrein in combinatie met de herontwikkeling van dit terrein.
- e) Aanleg van de 2e ontsluitingsweg Brabanthallen 's-Hertogenbosch.
- f) Bouw p-garage / transferium op of nabij het terrein van Brabanthallen 's-Hertogenbosch
- g) Herziening bestemmingsplan De Rietvelden – De Vutter.
- h) Herontwikkeling gebied Graaf van Solmsweg e.o.
- i) Herontwikkeling slachthuisterrein en omgeving.

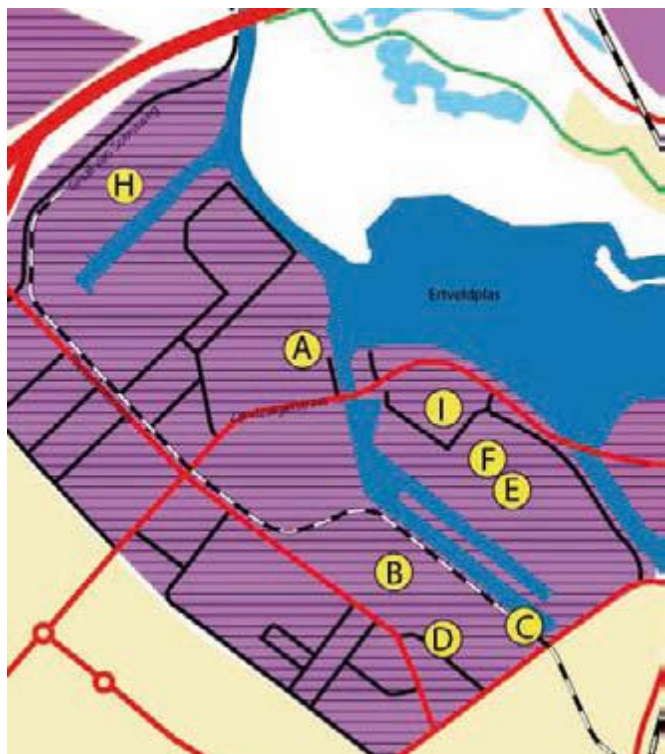


Fig. 6: Overzicht herstructureringsprojecten. Bron: Masterplan De Rietvelden – De Vutter - Ertveld, 2007, p. 35

4.3. Bedrijventerrein Emer/Hintlaken – De Krogten

Het bedrijventerrein Emer/Hintlaken – De Krogten bestaat feitelijk (volgens IBIS) uit drie gedeelten, echter zijn de 3 gedeelten één geografisch aaneen gesloten ruimte. In dit onderzoek wordt alleen bedrijventerrein De Krogten en Emer Noord belicht, aangezien hier de herstructureringsprojecten worden uitgevoerd. Tabel 6 geeft een overzicht met terreininformatie van het bedrijventerrein weer en figuur 7 betreft een overzichtskaart van het terrein (Gemeente Breda et al, 2005).

Tab. 6: Terreininformatie IBIS. Bron: IBIS, 2010

IBIS gegevens	De Krogten	Emer Noord
RIN-nummer	2997	3026
Gemeente	Breda	Breda
Plannaam	De Krogten	Emer Noord
Vol	ja	ja
Bruto oppervlak	170,8	51,83
Netto oppervlak	148,82	50,09
Reeds uitgegeven oppervlak	148,82	50,09
Startjaar	onbekend	onbekend
Milieuozonering	ja	ja
Maximale milieucategorie	5	5
Verouderd	ja	ja
Hoofdoorzaak veroudering	economisch	economisch
Oppervlakte Revitalisatie	58	21
Parkmanagement	onbekend	onbekend

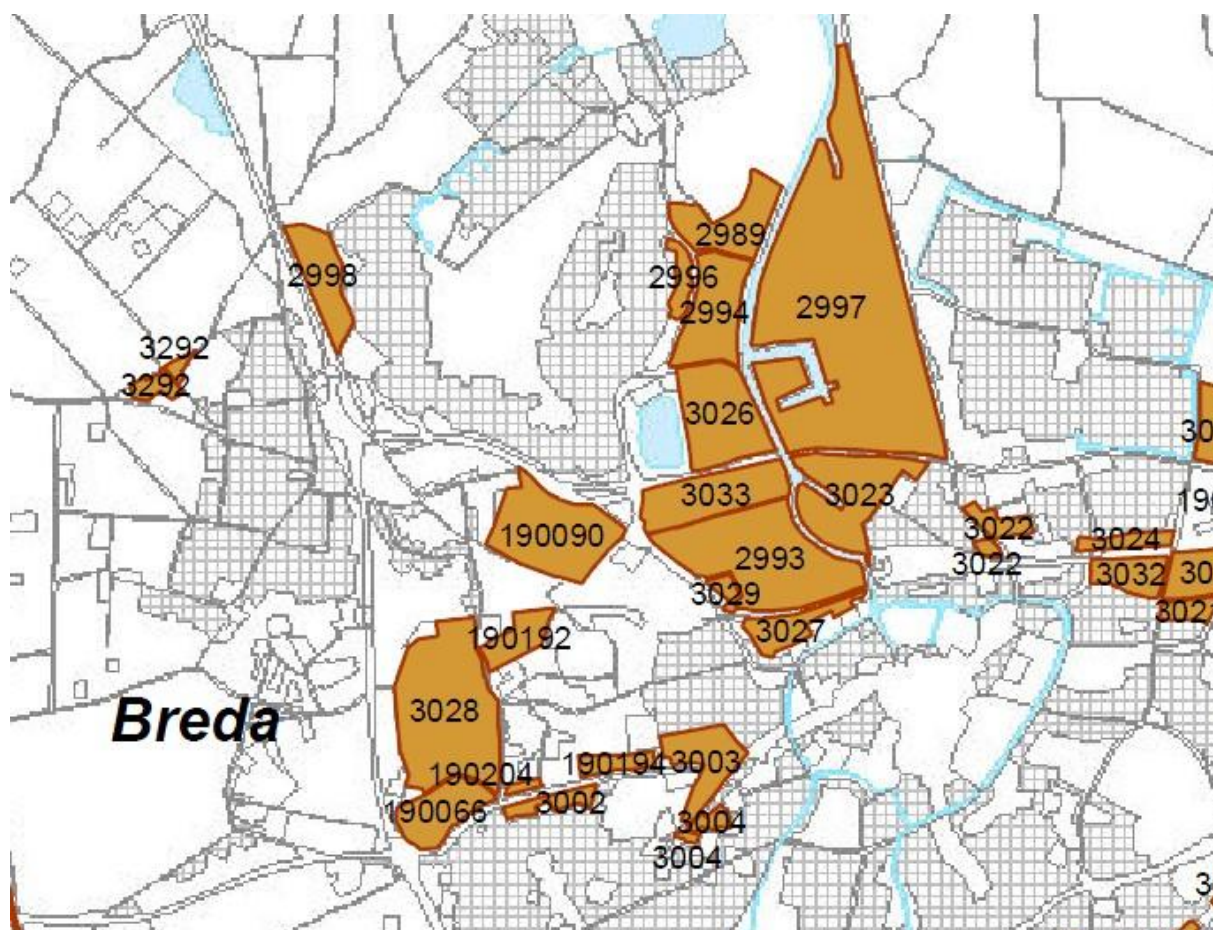


Fig. 7: Overzichtskaart bedrijventerrein Hintlaken – De Krogten. Bron: IBIS, 2010

Situatieschets

Het bedrijventerrein Emer/Hintelaken – De Krogten ligt nabij het stadcentrum van Breda en wordt ontsloten door water, spoor en weg. De Krogten wordt onderscheiden in: Krogten Noord, Midden en Zuid. De ruimtelijke aaneengesloten deel-terreinen hebben geografisch en qua vervoersinfrastructuur een strategische ligging (zie figuur 8 voor een overzicht van Hintelaken - De Krogten). Het bedrijventerrein kent een bovenregionale functie en speelt een belangrijke rol in de provinciale economische hoofd-structuur. Het bedrijventerrein De Krogten en Hintelaken beslaan een oppervlakte van circa bruto 195 hectare en de kwaliteit van de bedrijfsomgeving voldoet door de veroudering niet meer aan de hedendaagse eisen (Gemeente Breda et al, 2005).

Economische Structuur

Bedrijventerrein De Krogten is een belangrijk bedrijventerrein in de regio Breda en kent een grote verscheidenheid aan bedrijvigheid. Het beslaat netto circa 149 hectare. De Krogten is getypeerd als een gemengd plus bedrijventerrein met bedrijven tot en met milieucategorie 5. Op het terrein zijn voornamelijk groothandel en industriële productiebedrijven gevestigd. De industrie vertegenwoordigt circa de helft van de totale werkgelegenheid en de groothandel volgt met een kwart van de werkgelegenheid (Gemeente Breda, 2005). Bedrijventerrein Emer Noord beslaat een gebied van netto circa 50 hectare. De gevestigde bedrijvigheid wordt gekenmerkt door een grote diversiteit en omvang. Hintelaken is industrieel getint (Gemeente Breda et al, 2005).

Ruimtelijke kwaliteit

In de voorbije jaren is kwaliteit van de bedrijfsomgeving en de intensiteit van het ruimtegebruik in deelgebieden als gevolg van voornamelijk ruimtelijke veroudering afgenomen (Gemeente Breda, 2005; IBIS, 2010). De mate van bebouwingsdichtheid is zeer diffuus, van intensief bebouwde kavels tot kavels met veel open ruimte en braakliggende kavels. Daarnaast zijn er grote openruimte in gebruik als parkeergelegenheid. Hoogwaardige delen worden afgewisseld met percelen en



Fig. 8: Overzicht bedrijventerrein Emer/Hintelaken - De Krogten. Bron: Masterplan Emer/Hintelaken - De Krogten, 2005, p. 24

gebouwen met mindere uitstraling. De beeldkwaliteit is voor verbetering vatbaar (Gemeente Breda, et al, 2005).

Herstructureringsprojecten

De problematiek op het Bedrijventerrein Hintelaken – De Krogten is van een uiteenlopende aard. Een effectieve herstructureringsstrategie is hiervoor noodzakelijk. Elk project kent namelijk zijn eigen dynamiek. Vanuit de probleemschets en het geschetste ontwikkelingsperspectief (Gemeente Breda, BOM/BHB) zijn diverse projecten afgeleid. De volgende projecten dienen door de gemeente en het bedrijfsleven te worden opgepakt en per project zijn tevens de herstructureringsthema's aangeven, zie figuur 9 (Gemeente Breda et al, 2005).

- 1.1.: Hazepad: ontsluiting, herverkaveling, verkeer, veroudering/verkrotting, beeld.
- 1.2.: Spinola: ontsluiting, ruimtegebruik, veroudering/verkrotting, leegstand, beeld.
- 1.3.: Hoek Konijnenberg - Prinsenhill: ruimtegebruik, verkeer, veroudering/verkrotting, leegstand.
- 1.4.: Bedrijvenontsluiting Terheidenseweg: ontsluiting, verkeer/parkeer, veroudering/verkrotting, leegstand.
- 2.1.: Havenarm Steenenhoofd: ontsluiting, ruimtegebruik, zonering, beeld/identiteit.
- 2.2.: Bedrijfslocaties hoek Backer en Ruebweg - rivier de Mark: ontsluiting, ruimtegebruik, zonering, veroudering/verkrotting, beeld/identiteit.
- 2.3.: Infrastructuur Hintelaken (Rudonk, Franse Akker): ontsluiting, verkeer/parkeer, veroudering.
- 3.1.: Herinrichting Markkade: ontsluiting, verkeer/parkeer, beeld.
- 3.2.: Hoek Spinveld Backer en Ruebweg: beeld, leegstand.
- 3.3.: Beeldkwaliteit Oude Baan: beeld, leegstand.
- 3.4.: Ontsluiting Achter Emer: ontsluiting.



Fig. 9: Overzicht herstructureringsprojecten. Bron: Masterplan Emer/Hintelaken - De Krogten, 2005, p. 50

Nu de cases feitelijk zijn beschreven zullen we in het volgende hoofdstuk de resultaten uit de gehouden interviews analyseren.

Hoofdstuk 5 Analyse

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de interviews met de betrokken personen geanalyseerd. Het zal duidelijk worden of de meerwaarde van *pps* volgens de theorie zich ook in de praktijk vertoont. De case in 's-Hertogenbosch wordt als eerste behandeld en vervolgens komt de case in Breda aan bod. In het eerste gedeelte van de analyse wordt elke case kort geïntroduceerd waarna de betrokken partijen bij de herstructurering worden besproken en welke intenties deze partijen hebben. Hierop volgt een omschrijving van de gekozen strategie. Het eerste deel eindigt met een beschrijving van de onderzochte deelprojecten per project. In het tweede onderdeel worden de antwoorden van de geïnterviewde personen geanalyseerd. Alvorens de verschijningsvormen van meerwaarde van *pps* worden besproken zijn per partij de ervaringen met *pps* en beweegredenen voor het sluiten van een *pps* onderzocht. Per case wordt een korte samenvatting gegeven over de resultaten.

