

PPS in Waalweelde

Een 'verrijking' voor de Waal?



Alexander Bloembergen
Masterscriptie Planologie

Colofon

Nijmegen, 12 november 2012

Titel: PPS in Waalweelde. Een 'verrijking' voor de Waal?

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleiders Dr. S.V. (Sander) Meijerink
 Prof. dr. A.J.M. (Toine) Smits
Faculteit: Managementwetenschappen
Vakgroep: Planologie

Comeniuslaan 4
6525 HP Nijmegen

Auteur

A. B. (Alexander) Bloembergen
Alexanderbloembergen@gmail.com
Versie 12 november 2012

Keywords

PPS, Waalweelde, succes- en faalfactoren van PPS, private investering in rivierverruiming.

Samenvatting

Probleemstelling

Er zal op langere termijn meer ruimte voor de Waal moeten worden gecreëerd. Waalweelde is een programma voor integrale gebiedsontwikkeling, dat betrekking heeft op de toekomstige uitstraling van de Waal. Waalweelde heeft tot doel de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap te verbeteren, waarbij onder andere aandacht is voor het creëren van meer ruimte voor de rivier. Vanuit de overheid zijn de komende jaren minder financiële middelen beschikbaar voor infrastructurele projecten. Het idee achter dit onderzoek is dat het betrekken van private partijen kan bijdragen aan de financiering van (rivierverruimende) projecten. De overheid zal echter haar invloed willen behouden. PPS biedt mogelijkheden om te realiseren dat private partijen mee investeren en de overheid haar invloed behoudt. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen welke factoren van belang zijn om een succesvolle PPS constructie op te zetten. Op basis van een casestudie kan een advies opgesteld worden voor Waalweelde. Dit advies richt zich op de beantwoording van de vraag op welke wijze een PPS moet worden opgezet om een succesvol resultaat te bereiken binnen Waalweelde.

Theoretisch kader

In het theoretische kader wordt de definitie van PPS behandeld. Ook wordt er ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen die PPS kent en wordt stilgestaan bij de rol van exploitatie in het planproces en de theorie daarover van Caspar Pompe.

Er wordt gekozen om de theorie van Van Ham en Koppenjan te gebruiken voor dit onderzoek. Van Ham en Koppenjan hebben vanuit hun onderzoek zestien generieke succes- en faalfactoren voor PPS opgesteld. Deze generieke factoren kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van een *tailor made* aanpak voor specifieke projecten. Voor dit onderzoek zijn veertien van de factoren geselecteerd om nader te onderzoeken.

Methodologie

Er wordt door middel van een casestudie onderzocht op welke wijze de succes- en faalfactoren daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het slagen of falen van een PPS. De te onderzoeken cases worden geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. Ten eerste is er voor gekozen om enkel succesvolle cases te onderzoeken. Succesvol wil zeggen dat de plan-fase is afgerond, er overeenkomsten zijn gesloten en men kan starten met de uitvoering van het project. Voor de overige selectiecriteria is gekeken naar de situatie binnen Waalweelde. Men staat daar voor een aantal opgaven. Zo is er het reeds genoemde probleem van financiering, het feit dat dit project veel sectorale doelen heeft en er een integrale aanpak moet komen, het feit dat het van belang is om draagvlak te creëren en ten slotte de vraag hoe moet worden zorg gedragen voor het beheer en onderhoud. Uit de probleemanalyse zijn de selectiecriteria voor de te onderzoeken cases geselecteerd.

Casestudie

De vier cases worden aan de hand van semigestructureerde interviews onderzocht. Er zijn voor dit onderzoek negentien interviews gehouden met mensen die betrokken zijn geweest bij de verschillende cases. Gevraagd wordt naar de invloed van de veertien factoren op het

succes (of falen) van het project. Ook worden respondenten gevraagd om elke factor een score op de Likertschaal te geven. Aan de hand van de uitkomsten van de interviews wordt een rangorde gemaakt onder de factoren, op basis van hun daadwerkelijk belang voor het slagen of falen van een PPS project. De factoren worden onderverdeeld in drie categorieën: *erg belangrijk voor een succesvolle PPS*, *belangrijk voor een succesvolle PPS* en *van ondergeschikt belang voor een succesvolle PPS*.

Conclusie en advies Waalweelde

Met de bevindingen van de casestudie wordt een advies gegeven aan Waalweelde. Dit advies probeert een oplossing voor de vier opgaven vanuit Waalweelde te geven. Leidend hierbij zijn de succes- en faalfactoren.

Voor de opgave van financiering wordt als oplossing het betrekken van private partijen, bij voorkeur in een PPS aangedragen. Hierbij is het essentieel dat de private partijen risicodragend zijn. Om private partijen ertoe te bewegen te participeren in een PPS, is het van belang dat er de mogelijkheid is om rendement te behalen en dat de overheid een duidelijke en actieve rol speelt. Voor de opgave van een integrale aanpak van verschillende projecten is PPS een goede samenwerkingsvorm bevonden. Gewezen wordt wel op mogelijke complexiteit van een project en het belang van een interactief proces. Ook wordt het bestaan van een regierol van belang geacht. Ook voor de opgave van het creëren van draagvlak kan PPS een uitkomst bieden. Hierbij wordt ingegaan op de omgeving bij wie draagvlak moet worden gecreëerd en de wijze waarop dat moet worden gedaan. Voor de laatste opgave van beheer, onderhoud en exploitatie wordt de stelling van Pompe herhaald en benadrukt door de uitkomsten van de casestudie. Het is van groot belang dat de exploitant wordt betrokken in het planproces.

PPS is zeker een geschikte processtructuur om in Waalweelde de projectdoelen te realiseren.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie: een onderzoek naar de succes en faalfactoren van publiek private samenwerking (PPS). Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afstudeertraject van mijn studie Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Ik wil graag aantal mensen bedanken die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek. Ten eerste mijn begeleider Sander Meijerink, die zich positief kritisch opstelde en mij uitdaagde om zelf mijn keuzes te maken in het onderzoek. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Toine Smits die mij enthousiast op gang heeft geholpen en mij in contact heeft gebracht met interessante personen uit de praktijk. Caspar Pompe wil ik graag bedanken voor zijn tijd om mij bij te praten over de ontwikkelingen van PPS door de jaren heen. Daarnaast mijn dank aan Jurriën Beck, voor de actuele satellietfoto's.

Ik wil graag alle mensen bedanken die ik heb mogen interviewen. Iedereen heeft ondanks volle agenda's de tijd genomen voor een interview, wat soms aanzienlijk langer duurde dan het uur dat was afgesproken.

Ten slotte wil ik graag mijn ouders en mijn vriendin Stephanie bedanken dat zij als klankbord wilden dienen waar ik als teamspeler zonder team soms behoefte aan had.

Veel leesplezier

Alexander Bloembergen

Inhoudsopgave

COLOFON	2
SAMENVATTING	3
PROBLEEMSTELLING	3
THEORETISCH KADER	3
METHODOLOGIE	3
CASESTUDIE	3
CONCLUSIE EN ADVIES WAALWEELDE	4
VOORWOORD	5
1. INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	9
1.3 DOELSTELLING	10
1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5 WETENSCHAPPELIJK RELEVANTIE	11
1.6 ONDERZOEKSSTRATEGIE	11
2. THEORETISCH KADER	13
2.1 INLEIDING	13
2.2 HISTORIE VAN PPS	13
2.3 WAAROM ZOU MEN KIEZEN VOOR EEN PPS	14
2.4 PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING: DE VERSCHILLENDE DEFINITIES	14
2.5 DE VERSCHILLENDE ORGANISATIEVORMEN	16
2.6 ARRANGEMENTEN: SPELREGELS TUSSEN ACTOREN	19
2.7 SUCCES- EN FAALFACTOREN VAN PPS	20
2.8 SAMENVATTING	27
3. METHODOLOGIE	29
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	29
3.2 PROBLEEMANALYSE WAALWEELDE	29
3.3 CASESTUDIE	30
3.3.1 KEUZE VOOR MEERVOUDIGE CASESTUDIE	30
3.3.2 SELECTIECRITERIA	31
3.3.3 SUCCESVOLLE CASES	32
3.3.4 UITEINDELIJKE SELECTIE	32
3.3.5 INTERVIEWS	32
3.4 OPERATIONALISATIE VAN DE GENERIEKE FACTOREN	33
4. WAALWEELDE	40
4.1 INLEIDING	40
4.2 GEBIEDSAFBAKENING	41
4.3 GESCHIEDENIS	41
4.4 BELEID	42
4.4.1 'RUIMTE VOOR DE RIVIER'	42
4.5 VISIE WAALWEELDE	43
4.5.1 RUIMTELIJKE KWALITEIT	43

4.5.2	SECTORALE DOELEN, INTEGRALE AANPAK	43
4.6	PROBLEEMANALYSE WAALWEELDE	45
4.6.1	FINANCIERING	45
4.6.2	SECTORALE PROJECTEN	45
4.6.3	CREËREN VAN DRAAGVLAK	46
4.6.4	ORGANISATIE VAN BEHEER EN ONDERHOUD	46
4.7	CRITERIA VANUIT WAALWEELDE	46
5.	CASE-SELECTIE	47
5.1	INLEIDING	47
5.2	SELECTIE VAN DE CASES	47
5.3	GEKOZEN PROJECTEN	48
5.3.1	ZUIDERZEEHAVEN KAMPEN	48
5.3.2	KROMHOUT KAZERNE UTRECHT	49
5.3.3	STRIJP-S IN EINDHOVEN	49
5.3.4	GROENE HUB IN NIJMEGEN	50
6.	CASESTUDIES	51
6.1	INLEIDING	51
6.2	ZUIDERZEEHAVEN KAMPEN	51
6.2.1	ANALYSE VAN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN	54
6.2.2	DEELCONCLUSIE	58
6.3	KROMHOUT KAZERNE UTRECHT	62
6.3.1	ANALYSE VAN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN	65
6.3.2	AANVULLINGEN	70
6.3.3	DEELCONCLUSIE	71
6.4	STRIJP-S EINDHOVEN	75
6.4.1	ANALYSE VAN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN	77
6.4.2	AANVULLINGEN	81
6.4.3	DEELCONCLUSIE	81
6.5	DE GROENE HUB	85
6.5.1	ANALYSE VAN DE SUCCES- EN FAALFACTOREN	87
6.5.2	AANVULLINGEN	90
6.5.3	DEELCONCLUSIE	90
7.	CONCLUSIE	93
7.1	INLEIDING	93
7.2	ONDERZOEK FACTOREN	93
7.2.1	ERG BELANGRIJK VOOR EEN SUCCESVOLLE PPS	94
7.2.2	BELANGRIJK VOOR EEN SUCCESVOLLE PPS	96
7.2.3	VAN ONDERGESCHIKT BELANG VOOR EEN SUCCESVOLLE PPS	98
7.3	AANVULLINGEN OP DE FACTOREN	99
7.4	VERHOUDING TUSSEN BOUWERS EN EXPLOITANTEN	99
8.	ADVIES VOOR WAALWEELDE	100
8.1	FINANCIERING	100
8.1.1	SAMENWERKING MET PRIVATE PARTIJEN: PPS	100
8.1.2	SAMENWERKINGSVORM: CONCESSIE- OF ALLIANTIEMODEL	101
8.1.3	SAMENWERKING MET PRIVATE PARTIJEN: ALTERNATIEF VOOR PPS	101
8.2	INTEGRAAL PROJECT	101
8.3	HET CREËREN VAN DRAAGVLAK	102
8.4	BEHEER, ONDERHOUD EN EXPLOITATIE	103

9. REFLECTIE	104
THEORETISCHE REFLECTIE	104
METHODISCHE REFLECTIE	104
VERBETERPUNTEN	106
LITERATUURLIJST	107
BIJLAGEN	111
BIJLAGE 1: NAMENLIJST RESPONDENTEN	111
BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN PPS CASES	112
BIJLAGE 3: INTERVIEWVRAGEN GROENE HUB	115
BIJLAGE 4: LIKERTSCHAAL-TABEL VAN ALLE CASES	118

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nadat in 1993 en 1995 het waterpeil van de Rijn en Maas tot zo'n gevaarlijk hoog niveau rees dat voor dijkdoorbraken gevreesd werd, besloot de Nederlandse overheid eind jaren 90 tot het instellen van het programma 'Ruimte voor de Rivier', in de vorm van een Planologische Kernbeslissing (PKB) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM & Ministerie van LNV, 2002). Het programma zag niet alleen op het verhogen van de dijken, maar ook op het geven van ruimte aan de rivier, bijvoorbeeld door het verlagen van uitwaarden of het verleggen van dijken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b).

Sinds 2006 werken 15 gemeentes en een aantal private partijen, onder regie van de provincie Gelderland, aan Waalweelde. Waalweelde is een programma voor integrale gebiedsontwikkeling, dat betrekking heeft op de toekomstige uitstraling van de Waal (Waalweelde, z.j.).

In de huidige PKB 'Ruimte voor de Rivier' wordt er in de Waal ruimte gemaakt voor tijden van hoogwater. De norm die in de huidige PKB wordt gehanteerd is $16.000 \text{ m}^3/\text{sec}$ dat in 2015 door de hoofdrivieren kan worden afgevoerd. (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. 2002; Van den Brink, Termeer & Meijerink, 2011). In de PKB is onder meer besloten voor een dijkteruglegging bij Lent. Voor het eerst worden er huizen gesloopt om ruimte te creëren voor het water. De weerstand van de lokale bevolking tegen deze beslissing is zeer groot geweest. Waalweelde wil in de toekomst meer draagvlak creëren voor dit soort beslissingen.

Waalweelde heeft tot doel de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap te verbeteren, waarbij onder andere aandacht is voor het creëren van meer ruimte voor de rivier (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 8). Men richt zich al op de volgende stap een maatgevende hoogwaterafvoer bij Lobith van $18.000 \text{ m}^3/\text{sec}$. Als deze nieuwe norm wordt vastgesteld door de Rijksoverheid, zullen er waarschijnlijk meer dijken moeten worden teruggelegd. Binnen de huidige dijken is waarschijnlijk geen ruimte meer om nog meer water te bergen of af te voeren (Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat, 2006).

Waalweelde wil zich vooral richten op ruimtelijke alternatieven in plaats van klassieke dijkverhoging. Met ruimtelijke alternatieven wordt bedoeld het creëren van ruimte voor de rivier. Deze aanpak wordt door het Deltaprogramma ondersteund.

1.2 Probleemstelling

Om deze ruimtelijke alternatieven uit te kunnen voeren heeft Waalweelde financiële middelen nodig. De verantwoordelijkheid voor hoogwaterveiligheid ligt bij de overheid. Momenteel heeft de overheid echter weinig middelen beschikbaar voor grote infrastructurele projecten. Een mogelijke oplossing voor financiering is private investeerders te betrekken bij het project, in de vorm van een publiek- private samenwerking (PPS). Een PPS biedt mogelijk voordelen voor de overheid: zij kan haar invloed behouden en vindt een partner in de financiering. Door marktpartijen bij het project te betrekken kan vaak kostenbesparing worden gerealiseerd.

Rondom de rivier in Waalweelde zullen in de toekomst investeringen moeten worden gedaan in waterveiligheid en rivierverruiming. Op welke wijze kunnen private partijen worden betrokken bij deze projecten?

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

- **Welke factoren zijn essentieel voor een succesvolle PPS en kunnen bijdragen om in Waalweelde rivierverruiming financieel mogelijk te maken?**

Deelvragen theoretisch deel

- Wat is een PPS constructie?
 - Welke vormen van PPS worden in de literatuur onderscheiden?
 - Welke succes- en faalfactoren worden in de literatuur onderscheiden?
 - Wat zijn voor- en nadelen die in de literatuur genoemd worden bij de verschillende PPS constructies?

Deelvragen Waalweelde

- Wat is de situatie in Waalweelde?
 - Welke opgaven spelen in Waalweelde?
 - Op welke wijze zou PPS een (positieve) rol kunnen spelen bij deze opgaven?

Aan de hand van de opgaven in Waalweelde wordt een aantal selectiecriteria opgesteld. Met deze criteria worden vervolgens cases geselecteerd voor de casestudie. In de casestudie wordt een aantal succesvolle PPS projecten geanalyseerd. Er wordt onder andere onderzocht welke elementen een doorslaggevende rol in het slagen van het project hebben gehad. Omdat er nog geen PPS constructie in Waalweelde is uitgevoerd, zal dit deel van het onderzoek buiten Waalweelde plaatsvinden.

Deelvragen casestudies

- Analyse per case
 - Welke PPS vorm wordt in de gekozen case toegepast?
 - Wat zijn de succes- en faalfactoren in dit specifieke project geweest?
 - Hoe zijn deze factoren te verklaren?
- Conclusie
 - Welke factoren zijn essentieel voor een succesvolle PPS en kunnen bijdragen om in Waalweelde rivierverruiming financieel mogelijk te maken?

1.3 Doelstelling

Zoals hierboven uiteen is gezet, heeft Waalweelde tot doel de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap te verbeteren. Ook is genoemd dat de overheid niet voldoende middelen heeft om projecten in Waalweelde te financieren. Een PPS kan een oplossing vormen voor dit probleem. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen welke factoren van belang zijn om een succesvolle PPS constructie op te zetten.

Op basis van de casestudie kan een advies opgesteld worden voor Waalweelde. Dit advies richt zich op de beantwoording van de vraag op welke wijze een PPS kan worden opgezet om een succesvol resultaat te bereiken binnen Waalweelde.

1.4 Maatschappelijke relevantie

De kans is groot dat op termijn in Nederland wordt besloten dat de maatgevende afvoercapaciteit van de rivieren moet worden verhoogd. Als die verhoging wordt vastgesteld, is daaraan onlosmakelijk verbonden dat er meer ruimte voor de rivier moet komen. In dat geval is het noodzakelijk dat er daadwerkelijk financiële ruimte komt om

rivierverruiming te kunnen realiseren. Een PPS zou een mogelijk financieringsmodel kunnen zijn om deze investering - gedeeltelijk met privaat geld - mogelijk te maken. Het doel van dit onderzoek is om te kijken welke factoren belangrijk zijn om een succesvolle PPS constructie op te zetten. Hoe zouden publieke partijen PPS kunnen gebruiken om bijvoorbeeld rivierverruiming mogelijk te maken door middel van private investeringen?

Vanaf de jaren 80 wordt door de regering PPS genoemd als middel om ruimtelijke plannen te financieren. Vanaf de jaren 90 zijn er verschillende PPS projecten opgestart. Veel hiervan zijn echter niet succesvol afgerond. Van Ham en Koppenjan hebben daarom in 2002 een onderzoek verricht om meer zicht te krijgen op de factoren die een rol spelen in het slagen of falen van een PPS.

Tegenwoordig worden PPS projecten op een kleinere schaal of als DBFM contracten opgezet. DBFM staat voor *Design, Build, Finance & Maintenance*. Dit houdt in dat een private partij zowel het ontwerp (*design*), de bouw (*build*), de financiering (*finance*) en het onderhoud (*maintenance*) voor zijn rekening neemt. Aan de overheid is dan enkel de rol van opdrachtgever voorbehouden. In de DBFM contracten ligt het accent dus op een strikte scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en daarom minder op samenwerking.

Vanuit de gedachte dat in de toekomst meer behoefte zal zijn aan publiek-private samenwerking om voor de financiering van rivierverruimingsprojecten te zorgen, is het relevant te onderzoeken op welke wijze zo'n samenwerking de meeste kans van slagen heeft. Het mislukken van veel PPS projecten in de jaren 90 en de terughoudendheid vandaag de dag om samen te werken, toont dat "de PPS" nog niet zijn optimale vorm heeft bereikt.

1.5 Wetenschappelijk relevantie

Er is een aantal onderzoeken verricht naar de verschillende vormen van PPS constructies, onder andere door Teisman en Klijn (2002). Onderzoeken naar toepassing van PPS constructies in waterprojecten zijn nog vrij schaars. Van Ham en Koppenjan (2002) hebben een aantal casestudies verricht. Naar aanleiding van case-specifieke succes- en faalfactoren komen uit hun onderzoek zestien generieke factoren naar voren. Met generieke factoren bedoelen de schrijvers "*factoren die in de diverse totstandkomingsprocessen op overeenkomstige of juist verschillende wijze van belang zijn geweest. Zij vormen algemene voorwaarden en belemmeringen voor de totstandkoming van PPS*" (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 429). Deze factoren vormen de basis voor dit onderzoek. In het onderzoek wordt van de factoren getoetst in welke mate zij nu, tien jaar na het verschijnen van het onderzoek van Van Ham en Koppenjan, daadwerkelijk bijdragen aan een succesvolle PPS. Ook wordt onderzocht of een bepaalde rangorde in deze factoren kan worden aangebracht. Op deze wijze zal een bijdrage geleverd worden aan het debat over (on-)mogelijkheden van PPS binnen ruimtelijke projecten.

1.6 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek naar de geschiktheid van PPS constructies binnen het Waalweelde project geschiedt op drie fronten: het theoretisch kader, inventarisatie van PPS mogelijkheden binnen het Waalweelde project (de verkenning), inventarisatie van succes- en faalfactoren van PPS constructies (de casestudies), resulterend in een advies aan Waalweelde.

Stap 1

Het zorgvuldig omschrijven van de definitie, inhoud en verschillende types van een PPS constructie. Uiteindelijk wordt een keuze gemaakt voor een definitie, die gedurende het verdere onderzoek wordt gehanteerd.

Ook wordt de theorie van succes- en faalfactoren van PPS behandeld.

Stap 2

De succes- en faalfactoren worden geoperationaliseerd. De abstracte theorie wordt concreet geformuleerd en meetbaar gemaakt.

Stap 3

Het Waalweelde project wordt in kaart gebracht. Er wordt ingegaan op de totstandkoming van Waalweelde en de doelstellingen van het project. Daarnaast worden oriënterende interviews met onder andere de projectleider van Waalweelde gehouden. Op basis van de gehouden interviews wordt de selectie van de casestudies gemaakt. Er wordt gevraagd naar de opgaven die in Waalweelde spelen. Aan de hand van deze interviews worden criteria geformuleerd om casestudies te selecteren. Een criterium dat op voorhand gehanteerd zal worden is dat het een succesvol voorbeeld moet zijn van een PPS project.

Stap 4

Een selectie van casestudies buiten Waalweelde, aan de hand van de in stap 3 opgestelde criteria.

Stap 5

Analyse van de gekozen cases. Onderzocht wordt in hoeverre de factoren die in het theoretische kader zijn geselecteerd bijdragen aan een succesvolle PPS constructie. Elke casestudie geschiedt door middel van literatuuronderzoek en gestructureerde interviews.

Stap 6

Het schrijven van een aanbeveling voor Waalweelde aan de hand van de uitkomst van de casestudies. In de aanbeveling wordt ingegaan op welke factoren algemeen van belang zijn voor een succesvolle PPS constructie en welke specifiek van belang zijn voor Waalweelde.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Voor het theoretische kader van dit onderzoek is gekeken naar literatuur over publiek private samenwerking. PPS wordt al enige jaren onderzocht en is in verschillende beleidsnotities van onder andere het Kenniscentrum van het Ministerie van Financiën beschreven. In een PPS constructie betreft een publieke partij private partijen bij het realiseren van een project. De gedachte hierachter is dat de overheid (de publieke partij) met een private partij tezamen een beter resultaat behaalt en efficiënter kan opereren dan alleen. (Klijn & Van Twist, 2007, p 1).

Bij dit onderzoek worden verschillende theorieën over PPS onderzocht om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag: Welke factoren zijn essentieel voor succesvolle PPS? Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, moet vastgesteld worden wat onder een PPS constructie verstaan wordt.

2.2 Historie van PPS

Halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw werd voor het eerst in Nederland over de mogelijkheid van toepassing van PPS constructies gesproken. Dit idee is vanuit de Verenigde Staten over komen waaien. De Stichting Forum Voor Stedelijk Vernieuwing hield in 1986 een pleidooi voor PPS. Dit type samenwerkingsverband combineert de financiële middelen van private partijen met overheidsmiddelen in een marktgerichte setting. Het kabinet Lubbers II nam toepassing van deze mogelijkheid in haar regeerakkoord op. PPS bood vooral kansen voor gebiedsgerichte stedelijke ontwikkeling. Hierbij moet gedacht worden aan de ontwikkeling van de Vinex wijken. Onder Paars II werd het kenniscentrum PPS opgezet. De regering was van mening dat door toepassing van PPS voor hetzelfde bedrag een hogere kwaliteit bereikt zou kunnen worden of tenminste kwaliteitswinst in het geval minder financiële middelen beschikbaar waren. Van den Hof (2006) stelt, onder verwijzing naar de studie van Van Ham en Koppenjan uit 2002, dat financiële overwegingen nog steeds een belangrijke rol spelen in de keuze voor PPS. Ook was inmiddels duidelijk geworden dat de commitment van de private partijen zou verbeteren wanneer zij eerder in de planvorming zouden worden betrokken. Vanaf het begin van deze eeuw wordt PPS gezien als een geschikt middel om in te zetten voor gebiedsontwikkeling. Door de beoogde samenwerking tussen privaat en publiek zou de wens tot duurzame ruimtelijk kwaliteit gerealiseerd kunnen worden. De door het ministerie van VROM ingestelde Adviescommissie Gebiedsontwikkeling zag duidelijk kansen voor PPS (Van den Hof, 2006, p. 24-26).

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening die op 1 juli 2008 van kracht is geworden, kent aan de overheid een grotere regierol toe in ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd is men meer terughoudend in de keuze voor het opzetten van grotere projecten binnen een PPS constructie als gevolg van de kredietcrisis in 2008 (Wolting 2012, p. 13).

In de praktijk bleken PPS-constructies niet altijd aan de hoge verwachtingen te voldoen. Er werden verschillende studies opgezet om meer kennis en inzicht over de voorwaarden voor en over de werking van een PPS te verkrijgen. Deze studies kunnen een bijdrage leveren aan het debat over het nut en de mogelijkheden van PPS constructies bij gebiedsontwikkeling.

2.3 Waarom zou men kiezen voor een PPS

Wolting noemt in zijn boek (2006) een aantal argumenten voor de meerwaarde van PPS. PPS kan een meerwaarde leveren door (Wolting 2006, p. 77-78):

- *'risicobeperking en risicodeling;*
- *vergroting van (beschikbare capaciteit met) creativiteit/ kennisniveau;*
- *kwalitatieve verbetering van het uiteindelijke projectresultaat;*
- *financiële schaalvoordelen;*
- *toegevoegde mogelijkheden voor financiering'.*

De meerwaarde van PPS bestaat niet alleen uit financiële voordelen als kostenbesparing of een hogere opbrengst bij een project. PPS kan er ook voor zorgen dat een betere plankwaliteit voor hetzelfde geld wordt geleverd. Private partijen kunnen bijdragen door hun expertise en ervaring. Bovendien worden de risico's gedeeld, waardoor de haalbaarheid van een project over het algemeen wordt vergroot. Wolting merkt wel op dat altijd geldt: "doe niet samen wat je ook alleen kunt doen en bepaal vooraf welke meerwaarde PPS zou kunnen leveren"(Wolting, 2006, p. 77).

Het is dus aan te bevelen niet zonder meer de samenwerking aan te gaan, maar een afweging te maken welke voordelen dat zou opleveren. Volgens Klijn en Van Twist (2007) is een voordeel van de keuze voor een samenwerkingsverband dat projecten sneller en gemakkelijker kunnen worden ontwikkeld. De reden hiervoor is dat de belangen van betrokkenen parallel lopen. Een omgevingsvergunningverlening door een gemeente zal bijvoorbeeld sneller gaan als de gemeente participant is in het project waarvoor de vergunning moet worden verleend. Een ander voordeel is dat met behulp van een PPS constructie kleinere projecten worden samengevoegd tot een groot project waar vervolgens een gezamenlijk masterplan voor kan worden geschreven. Hierdoor kan de waarde van individueel vastgoed stijgen. (Klijn & Van Twist, 2007, p. 2)

2.4 Publiek private samenwerking: de verschillende definities

In dit deelhoofdstuk komt een aantal definities van PPS aan bod die door verschillende auteurs worden gebruikt.

Klijn en Van Twist (2007, p. 2) citeren Teisman en Klijn (2000) in hun definitie van een PPS constructie: "[een] *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*". Van belang is dat door de samenwerking een meerwaarde wordt gecreëerd en dat die meerwaarde niet zou kunnen worden bereikt als er van de samenwerking geen sprake was geweest. Klijn en Van Twist (2007, p. 2) benadrukken dat in dat geval de som meer is dan de delen: de afzonderlijke activiteiten versterken elkaar door het samenwerkingsverband.

Het belangrijkste element van PPS is dus meerwaarde. Aan het idee van meerwaarde liggen volgens Klijn en Van Twist (2007) twee verschillende aannames ten grondslag. De eerste aanname is geïnspireerd op de theorie van het *New Public Management* uit de bestuurskunde en bestuurspraktijk. Het gaat er om dat de overheid zich meer moet bezighouden met beleid en dat de uitvoering daarvan aan anderen overgelaten moet worden. Door de scheiding van beleid en uitvoering wordt de efficiency en effectiviteit van het overheidsoptreden verbeterd. Ook zal de private partij efficiënter kunnen werken. Het gaat hierbij dus om een verticale vorm van samenwerking. Een andere aanname is dat

samenwerking tussen publieke en private partijen beter beleid en betere producten voor maatschappelijk complexe problemen oplevert. De samenwerking is in dit geval meer horizontaal en ziet op het delen van informatie en het combineren van verschillende kwaliteiten. Deze benadering is te herleiden op de bestuurskundige theorie van *governance*, waarin de nadruk op de afhankelijkheid van actoren ligt (Klijn & Van Twist, 2007, p. 2-3).

In het artikel van Teisman en Klijn (2002, p. 198-199) wordt ingegaan op de ontwikkeling naar een netwerksamenleving zoals deze tegenwoordig plaatsvindt. De scheiding tussen de publieke en private sector wordt volgens hen veel minder scherp: beide partijen worden meer en meer van elkaar afhankelijk. Competitie, zo kenmerkend voor de private sector, is ook onderdeel van de publieke sector geworden. Aan de andere kant hebben samenwerking en coördinatie op hun beurt terrein gewonnen binnen het netwerkmanagement van de private sector. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de besluitvormingsprocessen. In de traditionele situatie besteedt de overheid bepaalde taken uit en laat deze door private partijen uitvoeren. In de toekomst zal gelijkwaardige samenwerking tussen private en publieke partijen meer voorkomen.

Doordat de publieke sector functioneert in een democratisch stelsel, is de besluitvorming hiërarchisch opgebouwd. Het gevolg van dit hiërarchische besluitvormingsproces binnen de publieke sector is dat in het proces gemakkelijk de oorspronkelijke behoefte/vraag van het individu of van een partij uit het oog verloren wordt. Bij private partijen gebeurt dit veel minder snel, omdat zij altijd een passend product voor de vraag moeten produceren, anders raakt het product niet verkocht. Veel private bedrijven spelen al actief in op de maatschappelijke veranderingen die geleid hebben tot het ontstaan van een netwerksamenleving en mede om die reden wordt door hen gekozen voor partnerships tussen bedrijven. Ook de overheid zegt het streven te hebben om in deze partnershipvorm gaan werken. Er wordt echter, uit angst de controle te verliezen in het besluitvormingsproces, door de publieke sector in deze formule nog aan het hiërarchisch component vastgehouden. Deze hiërarchische besluitvorming frustreert volgens sommige auteurs onder andere de PPS relatie (Teisman & Klijn, 2002, p. 198-199).

In het *Handboek publiek- private samenwerking* (Bult-Spiering, Blanken & Dewulf, 2005) wordt eveneens een definitie gegeven voor PPS. “*Publiek- private samenwerking is een interorganisatieel samenwerkingsverband voor een tijdelijk project, waarbij afspraken worden gemaakt over kosten en risicoverdeling*” (Bult-Spiering et al., 2005, p. 11). Deze definitie lijkt door Van den Hof (2006) als basis gebruikt te zijn voor zijn definitie die hij specifiek heeft opgesteld voor zijn onderzoek naar het nut van PPS in gebiedsontwikkeling. Zijn definitie luidt: “Een voor gebiedsontwikkeling geconstrueerd samenwerkarrangement tussen onderling afhankelijke publieke en private partijen met een contractuele verdeling van –tenminste – risico’s en zeggenschap”. (Van den Hof, 2006, p. 96)

Bult-Spiering, Blanken en Dewulf verwijzen in hun handboek ook naar definities opgesteld door andere auteurs. Een voor mijn onderzoek opvallende definitie is die van Kouwenhoven. Kouwenhoven stelt dat er sprake is van PPS indien:

- er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven;
- die gericht is op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden;
- met zowel maatschappelijk als commerciële kenmerken;
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

(Bult-Spiering et al., 2005, p. 16)

Kouwenhoven richt zich meer op de interactie tussen de actoren. Deze interactie is gericht op synergie bij het realiseren van toenadering van de actoren. Dit kan zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken bevatten (Bult-Spiering et al., 2005, p. 17).

In het Boek *Publiek Private Samenwerking* van Ariën Knibbe (2002) wordt een chronologisch overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis van een aantal definities. Volgens Knibbe evolueert het gedachtegoed over PPS. De definitie die Knibbe zelf geeft, is gebaseerd op toenmalige inzichten vanuit de praktijk over PPS: *“Publiek- Private Samenwerking is een innovatieve activiteiten- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen bij de realisatie en/of exploitatie van producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoeienis tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij een traditionele inkooprelatie)”* (Knibbe, 2002, p. 14).

Volgens Knibbe hoeft er geen sprake te zijn van financiering door een private partij om te spreken van een PPS constructie. Het doel van een PPS constructie is om de creativiteit en andere sterke punten van de private partij te betrekken bij het proces, op zodanige wijze dat een beter projectresultaat wordt bereikt. Deze ruimere definitie wordt door Knibbe gehanteerd omdat de innovatieve risicoverdeling een essentieel onderdeel van PPS wordt geacht te zijn. Welke partij daadwerkelijk de financiering op zich neemt is volgens Knibbe van ondergeschikt belang. Deze ruime definitie kiest hij bewust zodat het ruimte laat voor PPS constructies buiten fysieke infrastructurele projecten (Knibbe, 2002, p. 15). Voor mijn onderzoek ga ik uit van de definitie van Knibbe.

2.5 De verschillende organisatievormen

PPS kan op verschillende wijzen worden georganiseerd. Het samenwerkingsverband kan op verschillende momenten in het proces worden aangegaan. Sommige PPS constructies beginnen al bij de planning van het project en anderen worden pas bij de uitvoering opgezet. Daarnaast heeft iedere vorm weer een andere rolverdeling tussen de partijen.

Koppenjan (2005, p. 137-138) en Klijn en Van Twist (2007, p. 3) maken hetzelfde onderscheid tussen de verschillende organisatievormen van PPS. Er wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen het concessie- of contractmodel en het partnerships- of alliantiemodel.

- In een concessiemodel vindt PPS plaats door middel van een sleutelklaar project waarin de private partij het ontwerp, de financiering en de bouw van een publiek project op zich neemt (Koppenjan, 2005, p. 137). De PPS concessie- of contractmodel wordt gebruikt bij een infrastructuurproject waarin het ontwerp, de bouw, financiering en het onderhoud is vastgelegd. De toegevoegde waarde van deze constructie zit in de lagere transactiekosten. De meerwaarde van de contractuele verplichting tot onderhoud is dat de private partij daardoor geneigd is duurzamere materialen te gebruiken voor de constructie. Op deze wijze verdient hij die investering vanzelf weer terug (Klijn & Van Twist, 2007, p. 3).
- In het alliantiemodel gaan de publiek en private partij een partnership aan, waarin ze gezamenlijk een infrastructuurproject ontwikkelen en onderhouden (Koppenjan, 2005, p. 138). In een partnership PPS worden kleine op zichzelf staande projecten samengevoegd tot een groot integraal project. PPS is een samenwerkingsverband tussen de verschillende partijen van de deelprojecten. Er kan synergie worden

bereikt door passende combinaties te maken met een PPS constructie (Klijn & Van Twist, 2007, p 3).

Volgens Klijn en Van Twist verschillen de beide vormen op het organisatorische vlak: de contractvorm richt zich meer op het 'contract' en concessie en partnershipvorm richt zich meer op coördinatie en organisatie van het project. Een ander verschil is de wijze waarop de coproductie tussen publieke private partijen wordt gerealiseerd. In de contractvorm ligt de nadruk op coproductie in de beginfase tijdens de aanbesteding. Daarna er sprake van monitoring. Bij een partnershipvorm blijft de coproductie bestaan voor langere tijd en soms tot het project is afgerond (Klijn & Van Twist, 2007, p. 3).

In het artikel van Eversdijk en Korsten (2008, p. 29-30) wordt hetzelfde onderscheid gemaakt tussen deze samenwerkingsvormen. Moeten publieke en private partijen een 'verbinding' aangaan in de vorm van een alliantie of kunnen ze beter gescheiden van elkaar opereren met hun eigen taken en verantwoordelijkheden? Eversdijk en Korsten noemen dit 'de logica van verbinden' van partijen waar interactief PPS procesmanagement een grote rol speelt en 'de logica van scheiden' waar procesmanagement een (zeer) kleine rol speelt. De logica van verbinden is de alliantie vorm waar bestuurskundigen naar streven, maar die weinig wordt toegepast. De meest gekozen vorm van een PPS is de 'logica van scheiden', de concessie of wel contractuele PPS. In de negen PPS cases die Van Ham en Koppenjan hebben onderzocht, kwam van verbinden weinig terecht. In Nederland wordt vooral de logica van scheiden gebruikt, waar een onafhankelijke overheid als eisende en verlangde partij boven de private partijen staat (Eversdijk & Korsten, 2008, p. 30). Rijkswaterstaat werkt liever met deze (scheidende) concessie aanpak waarbij een DBFM-aanpak (*'Design, Build, Finance & Maintenance'*) centraal staat. In dit type aanbesteding wordt niet alleen de aanleg aanbesteed maar het totale pakket van ontwerp, aanleg tot en met het beheer en onderhoud van het project. Bouwbedrijven kunnen daarop inschrijven. Het verbindende aspect om een consortium te vormen berust dan bij de private partijen. De logica van verbinden is nog niet verdwenen, maar wordt nu over gelaten aan de private partijen. Er ontstaat dus een concessie PPS die bestaat uit private-private samenwerking.

Er is nog een andere vorm van PPS. Deze heet 'Eerst de Diensten, dan de Dingen'. Dit model is door Caspar Pompe ontwikkeld in de tijd dat hij bij Rijkswaterstaat werkte. Dit model gaat uit van een andere benadering. In gebiedsontwikkelingsprocessen worden de bouwers eerst benaderd om in een PPS mee te doen. Het idee van dit model is om eerst afspraken te maken met de mogelijke exploitanten van 'diensten' en daarna pas wordt de inkoop van de 'dingen' aanbesteed. Op deze wijze geeft de overheid de exploitatie direct uit handen en kan een exploitant zelf doorrekenen of het winstgevend wordt. Vaak worden in andere PPS constructies geen afspraken gemaakt over de exploitatie, het beheer en het onderhoud. Deze zaken komen na de bouw van het object op het bordje van de overheid te liggen (Rijkswaterstaat, 2009, p. 102-104).

Het PPS ontwikkelproces doorloopt volgens Pompe zes stappen, waarbij het steeds concreter wordt:

1. Visie-ontwikkeling
 - Formulering van visie op de ontwikkeling van het gebied
2. Scope-ontwikkeling
 - Keuze van publieke en private activiteiten die bijdragen aan een positieve balans
3. Selectie van beheerders en exploitanten

- Aanbesteding van de beheerstaken en de exploitaties
- 4. Slim inkopen (aanbesteden)
 - Aanbesteding van de constructies, de apparatuur en de gebouwen
- 5. Duurzaam bouwen
 - De bouwfase van constructies en de inrichting van organisaties.
- 6. Beheer en exploitatie
 - Het beheer en de exploitatie (halen van economisch rendement en maatschappelijk nut)

Stap 1 Visie ontwikkeling

De eerste stap die belangrijk is voor een PPS, is het gezamenlijk opstellen van een visie voor bijvoorbeeld het te ontwikkelen gebied. Deze visie is niet bedoeld om al precies in te tekenen wat de bedoeling is van de ontwikkeling. In het visiedocument wordt uiteengezet wie de belanghebbenden zijn? Welke partijen beschikken over middelen om het plan mede te realiseren? Voor welke problemen dient een oplossing gezocht te worden? Welke partijen zien de ontwikkeling als een kans en welke partijen zouden er nog moeten worden benaderd? Dit visiedocument geeft daarnaast ook de kaders van de volgende stappen weer. De betrokken overheden moeten de overdracht verstrekken en de rechten voor planontwikkeling vastleggen.

Stap 2 Scope ontwikkeling

In deze fase wordt bepaald welke opties in het project kunnen worden uitgewerkt om een positieve balans ("*moneymakers*") te geven. Er wordt een brede blik verkregen. Het draait nu niet om objecten maar om functies die binnen het project kunnen worden gerealiseerd. Partijen die functies hebben bedacht, mogen er niet automatisch vanuit gaan dat zij het idee ook mogen ontwerpen of bouwen. Misschien zijn er andere partijen binnen de PPS die dit beter of goedkoper kunnen. Tenzij het idee uniek is, dan kan de bedenker aanspraak maken op een aandeel op basis van intellectueel gedachtegoed.

Er kunnen verschillende opties met verschillende balansen worden uitgewerkt. Om het overzichtelijk te houden is het wel belangrijk dat niet meer dan 3 voorstellen worden uitgewerkt. Betrokken gemeenten en provincies kunnen hun voorkeur uitspreken. Daarna zal de gemeenteraad of provinciale staten een besluit moeten nemen welk voorstel er wordt gekozen.

