juli 2005

ERNST & YOUNG

Quality In Everything We Do

Publiek-private samenwerking bij de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie

Hoofdrapport

ERNST & YOUNG

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 1

1 Inleiding en vraagstelling 3
1.1 Doel van werkzaamheden Ernst & Young 3
1.2 Opzet van rapportage: leeswijzer 4
1.3 Samenhang hoofdrapport, bijlage en individuele projectadviezen 5

2 Meerwaarde PPS voor ontwikkelingsplanologie 7
2.1 Ambities van ontwikkelingsplanologie 7
2.2 Wijze waarop PPS bijdraagt aan ambities van ontwikkelingsplanologie 9
2.3 Kanttekeningen en dilemma's bij toepassing van PPS 12

3 PPS bij voorbeeldprojecten: stand van zaken 17
3.1 Vrijwel afgeronde en vergevorderde PPS-projecten 18
3.2 Projecten waarbij PPS wordt overwogen 20
3.3 PPS (nog) niet aan de orde 25

4 Voorwaarden voor succesvolle toepassing van PPS 27
4.1 Meerwaarde van PPS onderbouwd en publieke belangen benoemd 28
4.2 Waarborgen publieke belangen en bestuurlijk-politiek commitment 29
4.3 Risicobeheersing 31
4.4 Financieel totaalbeeld beschikbaar 32
4.5 Aanbestedingsproblematiek voldoende afgedekt 33
4.6 Interesse van private partijen 35
4.7 Belang van een goede projectdefinitie 37

5 Conclusies: stand van zaken en wenkend perspectief 39
5.1 Conclusies ten aanzien van stand van zaken PPS 39
5.2 Wenkend perspectief: uitwerking project control en besluitvorming rijk 43

VOORWOORD

In opdracht van het Ministerie van VROM heeft Ernst & Young de kansen voor publiek-private samenwerking (PPS) bij de veertien zogenoemde voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie geïnventariseerd. Door middel van gesprekken met de provinciale projectleiders en de overige lokale betrokkenen en analyse van relevante documenten is in kaart gebracht welke knelpunten bij de toepassing van publiek-private samenwerking worden ervaren en welke oplossingen kunnen worden gekozen voor deze ervaren knelpunten.

Ernst & Young heeft mede op basis van de gevoerde gesprekken een raamwerk ontwikkeld waarin de voorwaarden voor een succesvolle toepassing van PPS zijn uitgewerkt. Deze voorwaarden zijn toegepast op de veertien voorbeeldprojecten en de belangrijkste resultaten daarvan vindt u terug in de voorliggende hoofdrapportage. De uitgebreidere casebeschrijvingen van de voorbeeldprojecten zijn gebundeld in een bijlagenrapport.

Wij danken onze gesprekspartners voor de goede samenwerking en het ministerie voor de constructieve begeleiding van onze activiteiten. Wij vertrouwen erop dat de rapportage bijdraagt aan de realisatie van de voorbeeldprojecten.

Amsterdam, 8 juli 2005

Ernst & Young,
Namens deze

Herbert ter Beek
Regioplan Beleidsonderzoek
Onderzoeksmanager Economie

herbert.ter.beek@regioplan.nl
Tel. 020-5 315 374

Daan van der Heijden
Ernst & Young Transaction Advisory Services
Executive Manager

daan.van.der.heijden@nl.ey.com
Tel. 020-549 7432

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

In het kader van het programma Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie heeft de Directie Realisatie en Ontwikkeling van DG Ruimte van het Ministerie van VROM besloten een project op te zetten gericht op de volgende **vraagstelling**:

a. Inventariseren per project van de precieze vragen en problemen bij de voorbeeldprojecten rond het thema publiek-private samenwerking (PPS), mede aan de hand van reeds verrichte analyses;
b. Formuleren van concrete kansen en praktische oplossingen, in overleg met de betrokkenen bij de projecten, en adviseren aan de projectleiders over de implementatie daarvan (wederom per project).
c. Vastleggen van de verrichte werkzaamheden (i.c. de geïnventariseerde vragen en de geformuleerde kansen en praktische oplossingen) in een rapportage.

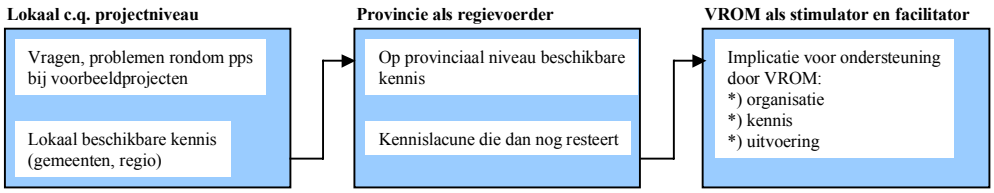
Voor de uitvoering van dit project is door het Ministerie van VROM in november 2004 opdracht verstrekt aan Ernst & Young. Voor de uitvoering van de drie projectonderdelen hebben vanaf december 2004 gesprekken plaatsgevonden inzake de 14 voorbeeldprojecten met de provinciale projectleiders en met (het merendeel van) de vanuit de gemeenten betrokken personen.

1.1 Doel van werkzaamheden Ernst & Young

Het doel van de werkzaamheden van Ernst & Young is het bijdragen aan een adequate organisatie en effectieve uitvoering van de VROM-ondersteuning aan de voorbeeldprojecten op het vlak van PPS-vraagstukken. Deze ondersteuning richt zich primair op de provincies als regievoerder van de projecten, waarbij vanzelfsprekend voor het op zorgvuldige wijze bepalen van de mogelijke VROM-ondersteuning met name de volgende zaken van belang zijn:

- Met welke ontwikkelingen en knelpunten worden de betrokken actoren geconfronteerd bij de 14 voorbeeldprojecten, waarbij PPS een rol speelt of zou kunnen spelen?
- Over welke kennis beschikken de betrokken decentrale overheden (gemeenten, regio, provincie) reeds en welke lacune resteert dan nog?
- Wat betekent één en ander voor de organisatie en uitvoering van de VROM-ondersteuning aan de voorbeeldprojecten?
- Op welke wijze kan de uitvoering van de voorbeeldprojecten worden gestimuleerd dan wel worden bijgestuurd, om betere resultaten te realiseren, risico's te verkleinen of beter te beheersen en om leereffecten te realiseren voor nieuwe PPS-projecten?

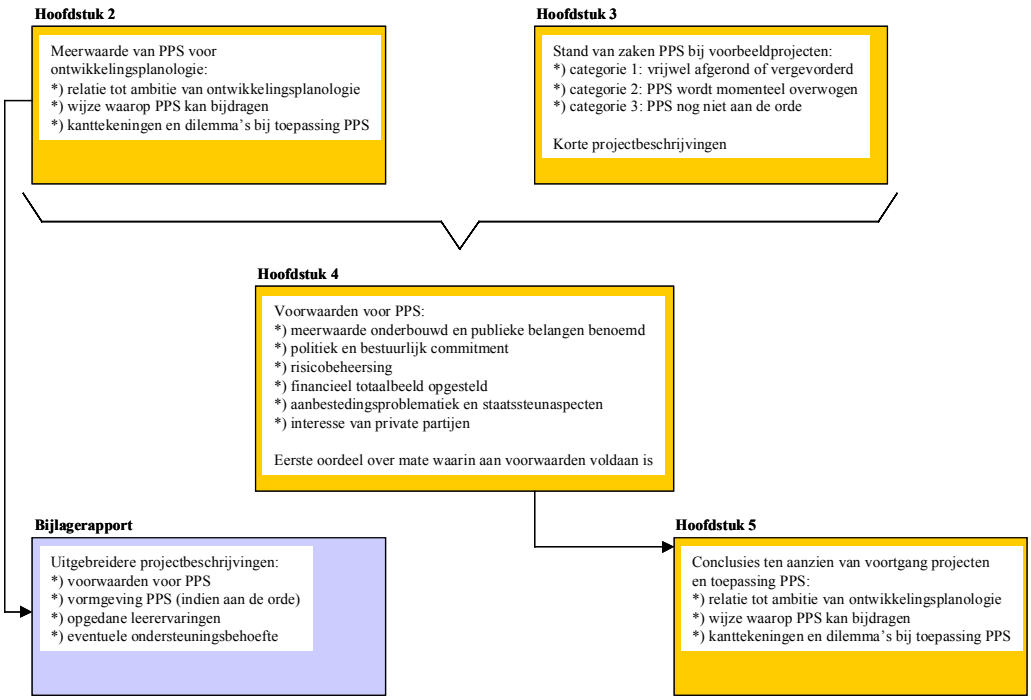
Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



In het onderzoek wordt dus vanaf het niveau van het individuele project geïnventariseerd welke aanvullende kennis en expertise benodigd is. De op projectniveau beschikbare kennis in relatie tot de ervaren vragen en knelpunten staat centraal in het onderzoek en op basis van deze lokale invalshoek wordt geïnventariseerd op welke wijze het ministerie van VROM zijn rol als stimulator en facilitator ten aanzien van de projecten het beste kan vormgeven.

1.2 Opzet van rapportage: leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt gestructureerd:



1.3 Samenhang hoofdrapport, bijlage en individuele projectadviezen

De kernvragen van het onderzoek zijn gelegen op het niveau van de **individuele** voorbeeldprojecten. Het is het doel van het Ministerie van VROM om de voortgang van de uitvoering van de voorbeeldprojecten daadwerkelijk te stimuleren en het voorliggende onderzoek richt zich op de vraag of, en zo ja hoe, PPS aan een spoedige(r) uitvoering kan bijdragen. De resultaten van het uitgevoerde onderzoek zijn drieledig:

- Vertrouwelijk en individueel *advies* aan de provinciale projectleiders over mogelijkheden voor PPS en analyse van de mate waarin aan de voorwaarden voor (een succesvolle) PPS is voldaan.
- Een individueel *caseverslag* voor elk voorbeeldproject met daarin de stand van zaken van het project met betrekking tot het thema PPS, waarin met name wordt ingegaan op de voorwaarden voor een (succesvolle) opzet en realisatie van het project door middel van PPS.
- Een *overkoepelend rapport* waarin beknopt wordt ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van PPS bij de veertien projecten en waarin in algemene zin wordt ingegaan op de meerwaarde van PPS voor ontwikkelingsplanologie en de voorwaarden voor succesvolle toepassing van PPS bij de voorbeeldprojecten.

Het voorliggende hoofdrapport is het overkoepelende rapport met een beknopt overzicht van de stand van zaken van PPS bij de veertien voorbeeldprojecten, algemene beelden bij de (mogelijke) meerwaarde van PPS bij ontwikkelingsplanologie en een beknopt beeld van de mate waarin de individuele projecten momenteel voldoen aan de voorwaarden die gesteld moeten worden aan toepassing van PPS. Het hoofdrapport is in die zin te zien als een **samenvatting** van de caseverslagen.

In de individuele caseverslagen staat centraal in welke mate deze projecten momenteel voldoen aan de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan (succesvolle) PPS-projecten. Deze voorwaarden zijn deels afgeleid uit de in het kader van het onderzoek verrichte interviews en deels afkomstig uit de kennis en ervaring van Ernst & Young met PPS-projecten:

- De meerwaarde van PPS moet goed zijn onderbouwd en de publieke belangen dienen (concreet) benoemd te zijn en gewaarborgd.
- Bestuurlijk en politiek commitment is essentieel, uitgewerkt in een voldoende hechte publiek-publieke samenwerking.
- Aan een PPS dient een uitgewerkte risicoanalyse ten grondslag te liggen.
- Een financieel totaalbeeld dient beschikbaar te zijn.
- Aan aanbestedingsproblemen moet voldoende aandacht zijn besteed.
- Er dient voldoende interesse te zijn van private partijen.

De individuele caseverslagen vindt u in de bijlage bij het voorliggende hoofdrapport[1].

De toepassing van de aan succesvolle PPS'en te stellen voorwaarden, is voor een belangrijk deel de **basis** voor de vertrouwelijke **individuele advisering** aan deze projecten. Daarbij speelt mee dat de geformuleerde voorwaarden deels ook voortvloeien uit de vragen die spelen bij de provinciale projectleiders en de gemeentelijke betrokkenen en de knelpunten die daar worden ervaren. Daarnaast is in de gevoerde gesprekken een breed spectrum van ervaren knelpunten en actuele vragen aan de orde gekomen. Ernst & Young heeft getracht ook op deze punten adequate kennis en ervaring in te brengen, voor zover vallend binnen de kaders van de opdrachtformulering. Omdat ten aanzien van de voorbeeldprojecten diverse onderzoeks- en ondersteuningstrajecten zijn opgezet, heeft hierover afstemming plaatsgevonden, waarbij in samenspraak met het Ministerie van VROM als opdrachtgever afspraken zijn gemaakt over het al dan niet oppakken van de betreffende knelpunten en vragen.

Vanzelfsprekend zijn deze individuele projectadviezen ook gecommuniceerd met de opdrachtgever.

[1] In de individuele caseverslagen is niet alleen ingegaan op de voorwaarden voor succesvolle toepassing van PPS, maar ook op kansen voor en eventuele kanttekeningen bij de toepassing van PPS, de vormgeving van PPS (indien het project zich al in een zodanig gevorderd stadium bevindt, dat hierover reeds zinvolle analyses kunnen worden verricht) en opgedane leerervaringen met PPS.

2 MEERWAARDE PPS VOOR ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

Navolgend wordt ingegaan op:

- De ambities van ontwikkelingsplanologie (paragraaf 2.1).
- De wijze waarop PPS kan bijdragen aan deze ambities (paragraaf 2.2).
- Dilemma's waar overheden op stuiten indien PPS wordt ingezet als middel ten behoeve van ontwikkelingsplanologie (paragraaf 2.3).

2.1 Ambities van ontwikkelingsplanologie

De voorbeeldprojecten zijn speciaal in die zin, dat het pilotprojecten zijn voor de beoogde ontwikkelingsplanologie. De overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie dient de uitvoeringsmogelijkheden van de projecten te bevorderen. Om de voordelen van de ontwikkelingsplanologie daadwerkelijk te kunnen realiseren, zijn belangrijke wijzigingen in rol en houding van de betrokken overheden vereist.
Door het Ministerie van VROM is ontwikkelingsplanologie als volgt gedefinieerd:[2]

> "… Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen één pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels."