5.2. Case 1: 's-Hertogenbosch

In oktober 2007 hebben Samenwerkingsverband Rietvelden - De Vutter, Ondernemersvereniging Spoorzone en Gemeente 's-Hertogenbosch het masterplan voor de herstructurering voor het bedrijventerrein De Rietvelden/De Vutter/Ertveld ondertekend. Dit alles onder de regie van de BOM/BHB. De gezamenlijke ambitie om het functioneren van het bedrijventerrein in de toekomst veilig te stellen ligt ten grondslag aan het masterplan. Om deze doelstelling te verwezenlijken dient de verouderingsproblematiek te worden opgelost. Concreet zijn hiervoor negen projecten gedefinieerd, zie paragraaf 4.2 voor een overzicht. Anno 2011 is één deelproject in uitvoering en is één deel project reeds gerealiseerd. (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007). Gezien de verschillende fasen van de betrokkenheid van de BOM/BHB (zie paragraaf 2.7) verkeerd het project in uitvoering zich in fase 5. Bovendien is het andere project al gerealiseerd. Dit bevordert de generaliseerbaarheid van de bevindingen.

5.2.1. Betrokken partijen en intenties

Om het bedrijventerrein succesvol te herstructureren is een projectorganisatie ingericht, zie figuur 10 op de volgende pagina. Deze bestaat uit een stuurgroep (wethouder EZ, voorzitter bedrijvenvereniging De Rietvelden – De Vutter (RIVU), voorzitter Vereniging Belangen Bossche Bedrijven(V3B), directeur BOM, hoofd EZ en projectleider Herstructurering Rietvelden), projectgroep (projectleider Herstructurering Rietvelden, bestuurslid RIVU, bestuurslid V3B, directeur BHB, accountmanager Kamer van Koophandel (KvK) Brabant) en één of meerdere werkgroepen. De stuurgroep heeft op strategisch niveau afwegingen gemaakt welk project het meest kansrijk was om verder uit te werken. De projectgroep heeft in samenwerking met werkgroepen, waarin de betrokken partijen (vastgoedeigenaren/ondernemers) zitten, de deelprojecten verder uitgewerkt. Daarnaast heeft elke partij binnen de projectorganisatie de verantwoordelijkheid voor het behouden van draagvlak naar haar eigen achterban (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007). De rol van de KvK is in de projecten beperkt en wordt daarom in dit onderzoek niet verder toegelicht.

Gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een sturende en faciliterende rol bij de realisatie van dit masterplan. Ruimtelijke ordening en het grondbeleid zijn daarbij de belangrijkste instrumenten. Daarnaast voert de gemeente actieve grondpolitiek om strategische locaties aan te kopen en de

realisatie van de herstructureringsprojecten te bevorderen. Via wijkbeheerplannen stuurt de gemeente in samenspraak met het georganiseerde bedrijfsleven nadrukkelijk op de kwaliteit van de

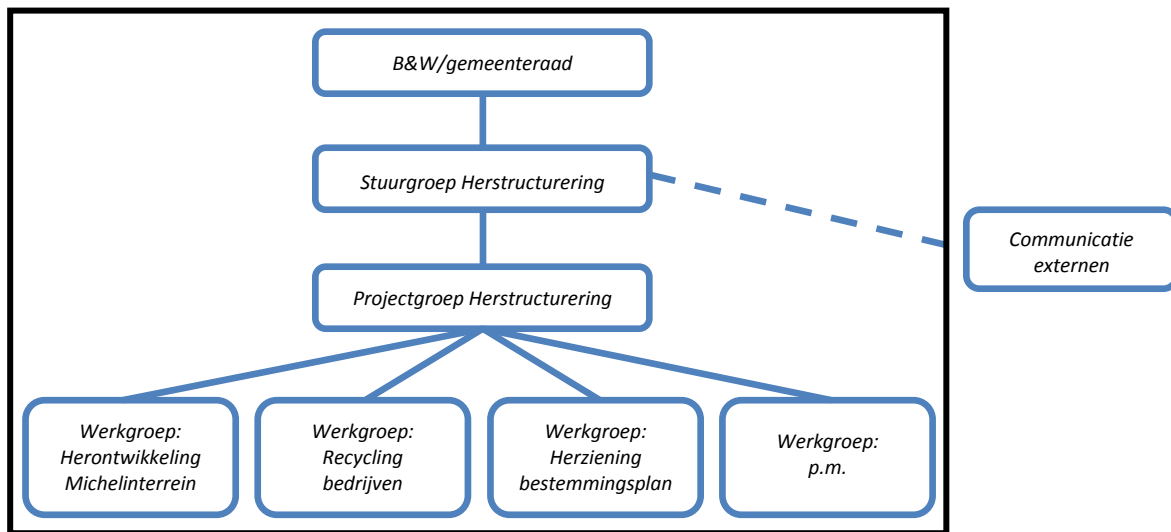


Fig. 10: Projectorganisatie Den Bosch. Bron: Masterplan De Rietvelden – De Vutter - Ertveld, 2007, p. 48

openbare ruimte. Gemeente 's-Hertogenbosch heeft in het masterplan een grotere rol aan projectontwikkelaars en beleggers toegekend bij het realiseren en beheren van bedrijfsruimten. De marktontwikkelingen leiden tot meer samenwerking tussen gemeente en private partijen. Op De Rietvelden – De Vutter zijn daar diverse voorbeelden van. Voor herstructurering neemt de belangstelling bij eigenaren toe, maar het tempo waarin moet omhoog. Daar ligt voor de gemeente een grote rol. Zij formuleert daarbij in nauw overleg met de betrokkenen de voorwaarden. Door het wegnemen van knelpunten (zie het actieplan) probeert de gemeente particuliere investeringen uit te lokken. Daarvoor is het noodzakelijk een betere rendement - risicoverhouding te bewerkstelligen (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Ministerie Economische Zaken (MINEZ)

De herstructurering maakt onderdeel uit van de door het Rijk gesubsidieerde TOPPER-projecten. De inzet van MINEZ is gericht op inzet van capaciteit, procesgeld, investeringsgeld, wet- en regelgeving en het kennisplatform (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Ondernemersvereniging RIVU

De ondernemersverenigingen hebben ten doelen om via actief parkmanagement en herstructurering te werken aan de verbeteringen van het vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven op het bedrijventerrein. Tegelijkertijd wil de vereniging dat dit vestigingsklimaat ook behouden blijft (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Ondernemersvereniging V3B

De Vereniging V3B heeft als doel het behartigen van de belangen van haar leden op het gebied van het veilig stellen en waar mogelijk verbeteren van de (lokale en bovenregionale) ontwikkelingsmogelijkheden in ruimtelijke ordeningszin alsmede het streven naar een evenwichtige (milieu)vergunningensituatie. Niet meer of zwaardere milieu-eisen voor haar leden dan voor gelijksoortige bedrijven elders in het land gelden (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

BOM/BHB

De BOM/BHB werkt op het bedrijventerrein De Rietvelden samen met private partijen en de gemeente om de herstructureringsprojecten te realiseren. De BOM/BHB treedt op als proces/projectmanager en regisseert het herstructureringsproces. Bij de herstructureringsprojecten a en b (deze projecten worden nog toegelicht) heeft de BOM/BHB een organiserende en financierende taak. In paragraaf 2.7 zijn de functies die een ROB kan vervullen ten aanzien van bedrijventerreinbeleid omschreven. De BOM/BHB vervult bij de uitvoering van de herstructureringsprojecten a en b de volgende functies, zie tabel 7:

Tab. 7: Functie BOM/BHB in herstructureringsprojecten. Bron: Eigen bewerking

Functie BOM/BHB	Functie concreet in projecten
<i>Plannings- en programmeringsfunctie</i>	<i>Tezamen met gemeenten en bedrijvenverenigingen een masterplan ontwikkelen.</i>
<i>Grondbedrijfsfunctie</i>	<i>Risicodragend kapitaal in brengen, complementair aan de inbreng van de gemeente en private partijen in de vorm van een revolverend fonds.</i>
<i>(her)ontwikkelingsfunctie van vastgoed en bedrijventerreinen</i>	<i>Risicodragend kapitaal in brengen, complementair aan de inbreng van de gemeente en private partijen in de vorm van een revolverend fonds.</i>

Heineken

Op het bedrijventerrein De Rietvelden zijn twee recyclebedrijven gevestigd die een bedreiging vormen voor de grondwatervoorziening van Heineken. Heineken heeft het eerste recyclebedrijf al uitgekocht en is in onderhandeling met het tweede bedrijf. Heineken is namelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het grondwater en de bodem onder de recyclebedrijven is verontreinigd. In 1989 heeft Heineken met de Gemeente 's-Hertogenbosch een convenant (het zogenaamde Heineken Convenant) gesloten om specifieke bodemverontreinigende bedrijven te weren. De ambitie van Heineken is om zo een watergebonden kavel te kunnen uitgeven. Op deze locatie wil Heineken een intermodiaal transport complex realiseren onder het Multi-user concept. (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

In het verleden had Heineken onvoldoende opslagcapaciteit voor haar producten en wilde de logistieke distributie onder één complex terugbrengen. Hiervoor is een naast gelegen kavel gesaneerd en bouwrijp gemaakt. Vervolgens is een belegger aangetrokken die een groot distributiecomplex heeft gerealiseerd. Heineken heeft hier geen financieel risico gelopen, maar heeft de belegger een lange termijn contract aan geboden. De belegger was hierdoor zeker van zijn investering. Het distributie complex wordt ook door andere bedrijven op de Rietvelden gebruikt (W. Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

Strategie

De betrokken partijen (Gemeente 's-Hertogenbosch; private partijen, in het bijzonder Heineken; BOM/BHB) hebben besloten om te starten de herontwikkeling van het zogenaamde middenterrein van bedrijventerrein De Rietvelden (circa 9 hectare; als onderdeel van project a dat hieronder beschreven staat. De beweegreden hiervoor is, dat de afgelopen jaren veel aandacht en energie, samen met ondernemers, in de herontwikkeling van dit gebied is gestoken. Diverse bedrijven zijn reeds verworven en gesaneerd. De bodemsanering bevindt zich in een afrondend stadium. Voor een tweetal recycling bedrijven wordt naar een passende oplossing gezocht. Dit proces verloopt traag met name door de financiële kant van de oplossing (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Herstructureringsprojecten

De negen herstructureringsprojecten gedefinieerd in het masterplan zijn niet alle op basis van *pps*. Zeven van de beoogde projecten lijken op een meer traditionele wijze te worden aangepakt. Twee projecten zijn niet op deze manier aangepakt, maar op basis van *pps* aangepakt. Bij deze laatste projecten is Heineken betrokken. Het betreft project a en b, zie paragraaf 4.2; één project is gerealiseerd en één plan is in uitvoering (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Project b, betrof de concentratie van logistieke activiteiten door Heineken. De logistieke activiteiten waren ondergebracht op 8 locaties. Dit is zeer inefficiënt, brengt forse extra kosten met zich mee en draagt niet bij aan een beter milieu. Heineken heeft daarom plannen ontwikkeld om haar logistieke activiteiten te concentreren en verder uit te breiden. Op een groot braakliggend terrein op De Rietvelden is een grootschalig logistiek centrum ontwikkeld gebaseerd op het Multi-user concept (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). Het logistieke centrum is niet alleen voor eigen gebruik, andere bedrijven kunnen hier ook gebruik van maken. Hier is een collectief belang voor het gehele bedrijventerrein mee gediend. Na realisatie zijn de 8 locaties, die Heineken in bezit had voor hun opslag, weer voor de markt beschikbaar gekomen. De realisatie heeft ook andere positieve effecten: versterking van de multimodaliteit van het bedrijventerrein, een aanzienlijke ontlasting van het interne wegverkeer op het bedrijventerrein en als zodanig een verbetering van de vestigingscondities en het economisch functioneren van het bedrijventerrein als geheel (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

Project a, betreft de uitkoop en verplaatsing van twee aanwezige recyclebedrijven in combinatie met herontwikkeling van de directe omgeving. Verspreid over het terrein zijn een aantal recyclingbedrijven gevestigd, die in potentie een bedreiging vormen voor de bodem- en het grondwater gezien de aanwezigheid van een industriële waterwinning voor productie van Heineken. Ook de uitstraling van deze bedrijven (beeldkwaliteit, aan- en afvoer) hebben een negatieve invloed op het vestigingsklimaat, omdat in de praktijk blijkt dat bedrijven zich doorgaans niet in de directe nabijheid van deze bedrijven willen vestigen (o.a. aantasting imago, verwachte overlast). De aanwezigheid van enkele recyclingbedrijven belemmeren aantoonbaar het herontwikkelingsproces van de braakliggende terreinen, in totaal circa 30 hectare. Gemeente 's-Hertogenbosch en Heineken willen ruimte creëren voor verdere concentratie van logistieke activiteiten waarmee het draagvlak voor verdere doorgroei van de binnenvaartterminal wordt versterkt. Dit zal op (boven)regionaal niveau leiden tot een verbetering van de bereikbaarheid op het Brabants wegennet (Gemeente 's-Hertogenbosch et al, 2007).

5.2.2. Bedrijventerrein De Rietvelden

De meerwaarde die volgens de theorie voortvloeit uit een *pps* staat centraal in deze paragraaf. Op welke manier uit zich deze meerwaarde volgens de betrokken partijen (Gemeente 's-Hertogenbosch, BOM/BHB en Heineken)

Ervaring met *pps*

Deze vraag is niet gesteld aan de BOM/BHB, omdat *pps* de handelswijze is van de organisatie.