Stap 3 Selectie van beheerders en exploitanten

Tijdens deze stap wordt er bepaald wie welke functies mag leveren. Dit is eigenlijk de eerste stap van de inkoopstrategie. Dit gaat dan niet over wie welke bouwwerken mag bouwen/inkopen. Er wordt vastgesteld wie mee doet aan het beheren en exploiteren van het project. Degene die zich het beste kwalificeert om een onderdeel te kunnen uitvoeren mag het gaan doen. Soms zijn er meer aanbieders voor een bepaalde functie. Dan is het ook mogelijk dat er wordt betaald om een functie te mogen uitvoeren. Voor functies waar minder animo voor is, zou het mogelijk zijn dat er wat geld bij moet. Het is een kwestie van geven en nemen. "Er spelen drie vragen: levert de actie een bijdrage aan het oorspronkelijke doel? Is het flexibel genoeg? Wat is de rentabiliteit?" (Rijkswaterstaat, 2009, p. 102). In deze fase is voor sommige functies de aankoop van gronden en vastgoed noodzakelijk. Een andere optie is dat de huidige eigenaren meedoen in het project als mede investeerder.

Stap 4 Slim inkopen

In deze fase wordt er bepaald welke organisaties moeten worden opgezet en welke leveranciers worden gevraagd om producten en diensten te leveren. Hiervoor wordt een aanbestedingstraject opgezet. Het is van belang dat de exploitanten worden betrokken in dit proces. Exploitanten zullen kritisch zijn over het gebruiksnut en de kosten van de inkoop, zodat ze nog marge over houden.

Stap 5 Duurzaam bouwen

Er wordt begonnen met bouwen. Indien nodig zijn de organisaties opgezet. Aannemers kunnen beginnen met bouwen. Exploitanten en beheerders zijn gebaat met objecten die multi-inzetbaar zijn zodat men kan anticiperen op veranderende omstandigheden. Een school zou bijvoorbeeld moeten kunnen worden omgebouwd tot een woon-zorgcomplex.

Stap 6 Beheer en Exploitatie

De beheerders en exploitanten zijn er klaar voor om het project te gaan uitbaten. Consumenten kunnen producten en/of diensten komen afnemen. Beheerders voeren beheertaken uit. Exploitanten en beheerders verdienen gezamenlijk aan maatschappelijk nut en economische winsten, mede voor hun investeerders.

Het belangrijkste verschil tussen het alliantie en het contractmodel is dat Pompe eerst de exploitanten bij het proces wil betrekken om met hen het plan te ontwikkelen. Daarna worden pas de aannemers bij dit project gezocht.

De vraag die voor mijn onderzoek interessant is, is of deze aanpak uiteindelijk een beter resultaat oplevert. In de praktijk beschikken bouwcombinaties wel over de financiële middelen om risicodragend te participeren en de exploitanten niet. Kunnen hierdoor de exploitanten in dat geval wel voldoende invloed uitoefenen op de loop van het verdere ontwikkeltraject en wordt hun expertise in dat geval wel voldoende benut?

Pompe heeft een globale aanpak opgezet waar voldoende ruimte is voor de invulling per project. Dit stappenplan kunnen partijen gebruiken als tijdslijn voor wanneer welke stap moet worden genomen.

2.6 Arrangementen: spelregels tussen actoren

“Een interactiestructuur tussen (een deel van de) actoren in een beleidsnetwerk wordt vaak aangeduid als ‘arrangement’. PPS is daarvan een voorbeeld. Een arrangement is nodig om de samenwerking te structureren middels afspraken over spelregels, -inzet en doelen.” (Van den Hof, 2006 p. 55). Arrangementen hebben een beperkte duur. Ze gelden voor de duur van het contract. In een arrangement worden afspraken gemaakt over de manier van samenwerking en conflicthantering.

Arrangementen kennen verschillende perspectieven, het economische, het juridische en het sociologische perspectief (Van den Hof, 2006, p-51-56). In alle gevallen staat de wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren centraal. Vanuit het economische perspectief staat de vervlechting van publieke en private belangen voorop. De private en publieke partijen investeren beide in de PPS en er zullen afspraken worden gemaakt over de verdeling van de opbrengsten en verevening van de kosten. Vanuit juridisch perspectief betekent dit dat de wederzijdse verplichtingen, risico's en zeggenschap privaatrechtelijk worden vastgelegd. Daarbij wordt verwacht dat de publieke partij haar publiekrechtelijke bevoegdheden zal inzetten om de doelstellingen van de PPS te bereiken. In het geval een publieke partij privaatrechtelijk handelt, is zij gehouden aan zowel privaats- als publiekrecht.

Het derde perspectief is sociologisch van aard en procesgericht. Het is sterkt gericht op de onderlinge persoonlijke relaties. Het gaat om commitment, vertrouwen, acceptatie en respect. Dit perspectief is door Bult-Spiering uitgewerkt in haar dissertatie (2003). Zij stelt dat de persoonlijke klik tussen actoren heel belangrijk is als ook de dynamiek in de relatie. Belangrijk is om interne conflicten te voorkomen, met name die conflicten die publiekelijk zijn.

De drie verschillende perspectieven zijn onderling sterk met elkaar verweven. Op het moment dat er weinig sprake is van vertrouwen zal het belang van een hecht juridisch contract groter worden. Als het risico voor de partijen hoog is, zal ook het belang van hecht juridisch contract groter worden maar een hoge mate van onderling vertrouwen kan ook voldoende veiligheid bieden.

2.7 Succes- en faalfactoren van PPS

Wat zijn succes- en faalfactoren voor een PPS constructie, waar moeten initiatiefnemers nu op letten tijdens het opstarten van het proces? Door je bewust te zijn van succes- en faalfactoren van andere projecten, hoef je het wiel niet zelf opnieuw uit te vinden.

In het boek van Van Ham en Koppenjan (2002) is onderzoek gedaan naar PPS constructies in de transportinfrastructuur. Er zijn een negental casestudies verricht. Uit deze casestudies komen per case de succes- en faalfactoren naar voren. Van Ham en Koppenjan vermelden dat niet van alle projecten de planfase is afgerond. Van sommige van die projecten is het zelfs nog niet duidelijk of de private partijen er bij worden betrokken. Er is dus een grote variatie van projecten en er bestaan grote verschillen over hoe ver deze zijn in de planfase.

De overeenkomstige succes- en faalfactoren zijn geïnterpreteerd en omgezet in een zestiental generieke factoren. Deze generieke factoren zijn een verzameling van de individuele succes- en faalfactoren die per case voorkomen. Uit deze generieke factoren kunnen lessen worden geleerd over de moeilijke totstandkoming van PPS constructies in de transportinfrastructuur (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 431- 455). Daarnaast stellen Van Ham en Koppenjan (2002, p. 453): *“Door de unieke samenstelling van succes- en faalfactoren in concrete projecten is het onmogelijk een standaardwerkwijze of recept voor de totstandkoming van pps te ontwikkelen. Inzichten in generieke factoren kunnen hooguit helpen voor concrete projecten een tailor-made aanpak tot stand te brengen”*.

Hieronder worden de zestien generieke factoren die Van Ham en Koppenjan voorstellen, besproken. De schrijvers hebben de generieke factoren opgedeeld in 3 categorieën, namelijk: projectkenmerken, proceskenmerken en externe factoren.

Projectkenmerken:

1 Het onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur

In de studie van Van Ham en Koppenjan (2002, p 432, 433, 451) wordt aangenomen dat het onderscheid tussen een lijn- of puntinfrastructuur belangrijk is. Een voorbeeld van een puntinfrastructuur is een stationslocatie. Een voorbeeld van lijninfrastructuur is een snelweg.

De voordelen van een puntinfrastructuur zijn dat exploitatiemogelijkheden direct aan de locatie als geheel zijn verbonden. Dit houdt in dat de exploitanten eerder bereid zijn bij te dragen aan de investering van het totale project. Bovendien zijn bij lijninfrastructuurprojecten de vereveningsmogelijkheden minder groot dan bij puntinfrastructuurprojecten. Bij infrastructuurprojecten wordt de ontwikkeling van de omgeving losgekoppeld van de ontwikkeling van de infrastructuur zelf. Daarnaast is ook voor

partijen onderling lastiger om een verdeelsleutel voor de investering vast te stellen. In het geval van een puntinfrastructuur zou er sneller voor een PPS worden gekozen en dan met name voor het alliantiemodel dat een gezamenlijke projectontwikkeling toestaat.

Van Ham en Koppenjan komen tot de conclusie dat het onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur in de praktijk niet zo makkelijk te maken is, als eerst werd gedacht. Ten eerste is er vaak sprake van een mengelmoes van lijn- en puntinfrastructuur en ten tweede kan het karakter van een project gaandeweg veranderen waardoor uiteindelijk niet meer van een zuivere lijn- of puntinfrastructuur kan worden gesproken (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 432-433). De schrijvers concluderen dat het onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur weliswaar van betekenis maar niet beslissend is (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 451, 454). Daarnaast is deze factor specifiek relevant voor infrastructurele projecten. Deze factor is daarom niet relevant voor mijn onderzoek.

2 De rendabiliteit van het project

Voor een PPS project is (de perceptie van) de rendabiliteit en financiële haalbaarheid van groot belang. Een PPS zal vooral tot stand komen wanneer de exploitatie van een project rendabel gemaakt kan worden, waarbij er een financiële verevening gerealiseerd kan worden tussen rendabele en niet-rendabele onderdelen in het project. Van belang hierbij is dat alle betrokken partijen een gelijk beeld hebben van de mate van rendabiliteit en van de mogelijkheden om tot verevening te komen. In het geval er sprake is van een onrendabel project kan gekozen worden voor het concessiemodel omdat op deze wijze de overheid een beschikbaarheids- of verbruiksvergoeding aan een/de private partij betaalt. Ieder project is verschillend en daarmee afhankelijk van de inventiviteit van partijen om interessante projectinhouden op te stellen en andere actoren te overtuigen.

3 De complexiteit van het project

Er is sprake van complexiteit als meerdere actoren betrokken zijn bij het project, er sprake is van een complexe marktsituatie en financiële en inhoudelijke risico's omvangrijk en groot zijn. De totstandkoming van PPS bij complexe projecten wordt bemoeilijkt door inhoudelijke en strategische onzekerheden, maar deze onzekerheden vormen een belangrijk kenmerk van projecten waar PPS wordt toegepast.

Proceskenmerken:

4 Aanwezigheid van risicodragende private partners

Belangstelling van private partijen alleen is niet voldoende om tot een PPS te komen. In de praktijk blijkt er vaak wel private interesse te zijn maar lang niet in alle gevallen leidt private betrokkenheid tot actieve deelname. Dit zou kunnen liggen aan een gebrek aan serieuze belangstelling aan de kant van de private partij of aan huiver voor hun betrokkenheid bij de publieke partij. Van Ham en Koppenjan (2002, p. 434) geven de suggestie dat in het geval private partijen geen gezaghebbende rol in de planvormingsfase hebben gekregen zij ook niet in staat zijn om volwaardige voorstellen naar voren te brengen. Minstens zo belangrijk is de hoedanigheid van deze partijen en de mate waarin zij door de publieke partijen de ruimte krijgen om op niet-vrijblijvende wijze bij het project betrokken worden.

In het verleden zijn private partijen verschillend met risico's en winstverdeling omgegaan. Aannemers waren niet gewend om risico te moeten lopen, banken huiverig voor mogelijke verliezen en de overheid vreesde dat projectontwikkelaars vooral gericht zijn op winst op de korte termijn. Er is dus sprake van grote diversiteit onder de private partijen gezien het

verschil in deskundigheid, capaciteiten en middelen. Consortiumvorming kan dit probleem oplossen omdat op deze wijze partijen samenwerken en voor de overheid een serieuze partner vormen.

5 De rol van publieke partijen

De Rijksoverheid blijkt in de praktijk vroegtijdige participatie van private partijen als risicovol te ervaren. Er is een voorkeur om het project eerst publiek te definiëren voordat private partijen bij het project worden betrokken, waarbij vervolgens de voorkeur wordt gegeven aan het concessiemodel. In het geval de rijksoverheid niet rechtstreeks bij de planvorming is betrokken, kiest zij niet voor risicodragende participatie maar is haar houding meer afwachtend en kiest ze voor sturing op afstand. In die gevallen dat het Rijk initiatiefnemer is, is deze aarzelende en afstandelijke houding een belemmerde factor. Lokale overheden zijn daarentegen eerder geneigd tot het starten van een PPS, zeker in een alliantievorm of gezamenlijke planvorming. Dit wordt mede veroorzaakt doordat zij in veel gevallen al langer zaken doen met private partijen. Deze bekendheid met elkaar zorgt voor meer vertrouwen, duurzaamheid en een grotere veelzijdigheid in de relaties. De risico's zijn daardoor beperkter dan in het geval van betrokkenheid van de rijksoverheid.

Door veelkoppigheid en wispelturigheid van de overheid ontbreekt het politiek-bestuurlijk *commitment* aan het project. Hierbij moet gedacht worden aan verschillende standpunten tussen betrokken ministeries en/of rijksdiensten, aan veranderingen in de politieke constellatie, coalitievorming etc. PPS kan wel bijdragen aan een verbetering in de onderlinge afstemming tussen overheden. Het opstellen en vaststellen van een politiek kader voorafgaand aan het planproces schept voor alle partijen veel duidelijkheid. Daarbij moet dit kader gedurende het proces continu worden aangepast aan de actuele situatie. De vraag vanuit het proces naar een vooraf vastgesteld politieke kader staat op gespannen voet met de benodigde vrijheid in een interactief planproces. Van Ham en Koppenjan (2002) stellen daarom dat een belangrijke succesfactor is dat zorg gedragen wordt voor, wat zij noemen, 'management van verwachtingen', waardoor stapsgewijs gewerkt wordt aan de opbouw van wederzijds commitment, maar tevens partijen geprikkeld worden om hun betrokkenheid bij het proces om te zetten in aanpassingen van de benodigde inzet en prestaties. (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 438).

6 Het project en zijn omgeving

In het geval er sprake is van conflicterende maatschappelijke belangen, die moeilijk met elkaar te verenigen zijn, vormt dit een faalfactor voor de totstandkoming van een PPS constructie. Zeker in het geval de maatschappelijke actoren een belangrijke status en machtspositie bezitten, zal het moeilijker zijn tot compromissen te komen. Om deze faalfactor te neutraliseren is het van belang om de maatschappelijke groeperingen bij de ontwikkeling van het proces te betrekken. Hierbij moet gestreefd worden naar het formeren van brede consortia, waarbinnen deze 'derdebelanghebbenden' deelnemen.

7 De definitie van de inhoud van het project

PPS komt niet (alleen) tot stand door te focussen op een goede afdekking van risico's. Juist het kiezen voor een PPS houdt in dat bewust wordt gekozen voor het aanvaarden van risico's. Daarvoor is het formuleren van een motiverende en overtuigende projectinhoud zeer belangrijk. Zo'n plan moet juist partijen motiveren om aan de PPS deel te nemen, zodat zij ondanks de risico's voldoende voordelen/uitdagingen in de samenwerking zien. Een

innovatief plan op zich is niet voldoende. Het plan moet als realiseerbaar worden ingeschat door niet alleen de betrokkenen maar ook in breder verband.

8 De bewuste selectie van partners en inhoud

Op grond van Europees recht is voor realisatie en exploitatie een openbare aanbesteding vereist. Dit bemoeilijkt de gezamenlijke planvorming die vooraf aan een aanbesteding plaatsvindt. Wanneer een private partij vroegtijdig bij een PPS project wordt betrokken, loopt deze partij het risico een verplichte openbare aanbesteding in een later stadium van het project te verliezen en dus eventuele eerdere investeringen niet terug te kunnen verdienen. Er is echter niet bij elke PPS sprake van een eis van openbare aanbesteding. Slechts op projecten van puur publieke aard is het Europees aanbestedingsrecht van toepassing. Toch wordt vaak gekozen voor private partners met langdurige belangen in een projectgebied. Deze private partijen vervullen over het algemeen vaak de rol van mede-opdrachtgever in de afzonderlijke deelprojecten, waarbij de mogelijkheid van openbare aanbesteding blijft bestaan.

Ook wanneer de eis van een openbare aanbesteding niet geldt, is van belang op welke wijze de overheid haar partners selecteert. Soms is de keuze voor een plangebied gekoppeld aan de keuze voor een partner. In andere gevallen moet er gekozen worden met welke partners men de PPS wil aangaan. Van Ham en Koppenjan (2002) wijzen op het gevaar voor het niet in een vroeg stadium uitnodigen van meerdere consortia om mee te denken. Dit kan leiden tot een gebrek aan inhoudelijke variëteit, zodat de overheid in een later stadium voor maar één keuze staat: ondersteunen van het verdere verloop van het project of niet.

Kortom, bewuste selectie van private partijen via openbare aanbesteding is niet altijd mogelijk en niet altijd noodzakelijk. "Vroegtijdige samenwerking bij planvorming sluit bewuste selectie van partijen via openbare procedures niet uit. De risico's die aan vroegtijdige participatie voor private partijen zijn verbonden, nopen overheden wel tot het voorzien in een aantal waarborgen. Tegelijkertijd vergt het publieke belang de realisatie van inhoudelijke variëteit..." (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 441) Deze variëteit komt in de praktijk weinig voor. Het publiek belang is gebaat bij een inhoudelijke variëteit.

9 Tijdstip van betrokkenheid van partners

Het tijdstip waarop private partijen worden betrokken bij het proces vormt een lastige keuze. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen maatschappelijke groeperingen en zaakwaarnemers, en private partijen die risicodragend zijn. Het vroegtijdig betrekken van de eerste groep bij het proces geeft hen het gevoel invloed uit te kunnen oefenen op het proces, waardoor eventueel weerstand wordt verminderd.

Het voordeel om private partijen later bij het proces te betrekken, is dat private partijen beter zicht hebben op uitkomst en risico's. Nadeel is dat zij minder invloed uit kunnen oefenen op de inhoud van het project.

Het juiste moment om private partijen te betrekken is wanneer de grote lijnen zijn uitgezet maar het plan nog niet volledig dichtgetimmerd is. Op deze wijze kunnen private partijen hun expertise inzetten in het uitwerken en uitvoeren van een visie/idee.

10 Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

Een interactieve werkwijze tussen partijen is belangrijk voor een PPS project, zodat gezamenlijke beeldvorming, vertrouwen, commitment en verrijking van het project kan ontstaan. Er moet worden gewaakt voor een gebrekkige afbakening van het project en een

te vrijblijvend proces. Anders wordt geen draagvlak gecreëerd, worden geen keuzes of besluiten over het project gemaakt respectievelijk genomen en komt het project in zijn algemeenheid vaak niet van de grond.

Uit het onderzoek van Van Ham en Koppenjan (2002), maar ook van Teisman en Klijn (2002) komt naar voren dat deze elementen cruciaal zijn voor het tot stand komen van vertrouwen en commitment tijdens het proces.

11 Vervulling van de regierol

Een onafhankelijke actor wiens doel het is om private en publieke partijen met elkaar te koppelen is van groot belang. In het geval een van de partijen deze regierol op zich neemt is er geen garantie dat eventuele publiek-private tegenstellingen overwonnen worden.

Er is in de praktijk echter zelden sprake van systematisch procesontwerp en procesmanagement. De rol van procesmanager wordt in de praktijk slechts sporadisch bewust toebedeeld.

12 Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Met arrangementen worden bedoeld: plannen van aanpak, project- en stuurgroepen, samenwerkingsovereenkomsten, contracten, consultatieronden, subsidierelaties, *benefit sharing*-overeenkomsten, etc. Het gaat om een vooraf vormgegeven samenwerkingsrelatie. Een aantal van deze arrangementen bevordert de samenwerking tussen partijen. Het gebruik van arrangementen kan echter ook negatief werken. Arrangementen blijken partijen te kunnen verbinden, maar ook verdeeld te kunnen houden. Indien de samenwerking moeizaam tot stand komt, kunnen arrangementen evenwel een duidelijke functie vervullen.

De meest voorkomende vorm van een arrangement tussen publieke en private partijen in het totstandkomingsproces, is die van consultatie. Op deze wijze blijven partijen op afstand van elkaar. Het arrangement van consultatie is vrijblijvend en heeft een onduidelijke status. Dit werkt negatief door op de inzet van private partijen.

Voorts komen arrangementen zelden tot stand met alle partijen en bestrijken zij zelden alle onderdelen. Het valt Van Ham en Koppenjan (2002, p. 445) op, dat bij bepaalde infrastructurele projecten de arrangementen voorzien in de relatie tussen meerdere publieke partijen onderling.

Externe factoren:

13 De rol van planprocedures

Landelijke procedures (bijv. MER procedure) hoeven geen belemmering te zijn, maar door de wijze waarop actoren er mee omgaan kunnen ze een belemmering vormen. Een procedure kan daarentegen ook opties toevoegen door de complexiteit te verkleinen en het proces te versnellen.

14 Externe ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen kunnen invloed hebben op een PPS project en de actoren hebben daar geen (directe) invloed op. Zeker in het geval dat uit externe ontwikkelingen financiële consequenties voor het project voortvloeien, vormen deze een kritische factor in het proces. Het is belangrijk om externe factoren in kaart te brengen en hier rekening mee te houden tijdens de planvorming. Hoewel er in veel gevallen geen directe invloed kan worden uitgeoefend, is er op indirecte wijze wel het een en ander mogelijk. Door aanpassing van de

scope en de inhoud van het project kan de externe ontwikkeling binnen het project geplaatst worden, waardoor de kwetsbaarheid afneemt. Dit is echter niet altijd mogelijk.

15 Veranderingen in institutionele posities

Tijdens het proces kunnen door politieke besluitvorming of door fusies/overnames van private partijen veranderingen optreden in de institutionele posities, waardoor de samenwerking binnen de PPS onder druk kan komen te staan.

16 Politiek- bestuurlijke ontwikkelingen

Politiek- bestuurlijke ontwikkelingen zijn van invloed op de vorming van PPS. In dit onderdeel stellen Van Ham en Koppenjan (2002, p. 448-450) niet zo zeer een factor aan de orde maar schetsen ze een overzicht van de veranderingen in politiek-bestuurlijke ontwikkelingen sinds de jaren 90, die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van PPS constructies. Zeker aan het begin van het opstellen van PPS constructies ontbrak het de betrokken partijen veelal aan een duidelijk beeld van wat onder een PPS constructies moest worden verstaan. Met de komst in 1998 van het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën is op dit punt verbetering opgetreden. Vanuit dit centrum zijn richtlijnen opgesteld voor Rijksdeelname aan PPS constructies. De voorkeur gaat uit naar samenwerkingsvormen gebaseerd op het concessiemodel op basis van publiek voorbereide projecten boven het alliantiemodel. De opvatting is dat in een concessiemodel verantwoordelijkheid- en risicodeling duidelijker kunnen worden vastgelegd. De gewenste concurrentie en marktwerking zijn in een concessiemodel ook beter gewaarborgd. Op basis van deze visie van het Kenniscentrum is de opstelling van het Rijk duidelijker en consistentier geworden. De consequentie hiervan is dat er minder ruimte is voor alliantievorming en voor vroegtijdige betrokkenheid van private partijen in het voorbereidende planproces.

Verder speelt op de achtergrond mee dat de rijksoverheid gekozen heeft voor de introductie van marktwerking in de sector vervoer en verkeer (rekeningrijden/kilometerheffing). Van Ham en Koppenjan stellen vervolgens dat er ook sprake is van verandering van inzicht over de relatie tussen private partijen en overheid. Deze verandering zou inhouden dat aandacht komt voor de negatieve aspecten van marktwerking, zeker in die gevallen dat hierdoor de positie van de staat kwetsbaar wordt en haar rol als speler wordt aangetast. Dit zou geleid hebben tot een beweging die gericht is op het herstel van het primaat van de politiek en haar macht in het publieke domein. Hierbij verwijzen Van Ham en Koppenjan naar een publicatie van Bovens e.a. uit 1995 (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 450)

Voor dit onderzoek zal deze factor alleen als achtergrondinformatie worden gebruikt.

Van Ham en Koppenjan hebben de unieke succes- en faalfactoren van de afzonderlijke cases omgezet in generieke factoren. Omdat ieder project en de betrokken actoren uniek zijn, is het niet mogelijk een standaardwerkwijze op te stellen voor nieuwe projecten (Van Ham & Koppenjan, 2002, p. 453).

Koppenjan heeft in 2005 op basis van de negen eerder onderzochte cases een nieuw artikel geschreven. Hierin gaat hij met name in op de voorbereiding van de formele samenwerking tussen de actoren. Volgens Koppenjan (2005) is het noodzakelijk dat er overeenstemming is over de wijze waarop er moet worden samengewerkt. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over verdeling van kosten, opbrengsten, risico's en verantwoordelijkheden. In dit voorbereidingsproces zit een aantal valkuilen.

Een lastig of juist eenvoudig voorbereidingsproces zegt niets over het succes of mislukken van het totale project. Als het voorbereidingsproces gemakkelijk doorlopen is, omdat de echte problemen niet zijn gezien of zijn besproken, kan het nog steeds mis gaan. (Koppenjan, 2005, p. 139). Koppenjan geeft een aantal factoren die belangrijk zijn voor het voorbereidingsproces van een PPS project. Daarbij is het van belang om te bedenken om wat voor type project het gaat.

- Een project moet geschikt zijn voor een PPS constructie. Meestal zijn de motieven van financiële aard. Ook efficiëntie, opbrengst en allocatie van risico's spelen een belangrijke rol.
- De mate van complexiteit van het project: relatief eenvoudige projecten hebben een grotere kans van slagen omdat risico's en onzekerheden beperkt en bekend zijn.
- Het onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur. Lijninfrastructuur (bijv. een weg of spoorlijn) is minder eenvoudig als project uit te voeren met een PPS constructie dan een puntinfrastructuur. Met puntinfrastructuur bedoelen we bijv. haventerminals. Kosten en baten van lijninfrastructuur zijn ruimtelijk gespreid en daardoor is het maken van afwegingen moeilijker dan bij een puntinfrastructuur.
- De opstelling van de publieke sector: de publieke sector vormt niet een duidelijke eenheid met een eenduidige visie. Daarnaast legt de overheid zich niet graag vast voor langere tijd. Deze opstelling van de overheid levert risico's op voor private partijen. Private partijen investeren geld, tijd en kennis in het opzetten en ontwikkelen van een project, maar zo'n project kan worden vertraagd of zelfs worden gestopt door bijvoorbeeld een verandering in het overheidsbeleid als gevolg van een machtswisseling na verkiezingen.
Deze risico's blijven altijd voor een PPS constructie bestaan. Dit soort politieke koerswijzigingen zal een overheid dan ook geld kosten.
- Naast de financiële risico's zijn er ook strategische risico's verbonden aan een complex project. Deze strategische risico's kunnen nooit allemaal worden uitgebannen. Daarom is het van groot belang dat de actoren vertrouwen in elkaar hebben en gezamenlijk werken aan het opstellen van een visie, ongeacht hoe intensief die interacties tussen publieke en private partijen ook zijn.
- In het voorbereidingsproces moeten er formele afspraken worden gemaakt over de PPS constructie. Dit moet niet te snel gaan, maar opgebouwd worden van relatief vrijwillige naar steeds meer bindende afspraken. Koppenjan (2005) besteedt daarom aandacht aan de afspraken die in het voorbereidende proces moeten worden gemaakt.

Vanuit deze belangrijkste factoren formuleert Koppenjan (2005, p. 147-148) een drietal dominante patronen in PPS processen.

1. Een snelle start van een PPS proces door intensieve interactie in de planningsfase. Er ontstaat een inhoudelijk sterk project, dat wordt gesteund door de betrokken publieke en private actoren.
2. Door een vroege interactie tussen de publieke en private actoren worden innovatieve en ambitieuze doelen gesteld. De steun voor de volgende fasen van het project is echter lastig te verkrijgen.
3. Een aarzelend en risicomijdend gedrag met betrekking tot de samenwerking in de planningsfase heeft teleurstellende resultaten tijdens het overleg met de

marktpartijen tot gevolg. Dit leidt tot eenzijdige publieke voorbereidingen van de projecten, gevolgd door moeilijke onderhandelingen over het contract. Een ineffectief marktoverleg samen met eenzijdig RO beleid, zorgen voor stagnatie in de onderhandelingen over een contract.

Volgens Teisman en Klijn (2002, p. 199) zal er iets moeten veranderen aan de opstelling van de betrokken actoren. Zij stellen een aantal punten voor om dit te bereiken: elkaars doelen erkennen, kennis en middelen met elkaar delen maar ook morele steun geven aan de ander op voor hem belangrijke punten.

De conclusie is dat overheden graag PPS constructies willen gebruiken voor het uitvoeren van grote projecten, maar uiteindelijk zelf de besluiten willen kunnen blijven nemen. Dit is binnen een PPS constructie lastig en schaadt het vertrouwen van de andere actoren. (Teisman en Klijn, 2002 p. 199)

Knibbe (2002) haalt hiervoor een voorbeeld uit de praktijk aan. Directeur Verbaan van Dura Vermeer noemt twee succesfactoren voor PPS (Knibbe, 2002, p. 32):

1. “De chemie tussen de partijen moet kloppen: samenwerken doe je op basis van vertrouwen en niet alleen op cijfers. Aanbesteden betekent immers uiteindelijk dat je een partij iets gunt, en dat kan niet altijd op objectief meetbare criteria.”
2. “Je moet elkaars taal spreken: er moet meer begrip zijn voor het overheidsdenken in de private sector en meer voor ondernemerschap (of denken) bij de overheid.”

2.8 Samenvatting

Voor dit onderzoek is gekozen voor de definitie van Knibbe: *“Publiek- Private Samenwerking is een innovatieve activiteiten- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen bij de realisatie en/of exploitatie van producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoediging tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij een traditionele inkooprelatie)”* (Knibbe, 2002, p. 14). Centraal in deze definitie staat ten eerste dat door middel van de samenwerking een meerwaarde wordt gecreëerd. Dit element van PPS zagen we ook al in de definitie van Klijn en Van Twist (2007). Van belang aan deze definitie is dat *“de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij een traditionele inkooprelatie)”*. Knibbe bedoelt hiermee dat de som der delen groter is dan elk afzonderlijk deel. Over deze synergie spreken ook Klijn en Van Twist (2007). De belangrijkste reden voor mijn keuze voor de definitie van Knibbe, is dat de exploitatie specifiek wordt genoemd als (mogelijk) onderdeel van een PPS constructie.

Er is ingegaan op de verschillende organisatievormen van PPS. Zo is er het concessiemodel, dat wordt gekenmerkt door de strikte scheiding tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Er is vaak sprake van een sleutelklaar project, waar de private partij in kan stappen en de uitvoering voor zijn rekening neemt (Koppenjan, 2005, p. 137). Een specifiek voorbeeld is de DBFM-aanpak van Rijkswaterstaat. Deze organisatievorm lijkt voort te vloeien uit de theorie van *New Public Management* van scheiding van beleid en uitvoering (Klijn & Van Twist, 2007, p. 2-3). Tegenhanger van het concessiemodel is het alliantiemodel dat uitgaat van een *partnership* tussen de publieke en private partijen (Koppenjan, 2005, p. 138). Dit model valt te herleiden tot de theorie van de *governance* die Klijn en Van Twist in hun artikel (2007) noemden. Deze theorie gaat uit van het voordeel van horizontale samenwerking tussen private en publieke partijen. Wat betreft de organisatievormen van PPS is specifiek stil gestaan bij de theorie van Caspar Pompe (Rijkswaterstaat, 2009) dat de

exploitant dient te worden betrokken bij het planproces, vóórdat de bouwer wordt betrokken. Door de exploitant te raadplegen en invloed te laten uitoefenen tijdens de gehele duur van een project, wordt een optimaal eindresultaat behaald en de kans verkleind dat de exploitant in de exploitatiefase tegen problemen of extra kosten aanloopt.

In dit hoofdstuk is ten slotte uitgebreid ingegaan op succes- en faalfactoren van een PPS project. Het onderzoek van Van Ham en Koppenjan (2002) geeft hierover het meest volledige beeld. De generieke factoren die Van Ham en Koppenjan in hun onderzoek (2002) hebben geformuleerd uit de succes- en faalfactoren van specifieke onderzochte PPS projecten, zullen dan ook de rode draad vormen voor het verdere verloop van deze scriptie. Van de 16 factoren die Van Ham en Koppenjan (2002, p. 431-432) hebben geformuleerd, worden er 14 gebruikt in mijn onderzoek. In het volgende hoofdstuk worden deze factoren geoperationaliseerd.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt eerst de onderzoekstrategie uiteen gezet. Er wordt ingegaan op de probleemanalyse van Waalweelde, het formuleren van selectiecriteria voor de te onderzoeken cases en de casestudie zelf. Ook zal worden ingegaan op de reden van de keuze voor een casestudie als onderzoeksmethode.

Daarnaast worden de 14 factoren van Van Ham en Koppenjan (2002), die in deze scriptie verder worden onderzocht, geoperationaliseerd.

3.1 Onderzoeksstrategie

In deze scriptie wordt onderzocht welke factoren essentieel zijn voor een succesvolle PPS en kunnen bijdragen om in Waalweelde rivierverruiming financieel mogelijk te maken. Er zijn 14 factoren gekozen uit de theorie van Van Ham en Koppenjan (2002). Deze factoren worden door middel van casestudies onderzocht op hun daadwerkelijke invloed op het slagen of falen van een PPS project. Aan de hand van de uitkomst van de casestudies wordt een advies aan Waalweelde geschreven over de beste wijze waarop PPS kan worden gebruikt bij het verwezenlijken van de doelen in Waalweelde.

Er wordt eerst een probleemanalyse van Waalweelde gemaakt. Aan de hand daarvan wordt een aantal criteria geformuleerd voor het selecteren van succesvolle PPS projecten voor de casestudies. Met behulp van de meervoudige casestudie wordt aan de hand van de bestudering van een aantal succesvolle (PPS) projecten in kaart gebracht welke succes- en faalfactoren het belangrijkste en welke minder belangrijk zijn. Dit empirisch onderzoek zal buiten Waalweelde worden uitgevoerd omdat binnen Waalweelde nog geen projecten met PPS constructies zijn afgerond. Het doel is om uitspraken te kunnen doen over welke factoren essentieel zijn voor het vormen van een PPS.

Hierbij moet in het advies voor Waalweelde worden betrokken op welke wijze de vanuit Waalweelde geformuleerde knelpunten verbeterd kunnen worden. De drie knelpunten die nu in Waalweelde spelen, zijn: een sectorale benadering, er wordt te weinig draagvlak gecreëerd en er worden in de ontwikkelfase geen afspraken gemaakt over beheer en onderhoud. De verwachting is dat PPS een oplossing biedt voor deze problemen. Deze knelpunten worden in hoofdstuk vier verder uitgewerkt als selectiecriteria voor de cases. Deze punten maken onderdeel uit van de selectiecriteria voor de onderzochte (PPS) projecten.

3.2 Probleemanalyse Waalweelde

De selectiecriteria voor de PPS projecten die worden onderzocht in de casestudie, worden geformuleerd aan de hand van de specifieke opgaven binnen het Waalweelde project. Er zal daarom eerst een probleemanalyse van Waalweelde plaatsvinden. Om een goed inzicht te krijgen in de problematiek in Waalweelde worden strategische interviews gehouden met sleutelfiguren: Henk de Hartog, projectleider in Waalweelde en Toine Smits, hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen en participant in de Initiatiefgroep Waalweelde. Er zal een aantal criteria vanuit Waalweelde worden geformuleerd, die vervolgens mee worden genomen in de selectie van cases voor de casestudie.

3.3 Casestudie

Een casestudie is een gevalstudie van een complexe situatie. Een casestudie biedt de mogelijkheden om veel aspecten (variabelen) van een geval in hun onderlinge samenhang gedurende een bepaalde periode te onderzoeken.

Een belangrijk kenmerk van een casestudie is dat het zich richt op het onderzoeken van een case in een 'real-life' situatie waardoor de context niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Met andere woorden, het 'geval' wordt niet los van de praktijk bestudeerd. In een casestudie vormt de case die onderzocht wordt een afgeronde eenheid, waarbij de case wordt beschouwd als 'drager' van een bepaalde verschijning of van een bepaald probleem (Hakvoort, 1995, p. 90). In de psychologie wordt vaak een persoon als eenheid genomen, maar het kan ook een organisatie of een bepaald type activiteit zijn. Bijvoorbeeld een overleg of vergadering zoals binnen de bestuurskunde, managementwetenschappen of planologie eerder aan de orde zal zijn. In dit onderzoek is de eenheid van de studie een PPS project.

In het geval één enkele eenheid object van de studie is, noemt men het een *single case study*. Bestudeert men meerdere eenheden (i.c. projecten), dan spreekt men van een *multiple case study* of meervoudige casestudie. Een meervoudige casestudie biedt de mogelijkheid het onderzoek te herhalen. In beide gevallen staat niet zo zeer de case centraal maar wordt/worden de case/cases gezien als een uiting/drager van een bepaald verschijnsel of van een bepaald probleem. Onderzoek van dit verschijnsel/probleem gebeurt aan de hand van een case waarin dit verschijnsel/probleem zich manifest presenteert.

Casestudies kunnen worden ingezet om bestaande theorieën te toetsen om op deze wijze vast te kunnen stellen of de theorie voorspelt wat in de praktijk plaatsvindt, of om theorieën te verfijnen, beter af te stemmen op wat in de praktijk plaatsvindt (Studson, reader gebaseerd op Stokking, z.j.). Ook bij een nieuw onderzoeksprobleem kan een casestudie als onderzoeksmethode worden gebruikt. In dat geval genereert het onderzoek nieuwe theorie. (Studson, z.j; Hakvoort 1996, p. 90, 120)

Een meervoudige casestudie bevat meerdere cases, maar het totaal is beperkt van aard. Hierdoor biedt het de onderzoeker meer mogelijkheden de cases diepgaand te onderzoeken. Hakvoort stelt dat casestudies geen statistische generalisaties op kunnen leveren, omdat er geen kwantitatief onderzoek verricht wordt. In zijn visie is het alleen mogelijk om theoretische generalisaties te trekken. Casestudies zijn in zijn ogen kwalitatief van aard. Hier kan tegen in worden gebracht dat in een casestudie metingen verricht kunnen worden, waardoor wel degelijk, zij het op beperkte basis, enkele kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden. Bij casestudies ligt de nadruk op het kwalitatieve aspect, maar bij meervoudige casestudies wordt wel een kwantitatief element toegevoegd door de mogelijkheid meerdere uitkomsten met elkaar te vergelijken (Janssen-Jansen, 2004, p. 145). In het geval er duidelijk meer dan zo'n 20 tot 30 eenheden onderzocht worden, wordt eerder voor een survey gekozen. Een survey richt zich doorgaans op personen maar het kunnen ook organisaties zijn zoals gemeenten of landen. Meestal gebruikt een onderzoeker bij surveys vraaglijsten voor zijn onderzoek, maar er zijn ook andere methodes beschikbaar. (Hakvoort, 1996, p. 89) In surveys wordt vaak gewerkt met een vaste set van gesloten vragen die met behulp van een telefonische of digitale enquête worden afgenomen.

3.3.1 Keuze voor meervoudige casestudie

Er is voor dit onderzoek gekozen voor een casestudie in plaats van een survey. Daarnaast is gekozen voor een meervoudige casestudie. Deze aanpak biedt voor dit onderzoek een aantal voordelen boven een survey.

Zo wordt in een casestudie een beperkt aantal te onderzoeken eenheden opgenomen. Het aantal cases is beperkt gehouden, hiervoor is bewust gekozen omdat op deze wijze dieper op de verschillende cases kan worden ingegaan. Door te kiezen voor een meervoudige casestudie wordt de mogelijkheid opgenomen om te kunnen vergelijken, waardoor de verkregen informatie betrouwbaarder is (Janssen-Jansen, 2004, p. 145). Door de brede aanpak en de keuze voor een meervoudige casestudie is een kwalitatieve analyse mogelijk. Hierdoor kan meer diepgang bereikt worden. Casestudies kunnen goed ingezet worden als voorbereiding op of als verdieping van een ander onderzoek. Dat laatste is hier het geval, er wordt gebruik gemaakt van het door Van Ham en Koppenjan verrichtte kwantitatieve onderzoek naar PPS constructies (2002).

Ook kunnen op basis van een casestudie, beter dan met een survey, praktijksituaties blootgelegd worden die de basis kunnen vormen voor de formulering van het uiteindelijke advies aan Waalweelde. In tegenstelling tot een survey wordt in een casestudie vaak gekozen voor *face to face* interviews met open vragen. Door de sterke praktijkgerichtheid van een casestudie, met het doel een integraal beeld te schetsen, is in vergelijking met een survey of experiment minder voorstructurering van de vragen nodig. In deze casestudie zal gebruik gemaakt worden van semi-gestructureerde open vragen. Op deze wijze wordt er richting gegeven aan het gesprek en zijn de gesprekken later te vergelijken. Een ander voordeel van deze aanpak is dat tijdens het gesprek doorgevraagd kan worden mocht er in het gesprek een nieuw, relevant aspect naar voren komen. Door deze aanpak wordt ook meer diepgang gecreëerd. Door het gebruik van semi-gestructureerde vragen is het gemakkelijker om tijdens het onderzoek zo nodig nog bij te stellen (Verschuren, 2001, p.175). Een deel van de vragen zal gekoppeld worden aan een Likertschaal, verdeeld in 5 categorieën. Dit maakt het mogelijk om op beperkte schaal tot een kwantitatieve vergelijking te komen.

De sterke context gebondenheid en 'real-live' situatie van casestudies en het feit dat het niet om virtuele of theoretische cases gaat, maar om cases die uit de praktijk afkomstig zijn, zal de waarde van het advies aan Waalweelde verhogen. In een casestudie heeft de onderzoeker vaak een minder afstandelijke houding tegenover de betrokkenen in het werkveld. De sterke praktijkgerichtheid leidt er toe dat de resultaten sneller door de actoren in het veld geaccepteerd zullen worden. (Verschuren, 2001, p. 175)

3.3.2 Selectiecriteria

Er wordt geselecteerd op cases die voldoen aan de criteria die vanuit de probleemanalyse van Waalweelde naar voren zijn gekomen.

Verschuren en Doorewaard (2001, p. 171) geven aan dat voor het opstellen van een strategische steekproeftrekking gekozen kan worden voor minimale of maximale onderlinge verschillen tussen de cases. In het geval het een verkennend onderzoek betreft, kan er goed gekozen worden voor minimale verschillen tussen de cases. Bij minimale verschillen is het namelijk gemakkelijker om tot algemene beschrijvende uitspraken te komen en om verbanden te leggen tussen de onderzochte verschijnselen.

