

Waar een wil is, komt een weg

Value capturing als financieringsinstrument voor lijninfrastructuur

Daan Rakers

April 2009

Waar een wil is, komt een weg

Value capturing als financieringsinstrument voor lijninfrastructuur

Colofon

Datum: 19 april 2009

Status: Definitief

Auteur: D.H. (Daan) Rakers
Civil Engineering and Management
Universiteit Twente

Begeleiding: Prof. Dr. G.P.M.R. (Geert) Dewulf
Universiteit Twente

Dr.sc.techn. A. (Andreas) Hartmann
Universiteit Twente

Drs. L.E.M. (Lieke) Hendrix
AT Osborne



Samenvatting

Aanleiding

De behoefte om anders te gaan betalen voor infrastructuur door value capturing toe te passen wordt steeds vaker geuit. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken. Het toepassen van value capturing bij lijninfrastructuurprojecten in combinatie met gebiedsontwikkeling komt steeds vaker voor, maar blijkt niet eenvoudig. Dit onderzoek geeft daarom antwoord op de vraag:

Op welke wijze kunnen bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol afspraken over value capturing worden gemaakt?

Onderzoeksmethode

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een kwalitatieve casestudy uitgevoerd naar vier projecten waar gebruik is of wordt gemaakt van value capturing. Er zijn zeventien interviews gehouden met diverse partijen in het value capturing proces om inzicht te verkrijgen in de doelen van value capturing en de verschillende manieren waarop deze doelen bereikt kunnen worden.

Conclusies

Value capturing tussen publieke partijen wordt vooral ingezet om uiteindelijk een **bijdrage van de rijksoverheid** te krijgen om een infrastructuurproject financieel haalbaar te maken. Om hierin te slagen dient een **duidelijk signaal uit de regio** gegeven te worden omtrent nut en noodzaak van het project, in de vorm van een **substantiële financiële bijdrage**. Dit is niet per definitie een zo hoog mogelijke bijdrage. Naast het verbeteren van de financiële haalbaarheid draagt value capturing ook bij aan het **inhoudelijk verder brengen** van een project.

De juiste strategie om deze bijdrage uit de regio, en vervolgens de bijdrage op rijksniveau, te verkrijgen is altijd een **combinatie van politieke en inhoudelijk gerichte acties**, gebaseerd op een **analyse van de uitgangssituatie** van het project. Hierbij zijn het **creëren van draagvlak** en het **beïnvloeden van de beeldvorming** op alle overheidsniveaus de centrale aandachtspunten.

Voor het slagen van de value capturing is het van groot belang dat er een **sterke groep trekkers** is die het project op de agenda kunnen zetten en andere partijen kunnen enthousiasmeren. Deze groep dient een **projectorganisatie met een onafhankelijke projectleider** op te richten om het value capturing proces in goede banen te leiden. Deze projectleider moet door middel van een analyse van de uitgangssituatie een strategie bepalen, waarmee bij alle deelnemende partijen **draagvlak** ontstaat voor een bijdrage aan het project.

Uiteindelijk kan worden geconcludeerd dat succesvolle value capturing vooral afhangt van een sterke groep trekkers, die een project gerealiseerd wil zien en voldoende invloed heeft of creëert om andere partijen te overtuigen van het nut en de noodzaak van het bewuste project. Waar een wil is, komt een weg.

Aanbevelingen

Stel een onafhankelijke projectleider aan

Uit alle projecten is het belang gebleken van een onafhankelijke projectleider, die aanzien geniet bij regionale partijen maar ook bij de hogere overheden de weg weet.

Maak een grondige analyse van de beginsituatie

De route naar succesvolle value capturing is sterk afhankelijk van de beginsituatie waarin het project zich bevindt. Belangrijke indicatoren hierbij zijn:

- Het voornaamste doel van de projectorganisatie
- De stand van zaken van het ontwerp bij aanvang van het proces
- Het aantal betrokken stakeholders
- In hoeverre draagvlak in de gemeenteraad te verkrijgen valt
- In hoeverre door partijen inhoudelijke voorwaarden aan een bijdrage worden verbonden

Richt het proces in op het verkrijgen van draagvlak in de gemeenteraden

Value capturing processen worden op bestuurlijk niveau vaak geleid door stuurgroepen, waarin wethouders als vertegenwoordigers van gemeenten zitting hebben. Echter, het bevoegd gezag ten aanzien van een bijdrage aan het project is uiteindelijk de gemeenteraad. Zonder draagvlak in de gemeenteraad zal een bijdrage er uiteindelijk niet komen.

Summary

Research question

Finding a different solution for the financing of infrastructure by means of value capturing is becoming more common. Value capturing is a term for a set of instruments that enables the use of value that has been created by public actions to make these actions possible in the first place. However, use of value capturing in combined infrastructure and area development projects appears to be complex. Therefore, this study gives an answer to the following question:

In which way can successful value capturing arrangements be made in combined infrastructure and area development projects?

Research method

A qualitative case study has been conducted on four recent projects where value capturing arrangements have been made. 17 interviews were held with representatives of different groups and organisations that are involved in the value capturing process, to gain insight in the goals of value capturing and the different ways in which these can be attained.

Conclusions

Value capturing amongst public parties is mainly used to gain a contribution for the project from the central government, to make an infrastructure project financially viable. To achieve this, a clear signal from the region has to be given concerning the usefulness and necessity of the project, by means of a substantial financial contribution. This is not by definition the highest possible contribution.

The proper strategy to attain the regional contribution, and later on the contribution of the central government, is always a combination of political and content-based actions, based on an analysis of the project's initial situation. Creating support for and influencing the participants' view of the project on all government levels are the main points of interest.

To let the value capturing succeed, the presence of a strong group of project supporters which is able to put the project on the political agenda and is able to gain the interest of other potential participants is of great importance. This group needs to found a project organisation with an independent project leader to guide the value capturing process. This project leader needs to make an analysis of the project's initial situation to determine a strategy for creating support amongst stakeholders for a contribution to the project.

In short, the conclusion can be made that successful value capturing is mainly dependent on a strong group of supporting parties that wants a project to be realised and has sufficient influence to convince other parties of the necessity and usefulness of the project. If there is a will, there will be a way.

Recommendations

Appoint an independent project leader

All projects studied have benefitted of an independent project leader, who is in high esteem locally but also knows his way around higher up in the government.

Make a thorough analysis of the project's initial situation.

The right process towards successful value capturing is highly dependant on the project's initial situation. Important indicators are:

- Whether the primary focus of the project organisation is on time or money
- The state of the project's physical design at the start of the process
- The number of stakeholders involved
- The extent to which it is possible to get support in the city councils
- The extent to which parties attach content-based conditions to their contribution

Aim the process on getting support in the city councils

Value capturing processes are often led by a committee, in which aldermen of the participating cities take place. However, the decision about a contribution from the cities is not taken by the aldermen but by the various city councils. Without support from city councils, there will be no contribution to the project.

Voorwoord

Met het schrijven van dit rapport komt een eind aan mijn opleiding Civil Engineering & Management aan de Universiteit Twente. Bij AT Osborne, binnen de afdeling Infrastructuur & Mobiliteit, heb ik me bezig gehouden met infrastructuur en de waarde die deze creëert voor zijn omgeving door te worden aangelegd, of juist door te verdwijnen.

Hoewel ik ontzettend veel geleerd heb, was afstuderen niet altijd even gemakkelijk. De trein naar Utrecht ging wel erg vroeg, het onderwerp was soms moeilijk grijpbaar en in je eentje werken is definitief niet iets voor mij. Maar mijn persoonlijke doel was om vooral de praktijk in te duiken en dat is goed gelukt. Met de casestudy zat ik dicht op het vuur en ik heb dan ook een hoop kennis opgedaan over planvormingsprocessen, bestuurlijke koehandel en vooral het vermogen om iedereen ervan te overtuigen dat er iets moois gaat komen.

Bijzonder was de verhuizing van AT Osborne naar Villa Rusthoek in Baarn, waar ik vroeger nog in de achtertuin gespeeld heb. Mijn oude hut was er helaas niet meer te vinden, maar verder kwamen er een hoop mooie herinneringen terug tijdens de middagwandelingetjes.

Er is een aantal mensen dat ik graag wil bedanken. Allereerst dank aan Lieke Hendrix, mijn begeleidster vanuit AT Osborne. Jouw vermogen om zaken te relativiseren en je positieve instelling hebben me veel geholpen op momenten dat ik te snel wilde of het overzicht even niet had.

Mijn universitair begeleiders, Geert Dewulf en Andreas Hartmann wil ik bedanken voor de kritische wetenschappelijke noot en de praktisch bruikbare feedback. Het overleg op grote lijnen - en niet op het niveau van punten en komma's - is me goed bevallen.

Dank ook aan alle collega's van Infrastructuur en Mobiliteit en AT Osborne in het algemeen. Een kijkje in de keuken bij zo'n professioneel adviesbureau is al een waardevolle ervaring en als je dan ook nog zo hartelijk wordt opgenomen in het geheel is dat een hoop waard. Dank aan mijn collega afstudeerders Joost en Harold, de koffierondjes om de bouwput en later om het landgoed waren een welkome afwisseling en een mooi moment om indrukken, ideeën en de frustraties die het afstuderen soms met zich meebrengt te delen. Frank, Joost en Ruben: bedankt voor de slaapplekken tijdens mijn zwerftochten langs alle uithoeken van Nederland en de gezelligheid.

Dank aan alle mensen die zich wilden laten interviewen en zo de input leverden voor het onderzoek. Naast de beantwoording van mijn vragen heb ik genoten van alle anekdotes en achtergrondinformatie over hoe jullie de verschillende projecten hebben meegemaakt. Ik weet nu zeker dat ik van dit soort projecten mijn werk wil gaan maken.

Ten slotte zijn er nog twee mensen die ik extra wil bedanken voor alle steun tijdens de afgelopen zeven jaar studie. Pa, bedankt voor al je steun en vertrouwen. Je hebt me de kans gegeven om met volle teugen van het studentenleven te genieten. Ik heb veel bewondering voor hoe je de afgelopen jaren in staat bent geweest om, ondanks alle veranderingen, een fijne thuishaven te blijven bieden.

Anne-Marieke, dankjewel voor al je steun, motivatie en begrip. Toen ik in de interviewperiode een maand lang alleen af en toe thuis kwam om te slapen heeft je vader geloof ik zelfs een nieuwe naam voor onze relatie bedacht: Living Together Apart. Gelukkig blijf ik het komende jaar wat dichterbij huis en daarna ligt de wereld voor ons open!

Enschede, april 2009

Daan Rakers

Inhoudsopgave

1	Inleiding	10
1.1	Behoefte aan inzicht in value capturing	10
1.2	Probleemstelling	11
1.3	Doelstelling	11
1.4	Scope	12
1.5	Onderzoeksvragen	12
1.6	Leeswijzer	12
2	Onderzoeksaanpak	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Onderzoeksmodel	13
2.3	Keuze voor een casestudy met interviews	14
2.4	Aantal casussen en interviews	15
2.5	Analyse	15
2.6	Samenvatting	16
3	Theoretisch kader	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Value Capturing	17
3.3	Institutioneel kader: de Grondexploitatiewet	18
3.4	Publiek-publieke en publiek-private value capturing	19
3.5	Enkelvoudige en integrale projecten	19
3.6	Invloedsfactoren bij value capturing	21
3.7	Strategische planvorming	22
3.8	Operationalisering	23
3.9	Samenvatting	25
4	Value Capturing in de praktijk	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Casus: N201+	27
4.3	Casus: N23 Westfrisiaweg	33
4.4	Casus: A2 Maastricht	39
4.5	Casus: A9 Badhoevedorp	44
4.6	Samenvatting casusbeschrijvingen	49

5	Analyse	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Mogelijke afspraken over value capturing	51
5.3	Beantwoording deelvraag 1	54
5.4	Succes bij value capturing	56
5.5	Beantwoording deelvraag 2	56
5.6	Knelpunten	57
5.7	Genoemde succesfactoren	60
5.8	Case ordered predictor outcome matrix	64
5.9	Strategieën voor succesvolle value capturing	69
5.10	Beantwoording deelvraag 3	72
6	Conclusies en aanbevelingen	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Conclusies	73
6.3	Hoofdvraag	75
6.4	Aanbevelingen	76
7	Discussie	78
7.1	Inleiding	78
7.2	Kwaliteit van het onderzoek	78
7.3	Vraagtekens bij value capturing	80
	Bronvermelding	82
	Bijlage 1: Strategisch planvormingsmodel	86
	Bijlage 2: Interview	87

1 Inleiding

Steeds vaker wordt geprobeerd om de aanleg van infrastructuur te combineren met gebiedsontwikkeling. Hierbij is in het verleden gebleken dat het mogelijk is om de infrastructuur voor een deel te financieren uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Meerwaardecreatie is hierbij het sleutelwoord, waarna value capturing kan plaatsvinden (De Vries, 2006). Deze waardecreatie komt onder andere voort uit het positieve effect dat infrastructuur heeft op de omgeving. De overheid die verantwoordelijk is voor de aanleg van de infrastructuur, wil deze meerwaarde vertaald zien in een bijdrage aan de aanleg van deze infrastructuur die de waarde in eerste instantie creëert. Dit wordt value capturing genoemd. De processen van onderhandeling en afdwingen die tot deze bijdrage moeten leiden zijn vaak langdurig en ingewikkeld. In dit onderzoek worden value capturing processen daarom nader bestudeerd.

1.1 Behoeftte aan inzicht in value capturing

Een belangrijk motief om value capturing in te zetten bij infrastructuurprojecten is om de financiële haalbaarheid van deze projecten te vergroten. Een voorwaarde om value capturing te laten plaatsvinden, is dat er eerst waarde gecreëerd wordt. Pas dan kan er waarde verdeeld worden. Aangezien waardecreatie in principe positief is, hoeft er geen budgetprobleem te zijn om afspraken over waardecreatie te maken, maar kan dit bij ieder project worden meegenomen. Immers, hoe groter het aandeel van de ontwikkeling van infrastructuur dat via value capturing gefinancierd wordt, des te meer projecten er binnen het overheidsbudget kunnen worden ontwikkeld (Hendrix, 2008).

Bij de aanleg van lijninfrastructuur gaat het doorgaans om gemeentegrensoverschrijdende projecten. Dit betekent dat vaak meerdere gemeenten zijn betrokken en de projecten ook van regionaal of rijksbelang zijn. In het kader van value capturing houdt dit in dat eerst overeenstemming bereikt moet worden tussen en binnen de verschillende overheidslagen. Er vindt dus eerst een publiek-publieke discussie plaats over de bijdragen van de betrokken gemeenten, provincie en eventueel de rijksoverheid aan de weg. Doorgaans wordt hierbij onderhandeld op basis van vooraf bepaalde waardestijgingen. Doordat deze discussie in een relatief vroeg stadium plaatsvindt, is het nog lastig om deze waarden te bepalen. Daarnaast is er ook sprake van een zekere inhoudelijke complexiteit, omdat sprake is van meerdere functies die ontwikkeld worden en die elkaar beïnvloeden. Nadat de publieke overeenkomsten zijn gesloten, is het vaak aan gemeenten om de bijdragen te verhalen bij private ontwikkelaars, bijvoorbeeld door actief grondbeleid of middels de baatbelasting.

De nieuwe Grondexploitatiewet bevat instrumenten voor value capturing. Echter, de toepasbaarheid van de Grondexploitatiewet beperkt zich in principe tot binnenplanse verevening en kostenverhaal. Voor projecten waarbij regionale of rijksinfrastructuur wordt aangelegd, en die dus bijna per definitie bovenlokaal zijn, betekent dit in eerste instantie geen verandering in de regelgeving, waardoor de genoemde problemen in principe van toepassing blijven. Echter, vanuit diverse richtingen is een roep gekomen om ook voor bovenplanse verevening duidelijke regelgeving te scheppen. Wanneer en hoe dit alles gaat plaatsvinden is echter niet duidelijk (de Wolff, 2006). De vraag is nu in welke mate een publieke partij op dit moment kostenverhaal kan afdwingen bij andere partijen. Wanneer dit mogelijk is, komt men namelijk significant machtiger aan de onderhandelingstafel te zitten (Van der Laan, 2007).

Het is in de praktijk dus niet eenvoudig om value capturing van de grond te krijgen. Bij projecten waar zowel lijninfrastructuur als gebiedsontwikkeling gerealiseerd dienen te worden, zijn vaak verschillende overheden betrokken van verschillende niveaus. Het belangrijkste doel van de overheid die de infrastructuur wil aanleggen (doorgaans de provincie of het rijk) is om de weg tijdig aan te leggen, dus deze streeft naar een sluitende businesscase waarbij value capturing aan de haalbaarheid kan bijdragen.

Om deze value capturing van de grond te krijgen, moet de provincie of het rijk in onderhandeling treden met de gemeenten die zeggenschap hebben over de grond waarop de infrastructuur wordt aangelegd. De gemeenten geven namelijk de grond uit voor de gebiedsontwikkeling, of zijn verantwoordelijk voor het kostenverhaal op private ontwikkelaars. Een belangrijk punt hierbij is dat de gemeenten inderdaad verdienen aan de waardestijging die wordt veroorzaakt door de aanleg van infrastructuur, maar dat ze niet per definitie van plan zijn dit geld terug te laten vloeien naar de aanleg van de infrastructuur die de waardestijging veroorzaakt.

De projectleider bij de overheid die de infrastructuur aan wenst te leggen, komt dus terecht in een situatie waarin tussen meerdere publieke partijen afspraken over value capturing gemaakt dienen te worden, terwijl deze partijen daar niet altijd positief tegenover staan. En omdat het vaak gaat om onderhandelingen in een vroege fase van het project, is het niet altijd eenvoudig om bij de onderhandeling inzicht te krijgen in de voorwaarden van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Nu value capturing steeds vaker aan de orde komt, bestaat dan ook de behoefte om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop deze publiek-publieke afspraken tot stand kunnen komen (De Vries, 2008 en Hendrix, 2008).

1.2 Probleemstelling

De behoefte om anders te gaan betalen voor infrastructuur door value capturing toe te passen wordt steeds vaker geuit. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken. Het toepassen van value capturing bij lijninfrastructuurprojecten in combinatie met gebiedsontwikkeling komt steeds vaker voor, maar blijkt niet eenvoudig. Dit leidt voor dit afstudeeronderzoek tot de volgende probleemstelling:

“Steeds vaker bestaat de behoefte om value capturing toe te passen bij projecten waar zowel lijninfrastructuur wordt aangelegd als gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Het toepassen van value capturing is echter niet eenvoudig, waardoor er behoefte is aan strategieën om tot succesvolle value capturing te komen.”

1.3 Doelstelling

Uit het projectkader is naar voren gekomen dat er behoefte is aan inzicht in het toepassen van value capturing bij lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling. Het doel van dit onderzoek luidt dan ook:

“Het geven van strategieën voor value capturing bij lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling, door een analyse van de totstandkoming van value capturing bij bestaande projecten.”

1.4 Scope

Het onderzoek richt zich op lijninfrastructuur, waarbij gekeken wordt naar zowel regionale als rijksinfrastructuur. Het onderzoek beperkt zich hierbij tot weginfrastructuur. Er wordt gekeken naar de organisatie van value capturing, gericht op het omzetten van gecreëerde waarde in een financiële bijdrage aan de aanleg van de infrastructuur.

Een belangrijke beperking in de scope, is dat het onderzoek zich enkel richt op de publiek-publieke fase van het value capturingsproces en niet op de publiek-private fase. Overigens kunnen tijdens deze fase wel private partijen betrokken zijn. Er wordt echter niet gekeken naar de doorrekening van publiek afgesproken bijdragen door gemeenten naar private partijen (bijv. projectontwikkelaars).

1.5 Onderzoeksvragen

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop afspraken over value capturing bij lijninfrastructuur kunnen worden gemaakt, is een aantal onderzoeksvragen opgesteld. De hoofdvraag is verdeeld in een aantal deel- en subvragen.

1.5.1 Hoofdvraag:

Op welke wijze kunnen bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol afspraken over value capturing worden gemaakt?

1.5.2 Deelvragen:

1. Welke afspraken over value capturing zijn mogelijk?
2. Wanneer worden afspraken over value capturing als succesvol gezien?
3. Welke strategieën zijn mogelijk om value capturing bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol te maken?
 - a. Op welke wijze wordt bij huidige projecten met value capturing omgegaan?
 - b. Welke knelpunten bestaan er?
 - c. Hoe wordt hiermee omgegaan?
 - d. Welke kansen bieden nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving?

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksaanpak besproken. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksaanpak verder ingevuld met behulp van een theoretisch kader. In hoofdstuk 4 wordt de vertaling van theorie naar praktijk gemaakt middels een casestudy. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de casestudy geanalyseerd. In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd en worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk en voor verder onderzoek. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de resultaten van het onderzoek bediscussieerd en wordt een aantal kanttekeningen bij value capturing geplaatst.

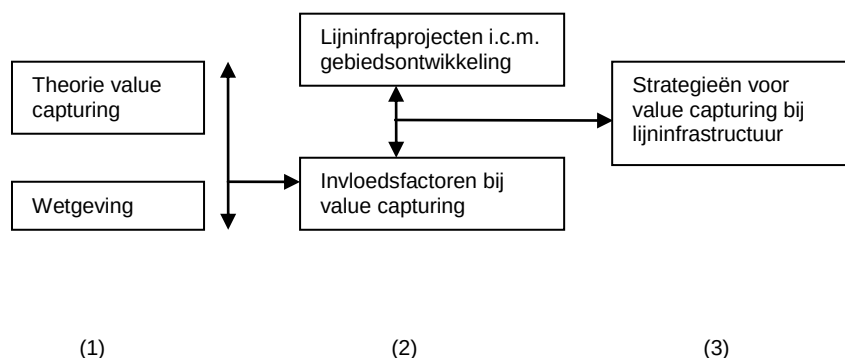
2 Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is ingericht. In §2.2 wordt het te gebruiken onderzoeksmodel weergegeven en kort toegelicht. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de onderdelen uit het model. In §2.3 en §2.4 komen de keuze voor de onderzoeksstrategie en de te gebruiken bronnen aan de orde. En in §2.5 wordt beschreven hoe de verzamelde gegevens geanalyseerd worden om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

2.2 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is ontwikkeld met gebruik van de methode van Verschuren en Doorewaard (2000). Hieronder wordt het onderzoeksmodel samengevat, waarna de verschillende onderdelen in de volgende paragrafen verder worden uitgewerkt.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

Samenvatting

- (1) Vanuit de theorie over value capturing en wetgeving worden de invloedsfactoren voor value capturing bepaald.
- (2) Door middel van interviews wordt bekeken hoe bij een aantal projecten met deze invloedsfactoren wordt omgegaan en ontstaat inzicht in de praktijk van value capturing bij lijninfrastructuurprojecten in combinatie met gebiedsontwikkeling.
- (3) Door de verschillen tussen diverse projecten te analyseren, worden mogelijke strategieën voor value capturing bij lijninfrastructuur bepaald.

2.2.1 Lijninfrastructuurprojecten i.c.m. gebiedsontwikkeling

In het onderzoek wordt gekeken naar verschillende projecten. De projecten worden geselecteerd op een verschillende scope, variërend van enkel de aanleg van een weg met los daarvan gebiedsontwikkeling tot aan een complete herontwikkeling van een stedelijk gebied met infrastructuur, vastgoed en voorzieningen binnen één project. Daarnaast wordt ook gekeken naar de verdere uitgangssituatie van de projecten. Deze uitgangssituatie is dan ook de onafhankelijke variabele in het onderzoek.

2.2.2 Invloedsfactoren bij value capturing

De afhankelijke variabele in het onderzoek is de wijze waarop met value capturing wordt omgegaan, afhankelijk van de uitgangssituatie van een project. Dit wordt bekeken aan de hand van de factoren die van invloed zijn op value capturing. Er lijken twee hoofdwijzen te onderscheiden waarop value capturing tot stand kan komen, namelijk afdwingen en onderhandelen. Dit zijn de objecten van onderzoek, door Yin (2002) *units of analysis* genoemd. Deze worden in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt.

2.3 Keuze voor een casestudy met interviews

Verschuren en Doorewaard (2000) onderscheiden voor het bepalen van een onderzoeksstrategie drie kernbeslissingen:

- Breedte versus diepgang
- Kwalitatief versus kwantitatief
- Empirisch versus bureauonderzoek

Omdat value capturing bij relatief weinig projecten is toegepast en er ook relatief weinig literatuur over beschikbaar is, lijkt het voor de hand te liggen om het aantal te bestuderen projecten te beperken en meer te kiezen voor diepgang. Door te kiezen voor een kleine steekproef, zal het onderzoek kwalitatief van aard worden. Dit heeft ook te maken met de bestuurlijke setting waarin value capturing plaatsvindt. Ten slotte is het de bedoeling dat wordt bestudeerd hoe value capturing in de praktijk werkt, waarmee wordt gekozen voor empirisch onderzoek. Bovenstaande karakteristieken leiden tot de keuze voor de onderzoeksstrategie van de casestudy. Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen, met de volgende kenmerken (Verschuren en Doorewaard, 2000):

- Een klein aantal onderzoekseenheden;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Meer diepte dan breedte;
- Een selectieve steekproef;
- Kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden;
- Een open waarneming op locatie.