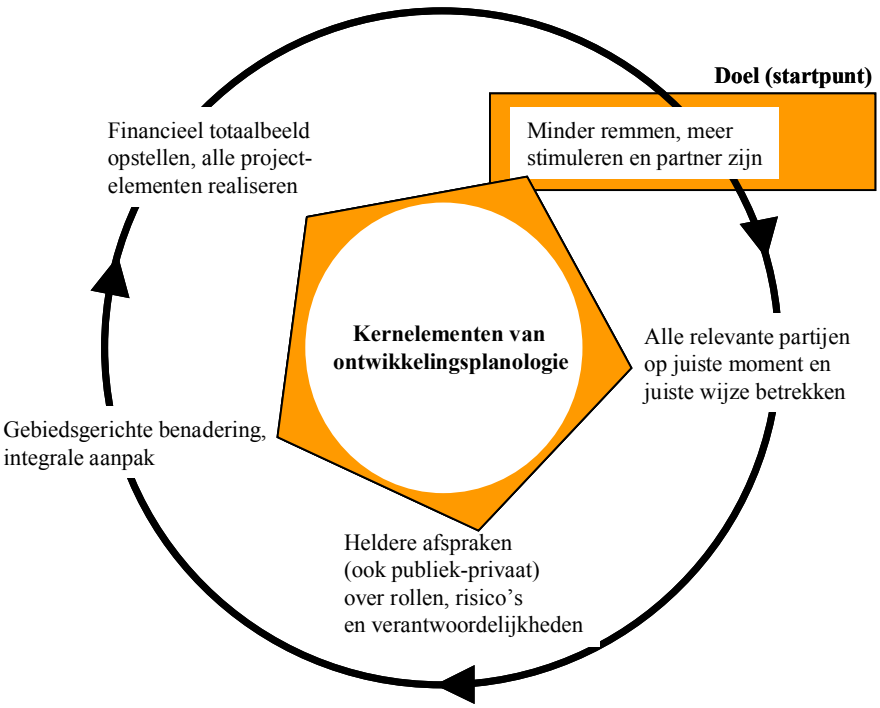
Deze ambitie houdt voor de betrokken overheden, vrij vertaald, het volgende in:

- Minder remmen en verbieden, méér stimuleren en/of zelf als partner actief bij projecten betrokken zijn.
- Alle relevante belangen en partijen dienen op het juiste moment en op de juiste wijze bij het proces te worden betrokken.
- Omdat de overheid een actieve partner is, dienen er heldere afspraken te worden gemaakt met private partners over rollen, risico's en verantwoordelijkheden.

[2] Ministerie van VROM, *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, 27 april 2004, p. 20.

- Ruimtelijke verandering gebiedsgericht benaderen en de verschillende belangen op integrale wijze met elkaar op één lijn brengen.
- De integrale benadering vraagt om een financieel totaalbeeld, zodanig dat alle projectonderdelen worden gerealiseerd.

Visueel kan een en ander als volgt worden weergegeven:



De hier gepresenteerde illustratie van ontwikkelingsplanologie is te zien als een ideaalbeeld. Vanuit de wens om als overheid minder te remmen en meer te stimuleren en, indien wenselijk en/of noodzakelijk, dan ook zelf partner te zijn bij de beoogde ontwikkeling, vloeien de overige kernelementen van de ontwikkelingsplanologie voort. Ontwikkelingsplanologie vraagt in essentie om een andere betrokkenheid van en rolinvulling door de overheid. Publiek-private samenwerking kan in beginsel een bijdrage leveren aan de gewenste ambitie en rolverandering van de overheid en in de praktijk van de voorbeeldprojecten blijkt dit ook daadwerkelijk het geval te zijn. Zoals uit het overzicht in hoofdstuk 3 zal blijken, is bij veel voorbeeldprojecten inmiddels gekozen voor PPS. Feitelijk is vooralsnog alleen bij het Hunzeproject[3] in de provincie Drenthe en bij de ontwikkeling van de Oostwestas Lelystad-

[3] Centraal doel van het Hunzeproject is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het betreffende gebied, waarbij primair is ingezet op omzetting van landbouwgrond naar natuurgebied en het behouden en waar mogelijk versterken van de economische draagkracht van het gebied. De betrokken gemeenten en de provincie werken daartoe samen, met een groot aantal andere actoren. Vooralsnog betreft het dan geen ondernemingen, althans is er nog geen

Dronten-Zwolle[4] in de provincie Flevoland (nog) niet gekozen voor toepassing van PPS bij één of meer van de onderdelen van dit project. Beide projecten zijn overigens bij uitstek voorbeelden van ontwikkelingsplanologie, zodat ook helder is dat PPS geen doel op zich is, maar onder omstandigheden en in bepaalde situaties een aangewezen **middel** kan zijn om 'hogere doelen' te dienen.

2.2 Wijze waarop PPS bijdraagt aan ambities van ontwikkelingsplanologie

Uit de praktijk van de voorbeeldprojecten blijkt, dat PPS in veel gevallen een passend middel is om als overheid actief bij te dragen aan de ontwikkeling van een project. PPS komtin beeld indien de overheid meer dan wel andere invloed wenst op het project dan zij via haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden heeft (met name streekplan en het bestemmingsplan). Indien de overheid alleen via bestemmingsplan en streekplan en dergelijke betrokken is bij een project, en dus vooral kaderstellend en voorwaardenscheppend actief is, heeft zij minder mogelijkheden daadwerkelijk aan de ontwikkeling van een project (actief) bij te dragen. Als de overheid een actievere rol wil spelen dan de traditionele 'toelatingsplanologische rol' met behulp van bestemmingsplan en streekplan, is PPS in veel gevallen een begaanbare weg die op dit vlak tot meerwaarde kan leiden. De overheid kan in principe op meerdere manieren actief stimuleren dat bepaalde gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, denk bijvoorbeeld aan

- Subsidiëring van (onderdelen van) de gewenste ontwikkeling
- Realiseren van ruimtelijke en overige randvoorwaarden voor de gewenste ontwikkeling
- Ondersteunen met kennis en menskracht

maar bij een keuze voor PPS wordt de overheid echt 'partner' van de private ontwikkelaars.

Door een keuze voor PPS kan de overheid meer invloed en directere invloed uitoefenen op de ontwikkeling van een bepaald gebied, dan indien zij haar invloed uitsluitend uitoefent via bestemmingsplan, structuurvisie, streekplan en dergelijke. Indien de overheid zich beperkt tot haar publiekrechtelijke bevoegdheden (met name bestemmingsplan en streekplan), dan kan de overheid in grote lijnen ontwikkelingen verbieden dan wel toestaan. Indien zij kiest voor PPS, kan zij kiezen voor het toestaan van bepaalde gewenste ontwikkelingen én bovendien invloed uitoefenen op:

---

sprake van een PPS (de samenwerking van de publieke en semi-publieke actoren zou kunnen worden gekwalificeerd als een publiek-maatschappelijke samenwerking).

[4] Het project Oostwestas is momenteel nog niet zodanig gevorderd, dat al keuzes zijn gemaakt ten aanzien van PPS. Het karakter van het project is wel zodanig, dat PPS in beginsel mogelijk lijkt en tot meerwaarde kan leiden. Vanuit de provincie wordt PPS dan ook zeker als optie opengehouden en zal in de toekomst nader worden ingegaan op de mogelijke meerwaarde en toepasbaarheid van PPS.

- Vraag of er daadwerkelijk wordt ontwikkeld: door alleen invloed uit te oefenen via de publiekrechtelijke bevoegdheden, kan de overheid niet direct bijdragen aan een gewenste ontwikkeling (overheid kan private partijen niet dwingen om te investeren in een bepaald gebied). Door via PPS als partner op te treden, kan wel direct worden bevorderd dat een bepaalde gewenste ontwikkeling (met private partners) van de grond komt.
- Wijze waarop de ontwikkeling wordt uitgevoerd: via met name bestemmingsplan en streekplan heeft de overheid wel invloed op de inrichting van een bepaald gebied, maar de invloed is minder direct en kan ook minder gedetailleerd zijn dan in een situatie waarbij de overheid met private partners in een PPS zelf vormgeeft aan de gewenste ontwikkeling.

Behalve dat PPS bijdraagt aan de gewenste rolverandering van de overheid (naar het zijn van een actieve partner), kan het ook bevorderen dat relevante partijen (op de juiste wijze) aanhaken bij de gewenste ontwikkeling en dat de ontwikkeling plaatsvindt op basis van heldere afspraken (ook publiek-privaat), een integrale benadering van het gebied en dat aan de ontwikkeling een financieel totaalbeeld ten grondslag ligt:

Ambitie	**Mogelijke positieve bijdrage PPS**
Minder remmen, meer stimuleren of zelf partner zijn	• PPS biedt ruimte om als overheid actieve rol als partner te spelen, zodat ontwikkeling wordt gestimuleerd • Door het zijn van een actieve partner in een PPS kunnen projecten van de grond komen die anders niet van de grond zouden zijn gekomen • De invloed van de overheid op de inrichting van een gebied is directer dan indien de overheid met name vertrouwt op haar publiekrechtelijke instrumentarium (bestemmingsplan, streekplan)
Alle relevante partijen op juiste moment en op juiste wijze betrokken	• Private partijen ook vanaf begin betrokken, zodanig dat aanvullende expertise en creativiteit wordt ingebracht en het draagvlak (financieel, qua risico's) voor het project wordt vergroot • Per fase in het project bezien wie welke rol vervult (accent publiek-privaat kan verschuiven)
Heldere afspraken publiek-privaat over rol, risico, verantwoordelijkheden	• PPS stimuleert dat impliciete bijdragen van overheid aan projectrealisatie (bijv. investeren in omgevingskwaliteit) óók expliciet worden gemaakt • Algemeen: zakelijke opstelling van private partner dwingt overheid ook tot zakelijkheid
Gebiedsgerichte benadering, integrale aanpak	• Door als publieke en private partners samen op te trekken, wordt de gewenste integrale aanpak gestimuleerd
Financieel totaalbeeld, alle projectelementen realiseren	• PPS kan ertoe leiden dat extra middelen beschikbaar komen • Door PPS wordt (extra) zakelijk inzicht ingebracht, concrete marktoets • PPS biedt mogelijkheden voor verevening tussen rendabele en onrendabele projectelementen

Door als overheid via PPS actief bij te dragen aan de ontwikkeling van een gebied, kan de overheid beter bevorderen dat alle relevante partijen ook daadwerkelijk worden betrokken bij het project. Zeker indien er geen sprake is van een gedwongen PPS, vanwege bijvoorbeeld

strategisch grondbezit, kan de overheid directe invloed uitoefenen op welke partijen in welk stadium en op welke wijze worden betrokken bij de ontwikkeling. Met name indien in een vroeg stadium van de gebiedsontwikkeling private partijen worden betrokken bij de ontwikkeling, kan hun bijdrage (in de zin van ideeën, marktkennis, expertise, et cetera) het grootst zijn.

Bij de veertien voorbeeldprojecten zijn ook projecten aan te wijzen waarbij door de betrokken overheden in een vroeg stadium private partijen zijn geselecteerd (genoemd kunnen worden de Blauwe Stad in Groningen, de ontwikkeling van de Bergse Haven in Bergen op Zoom of de aanleg van het Wieringerrandmeer in Noord-Holland). In deze projecten heeft de overheid effectief kunnen bevorderen, met de private partners, dat alle relevante actoren bij de ontwikkeling konden worden betrokken.

Door een keuze voor PPS wordt in het algemeen bevorderd dat de overheid zich opstelt als een zakelijke partner. Omdat in elke PPS wordt onderhandeld over welke partner welke bijdrage levert en welke risico's voor haar rekening neemt, draagt publiek-private samenwerking bij aan het transparant maken van de aan het project klevende risico's en de noodzakelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden[5].

Tot slot draagt PPS ook bij aan het creëren van een totaalbeeld van de gebiedontwikkeling, zowel financieel als met betrekking tot de vraag welke partij welke activiteiten oppakt en waarvoor verantwoordelijk is. In de praktijk van de voorbeeldprojecten blijkt dit soms ook (bijvoorbeeld bij projecten als Wieringerrandmeer, Groningen Meerstad, de Blauwe Stad of Zuidlanden bij Leeuwarden). Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk ook dat in relatief veel gevallen (nog) geen integraal beeld van opbrengsten en kostenposten bij de gebiedsontwikkeling beschikbaar is, soms ook niet indien al wel gekozen is voor ontwikkeling met behulp van PPS. Daarbij is voor een aantal projecten de reden dat de ontwikkeling nog niet in een zodanig vergevorderd stadium beland is dat een financieel totaalbeeld al beschikbaar zou moeten zijn. Op dit moment wordt in onder meer de volgende projecten gewerkt aan het opstellen van een financieel totaalbeeld, dan wel wordt een eerste globaal overzicht nader uitgewerkt: Hart van de Heuvelrug (voor dit project is een globaal totaalbeeld beschikbaar), Oude Rijnzone, Zwakke Schakels in Zeeland, Groei en Krimp op de Veluwe en Klavertje 4 bij Venlo. Een speciaal project vanuit het opzicht van de financiën is Bloemendalerpolder, omdat de PPS daar relatief vergevorderd is, maar er lange tijd onduidelijkheden bleven bestaan over het precieze financiële totaalbeeld.

[5] Dit laat onverlet dat er ook PPS'en zijn waarvoor geldt, dat de publiek-private afspraken onvoldoende helder en transparant zijn.

Uit de eerste uitwerking van de wijze waarop PPS kan bijdragen aan de ambities van de ontwikkelingsplanologie blijkt, dat PPS in beginsel belangrijke handvatten biedt om inhoud te geven aan deze ambities. PPS kan voor overheden de manier zijn om bij complexe ruimtelijke projecten de bij ontwikkelingsplanologie noodzakelijke andere rolinvulling gestalte te geven.

Ontwikkelingsplanologie stelt verder ook aan private partners eisen en biedt tegelijkertijd aan private partijen nieuwe kansen. De veranderende opstelling van de overheid draagt bij aan kansen voor publiek-private samenwerking, doordat het de vaak bestaande cultuurverschillen tussen overheden enerzijds en bedrijfsleven anderzijds in enige mate kan verminderen. Een actieve opstelling door de overheid bij de ontwikkeling van een gebied en de bereidheid om eventueel op basis van goed uitgewerkte overeenkomsten risico's te delen met private partners, kan beter aansluiten bij de benadering van het bedrijfsleven, in vergelijking met een overheid die zich beperkt tot haar publiekrechtelijke bevoegdheden[6]. Omgekeerd stelt ontwikkelingsplanologie ook eisen aan private partners. Voorts worden de realisatiekansen van een complex voorbeeldproject bevorderd, indien de private partner blijkt geeft van gevoel voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dimensies van het project en kan omgaan met de complexiteit van publieke besluitvorming.

2.3 Kanttekeningen en dilemma's bij toepassing van PPS

In paragraaf 2.2 is geconcludeerd dat PPS in beginsel belangrijke handvatten biedt om inhoud te geven aan de ambities van ontwikkelingsplanologie. PPS kan voor overheden de manier zijn om bij complexe ruimtelijke projecten de bij ontwikkelingsplanologie noodzakelijke andere rolinvulling gestalte te geven.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de ambities van ontwikkelingsplanologie vragen om een grote mate van zorgvuldigheid in de uitvoering. De hiervoor beschreven rolverandering van de overheid kan namelijk niet alleen leiden tot positieve bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, maar houdt tevens risico's in voor de overheid. Toepassing van PPS bij ontwikkelingsplanologieprojecten stelt de betrokken overheden óók voor lastige dilemma's. Aan een keuze voor PPS kunnen allerlei negatieve aspecten kleven, waarvan het goed is dat deze bij de opzet en uitwerking van de PPS in ieder geval worden benoemd en voldoende aandacht krijgen.

[6] Overigens ligt hier een reëel risico, namelijk dat de overheid beide rollen (die van actieve ontwikkelaar en die van hoeder van het publieke belang via publiekrechtelijke bevoegdheden) onvoldoende scheidt.