De onderzoeker kan ook kiezen voor maximale onderlinge verschillen. Daarvoor zijn er twee opties, een maximale variatie in onafhankelijke variabele (X) of een maximale variatie in de afhankelijke variabele (Y). Wanneer de onderzoeksvraag zich richt op een veronderstelde causale relatie tussen een bepaalde factor of set van factoren tussen de X-variabelen en Y-variabele, kan dit getoetst worden door een zo groot mogelijke variatie te zoeken in de cases voor wat betreft de X-variabele, waarbij de Y-variabele zo constant mogelijk wordt gehouden. Zo kan door middel van een vergelijkend onderzoek getoetst worden of een

specifieke factor of set van factoren binnen de X-variabele ook de bepalende verklarende oorzaak is.

Er kan ook gekozen worden voor een maximale variatie van de afhankelijke variabele (Y). Deze strategie is zinvol als de onderzoeker wil nagaan welke factoren binnen de X-variabele bepalend zijn voor Y.

In dit onderzoek wordt er gekozen voor de eerste variant. De Y-variabele bestaat uit de mate van succes. Deze wordt zo constant mogelijk gehouden: er worden enkel succesvolle cases bestudeerd. De X-variabele bestaat uit 14 van de 16 factoren die door Van Ham en Koppenjan (2002) worden genoemd en in het theoretische hoofdstuk zijn beschreven.

3.3.3 Succesvolle cases

Er is gekozen voor PPS cases waar de partijen overeenstemming hebben bereikt en een akkoord hebben gesloten om gezamenlijk een PPS te starten. Op het moment dat zo'n contract is getekend en de uitvoering zou kunnen beginnen, wordt in dit onderzoek gesproken van een succesvolle planvorming. De succesvolle PPS constructie vormt de Y (afhankelijke variabele) in dit onderzoek.

Het argument om te kiezen voor de selectie van een aantal succesvolle cases is dat in die gevallen de volledige plan-fase is doorlopen. In het geval een PPS constructie mislukt is, kan het proces al in een vroeg stadium zijn afgebroken. Onderzoek van zo'n case zal maar over een beperkt aantal factoren tot uitspraken kunnen leiden. Succesfactoren zullen niet uit dit onderzoek naar voren komen. De factoren die verantwoordelijk waren voor het mislukken van de case komen indirect wel naar voren in de analyse van succesvolle cases. Het overwinnen of neutraliseren van faalfactoren in het planningsproces zal in die gevallen essentieel zijn geweest om resultaat te boeken. Een analyse van succesvolle cases biedt zicht op welke factoren tot de succesfactoren gerekend moeten worden, maar beperkt zich niet tot onderzoek van alleen faalfactoren.

3.3.4 Uiteindelijke selectie

Eerst wordt aan de hand van de Projecten Database van PPS Netwerk Nederland een inventarisatie gemaakt van PPS projecten in Nederland. De eerste selectie zal dan zijn op succesvolle cases, dus op cases met een afgeronde plan-fase. Vervolgens zal een tweede selectie plaatsvinden aan de hand van de criteria uit Waalweelde.

In Waalweelde moeten projecten ontwikkeld worden voor rivierverruiming. De vraag is of er alleen cases geselecteerd moeten worden waarin deze waterproblematiek ook de hoofdrol speelt. Gezien de drie criteria vanuit Waalweelde en omdat er maar weinig succesvolle PPS constructies op dit terrein te vinden zijn, is besloten om de selectie te verruimen naar ook niet watergerelateerde cases.

3.3.5 Interviews

Voor het onderzoek naar de rol van variabelen wordt gebruikt gemaakt van verschillende databronnen. Mogelijke bronnen zijn rapporten, interviews, statistische data, notulen, etc. In dit onderzoek vormen de rapporten waarin de geselecteerde PPS-projecten zijn vastgelegd een set van data. Verder worden er interviews gehouden met personen die betrokken zijn (geweest) bij het opzetten van een PPS-constructie. Van elk project worden vertegenwoordigers van zowel de publieke als de private partijen die in het project participeren, geïnterviewd. Op deze wijze wordt een zo uitgebreid mogelijk beeld gevormd over de samenwerking, vanuit meerdere perspectieven. De lijst met respondenten en hun functie binnen het project is te vinden in Bijlage 1.

Na de selectie van de cases, worden de interviews gehouden met betrokkenen uit de geselecteerde cases. Dit zijn semi-gestructureerde interviews met grotendeels open vragen (Janssen-Jansen, 2004, p. 147-148). Het voordeel van semi-gestructureerde interviews is dat een aantal vaste vragen kan worden gesteld, waardoor de antwoorden kunnen worden vergeleken. Het tweede voordeel van een semi-gestructureerd interview is dat de mogelijkheid bestaat om tijdens het interview door te vragen indien daar een aanleiding toe is. Op deze wijze kan er meer diepgang worden bereikt.

Voor de analyse van de verschillende cases moeten de 14 factoren van Van Ham en Koppenjan (2002) meetbaar gemaakt worden. Het operationaliseren gebeurt door het opstellen van een aantal vragen per factor. De geselecteerde respondenten worden vervolgens bevraagd op deze onderdelen. Zo kan worden onderzocht of de factoren ook daadwerkelijk essentiële factoren zijn voor de realisatie van een succesvolle PPS. In de interviews zal gevraagd worden in hoeverre de verschillende factoren een (bepalende) rol gespeeld hebben in het betreffende project. Vervolgens zal aan de betrokkenen gevraagd worden om voor de 14 op een Likertschaal aan te geven wat het relatieve belang van deze factoren is geweest. De Likertschaal zal 5 categorieën bevatten. De uitkomsten van de interviews worden vervolgens met elkaar vergeleken.

Vooraf aan het interview zal gevraagd worden of het gesprek mag worden opgenomen. Tijdens het interview worden er aantekeningen gemaakt. Aan de hand van de aantekeningen en de opname wordt een samenvatting geschreven. De belangrijkste quote's worden volledig uitgeschreven. De uitwerking van alle interviews worden ter accordering aan de respondenten toegestuurd.

Zoals gesteld bouwt dit onderzoek voort op het onderzoek van Van Ham en Koppenjan (2002). De door hen opgestelde generieke factoren worden hieronder geoperationaliseerd, zodat een set vragen voor de interviews wordt verkregen.

3.4 Operationalisatie van de generieke factoren

In het boek van Van Ham en Koppenjan (2002) is onderzoek gedaan naar PPS constructies in de transportinfrastructuur. Er is een casestudie naar een negental cases gedaan. Uit deze casestudie komen per case de succes- en faalfactoren naar voren. De overeenkomstige succes- en faalfactoren zijn geïnventariseerd en omgezet in een zestiental generieke factoren. Van deze factoren zijn er 14 gekozen om te worden onderzocht in deze scriptie. Er wordt onderzocht of zij daadwerkelijk van invloed zijn op het slagen of falen van een PPS project en in welke mate.

De 14 succes- en faalfactoren zijn de onafhankelijke factoren (X) in het onderzoek. Eerst wordt onderzocht of iedere factor ook daadwerkelijk aanwezig is in een case. Daarna wordt onderzocht in welke mate en vervolgens wordt er gekeken hoe belangrijk een factor in het proces is.

Hieronder volgt de operationalisering van de generieke factoren (factor 2 t/m 15 van de factoren uit hoofdstuk 2). Aan de hand van de achtergrond van een factor worden één of meer interviewvragen geformuleerd. Ook wordt een vraag geformuleerd aan de hand waarvan de geïnterviewde een waardering op de Likertschaal aan de factor dient te geven. Aan de hand van de antwoorden op de interviewvragen wordt geprobeerd de invloed van de factor op het slagen of falen van een PPS project vast te stellen.

2. De rendabiliteit van het project

Voor grote projecten wordt er tegenwoordig een (maatschappelijke) kosten-baten analyse gemaakt. Hiermee wordt geprobeerd inzichtelijk te krijgen of een project rendabel is. De

reden voor het opzetten van PPS constructies is om meer betalende partners in het proces te betrekken. De rendabiliteit kan worden uitgedrukt in geld. Rendabiliteit is: kunnen betrokken partijen aan het totale project geld verdienen? Deze rendabiliteit kan ook worden bereikt als risicodragende partijen financiële verevening tussen deelprojecten mogen toepassen. Door deze verevening wordt de flexibiliteit in het totale project groter.

Hoewel rendabiliteit geen dwingende voorwaarde is voor de totstandkoming van een PPS, vormt het bereiken van overeenstemming tussen de partners over rendabiliteit en vereveningsmogelijkheden een belangrijke succesfactor. Transparantie en overeenstemming van perceptie zijn hierbij voorwaardelijk. Een optie bij projecten, die in eerste instantie onrendabel zijn, is dat overheden er geld bijleggen. Hierdoor wordt het mogelijk om een publieke zaak uit te voeren zodat het totale project nog rendabel kan worden.

Het is dus belangrijk te onderzoeken óf het project rendabel is en of er overeenstemming is bereikt over de wijze waarop een project rendabel wordt gemaakt.

Interviewvraag: *Is er sprake van een rendabel project? Kunt u dit toelichten?
Is er overeenstemming bereikt over de wijze waarop betrokken partijen rendabiliteit kunnen bereiken? Zo ja, op welke wijze is dat vorm gegeven?*

Likertschaal: *In welke mate draagt rendabiliteit bij aan het succes van een PPS?*

3. De complexiteit van het project

Deze factor is vaak aanwezig bij PPS projecten omdat er meer actoren betrokken zijn dan bij een traditioneel planproces. Er is sprake van een lage complexiteit als er circa vijf actoren betrokken zijn en als partijen kennis van de markt, van de inhoud en van elkaar hebben. Als deze kennis bij alle partijen aanwezig is, dan zijn de risico's overzichtelijk. Als de risico's overzichtelijk zijn kan men spreken van een minder complex project en zijn partijen eerder bereid om in een PPS in te stappen en dat verhoogt de kans op succes.

Complexiteit is geen succes- of faalfactor. Wel vereist een grote complexiteit een hoge mate van transparantie.

Onderzocht moet worden of het project als complex wordt ervaren. Daarnaast is de mate van complexiteit van belang en ook daar zal dus naar gevraagd moeten worden.

Interviewvraag: *Is er sprake van een complex project? Zo ja, waar uit zich dat in? (Hoeveel actoren zijn er betrokken?)
Hebben alle partijen kennis van de markt, de inhoud van het project en van elkaar? Met andere woorden: is er sprake van transparantie in het proces?*

Likertschaal: *In welke mate vormt de complexiteit een beperkende factor in de totstandkoming van een succesvolle PPS?*

4. Mate aanwezigheid van risicodragende private partners

Als private partijen willen investeren in een project en risico lopen om verlies te lijden op die investering zijn ze risicodragend partners. Het probleem is niet zo zeer dat er geen belangstelling vanuit de private partijen is om deel te nemen in een PPS constructie.

Belangrijk is of de publieke partijen de private partijen voldoende ruimte bieden om een actieve rol te spelen in het proces.

De private partijen zijn heel divers, met verschillende deskundigheden, middelen en capaciteiten. Een succesfactor is dat private partijen zich samenvoegen in een consortium met duurzame belangen. Op deze wijze vormen zij één partner voor de publieke partij.

Gevraagd moet worden naar de aanwezigheid van private partners, maar ook naar hun rol in het proces en het bestaan van een eventueel consortium.

- Interviewvraag: *Zijn er risicodragende private partners betrokken in het planproces?*
Is er voor private partijen de mogelijkheid om een actieve rol te spelen in het proces?
Hebben private partijen een consortium gevormd?
- Likertschaal: *Hoe belangrijk is deelname van de risicodragende private partners voor het succes van een PPS?*

5. De rol van publieke partijen

Uit de theorie blijkt dat er een verschil bestaat tussen de opstelling van het Rijk en de opstelling van lokale overheden. De twijfelende en afstandelijke opstelling van een overheid vormt een belemmering voor de vorming van een PPS. Deze opstelling kan komen door gebrek aan of een slechte ervaring met het vormen van een PPS.

Lokale overheden zijn in tegenstelling tot de rijksoverheid eerder geneigd om een PPS samenwerking aan te gaan. Lokale overheden hebben een andere afhankelijkheidsrelatie met private partijen dan de rijksoverheid. Lokale overheden kennen private partijen vaak al langer en dit verkleint de risico's voor beiden. Het nadeel is dat hierdoor in praktijk de lokale overheid zich minder vrijheid permitteert in haar keuze van private partners.

De onzekerheid op politiek vlak over de duurzaamheid van eenmaal gemaakte afspraken en het risico dat het politieke commitment gedurende het proces door veranderingen in de politieke constellatie onder het proces wegvalt, vormt een faalfactor. Omdat het politiek kader van nature instabiel is, is het noodzakelijk voor de publieke partner om constant in gesprek te blijven met private partijen om het verwachtingspatroon steeds af te stemmen op de actuele politieke situatie.

Gevraagd moet worden naar het decentrale niveau van overheid die de rol van publieke partij inneemt. Ook is belangrijk op welke wijze deze rol wordt ingevuld. Tenslotte is van belang hoe is omgegaan met wijzigingen in de politieke situatie.

- Interviewvraag: *Wat voor een publieke partij is er betrokken? Rijk, provincie of gemeente?*
Wat voor rol hebben publieke partijen gespeeld?
- *een actieve initiatiefrijke rol*
 - *een twijfelde en afstandelijke rol*
 - *risicodragende participatie*
 - *sturing op afstand*
- In hoeverre heeft de publieke partner de veranderingen ten aanzien van het draagvlak voor het project binnen het politieke bestel teruggekoppeld naar de private partners?*

Likertschaal: *In welke mate is een duidelijke rol van de overheid belangrijk voor het succes van de PPS?*

6. Het project en zijn omgeving

Maatschappelijk verzet tegen (onderdelen van) het project vormt een faalfactor. Om deze faalfactor te neutraliseren is het van belang om maatschappelijke groeperingen bij de ontwikkeling van het planproces te betrekken door hen op te nemen en een rol te geven in het proces.

Onderzocht wordt of belanghebbenden/maatschappelijke groeperingen zijn betrokken in het proces, zodanig dat zij in het planproces een bijdrage kunnen leveren (creëren van draagvlak voor het project). Door belanghebbenden, die niet tot de private partijen behoren, te betrekken bij het planproces neemt de kans dat zij later bezwaarprocedures starten wellicht af.

Interviewvraag: *Zijn belanghebbenden vroegtijdig in het planproces betrokken? Op welke wijze is dit gebeurd? (Hoe is er draagvlak onder lokale bevolking gecreëerd?)
Heeft het (vroegtijdig) betrekken van belanghebbenden geleid tot een vermindering in bezwaarschriften?*

Likertschaal: *In welke mate heeft de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden geleid tot verrijking van het proces waardoor een succesvolle PPS is ontstaan?*

7. De definitie van de inhoud van het project

In de planfase is het definiëren van het project belangrijk. PPS komt niet (alleen) tot stand door te focussen op een goede afdekking van risico's. Daarnaast is het formuleren van een motiverende en overtuigende projectinhoud zeer belangrijk. Een planvoorstel waaruit naar voren komt dat het plan een innovatief en prestigieus karakter heeft, zal andere partijen eerder motiveren in het PPS project te stappen, maar vormt geen noodzakelijke voorwaarde. Het is ook niet voldoende wanneer alleen de betrokken publieke en private partijen overtuigd en gemotiveerd raken door het plan door bijvoorbeeld het imago-effect of de inspirerende planinhoud. Van belang is of in breder verband, in de omgeving waarin het plan gerealiseerd zou moeten worden, het plan als reëel en kansrijk wordt ervaren. Als een sterk innovatief en/of prestigieus plan geen draagvlak heeft in de lokale samenleving, wordt het een faalfactor.

Interviewvraag: *Is er sprake van een sterk innovatief plan? Zou u dat kunnen toelichten?
Komen de algemene doelstellingen die geformuleerd worden in het projectplan overeen met de belangen van de individuele partners?
Kunt u dit toelichten?*

Likertschaal: *In welke mate speelt 'definiëring van de inhoud' een rol in het vormen van succesvolle PPS?*

8. De bewuste selectie van partners en inhoud

Er moet in kaart worden gebracht hoe het aanbestedingstraject is verlopen. Op deze wijze wordt onderzocht hoe de selectie is gemaakt door de initiatiefnemer. Door middel van een actorenanalyse kan worden onderzocht welke partners er door de initiatiefnemer moeten worden betrokken. Het publiek belang is gebaat bij meerdere inhoudelijke keuzemogelijkheden. Om een grote mate van inhoudelijk variëteit in de keuzemogelijkheden te bereiken, moet vroegtijdig worden nagedacht hoe het selectieproces van de private partijen plaats moet vinden. Niet alleen moet er nagedacht worden over welke private partijen bij het planproces worden betrokken, maar ook op welk moment.

Interviewvraag: *Zijn de partners bewust geselecteerd? Zo ja, hoe heeft dit plaatsgevonden?*

Is er tijdens het selectieproces van de partners rekening gehouden met inhoudelijke alternatieven? Kunt u dit toelichten?

Likertschaal: *In welke mate speelt een bewuste selectie van partners en inhoud een rol in de totstandkoming van een succesvolle PPS?*

9. Tijdstip van betrokkenheid van partners

Het kiezen van het juiste tijdstip van betrokkenheid is een belangrijke succesfactor. Belangrijk is om te weten wanneer partijen worden betrokken in het planproces. Het kiezen van het juiste moment is lastig. Weliswaar zou het voor private partijen een voordeel hebben als ze vroeg in de planvorming worden betrokken, omdat zij op deze wijze meer invloed hebben op het proces. Nadeel van deze optie is dat private partijen minder goed zicht hebben op wat de risico's van het project zijn. Zij zullen daardoor minder snel geneigd zijn tot het project toe te treden. Worden de private partijen te laat bij het proces betrokken dan zijn de mogelijkheden tot inhoudelijke aanpassingen aanzienlijk verkleind, waardoor hun enthousiasme om te participeren zal afnemen. Er is niet één tijdstip van betrokkenheid dat succes garandeert, er zijn verschillende momenten mogelijk. Gevraagd moet dus worden naar het tijdstip waarop private partijen in het proces zijn betrokken én de gevolgen van de keuze voor dat tijdstip.

Interviewvraag: *Op welk moment zijn de private partijen betrokken in het proces? Was dit het juiste moment en kunt u dit toelichten?*

Likertschaal: *In welke mate speelt het kiezen van het juiste tijdstip van het betrekken van private partijen een rol in het succesvol vormen van een PPS?*

10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

De ervaringen met interactieve projectontwikkeling zijn tweeledig. De interactieve aanpak kan bijdragen aan gezamenlijke beeldvorming en het overbruggen van verschillen tussen de partijen. Op deze wijze ontstaat er een gedragen en inhoudelijk verrijkt project. Een nadeel van een interactieve aanpak is, dat overleg tussen actoren kan leiden tot een onkritische opstapeling van ambities en voorkeuren.

Het kiezen voor interactieve planvorming en een responsieve werkwijze is geen voorwaarde maar kan wel positief bijdragen aan het proces, omdat zo eerder inhoudelijke verrijking wordt bereikt en vertrouwen ontstaat tussen publieke en private partijen.

- Interviewvraag: *Zijn er afspraken over de afbakening van rollen en de bevoegdheden tijdens het proces? Zo ja, welke zijn dit?*
Op welke wijze is er vormgegeven aan de interactie tussen partijen?
- Likertschaal: *In welke mate vormt de keuze voor interactieve planvorming en responsieve werkwijze een succesvolle bedrage aan de vorming van een PPS?*

11. Vervulling van de regierol

Er wordt in kaart gebracht of tijdens het planproces een onafhankelijke persoon is aangesteld om de regie te voeren of dat een van de actoren die regierol op zich genomen. Volgens Van Ham en Koppenjan (2002, p. 444) is een onafhankelijke regierol een belangrijke succesfactor, die echter niet vaak aanwezig is. Daarom wordt er nu onderzocht of een onafhankelijke regierol aanwezig is.

- Interviewvraag: *Is er sprake van een onafhankelijke regierol tijdens het proces? Is de rol toebedeeld of spontaan door iemand opgepakt? (Welke partij heeft zorg gedragen voor de invulling van deze regierol?)*
- Likertschaal: *Welk belang ken u toe aan de onafhankelijke regierol in de totstandkoming van een succesvolle PPS?*

12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Arrangementen zijn een onmisbaar onderdeel in het planproces waar geen spontaan vrijwillige samenwerking ontstaat. Met arrangementen wordt bedoeld een vooraf afgesproken wijze van samenwerking, bijvoorbeeld plannen van aanpak of contracten. In de praktijk zijn publieke-private relaties slechts in beperkte mate gearrangeerd. Waar ze ontstaan zijn ze vaak niet expliciet gericht op de totstandkoming van een PPS. Verder beperken ze zich veelal tot relaties tussen publieke partijen onderling en worden ze niet gesloten tussen publieke en private partijen. Daar waar dit wel het geval is, betreft dit vaak enkel consultatie. Hoewel er veel voordelen zijn aan de aanwezigheid van ondersteunende arrangementen, wordt de afwezigheid ervan niet als faalfactor gekenmerkt. Onderzocht moet worden óf er gebruik wordt gemaakt van ondersteunende arrangementen, van welke arrangementen gebruik is gemaakt en op welke wijze dit heeft bijgedragen aan een succesvolle planvorming.

- Interviewvraag: *Was er sprake van ondersteunende arrangementen? Zo ja, welke arrangementen zijn tussen partijen afgesproken?*
Welke arrangementen hebben bijgedragen aan het succesvolle procesvorming?
- Likertschaal: *In welke mate heeft de aanwezigheid van ondersteunende arrangementen bijgedragen aan de vorming van een succesvolle PPS?*

13. De rol van publieke procedures

Procedures kunnen veel vertraging, ergernis en geld kosten in het planproces. Maar het zijn veelal niet de procedures die dit veroorzaken, maar de wijze waarop partijen met de procedures omgaan. Door procedures mee te nemen in het proces en afspraken te maken hoe daar mee om te gaan, kan vertraging worden voorkomen. De verplichting om bepaalde procedures te moeten doorlopen kan ook bijdragen aan het in gang zetten van initiatieven die er op gericht zijn om het proces transparant en minder complex te maken. De wijze waarop met publieke procedures wordt omgegaan, kan dus invloed hebben op het voorspoedig verloop van het planproces.

Interviewvraag: *Op welke wijze is met procedures omgegaan bij het maken van afspraken?*

Likertschaal: *In welke mate heeft de wijze van omgang met procedures invloed gehad op de vorming van een succesvolle PPS?*

14. Externe ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen of ontwikkelingen waar het projectteam geen directe invloed op heeft, kunnen een grote invloed hebben op het project zelf. Soms zorgen externe ontwikkelingen, vooral die welke financiële consequenties hebben voor de rendabiliteit van het project, er zelfs voor dat projecten niet door gaan. Door in te spelen op externe ontwikkelingen kan het risico dat deze negatief doorwerken op de haalbaarheid van het project, beperkt worden of zelfs een positief effect krijgen. Daarnaast is het mogelijk om de scope van het eigen project zodanig te veranderen dat de externe ontwikkeling een onderdeel van het totale project wordt. Er wordt onderzocht of er externe ontwikkelingen zijn en of deze ontwikkelingen ook zijn meegenomen in het proces.

Interviewvraag: *Op welke wijze is de afhankelijkheid van externe ontwikkelingen geminimaliseerd?*

Hebben de externe ontwikkelingen aanleiding gegeven om de scope aan te passen? Zo ja, op welke wijze en kunt u dit toelichten?

Likertschaal: *In welke mate heeft de omgang met externe ontwikkelingen positief bijgedragen aan het tot stand komen van een succesvolle PPS?*

15. Veranderingen in institutionele posities

Door veranderingen in institutionele posities is het mogelijk dat een project mogelijk niet doorgaat. Hierbij kan gedacht worden aan een coalitiewisseling, of overnames, of fusies tussen partijen. Als er een verandering in institutionele posities optreedt die fundamenteel de relaties tussen partijen verandert, dan is dit een faalfactor. Mocht dit aan de orde zijn geweest bij een case, wat waren de effecten op het project?

Interviewvraag: *Op welke wijze is de afhankelijkheid van institutionele posities in kaart gebracht en zijn er afspraken gemaakt?*

Likertschaal: *In welke mate hebben de veranderingen institutionele posities effect gehad op de vorming van een succesvolle PPS?*

4. Waalweelde

4.1 Inleiding

De Waal is de grootste rivier in Nederland, een werkrivier met veel scheepvaart en met veel landschappelijke variatie.

Rondom de Waal is de strijd tegen het water zichtbaar in de dijken, kaden, wielen en strangen. De rivieren in Nederland zullen in de toekomst een grotere hoeveelheid water moeten kunnen afvoeren. Na de dreigende overstromingen van 1993 en 1995 kwam het besef dat er iets moest gebeuren aan de waterveiligheid in het rivierengebied. Om die reden heeft de regering besloten tot het uitvoeren van de PKB 'Ruimte voor de Rivier' in 2006. Momenteel is de PKB 'Ruimte voor de Rivier' in uitvoering. 'Ruimte voor de Rivier' moet er voor zorgen dat in 2015 de 16.000 m³/sec water, die bij Lobith Nederland binnen komt, kan worden afgevoerd. Twee derde van de 16.000 m³/sec water wordt door de Waal afgevoerd richting zee. De verwachting is dat als de klimaatverandering verder doorzet, de rivieren nog grotere afvoeren aan moeten kunnen. Er wordt nu rekening gehouden met 18.000 m³/sec water in 2100. Daarnaast worden zomers steeds grotere periodes van droogte verwacht. Bij een eventuele herindeling van het gebied zal men ook hier rekening mee moeten houden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b, p. 7-10).

Naast deze hoogwaterveiligheidsaspecten zijn er allerlei economische activiteiten op en naast de Waal. Zo zijn scheepvaart en watergebonden bedrijven erg belangrijk voor de economie van het rivierengebied en van Nederland. Bovendien liggen er langs de rivier veel landbouwgronden. Van oudsher vindt er in het gebied veel zand- en kleiwinning plaats.

De laatste twintig jaar worden rond de Waal grote natuurprojecten ontwikkeld. De uiterwaarden vallen onder het Europees netwerk van Natura 2000-gebieden. De aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied betekent dat het aantal natuurgebieden en leefgebieden voor diersoorten wordt uitgebreid. Tevens zijn de uiterwaarden onderdeel van de ecologische hoofdstructuur (EHS), die eveneens bescherming en uitbreiding van leefgebieden en soorten beoogt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b, p. 10-11; Stuurgroep Waalweelde West, 2011, p. 5).

De Waal heeft naast dit alles nog meer functies: In steden en dorpen langs de rivier is behoefte aan woningen vlakbij de rivier. Het gebied is rijk aan cultuurhistorie, waarbij ook gedacht moet worden aan de oude handelsplaatsen, ruïnes en kastelen die nog te zien zijn. Dit al dan niet in combinatie met de aanwezigheid van water heeft een grote aantrekkingskracht op toeristen en recreanten. En tenslotte biedt de Waal mogelijk plaats voor het opwekken van duurzame energie.

Deze variatie in functies kan leiden tot verrommeling van het landschap. Mede om dit te voorkomen is samenwerking in dit rivierlandschap essentieel om gezamenlijk een visie op te stellen. Waalweelde is een samenwerkingsvorm tussen de vijftien Gelderse Waalgemeenten en de provincie Gelderland (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 7). Waalweelde zou de hierboven beschreven functies graag versterken vanuit een gezamenlijke visie op een juiste mix van functies in het gebied.

In de visie over Waalweelde wordt een aantal doelen geformuleerd (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 8): *"Het doel van Waalweelde is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap en onder deze overkoepelde opgave een invulling te geven aan een integrale gebiedsontwikkeling met aandacht voor en versterking van:*

- Waterafvoer/veiligheid van wonen en werken
- Natuurontwikkeling
- Economie (watergebonden bedrijventerreinen, overslag)
- Wonen
- Toerisme en recreatie
- Cultuurhistorie
- Energie en klimaat.

Samenvattend heeft Waalweelde tot doel om te komen tot een breed gedragen, integraal ruimtelijk investeringsprogramma voor de Waal en haar oevers, gebaseerd op verbetering van ruimtelijke kwaliteit in combinatie van riviergeveiligheid, natuurontwikkeling en economische groei."

4.2 Gebiedsafbakening

Het Waalweelde gebied beslaat het totale buitendijkse deel van de Waal in de provincie Gelderland. De gemeenten die meedoen aan het Waalweelde project zijn: Millingen aan de Rijn, Rijnwaarden, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe, Neder-Betuwe, Druten, Tiel, West, Maas en Waal, Maasdriel, Zaltbommel Neerijnen, Lingewaal. De gemeenten Woudrichem en Gorinchem zijn 'agendaleden' (Waalweelde, z.j.). Waalweelde focust zich op het rivierensysteem tussen de winterdijken, maar het is mogelijk dat binnendijks ruimte nodig is voor compensatie voor bijvoorbeeld water, natuur of bedrijvigheid. De samenhang tussen binnen- en buitendijkse gebieden is een belangrijke factor voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit.

Naast de gemeenten en de provincie Gelderland is nog een partner betrokken, namelijk het Waterschap Rivierenland. Ook is er een stuurgroep. In deze stuurgroep nemen DLG, Rijkswaterstaat en de ministeries van Infrastructuur en Ruimte en LNV deel (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 8-10).



Afbeelding 1: Kaart met de drie deelgebieden en de 15 gemeenten in Waalweelde (Stroming, z.j.)

4.3 Geschiedenis

In 1993 en 1995 werd het totale rivierengebied bedreigt met overstromingen. Er zijn 250.000 mensen geëvacueerd. De kwetsbaarheid van het gebied voor overstromingen heeft, zoals gezegd, geleid tot een maatregelen vanuit de rijksoverheid: 'Ruimte voor de Rivier' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, et al., 2002). De maatregelen die in het werden

voorgesteld voor de Waal, stuitten in de regio op veel weerstand. De directeurs van Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Algemeen Verbond van Bouwbedrijven geven opdracht te onderzoeken hoe de maatschappelijke effectiviteit van overheidsbeleid in de regio kon worden vergroot (Provincie Gelderland, de gemeenten Maasdriel, Neerijnen, Zaltbommel en Lingewaal, 2009, p. 6). Er werd besloten de handen ineen te slaan door middel van de zogenaamde 4B-aanpak: een samenwerking tussen bedrijven, bestuurders, burgers en beampten. In 2004 begon een klein samenwerkingsverband, genaamd 'Initiatiefgroep Waalfront', waarbij ook opposanten tegen 'Ruimte voor de Rivier' waren betrokken. Het initiatief werd in 2006 voortgezet door de initiatiefgroep 'Waalweelde' in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen (Waalweelde, z.j.). In de initiatiefgroep groeide de behoefte aan meer sturing op het proces en inhoudelijke afbakening. In 2008 wordt het stokje door de provincie Gelderland overgenomen. De provincie wordt regisseur van het programma Waalweelde. Naast het hoogwaterveiligheid opgave worden ook kansen en mogelijkheden voor natuur, landschap, recreatie en bedrijvigheid meegenomen in het ontwerp. Geprobeerd wordt met deze integrale aanpak om meer draagvlak te creëren voor ingrepen langs de rivier. Besloten wordt Waalweelde in te richten op de lange termijn (het jaar 2100).

Het traject van de Waal wordt verdeeld in drie clusters (midden, west en oost). De vier B's werken op clusterniveau aan initiatieven voor de Waal. De regierol over de clusters ligt sinds 2008 bij de provincie. Als gevolg van deze 'bottom-up'-bendering ontstaat de vraag naar een overkoepelende visie voor heel Waalweelde (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 8). Als doelen worden gesteld een Visie Waalweelde te ontwikkelen, afzonderlijke Waalweelde op elkaar af te stemmen en een bindende factor tussen bestuurlijke processen te vormen (Provincie Gelderland et al., 2009, p. 7). In november 2009 verschijnt de Visie Waalweelde (Stuurgroep Waalweelde, 2009).

4.4 Beleid

Rondom de Waal spelen een aantal beleidstukken die invloed hebben op het Waalweelde programma.

4.4.1 'Ruimte voor de Rivier'

In de afgelopen eeuwen kregen de rivieren steeds minder ruimte door het bouwen van dijken en het kanaliseren van rivieren. Deze dijken werden de loop der jaren steeds hoger en het land erachter daalde juist. Daarnaast worden de gebieden achter de dijk steeds intensiever gebruikt. Met een overstroming zijn de gevolgen daarom zeer groot. Dijken opnieuw te versterken is wel een optie en daarmee neemt de kans op een overstroming af, maar de gevolgen niet. Om het landschap veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden, heeft het Rijk haar beleid aangepast. De PKB 'Ruimte voor de Rivier' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2002) is dan ook opgesteld met de gedachte dat alleen de dijken verhogen geen duurzame maatregel meer was: Er moet meer ruimte voor de rivier komen in tijden van hoog water. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door uiterwaarden te verdiepen en door het aanwijzen van bergingsgebieden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006a, p.7).

In de PKB is vastgesteld dat Nederland uiterlijk 2015 een betere bescherming tegen hoogwater krijgt.

In de PKB staan 3 doelen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b, p. 9):

- In 2015 kan een afvoer 16.000 m³/sec water veilig door de Rijntakken stromen.
- De ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied verbetert door de maatregelen die hiervoor worden genomen.

- Er wordt extra ruimte gereserveerd voor de hogere waterstanden die onder invloed van de klimaatveranderingen worden verwacht.

4.5 Visie Waalweelde

Het doel van Waalweelde is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap, waarbij aandacht is voor waterafvoer en veiligheid, natuurontwikkeling, economie, wonen, toerisme/recreatie, cultuurhistorie, energie en klimaat. Dit doel is vastgelegd in de Visie Waalweelde (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 8).

De Visie Waalweelde heeft als document geen juridisch status, maar de provincie Gelderland wil de Visie Waalweelde als mogelijke basis gebruiken voor een provinciale structuurvisie. De Visie heeft volgens de Stuurgroep Waalweelde (2009, p. 1) een officieuze bestuurlijke status. Het doel was om uiteindelijk met een Structuurvisie te komen, die een meer juridische status zou krijgen.

Waalweelde heeft volgens de Visie twee kernopgaven: het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en een integrale aanpak (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 15).

4.5.1 Ruimtelijke kwaliteit

Elk project dat binnen het Waalweelde project zal worden uitgevoerd, heeft uiteindelijk te maken met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 25). Vanuit de kernkwaliteiten van de Waal zijn ambities met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit ontwikkeld. De vier sturende ambities zijn (Stuurgroep Waalweelde, 2010, p. 11; Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 27):

- De Weidse Waal (beleving en recreatie)
- De Wilde Waal (natuurlijke rivier)
- De Getemde Waal (ontwikkeling met respect voor cultuurhistorie en -landschap)
- De Nijvere Waal (werkrivier)

Vanuit deze ambities worden de passende gebruikswaarde in ecologisch, cultureel/ sociaal en economisch opzicht vastgesteld.

4.5.2 Sectorale doelen, integrale aanpak

Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is een overkoepelde opgave, die als verbindende eenheid over 7 afzonderlijke opgaven valt: water, natuur, economie, recreatie/toerisme, cultuurhistorie, energie/klimaat en wonen. Deze sectorale doelen worden in onderlinge samenhang gerealiseerd, namelijk door middel van de eerder genoemde integrale aanpak (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 20). De maatregelen die nodig zijn om de 7 sectorale doelen te realiseren, kunnen onderling conflicteren. Om dit probleem op te lossen is in de Visie een algemene prioritering opgenomen, aan de hand waarvan een afwegingskader is gemaakt. Hieronder worden de 7 afzonderlijke sectorale doelen kort behandeld, op volgorde van de prioritering uit de Visie (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 19):

1. Wateropgave

Van het water dat bij Lobith de grens overkomt, wordt twee derde over de Waal afgevoerd. De hoogste prioriteit heeft de veilige afvoer van ten minste twee derde van (de tegen het jaar 2100 verwachte maatgevende maximale) 18.000 m³/sec water. Het beleid van 'Ruimte voor de Rivier' is hierbij leidend (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 20). Er moet ruimte voor de rivier worden gemaakt door

middel van het stroomlijningsprincipe, dus door het verwijderen van barrières, het aanleggen van geulen, dijkverleggingen en vergelijkbare maatregelen. Uitgangspunt is zoveel mogelijk gebruik te maken van buitendijkse maatregelen, waarbij rekening moet worden gehouden met de verwachte toenemende periodes van droogte en de daarmee samenhangende laagwaterproblematiek. De watermaatregelen moeten in het landschap passen en bijdragen aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 30).

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (tegenwoordig het ministerie van Infrastructuur en Milieu) is verantwoordelijk voor de wateropgave, en draagt zorg voor de investering daarin (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 20).

2. Natuuropgave

Tweede op de lijst van prioriteiten van Waalweelde staat het realiseren van natuurdoeleinden, waarbij drie belangrijke richtlijnen van kracht zijn: Natura 2000, de EHS en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor de gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied gelden kernopgaven die zijn geformuleerd in voorlopige aanwijzingsbesluiten op grond van de Natura 2000-Richtlijn (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 20-21, 34). De EHS heeft als doel natuurterreinen met elkaar te verbinden, zodat de mogelijkheid van migratie en verspreiding van soorten wordt vergroot. Bij Waalweelde is het doel een 'doorgaand natuurlint' langs de rivier te creëren (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 20). De doelen van de EHS komen grotendeels overeen met die van Natura 2000, maar niet alle gebieden binnen Waalweelde zijn aangewezen als Natura 2000-gebied en vallen wel onder de EHS (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 36). De KRW, ten slotte, heeft als doel de waterkwaliteit van Europese wateren structureel te verbeteren. Deze Richtlijn eist van waterbeheerders dat zij hun wateren chemisch en ecologisch op orde brengen (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 36-37).

Het Rijk en de Provincie Gelderland zijn verantwoordelijk voor de natuuropgave en dragen zorg voor de investeringen daarin (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 21).

3. Economische opgave

De derde prioriteit ziet op het behartigen van economische doelen, meer specifiek op dat van watergebonden bedrijventerreinen en overslag. Watergebonden bedrijven moeten worden geconcentreerd op enkele terreinen die aan voorwaarden voldoen, zoals voldoende uitbreidingsmogelijkheden en geen hinder voor de omgeving (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 21). Verder houdt de economische opgave in dat de scheepvaart niet mag worden gehinderd door de ruimtelijke ontwikkelingen van Waalweelde, landbouw een belangrijke rol in het gebied blijft vervullen en er voldoende en strategisch gesitueerde laad- en losplekken voor goederenoverslag langs de Waal komen. Delfstofwinning wordt aangemerkt als bron van inkomsten om water- en/of natuuropgaven te realiseren (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 39-40).

Het ministerie van VROM (tegenwoordig het ministerie van Infrastructuur en Milieu) en de Provincie Gelderland zijn verantwoordelijk voor de economische opgaven en de investeringen daarin (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 21).

4. Opgaven van recreatie/toerisme, cultuurhistorie, energie/klimaat en wonen

De overige vier sectorale doelen zijn samengevoegd onder de laagste prioriteit. Het doel is de aantrekkelijkheid van het Waalgebied te bevorderen, met oog voor aanwezige cultuurwaarden en duurzaamheid. Wanneer maatregelen hiertoe echter conflicteren met maatregelen die nodig zijn voor de water-, natuur- of economische opgave, gaan laatstgenoemden voor.

Investerings in deze categorie opgaven worden gedaan door de Provincie Gelderland, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, de Regio Rivierenland en andere private partners (Stuurgroep Waalweelde, 2009, p. 21).

4.6 Probleemanalyse Waalweelde

Voordat de provincie gestart is met Waalweelde zijn er al projecten in het rivierengebied uitgevoerd. Men heeft de ambitie om tot een meer integrale aanpak van de rivierproblematiek te komen. Dus niet meer eenzijdig vanuit waterveiligheid te opereren maar waterveiligheid te combineren met andere ruimtelijke opgaven. Op deze wijze is het mogelijk om de kwaliteit van het rivierengebied te vergroten. De veronderstelling is dat PPS een nuttige bijdrage kan leveren om tot meer integrale projecten te komen.

Er is een oriënterend interview gehouden met Henk de Hartog, projectleider van Waalweelde. Hij heeft mij geïnformeerd over het project Waalweelde. Tevens is gesproken met Toine Smits, de opdrachtgever voor dit onderzoek. In deze gesprekken zijn een aantal problemen benoemd die binnen Waalweelde spelen.

Uit de probleemanalyse blijkt dat men in Waalweelde voor de volgende vier opgaven staat:

4.6.1 Financiering

Dit is de eerste motivatie geweest voor het opstellen van dit onderzoek. Voor het programma 'Ruimte voor de Rivier' heeft de Rijksoverheid een grote zak met geld beschikbaar gesteld om alle projecten mee te kunnen uitvoeren. Of dit geld ook in de toekomst beschikbaar zal zijn, is afhankelijk van de landelijke politiek. Het is niet meer zo vanzelfsprekend dat overheden voor landschap- en natuurontwikkeling geld reserveren. Hoogwaterveiligheid staat minder onder druk, maar hier zal men eerder kiezen voor de goedkopere oplossingen en misschien niet meer gaan voor het maximale resultaat.

Voor de realisatie van projecten heeft de Provincie Gelderland door de bezuinigingen van de rijksoverheid ook andere geldschieters nodig. Dit kunnen private investeerders zijn, die in ruil voor een investering in natuur of waterveiligheid iets anders mogen exploiteren of ontwikkelen. Om deze samenwerking werkbaar te maken, kan PPS een misschien een nuttig instrument zijn.

4.6.2 Sectorale projecten

De huidige projecten in het rivierengebied zijn de te sectoraal aangepakt. Projecten in de bouw, natuurrealisatie, een rivierverruiming of organisatie van beheer en onderhoud worden niet integraal geregeld, maar het zijn op zichzelf staande projecten. Op deze wijze is er sprake van suboptimale planvorming.