Om diepgaand onderzoek te kunnen doen, wordt gekozen voor interviews als methode van datagenerering. Voor de betrouwbaarheid wordt ervoor gekozen om per project interviews te houden met personen van verschillende organisaties en met verschillende rollen. Daarnaast worden de uitkomsten van de interviews zoveel mogelijk ondersteund door feitelijke informatie uit bijvoorbeeld bestuursovereenkomsten, historische overzichten en onderzoeksrapporten. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de wijze waarop tot een selectieve steekproef wordt gekomen.

2.4 Aantal casussen en interviews

Voor de casestudy wordt een aantal infrastructuurprojecten geselecteerd, waarbij sprake is van value capturing. Er worden lijninfrastructuurprojecten geselecteerd waarbij ook gebiedsontwikkeling plaatsvindt, met een verschillende scope voor de contracten. De verwachting is dat via het netwerk van de medewerkers van AT Osborne voldoende interviews geregeld kunnen worden. In deze paragraaf wordt het aantal te onderzoeken casussen en het aantal interviews voor het onderzoek bepaald.

In principe geldt voor een goede casestudy dat hoe meer projecten bestudeerd worden, des te beter het onderzoek (Yin, 2002). Om een goede stakeholderanalyse uit te voeren, is het wenselijk om van elk project ten minste vier personen te spreken. In het algemeen zal het hierbij gaan om personen van een plaatselijke overheid, een regionale overheid, een projectleider en indien van toepassing een private ontwikkelaar.

Voor het uitvoeren van de interviews zijn gedurende het onderzoek vijf weken beschikbaar, oftewel 25 werkdagen. Per interview moet ongeveer anderhalve dag de tijd genomen worden voor voorbereiding, reistijd, het afnemen van het interview en de uitwerking. Dit houdt in dat afgerond zestien interviews kunnen worden gehouden. Wanneer wordt uitgegaan van vier interviews per casus, houdt dit in dat vier casussen bestudeerd kunnen worden.

2.5 Analyse

De uitkomsten van de interviews worden verwerkt in een casestudyverslag dat wordt afgesloten met een stakeholderanalyse. Door het uitvoeren van een stakeholderanalyse wordt inzicht verkregen in de actoren die betrokken zijn bij de waardecreatie en hun wensen en belangen (Bryson, 2004). Het uitvoeren van de stakeholderanalyse bestaat uit het identificeren van de betrokkenen bij de projecten, en deze te beschrijven aan de hand van een aantal uniforme criteria, zoals hun houding ten opzichte van project en proces en hun machtspositie.

Nadat de stakeholdertabellen zijn opgesteld, kan worden begonnen met de analyse. De analyse bestaat uit twee delen, een variabelengeoriënteerd en een casusgeoriënteerd deel. In het eerste deel wordt van afzonderlijke variabelen bekeken wat de samenhang is met succesvolle value capturing door deze voor diverse projecten naast elkaar te zetten. Vervolgens wordt in het tweede onderdeel van de analyse gezocht naar een samenhang van de variabelen in een casus in relatie tot succesvolle value capturing. Dit gebeurt met behulp van een case ordered predictor outcome matrix, die hieronder nader wordt toegelicht.

2.5.1 Case ordered predictor outcome matrix

De case ordered predictor outcome matrix is geschikt voor kwalitatieve cross-case analyse op caseniveau. Predictor outcome matrices ordenen casussen op een uitkomst of afhankelijke variabele, en geven inzicht in de belangrijkste onafhankelijke variabelen die van deze uitkomst de oorzaak lijken te zijn. Hiermee is het meer een verklarende dan een descriptieve techniek (Miles & Huberman, 1994).

De case ordered predictor outcome matrix wordt opgebouwd door onafhankelijke en afhankelijke variabelen naast elkaar te zetten en de waarden op deze variabelen te categoriseren. Dit houdt in dat een bepaalde waarde binnen een schaal wordt toegekend aan het al dan niet optreden (in een bepaalde mate) van de variabelen. Op deze manier ontstaat een tabel met getallen, met daaronder een beschrijving van de betekenis van de getallen. Om verbanden te vinden, wordt vervolgens per afhankelijke variabele een tabel opgesteld met daarin de

onafhankelijke variabelen die meeste invloed lijken te hebben op de waarde van de afhankelijke variabele aan de linker kant en de afhankelijke variabele aan de rechter kant.

	Onafhankelijke variabele 1	Onafhankelijke variabele 2	Onafhankelijke variabele 3	Onafhankelijke variabele 4	Afhankelijke variabele
Case 1	1	2	1	1	1
Case 2	1	3	1	1	1
Case 3	2	1	2	2	2
Case 4	2	2	2	3	2
	1= ja 2= nee	1= weinig 2= medium 3= veel	1= hoog 2= laag	1= eenvoudig 2= normaal 3= moeilijk	1= ja 2= nee

Figuur 2 Voorbeeld van een case ordered predictor outcome matrix

De cases worden geordend op basis van de waarde van de afhankelijke variabele. Vervolgens kan worden geprobeerd om verbanden te ontdekken tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke. In bovenstaande matrix kan bijvoorbeeld een verband worden gevonden tussen het optreden van onafhankelijke variabele 1 en 3 en de uitkomst van de waarde van de afhankelijke variabele. Door de uitkomsten van de casestudy op deze manier te analyseren, kan worden aangetoond welke variabelen het meest van invloed zijn op de inrichting van het value capturing proces.

2.5.2 Eindproduct: strategieën voor value capturing

De uitkomst van de analyse is, in overeenstemming met de doelstelling van het onderzoek, een aantal strategieën om succesvol value capturing toe te passen bij lijninfrastructuurprojecten. Deze strategieën kunnen door de projectleider voor de partij die de infrastructuur leidt helpen om tussen de publieke partijen, en eventueel ook de private, afspraken te maken over bijdragen aan de aanleg van de infrastructuur. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op manieren waarop strategieën gevormd kunnen worden.

2.6 Samenvatting

Het onderzoek richt zich op projecten waar lijninfrastructuur wordt aangelegd in combinatie met gebiedsontwikkeling. Er wordt gekeken naar de invloed van de uitgangssituatie op de wijze waarop het value capturing proces tot stand komt. De onderzoeksstrategie die hiervoor wordt gehanteerd is de casestudy door middel van interviews en literatuuronderzoek, waarbij vier casussen worden onderzocht. De analyse vindt plaats door middel van een kwalitatieve cross-case analyse met gebruikmaking van een case ordered predictor outcome matrix. Dit resulteert in strategieën voor succesvolle value capturing.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Om invulling te geven aan de onderzoeksaanpak, worden in dit hoofdstuk de centrale begrippen uit het onderzoek toegelicht en geoperationaliseerd. Het begrip value capturing, dat centraal staat in dit onderzoek wordt beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het institutioneel kader, het onderscheid tussen publiek-publieke en publiek-private value capturing en de verschillende typen projecten waarin value capturing een rol kan spelen. Hierna wordt invulling gegeven aan de invloedsfactoren bij value capturing, waarna wordt ingegaan op strategische planvorming als startpunt voor het formuleren van strategieën. Tot slot wordt op basis van de beschreven begrippen invulling gegeven aan de opzet van de casestudy.

3.2 Value Capturing

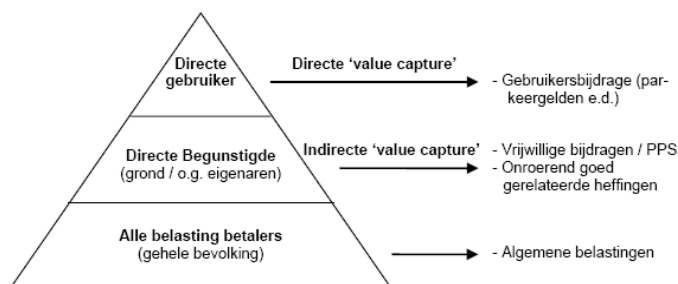
Bij gebiedsontwikkeling komen steeds vaker regionaal kostenverhaal en verevening in beeld (De Wolff, 2006). Offermans (2004) noemt het verhalen van kosten value capturing:

“Een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken.”

Harkes (2008) hanteert als definitie van value capturing:

“Het vasthouden van de waardeontwikkeling in een gebied.”

In de praktijk betekent dit, dat een publieke partij een andere partij, die profiteert van het aanleggen van werken, probeert een bijdrage te laten leveren aan de aanleg van deze werken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte heffing (Offermans, 2004). Directe value capturing vindt plaats bij de directe gebruiker van bijvoorbeeld een weg (bijvoorbeeld in de vorm van tolheffing) terwijl indirecte value capturing betrekking heeft op de directe begunstigde (bijvoorbeeld een hogere gronduitgifteprijs rond een nieuwe weg).



Figuur 3 Verbreding van de financiële basis voor infrastructuur investeringen (Offermans, 2003)

Deze verhaalde kosten worden gebruikt voor verevening: het overhevelen van rechten, risico's, financiële of kwalitatieve waarden, tussen winstgevende en verliesgevende onderdelen om een samenhangend programma mogelijk te maken (Boeve, 2006). Een bekend voorbeeld hiervan zijn de rood-voor-groen projecten, waarbij

groenvoorzieningen worden betaald uit de bouw van woningen. Tegenwoordig wordt verevening ook in toenemende mate toegepast bij de aanleg van (rijks)infrastructuur.

Value capturing kan zowel vrijwillig als afgedwongen plaatsvinden. In het eerste geval wordt dit doorgaans een bijdrage aan ruimtelijk ontwikkeling genoemd en gaat het om het resultaat van een onderhandelingsproces. In het tweede geval gaat het om een heffing die door een publieke partij op wettelijke grond wordt afgedwongen (Viersen, 2008).

In het algemeen gelden voor het kunnen toepassen van value capturing drie criteria (gebaseerd op Huisman, 2006):

- Er moet sprake zijn van *profijt*. Een partij moet substantieel voordeel ondervinden van een voorziening binnen een plan, zoals vernieuwing of aanleg van infrastructuur.
- Er moet sprake zijn van *toerekenbaarheid*. Er bestaat een causaal verband tussen het profijt en de gemaakte kosten voor een voorziening binnen het plan. Toerekenbaarheid geeft de grenzen van value capturing aan.
- Er moet sprake zijn van *proportionaliteit*. Als meerdere locaties binnen het plangebied profijt hebben van een voorziening dan worden de kosten naar rato verdeeld. Naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Om value capturing te bewerkstelligen staan de overheid verscheidene instrumenten ter beschikking. Het kan hierbij gaan om publiekrechtelijke instrumenten, zoals de baatbelasting, maar ook om privaatrechtelijke instrumenten als een PPS-constructie. Echter, in de praktijk van het kostenverhaal werden tot voor kort onder meer de volgende problemen ervaren (onder anderen Viersen, 2007 en De Wolff, 2006):

- Private partijen doen succesvol een beroep op onverschuldigde betaling, waardoor een private overeenkomst ontoepasbaar wordt verklaard. Dit houdt in dat voor gemaakte afspraken over bijdragen geen wettelijke grond bestaat, waardoor partijen achteraf niet meer willen betalen.
- Er is vaak sprake van zogenaamde *freeriders*; partijen die wel profiteren van een ontwikkeling maar niet meebetalen. Bijvoorbeeld projectontwikkelaars die grond in bezit hebben waarvan de waarde stijgt, maar niet meebetalen aan de ontwikkeling waarvan deze waardeverhoging het gevolg is.
- Steeds meer ontwikkelaars nemen een grondpositie in, waardoor zij ook meer macht aan de onderhandelingstafel krijgen. Doordat te ontwikkelen grond in toenemende mate in bezit is van private partijen, wordt het voor gemeenten steeds moeilijker om een actieve grondpolitiek te voeren.
- De baatbelasting is een risicovol instrument waarmee slechts beperkt kosten kunnen worden verhaald. Gemiddeld wordt slechts 60% van de kosten verhaald en de toepassing is erg omslachtig. Bovendien worden met de baatbelasting ook bestaande woningen en bedrijven aangeslagen, wat niet altijd gewenst is.

3.3 Institutioneel kader: de Grondexploitatiewet

Om onder andere aan deze problemen het hoofd te bieden, is in juli 2008 de nieuwe Grondexploitatiewet in werking getreden, welke een onderdeel is van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dankzij deze nieuwe wet krijgen publieke partijen meer instrumenten in handen voor kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg.

De Grondexploitatiewet herbergt een tweetal instrumenten. Het eerste is het exploitatieplan. Dit plan wordt door de publieke partij tegelijkertijd met het bestemmingsplan vastgesteld en bevat naast eisen over het ruimtegebruik

een exploitatieopzet die als basis dient voor het kostenverhaal. Het tweede instrument is de financiële voorwaarde in de bouwvergunning, op basis van de vastgestelde exploitatieopzet. Dit houdt in dat ontwikkelaars voordat zij de vergunning voor uitvoering verleend krijgen, eerst een bijdrage moeten betalen voor de voorzieningen uit de exploitatieopzet (Viersen, 2007).

De Grondexploitatiewet biedt dus publiekrechtelijke instrumenten voor kostenverhaal. Maar er wordt door de wetgever wel gesteld dat het privaatrechtelijke stelsel de voorkeur verdient. De verwachting is dan ook dat de Grondexploitatiewet gaat dienen als stok achter de deur (Viersen, 2007). De praktijk moet uitwijzen welke keuzes publieke partijen hierin gaan maken, al lijkt er tot op heden nog weinig van de Grondexploitatiewet gebruik gemaakt te worden (Viersen, 2008).

3.4 Publiek-publieke en publiek-private value capturing

Het value capturing proces valt onder te verdelen in twee fasen, de publiek-publieke en de publiek-private fase. Deze fasen kunnen na elkaar plaats vinden, maar dit is niet noodzakelijk. In de publiek-publieke fase maken publieke partijen afspraken over de begroting van een project. Door onderhandeling over value capturing wordt de financiële haalbaarheid van het project vergroot. Nadat deze publiek-publieke fase is afgerond, moeten gemeenten vaak de bijdrage die ze in de publiek-publieke fase hebben toegezegd zien te verhalen op private grondeigenaren in de te ontwikkelen gebieden.

Overigens kunnen private partijen ook tijdens de publiek-publieke fase betrokken zijn in het value capturing proces. Vaak onderhandelen de private partijen dan met een stuurgroep waarin verschillende publieke partijen zitting hebben, terwijl het in de publiek-private fase doorgaans één-op-één onderhandelingen betreft. De reden dat bij deze verschillende fasen wordt stilgestaan, is dat ze een aantal verschillende kenmerken hebben die inzicht verschaffen in de moeilijkheden bij publiek-publieke value capturing.

Publiek-publiek	Publiek-privaat
Doorgaans onderhandeling met een aantal partijen	Eén-op-één onderhandelingen
Bijdragen op basis van vrijwilligheid	De Grondexploitatiewet als stok achter de deur
Meerdere overheidslagen betrokken	Eén overheidslaag (gemeente) betrokken
Meerdere functies te ontwikkelen	Doorgaans één functie te ontwikkelen
Vroeg stadium project, veel nog onduidelijk	Later stadium project, meer duidelijk

Tabel 1 Vergelijking tussen publiek-publieke en publiek-private value capturing

Uit bovenstaande tabel blijkt dat publiek-publieke value capturing op een aantal aspecten complexer lijkt dan publiek-private value capturing en vraagt om een andere aanpak omdat er andere partijen bij betrokken zijn en minder mogelijkheden bestaan om value capturing af te dwingen.

In dit onderzoek wordt aandacht besteedt aan publiek-publieke value capturing, met de bijbehorende kenmerken. Het is echter goed om in gedachten te houden dat parallel aan dit proces of erna vaak ook een publiek-privaat proces plaatsvindt, dat eventueel invloed kan hebben op de publiek-publieke onderhandeling.

3.5 Enkelvoudige en integrale projecten

Er bestaat een verscheidenheid aan manieren om value capturing vorm te geven. Dit uit zich in verschillende contract- en organisatievormen en in de wijze waarop een project wordt ontwikkeld. Bij projecten waarbij zowel een infrastructuur- als gebiedsontwikkelingsopgave aan de orde is, kan in dit kader een onderscheid gemaakt

worden tussen enerzijds projecten waarbij de aanleg van de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling separaat plaatsvindt en anderzijds projecten die integraal ontwikkeld worden. In het geval van lijninfrastructuur wordt vaak voor traditionele rolverdelingen gekozen waarbij de infrastructuur en het gebied separaat ontwikkeld worden, terwijl bij puntinfrastructuur vaker integraal wordt ontwikkeld. In deze paragraaf worden de verschillen besproken tussen enkelvoudige en integrale projecten. Daarbij worden aan de hand van twee voorbeeldprojecten motieven gegeven om al dan niet voor een integrale ontwikkeling te kiezen, afhankelijk van de kenmerken van een project. Bij integrale projecten is er waarschijnlijk een sterkere koppeling tussen het inhoudelijke proces en het value capturing proces dan bij enkelvoudige projecten, wat het value capturing proces mogelijk kan beïnvloeden.

3.5.1 Enkelvoudige projecten

Bij lijninfrastructuur projecten wordt vaak gekozen voor een aparte ontwikkeling van de infrastructuur en het gebied. Er wordt afgesproken dat de gemeenten zorg dragen voor de opbrengst uit de gebiedsontwikkeling, vaak een vooraf bepaald vast bedrag. Langs deze weg verworden de value capturing afspraken tot een onderdeel van de financiering. Voor de provincie is dit weinig complex en er wordt verder dan ook weinig aandacht meer aan besteed. Dit past bij de doelstelling van de provincie, om de weg op zo kort mogelijke termijn aan te leggen (Van Schaik, 2008).

Een voorbeeld van een lijninfrastructuurproject waar is gekozen voor gescheiden ontwikkeling, is de N201+. Het betreft de omlegging van een provinciale weg, met daarlangs een aantal te ontwikkelen bedrijfsterreinen als verdiengebied. De belangrijkste redenen om niet integraal te ontwikkelen waren (De Vries, 2008):

- Er was reeds een grote publiek-publieke uitdaging, door de betrokkenheid van twee provincies en zes gemeenten die niet op één lijn zaten. Door ook private partijen te betrekken zou het project nog een stuk complexer worden.
- Het gaat om een omvangrijk gebied, waarin 25 kilometer weg wordt aangelegd.
- Uit het Programma van Eisen bleek niet duidelijk wat verdiengebieden waren en wat daar precies mogelijk was.
- De tijdspaden van het wegenbouwproject en de verdienlocaties liep sterk uiteen. De weg moet in 2012 gerealiseerd zijn, terwijl het laatste kavel rond 2020 uitgegeven zal worden.
- Er was sprake van verschillende typen bedrijfsterrein, waardoor het niet eenvoudig was alles bij één ontwikkelorganisatie onder te brengen.

Aan de keuze voor gescheiden ontwikkeling kleven echter wel enkele nadelen. Er zijn namelijk minder mogelijkheden voor waardecreatie door afstemming dan bij een integrale ontwikkeling van infrastructuur en gebied. Het gevolg hiervan is dat wellicht minder geld terugvloeit naar de aanleg van de infrastructuur dan bij integrale ontwikkeling mogelijk zou zijn. In feite lijkt de "taart" bij separate ontwikkeling relatief minder groot dan bij integrale ontwikkeling, waardoor het stukje dat naar de infrastructuur gaat ook minder groot is.

Naast het feit dat niet de maximale meerwaarde wordt gecreëerd, heeft separate ontwikkeling ook tot gevolg dat de afstemming tussen infrastructuur en gebied niet optimaal is. In het voorbeeld van de N201 heeft dit ertoe geleid dat een aansluiting ter hoogte van Aalsmeer naar aanleiding van de planvorming aldaar anders diende plaats te vinden dan vooraf was voorzien. De aanpassing van deze aansluiting heeft extra kosten en vertraging met zich meegebracht. Bij een integrale ontwikkeling van infrastructuur en gebied was dit niet nodig geweest. Er bestaat dus een gemeenschappelijk belang voor provincies en gemeenten om de ontwikkelingen goed op elkaar af te stemmen (Van Schaik, 2008).

3.5.2 Integrale projecten

Puntinfrastructuurprojecten worden vaker dan lijninfrastructuurprojecten integraal ontwikkeld. Dit houdt in dat de aanleg van de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling samen als één project worden gezien. De verwachting is dat door de integrale ontwikkeling actieve meerwaardecreatie en daarmee grotere value capturing plaatsvindt (Welles, 2005).

Bij de integrale ontwikkeling wordt vaak een aparte projectorganisatie opgericht, waarin zowel publieke als private partijen deelnemen (PPS). Er wordt vanaf een vroeg stadium samengewerkt, en bij sommige projecten vindt deling plaats van winst en risico.

Een voorbeeld is het project A2 Maastricht, waar een snelweg in een tunnel dwars door Maastricht komt, in combinatie met kantoren- en woningbouw. Hier is voor integrale ontwikkeling gekozen, ondermeer omdat (De Vries, 2008):

- Het plangebied niet al te groot is.
- Het project in de tijd overzichtelijk is en er sprake is van doorgaande bouwstromen.
- Het project sterk met de stad verweven is en ook rekening moet worden gehouden met stedenbouw en milieu.
- Er behoefte was aan creativiteit uit de markt en haalbaarheid in de planfase

3.6 Invloedsfactoren bij value capturing

Zoals in hoofdstuk 2 besproken zijn de invloedsfactoren bij value capturing de objecten van onderzoek. Enerzijds zijn er de voorwaarden voor value capturing, die een wat dwingend karakter hebben. Anderszijds, zoals in §3.2 al genoemd gebeurt publiek-publieke value capturing op vrijwillige basis en gaat het om onderhandeling. Dit onderhandelen gebeurt op basis van afhankelijkheden. In deze paragraaf wordt invulling gegeven aan deze twee soorten invloedsfactoren bij value capturing.

3.6.1 Voorwaarden voor value capturing

Zoals aangegeven door Huisman (2006) kan value capturing plaatsvinden als aan de drie voorwaarden profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit is voldaan. In het kader van afdwingbaarheid zijn deze voorwaarden ook vastgelegd in de nieuwe Grondexploitatiewet. Hoewel afdwingbaarheid tussen verschillende overheden minder aan de orde is dan bij publiek-private value capturing, hebben deze factoren wel invloed op het proces tussen de overheden. Ook spelen de voorwaarden een rol, omdat na afronding van de publiek-publieke afspraken kosten verhaald moeten worden op private partijen. De mate waarin dit mogelijk gaat zijn, kan reeds een rol spelen bij de publiek-publieke onderhandelingen. Om te kijken hoe met afdwingen wordt omgegaan bij deze projecten, wordt dan ook gekeken naar de drie voorwaarden middels de volgende vragen:

- In hoeverre zijn profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit van tevoren te bepalen?
- Wat is de perceptie van de diverse actoren van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?
- Wat zijn knelpunten bij het vooraf bepalen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?
- Hoe wordt met deze knelpunten omgegaan?

De perceptie van de diverse actoren ten aanzien van reële bedragen wordt gemeten in geld. In het kader van vergelijkbaarheid worden deze bedragen omgezet in percentages van de bouwkosten van de infrastructuur. Vervolgens wordt gekeken naar de verschillen in perceptie tussen de actoren en de mogelijke oorzaken hiervan. De percepties van de actoren worden ook vergeleken met de voorcalculatie die is gemaakt en op basis waarvan

onderhandeld is. Er wordt getracht te bepalen wat de invloed van de berekende mogelijke opbrengsten is op de perceptie van de partijen en hoe deze in relatie staan tot de uiteindelijk afgesproken bijdragen.

3.6.2 Afhankelijkheden tussen stakeholders

De andere mogelijkheid voor value capturing, onderhandelen langs privaatrechtelijke weg, gebeurt via onderhandeling. De partijen die betrokken zijn bij het project, proberen overeenstemming te bereiken op basis van de wensen, macht en belangen die zij hebben. Dit wordt in dit onderzoek samengenomen onder de noemer afhankelijkheden. Om te kijken hoe met onderhandelen wordt omgegaan bij deze projecten, wordt dan ook gekeken naar de onderlinge afhankelijkheden tussen de partijen middels de volgende vragen:

- In hoeverre zijn de betrokken actoren bij value capturing van elkaar afhankelijk?
- Welke belangen en wensen hebben de diverse actoren?
- Welke afhankelijkheden bestaan er tussen de actoren?
- Welke invloed hebben deze afhankelijkheden op de afspraken over value capturing?