Belangrijke kanttekeningen bij PPS, die ook in meer of mindere mate in de praktijk van de voorbeeldprojecten aangetroffen zijn, hebben onder meer betrekking op de volgende aspecten[7]:

Ambitie	Kanttekeningen bij eventuele keuze voor PPS
Minder remmen, meer stimuleren of zelf partner zijn	• Onder welke voorwaarde kan de overheid partner zijn en stimuleren? • Wanneer moet er tóch geremd worden? • Maakt PPS niet dat overheid te weinig remt omdat zij als partner actief betrokken is? • Wie verdedigt publieke belang?
Alle relevante partijen op juiste moment en op juiste wijze betrokken	• Wat is het risico dat overheden zich in een te vroeg stadium committeren aan private partners?
Heldere afspraken publiek-privaat over rol, risico, verantwoordelijkheden	• Wanneer slaat zakelijkheid over te maken juridische afspraken om in juridische haarkloverij? • Zijn afspraken over rolverdeling gebaseerd op een goede analyse van risico's (risicomanagement)?
Gebiedsgerichte benadering, integrale aanpak	• 'Alles aan alles koppelen' kan ook het afbreukrisico van een project vergroten (is het soms niet beter om met enkele projectelementen te starten?) • Als publieke en private belangen botsen: welk belang is dan dominant?
Financieel totaalbeeld, alle projectelementen realiseren	• Onder welke voorwaarden komt extra geld beschikbaar? • Aan welke aanvullende eisen c.q. beleidsbeperkingen moet de overheid voldoen? • Wat is het risico dat de overheid alsnog de onrendabele projectelementen voor haar rekening neemt?

Met betrekking tot de wens meer te stimuleren en minder te remmen, is met name het risico van belang dat overheden in hun enthousiasme en gedrevenheid om een project te realiseren, de publieke belangen onvoldoende benoemen en laten meewegen bij de te maken keuzen. Het blijkt van groot belang, maar in de praktijk niet eenvoudig, om het publieke belang helder te benoemen. In ieder geval is het publieke belang breder dan het alleen willen realiseren van een bepaald project; het gaat daarnaast veelal ook om de voorwaarden waaronder een project gerealiseerd wordt. Deze voorwaarden kunnen soms ruimtelijk en planologisch van aard zijn[8]. Vanwege de wens om een project haalbaar te maken, kunnen door initiatiefnemers bijvoorbeeld te veel concessies worden gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit van het project (door te besparen op niet-rendabele groene en/of blauwe projectelementen), zodat er voor de

[7] Deze kanttekeningen worden navolgend nader toegelicht met behulp van concrete ervaringen bij de voorbeeldprojecten.

[8] In de Nota Ruimte wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk gestreefd naar een meerwaarde op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke ordening is méér dan het beheersen van de ruimtelijke ordening door het stellen van (publieke) kaders. De overheid heeft ook mogelijkheden om ruimtelijke ordening te benutten als onderhandelingsproces en daarbij tevens een rol te spelen als inspirator en stimulator.

overheid een rol ligt om hier op toe te zien. Voorwaarden kunnen verder ook betrekking hebben op de financiën van een project (met name de mate waarin een overheid moet bijdragen aan de projectontwikkeling), de mate waarin de overheid zich vastlegt op flankerende beleidsmaatregelen of op de risico's die de overheid accepteert.

De wens om als overheid minder te willen remmen en meer te willen stimuleren, ontslaat de overheid niet van haar publieke rol en haar publiekrechtelijke taken. Juist indien wordt gekozen voor PPS, dient de overheid de publieke belangen helder te benoemen en de verschillende rollen die zij vervult (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk als partner bij de PPS) zo helder mogelijk te scheiden van elkaar.

Ten aanzien van de ambitie om in het kader van de ontwikkelingsplanologische aanpak 'alle relevante partijen op het juiste moment en op de juiste wijze' te betrekken bij de gebiedsontwikkeling, is het risico aanwezig dat overheden in een te vroeg stadium private partijen betrekken bij de ontwikkeling en/of zich te vroeg committeren. Ten aanzien van de vraag wanneer private partijen dan precies 'te vroeg' worden betrokken, kan onder meer worden gedacht aan de situatie waarin publieke partners nog geen eerste uitgewerkte risicoanalyse hebben verricht en een financieel totaalbeeld hebben opgesteld, maar wel al in enige mate verplichtende contacten hebben met private partijen. Aan de andere kant leidt PPS tot weinig meerwaarde indien private partners 'te laat' worden betrokken en projectdoelen en –uitvoering al vrijwel volledig zijn bepaald door de publieke partijen. Een mogelijke oplossing voor dit dilemma kan gevonden worden in het instrument van de marktconsultatie, waarbij in een vroeg stadium de meningen van private partijen wordt gevraagd over opzet, haalbaarheid en knelpunten van beoogde gebiedsontwikkelingsprojecten, maar waarin nog geen commitments worden aangegaan.

Een andere keuze die publieke partners dienen te maken, is of zij inzetten op integrale gebiedsontwikkeling op basis van een integrale financiële uitwerking en risicoanalyse of dat zij vanwege praktische redenen kiezen voor het na elkaar ter hand nemen van projectonderdelen, te beginnen bij de meest kansrijke onderdelen. De laatste aanpak heeft het voordeel dat er sneller realisatie kan plaatsvinden, maar de vraag is wel of de private partijen dan niet met name in de commercieel meest interessante projectonderdelen geïnteresseerd zijn ('cherry picking'). Beschouwing van de voorbeeldprojecten levert op dat op dit vlak sprake is van een dilemma tussen de 'leer' en de 'praktijk'. Alle betrokken (publieke) partijen beseffen dat een integrale visie op de gebiedsontwikkeling in combinatie met een eerste uitwerking van de financiën en de risico's noodzakelijk is voor optimale projectbeheersing, maar anderzijds is het moeilijk om een concreet aanbod van een private partij te negeren en is het ook soms aanlokkelijk om alvast enkele concrete resultaten te boeken door de meest kansrijke projectelementen als eerste op te pakken. In een aantal cases is wel sprake van binnen- dan

wel bovenplanse verevening of wordt hierover momenteel nagedacht. In veel projecten is er sprake van dat rode elementen (met name woningbouw) bijdragen aan groene en eventuele blauwe projectelementen (bijvoorbeeld bij Wieringerrandmeer, Meerstad, Zuidlanden), waarbij een en ander soms gestalte krijgt via een integrale grondexploitatie en in andere gevallen verloopt via een opgericht fonds of door verschillende typen projecten aan elkaar te koppelen in één projectenvelop[9]. Verder biedt het instrument benefit sharing aan publieke partijen een mogelijkheid om te voorkomen dat te veel winst onnodig wegvloeit naar private partijen. Dit instrument houdt in dat voor een project achteraf wordt getoetst of een deel van de opbrengsten dan wel de door de publieke partijen ingebrachte middelen naar de publieke partijen terug kunnen vloeien, indien de opbrengsten een bepaald tevoren met de private partijen overeengekomen niveau overschrijden[10]. Het instrument is met name ontwikkeld voor situaties, waarbij financiële bijdragen van de overheid tot waardeontwikkeling leiden, die anders niet zou ontstaan.

Uit de hiervoor geschetste kanttekeningen kan een aantal **dilemma's** worden afgeleid waar alle overheden mee worden geconfronteerd, indien is gekozen voor PPS:

- Overheden dienen eerst de publiek-publieke basis te leggen voor gebiedsontwikkeling, maar indien dit er toe leidt dat private partijen pas in een laat stadium worden betrokken bij de ontwikkeling, dan is de meerwaarde daarvan slechts beperkt.
- PPS veronderstelt dat de overheid bepaalde invloed uit handen geeft (of samen met private partners ter hand neemt), terwijl het tegelijkertijd van groot belang is dat de overheid de publieke belangen voldoende waarborgt.
- Voor een PPS is vertrouwen een sleutelwoord, maar anderzijds hebben zowel publieke als private partijen baat bij zo helder mogelijke afspraken over de rolverdeling, de risico-allocatie en de verdeling van verantwoordelijkheden.
- In de praktijk van de voorbeeldprojecten blijkt dat de gemeenteraden steeds belangrijker worden en dat het dus zaak is de raden zorgvuldig bij het proces te betrekken. Anderzijds kan vroegtijdige en gedetailleerde betrokkenheid van raden ook negatief uitwerken op de slaagkansen van een PPS.
- Soms kan een start van een project met een of enkele meest kansrijke projectonderdelen de uitvoering aanzienlijk versnellen, maar anderzijds is een gebiedsgerichte benadering op basis van een integrale aanpak noodzakelijk om te voorkomen dat private partijen alleen de rendabele projectonderdelen ter hand nemen, waarbij de onrendabele projectelementen resteren voor de overheid.

[9] Zie ook OTB, *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie: kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*, 14 juli 2004.

[10] Zie ook Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, *Benefit sharing: een nieuw instrument voor een doelmatige overheid*, juni 2001.

3 PPS BIJ VOORBEELDPROJECTEN: STAND VAN ZAKEN

In de tabel hieronder wordt een indruk gegeven hoe ver de 14 voorbeeldprojecten op PPS-gebied gevorderd zijn. Hierbij worden 3 categorieën onderscheiden:

- Categorie 1, PPS vrijwel afgerond of in een vergevorderd stadium;
- Categorie 2, PPS is overweging;
- Categorie 3, PPS nog niet aan de orde.

Schematisch kunnen de voorbeeldprojecten als volgt worden gecategoriseerd, waarbij aangetekend moet worden dat in een aantal gevallen niet sprake is van één project, maar van een envelop van deelprojecten[11] en dat voor een of enkele onderdelen er sprake kan zijn van (vergevorderde) PPS, terwijl voor andere onderdelen geldt dat PPS (nog) niet aan de orde is:

PPS (vrijwel) afgerond	PPS in overweging	PPS nog niet aan de orde
• Blauwe Stad Groningen • Groningen Meerstad • Wieringerrandmeer • Zuidlanden[12]	• Klavertje 4 • Haak om Leeuwarden • Oude Rijnzone • IJsseldelta • Bloemendalerpolder • Groei en Krimp Veluwe • Hart van de Heuvelrug • West-Brabant (onderdelen)	• Zwakke Schakels • Hunzeproject • Oostwestas

Nota bene: Navolgend wordt meestal ingegaan op de veertien voorbeeldprojecten als geheel, maar omdat een aantal projecten feitelijk te zien is als een envelop van (deel)projecten, wordt indien noodzakelijk of wenselijk een uitsplitsing gemaakt naar deze onderdelen. Uit de gevoerde gesprekken en verrichte analyses trekt Ernst & Young vooralsnog de conclusie dat het minder voor de hand ligt om op het niveau van uitgebreide clusters van deelprojecten te zoeken naar mogelijkheden voor een overkoepelende PPS. Potentiële private partijen prefereren transparante en overzichtelijke projecten, waarbij de projectelementen ook dienen aan te sluiten bij de ervaring en expertise van deze partijen (sommige private partijen zijn zeer ervaren

[11] Zoals het geval is bij het Hunzeproject in Drenthe, Hart van de Heuvelrug in Utrecht, het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant en bij Zwakke Schakels in Zeeland.

[12] Omdat de stand van zaken betreffende de uitvoering van het deelproject Zuidlanden Leeuwarden en de zogenoemde 'Haak' om Leeuwarden sterk uiteenloopt, is voor het voorbeeldproject Leeuwarden Zuidlanden/Haak om Leeuwarden besloten om steeds over beide projectdelen afzonderlijk te rapporteren in voorliggende rapportage. Verder geldt, dat voor het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant vaak twee specifieke onderdelen, namelijk Spoorzone Roosendaal en Bergse Haven, afzonderlijk worden belicht (dit ontwikkelingsprogramma is dermate breed opgezet, in de vorm van een envelop van deelprojecten, dat observaties vaak niet algemeen geldig zijn, maar moeten worden uitgesplitst naar onderdelen).

bij het ontwikkelen van woningbouwlocaties, maar hebben geen kennis van kantoren, bijvoorbeeld). Het lijkt in deze gevallen perspectiefrijker om eventuele toepassing van PPS vooral te bezien op het niveau van één of enkele deelprojecten, waarbij het anderzijds wel van groot belang is dat zowel politiek-bestuurlijk als financieel de onderlinge verbanden goed in beeld worden gebracht.

De drie categorieën worden hieronder beknopt toegelicht.

3.1 Vrijwel afgeronde en vergevorderde PPS-projecten

Alvorens inhoudelijk op deze categorie projecten in te gaan, merken wij op dat de projectleiders en andere betrokkenen bij de projecten bij deze projecten hebben aangegeven bereid te zijn hun ervaringen te delen met vertegenwoordigers van andere voorbeeldprojecten. Vanwege het vergevorderde stadium kunnen de betrokkenen bij andere projecten hier waardevolle leerervaringen uit afleiden.

Tot deze categorie behoren de volgende projecten: de Blauwe Stad, Groningen Meerstad, Wieringerrandmeer en Zuidlanden in Leeuwarden. Navolgend wordt beknopt op specifieke kenmerken van deze projecten ingegaan alsmede op de stand van zaken ten aanzien van de publiek-private samenwerking.

Bij het project **Blauwe Stad** in de provincie Groningen zijn de omvang van het project en de relatief grote risico's (bij de afzet van kavels en woningen en bij de verwerving van gronden) belangrijke overwegingen geweest om te kiezen voor PPS. De publieke partners (provincie en de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland), verenigd in de 'Blauwe Stad BV', en het private consortium, genaamd 'Ontwikkelingsmaatschappij Blauwe Stad CV' (waarin participeren Ballast Nedam Bouwborg, Geveke Bouw BV en BAM Woningbouw), hebben gezamenlijk een projectdirecteur aangesteld, ondersteund door een projectbureau, en vormen tezamen één projectorganisatie. In grote lijnen zijn zowel publieke als private partijen op dit moment tevreden over deze keuze en de daaruit voortvloeiende samenwerking. Er worden door de betrokkenen ook geen belangrijke kanttekeningen geplaatst bij de keuze voor of de vormgeving van de PPS. Op 12 mei 2005 is het eerste water in het meer gelaten.

De ontwikkeling van het project **Groningen Meerstad** verkeert eveneens voor een belangrijk deel in een vergevorderd stadium. In mei 2002 zijn de betrokken overheden een samenwerkingsprotocol overeengekomen met twee private consortia: Grondbank Meerstad en de Twentse Combinatie. Inmiddels is met de Grondbank Meerstad een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld, op basis waarvan publieke en private partijen gezamenlijk een

GEMM oprichten (waarin gemeenten participeren voor 40 procent, DLG voor 10 procent en de Grondbank Meerstad voor 50 procent). Verdere onderhandelingen met de private partijen als de Twentse Combinatie en verdere publieke besluitvorming moeten de komende maanden nog plaatsvinden. Belangrijke aandachtspunten daarbij vormen het waarborgen van de publieke belangen en de vraag wanneer een bereikt onderhandelingsresultaat 'voldoende' is. Een complicerende factor bij Groningen Meerstad vormen dan de grondposities van private partijen, waardoor de onderhandelingspositie van de publieke partijen minder sterk is.