Heineken heeft nauwelijks ervaring met *pps*. Heineken is immers een bierbrouwerij en geen ontwikkelende partij. De eerste ervaringen met deze herstructureringsvorm zijn opgedaan bij de

realisatie van project b. Heineken is zeer te spreken over deze vorm van samenwerken (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

Gemeente 's-Hertogenbosch heeft evenals Heineken niet veel ervaring met deze samenwerkingvorm. Volgens Dhr. Sedee worden nog veel ontwikkelingen uitgevoerd op de traditionele manier. *“Wanneer een private partij een object wil herstructureren, maar niet alleen risico wil dragen dan kloppen deze partijen vaak bij de gemeente aan. In het geval van Heineken was dit een ander verhaal. Beide partijen hebben een ambitie en hebben elkaar nodig om deze te verwezenlijken. Een pps is dan de oplossing, voornamelijk de rol van de BOM/BHB met hun slimme financieringsmogelijkheden is hierbij belangrijk geweest”*. (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Zowel de gemeente als Heineken hebben nauwelijks ervaring met *pps*, doordat de *pps* een nieuwe samenwerkingsvorm betreft. De BOM/BHB had tijdens dit proces daarom een initiërende rol zowel bij de totstandkoming van het masterplan en uitvoering daarvan (BOM, 2009). Wat zijn dan beweegredenen geweest voor de Gemeente 's-Hertogenbosch en Heineken om een *pps* te sluiten?

Beweegredenen

Beweegredenen voor Heineken om te investeren in het bedrijventerrein zijn uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten (brouwerij en logistieke centrum) en grondwaterbescherming (dit door potentieel grondwater bedreigende bedrijven uit te kopen c.q. te verplaatsen) (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). Heineken heeft niet alleen uit eigen belang geïnvesteerd op bedrijventerrein de Rietvelden. Het logistieke centrum heeft een vloeroppervlak van 55.000 vierkante meter. Heineken gebruikt maar een gedeelte van dit oppervlak, waardoor andere ondernemers ook gebruik maken van het complex. De ambitie van Heineken om te groeien heeft geleid tot realisatie van projecten waar het gehele bedrijventerrein van profiteert. Dit komt de herstructureringsopgave ten goede. *“Dit project is zonder PPS gerealiseerd en toch is er meerwaarde ontstaan”* (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). Volgens Dhr. Aarsen is deze vorm van samenwerken te kenmerken als een *pps*.

De BOM/BHB stelt dat de versnipperde eigendomstructuur van het terrein het knelpunt is om processen in gang te zetten. Gevestigde ondernemers willen niet zomaar risicovol investeren, dit bemoeilijkt de herstructureringsopgave. Het sluiten van een *pps* kan de oplossing zijn. De betrokken partijen leggen hun ambities vast, verdelen de (financiële) risico's en streven op deze wijze naar een win-win-situatie (H. Biersen, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011).

De gemeente 's-Hertogenbosch wil niet per definitie een rol in de herstructurering van een bedrijventerrein. De gemeente koopt alleen locaties die zij ooit hebben uitgeven, mits de locatie op een strategische plek is gelegen. Om vanuit strategisch motief sturend vermogen te creëren. *“Vanuit het oogpunt waardetoevoeging is het voor de gemeente interessant dat private partijen investeren in een pps. Hierdoor worden de risico's verdeeld en kan de gemeente een bepaald investeringsniveau verlangen van een private partij”* (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). De gemeente kan hierdoor meer regie gaan voeren en profiteren van de vastgoed kennis van de private partijen. Dit is van toepassing wanneer een bedrijventerrein wordt getransformeerd en het project veel minder financiële risico's kent. *“Bij herstructurering van een bedrijventerrein met behoud van de werk functie is dat alleen interessant wanneer je als gemeente bereid bent om een stuk onrendabele top te*

accepteren. Vanuit de provincie en het rijk wordt gezegd dat eerst de braakliggende terreinen op bestaande terreinen worden ontwikkeld" (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). De gemeente benaderd deze partijen met de vraag onder welke voorwaarden men bereid is om de gronden weer op de markt te brengen. Heineken was bereid om mee te werken wanneer twee recyclebedrijven verplaatst zouden worden. Deze bedrijven zijn potentieel bodembedreigend. Heineken wilden niet alleen risico lopen en schepte als voorwaarde dat de gemeente een deel van het risico moest dragen (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

De beweegreden voor het sluiten van een *pps* betreft voornamelijk de versnipperde eigendomstructuur. Wanneer een partij zijn ambitie wil ontwikkelen heeft men al snel te maken met een andere partij en dan is een samenwerking tussen beiden noodzakelijk. Dhr. Bierens stelt hierbij voorop dat de betrokken partijen de urgentie moeten 'voelen' om samen te werken, anders is een *pps* een stap te ver. In welk opzicht uit zich dan de meerwaarde van een *pps* ten opzichte van een traditionele publieke ontwikkeling of een zelfstandige private investering??

Financiële meerwaarde

Door het sluiten van een *pps* kunnen publieke en private partijen op een slimme manier de risico's verdelen. Heineken stelt dat iedere partij haar kwaliteiten inzet. *"Zo heeft de gemeente veel kennis over grond aan- en verkoop, de BOM/BHB heeft beschikking over slimme financieringsmogelijkheden met betrekking tot herstructurerings- en revitaliseringsprojecten. Heineken draagt zorg voor projectmatige aanpak en efficiëntie in het project. Hierdoor neemt de prijs kwaliteit verhouding toe"* (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

Volgens de BOM/BHB uit de financiële meerwaarde van een *pps* zich voornamelijk in de risicoverdeling. *"Men begint met een gezamenlijk doel. Voor alle partijen is het doel helder. Maar niet wat de kosten voor het project betreffen. Gaande weg komen er onverwachte zaken bij. Kosten die gemaakt zijn worden samen gedeeld, omdat er afspraken over gemaakt zijn. De (financiële) risico's worden zo kleiner"* (H. Bierens, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011). Tevens noemt de BOM/BHB dat de vereveningsmogelijkheden kunnen leiden tot meerwaarde. Risicovolle investeringen kunnen gecompenseerd worden met winstgevende activiteiten elders. De prijs/kwaliteit verhouding neemt toe ten opzichte van een traditionele ontwikkeling, doordat er harde afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit. *"Bij traditionele manier kan het voorkomen dat de beoogde maatregel te duur wordt geachte door de gemeente. De ambitie wordt omlaag geschroefd en mindere kwaliteit volstaat. In het geval van een *pps* is dat niet het geval, want dan zijn er meerdere partijen die bepalen over de kwaliteit. Als er meerdere partijen aan het roer staan, dan wordt er eerder aan de ambitie vastgehouden."* (H. Bierens, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011). Daarnaast stelt Dhr. Bierens dat een *pps* resulteert in een meer marktconforme prijs voor de beoogde ontwikkelingen. Meerdere partijen kunnen de prijs voor een bepaalde ontwikkeling berekenen, waardoor de prijs die bijvoorbeeld door de gemeente gewenst is niet wordt betaald.

Gemeente 's-Hertogenbosch deelt de opmerkingen van zowel Heineken als de BOM/BHB. De gemeente voegt daar aan toe, dat de financiële meerwaarde zich ook uit in de voorbeeldwerking die uit het initiatief van het gemeentelijk interveniëren voortvloeit. *"Wanneer de gemeente op een strategische locatie de omgeving kwalitatief verbeterd, zijn gevestigde ondernemers eerder bereid deel te nemen aan de *pps*"* (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Onderstaande tabel 8 geeft een overzicht op welke wijze *pps* financiële meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 8: Financiële meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

Partij	<i>Slimme risicoverdeling</i>	<i>Vereveningsmogelijkheden</i>	<i>Prijs/kwaliteit verhouding</i>	<i>Voorbeeldwerking</i>
Heineken	X	X	X	
BOM/BHB	X	X	X	
Gemeente 's-Hertogenbosch	X	X	X	X
			Indicatoren uit de theorie	Indicatoren uit de interviews

De procesmatige meerwaarde

Partijen in een *pps* profiteren van elkaars kennis. Door de gestructureerde aanpak wordt deze kennis vroegtijdig samengebracht waardoor het proces sneller verloopt (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). Tevens stelt Heineken dat doelen en belangen beter met elkaar afgestemd kunnen worden doordat alle partijen vroegtijdig in het proces zijn betrokken. Wanneer de partijen gelijkgezind zijn versnelt het samenwerkingsproces door een *pps* (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011).

De BOM/BHB stelt dat private partijen meer marktkennis in huis hebben. Vaak gerelateerd aan hun core business. In het geval van Heineken is voornamelijk de ervaring met project- en procesmanagement van meerwaarde voor de gezamenlijke ontwikkeling. Het is dan geen ontwikkelende partij met vastgoed kennis maar de ervaring die Heineken kent in het beheersen van processen is van meerwaarde. Deze kennis ontbreekt soms bij publieke partijen. Het vroegtijdig samen brengen van kennis en ervaring resulteert in kritische kostenbenadering, doordat meerdere partijen kunnen oordelen over de kostenberekening. Het versnelt en verbetert tevens het samenwerkingsproces. De doelen en belangen worden op deze wijze ook beter afgestemd op de betrokken partijen. *“Partijen spelen eerder openkaart dan bij de traditionele manier van herstructureren. Het belang van iedere partij wordt zo beter begrepen. Hierbij is de open houding van de partijen naar elkaar essentieel”* (H. Bierens, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011). Daarnaast is de betrokkenheid van de ondernemersvereniging van onmiskenbare waarde voor het draagvlak van de beoogde ontwikkelingen. De ondernemersvereniging vormt de spreekbuis naar de betrokken ondernemers en behartigen hun belangen.

Volgens Gemeente 's-Hertogenbosch uit de procesmatige meerwaarde zich voornamelijk in het vroegtijdig samen brengen van kennis en ervaring. De gemeente heeft niet alle kennis in huis en verliest soms overzicht van de markt. *“De vastgoedkennis van de BOM/BHB is van meerwaarde tijdens het realiseren van herstructureringsprojecten”* (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). Daarnaast stelt de gemeente 's-Hertogenbosch dat in een *pps-constructie* doelen en belangen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De gronden waar Heineken na realisatie van het distributiecomplex geen gebruik meer van maakte (onderdeel van deelproject b), zijn samen met de gemeente en de BOM/BHB terug naar de markt gebracht. Doordat doelen en belangen op elkaar zijn afgestemd hebben alle partijen geprofiteerd van de herontwikkeling.

Tabel 9 op de volgende pagina geeft een overzicht op welke wijze *pps* procesmatige, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 9: Procesmatige meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

Partij	Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring	Afstemmen doelen en belangen	Versnelling/verbetering samenwerkingsproces	Kritische benadering
Heineken	X	X	X	
BOM/BHB	X	X	X	X
Gemeente 's-Hertogenbosch	X	X	X	
			Indicatoren uit de theorie	Indicatoren uit de interviews

Inhoudelijke meerwaarde

In een *pps* zijn partijen beter instaat eisen te stellen aan de beoogde ontwikkelingen, waardoor volgens Heineken de kwaliteit van de oplossing toeneemt. *“Een ontwikkelaar bouwt uit winst oogmerk of dat nou ten koste gaat van milieu vijf categorie op het bedrijventerrein maakt hen niet zoveel uit. Door partijen vroegtijdig bij elkaar te brengen en ‘over de muur bij de burens te kijken’, worden de belangen voor nu en in de toekomst beter in beeld gebracht. Om dergelijke belangen te beschermen kunnen eisen worden gesteld, waardoor de kwaliteit van de oplossing toeneemt”* (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). Volgens Dhr. Aarsen resulteert deze integrale aanpak in elkaar versterkende functies.

De inhoudelijke meerwaarde is volgens de BOM/BHB een van de drijfveren om een *pps* te sluiten. Gemeenten hebben vaak een bepaalde manier van aanpak ontwikkeld door de jaren heen en zijn ‘vastgeroest’ in oude patronen. Private partijen komen met creatieve ideeën en hebben kennis van de markt. Waardoor de kwaliteit van de oplossing toeneemt. Bijvoorbeeld door de inspanningen van Heineken in een centraal logistiek centrum kunnen nu meerdere bedrijven profiteren van dit centrum. Volgens de Dhr. Bierens versterken de functies van de partijen elkaar in een *pps* en worden deze oude patronen doorbroken. Als de juiste omstandigheden zich voordoen is de kans van slagen met een private partij vele malen groter dan wanneer alleen de gemeenten zou ontwikkelen. Op deze wijze wordt het project op integrale wijze benaderd, zodat voor alle partijen de beste oplossing wordt gerealiseerd. De getekende afspraken in de overeenkomst waarborgen deze kwaliteit (H. Bierens, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011).

De gemeente is het eens met de BOM/BHB en stelt dat het sluiten van een *pps* zich uit in meerwaarde doordat het project integraal wordt benaderd. *“De functies van de partijen versterken elkaar, omdat alleen beslissingen worden genomen op het gebied van hun eigen expertise. Hierdoor neemt de juiste partij de beslissing over het betreffende onderwerp”* (L. Sedee, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). Door de gelijkwaardigheid in het proces hebben alle partijen evenveel inspraak, dat de kwaliteit van de oplossing doet toenemen.