Er spelen bij de onderhandeling over value capturing een groot aantal afhankelijkheden tussen de verschillende partijen. Deze worden in het onderzoek verdeeld in de categorieën financieel, procedureel, politiek en inhoudelijk.

- Financiële afhankelijkheden betreffen subsidies en andere bijdragen vanuit het rijk of de provincie.
- Procedurele afhankelijkheden hebben betrekking op de planvorming en vergunningverlening.
- Politiek inhoudelijke afhankelijkheden hebben onder andere te maken met *windows of opportunity*, reputatie, relaties tussen verschillende overheden en belangen ten aanzien van andere projecten.
- Inhoudelijke afhankelijkheden hebben betrekking op het ontwerp van de oplossing, waaraan partijen voorwaarden kunnen verbinden.

In de interviews wordt ingegaan op de wijze waarop met deze afhankelijkheden is omgegaan bij de diverse projecten en welk effect dit heeft gehad op de uitkomsten ten aanzien van value capturing. Door de verschillende projecten te vergelijken wordt inzicht verkregen in succesvolle en minder succesvolle strategieën die gehanteerd zijn.

3.7 Strategische planvorming

Het eindproduct van het onderzoek is een strategie voor succesvolle value capturing. Een model dat hiervoor mogelijk als basis kan dienen is het strategische planvormingsmodel zoals beschreven door Bryson (1987). Dit model is opgenomen in bijlage 1. Hieronder wordt het strategische planvormingsmodel kort omschreven en wordt aangegeven waarom dit model geschikt zou kunnen zijn voor het bepalen van strategieën voor value capturing. Vervolgens wordt het begrip stakeholder, dat een grote rol speelt in dit model, vastgesteld voor dit onderzoek.

3.7.1 Het strategische planvormingsmodel

Kort omschreven behelst het strategische planvormingsmodel van Bryson de volgende stappen:

- Een aantal partijen (een “dominante coalitie”) besluit dat ze een project van de grond willen krijgen. Zij maken een “plan voor planvorming”.
- De eisen en wensen van de deelnemende partijen worden geïdentificeerd.

- Er wordt een analyse gemaakt van interne sterktes en zwaktes en externe kansen en bedreigingen (een zogenaamde SWOT-analyse), wat resulteert in strategische issues.
- Er worden alternatieve strategieën bepaald om met de strategische issues om te gaan.
- De alternatieve strategieën worden omgezet in concrete acties.

Bij het model dient te worden opgemerkt dat het gaat om een iteratief proces. Men begint niet altijd bij het begin, het kan bijvoorbeeld zo zijn dat men een strategisch issue tegen het lijf loopt en daarom besluit te beginnen met strategische planvorming. Ook kunnen stappen herhaald worden. Het model is toepasbaar op publieke functies, organisaties en gemeenschappen. De enige algemene voorwaarde die door Bryson wordt gesteld is de aanwezigheid van een dominante coalitie.

Enkele redenen dat strategische planvorming bij value capturing processen lijkt te passen, zijn dat strategische planvorming is gericht op lange termijn projecten en dat het is gericht op partijen met geld en macht. Dit zijn eigenschappen die op value capturing processen van toepassing zijn. Bovendien gaat strategische planvorming er vanuit dat niet alle partijen die dat willen, mogen meepraten in het proces. Ook bij value capturing is het over het algemeen zo dat alleen die partijen betrokken zijn die mogelijkerwijs een bijdrage aan het project leveren.

3.7.2 Definitie van stakeholders

Stakeholders spelen een belangrijke rol in het model. Stakeholders worden door Bryson (1987) gedefinieerd als:

“Ieder individu, groep of andere organisatie die aanspraak kan maken op aandacht, middelen of output van de organisatie of die worden beïnvloed door de output.”

In dit onderzoek wordt een nauwere definitie van stakeholders gebruikt:

Die partijen die deelnemen aan de onderhandeling over een bijdrage in het kader van value capturing.

De reden dat hiervoor gekozen wordt is om het aantal partijen dat wordt meegenomen in de casestudy en analyse te beperken. De partijen die daadwerkelijk deelnemen aan de onderhandeling zijn het meest belangrijk voor het value capturing proces. Partijen als belangengroepen worden niet meegenomen, omdat zij over het algemeen met name invloed proberen uit te oefenen op de inhoud van een project en niet zozeer op de financiering van een project. Het effect hiervan is uiteindelijk terug te vinden in de houding van bijvoorbeeld een gemeenteraad, die wel als stakeholder wordt aangemerkt.

3.8 Operationalisering

Het theoretisch kader vormt de basis voor de inrichting van de casestudy. In deze paragraaf wordt ingegaan op de opzet van de casestudy en wordt het verband tussen het theoretisch kader en de opzet van de casestudy geschetst. Begonnen wordt met de selectieleidraad voor de keuze van projecten voor de casestudy. Vervolgens wordt ingegaan op de opzet van de casusbeschrijving.

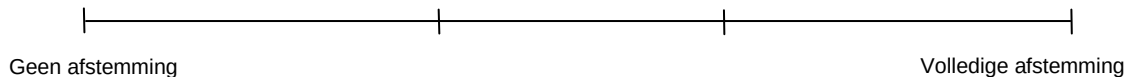
3.8.1 Selectie van casussen

Om voor het onderzoek in aanmerking te komen dienen de projecten aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- De afspraken over value capturing moeten zijn vastgelegd.
- Het project hoeft nog niet te zijn afgerond.

- Er dient sprake te zijn van aanleg van lijninfrastructuur van ten minste regionaal belang.
- Het onderzoek beperkt zich hierbij tot weginfrastructuur.

Aangezien de onafhankelijke variabele in het onderzoek de uitgangspositie van de projecten is, worden projecten geselecteerd die variëren van een gehele afstemming tussen infrastructuur en gebied tot een volledig gescheiden ontwikkeling van infrastructuur en gebied. In ieder geval één casus waarbij nagenoeg geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen infrastructuur en gebied, en één waarbij nagenoeg volledige afstemming heeft plaatsgevonden. De overige casussen mogen meer in het midden liggen.



Figuur 4 Casuselectie

Wanneer meer casussen dan benodigd worden gevonden, die aan de eisen voldoen, wordt geselecteerd op de mate waarin en het gemak waarmee via het netwerk van AT Osborne interviews kunnen worden geregeld.

3.8.2 Opzet van de casestudy

De casusbeschrijvingen zijn opgebouwd uit de onderstaande onderdelen. Het interview heeft in grote mate dezelfde opbouw als de casestudy. Het gebruikte interviewschema is opgenomen in bijlage 2.

Inleiding

Begonnen wordt met een omschrijving van het project in het algemeen. Er wordt een beeld geschetst van de problematiek in het betreffende gebied, de (mogelijke) oplossing en de kosten. Vervolgens wordt beschreven welke partijen in welke hoedanigheid bij het project zijn betrokken.

Geschiedenis van het project

De geschiedenis van het project wordt beschreven vanaf de initiatieffase tot aan de huidige stand van zaken. Speciale aandacht wordt besteedt aan overeenkomsten en het vormen van groepen stakeholders. Vervolgens wordt aangegeven welke periode uit de geschiedenis van het project in dit onderzoek bestudeerd wordt.

Wanneer was de value capturing succesvol?

Per deelnemende partij wordt aangegeven welke doelen zij wilden bereiken middels het value capturing proces. Dit is relevant voor de tweede deelvraag van het onderzoek (wanneer worden afspraken over value capturing als succesvol gezien?)

Het value capturing proces

Proces. De manier waarop het gespeeld is in het algemeen. Tactiek. Welke interventies zijn gepleegd door de diverse partijen. Ook relevant voor de eerste deelvraag van het onderzoek (Welke afspraken over value capturing zijn mogelijk?) Onderscheid tussen de verschillende typen bijdragen die zijn gedaan. Geeft ook weer inzicht in de afspraken die je kunt maken. Welke instrumenten zijn er gebruikt.

Voorwaarden

Uit de beschrijving van het value capturing process wordt gedestilleerd hoe is omgegaan met de voorwaarden voor value capturing; profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Gebruik van machtsposities

Uit de procesbeschrijving wordt samengevat van welke machtsposities gebruik is gemaakt door de diverse partijen.

Succesfactoren

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in succesvolle value capturing. Door geïnterviewden genoemde succesfactoren geven inzicht in wat belangrijk is in de processen.

Stakeholderanalyse

Zoals vermeld in de onderzoeksopzet worden de resultaten van de interviews gebruikt voor het opstellen van een stakeholderanalyse. Het doel van de stakeholderanalyse is om het value capturing proces van het betreffende project samen te vatten en inzichtelijk te maken, door alle stakeholders te beschrijven in termen van wensen, belangen, machtspositie en ondernomen acties (o.b.v. Bryson, 2004). Het begrip stakeholder is in §3.7.2 gedefinieerd.

3.9 Samenvatting

Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken. Het insitutionele kader wordt gevormd door de Grondexploitatiewet, die echter enkel van toepassing is op publiek-private en niet op publiek-publieke value capturing. Er wordt onderzoek gedaan naar integrale en enkelvoudige projecten, waarbij naar de voorwaarden voor value capturing – profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit – wordt gekeken en naar de onderlinge afhankelijkheden tussen stakeholders. Voor het beschrijven van strategieën voor value capturing wordt het strategische planvormingsmodel van Bryson als uitgangspunt genomen.

4 Value Capturing in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casestudy uitgewerkt. Er zijn vier projecten onderzocht waar recentelijk een value capturing proces is afgerond. Voor ieder project zijn drie tot vier interviews uitgevoerd met betrokkenen van verschillende partijen, en zijn overeenkomsten en andere belangrijke documenten bestudeerd. De volgende projecten zijn bestudeerd:

- N201+
- N23 Westfrisiaweg
- A2 Maastricht
- A9 Badhoevedorp

Van elk project worden eerst de algemene kenmerken besproken. Vervolgens wordt de geschiedenis van het project beschreven tot aan het sluiten van de overeenkomst waarin de financiering van het project wordt vastgelegd. Hierna wordt het value capturings-proces in grote lijnen beschreven alsmede de uiteindelijk gemaakte afspraken. Hierin wordt ook de samenhang weergegeven tussen de financiële en de inhoudelijke discussie over de projecten. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop met de units of analysis, te weten de voorwaarden voor value capturing en het onderhandelen op basis van afhankelijkheden, is omgegaan. In de bronvermelding achterin dit verslag is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

De beschrijving van de projecten wordt afgesloten met de opvallendste succesfactoren uit het proces en een samenvattende stakeholdertabel. Aangezien niet met alle partijen direct contact heeft plaatsgevonden, zijn de ingevulde waarden bij een aantal partijen een inschatting van de onderzoeker op basis van de beschikbare gegevens. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting, waarin de bevindingen over de casussen naast elkaar worden gezet in tabellen.

4.2 Casus: N201+

4.2.1 Inleiding

De N201 is een provinciale weg die loopt van Hilversum tot Haarlem en de A2 kruist bij De Ronde Venen en de A4 bij Hoofddorp. Het is het drukste stuk provinciale weg van Nederland. Het onderhavige project N201+ betreft het gedeelte vanaf Hoofddorp, ten westen van de A9, tot aan de ontsluiting op de A2 bij Vinkenveen. Dit deel van de N201 loopt dwars door de kernen van Uithoorn en Aalsmeer. Hierbij speelt de aanwezigheid van de Bloemenveiling Aalsmeer en Mainport Schiphol een belangrijke rol. De congestie en de consequenties daarvan voor de lokale economie en de leefbaarheid zijn groot (Van Twist, 2003).

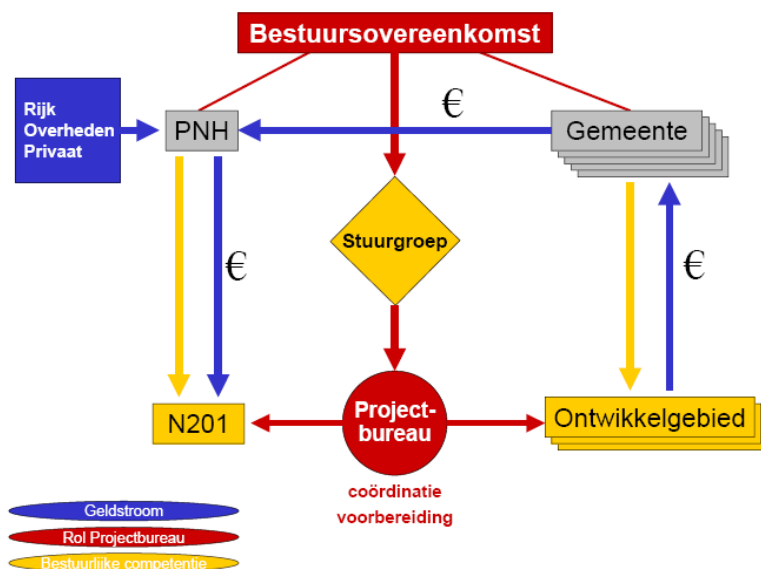
Hieruit is de wens voortgekomen om de N201 om te leiden ten noorden van de kernen van Amstelveen en Uithoorn. Gekoppeld aan dit nieuwe stuk weg worden nieuwe bedrijfsterreinen ontwikkeld in de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen en Aalsmeer.



Figuur 5 Plangebied N201+ (van Twist, 2003)

De totale kosten voor het project zijn geraamd op 650 miljoen euro. Hiervan zal 58 miljoen worden opgebracht met de ontwikkeling van gebieden met bedrijfsterreinen en woningen. Daarnaast dragen de gemeenten in totaal 17 miljoen euro bij à fonds perdu.

De organisatie van het project is onder de verantwoordelijkheid gebracht van een onafhankelijk projectbureau, dat bestaat uit medewerkers van de diverse betrokken partijen en externen. Dit bureau speelt een coördinerende rol en draagt onder meer zorg voor de afstemming tussen de weg en de gebieden. Het projectbureau legt verantwoording af aan een stuurgroep, waarin vertegenwoordigers van de diverse overheden plaatshebben. De organisatie is in het schema op de volgende pagina weergegeven.



Figuur 6 Organisatieschema N201+ (Regioakkoord, 2003)

4.2.2 Geschiedenis van het project

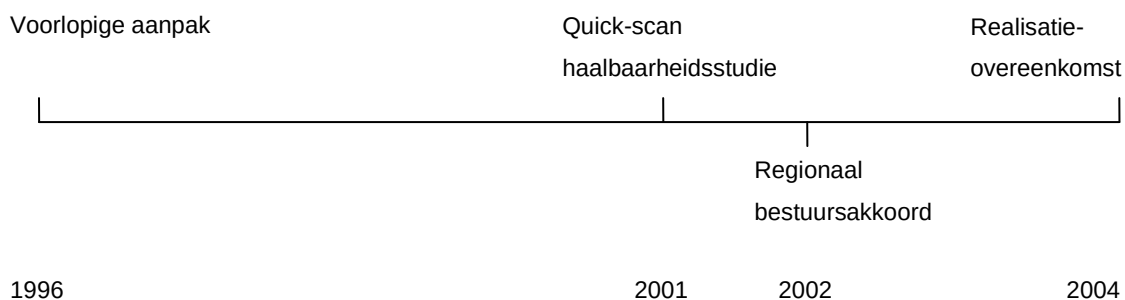
De aanpak van de N201 is in de regio al 45 jaar een onderwerp van discussie. Reeds in de jaren '80 wordt een stuurgroep in het leven geroepen. Ondanks jarenlange discussie blijft de N201 echter dezelfde. In 1996 besluiten de partijen in de regio tot een nieuwe aanpak van het probleem. Op basis van de wensen van alle deelnemende partijen wordt een integraal plan ontworpen voor weg en gebied, dat in een publiekprivate NV gerealiseerd moet worden. De kosten voor het project dienen te worden betaald uit de gebiedsontwikkeling en er wordt een haalbaarheidsstudie gemaakt.

In 2001 wordt een quickscan gemaakt van de haalbaarheidsstudie. De kosten van het project blijken te laag ingeschat, en de opbrengsten uit het gebied te hoog. Het idee van de publiekprivate NV wordt verlaten en er wordt naar andere mogelijkheden gekeken om het project toch te realiseren.

In plaats van een integrale gebiedsontwikkeling wordt ervoor gekozen om de weg en de gebieden apart van elkaar te ontwikkelen: men gaat van een integratiemodel naar een competentiemodel, waarbij de provincie de verantwoordelijkheid draagt voor de weg en de gemeenten voor de ontwikkeling van de gebieden. Er wordt op basis van de te ontwikkelen gebieden een bijdrage van de gemeenten aan de weg verwacht.

Op weg naar een regioakkoord wordt de oplossing voor het verkeersprobleem verder uitgewerkt, terwijl ook de financiële discussie loopt. Inhoudelijk zijn er een aantal discussies over de beste oplossing. Vooral Amstelveen voelt niets voor de aangedragen oplossing en besluit uiteindelijk het regioakkoord niet te tekenen. Ook de provincie Utrecht ligt dwars, door niet mee te willen werken aan een opwaardering van de N201 aan de overzijde van de Amstel. Uiteindelijk wordt het regioakkoord in 2002 toch getekend. In 2004 wordt een bijdrage van het rijk afgesproken en wordt een realisatiebesluit getekend. Dit houdt in dat de aanbesteding van het project van start kan gaan, waarbij is gekozen voor een innovatief alliantiecontract.

De gemeente Amstelveen levert via een samenwerkingsovereenkomst met de provincie, buiten de stuurgroep om, alsnog een bijdrage aan het project vanuit een te ontwikkelen gebied.



Figuur 7: Tijdslijn N201+

Te analyseren periode in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de periode bekeken vanaf de quick-scan van de haalbaarheidsstudie tot aan de ondertekening van het regionaal bestuursakkoord, waarmee de bijdragen van de gemeenten werden vastgelegd.

4.2.3 Value capturing bij de N201

Wanneer was de value capturing succesvol?

Voor de provincie was het vooral van belang dat er een substantiële bijdrage uit het gebied kwam, om een serieus signaal naar Den Haag af te kunnen geven. Onder voorwaarde dat substantieel werd bijgedragen, was het voor de provincie ook van belang dat dit zo snel mogelijk gebeurde. De gemeente Haarlemmermeer wilde de bijdrage aan het project vooral beperken. Voor de gemeenten Aalsmeer en Uithoorn was de hoogte van de bijdrage minder relevant, zij stuurden vooral op de voortgang van het project omdat zij hun probleem wilden oplossen. De gemeente Amstelveen wilde het project niet écht en was bang er enkel nadeel van te ondervinden. Het projectbureau wilde het project financieel haalbaar maken en stuurde dus op dezelfde uitkomsten als de provincie.

Het value capturing proces

Het projectbureau fungeerde in de financiële discussie als onafhankelijke partij. In het oorspronkelijke ontwikkelingsplan waren een aantal gebieden voor ontwikkeling aangewezen als verdiengebied, waaruit de betreffende gemeenten een bijdrage aan de N201 konden terugverdienen. Naast de bijdragen uit de gebiedsontwikkeling hebben de betrokken gemeenten ook een bijdrage à fonds perdu gedaan. Ook hebben private partijen een bijdrage gedaan aan het project.

Bijdrage uit gebiedsontwikkeling

In het streekplan was door de provincie een koppeling gemaakt tussen de weg en de te ontwikkelen gebieden. Dit betekende een stok achter de deur, omdat gemeenten nu geen gebied meer konden ontwikkelen zonder bij te dragen aan de N201. Het is overigens de vraag of dit juridisch houdbaar zou zijn gebleken. Door het projectbureau is een grondexploitatiemodel opgesteld dat voor alle gemeenten te gebruiken was. Hierin konden de gegevens van de verschillende grondbedrijven worden ingevoerd, teneinde een bijdrage te berekenen. De gegevens zijn eerst in vertrouwelijkheid per gemeente bepaald. Hierbij ontstond een knelpunt, omdat grondbedrijven bewust gegevens aanleverden die zouden resulteren in een minimale bijdrage. Voor het projectbureau resulteerde dit in het dragen van twee petten: enerzijds de gediensstige rol als onafhankelijke

organisator, en anderzijds de onderhandelende partij die een maximale bijdrage uit de gemeenten moest halen. Nadat uiteindelijk voldoende vertrouwen was gewonnen en per gemeente de getallen bevestigd en uitonderhandeld waren, is het grondexploitatiemodel voor alle partijen inzichtelijk gemaakt, om transparant te blijven. Doordat de wethouders konden laten zien dat de bijdragen van hun buurgemeenten in proportie waren tot hun eigen bijdrage, konden ze draagvlak creëren bij de gemeenteraad. De gemeenten dragen het risico voor de opbrengsten uit de ontwikkeling.

De gemeente Haarlemmermeer weigerde mee te werken aan het systeem met het grondexploitatiemodel en inzicht te geven in de gegevens van haar grondbedrijf. De strategie van het projectbureau om toch een bijdrage los te krijgen, was om zelf cijfers voor Haarlemmermeer in te voeren in het model. Haarlemmermeer ontkende altijd dat deze cijfers juist waren, maar zijn na enkele keren proberen wel met een acceptabel voorstel gekomen voor een bijdrage. Ook Haarlemmermeer draagt voor deze bijdrage zelf het risico.

Amstelveen was het niet eens met de uitkomsten van het model. Dit, in combinatie met de inhoudelijke discussie die voor hen niet de gewenste oplossing opleverde, heeft Amstelveen ertoe doen besluiten het regioakkoord niet te tekenen. De inhoudelijke discussie speelde hierin de grootste rol.

Bijdrage à fonds perdu

Omdat de bijdrage uit de gebiedsontwikkeling niet toereikend was én omdat er gemeenten waren die geen te ontwikkelen gebied hadden, is aan alle gemeenten gevraagd om een bijdrage aan het project à fonds perdu te doen. Om hier een sterke onderhandelingspositie te verkrijgen, heeft het projectbureau accountantsverklaringen over de draagkracht van de gemeenten opgevraagd, op basis van het begrotingsrecht. Dit houdt in dat de provincie inzicht heeft in alle begrotingen van gemeenten. Op basis van deze gegevens is vervolgens onderhandeld, waarbij “door de oogharen heen” is bekeken hoeveel belang een gemeente had bij de aanleg van de weg. Een voorbeeld is Uithoorn, dat geen gebied te ontwikkelen had maar wel een grote baat had bij het verdwijnen van de N201 uit haar kern. Daarom heeft Uithoorn relatief veel bijgedragen.

Private partijen

De minister heeft een richtinggevende uitspraak gedaan, dat het rijk pas zou bijdragen wanneer ook private partijen bereid waren bij te dragen aan het project. De bloemenveiling was van begin af aan positief en beloofde een bijdrage. Schiphol echter wenste niet “buiten de poort” te ontwikkelen, omdat ze bang waren dat dan voor elk project in de regio bij hen aangeklopt zou worden. De strategie om toch een bijdrage van Schiphol te verkrijgen, was om Schiphol in elke officiële uiting in het rijtje van bijdragende partijen te zetten met een bepaald bedrag. Hiertegen is vanuit Schiphol nooit officieel bezwaar gemaakt, en uiteindelijk heeft Schiphol ook bijgedragen. Een andere reden voor de private bijdragen was dat de bloemenveiling en Schiphol destijds aan een eigen project werkten voor ondergronds transport tussen de bloemenveiling en de luchthaven. Dit plan is op de lange baan geschoven, waardoor beide partijen baat hadden bij de N201.

4.2.4 De voorwaarden voor value capturing

Profijt

Bij de N201 is profijt gedefinieerd als de mogelijkheid om gebieden te ontwikkelen. Daarnaast is gekeken naar de baat die een partij bij de weg heeft qua bereikbaarheid en leefbaarheid, maar hier is niet aan gerekend. Het is meer “door de oogharen” bekeken.

Toerekenbaarheid

De gemeenten die in het oorspronkelijke masterplan waren opgenomen, zijn om een bijdrage gevraagd. Deze zijn geselecteerd op basis van hun mogelijkheid om gebieden te ontwikkelen en in aantoonbare gevallen voor de leefbaarheid (Uithoorn). Nadat het tracé werd verlegd en voor de Ronde Venen geen serieuze ontwikkelmogelijkheden overbleven, kwam hun bijdrage te vervallen.

Proportionaliteit

Met behulp van een grondexploitatiemodel is geprobeerd om de verschillende gemeenten naar ontwikkelmogelijkheid te laten bijdragen. In dit model werden de gegevens van de gemeentelijke grondbedrijven ingevoerd, zodat er voor elke gemeente een te verwachten opbrengst uit de gebiedsontwikkeling uit rolde.