Met name bij de betrokken gemeenten leeft het idee dat de private partijen een voorsprong hebben bij te voeren onderhandelingen, omdat zij kunnen opereren op basis van een grotere ervaring en op basis van meer eenduidige doelstellingen (het behalen van financieel rendement) dan de betrokken publieke partijen, die met meer diverse belangen rekening moeten houden. Een ander aspect dat aandacht behoeft, ter voorkoming van knelpunten of problemen in de toekomst , is de vraag hoe het project zich verhoudt tot de aanbestedingsproblematiek.

Twee andere projecten, Wieringerrandmeer en Zuidlanden, kunnen ook in deze categorie ingedeeld worden, hoewel iets minder ver gevorderd dan Groningen Meerstad en Groningen Blauwe Stad:

- De leerervaringen bij het project **Wieringerrandmeer** zijn interessant voor de betrokkenen bij de minder ver gevorderde projecten. Interessant is dan met name de gevolgde selectieprocedure van de private partner, via een ontwikkelcompetitie. Bij dit project leek de gekozen ontwikkelcompetitie een betrekkelijk voortvarende gang van zaken te bewerkstelligen. De recente politieke problemen, ontstaan door het niet instemmen door de gemeenteraad van Wieringen met de intentieovereenkomst, zijn inmiddels opgelost. Het is overigens de vraag of deze problemen direct door de gekozen (PPS-) structuur veroorzaakt zijn. Wellicht is hier eerder sprake van de werking van het dualisme, in combinatie met een ongelukkige communicatie met één van de betrokken gemeenteraden. Nu de politieke impasse is doorbroken, lijkt het project Wieringerrandmeer relatief ver gevorderd in vergelijking met de meeste voorbeeldprojecten. De door de publieke partijen voorziene evaluatie van de leerervaringen bij dit project zal verder boeiende en nuttige leerervaringen opleveren.
- Bij de ontwikkeling van het project **Zuidlanden**[13] is PPS een belangrijke factor geweest. Door de gemeente Leeuwarden is inmiddels (in juni 2003) met drie private partijen een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Het project Zuidlanden is relatief ver gevorderd in vergelijking met de meeste voorbeeldprojecten. Veel bij het project Zuidlanden opgedane ervaringen kunnen als voorbeeld voor andere projecten dienen. Wel kunnen achteraf, vergelijkbaar met het project Groningen Meerstad, kanttekeningen geplaatst worden bij met name met betrekking tot het benoemen en waarborgen van de publieke belangen.

[13] Het onderdeel Haak om Leeuwarden is vooralsnog minder ver gevorderd (zie daarover in paragraaf 3.2).

In welke mate komen deze tot uitdrukking in de bereikte onderhandelingsresultaten tussen publieke en private partijen? Zou een nog gunstiger resultaat (met andere marktpartijen) mogelijk zijn geweest? In hoeverre hebben grondposities een beslissende rol gespeeld bij de keuze van deze marktpartijen?; In hoeverre wordt aan de aanbestedingsproblematiek voldaan, bekeken vanuit de inzichten en regelgeving anno 2005?

3.2 Projecten waarbij PPS wordt overwogen

Bij de volgende projecten is naar onze mening de vraag naar verdere ondersteuning op PPS gebied het grootste. Het betreft projecten, waar verschillende PPS-opties overwogen worden en waarbij PPS wordt vergeleken met alternatieve vormen van gebiedsontwikkeling. Doorgaans moet bij de projecten in deze categorie nog wel een aantal cruciale analyses worden gemaakt en/of moet nog belangrijke verdere besluitvorming plaatsvinden, alvorens de PPS-kansen benut kunnen gaan worden.

Bij het deelproject **Haak om Leeuwarden** bestaan kansen op het gebied van (DBFM) voorfinancieringsconstructies, mede afhankelijk van de beoogde bijdrage uit het MIT. Wel moet in ogenschouw genomen worden wat de motieven voor een dergelijke structuur zouden zijn. Is het de publieke partijen slechts te doen om snellere realisatie (in 2007?) van het project of zijn ook andere mogelijke voordelen van een dergelijke structuur van belang, zoals een eerdere inbreng creativiteit en ervaring van marktpartijen en voordelen door de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud en risico-overdracht aan private partijen? De mogelijke voordelen van een dergelijke PPS moeten worden afgezet tegen de hogere (transactie-)kosten.

Bij het project **Klavertje 4** zijn er bij de vier deelprojecten diverse kansen voor PPS. Tot heden zijn de vier deelprojecten betrekkelijk zelfstandig ontwikkeld. Nog onvoldoende zicht bestaat op de mogelijkheden en knelpunten bij een integrale projectontwikkeling. Verevening vindt vooralsnog plaats binnen de deelprojecten, bovenplanse verevening is (nog) niet aan de orde. Ook vragen ten aanzien van scope-optimalisatie zijn voor de integrale projectvariant nog niet uitputtend behandeld.

- Bij het deelproject Californië is in samenwerking met Rabo en LIOF een business plan opgesteld. In een gezamenlijke GEM treden LIOF, de Stichting Aspergefonds, LLTB en de gemeente Horst aan de Maas op. Van de zijde van tuinders lijkt veel interesse te bestaan. De mogelijkheden van geïntegreerd parkmanagement worden bij dit deelproject onderzocht, evenals de mogelijkheden tot ontwikkeling van een windmolenpark, waarvoor enige interesse van private partijen lijkt te bestaan.
- Bij het deelproject Siberië is een commanditaire vennootschap in oprichting, met Arcadis als beherend vennoot en Rabo en de gemeente Maasbree als stille vennoot.

- Bij het deelproject Tradeport Noord is 40 procent van de grond op het industrieterrein reeds aan marktpartijen verkocht. Een intentieovereenkomst met een consortium van zeven marktpartijen wordt beoogd. De indruk bestaat dat van deze partijen drie daadwerkelijk op de toekomst gerichte plannen hebben, terwijl een marktpartij slechts in 'een snelle opbrengst' geïnteresseerd zou zijn.

Momenteel spelen ten aanzien van de verschillende onderdelen van Klavertje 4 vragen als:

- Hoe kunnen de deelprojecten verder worden gecommuniceerd naar mogelijk geïnteresseerde private partijen en hoe kunnen daar commitments verkregen worden?
- Welke structuren kunnen voor de vier deelprojecten gebruikt worden (financiële structuren als DBFM en organisatorische structuren als een joint venture of een GEM)?
- Welke marktpartijen, inclusief beleggers, kunnen betrokken worden en in welke fase?
- Hoe kan worden omgegaan met verschillende culturen van publieke en private partijen?
- Omdat het financiële totaalbeeld ontbreekt: hoe kan een integraal business plan worden opgesteld, zodat voorkomen wordt dat private partijen alleen opteren voor de rendabele projectonderdelen?

Bij het project **Transformatiezone Oude Rijn** kan PPS worden overwogen bij de ontwikkeling van de vooral op woningbouw gerichte locatieontwikkeling (rondom de haltes van de aan te leggen Rijn-Gouwelijn) en bij locaties ten behoeve van (onder meer) bedrijvigheid. Wel dienen heldere publieke uitgangspunten en criteria te worden vastgesteld om te toetsen onder welke voorwaarden PPS meerwaarde kan opleveren. Ook dient een uitgewerkt financieel totaalbeeld op basis van een helder zicht op mogelijke opbrengsten en kosten opgesteld te worden. 'Cherry picking' door private partijen moet worden voorkomen, ter vermijding van een scenario, waarbij de overheid uiteindelijk de minst aantrekkelijke projectonderdelen uit zou moeten voeren. Het reeds uitgezette onderzoekstraject, gericht op een eventuele ROM, voorziet daar in.

Bij enkele locaties hebben marktpartijen reeds belangrijke grondposities ingenomen, te weten Groenendijk e.o. (in eigendom van Heineken) , bedrijventerrein Hooge Waard, Gnephoek (locatie bij Alphen aan den Rijn) en bedrijventerrein Rijnhoek. Voor de toepassing van PPS voor deze locaties zijn waarschijnlijk de keuzemogelijkheden daardoor beperkt. Bij een locatie als Steekterweg, waar een meerlaags bedrijventerrein is beoogd, zijn de gronden voor een groot deel in handen van de gemeente, waardoor de gemeente daar meer vrijheid heeft om te zoeken naar een optimale samenwerkingsvorm. Tenslotte wordt bij de N11 door de gemeente Bodegraven voorfinancieringsstructuren overwogen ten behoeve van een snellere realisatie van de bij deze gemeente aan te leggen 'boog'

Bij het project **IJsseldelta** liggen er zowel in het noordelijke deelgebied als in het zuidelijke deelgebied kansen voor PPS. In het noordelijke deel kan betrokkenheid van private partners overwogen worden bij noodzakelijke ruimtelijke werkzaamheden en bij de beoogde recreatieve ontwikkeling en/of de (beperkte) woningbouwopgave. Voor het zuidelijke deel van de IJsseldelta zijn de kansen voor PPS evidenter, daar de beoogde stedelijke ontwikkeling in en om Kampen voor private partijen naar verwachting interessante mogelijkheden biedt. Bij de Bypass worden mogelijkheden tot voorfinanciering overwogen.

Zoals gesteld liggen de belangrijkste kanttekeningen ten aanzien van PPS momenteel op het vlak van de publiek-publieke samenwerking. In de regio werken partijen constructief samen, hoewel met name de gemeente Kampen aarzelingen heeft ten aanzien van de ruimtelijke en financiële risico's van het project, maar met name op Rijksniveau moeten nog veel besluiten worden genomen die van grote invloed zijn op de fasering van het project en de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling. Deze omstandigheden maken dat het op dit moment niet eenvoudig is om al private partijen te betrekken, bijvoorbeeld via een marktconsultatie. In principe staan de partijen in de regio niet afwijzend tegenover eventuele publiek-private samenwerking. Gemeenten als Zwolle en Kampen hebben ook ruime ervaring met PPS (Kampen onder andere voor de Zuiderzeehaven Kampen en m.b.t. de glastuinbouwontwikkeling). De provinciale projectleider geeft aan dat wordt overwogen om in maart en april 2005 expertmeetings te organiseren over de ontwikkelingsmogelijkheden van IJsseldelta, waarvoor dan ook private partijen uitgenodigd kunnen worden.

Nadat recent bij het project **Bloemendalerpolder/KNSF** belangrijke stappen zijn gezet met betrekking tot het benodigde publiek-publieke draagvlak, waarbij met name van belang is dat ook de raad van Muiden in maart 2005 akkoord is gegaan met de startnotitie, dient verder gewerkt te worden aan het uitwerken van een volledig inzicht in kosten en opbrengsten en de daar mede op te baseren risicoanalyse en risicoallocatie. Alvorens dit te doen, wordt in de periode van mei tot en met augustus 2005 door de betrokken overheden een traject uitgezet, waarin met behulp van zogenoemde 'ontwerpateliers' burgers, raadsleden en leden van provinciale staten worden betrokken bij het verder ontwikkelen van een visie op het gebied.

Na de ontwerpateliers kan naar de mening van Ernst & Young, mede ook afhankelijk uiteraard van de uitkomsten van de ateliers en de mate van overeenstemming die daarin al dan niet blijkt, overwogen worden om marktpartijen te benaderen, mogelijk via een marktconsultatie. Een beperkende factor daarbij is wel dat in het plangebied sprake is van strategische grondposities van private partijen. Deze grondposities laten echter onverlet dat een deel van het plangebied nog 'vrij' is en dat het houden van een marktconsultatie voor in ieder geval deze delen van het plangebied kan bevorderen dat ook de private partijen die wel beschikken over een grondpositie in beweging komen. Met betrekking tot het KNSF-terrein, is er een intentieovereenkomst gesloten met de private eigenaar. Over deze transactie heeft uitgebreide

politieke en bestuurlijke discussie plaatsgevonden, waarbij de ontstane bestuurlijke impasse werd opgelost op het moment dat de Raad van Muiden, in maart 2005, uiteindelijk instemde met de startnotitie.

Bij het project **Groei en krimp Veluwe** is de hoofdvraag op PPS-gebied welk(e) (type) marktpartijen en spelers in aanmerking komen en (potentieel) geïnteresseerd zijn om te investeren in de recreatiesector (verblijfsrecreatie, dagrecreatie) op de Veluwe teneinde een kwaliteitsimpuls te realiseren. Deelvragen daarbij zijn: Welke nieuwe spelers zijn daarbij in beeld en wat zijn belangrijke voorwaarden voor deze en bestaande partijen om meer te gaan doen in deze sector? Wat zijn de belangen van deze partijen, waar liggen met name kansen en welke rol kunnen/willen deze partijen spelen, inclusief investeren/financieren. Is dit type partijen mogelijk ook geïnteresseerd om te investeren in recreatiebedrijven met ontwikkelruimte?

Achtergrond van deze vragen is dat er nu sprake is van een gebrek aan ondernemerschap en middelen bij bestaande recreatieondernemers om een kwaliteitsimpuls te genereren. Dit geldt zowel voor uitbreiding als kwaliteitsverbetering op bestaande recreatieterreinen. Gehoopt wordt dat nieuwkomers kansen zien op deze markt en wel een kwaliteitsslag zouden weten te maken. Hierbij bestaat bij de provincie interesse in kansen voor belangrijke toeristentrekkers, koppelingen met lopende plannen (bijv. transferia, ontwikkelingen bij Burgers Bush, NOM etc.) en kansen voor dagrecreatie. Bij 2 gebiedspilots kunnen zich allereerst bij de Groene wig Epe-Vaassen kansen voordoen bij de dagrecreatieplas Kievitsveld, waarbij concrete plannen voor een dagrecreatief kuuroord door een ondernemer, actief op het gebied van health care. Hierbij moet nadrukkelijk de vraag gesteld worden hoe publieke partijen om kunnen/moeten gaan met een concreet voorstel van een ondernemer, dat in de publieke doelstellingen lijkt te passen; zijn er nog andere proposities van private partijen tegen nog gunstigere voorwaarden te verkrijgen? Ook het onderdeel ‘Ontwerpopgave rode zwermen’ (woningbouw) biedt mogelijk kansen op PPS-gebied. Bij de pilot Rondom Nunspeet is sprake van een vergelijkbaar woningbouw-onderdeel Ontwerpopgave rode zwermen alsmede van de voorgenomen aanleg van het bedrijventerrein ‘De Kolk’; beide ontwikkelingen zouden PPS-mogelijkheden kunnen bieden.

Hart van de Heuvelrug: De eerste twee clusters, het Cluster Zorgpilot en het Cluster Soest, die van planvorming naar uitvoering overgaan, zijn om praktische overwegingen niet door middel van PPS opgezet. Vooral de grote haast bij de uitvoering heeft geleid tot de keuze om de ontwikkeling vooral op publieke basis te organiseren. In het kader van het Cluster Zorgpilot worden onder meer woningen gerealiseerd op de terreinen van enkele zorginstellingen, terwijl de locatie van één zorginstelling wordt ontmanteld en wordt bestemd voor natuurontwikkeling. Het Cluster Soest bestaat uit twee rode (woningbouw) en twee groene deelprojec-

ten, terwijl ook enkele defensieterreinen ontwikkeld kunnen worden. Op dit moment zijn de betrokken partijen bezig om projecten te identificeren en te definiëren die zich eventueel lenen voor PPS. De projecten worden onder meer gecategoriseerd op basis van risicoprofiel en gewenste output en daarvoor benodigde expertise en activiteiten.