Tabel 10 op de volgende pagina geeft een overzicht op welke wijze *pps* inhoudelijke meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 10: Inhoudelijke meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

Partij	Integrale benadering	Elkaar versterkende functies	Kwaliteit oplossing neemt toe
Heineken	X	X	X
BOM/BHB	X	X	X
Gemeente 's-Hertogenbosch	X	X	X

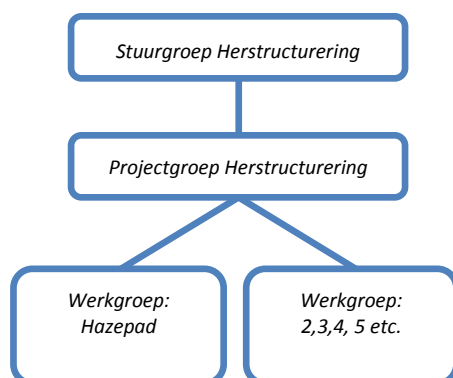
Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat een *pps* leidt tot meerwaarde. Alle partijen geven aan dat de meerwaarde zowel van financiële als procesmatige als inhoudelijke aard is. Hoewel de publieke en private partijen echter wel de noodzaak tot samenwerking dienen te voelen. Vertrouwen in elkaar is hierbij een belangrijk thema (H. Bierens, persoonlijke communicatie, 25 mei 2011). Het proces van een *pps* verschilt van een traditionele ontwikkeling en partijen voelen zich gelijkwaardig aan elkaar (W.Aarsen, persoonlijke communicatie, 1 juni 2011). De doelen en belangen kunnen op deze wijze beter op elkaar worden afgestemd. Hierbij geven zowel de gemeente als Heineken aan dat de rol van de BOM/BHB essentieel is voor de projecten. Enerzijds door de inbreng van risicodragend kapitaal, anderzijds door het structureren van het proces. Beide partijen geven aan dat de ontwikkelingen zonder samenwerking met de BOM/BHB niet af nauwelijks mogelijk zouden zijn. De BOM/BHB verkleint de afstand tussen de publieke en private partijen. Volgens Heineken ligt hier het semi-publieke karakter van de BOM/BHB aan ten grondslag.

5.4. Case 2: Breda

In oktober 2005 hebben bedrijvenvereniging de Mark, bedrijvenvereniging de Krogten en Gemeente Breda het masterplan voor de herstructurering voor het bedrijventerrein Emer/Hintelaken – De Krogten ondertekend. Dit alles onder de regie van de BOM/BHB. De gezamenlijke ambitie om het functioneren van het bedrijventerrein in de toekomst veilig te stellen ligt ten grondslag aan het masterplan. Om deze doelstelling te verwezenlijken dient de verouderingsproblematiek te worden opgelost. Concreet zijn hiervoor elf herstructureringsprojecten gedefinieerd, zie paragraaf 4.3 voor een overzicht. Anno 2011 zijn alle deelprojecten in uitvoering (Gemeente Breda et al, 2005). Gezien de verschillende fasen van de betrokkenheid van de BOM/BHB (zie paragraaf 2.7) verkeren de projecten zich in fase 3, er dient alleen nog een realisatie overeenkomst te worden getekend. Hierdoor zijn de resultaten van deze case minder generaliseerbaar, aangezien nog niets is gerealiseerd.

5.4.1. Betrokken partijen en intenties

Om het bedrijventerrein succesvol te herstructureren is een projectorganisatie ingericht (zie figuur 11). Deze bestaat uit een Stuurgroep (Wethouder EZ, Voorzitters Bedrijventerreinen de Krogten en de Mark, beleidsmedewerkers EZ, directeur BOM), projectgroep (voorzitter en adviseur Bedrijventerreinen de Krogten en de Mark, beleidsmedewerker EZ, procesmanager BOM) en één of meerdere werkgroepen. De stuurgroep heeft op strategisch niveau afwegingen gemaakt welk



project het meest kansrijk was om verder uit te werken. De projectgroep heeft in samenwerking met werkgroepen, waarin de betrokken partijen (vastgoedeigenaren/ondernemers) zitten, de deelprojecten verder uitgewerkt. Daarnaast heeft elke partij binnen de projectorganisatie de verantwoordelijkheid voor het behouden van draagvlak naar haar eigen achterban (Gemeente Breda et al, 2005).

Fig. 11: Projectorganisatie Breda. Bron: Masterplan Emer/Hintelaken – De Krogten, 2005, p. 67

Bedrijvenvereniging BDK en BDM

De bedrijvenverenigingen hebben beide ten doel het bevorderen van onderlinge en externe sociale en zakelijke contacten bij haar leden, gezamenlijke promotie van het bedrijventerrein, het overleggen met plaatselijke, regionale en landelijke overheden en instanties inzake gemeenschappelijke belangen. Beide verenigingen zien zichzelf dan ook als intermediair tussen gemeenten en de gevestigde ondernemers op het bedrijventerrein en zijn hiermee één aanspreekpunt voor gezamenlijke belangen (Gemeente Breda et al, 2005).

Gemeente Breda

De gemeente Breda is actief betrokken bij de herstructureringsopgave van haar bedrijventerreinen. De structuurvisie Breda 2020 geeft de ambitie en visie met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling van de stad Breda tot 2020 inclusief die voor bedrijventerreinen. De structuurvisie zet in op verschillende schaalniveaus. Hierbij zijn samenwerking en partnership de bindende thema's om de ruimtelijk economische positie van Breda en haar omgeving te versterken. De beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op de herstructurering zetten in op de versterking van de economische structuur, ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen, voldoende en gevarieerde werkgelegenheid afgestemd op de arbeidsmarkt, diverse werkmilieus van verschillend niveau, multimodale bereikbaarheid en versterken van de sleutelpositie in het Europese stedennetwerk. In het belang van deze stedelijke ontwikkelingsambities acht Gemeente Breda goed functionerende bedrijventerreinen noodzakelijk. Herstructureren vanuit het oogpunt van de gemeente betreft het verbeteren en vernieuwen van de kwaliteit van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen. Het onderhoud van de openbare ruimte wordt daarbij als instrument gezien om de uitstraling op peil te houden. Bovendien tracht de gemeente Breda door de kwaliteitsverbetering het bedrijfsleven te stimuleren om te investeren in de eigen beeldkwaliteit van de kavels en bedrijfspanden. De gemeente staat positief tegenover het samenwerken met private partijen. De financiële daadkracht zou worden vergroot en de problemen met het versnipperde eigendom zijn beter te ondervangen, zo is de gedachte (Gemeente Breda et al, 2005).

De gemeente Breda is bij herstructureringsprojecten betrokken vanuit de disciplines Economische Zaken en Projectmanagement. Vertegenwoordigers van deze gemeentelijke disciplines participeren in de stuurgroep, projectgroep en werkgroepen (Gemeente Breda et al, 2005).

Vastgoedeigenaren/ondernemers

De gevestigde ondernemers en vastgoedeigenaren met aanzienlijke grondpositie hebben een belangrijke rol in het herstructureringsproces. In het herstructureringsproces zijn dit de dominante samenwerkende partijen samen met de gemeente. Momenteel zijn er gesprekken gaande tussen een ontwikkelde partij (Rasenberg Divisie Bouw) met aanzienlijke grondposities en de gemeente. Rasenberg is benaderd vanwege hun grondposities op het bedrijventerrein en hun vastgoed kennis. Beide partijen voelen de noodzaak om samen te werken ten einde hun ambities te realiseren (Gemeente Breda et al, 2005).

BOM/BHB

De BOM/BHB werkt op het bedrijventerrein De Rietvelden samen met private partijen en de gemeente om de herstructureringsprojecten te realiseren. De BOM/BHB treedt op als proces/projectmanager en regisseert het herstructureringsproces. Bij de herstructureringsprojecten

a en b (deze projecten worden nog toegelicht) heeft de BOM/BHB een organiseerde en financierende taak. In paragraaf 2.7 zijn de functies die een ROB kan vervullen ten aanzien van bedrijventerreinbeleid omschreven. De BOM/BHB vervult bij de uitvoering van de herstructureringsprojecten 2.1 en 2.2 de volgende functies, zie tabel 11:

Tab. 11: Functie BOM/BHB in herstructureringsprojecten. Bron: Eigen bewerking

Functie BOM/BHB	Functie concreet in projecten
<i>Plannings- en programmeringsfunctie</i>	<i>Tezamen met gemeenten en bedrijvenverenigingen een masterplan ontwikkelen.</i>
<i>Grondbedrijfsfunctie</i>	<i>Risicodragend kapitaal in brengen, complementair aan de inbreng van de gemeente en private partijen in de vorm van een revolverend fonds.</i>
<i>(her)ontwikkelingsfunctie van vastgoed en bedrijventerreinen</i>	<i>Risicodragend kapitaal in brengen, complementair aan de inbreng van de gemeente en private partijen in de vorm van een revolverend fonds.</i>

Strategie

Ten grondslag aan de herstructurering ligt de gezamenlijke ambitie om van Emer/Hintlaken – De Krogten weer een modern en dynamisch bedrijventerrein te maken. De aard van de problematiek en de richting van de beoogde oplossingen zijn dusdanig uiteenlopend, dat structurele ingrepen alleen worden gedaan op strategische plaatsen. De ingrepen dienen een zo hoog mogelijk toegevoegde kwaliteitswaarde op te leveren. Voor deze herstructurering werken de gemeente Breda en de gevestigde ondernemers nauw samen, ondersteund met procesmanagement en bovengenoemde functies van de BOM/BHB (Gemeente Breda et al, 2005).

Herstructureringsprojecten

De elf herstructureringsprojecten gedefinieerd in het masterplan zijn niet allemaal op basis van *pps*. Negen van de beoogde projecten zijn op een meer traditionele manier aangepakt. Twee projecten worden aangepakt op basis van *pps*. Het betreft een samenwerking tussen de gemeente Breda, projectontwikkelaar Rasenberg en BOM/BHB. Het betreft project 2.1 en 2.2, zie paragraaf 4.3; beide projecten zijn in uitvoering (A. Rook, persoonlijke communicatie, 31 mei 2011).

Project 2.1. betreft de herstructurering van de havenarm ‘Steenen Hoofd’, ook wel de Krouwelaarhaven genoemd. De huidige plannen van de gemeente zijn om de huidige havenarm te dempen en de zuidarm aan te sluiten op de rivier de Mark. De ruimte die hierbij ontstaat, circa 14 hectare, zou geschikt kunnen worden gemaakt voor nieuwe, mogelijk wijs watergebonden, bedrijfsactiviteiten. Hierbij dient een intensivering van het ruimtegebruik, ontsluiting, segmentering/zonering, beeldkwaliteit en identiteit plaats te vinden. Rasenberg heeft er een deel van haar bedrijfsactiviteiten gevestigd; namelijk de ‘asfaltcentrale’. Tevens hebben zij naastgelegen grondposities in bezit (Gemeente Breda et al, 2005).

Project 2.2. betreft de herstructurering van de bedrijfslocaties hoek Backer en Rueb weg – rivier de Mark. Diverse kavels zijn niet of nauwelijks in gebruik. Tevens waren hier enkele voormalige onderdelen van de CSM fabriek gevestigd, waaronder een grote waterput voor industriële activiteiten, waren hier gevestigd. De locatie is verouderd en wordt niet meer intensief gebruikt. Op het totale oppervlakte van het project, ongeveer 14 hectare, dient een intensivering van het ruimtegebruik, ontsluiting, segmentering/zonering, veroudering, beeldkwaliteit en identiteit plaats te

vinden. Een verbeterde ontsluiting is in dit project een van de speerpunten. Rasenberg en de gemeente bezitten samen alle grondposities van het deelproject (Gemeente Breda et al, 2005).

5.4.2. Bedrijventerrein Emer Noord – De Krogten

De meerwaarde die volgens de theorie voortvloeit uit een *pps* staat centraal in deze paragraaf. Hoe uit zich deze meerwaarde volgens de betrokken partijen (Gemeente Breda, BOM/BHB en Rasenberg) in de praktijk. In het geval van deze case was het lastiger om de meerwaarde te achterhalen, aangezien er nog een realisatieovereenkomst tussen de publieke en private partij getekend diende te worden (Gemeente Breda et al, 2005).

Ervaring met PPS

De ervaringen van de betrokken partijen bij een herstructurering op basis van *pps* zijn divers. Zo heeft Rasenberg nog nooit een *pps* uitgevoerd, omdat hier tot nu toe nog geen noodzaak voor is geweest. *“Waarom zou een private partij in zee gaan met een publieke partij wanneer zij zelf kan ontwikkelen?”*, zo is de achterliggende gedachte volgens dhr. van den Nieuwenhuijzen (persoonlijke communicatie, 7 juni 2011). De gemeente Breda geeft ook te kennen dat zij niet veel ervaring hebben met een *pps*. Veel herstructureringsprojecten betreffen vaak alleen een samenwerking tussen gemeente en gevestigde ondernemer. In deze gevallen is ook geen rol voor een ROB weggelegd. De twee deelprojecten beschreven in par. 5.4.1 voldoen wel aan deze criteria voor *pps* en zijn de eerste projecten van de gemeente Breda op basis van een *pps*.