Daarnaast is voor iedere gemeente onderzocht wat de financiële draagkracht was. Op basis hiervan, waarbij “door de oogharen” werd bekeken wat het belang was van een gemeente, werden bedragen uitonderhandeld. Deze bijdragen waren dus niet per definitie in verhouding met het profijt van de gemeenten van de weg, maar werden ook deels bepaald door de daadwerkelijke draagkracht.

4.2.5 Gebruik van machtsposities

Financiële afhankelijkheden

De benodigde investering voor dit project was dusdanig omvangrijk, dat deze niet door de regio alleen gedragen kon worden. Hierdoor was de regio financieel afhankelijk van het Rijk. Om voor een bijdrage van het Rijk in aanmerking te komen, moest men eerst laten zien dat de regio bereid was flink in de buidel te tasten. Deze financiële afhankelijkheid van het Rijk leidde tot een zekere tijdsdruk in verband met agendavorming in Den Haag, en tot druk om een zo hoog mogelijk bedrag uit de regio te halen.

Procedurele afhankelijkheden

Een belangrijke afhankelijkheid die door de provincie in het leven was geroepen, was dat de gebieden rond de N201 niet ontwikkeld mochten worden indien door de betreffende gemeente niet werd meebetaald aan de N201. Deze koppeling was vastgelegd in het streekplan. Hoewel Amstelveen het niet eens was met de inhoudelijke oplossing die werd gekozen en het regioakkoord niet heeft getekend, is deze gemeente wel altijd planologische medewerking aan het project blijven verlenen.

Inhoudelijke afhankelijkheden

Dit speelde bij de gemeente Amstelveen een grote rol. Zij wilden niet meebetalen aan een oplossing waar ze zelf niet beter van werden. Om deze redenen heeft Amstelveen uiteindelijk de samenwerkingsovereenkomst niet getekend. Bij met name Aalsmeer en Uithoorn speelde dit geen rol, omdat zij koste wat kost een oplossing van het verkeersprobleem wilden.

4.2.6 Genoemde succesfactoren

- Koppeling in streekplan tussen weg en gebied
- Uitspraak dat niet wordt begonnen zonder bijdrage private partijen
- Het gebruik van een generiek grondexploitatiemodel
- Eerst individuele gesprekken met de gemeenten, dan generiek maken
- Beeldvorming beïnvloeden rond de bijdrage van Schiphol

4.2.7 Stakeholdertabel

	Belang	Succesfactor(en)	Succes?	Macht	Bijdrage (miljoen Euro)	Houding proces	Houding project	Interventies
Rijk	Doorstroming	Geld	Ja	Onthouden van bijdrage	N.v.t.	Neutraal	Positief	Geen
Provincie Noord-Holland	Doorstroming	Tijd en inhoud	Ja	Aanwijzing vanuit het streekplan	76,2+22,6	Positief	Positief	Accountantsrapport
Provincie Utrecht	Geen	N.v.t.	N.v.t.	Onthouden van planologische en financiële medewerking	geen	Neutraal	Neutraal	Onthouden van medewerking
Gemeente Aalsmeer	Leefbaarheid	Tijd, doorgang	Ja	Politieke druk	15,9 + 4,5	Positief	Positief	Gebruikte geld bloemenveiling
Gemeente Uithoorn	Leefbaarheid	Tijd, doorgang	Ja	Politieke druk	4,1	Positief	Positief	
Gemeente Haarlemmermeer	Bereikbaarheid	Geld	Ja	Niet meebetalen	36,7	Negatief	Positief	Wilde geen inzicht geven in grondexploitaties
Gemeente de Ronde Venen	Het helpen van buurgemeente Uithoorn	Inhoud	N.v.t.	Geen	Geen	Neutraal	Negatief	Geen
Gemeente Amstelveen	Ontsluiting zuidelijke ontwikkellocaties	Inhoud	Nee	Onthouden van planologische en financiële medewerking	Geen	Negatief	Negatief	Wethouder uit stuurgroep, akkoord niet getekend
Schiphol	Bereikbaarheid	Geld	Ja	Niet betalen	5	Negatief	Positief	Eigen project gestaakt
Bloemenveiling Aalsmeer	Verkeersafwikkeling	Geld	Ja	Niet betalen	5	Positief	Positief	Eigen project gestaakt

Figuur 8 Stakeholdertabel N201+ (Getallen obv regioakkoord)

4.3 Casus: N23 Westfrisiaweg

4.3.1 Inleiding

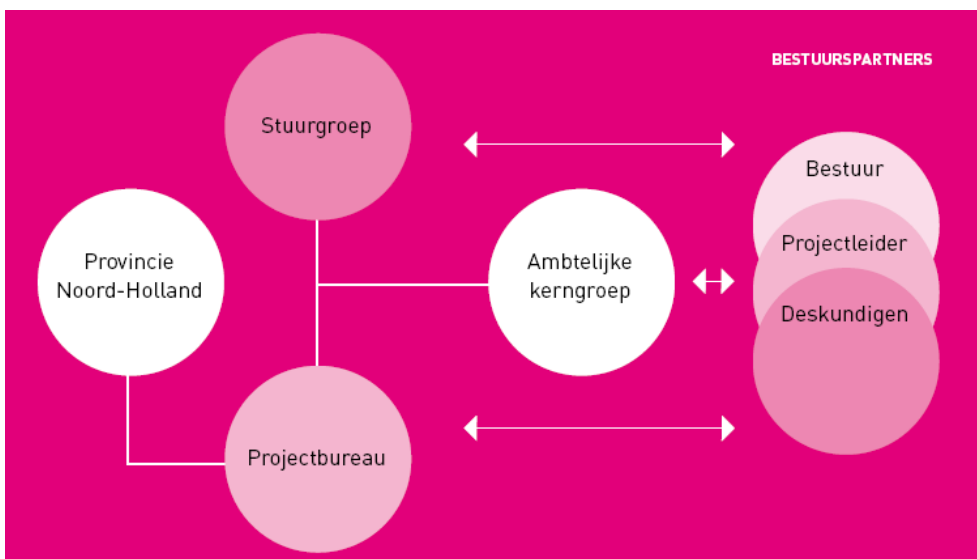
De Kop van Noord-Holland heeft te maken met een groeiende bevolking, bedrijvigheid en daarmee een groeiende verkeersoverlast. Om die reden wordt van Alkmaar tot Zwolle een nieuwe provinciale weg gecreëerd, voor een groot deel door bestaande provinciale wegen op te waarderen. Dit wordt de N23, waarvan het Noord-Hollandse deel de naam Westfrisiaweg draagt. De Westfrisiaweg loopt in Noord-Holland van Alkmaar tot Enkhuizen, waarna deze via de dijk in het Markermeer door Flevoland naar Zwolle loopt.



Figuur 9 Tracé Westfrisiaweg (www.n23westfrisiaweg.nl)

De totale geraamde kosten van het project bedragen 350 miljoen euro. Hiervan komt ongeveer 170 miljoen uit de regio, 100 miljoen van de provincie en 70 miljoen uit de dertien deelnemende gemeenten. Voor het overige gedeelte van de kosten wordt getracht een rijksbijdrage te verkrijgen.

Bij het Noord-Hollandse deel zijn dertien gemeenten betrokken, die zijn verenigd in een stuurgroep. Er is een projectbureau opgericht dat verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het project en het leiden van de financiële onderhandelingen.



Figuur 10 Organisatieschema N23 Westfrisiaweg (Regioakkoord, 2007)

4.3.2 Geschiedenis van het project

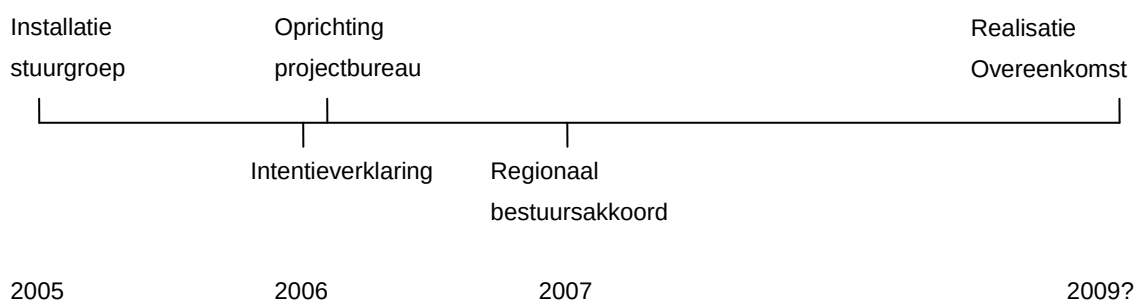
Over een betere oost-westverbinding van Alkmaar naar Enkhuizen wordt al zo'n 35 jaar gesproken. Tot voor kort kwamen initiatieven om dit daadwerkelijk te realiseren, onder andere vanuit de gemeente Hoorn, echter niet van de grond. Begin 2005 besloot de provincie daarom een stuurgroep op te richten, waarin 4 gemeenten (Heerhugowaard, Hoorn, Wester-Koggenland en Drechterland), de provincie en het georganiseerde bedrijfsleven plaatsshadden. Het doel van deze stuurgroep was om allereerst te komen tot een intentieverklaring met alle gemeenten die betrokken zouden moeten zijn bij de opwaardering van de weg (www.n23westfrisiaweg.nl).

In juli 2006 werd een intentieverklaring ondertekend door 13 gemeenten, waarin werd aangegeven dat de gemeenten gezamenlijk een minimale bijdrage van 10% van de kosten van het project leveren, met een inspanningsverplichting tot 25%. Op dat moment was reeds bekend dat het tracé grotendeels over bestaande wegen zou gaan, met hier en daar nieuwe gedeelten. Op dit moment waren de geraamde projectkosten 240 miljoen euro.

Na het tekenen van de intentieovereenkomst werd het projectbureau Westfrisiaweg opgericht, bestaande uit werknemers van de deelnemende partijen en externen. Het projectbureau heeft een onafhankelijke rol en is verantwoordelijk voor zowel de inhoudelijke als financiële afspraken over het project. Begonnen werd met een nieuwe raming en een verdere uitwerking van het ontwerp, waardoor de kosten van het project werden bijgesteld naar 350 miljoen euro.

Tussen juli 2006 en oktober 2007 vinden onderhandelingen plaats over de uitwerking van het wegontwerp en de verdeling van de projectkosten over de deelnemende partijen. Dit resulteert uiteindelijk in het regioakkoord, waarin de bijdragen van de verschillende gemeenten en de inhoudelijke oplossing van het project grotendeels worden vastgelegd.

Met het regioakkoord in de hand is de regio vervolgens richting Den Haag gegaan, met de vraag om een rijksbijdrage. Op dit moment ligt deze aanvraag voor bij de minister. Wanneer deze een positief besluit neemt over het project, hoopt men in 2009 een realisatieovereenkomst te kunnen tekenen en aan te vangen met de aanbesteding van het project.



Figuur 11: Tijdslijn N23 Westfrisiaweg

Te analyseren periode in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de periode bekeken vanaf de het tekenen van de intentie-overeenkomst tot aan de ondertekening van het regionaal bestuursakkoord, waarmee de bijdragen van de gemeenten werden vastgelegd.

4.3.3 Value capturing bij de N23 Westfrisiaweg

Wanneer was de value capturing succesvol?

Voor de provincie was het belangrijk om een dusdanig grote bijdrage uit het gebied te verkrijgen, dat een serieuze indruk kon worden gemaakt in Den Haag. Verkeerskundig gezien had de weg namelijk geen topprioriteit, dus daarom moest in Den Haag een stevig signaal worden afgegeven dat in de regio behoefte was aan de opwaardering van de weg. Daar mocht de tijd voor worden genomen, al moest het ook weer niet te lang duren. Vanuit de gemeenten gold over het algemeen dat ze nut en noodzaak van het project inzagen en daarom wel wilden bijdragen. Maar uiteraard moest de bijdrage niet te hoog zijn, zodat ze deze konden verkopen aan de gemeenteraad. Daarnaast werden door een aantal gemeenten voorwaarden aan de inhoud van de oplossing gesteld. Enkele gemeenten hadden wel een groot probleem met de bijdrage en probeerden deze zo laag mogelijk te houden.

Het value capturingsproces

Bij de Westfrisiaweg fungeerde het projectbureau als onafhankelijke partij. Vertegenwoordigers van het projectbureau hebben eerst gesprekken gehad met alle gemeenten afzonderlijk, om te bepalen wat eenieders belangen en verwachtingen waren bij het project.

Om tot een verdeling te komen van de kosten, heeft het projectbureau vervolgens een viertal “sleutels” voorgesteld, te weten:

- Het huidig aantal inwoners van de gemeente
- Het aantal nieuw te verwachten inwoners
- Het aantal bestaande bedrijven (o.b.v. de OZB-waarden)
- Het aantal hectares nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein

Over deze sleutels is vervolgens gediscussieerd in de stuurgroep, maar omdat er voor elke gemeente voor- en nadelen aan de diverse sleutels kleefden, werd consensus bereikt. Een knelpunt bleek echter dat Alkmaar volgens de sleutels een fors bedrag zou moeten bijdragen, terwijl Alkmaar veel meer belang hechtte aan noord-zuidverbindingen dan aan een oost-westverbinding. Om Alkmaar hierin tegemoet te komen werd een vijfde sleutel toegevoegd: het aantal voertuigkilometers over de weg per gemeente. Dit werd ook wel het “profijtbeginzel” genoemd. Hierdoor kwam Alkmaar op een meer redelijk bedrag. Daarnaast heeft de provincie toezeggingen gedaan aan Alkmaar omtrent investeringen in de noord-zuidverbindingen rond de stad, teneinde een bijdrage aan de Westfrisiaweg te verkrijgen.

Uit de sleutels kwam een verdeling van de kosten over de verschillende gemeenten. Hiervan werden staatjes gemaakt met de bijdrage uitgaande van 10% en de bijdrage bij 25% van de totale projectkosten, waarna door het projectbureau is ingezet op 25%. Door structureel aan deze 25% vast te houden en door middel van politieke druk van de gedeputeerde heeft uiteindelijk een groot deel van de gemeente op het niveau van 25% bijgedragen. Enkele gemeenten hebben een korting op de bijdrage kunnen bedingen. Bijvoorbeeld omdat zij op dat moment financieel niet erg daadkrachtig waren. Hierdoor is de totale bijdrage van de gemeenten uitgekomen op ongeveer 20% van de geschatte projectkosten.

Het risico voor de bijdragen ligt bij de gemeenten. Een aantal gemeenten heeft echter voorwaarden gesteld aan hun bijdrage, gebaseerd op het uiteindelijke tracé en ontwerp van de weg, waar op dit moment nog niet aan voldaan is. Wanneer in het realisatiebesluit niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan eventueel een gat in de begroting ontstaan waarvan het risico in eerste instantie voor de provincie is.

Een voorbeeld van een gemeente die voorwaarden heeft gesteld is Drechterland. Deze gemeente heeft aangegeven bij de keuze voor een “zuidelijke variant” van het tracé slechts 10% aan het project bij te dragen,

terwijl bij de keuze voor de “noordelijke variant” 25% wordt bijgedragen. De gemeente Koggenland heeft voorwaarden gesteld aan de aansluiting van de N23 op de A7, zodat zij in staat zijn om hun bedrijventerrein te ontwikkelen.

4.3.4 De voorwaarden voor value capturing

Profijt

De sleutel “aantal voertuigkilometers” werd door het projectbureau aangeduid als profijtbeginsel. Wie meer gebruik maakt van de weg, moet meer betalen. Ook de te ontwikkelen hoeveelheid bedrijventerrein is echter een sleutel die is gebaseerd op het profijtbeginsel, aangezien deze aanleg mede mogelijk wordt gemaakt door de weg. De andere sleutels zijn ook gebaseerd op het aantal woningen of bedrijven dat profiteert van de opwaardering van de weg. Niet alle gemeenten zeggen profijt te hebben bij de weg, maar ze zien wel allen het nut en de noodzaak van het project in.

Toerekenbaarheid

De 13 gemeenten die de intentieverklaring hebben getekend, zijn benaderd voor een bijdrage. Deze gemeenten liggen in een bepaalde bandbreedte rond de weg. Er is wel discussie geweest over het betrekken van meer gemeenten, maar vanwege de toenemende complexiteit en het garanderen van de voortgang is dit niet doorgezet.

Proportionaliteit

Het totale bedrag van 70 miljoen dat door de gemeenten is bijgedragen, is niet gerelateerd aan een bepaalde hoeveelheid profijt die deze gemeenten van de N23 zouden hebben, maar is een gevolg van de afgesproken bijdrage tussen 10 en 25% uit de intentieverklaring (70 miljoen staat gelijk aan 20%). Door met verdeelsleutels te werken, is een poging gedaan om deze kosten eerlijk over de gemeenten te verdelen. Op deze manier is wel sprake van onderlinge proportionaliteit. De bijdrage van de provincie Noord-Holland (100 miljoen) is gebaseerd op de geschatte totale bijdrage die vanuit de regio benodigd was om een serieuze indruk te maken in Den Haag.

4.3.5 Gebruik van machtsposities

Financiële afhankelijkheden

De provincie heeft in het project op voortgang gestuurd, door een bijdrage van 100 miljoen euro in het vooruitzicht te stellen. Hierbij is echter aangegeven, dat wanneer niet tijdig initiatief uit de gemeenten zou komen, het momentum bij de provincie kon verdwijnen en de 100 miljoen voor andere doeleinden zou worden aangewend. Op deze wijze nam de provincie een voortrekkersrol in het project. Omdat de regio voor de doorgang van het project afhankelijk is van een bijdrage van het rijk, was dit in zekere zin ook een afhankelijkheid die door de provincie, het projectbureau en de gemeenten onderling gebruikt is om op voortgang te sturen, en ook op een substantiële bijdrage. De gedachte was namelijk dat wanneer men met een substantiële bijdrage uit het gebied zou komen (ongeveer de helft van de totaal benodigde investering), Den Haag positief op het voorstel zou reageren.

Inhoudelijke afhankelijkheden

Een aantal gemeenten heeft voorwaarden gesteld aan de te leveren financiële bijdrage, die te maken hebben met de inhoud van het uiteindelijke ontwerp. De gemeente Drechterland heeft bijvoorbeeld aangegeven bij de keuze

voor een “zuidelijke variant” slechts 10% aan het project bij te dragen, terwijl bij de keuze voor de “noordelijke variant” 25% wordt bijgedragen.

Politieke afhankelijkheden

Hoorn wordt door een groot aantal gemeenten in de omgeving historisch gezien als de grote broer, die groeit en de dienst uitmaakt. Hierdoor ontstonden bij de discussie over de Westfriisaweg situaties waarbij de West-Friese gemeenten zich gezamenlijk tegen Hoorn keerden.

4.3.6 Genoemde succesfactoren

- De onafhankelijke projectleider financiering
- De onafhankelijkheid van het projectbureau
- Zorg dat er voor elke partij plussen en minnen in zitten, zodat het aan de gemeenteraad verkocht kan worden en iedereen zich een winnaar voelt
- Vanuit het projectbureau blijven hameren op en uitgaan van een maximale bijdrage op basis van de intentieovereenkomst
- Het maken van een ronde langs alle partijen afzonderlijk, in vertrouwelijke sfeer

4.3.7 Stakeholdertabel

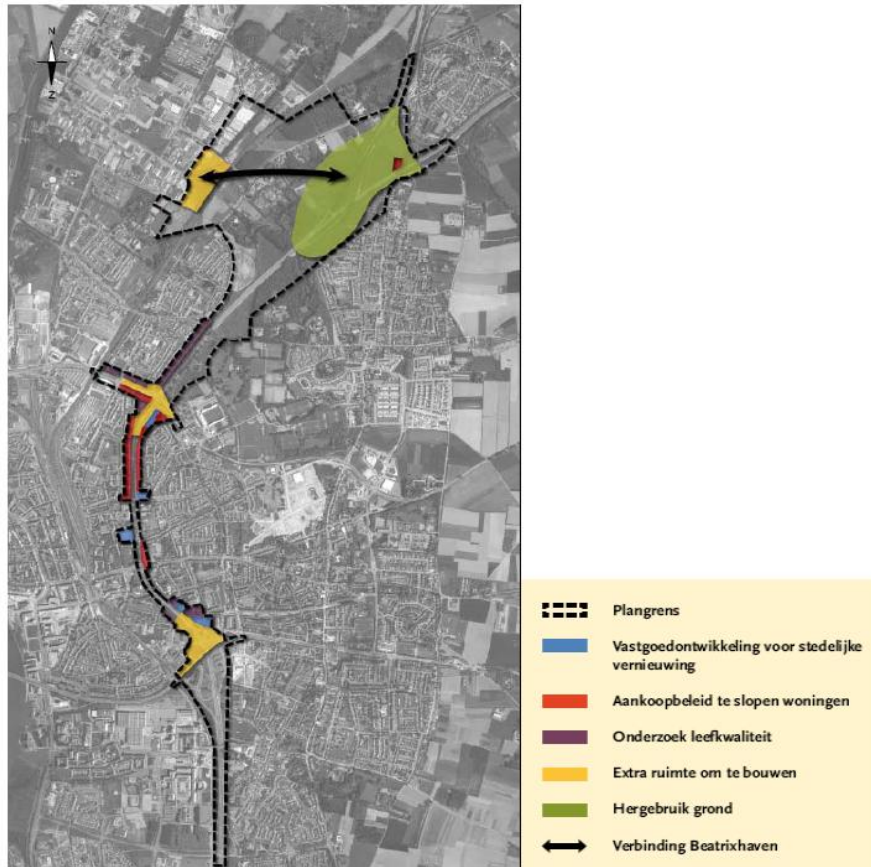
	Belang	Succesfactor(en)	Succesvol?	Macht	Bijdrage (miljoen Euro)	Houding proces	Houding project	Interventies
Provincie Noord-Holland	Doorstroming	Geld, tijd	Ja	Politieke druk	100	Positief	Positief	Druk gezet achter tekenen regioakkoord
Enkhuizen	Bereikbaarheid	Tijd	Ja		4,8	Positief	Positief	
Wervershoof	Bereikbaarheid	Geld, tijd	Ja	Minder gebied ontwikkelen	2,9	Positief	Positief	Korting bedongen
Hoorn	Bereikbaarheid		Ja		15,4	Positief	Positief	
Stede Broec	Bereikbaarheid		Ja		3,9	Positief	Positief	
Heerhugowaard	Bereikbaarheid	Tijd, inhoud	Ja		9,9	Positief	Positief	Deel voorgefinancierd
Koggenland	Bereikbaarheid, leefbaarheid	Inhoud, tijd	Ja		8,5	Positief	Positief	
Alkmaar	Bijna geen	Geld	Ja	Minder betalen	8,0	Negatief	Neutraal	Deal over NZ-verbinding met prov.
Langedijk	Bereikbaarheid	Geld	Ja		2,0	Positief	Positief	Korting bedongen
Drechterland	Bereikbaarheid, leefbaarheid, behoud natuur	Inhoud	Nee	Minder betalen	4,1	Negatief	Negatief	Slechts 10% toegezegd i.v.m. tracékeuze
Opmeer	Ontwikkeling N241, bang voor sluipverkeer	Geld	Nee	Politieke druk	1,1	Negatief	Negatief	Wilde ontwikkeling N241
Andijk	Bereikbaarheid	Geld ophalen bij private partijen	Niet bekend		2,0	Positief	Positief	
Medemblik	Bereikbaarheid	Niet bekend	Ja		5,2	Positief	Positief	
Schermer	Behoud natuur	Geld	Ja		0,4	Positief	Positief	Lage bijdrage bedongen

Figuur 12 Stakeholdertabel N23 Westfrisiaweg (getallen obv regioakkoord)

4.4 Casus: A2 Maastricht

4.4.1 Inleiding

De A2 loopt dwars door het centrum van Maastricht. Dit leidt sinds lange tijd tot files en een verminderde leefbaarheid. De sociaal-economische status van de omliggende wijken is verslechterd. Daarom is reeds lang geleden besloten om de A2 in Maastricht verdiept aan te leggen. Hiertoe wordt een tunnel aangelegd, met een aftakking naar het industrieterrein Beatrixhaven. Het gebied boven de tunnel wordt herontwikkeld en ook in de omliggende wijken vindt een herstructurering plaats.



Figuur 13 Plangebied A2 Maastricht (www.a2maastricht.nl)

Om het project te realiseren is een projectbureau opgericht, dat verantwoordelijkheid aflegt aan een stuurgroep waarin het rijk, de provincie Limburg, Maastricht en Meerssen zitting hebben. De totale projectkosten zijn geschat op 630 miljoen, waarvan 88,5 miljoen door de gemeenten betaald wordt.