Bij het project **Zwakke Schakels Kust West Zeeuws Vlaanderen** zijn er met name op planonderdelen kansen voor PPS. Het plan Waterduunen is hiervan een voorbeeld. Het plan Waterduunen lijkt geschikt voor een voortvarende uitvoering, zij het dat de besluitvorming op met name rijksniveau voor complicaties kan zorgen en dat goed bezien moet worden of een overeenkomst geen elementen van staatssteun inhoudt. De Napoleonhoeve en bijbehorende gronden zijn in bezit van een private investeerder, waardoor het benutten van competitie tussen private partijen wordt gecompliceerd. Een risicoanalyse dient hier nog plaats te vinden en ook de uit te werken contracten tussen betrokken partijen verdienen de aandacht.

Het project Zwakke Schakels als geheel lijkt niet in aanmerking te komen voor één integrale PPS, omdat de diverse planonderdelen te divers van karakter. zijn Het is wel zaak voor de publieke betrokkenen om voor het project als geheel duidelijke ruimtelijke en financiële kaders te schetsen. Met betrekking tot de ruimtelijke kaders, is besluitvorming op rijksniveau over de vorm van kustversterking van belang; voor wat betreft de financiële kaders is ook nog onduidelijk welke projectonderdelen in welke mate rendabel (of verliesgevend) zijn en hoe de verevening tussen projectelementen zou moeten worden vormgegeven. Ecorys rondt hiertoe een eerste rapportage af , die daarna nader uitgewerkt dient te worden voor de geprefereerde variant van kustversterking.

In het **Ontwikkelingsprogramma West-Brabant** zijn enkele programmaonderdelen relatief ver gevorderd met PPS. Onder meer geldt dit voor de onderdelen Bergse Haven in Bergen op Zoom en Spoorhaven in Roosendaal. De gemeente Bergen op Zoom heeft een intentieovereenkomst gesloten met een private partner voor de ontwikkeling van de het gebied Bergse Haven. De private partner is gekozen na een uitgebreid en zorgvuldig selectieproces waaraan vijf private partijen c.q. consortia hebben meegedaan. De gemeente Bergen op Zoom neemt risicodragend deel met de private partner in een GEM. Verder zijn de planologische procedures ook grotendeels doorlopen, waarbij op dit moment wordt gewerkt aan het concept-bestemmingsplan. Ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is onder besloten tot het uitkopen van de in het gebied gevestigde Nedalcofabriek, waaraan publieke en private partners elk voor 50 procent bijdragen. Ook de gemeente Roosendaal heeft een intentieovereenkomst gesloten met een private partner voor de ontwikkeling van Spoorhaven. Mede op uitnodiging van de Minister van VROM heeft de gemeente via een opgesteld Masterplan aangegeven op welke wijze zij de inrichting ziet van het gebied indien besloten zou worden tot uitplaatsing van het spooremplacement. Op dit moment is realisatie van het project nog onzeker, met name omdat vanuit het Rijk nog onvoldoende duidelijkheid is gecreëerd ten

aanzien van noodzakelijke infrastructuurbeslissingen en financieel commitment (betreft onder meer de BIRK-subsidie). Verder zijn de risico's vanwege de afzet van de beoogde woningen groot en is er het probleem dat in de regio de verwervingskosten van grond zich bevinden op 'Randstadniveau', maar dat de opbrengsten daar wel bij achterblijven.

3.3 PPS (nog) niet aan de orde

In deze categorie vallen projecten, die nog in een relatief vroeg stadium verkeren. PPS-mogelijkheden kunnen bestaan op iets langere termijn, maar lijken op korte termijn nog niet aan de orde te zijn.

Bij het **Hunzeproject Drenthe** lijken de mogelijkheden voor PPS beperkt vanwege een aantal redenen. Er zijn de afgelopen jaren nauwelijks private partijen geweest, die interesse hebben getoond in het economisch 'dunne' en perifeer gelegen gebied. Een andere reden voor de afwezigheid van private interesse is dat grootschalige woningbouw in het gebied tot nu toe onmogelijk is gebleken (met de nabijheid van de grote nieuwbouwprojecten Meerstad en Blauwe Stad). Daarnaast heeft ook de lokale gemeenschap een grote stem in het Hunzeproject en zijn er knellende planologische kaders. Hierdoor zullen niet snel grootschalige -en daarmee wellicht voor PPS interessante- projecten gestart worden, ook niet op het terrein van toerisme en recreatie. Ook geldt voor vrijwel alle deelprojecten geldt, dat zij geen grote opbrengsten genereren danwel een negatief rendement opleveren.

De gemeentelijke betrokkenen hebben wel interesse getoond in het idee om 1 à 2 pilots te definiëren, waarbij de PPS-mogelijkheden nader onderzocht kunnen worden. In het Lofar-gebied kunnen mogelijk te zijner tijd kansen op dit gebied liggen. Tussen Buinen en Emmen worden grote antennes gebouwd, die aangesloten worden op een snel glasvezelnetwerk met mogelijkheden voor kennisintensieve bedrijvigheid en/of particuliere aansluitingen. Verder zijn er plannen om het Lofarproject te benutten voor een toeristische trekpleister, die op jaarbasis 100.000 bezoekers zou moeten trekken, mar deze plannen zijn nog weinig concreet.

Het project **Oost West As Lelystad-Zwolle** verkeert nog in een opstartfase. Een aantal niet-PPS gerelateerde onderwerpen (opzetten projectorganisatie, analyseren behoeften gebiedspartners, etc.) verdient eerst de aandacht. Voor een aantal deelprojecten zijn PPS constructies goed denkbaar, zoals het beoogde multimodale overslagcentrum nabij Lelystad en een te ontwikkelen kenniscentrum. Verder is PPS een optie voor de uitbouw van de N23 (waarbij een voorfinanciering-constructie overwogen kan worden) en voor locatieontwikkeling ten behoeve van woningbouw en/of bedrijvigheid. Hierbij dient wel bedacht te worden dat Lelystad nog 10 à 15 jaar voldoende heeft aan de huidige voor woningbouw bestemde locaties en dat de gemeente Dronten binnenstedelijk nog circa 5 jaar verder kan met woningbouwlocaties en

momenteel reeds bezig is met de ontwikkeling van Dronten-West (aan westzijde van de Hogeschool en het Agrarisch Centrum). De druk vanuit de markt om nieuwe woonlocaties te realiseren is dus minder groot dan in de Randstad, hetgeen de potentiële opbrengst van locatieontwikkeling en daarmee de kans op PPS-constructies beperkt. Op enige termijn zijn een risicoanalyse en een financieel totaalbeeld vereist als voorwaarden voor eventuele PPS-constructies. Bij de provinciale gesprekspartners bestaat interesse in marktconsultaties (in welk stadium kan deze worden uitgevoerd?) en grote interesse in de ervaringen bij andere voorbeeldprojecten.

4 VOORWAARDEN VOOR SUCCESVOLLE TOEPASSING VAN PPS

In het algemeen is in de gesprekken gebleken dat een goede '**project control**' door de publieke partners van groot belang is. Het gevoel een project in voldoende mate in de greep te hebben, is een essentiële voorwaarde voor provincies en gemeenten (en met name ook voor Provinciale Staten en de betrokken gemeenteraden) om in te kunnen stemmen met de verdere ontwikkeling van het project. Dit concept van project control wordt navolgend, in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt, omdat Ernst & Young op dit vlak ook belangrijke kansen ziet om de voortgang van de opzet en realisatie van de voorbeeldprojecten te bespoedigen. Bij de uitwerking in hoofdstuk 5 van de noodzakelijke project control, bouwen wij voort op de in het voorliggende hoofdstuk per project uitgewerkte **voorwaarden** voor een **succesvolle PPS**.

In de gevoerde gesprekken met de provinciale projectleiders is een aantal voorwaarden met name van groot belang gebleken. Zonder uitputtend te willen zijn, zijn in de praktijk vooral de volgende voorwaarden relevant:

- De meerwaarde van PPS moet goed zijn onderbouwd en de publieke belangen dienen (concreet) benoemd te zijn en gewaarborgd.
- Bestuurlijk en politiek commitment is essentieel, uitgewerkt in een voldoende hechte publiek-publieke samenwerking.
- Aan een PPS dient een uitgewerkte risicoanalyse ten grondslag te liggen.
- Een financieel totaalbeeld dient beschikbaar te zijn.
- Aan aanbestedingsproblemen moet voldoende aandacht zijn besteed.
- Er dient voldoende interesse te zijn van private partijen.

Deze voorwaarden vloeien voort uit de analyse van de veertien voorbeeldprojecten alsmede uit ervaringen van Ernst & Young met majeure ruimtelijke projecten die door middel van publiek-private samenwerking worden opgezet.

De hiervoor benoemde voorwaarden voor een succesvolle opzet en uitvoering van een PPS, sluiten, zoals gesteld, nauw aan bij essentiële elementen van een goede project control. Het gaat dan onder meer om een goede financiële en juridische control (het laatste bijvoorbeeld blijkend uit voldoende aandacht voor aanbestedingsvraagstukken), aandacht voor politiek-bestuurlijke dimensies en risico's en het waar mogelijk beheersen van zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerkingsrelaties.

Hieronder worden deze voorwaarden toegepast op de veertien voorbeeldprojecten, waarbij ook een toelichting wordt gegeven op het belang in de praktijk van deze voorwaarden.

4.1 Meerwaarde van PPS onderbouwd en publieke belangen benoemd

Het beeld ten aanzien van de mate waarin de meerwaarde van PPS is onderbouwd, is wisselend. Voor circa een op de drie projecten kan worden gesteld dat de meerwaarde van PPS ten opzichte van alternatieve ontwikkelingswijzen concreet gemaakt is, in die zin dat verwoord is welke meerwaarde verwacht wordt van PPS:

Meerwaarde van PPS is onderbouwd		
Voldaan	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan**
• Onderdelen van Ontwikkelingsprogamma West-Brabant (o.a. Bergse Haven en Roosendaal Spoorhaven) • Wieringerrandmeer • Groningen Meerstad • Blauwe Stad	• Zwakke Schakels Zeeland • Groei en Krimp Veluwe • Klavertje 4 • Zuidlanden • Bloemendalerpolder/KNSF • IJsseldelta	• Oostwestas • Hart van de Heuvelrug • Oude Rijnzone • Hunzeproject (n.v.t.) • Haak om Leeuwarden

Belangrijke motieven voor een keuze voor PPS zijn onder meer de mogelijkheid tot risicooverdracht en inbreng van benodigde kennis, expertise en ervaring van private partijen. Het motief van risicospreiding is van belang omdat de voorbeeldprojecten vaak een relatief grote omvang hebben voor de betrokken lokale overheden. Risicospreiding is onder meer van belang voor projecten als Roosendaal Spoorhaven, Bergse Haven in Bergen op Zoom, Wieringerrandmeer, de Blauwe Stad en Bloemendalerpolder. Voor alle projecten met een (beoogde) PPS-structuur kunnen private partners aanvullende kennis, creativiteit en inzichten inbrengen, zeker indien zij in een vroeg stadium betrokken worden.

Opvallend is dat de onderbouwing van de meerwaarde van PPS vaak enigszins impliciet is. Dit is met name het geval indien de keuze voor PPS geen vrijwillige is, waarbij strategische grondposities een rol spelen. Verder blijkt dat een zorgvuldig selectieproces van de private partner(s) door de betrokken overheden vaak bijdraagt aan het expliciet maken van de verwachte en beoogde meerwaarde van PPS. Dit is met name te verklaren omdat dan in aanbestedingsbestekken of marktconsultatietrajecten moet worden benoemd op welke punten de private partners meerwaarde dienen te leveren. Hierbij moet aangetekend worden dat idealiter al in een vroegtijdig stadium van een ontwikkelingsproject door de publieke partijen de vraag gesteld (en beantwoord) moet worden welke meerwaarde PPS moet hebben. Hierbij zou niet gewacht moeten worden met het expliciteren van de beoogde meerwaarde totdat de aanbestedingsbestekken opgesteld worden.

Voor een deel van de projecten waarvan gesteld is, dat de onderbouwing van de meerwaarde van PPS nog niet voldoende aanwezig is, kan als verklaring worden gegeven dat de projecten in een nog (zeer) pril stadium verkeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Oostwestas Lely-

stad-Dronten-Zwolle in Flevoland en in mindere mate bij een project als de Transformatie van de Oude Rijnzone in Zuid-Holland. Het is voor deze projecten wel van belang dat de concretisering van de gewenste meerwaarde van PPS op korte termijn wordt uitgewerkt, zeker indien zich al geïnteresseerde private partijen melden.

4.2 Waarborgen publieke belangen en bestuurlijk-politiek commitment

Een voorwaarde die in het verlengde ligt van de 'meerwaarde-vraag', die in paragraaf 4.1 aan de orde is gesteld, is het waarborgen van de publieke belangen. Publieke belangen kunnen daarbij op allerlei terreinen liggen, bijvoorbeeld ruimtelijk, financieel of wat betreft de mate van risicoacceptatie door de betrokken overheden. Verder is voldoende politiek en bestuurlijk commitment van de relevante overheden van groot belang voor het welslagen van een ontwikkelingsproject en de toepassing van PPS daarbij.

Voldoende politiek-bestuurlijk commitment en een grote 'drive' aan de zijde van de betrokken overheden dragen wezenlijk bij aan de slagingskansen van een PPS, waarbij met betrekking tot het gewenste commitment uiteraard een onderscheid aangebracht moet worden tussen 'woorden' en 'daden'. Daadwerkelijk commitment blijkt dan met name uit een actieve inzet in het noodzakelijke lobbytraject, uit het ter beschikking stellen van menskracht en expertise en, last but not least, uit risicoacceptatie en het leveren van een financiële bijdrage.

Voorbeelden van groot commitment betreffen onder meer de Blauwe Stad in Groningen, elementen van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant, de projecten Zuidlanden en de 'Haak' bij Leeuwarden en Groningen Meerstad. Met betrekking tot de Blauwe Stad in Groningen heeft de provincie commitment getoond door de voorfinanciering van de aanleg van het meer voor haar rekening te nemen. Voor het projectonderdeel Bergse Haven in West-Brabant hebben zowel gemeente als regio (i.c. de Brabantse Buitensteden) als de provincie daadwerkelijk commitment getoond. De provincie wil bijvoorbeeld niet alleen middelen bijdragen uit een provinciaal ontwikkelingsfonds, maar maakt zich ook richting het Rijk sterk voor subsidiëring.