Een idee zou zijn om van te voren te kijken of tussen projecten geen combinaties mogelijk zijn. Een optie om dit bereiken is het toepassen van een schaalvergroting. In plaats van dat op gemeentelijk niveau projecten worden uitgevoerd, zou men kunnen denken aan het ontwikkelen van projecten op intergemeentelijk niveau. In Waalweelde West gebeurt dit nu al. De gemeenten hebben de provincie toestemming gegeven om via een aanpassingsplan

de provincie de regie te laten voeren over de projecten. De vraag is of PPS een middel kan zijn voor het realiseren van een integrale aanpak van projecten.

4.6.3 Creëren van draagvlak

In sommige projecten ontbreekt er draagvlak onder bijvoorbeeld lokale bevolking of belangenorganisaties. Door een gebrek aan draagvlak zal er meer weerstand tegen een project zijn en zullen meer bezwaarschriften worden ingediend. Mede hierdoor kunnen projecten vertragingen oplopen.

Partijen zijn zich ervan bewust dat er veel PPS constructies zijn waarbij dit probleem zich voordoet en willen dat in Waalweelde voor zijn. Het is daarom belangrijk om draagvlak voor het project te creëren. Is een PPS geschikt om draagvlak te creëren voor een project?

4.6.4 Organisatie van beheer en onderhoud

Voor veel projecten wordt de inrichting wel bedacht, gepland en gerealiseerd, maar wordt er vaak in de plan-fase geen rekening gehouden met het beheer en onderhoud van het project. Deze kosten worden vaak alsnog door publieke partijen gedragen, terwijl private partijen hier ook voordeel uit behalen. Idealiter worden er tijdens de ontwikkeling van de plannen ook afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud. Pompe heeft een theorie over de wijze waarop dit kan worden georganiseerd. Deze is in het theoretisch hoofdstuk beschreven. Er zijn al PPS constructies bekend waar dat wordt gebruikt en dit kan ook een praktisch middel zijn om het realiseren.

4.7 Criteria vanuit Waalweelde

Uit bovenstaande probleemanalyse worden de overige criteria voor de te selecteren cases geformuleerd. Samen met het selectiecriterium dat al in het hoofdstuk Methodiek is beschreven, namelijk dat een project succesvol is, vormen dit de criteria voor de selectie van de cases. De definitie van een succesvol project is daarbij dat een project succesvol de plan-fase heeft afgerond, de afspraken zijn gemaakt en men kan beginnen met uitvoeren.

Het eerste probleem waar men in Waalweelde voor staat is dat van financiering. Het betrekken van private partijen kan hier een oplossing voor zijn. Dit is dan ook bij uitstek de reden dat voor Waalweelde uitgegaan wordt van een PPS constructie. De cases voor de casestudie zullen dan ook worden gezocht onder PPS projecten.

De succesvolle PPS cases, waaruit een aantal voor de casestudie wordt geselecteerd, worden beoordeeld op de volgende drie criteria:

1. Om te kunnen beoordelen of PPS een middel kan zijn voor het realiseren van een integrale aanpak van projecten:
Het moet gaan om een integraal project waarin meerdere sectoren met elkaar worden verbonden.
2. Om te kunnen beoordelen of PPS geschikt is om draagvlak te creëren voor een project:
Het moet gaan om een project waarin draagvlak is gecreëerd.
3. Om te kunnen beoordelen of PPS geschikt is om in beheer en onderhoud te voorzien:
Het moet gaan om een project waarin beheer en onderhoud is meegenomen in de planvorming.

5. Case-selectie

5.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is een advies voor Waalweelde te kunnen schrijven over de beste manier om de projecten binnen Waalweelde vorm te geven. Uit de probleemanalyse is een aantal opgaven naar voren gekomen. De eerste opgave waarvoor men staat in Waalweelde is die van de financiering. Het betrekken van private partners is een goede manier om aan extra financiële middelen te komen. Vanuit het idee van een samenwerking tussen publieke en private partijen is gekozen een onderzoek te doen naar PPS. In het hoofdstuk 2 is PPS gedefinieerd als *“een innovatieve activiteiten- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen bij de realisatie en/of exploitatie van producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoeienis tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij een traditionele inkooprelatie)”* (Knibbe, 2002, p. 14).

Het onderzoek naar PPS houdt in een onderzoek naar factoren die het slagen of juist falen van een project tot gevolg kunnen hebben. Gebruik wordt gemaakt van 14 van de 16 generieke succes- en faalfactoren die Van Ham en Koppenjan in hun onderzoek (2002) hebben geformuleerd. Deze factoren worden onderzocht op hun daadwerkelijke relevantie voor het slagen (of falen) van een PPS project.

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudie van enkele (PPS) projecten, waarbij door middel van interviews het belang van de succes- en faalfactoren wordt getoetst. Om te kunnen beoordelen welke cases onderwerp van de casestudie moeten zijn, is in de vorige hoofdstukken een aantal selectiecriteria opgesteld:

1. Het moet gaan om een succesvol project (een project dat succesvol de plan-fase heeft doorlopen).
2. Het moet gaan om een integraal project waarin meerdere sectoren met elkaar worden verbonden.
3. Het moet gaan om een project waarin draagvlak is gecreëerd.
4. Het moet gaan om een project waarin beheer en onderhoud is meegenomen in de planvorming.

In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet hoe de selectie van de cases tot stand is gekomen. De gekozen projecten worden omschreven en de keuze voor deze projecten wordt beargumenteerd. Eén van de gekozen projecten is geen PPS project. Waarom dit project toch onderdeel is van deze casestudie wordt uiteraard eveneens hieronder uitgelegd.

Het tweede deel van dit hoofdstuk beslaat de daadwerkelijke casestudie, waarbij elke case wordt onderzocht en een deelconclusie wordt geformuleerd.

5.2 Selectie van de cases

Er is aan de hand van de Projecten Database van PPS Netwerk Nederland een inventarisatie gemaakt van PPS projecten in Nederland. In de Projecten Database staat een overzicht van PPS projecten, onderverdeeld in verschillende sectoren (vastgoed, gebiedsontwikkeling, infrastructuur etc.). Naast deze database is inventariserend gezocht op Google en naar

projecten genoemd in de literatuur (o.a. Van Ham & Koppenjan, 2002; Eversdijk & Korsten, 2008).

De eerste selectie heeft plaatsgevonden op succesvolle cases, dus op cases met een afgeronde plan-fase. Gezocht is met name naar projecten op gebiedsontwikkeling, omdat dat ook is waar het in Waalweelde om gaat, maar ook onder vastgoed- en infrastructuurprojecten is gezocht. Uit deze brede selectie is een negental projecten naar voren gekomen:

- Grensmaas
- Groene Hub, Nijmegen
- Kromhoutkazerne, Utrecht
- Oevers D Meppel
- Perkpolder
- Sijtwende
- Strijp-S, Eindhoven
- Westergouwe, Zuidplaspolder
- Zuiderzeehaven, Kampen

De tweede selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de drie selectiecriteria vanuit Waalweelde. Het bleek tijdens het selecteren van de projecten erg lastig om projecten te vinden die aan alle criteria voldoen. Uiteindelijk is een viertal projecten geselecteerd voor de casestudie, die weliswaar niet allen aan alle drie de selectiecriteria vanuit Waalweelde voldoen, maar wel aan minstens één.

5.3 Gekozen projecten

De vier projecten die uiteindelijk zijn geselecteerd voor de casestudie hebben allemaal succesvol de plan-fase doorlopen. Als organisatievorm van de projecten komen zowel het concessie- als het alliantiemodel voor.

Interessant is dat niet alle gekozen cases PPS projecten zijn: het project De Groene Hub is geen PPS project. Zoals gezegd is voor Waalweelde een PPS constructie als uitgangspunt genomen omdat op die wijze private partijen kunnen worden betrokken in het project en onder andere bijdragen aan de financiering. PPS is echter niet de enige vorm waarbij dat mogelijk is. De Groene Hub is een project waarbij op een andere wijze dan PPS gebruik wordt gemaakt van input van private partijen om publieke doelen te realiseren.

Hieronder worden de gekozen cases omschreven en de keuze voor deze cases beargumenteerd.

5.3.1 Zuiderzeehaven Kampen

Bij Kampen wordt een nieuwe haven/industrieterrein aangelegd en uitgegeven. Het industrieterrein is 50 ha. groot en biedt plaatst aan bedrijven in milieucategorie 1 t/m 5. De milieucategorie ziet op de belasting van het milieu en bestaat in totaal 6 categorieën, waarbij 1 de laagste en 6 de hoogste belasting voor het milieu geeft (VNG, 2009).

De haven heeft een diepgang van 4,70 m. en kan coasters (schepen) van 2000 ton ontvangen.

In 2000 sloten de gemeenten Zwolle en Kampen een convenant, waarin werd afgesproken intensief samen te gaan werken op economisch gebied. Deze samenwerking was vooral gericht op het gezamenlijk ontwikkelen van een industrie- en bedrijventerreinen. De ontwikkeling van de Zuiderzeehaven is het gevolg van deze samenwerking.

De Zuiderzeehaven wordt ontwikkeld als een PPS project. Het betreft een samenwerking tussen zes gelijkwaardig aandeelhouders: drie publieke partijen (gemeenten Kampen en Zwolle en de provincie Overijssel) en drie private partijen (Dura Vermeer, Dredging International en de Vries & Van de Wiel). Deze zes partijen opereren gezamenlijk in een ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven CV. Deze ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het terrein. Hieronder wordt verstaan het ontwerp, de realisatie, het beheer en onderhoud en de exploitatie (Zuiderzeehaven, 2012). De eerste reden dat voor dit project is gekozen is dat er een bepaalde mate van integraliteit in het project is. Er is een haven gebouwd waaraan kavels kunnen worden verkocht én er is natuurcompensatie geregeld. Een tweede argument voor de keuze is dat er draagvlak is gecreëerd bij een aantal natuurorganisaties om dit project mogelijk te maken. Op het eerste gezicht lijkt dat in dit project het beheer en onderhoud ook was geregeld. Maar uit de later gehouden interviews blijkt het beheer en onderhoud te worden geregeld in een parkmanagement organisatie. Deze organisatie is echter nog niet opgezet. Er wordt afgewacht of er vanuit de ondernemers behoefte is om dit verder in te vullen. Aan het derde criterium vanuit Waalweelde is dus niet voldaan.

5.3.2 Kromhout Kazerne Utrecht

Deze PPS heeft het doel een nieuwe kazerne te bouwen op het terrein van de Kromhoutkazerne. Dit is de eerste PPS constructie binnen het ministerie van Defensie. Op de Kromhoutkazerne worden circa 3000 werkplekken, sportfaciliteiten, een gezondheidscentrum, parkeergarage, vergadercentrum en legering voor 150 medewerkers gerealiseerd. Naast de werkfunctie zijn op de kazerne ook andere functies aangelegd. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken is er draagvlak gecreëerd bij de lokale overheden. De gemeente Utrecht heeft het plan opgevat om op het huidige terrein een woonwijk te ontwikkelen. Defensie heeft met de gemeente afspraken gemaakt om alle planprocedures te regelen. Dit is vastgelegd in een publiek-publieke overeenkomst. Defensie heeft een tender uitgeschreven waar consortia zich op kunnen inschrijven. Het consortium Komfort heeft de aanbesteding gewonnen. De PPS is als een DBFMO contract in de markt gezet. Het consortium is dus verantwoordelijk voor het totale traject, inclusief een exploitatiecontract van 25 jaar. Komfort krijgt een maandelijks vergoeding van Defensie waarmee Defensie de kosten voor de aanleg en de exploitatie vergoed.

Dit project voldoet aan het eerste Waalweelde-criterium: het is een integraal project. Er worden namelijk voor verschillende functies faciliteiten aangelegd, onder de noemer van één groot project. Ook is er in dit project draagvlak gecreëerd. Het gaat hier echter vooral om het creëren van draagvlak onder de lokale overheid en niet onder omwonenden of belangenorganisaties. Juist die laatsten kunnen een project vaak vertragen door bezwaarschriften in te dienen. Vanuit Waalweelde is vooral in dat geval het creëren van draagvlak van belang geacht. Bij het project van de Kromhoutkazerne is medewerking van lokale overheden echter wel van groot belang. Om te onderzoeken hoe het creëren van draagvlak en een PPS zich tot elkaar verhouden, is dit dan ook een geschikte case. Ook aan het derde Waalweelde-criterium is voldaan: er is in de plan-fase rekening gehouden met beheer en onderhoud.

5.3.3 Strijp-S in Eindhoven

Strijp-S is een oud Philips terrein dat in het begin van deze eeuw is verkocht door Philips aan VolkerWessels. VolkerWessels wil samen met een andere private investeerder het terrein herontwikkelen en er een nieuwe woonwijk bouwen. Door de crisis die ontstond na 9/11

haakte de tweede investeerder af en is de gemeente Eindhoven door VolkerWessels gevraagd om in te stappen. VolkerWessels en de gemeente Eindhoven hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten en creëren daarmee een alliantie PPS.

Strijp-S is een zeer integraal project. Zoals een van de geïnterviewde betrokkenen zei: er wordt een nieuw stuk binnenstad toegevoegd aan Eindhoven. Sinds de gemeente betrokken is bij het project, zijn er verschillende functies opgenomen in het plan. Voor het project bestond al veel draagvlak onder de bevolking. In de tijd dat Philips het terrein beheerde was er sprake van een soort 'verboden stad'. De bevolking steunt daarom de plannen om dit deel van Eindhoven op te knappen en te betrekken bij de rest van de stad. Het beheer en onderhoud wordt neergelegd bij de eigenaren van de panden of gronden. De openbare ruimte wordt straks door de gemeente onderhouden. Aan twee van de drie selectiecriteria vanuit Waalweelde is dus voldaan, alleen het creëren van draagvlak is niet aan de orde geweest.

5.3.4 Groene Hub in Nijmegen

De Groene Hub is een project voor het verduurzamen van goederen- en busvervoer. Door middel van het vergisten van GFT afval wordt groen gas geproduceerd. Dit gas wordt gebruikt als brandstof voor openbaar vervoer. Door de vraag en het aanbod met elkaar te verbinden, ontstaat een duurzame economische keten. Op deze wijze gaan alle stadsbussen in Nijmegen rijden op gas (Nijmegen, z.j.). Naast de stadsbussen wil men ook alle vrachtwagens die in de binnenstad goederen leveren, vervangen door kleine vrachtwagens die op gas rijden. Aan de rand van de stad wordt een Hub gebouwd waar alle goederen opnieuw worden verdeeld over kleine vrachtwagens die de goederen naar de stad kunnen brengen (Duurzaam Transport Magazine, 2010).

De Groene Hub is geen PPS project. Het is toch geselecteerd voor dit onderzoek omdat (weliswaar op een andere wijze) private partijen worden betrokken bij een project waar de overheid een maatschappelijk belang nastreeft. De projectstructuur van de Groene Hub vertoont enige verwantschap met een PPS structuur. De private partijen zijn wel risicodragend voor hun eigen deelprojecten, maar hebben geen samenwerkingsovereenkomst met de publieke partijen. Er is hier sprake van een in- en verkooprelatie tussen private en publieke partijen.

De Groene Hub is een integraal project. De private partijen noemen het project echter sectoraal. Dit komt omdat de private partijen steeds mee doen in één van de deelprojecten, vanuit hun perspectief is het project dus sectoraal. De geïnterviewde personen die voor een publieke partij werken, stellen dat het juist een integraal project is omdat verschillende sectoren met elkaar worden verbonden. Er lijkt in dit project niet echt draagvlak te zijn gecreëerd onder bevolking of belangenorganisaties. Tegen het project wordt namelijk weinig weerstand verwacht. In deze projectstructuur (in tegenstelling tot bij PPS) komt het beheer en onderhoud per definitie toe aan de private partijen. Het beheer en onderhoud is in die zin meegenomen in de planvorming, door de bewuste keuze voor deze projectstructuur.

De Groene Hub is een mooi voorbeeld in de regio Arnhem Nijmegen van hoe publieke partijen een markt creëren waar private partijen kunnen en willen instappen. Bijzonder is dat het risico volledig bij private partijen ligt.

6. Casestudies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vier geselecteerde cases onderzocht. Van elke case wordt eerst een omschrijving gegeven. Hierbij wordt uiteengezet wat het project inhoudt, welke partijen bij het project betrokken zijn, voor welke samenwerkingsvorm is gekozen en wat de doelen en de planning van het project zijn. Ook wordt van elk project uitgelegd waarom het gaat om een succesvol project. Hierbij wordt niet alleen de definitie van een succesvol project uit dit onderzoek gebruikt, maar wordt ook ingegaan op de oordeel van betrokkenen.

Bij elke case wordt een analyse van de succes- en faalfactoren gemaakt. Aan de hand van de semigestructureerde interviews met respondenten, is elke factor geanalyseerd op haar daadwerkelijke waarde voor een succesvol project. Bij elke factor wordt vermeld hoe deze scoort op de Likertschaal. De scores op de Likertschaal zijn te vinden in Bijlage 4.

Het onderzoek naar elke case wordt afgesloten met een deelconclusie. Daarin zijn de succes- en faalfactoren in drie categorieën geplaatst. Deze rangorde geldt enkel voor die specifieke case. In de conclusie in hoofdstuk 7 wordt een algemene rangorde gemaakt, op basis van de uitkomsten van deze casestudies.

6.2 Zuiderzeehaven Kampen

Op het industrieterrein in Kampen wordt de Zuiderzeehaven gebouwd. De projectorganisatie is met behulp van een PPS opgezet. Eind jaren '90 is door de Provincie Overijssel de ambitie uitgesproken om een haven te realiseren die als poort dient van Overijssel. Deze haven moet de regionale economie ondersteunen. Met de aanleg van de haven kan worden voorzien in de behoefte aan een industrieterrein gelegen aan het water.

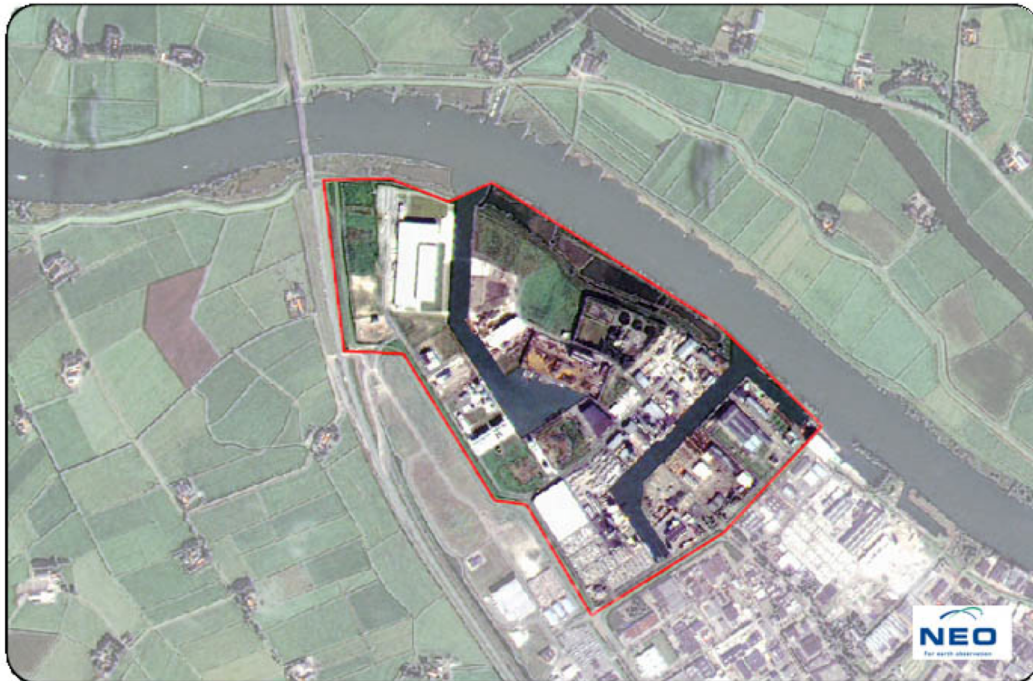
Het project is voor Kampen niet zonder risico's. Een project van deze grootte kan de gemeentelijke financiën op de kop zetten. Daarnaast vormen de verkoop van de kavels en de planologisch inpassing twee belangrijke exploitatierisico's. Vandaar dat men in Kampen naar private partners heeft gezocht waarmee de risico's kunnen worden gedeeld. Vanwege het maatschappelijk belang willen de overheden het project echter niet volledig uit handen geven. Vandaar dat is besloten om het project aan te besteden als een PPS (Zuiderzeehaven, 2011, p. 1).

Het wijzigen van de verschillende bestemmingsplannen en de vergunningverlening in een gebied, dat door Europese natuurwetten wordt beschermd, is een lastig opgave gebleken. PPS heeft al direct haar waarde kunnen bewijzen: een dreigende vertraging in het project als gevolg van een door een milieuorganisatie aangetekend bezwaar, is afgewend door bemiddeling van private partijen. Door deze bemiddeling is het gelukt een deal te sluiten, waardoor geen vertraging is opgelopen (Zuiderzeehaven, 2011, p. 1).

Projectlocatie

De Zuiderzeehaven ligt in het noordelijke punt van het industrieterrein van Kampen, ingeklemd tussen de IJssel en de N50. Het totale project beslaat 70 ha. Hiervan is 50 ha.

netto uitgeefbaar bedrijventerrein. De haven staat in directe verbinding met de IJssel.



Afbeelding 2: Satellietfoto Zuiderzeehaven, oktober 2012

De betrokken partijen

Er zijn zes partijen betrokken bij deze ontwikkeling: de gemeentes Kampen en Zwolle en de provincie Overijssel als publieke partijen en als private partijen zijn Dura Vermeer, De Vries & Van de Wiel en IPEM NV (moederbedrijf van Dredging International) betrokken (Kampen, 2007, p. 69). De gemeente Kampen heeft het initiatief genomen voor deze ontwikkeling en heeft de Provincie Overijssel als partner gevonden in deze ambitie. De gemeente Zwolle is benaderd omdat Kampen en Zwolle in 2000 een convenant hebben gesloten om op sommige terreinen met elkaar te gaan samenwerken. Een daarvan was het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Zwolle zou de 'droge' terreinen ontwikkelen en Kampen de 'natte' bedrijventerreinen. Het ontwikkelen van een groot bedrijventerrein brengt risico's met zich mee. Om deze reden heeft Kampen de gemeente Zwolle betrokken bij het project.

De private partijen zijn geselecteerd door middel van een tender. Verschillende consortia hebben zich ingeschreven voor deze tender. Uiteindelijk is een consortium van drie partijen overgebleven, met wie de samenwerkingsoverkomst is getekend. Zo is de verdeling van drie publieke partijen en de drie private partijen ontstaan.

Er zijn interviews gehouden met zowel vertegenwoordigers van de private als de publieke partijen. Mevrouw Middendorp is de huidige directeur van de Zuiderzeehaven BV. De vertegenwoordigers van de publieke partijen zijn de heer Ten Hove van de gemeente Kampen en mevrouw Van Maar van de gemeente Zwolle. De heer Steenberg is lid (en voorzitter) van de RvC van Zuiderzeehaven Beheer BV namens de gemeente Zwolle. Namens de private partijen zijn de heer Dirksen van Dura Vermeer en de heer Van Mastwijk Van Vries & Van der Wiel geïnterviewd.

PPS-vorm

Er is gekozen voor PPS naar het alliantiemodel: publieke en private partijen hebben gezamenlijk het project geleid. De publieke en private partijen delen de risico's en de winst, maar de publieke partijen namen in het begin meer risico op zich dan de private partijen. De private kregen de verantwoordelijkheid voor de bouw en namen het risico daarvan op zich (Kampen, 2011, p. 115).

Voordat de ontwikkeling van de haven werd opgestart, is de Zuiderzeehaven Ontwikkelingsmaatschappij CV opgericht. De commanditaire vennoten hierin zijn de zes betrokken partijen. Iedereen heeft voor een gelijk deel (1/6e) in het kapitaal deelgenomen. Beherend vennoot is Zuiderzeehaven Beheer BV. De BV is speciaal opgericht om beherend vennoot in de CV te zijn. Deze BV wordt geleid door een onafhankelijke directeur die van buiten is aangetrokken. Aandeelhouders zijn de zes betrokken partijen. Daarnaast heeft iedere partner een commissaris aangesteld die toezicht houdt op de BV. De publieke partijen hebben hiervoor externe commissarissen aangesteld die ervaring op hebben gedaan in het bedrijfsleven. Het voordeel hiervan is dat er een sterk inhoudelijk team rondom de directeur is gevormd (Kampen, 2011, p. 115).

Projectdoelen

Voor alle partijen is het volgende doel geformuleerd: de Zuiderzeehaven wordt ontwikkeld als een duurzaam bedrijventerrein met realisatie van hoogwaardige voorzieningen, inclusief exploitatie en beheer, zodat de gehele opzet van de Zuiderzeehaven leidt tot hogere (bedrijfs-) economische resultaten, een lagere milieubelasting en efficiënt ruimtegebruik. De ontwikkelingsmaatschappij realiseert een haven en verzorgt de uitgifte van kavels aan bedrijven (Kampen, 2011, p. 115).

De publieke partijen hebben een eigen doel geformuleerd: een gebiedsgerichte en integrale duurzame ontwikkeling van de Zuiderzeehaven, op basis van hoge kwaliteit. In beheer en onderhoud moet voor ten minste 15 jaar zijn voorzien.

Voor de private partijen is ook een specifiek doel omschreven: het op een economisch verantwoorde wijze initiëren, ontwikkelen, realiseren, exploiteren en beheren van de Zuiderzeehaven en het aldus realiseren van een maximale opbrengstwaarde (Zuiderzeehaven, 2011, p. 1).

Projectplanning

De looptijd van het project is 15 jaar. In 2000 heeft men zich kunnen inschrijven op de aanbesteding. In 2003 is de samenwerkingsovereenkomst gesloten. In 2007 is de IJsseldijk doorgestoken en is men gestart met de verkoop van de eerste kavels. De grondexploitatie loopt van 2003 t/m 2018, maar de verwachting is dat de grond waarschijnlijk eerder is uitgegeven. Dit gaat boven verwachting goed, er is nu nog ca. 15% van de kavels beschikbaar (Zuiderzeehaven, 2011, p. 1).

Succesvol project?

In hoofdstuk 3 is gekozen om enkel succesvolle cases te selecteren voor dit onderzoek. Een succesvolle case betekent (volgens de definitie beschreven in hoofdstuk 3) dat er sprake is van een afgeronde plan-fase er een contract (samenwerkingsovereenkomst) is gesloten en men kan beginnen met de uitvoering van het project. Voor de Zuiderzeehaven is in 2003 een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen alle partijen. Daarna is er gestart met de

aanleg van de haven. Daarom kunnen we stellen dat er sprake is van een succesvol project, volgens de definitie die voor dit onderzoek wordt gehanteerd.

Ook alle respondenten noemen de Zuiderzeehaven een succesvol project. De meesten benoemen het financiële succes. Er is een grote vraag naar 'natte' kavels en de kavels worden sneller verkocht dan verwacht. Steenbergens stelt dat alle doelstellingen die zijn geformuleerd bij de oprichting zijn behaald, namelijk het bouwen van een haventerrein en een bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van Kampen en de regio.

6.2.1 Analyse van de succes- en faalfactoren

Om een beeld te krijgen welke factoren van groot of minder belang zijn voor een succesvolle PPS constructie, zijn er interviews gehouden met meerdere betrokkenen bij het project. Gevraagd is naar de invloed van de 14 succes- en faalfactoren binnen dit PPS project. De antwoorden zijn per factor hieronder verwerkt. De uitgewerkte interviews zijn bijgevoegd in een aparte bijlage bij dit onderzoek. Ook is gevraagd het relatieve belang van deze factoren een score te geven op de Likertschaal. De scores op de Likertschaal zijn te vinden in Bijlage 4.

2. Rendabiliteit van het project

Alle respondenten zijn het met elkaar eens dat rendabiliteit belangrijk is voor het realiseren van een PPS. De meeste respondenten zijn van mening dat het halen van een rendement zeer belangrijk is om private partijen te betrekken. Van Mastwijk stelt: *“Zonder zicht op rendabiliteit stapt niemand er in”*. Voor de publieke partijen is dit minder van belang. Voor hen is het maatschappelijk belang groter dan het verdienen van geld aan deze ontwikkeling. Doelen als het creëren van werkgelegenheid en het stimuleren van de regionale economie zijn belangrijker. Maar iedereen ziet in dat als er voor private partijen geen mogelijkheden zijn om een rendement te behalen op hun investering of het geleverde werk, er geen PPS van de grond komt.

De hoge score op de factor rendement heeft er wellicht ook mee te maken, dat in deze specifieke PPS achteraf gezien een hoger rendement behaald is dan was begroot.

3. Complexiteit van het project

Complexiteit heeft in deze PPS niet beperkend gewerkt voor het succes van het project. De meeste respondenten vinden dat de complexiteit van dit project laag is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat men van mening is dat complexiteit geen faalfactor is.

Ten Hove stelde wel dat men in het begin lang bezig is geweest met het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst. Dat heeft wel drie jaar geduurd. Daarnaast waren er in het begin nog meer private partijen betrokken in het consortium. Die zijn later afgevallen. In die zin kan gesteld worden dat in deze PPS in de opstartfase wel enige vorm van complexiteit is voorgekomen. Nadat de zes partijen met elkaar de samenwerkingsovereenkomst hebben getekend, waren de doelen en belangen van alle zes partijen vrijwel gelijk en was ook geen sprake meer van een grote complexiteit van het project.

Complexiteit behaalt op Likertschaal een lage score: complexiteit is geen beperkende factor voor het project geweest.

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

De betrokkenheid van risicodragende private partners wordt door de respondenten als een van de twee belangrijkste factoren gezien. Dirksen: *“Als ze het zelf niet voelen, dan zitten ze er ook anders in”*. Iedereen is ervan overtuigd dat wanneer de private partijen niet

risicodragend zouden zijn geweest, het project niet zo'n succes zou zijn geweest. Steenbergen merkt op dat het minstens zo belangrijk is dat de publieke partijen ook risico's dragen in het project. Hij stelt dat, omdat in het begin meer risico bij de publieke partijen is neergelegd, private partijen hebben durven instappen. Vervolgens hebben de private partijen het risico van de bouw op zich genomen.

Omdat de private partijen meedelen in het risico, hebben ze ook actief in het proces kunnen meedenken. Dat vóór de aanbesteding al veel is vastgelegd, vindt een aantal respondenten jammer. Zij hadden graag ook in de aanbesteding meer invloed gehad op de keuzes die Kampen al had gemaakt. Een voorbeeld waar de private partijen wel invloed hebben gehad is het ontwerp van de havenmond. Het ontwerp van de private partijen is uiteindelijk milieuvriendelijker en minder onderhoudsintensief gebleken dan het oorspronkelijke ontwerp. Mede hierdoor hebben de milieuorganisaties hun bezwaren weer ingetrokken. De respondenten zijn unaniem in hun hoge waardering van deze factor op de Likertschaal.

5. Rol van publieke partijen

Een duidelijke rol van publieke partijen wordt als een succesfactor gezien. De meeste respondenten geven hier een hoge waardering aan. Dirksen stelt: *“Voor private partijen is het van belang dat de publieke partijen met één mond spreken. Vooraf in de tender gebeurde dit ook en was dit heel duidelijk. Vanaf het moment dat de partijen met elkaar in de CV/BV-constructie zitten, zijn er tussen publieke partijen wel meningsverschillen geweest. Als private partij is het dan lastig om te beslissen op wie je je dan moet richten”*.

Steenbergen vindt een duidelijk rol vanuit de publieke partijen zeer belangrijk. Daarnaast valt hem op dat de publieke partijen moeite hebben om als aandeelhouder op afstand te blijven van het project. In andere projecten hebben publieke partijen nog een directe invloed. Er is een aantal keer op gewezen dat zij als aandeelhouder een meer beperkte rol hebben dan dat ze normaal gewend zijn.

Alle respondenten vinden deze factor van belang of van groot belang voor het slagen van een PPS project en geven een overeenkomstige waardering op de Likertschaal.

6. Project en zijn omgeving

Lokale bewoners spelen geen rol in dit project, omdat de Zuiderzeehaven op een industrieterrein ligt. Maar er is wel een aantal andere belanghebbenden betrokken geweest. Dit zijn de ondernemers die kavels kopen en milieuorganisaties die bezwaar hebben tegen de haven.

Toen het bestemmingsplan ter inzage lag, hebben milieuorganisaties bezwaar ingediend. Dirksen is daarop in gesprek gegaan met deze organisaties en is er een bemiddelingsvoorstel gedaan. Het voorstel was om de zienswijze van de milieuorganisaties en het door de private partijen aangepaste plan van Kampen te laten toetsen door een onafhankelijke deskundige. Daar is uitgekomen dat de variant van de private partijen zeker zo milieuvriendelijk is als de variant van milieuorganisatie. Het betrekken van de milieuorganisaties heeft daadwerkelijk geleid tot een verrijking en daarnaast ook versnelling van het proces.

Niet alle respondenten waren hiervan op de hoogte, maar door het betrekken van de actoren en het gesprek met ze aan te gaan, is geen tijd verloren gegaan met het voeren van een juridische strijd met deze milieuorganisaties. Respondenten benadrukken het belang van 'weten waar je aan toe bent'. Als men er van uit kan gaan dat er geen weerstand (meer) tegen een project is, kan met een gerust hart aan de ontwikkeling worden begonnen. Zoals Dirksen het verwoordt: *“Het bepaalt of je van je honk af komt”*.

Op de Likertschaal scoort deze factor gemiddeld tot hoog.

7. Definitie van inhoud van het project

Op de vraag of er sprake is van een innovatief plan zeggen de meeste respondenten dat dit in technische zin niet het geval is. Er zijn beproefde technieken gebruikt voor de aanleg van de haven. Het innovatieve van dit project zit in de PPS constructie. De Zuiderzeehaven is de eerste 'natte' PPS constructie met een alliantiemodel van Nederland. Dit project wordt door Dredging International inmiddels als voorbeeld gebruikt voor andere PPS projecten.

Het definiëren van de inhoud scoort als factor bovengemiddeld. Sommige respondenten vinden het van groot belang en andere geven het een gemiddelde score. Van Mastwijk stelt: *"Je moet wel in grote lijnen vastleggen wat en hoe je het project gaat uitvoeren"*.

Uit de interviews blijkt dat men het logisch vindt dat de inhoud moet worden gedefinieerd. Alleen zo weet je waar je afspraken over maakt. Maar dit geldt voor ieder project en niet alleen voor een PPS project.

8. Bewuste selectie van partners en inhoud

De private partners zijn geselecteerd door middel van een aanbesteding. In deze aanbesteding hebben meerdere consortia meegedaan. De verschillende consortia hadden ook verschillende inhoudelijke alternatieven voor de invulling van een haven.

Deze selectie van partners wordt als belangrijk gezien voor het succes van de PPS. Met de geselecteerde partners moet men immers gaan samenwerken. Bovendien betekent de keuze voor één van de consortia als partner tevens de keuze voor het inhoudelijke alternatief van deze partner.

Op de Likertschaal behaalt deze factor een gemiddeld tot hoge score.

9. Tijdstip van betrokkenheid van partners

In 2000 is de tender gestart waar private partijen zich op konden inschrijven. In 2003 is de samenwerkingsovereenkomst getekend. Kampen had het voortouw in de ontwikkeling en de gemeente had al een groot deel van de procedures doorlopen voordat de private partijen werden geselecteerd. Hierdoor bestond voor private partijen niet meer de mogelijkheid om op de plan-fase invloed uit te oefenen. Dirksen en Steenbergen vinden beiden dat private partijen eerder hadden moeten worden benaderd. Dit had bijvoorbeeld met een op concurrentie gerichte dialoog gekund. Op deze wijze kun je als publieke partij beter gebruik maken van de kennis en ervaring van private partijen.

Van Mastwijk stelt dat je als private partij zelf weinig invloed op het tijdstip van betrokkenheid hebt. Als private partij wacht je af wanneer de publieke partijen willen gaan bouwen. De respondenten hebben deze factor als gemiddeld belangrijk gewaardeerd op de Likertschaal.

10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

Alle afspraken tussen partijen over de verschillende rollen van de partijen en de rollen van bijvoorbeeld de raad van commissarissen, de directeur en de aandeelhoudersvergadering liggen vast in de samenwerkingsovereenkomst. De interactie tussen de partijen vindt grotendeels plaats tussen de raad van commissarissen en de directeur en dat wordt teruggekoppeld naar de aandeelhouders. Volgens Dirksen is daar een Joint Venture (ook wel een alliantiemodel genoemd) op gebaseerd: je gaat voor het project. Als het project succesvol is, dan is het goed voor de aandeelhouders.

Door deze structuur wordt er meer gedacht in het belang van de BV Zuiderzeehaven, dan aan het eigen belang van een partner. Bij DFBM contracten/consessiemodel is alles strak vastgelegd in een contract en is de rolverdeling een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. In het consessiemodel werken private en publieke partijen soms meer tegen elkaar dan met elkaar. Bij een joint venture contract probeert men met elkaar de oplossing te zoeken voor problemen. Dat is een andere proceshouding. Voordat de samenwerkingsovereenkomst is gesloten had de politiek nog meer invloed op het proces. Interactieve projectontwikkeling scoort gemiddeld. Vooral de score 2 van Middendorp op de Likertschaal bij deze vraag haalt de gemiddelde score naar beneden.

11. Vervulling van de regierol

Na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is een onafhankelijk directeur aangesteld die gezamenlijk met de commissarissen de regie voert over de BV Zuiderzeehaven. Voor de commissarissen vanuit de publieke partijen zijn externe mensen gevraagd in plaats van wethouders van de publieke partijen. Hierdoor is er een afstand gecreëerd tussen politieke belangen en de commissarissen. Op deze wijze worden besluiten genomen in het belang van de BV. Een deel van de respondenten hecht veel waarde aan de onafhankelijkheid van de directeur. Volgens Ten Hove kan in geval van conflicten de directeur onafhankelijk optreden omdat hij het belang van de BV/CV dient en niet het belang van één de partijen. Steenbergen trekt het breder. Hij vindt het van belang dat de BV/CV onafhankelijk van haar publieke partners kan opereren. Met een onafhankelijke directeur creëer je afstand van de aandeelhouders. Dirksen vindt het hebben van een onafhankelijke directeur minder belangrijk. In andere projecten waar Dura Vermeer ook in participeert, is niet altijd sprake van een onafhankelijke directeur en hij merkt geen verschil. Belangrijker vindt hij dat een directeur de doelstelling *'the best for the project'* onderschrijft. Deze factor scoort ook op de Likertschaal vrij hoog vergeleken met de andere factoren en is dan ook van belang geweest voor het succes.

12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Er is een aantal ondersteunende arrangementen afgesproken tussen de partijen. Men benoemt de TIPP-subsidie. Dit is een subsidie voor gebiedsontwikkeling vanuit het rijk. Deze subsidie heeft ondersteuning aan het project geboden.

Het belangrijkste voor het succes is de samenwerkingsovereenkomst. Daar zijn alle respondenten het met elkaar over eens. De samenwerkingsovereenkomst heeft er echt voor gezorgd dat vertrouwen is ontstaan tussen alle partners. Wel is deze samenwerkingsovereenkomst geschreven met het gevoel dat het project niet succesvol zou worden. Werkelijk alles is juridisch dichtgetimmerd. In het begin hebben de publieke partijen ook meer risico's op zich genomen met achtergestelde leningen om de private partijen mee te laten doen.

Deze factor is samen met de factor 'risicodragende private partners' de belangrijkste geweest voor het succes. Ze zijn het hoogst gewaardeerd op de Likertschaal.

13. De rol van planprocedures

Van de rol van planprocedures wist niet iedereen precies het fijne. De meeste planprocedures zijn al door gemeente Kampen doorlopen voor en tijdens de aanbesteding. Op deze wijze is er planologisch veel vastgesteld, zoals het bestemmingsplan. De verdere procedures zijn vergunningsprocedures, voor bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, welke

telkens door de gemeente Kampen moeten worden verstrekt. Dit is allemaal vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.

Van Mastwijk merkt op dat dit juist een voordeel van een PPS is. Je moet de partijen dáár inzetten waar ze goed in zijn. Voor het onderdeel procedures verlangt men de inzet van de publieke partijen en dat is ook gebeurd.

De factor scoort beneden gemiddeld op de Likertschaal. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat procedures geen grote rol hebben gespeeld in het proces. Een deel is al geregeld door Kampen voordat de private partijen bij het project betrokken werden. Het ander deel heeft geen grote problemen veroorzaakt. Maar iedereen is zich er wel van bewust dat dit wel had kunnen gebeuren.

14. Externe ontwikkelingen

Er wordt een aantal externe ontwikkelingen genoemd: de verbreding en verdieping van de sluis bij Kornwerderzand en daarbij horende verdieping van de vaargeulen op het IJsselmeer en van de IJssel. Hiervoor wordt druk gelobbyd in Den Haag en bij Rijkswaterstaat. Deze externe ontwikkelingen liggen echt buiten de scope van het project. De partners hebben zelf geen directe invloed op de beslissing of de verdieping van de sluis wel of niet doorgaat. De verdieping van de sluis en de vaargeulen zijn geen voorwaarde geweest voor ondernemers om wel of niet te kiezen voor de Zuiderzeehaven.

De genoemde externe ontwikkelingen hebben geen invloed gehad op het succes van het Zuiderzeehaven-project en deze factor scoort dan ook laag op de Likertschaal. Voor de toekomst, als er een uitbreiding van de Zuiderzeehaven zou komen, kan het echter wel eens een belangrijker factor worden voor het succes.

15. Veranderingen institutionele posities

Volgens Dirksen zijn er afspraken gemaakt voor het geval een private partij failliet gaat. In dat geval worden de aandelen ter beschikking gesteld aan de andere partners. In de mogelijke verandering van posities van publieke partijen is niet voorzien.

Men vindt dit dan ook geen belangrijke factor. Het is hier niet echt van toepassing geweest en deze factor scoort dan ook laag op de Likertschaal.

6.2.2 Deelconclusie

In Kampen is een succesvolle PPS opgezet. Alle respondenten vinden dat er sprake is van een succesvolle samenwerking, die zeker financieel meer heeft opgeleverd dan verwacht.