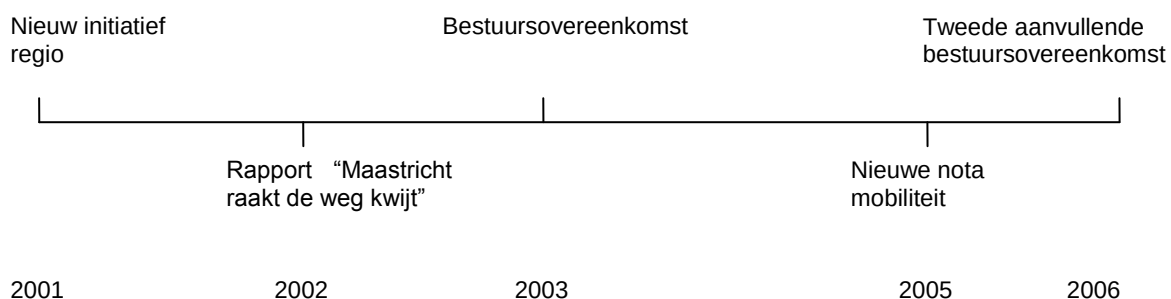
4.4.2 Geschiedenis van het project

Reeds sinds de jaren '80 hebben studies plaatsgevonden over een verdiepte ligging van de A2 in Maastricht. In de jaren '90 heeft dit geleid tot een tracé/MER studie, maar uiteindelijk bleken er voor het project niet voldoende financiën beschikbaar te zijn. Hierna is nog een poging gedaan om het project op alternatieve wijze te financieren door tol te heffen, echter hiervoor was niet voldoende politiek draagvlak.

Vervolgens heeft de regio het initiatief genomen door in 2001 een aannemer uit te nodigen om een oplossing voor het probleem te bedenken, met daarbij een eerste raming. Dit resulteerde in 2002 in het rapport "Maastricht raakt

de weg kwijt”, wat de basis vormde voor de onderhandelingen tussen de regio en het Rijk. Hieruit is in 2003 de eerste bestuursovereenkomst voortgekomen, met een projectraming van 360 miljoen euro.

In de daaropvolgende periode wordt het ontwerp verder uitgewerkt en worden de voorbereidingen gestart voor een vervlechting van de tracé/MER-procedure met de aanbesteding, middels de concurrentiegerichtte dialoog. In 2005 blijkt uit de nieuwe nota mobiliteit dat het voorliggende ontwerp uitgebreid moet worden met extra rijstroken. Hierdoor gaat het projectbudget omhoog naar zo’n 630 miljoen euro, waarover in 2006 een tweede aanvullende bestuursovereenkomst wordt gesloten. Vervolgens wordt in 2006 de samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen rijk en regio, waarmee de aanbesteding van start kan. Via een selectieprocedure wordt van vijf naar drie consortia gegaan. Deze maken een plan, waarmee minimaal de projectscope moet worden ontwikkeld binnen het taakstellend budget. Op dit moment zijn de alternatieven van de consortia bekend, consultatierondes zijn afgerond en op korte termijn komen de consortia met hun definitieve inschrijving. In 2010 moet de eerste schop de grond in en in 2016 wordt de infrastructuur opgeleverd.



Figuur 14: Tijdslijn A2 Maastricht

Te analyseren periode voor dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de periode bekeken vanaf 2001 tot aan de tweede aanvullende bestuursovereenkomst in 2006.

4.4.3 Value capturing bij de A2 Maastricht

Wanneer was de value capturing succesvol?

Het meest belangrijk was dat het project er moest komen. Er moest een bijdrage van het rijk komen er daarna moesten de partijen met elkaar zo snel mogelijk naar een oplossing toe.

Het value capturingsproces

De regio heeft het initiatief genomen om tot een oplossing voor de A2 te komen. Daarvoor is een aannemer uitgenodigd om een ontwerpoplossing te maken en daarbij een eerste raming. Met deze eerste raming is men naar het rijk gegaan. Op dat moment was er een groot politiek momentum, met tweedekamerverkiezingen op komst en het aantreden van een nieuwe burgemeester in Maastricht.

Door in de aanloop van de verkiezingen steun te zoeken bij de diverse politieke partijen, werden door deze partijen toezeggingen gedaan omtrent de herontwikkeling van de A2-corridor. Na de verkiezingen is van deze toezeggingen gebruik gemaakt, en heeft de kamer het project afgedwongen bij de minister.

De verdeling die hierbij is gemaakt, is afgeleid van het rapport "Maastricht raakt de weg kwijt". De provincie en gemeenten droegen volgens dit plan de geraamde kosten voor de afslag naar de Beatrixhaven, terwijl het rijk

betaalde voor de tunnel. In de regio is hierover onderling de afspraak gemaakt, dat Maastricht tweederde van de kosten zou dragen en de provincie eenderde. De achterliggende reden hiervoor bij de provincie was dat men Maastricht niet te veel wilde bevoordelen ten opzichte van omliggende gemeenten. Maastricht ging akkoord met deze kosten, omdat men dit bedrag over had voor het project. Er waren fondsen beschikbaar uit nutsbedrijven die kort daarvoor verkocht waren. Dit is een bestuurlijke afweging geweest. Ook werd verwacht een Europese TEN-subsidie voor het project te kunnen krijgen. Naast deze geldelijke inbreng, bracht Maastricht ook de te ontwikkelen gronden in om niet. Dit alles is in 2003 vastgelegd in de bestuursovereenkomst.

In de bestuursovereenkomst van 2006 zijn de bijdragen van de partijen naar ratio aangepast. Er is geen nieuwe kwantitatieve onderbouwing gemaakt van de kostenverdeling. De gedachte hierachter was dat men samen een beter project kon maken dan ieder apart, en dat deze grote te creëren meerwaarde niet moest worden onderuitgehaald met kwantitatieve berekeningen. Er was een grote drang om met de partijen gezamenlijk het project te laten slagen.

In de tweede aanvullende bestuursovereenkomst van 2006 is aan de grond, die oorspronkelijk om niet was ingebracht, alsnog een prijskaartje aan gehangen door de gemeente Maastricht en het Rijk. Dit was in feite de eerste grondverwerving voor het project. De prijs waartegen de grond werd ingebracht stond los van de opbrengsten die uit het gebied te halen waren. De partijen hebben slechts globaal gerekend aan de mogelijke opbrengsten van de ontwikkelgebieden. Deze gebieden worden ingebracht in het project, en het wordt aan de marktpartijen gelaten om met het taakstellende budget en de gronden tot een zo goed mogelijke aanbidding te komen om zo de aanbesteding te winnen. De value capturing uit het gebied wordt dus aan de markt gelaten.

De risico's aangaande financiering van het project zijn afgedekt, door de afspraak dat verminderde inkomsten uit bijvoorbeeld de TEN-subsidie ten koste gaan van het taakstellende projectbudget. Bij een krimpend budget wordt dan gekeken naar mogelijkheden om de scope van het project te verkleinen. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan treden de publieke partijen in nader overleg.

4.4.4 De voorwaarden voor value capturing

Profijt

Alle partijen in het project hebben aantoonbaar profijt bij de het integrale project. De Provincie heeft profijt van de afrit naar het terrein Beatrixhaven en de verbeterde bereikbaarheid van de regio. Maastricht heeft profijt van de verbeterde leefbaarheid en bereikbaarheid en Meerssen heeft profijt bij het oplossen van de sluipverkeerproblematiek. Het Rijk heeft profijt bij de doorstroming van de A2 door de tunnel vanuit V&W en bij de verbeterde leefbaarheid vanuit VROM.

Toerekenbaarheid

Door het verkeersprobleem te koppelen aan een leefbaarheidsprobleem, heeft de regio het rijk weten te overtuigen van het project. Er zijn meerdere ministeries bij het project betrokken. Het verkeersprobleem alleen was namelijk niet groot genoeg, de A2 stond pas in het MIT na 2012. De provincie heeft door het project een aantoonbaar betere bereikbaarheid rond Maastricht en de gemeenten hebben een vergrote leefbaarheid en bereikbaarheid. Naast de twee gemeenten die in het project zitten is niet gekeken naar verdere omliggende gemeenten die mogelijk profijt hebben van het project.

Proportionaliteit

De verhouding in het profijt dat de verschillende partijen hebben is slechts gekwantificeerd in de verdeling van de kosten van de aanleg van de tunnel en de kosten voor de afslag richting Beatrixhaven. De verdeling van de kosten binnen de regio is een bestuurlijk onderhandelingsresultaat geweest. De bijdrage van de gemeente

Maastricht is omvangrijk, maar slechts een beperkt deel wordt daadwerkelijk zelf door de gemeente bijgedragen. Een groot deel van de bijdrage is afkomstig uit subsidies, leges en de ingebrachte gronden. Dit terwijl de gemeente een zeer groot profijt heeft van het project. Aangezien de A2 Maastricht geen groot verkeersknelpunt was en voorlopig niet in de rijksplannen voorkwam, heeft het rijk een relatief grote bijdrage gedaan. Dit heeft onder andere te maken met de nadrukkelijke rol die VROM in het project speelt. De bijdrage van Meerssen is door de jaren heen ongewijzigd gebleven. Gezien de omvang van de werkzaamheden die bij Meerssen plaatsvinden, lijkt deze bijdrage niet in proportie.

4.4.5 Gebruik van machtsposities

Financiële afhankelijkheden

De regio was afhankelijk van het rijk voor een bijdrage aan het project.

Procedurele afhankelijkheden

Door met een concreet voorstel voor de oplossing van het project te komen, en het verkeersprobleem te koppelen aan leefbaarheidsproblemen kon het project naar voren worden gehaald in het MIT. Door het parallel trekken van de Tracé/MER procedure, de ruimtelijke ordening en de aanbesteding is wel een groot commitment tussen de deelnemende partijen bewerkstelligd.

Politieke afhankelijkheden

Er is door de regio gebruik gemaakt van toezeggingen die politici tijdens de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer gedaan hadden.

4.4.6 Genoemde succesfactoren

- Het gezamenlijk doel voorop stellen in de financiële discussie
- Niet later terugvallen op oude berekeningen
- Maak gebruik van politiek momentum
- Kennis van het lobby-circuit
- De aanvankelijke trekkersrol van Maastricht

4.4.7 Stakeholdertabel

	Belang	Succesfactor(en)	Succesvol?	Macht	Bijdrage (miljoen Euro)	Houding proces	Houding project	Interventies
Rijk	Doorstroming	Doorgang	Ja	Al dan niet bijdragen	499	Positief	Positief	Uitbreiding tunnel
Provincie Limburg	Doorstroming	Tijd en inhoud	Ja		43,7	Positief	Positief	
Maastricht	Bereikbaarheid, leefbaarheid	Tijd	Ja		87,7	Neutraal	Positief	
Meerssen	Leefbaarheid	Tijd, geld	Ja		1	Positief	Positief	

Figuur 15 Stakeholdertabel A2 Maastricht

4.5 Casus: A9 Badhoevedorp

4.5.1 Inleiding

De A9 vormt sinds jaar en dag een grote barrière in Badhoevedorp. De weg loopt als een hoge muur dwars door het centrum van het dorp en zorgt voor veel overlast. Daarom is besloten de weg om te leggen ten zuiden van Badhoevedorp. Hierdoor komt het oude tracé in het centrum vrij en dit kan ontwikkeld worden. Naast het centrumgebied wordt ook een nieuw gebied ten zuiden van het dorp ontwikkeld.



Figuur 16 Voorkeurstracé omlegging A9 (www.badhoevedorpA9.nl)

De totale projectkosten bedragen ongeveer 300 miljoen euro. Hiervan komt 90 miljoen uit de te ontwikkelen gebieden. De gemeente Haarlemmermeer is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de gebieden, samen met projectontwikkelaar Bohemen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het omleggen van de weg.

4.5.2 Geschiedenis van het project

Het probleem van de overlast van de A9 in Badhoevedorp speelt al tientallen jaren. Uiteindelijk heeft dit in de jaren '90 geleid tot een planstudie. Echter, in 1998 werd een groot aantal projecten vanuit het rijk stilgelegd, waaronder de omlegging van de A9. Daarom is de gemeente Haarlemmermeer in 1998 samen met projectontwikkelaar Bohemen een onderzoek gestart om te kijken of een omlegging niet gefinancierd zou kunnen worden uit gebiedsontwikkeling op het vrijvallende tracé.

In 2000 zijn de gemeente en Bohemen met een voorstel naar Rijkswaterstaat gegaan, die vanaf dat moment ook meededen met het plan. Rijkswaterstaat had inmiddels echter ook andere plannen, namelijk voor de aanpak van het knooppunt Badhoevedorp, een klaverblad, en voor het beter benutten van de bestaande A9 door spitsstroken aan te leggen.

Vervolgens is op aanraden van Rijkswaterstaat ook Schiphol aan tafel gekomen, alsmede enkele andere partijen waaronder de provincie. In 2001 werd door zes partijen een intentieovereenkomst getekend. Dit gaf voor Rijkswaterstaat ook de kans om zich wat actiever richting het project op te stellen.

Na het tekenen van de intentieovereenkomst zijn de inhoudelijke en financiële discussies verder gegaan. Met name de exacte ligging van het tracé vormde een knelpunt. Schiphol wilde het tracé een stuk noordelijker leggen dan dat de gemeente dat wilde. Daarnaast waren er een aantal andere partijen in het gebied met wensen, waaronder het ROA en de gemeente Amsterdam. Met al deze partijen is uiteindelijk in oktober 2005 een bestuursovereenkomst gesloten.

In deze overeenkomst was nog geen voorkeustracé vastgelegd. Dit is naderhand bepaald. In 2007 is vervolgens een startnotitie verschenen, waarna de tracé/MER-procedure in gang is gezet. Naar verwachting kan in 2011 met de uitvoering worden gestart.



Figuur 17: Tijdslijn A9 Badhoevedorp

Te analyseren periode voor dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de periode bestudeerd vanaf de start van het onderzoek van Bohemen tot aan het vastleggen van de bijdragen van de partijen in de bestuursovereenkomst.

4.5.3 Value capturing bij de A9 Badhoevedorp

Wanneer was de value capturing succesvol?

Rijkswaterstaat stond neutraal tegenover het project. In hun ogen was de value capturing succesvol wanneer het project kon worden uitgevoerd zonder meerkosten voor hen en met beperkt risico. Voor Badhoevedorp was de voortgang van het project van het grootste belang, terwijl voor Schiphol de belangen meer op inhoudelijk gebied (de ligging van de weg) en op het beperken van de bijdrage lagen.

Het value capturingsproces

Opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling

Vanaf het eerste moment is in dit project zoveel mogelijk met berekeningen onderbouwd. De projectontwikkelaar en de gemeente hebben aangetoond dat zij uit het gebied de meerkosten voor de omlegging konden opbrengen. Dit was de waardeestijging die in het vrijvallende tracé het gevolg was van het weghalen van de A9. Aan verdere economische waardeestijging in de omgeving door een verbeterde leefbaarheid is niet gerekend, en dit is ook niet vertaald in een financiële bijdrage. Rijkswaterstaat heeft te allen tijde meegekeken of de ramingen van de projectontwikkelaar en gemeente reëel waren. Tussen deze berekeningen zaten redelijk grote verschillen. Dit is te verklaren doordat de gemeente enerzijds een zo hoog mogelijk bedrag uit het gebied wilde halen om het project haalbaar te maken, terwijl zij anderzijds gebaat was bij een zo laag mogelijk geschatte opbrengst omdat dit een kleinere verantwoordelijkheid tegenover het rijk en daarmee minder risico met zich mee zou brengen. In de berekeningen van Bohemen werd aangenomen dat het geld voor de spitsstroken die RWS oorspronkelijk

gepland had beschikbaar was voor het omleggen van de weg. Dit was echter niet het geval, omdat RWS besloot dat op korte termijn ook een capaciteitsvergroting op de A9 noodzakelijk was en de spitsstroken alsnog werden aangelegd. Tijdens de onderhandeling heeft Rijkswaterstaat gestuurd op voortgang, omdat ze moesten weten of de omlegging doorging, of dat ze hun bestaande plannen moesten uitvoeren.

Het risico voor de opbrengst uit de ontwikkeling rust bij de gemeente. Deze heeft het risico voor het grootste deel van het bedrag vervolgens afgekocht bij de ontwikkelaar (55 van de 90 miljoen is gegarandeerd door Bohemen, daarin gesteund door AM Wonen). De reden dat de projectontwikkelaars deze garantie wilden bieden, was om de besluitvorming in de gemeenteraad van Haarlemmermeer te versnellen. Door tegenvallers op andere ontwikkelprojecten was men daar namelijk huiverig om het risico voor het volledige bedrag te dragen.

Bijdrage à fonds perdu

Naast de opbrengsten uit de te ontwikkelen gebieden, brengt de gemeente ook 16 miljoen euro in uit de algemene middelen. Dit bedrag is een onderhandelingsresultaat en is vergelijkbaar met de bijdragen die de overige partijen uit hun algemene middelen doen.

Bijdragen van andere partijen

De bijdrage van de gemeente Amsterdam is gebaseerd op een raming van de kosten om de s106 door te trekken. Aan de bijdrage van Schiphol is wel gerekend, maar uiteindelijk is dit toch vooral de uitkomst van een onderhandeling geweest. Schiphol heeft in de bestuursovereenkomst een aantal voorwaarden aan zijn bijdrage gesteld, die gerelateerd zijn aan het uiteindelijke tracé van de weg. Door pas op het laatste moment met dit alternatieve tracé naar voren te komen, kwam Schiphol in een sterke positie. Dit heeft uiteindelijk een belangrijke invloed gehad op de inhoud van het project, de weg is namelijk 200 meter dichterbij Badhoevedorp komen te liggen. De invloed op de hoogte van de bijdrage is minder duidelijk, omdat niet bekend is hoeveel Schiphol uiteindelijk zou hebben bijgedragen wanneer de weg volgens het oorspronkelijk bedachte tracé zou worden omgelegd.

4.5.4 De voorwaarden voor value capturing

Profijt

Het is duidelijk dat de gemeente Haarlemmermeer profijt heeft van het verdwijnen van de weg uit Badhoevedorp. De andere partijen die betaald hebben aan het project hebben zelf niet een direct profijt bij de omlegging.

Toerekenbaarheid

Voorals Badhoevedorp heeft baat bij de omlegging. De andere partijen die hebben meebetaald, zouden er niet direct slechter van zijn geworden als de weg op zijn oude plek zou zijn blijven liggen. Dat zij toch hebben betaald, is voor een groot deel omdat ze toekomstige ontwikkelmogelijkheden veilig wilden stellen.

Proportionaliteit

Er is niet gerekend aan de proportionaliteit. Wel zou gesteld kunnen worden dat de gemeente Haarlemmermeer het risico dat zij draagt met de ontwikkeling van het gebied proportioneel acht voor de verbeterde leefbaarheid die zij ervoor terugkrijgt.

4.5.5 Gebruik van machtsposities

Financiële afhankelijkheden

Rijkswaterstaat zat in een sterke positie, omdat zij zelf neutraal stond tegenover de verschillende oplossingen. Hierdoor waren de andere partijen gedwongen om met oplossingen te komen.

Schiphol creëerde een financiële afhankelijkheid bij de andere partijen, door op het laatste moment met een nieuw voorstel voor het tracé te komen.

Politieke afhankelijkheden

Schiphol had in het gebied een zekere politieke machtspositie, waarvan zij tijdens de onderhandelingen gebruik maakte.

4.5.6 Genoemde succesfactoren

- Onafhankelijke procestrekker
- Een proces kan niet getrokken worden zonder aan het product te werken, oftewel alle argumenten moeten kunnen worden onderbouwd met berekeningen
- Alle partijen vroeg betrekken
- Een eerste oplossing maken waar alle partijen zich in kunnen vinden

4.5.7 Stakeholdertabel

	Belang	Succesfactor(en)	Succesvol?	Macht	Bijdrage (miljoen Euro)	Houding proces	Houding project	Interventies
Rijkswaterstaat	Geen direct belang, leefbaarheid	Tijd	Ja	Doorgaan met bestaande plannen	153,9	Neutraal	Positief	Druk gezet met bestaande projecten
Gemeente Haarlemmermeer	Leefbaarheid	Tijd en inhoud	Ja	Politieke druk	90+16	Positief	Positief	
Bohemen	Ontwikkeling mogelijk maken	Tijd	Ja	Geen	0	Positief	Positief	
Schiphol	Ruimte voor ontwikkeling houden	Geld, inhoud	Ja	Politieke druk	15	Positief	Gemengd	Eigen variant op het laatst moment bekend gemaakt
Amsterdam	Doortrekken s106	Inhoud	Ja	Politieke druk	0	Positief	Positief	
ROA	Doortrekken Noord-Zuidlijn naar Schiphol	Inhoud	Ja	Politieke druk	10,5	Positief	Positief	
Provincie Noord-Holland	Ruimte voor ontwikkeling houden	Inhoud	Ja	Politieke druk	15	Neutraal	Neutraal	

Figuur 18 Stakeholdertabel A9 Badhoevedorp (Getallen o.b.v. bestuursovereenkomst, 2005)

4.6 Samenvatting casusbeschrijvingen

In onderstaande tabellen zijn de bevindingen uit de casestudy samengevat. In de eerste tabel zijn de algemene projectkenmerken weergegeven, in de tweede tabel de kenmerken van het value capturing proces.

Projectkenmerken

	N201	N23	A2	A9
Integrale planvorming van weg en gebied	Ja	Nee	Ja	Ja
Integrale uitvoering van weg en gebied	Nee	Nee	Ja	Ja
Stand van zaken ontwerp bij aanvang value capturing proces	Verschillende tracés mogelijk	Geen ontwerp	Schetsontwerp	Voorlopig ontwerp
Stand van zaken ontwerp bij akkoord	Tracé bekend	Tracé bekend	Voorlopig ontwerp	Voorlopig ontwerp
Aantal stakeholders in overeenkomst	3 gemeenten, 1 provincie, 2 private partijen	13 gemeenten, 1 provincie	2 gemeenten, 1 provincie, 2 ministeries	2 gemeenten, 1 provincie, 1 ministerie, 1 regio, 1 private partij
Grootste trekker	Provincie	Provincie	Gemeente	Gemeente
Houding stakeholders tov project	Heterogeen	Homogeen	Homogeen	Heterogeen
Machtsverdeling horizontaal	redelijk gelijk	veel bij trekkers, minder bij andere gemeenten	veel bij Maastricht	Veel bij Haarlemmermeer, veel bij Schiphol
Machtsverdeling verticaal	redelijk gelijk	veel bij de provincie	redelijk gelijk	Veel bij het rijk
Aandeel kosten door bijdragen gemeenten	12%	20%	14%	35%
Aandeel kosten door bijdrage provincie	11%	29%	7%	5%
Bijdrage van private partijen	2%	0%	0%	5%

Figuur 19 Samenvatting projectkenmerken

Kenmerken value capturing proces

	N201	N23	A2	A9
Doel projectorganisatie	Een serieuze bijdrage uit de regio. En dit dan zo snel mogelijk.	Een zo hoog mogelijke bijdrage uit de regio. En dit dan zo snel mogelijk.	Zo snel mogelijk tot een akkoord komen.	Het financieel haalbaar maken van het project. Binnen de gestelde tijdsaders.
Houding stakeholders t.o.v. proces	Homogeen	Homogeen	Homogeen	Homogeen
Profijt	Ja, alle partijen	Ja, maar niet alle partijen	Ja	Ja, maar niet alle partijen
Toerekenbaarheid	Meer partijen mogelijk	Meer partijen mogelijk	Alle betrokken partijen	Sommige partijen niet
Proportionaliteit	Ja, o.b.v. gebieden	Ja, o.b.v. sleutels	Ja, bestuurlijke afspraak en onderdelen ontwerp	O.b.v. kosten-berekeningen
Financiële afhankelijkheid	Afhankelijkheid van bijdrage rijk	-Afhankelijkheid van bijdrage rijk -Tijdsdruk op bijdrage provincie	Afhankelijkheid van bijdrage rijk	Rijkswaterstaat had geen inhoudelijk belang, maar wel geld
Inhoudelijke afhankelijkheid	Amstelveen was het niet eens met de oplossing	Voorwaarden gesteld aan bijdrage o.b.v. inhoudelijke oplossing	-	Schiphol stelde voorwaarden aan de bijdrage o.b.v. de inhoudelijke oplossing
Politieke afhankelijkheid	-	Gevoel van "Hoorn tegen de rest"	Sterk gebruik gemaakt van lobby/verkiezingen	Schiphol gebruikte machtspositie in het gebied
Procedurele afhankelijkheid	Koppeling weg en gebieden in streekplan	-	-Door verkeer aan omgeving te koppelen het project naar voren gehaald. -Door procedures te vervlechten ontstaat commitment	-
Gebruik gemaakt van machtsposities, verticaal	Veel, top-down	Weinig	Redelijk, bottom-up	Redelijk, top down
Gebruik van machtsposities, horizontaal	Veel	Weinig	Weinig	Veel
Kwalitatief / kwantitatief	Overwegend kwantitatief	Kwantitatief	Kwalitatief	Zeer kwantitatief
Versneld door aanpak?	Ja	Ja	Ja	Ja
Hoge bijdrage uit gebied door aanpak	Nee	Ja	?	Ja
Politiek of inhoudelijk gestuurd	Inhoudelijk	Inhoudelijk	Politiek	Inhoudelijk
Gebruik generiek model	Ja	Nee	Nee	Ja

Figuur 20 Samenvatting kenmerken value capturing proces

5 Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudy geanalyseerd om een antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Allereerst wordt ingegaan op de afspraken over value capturing die mogelijk zijn, waarna vervolgens wordt bekeken wanneer value capturing door betrokkenen als succesvol wordt gezien. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van het onderzoek.