De BOM/BHB heeft wel ruime ervaring met deze samenwerkingsvorm, wanneer een dergelijke situatie zoals in Breda zich voordoet stelt de BOM/BHB deze vorm van samenwerken voor. Wanneer het een transformatie project betreft is *pps* geen juiste keuze. Deze projecten zijn doorgaans winstgevend en volgens dhr. Krijgsman moeten gemeenten hier geen risicodragend kapitaal inbrengen, zij kunnen dit dan op een betere manier investeren (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Zowel de gemeente als Rasenberg hebben nauwelijks ervaring met *pss*. De BOM/BHB heeft tijdens dit proces daarom een initiërende rol zowel bij de totstandkoming van het masterplan als uitvoering daarvan (BOM, 2009). Wat zijn dan beweegredenen om hier nu wel een *pps* te sluiten?

Beweegredenen

De verdeling van de grondposities zijn een belangrijke beweegreden voor het sluiten van een *pps*. Hierdoor kunnen partijen samen het bedrijventerrein ontwikkelen om invloed te hebben op het resultaat. De BOM/BHB brengt kennis/kapitaal in en dekt gedeeltelijk de planvormingskosten. In ruil daarvoor delen zij mee in de revenuen. De BOM/BHB wil soms ook de ontwikkelkracht van een partij aanboren. Zij hebben de kennis in huis om klanten te werven. Tevens hebben zij kennis over de mogelijkheden van wat wel en niet haalbaar is. Daarbij hebben ontwikkelaars het vermogen om snel te kunnen bouwen. Dit beheerst de financiële risico's beter. De gemeente kan zich dan maximaal inspannen om de risico's van de publiekrechtelijke zaken zoals bestemmingsplan e.d. te minimaliseren, zodat de betrokken partijen hun ontwikkelkracht /snelheid kunnen waarborgen (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Volgens Rasenberg is de belangrijkste reden voor het sluiten van een *pps* ten behoeve van de uitvoerbaarheid van een project. Wanneer men zelf niet in staat is om een project uit te voeren dient men samen te werken. Hierbij speelt de verdeling van de grondposities een belangrijke rol (A. van den Nieuwenhuijzen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011).

De gemeente deelt de opvattingen van de BOM/BHB en Rasenberg. Wanneer de gemeente haar ambitie wil verwezenlijken heeft zij al snel te maken met privaat grondeigendom. In het geval van de Krouwelaarhaven is de grond grotendeels in bezit van Rasenberg en bij de Backer en Ruebweg bezitten zij samen de grond. Het verdelen van de risico's is voor de gemeente een belangrijk motief om een *pps* te sluiten, want herstructureringen zijn vaak verliesleidende exploitaties. Daarnaast speelt de regionale afstemming een belangrijke rol bij de keuze voor een *pps*. De BOM/BHB legt verantwoording af aan de Provincie Noord-Brabant en heeft als taak bedrijventerreinen te herstructureren en de ontwikkeling van nieuwe locaties past niet binnen deze doelstelling (A. Rook, persoonlijke communicatie, 31 mei 2011).

De betrokken partijen noemen het private grondeigendom, risicoverdeling en het benutten van elkaars kennis als belangrijkste motieven voor het sluiten van een *pps*. Hoewel de noodzaak tot samenwerken wel aanwezig moet zijn. *“Wanneer partijen zonder elkaar kunnen ontwikkelen is het nou juist financieel minder aantrekkelijk om aan elkaar verbonden te zijn middels een contract”* (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011).

Als publieke en private partijen de urgentie ‘voelen’ om samen te werken in welk opzicht uit zich dan de meerwaarde van een *pps* ten opzichte van een traditionele publieke ontwikkeling of een zelfstandige private investering?

Financiële meerwaarde

Door het sluiten van een *pps* maken de betrokken partijen harde afspraken. Deze afspraken dienen nagestreefd en beter gerealiseerd te worden waardoor ze resulteren in een sterk commitment naar het project. Volgens Rasenberg wordt de herstructurering meer projectmatig aangepakt door de projectervaring die een private partij in huis heeft. Dit bevordert de snelheid waarmee het project wordt gerealiseerd. *“De gemeente wordt gedwongen om sneller te werken”* (A. Nieuwenhuijzen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011). De gemeente dient ervoor te zorgen dat zaken conform het bestemmingplan en vergunning snel worden geregeld anders loopt het project vertraging op. Het versnelde realisatieproces leidt voornamelijk tot rentetechnische voordelen. Nadat de kavels geherstructureerd zijn kunnen deze eerder worden uitgegeven waardoor de ‘renteteller’ minder lang door tikt. Daarnaast kunnen er tussen publieke en private partijen afspraken worden gemaakt over vereveningsmogelijkheden. *“Rasenberg wil risicovol dit project in stappen, op voorwaarde dat Rasenberg elders een winstgevende locatie kan exploiteren”* (A. Nieuwenhuijzen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011).

De BOM/BHB stelt dat de financiële meerwaarde zich onder meer uit in de vereveningsmogelijkheden. Publieke partijen zouden private partijen kunnen stimuleren om risicovol te investeren in een herstructureringsproject. Dit kan door projecten waar met zekerheid winst te behalen is, te laten uitvoeren door private partijen. Hierbij dient dan als voorwaarde te worden gesteld, dat zij participeren in een herstructureringsproject met behoud van de werkfunctie. *“Dit*

resulteert in een integrale aanpak voor de problematiek op verouderde bedrijventerreinen” (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). Tevens kan de betrokkenheid van een ontwikkelende partij leiden tot veel meer opbrengsten door vastgoedkennis van deze partij. De vastgoedkennis tezamen met de ontwikkelkracht zorgt dat het project sneller gerealiseerd wordt dan ten opzichte van een traditionele publieke ontwikkeling. Volgens de BOM/BHB zijn de financiële middelen beter verdeeld in een *pps* omdat er duidelijke afspraken aan ten grondslag liggen. Zo kunnen de kosten gedeeld worden. Dit betekent minder liquiditeitbeslag en verdeling van de risico's en opbrengsten. Ook wanneer exploitatie niet verliesleidend is worden de revenuen op een duidelijke manier verdeeld (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Gemeente Breda stelt dat de meerwaarde van een *pps* zich voornamelijk vertoont in een slimme verdeling van de risico's. Hierdoor hoeft een gemeente minder risicovol een mogelijk verliesleidend herstructureringsproject in te stappen. Derhalve participeert de gemeente in het geval van een *pps* alleen met een minderheidsrisico. Rasenberg heeft te kennen gegeven dat zij alleen gelijkwaardig in een mogelijk verliesleidend project stapt anders wil men niet samen ontwikkelen. Dit is tot op heden het struikelblok geweest waarom beide partijen nog geen realisatieovereenkomst hebben getekend. Daarnaast zijn de vereveningsmogelijkheden in het belang van de gemeente van financiële meerwaarde. Zo kan de gemeente andere investeringen plegen in plaats van geld te moeten reserveren voor herstructureringsprojecten (A. Rook, persoonlijke communicatie, 31 mei 2011).

Onderstaande tabel 12 op de volgende pagina geeft een overzicht op welke wijze *pps* financiële meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 12: Financiële meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

Partij	Slimme risicoverdeling	Snelle realisatie	Vereveningsmogelijkheden	Meer opbrengsten
Rasenberg	X	X	X	
BOM/BHB	X	X	X	X
Gemeente Breda	X		X	
			Indicatoren uit de theorie	Indicatoren uit de interviews

Procesmatige meerwaarde

In een *pps* ligt de focus voor zowel publiek als private partijen op hun eigen expertise. Het proces is gestructureerd waarbij elke partij zijn eigen taken heeft die aanhaken bij hun expertise. “Op deze wijze creëert men een optimaal proces zonder vertraging veroorzaakt door gebrek aan kennis” (A. van den Nieuwenhuijzen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011). Rasenberg stelt dat door de projectmatige aanpak kennis en ervaring in een vroegtijdig stadium bij elkaar worden gebracht. Alle partijen zijn hierdoor goed op de hoogte van de voortgang van de verschillende facetten van het project. Op deze wijze worden doelen en belangen beter op elkaar afgestemd, doordat in een vroeg stadium heldere afspraken worden gemaakt en dit schept duidelijkheid voor alle partijen.

De BOM/BHB onderstreept tevens de harde afspraken die aan een *pps* ten grondslag liggen. “Het proces is meer gestructureerd, waardoor de ontwikkeling uit de gemeentelijke sfeer wordt getrokken. De heldere afspraken tussen de actoren geeft elke partij legitimiteit om elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden” (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Het is voor alle partijen duidelijk wie met wie praat en wie welke rechten of bevoegdheden heeft. De BOM/BHB vindt dat doelen en belangen niet altijd beter worden afgestemd wanneer een *pps* wordt gesloten. *“De financiële drijfveer van private partijen heeft namelijk niet altijd de beste oplossing ten gevolge”* (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011). Inzake de kwaliteit van de oplossing is de BOM/BHB het niet geheel eens met Rasenberg, ten opzichte van de voortgang wel. Doordat het proces wordt gestructureerd en vastgelegd in een overeenkomst wordt tevens kennis en ervaring vroegtijdig samengebracht.

De gemeente Breda onderschrijft tevens de opvattingen van de BOM/BHB en Rasenberg. Bij alle partijen zijn de verantwoordelijkheden in beeld. Doordat de private partij meer speelruimte krijgt kan de gemeente een meer faciliterende rol aannemen en sturen waar nodig. Kennis die andere partijen hebben (vastgoedkennis) worden nu efficiënt ingezet wat het proces ten goede komt.

Onderstaande tabel 13 geeft een overzicht op welke wijze *pps* procesmatige meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 13: Procesmatige meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

Partij	Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring	Afstemmen doelen en belangen	Versnelling/verbetering samenwerkingsproces	Meer faciliterende rol
Rasenberg	X	X	X	
BOM/BHB	X	X	X	
Gemeente Breda	X	X	X	X
			Indicatoren uit de theorie	Indicatoren uit de interviews

Inhoudelijke meerwaarde

De inhoudelijke meerwaarde van een *pps* vloeit voort uit de afstemming tussen publieke en private doelen, volgens Rasenberg. Partijen zitten vroegtijdig om tafel, hierdoor kan de beoogde ontwikkeling integraal benaderd worden. De integrale benadering resulteert in een kwalitatief betere oplossing. De betrokken partijen richten zich enkel op hun core business en zijn niet genoodzaakt beslissingen te nemen over zaken buiten hun expertise. *“Een ontwikkelaar heeft meer kennis over civieltechnische maatregelen dan een gemeente, maar kan in het proces bijvoorbeeld het aanleggen van een fietspad over het hoofd zien”* (A. van den Nieuwenhuijzen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011). Onderdelen van het project waar minder kennis over in huis is wordt aan een andere partij overgelaten, die wel de specifieke expertise in huis heeft. Door deze manier van samenwerking hebben de functies van elke partij in het proces een versterkende werking op elkaar. Tezamen vertoont het plan inhoudelijk meerwaarde ten opzichte van een ontwikkeling zonder *pps*.

De inhoudelijke meerwaarde is volgens de BOM/BHB een van de drijfveren om een *pps* te sluiten. De private partij komen met creatieve ideeën en hebben kennis van de markt. Waardoor de kwaliteit van de oplossing toeneemt. De gemeenten hebben vaak een bepaalde manier van aanpak ontwikkeld door de jaren heen en zijn ‘vastgeroest’ in oude patronen. Als de juiste omstandigheden zich voordoen is de kans van slagen met een private partij vele malen groter dan wanneer alleen de gemeenten zouden ontwikkelen. Evenals Rasenberg is de BOM/BHB van mening, dat door de structurele samenwerking de partijen elkaars functies versterken. De getekende afspraken in de overeenkomst liggen hieraan ten grondslag. Hierdoor houden partijen zich veel beter aan de

afspraken en neemt de vrijblijvendheid af. Dit is dikwijls het geval wanneer de gemeente alleen herstructureert (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 27 mei 2011).

Gemeente Breda deelt de opvattingen van Rasenberg en de BOM/BHB. Voornamelijk de integrale benadering en elkaar versterkende functies zijn belangrijke vormen van meerwaarde vanuit de optiek van de gemeente. De gemeente voegt hier aan toe: “door de samenwerking wordt de kwaliteit van alle actoren optimaal benut dat de functies van elkaar versterkt. De haalbaarheid van het project neemt toe ten opzichte van een publieke herstructurering ” (A. Rook, persoonlijke communicatie, 31 mei 2011).

Onderstaande tabel 14 geeft een overzicht op welke wijze *pps* inhoudelijke meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen.