Met de uitkomsten van de interviews zijn de factoren opgedeeld in drie verschillende categorieën aan de hand van een rangorde die tussen de verschillende factoren is gemaakt. Deze rangorde is gebaseerd op de uitkomst van de Likertschaal, maar ook de persoonlijke toelichting van respondenten en de omstandigheden in deze case zijn van invloed geweest op de uiteindelijke rangorde.

De eerste onderverdeling in categorieën heeft plaatsgevonden aan de hand van de rangorde zoals deze blijkt uit de Likertschaal. Daarnaast is van belang dat partijen enige unanimiteit vertonen in hun waardering van een succes- of faalfactor. Factoren met een hoge gemiddelde score, worden toch in de uiteindelijke onderverdeling lager gewaardeerd, indien niet alle partijen een hoge score (3, 4 of 5) aan de factor hebben gegeven. Hetzelfde geldt voor factoren met een laag gemiddelde, die echter ook bij één of meer respondenten als zeer belangrijk zijn gewaardeerd. In de laatste categorie worden alleen die factoren

ingedeeld, waarvan alle respondenten het eens zijn dat zij niet van belang zijn voor een succesvolle PPS.

Tabel 1 Likertschaal Zuiderzeehaven		Middendorp	Ter Hoove	Dirksen	Van Maar	Steenhoven	Van Mastwijk	Gemiddelde	Rangorde
2	Rendabiliteit van het project	5	4	4	3	4	4	4	5
3	Complexiteit van het project	1	4	3	2	2	2	2,33	12
4	Aanwezigheid van risicodragende private partners	5	4	4	5	4	5	4,5	1
5	Rol van publieke partijen	4	3	5	4	5	5	4,33	3
6	Project en zijn omgeving	*	4	5	4	4	3	4	5
7	Defenitie van inhoud van het project	3	5	5	4	4	3	4	5
8	De bewuste selectie van partners en inhoud	2	4	4	5	5	4	4	5
9	Tijdstip van betrokkenheid	4	3	4	*	3	3	3,4	10
10	Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces	2	4	5	4	5	3	3,83	9
11	Vervulling van de regierol	5	5	3	4	5	4	4,33	3
12	Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	4	5	4	5	4	5	4,50	1
13	De rol van procedures	3	4	4	2	4	3	3,33	11
14	Externe ontwikkelingen	1	2	1	1	2	2	1,5	13
15	Veranderingen institutionele posities	1	1	2	1	1	1	1,17	14

Erg belangrijk voor een succesvolle PPS

Deze factoren hebben een hoge score gekregen op de Likertschaal en dragen volgens de respondenten het meest bij aan het succes van het project:

- Aanwezigheid van risicodragende private partners
- Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen
- Rol van de publieke partijen
- Vervulling van de regierol
- Rendabiliteit van het project

Aanwezigheid van risicodragende private partners en ondersteunende arrangementen zijn volgens alle respondenten met stip de belangrijkste factoren voor een succesvolle PPS. Respondenten zijn vrijwel unaniem geweest in hun waardering van de bovenste vier factoren. Over de rol die partijen in het project spelen, en dan met name de regierol, is vrijwel iedereen van mening dat een duidelijke en vooral onafhankelijke leiding van belang is. Slechts Dirksen, van Dura Vermeer, ziet het belang van een onafhankelijke regierol niet, maar dit is naar mijn idee te verklaren door het feit dat men bij een aantal andere projecten bij Dura Vermeer ook niet de regierol aan een onafhankelijk persoon overlieten en dat *"prima ging"*.

Specifiek naar voren komt de rol van de samenwerkingsovereenkomst. Meerdere respondenten geven aan dat zo'n overeenkomst onontbeerlijk is geweest voor het succes. (Ook omdat de zo belangrijke rol van publieke partijen daarin is vastgelegd.) Opvallend hieraan is overigens dat de samenwerkingsovereenkomst volgens respondenten voor een goede vertrouwensband tussen partijen heeft gezorgd, maar juist het gebrek aan vertrouwen in het project in eerste instantie heeft geleid tot het vastleggen van de relatie in samenwerkingsovereenkomst.

De factor 'rendabiliteit van het project' is, ondanks de lagere rangorde op de Likertschaal, in de hoogste categorie geplaatst. Het verschil in de waarderingen die respondenten aan deze factor hebben gegeven, is te verklaren door de verschillende perspectieven van waaruit respondenten deze factor benaderen. Voor publieke partijen is het behalen van rendement geen prioriteit en zeker geen voorwaarde. Voor private partijen is dit echter compleet

anders. Als er geen zicht is op een rendement zal geen private partij zich eraan wagen om mee te investeren en risico's van een project op zich te nemen, zo stelt van Mastwijk. Omdat een PPS in essentie een *samenwerking* tussen private en publieke partijen is, is deze factor, die een voorwaarde voor private partijen om in te stappen wordt genoemd, van zeer groot belang voor het slagen van een PPS.

Belangrijk voor een succesvolle PPS

Deze factoren hebben een gemiddelde score gekregen van de respondenten:

- Project en zijn omgeving
- Definitie van inhoud van het project
- De bewuste selectie van partners en inhoud
- Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces
- Tijdstip van betrokkenheid van partners
- De rol van planprocedures
- Complexiteit van het project

Respondenten zijn ofwel unaniem geweest in hun gemiddelde score, ofwel heel uiteenlopend in hun waardering, waardoor de factor als gemiddeld belangrijk moet worden beoordeeld.

Voor de factoren 'definitie van inhoud van het projecten' en 'selectie van partners en inhoud' geldt dat men daar gemiddelde cijfers voor geeft. Het is wel belangrijk, maar dat geldt in minder of meerdere mate voor ieder project en het is niet PPS-specifiek.

Op het tijdstip waarop private partijen in de plan-fase zijn betrokken heeft alleen de gemeente Kampen invloed gehad. Zij zijn gestart met het opzetten van een aanbesteding. Interessant is dat private partijen niet zijn betrokken vóór de aanbesteding. Volgens zowel Dirksen als Steenbergers had de publieke partij gebruik kunnen maken van de expertise van private partijen.

De factor interactieve planvorming en dynamiek van het proces scoort op de Likertschaal aan de lage kant, maar er is wel degelijk gebruikt gemaakt van een interactief proces en uit de toelichting van respondenten blijkt dat dit een grote rol heeft gespeeld in het planproces. Dit komt ook terug wanneer gekeken wordt naar de complexiteit. Bij de het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst was er volgens Ten Hove sprake van een complex proces. Juist de interactieve planvorming en een dynamisch proces hebben bijgedragen aan het verminderen van de complexiteit. Daarbij moet wel vermeld worden dat het project als zodanig een overzichtelijk project was, waardoor de factor complexiteit ook in het proces zelf door de meeste respondenten als van ondergeschikt belang is beoordeeld.

Uit deze case komt naar voren dat de omgeving van een project van grote invloed kan zijn. Een adequate aanpak maakt van deze factor geen faalfactor. Kijkt men naar de opgaven in Waalweelde, waar het creëren van draagvlak er één van is en waarvan men zich afvraagt of een PPS kan bijdragen in het creëren van draagvlak, dan moet in deze case die vraag bevestigend worden beantwoord. Juist het feit dat er private partijen betrokken zijn bij dit project heeft geleid tot een adequate aanpak van bezwaren uit de omgeving (Zuiderzeehaven, 2011, p.1).

Van onderschikt belang voor een succesvolle PPS

Deze factoren zijn door de respondenten als van ondergeschikt belang gewaardeerd.

- Externe ontwikkelingen

- Veranderingen institutionele posities

Externe ontwikkelingen hebben simpelweg geen invloed op het project gehad omdat, voor zover er al sprake was van externe ontwikkelingen, deze buiten de *scope* van het project vielen. Ook is er geen sprake geweest van een verandering in institutionele posities en zijn er afspraken gemaakt voor het geval dat wel zou gebeuren bij private partijen.

6.3 Kromhout Kazerne Utrecht

De Kromhoutkazerne is een terrein van Defensie gelegen in Utrecht tegenover het stadion De Galgenwaard. Deze kazerne is getransformeerd in een modern kantorenpark. Naast kantoren zijn er ook sportfaciliteiten, een vergadercentrum, een parkeergarage, een gezondheidscentrum, en legering voor 150 Defensiemedewerkers gerealiseerd. Dit project is als een PPS project in de markt gezet. De geselecteerde marktpartijen hebben zich verenigd in het consortium Komfort. Komfort is verantwoordelijk voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van de totale kazerne. Dit is vastgelegd in een integraal contract met een looptijd van 25 jaar (Persoonlijk archief E. Visser, Brief d.d. 13 juli 2009, p. 1).

Projectlocatie

De Kromhout Kazerne ligt aan de oostkant van Utrecht, pal ten noorden van het stadion de Galgenwaard. Het terrein is bijna 19 ha. groot.



Afbeelding 3: Satellietfoto Kromhout Kazerne, oktober 2012

De betrokken partijen

Defensie heeft voor deze PPS een aparte projectorganisatie opgezet die het totale planproces heeft geleid. De projectorganisatie heeft een ruim mandaat gekregen en de aanwijzing indien nodig onorthodox te werk te gaan.

De projectorganisatie is een aanbesteding gestart waar private partijen zich op konden inschrijven. Zeven consortia waren geïnteresseerd om deel te nemen. Uiteindelijk hebben drie consortia een definitieve inschrijving ingeleverd en daaruit is Komfort geselecteerd. Komfort BV heeft drie aandeelhouders: Ballast Nedam, Strukton en John Laing. De eerste twee zijn aannemers en John Laing is een belegger in infrastructuur en vastgoed. Daarnaast heeft Komfort onderaannemers en exploitanten in dienst.

Voor de interviews zijn verschillende betrokkenen benaderd. Vanuit Defensie is gesproken met de projectleider van het project, de heer E. Visser. Van de private partijen is gesproken met de heer Van Ooste (directeur van het consortium Komfort), de heer De Vos (directeur exploitatie van het consortium) en Jan Visser (oud-directeur van de bouwcombinatie Komfort).

PPS-vorm

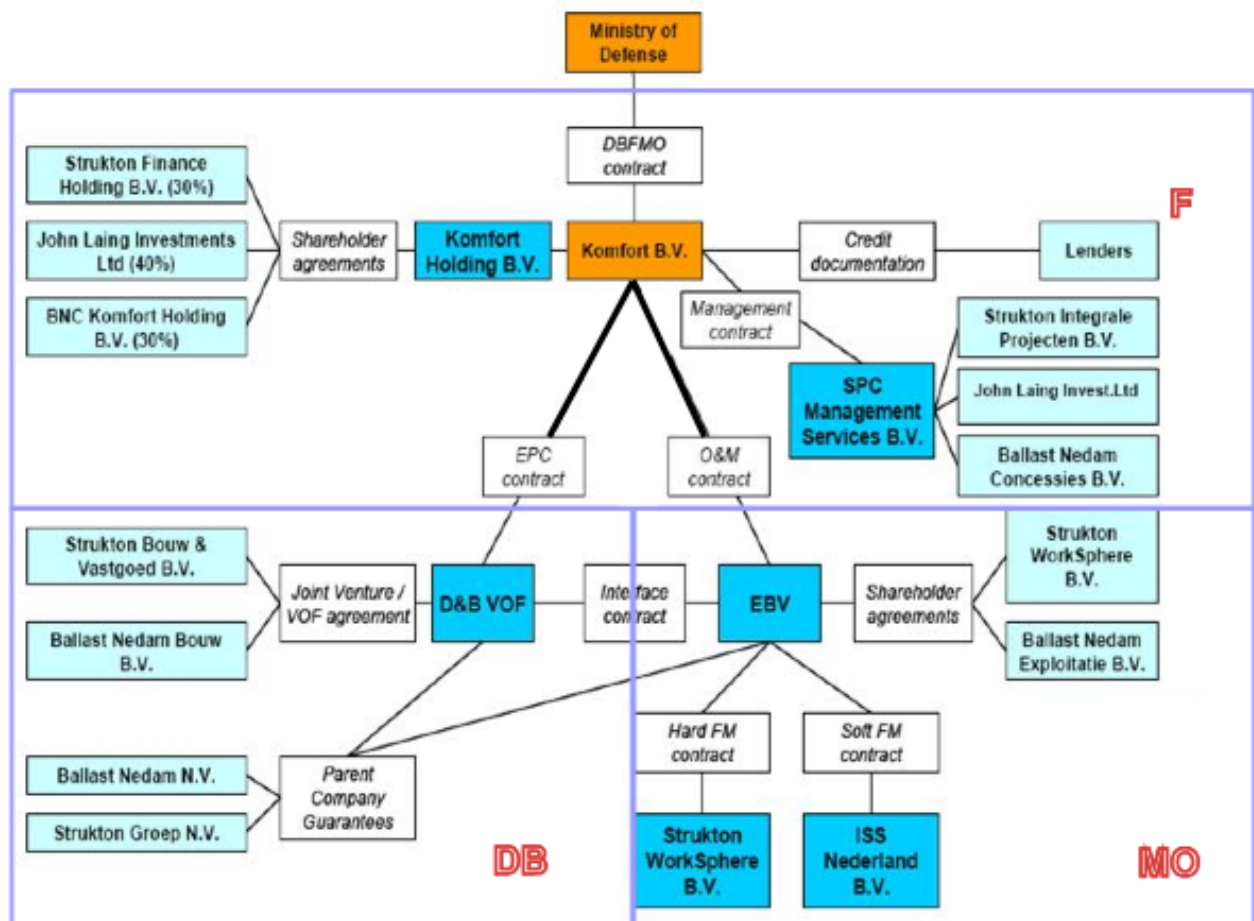
Het is een DBFMO contract. Het consortium Komfort is verantwoordelijk voor *Design, Build, Finance, Maintenance en Operation*. De overeenkomst heeft een looptijd van 25 jaar (Ministerie van Defensie, project PPS Kromhout Kazerne, 2011, p. 2).

Hieronder staat een organogram van het consortium. Bovenaan staat het ministerie van Defensie. Defensie heeft een DBFMO contract met Komfort BV. Deze BV heeft via een holding (Komfort Holding BV) drie aandeelhouders, de drie private partijen (Strukton Finance Holding BV, John Laing Investments Ltd. En BNC Komfort Holding BV). Komfort BV wordt bestuurd door SPC. SPC is een werkmaatschappij waar de mensen van Komfort BV in dienst zijn. Aandeelhouders van de werkmaatschappij zijn weer de drie private partijen.

De financiering voor het totale project wordt voor 90% ingelegd door banken (*lenders*). Deze banken lopen geen bouw- of exploitatierisico. Dat is volledig bij de twee aannemers neergelegd. De andere 10% wordt door de drie private partijen ingelegd. De garantie die de banken krijgen, is dat Defensie als klant iedere maand een bedrag betaalt, waaruit de banken hun rendement kunnen maken.

Onder Komfort BV staat een splitsing in D&B (*Design en Build*) en M&O (*Maintenance en Operate*). De D&B wordt uitgevoerd door de bouwcombinatie (v.o.f.). Deze bouw-v.o.f. heeft een contract gesloten met de Komfort BV. In deze bouw-v.o.f. zijn aandeelhouders Strukton Bouw & Vastgoed en Ballast Nedam Bouw een joint venture aangegaan en samen verantwoordelijk voor het ontwerp en het bouwen van de Kromhout. Aan de rechterkant staat de M&O. De M&O wordt door de exploitatie-BV (EBV) uitgevoerd. De EBV heeft ook twee aandeelhouders: Strukton WorkSphere BV en Ballast Nedam Exploitatie-BV. De EBV is opgedeeld in een Hard FM en een Soft FM. Onder de Hard FM vallen bijvoorbeeld alle installaties en Soft FM gaat over de catering, schoonmaak en aanbod van diensten zoals de beveiliging. Belast met de uitvoering van de Hard FM en Soft FM zijn respectievelijk Strukton WorkSphere BV en ISS Nederland BV.

De drie private partijen (Ballast, John Laing en Strukton) hebben grotendeels hun aandelen in Komfort Holding verkocht aan bijvoorbeeld pensioenfondsen. Door deze verkoop hebben zij weer liquide middelen om te investeren in nieuwe projecten.



Afbeelding 4: Organogram PPS Kromhout Kazerne

Projectdoelen

De projectorganisatie heeft voor zichzelf het volgende hoofddoel geformuleerd: 'De tijdige realisatie van de nieuwe Kromhout Kazerne, in overeenstemming met de DBFMO-overeenkomst, in goede communicatie met de projectomgeving (gemeente Utrecht, Hollandse Waterlinie, University College Utrecht, omwonenden) en met tevreden gebruikers na verhuizing' (Ministerie van Defensie, project PPS Kromhout Kazerne, 2011, p. 2).

Daarnaast heeft de projectorganisatie een aantal belangrijke criteria gehanteerd voor succes (Ministerie van Defensie, project PPS Kromhout Kazerne, 2011, p. 2-3):

- Een optimale inrichting van het projectteam;
- Een herkenbaar, doelmatig en flexibel complex;
- Een samenhangend dienstenpakket;
- Aandacht voor de facilitaire medewerkers die in dienst zijn bij Defensie, maar van wie de functies bij de ingebruikname komen te vervallen;
- En tijdige en betaalbare realisatie.

Projectplanning

In oktober 2005 heeft Defensie besloten om een projectorganisatie op te richten voor een PPS project Kromhout Kazerne. Vervolgens is in juli 2006 een aanbesteding gestart. In juni 2008 is het definitieve contract getekend tussen Defensie en het consortium Komfort. Daarna heeft Defensie een wijziging in het contract aangebracht en het consortium gevraagd of zij nog 1000 extra werkplekken kon leveren. Het consortium is in maart 2009 gestart met

de bouw en vanaf oktober 2009 is de kazerne gefaseerd in gebruik genomen. De planning is zeer ambitieus geweest. Men heeft gepland met de normale vergunningstrajecten en heeft geen tijd begroot voor vertragingen. De projectorganisatie heeft de risico's op vertragingen in kaart gebracht en zoveel mogelijk maatregelen getroffen om het risico op vertraging te minimaliseren (Ministerie van Defensie, project PPS Kromhout Kazerne, 2011, p. 5).

Succesvol project?

Een succesvolle case betekent (volgens de definitie beschreven in hoofdstuk 3) dat sprake is van een afgeronde plan-fase er een contract (samenwerkingsovereenkomst) is gesloten en men kan beginnen met de uitvoering van het project. Voor de Kromhout Kazerne is in 2008 het contract getekend tussen het consortium en defensie. Daarna is het consortium van start gegaan met het bouwen van het nieuwe kazerne. Er is dus sprake van een succesvolle PPS volgens de definitie die wordt gehanteerd in dit onderzoek.

De staatssecretaris van Defensie heeft op 13 juli 2009 in een brief gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten dat gesproken kan worden van een succesvol project, omdat er een kostenbesparing 15 procent is gerealiseerd. Deze kostenbesparing is gerealiseerd doordat er gebruik is gemaakt van een DBFMO contract waarin het consortium de mogelijkheid heeft gekregen om met innovatieve oplossingen te komen die in een traditioneel aanbestedingsproces niet zouden zijn gerealiseerd (Persoonlijk archief E. Visser, Brief d.d. 13 juli 2009, p. 1).

Ook alle respondenten spreken van een succesvol project en geven daar meerdere argumenten voor. Zo stelt E. Visser, projectdirecteur vanuit het ministerie van Defensie, dat er ruim binnen het gestelde budget is aanbesteed. Daarnaast is de bouw zonder meerwerk opgeleverd, wat ook een kenmerk van een succesvol PPS project is. Voorts noemt hij de invoering van 'het nieuwe werken'. Defensie heeft op het laatste moment besloten om 'het nieuwe werken' in te voeren. Dit heeft het consortium nog in de realisatie kunnen opnemen en er is met deze wijziging zelf kosten bespaard.

De heer Van Ooste vult aan dat door de keuze van Defensie voor een PPS project, er minder belasting van de eigen organisatie is geweest omdat het consortium bijna alles uit handen neemt. Het consortium vindt ook dat sprake is van een geslaagd project, mede omdat een (bescheiden) rendement is behaald.

6.3.1 Analyse van de succes- en faalfactoren

2. Rendabiliteit van het project

Alle respondenten zijn van mening dat een rendement wordt behaald. Defensie zelf behaalt geen rendement, maar bespaart 15% ten opzicht van een traditionele aanbesteding op het gebruik van de locatie in haar maandelijkse vergoeding aan het consortium (Persoonlijk archief E. Visser, Brief d.d. 13 juli 2009, p. 1). Voor het consortium is er daadwerkelijk sprake van een (bescheiden) rendement. De bouw-v.o.f. heeft een kleine winst gemaakt en de Exploitatie-BV 'draait krap aan quitte'. In de opstartfase is het voor een exploitatiebedrijf normaal dat geen winst wordt gemaakt. De verwachting is dat na 15 jaar meer winst wordt gemaakt.

Rendement scoort bij alle respondenten hoog op de Likertschaal. E. Visser noemt het zelfs een voorwaarde om private partijen te laten instappen. Van Ooste en De Vos stellen dat dit voor de banken, die grotendeels de financiering verzorgen, het enige belang is om in te stappen. Voor een bouwonderneming is de continuïteit van het bedrijf misschien wel belangrijker dan het behalen van een goed rendement. Voor de exploitatie-BV geldt dat de

relatie met Defensie misschien wel belangrijker is dan een goed rendement. De exploitatie-BV moet immers nog 25 jaar samenwerken met Defensie.

3. Complexiteit van het project

Defensie heeft een aparte projectorganisatie samen gesteld met een ruim mandaat. Hierdoor heeft de projectorganisatie geen last gehad van bureaucratie binnen Defensie en dit is succesvol geweest. Binnen het consortium lag het complexer. Er is een scheiding tussen de bouwcombinatie en de exploitatiemaatschappij. Van Ooste stelt dat tussen deze twee partijen afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de kosten. Op het moment dat Defensie wijzigingen in het plan wilde, moest de verdeling van de kosten ook worden veranderd. Dit kwam de transparantie tussen de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV niet ten goede.

Alle respondenten zijn het met elkaar eens dat het project technisch gezien eenvoudig is. Er is een degelijke en beproefde techniek gebruikt. Het complexe zat vooral in het proces en in de contractvorming waarin de bouw en de exploitatie zijn gecombineerd.

E. Visser en J. Visser stellen dat het project niet zo complex is geweest, dat het beperkend heeft gewerkt voor het succes. Van Ooste en De Vos stellen dat complexiteit wel beperkend heeft gewerkt voor het succes. De Vos stelt dat tussen de private partijen verschillende belangen spelen. Respondenten geven dus uiteenlopende scores op de Likertschaal aan deze factor.

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

Alle respondenten vinden het van groot belang dat private partners risicodragend zijn in een PPS project en geven deze factor in de Likertschaal een hoge score. E. Visser beschouwt het zelfs als een voorwaarde voor het project. Van Ooste is het daar mee eens. Tevens noemt Van Ooste de aanwezigheid van de risicodragende private partijen een voorwaarde van de banken. Banken stellen als voorwaarde voor financiering dat eigen vermogen in het project wordt gestopt. De banken leveren 90% van het vermogen.

De Vos en J. Visser zijn van mening dat het feit dat private partijen risicodragend zijn bijdraagt aan het noodzakelijk committent. Door de private partijen ook verantwoordelijk te laten zijn voor de exploitatie, worden er meer duurzame keuzes gemaakt die in de exploitatie besparend werken.

5. Rol van publieke partijen

Het ministerie van Defensie heeft volgens E. Visser in het begin van het proces een actieve rol gespeeld in het opzetten van het proces. Nadat Defensie het contract met Komfort BV heeft gesloten, is ze meer op afstand gaan sturen. Defensie is op dat moment enkel de gebruiker van de kazerne. Wel heeft Defensie een actieve rol vervuld in de contacten en afspraken met lokale overheden, zoals de gemeente Utrecht.

De drie andere respondenten, allen werkzaam (geweest) bij één van de private partijen, zijn het op dit punt niet helemaal eens. Ze vinden dat Defensie vooral op afstand heeft gestuurd en het initiatief over heeft gelaten aan het consortium Komfort.

Alle respondenten geven het belang van een duidelijke rol van publieke partijen een hoge waardering op de Likertschaal. Dit vormt één van de belangrijkste succesfactoren. E. Visser stelt: *“als de overheid zo’n project wil laten uitvoeren, moet je duidelijk zijn in wat je wilt hebben. Als je onzekerheden laat bestaan, betaal je daar als overheid een risicopremie voor.”* Van Ooste stelt dat als de overheid niet duidelijk is in wat ze wil, private partijen nooit zullen

willen investeren. De Vos stelt dat private partijen een duidelijke en betrouwbare overheid nodig hebben. J. Visser vindt dat Defensie duidelijkheid heeft geschapen door van te voren een *output*-specificatie op te stellen.

6. Project en zijn omgeving

De lokale bevolking heeft niet zo'n grote invloed gehad op het proces. Ze zijn gedurende het proces op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Van Ooste geeft de factor daarom een lage score op de Likertschaal. Er komt bij deze factor echter een ander interessant aspect naar voren:

Onder 'de omgeving' van deze factor, wordt vaak verstaan de lokale bevolking of belangenorganisaties, zoals milieuorganisaties. Er valt echter veel meer onder de noemer 'omgeving': in dit specifieke PPS project zijn ook lokale overheden onderdeel van de 'omgeving'. Defensie is afhankelijk van medewerking van deze lokale overheden, onder andere voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Defensie heeft dan ook contact met de gemeente Utrecht gezocht, dat erin geresulteerd heeft dat de procedures snel doorlopen konden worden. Het project moest snel worden gebouwd en kon op deze wijze vlot worden gerealiseerd. E. Visser, J. Visser en De Vos hebben aan deze factor dan ook een hoge score toegekend.

7. Definitie van de inhoud van het project

Bij deze factor is een aantal dingen aan het licht gekomen. E. Visser stelt dat definiëring van de inhoud belangrijk is. De opdrachtgever moet een duidelijk wensenpakket op tafel leggen. Daar zijn de drie andere respondenten het mee eens, maar hebben daar enkele aanvullingen op. De Vos merkt op dat het consortium nu diensten levert die normaal Defensie zelf verzorgt. Er moeten daarom goede afspraken gemaakt worden over de verdeling van de verantwoordelijkheden om discussie in de toekomst te vermijden. Van Ooste noemt dat binnen het consortium deelbelangen spelen tussen de verschillende partijen. Het consortium bestaat uit een bouw-v.o.f. en exploitatie-BV. In de aanbestedingsperiode zijn afspraken gemaakt over wie welk risico op zich zou nemen. Na het tekenen van het contract zijn daar verschuivingen in gekomen. Als dat gebeurt, gaan de deelbelangen binnen het consortium weer spelen en dat beperkt de samenwerking. Het is van belang dat het consortium daar goede afspraken over maakt. Een mogelijke oplossing voor dit probleem zou, mijn inziens, zijn om bouw-v.o.f. en exploitatie-BV samen te voegen in een geïntegreerde contractvorm. Door het samenvoegen van de D&B en de M&O, zijn er geen verschillende deelbelangen meer, die tot onderlinge strijd kunnen leiden. Het gaat dan nog enkel om het eindresultaat. De financiering moet wel buiten deze constructie blijven, omdat banken geen bouw- of exploitatierisico willen lopen. De Vos is het daar mee eens. In de Kromhout Kazerne blijven D&B en M&O vooralsnog echter twee gescheiden ondernemingen.

Het belang van een goede definitie van de inhoud van het project scoort gemiddeld tot hoog op de Likertschaal.

8. De bewuste selectie van partners en inhoud

Voor dit project heeft Defensie een tender uitgeschreven waar private partijen of consortia op konden inschrijven. Uiteindelijk hebben drie consortia een plan ingestuurd. De projectorganisatie heeft gekozen op basis van het beste plan met beste prijs-kwaliteit verhouding.

De Vos en J. Visser stellen dat ook het consortium een selectie moet maken van de partners met wie zij het project gaat uitvoeren. Voor een aantal onderdelen van het project zullen externe partijen of onderaannemers moeten worden ingehuurd. Daarvoor dienen gedegen partners, die begrijpen hoe een PPS constructie werkt en waarmee langdurig kan worden samengewerkt, te worden gezocht.

Deze factor scoort gemiddeld tot hoog op de Likertschaal.

9. Tijdstip van betrokkenheid van partners

De private partijen zijn betrokken aan het begin van het proces. Defensie heeft een concurrentiegericht dialogo gebruikt om duidelijk te krijgen hoe ze de opdracht moest formuleren en om een idee te krijgen van wat er allemaal mogelijk zou zijn. Daarom moeten private partijen ook vroeg in het proces betrokken worden om zo als overheid gebruik te kunnen maken van hun kennis, zo stelt E. Visser. De Vos is het hiermee eens: *“Defensie heeft ons als private partijen er vroeg bij betrokken en we konden daardoor een actieve rol spelen in het proces.”*

De heer J. Visser stelt dat het op tijd benaderen van de partners erg belangrijk is voor het succes. Van Ooste voegt daar aan toe, dat soms onderaannemers veel eerder worden benaderd en dat er al een deal wordt gesloten omdat op dat moment de prijzen laag zijn waarvan men later profiteert. Deze factor scoort gemiddeld op de Likertschaal.

10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

Alle respondenten zijn van mening dat de interactieve projectontwikkeling voor een zeer belangrijk deel heeft bijgedragen aan het succes van de PPS. E. Visser stelt dat het gebruiken van een concurrentiegericht dialogo-methode niet zonder interactieve planvorming kan. Volgens Van Ooste was het ook van belang om te ontdekken wat Defensie wil. Vervolgens moet dit ook bij het consortium intern worden gedaan, zodat iedereen vanuit zijn of haar discipline invloed heeft op de planvorming. De Vos is het daar helemaal mee eens en vult aan dat de exploitatie eerder in het proces had moeten worden betrokken dan is gebeurd. *“In het bouwontwerpproces moet men zich afvragen: wat is er voor nodig om mijn exploitatie goed te kunnen uitvoeren? Dat is cruciaal”*. Dit is in dit project niet goed gegaan. De exploitatie-BV is weinig betrokken geweest in de plan-fase. J. Visser sluit zich hierbij aan. In het ontwerp, stelt hij, worden keuzes gemaakt die invloed hebben op de exploitatie. Alle respondenten vinden deze factor van groot belang op de Likertschaal.

11. Vervulling van de regierol

Over deze factor verschillende de respondenten van mening. Zowel E. Visser als Van Ooste stellen dat zij de regierol in handen hebben, vanuit respectievelijk Defensie en het consortium. E. Visser zegt: *“Je kan deze rol wel uit handen geven, maar ik denk dat het belangrijk is om zelf de regie in eigen hand te willen houden”*. Voor dit PPS project is het concessiemodel gebruikt als samenwerkingsvorm: tussen Defensie en Komfort is een DBFMO contract afgesloten. Dat betekent dat de volledige uitvoering van het project bij de private partijen ligt en de publieke partij (Defensie) enkel de regie voert, als opdrachtgever. Van Ooste is directeur van de SPC die het consortium Komfort aanstuurt. De regierol binnen het consortium lag bij hem. Als het nodig was, bemiddelde hij tussen de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV. Van Ooste is in dienst bij Ballast Nedam en is dus niet onafhankelijk. Zelf zegt hij: *“Ik probeer me wel onafhankelijk op te stellen en de keuzes te maken die het beste zijn voor het project en het consortium”*. Dat degene die de regie heeft inhoudelijk onderlegt is,

is naar mening van Van Ooste belangrijker dan dat hij onafhankelijk is. J. Visser bevestigt dat de heer Van Ooste de regierol op deze wijze invulde en dat werkte volgens hem prima.

De Vos is van mening dat er wel een onafhankelijke regierol in het consortium had moeten zijn. Niet iemand die vanuit het exploitatie- of bouwbedrijf die positie bekleedt, maar een onafhankelijk iemand die kan bemiddelen waar nodig en vooral bekijkt wat het beste is voor het project op de langere termijn.

De meningen over het belang van een *onafhankelijke* regierol zijn dus zeer verdeeld.

12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Door de respondenten wordt een aantal belangrijke arrangementen genoemd die hebben bijgedragen aan het succes van het project: het contract tussen Komfort BV en Defensie en de contracten die Komfort BV heeft afgesloten met de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV.

Defensie heeft ook een publiek-publieke overeenkomst gesloten met een aantal lokale overheden, voordat is begonnen met het ontwikkelen.

Drie respondenten stellen dat zonder deze contracten geen PPS kan worden opgericht. Een vierde respondent acht de aanwezigheid van ondersteunden arrangementen van slechts gemiddeld belang.

13. De rol van planprocedures

Bij de rol van procedures worden twee type procedures besproken. De planologische procedures en de afspraken over welke procedure moet worden gevolgd in geval van wijzigingen.

De planologische procedures vormden een aandachtspunt in de plan-fase. Omdat er op zeer korte tijd moest worden opgeleverd, mocht er geen vertraging opgelopen worden. Om deze reden is men alert geweest op dit punt.

Deze factor scoort gemiddelde op de Likertschaal, maar de respondenten zijn zeer verdeeld in hun score. E. Visser vindt dat de procedures in grote mate hebben bijgedragen aan het succes, terwijl J. Visser vindt dat de procedures maar een kleine rol hebben gehad in het succes omdat Defensie zorg heeft gedragen voor alle planologische procedures.

14. Externe ontwikkelingen

Er is een aantal externe ontwikkelingen genoemd. Zo wilde de gemeente Utrecht het terrein ontwikkelingen als woningbouwterrein. Voor deze externe ontwikkeling heeft Defensie een oplossing geboden, door de dialoog met de gemeente aan te gaan.

E. Visser benadrukt dat de financiële crisis wel een rol heeft gespeeld. De aanbesteding is in april 2008 aan het consortium gegund. De aanbidding van de consortium werd gedekt door drie banken. Van de drie banken trok zich op dat moment (april 2008) één bank terug. Een andere bank nam deze plaats in, maar ook deze trok zich na een paar maanden terug. Het consortium moest de financiering echter wel regelen tegen de voorwaarden zoals deze in het contract stonden. Dit was door de bankencrisis een lastige opgave. Toch is men hier uiteindelijk in geslaagd. Pas daarna besloot Defensie dat er in plaats van 2000, 3000 werkplekken moesten komen. *“Ik kreeg pas toestemming voor deze wijziging nadat ik de opdracht gegund had. Dat is niet handig geweest en er is onderhandeld om tot een nette prijs te komen”*, aldus E. Visser. Het is voor het consortium lastig geweest om voor deze uitbreiding een bank te vinden die dit wilde financieren. Dit speelde in februari 2009. Op dat moment durfde geen bank dit meer aan. Uiteindelijk is de Bank Nederlandse Gemeenten ingestapt op de voorwaarde dat Defensie een bankgarantie zou afgeven. Dat hield in dat de

bank de garantie kreeg dat zij iedere maand een vast bedrag zou krijgen voor deze investering. Zo kon worden voorkomen dat Defensie op de markt tegen absurd hoge rentetarieven moest gaan lenen.

De Vos en J. Visser benoemen als andere externe ontwikkeling het invoeren van 'het nieuwe werken'. Doordat het kantorenpark heeft kunnen inspelen op die externe ontwikkeling, is het kantorenpark zeer flexibel te gebruiken. Mocht Defensie in de toekomst meer of minder werkplekken nodig hebben, dan kan het consortium daar makkelijk op inspringen door bij te bouwen of bijvoorbeeld delen te verhuren aan andere gebruikers.

De respondenten geven verschillende waarderingen aan in welke mate externe ontwikkelingen een rol hebben gespeeld in het tot stand komen van een succesvolle PPS. Externe ontwikkelingen hebben in deze PPS ofwel uiteindelijk niet voor problemen gezorgd, door een adequate aanpak, of juist in positieve zin bijgedragen aan de waarde van het project.

15. Veranderingen institutionele posities

De respondenten verwachten niet dat er een verandering in de institutionele positie van Defensie zal komen. Als dat zou gebeuren, dan zou dit effect hebben op het project.

Opgemerkt wordt nogmaals dat door het invoeren van 'het nieuwe werken' op deze locatie een grote flexibiliteit is ingebouwd en Defensie deze locatie voor allerlei verschillende onderdelen gebruiken kan.

6.3.2 Aanvullingen

Aan het eind van elk interview is de respondenten gevraagd of zij zelf nog andere factoren konden noemen die invloed hebben gehad op het succes (of falen) van het project.

Vertrouwen:

Alle respondenten geven aan dat vertrouwen essentieel is voor een project. Dit geldt natuurlijk voor ieder project, maar voor een PPS project in het bijzonder. Partijen moeten grotere risico's nemen dan ze gewend zijn en in dit geval werken ze samen met andere private partijen.

Goede onderlinge verstandhouding:

Het vertrouwen kan worden versterkt door goede onderlinge verstandhouding tussen de 'key players'. Een goede persoonlijke verhouding tussen mensen geeft soms doorslag in het zoeken naar oplossingen. Als de onderlinge verstandhouding tussen betrokkenen goed is, begrijpen ze eerder elkaars problemen. Men is eerder geneigd het eigen belang opzij te zetten voor het behoud van de goede relatie en daarmee het slagen van het project. Zeker indien het gaat om een project met een looptijd van 25 jaar.

"Wat je eigenlijk in zo'n PPS doet, is: je sluit een gearrangeerd huwelijk en je probeert in dat gearrangeerd huwelijk van elkaar te gaan houden" (Van Ooste).

Projectmedewerkers:

Belangrijk voor een PPS project is de juiste keuze voor projectmedewerkers. Niet alleen moeten ze over de juiste competenties beschikken, maar moeten ze ook kunnen en willen samenwerken. Als deze competentie er niet is, dan wordt het niets.

Daarnaast is het van belang dat een projectmanager iedereen kent en van iedereen weet wat zijn of haar sterke en zwakke punten zijn. De projectmanager moet weten hoe iemand kan reageren als hij of zij onder druk staat.

Verhouding tussen bouwers en exploitanten:

In dit PPS project heeft het consortium naast de bouw ook de exploitatie op zich genomen. Uit de vier interviews komt naar voren dat het samenvoegen van de bouw met de exploitatie nog al wat voeten in de aarde heeft gehad. In het consortium zijn er twee problemen aan de orde geweest. De risicoverdeling is niet vanaf het begin afdoende geregeld en de exploitatie-BV is onvoldoende betrokken geweest bij het ontwerp- en bouwproces.

In het consortium zijn de verschillende projectrisico's verdeeld over bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV. Over de verdeling van deze risico's en de hoeveelheid die daar voor mocht worden meegenomen in de prijs, is onderhandeld en het resultaat daarvan vastgelegd in de *Best And Final Offer* (BAFO). Als gevolg van de latere wijziging in het plan van Defensie (o.a. de extra 1000 werkplekken), heeft men een hele nieuwe risicoverdeling moeten maken.

Als voorbeeld noemt De Vos de aanleg van de VOIP telefooncentrale. De bouw-v.o.f. heeft voorgesteld aan Defensie om dit aan te leggen i.p.v. een ouderwetse PABX telefooncentrale waar Defensie om gevraagd had in de *output*-specificatie. Het voordeel voor de bouw-v.o.f. was dat geen apart koperen netwerk hoefde te worden aangelegd. Dat betekende een besparing op de bouwkosten. Zo'n installatie zou in onderhoud voor de exploitatie-BV echter juist meer kosten met zich meebrengen, welke niet in zijn geheel door Defensie zouden worden vergoed. De keuze voor een VOIP telefooncentrale was op zich geen verkeerde keuze, maar het besluit is niet integraal genomen waardoor de exploitatie-BV in dit geval de dupe is geworden.

Een ander typisch voorbeeld is het missen van stopcontacten in de gangen van de gebouwen. Dat is zeer onpraktisch voor schoonmakers en daarom werken ze nu met accu-stofzuigers, die vijf keer zo duur zijn.

Als de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV één budget hebben waaruit zij de winst en risico gezamenlijk delen, dan zou er minder concurrentie tussen deze partijen bestaan. In het voorbeeld van de telefooncentrale, had de besparing van het niet aanleggen van een kopernetwerk teruggestort kunnen worden naar een 'gezamenlijke rekening' en was dat in de exploitatie weer gecompenseerd. Nadat de bouw volledig is afgerond neemt de exploitatiemaatschappij alles over en neemt alle winst en risico op zich en koopt de bouwcombinatie uit.

6.3.3 Deelconclusie

Voor de Kromhout is een overwegend succesvolle PPS opgezet. Hiervoor heeft men gebruik gemaakt van een DBMFO contract, waar het consortium Komfort de verantwoordelijkheid draagt voor ontwerp, bouw, financiën, onderhoud én de exploitatie. Alle respondenten vinden het een succesvol PPS project met een paar leerpunten, die met de kennis van nu anders zouden zijn uitgewerkt. Aan de hand van de uitkomsten van de interviews zijn de factoren in drie categorieën ingedeeld. Dit is gebaseerd op de rangorde die volgt uit de Likertschaal en de toelichting van respondenten.

		Ed Visser	Han van Ooste	Rene de Vos	Jan Visser	gemiddelde	rangorde
Tabel 2 Likertschaal Kromhout Kazerne							
2	Rendabiliteit van het project	5	4	5	4	4,5	3
3	Complexiteit van het project	2	4	4	2	3	11
4	Aanwezigheid van risicodragende private partners	5	4	5	4	4,5	3
5	Rol van publieke partijen	5	4	5	5	4,75	1
6	Project en zijn omgeving	5	2	4	4	3,75	8
7	Defenitie van inhoud van het project	5	3	4	5	4,25	6
8	De bewuste selectie van partners en inhoud	4	4	4	5	4,25	6
9	Tijdstip van betrokkenheid	4	3	2	5	3,5	9
10	Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces	5	4	5	5	4,75	1
11	Vervulling van de regierol	1	1	5	1	2	13
12	Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	5	3	5	5	4,5	3
13	De rol van procedures	5	4	4	1	3,5	9
14	Externe ontwikkelingen	5	1	4	2	3	11
15	Veranderingen institutionele posities	3	1	1	1	1,5	14

Erg belangrijk voor een succesvolle PPS

De volgende vijf factoren hebben van alle respondenten de hoogste scores gekregen in de Likertschaal. De scores van de eerste tot en met de vijfde factor liggen zo dicht bij elkaar dat er geen sprake is van een onderlinge rangorde binnen deze categorie.