Om de derde deelvraag te beantwoorden, worden eerst de knelpunten bij de diverse projecten besproken. Vervolgens wordt gekeken naar de succesfactoren die genoemd zijn. Op basis hiervan worden een aantal generieke en situatiespecifieke aanbevelingen gedaan op variabelenniveau. Om de casussen als geheel met elkaar te vergelijken, is in §5.8 een case ordered predictor outcome matrix opgesteld. Hiermee wordt bepaald in welke situatie bepaalde acties bruikbaar zijn om tot succesvolle value capturing te komen.

De analyse per variabele en de cross-case analyse worden tenslotte vertaald in een aantal stappen die een projectleider die verantwoordelijk is voor de financiering van een project kan gebruiken om tot succesvolle value capturing te komen. Hiermee wordt de derde deelvraag van het onderzoek beantwoord.

5.2 Mogelijke afspraken over value capturing

5.2.1 Inleiding

Bij de verschillende projecten worden aan de afspraken over value capturing op verschillende manieren invulling gegeven. In deze paragraaf worden de algemene verschillen beschreven en wordt aangegeven waarom partijen voor bepaalde typen afspraken kiezen.

5.2.2 Overeenkomsten

Gedurende het value capturing proces zijn door de betrokken partijen bij de projecten diverse typen overeenkomsten gesloten. De drie voornaamste zijn de intentieovereenkomst, het regioakkoord (of de samenwerkingsovereenkomst) en het realisatiebesluit.

Intentieovereenkomst

De intentieovereenkomst is over het algemeen de eerste overeenkomst die door partijen gesloten werd. In het geval van de N23 ging het bijvoorbeeld om een toezegging van een bijdrage van 10% van de totale kosten van het project, met een inspanningsverplichting tot 25%. Het doel van de intentieovereenkomst was niet zozeer om tot bindende afspraken te komen, maar meer om een startpunt te hebben en gecreëerd commitment vast te leggen. De intentieovereenkomst is bruikbaar in het value capturing proces omdat deze door partijen relatief eenvoudig ondertekend wordt (vanwege het weinig bindende karakter), maar die wel als stok achter de deur en voor de publieke beeldvorming gebruikt kan worden.

Regioakkoord

Voor dit type overeenkomst wordt bij de verschillende projecten ook wel de naam bestuursovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst gebruikt. Deze overeenkomst wordt, in de projecten waar de rijksoverheid niet

vanaf het begin bij de financiële discussie betrokken is, gesloten door de regionale partijen die hierin hun bijdrage vastleggen. Het regioakkoord wordt vervolgens gebruikt om een bijdrage aan Den Haag te vragen, dus het is van belang dat in dit akkoord substantiële bedragen door de regionale partijen worden toegezegd.

Realisatiebesluit

Wanneer ook de Rijksbijdrage is vastgelegd en wellicht ook de definitieve projectbegroting bekend en sluitend is, wordt een realisatiebesluit opgesteld waarmee de partijen vastleggen het project te gaan uitvoeren. Na het realisatiebesluit kan in principe worden begonnen met de aanbesteding van het project.

5.2.3 Procesafspraken

Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over het proces. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken over de projectorganisatie, de wijze waarop bijdragen bepaald worden, de besluitvormingsregels, communicatie en de planning.

Projectorganisatie

Het value capturing proces maakt onderdeel uit van het totaal aan processen dat bij een project hoort. Om het proces te kunnen uitvoeren, is een projectorganisatie benodigd. Er kunnen ondermeer afspraken worden gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de partijen, wie er in het eventueel op te richten projectbureau vertegenwoordigd zijn en wie in de stuurgroep(en) plaatsnemen.

Bepaling van de bijdragen

Er dienen bij de start van het proces afspraken te worden gemaakt op de wijze waarop bijdragen bepaald zullen worden en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden. Bij de N23 zijn bijvoorbeeld duidelijke afspraken gemaakt over het generieke rekenmodel met sleutels, waarbij de provincie de taak had dit te organiseren. Bij de N201 is afgesproken dat partijen informatie zouden aanleveren over de mogelijke opbrengsten in de diverse gebieden, waarna dit door de het projectbureau getoetst zou worden.

Communicatie

Er kunnen afspraken worden gemaakt over de communicatie rond het value capturing proces. Dit is van belang om bijvoorbeeld gemeenteraden betrokken en geïnformeerd te houden. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de organisatie van inspraakavonden, of over de wijze waarop lobby richting de hogere overheden plaats gaat vinden.

Planning

Het is van belang om afspraken te maken over de planning. Dit bijvoorbeeld met het oog op aansluiting bij andere processen en het inhoudelijke traject. Ook kunnen bijvoorbeeld ambtstermijnen van zittende politici of de houdbaarheid van subsidies invloed hebben op de planning. Om het proces op gang te houden, kunnen deadlines worden gesteld aan de besluitvorming. In het geval van de N23 kregen de stuurgroepleden bijvoorbeeld een duidelijke opdracht mee om voor een bepaalde datum toestemming voor de bijdragen te verkrijgen in hun gemeenteraad.

5.2.4 Dekking van de bijdrage

De bijdragen die partijen in de casestudy doen aan de projecten, worden op verschillende wijzen gedekt. De belangrijkste manieren zijn via de grondexploitatie, uit de algemene middelen en middels het dragen van risico.

Grondexploitatie

Bij de N201 draagt een aantal partijen bij op basis van de verwachte opbrengsten uit het ontwikkelen van langs de weg gelegen gronden.

Algemene middelen

Bij alle projecten worden door partijen bijdragen gedaan die worden betaald uit de algemene middelen, ook wel bijdragen à fonds perdu genoemd.

Het dragen van risico

Bij de A9 Badhoevedorp brengt de gemeente Haarlemmermeer voor de ontwikkeling van het vrijkomende tracé geen grond in, en slechts beperkt algemene middelen. Wel krijgt de gemeente het recht om de grond van het rijk te ontwikkelen en draagt daarmee ook het risico voor de opbrengsten. Het dragen van dit risico kan worden gezien als een bijdrage van de gemeente.

5.2.5 De basis waarop de bijdrage wordt bepaald

De basis waarop de bijdrage van partijen wordt bepaald, verschilt van project tot project.

Bijdrage op basis van mogelijke opbrengsten

Bij de N201 wordt bijgedragen op basis van de verdienmogelijkheden uit de gronden. Dit is een reële bijdrage, die gerelateerd is aan het (financiële) voordeel dat de betreffende gemeenten hebben.

Bijdrage op basis van onderlinge proportionaliteit

Bij de N23 werd niet zozeer gekeken naar de hoeveelheid profijt die de verschillende gemeenten hebben van het project. Er werd een streefbedrag bepaald en vervolgens is gekeken naar onderlinge proportionaliteit tussen de gemeenten. De bijdragen zijn dus niet gerelateerd aan de werkelijk te verwachten waardeverhoging die de gemeenten van het project gaan ondervinden.

Bij de A2 Maastricht werd gekeken voor wie welke kosten werden gemaakt in het project. De kosten voor de regionale en stedelijke aansluitingen kwamen voor rekening van de regio, de kosten voor de doorgaande weg voor rekening van het Rijk.

Bijdrage op basis van het begrotingstekort

Bij de A9 lag de bijdrage van Rijkswaterstaat aan het project van begin af aan vast. De gemeente en de projectontwikkelaar moesten aantonen dat zij de benodigde meerkosten voor het omleggen van de weg konden terugverdienen uit de gebiedsontwikkeling.

Bijdrage op basis van onderhandelingen

Er zijn ook partijen die een bijdrage hebben gedaan die puur een onderhandelingsresultaat was. Het betreft hierbij voornamelijk private partijen als Schiphol en de bloemenveiling van Aalsmeer.

Wat opvalt is dat bij geen enkel project bijdragen zijn gedaan op basis van de te verwachten economische waardeverhoging die een partij ondervindt van de aanleg van de infrastructuur. Er wordt geen reële prijs gehangen aan bijvoorbeeld verbeterde bereikbaarheid, werkgelegenheid of milieuverbetering. Bij de N23 is wel met dergelijke gevolgen gewerkt, maar enkel in de zin van onderlinge proportionaliteit. Er is niet bepaald hoeveel euro's bijvoorbeeld de extra werkgelegenheid waard is. Een mogelijke verklaring voor het niet volledig

verdisconteren van de ondervonden economische waardeestijging naar financiële bijdragen is dat het zeer moeilijk is om dit daadwerkelijk te doen. Hiervoor zouden allerlei ingewikkelde berekeningen benodigd zijn, waarvan de uitkomsten vermoedelijk zeer discutabel zouden zijn. Het is immers maar de vraag of toegenomen werkgelegenheid enkel het gevolg is van de aanleg van een nieuwe weg, of dat dit het gevolg is van een (ingewikkeld) samenspel van factoren. Ook is ten tijde van de financiële discussie vaak nog dusdanig weinig bekend over de uiteindelijke uitwerking van de infrastructuur of de te ontwikkelen gebieden, dat het überhaupt niet mogelijk is hier aan te rekenen.

Naast de complexiteit, is een andere waarschijnlijke reden om niet de volledige economische waardeestijging te bepalen en in rekening te brengen, dat dit waarschijnlijk niet veel bijdraagt aan de doelen die met de value capturing worden beoogd. Het gaat vaak niet zozeer over de exactheid of het maximaliseren van de bijdrage, maar vooral om het verkrijgen van een bijdrage die substantieel genoeg is om indruk te maken bij de hogere overheid die uiteindelijk het leeuwendeel van het project financiert. De toegevoegde waarde van een exacte bepaling van de ondervonden waardeestijging is dan marginaal.

5.2.6 Risicoverdeling

Bij de verschillende projecten die zijn onderzocht, zijn verschillende afspraken gemaakt over de risicoverdeling.

Bij de hogere overheid

Bij alle projecten behalve de A2 draagt de hogere overheid (het Rijk resp. de provincie) het risico voor de aanleg van de infrastructuur. Daarnaast draagt de provincie bij de N23 een deel van het risico voor de overeengekomen bijdragen van gemeenten in het regioakkoord. Dit omdat een aantal inhoudelijke voorwaarden aan de bijdragen zijn gesteld door gemeenten.

Bij de partijen die een bijdrage doen

Over het algemeen liggen de risico's voor de bijdragen die gemeenten toezeggen, bij henzelf.

Bij de markt

Bij de A2 Maastricht is het volledige risico voor de ontwikkeling naar de markt gebracht. De inschrijvende combinaties moeten binnen het budget zoveel mogelijk scope ontwikkelen. Bij de A9 Badhoevedorp draagt de projectontwikkelaar het risico voor de opbrengsten uit de ontwikkeling van het vrijkomende tracé. Het nadeel van het brengen van risico's naar de markt is dat hierdoor de totale projectkosten hoger uit zullen vallen, omdat de markt risico's afprijst.

5.3 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 van het onderzoek luidde:

Welke afspraken over value capturing zijn mogelijk?

Uit de casestudy zijn **vijf onderwerpen** naar voren gekomen die in het kader van afspraken over value capturing van belang zijn. Ten eerste zijn er **verschillende typen overeenkomsten** waarmee gedurende het proces in toenemende mate financiële verplichtingen worden vastgelegd. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de intentieovereenkomst. Deze is namelijk relatief eenvoudig te sluiten, want niet bindend, maar kan in de verdere discussie over value capturing een belangrijke rol spelen bij de beeldvorming over bijdragen van diverse partijen.

Het tweede punt waarover afspraken kunnen worden gemaakt is het **proces**. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken omtrent de projectorganisatie, de wijze waarop bijdragen bepaald worden, de communicatie en de planning.

Ten derde worden verschillende afspraken gemaakt over de **dekking van bijdragen**. Bijdragen kunnen afkomstig zijn uit de opbrengst van gebiedsontwikkeling, uit de algemene middelen of kunnen bestaan uit het dragen van risico door een partij die verder zelf geen grond of bijdrage uit algemene middelen inbrengt.

Het vierde punt waarover afspraken worden gemaakt, betreft de **basis waarop de bijdrage wordt bepaald** die de verschillende partijen aan het project doen. Dit kan gebeuren op basis van reële opbrengsten uit bijvoorbeeld de exploitatie van gronden, het kan worden bepaald op basis van onderlinge proportionaliteit tussen de verschillende partijen op basis van de totaal benodigde fondsen. Een laatste mogelijkheid is dat geen direct verband wordt gelegd tussen de bijdrage en het profijt, maar dat de bijdrage geheel een onderhandelingsresultaat is.

Ten slotte worden afspraken gemaakt over de **wijze waarop risico's worden verdeeld**. Risico's kunnen worden gedeeld tussen de hogere overheid en gemeenten, gemeenten kunnen het gehele risico voor hun bijdrage dragen maar er zijn ook projecten waar (een deel van) het risico bij private partijen wordt ondergebracht.

5.4 Succes bij value capturing

In de casestudy komt een aantal doelen naar voren dat beoogd wordt met value capturing. Deze doelen zijn in zekere zin allemaal terug te voeren naar een tweetal succesfactoren: tijd en geld. Hieronder wordt de rol van tijd en geld bij value capturing beschreven.

5.4.1 Geld

De insteek van het value capturingsproces is te allen tijde financieel van aard. Het verhalen van kosten bij gebate partijen is noodzakelijk om een project financieel haalbaar te maken. Echter, hoewel over het algemeen bij de lagere overheden wordt begonnen met het verzamelen van geld, is dit vaak niet de belangrijkste bijdrage in de financiering. In drie van de vier casussen is het uiteindelijke doel van de value capturing in de regio, om geld los te krijgen bij de rijksoverheid. Dit is namelijk alleen mogelijk, wanneer vanuit de regio een krachtig signaal komt met een serieuze bijdrage. Wanneer vanuit de regio geen serieuze bijdrage komt, zal vanuit Den Haag ook geen geld worden toegezegd.

5.4.2 Tijd

Tijd wordt door (bijna) alle betrokkenen genoemd als een belangrijke factor bij value capturing. Er worden twee redenen genoemd waarom tijd van belang is. De eerste reden is de noodzaak om voortgang te boeken met het project, omdat de problematiek die men middels het project wil oplossen als nijpend wordt gezien. De tweede reden dat tijd als succesfactor wordt genoemd, is dat gebruik gemaakt moet worden van politiek momentum. Fondsen die bij hogere overheden (het Rijk, de provincie) worden toegezegd, zijn niet eeuwig houdbaar. Wanneer niet tijdig een bijdrage uit een regio komt, kunnen deze fondsen alternatief aangewend worden.

5.4.3 Kwaliteit

De financiële en inhoudelijke discussie over een project zijn sterk met elkaar verweven. Inhoudelijke voorwaarden die aan bijdragen worden gekoppeld hebben een belangrijke invloed op het project. Doordat partijen waar voor hun geld willen, wordt automatisch aandacht besteed aan de inhoud van het project. Op deze wijze draagt value capturing er uiteindelijk aan bij dat het project inhoudelijke een stap verder komt en op de kaart wordt gezet. Het inhoudelijk verder brengen van het project kan dus één van de doelen van value capturing zijn.

5.5 Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 van het onderzoek luidde:

Wanneer worden afspraken over value capturing als succesvol gezien?

Value capturing wordt als succesvol gezien wanneer van uit de regio een dusdanig **substantiële financiële bijdrage** wordt geleverd aan een project, dat succesvol kan worden ingezet op een **bijdrage van een hogere overheid** (in de meeste gevallen het rijk). De factoren **tijd** en **geld** spelen hierbij grote rol. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het maximaliseren van de bijdrage uit de regio en anderzijds het versnellen van het proces zodat gebruik kan worden gemaakt van (gecreëerd) momentum op een hoger overheidsniveau. De verhouding tussen een nadruk op tijd en een nadruk op geld verschilt per project. Naast het vergroten van de financiële haalbaarheid van een project draagt value capturing ook bij aan het inhoudelijk verder brengen van een project. Dit kan ook als een doel van value capturing worden gezien.

5.6 Knelpunten

	N201	N23	A2	A9
Onwillige actor(en) (met macht)	+	-	-	+
Meningsverschillen over de inhoud	+	+	-	+
Bepalen van profijt	+	-	-	-
Bepalen van toerekenbaarheid	-	-	-	-
Bepalen van proportionaliteit	+	+	-	+
Private grondeigenaren	+	-	-	-
Opportunisme in berekeningen/cijfers	+	-	+	+
Wantrouwen jegens projectbureau	+	+	-	-
Onvoldoende draagvlak in gemeenteraad	+	+	-	+
Dwarsliggende private partijen	+	-	-	+
Onvoldoende draagkracht bij partijen	-	+	-	-
Voorgeschiedenis tussen partijen	-	+	-	-
Project niet op de kalender bij hogere overheid	-	+	+	+

Tabel 2 Knelpunten in het value capturing proces

In bovenstaande tabel zijn de knelpunten die zijn opgetreden bij de bestudeerde projecten samengevat. Een “+” geeft aan dat een knelpunt bij een project is opgetreden, een “-” geeft aan dat het knelpunt niet is opgetreden of dat niet uit de interviews en bestudeerde documenten kan worden afgeleid of een probleem is opgetreden.

Het eerste dat opvalt, is dat geen van de knelpunten bij alle casussen aan de orde is. Dit geeft aan dat elke casus uniek is, maar kan er ook op duiden dat knelpunten bij bepaalde casussen zijn voorkomen door de wijze waarop het proces is ingericht.

Het tweede punt dat opvalt, is dat bij het project A2 Maastricht relatief weinig knelpunten zijn ondervonden. Dit kan betekenen dat er tijdens dit proces daadwerkelijk weinig problemen zijn geweest, maar kan er ook op wijzen dat de knelpunten in dit proces tijdens de interviews niet voldoende naar voren zijn gekomen. De aard van het proces dat bij de A2 Maastricht is gevolgd is wel wezenlijk anders dan bij de andere projecten. Het kenmerkt zich door een politiek karakter (waardoor het voor de onderzoeker minder transparant is), met een grote rol voor lobby en gebruik van politiek momentum (bijvoorbeeld de Tweede Kamerverkiezingen). Daarnaast waren de lokale partijen bij dit project zonder meer bereid om in de buidel te tasten voor het project, vanwege hun belangen en waren alle stakeholders positief ten opzichte van het project. Dit kan verklaren waarom bij de A2 relatief weinig knelpunten zijn ontstaan.

Het knelpunt “**onwillige actoren**” komt bij drie van de vier projecten naar voren. Wanneer wordt gekeken naar de reden van deze onwilligheid, lijkt dit vooral te liggen in de inhoudelijke oplossing van het project. Actoren zijn bereid bij te dragen, maar enkel wanneer zij hiervoor ook een bevredigende oplossing voor hun probleem krijgen. Over het algemeen zien zij nut en noodzaak van een oplossing wel in.

Bij alle projecten behalve de A2 Maastricht liep gedurende de financiële discussie ook een stevige discussie over het ontwerp en het tracé van de weg. De reden van deze stevige discussie was dat op het moment dat met de financiële discussie werd begonnen het ontwerp en vaak ook het tracé van de weg nog niet vaststonden, maar hooguit op hoofdlijnen bekend waren. Deze **inhoudelijke discussie** was dan ook van grote invloed op de discussie over de financiering (en daarmee de value capturing), aangezien veel partijen de bijdrage die zij wilden leveren lieten samenhangen met de inhoudelijke oplossing die voor het project gekozen werd. Een manier waarop met deze onzekerheid kan worden omgegaan, is om te beginnen met het maken van een ontwerp waarin

de inhoudelijke wensen van alle partijen zoveel mogelijk worden opgenomen. Echter, de kans is aanwezig dat een dergelijke oplossing financieel niet haalbaar blijkt waardoor partijen moeten inleveren op hun wensen, wat de verhoudingen niet ten goede kan komen.

Wanneer wordt gekeken naar de voorwaarden voor het toepassen van value capturing, blijkt dat het bepalen van proportionaliteit lastiger is dan het bepalen van profijt en toerekenbaarheid. Over het algemeen valt wel te verdedigen dat de betrokken partijen **profijt** hebben van de projecten en dit wordt ook zelden door partijen ontkend. Voor wat betreft **toerekenbaarheid** geldt dat het bepalen welke partijen wel en welke niet in het project betrokken worden zich doorgaans vanzelf wijst. Bij de N23 is op een zeker moment nog wel sprake geweest van het betrekken van meer partijen, maar in het begin is het bepalen van de scope van het project geen onderwerp van discussie geweest en is een voor de partijen (bestuurlijk) bekend gebied gekozen, namelijk de regio Westfriesland.

Het bepalen van **proportionaliteit** heeft meer voeten in de aarde. Partijen zien in veel gevallen wel nut en noodzaak van een project in, maar willen niet teveel betalen in vergelijking met de burens. Bij de N23 en de N201 is dit ondervangen door met een generiek model te werken, dat voor alle partijen transparant is. Bij de A9 Badhoevedorp is het project vooral inhoudelijk verder uitgewerkt, zodat onderhandeld kon worden op basis van de daadwerkelijke uitvoeringskosten.

Tijdens de discussie met de partijen over de bijdragen werd **opportunistisch gedrag vertoond ten aanzien van berekeningen en aangeleverde cijfers**. Partijen leverden cijfers aan die tot een zo laag mogelijke bijdrage van hun kant leidden, of namen gelden van de rijksoverheid op in hun begroting die in werkelijkheid niet voor het project bestemd waren. In het eerste geval kan hiermee worden omgegaan door vertrouwen te kweken bij de diverse partijen, en in te spelen op hun solidariteitsgevoel ten opzichte van de andere partijen die moeten bijdragen. In het tweede geval zal de beeldvorming over de beschikbaarheid van gelden bij de rijksoverheid moeten worden beïnvloed, om duidelijk te maken dat bepaalde fondsen niet voor handen zijn of reeds een andere bestemming hebben. Het is zeer belangrijk om hierin consequent te zijn.

Wantrouwen jegens het projectbureau is vooral bij projecten waarbij een groot aantal stakeholders betrokken zijn een issue. Het is dan voor partijen moeilijker om vertrouwen te hebben in het nastreven van hun eigen doelen door het projectbureau, met name wanneer de partij zelf niet tot de trekkers van het project behoort. In een aantal gevallen speelde de provincie bijvoorbeeld een belangrijke trekkersrol, wat ook tot uiting kwam in het handelen van het projectbureau. Hier kan mee worden omgegaan door te blijven hameren op de onafhankelijkheid van het projectbureau, door in het projectbureau vertegenwoordigers van alle betrokken partijen op te nemen en door een bekende van de partijen als gesprekspartner op te laten treden.

Draagvlak bij de gemeenteraad wordt vaak genoemd als een belangrijk aandachtspunt. De gemeenteraad is vaak op afstand betrokken bij een project, omdat de wethouder in de stuurgroep zit en slechts nu en dan communiceert naar de raad. Er zijn drie belangrijke redenen waarom de gemeenteraad dwars kan liggen in de besluitvorming over value capturing. De eerste is dat de raad het niet eens is met de inhoudelijke oplossing die voor het project wordt gekozen. Een raad zal niet instemmen met een bijdrage aan een project, wanneer zij hier inhoudelijk niets voor terug krijgt of bijvoorbeeld enkel hinder zal ondervinden van een bepaalde oplossing. Ook zal een raad niet akkoord gaan wanneer zij het gevoel heeft dat relatief meer wordt betaald dan in buurgemeenten. Ten derde zijn gemeenteraden niet altijd bereid om een bijdrage toe te zeggen, wanneer het bij de opbrengsten behorende risicoprofiel onduidelijk is, of het risico te groot lijkt. Bijvoorbeeld in tijden van

economische onzekerheid, wanneer grondopbrengsten tegen kunnen vallen. In het verwerven van draagvlak bij de gemeenteraad is het belangrijk om deze goed te informeren en bij het project betrokken te houden.