Tab. 14: Inhoudelijke meerwaarde *pps* per actor. Bron: eigen bewerking

<i>Partij</i>	<i>Integrale benadering</i>	<i>Elkaar versterkende functies</i>	<i>Kwaliteit oplossing neemt toe</i>	<i>Haalbaarheid project neemt toe</i>
<i>Rasenberg</i>	x	x	x	
<i>BOM/BHB</i>	x	x	x	
<i>Gemeente Breda</i>	x	x	x	x
			Indicatoren uit de theorie	Indicatoren uit de interviews

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat een *pps* leidt tot meerwaarde. Alle partijen geven aan dat de meerwaarde zowel van financiële als procesmatige als inhoudelijke aard is. Hoewel de publieke en private partijen echter wel de noodzaak tot samenwerking dienen te voelen. Vertrouwen in elkaar is hierbij een belangrijk thema (J. Krijgsman, persoonlijke communicatie, 31 mei 2011). Het proces van een *pps* verschilt van een traditionele ontwikkeling en partijen voelen zich gelijkwaardig aan elkaar (A. van den Nieuwenhuizen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2011). De doelen en belangen kunnen op deze wijze beter op elkaar worden afgestemd. Hierbij geven zowel de gemeente als Rasenberg aan dat de rol van de BOM/BHB essentieel is voor de projecten. Enerzijds door de inbreng van risicodragend kapitaal, anderzijds door het structureren van het proces. Beide partijen geven aan dat de ontwikkelingen zonder samenwerking met de BOM/BHB niet af nauwelijks mogelijk zouden zijn. De BOM/BHB verkleint de afstand tussen de publieke en private partijen. Volgens Rasenberg ligt hier het semi-publieke karakter van de BOM/BHB aan ten grondslag.

Hoofdstuk 6 Conclusie

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de conclusie met betrekking tot dit onderzoek centraal. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Naast deze vraag wordt ook de bruikbaarheid en meerwaarde van de NPM theorie ter discussie gesteld. Voorafgaand aan de conclusie wordt een korte reflectie op de aanpak en het verloop van het onderzoek gegeven. Na de conclusie volgt de kritische beschouwing en kijken we vooruit naar hoe een toekomstige onderzoeksagenda eruit zou kunnen zien.

Reflectie verloop en aanpak onderzoek

De eerste intentie van dit onderzoek was om de meerwaarde van een klassieke PPS (zoals we die ook kennen uit de infrastructuur of de gebiedsontwikkeling) aan te tonen in een binnenstedelijke herstructurering met behoud van de werkfunctie. Uit de verkennende studie bleek dat nergens in Nederland een dergelijk bedrijventerrein is geherstructureerd middels een klassieke PPS. Door deze constatering diende naar een andere samenwerkingsvorm gezocht te worden, waar publiek en privaat gezamenlijk een risicodragend project uitvoeren. De beoogde samenwerking is gevonden in *pps* (minder vergaande) subvorm van PPS met een nadrukkelijke rol van een ROB. Het ROB is gevonden in de BOM/BHB. In Nederland zijn zij het meest gevorderd met *pps*, enkele projecten zijn namelijk al in uitvoering. Een *pps* dient een groter collectief belang op een bedrijventerrein te dienen. De twee geselecteerde cases zijn daar een voorbeeld van en zijn hierop geselecteerd. In 's-Hertogenbosch, op bedrijventerrein De Rietvelden, hebben de ambities van Heineken geresulteerd in een distributiecomplex onder het Multi-user concept. Het gehele bedrijventerrein heeft hiervan geprofiteerd. In Breda op bedrijventerrein Emer/Intelaken – De Krogten dient alleen nog een samenwerkingsovereenkomst getekend te worden tussen Gemeente Breda, Rasenberg en BOM/BHB om de twee projecten uit te voeren. Door de samenwerking zou 28 hectare aan bedrijventerrein gerevitaliseerd worden. Deze case heeft wel enige beperkingen. Doordat nog geen project is gerealiseerd zijn de conclusies gedeeltelijk gebaseerd op hypothesen. De bevindingen zijn dus meer van indicatief van aard, desalniettemin schetst het echter wel een duidelijk illustratief beeld van de mogelijke meerwaarde van *pps*. De bevindingen uit de case van 's-Hertogenbosch bevestigen in meerdere mate de mogelijke meerwaarde van *pps*. Hoewel bij deze bevindingen ook een slag om de arm gehouden moet worden. Het betreft namelijk maar één case, waar één project is gerealiseerd en één in uitvoering is. Het betreft dus geen voltooide herstructurering. Daarentegen schets deze case echter een duidelijk illustratief beeld van de mogelijke meerwaarde van *pps*.

6.2. Conclusie

De conclusie van dit onderzoek betreft de beantwoording van de centrale vraag. Om deze centrale vraag te beantwoorden worden zijn gaande dit onderzoek vier deelvragen opgesteld. Op de eerste drie deelvragen is al antwoord gegeven in hoofdstuk één en twee. De laatste deelvraag geeft antwoord op de vraag of de indicatoren van meerwaarde, voortkomend uit de theorie, in de praktijk bevestigd kunnen worden. Op de eerste drie deelvragen wordt kort antwoord gegeven en de laatste deelvraag wordt uitvoerig beantwoord. Dit is immers waar het onderzoek om draait. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Tot slot wordt, op basis van dit onderzoek, gekeken naar de toepasbaarheid van een *pps* in een binnenstedelijke herstructurering en toetsing van de verzakelijkingstrategie.

6.2.1. Deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt als volgt: *‘Wat is een binnenstedelijke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, als onderdeel van de verzakelijkingstrategie?’*. Voorafgaand aan het beantwoorden van deze deelvraag dient gesteld te worden dat een bedrijventerrein nooit in zijn totaliteit wordt geherstructureerd. Het betreft altijd kleinere deelprojecten. Na het uitvoeren van de herstructurering dienen geen aspecten van veroudering meer van toepassing te zijn op het deelproject. Met het oog op de verzakelijkingstrategie is meer private betrokkenheid gewenst, echter participeren maar weinig private partijen in een binnenstedelijke herstructurering. Uit het onderzoek is gebleken dat tot op heden enkel een lichtere vorm van de klassieke PPS wordt toegepast bij een binnenstedelijke herstructurering, te weten *pps*. In deze samenwerkingsvorm is een speciale rol weggelegd voor het ROB. Het ROB zorgt voor meer private initiatieven en PPS-achtige aanpakken bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Wat een dergelijke samenwerkingsovereenkomst kan inhouden wordt in de volgende paragraaf besproken.

6.2.2. Deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt als volgt: *‘Wat kan een samenwerking tussen publieke en private partijen, onder leiding van een Regionaal OntwikkelingsBedrijf inhouden?’*. De rol van een ROB is uit de onderzochte cases essentieel gebleken om de publieke en private partijen met elkaar te verbinden. De functies die een ROB vervult in dit proces (zoals beschreven in paragraaf 2.7) liggen hieraan ten grondslag. De plannings- en programmeringsfunctie blijkt uit de cases belangrijk in de planvorming om de doelen en belangen van de betrokken partijen te achterhalen en te concretiseren naar daadwerkelijke projecten. De cases hebben bewezen dat de grondbedrijfsfunctie en (her)ontwikkelingsfunctie belangrijk zijn geweest om de risico's van de projecten te verlagen. Het ROB heeft dit verwezenlijkt door risicodragend kapitaal in te brengen, complementair aan de inbreng van de gemeente en private partijen in de vorm van een revolverend fonds. Uit de cases bleek dat een samenwerking middels *pps* de (beoogde) ontwikkelingen heeft mogelijk gemaakt. Wat de meerwaarde van een dergelijke samenwerking is komt aan bod in de volgende paragraaf.

6.2.3. Deelvraag 3

‘Waarin kan zich de meerwaarde van een publieke private samenwerking uiten?’ is de vraag die centraal staat in deze paragraaf. De theoretische assumpties die ten grondslag liggen aan de meerwaarde van PPS zijn in dit onderzoek geoperationaliseerd naar de mogelijke meerwaarde van een *pps* bij herstructureren (zie paragraaf 2.6). Onderstaande tabel 15 geeft een overzicht van deze verschijningsvormen die getoetst zijn in de praktijk.

Tab. 15: Verschijningsvormen van *pps*. Bron: Eigen bewerking

Financiële meerwaarde
▪ Slimme verdeling risico's ▪ Profiteren van vereveningsmogelijkheden ▪ Betere prijs-kwaliteitverhouding
Procesmatige meerwaarde
▪ Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring ▪ Afstemming doelen/belangen ▪ Versnelling/verbetering samenwerkingsproces
Inhoudelijke meerwaarde
▪ Integrale benadering ▪ Elkaar versterkende functies ▪ Kwaliteit oplossing neemt toe

6.2.4. Deelvraag 4

Deelvraag 4 luidt als volgt: *‘In hoeverre kunnen de verschijningsvormen van meerwaarde, die ontleend kunnen worden aan de theorie New Public Management, bevestigd worden door empirisch onderzoek?’*. Onderstaande tabel 16 geeft een overzicht van op welke wijze *pps* financiële, procesmatige en inhoudelijke meerwaarde vertoont, ten opzichte van een traditionele ontwikkeling volgens, volgens de betrokken partijen:

Tab. 16: Verschijningsvormen van PPS volgens alle actoren. Bron: Eigen bewerking

Verschijningsvorm van meerwaarde	Heineken	BOM/BHB	Gemeente 's-Hertogenbosch	Rasenberg	BOM/BHB	Gemeente Breda
Financiële meerwaarde:						
<i>Slimme risicoverdeling</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Vereveningsmogelijkheden</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Prijs/kwaliteit verhouding</i>	x	x	x			
Procesmatige meerwaarde:						
<i>Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Versnelling/verbetering samenwerkingsproces</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Afstemming doelen/belangen</i>	x	x	x	x	x	x
Inhoudelijke meerwaarde:						
<i>Integrale benadering</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Elkaar versterkende functies</i>	x	x	x	x	x	x
<i>Kwaliteit oplossing neemt toe</i>	x	x	x	x	x	x

Financiële meerwaarde

Uit het onderzoek blijkt dat alle partijen het eens zijn dat de verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden van beduidend financiële meerwaarde zijn bij het sluiten van een *pps*. Wanneer publieke en private partijen samen het risico kunnen dragen wordt een herstructureringsproject vele malen interessanter voor een ontwikkelende partij. De vereveningsmogelijkheden hebben versterkende werking op het toetreden van ontwikkelende partijen in de herstructureringsopgave. Het biedt voor beide partijen voordelen. Enerzijds staat de gemeente niet meer alleen voor de herstructureringsopgave. Anderzijds door het delen van de risico's wordt het voor private partijen interessanter om te investeren in bedrijfsruimte.

Volgens de gemeente, Heineken en BOM/BHB neemt in de case van 's-Hertogenbosch de prijs/kwaliteit verhouding toe, terwijl de actoren uit de case Breda dit niet per definitie vinden. Het verschil zou kunnen liggen aan het feit dat in 's-Hertogenbosch al een project is gerealiseerd op basis van *pps* en in Breda alleen nog maar een intentieovereenkomst is getekend. Hierdoor durven de betrokken partijen niet met zekerheid te stellen dat de prijs/kwaliteit verhouding toeneemt wanneer een *pps* wordt gesloten.

Bovengenoemde vormen van meerwaarden komen voort uit de theorie en blijken grotendeels te worden bevestigd in de praktijk. Daarnaast is tijdens de interviews gebleken dat een *pps* nog drie vormen van financiële meerwaarde vertoont. Zo vinden Rasenberg en de BOM/BHB in de case van Breda dat een *pps* leidt tot een snellere realisatie van het project. Hier liggen de 'harde' afspraken

die de partijen met elkaar maken aan ten grondslag. Door het maken van deze afspraken geeft het de partijen legitimiteit om elkaar daarop af te rekenen. De ervaring in Breda is dat bij een traditionele ontwikkeling het project dikwijls vertraging oploopt door het zorgvuldige besluitvormingsproces van de gemeente. In een herstructureringsproces is dit niet altijd de beste handelswijze. De overige twee vormen van financiële meerwaarde (voorbeeldwerking en meer opbrengsten, zie hoofdstuk 5) worden enkel door één partij erkend en leggen daarom minder gewicht in de schaal voor de beoordeling van de financiële meerwaarde.

Concluderend kan gesteld worden dat de verschijningsvormen van de financiële meerwaarde in de praktijk worden bevestigd, zie tabel 16. De overige twee vormen die in de interviews naar voren zijn gekomen worden niet door alle partijen erkend als verschijningsvorm van financiële meerwaarde en zijn in mindere mate bevestigend. Voornamelijk de laatste twee vormen die enkele door één partij worden erkend.

Procesmatige meerwaarde

Uit het onderzoek is gebleken dat alle partijen vinden dat het vroegtijdig samenbrengen van kennis en ervaring van publieke en private partijen leidt tot procesmatige meerwaarde. Kennis waar een gemeente niet over beschikt wordt op deze manier vroegtijdig in het proces gebracht en andersom houdt een private partij eerder rekening met gemeentelijke belangen. De geïnterviewde partijen vinden tevens dat het samenwerkingsproces wordt versneld en verbeterd. De procesmatige meerwaarde van een *pps* uit zich tevens in een betere afstemming tussen private en publieke doelen en belangen, zo bevestigen de geïnterviewde partijen. Partijen in een *pps* zijn gelijkwaardig aan elkaar verbonden en nemen gezamenlijk beslissingen over beoogde maatregelen. Hierdoor is eerder consensus te bereiken tussen de partijen, wat resulteert in een snellere besluitvorming ten opzichte van een traditionele ontwikkeling.