- Rol van de publieke partijen
- Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces
- Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen
- Rendabiliteit van het project
- Aanwezigheid van risicodragende private partners

Al deze factoren zien op de rollen van de private en publieke partijen en hun samenwerking. Belangrijk is dat de publieke partij in deze PPS een ministerie is en geen lokale overheid. Dit heeft tot gevolg dat de rol die Defensie heeft ingenomen in dit project er ook een is van contact met lokale overheden. Dit is terug te zien in de ondersteunende arrangementen, die, naast publiek-private en privaat-private contracten, ook uit publiek-publieke overeenkomsten bestaan. De meningen onder de respondenten is verdeeld over de verdere invulling van de rol van Defensie. De meesten vinden dat Defensie zich voor het verdere verloop van het project vooral op afstand heeft gehouden. Van de rol die de publieke partij vervult, wordt vooral van belang geacht dat deze duidelijk is. Volgens Van Ooste is die duidelijkheid onder andere belangrijk voor private partijen, omdat ze anders niet willen investeren. Volgens J. Visser heeft de *output*-specificatie bijgedragen aan de duidelijkheid. Van de private partijen is het natuurlijk in de eerste plaats van belang dat zij participeren in een PPS. Hiervoor wordt de mogelijkheid tot het behalen van rendement als zeer belangrijk, zo niet als noodzakelijke voorwaarde gezien (door E. Visser). Van de private partners wordt vervolgens verwacht dat zij meedelen in de risico's. Niet alleen heeft dit tot gevolg dat private partijen *commitment* naar het project tonen, maar ook voor de banken is dit een belangrijke eis.

De financiering van dit PPS project wordt namelijk voor het grootste gedeelte (90%) verzorgd door banken. Een bank leent geen geld wanneer de lener ook niet eigen vermogen heeft. Hiervoor is het van belang dat private partijen risico dragen. Ook zal een bank nooit

instappen als er geen uitzicht is op terugbetaling. Vandaar dat de mogelijkheid tot het behalen van een rendement ook essentieel is voor banken.

Verder wordt zeer veel belang gehecht aan de wijze waarop private en publieke partijen met elkaar samenwerken. Zoals gezegd is het van belang dat de publieke partij duidelijk is in wat zij wil. Ook worden de ondersteunende arrangementen als onmisbaar gezien voor het PPS project. Naast contracten die Defensie met de gemeente Utrecht heeft gesloten, zijn er binnen de PPS veel arrangementen van kracht. De samenwerkingsvorm is er een naar het concessiemodel: Defensie en Komfort hebben een DBFMO contract gesloten, waarin de ontwikkeling en de exploitatie verantwoordelijkheid van de private partij zijn. Komfort heeft vervolgens de ontwikkeling en exploitatie van de Kromhoutkazerne van elkaar gescheiden door middel van contracten met verschillende ondernemingen (de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV). Tussen deze ondernemingen bestond een *interface*-contract, zodat onderlinge afstemming mogelijk bleef. Toch blijkt uit de Aanvullingen dat dit niet altijd goed is gegaan. De wijze van samenwerking is volgens de respondenten van groot belang. Er is een interactief proces gevoerd in het consortium zodat iedereen vanuit zijn eigen expertise invloed heeft op de planvorming. Een aandachtspunt is om alle onderdelen op tijd bij deze interactieve planvorming te betrekken. Zo menen zowel De Vos als J. Visser dat exploitatie eerder in de plan-fase had moeten worden betrokken. Uit de interviews blijkt dat in het ontwerpproces de exploitatie het ondergeschoven kindje is. Bij de exploitatie-BV heerste het idee dat wanneer het project klaar is, er pas dan gekeken zou worden naar de wijze waarop de exploitatie ingevuld moest worden. In het ontwerpstadium worden keuzes gemaakt die een grote invloed hebben op de exploitatie. Daarom is van het belang dat de expertise van exploitanten wordt ingebracht in een interactief planproces. Exploitanten moeten nog 25 jaar werken in het gebouw dat de bouwers in drie jaar ontwerpen en bouwen.

Belangrijk voor een succesvolle PPS

De volgende factoren scoren gemiddeld, ofwel omdat alle respondenten een gemiddelde score aan de factor hebben gegeven, of omdat de scores zo uiteenliepen, dat de factor in de hoogste, noch de laagste categorie thuishoort.

- Definitie van inhoud van het project
- De bewuste selectie van partners en inhoud
- Project en zijn omgeving
- Tijdstip van betrokkenheid van partners
- De rol van planprocedures
- Complexiteit van het project
- Externe ontwikkelingen
- Vervulling van de regierol

De meeste factoren in deze categorie gaan over het project zelf.

Men is unaniem van mening dat het project technisch niet complex is. Er is gebruik gemaakt van beproefde methodes. De samenwerkingsvorm heeft volgens sommigen wel een erg complex karakter. Enerzijds heeft de samenwerkingsvorm ervoor gezorgd dat Defensie gebruik heeft kunnen maken van een aparte projectorganisatie, waardoor de bureaucratie binnen het ministerie kon worden omzeild. Anderzijds heeft de scheiding tussen de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV binnen het consortium tot complexe situaties geleid.

Interessant is de 'omgeving' van het project. Weliswaar heeft lokale bevolking geen invloed op het project gehad, maar de lokale overheden wel. Door goed contact tussen Defensie en

lokale overheden heeft dit uiteindelijk een positieve invloed gehad: procedures konden op deze wijze sneller worden doorlopen. Die planologische procedures vormden namelijk een mogelijke faalfactor omdat men zich in het project geen vertraging kon permitteren.

Wat betreft de inhoud van het project, komt ook een aantal interessante aspecten naar voren. Defensie heeft, nadat de inhoud van het project eenmaal is gedefinieerd en het consortium bij het project is betrokken, de inhoud gewijzigd door meer werkplekken te verlangen. Dit heeft zijn weerslag gehad op het hele project. Deze ontwikkeling wordt onder andere genoemd bij de 'externe ontwikkelingen'. Opnieuw moest financiering worden gevonden, en dat in een tijd van financiële crisis. Bovendien heeft de wijziging van de inhoud van het project invloed gehad op de verhoudingen tussen de bouw-v.o.f. en de exploitatie-BV, waar volgens Van Ooste plots weer deelbelangen de kop op staken.

Ten slotte wil ik specifiek ingaan op de onafhankelijke regierol als factor. De waarderingen op Likertschaal lopen hier het meest uiteen. Drie van de vier respondenten hebben deze factor als onbelangrijk voor het succes van een PPS gewaardeerd. De regierol is volgens hen wel belangrijk, maar dat deze wordt uitgeoefend door een onafhankelijk persoon niet. Het is volgens hen belangrijker dat de degene die de regierol heeft, inhoudelijk onderlegd is en steeds gericht is op wat het beste is voor het project. Eén respondent is het hier absoluut niet mee eens. Er had in het consortium iemand de regierol moeten hebben die onafhankelijk is van de bouw-v.o.f. of de exploitatie-BV.

Van onderschikt belang voor een succesvolle PPS

- Veranderingen in institutionele posities.

Deze factor is in het planproces niet van belang geweest. Men gaat er niet vanuit dat als er veranderingen in het beleid van het ministerie van Defensie komen, dit effect zou hebben op het project. Het voordeel van de Kromhout is dat flexibel kan worden ingezet en dat Defensie of een ander ministerie dit kantorenpark altijd kan gebruiken.

6.4 Strijp-S Eindhoven

Strijp-S is een oud Philips terrein dat vlakbij de binnenstad van Eindhoven ligt. Strijp-S is in 1916 in gebruik genomen door Philips. Nadat Philips dit terrein eind jaren negentig heeft afgestoten, en haar activiteiten heeft verplaatst naar de High Tech Campus aan de rand van de stad Eindhoven, kwam het terrein beschikbaar voor herbestemming.

Park Strijp Beheer BV is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Eindhoven en VolkerWessels. VolkerWessels heeft de gemeente gevraagd om gezamenlijk Strijp-S te herontwikkelen. Strijp-S is 27 hectare groot en wordt in de komende 15 à 20 jaar getransformeerd tot een multifunctionele stadswijk (Oranjewoud, 2007, p. 2).

Projectlocatie

Strijp-S ligt in de stad Eindhoven, ten noordoosten van het centraal station van Eindhoven en het Phillips stadion. De oostkant ligt tegen de spoorlijn tussen Den Bosch en Eindhoven.



Afbeelding 5: Satellietfoto Strijp-S, oktober 2012

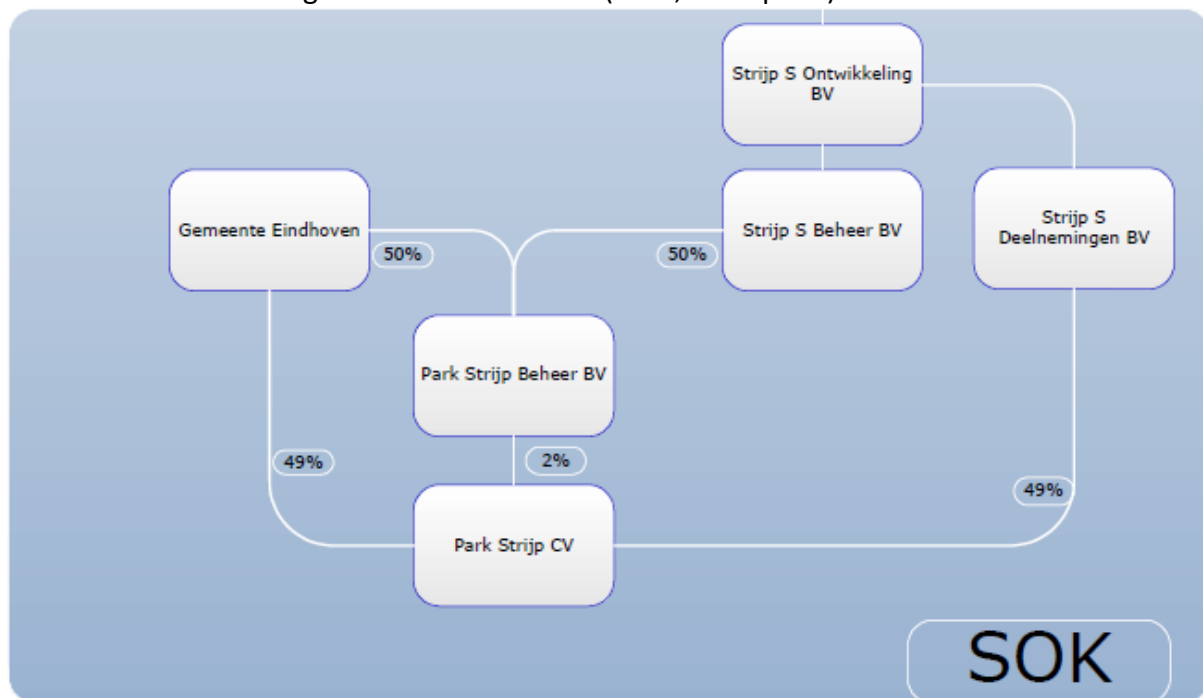
De betrokken partijen

VolkerWessels (de private partij) heeft de gemeente Eindhoven (de publieke partij) gevraagd om in te stappen. De gemeente heeft in 2002 een samenwerkingsovereenkomst getekend met Strijp-S Ontwikkeling BV, een dochteronderneming van VolkerWessels (Next, 2011, p. 20).

Er zijn interviews gehouden met de drie direct betrokken projectmanagers. De heer Van Dieren is projectmanager namens VolkerWessels. Namens de publieke partij (gemeente Eindhoven) is de heer Beernink projectmanager. Ook is de in onafhankelijk projectdirecteur, de heer Berkhout, geïnterviewd.

PPS-vorm

De samenwerkingsvorm is er een naar het alliantiemodel. Er is een BV/CV-constructie opgezet. Park Strijp CV is de uitvoerende partij en heeft als doel de aangekochte gronden van Philips te ontwikkelen en ze door te verkopen. Park Strijp Beheer BV is beherend vennoot van de CV: zij voert de leiding en loopt het uiteindelijke risico. Commanditaire vennoten in de CV zijn de gemeente Eindhoven en Strijp-S Deelnemingen BV (dochter van Strijp-S Ontwikkeling BV), beiden voor 49%. Hun risico gaat niet verder dan het kapitaal dat zij in de CV hebben ingebracht. Het belang van de beherend vennoot in de CV bedraagt 2%. Aandeelhouders in de BV zijn de Gemeente Eindhoven en Strijp-S Beheer BV, beiden voor 50%. Door te kiezen voor deze constructie kan (naast fiscale voordelen) worden bewerkstelligd dat de ontwikkeling kan worden verzorgd door een vennootschap die een grote vrijheid in haar dagelijks handelen. Een CV is feitelijk niet meer dan een v.o.f., een samenwerkingsovereenkomst die vrijwel niet is onderworpen aan regels uit het vennootschapsrecht. Het verschil tussen commanditaire en beherende vennoten is dat de commanditaire vennoten geacht worden kapitaal in te leggen, maar niet verantwoordelijk worden gehouden voor het handelen van de CV. Verantwoordelijk is de beherend vennoot. Door de beherend vennoot een BV te laten zijn, lopen de aandeelhouders in die BV niet direct zelf een risico in geval van faillissement (Next, 2011 p. 20).



Afbeelding 6: Organogram samenwerkingsovereenkomst (Next, 2011, p. 55)

Projectdoelen

Het doel van het project is de herontwikkeling van de locatie Strijp-S. De partners hebben in de samenwerkingsovereenkomst ieder hun eigen projectdoelen geformuleerd. De gemeente heeft als doel de kwaliteitsverbetering van het plangebied, de wijk en de stad door de herontwikkeling van een voormalig bedrijventerrein naar een gebied met woon-, kantoor- en centrumfuncties. VolkerWessels heeft als ontwikkelaar de continuïteit in concernverband van haar werkzaamheden tot doel (Next, 2011, p. 44).

Uit deze doelen blijkt dat de beide partijen duidelijk met een ander doel zijn ingestapt in het project. Het is verstandig dat ze dit ook hebben uitgesproken in de samenwerkingsovereenkomst.

Tevens is het doel van de CV vastgelegd. Het doel van de CV is *‘een kostendekkende grondexploitatie tegen een beheersbaar risico ten behoeve van een vernieuwd binnenstedelijk gebied met hoge dichtheid, hoge kwaliteit en hoge mate van functiemenging [...], met een zodanige flexibiliteit in plan en programma dat ingespeeld kan worden op marktontwikkelingen met een wervend milieu en hoogwaardige kwaliteit’* (Next, 2011, p. 44).

Projectplanning

De planning van het project wordt niet concreet aangegeven. In de eerste plannen wordt er over gesproken dat in 2020 het project klaar zou zijn. Tegenwoordig heeft men het er over dat de ontwikkeling over 15 jaar klaar moet zijn.

Door de economisch crisis wordt geen concrete einddatum meer genoemd. De verkoop van woningen valt tegen en om deze reden worden de plannen verder uitgesteld.

Succesvol project?

In deze scriptie is gekozen om enkel succesvolle cases te selecteren. Er is sprake van een succesvolle PPS als de planvorming is afgerond, er een contract is getekend en men kan starten met de uitvoering. Op Strijp-S is in 2002 een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen de betrokken partijen. Er wordt inmiddels al een aantal jaren op Strijp-S gebouwd.

Alle drie respondenten noemen het project een succes. Van Dieren maakt daarbij de opmerking dat het pas echt een succes kan worden genoemd als het over 30 jaar klaar is. Toch noemt hij het op dit moment al een succes omdat de doelen die beide partijen voor ogen hadden, worden bereikt. Eindhoven krijgt een opgeknapt stadsdeel terug en VolkerWessels heeft voor de komende 30 jaar werk voor haar werkmaatschappijen. Beernink en Berkhout zijn het hier mee eens: ondanks de crises of andere problemen komt men er met elkaar uit en wordt er in deze lastige tijd doorontwikkeld en gebouwd.

6.4.1 Analyse van de succes- en faalfactoren

2. Rendabiliteit van het project

Volgens Van Dieren wordt er geen rendement gemaakt in de PPS. VolkerWessels is geen belegger die wil verdienen op grond, maar het op ‘stapelen van stenen’. Het voordeel hiervan is dat de grond relatief goedkoop blijft en dat niet bij het wisselen van eigenaar weer een percentage winst erop wordt gelegd, waardoor er minder marge overblijft voor de bouw van de opstallen. Een tweede voordeel is dat er minder op de grond hoeft te worden afgeschreven en dat minder rente hoeft te worden betaald.

Beernink is het hier mee eens. De gemeente hoeft niet te verdienen op de grondexploitatie. *“In ruil voor het risico dat we nu lopen, krijgen we een prachtig stuk stad terug”*.

Berkhout verwacht dat de gemeente en VolkerWessels uiteindelijk wel een rendement zullen maken op het totale project.

Door deze constructie is, volgens Van Dieren, een rendement voor een PPS niet essentieel voor het succes, omdat de private partij haar geld kan verdienen door middel van het bouwen van de opstallen. Berkhout noemt rendabiliteit een voorwaarde voor private partijen. Beernink stelt dat het in deze economisch tijd van groot belang is voor gemeenten om ‘zwarte cijfers’ te schrijven.

3. Complexiteit van het project

Van Dieren en Beernink vinden beiden dat sprake is geweest van complex project en dat die complexiteit beperkend heeft gewerkt voor het succes. Beernink: *“een aantal zaken is zo complex dat daar geen besluiten over worden genomen en dat vertraagt het proces”*.

Berkhout stelt dat het wel een complex project is, maar dat het niet zo complex is dat het beperkend heeft gewerkt. De waarderingen op de Likertschaal lopen dan ook zeer uiteen.

De respondenten stellen dat transparantie zeer belangrijk in zo’n complex project. Berkhout stelt dat het belangrijk is voor het vertrouwen en Beernink vult daarop aan: *“Er is steeds meer sprake van een transparant proces. Wat niet wil zeggen dat de belangen van iedereen gelijk zijn. Iedereen kent elkaars posities en standpunten”*.

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

Alle drie de respondenten vinden het van groot belang dat de private partner risicodragend is in de ontwikkeling. Beernink stelt: *“Vroeger kon de overheid zo’n type ontwikkeling volledig zelf financieren en de regie voeren. Nu moet je als overheid zoeken naar inventievere samenwerking en partners gaan zoeken”*.

Berkhout stelt dat de aanwezigheid van risicodragende private partners essentieel is voor een PPS en dat dit ook bijgedragen heeft aan het succes. VolkerWessels heeft de kennis in huis om het risico van zo’n ontwikkeling te kunnen inschatten. De gemeenten onderschatten de risico’s van zo’n ontwikkeling nog al eens. Daarnaast is het een stok achter de deur voor een private partij, die er voor zorgt dat men zich blijft inzetten voor het project omdat ze zelf ook risico lopen.

Op de Likertschaal haalt deze factor dan ook een maximaal score.

5. Rol van publieke partijen

Over deze factor zijn de respondenten het met elkaar eens. Dit van is groot belang voor een succesvolle PPS. Berkhout stelt: *“De overheid moet een heldere focus hebben en dit communiceren naar private partijen. Als de overheid dit niet doet, dan schaadt dit het vertrouwen van de private partijen in het project.”*

Beernink is het hier mee eens en vult aan dat het bovendien van belang is dat de overheid draagvlak creëert bij verschillende bestuursorganen. Volgens Van Dieren moeten publieke partijen zich kunnen verplaatsen in de private rol die ze spelen in zo’n proces. Hiermee wordt bedoeld dat een publieke partij in de ontwikkeling van een project als Strijp-S ook gewoon private overeenkomsten moet sluiten en vergunningen nodig heeft.

6. Project en zijn omgeving

De lokale bevolking is op de gebruikelijke wijze geïnformeerd en de bevolking is blij dat dit ‘verboden stuk stad’ wordt aangepakt. Er is echter geen interactief proces opgezet met de bevolking om op die wijze inspraak te organiseren. Daar is het proces te complex voor en zijn de belangen te groot. Volgens Berkhout en Van Dieren is dit geen belangrijke factor geweest voor het succes. Beernink is daar niet helemaal mee eens. Hij zegt dat draagvlak van belang is voor zo’n project. Zonder draagvlak kan het project veel vertraging en weerstand op lopen.

7. Definitie van de inhoud van het project

Voor Strijp-S is de inhoud van het project niet helemaal vastgelegd. Van Dieren: *“Het is niet mogelijk om alles van te voren te willen vastleggen voor een ontwikkeling die 20 jaar duurt.”*

Bespaar jezelf de moeite en denk na over een goed planproces zodat je voortdurend kunt inspelen op de veranderde marktontwikkelingen. Daarom hebben we procesafspraken gemaakt waarin we hebben vastgesteld wie betaalt wat en hoe komen we tot afspraken.” Beernink sluit zich hier bij aan: *“We proberen het project, uit nood geboren, een meer natuurlijk ontwikkelproces mee te geven. We weten waar we naar toe willen, het einddoel is bekend. Maar we proberen nu meer te werken met tijdelijke functies. Als het werkt, ontwikkelen we het door.”*

Of een goede definitie van de inhoud bijdraagt aan een succesvolle PPS wordt door respondenten verschillend beantwoord.

8. De bewuste selectie van partners en inhoud

VolkerWessels heeft de gemeente Eindhoven gevraagd om mee te doen aan het project. VolkerWessels had eerst een andere partner voor het project, maar deze is afgehaakt na de beurscrash als gevolg van 9/11. Nadat de gemeente is ingestapt, is er wel een inhoudelijke wijziging doorgevoerd, aldus Beernink. Er is gekeken naar de mogelijkheid om de bestaande gebouwen in het masterplan in te passen.

Alle respondenten vinden het van belang dat partners bewust worden gekozen. VolkerWessels heeft bewust gekozen voor de gemeente, maar ook de woonbouwverenigingen zijn bewust geselecteerd. Van Dieren stelt: *“Het is belangrijk dat je de juiste partner betreft. Als voorbeeld: je kunt een belegger aan je binden, maar die heeft geen inhoudelijke kennis en competenties in huis om een goede afweging te kunnen maken. VolkerWessels kan dat bijvoorbeeld wel. Een belegger wil een rendement halen op zijn investering en gaat eerder op afstand sturen op financiële parameters in plaats van op inhoud.”*

9. Tijdstip van betrokkenheid van partners

Meestal benadert de publieke partij private partijen of zij gezamenlijk een PPS op willen starten. Nu is het andersom gegaan. VolkerWessels heeft de gemeente gevraagd of zij willen instappen. Dit is echter pas in tweede instantie gebeurd, zoals in de behandeling van de vorige factor is uiteengezet. Zoals Berkhout mooi verwoordt: *“Je hebt dat niet altijd in eigen hand en moet daar een beetje geluk bij hebben.”* Beernink is daar mee eens en vult aan: *“Je moet je bewust zijn van wat er om je heen gebeurt (denk aan de financiële risico’s) en daar naar handelen”.*

Het tijdstip van betrokkenheid heeft in deze PPS een grote rol gespeeld, maar het had ook anders kunnen lopen. Men geeft deze factor een gemiddeld tot hoge score op de Likertschaal.

10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

De afspraken voor dit project bestaan uit procesafspraken. De partijen zijn continu bezig met het voeren van een interactief proces om keuzes te maken in het project. Op die wijze blijven alle partijen betrokken in het proces. Alle drie de respondenten spreken uit dat deze interactieve procesvoering essentieel is geweest voor het succes. Berkhout stelt: *“Het zou niet op een andere manier kunnen, denk ik”.*

11. Vervulling van de regierol

De drie respondenten zijn het met elkaar eens dat voor dit PPS project een onafhankelijke regierol een must is. Voordat de onafhankelijke directeur werd aangesteld, werd het project

aangestuurd door twee managers, één voor elke partner. Deze beide managers konden slecht met elkaar overweg en dat ging ten koste van het proces. Van Dieren: *“Niet goed samen te werken is heel makkelijk, het is juist de kunst om wel goed samen te werken”*.

Uiteindelijk is een nieuw team aangesteld met twee projectdirecteuren van de beide partijen en de onafhankelijke directeur. Beernink: *“Je zit altijd met het probleem dat er verschil zit tussen hoe een publieke partij werkt en hoe een commercieel bedrijf als VolkerWessels werkt. Daar wil je toch een scheidsrechter bij te hebben”*. Berkhout stelt dat degene die de regierol in handen heeft onafhankelijk dient te zijn en de inhoudelijke competenties moet hebben om zo’n project te kunnen leiden. Dat is van belang om het vertrouwen van partijen te behouden. Ook transparantie is van groot belang voor het behoud van vertrouwen tussen partijen.

12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Er zijn tussen partijen verschillende arrangementen afgesproken, zoals de samenwerkingsovereenkomst (SOK), contracten en verschillende plandocumenten (bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan). De samenwerkingsovereenkomst vormt de basis voor een publiek private samenwerking tussen de partijen.

Beernink vindt de arrangementen wel van belang voor een succesvol project, maar vraagt zich af waarom de samenwerkingsovereenkomst en andere contracten zo dik moeten zijn. Het zou volgens hem toch eenvoudiger moeten kunnen. *“Je gaat met elkaar een ontwikkeling plannen en realiseren. De contracten regelen hoofdzakelijk hoe je weer uit elkaar kan gaan. Maar op het moment dat je het oneens met elkaar bent, dan is het toch een ‘interpretatiedocument’ en de enigen die daar beter van worden zijn de juristen”*.

Volgens Van Dieren en Berkhout vormen de arrangementen, in het bijzonder de samenwerkingsovereenkomst, de basis voor de samenwerking en het vertrouwen tussen de partners en kan men zeker niet zonder.

13. De rol van planprocedures

De procedures zijn in de samenwerkingsovereenkomst en in de planning meegenomen. Wanneer een procedure is doorlopen, gaat men verder met de volgende stap. Van Dieren ziet de procedures meer als een randvoorwaarde dan als een succes- of faalfactor. *“Als niet aan de procedure is voldaan, dan gaat misschien je project niet door”*. Berkhout vult aan dat procedures mee moeten worden genomen in de planning, omdat anders veel vertraging kan worden opgelopen.

Beernink heeft het niet over planprocedures, maar over procesprocedures. Daarvan zegt hij dat deze niet bijzonder belangrijk zijn voor het succes van een PPS project.

14 Externe ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen hebben weinig tot geen invloed gehad op het succes van de PPS. Twee externe ontwikkelingen die hebben plaatsgehad zijn de verplaatsing van het NS-station en een discussie over wie de aanpassingen aan de omliggende infrastructuur gaat betalen. Dit laatste heeft uiteindelijk de gemeente voor haar rekening genomen.

Berkhout noemt ook de economische crises als externe ontwikkeling. Het risico van de investering is gespreid over de verschillende ‘onder-ontwikkelaars’ zoals de woningbouwverenigingen. Daar heeft VolkerWessels van te voren goed over nagedacht en haar risico gedeeld met de woningbouwverenigingen.

Respondenten menen dat deze factor niet belangrijk is geweest voor het slagen van het project en geven de factor een lage waardering op de Likertschaal.

15 Veranderingen in institutionele posities

Volgens Berkhout en Van Dieren heeft deze factor geen invloed gehad op het succes van het project. Volgens Beernink kan het feit dat elke vier jaar een nieuw parlement wordt gekozen wel van belang zijn. Daarnaast stelt hij dat er nu een tijd aan komt van publieke armoede, waardoor afspraken uit het verleden opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld.

6.4.2 Aanvullingen

Aan het eind van elk interview is de respondenten gevraagd of zij zelf nog factoren konden noemen die invloed hebben gehad op het succes (of falen) van het project. Van Dieren en Berkhout hebben nog een aantal aanvullingen gegeven voor het onderzoek.

Projectmedewerkers:

Van Dieren noemt een aantal criteria waar de mensen die aan het project meewerken aan moet voldoen. Ten eerste moeten ze bekwaam zijn, dit geldt vooral voor de mensen die de leiding hebben in het project. Ten tweede wordt belang gehecht aan de continuïteit van hun medewerking. Er wordt - voor zover mogelijk - de voorkeur gegeven aan personen die van begin tot eind aan het project kunnen meewerken, opdat er niet te veel tussentijdse wisselingen in het team zijn.

Vertrouwen:

Een ander aspect dat van Dieren noemt als belangrijke factor, is vertrouwen tussen de partners en de betrokken individuen. Als er tussen mensen goede persoonlijke relaties bestaan, komt er ook sneller vertrouwen. Berkhout beaamt dit. Als het vertrouwen er niet is, moet men snel uit elkaar gaan en stoppen met de samenwerking. Er moet vertrouwen zijn tussen partners, maar dat vertrouwen zal moeten worden gecreëerd.

6.4.3 Deelconclusie

Aan de hand van de antwoorden op de Likertschaal vragen en inhoudelijk toelichting, is een indeling gemaakt van welke factoren volgens de respondenten van belang zijn voor een succesvolle PPS. Als alle respondenten het met elkaar eens zijn en een factor hoog of laag scoort, wordt deze in de bovenste of onderste categorie geplaatst. Als een factor gemiddeld scoort of er in de antwoorden grote verschillen zijn, wordt een factor in de midden categorie geplaatst.

		Thijs van Dieren	Alwin Beemink	Ruud Berkhout	gemiddelde	rangorde
Tabel 3 Likertschaal Strijp-S						
2	Rendabiliteit van het project	1	5	4	3,33	10
3	Complexiteit van het project	5	4	2	3,67	9
4	Aanwezigheid van risicodragende private partners	5	5	5	5	1
5	Rol van publieke partijen	4	5	4	4,33	5
6	Project en zijn omgeving	1	4	2	2,33	12
7	Defenitie van inhoud van het project	1	5	4	3,33	10
8	De bewuste selectie van partners en inhoud	5	4	4	4,33	5
9	Tijdstip van betrokkenheid	4	3	5	4	7
10	Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces	5	4	5	4,67	3
11	Vervulling van de regierol	4	5	5	4,67	3
12	Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	5	5	5	5	1
13	De rol van procedures	5	3	4	4	7
14	Externe ontwikkelingen	2	2	2	2	13
15	Veranderingen institutionele posities	2	3	1	2	13

Erg belangrijk voor een succesvolle PPS

Al deze factoren scoren hoog en werden in de toelichting van de respondenten als essentieel genoemd voor een succesvolle PPS constructie.

- Aanwezigheid van risicodragende private partners
- Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen
- Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces
- Vervulling van de regierol
- Rol van de publieke partijen
- De bewuste selectie van partners en inhoud

De aanwezigheid van risicodragende private partijen wordt door alle respondenten van essentieel belang gezien voor het succes. In het project Strijp-S heeft dit ook een grote rol gespeeld. VolkerWessels had de gronden al verworven en heeft de gemeente Eindhoven later benaderd om gezamenlijk een PPS op te starten. De respondenten noemen de kennis van private partijen een belangrijk aanwinst voor dit soort type projecten. Ook zou een gemeente de risico's niet alleen moeten willen dragen. De bewuste selectie van partners en inhoud heeft in Strijp-S een belangrijke rol gespeeld. De private partij heeft hier de publieke partij betrokken, terwijl het omgekeerde gebruikelijk is. Nadat de gemeente is betrokken, zijn er aanpassingen gemaakt in het masterplan op grond waarvan meer gebouwen getransformeerd in plaats van gesloopt worden. Volgens Van Dieren is het is ook van belang dat het juiste type partner bij een project wordt betrokken. Een partner die in het project een aanvulling kan zijn en niet alleen meedoet voor een mooi rendement. Van Dieren herhaalt in de Aanvullingen het belang van goede partners.

De overheid moet duidelijk zijn in wat zij wil, anders schaadt dit het vertrouwen van de private partijen en die zullen zich dan ook terughoudend opstellen. Van Dieren noemt iets opvallends: *“Publieke partijen moeten zich kunnen verplaatsen in de private rol die ze spelen*

in zo'n proces". De overheid is naast marktleider ook marktspeler in dit project. Van deze dubbele rol moeten ze zich wel bewust zijn.

Dit project wordt continu als een interactief proces gevoerd. Omdat in de samenwerkingsovereenkomst vooral procesafspraken zijn gemaakt en het project zo'n lange looptijd heeft, is niet alles aan het begin van het project vastgelegd en wordt er continu bijgestuurd. Alle respondenten noemen dat deze interactieve werkwijze essentieel is geweest. Van Dieren en Berkhout stellen dat de basis voor de samenwerking en het vertrouwen tussen partijen ligt in de ondersteunende arrangementen. Berkhout zet wel vraagtekens bij de dikte van de contracten. Hij stelt: *"Als je ruzie krijgt, is het ook een 'interpretatiedocument'"*.

De vervulling van de regierol is van belang geweest voor dit project. Uit ervaring is gebleken dat zonder een onafhankelijke regierol het projectteam niet goed functioneerde. Daarom is een derde man aangesteld als onafhankelijk regisseur die het proces kan begeleiden en zo nodig een bemiddelende rol kan vervullen. Over de noodzaak van een onafhankelijk leider zijn alle respondenten het met elkaar eens.

Belangrijk voor een succesvolle PPS

Deze factoren hebben een gemiddelde score gekregen van de respondenten. Respondenten zijn ofwel unaniem geweest in hun gemiddelde score, ofwel heel uiteenlopend in hun waardering, waardoor de factor als gemiddeld belangrijk moet worden beoordeeld.

- Tijdstip van betrokkenheid van partners
- De rol van planprocedures
- Complexiteit van het project
- Rendabiliteit van het project
- Definitie van inhoud van het project
- Project en zijn omgeving

Opvallend is dat dit de eerste case binnen dit onderzoek is, waar rendement niet door iedereen als belangrijkste succesfactor wordt genoemd. Het project van grondexploitatie maakt dan ook geen rendement, volgens Van Dieren. De private partij, VolkerWessels, wil haar geld gaan verdienen met het 'stapelen van stenen'. Rendement staat voor de private partij dus wel in het vooruitzicht. Iets wat ongetwijfeld één van de redenen is voor de private partij om aan dit project te beginnen. Dat het PPS project rendabel is, is dus geen voorwaarde, maar dat het project voor partijen in de toekomst rendement oplevert is dat wel.

Het behalen van rendement is voor de publieke partij niet van belang. De gemeente is blij het voormalig Philips terrein weer aan de stad te kunnen toevoegen. Ook de lokale bevolking is positief over dit project. De omgeving heeft dan ook binnen dit project geen (negatieve) invloed gehad. Beernink is wel van mening dat de factor omgeving in het algemeen gezien van belang is voor het slagen van een PPS project. Is er wel weerstand vanuit de omgeving, dan kan dit voor vervelende vertragingen zorgen.

Het project heeft een zeer lange looptijd. Volgens de respondenten is dit de reden dat de inhoud van het project niet volledig is vastgelegd. Het einddoel staat vast en de weg daar naartoe is een 'natuurlijk ontwikkelproces'. Wel is in de samenwerkingsovereenkomst rekening gehouden met de rol van planprocedures. Volgens Van Dieren is het volgen van procedures meer een randvoorwaarde dan een succes- of faalfactor.

Naast van lange duur, is het project ook van een grote complexiteit. Soms zelf zo complex, dat dit volgens Beernink tot vertragingen heeft geleid. Belangrijk is in dit geval transparantie. Op die wijze behouden partijen vertrouwen.

Van onderschikt belang voor een succesvolle PPS

Deze twee factoren hebben geen grote rol gespeeld in het succes van het project Strijp-S:

- Externe ontwikkelingen
- Veranderingen in institutionele posities

Het valt op dat de enige twee factoren die unaniem als onbelangrijk zijn bestempeld, factoren zijn waarop de partijen binnen een PPS geen invloed hebben. Men kan zich afvragen of deze factoren daadwerkelijk onbelangrijk zijn voor het slagen of falen van een PPS project, of dat men bij Strijp-S gewoon geluk heeft gehad?

6.5 De Groene Hub

De Groene Hub is een initiatief vanuit de gemeente Nijmegen om verschillende sectoren aan elkaar te koppelen. In de Groene Hub werken overheden, private partijen en kennisinstellingen samen om een groenere mobiliteit voor het regionale (openbaar) vervoer te realiseren. Zoals gezegd is dit geen PPS project, maar wel een projectstructuur waarbij private en publieke partijen samenwerken om een publiek doel te realiseren.

Omschrijving van het project

De Groene Hub is opgestart om een markt te creëren voor groen gas. Groen gas is een alternatief voor de fossiele brandstoffen (diesel) die nu worden gebruikt in het busvervoer. Groen gas wordt gemaakt uit GFT-afval dat in de regio Arnhem Nijmegen wordt verzameld. Door het GFT-afval te vergisten wordt groen gas opgewekt, wat vervolgens via het aardgasnetwerk wordt verspreid. Door middel van het certificatensysteem wordt het groen gas verkocht aan de afnemers. De openbaar vervoerder heeft vulpunten op de aantal rangeerterreinen staan waar de bussen kunnen tanken.

In de nieuwe openbaar vervoer concessie is als voorwaarde gesteld dat alle bussen (behalve de trolleybussen in Arnhem) op groen gas moeten rijden (Groene Hub , z.j. a).

De publieke partijen hebben de verschillende onderdelen van de Groene Hub verdeeld in de vier deelprojecten (Groene Hun, z.j. b):

- Deelproject 1 (Productie groen gas) werkt aan een regio waar biomassa ingezameld wordt en groen gas wordt opgewekt.
- Deelproject 2 (Afzetmarkt groen gas) werkt aan een regio waar groen gas verhandeld en afgezet wordt.
- Deelproject 3 (Logistiek en distributie) werkt aan de realisatie van overslagpunten van goederen, stadsdistributie en de logistieke vervoersconcepten.
- Deelproject 4 (Kennisdeling) werkt aan kennisdeling met andere regio's over ontwikkelde technologieën, verdienmodellen, aanbestedingen en vervoersconcepten.

De betrokken partijen

Er zijn verschillende overheden betrokken bij dit project, namelijk de gemeenten Nijmegen, Arnhem, Duiven, Lingewaard, Beuningen en Renkum, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, de provincie Gelderland, MARN (Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen) en MRA (Milieu- Afvalsamenwerking Regio Arnhem). Er is nu al een aantal private partijen actief in het project, namelijk ARN BV (een afvalenergiecentrale), BioEnergie Bergerden (groen gasproducent) en Connexxion. Daarnaast zijn er nog andere private partijen, die zich ook willen aansluiten aan het project (Groene Hub, z.j. b).

Bij de Groene Hub zijn ook een aantal kennisinstellingen betrokken, onder meer de Radboud Universiteit Nijmegen, de Hogeschool Arnhem Nijmegen en de Stichting kiEMT (kennis en innovatie in Energie- en MilieuTechnologie).

Als vertegenwoordigers van de publieke partijen is gesproken met de heer Luijten (projectleider van de gemeente Nijmegen en stadsregio), de heer Hoogma (ingehuurd adviseur van de gemeente Nijmegen en de stadsregio), de heer Tjisse Klasen (adviseur van de gemeente Nijmegen) en de heer Bruggink (projectleider van de provincie Gelderland en betrokken bij de Groene Hub). Voor wat betreft de private partijen is gesproken met de heer Rozestraten van ARN BV en de mevrouw Wennekendonk en de heer Venema van Connexxion NV.

Samenwerkingsvorm

De Groene Hub is geen PPS project. Er is geen samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen gesloten of op een andere wijze een joint venture aangegaan. Toch is dit project geselecteerd omdat publieke partijen op een andere wijze dan een PPS een samenwerking zijn aangegaan met private partijen om een doel te verwezenlijken.

De publieke partijen hebben een plan geformuleerd en hebben private partijen gevraagd om deelprojecten daarvan uit te voeren. De private partijen nemen alle risico's op zich en zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering. De private partijen hebben wel recht op subsidies vanuit de overheid (Groene Hub, z.j. b).

Projectdoelen

Het idee achter de Groene Hub is slimme, schone en duurzame kilometers te maken in de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit wil men bereiken door regionaal GFT-afval te gebruiken om groen gas mee te produceren. Dit groen gas worden gebruikt om het openbaar vervoer op te laten rijden (2nijmegen, z.j.).

Op de website van de Groene Hub wordt het doel als volgt verwoord (Groene Hub, (z.j. c): *'Naar een groene economie, een schonere leefomgeving, zekere energievoorziening, sterkere regionale economie en minder uitstoot van broeikasgassen: dat is het doel van De Groene Hub!'*

Projectplanning

De Groene Hub heeft een looptijd van 2010 tot 2013 (2nijmegen, z.j.). Vanaf 2013 gaat de ov-concessie in tot 2023. Met ingang van deze nieuwe concessie gaan er 225 stads- en regiobussen op groen gas rijden.

De ARN is eind 2011 begonnen met het bouwen van een vergistingsinstallatie en beoogt begin 2013 de eerste kubieke meters groen gas uit de installatie komen. Het doel is dat de bussen op het groen gas gaan rijden dat de ARN produceert (Groene Hub (z.j. c).

Succesvol project?

In dit onderzoek is ervoor gekozen om succesvolle cases te selecteren. Er is volgens de definitie uit hoofdstuk 3 sprake van een succesvol project als de planvorming is afgerond, er een contract is getekend en men kan starten met de uitvoering.

Bij de Groene Hub is geen sprake van een samenwerkingscontract dat alle partijen hebben getekend. Tussen de publieke partijen onderling is een intentieverklaring getekend. Met de private partijen zijn afspraken gemaakt. De afspraak met Connexxion is vastgelegd in de ov-concessie en de afspraak met de ARN is de subsidieaanvraag bij de Rijksoverheid. Er zijn nu afspraken met partijen waardoor de doelstellingen van de Groene Hub worden bepaald. De plan-fase is afgerond.

Aan alle respondenten is gevraagd of zij de Groene Hub een succesvol project vinden. Alle respondenten spreken van een succesvol project. Een aantal stelt echter ook dat het echte succes nog moet komen. Er is nu een aantal stappen in de goede richting gezet waarmee een heel succesvol project kan worden gecreëerd. De stadsregio heeft een aanbod gecreëerd door de openbaar vervoerders te dwingen om in de komende concessie de bussen te laten rijden op groen gas. Luijten stelt dat daarmee een markt is gecreëerd voor de aanbieders. Alles is nu in gang gezet en de mogelijkheden zijn gecreëerd om er een succes van te maken.