In sommige gevallen was sprake van **private partijen** die overduidelijk veel profijt hadden bij het project, maar **die geen bijdrage wilden leveren**. In de discussie die hierover ontstond werd gebruik gemaakt van een signaal vanuit de rijksoverheid dat niet aan het project wordt begonnen zonder een bijdrage van de private partijen. Een andere methode die meerdere keren naar voren kwam was om de beeldvorming omtrent de bijdragen van de partijen te beïnvloeden, door in officiële begrotingen steeds een bijdrage van de private partij op te nemen. Omgekeerd werd het laatste ook door private partijen gedaan om de bijdrage van de overheid omhoog te krijgen.

Wanneer met een aantal verschillende gemeenten wordt onderhandeld over een bijdrage, bestaat de kans dat er een **gemeente met minder financiële draagkracht** bij zit die aangeeft niet aan het project te kunnen bijdragen. Een manier om dit na te gaan is om de provincie middels het begrotingsrecht inzicht te laten vragen in de begroting van de gemeente. Wanneer een gemeente inderdaad niet draagkrachtig blijkt, moet deze wel worden betrokken in de onderhandelingen, zodat andere partijen ook in het proces mee blijven gaan. Wanneer de grote lijnen van de bijdragen duidelijk zijn, kan alsnog met de minder draagkrachtige gemeente worden afgesproken dat deze minder bijdraagt. De kans is dan groter dat dit door de andere partijen geaccepteerd wordt.

De invloed van de **voorgeschiedenis tussen partijen** lijkt geen grote rol te spelen bij het value capturingsproces. In de interviews komt vaker naar voren dat partijen solidair zijn en dingen voor de buurman doen, dan dat ze vanuit historisch perspectief negatief tegenover elkaar staan. Dit laatste komt een enkele keer voor, maar lijkt geen grote invloed op de uitkomsten van het proces te hebben.

Alle onderzochte projecten stonden in eerste instantie **niet op de kalender bij het Rijk**. Dit is een belangrijk probleem, want als de hogere overheid niet bijdraagt is het project waarschijnlijk niet haalbaar te krijgen. Om toch een bijdrage uit Den Haag te krijgen, was het noodzakelijk een duidelijk signaal af te geven. Bijvoorbeeld door het combineren van verkeers- en leefbaarheidsproblematiek, het zorgen voor een substantiële bijdrage uit de regio of het aantonen dat het van rijksbelang is door middel van een verkeersstudie.

Private partijen in grondbezit komt niet veel naar voren als een probleem. In dit opzicht hoeft van de Grondexploitatiewet in het publiek-publieke value capturing niet al te veel verwacht te worden. Echter, in voorkomend geval wordt door de meeste respondenten aangegeven dat men in de nieuwe situatie van de Grondexploitatiewet gebruik zou maken.

5.7 Genoemde succesfactoren

	N201	N23	A2	A9
Inventarisatie-ronde	+	+	-	+
Onafhankelijke projectleider	+	+	+	+
Generiek model	+	+	-	-
Transparantie	+	+	-	+
Verkrijgen draagvlak gemeenteraad	+	+	+	+
Politiek momentum gecreëerd Rijksniveau	-	-	+	-
Politiek momentum gecreëerd Provincieniveau	+	+	+	-
Lobby in Den Haag	-	-	+	-
Richtinggevende uitspraken hogere overheid	+	-	-	+
Gezamenlijk doel voor ogen houden	-	+	+	-
Zorg voor plussen en minnen	+	+	-	+
Beeldvorming over bijdragen beïnvloeden	+	+	+	+
Een sterke (groep) trekker(s)	+	+	+	+
Gebruik van politiek momentum	+	-	+	-
Geen goed proces zonder goed product	-	-	-	+
Gedragen eerste oplossing	+	+	-	+

Tabel 3 Succesfactoren bij het value capturing proces

In bovenstaande tabel zijn de succesfactoren die tijdens de interviews zijn benoemd samengevat. Een “+” geeft aan dat een succesfactor op het project van toepassing is, een “-” geeft aan dat de succesfactor niet is genoemd. Dit laatste wil niet per definitie zeggen dat de betreffende succesfactor niet van belang is geweest of geen rol heeft gespeeld, maar enkel dat deze niet is genoemd.

Een aantal succesfactoren komt bij alle projecten naar voren. Hieruit wordt geconcludeerd dat deze succesfactoren generiek toepasbaar zijn. Deze factoren worden toegelicht en er wordt ingegaan op de voorwaarden die er zijn voor deze succesfactor. Enkele andere succesfactoren worden vaak, maar niet altijd genoemd. Het is de vraag of deze factoren niet generiek toepasbaar zijn, of dat deze ook voor het project waarbij ze niet zijn genoemd kunnen werken. Hiervoor wordt gekeken naar het voordeel dat deze factor kan opleveren, en naar de voorwaarden voor het toepassen van deze factor.

5.7.1 Generieke succesfactoren

Bijna iedere respondent heeft aangegeven en benadrukt dat het hebben van een **onafhankelijke projectleider** van groot belang was voor het welslagen van de value capturing. Doordat deze geen eigen belang heeft bij de uitkomst van de value capturing, kan deze in vertrouwelijke sfeer met de partijen in overleg treden en zo belangen boven tafel halen die anders onder de tafel gehouden zouden worden. De onafhankelijke projectleider dient boven de partijen te staan en gezag te hebben. Het ligt voor de hand om hiervoor een ervaren manager in te zetten, of iemand die (bestuurlijk) goed bekend is bij alle partijen.

Hoewel de projectbureaus bij de onderzochte projecten “onafhankelijk” zijn, valt wel op dat bepaalde actoren via het projectbureau een stempel op het proces drukken.

Het **verkrijgen van draagvlak bij de gemeenteraad** is een andere succesfactor die tijdens veel interviews naar voren is gekomen. De bestuurlijke besluitvorming vindt over het algemeen plaats in een stuurgroepoverleg. In deze stuurgroep hebben vertegenwoordigers van de diverse partijen zitting, in het geval van een gemeente is dit over het algemeen de verantwoordelijke wethouder. Het bevoegd gezag is uiteindelijk echter de gemeenteraad.

Het is daarom van belang dat de gemeenteraad gedurende het gehele proces geïnformeerd wordt over de gang van zaken. Hierbij is **transparantie** van groot belang, aangezien gemeenten relatief niet meer willen bijdragen dan buurgemeenten en inzicht willen in de risico's die zij met de deelneming in het project lopen. Naast transparantie is het belangrijk dat voor elke deelnemer **plussen en minnen** aan het project kleven. Men verliest wat op het ene terrein, maar heeft voordeel op het andere. Op deze manier voelt elke partij zich een winnaar.

Een sterke (groep) trekker(s) is voor het slagen van de value capturing van essentieel belang. Bij elk van de onderzochte projecten waren er één of meerdere partijen die initiatief namen om het project op de agenda te krijgen. Bij de twee regionale wegprojecten was dit de provincie, bijgestaan door een deel van de gemeenten. Bij de rijkswegprojecten waren het de bewuste gemeenten die hinder ondervonden en was op provinciaal niveau minder initiatief te bespeuren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het type weg.

Bij alle projecten is wel een voorbeeld genoemd van het **beïnvloeden van de beeldvorming** rond bijdragen van bepaalde partijen. Vooral door in officiële documenten (zo hoog mogelijke) bijdragen op te nemen of door de optie van een lage bijdrage niet mee te nemen in de beeldvorming. Uiteindelijk is het beïnvloeden van het beeld dat de rijksoverheid heeft ook van groot belang.

5.7.2 Situatiespecifieke succesfactoren

Bij de meeste projecten is begonnen met een **inventarisatie-ronde** waarin deelnemers in afzonderlijke gesprekken aangaven wat hun belangen en wensen ten aanzien van het project waren. Bij het project A2 Maastricht waren de belangen al wel duidelijk, omdat dit probleem al vele jaren speelde. Bij de N23 is deze inventarisatie gedaan door leden van het onafhankelijke projectbureau, zodat de gesprekken in vertrouwelijkheid plaats konden vinden. Hierdoor konden meer belangen boven tafel worden gehaald en kon de projectorganisatie met de verschillende belangen rekening houden. Het houden van een inventarisatie-ronde lijkt het meest nodig bij projecten met een groot aantal stakeholders. Wanneer het aantal stakeholders beperkt is, hebben zij waarschijnlijk hun belangen al snel onderling geuit.

Gebruik maken van politiek momentum op rijksniveau kan logischerwijs alleen wanneer dit momentum aanwezig is. In het geval van de A2 Maastricht is gebruik gemaakt van toezeggingen tijdens de Tweede Kamerverkiezingen.

Het toepassen van een **generiek model** om de bijdragen van diverse partijen te bepalen, is met name geschikt voor een project met veel stakeholders, omdat het zorgt voor een grote transparantie en duidelijk maakt of de onderlinge bijdragen proportioneel zijn. Voorwaarde voor het toepassen van een generiek model is dat de juiste input te verkrijgen moet zijn, om een eerlijke vergelijking mogelijk te maken. Ook moeten de diverse partijen het eens kunnen worden over de opzet van het model. Dit is eenvoudiger wanneer alle partijen positief tegenover het project staan, dan wanneer de houdingen van de diverse partijen verschillen. In het laatste geval kan een model vanuit de projectorganisatie wellicht uitkomst bieden.

Wanneer tijd een grote rol speelt in het proces, kan het van belang zijn het **gezamenlijk doel voor ogen** te houden en de nadruk te leggen op een goede oplossing voor het project en het kweken van commitment, dan op rekenen aan een kostenverdeling. Dit werkt alleen wanneer er een daadwerkelijk gezamenlijk doel is, de partijen groot belang hebben bij een oplossing en de omvang van de bijdragen een minder grote rol speelt.

Een extra drukmiddel vanuit de provincie om geld te halen uit gebiedsontwikkeling, is het maken van een **koppeling in het streekplan tussen weg en gebied**, waaruit volgt dat de gebieden niet ontwikkeld mogen worden zonder dat de weg is aan- of omgelegd. Dit verhoogt de politieke druk op gemeenten, al is het de vraag of een dergelijke koppeling juridisch stand zal houden omdat het gezien kan worden als machtsmisbruik van de provincie.

Nadat van alle partijen duidelijk was wat hun belangen waren, is bij drie van de vier projecten een **gedragen eerste oplossing** voor het probleem ontworpen waarin de belangen van alle partijen zoveel mogelijk zijn opgenomen. Dit helpt om alle partijen enthousiast te maken voor het project. Een voorwaarde hiervoor is dat alle belangen juist boven tafel komen en dat deze niet te scherp conflicteren om een gedragen oplossing onmogelijk te maken.

Om partijen te overtuigen dat ze een bijdrage moeten leveren aan het project, kan het van groot belang zijn om aan de inhoud van het project te werken en te rekenen. Onder het motto “**geen goed proces zonder goed product**”, omdat het van belang is om de vraag om een bijdrage met berekeningen te onderbouwen. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn bij een gemeenteraad die wil weten wat de risico's aan een project zijn, of om een overheid te overtuigen dat ze geen meerkosten hoeven te maken om meerwaarde te creëren met een andere oplossing. Een voorwaarde is dat het mogelijk is om het project tot een zeker niveau te detailleren, wat in het stadium van de financiële discussie niet altijd mogelijk is.

Om een bijdrage van het rijk te krijgen, kan de **lobby** een belangrijk middel zijn. Dit is met name het geval bij politiek gekleurde projecten, waarbij bestuurders uit de regio goed de weg weten in Den Haag.

Wanneer een bijdrage van private partijen nodig is, kan het helpen wanneer vanuit Den Haag een toezegging komt dat een project er niet komt wanneer deze partijen niet bijdragen. Een dergelijke voorwaarde is bij de N201 gesteld en ook bij de A9 Badhoevedorp is Schiphol door Rijkswaterstaat binnen het overleg gehaald. Een voorwaarde is dat in Den Haag draagvlak ontstaat voor het project.

Onafhankelijke variabelen

	Integrale planvorming	Integrale uitvoering	Stand ontwerp bij aanvang proces	Aantal stakeholders	Grootste trekker	Houding stakeholders t.o.v. project	Machtsverdeling horizontaal gemeent niveau	Machtsverdeling verticaal	Voor-naamste doel project-organisatie	Arme partijen aanwezig	Project op kalender bij hogere overheid	Private grondeigenaren	Afhankelijkheid van financiële bijdrage rijk	Voorwaarden gesteld aan inhoud	Gezamenlijke doelen	Draagvlak in de gemeenteraden	Onwillige private partijen	Grond te ontwikkelen door gemeenten
N201	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
N23	2	2	1	3	1	1	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2
A2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1
A9	1	2	2	2	2	2	3	2	1	2	2	1	1	1	3	3	1	3
	1= ja	1= ja	1= meerder e trace's mogelijk	1= weinig 2= medium 3= veel	1= provincie	1= homogene positief 2= heterogeen	1= gelijk 2= veel bij trekkers 3= bij trekker en grote private partij	1= redelijk gelijk 2= bij hogere overheid	1= geld 2= tijd	1= ja 2= nee	1= ja 2= nee	1= aanwezig 2= niet aanwezig	1= ja 2= nee	1= ja 2= nee	1= het maken van een goede oplossing 2= snel tot een oplossing komen 3= doelen niet door eenieder gedeeld	1= deels moeizaam, deels eenvoudig 2= eenvoudig te verkrijgen 3= moeizaam te verkrijgen	1= aanwezig 2= niet aanwezig	1= ja, door alle betrokken gemeenten 2= ja, door enkele gemeenten 3= ja, maar niet alle grond

Afhankelijke variabelen

	Rekenmodel	Lobby voor rijksbijdrage	Druk vanuit hogere overheid geregeld	De inhoud verder uitwerken	Onafhankelijke projectleider	Politiek momentum gecreëerd	Risicoverdeling	Intentie om bij vervolgpacten grexwet te benutten	Individuele gesprekken met gemeenten	Tijdslimiet op beschikbare fondsen	Beeldvorming beïnvloeden
N201	2	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1
N23	3	1	2	2	1	2	3	2	1	1	2
A2	1	3	2	1	1	1	2	2	2	1	2
A9	1	1	2	3	1	2	4	2	2	2	1
	1= geen 2= generiek grondexploitatie model 3= generiek toerekening model	1= weinig 2= medium 3= veel	1= ja 2= nee	1= weinig 2= medium 3= veel	1= ja	1= ja 2= nee	1= bij gemeenten 2= deels bij markt, deels bij gemeenten 3= deels bij provincie, deels bij gemeente 4= bij markt	1= ja 2= nee	1= ja 2= nee	1= ja 2= nee	1= ja 2= nee

Tabel 4 Case ordered predictor outcome matrix

5.8 Case ordered predictor outcome matrix

5.8.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de vier casussen vergeleken met behulp van de Case Ordered Predictor Outcome Matrix van Miles en Huberman (1994). Deze matrix is geschikt voor kwalitatieve analyse, wanneer een kleine steekproef gebruikt wordt, en daarmee zeer geschikt voor casestudy onderzoek. Er bestaat wel een mogelijkheid om een meer kwantitatieve analyse te doen, zoals gedaan door Nijkamp et.al. (2002) maar het aantal casestudys wordt hiervoor te laag geacht.

Wat vaak met een case ordered predictor outcome matrix wordt gedaan, is dat als afhankelijke variabele het al dan niet succesvol zijn van een project of proces wordt genomen. De in dit onderzoek bestudeerde projecten zijn echter allemaal succesvol geweest. Daarom wordt als afhankelijke variabele in dit onderzoek het al dan niet gebruiken van een bepaalde actie of methode genomen, waarbij verwacht wordt dat deze acties bijdragen aan succesvolle value capturing. Doel van de matrix is om te bepalen in welke situatie welke acties ondernomen kunnen worden om succes te bereiken.

Er wordt een ordening aangebracht in de casussen op basis van de mate waarin de afhankelijke variabele zich heeft voorgedaan. De voorgaande basistabel is dus voor iedere afhankelijke variabele afzonderlijk geordend. De afhankelijke variabelen worden één voor één beschouwd vanuit de onafhankelijke variabelen en per variabele wordt uitspraak gedaan over de situaties waarin deze van toepassing kan zijn. De onafhankelijke variabelen die verband houden met een bepaalde actie worden per actie in een tabel weergegeven. Er wordt bewust gefocust op de variabelen waartussen wél een relatie wordt gevonden, omdat in het geval er géén relatie wordt gevonden dit niet per definitie betekent dat er geen relatie aanwezig is, maar enkel dat deze niet is aangetoond.

5.8.2 Analyse

Rekenmodel

	Stand ontwerp bij aanvang proces	Aantal stakeholders	Grootste trekker	Houding stakeholders t.o.v. project	Draagvlak in de gemeenteraad	Rekenmodel
A2	2	1	2	1	2	1
A9	2	2	2	2	3	1
N201	1	2	1	2	1	2
N23	1	3	1	1	1	3
	1= meerdere trace's mogelijk 2= schetsontwerp 3= voorlopig ontwerp	1= weinig 2= medium 3= veel	1= provincie 2= gemeente(s)	1= homogeen positief 2= heterogeen	1= deels moeizaam, deels eenvoudig 2= eenvoudig te verkrijgen 3= moeizaam te verkrijgen	1= geen 2= generiek grondexploitatie model 3= generiek toerekeningsmodel

De mate waarin het definitieve tracé bekend is, lijkt verband te houden met het al dan niet toepassen van een generiek rekenmodel. Wanneer het ontwerp minder ver gevorderd is, wordt eerder voor een generiek model gekozen. Een mogelijke reden hiervoor is dat, omdat het nog onzeker is wat de werkelijke kosten en invulling van het project gaan worden, wordt gezocht naar een globale verdeling van de kosten.

Ook het aantal stakeholders heeft een verband. Wanneer meer stakeholders betrokken zijn, lijkt het meer voor de hand te liggen om een generiek model te gebruiken dan wanneer weinig stakeholders betrokken zijn. Wanneer het daarbij voor enkele gemeenten moeilijk is om draagvlak in de raad te verkrijgen, lijkt het voor de hand te liggen om van een generiek rekenmodel gebruik te maken. Door voor elke gemeente hetzelfde model te gebruiken, ontstaat inzicht in de *proportionaliteit* van de bijdragen en zullen gemeenten eerder akkoord gaan.

Tenslotte lijkt ook een verband te bestaan met de partij die als grootste trekker van het proces fungeert. Wanneer een hogere overheid geld wil van (meerdere) lagere overheden, ligt het meer voor de hand om een rekenmodel te hanteren dan andersom.

Lobby

	Voornaamste doel project-organisatie	Gezamenlijke doelen	Voorwaarden gesteld aan inhoud	Lobby voor rijksbijdrage
N23	1	1	1	1
A9	1	3	1	1
N201	1	1	1	2
A2	2	2	2	3
	1= geld 2= tijd	1= het maken van een goede oplossing 2= snel tot een oplossing komen voorop gesteld 3= doelen niet door eenieder gedeeld	1= ja 2= nee	1= weinig gebruik 2= medium gebruik 3= veel gebruik

Het inzetten van een lobbytraject voor een rijksbijdrage lijkt meer te horen bij een project waar het voornaamste doel van de projectorganisatie snelheid is, dan wanneer de nadruk op geld ligt. Dit blijkt uit de gezamenlijke doelen en de doelstelling van de projectorganisatie. Lobby is niet gericht op de inhoud van het project, maar puur op de financiën. Dat er geen voorwaarden worden gesteld aan de inhoud lijkt een voorwaarde om een lobbytraject in te zetten. Een mogelijke verklaring hier is dat het nodig is om vanuit de regio een eenduidig geluid richting Den Haag te laten horen om meer kans te maken serieus genomen te worden.

De inhoud verder uitwerken

	Aantal stakeholders	Voorwaarden gesteld aan inhoud	Voornaamste doel projectorganisatie	Draagvlak in de gemeenteraad	De inhoud verder uitwerken
A2	1	2	2	2	1
N201	2	1	1	1	2
N23	3	1	1	1	2
A9	2	1	1	3	3
	1= weinig 2= medium 3= veel	1= ja 2= nee	1= geld 2= tijd	1= deels moeizaam, deels eenvoudig 2= eenvoudig te verkrijgen 3= moeizaam te verkrijgen	1= weinig 2= medium 3= veel

Er lijkt een verband te bestaan tussen het aantal stakeholders en de nadruk die in het value capturing proces wordt gelegd op het verder uitwerken van de inhoud van het project. Hoe meer stakeholders, des te groter de nadruk. Er bestaat ook een positief verband met het verkrijgen van draagvlak in de gemeenteraad en de mate waarin voorwaarden worden gesteld aan de inhoud. Middels rekenen en aantonen kan de proportionaliteit van bijdragen inzichtelijk worden gemaakt en kunnen risico's beter worden ingeschat. Het verder uitwerken van de inhoud ligt meer voor de hand wanneer de doelstellingen van de projectorganisatie in de financiële sfeer liggen en minder nadruk ligt op tijd.

Risico voor opbrengst uit gronden

	Integrale uitvoering	Stand ontwerp bij aanvang proces	Draagvlak in de gemeenteraad	Voorwaarden gesteld aan inhoud	Voornaamste doel projectorganisatie	Risico voor opbrengst uit gronden
N23	2	1	1	1	1	1
N201	2	1	1	1	1	2
A9	2	2	3	1	1	3
A2	1	2	2	2	2	4

1= ja
 1=meerdere trace's mogelijk
 1=deels moeizaam, deels eenvoudig
 2= eenvoudig te verkrijgen
 3= moeizaam te verkrijgen
 1= ja
 2= nee
 1= geld
 2= tijd
 1= deels bij provincie, deels bij gemeente
 2= bij gemeenten
 3= deels bij markt, deels bij gemeenten
 4= bij markt

Bij een integrale uitvoering kan de verantwoordelijkheid naar de markt worden gebracht. Bij de A9 is het grootste deel van de herontwikkeling bij één ontwikkelaar in handen gebracht en het risico voor dat deel is naar de markt gebracht. Bij de A2 is het risico naar de markt gebracht, daar doet de aannemende partij alles. Het voordeel hiervan is ook dat het value capturing proces minder tijd in beslag neemt, omdat risico's een bescheiden rol spelen. Wanneer later in het project risico's toch een probleem gaan vormen, gaan de partijen dan bij elkaar zitten om de problemen op te lossen. Wanneer draagvlak in de gemeenteraad heel moeilijk ligt, kan het een optie zijn om (een deel van) de risico's naar de markt te brengen. Zo zal de raad eerder met een investering akkoord gaan. Wanneer meer bekend is over het ontwerp, is het eenvoudiger om risico's naar de markt te brengen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat wanneer risico's naar de markt worden gebracht, dit de totale projectkosten zal verhogen. Marktpartijen zijn namelijk niet altijd het meest geschikt om bepaalde risico's te beheersen, en zullen daarom de risico's afprijzen. Hiermee dient rekening te worden gehouden wanneer de intentie bestaat om risico's bij de markt onder te brengen.

Intentie om bij vervolgprojecten de Grondexploitatiewet te benutten

	Private grondeigenaren	Intentie om bij vervolgprojecten grexwet te benutten
N201	1	1
A9	1	2
A2	2	2
N23	2	2

1=aanwezig
 2= niet aanwezig
 1=ja
 2= nee

Er lijkt geen sterk verband tussen de aanwezigheid van private grondeigenaren en de intentie van partijen om in vervolgprojecten de Grondexploitatiewet als middel in te zetten tijdens het value capturing proces. Een gehoorde opvatting is dat het binnen de huidige kaders goed te regelen is met private partijen, al geven sommige respondenten aan de Grondexploitatiewet eventueel als argument bij onderhandelingen met andere publieke partijen te gaan gebruiken.

Individuele gesprekken met gemeenten

	Stand ontwerp bij aanvang proces	Aantal stakeholders	Grootste trekker	Gezamenlijke doelen	Individuele gesprekken met gemeenten
N201	1	2	1	1	1
N23	1	3	1	1	1
A2	2	1	2	2	2
A9	2	2	2	3	2

1= meerdere trace's mogelijk
 1= weinig
 2= medium
 3= veel
 1= provincie
 1= het maken van een goede oplossing
 2= snel tot een oplossing komen voorop gesteld
 3= doelen niet door eenieder gedeeld
 1= ja
 2= nee

Hoe meer stakeholders bij het project betrokken zijn, des te beter is het om vanuit de projectorganisatie met alle partijen individuele gesprekken te voeren. Wanneer de inhoudelijke oplossing van het project een grote rol speelt in de discussie is het goed om de belangen van de verschillende partijen in kaart te brengen. Er blijkt ook een verband te zijn tussen wie de grootste trekker van het project is en het nut van individuele gesprekken. Wanneer de grootste trekker de hogere overheid is, heeft deze ook vaak een wat grotere rol in de projectorganisatie en zijn niet direct alle belangen inzichtelijk.