Ook voor de meeste overige voorbeeldprojecten geldt, dat althans in de eigen regio groot bestuurlijk-politiek commitment aanwezig is:

Bestuurlijk-politiek commitment aanwezig		
Voldaan	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan**
• Blauwe Stad • Zuidlanden en 'Haak' • Groningen Meerstad • West-Brabant (als geheel en bij onderdelen als Spoorhaven en Bergse Haven) • Klavertje 4 • Hunzeproject	• Zwakke Schakels • Bloemendalerpolder/KNSF[14] • Wieringerrandmeer[15] • Oude Rijnzone • Groei en Krimp Veluwe • Hart van de Heuvelrug • IJsseldelta	• Oostwestas

Ter nuancering van de 'zwart-wit'-categorisering van bovenstaande tabel kan worden gesteld dat bestuurlijk-politiek commitment steeds weer verworven en getoond dient te worden in complexe processen zoals die van de voorbeeldprojecten. Onvoorziene ontwikkelingen kunnen het in beginsel aanwezig commitment ondermijnen, terwijl anderzijds het publieke commitment kan worden bevorderd door op zorgvuldige wijze overheden (in alle geledingen, dus bestuur en volksvertegenwoordigers i.c. raadsleden en leden van Provinciale Staten) bij het proces te betrekken en ook zorg te dragen voor een voldoende uitgewerkt mechanisme ten aanzien van de beheersing van aanwezige risico's.

Voor de zeven projecten waarvan is aangegeven dat het bestuurlijk-politiek commitment in enige mate aanwezig is, geldt dat er met name in de relatie tot de gemeenteraden nog belangrijke stappen gezet moeten worden. Belangrijke problemen waren gerezen in de relaties tot de raden in het geval van Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder/KNSF, waarbij deze inmiddels overigens weer overwonnen zijn in die zin dat de raden van respectievelijk Wieringen en Weesp zich inmiddels onder voorwaarden ook in de beoogde ontwikkelingen kunnen vinden. Ten aanzien van de Transformatie van de Oude Rijnzone loopt momenteel een onderzoekstraject, waarin modellen voor de beoogde regionale samenwerking worden uitgewerkt en getoetst op haalbaarheid. Het is de bedoeling om mede hierdoor het bestuurlijke commitment in de regio te vergroten. Voor de operatie Groei en Krimp op de Veluwe geldt min of meer hetzelfde. Voor de Oostwestas-ontwikkelingen in Flevoland is nog onvoldoende bestuurlijk-politiek commitment aanwezig. Dit project is enigszins vertraagd van start gegaan en met name richting de gemeenten moeten nog belangrijke stappen worden gezet (zo is nog geen projectorganisatie volledig uitgewerkt en opgezet).

In het algemeen blijkt voldoende politiek commitment voor een aantal voorbeeldprojecten een heikel punt, met name waar het de positie van de gemeenteraden betreft. Onder invloed van het dualisme is de rol van de raden de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Voor

[14] Inmiddels is de ontstane impasse doorbroken en lijkt het bestuurlijk-politiek commitment van de betrokken overheden een belangrijke impuls te hebben gekregen.

[15] Idem.

een succesvolle ontwikkeling van de complexe voorbeeldprojecten (met of zonder PPS) moet een bijzondere inspanning moet worden geleverd om de raden voldoende te betrekken bij én te overtuigen van de voordelen van het project. Hierbij zijn vorm en voorwaarden uiteraard ook relevant, alsmede de mate waarin gemeenten voldoende controle hebben over het project.

In de relatie tot de gemeenteraden, en in het algemeen tot de relevante stakeholders, is een goede communicatie van groot belang. Zorgvuldige informatieverschaffing, waar mogelijk in een vroeg stadium, draagt bij aan het draagvlak voor projecten. Hierbij tekenen wij verder wel aan dat door alleen veel te communiceren een project voor een gemeenteraad niet acceptabel wordt; een goede communicatie dient ook gebaseerd te zijn op een gedegen inhoudelijke uitwerking van de problematiek en het daadwerkelijk beheersen van de aan een project verbonden risico's. Met andere woorden: de project control dient goed ingevuld te zijn en gemeenteraden moeten kunnen zien dat het project optimaal beheerst wordt. In de praktijk wordt dit onder meer bevorderd door planalternatieven inzichtelijk uit te werken en met elkaar te vergelijken, door het beschikbaar hebben van een financieel totaalbeeld en door een goede risicoanalyse.

4.3 Risicobeheersing

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling van de voorbeeldprojecten door toepassing van PPS, is dat voldoende aandacht is besteed aan de identificatie van relevante risico's en aan de vraag welke partijen op deze risico's de meeste invloed kan uitoefenen en daarom ook bereid zijn deze risico's (mede) te dragen. Geconstateerd kan worden dat voor veel voorbeeldprojecten geldt dat nog belangrijke stappen te zetten zijn om te komen tot een voldoende uitgewerkte systeem van risicobeheersing.

Risicobeheersing voldoende uitgewerkt		
Voldaan	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan**
• Bergse Haven en Spoorhaven Roosendaal • Hart van de Heuvelrug voor enkele onderdelen • Zuidlanden Leeuwarden • Groningen Meerstad • Blauwe Stad	• West-Brabant • Zwakke Schakels Zeeland • Hunzeproject (hoewel PPS nog niet van toepassing) • Wieringerrandmeer • Klavertje 4 • Bloemendalerpolder/KNSF • IJsseldelta	• Oostwestas • Oude Rijnzone • Groei en Krimp Veluwe • Haak om Leeuwarden

Verklaringen voor het nog niet voldoende uitgewerkt hebben van de risicoanalyses en daarop te baseren risicoallocaties kunnen gelegen zijn in het stadium waarin het project zich bevindt

(dit geldt voor bijvoorbeeld de Oostwestas, de Oude Rijnzone, Groei en Krimp en voor de 'Haak om Leeuwarden'). Verder kan het zijn dat projectleider en betrokken overheden ruim aandacht besteden aan risico-identificatie en –beheersing, maar dat belangrijke risico's momenteel nog onvoldoende overzien en beheerst kunnen worden. In veel gevallen gaat het dan om risico's die liggen in de relatie tussen de overheden in de regio enerzijds en de rijksoverheid anderzijds, vooral bij rijksinfrastructuurprojecten. Met name ten aanzien van IJsseldelta, onderdelen van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant (onder andere het project Spoorhaven), de Oostwestas, de Oude Rijnzone, Zwakke Schakels (met name met betrekking tot de varianten van kustverdediging) en de Haak om Leeuwarden zijn er nog belangrijke onzekerheden met betrekking tot (mede) door de rijksoverheid te plannen en te financieren infrastructuurprojecten.

Andere risico's die vaak van belang blijken, zijn marktrisico's en bestuurlijk-politieke risico's. Over de bestuurlijk-politieke risico's is in voorgaande paragraaf aangegeven dat deze vaak ook gelegen zijn in de relatie tot de gemeenteraden (en in mindere mate Provinciale Staten), naast dat aan de benodigde afstemming tussen de overheden binnen een regio en de afstemming tussen regio en rijk risico's kleven. Specifieke en uitgebreide aandacht voor de rol van de raden bij de ontwikkeling van de voorbeeldprojecten kan wezenlijk bijdragen aan verbetering van het risicoprofiel van projecten. Onder andere ten aanzien van het project Bergse Haven wordt aangegeven dat dit een belangrijke succesfactor is gebleken. De in de relatie met de raad gestoken energie heeft zich in de loop van het proces (meer dan) terugverdiend.

Tot slot kan ten aanzien van de gewenste risicobeheersing worden gesteld, dat de uitwerking van de risico-identificatie en –allocatie veelal parallel geschiedt aan de ontwikkeling van een uitgewerkt financieel totaalbeeld van het project. Risico's met betrekking tot te plegen investeringen (mogelijke overschrijdingen bijvoorbeeld), de afzet van grond en/of vastgoed, noodzakelijke investeringen in flankerende ruimtelijke projecten en dergelijke kunnen zichtbaar gemaakt worden door bij de opstelling van een financieel totaalbeeld te werken met meerdere scenario's en daarbij dan in ieder geval ook een 'slecht weer'-scenario op te nemen.

4.4 Financieel totaalbeeld beschikbaar

Omdat de uitwerking van de risicobeheersing en het genereren van een integraal financieel overzicht van het project vaak parallel worden uitgevoerd, is het beeld ten aanzien van de mate waarin voor de te beschouwen projecten sprake is van een uitgewerkt financieel totaalbeeld in grote lijnen vergelijkbaar met het overzicht uit paragraaf 4.3.

Financieel totaalbeeld beschikbaar		
Voldaan	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan**
• Spoorhaven en Bergse Haven (delen West-Brabant) • Wieringerrandmeer • Zuidlanden • Groningen Meerstad • Blauwe Stad	• Hart van de Heuvelrug ('globaal beeld', concreter voor onderdelen) • Zwakke Schakels • Klavertje 4 • Haak om Leeuwarden • Bloemendalerpolder/KNSF • Oude Rijnzone	• Oostwestas • West-Brabant (op programmaniveau) • Hunzeproject • Groei en Krimp Veluwe • IJsseldelta

In een aantal projecten is het financiële totaalbeeld opgesteld door publieke en private partijen gezamenlijk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de projecten Spoorhaven Roosendaal en Bergse Haven in Bergen op Zoom, Zuidlanden in Leeuwarden (in het verband van de GEM waar de gemeente ook in participeert naast de drie private partners), Groningen Meerstad (voor het deel dat wordt ontwikkeld door de GEMM waarin naast de gemeente ook DLG en drie private partijen participeren) en de Blauwe Stad in Groningen. Ten aanzien van de ontwikkeling van het project Bloemendalerpolder/KNSF is ook een financieel totaaloverzicht opgesteld, waarbij transparantie over te maken aannames en uitgangspunten tussen publieke en private partner een heikel punt bleek.

Verder geldt voor de projecten die te kampen hebben met grote onzekerheden over van belang zijnde infrastructuurprojecten (precieze uitvoering, planning in de tijd, financiering e.d.), dat deze complicaties het opstellen van een financieel totaalbeeld bemoeilijken. Voor projecten als IJsseldelta of de Oude Rijnzone kunnen in dit stadium, gelet op de onzekerheden verbonden aan infrastructuurelementen, nog slechts globale ramingen worden opgesteld met relatief ruime bandbreedtes.

4.5 Aanbestedingsproblematiek voldoende afgedekt

Een in belangrijk aandachtspunt bij de voorbeeldprojecten is gelegen op het vlak van de aanbestedingsproblematiek. Voor de projecten die relatief ver gevorderd zijn geldt dat veelal aandacht is besteed aan deze materie en dat hiervoor in veel gevallen externe expertise is ingehuurd:

Aanbestedingsproblematiek voldoende afgedekt		
Voldaan[16]	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan of niet aan de orde**
• Bergse Haven en Spoorhaven Roosendaal • Zwakke Schakels Zeeland[17] • Wieringerrandmeer[18] • Blauwe Stad	• Klavertje 4 • Zuidlanden Leeuwarden • Groningen Meerstad • Bloemendalerpolder/KNSF	• Oostwestas • Hart vande Heuvelrug • Oude Rijnzone • Hunzeproject • Groei en Krimp Veluwe • IJsseldelta

Hoewel door overheden in veel gevallen aandacht is besteed aan de aanbestedingsproblematiek, blijven er op dit vlak soms risico's aanwezig. Een en ander is dan ook afhankelijk van de precieze vormgeving van de PPS en de te kiezen verdeling van (uitvoerende) activiteiten over de bij de PPS betrokken partijen.

Verder speelt mee dat zeer recent door de Europese Commissie kritiek is geleverd op de wijze waarop de gemeente Amersfoort is omgegaan met de Europese aanbestedingsregels inzake de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Vathorst[19]. Voor de verstedelijking van het gebied Vathorst heeft deze gemeente een overeenkomst gesloten met een aantal private partijen, waaronder twee woningcorporaties. Zowel ten aanzien van de projectontwikkelingsrechten, de locatieontwikkeling en het bouw- en woonrijpmaken, de saneringsactiviteiten als de realisatie van de sociale huurwoningen is in de visie van de Europese Commissie onterecht niet aanbesteed. De kritiek van de Europese Commissie is dermate recent, dat zij mogelijk consequenties heeft voor alle voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie (inclusief de projecten waarbij reeds gespecialiseerde juridische expertise is ingezet).

In het algemeen dient bij PPS zorgvuldig te worden bezien of sprake is van aanbestedingsplicht conform de Richtlijn Werken dan wel de Richtlijn Diensten. Van belang is daarbij de vraag of de publieke partner(s) in de PPS kwalificeren als aanbestedende dienst in de zin van de richtlijn. Ten aanzien van gemeenten bestaat op dit punt geen onduidelijkheid, zij kwalificeren in ieder geval als aanbestedende dienst. Ten aanzien van gemeenschappelijke ontwikkelingsbedrijven van gemeenten met derden, waaronder private partners in een PPS, is er minder eenduidigheid en is veel afhankelijk van de precieze (juridische) vormgeving van samenwerkingsrelaties. Verder dienen er keuzes te worden gemaakt, indien sprake is van aan-

[16] In die zin dat gespecialiseerde expertise is ingezet op dit vlak.

[17] Eventuele staatssteunaspecten dienen ten aanzien van onderdelen als het plan Waterduunen nog wel nader te worden bezien.

[18] Er is voor dit project een ontwikkelcompetitie opgezet en momenteel wordt met het winnende consortium verder gewerkt aan de uitwerking en realisatie van de plannen. Hierbij zijn staatssteunaspecten in beginsel relevant.

[19] Per brief d.d. 21 maart 2005.

bestedingsplicht dan wel een vrijwillige keuze voor aanbesteding, betreffende de aanbestedingsprocedure[20].

Een ander aspect waar de overheid bij PPS terdege rekening dient te houden, is eventuele staatssteun. Staatssteun is op grond van het EG-Verdrag (artikel 87 lid 1) in beginsel onverenigbaar met het Europese mededingingsrecht indien de mededinging binnen de Europese Gemeenschap daardoor vervalst wordt of dreigt te worden. Onder staatssteun wordt dan verstaan het bieden van 'een voordeel voor bepaalde ondernemingen als resultaat van een door de overheid ondernomen stap'[21].
Onder staat wordt daarbij overigens niet alleen de rijksoverheid gerangschikt, maar ook mede overheden zoals gemeenten en provincies. Staatssteun kan optreden in verschillende vormen en hoedanigheden, bijvoorbeeld:

- Subsidies (premies, vergoedingen, kostendelingen).
- Rentevergoedingen.
- Garanties voor opgenomen leningen of kredietfaciliteiten.
- Verkoop van onroerend goed, waaronder grond, tegen een te lage prijs.
- Betaling door de overheid van kunstmatig verhoogde prijzen.

Bij de beoordeling van een steunmaatregel kijkt de Europese Commissie met name naar het potentiële economische gevolg van de maatregel en niet zozeer naar het doel van de maatregel. Aan staatssteuninitiatieven liggen vaak economische redenen ten grondslag, bijvoorbeeld het willen bevorderen van werkgelegenheid in een regio of de wens de economische structuur te versterken door een project van de grond te tillen. Indien overheden niet marktconforme condities hanteren bij, bijvoorbeeld, verkoop van grond, vergoeding van rente of afname van onroerende goederen, met als doel de haalbaarheid en dus de realisatie van het project te bevorderen, dan kan een dergelijke handelwijze worden aangevochten.