6.5.1 Analyse van de succes- en faalfactoren

Voor deze case zijn de interviewvragen enigszins aangepast. Zie voor de vragenlijst Bijlage 3.

2. Rendabiliteit van het project

Dit project heeft subsidie nodig om van de grond te komen. Voor de productie bij de ARN is een subsidie toegezegd, waarmee voor de eerste twaalf jaar een eventueel exploitatietekort wordt aangevuld. Wennekendonk stelt dat voor de busmaatschappij de helft van de kosten door de exploitatiesubsidie vanuit de overheid wordt gedekt.

Over of de rendabiliteit van het project van belang is voor het succes, zijn de meningen verdeeld. Bruggink, Luijten, Hoogma, Wennekendonk en Venema stellen dat de mogelijkheid om een rendement te behalen een voorwaarde is voor private partijen om mee te kunnen doen. Rozestraten stelt dat de ARN deze ontwikkeling is gestart om milieudoelstellingen te kunnen realiseren en niet om veel te verdienen. Voor de ARN is de continuïteit belangrijker dan een hoog rendement op de korte termijn. Hij noemt daar wel bij dat de private aandeelhouder van ARN (Remondis) waarschijnlijk een ander antwoord zou geven.

Tijssse Klasen meent dat voor de overheid de milieudoelstelling belangrijker is dan dat op de ontwikkeling wordt verdiend. Hij merkt daarbij op dat het voor private partijen wel van belang is dat ze uiteindelijk een rendement moeten kunnen maken.

3. Complexiteit van het project

De Groene Hub koppelt verschillende sectoren aan elkaar. De verschillende partijen hebben allemaal weer verschillende relaties met elkaar. Het was daardoor volgens Luijten en Hoogma in het begin wel complex om alle partijen om één lijn te krijgen. Beiden hebben het project in drie deelprojecten opgeknipt om zo te proberen het behapbaar te maken. Bruggink en Tijssse Klasen noemen het een complex project omdat er zoveel (publieke) partijen bij betrokken zijn, maar het heeft het succes niet belemmerd. Rozestraten en Wennekendonk vinden de complexiteit in Groene Hub beperkt. Dit heeft er ook mee te maken dat ze alleen betrokken zijn bij hun eigen deelproject.

Deze factor is niet bijzonder bepalend geweest voor het succes van het project.

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

Het risico van de productie van groen gas en de bus-exploitatie ligt volledig bij de private partijen. Iedereen is het met elkaar eens dat dit van belang is. De publieke partijen willen een faciliterende rol hebben in het proces, private partijen met elkaar verbinden, verder als kennisplatform dienen en subsidie verstrekken als partijen dat nodig hebben.

Volgens Hoogma en Rozestraten loopt een aantal publieke partijen indirect wel een risico. De 11 MARN gemeenten zijn voor 40 procent aandeelhouder in de ARN. Mocht het fout gaan, dan leiden deze gemeenten een verlies.

De factor krijgt een hoge waardering op de Likertschaal.

5. Rol van publieke partijen

Over deze factor zijn alle respondenten het met elkaar eens. Het is erg belangrijk voor het succes van het project. De overheid is initiatiefnemer van dit project. In dat geval is het ook van belang voor het vertrouwen van de private partijen dat de overheid een duidelijk rol aanneemt. Venema stelt: *“Zonder een uitgesproken ambitie van de publieke partijen zou het project niet van de grond zijn gekomen”*. Hoogma meent dat als de overheid niet de koers bepaalt, bedrijven ook niets doen. Bedrijven moeten zekerheden (contracten of garanties) hebben voordat ze gaan investeren. Tijssse Klasen brengt naar voren dat bedrijven alleen een

investering willen doen als de overheid voor een langere periode voor het project kiest. In dat geval hebben bedrijven de tijd om de investering terug te kunnen verdienen.

6. Project en zijn omgeving

De lokale bevolking is vooralsnog niet betrokken bij het project de Groene Hub. De bevolking zal dan ook geen hinder ondervinden van het project. Bij de ARN ligt dit anders. Daar ondervinden omwonenden wel last van de ARN. De ARN heeft echter een zeer goede verstandhouding met de lokale bevolking volgens Rozestraten. Er zijn vaste informatieavonden waar nieuwe ontwikkelingen of problemen met bewoners worden besproken. Volgens Rozestraten voorkomt deze aanpak veel verzet van de lokale bevolking. Voor de rest van de Groene Hub zal er weinig tot geen verzet sprake zijn. De meeste anderen respondenten beschouwen deze factor minder van belang voor het succes van dit project.

7. Definitie van inhoud van het project

Deze factor wordt door de respondenten die bij een publieke partij werkzaam zijn als belangrijk gezien. Het initiatief komt vanuit een publieke partij (gemeente Nijmegen). De respondenten die bij de private partijen werkzaam zijn, vinden deze factor minder belangrijk. Venema en Wennekendonk stellen dat de stadsregio de keuze heeft gemaakt voor groen gas, zonder dat de private partijen daar invloed op hebben gehad. *“Als de stadsregio had gevraagd om milieuvriendelijk vervoer dan hadden we daar zelf een invulling aan kunnen geven. Dat is niet gebeurd. Ze hebben het plan goed gedefinieerd en onderbouwd met business-cases en andere gegevens”*. Rozestraten stelt: *“Als ARN hebben we ons niet bezig gehouden met het definiëren van de inhoud voor de Groene Hub, daar staan we los van”*.

8. De bewuste selectie van partners en inhoud

Dit project is klein gestart. Nijmegen heeft het initiatief genomen, volgens Luijten. Daarna heeft de stadsregio het stokje overgenomen en in de tussentijd zijn private partijen gevraagd mee te doen in de Groene Hub. Hoogma stelt dat de participatie van private partijen allemaal op basis van vrijwilligheid is gebeurd. Wel zijn, voordat partijen werden gevraagd mee te doen, eerst marktconsultaties met private partijen behouden om te bepalen waar groen gas kon worden ingezet. Daarnaast was de ARN op dat moment zelf al de mogelijkheid aan het onderzoeken om een vergistingsinstallatie te bouwen.

Nijmegen heeft als initiatiefnemer volgens Tjisse Klasen bewust andere publieke partijen (de MARN en de MRA gemeenten) benaderd om te participeren in de Groene Hub. De stadsregio heeft vervolgens het initiatief van de gemeente Nijmegen overgenomen om andere partijen te benaderen.

Deze factor krijgt een gemiddelde score op de Likertschaal.

9. Tijdstip van betrokkenheid van partners

Deze factor heeft oorspronkelijk betrekking op het moment waarop private partijen bij een project betrokken worden. In dit project is het één publieke partij (Nijmegen) geweest, die andere publieke partijen bij het project heeft betrokken. Tevens heeft de gemeente Nijmegen private partijen benaderd om te participeren in de Groene Hub.

Deze factor is volgens Luijten zeer belangrijk geweest voor het succes van dit project. Volgens hem werd een subsidie verleent door minister Cramer, juist voordat ze vertrok uit

Den Haag. De concessie voor het openbaar vervoer kon worden verlengd. Daarmee waren de busmaatschappijen ook meteen betrokken bij dit project. Dit is zeker een van succesfactoren geweest. Maar dit alles is puur toeval geweest. Ook andere respondenten stellen dat het tijdstip goed is gekozen en dat heeft zeker geholpen. Rozestraten ontkent niet dat het tijdstip goed gekozen is, maar de ARN is hier niet van afhankelijk geweest. Hij zegt dat de ARN de bouw voor een vergistingsinstallatie anders ook had doorgezet.

10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

Er is een interactief planproces gevoerd. Tijssse Klasen is van mening dat zonder interactief planproces het project niet van het de grond was gekomen. Met een interactief proces is het mogelijk om de belangen van de verschillende partijen te leren kennen en te bespreken. Venema stelt ook dat het interactief proces heeft bijgedragen aan de vorming van het proces en er voor gezorgd heeft dat partijen op één lijn komen te zitten. Rozestraten meent dat de ARN heeft niet actief heeft meegedaan aan het interactief proces en vooral haar eigen afwegingen gemaakt. Daarom heeft hij deze factor ook een lagere waardering gegeven dan de overige respondenten.

11. Vervulling van de regierol

Over de vervulling van de regierol zijn de meningen zeer verdeeld. Luijten stelt dat, juist omdat de overheid in dit project niet mee participeert, ze de onafhankelijk regierol op zich kan nemen. De overheid financiert niet en loopt niet direct risico in de verschillende deelprojecten. Dat risico ligt immers bij de verschillende private partijen. Hoogma stelt dat, nu de overheid de regie, zij juist niet onafhankelijk is. Bruggink is het daar mee eens: *“De overheid heeft de regie en probeert zich onafhankelijk op te stellen, maar op de keper beschouwd is ze dat niet helemaal.”*

Overigens vinden alle respondenten het van belang dat er wel een regierol is geweest. Men verschilt van mening of het van belang is om een onafhankelijk persoon de regie te laten voeren.

12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

In de Groene Hub zijn een paar arrangementen gebruikt. Er zijn verschillende subsidies versterkt aan private partijen en er is een intentieovereenkomst gesloten tussen de partijen. Maar er geen samenwerkingsovereenkomst zoals in de andere PPS projecten. De respondenten geven daarom deze factor een lagere waardering.

13. De rol van planprocedures.

Over de rol van de procedures is men het met elkaar eens. De procedures zijn gevolgd en hebben geen grote problemen of vertragingen veroorzaakt. Hoogma stelt: *“Ik zie het als een randvoorwaarde, maar iedereen is bekend met de geldende procedures dus dat levert ook geen problemen op”*.

Rozestraten stelt: *“We hebben alles netjes doorlopen en er zijn geen bezwaarschriften ingediend. De ARN heeft al jaren een zeer goed contact met de omwonenden over alle ontwikkelingen rondom het bedrijf. Als er een nieuwe vergunning wordt aangevraagd dan lichten we de omwonenden als eerste in over wat dit voor hun betekent. Daarom hebben we al lang geen bezwaarschriften meer gehad”*.

14. Externe ontwikkelingen

Er speelt een aantal externe ontwikkelingen die invloed hebben op het project. Voorbeelden die de respondenten noemen zijn de prijsfluctuaties van de diesel- en LPG prijs en de hoogte van de belasting die op groen gas wordt geheven. In december 2011 was misschien sprake van een verhoging van de belasting op groen gas. De hoogte van de belasting zou dan vergelijkbaar zijn geworden met de belasting die op LPG wordt geheven. Dat is (nog) niet doorgegaan. Uiteindelijk is de invloed van de externe ontwikkelingen vrij minimaal geweest. De respondenten geven in de Likertschaal aan deze factor een lage tot gemiddelde score.

15. Veranderingen institutionele posities

Er is wel een mogelijke verandering op komst. Mogelijk worden de stadsregio's niet meer vanuit het Rijk ondersteund. De toekomst van de regio staat in dat geval wel op het spel. De heer Luijten denkt dat dit geen directe invloed heeft op het project de Groene Hub omdat het project al zo ver is gevorderd en waarschijnlijk onder de hoede van de provincie komt.

6.5.2 Aanvullingen

In een aantal interviews komen de respondenten met aanvullingen op het interview of met factoren of aspecten die naar hun mening van belang zijn geweest in het proces.

Goede onderlinge verstandhouding:

Er moet een goed zakelijk contact zijn tussen mensen die meewerken binnen een project. Men moet een bepaalde klik hebben met elkaar en met het project om een goedwerkende samenwerking van de grond te krijgen. Het is belangrijk dat de projectleider enthousiaste mensen voor het project vraagt. Daarnaast moeten mensen ook de juiste competenties hebben qua opleiding en werkervaring om mee te kunnen doen.

6.5.3 Deelconclusie

De Groene Hub is geen PPS project maar een project waar de overheid ook private partijen bij betreft om doelen die overheid zichzelf stelt te realiseren. De publieke partijen hebben verschillende sectoren aan elkaar proberen te koppelen, zodat het openbaar vervoer op een duurzamere wijze kan worden georganiseerd. Dit wordt gedaan zonder dat de publieke partijen zelf veel investeren of zelf direct grote risico's lopen.

	Luijten	Hoogma	Bruggink	Thijssse Klasen	Rozestraten	Venema en Wennekendonk	gemiddelde	rangorde
Tabel 4 Likertschaal Groene Hub								
2 Rendabiliteit van het project	5	5	4	3	2	5	4	3
3 Complexiteit van het project	4	3	2	2	2	2	2,5	13
4 Aanwezigheid van risicodragende private partners	5	4	5	5	4	5	4,67	1
5 Rol van publieke partijen	4	4	4	5	4	5	4,33	2
6 Project en zijn omgeving	2	2	4	2	5	1	2,67	10
7 Defenitie van inhoud van het project	4	4	4	5	1	3	3,5	6
8 De bewuste selectie van partners en inhoud	3	3	2	4	*	3	3	8
9 Tijdstip van betrokkenheid	5	4	4	4	3	4	4	3
10 Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces	4	4	4	5	1	4	3,67	5
11 Vervulling van de regierol	5	2	1	5	2	1	2,67	10
12 Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	3	4	3	3	3	*	3,2	7
13 De rol van procedures	2	3	2	4	3	*	2,8	9
14 Externe ontwikkelingen	4	3	3	1	4	1	2,67	10
15 Veranderingen institutionele posities	2	2	2	1	1	1	1,5	14

Erg belangrijk voor een succesvol project

Dit zijn de factoren die alle respondenten een hoge score hebben gegeven op de Likertschaal:

- Aanwezigheid van risicodragende private partners
- Rol van de publieke partijen
- Rendabiliteit van het project
- Tijdstip van betrokkenheid van partners

De respondenten stellen dat de aanwezigheid van risicodragende private partners en een duidelijk rol van de overheid erg belangrijk zijn voor een succesvol project. De private partijen dragen alle risico's in dit project. De publieke partijen hebben een markt gecreëerd waar private partijen kunnen toetreden. Dit zou ook Waalweelde een mooi voorbeeld kunnen zijn van de wijze waarop private partijen kunnen worden aangetrokken. Maar dan moet de rol van de overheid wel duidelijk zijn en bedrijven garanties kunnen bieden zodat zij de investering ook durven te doen. Bedrijven zijn alleen maar bereid een investering te doen als zij ook de mogelijkheid hebben om een rendement te halen. Dit wordt op verschillende manieren gegarandeerd met subsidies.

De factor het Tijdstip van betrokkenheid van partners wordt in dit project hoog gewaardeerd. Luijten stelt: *"Alles viel mooi met elkaar samen. We hadden private partijen vroeg benaderd en er kwam subsidie vanuit Den Haag. Dat bracht alles in een stroomversnelling"*. Wel heeft toeval een grote rol gespeeld bij het tijdstip.

Belangrijk voor een succesvol project

- Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces.
- Definitie van inhoud van het project
- Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen
- De bewuste selectie van partners en inhoud

- De rol van planprocedures
- Vervulling van de regierol
- Project en zijn omgeving
- Externe ontwikkelingen
- Complexiteit van het project

Het initiatief van dit project komt vanuit de overheid. Zowel de keuze voor de inhoud van het project, als voor de te betrekken partners ligt bij de stadsregio. Opvallend is dat bewust is gezocht naar meer publieke partners. Private partners zijn na marktconsultatie vooral op basis van vrijwilligheid bij het project betrokken. De regierol ligt dan ook niet verbazend bij de overheid. Over de onafhankelijkheid van deze rol is men het onderling niet eens. Luijten meent dat, omdat de overheid niet participeert en geen (financiële) risico's loopt, dit haar onafhankelijkheid betekent, maar krijgt geen bijval van andere respondenten.

De complexiteit van het project zit met name in de samenwerkingsvorm, aldus de respondenten. Het koppelen van veel verschillende sectoren, zonder dat gebruik wordt gemaakt van een samenwerkingsovereenkomst en het feit dat veel partijen, zowel publiek als privaat, betrokken zijn bij het project maakt het geheel complex. De meningen over de beperkende werking van deze complexiteit lopen uiteen. Men is er in geslaagd de complexiteit hanteerbaar te maken, door het project in deelprojecten onder te verdelen. Omdat er in dit project geen sprake is van een samenwerkingsovereenkomst, is het belang van een interactief en dynamisch proces des te groter. Slechts voor de ARN heeft dit geen rol gespeeld, waardoor deze factor een categorie lager moet worden geplaatst. Het is dan ook niet verwonderlijk dat respondenten naast de factoren nog een nadruk hebben gelegd op het belang van een goede onderlinge verstandhouding.

De lokale bevolking wordt in het project nog niet betrokken, behalve bij de bouw van de vergistingsinstallatie. Voor dat deel wordt de lokale bevolking door de ARN volop betrokken in het project. Het is dan ook Rozenstraten van de ARN die de koppeling tussen de omgeving van een project en de rol van planprocedures maakt. Waar andere respondenten procedures afdoen als niet meer dan een randvoorwaarde, stelt Rozenstraten dat in de procedures rekening moet worden gehouden met de omgeving. Bezwaren vanuit de omgeving kunnen de procedures vertragen of zelfs doen beëindigen.

Wat betreft externe ontwikkelingen, er heeft een aantal ontwikkelingen gespeeld die van invloed op het project zouden kunnen zijn geweest. Deze ontwikkelingen bleken echter beheersbaar, of hebben geen groot effect meer op het project gehad.

Van onderschikt belang voor een succesvol project

- Veranderingen in institutionele posities

Bij de Groene Hub wordt een voorbeeld genoemd. De stadsregio wordt misschien opgeheven door een korting op de WGR plus regeling vanuit het Rijk. Maar de respondenten verwachten niet dat dit nog invloed heeft op het project. Het project is daar al te ver voor ontwikkeld. Als de stadsregio verdwijnt, dan zal het project wel worden overgenomen door de provincie.

7. Conclusie

7.1 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is het Waalweelde project met als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap, waarbij aandacht is voor waterafvoer en veiligheid, natuurontwikkeling, economie, wonen, toerisme/recreatie, cultuurhistorie, energie en klimaat. In Waalweelde staat men voor een aantal opgaven, waaronder het probleem van financiering. Het betrekken van private partners is een goede manier om grote projecten te financieren. Een PPS is mogelijk een geschikte projectstructuur om private en publieke partijen te laten samenwerken.

Doel van dit onderzoek is om een advies aan Waalweelde te kunnen schrijven, waarin wordt ingegaan op de beste wijze om PPS te gebruiken bij het verwezenlijken van de doelen in Waalweelde. In dit advies wordt geprobeerd een zo adequaat mogelijk oplossing te geven voor de vier opgaven waar men in Waalweelde mee te maken heeft. Naast financiering is dat het integraal benaderen van projecten, het creëren van draagvlak en het betrekken van beheer, onderhoud en exploitatie bij een project.

Er is onderzoek gedaan naar succes- en faalfactoren van PPS. Het onderzoek naar deze succes- en faalfactoren heeft plaatsgevonden door middel van vier casestudies. De cases zijn geselecteerd aan de hand van de criteria uit Waalweelde, met als overige voorwaarde dat zij 'succesvol' waren, waarmee bedoeld wordt dat de plan-fase met succes is afgerond. Gekozen is voor drie PPS cases en één niet-PPS case. Door middel van interviews zijn bij elke case de succes- en faalfactoren getoetst.

Speciale aandacht is er in dit onderzoek geweest voor de theorie van Caspar Pompe (Rijkswaterstaat, 2009), welke is behandeld in hoofdstuk 2. De theorie houdt in dat de exploitant dient te worden betrokken bij het planproces, vóórdat de bouwer wordt betrokken. Door de exploitant te raadplegen en invloed te laten uitoefenen tijdens de gehele duur van een project, wordt een optimaal eindresultaat behaald en de kans verkleind dat de exploitant in de exploitatiefase tegen problemen of extra kosten aanloopt.

In de conclusie worden alle factoren die zijn onderzocht ingedeeld in drie categorieën: erg belangrijk voor een succesvolle PPS, belangrijk voor een succesvolle PPS en van ondergeschikt belang voor een succesvolle PPS. Als uitgangspunt voor deze rangorde zijn de scores op de Likertschaal gebruikt. In Bijlage 4 is de volledige tabel, met uitkomsten van alle vier de cases te vinden.

Ook is er aandacht voor aanvullingen op de factoren die zijn gegeven in de interviews. Daarnaast wordt er ingegaan op de stelling van Pompe over het betrekken van exploitanten in het planproces.

7.2 Onderzoek factoren

Het onderzoek naar PPS is een onderzoek geweest naar de factoren die bijdragen aan het slagen (of falen) van een PPS. Hierbij zijn de succes- en faalfactoren van Van Ham en Koppenjan (2002) tot uitgangspunt genomen. Een decennium na het verschijnen van hun onderzoek (Van Ham & Koppenjan, 2002), zijn 14 succes- en faalfactoren systematisch getoetst op hun daadwerkelijke bijdrage aan het slagen of falen van een project. Ook is geprobeerd een rangorde aan te brengen onder de succes- en faalfactoren, afhankelijk van hoe belangrijk zij zijn voor een succesvol PPS project.

Aan de hand van de antwoorden uit de interviews zijn de factoren per case geanalyseerd en is een rangorde gemaakt in drie categorieën. Ook is de meeste respondenten gevraagd of zij aanvullingen hadden op de 14 factoren, van wat verder van belang is voor een succesvol project. Hieronder volgt de algemene conclusie over de succes- en faalfactoren.

7.2.1 Erg belangrijk voor een succesvolle PPS

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat een aantal factoren als essentieel wordt gezien voor een succesvolle PPS.

Aanwezigheid van risicodragende private partners

Koppenjan en Van Ham (2002) stellen dat de interesse van private partijen alleen niet voldoende is, private partijen moeten ook risicodragend deelnemen. Ook haken private partijen volgens hen af, wanneer ze niet de mogelijkheid hebben gekregen om een actieve rol in het proces te kunnen spelen.

In drie PPS cases hebben de private partijen een grote tot zeer grote rol kunnen spelen in het planproces. Ze waren in ieder geval gelijkwaardig aan de publieke partij. Bij de Groene Hub hebben de private partijen een kleine rol gehad. Daar zijn ze alleen verantwoordelijk voor een eigen project, de publieke partijen coördineren het grote geheel.

In alle gevallen zijn de private partijen risicodragend in de projecten. Alle respondenten hechten hier een groot belang aan. Iedereen vindt dat private partijen een deel of alle risico's van het project moeten dragen. Dan zullen ze actiever in het proces deelnemen. Veel respondenten noemen deze factor als noodzakelijk voor het slagen van een PPS. Opvallend is ook dat in één van de projecten de aanwezigheid van risicodragende private partners tevens een voorwaarde is genoemd om financiering van banken te krijgen.

10 jaar geleden zouden overheden misschien nog meer of alle risico's op zich hebben genomen en bang zijn geweest voor een te grote invloed van de private partijen. Nu is daar geen sprake meer van en leggen overheden de risico's deels of volledig bij private partijen neer.

Rol van publieke partijen

In de theorie worden twee belangrijke punten bij deze factor genoemd. Volgens Van Ham en Koppenjan is er een verschil tussen de Rijksoverheid en lokale overheden. De Rijksoverheid is terughoudend om in een PPS in te stappen en stuurt liever op afstand. Als de Rijksoverheid kiest voor een PPS, gebruikt zij het concessiemodel. Lokale overheden kennen de lokale private partijen beter en durven eerder te kiezen voor een alliantievorm. De casestudies bevestigen dit beeld. In de Zuiderzeehaven en Strijp-S doen de publieke partijen mee in een alliantiemodel, terwijl Defensie op de Kromhout Kazerne gekozen heeft voor een concessiemodel (DBFMO contract). Een ander punt dat Van Ham en Koppenjan aandragen is dat de overheid soms wispelturig en twijfelend is. Dat kan een faalfactor vormen voor een PPS. Vanuit de casestudies blijkt dat de meeste publieke partijen een duidelijke rol kiezen in het proces. Private partijen zijn over het algemeen niet bereid te investeren en risico's te lopen in een project, waarbij de overheid een onduidelijke rol heeft.

Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen

Een ander aspect dat bij de drie PPS projecten als belangrijk wordt ervaren, zijn de ondersteunende arrangementen. In de theorie wordt gesteld dat arrangementen positief

kunnen bijdragen aan de samenwerking, maar soms kan het gebruik van arrangementen ook negatief uitpakken.

Bij de drie PPS projecten is een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin alle afspraken en contracten zijn vastgelegd. Men noemt dit ook wel de 'bijbel' van het project. De samenwerkingsovereenkomst is de basis van het succes. In het vierde onderzochte project, de Groene Hub, wordt een samenwerkingsovereenkomst als minder van belang gezien. Daar zijn wel subsidieafspraken gemaakt maar er is geen samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de partijen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat met name in een PPS project een samenwerkingsovereenkomst als onmisbaar wordt gezien. In een andere projectstructuur, zoals bij de Groene Hub, is het van minder belang,

Ondersteunende arrangementen worden van groot belang gezien voor het succes van een PPS constructie. Het vertrouwen en *commitment* tussen partijen wordt in een samenwerkingsovereenkomst bezegeld.

Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces

Vanuit de theorie wordt gesteld dat interactieve planvorming essentieel is voor de vorming van een PPS project. Op deze wijze wordt vertrouwen en *commitment* tussen partijen gecreëerd. Wel moet er worden gewaakt voor een te vrijblijvend proces. Partijen moeten wel keuzes durven maken en er zelf voor zorgen dat ze intern draagvlak hebben voor deze keuzes. Vanuit de casestudies blijkt dat de respondenten die betrokken zijn geweest bij het interactief proces dit ook heel belangrijk vinden. Berkhout vat het mooi samen: "*Het zou niet op een andere manier kunnen, denk ik*". Interactieve projectontwikkeling is dus essentieel om een succesvolle PPS op te kunnen zetten. Dat geldt zowel voor het concessiemodel als voor het alliantiemodel.

Rendabiliteit van het project

Van Ham en Koppenjan stellen in hun theorie dat het behalen van een rendement van groot belang is voor een PPS. Een PPS zal vooral tot stand komen als partijen een rendement kunnen maken. Financiële verevening binnen een project kan een middel zijn om het voor partijen interessant te maken. De mogelijkheid om een rendement te maken wordt door veel respondenten van belang geacht. Vele noemen het een voorwaarde om private partijen bij het project te kunnen betrekken. Publieke partijen hoeven niet altijd een financieel rendement te maken op een investering. Het belangrijkste is dat het maatschappelijk doel wordt bereikt en als er een mogelijkheid is een rendement te behalen is dat mooi meegenomen.

In sommige projecten kiest een publieke partij voor een PPS om te besparen op de kosten. Als een publieke partij zelf niet de mogelijkheid heeft om winst te maken op een ontwikkeling, heeft het geen zin om in een alliantie te stappen. Dan kan een publieke partij beter kiezen voor een concessiemodel.

(Onafhankelijke) regierol

In de theorie wordt gesteld dat het van groot belang is om een persoon, groep of organisatie in het proces te hebben die de regierol op zich neemt om zo de verschillende partijen aan elkaar te koppelen. Maar volgens Koppenjan en Van Ham wordt in de praktijk zelden de rol van een procesmanager toebedeeld.

Over deze factor zijn de respondenten het veel met elkaar oneens. De meeste respondenten vinden het van belang dat iemand de regie in handen neemt. Maar er is discussie of degene

die de regierol heeft ook onafhankelijk moet zijn. Een aantal respondenten vindt het niet van belang dat deze persoon onafhankelijk is. Men vindt het vooral belangrijk dat een 'regisseur' de inhoudelijke kennis en competenties heeft om zo'n project te organiseren. Anderen stellen dat het essentieel is dat er tijdens het proces iemand is die onafhankelijk is en kan bemiddelen op het moment dat partijen het met elkaar oneens zijn. Bij de Groene Hub vindt een aantal respondenten dat de overheid deze rol prima kan vervullen, omdat zij zelf geen marktspeler is in het project. In andere projecten, waar de overheid zelf mee investeert en een partner is in de alliantie, zoals in de Zuiderzeehaven of bij Strijp-S, vinden de respondenten het van groot belang dat een onafhankelijk regisseur het proces leidt. Uit de antwoorden van de interviews hieromtrent, meen ik af te leiden dat volledige onafhankelijkheid niet vereist is, maar om een adequate rol te kunnen spelen in geval van conflicten binnen een project, het van belang is dat degene die de regie voert niet *risicodragend* is.

Deze factor staat in de tabel, te vinden in Bijlage 4, op een lagere positie in de rangorde. Een aantal respondenten heeft deze factor een lagere waardering gegeven omdat zij het niet van belang vinden dat de regierol wordt vervuld door een onafhankelijk persoon. Maar bijna alle respondenten vinden het wel belang dat iemand de regie heeft in het proces. Daarom is deze factor een categorie naar boven verschoven.

De complexiteit van het project

Volgens Van Ham en Koppenjan is er sprake van een complex project als er meerdere actoren betrokken zijn, er sprake is van een complexe marktsituatie en de financiële en inhoudelijke risico's groot zijn.

Op de vraag of hun project complex is geweest, antwoordden bijna alle respondenten bevestigend. Op de vervolgvraag, of complexiteit beperkend heeft gewerkt voor het succes van het project, antwoordden de meeste respondenten dat daar geen sprake van is geweest. Bij Strijp-S noemen twee respondenten wel dat de complexiteit zo groot was, dat het beperkend heeft gewerkt.

Alle onderzochte projecten zijn in meer of mindere mate complex, maar de actoren hebben manieren gevonden om deze complexiteit hanteerbaar te maken. Transparantie in het proces wordt als belangrijk omschreven om een complex project inzichtelijk te krijgen voor alle partijen.

Deze factor is in de belangrijkste categorie geplaatst. Deze factor is in de Likertschaal laag gewaardeerd, maar uit de inhoudelijke toelichting van de respondenten blijkt dat complexiteit een grote rol speelt in het opstarten van een PPS. Het kan een mogelijke faalfactor zijn voor een project.

7.2.2 Belangrijk voor een succesvolle PPS

Bewuste selectie van inhoud en partners

Het Europees recht eist een openbare aanbesteding voor grootschalige projecten. Dit bemoeilijkt samenwerking tussen publieke en private partijen in de plan-fase. Het voordeel van een openbare aanbesteding is dat een publieke partij de keuze houdt in haar private partners. Daarom moet een publieke partij van te voren goed nadenken hoe zij andere partijen gaat selecteren. In de onderzochte projecten is dit op verschillende manieren aangepakt. De gemeente Kampen heeft eerst de planologisch procedures gevolgd en is daarna een aanbestedingsprocedure gestart. Bij de Kromhout en de Groene Hub is er gebruikt gemaakt van marktconsultaties. Op deze wijze kan er wel een openbare

aanbesteding plaatsvinden maar heeft men eveneens gebruik kunnen maken van de kennis en de visie op het project van de private partijen. Deze informatie is gebruikt om het programma van eisen voor de aanbesteding aan te scherpen.

Uit alle cases komt naar voren dat het belangrijk is om een partner te kiezen die bij het project past en die het project versterkt. Daarnaast is het van belang dat alle partners een gezamenlijk doel nastreven.

Definiëring van de inhoud

In een PPS is het belangrijk om, naast goede afspraken te maken over het afdekken van risico's, ook een goed innovatief en realiseerbaar plan op te stellen. Van Ham en Koppenjan stellen dat een plan partners moet motiveren om deel te nemen aan de samenwerking. Uit de casestudie blijkt dat de definiëring van de inhoud op twee wijzen kan worden gedaan. Men kan er voor kiezen om alles van te voren inhoudelijk vast te leggen. Of men kan er voor kiezen om een visie vast te stellen en procesafspraken te maken op welke wijze naar deze visie wordt toegewerkt. Voor de Zuiderzeehaven heeft de gemeente Kampen een duidelijk plan neergelegd en is daar een aanbestedingsprocedure voor gestart. In Strijp-S is voor de tweede variant gekozen. Er is een duidelijke stip op de horizon gezet en men probeert vervolgens daar flexibel naartoe te werken. Hierdoor heeft men, gedwongen door de economische crisis, de flexibiliteit gehad om tussentijds het programma bij te sturen. In dit geval is het wel van belang dat men duidelijke procesafspraken maakt over de wijze waarop met wijzigingen in het project wordt omgegaan. Deze werkwijze is vooral nuttig voor projecten die een looptijd van vele jaren hebben.

Tijdstip van betrokkenheid van partners

De vraag die hier speelt is wanneer de initiatiefnemer andere partijen bij het project betreft. Van Ham en Koppenjan beschrijven het dilemma waar partijen voor staan. Als de publieke partij de private partijen pas later in het project betreft, dan heeft de publieke partij de mogelijkheid het plan eerst zelf vast te stellen. Het is voor een private partij duidelijk wat de risico's van het plan zijn. Het nadeel hiervan is dat een private partij weinig tot geen invloed heeft op de planvorming. Ook kunnen de beide partijen geen gebruik kunnen maken van elkaars kennis en bevoegdheden. De oplossing die Van Ham en Koppenjan aandragen voor dit dilemma, is dat de publieke partij de grote lijnen vaststelt om vervolgens pas private partijen te benaderen. In twee cases (Kromhout en de Groene Hub) heeft men gebruik gemaakt van een concurrentiegericht dialog. De publieke partijen hebben op deze wijze gebruik gemaakt van de expertise van private partijen. Bij de Zuiderzeehaven vinden de private partijen het spijtig zo laat te betrokken zijn bij het planproces. Ze hebben een aantal verbeteringen in het plan kunnen aanbrengen, die nog net binnen het bestemmingsplan paste. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij het planproces vruchtbaar is.

De rol van planprocedures

Procedures hoeven geen problemen te veroorzaken, maar volgens de theorie is de wijze waarop partijen er mee omgaan wel bepalend. Een verkeerde aanpak kan belemmerend werken op de procesgang. Deze factor wordt in de Likertschaal verschillend beoordeeld. Verschillende respondenten noemen de rol van planprocedures geen factor maar een randvoorwaarde. Wanneer procedures niet succesvol worden afgerond, zal het project geen doorgang kunnen vinden of loopt het project vertraging op. In de onderzochte projecten

heeft men rekening gehouden met planprocedures en deze procedures hebben in de projecten dan ook niet voor grote vertragingen gezorgd. Voor private partijen is het een voordeel als een publieke partner betrokken is in het project. Deze kan het vergunning- en proceduretraject op zich nemen.

Het project en zijn omgeving

Als er sprake is van conflicterende maatschappelijk belangen, die moeilijk te overbruggen zijn, kan dit een faalfactor vormen. In de casestudie blijkt dat de meeste respondenten dit gevaar zien en op voorhand de bevolking en maatschappelijke organisaties informeren over hun plannen. Bij de meeste projecten was sprake van weinig tot geen maatschappelijk verzet. Alleen bij de Zuiderzeehaven waren er een aantal natuurorganisaties die zich verzetten tegen de plannen. Dit is door een paar afgevaardigden van de private partijen netjes opgelost. In het project de Groene Hub is de ARN een mooi voorbeeld van hoe er met deze factor kan worden omgegaan. De ARN heeft al jaren zeer goed contact met de omgeving. Ze informeren de omwonenden als eerste wanneer zij een nieuwe vergunning aanvragen of een nieuwe ontwikkeling willen starten. Op die wijze hebben zij al jaren niet meer te maken gehad met ingediende bezwaarschriften.

Onder de omgeving moeten in sommige gevallen ook lokale overheden worden gerekend. Wanneer bij een PPS project lokale overheden niet als publieke partij zijn betrokken, kunnen zij nog wel invloed hebben. Bij de planprocedures en benodigde vergunningen is medewerking van lokale overheden vereist. Belangrijk is dus dat in dit geval ook draagvlak onder lokale overheden wordt gecreëerd.

Deze factor kan in potentie een risico vormen voor een project als daar niet goed mee wordt omgegaan.

7.2.3 Van ondergeschikt belang voor een succesvolle PPS

In de onderzochte cases geldt dat de laatste twee factoren een kleine tot geen rol hebben gespeeld in het beperken van het succes. Wel zijn het twee mogelijke faalfactoren. Voor deze twee factoren geldt, dat er een kleine kans bestaat dat ze zich voordoen. Maar komt één van deze factoren voor, dan kan dit een groot risico vormen voor een project.

Externe ontwikkelingen

Dit zijn ontwikkelingen waar de actoren niet direct invloed op hebben. Als externe ontwikkelingen financiële consequenties hebben voor een project, kan het een kritische factor vormen voor het project. Externe ontwikkelingen zouden van te voren moeten worden geïnventariseerd. De meeste respondenten stellen dat deze factor geen grote invloed heeft gehad op het project. Bij de Kromhout Kazerne ontstond er wel een probleem bij de financiering van het project door de onzekerheid op de financiële markten als gevolg van de kredietcrisis. Hier is een oplossing voor gevonden, maar het project stond bijna op losse schroeven. Adequaet handelen en een kleine dosis geluk maken dat deze factor meestal geen grote rol in een project speelt maar het kan wel een faalfactor voor een project zijn.

Veranderingen in institutionele posities

Van Ham en Koppenjan stellen in hun theorie dat er mogelijk institutionele veranderingen kunnen optreden door overnames van private partijen door derden of doordat de politieke besluitvorming verandert, bijvoorbeeld als het gevolg van verkiezingen. Voor deze factor

geldt eveneens dat er een kleine kans is dat het voorkomt en invloed heeft op een lopend project. Mocht dit echter voorkomen, dan heeft het wel grote invloed op het project. In de onderzochte projecten heeft dit niet tot grote problemen geleid. De respondenten geven aan dat zij weinig mogelijkheden zagen om hier op te anticiperen.

7.3 Aanvullingen op de factoren

Er worden twee belangrijke aanvullingen gegeven op de factoren om een succesvolle PPS te kunnen op te zetten. Dit zijn vertrouwen en een goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokkenen.

Zonder vertrouwen komt geen PPS tot stand. Van Ham en Koppenjan noemen vertrouwen en *commitment* in hun observaties, maar hebben dit niet een specifieke factor laten zijn. Vertrouwen moet geleidelijk ontstaan in het planproces door gezamenlijk een beeld en/of doel te creëren voor het project.

Het is van groot belang dat partijen elkaar kunnen vertrouwen. Deze factor is moeilijk meetbaar en is niet in een arrangement vast te leggen. Partijen zullen zich er rekenschap van moeten geven en, indien nodig, aan het vertrouwen tussen partijen moeten werken.

Een goede verstandhouding tussen betrokkenen kan helpen om sneller een vertrouwensband op te bouwen. Ook kan het voorkomen dat onderlinge conflicten uit de hand lopen. Wanneer er deelbelangen spelen, zoals binnen het consortium bij het Kromhout-project, kan een gebrek aan een goede onderlinge verstandhouding tot problemen leiden. Als initiatiefnemer kan dit iets zijn waar rekening mee moet worden gehouden op het moment van selectie van medewerkers of partners.

7.4 Verhouding tussen bouwers en exploitanten

Pompe stelt voor om exploitanten een grote rol te geven in een planproces. Volgens Pompe weet een exploitant wat hij nodig heeft om een project te kunnen exploiteren. Een bouwer kijkt alleen naar de korte termijn en bedenkt wat hij nodig heeft om een project te bouwen. Er wordt weinig rekening gehouden met de belangen van een exploitant. In de Kromhout Kazerne blijkt dat dit tot praktische problemen heeft geleid.

Exploitanten stellen zich vaak terughoudend op in een planproces. Ze wachten af tot ze benaderd worden om een offerte in te dienen als het ontwerp is afgerond. Ze hebben niet de financiële middelen om mee te investeren in een ontwikkeling en partner te worden in een PPS, in tegenstelling tot een bouwer. Hierdoor houden de bouwers een grote invloed op de planproces en hebben de exploitanten weinig invloed op de manier van ontwerpen en ontwikkelen van een project. Een mogelijke oplossing zou zijn dat bouwers een totaalpakket aanbieden (van ontwerp t/m exploitatie). Dit gebeurt al met de DBFMO contracten. In dat geval zouden de bouwers de specifieke kennis van een exploitant moeten betrekken in het planproces, net als ze dat doen met een architect, constructeur of financieel specialist. Op die wijze kunnen er duurzamere keuzes worden gemaakt in een ontwikkeling en kan een bouwer besparen op de kosten van de exploitatie.

8. Advies voor Waalweelde

Uit de resultaten van dit onderzoek is voor Waalweelde een advies opgesteld. Dit advies wordt opgebouwd vanuit de vier opgaven die in Waalweelde spelen.

8.1 Financiering

Voor het programma 'Ruimte voor de Rivier' heeft de Rijksoverheid een groot budget beschikbaar gesteld om alle projecten mee te kunnen uitvoeren. Of dit budget ook in de toekomst beschikbaar zal zijn, is afhankelijk van de landelijke politiek. Het is niet meer zo vanzelfsprekend dat overheden voor landschap- en natuurontwikkeling geld reserveren.

Voor de realisatie van Waalweelde heeft de Provincie Gelderland door de bezuinigingen van de Rijksoverheid ook andere geldschietters nodig. Een mogelijke oplossing is om zich tot private partijen te richten. Samenwerking tussen publieke en private partijen kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Allereerst door middel van PPS. Bij De Groene Hub is echter een andere projectstructuur gebruikt. Deze projectstructuur zal hieronder nog worden besproken. Het advies richt zich met name op PPS.

8.1.1 Samenwerking met private partijen: PPS

Samenwerking tussen publieke en private partijen kan plaatsvinden door middel van een PPS. PPS is een samenwerkingsconstructie tussen publieke en private partijen waar op projectbasis de doelen van publieke en private partijen kunnen worden verenigd. Door deze samenwerking kunnen publieke en private partijen gebruik maken van elkaars sterke punten en, nog belangrijker, het risico en de investeringen van een project met elkaar delen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het van groot belang is dat de private partijen (eventueel naast publieke partijen) risicodragend zijn in het project. Zou men in Waalweelde willen overgaan tot een PPS, dan zou dit een voorwaarde zijn voor de participerende private partijen. Het feit dat private partijen risico's dragen, draagt niet alleen bij aan het noodzakelijke *commitment* jegens het project, maar kan ook een voorwaarde zijn voor banken. Financiering voor een project kan immers ook (gedeeltelijk) door banken worden verzorgd. Daarbij wordt wel verlangd dat iemand garant kan staan voor de lening.