Bovengenoemde vormen van meerwaarde komen voort uit de theorie en blijken in de praktijk te worden bevestigd. De overige twee vormen van procesmatige meerwaarde zijn tijdens de interviews naar voren gekomen en worden ieder door maar één partij bevestigd. Deze vormen belichten de meerwaarde echter vanuit één invalshoek, bijvoorbeeld die vanuit de gemeente. Dit betekent niet dat een private partij deze vorm van procesmatige meerwaarde ook ervaart. Op basis hiervan zijn deze vormen van procesmatige meerwaarde in mindere mate bevestigend. Uit de case in 's-Hertogenbosch blijkt volgens de BOM/BHB dat partijen door een *pps* elkaar kritischer benaderen. Dit vindt voornamelijk op financieel gebied plaats. Bijvoorbeeld bij de grondprijs die de gemeente voorschrijft; deze is volgens de BOM/BHB onvoldoende marktconform. Private partijen maken zelf ook een prijsberekening en concluderen dat de prijsstelling van de gemeente te laag is. Door deze kritische benadering dragen private partijen uiteindelijk bij aan een meer marktconforme prijsstelling. De gemeente Breda stelt dat procesmatig gezien een *pps* leidt tot een meer faciliterende rol. Hierdoor hoeft de gemeente minder capaciteit en financiële middelen in te zetten in het proces. Zo kan de gemeente deze besparingen aan andere belangen besteden.

Evenals de financiële meerwaarde blijken de verschijningsvormen van de procesmatige meerwaarde in de praktijk te worden bevestigd, zie tabel 16. De overige twee vormen van procesmatige meerwaarde die in de interviews naar voren zijn gekomen worden niet door alle partijen erkend als verschijningsvorm van meerwaarde en zijn in mindere mate bevestigend. Deze verschijningsvorm zijn

echter zijn wel waardevol. In een vervolg onderzoek zou het interessant zijn om deze verschijningsvormen te toetsen.

Inhoudelijke meerwaarde

Uit het onderzoek blijkt dat de integrale benadering van een *pps* leidt tot inhoudelijke meerwaarde. Deze integrale benadering hangt nauw samen met de procesmatige kant van een *pps*. De gezamenlijke expertise van alle betrokken partijen tezamen met de afstemming van doelen en belangen leidt inhoudelijk tot een integrale benadering van de herstructureringsopgave. De problematiek wordt namelijk van verschillende invalshoeken belicht. Deze integrale benadering bepaalt voor een belangrijk deel het belang van de overige verschijningsvormen. Tevens is uit de cases gebleken dat de afzonderlijke functies van iedere partij elkaar versterken. Gezamenlijk kan een betere oplossing ontwikkeld worden dan wanneer alleen een gemeente dit zou doen. Deze twee verschijningsvormen hebben tezamen weer invloed op de kwaliteit van de oplossing. In feite is de toename van de kwaliteit van de oplossing (aanpak van de herstructurering) het resultaat van bovenstaande verschijningsvormen. Wanneer partijen de problematiek integraal benaderen en gebruik maken van ieders specifieke kennis versterken de partijen elkaar in het ontwikkelen van de beste oplossing. Alle betrokken partijen onderschrijven deze stelling.

Zoals is gebleken vertonen bovengenoemde verschijningsvormen hun meerwaarde in de praktijk. Er zijn een aantal overige vormen van inhoudelijke meerwaarde die door de geïnterviewde partijen worden bevestigd (ambitie versterkend en haalbaarheid project neemt toe, zie hoofdstuk 5). Deze worden weliswaar niet door iedere partij onderschreven maar zijn in potentie wel van waarde en een belangrijke aanvulling.

Evenals de financiële en procesmatige meerwaarde blijken de verschijningsvormen van de inhoudelijke meerwaarde in de praktijk te worden bevestigd, zie tabel 16. De overige twee vormen zijn potentieel van meerwaarde en kunnen in een vervolg onderzoek worden onderzocht.

Algemene conclusie meerwaarde *pps*

Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat de verschijningsvormen van financiële, procesmatige en inhoudelijke meerwaarde van een *pps*, ontleend aan de theorie, in de praktijk worden bevestigd. Tijdens de interviews zijn een aantal andere potentiële vormen van meerwaarde belicht. Deze vormen zijn interessant om in een vervolg onderzoek te toetsen om hun waarde in een *pps* te bepalen. De rol van een ROB in een dergelijke samenwerkingsvorm blijkt uit deze cases van essentieel belang. Een ROB lijkt als intermediaire partij noodzakelijk om publiek en privaat samen te brengen. Hierbij is de invulling van een ROB van groot belang voor het slagen van de *pps*. Met betrekking tot *pps* kan gesteld worden dat private partijen (zowel ondernemers als ontwikkelaars) gemotiveerd worden om te investeren in bedrijventerreinen. Hierdoor zijn traditionele publieke herstructureringsprojecten niet altijd per definitie nodig. Tot slot lijkt de kennisontwikkeling bij een ROB (BOM/BHB) potentieel van groot belang voor verder ontwikkeling van nieuwe (her-) ontwikkelingsmodellen.

Beoordeling toepasbaarheid *pps* in een binnenstedelijke herstructurering

Uit het onderzoek blijkt dat alle partijen het eens zijn over de meerwaarde die *pps* vertoont. Een *pps* is een goed instrument om aan de complexe aard van een binnenstedelijke herstructurering invulling

te geven. In de cases zijn verschillende private partijen betrokken geweest. Enerzijds een gevestigde ondernemer die voornamelijk uit eigen belang wilde ontwikkelen en daarbij werd ook een collectieve belang gediend. Anderzijds een ontwikkelende partij met aanzienlijke grondposities die uit winstoogmerk wil ontwikkelen. De vraag is wanneer een andere ondernemer op het terrein was gevestigd of deze ontwikkelingen ook zouden plaats vinden. Een vervolg onderzoek zou dit moeten uit zoeken of de type ondernemer van invloed is op het slagen van een *pps*. Wel kan gesteld worden dat in beide gevallen *pps* een positieve invloed had op het herstructureringsproces. Het gaat te ver om te stellen dat *pps* de wijze is waarop men in de toekomst bedrijventerreinen zou moeten herstructureren. Daarom is tijdens de interviews ook de vraag gesteld, wat volgens de betrokken partijen de ideale rol van een publieke en private partij is.

De private partijen stellen dat rolverdeling in een *pps* nog gelijkwaardiger aan elkaar kan worden gesteld. Dit volgens hen voornamelijk op financieel gebied kunnen. Het moet namelijk niet de bedoeling zijn dat private partijen een groter risico voor hun rekening moeten nemen dan een publieke partij. Volgens de private partijen hebben publieke partijen hiertoe weleens de neiging.

Daarnaast geeft de BOM/BHB te kennen dat publieke partijen zich meer aan hun publieke taak dienen te houden. Dit betekent zorg dragen voor de gemeentelijke procedures als milieuwetgeving en -vergunningen, het planologische regime en het bestemmingsplan. Tevens dienen publieke partijen hun ambitie vast te leggen en private partijen de kans geven dat te realiseren. Bij plannen met een negatieve exploitatie moet de gemeente iets toevoegen, ter compensatie van het beleid in het verleden. De gemeenten zijn het eens met deze opmerkingen en vinden tevens dat de rol van de private partijen beter kan worden benut, zodat het collectief belang beter wordt gediend. Gemeenten zouden minder vaak moeten vast houden aan hun gebruikelijke procedures. Tevens stelt de BOM/BHB dat de gemeente investeringen 'echt' zeker moeten stellen zodat die ook opbrengen wat de belegger beoogt. Bijvoorbeeld: Wanneer een belegger investeert in een pand en een naastgelegen kavel van 10 hectare wordt voor een lage prijs verkocht aan een ondernemer, dan wordt het heel lastig voor de belegger om zijn pand te verhuren. Dit publieke kader van een gezonde hoeveelheid schaarste is een hele moeilijke opgave. Wat is nu de marktvraag en hoe bedien je die zonder de markt te verpesten?

Toetsing verzakelijkingstrategie

Een *pps* kan een belangrijk onderdeel zijn van de verzakelijkingstrategie zoals geformuleerd door de THB en Roadmap en de indicatieve uitkomsten van dit onderzoek onderstrepen dit. Het onderzoek bevestigt dat een *pps* onder leiding van een ROB een goed vehikel is herstructureren met private betrokkenheid op te pakken. Door de beperkingen van de twee cases is het te vroeg om te stellen of de verzakelijkingstrategie kans van slagen heeft. Herstructureren blijft maatwerk waardoor één standaard ontwikkelingsmodel niet voorhanden is. Tevens zijn er meerdere herstructureringsstrategieën mogelijk wat om een andere aanpak vraagt. De betrokkenheid van een ROB in het proces is van essentieel belang. Zonder een ROB zou het traject nauwelijks van de grond komen, in ieder geval bij deze cases. De rol van de procesmanager is hier de crux geweest. De procesmanager bemiddelt tussen de publieke en private partijen waardoor het proces aan de gang blijft en daadwerkelijk resulteert in de realisatie van herstructureringsprojecten. Een ROB houdt tevens regie over de regionale afstemming van de projecten zodat bedrijfsactiviteiten als logistiek en distributie niet oververtegenwoordigd raken in een regio. Daarnaast vergroot een ROB de private

betrokkenheid door de gunstige financieringsmogelijkheden die zij kunnen verschaffen in de vorm van een revolverend fonds. Een ROB verleent in deze cases een stuk zekerheid en risicoverdeling die private partijen over de streep kan trekken. Dit bevordert het traject voorafgaand aan de realisatie van de herstructureringsprojecten. Daarnaast stuurt zij tijdens de uitvoering van de projecten ook de rolverdeling tussen publiek en privaat.

6.3. Reflectie op het onderzoek

Gezien de beperkte voorbeelden van binnenstedelijk herstructureringen met *pps* dienen de bevindingen indicatief als te worden beoordeeld. Het onderzoek berust op 'slecht' op twee cases. De bevindingen uit het onderzoek geven een duidelijk illustratief beeld over de meerwaarde van *pps*. Tevens worden verschijningsvormen van meerwaarde van *pps* grotendeels in de praktijk bevestigd. Men kan concluderen dat de meerwaarde van een *pps* wel waarneembaar is maar nog niet 'hard' generaliseerbaar. Mijns inziens is dit ook nog niet mogelijk ten gevolge van een beperkte empirie. In Nederland zijn nog onvoldoende voorbeelden van succesvol geherstructureerde bedrijventerreinen middels *pps*. Hier liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag. Onder meer de veelzijdigheid van herstructureren is van invloed op keuze van de herstructureringsstrategie en daarmee de rolverdeling tussen publiek en privaat. In een potentieel winstgevend transformatie project zal een ontwikkelaar eerder geneigd zijn risicovol in te stappen dan een revitaliseringproject. De lokale marktomstandigheden zijn tevens van invloed op de gekozen samenwerkingsvorm. Op een zeer verouderd bedrijventerrein met minder kapitaal krachtige ondernemers worden private initiatieven minder snel verwacht dan op een recent verouderd bedrijventerrein met kapitaal krachtige ondernemers. Ook de rol van het ROB is bepalend voor het succes van samenwerking. Een ROB dat geen risicodragend kapitaal investeert in herstructureringsprojecten belemmert de private betrokkenheid omdat het risico te groot blijft. In deze cases was dit wel het geval, echter wanneer een ROB een andere functie bekleedt is haar invloed dan nog steeds van essentieel belang? Daarnaast is het mogelijk dat het succes van de samenwerking een toevalligheid van de betrokken ondernemers is, zoals in het geval van 's-Hertogenbosch. Zou de herstructurering daar ook nog zo goed verlopen als niet Heineken ambities had op het terrein maar andere kleinere partijen wel. Deze bovengenoemde oorzaken tezamen laten zien dat er veel variabelen van invloed zijn op het succes van een herstructurering en dat men niet zomaar de conclusies van dit onderzoek kan generaliseren.

Wanneer men op basis van feiten uitspraken wil doen over de meerwaarde van *pps* dient er meer onderzoek te worden gedaan naar projecten die op basis van *pps* zijn gerealiseerd. Een toekomstige onderzoeksagenda zou er als volgt uit kunnen zien. Om de toegevoegde waarde van een ROB in het herstructureringsproces te kunnen beoordelen zou een landelijk vergelijkingsonderzoek naar de verschillende ROB'en moeten plaatsvinden. Hierbij dient onderzocht te worden op welke wijze deze ROB'en betrokken zijn bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Welke taken (als omschreven in paragraaf 2.7) vervullen de verschillende ROB'en en wat zijn de effecten van deze taken op het bedrijventerreinenbeleid. Gezien de toetsing van de verzakelijkingstrategie dient er onderzoek te worden gedaan naar de consequenties van ROB voor de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Zijn de doelstellingen beoogd door de Rijksoverheid wel haalbaar voor de herstructurering van bedrijventerreinen met behoud van de werkfunctie? Herstructureren blijft maatwerk en 'last but not least' zijn beleggers hier wel in geïnteresseerd?