4.6 Interesse van private partijen

Voor de helft van de veertien voorbeeldprojecten geldt, dat er inmiddels een of meerdere private partners gevonden zijn, waarmee intentie- of samenwerkingsovereenkomsten zijn gesloten. Het betreft delen van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant (onder andere Spoorhaven en Bergse Haven), Wieringerrandmeer, Zuidlanden, Groningen Meerstad en de Blau-

[20] Voor een overzicht van PPS in relatie tot aanbestedingsplicht en de mogelijke aanbestedingsprocedures verwijzen wij onder meer naar Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *PPS en aanbesteden*, augustus 2001. Zie verder M.A. Moolhuizen (Kenniscentrum PPS), *Aanbesteden in relatie tot PPS, nieuwe vormen van PPS, nieuwe vormen van aanbesteden*, Lezing voor de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht, 28 juni 2001.

[21] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, *PPS en aanbesteden*, augustus 2001.

we Stad en Klavertje 4. Ook met betrekking tot Bloemendalerpolder/KNSF zijn de contacten met een private partner in een vergevorderd stadium. Voor projecten als Hart van de Heuvelrug, Zwakke Schakels en Oude Rijnzone is door private partijen inmiddels ook concrete interesse getoond:

Interesse van private partijen		
Voldaan	**In enige mate voldaan**	**Niet voldaan of niet aan de orde**
• Spoorhaven en Bergse Haven (delen West-Brabant) • Wieringerrandmeer • Zuidlanden • Groningen Meerstad • Bloemendalerpolder/KNSF • Blauwe Stad • Klavertje 4	• Hart van de Heuvelrug • Zwakke Schakels (deels) • Oude Rijnzone • IJsseldelta	• Oostwestas • Groei en Krimp Veluwe • Haak om Leeuwarden • Hunzeproject

Nog geen concrete interesse is door private partijen getoond in pas opgestarte projecten als de Oostwestas (een enkel projectonderdeel uitgezonderd) en het project Groei en Krimp op de Veluwe. Verder is er nog weinig interesse in het Hunzeproject, met name omdat bij veruit de meeste projectonderdelen de projectkenmerken ongunstig zijn voor betrokkenheid van private partners. De projectelementen zijn namelijk allen relatief kleinschalig en bovendien per saldo niet rendabel. Verder is er door private partijen nog geen concrete interesse getoond in een project als IJsseldelta, waarbij met name meespeelt dat over vooral de infrastructurele investeringen nog te veel onzekerheden bestaan. Overwogen wordt wel om de potentiële interesse van private partijen op korte termijn te inventariseren door middel van een marktconsultatieronde. Voor de Haak om Leeuwarden geldt eveneens dat er nog relatief veel onzekerheid is over fasering en vorm van de 'Haak'. Bovendien zullen private partijen verwachten dat voor de uitvoering van dit project een aanbestedingstraject zal worden opgezet.

Voor de meeste projecten geldt dat het hebben van een financieel totaaloverzicht gepaard gaat met interesse van private partijen en vice versa. Een riskante situatie ontstaat indien er al wel concrete private interesse is, maar nog geen voldoende uitgewerkt financieel totaalbeeld. Het aangaan van commitment jegens een private partner in een situatie, waarbij de overheid nog onvoldoende zicht heeft op de kosten en opbrengsten van een project, kan er toe leiden dat private partijen alleen de rendabele projectonderdelen ter hand nemen ('cherry picking').

Met name in projecten als Klavertje 4, West-Brabant, Zwakke Schakels en de Oude Rijnzone, waar het ontbreken van een uitgewerkt financieel totaalbeeld gepaard gaat met soms al vergevorderde contacten met private partijen, is dit risico aanwezig. De betrokken overheden

zijn zich hiervan overigens bewust en hebben acties ondernomen of gepland om te voorzien in dit gemis.

4.7 Belang van een goede projectdefinitie

In aanvulling op de hiervoor in de paragrafen 4.1 tot en met 4.7 uitgewerkte voorwaarden voor een succesvolle PPS, merken wij verder op dat het scherp definiëren van een project eveneens van groot belang blijkt. Het scherp definiëren van een project is in het algemeen een basisvoorwaarde voor de succesvolle opzet en realisatie van een complex project en een keuze voor ontwikkeling door middel van PPS vergroot het belang van een scherpe projectdefinitie.

Een heldere **projectdefinitie** draagt bij aan de mogelijkheden om reële kosten- en opbrengstenramingen op te stellen en de projectrisico's volledig in beeld te krijgen. Een belangrijk onderdeel van een goede projectdefinitie is verder dat zowel voor de opbrengstengenererende activiteiten als voor de kosten en de te plegen investeringen helder is of en in welke mate zij tot het project worden gerekend. Met betrekking tot randvoorwaardelijke investeringen in, bijvoorbeeld, infrastructuur of ruimtelijke kwaliteit, is vaak discussie over de opname daarvan in het project. Vanuit het publieke belang van de betrokken overheden kan het wenselijk zijn deze randvoorwaardelijke investeringen onder te brengen in de projectdefinitie. Een onvoldoende heldere projectdefinitie aan het begin van een project kan aanleiding geven tot veel discussie tussen publieke en private partijen in een later stadium, met name wanneer de business case nader uitgewerkt dient te worden.

Verder blijkt uit de voorbeeldprojecten, dat (potentiële) private partners een voorkeur hebben voor goed omschreven en afgebakende projecten, die bovendien overzichtelijk en 'hanteerbaar' zijn. Voor het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant, de Oude Rijnzone en de Oostwestas in Flevoland, die de facto vooral ook programma's zijn van allerlei uiteenlopende deelprojecten, betekent dit dat het niet voor de hand ligt om op programmaniveau te streven naar één publiek-private samenwerking. Bij deze voorbeeldprojecten is het zaak in een vroeg stadium als publieke partijen te bepalen op welk niveau eventueel private partners worden gezocht en daarbij in voldoende mate de samenhang tussen de verschillende programmaonderdelen te bewaken. Een belangrijke reden hiervoor is dat publieke partijen dienen te voorkomen dat private partijen door middel van 'cherry picking' alleen de meest lucratieve programmaonderdelen oppakken (zie ook paragraaf 4.6).

Het belang van een scherpe projectdefinitie in een vroeg stadium van de projectontwikkeling laat verder onverlet dat het proces van gebiedsontwikkeling van complexe projecten, zoals de

voorbeeldprojecten, in belangrijke mate ook een iteratief proces is. Een nadere analyse van de marktkansen en een inventarisatie van aan het project verbonden risico's kan uiteraard leiden tot aanpassingen, binnen de gestelde publieke kaders, van de planonderdelen in een PPS en/of het verband daartussen. Idealiter gaat een heldere projectdefinitie gepaard met een zorgvuldig proces van 'scope optimalisatie', zoals gezegd binnen door de publieke partijen bepaalde publieke kaders.

5 CONCLUSIES: STAND VAN ZAKEN EN WENKEND PERSPECTIEF

Navolgend wordt ingegaan op:

- Conclusies ten aanzien van de stand van zaken met betrekking tot PPS (par. 5.1).
- Wenkend perspectief per project: PPS als middel voor bespoediging projectrealisatie (par. 5.2).

5.1 Conclusies ten aanzien van stand van zaken PPS

Op basis van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken uiteen is gezet, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Projecten als Blauwe Stad, Groningen Meerstad, Zuidlanden en delen van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant (zoals met name Bergse Haven bevinden zich al in een zeer vergevorderd stadium bevinden, ook wat betreft het opzetten van een PPS. Bij deze projecten is bovendien in grote lijnen voldaan aan de voorwaarden voor een succesvolle PPS[22].
2. Voor één project, het Hunzeproject in Drenthe, is nog niet of nauwelijks concrete private interesse getoond.
3. Voor de overige projecten geldt dat er in enige mate sprake is van interesse van en contacten met private partijen, maar dat in grote lijnen nog niet is voldaan aan de aan PPS te stellen voorwaarden.

Ten aanzien van de eerste categorie projecten geldt, dat de voorwaarden voor een succesvolle PPS grotendeels lijken te zijn ingevuld. De betrokkenen bij andere projecten, die zich in een minder vergevorderd stadium bevinden, kunnen van de in deze projecten opgedane ervaringen leren. In het kader van het voorliggende onderzoek zijn voor deze projecten geen belangrijke nader uit te werken vraagstukken gesignaleerd[23].

Met betrekking tot de tweede categorie kan via een of enkele pilots afgetast worden of wellicht niet toch private partijen geïnteresseerd kunnen worden. Voor het Hunzeproject zou bijvoorbeeld voor de ontwikkelingen in de kern Gasselternijveen overwogen kunnen worden de mogelijkheden voor PPS nader in beeld te brengen. PPS is dan uiteraard geen doel op zich, maar middel om de beoogde doelen 'beter' (bijvoorbeeld tegen minder kosten voor de betrokken overheden of met minder risico's voor de overheden) te realiseren. Dat een project

[22] We willen benadrukken dat het hier gaat om een globale beoordeling op basis van een beperkt aantal gesprekken met betrokken partijen in combinatie met een beperkte analyse van relevante documenten.

per saldo verliesgevend is, hoeft daarbij dan op zich geen doorslaggevende reden te zijn om PPS niet te overwegen. Indien door incidentele subsidiëring een situatie kan worden gegenereerd waardoor het project structureel winstgevend kan zijn, is PPS in beginsel mogelijk.

Voor de derde en in aantallen de grootste categorie geldt, dat er in enige mate interesse is van en contacten met private partijen, maar dat in grote lijnen nog niet is voldaan aan de voorwaarden voor PPS. Indien deze projecten inderdaad door middel van PPS worden gerealiseerd, dient nog veel energie te worden gestoken in het invullen van de daarvoor noodzakelijke voorwaarden. Voor deze projecten geldt dat nog gewerkt moet worden aan één of meerdere van de volgende aspecten:

- Meerwaarde van PPS en benoemen en waarborgen van de publieke belangen.
- Bestuurlijk en politiek commitment en uitwerking van publiek-publieke samenwerking.
- Opstellen van een gedegen risicoanalyse.
- Genereren van een financieel totaalbeeld.
- Complicaties op het gebied van aanbestedingsvraagstukken.
- Interesseren van private partijen.

Hieronder wordt op hoofdlijnen aangegeven of is voldaan aan de vier eerstgenoemde voorwaarden voor een PPS:

	Meerwaarde benoemd	**Publiek commitment in regio**	**Risicoanalyse**	**Financieel totaalbeeld**
• Zwakke Schakels	Deels	Deels	Deels	Deels
• Wieringerrandmeer	Ja	Ja	Deels	Ja
• Groei en Krimp	Deels	Deels	Nog niet	Nog niet
• Klavertje 4	Deels	Ja	Deels	Deels
• Bloemendalerpolder	Deels	Ja	Deels	Deels
• IJsseldelta	Deels	Ja	Deels	Nog niet
• Oostwestas	Nog niet	Nog niet	Nog niet	Nog niet
• Hart van de Heuvelrug	Nog niet	Deels	Deels	Deels
• Oude Rijnzone	Nog niet	Deels	Nog niet	Deels
• Haak om Leeuwarden	Nog niet	Ja	Nog niet	Nog niet

Voor alle bovenstaande projecten geldt dat in de eigen regio politiek en bestuurlijk commitment aanwezig is, dat weliswaar vaak nog wel nader moet worden uitgewerkt en in sommige gevallen ook moet worden 'vertaald' in concrete financiële bijdragen dan wel acceptatie van risico. Het commitment is aanwezig ten aanzien van het project als zodanig en in een aantal gevallen ook ten aanzien van de meerwaarde die PPS zou moeten opleveren. Voor enkele

[23] Dit betekent niet dat er voor deze projecten in het geheel geen vragen meer resteren. Onder meer met betrekking tot de Europese aanbestedingsregels resteren is er voor enkele van deze projecten nog vragen.

projecten waarvoor wel commitment in de eigen regio aanwezig is, zou de meerwaarde van een keuze voor PPS nog wel nader geconcretiseerd kunnen en moeten worden.

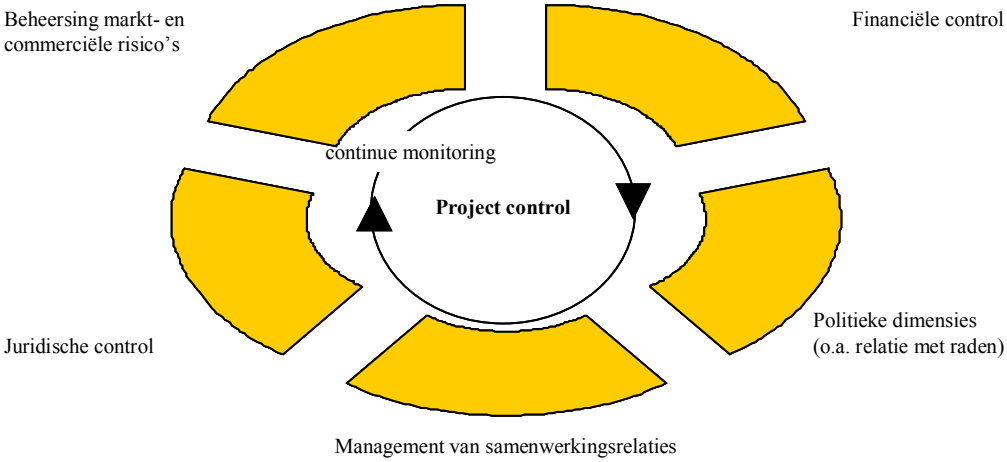
Het politiek en bestuurlijk commitment wordt bevorderd door het beschikbaar hebben van een integraal financieel beeld, waarin alle kosten en opbrengsten benoemd zijn, en een gedegen analyse van de aan het project verbonden risico's (financieel, commercieel, bestuurlijk en politiek, juridisch, etc.). Verder hoort bij een integraal financieel beeld, waarin alle opbrengsten- en kostenposten benoemd zijn, ook dat meerdere denkbare scenario's zijn doorgerekend, waaronder een 'slecht weer'-scenario. Risicomanagement en een voldoende zicht op de projectfinanciën zijn essentieel voor de voor politiek en bestuurlijk commitment vereiste project control.

Onder **project control** verstaan wij al die activiteiten die gericht zijn op het vergroten van de beheersing, met name door de publieke partner(s), van het project en de daaraan verbonden risico's[24]. Het belang van een gedegen project control is groot, uiteraard als doel op zich, maar ook ten behoeve van het verkrijgen van politiek en bestuurlijk commitment. Voor gemeenteraden is het, bijvoorbeeld, van groot belang te zien dat het project 'onder controle' is. Waar gemeenteraden twijfelen over voldoende project control, komt op enig moment ook het noodzakelijke politieke commitment onder druk te staan. Kernelementen van projectcontrol zijn in ieder geval:

- Financiële control: Gedegen financiële scenarioanalyses, continue toets op haalbaarheid van het project.
- Politieke beheersing: Met name de relatie met raden vraagt steeds meer om gerichte aandacht (ook eventueel noodzakelijke communicatie met burgers kan hieronder worden gerangschikt).
- Management van samenwerkingsrelaties: Het betreft dan de samenwerkingsrelaties binnen een eventuele PPS, maar ook alle overige verbanden (publiek-publiek, publiek-privaat).
- Juridische control: Samenwerkingsrelaties worden juridisch vertaald (waarbij de precieze formuleringen van zeer groot belang zijn voor de risicoverdeling), verder behoort ook aandacht voor aanbestedingsvragen, staatssteunaspecten en fiscale zaken tot de juridische control.
- Beheersing van markt- en commerciële risico's: Marktconsultaties, monitoring van commercieel potentieel (analyse van vraag en afzetmogelijkheden, faseringsvraagstukken).