Private partijen zijn bereid risico's te dragen, mits er kansen liggen om de gedane investering terug te kunnen verdienen. Uit dit onderzoek blijkt dat de mogelijkheid van het behalen van rendement een voorwaarde is voor private partijen om te participeren in een PPS. Dit hoeft niet te betekenen dat het PPS project zelf direct rendabel moet zijn. Het vooruitzicht van het kunnen behalen van rendement is voldoende. Mogelijk kan door middel van verevening binnen het project alsnog een rendement voor private partijen worden bewerkstelligd.

Als publieke partijen een PPS constructie willen opzetten, mogen zij geen twijfelend of afwachtend gedrag vertonen. Dat schept geen vertrouwen bij private partijen. Wil men er in slagen risicodragende private partijen in Waalweelde te laten participeren, dan is het belangrijk dat publieke partijen een duidelijke en actieve rol vervullen.

Het juiste tijdstip waarop private partijen in een project worden betrokken is van belang, maar het moment waarop te kiezen wordt als lastig omschreven en daar moet men wat geluk bij hebben. Het advies is om zodra de grote lijnen vast staan, de andere partners te betrekken om daar hun visie op te geven, bijvoorbeeld aan de hand van een marktconsultatie. Ook in het kader van beheer, onderhoud en exploitatie is het tijdstip waarop partijen bij een project worden betrokken van belang. Zie daarvoor paragraaf 8.4.

8.1.2 Samenwerkingsvorm: concessie- of alliantiemodel

PPS kent samenwerking naar het alliantiemodel en samenwerking naar het concessiemodel. Bij een alliantiemodel zijn de publieke en private partijen (gelijkwaardige) partners in het gehele project. Ze dragen dus beiden zorg voor de financiering en dragen beiden de risico's van het project. Bij een concessiemodel is de relatie tussen de publieke en private partijen er een die vergelijkbaar is met de relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer.

De keuze voor een samenwerkingsvorm kan mede worden bepaald door het type project dat men voor ogen heeft. Een alliantiemodel is uitermate geschikt voor een project waarbij publieke en private partijen kunnen samenwerken en gezamenlijk aan een project kunnen verdienen, zoals bij het ontwikkelen van een woonwijk of een bedrijventerrein. Er wordt een meerwaarde gecreëerd die aan een derde partij verkoopbaar is. Een verkoopbaar eindproduct levert geld op en dit kan een rede zijn voor een publieke partij om te kiezen voor een samenwerkingsvorm waarin zij direct risico loopt.

In het geval de publieke partij een project wil realiseren dat in het belang is van de maatschappij en waar minder eenvoudig direct geld aan kan worden verdiend, wordt het lastiger. Een voorbeeld is waterveiligheid, wat een *public good* wordt genoemd. In Nederland wordt waterveiligheid niet verkocht. De overheid zal niet snel een alliantie-PPS opstarten bij een project waar in basis geen terugverdienmogelijkheid zit. Een oplossing kan zijn, dat er andere economische functies in het project worden geplaatst, zodat partijen de kosten kunnen verevenen met de winsten vanuit die economische functies. De publieke partij kan echter ook kiezen voor een concessiemodel. De private partij krijgt een jaarlijkse vergoeding voor bijvoorbeeld het versterken en onderhouden van een dijk. Een veel voorkomend contract in een concessie-PPS is een DBFM(O) contract. Hierin wordt aan de private partij(en) de opdracht gegeven tot het ontwikkelen (*design*), de bouw (*build*), het financieren (*finance*), het onderhoud (*maintenance*) en eventueel de exploitatie (*operation*) van het project.

8.1.3 Samenwerking met private partijen: alternatief voor PPS

Een andere optie dan PPS is, zoals er in De Groene Hub voor is gekozen, om een nieuwe markt te creëren. De publieke partijen hebben een markt gecreëerd waarbij ze zelf het vraag hebben gecreëerd door het gebruik van groen gas als voorwaarde te stellen in de OV-concessie. Daarnaast is aan de 'aanbodkant' de ontwikkeling gesteund met een subsidie, zodat een private partij de investering kon gaan maken. Op deze wijze heeft de overheid geprobeerd door middel van het creëren van een markt, een maatschappelijk doel verwezenlijk. Private partijen zijn ingestapt op deze markt en dragen zelf het risico voor het deelnemen in deze nieuwe markt.

Dit zou voor Waalweelde ook een optie kunnen zijn, het creëren van een nieuwe markt waar vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht zodat een maatschappelijk doel kan worden bereikt.

8.2 Integraal project

De huidige projecten in het rivierengebied zijn veelal sectoraal aangepakt. Voor een optimale planvorming zouden deze projecten integraal moeten worden aangepakt. PPS kan ook voor integrale projecten worden gebruikt. Bij Strijp-S en de Kromhout Kazerne is sprake van een integraal project. Een mogelijke valkuil voor een integraal PPS project is dat dit de complexiteit verhoogt. Bij grote integrale projecten zijn vaak veel partijen betrokken, die, naast het gezamenlijk belang, ieder deelbelangen nastreven.

Een interactief proces is noodzakelijk om een (integraal) PPS project te kunnen opzetten. Niet alleen is dit noodzakelijk om de complexiteit hanteerbaar te maken maar ook voor een gezamenlijke beeldvorming, vertrouwen, *commitment* en verrijking van het project. Transparantie is hierbij van groot belang.

Voor het slagen van een (integraal) project blijkt het van groot belang dat iemand wordt aangewezen die de regierol op zich neemt. Van belang hierbij is dat die persoon adequaat en goed onderlegd is. Wanneer wordt gekozen voor een alliantie-PPS, blijkt uit dit onderzoek dat het aan te raden is om een onafhankelijk persoon of orgaan de regie te laten voeren. In dit geval zijn immers zowel de publieke als de private partijen risicodragend, en is iemand nodig die in geval van onenigheid kan bemiddelen en besluiten kan nemen die het beste zijn voor het project.

Ten slotte kan een integraal project later eventueel weer worden opgeknipt in deelprojecten. Op deze wijze profiteert met van de voordelen van een integraal project, maar het blijft het project overzichtelijk en hanteerbaar en bovendien de risico's beheersbaar.

8.3 Het creëren van draagvlak

Uit dit onderzoek blijkt dat het hebben van voldoende draagvlak voor een project van groot belang is voor het succes. Uiteraard is het van belang dat een projectorganisatie draagvlak onder haar eigen achterban creëert, maar er zijn veel meer partijen wiens goedkeuring van belang is. Niet alleen lokale bevolking, maar ook maatschappelijke organisaties, zoals milieuorganisaties en in sommige gevallen zelfs lokale overheden kunnen bij een gebrek aan steun voor het project een faalfactor vormen.

Niet elk project leidt tot verzet onder de omgeving. Bij Strijp-S bleek de lokale bevolking zelfs blij te zijn met de geplande ontwikkelingen. Daar kan weer tegenover staan dat soms verzet uit onverwachte hoek kan komen. Bij de Kromhout Kazerne had de provincie Utrecht heel andere plannen met de locatie.

Bij aanvang van een project, althans vroeg in het proces, zal men moeten nagaan of er draagvlak voor het project is onder de omgeving. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld lokale bevolking te informeren of zelfs te betrekken bij het proces, zodat mensen het gevoel krijgen dat ze mogen meepraten. Als een projectorganisatie daar voor kiest, moeten er wel duidelijke kaders worden gesteld om te voorkomen dat als gevolg van input van buitenaf een totaal ander project tot stand komt.

Door het creëren van draagvlak onder de omgeving kan vertraging door bezwaarschriften mogelijk worden voorkomen en kan het planproces sneller worden doorlopen. Het is hoe dan ook van belang om rekening te houden met de rol die procedures spelen. Dit is een voorwaarde waar een project aan moet voldoen. De planprocedures en de risico's daarvan zullen in het planproces moeten worden geïnventariseerd. Speciale aandacht moet hierbij zijn voor de mogelijkheid van bezwaarprocedures. Ook moet de publieke partij zich bewust zijn van het feit dat zij in een PPS twee petten opheeft: die van overheid en die van marktspeler.

De vraag of PPS kan bijdragen aan het creëren van draagvlak, moet op basis van dit onderzoek bevestigend worden beantwoord. Bij een gebrek aan draagvlak onder particulieren of organisaties kan de private partij een brug slaan, zoals is gebeurd bij de Zuiderzeehaven in Kampen. Wanneer er vanuit de (lokale) overheid verzet tegen een project komt, kan de publieke partij gebruik maken van haar positie om dit op te lossen, zoals is gebeurd bij de Kromhout Kazerne.

8.4 Beheer, onderhoud en exploitatie

In veel projecten worden geen afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud van een project. De publieke partijen draaien vaak op voor de kosten, terwijl de private partijen daar indirect van profiteren. Daarnaast wordt hier in de ontwerpproces weinig rekening mee gehouden. Daarom kan het beheer en onderhoud een dure post worden. De exploitatie van een project, nadat is het opgeleverd, zou moeten worden meegenomen in de plan-fase. Dit blijkt ondermeer uit de theorie van Caspar Pompe (Rijkswaterstaat, 2009). Volgens hem moet de exploitant worden betrokken bij het planproces, vóór dat de bouwer wordt betrokken. Door de exploitant te raadplegen en invloed te laten uitoefenen tijdens de gehele duur van een project, wordt een optimaal eindresultaat behaald en de kans verkleind dat de exploitant in de exploitatiefase tegen problemen of extra kosten aanloopt. Ook uit het Kromhout-project blijkt dat in het ontwerpproces de exploitatie vaak het ondergeschoven kindje is.

De exploitant of degene die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud zou derhalve bij het planproces moeten worden betrokken. Een mogelijkheid hiervoor, bij het concessiemodel, is een DBFMO contract, een contract waarin ook de opdracht tot beheer, onderhoud en exploitatie wordt vastgelegd. Een mogelijkheid in het geval sprake is van samenwerking naar het alliantiemodel, is het beheer en onderhoud als verantwoordelijkheid toe te wijzen aan de alliantie van partijen in de samenwerkingsovereenkomst.

9. Reflectie

In de reflectie wordt teruggekeken naar het onderzoek. Na een theoretische reflectie, waarin wordt besproken hoe mijn onderzoek zich verhoudt tot het onderzoek van Van Ham en Koppenjan, volgt een methodische reflectie, waarin wordt teruggekeken op de onderzoeksmethodologie. Ter afsluiting loop ik een aantal verbeterpunten langs.

Theoretische reflectie

De belangrijkste theorie die in dit onderzoek is gebruikt, is de theorie over succes- en faalfactoren van Van Ham en Koppenjan (2002). Van Ham en Koppenjan hebben onderzoek gedaan naar PPS projecten in de infrastructuursector. Door middel van inductief onderzoek naar negen PPS projecten, hebben zij uiteindelijk een lijst van zestien generieke succes- en faalfactoren opgesteld.

Mijn onderzoek zou kunnen worden gekwalificeerd als een vervolgonderzoek op dat van Van Ham en Koppenjan. Van de zestien factoren van Van Ham en Koppenjan is er één specifiek van toepassing op infrastructuurprojecten. Het betreft de factor 'Het onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur'. Deze factor heb ik in dit onderzoek niet meegenomen. De factor 'Politiek- bestuurlijke ontwikkelingen' is ook niet verder onderzocht, omdat dit naar mijn mening geen factor maar een observatie van Van Ham en Koppenjan betreft.

Ik heb uiteindelijk veertien van de zestien factoren geoperationaliseerd en getoetst aan vier cases. Uit mijn toetsing van de factoren blijkt dat het overgrote deel van de factoren ook in die vier cases van belang zijn. Ik heb aannemelijk gemaakt dat de theorie een behoorlijke reikwijdte heeft. Het blijkt dat de theorie ook toepasbaar is op andere projecten dan infrastructurele PPS projecten. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de uitkomsten van dit onderzoek in grote mate kunnen worden gegeneraliseerd.

Ik meen dat naast generalisering van de succes- en faalfactoren, mijn onderzoek nog op een ander gebied een meerwaarde heeft ten opzichte van het onderzoek van Van Ham en Koppenjan. Ik heb geprobeerd een rangorde aan te brengen onder de succes- en faalfactoren. Uiteindelijk zijn de factoren onderverdeeld in drie categorieën: *erg belangrijk voor een succesvolle PPS*, *belangrijk voor een succesvolle PPS* en *van ondergeschikt belang voor een succesvolle PPS*. Hiermee is een prioritering aangebracht onder de factoren.

Van de theorie van Van Ham en Koppenjan (2002) kan worden gezegd dat zij een zeer valide theorie hebben opgesteld, waar ik goed gebruik van heb kunnen maken in dit onderzoek. Van hun zestien generieke factoren zijn er veertien in meer of mindere mate daadwerkelijk van belang gebleken voor het succes van een PPS project. Het enige dat naar mijn mening ontbreekt in hun theorie is een aparte factor over vertrouwen tussen partijen.

Methodische reflectie

Wat betreft mijn methodiek van onderzoek valt ten eerste een aantal punten op. In het onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een Likertschaal. Mijn ervaring met het gebruik van de Likertschaal is vrij goed. Respondenten gaven misschien soms wel sociaal wenselijke antwoorden, maar dat is door de inhoudelijke toelichting van respondenten geen probleem gebleken. Dit gaf mij de gelegenheid om door te vragen naar de wijze waarop de respondent tot een oordeel is gekomen. Wel is duidelijk geworden dat op grond de Likertschaal op zich, geen bevredigende conclusies kunnen worden getrokken. De toelichting van respondenten en de mogelijkheid om door te vragen zijn onmisbaar geweest in dit onderzoek.

Er is geprobeerd een rangorde aan te brengen onder de succes- en faalfactoren. Dit is deels gelukt: het is mogelijk gebleken om een rangorde aan te brengen, maar het is niet mogelijk geweest om factoren te schrappen. Alle factoren moeten door partijen langs worden gelopen om een PPS constructie te kunnen oprichten. Er zou misschien wel een factor kunnen worden toegevoegd, waar partijen rekening mee moeten houden: vertrouwen. Vertrouwen wordt niet als factor onderscheiden door Van Ham en Koppenjan maar is wel van belang voor het vormen van een PPS constructie.

In het hoofdstuk Methodologie is een onderzoeksplan opgesteld. Hierop wil ik kort terugblikken. Niet alles is uitgepakt zoals ik mij van te voren had voorgenomen.

In de interviewvragen zit een aantal vooraf aangenomen veronderstellingen die achteraf niet kloppen. Ik ben er vanuit gegaan, dat de publieke partij altijd het voortouw zou nemen en dat de private partij niet het initiatief tot samenwerking zou nemen. Deels komt dit door het gebruik van het theoretisch kader van Van Ham en Koppenjan. Zij hebben het in hun onderzoek namelijk steeds over *“het tijdstip waarop publieke partijen private partijen betrekken”*. Hieruit concludeerde ik dat de publieke partij altijd het initiatief neemt. Ik had erop bedacht moeten zijn, dat dit niet per definitie het geval is. Bij Strijp-S is het immers de private partij geweest die de publieke partij (de gemeente Eindhoven) bij het project heeft betrokken.

Ik heb problemen ondervonden bij het vinden van data. Ten eerste waren er nog geen PPS projecten binnen Waalweelde. Daarnaast was er een gebrek aan water gerelateerde PPS projecten. Het was überhaupt moeilijk om gebiedsontwikkeling PPS projecten te vinden die succesvol waren. Jammer vind ik het overigens dat het niet is gelukt cases te vinden die aan alle selectiecriteria voldeden. Zo is bijvoorbeeld bij de Zuiderzeehaven nog geen concrete afspraak over beheer en onderhoud.

Het verkrijgen van bronmateriaal van de cases was zeer lastig. Ik heb niet de mogelijkheid gehad om bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomsten bij Zuiderzeehaven, noch Kromhout, noch Strijp-S in te zien, omdat daar gevoelige informatie in staat. Dit was voor het uitwerken van de casestudies en het onderbouwen van uitspraken van de respondenten erg lastig.

Een ander probleem bij het verkrijgen van data is dat niet alle respondenten de interviewvragen goed begrepen, waardoor wellicht niet alle antwoorden kloppen. De vraag over de factor ‘Tijdstip van betrokkenheid van partners’ was niet duidelijk genoeg geformuleerd, waardoor de respondenten de vraag verkeerd begrepen. Sommige respondenten dachten dat het tijdstip bedoeld werd, waarop het project van start ging. Bedoeld werd echter het tijdstip waarop de publieke (of private) partij de private (of publieke) partij bij het project heeft betrokken. Was dit op een vroeg moment in het proces of juist later, wanneer alles in kaart was gebracht en de risico’s duidelijk waren geworden? Met de vraag werd niet bedoeld wanneer het juiste tijdstip was om een project te starten en of er rekening is gehouden met de economische omstandigheden. Hierdoor is in een aantal interviews misschien niet altijd het juiste antwoord op die vraag gegeven.

Overigens vind ik het jammer dat ik pas vanaf het achtste interview ben begonnen met het vragen naar aanvullingen op de succes- en faalfactoren. Deze aanvullingen zijn immers bijzonder interessant gebleken. Ze geven een mooie achtergrond bij de waarderingen die respondenten aan de onderzochte succes- en faalfactoren hebben gegeven. Door direct bij het eerste interview om aanvullingen te vragen, had ik wellicht een vollediger beeld kunnen schetsen van de relevante factoren bij elk project.

Verbeterpunten

In dit onderzoek ben ik er in geslaagd alle vragen, die in de Inleiding (hoofdstuk 1) zijn geformuleerd, te beantwoorden. Wel zijn er naar aanleiding van dit onderzoek enkele nieuwe vragen gerezen. Zo heb ik uit de discussie rondom het belang van een onafhankelijke regierol geconcludeerd dat partijen het belangrijk vinden dat de regierol niet wordt uitgeoefend door een persoon of partij die risicodragend is. Dit betekent geen onafhankelijkheid in de pure zin van het woord, maar heeft daar uiteraard wel mee van doen. In een volgend onderzoek zou het belang van een regierol bij een niet-risicodragend persoon/partij verder kunnen worden onderzocht.

Daarnaast is bij een aantal factoren niet duidelijk geworden of deze een faalfactor kunnen vormen omdat alle onderzochte cases succesvol zijn. Doordat alleen succesvolle cases zijn bestudeerd, kan niet worden vastgesteld of een factor een daadwerkelijke faalfactor is. Geen van de onderzochte projecten is immers gefaald. Een voorbeeld: heeft de complexiteit van het project niet beperkend voor het succes gewerkt omdat het een succesvol project is, of is het een succesvol project omdat de complexiteit van het project niet beperkend voor het succes heeft gewerkt? Dit is dus feitelijk een vraag naar wat eerder was: de kip of het ei. Een alternatieve aanpak van dit onderzoek, die wellicht tot een verbetering zou kunnen leiden, is dan niet enkel succesvolle cases worden onderzocht. Die keuze is bewust gemaakt omdat die projecten van begin tot eind kunnen worden geanalyseerd. Mijn angst was dat bij projecten die voortijdig waren afgebroken, niet alle factoren naar behoren konden worden onderzocht. Het nadeel van deze aanpak is dat van met name de potentiële faalfactoren niet voldoende is vast te stellen in welke mate zijn kunnen bijdragen aan de (on)succesvolle afloop van een PPS.

Dit onderzoek zou ten slotte nog verbeterd kunnen worden, wanneer er meer cases geselecteerd worden voor de casestudie. Hoe meer data er kan worden verzameld, des te betrouwbaarder de uitkomst. Ook zouden bij Strijp-S meer interviews kunnen worden gehouden dan de drie die zijn gedaan.

Literatuurlijst

Bult-Spiering, W. D. (2003), *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Dissertatie. Utrecht. Lemma BV.

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

Cammen, H. van der & Klerk, L. de (2006), *Ruimtelijk ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht. Lemma BV.

Duurzaam Transport Magazine (2010), De Groene Hub, binnenstaddistributie zal nooit meer hetzelfde zijn, p. 30-31. Gevonden op 16 januari 2012.
<http://epub01.publitas.nl/345/1/magazine.php?spread=30#/zoompage/30/>

Eversdijk, A. & Korsten, A. (2008), "De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie" in: *Bestuurswetenschappen nr. 3 2008*, p. 29-56.

Groene Hub, (z.j. a) Groen gas: vraag + aanbod = marktontwikkeling. Gevonden op 10 augustus 2012.
<http://www.degroenehub.nl/groen-gas/>

Groene Hub (z.j. b) Krachten bundelen. Gevonden op 10 augustus 2012.
<http://www.degroenehub.nl/de-groene-hub/krachten-bundelen/>

Groene Hub (z.j. c) Homepagina. Gevonden op 21 augustus 2012
<http://www.degroenehub.nl>

Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft. Eburon. 2^{de} druk

Hof, J. van den (2006), *PPS is de polder. De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijk kwaliteit op Vinex-locaties*. Utrecht. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/ Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation.

Janssen-Jansen, L. B. (2004), *Regio's uitgedaagd: "growth management" ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning*. Assen. Koninklijke Van Gorcum.

Kampen (2007), *Jaarverslag 2007*. Gevonden op 14 augustus 2012
http://kampen.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=240759/type=pdf/Jaarrekening_2007_defitieve_versie.pdf#search='jaarverslag_2007_defitieve_versie'

Kampen (2011), Programmabegroting 2011. Gevonden op 17 augustus 2012.
[http://kampen.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=239836/type=pdf/Programmabegroting_2011.pdf#search=\"programmabegroting_2011%20\"](http://kampen.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=239836/type=pdf/Programmabegroting_2011.pdf#search=\)

Klijn, E.H. & Van Twist, M.J.W. (2007), *Alliantievorming en het management van verwachtingen*. Gevonden op 18 januari 2012.
<http://repub.eur.nl/res/pub/11545/BSK-CDMN-2007-008.pdf>

Klijn, E.H. & Van Twist, M.J.W. (2007), *PPS in Nederland: Retoriek of bloeiende praktijk*. Gevonden op 18 januari 2012.
<http://repub.eur.nl/res/pub/11546/BSK-CDMN-2007-009.pdf>

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

Koppenjan, J. F. M. (2005), The formation of the public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration Vol. 83 No. 1, 2005, p. 135-157*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM & Ministerie van LNV (2002) *Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*. Den Haag

Ministerie van Defensie (2011), Project PPS Kromhout Kazerne.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006a), *Ruimte voor de Rivier*, PKB deel 3.
<http://www.ruimtevoorderivier.nl/loket/publicaties/>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006b), *Ruimte voor de Rivier*, PKB deel 4.
<http://www.ruimtevoorderivier.nl/loket/publicaties/>

Next Vastgoed Consultancy BV (2011), *Bijlage Stagenatie of succes? Quickscan van Strijp-S*. Rotterdam. Gevonden op 4 juni 2012.
http://www.alice-eindhoven.nl/wp-content/uploads/2011/03/Quickscan_Strijp_S.pdf

Nijmegen (z.j.), De Groene Hub, minder en schone kilometers. Gevonden op 11 januari 2012.
http://www2.nijmegen.nl/wonen/milieuenafval/lucht/maatregelen/de_groene_hub

Oranjewoud (2007), *Milieu-effectrapport Transformatie Strijp-S*. Gevonden op 6 juni 2012.
<http://docs1.eia.nl/mer/p15/p1529/1529-175mer.pdf>

Persoonlijk archief E. Visser, Brief d.d. 13 juli 2009, Staatssecretaris Defensie aan de voorzitter Tweede Kamer m.b.t. aanbesteding PPS Kromhout kazerne.

PPS Netwerk Nederland (2012), *Projecten Database*. Gevonden op 15 januari 2012.
<http://www.ppsnetwerk.nl/Projecten-Database>

Provincie Gelderland, de gemeenten Maasdriel, Neerijnen, Zaltbommel en Lingewaal (2009), *Masterplan WaalWeelde West*. In opdracht van het consortium WaalWeelde West uitgevoerd door: H+N+S Landschapsarchitecten i.s.m. DHV, Utrecht: december 2009.

Rijksoverheid.nl Ruimte voor de Rivier. Gevonden op 25 november 2011
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/ruimte-voor-de-rivier>

Rijkswaterstaat (2009), Een tsunami natte kunstwerken, innovatie gevraagd!

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

Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat.(2006) brief aan de Tweede Kamer inzake Planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier. Gevonden op 15 juni 2011
<http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefereerd/9/6/0/kst96061.html>

Studion (z.j.), gevonden op 31 oktober 2011.
studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/2b4acasestudy.doc

Stuurgroep Waalweelde (2009), *Visie WaalWeelde*, december 2009.

Stuurgroep Waalweelde (2010), *Gebiedsgerichte uitwerkingen behorende bij de Visie Waalweelde*, oktober 2010.

Stuurgroep Waalweelde West (2011), *Startnotitie Structuurvisie/MER Waalweelde West, uitgangspunten en reikwijdte detailniveau m.e.r.*

Teisman, G. R. & Klijn, E.H. (2002), Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2, 197-205.

Van Buren, A., Edelenbos, J., Klijn, E. H. & Verkerk, J. (2010), *Gebiedsontwikkeling in woelig water*. Utrecht. Lemma.

Van Ham H., & Koppenjan, J. (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*. Utrecht. Lemma BV.

Van den Brink, M., Termeer C. & Meijerink S.V. (2011), Are Dutch water safety institutions prepared for climate change? *Journal of Water and Climate Change* 2 (4), 272-287.
http://promise.klimaatvoorruimte.nl/pro1/publications/publications.aspx?workspaceid=229&personid=0&pubtypeid=0&groupid=0&clusterid=0&subclusterid=0&string1=&string2=&string3=&string4=&operator1=AND&operator2=AND&operator3=AND&search_scope=1&age_start=0&age_end=0&pub_year=0

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2001), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht. Lemma.

VNG (2009), *Bedrijven en Milieuzonering. Handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk*. Den Haag. SDU.

Waalweelde (z.j.)

<http://www.waalweelde.nl>

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wolting, B., Brugman, A. & Pool, M. (z.j.), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag. Sdu. p. 13-15.

Gevonden op 20 september 2012

<http://www.sdu.nl/pdf/PPSengebiedsontwikkeling.pdf>

Zuiderzeehaven (2011), *Uitgebreide projectbeschrijving Zuiderzeehaven Kampen*. Uit het persoonlijk archief van M. Middendorp.

Zuiderzeehaven Kampen. Gevonden op 6 januari 2012

<http://www.zuiderzeehaven.nl/>

Bijlagen

Bijlage 1: Namenlijst respondenten

Naam	Functie	Organisatie	Project
Henk de Hartog	programmameider	Provincie Gelderland	Waalweelde
Toine Smits	hoogleraar watermanagement	Radboud Universiteit Nijmegen	Waalweelde
Caspar Pompe	Onafhankelijk adviseur	Pompe Advies	
Monique Middendorp	directeur Zuiderzeehaven BV	Zuiderzeehaven BV	Zuiderzeehaven
Dick ten Hove	medewerker Grondzaken	Gemeente Kampen	Zuiderzeehaven
Roland Dirksen	directeur Concessies	Dura Vermeer	Zuiderzeehaven
	commissaris Zuiderzeehaven BV		
Roel Steenbergen	(namens de gemeente Zwolle)	Zuiderzeehaven BV	Zuiderzeehaven
Janna van Maar	senior adviseur stadseconomie	Gemeente Zwolle	Zuiderzeehaven
Jan-Mark van Mastwijk	algemeen directeur	De Vries & Van der Wiel	Zuiderzeehaven
Ed Visser	projectleider Kromhout	Ministerie van Defensie	Kromhout Kazerne
Han van Ooste	projectdirecteur	Directeur consortium Komfort	Kromhout Kazerne
Rene de Vos	directeur exploitatie Komfort	Strukton Workshpere	Kromhout Kazerne
Jan Visser	oud directeur bouwcombinatie Komfort	Komfort BV	Kromhout Kazerne
Thijs van Dieren	projectmanager Park Strijp Beheer BV	namens Volkerwessels	Strijp-S
Alwin Beernink	projectmanager Park Strijp Beheer BV	namens gemeente Eindhoven	Strijp-S
Ruud Berkhout	onafhankelijk directeur	Park Strijp Beheer BV	Strijp-S
Jan Luijten	projectleider Groene Hub	gemeente Nijmegen/ Groene Hub	Groene Hub
Remco Hoogma	onafhankelijk adviseur	gemeente Nijmegen/ Groene Hub	Groene Hub
Wietse Bruggink	projectleider (prov. Gelderland)	Provincie Gelderland	Groene Hub
Theo Tijssse Klasen	adviseur gemeente Nijmegen	gemeente Nijmegen/ Groene Hub	Groene Hub
Arnoud Rozestraten	projectmanager (ARN bv)	ARN BV	Groene Hub
Dorothe Wennekendonk	directeur concessies	Connexxion	Groene Hub
Nico Venema	senior inkoper	Connexxion	Groene Hub

Bijlage 2: Interviewvragen PPS cases

Inleidende vragen

Is er sprake van een concessie- (contract-) of alliantiemodel? Graag een korte toelichting.

Is er sprake van een succesvolle PPS? En in welke mate dan?

Is het project een sectoraal project of heeft het een meer integraal karakter?

Is er draagvlak gecreëerd bij de lokale bevolking/betrokkenen? Hoe dan?

Zijn er afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud na oplevering? Hoe zijn deze vastgelegd?

Factoren

2. Rendabiliteit van het project

a *Is er sprake van een rendabel project? Kunt u dit toelichten?*

b *Is er overeenstemming bereikt over de wijze waarop betrokken partijen rendabiliteit kunnen bereiken? Zo ja, op welke wijze is dat vorm gegeven?*

In welke mate draagt rendabiliteit bij aan het succes van een PPS?

3. Complexiteit van het project

a *Is er sprake van een complex project? Zo ja, waar uit zich dat in? (Hoeveel actoren zijn er betrokken?)*

b *Hebben alle partijen kennis van de markt, de inhoud van het project en van elkaar? Met andere woorden: is er sprake van transparantie in het proces?*

In welke mate vormt de complexiteit een beperkende factor in de totstandkoming van een succesvolle PPS?

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

a *Zijn er risicodragende private partners betrokken in het planproces?*

b *Is er voor private partijen de mogelijkheid om een actieve rol te spelen in het proces?*

c *Hebben private partijen een consortium gevormd?*

Hoe belangrijk is deelname van de risicodragende private partners voor het succes van een PPS?

5. Rol van publieke partijen

a *Wat voor een publieke partij is er betrokken? Rijk, provincie of gemeente?*

b *Wat voor rol hebben publieke partijen gespeeld?*

- *een actieve initiatiefrijke rol*
- *een twijfelde en afstandelijke rol*
- *risicodragende participatie*
- *sturing op afstand*

c *In hoeverre heeft de publieke partner de veranderingen ten aanzien van het draagvlak voor het project binnen de politieke bestel teruggekoppeld naar de private partners?*

In welke mate is de duidelijke rol van de overheid belangrijk voor het succes van de PPS?

6. Project en zijn omgeving

a *Zijn belanghebbenden vroegtijdig in het planproces betrokken? Op welke wijze is dit gebeurd? (Hoe is er draagvlak onder lokale bevolking gecreëerd?)*

- b. *Heeft het (vroegtijdig) betrekken van belanghebbenden geleid tot een vermindering in bezwaarschriften?*
In welke mate heeft de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden geleid tot verrijking van het proces waardoor een succesvolle PPS is ontstaan?
7. Definitie van inhoud van het project.
 a. *Is er sprake van een sterk innovatief plan? Zou u dat kunnen toelichten?*
 b. *Komen de algemene doelstellingen die geformuleerd worden in het projectplan overeen met de belangen van de individuele partners? Kunt u dit toelichten?*
In welke mate speelt 'definiëring van de inhoud' een rol in het vormen van succesvolle PPS?
8. De bewuste selectie van partners en inhoud
 a. *Zijn de partners bewust geselecteerd? Zo ja, hoe heeft dit plaatsgevonden?*
 b. *Is er tijdens het selectieproces van de partners rekening gehouden met inhoudelijke alternatieven? Kunt u dit toelichten?*
In welke mate speelt een bewuste selectie van partners en inhoud een rol in de totstandkoming van een succesvolle PPS?
9. Tijdstip van betrokkenheid van partners.
 a. *Op welk moment zijn de private partijen betrokken in het proces?*
 b. *Was dit het juiste moment en kunt u dit toelichten?*
In welke mate speelt het kiezen van het juiste tijdstip van het betrekken van private partijen een rol in het succesvol vormen van een PPS?
10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces.
 a. *Zijn er afspraken over de afbakening van rollen en de bevoegdheden tijdens het proces? Zo ja, welke zijn dit?*
 b. *Op welke wijze is er vormgegeven aan de interactie tussen partijen?*
In welke mate vormt de keuze voor interactieve planvorming en responsieve werkwijze een succesvolle bedrage aan de vorming van een PPS?
11. Vervulling van de regierol
 a. *Is er sprake van een onafhankelijke regierol tijdens het proces? Is de rol toebedeeld of spontaan door iemand opgepakt? (Welke partij heeft zorg gedragen voor de invulling van deze regierol?)*
Welk belang ken u toe aan de onafhankelijke regierol in de totstandkoming van een succesvolle PPS?
12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen (vb. plan van aanpak, samenwerkingsovereenkomsten, contracten, subsidierelaties.)
 a. *Was er sprake van ondersteunende arrangementen? Zo ja, welke arrangementen zijn tussen partijen afgesproken?*
 b. *Welke arrangementen hebben bijgedragen aan het succesvolle procesvorming?*
In welke mate heeft de aanwezigheid van ondersteunende arrangementen bijgedragen aan de vorming van een succesvolle PPS?

13. De rol van planprocedures.
- a. *Op welke wijze is met procedures omgegaan bij het maken van afspraken?*
In welke mate heeft de wijze van omgang met procedures invloed gehad op de vorming van een succesvolle PPS?
14. Externe ontwikkelingen
- a. *Op welke wijze is de afhankelijkheid van externe ontwikkelingen geminimaliseerd?*
b. *Hebben de externe ontwikkelingen aanleiding gegeven om de scope aan te passen? Zo ja, op welke wijze en kunt u dit toelichten?*
In welke mate heeft de omgang met externe ontwikkelingen positief bijgedragen aan het tot stand komen van een succesvolle PPS?
15. Veranderingen institutionele posities
- a. *Op welke wijze is de afhankelijkheid van institutionele posities in kaart gebracht en zijn er afspraken gemaakt?*
In welke mate hebben de veranderingen institutionele posities effect gehad op de vorming van een succesvolle PPS?

Bijlage 3: Interviewvragen Groene Hub

Inleidende vragen.

Is er sprake van een concessie- (contract-) of alliantiemodel? Graag een korte toelichting
Is er sprake van een succesvolle project? En in welke mate dan?
Is het project een sectoraal project of heeft het een meer integraal karakter?
Is er draagvlak gecreëerd bij de lokale bevolking/betrokkenen? Hoe dan?
Zijn er afspraken gemaakt over het beheer en onderhoud na oplevering? Hoe zijn deze vastgelegd?

Factoren

2. Rendabiliteit van het project

Is er sprake van een rendabel project? Kunt u dit toelichten?

Is er overeenstemming bereikt over de wijze waarop betrokken partijen rendabiliteit kunnen bereiken? Zo ja, op welke wijze is dat vorm gegeven?

In welke mate draagt rendabiliteit bij aan het succes van een project?

3. Complexiteit van het project

Is er sprake van een complex project? Zo ja, waar uit zich dat in? (Hoeveel actoren zijn er betrokken?)

Hebben alle partijen kennis van de markt, de inhoud van het project en van elkaar? Met andere woorden: is er sprake van transparantie in het proces?

In welke mate vormt de complexiteit een beperkende factor in de totstandkoming van een succesvol project?

4. Aanwezigheid van risicodragende private partners

Zijn er risicodragende private partners betrokken in het planproces?

Is er voor private partijen de mogelijkheid om een actieve rol te spelen in het proces?

Hebben private partijen een consortium gevormd?

Hoe belangrijk is deelname van de risicodragende private partners voor het succes van een project?

5. Rol van publieke partijen

Wat voor een publieke partij is er betrokken? Rijk, provincie of gemeente?

Wat voor rol hebben publieke partijen gespeeld?

- *een actieve initiatiefrijke rol*
- *een twijfelde en afstandelijke rol*
- *risicodragende participatie*
- *sturing op afstand*

In hoeverre heeft de publieke partner de veranderingen ten aanzien van het draagvlak voor het project binnen de politieke bestel teruggekoppeld naar de private partners?

In welke mate is de duidelijke rol van de overheid belangrijk voor het succes van de project?

6. Project en zijn omgeving
Zijn belanghebbenden vroegtijdig in het planproces betrokken? Op welke wijze is dit gebeurd? (Hoe is er draagvlak onder lokale bevolking gecreëerd?)
Heeft het (vroegtijdig) betrekken van belanghebbenden geleid tot een vermindering in bezwaarschriften?
In welke mate heeft de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden geleid tot verrijking van het proces waardoor een succesvol project is ontstaan?
7. Definitie van inhoud van het project.
Is er sprake van een sterk innovatief plan? Een korte toelichting graag.
Komen de algemene doelstellingen die geformuleerd worden in het projectplan overeen met de belangen van de individuele partners? Kunt u dit toelichten?
In welke mate speelt 'definiëring van de inhoud' een rol in het vormen van succesvol project?
8. De bewuste selectie van partners en inhoud
Zijn de partners bewust geselecteerd? Zo ja, hoe heeft dit plaatsgevonden?
Is er tijdens het selectieproces van de partners rekening gehouden met inhoudelijke alternatieven? Kunt u dit toelichten?
In welke mate speelt een bewuste selectie van partners en inhoud een rol in de totstandkoming van een succesvol project?
9. Tijdstip van betrokkenheid van partners.
Op welk moment zijn de private partijen betrokken in het proces?
Was dit het juiste moment en kunt u dit toelichten?
In welke mate speelt het kiezen van het juiste tijdstip van het betrekken van private partijen een rol in het succesvol vormen van het project?
10. Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces.
Welke zijn er afspraken over de afbakening van rollen en de bevoegdheden tijdens het proces?
Op welke wijze is er vormgegeven aan de interactie tussen partijen?
In welke mate vormt de keuze voor interactieve planvorming en responsieve werkwijze een succesvolle bedrage aan de vorming van het project?
11. Vervulling van de regierol
Is er sprake van een onafhankelijke regierol tijdens het proces? Is de rol toebedeeld of spontaan door iemand opgepakt? (Welke partij heeft zorg gedragen voor de invulling van deze regierol?)
Welk belang ken u toe aan de onafhankelijke regierol in de totstandkoming van een succesvol project?
12. Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen (vb. plan van aanpak, samenwerkingsovereenkomsten, contracten, subsidierelaties)
Was er sprake van ondersteunende arrangementen? Zo ja, welke arrangementen zijn tussen partijen afgesproken?
Welke arrangementen hebben bijgedragen aan het succesvolle procesvorming?

In welke mate heeft de aanwezigheid van ondersteunende arrangementen bijgedragen aan de vorming van een succesvol project?

13. De rol van planprocedures. (vb. bestemmingsplan, MER)
Op welke wijze is met procedures omgegaan bij het maken van afspraken?
In welke mate heeft de wijze van omgang met procedures invloed gehad op de vorming van een succesvol project?
14. Externe ontwikkelingen
Op welke wijze is de afhankelijkheid van externe ontwikkelingen geminimaliseerd?
Hebben de externe ontwikkelingen aanleiding gegeven om de scope aan te passen?
Zo ja, op welke wijze en kunt u dit toelichten?
In welke mate heeft de omgang met externe ontwikkelingen positief bijgedragen aan het tot stand komen van een succesvol project?
15. Veranderingen institutionele posities
Op welke wijze is de afhankelijkheid van institutionele posities in kaart gebracht en zijn er afspraken gemaakt?
In welke mate hebben de veranderingen institutionele posities effect gehad op de vorming van een succesvol project?

Bijlage 4: Likertschaal-tabel van alle cases

	Tabel 5 Likertschaal van alle casesstudies														
	Middendorp	Ter Hoove	Dirksen	Van Maar	Steenhoven	Van Mastwijk	Ed Visser	Han van Ooste	Rene de Vos	Jan Visser	Thijs van Dieren	Alwin Beernink	Rud Berkhout	Luiten	Hoogma
														Brugink	Tijse Klazen
														Rozestraten	Vennema en Wennekendonk
															totaal aantal punten
															gemiddelde
															rangorde
2 Rendabiliteit van het project	5	4	4	3	4	4	5	4	5	4	1	5	4	5	76
3 Complexiteit van het project	1	4	3	2	2	2	2	4	4	2	5	4	2	2	52
Aanwezigheid van risicodragende private partners	5	4	4	5	4	5	5	4	5	4	5	5	5	4	88
5 Rol van publieke partijen	4	3	5	4	5	5	5	4	5	5	4	5	4	5	84
6 Project en zijn omgeving	*	4	5	4	4	3	5	2	4	4	1	4	2	5	58
7 Defenitie van inhoud van het project	3	5	5	4	4	3	5	3	4	5	1	5	4	1	72
De bewuste selectie van partners en inhoud	2	4	4	5	5	4	4	4	4	5	5	4	4	3	69
9 Tijdstip van betrokkenheid	4	3	4	*	3	3	4	3	2	5	4	3	5	4	67
Interactieve projectontwikkeling en dynamiek van het proces	2	4	5	4	5	3	5	4	5	5	5	4	5	1	78
11 Vervulling van de regierol	5	5	3	4	5	4	1	1	5	1	4	5	5	2	64
Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	4	5	4	5	4	5	5	3	5	5	5	5	5	3	76
13 De rol van procedures	3	4	4	2	4	3	5	4	4	1	5	3	4	3	60
14 Externe ontwikkelingen	1	2	1	1	2	2	5	1	4	2	2	2	2	1	43
15 Veranderingen institutionele posities	1	1	2	1	1	1	3	1	1	1	2	3	1	1	28