Literatuur

Alterra, et al, (2009) *'Krassen op het landschap: Over beleving van de storende elementen'*, Alterra Wageningen UR: Wageningen

Bergsma, M., (2003) *'Betrouwbaarheid en Validiteit van kwalitatief georiënteerde Operational Audits: Methoden en technieken die de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde audits waarborgen'*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Bibici, M., (2008) *'Invloed van New Public Management op de Nederlandse lokale overheid:Een casestudy naar de doorwerking van NPM bij de Gemeente Arnhem'*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

Bult-Spiering, M., Blanken, A. & Dewulf, G. (2005) *'Handboek publiek-private samenwerking'*. Utrecht: Lemma BV

Brabantste Ontwikkelings Maatschappij (2009) *'Intern kennisdocument BOM bedrijventerreinen en BHB'* Tilburg

BWU,(2009)' *Regionale kansen voor kwaliteit: Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid'*, Tekst & Speech: Haren

Centraal Plan Bureau, (2001), *'Veroudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering'*, Den Haag: Centraal Plan Bureau

Dewulf, G., Bult-Spiering, M. & Blanken, A. (2004). *'Opportunities for PFI in The Netherlands'*. Enschede: P3BI

Ebbens, W., (januari 2010), *'Publiek-Private Samenwerking: Cultuur als barriere?'*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

Europese Commissie (2003). *'Guidelines for succesful public-private partnerships'*. Brussel: Europese Commissie

Gemeente Breda, et al (2005) *'Masterplan Emer/Hintelaken – De Krogten'*, Breda

Gemeente 's-Hertogenbosch, et al (2007) *'Masterplan De Rietvelden – De Vutter – Ertveld'*, 's-Hertogenbosch

Gordijn, H., Renes, G., Traa, M., (augustus 2007), *'Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen: een verkenning van enkele beleidsopties'*, Den Haag: Ruimtelijke Planbureau

Haaren, van, M., (juni 2010) *'Convenant bedrijventerreinen: Rollenspel'*, Bedrijventerreinen juni 2010 p.54-55, Amersfoort : Elba Media

Heeden, van der, J.(februari 2010) *'Verzakelijken met de ROB: de markt is aan zet'*,Bedrijventerreinen juni 2010 p.46-47, Amersfoort : Elba Media

Hood, C., (1995) *'The New Public Management in the 1980's: variations on a theme'*, Accoutning, Organizations and Society, Vol, 20, no. 2-3, p. 93-109

Jager, J. en Wesselink, J.W., (juni 2010) *'Niet meer dezelfde fouten maken: Zes bedrijventerreinen toppers in gesprek met de minister'*, Bedrijventerreinen juni 2010 p.16-21, Amersfoort : Elba Media

Kenniscentrum PPS. (1999). *'Publiek-private samenwerking: de krachten gebundeld'*. Den Haag: Ministerie van Financiën - Kenniscentrum PPS

Kenniscentrum PPS. (2001). *'PPS en aanbesteden'*. Den Haag: Ministerie van Financiën - Kenniscentrum PPS

Klijn, E.H. & Teisman, G., (2002) *'Barrières voor de tot standkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek. In: J.C. van Ham en J.F.M. Koppenjan (Eds.), Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur'*, p. 47-76, Utrecht: Lemma

Klijn, E.H., Twist, van, M., (2007), *'PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?'*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Knibbe, A. (2002), *'Publiek-Private Samenwerking'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Kruif, de, I.L., (december 2010), *'Leegstaand op Nederlandse bedrijventerreinen'*, Nieuwegein: NVM Business

Kwak, Y.H., Chih, Y.Y. & Ibbs, C.W., (2009) *'Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development'*, California Manangement Review, vol. 51, no. 2, p. 51-57

Lane, J.E., (2000) *'The Public Sector: Concepts, Models and approaches'*, London: Sage

Louw, E., (juli 2010) *'Weg met IBIS!'*, Bedrijventerreinen juli 2010 p.46-47, Amersfoort: Elba Media

Louw, E., B. Needham, H. Olden, C. Pen (2009), *'Planning van bedrijventerreinen'*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Ministerie van VROM (2010), *'Roadmap: naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt'*, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM en EZ, (2009) *'Convenant bedrijventerreinen 2010-2020'*, Den Haag: Ministerie van VROM en EZ

Nelissen, N.J.M., De Goedem P.J.M., & Twist, M.J.W. van, (2004) *'Oog voor openbaar bestuur: een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde'*, Den Haag: Elsevier Overheid

Norda, F.,(december 2010), *'Revitalisering bedrijventerreinen: creëren van de juiste omstandigheden'*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

Olden, H., (april 2010) *'Convenant wordt flop'*, Bedrijventerreinen juli 2010 p.14-18, Amersfoort: Elba Media

Olden,H., (Juli 2010), *'Planning van bedrijventerreinen is niet gericht op vraag van bedrijven'*, Amsterdam: Stichting TPEdigitaal,

Osborne, D & Gaebler, T., (1992) *'Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector'*, Reading: Addison-Wesley

Planbureau voor de Leefomgeving (2009), *'De toekomst van bedrijventerreinen – van uitbereiding naar herstructureren'*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A. (2008). *'Methoden en technieken van onderzoek. Vierde editie. Nederlandse bewerking Jan Pieter Verckens'* Amsterdam: Pearson Education Benelux.

STOGO onderzoek en advies (februari 2007), *'Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen'*, Utrecht: STOGO onderzoek en advies

STOGO onderzoek en advies & Technische Universiteit Delft (januari 2005) *'Is er wel vraag naar nieuwe bedrijventerreinen? Een analyse van de ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen in de Nota Ruimte'*, Utrecht & Delft: STOGO onderzoek en advies & Technische Universiteit Delft

Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen, (september 2009), *'Kansen voor Kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen'*, Amersfoort: Elba Media

VROM-raad, (februari 2009), *'Grond voor kwaliteit: Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling'*, Den Haag: Ministerie van VROM

VROM-raad, (mei 2006), *'Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen'*, Den Haag: Ministerie van VROM

Elektronische bronnen

IBIS (2010), *'Werklocaties 2010'*, Geraadpleegd op: 5 maart 2011, www.bedrijvenlocaties.nl

IBIS (2010), *'Toelichting begrippen IBIS Inventarisatie 2010'*, Geraadpleegd op: 5 maart 2011, www.bedrijvenlocaties.nl

Needman, B. & Louw, E., (2003) *'Padafhankelijke bedrijventerreinen'*, Geraadpleegd op 5 juli , www.esbonline.sdu.nl/esb/images/880368_tcm445-239316.pdf

Parlevliet, B., (maart 2011) *'Publiek –private samenwerking: Over de uitruil tussen privaat initiatief en publiek belang in Nederland'*, Geraadpleegd op 25 maart, www.ib-sm.org/publiekprivate-samenwerking.pdf

Bijlage 1: Vragenlijst private partij

Kennismaking:

- Uw naam;
- Naam bedrijf;
- Uw werkzaamheden.

1. Wat is uw ervaring met PPS bij de herstructurering van bedrijventerreinen?

- Sinds wanneer;
- Hoe vaak;

2. Wat zijn voor u belangrijke motieven om in bedrijfsruimte op bedrijventerreinen te investeren?

3. Wat voor soort PPS-overeenkomst wordt in het project toegepast?

- Joint-venture;
- Concessie;
- CV/BV constructie;

4. In welke vorm uit zich volgens u de financiële meerwaarde van PPS?

- Slimme verdeling risico's;
- Profiteren van vereveningsmogelijkheden;
- Betere prijs-kwaliteitverhouding;
- Anders, namelijk...

5. In welke vorm uit zich volgens u de procesmatige meerwaarde van PPS?

- Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring;
- Afstemming doelen/belangen;
- Versnelling/verbetering samenwerkingsproces;
- Anders, namelijk...

6. In welke vorm uit zich volgens u de inhoudelijke meerwaarde van PPS?

- Integrale benadering;
- Elkaar versterkende functies;
- Kwaliteit oplossing neemt toe;
- Anders, namelijk...

7. Wat is volgens uw de meerwaarde van PPS ten opzichte van een zelfstandige herontwikkeling van de gemeente?

8. Welke problemen ervaart u tijdens de herstructurering van bedrijventerreinen?

- Financieel
- Samen- en medewerking gemeente(n)/bedrijven
 - Rol projectontwikkelaar;
 - Rol gemeenten;
 - Rol eventuele belegger;
- Juridisch
- Anders, namelijk...

9. Wat is volgens uw de ideale rol van de publieke partij?

Eventuele vragen

10. Welke veranderingen zouden er volgens u moeten plaatsvinden om de exploitatie/ revitalisering van bedrijventerreinen aantrekkelijker te maken?

Bijlage 2: Vragenlijst publieke partij

Kennismaking:

- Naam;
- Functie;
- Afdeling;

1. Wat is uw ervaring met PPS bij de herstructurering van bedrijventerreinen?

- Sinds wanneer;

2. Wat zijn uw beweegredenen om een PPS aan te gaan?

- Private grond;
- Risicoverdeling;
- Vastgoedkennis;

3. Wat voor soort PPS-overeenkomst wordt in het project toegepast?

- Joint-venture;
- Concessie;
- CV/BV constructie;

4. In welke vorm uit zich volgens u de financiële meerwaarde van PPS?

- Slimme verdeling risico's;
- Profiteren van vereveningsmogelijkheden;
- Betere prijs-kwaliteitverhouding;
- Anders, namelijk...

5. In welke vorm uit zich volgens u de procesmatige meerwaarde van PPS?

- Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring;
- Afstemming doelen/belangen;
- Versnelling/verbetering samenwerkingsproces;
- Anders, namelijk...

6. In welke vorm uit zich volgens u de inhoudelijke meerwaarde van PPS?

- Integrale benadering;
- Elkaar versterkende functies;
- Kwaliteit oplossing neemt toe;
- Anders, namelijk...

7. Welke problemen ervaart u tijdens de herstructurering?

- Financieel;
- Samen- en medewerking;
 - Rol projectontwikkelaar;
 - Rol gemeenten;
 - Rol eventuele belegger;
- Juridisch;
- Anders, namelijk...

8. Hoe ziet u de ideale rol van de private partijen?

Eventuele vragen

Wat is uw mening over het nieuwe beleid (Noordanus/Convenant)?

- Noodzaak tot herstructureren;
- Is verzakelijking de juiste richting;
- Waar ziet u problemen;
- Zijn er onduidelijkheden;

Wat is uw mening over het oude beleid? (traditionele aanpak)

- Financiering;
- Kwaliteit kavels en vastgoed;
- Duur planrealisatie;

Bijlage 3: Vragenlijst BOM/BHB

Kennismaking:

- Naam;
- Functie;
- Werkzaamheden;

1. Wat is uw ervaring met PPS bij de herstructurering van bedrijventerreinen?

- Sinds wanneer;
- Hoe vaak;

2. Wat zijn uw beweegredenen om een PPS aan te gaan?

- Private grond;
- Risicoverdeling;
- Vastgoedkennis;

3. Wat voor soort PPS-overeenkomst wordt in het project toegepast?

- Joint-venture;
- Concessie;
- CV/BV constructie;

4. In welke vorm uit zich volgens u de financiële meerwaarde van PPS?

- Slimme verdeling risico's;
- Profiteren van vereveningsmogelijkheden;
- Betere prijs-kwaliteitverhouding;
- Anders, namelijk...

5. In welke vorm uit zich volgens u de procesmatige meerwaarde van PPS?

- Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring;
- Afstemming doelen/belangen;
- Versnelling/verbetering samenwerkingsproces;
- Anders, namelijk...

6. In welke vorm uit zich volgens u de inhoudelijke meerwaarde van PPS?

- Integrale benadering;
- Elkaar versterkende functies;
- Kwaliteit oplossing neemt toe;
- Anders, namelijk...

7. Welke problemen ervaart u tijdens de herstructurering?

- Financieel;
- Samen- en medewerking;
 - Rol projectontwikkelaar;
 - Rol gemeenten;
 - Rol eventuele belegger;
- Juridisch;
- Anders, namelijk...

8. Hoe ziet u de ideale rol van de publieke- en private partijen?

Eventuele vragen

Wat is uw mening over het nieuwe beleid (Noordanus/Convenant)?

- Noodzaak tot herstructureren;
- Is verzakelijking de juiste richting;
- Waar ziet u problemen;
- Zijn er onduidelijkheden;

Wat is uw mening over het oude beleid? (traditionele aanpak)

- Financiering;
- Kwaliteit kavels en vastgoed;
- Duur planrealisatie;

Bijlage 4: Lijst geïnterviewde personen

Leo Sedee

Functie: Beleidsmedewerker Ruimtelijke Economie

Afdeling: Economische zaken

Gemeente 's-Hertogenbosch

Arjan Rook

Functie: Beleidsmedewerker Ruimtelijke Economie

Afdeling: Economische zaken

Gemeente Breda

Wilfried Aarsen

Functie: Safe Health Environment Manager

Afdeling: Heineken 's-Hertogenbosch

Heineken

A.C.W.M. (Adriaan) van den Nieuwenhuijzen

Functie: divisie directeur

Afdeling: Divisie Bouw

Rasenberg

Hans Bierens

Functie: Procesmanager De Rietvelden

Afdeling: Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen

BOM/BHB

Jeroen Krijgsman

Functie: Procesmanager Emer – De Krogten

Afdeling: Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen

BOM/BHB