Eén en ander kan als volgt worden gevisualiseerd:

[24] Dit betekent dat wij in dit rapport project control en risicomanagement als gelijke begrippen hanteren. Risicomanagement wordt soms ook 'enger' geïnterpreteerd en is dan te zien als een onderdeel van project control.



Zoals hiervoor gebleken is, is er voor veel voorbeeldprojecten sprake van een groot politiek en bestuurlijk commitment, althans in de eigen regio. Op rijksniveau moeten vaak nog belangrijke beslissingen worden genomen, met name ten aanzien van infrastructuur, waarbij aangetekend dient te worden dat de gezamenlijke standpuntbepaling en besluitvorming hierover op lokaal en/of regionaal niveau vaak ook nog niet volledig heeft plaatsgevonden. Dit commitment moet in veel gevallen nader worden uitgewerkt in een voldoende hechte publiek-publieke samenwerking. Tegelijkertijd is er in veel projecten nog veel te doen op het gebied van risicomanagement en financieel projectbeheer. Tot slot is gebleken dat ook aan de aanbestedingsrechtelijke aspecten in een aantal projecten nog niet expliciet aandacht is besteed, zodat ook op dat terrein nog voortgang gemaakt moet worden.

Een ander aspect dat voor sommige voorbeeldprojecten nog terdege aandacht verdient, is het vraagstuk van de scope optimalisatie. Voor enkele voorbeeldprojecten geldt, dat deze de facto bestaan uit een envelop van projectonderdelen en dus eerder te zien zijn als 'programma's' dan als 'projecten'. In hoofdstuk 3 is door ons reeds opgemerkt, dat het minder voor de hand ligt om op het niveau van uitgebreide clusters van deelprojecten te zoeken naar mogelijkheden voor één overkoepelende PPS. In dergelijke gevallen lijkt scope optimalisatie wenselijk, in die zin dat voor samenwerking met private partijen opsplitsing van een dergelijke envelop aan deelprojecten in kleinere 'brokken' wenselijk is. Dit laat echter onverlet dat de publieke partijen in casu de overheid wel een overkoepelend beeld, zowel ruimtelijk als financieel, dienen te hebben, met name om het risico van 'cherry picking' te beperken en eventuele mogelijkheden voor verevening tussen verschillende deelprojecten wel in beeld te houden. Onder meer voor het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant, de Oude Rijnzone en de Oostwestas, is scope optimalisatie wenselijk.

5.2 Wenkend perspectief: uitwerking project control en besluitvorming rijk

Naar de mening van Ernst & Young zijn voor het bevorderen van de uitvoering van de voorbeeldprojecten maken acties noodzakelijk op met name twee terreinen:

- Bevorderen van de gewenste project control.
- Stimuleren van voor de voortgang van de projecten noodzakelijke publiek-publieke besluitvorming, inclusief besluitvorming op rijksniveau.

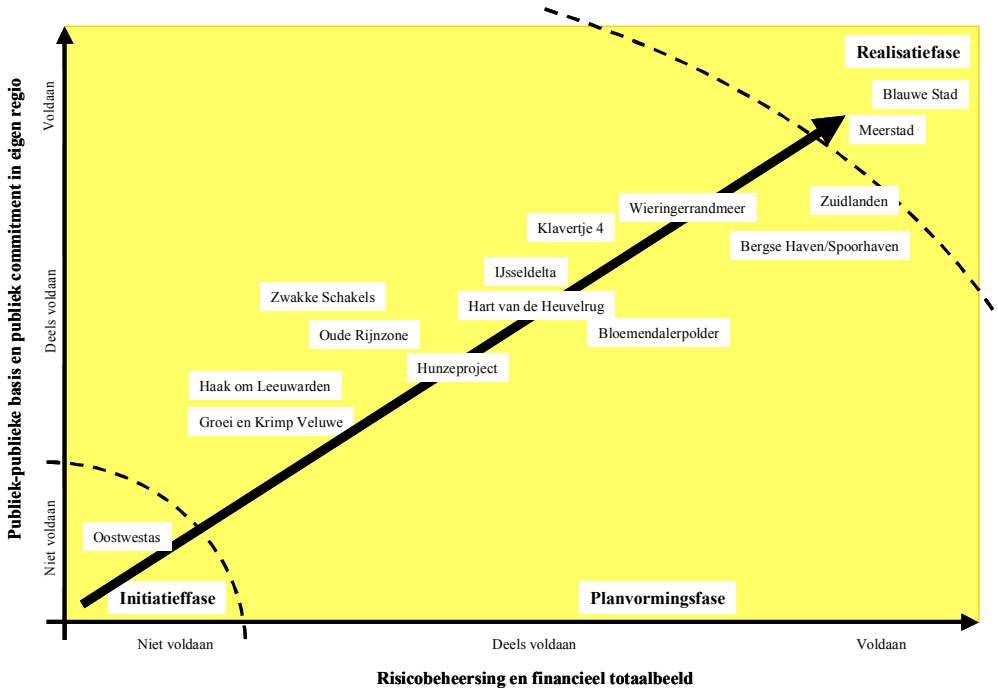
Uit de voor het onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat voor een aantal op het vlak van **besluitvorming** op door **overheden**, waaronder ook het Rijk, belangrijke stappen worden gezet. Dit is met name het geval voor die projecten waarbij infrastructurele investeringen van essentieel belang zijn voor de projectvoortgang. Voor de voortgang van projecten als Ijsseldelta, Spoorhaven Roosendaal, de ontwikkeling van de Oude Rijnzone of Zwakke Schakels is besluitvorming door en afstemming op rijksniveau noodzakelijk over infrastructuur en wat betreft Hart van de Heuvelrug is nadere besluitvorming wenselijk over de in het plangebied gelegen defensieterreinen.

Omdat op het niveau van de veertien voorbeeldprojecten met name gewerkt kan worden aan het verbeteren van de project control, wordt hieronder vooral hierop gefocust. Voor de gewenste verdere verbetering van de project control is verder geen kant-en-klare en gestandaardiseerde aanpak te formuleren, waarbij meespeelt dat de veertien voorbeeldprojecten zich in verschillende fases van ontwikkeling bevinden. Enkele projecten zijn net opgestart en bevinden zich daardoor in de initiatief- of verkenningsfase, de meeste projecten bevinden zich momenteel in de planvormingsfase en de overige projecten zijn reeds in de realisatiefase beland. Dit verschil in ontwikkelingsstadia draagt er mede toe bij dat ook de mate waarin voldaan is aan de voorwaarden voor een (succesvolle) PPS sterk uiteenloopt.

Navolgend wordt de stand van zaken met betrekking tot de gewenste project control van de veertien voorbeeldprojecten weergegeven (waarbij Zuidlanden en de 'Haak' vanwege hun uiteenlopende stand van zaken afzonderlijk zijn weergegeven). Omdat er een duidelijk verband blijkt tussen de noodzakelijke project control en de mate waarin de overheden in de regio zich daadwerkelijk committeren aan het project, wordt de stand van zaken weergegeven in een spectrum dat is opgebouwd langs twee dimensies: een publiek-bestuurlijke dimensie en een dimensie gebaseerd op financiën en risicobeheersing:

Nota bene: De precieze positionering in het spectrum is altijd *enigszins arbitrair*. Het betreft een inschatting van Ernst & Young op basis van de gevoerde gesprekken en de geanalyseer-

de documenten. Verder zijn enkele projecten momenteel bezig om dan wel de publieke basis danwel de project control wat betreft financiën en risicobeheersing te versterken[25].



Toelichting op de twee dimensies:

- De publiek-bestuurlijke dimensie geeft weer wat de stand van zaken is met betrekking tot het in de regio betoonde politiek-bestuurlijke commitment en de mate van uitwerking van de publiek-publieke basis van de eventuele PPS.
- De op financiën en risicobeheersing gebaseerde dimensie weerspiegelt de mate waarin er sprake is van risicobeheersing en van een financieel totaalbeeld.

Zoals reeds gesteld in paragraaf 5.1, is het politiek-bestuurlijk commitment voor een deel afhankelijk van de mate waarin de financiën en de aan het project verbonden risico's 'onder controle' zijn. Een goede project control bevordert in sterke mate het politiek-bestuurlijke commitment. Kernelementen van een goede project control worden gevormd door het beschikken over een financieel totaalbeeld en een inzichtelijke business case. Verder is een degelijke risicoanalyse essentieel en moeten ook de publieke procesrisico's onder ogen worden gezien. Evenzeer is het van belang om de contacten met het bedrijfsleven en de (potentiële)

[25] Het gaat dan bijvoorbeeld om de projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder, waar recent een grote stap is gemaakt op bestuurlijk-politiek terrein, en de projecten Oude Rijnzone en Zwakke Schakels, waar recent onderzoeken zijn uitgevoerd gericht op een beter inzicht in en een betere beheersing van de projectfinanciën en de aan het project verbonden risico's. Ook de andere projecten ontwikkelen zich uiteraard, dus het betreft nadrukkelijk voorbeelden.

private partners goed te managen. Een goed opgezette marktconsultatie en aandacht voor aanbestedingsproblemen zijn voor de slaagkansen van een project van groot belang.

Bij enkele projecten wordt mede vanwege de gewenste project control momenteel ook gewerkt aan in kaart brengen van de projectrisico's en het genereren van een financieel totaalbeeld. Dit is onder meer het geval voor de Oude Rijnzone, waar onderzoek wordt gedaan naar de financiële haalbaarheid en de daarbij eventueel toe te passen vormen van regionale samenwerking en financiële verevening. Naar verwachting zullen de inzichten van de lopende studie daarnaar wezenlijk bijdragen aan de noodzakelijke project control en daardoor ook het bestuurlijke draagvlak in de regio. Evenzo is voor het project Zwakke Schakels een onderzoek geïnitieerd gericht op een eerste financiële doorrekening van de drie varianten van kustversterking. Deze globale financiële schets kan dienen als basis voor nadere financiële scenario-analyses en het verder uitwerken van het risicomanagement.

Voor enkele andere projecten wordt momenteel gewerkt aan de stap van intentieovereenkomst naar samenwerkingsovereenkomst (onder andere geldt dit voor Wieringerrandmeer, West-Brabant (Spoorhaven en Bergse Haven) en Bloemendalerpolder/KNSF. Bij een dergelijke stap neemt het uitwerken van de project control een hele belangrijke plaats in. Voor het onderdeel Trade Poort Noort van Klavertje 4 wordt toegewerkt naar een intentieovereenkomst met een privaat consortium, dat daarna ook verder moet worden uitgewerkt wat betreft risicobeheersing en –verdeling en financiën.

Naar de mening van Ernst & Young is voor de meeste projecten in de planvormingsfase (en ook voor het project Oostwestas, dat zich vooralsnog in de initiatieffase bevindt) raadzaam om ten behoeve van de gewenste spoedige(r) realisatie van het project met name te richten op het nader uitwerken van de risicobeheersing en de projectfinanciën (inclusief scenarioanalyses). Naar onze mening is het daarnaast zeker ook zaak om te werken aan politiek-bestuurlijk commitment, door een zorgvuldige communicatie met alle relevante stakeholders (met name ook gericht op daadwerkelijke betrokkenheid van de raden, omdat de raden na de invoering van het dualisme een nog belangrijkere positie in het besluitvormingsproces hebben gekregen) en het organiseren van de publiek-publieke samenwerking, waarbij wij wel aantekenen dat wij per saldo de meeste voortgang verwachten van een goede project control. Indien de risico's onder controle zijn en het financiële totaalbeeld beschikbaar is en er in ieder geval zicht is op een sluitende business case, dan volgt politiek en bestuurlijk commitment naar verwachting meestal ook[26]. Werken aan politiek en bestuurlijk commitment zónder dat de project control op orde is, werkt uiteindelijk averechts.

[26] Uiteraard onder de randvoorwaarde dat de betrokken publieke partijen de inhoudelijke i.c. ruimtelijke en functionele kenmerken van het project onderschrijven.

PPS kan naar onze mening wezenlijk bijdragen aan de noodzakelijke project control, omdat het publieke betrokkenen dwingt of in ieder geval zou moeten dwingen tot zakelijkheid: uitwerken van de financiën en identificeren en managen, met private partijen, van de projectrisico's. Naar onze mening is het daarbij zaak dat de publieke partijen daarvoor niet eenzijdig leunen op de bij de potentiële partners aanwezige kennis, maar zelf ook voldoende expertise inzetten. Zoals in paragraaf 2.2 ook is geschetst, past PPS in beginsel verder ook uitstekend bij gebiedsontwikkeling conform de denkbeelden van de ontwikkelingsplanologie. Dit laat onverlet dat PPS een middel blijft en geen doel op zich is.

De gewenste project control kent elementen die 'van begin tot eind' relevant zijn en voor andere onderdelen geldt, dat zij met name in een bepaalde fase aan de orde zijn. Hoewel er geen blauwdruk is te geven van hoe de project control eruit zou moeten zien bij publiek-private samenwerking en er veelal sprake is van een iteratief planvormingsproces, wordt met het navolgende schema gepoogd per fase de belangrijkste accenten te benoemen:

Elementen van project control per fase		
Initiatieffase	**Planvormingsfase**	**Realisatiefase**
• Zicht ontwikkelen op publieke belangen • Benoemen wie welke publieke belangen bewaakt • Benoemen van projectrisico's en analyseren wie op welke risico's meeste invloed heeft • Eerder zicht op (sluitende) business case ontwikkelen • Formuleren van gewenste meerwaarde PPS en voorwaarden voor PPS • Eerste marktconsultatie (vooral vrijblijvend en informatief)	• Uitwerken publiek-publieke samenwerking en publiek controlmechanismen • Selectie private partner(s), met daarbij aandacht voor aanbestedings- en staatssteunaspecten • Business case uitwerken met private partner(s) • Scenarioanalyse (inclusief scope optimalisatie) • Ontwikkelen van werkbaar bedrijfsvoeringsmodel en publiek-private controlmechanismen • Zorgdragen voor juiste prikkels in contracten en samenwerkingsrelaties (bijvoorbeeld om overschrijdingen te voorkomen, waken voor interpretatieverschillen, et cetera)	• Management van contractvorming • Heldere aansturing van projectrealisatie en slagvaardig projectmanagement • Juridische projectcontrol (aanbestedings- en staatssteunaspecten blijven aandacht vragen) • Oog voor eventueel wijzigende marktomstandigheden en daardoor noodzakelijke bijstellingen in planuitvoering, fasering e.d.
Continu: • Communicatie met stakeholders • Projectontwikkelingen toetsen aan in beginfase geformuleerde publieke doelen en kaders • Vinger aan de pols op het gebied van financiën en projectrisico's		

***