Tijdslimiet op beschikbare fondsen

	Machtsverdeling verticaal	Tijdslimiet op beschikbare fondsen
A9	2	1
N23	2	1
A2	1	2
N201	1	2

1= redelijk gelijk
 2= bij hogere overheid
 1= ja
 2= nee

Er lijkt een verband te zijn tussen de verticale machtsverdeling en de mate waarin er tijdsdruk zit op de beschikbaarheid van fondsen. Het is hier niet geheel duidelijk wat de oorzaak-gevolg relatie is. Enerzijds kan de hogere overheid vanuit een machtspositie een tijdslimiet stellen aan de lagere overheden of private partijen, anderzijds ontleent de hogere overheid aan het stellen van een tijdslimiet juist veel macht. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat het stellen van een tijdslimiet aan de beschikbaarheid van fondsen een sterk middel is voor hogere overheden om (tijds)druk te zetten.

5.8.3 Belangrijke onafhankelijke variabelen

Tijdens de analyse van de case order predictor outcome matrix is er een aantal onafhankelijke variabelen dat opvallend vaak naar voren komt als hebbende een verband met de gekozen aanpak voor value capturing. Dit zijn daarom de variabelen waar een projectleider het eerst naar moet kijken, wanneer met een value capturing proces wordt begonnen:

- De stand van zaken van het ontwerp bij aanvang van het proces
- Het aantal betrokken stakeholders
- In hoeverre draagvlak in de gemeenteraad te verkrijgen valt
- Het voornaamste doel van de projectorganisatie
- In hoeverre door partijen inhoudelijke voorwaarden aan een bijdrage worden verbonden

5.8.4 Twee sporen naar succes

Uit de casestudy is naar voren gekomen dat er bij value capturing twee typen processen door elkaar lopen. Enerzijds zijn dit processen die meer zijn gericht op de inhoud van het project en anderzijds zijn dit processen die meer in de politieke sfeer liggen. Het uiteindelijke value capturing proces is een samenspel van deze processen. Dit sluit aan bij de onderzoeksaanpak en het theoretisch kader die zich richten op de voorwaarden voor value capturing enerzijds en de afhankelijkheden tussen partijen anderzijds.

Inhoudelijke processen

De inhoudelijke processen richten zich op het uitwerken van het project en het creëren van inzicht in risico's en kosten. Het gaat hierbij voor een groot deel om transparantie, niet in de laatste plaats in het kader van de voorwaarde van proportionaliteit. Bijdragen worden verkregen door inzicht te verschaffen in de hoeveelheid profijt die een partij heeft en het creëren van een feitelijke basis om de onderhandelingen in te gaan. De inhoudelijke processen liggen al met al meer aan de "afdwinkant" van het spectrum.

Politieke processen

De politieke processen richten zich op het creëren van draagvlak en momentum, zowel op gemeentelijk niveau als op het niveau van de hogere overheden. Activiteiten bestaan uit lobbyen en het beïnvloeden van de beeldvorming rond bijdragen. Ook het verkrijgen van richtinggevende uitspraken van hogere overheden om druk te zetten op partijen hoort bij de politieke processen. Al met al liggen de politieke processen meer aan de "afhankelijkhedenkant" zoals deze in §2.2.2 is beschreven.

5.9 Strategieën voor succesvolle value capturing

5.9.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen uit §5.6, §5.7 en §5.8 vertaald naar mogelijke aanpakken voor value capturing in de praktijk. Begonnen wordt met een beschrijving van de bruikbaarheid van het strategische planvormingsmodel van Bryson (1987). Vervolgens wordt een aantal onafhankelijke variabelen die voor het project van toepassing kunnen zijn besproken. Daarbij wordt een aantal mogelijke acties gegeven, met een beschrijving van de situatie waarin deze bruikbaar zijn. De beschrijving begint bij het moment dat een behoefte ontstaat om value capturing en eindigt bij het maken van afspraken over de financiering van het project.

5.9.2 Gebruik van het strategische planvormingsmodel

In het theoretisch kader is het strategische planvormingsmodel van Bryson behandeld. Dit model wordt als basis gebruikt voor het opstellen van een strategie voor value capturing. Het model is aangepast, zodat het aansluit bij value capturing. Er zijn twee punten die hierbij het meest in het oog springen:

- Het model van Bryson gaat uit van een dominante coalitie die het project trekt. Value capturing begint vaak wel met een aantal partijen die een wens hebben, maar deze partijen hebben over het algemeen de hulp van andere partijen uit de omgeving nodig die ook invloed op het project kunnen uitoefenen. Deze partijen worden betrokken, waarna wordt geprobeerd een overeenkomst te sluiten. In feite wordt dus twee maal een overeenkomst tussen partijen gesloten, waarbij de eerste tussen de groep trekkers vaak niet formeel is. Dat meerdere keren een groep partijen bij elkaar komt past bij het iteratieve karakter dat door Bryson genoemd wordt.
- Het model van Bryson is gericht op een enkele organisatie, niet op een groep partijen die iets wil bereiken. Waar voor het inhoudelijk proces een analyse van externe kansen en bedreigingen inzicht geeft, lijkt het value capturing proces met name een interne gelegenheid. De SWOT-analyse wordt om die reden vervangen door een analyse van de beginsituatie van het project.

5.9.3 Fase 1: Sterke trekkers vormen een coalitie met een onafhankelijke leider

Value capturing komt over het algemeen aan de orde wanneer de financiering van een project niet rond te krijgen is. Doorgaans is er een sterke (groep) trekker(s) die een project gerealiseerd wil zien maar niet tot een sluitende financiering kan komen. Het is aan deze (groep) trekkers(s) om het project in de betreffende regio op de kaart te zetten en die partijen te betrekken die profijt bij het project hebben.

Uit de casestudy is naar voren gekomen dat een onafhankelijke projectleider een sterke succesfactor is voor succesvolle value capturing. Om het value capturing proces van start te laten gaan, moet daarom een projectorganisatie worden opgetuigd met een onafhankelijke projectleider. De voorkeur verdient een ervaren manager of bestuurder die bekend is bij de diverse partijen en in staat is om, vanuit zijn of haar staat van dienst, boven de partijen te staan.

Ten tijde van het oprichten van de projectorganisatie kan het een goed moment zijn om met de deelnemende partijen een intentieovereenkomst op te stellen (zie §5.2.2) om het ontstane commitment vast te leggen.

5.9.4 Fase 2: Situatie-analyse

Wanneer de onafhankelijke projectleider is aangesteld, kan deze het value capturing proces gaan vormgeven. Daartoe dient deze te beginnen met een analyse van de uitgangspositie voor het proces. Om tot een overzicht van de stakeholders te komen, is het raadzaam om eerst met alle partijen apart te spreken over hun belangen bij en wensen ten aanzien van het project en hoe zij denken over profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De onafhankelijkheid van de projectleider is hierbij een belangrijke factor om zoveel mogelijk informatie te verzamelen.

Zoals in §5.8.3 beschreven dient bij deze oriëntatie met name rekening gehouden te worden met de volgende punten:

- Het voornaamste doel van de projectorganisatie
- De stand van zaken van het ontwerp bij aanvang van het proces
- Het aantal betrokken stakeholders
- In hoeverre draagvlak in de gemeenteraad te verkrijgen valt
- In hoeverre door partijen inhoudelijke voorwaarden aan een bijdrage worden verbonden

Dit zijn de belangrijkste indicatoren voor de manier waarop het proces verder dient te worden ingericht.

5.9.5 Fase 3: Het komen tot bijdragen

Wanneer de inventarisatie van de beginsituatie is gemaakt, kan worden begonnen met het inrichten van het proces om tot bijdragen van de partijen te komen. Op basis van de analyse in paragraaf 5.8 kan worden gedacht aan de volgende acties, in relatie tot de beginvariabelen:

Generiek model

Wanneer het ontwerp voor het project nog onduidelijk is, er een groot aantal stakeholders is en draagvlak niet in alle gemeenteraden eenvoudig te verkrijgen is, kan gebruik worden gemaakt van een generiek reken- of verdeelmodel.

Lobby voor bijdrage van hogere overheden

Wanneer het voornaamste doel van de organisatie is om snel tot afspraken te komen en weinig voorwaarden aan de inhoud worden gesteld, kan worden ingezet op een lobby bij hogere overheden.

De inhoud verder uitwerken

Wanneer het aantal stakeholders groot is, er veel voorwaarden worden gesteld aan de inhoud, het voornaamste doel van de projectorganisatie is om veel geld uit de regio te halen en draagvlak in de gemeente (deels) moeizaam te verkrijgen is, is het raadzaam om het project inhoudelijk verder uit te werken.

Risicoverdeling

Wanneer het ontwerp van het project nog niet duidelijk is, draagvlak in de gemeenteraad niet overal eenvoudig te verkrijgen is en voorwaarden worden gesteld aan de inhoud, kan het zijn dat een deel van het risico bij de hogere overheid komt te liggen totdat een bevredigende inhoudelijke oplossing wordt gevonden.

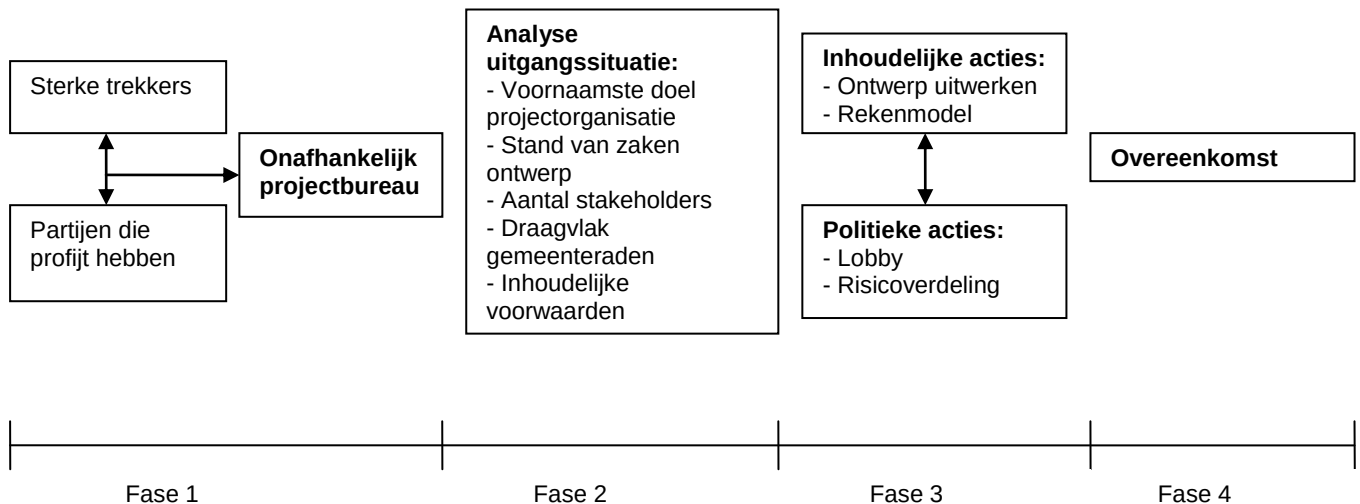
Wanneer draagvlak in de gemeenteraad zeer moeilijk te verkrijgen is, is het wenselijk om het risico (deels) naar de markt te brengen. Voorwaarde hiervoor is dat het ontwerp relatief duidelijk is.

Wanneer het ontwerp duidelijk is, draagvlak in de gemeente relatief eenvoudig te verkrijgen is, geen voorwaarden worden gesteld aan de inhoud en het voornaamste doel van de projectorganisatie is om snel tot afspraken te komen, kan ervoor worden gekozen om al het risico voor de ontwikkeling naar de markt te brengen.

Afhankelijk van de beginsituatie ontstaat een meer politiek of een meer inhoudelijk gekleurd proces. Een belangrijk aspect van deze fase is om aandacht te besteden aan de voorwaarde van proportionaliteit, zodat alle partijen zich kunnen vinden in hun bijdrage.

5.9.6 Fase 4: Afronding

De afspraken worden vastgelegd in een akkoord. Deze afspraken zullen vervolgens beheerst moeten worden. In de praktijk is hier nog weinig ervaring mee, omdat het vaak gaat om projecten met een lange doorlooptijd.



Figuur 21 Het value capturing proces

5.10 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3 van het onderzoek luidde:

Welke strategieën zijn mogelijk om value capturing bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol te maken?

De juiste strategie om succesvolle value capturing te laten plaatsvinden is altijd een **combinatie van politieke en inhoudelijk gerichte acties**, gebaseerd op een **analyse van de uitgangssituatie** van het project. Voor het slagen van de value capturing is het van groot belang dat er een **sterke groep trekkers** is die het project op de agenda kunnen zetten en andere partijen kunnen enthousiasmeren. Deze groep dient een **projectorganisatie met een onafhankelijke projectleider** op te richten om het value capturing proces in goede banen te leiden. Deze projectleider moet door middel van een analyse van de uitgangssituatie een strategie bepalen, waarmee bij alle deelnemende partijen **draagvlak** ontstaat voor een bijdrage aan het project. In het geval van gemeenten is het dan vooral ook van belang om te zorgen dat er draagvlak ontstaat **in de gemeenteraad**, omdat dit uiteindelijk het bevoegde gezag is ten aanzien van de bijdrage. De inhoudelijke gerichte acties die de projectleider tot zijn beschikking heeft zijn vooral gericht op de voorwaarden voor value capturing – profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit terwijl de politiek gerichte acties zich meer richten op de afhankelijkheden tussen de stakeholders.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De behoefte om anders te gaan betalen voor infrastructuur door value capturing toe te passen wordt steeds vaker geuit. Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken. Het toepassen van value capturing bij lijninfrastructuurprojecten in combinatie met gebiedsontwikkeling komt steeds vaker voor, maar blijkt niet eenvoudig. Dit leidt voor dit afstudeeronderzoek tot de volgende probleemstelling:

“Steeds vaker bestaat de behoefte om value capturing toe te passen bij projecten waar zowel lijninfrastructuur wordt aangelegd als gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Het toepassen van value capturing is echter niet eenvoudig, waardoor er behoefte is aan strategieën om tot succesvolle value capturing te komen.”

In het kader van deze probleemstelling is een kwalitatieve casestudy uitgevoerd naar vier projecten waar gebruik is of wordt gemaakt van value capturing. Er zijn interviews gehouden met diverse partijen in het value capturing proces om inzicht te verkrijgen in de doelen van value capturing en de verschillende manieren waarop deze doelen bereikt kunnen worden.

In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies gegeven per deelvraag, waarna antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor de inrichting van het value capturing proces en voor vervolgonderzoek.

6.2 Conclusies

Begonnen wordt met de beantwoording van de deelvragen van het onderzoek. Uit deze deelantwoorden wordt het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek gedestilleerd. Tenslotte worden enkele conclusies gegeven die niet direct aansluiten bij de onderzoeksvragen, maar die wel relevant geacht worden voor de praktijk van value capturing.

6.2.1 Deelvraag 1: Welke afspraken over value capturing zijn mogelijk?

Uit de casestudy zijn **vijf onderwerpen** naar voren gekomen die in het kader van afspraken over value capturing van belang zijn. Ten eerste zijn er **verschillende typen overeenkomsten** waarmee gedurende het proces in toenemende mate financiële verplichtingen worden vastgelegd. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de intentieovereenkomst. Deze is namelijk relatief eenvoudig te sluiten, want niet bindend, maar kan in de verdere discussie over value capturing een belangrijke rol spelen bij de beeldvorming over bijdragen van diverse partijen.

Het tweede punt waarover afspraken kunnen worden gemaakt is het **proces**. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken over de projectorganisatie, de wijze waarop bijdragen bepaald worden, de communicatie en de planning.

Ten derde worden verschillende afspraken gemaakt over de **dekking van bijdragen**. Bijdragen kunnen afkomstig zijn uit de opbrengst van gebiedsontwikkeling, uit de algemene middelen of kunnen bestaan uit het dragen van risico door een partij die verder zelf geen grond of bijdrage uit algemene middelen inbrengt.

Het vierde punt waarover afspraken worden gemaakt, betreft de **basis waarop de bijdrage wordt bepaald** die de verschillende partijen aan het project doen. Dit kan gebeuren op basis van reële opbrengsten uit bijvoorbeeld de exploitatie van gronden, het kan worden bepaald op basis van onderlinge proportionaliteit tussen de verschillende partijen op basis van de totaal benodigde fondsen. Een laatste mogelijkheid is dat geen direct verband wordt gelegd tussen de bijdrage en het profijt, maar dat de bijdrage geheel een onderhandelingsresultaat is.

Ten slotte worden afspraken gemaakt over de **wijze waarop risico's worden verdeeld**. Risico's kunnen worden gedeeld tussen de hogere overheid en gemeenten, gemeenten kunnen het gehele risico voor hun bijdrage dragen maar er zijn ook projecten waar (een deel van) het risico bij private partijen wordt ondergebracht.

Ten slotte worden afspraken gemaakt over de **wijze waarop risico's worden verdeeld**. Risico's kunnen worden gedeeld tussen de hogere overheid en gemeenten, gemeenten kunnen het gehele risico voor hun bijdrage dragen maar er zijn ook projecten waar (een deel van) het risico bij private partijen wordt ondergebracht.

6.2.2 Deelvraag 2: Wanneer worden afspraken over value capturing als succesvol gezien?

Value capturing wordt als succesvol gezien wanneer vanuit de regio een dusdanig **substantiële financiële bijdrage** wordt geleverd aan een project, dat succesvol kan worden ingezet op een **bijdrage van een hogere overheid** (in de meeste gevallen het Rijk). De factoren **tijd** en **geld** spelen hierbij grote rol. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het maximaliseren van de bijdrage uit de regio en anderzijds het versnellen van het proces zodat gebruik kan worden gemaakt van (gecreëerd) momentum op een hoger overheidsniveau. De verhouding tussen de nadruk op tijd en de nadruk op geld verschilt per project. Naast het vergroten van de financiële haalbaarheid van een project draagt value capturing ook bij aan het **inhoudelijk verder brengen van een project**. Dit kan ook als een doel van value capturing worden gezien.

6.2.3 Deelvraag 3: Welke strategieën zijn mogelijk om value capturing bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol te maken?

De juiste strategie om succesvolle value capturing te laten plaatsvinden is altijd een **combinatie van politieke en inhoudelijk gerichte acties**, gebaseerd op een **analyse van de Ausgangssituatie** van het project. Voor het slagen van de value capturing is het van groot belang dat er een **sterke groep trekkers** is die het project op de agenda kunnen zetten en andere partijen kunnen enthousiasmeren. Deze groep dient een **projectorganisatie met een onafhankelijke projectleider** op te richten om het value capturing proces in goede banen te leiden. Deze projectleider moet door middel van een analyse van de Ausgangssituatie een strategie bepalen, waarmee bij alle deelnemende partijen **draagvlak** ontstaat voor een bijdrage aan het project. In het geval van gemeenten is het dan vooral ook van belang om te zorgen dat er draagvlak ontstaat **in de gemeenteraad**, omdat dit uiteindelijk het bevoegde gezag is ten aanzien van de bijdrage. De inhoudelijke gerichte acties die de projectleider tot zijn beschikking heeft zijn vooral gericht op de voorwaarden voor value capturing – profijt, toerekenbaarheid en

proportionaliteit terwijl de politiek gerichte acties zich meer richten op de afhankelijkheden tussen de stakeholders.

6.3 Hoofdvraag

Op basis van de deelvragen kan nu een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek:

Op welke wijze kunnen bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol afspraken over value capturing worden gemaakt?

Value capturing tussen publieke partijen wordt vooral ingezet om uiteindelijk een **bijdrage van de rijksoverheid** te krijgen om een infrastructuurproject financieel haalbaar te maken. Om hierin te slagen dient een **duidelijk signaal uit de regio** gegeven te worden omtrent nut en noodzaak van het project, in de vorm van een **substantiële financiële bijdrage**. Dit is niet per definitie een zo hoog mogelijke bijdrage. Naast het verbeteren van de financiële haalbaarheid draagt value capturing ook bij aan het **inhoudelijk verder brengen** van een project.

De juiste strategie om deze bijdrage uit de regio, en vervolgens de bijdrage op rijksniveau, te verkrijgen is altijd een **combinatie van politieke en inhoudelijk gerichte acties**, gebaseerd op een **analyse van de uitgangssituatie** van het project. Hierbij zijn het **creëren van draagvlak** en het **beïnvloeden van de beeldvorming** op alle overheidsniveaus de centrale aandachtspunten.

Voor het slagen van de value capturing is het van groot belang dat er een **sterke groep trekkers** is die het project op de agenda kunnen zetten en andere partijen kunnen enthousiasmeren. Deze groep dient een **projectorganisatie met een onafhankelijke projectleider** op te richten om het value capturing proces in goede banen te leiden. Deze projectleider moet door middel van een analyse van de uitgangssituatie een strategie bepalen, waarmee bij alle deelnemende partijen **draagvlak** ontstaat voor een bijdrage aan het project.

Kort gezegd kan worden geconcludeerd dat succesvolle value capturing vooral afhangt van een sterke groep trekkers, die een project gerealiseerd willen zien en voldoende invloed heeft of creëert om andere partijen te overtuigen van nut en noodzaak van het bewuste project. Waar een wil is, komt een weg.

6.3.1 Overige conclusie

Er is slechts een beperkt verband tussen gecreëerde waarde en overeengekomen bijdragen in het kader van value capturing

Een punt dat opvalt is dat bij geen van de projecten een volledige vertaling wordt gemaakt van de ondervonden economische waardestijging naar een financiële bijdrage. Er wordt geen rekening gehouden met de financiële waarde van bereikbaarheid, leefbaarheid of werkgelegenheid. De redenen hiervoor zijn dat deze waarden niet eenvoudig zijn vast te stellen, en dat de meerwaarde van een dergelijke berekening gezien het karakter van de discussie over value capturing marginaal lijkt te zijn.

6.4 Aanbevelingen

Gedurende het onderzoek zijn inzichten opgedaan over het omgaan met value capturing. Deze inzichten worden hieronder vertaald in aanbevelingen omtrent de inrichting van het value capturing proces. Vervolgens wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.

6.4.1 Aanbevelingen voor overheden en projectleiders

Stel een onafhankelijke projectleider aan

Uit alle projecten is het belang gebleken van een onafhankelijke projectleider, die aanzien geniet bij regionale partijen maar ook bij de hogere overheden de weg weet.

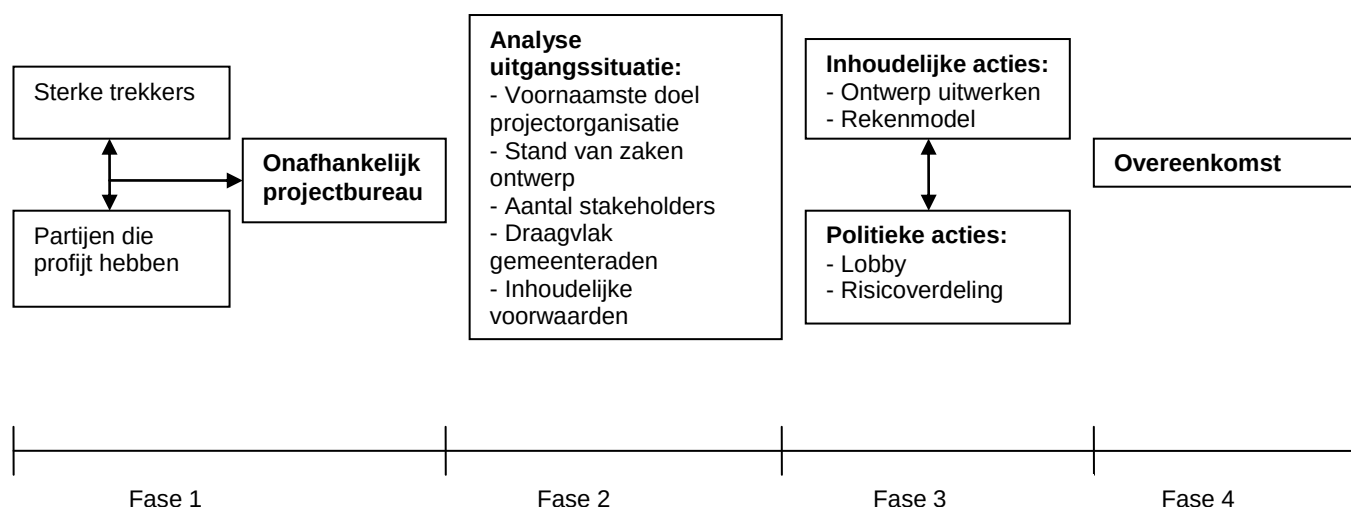
Maak een grondige analyse van de beginsituatie

De route naar succesvolle value capturing is sterk afhankelijk van de beginsituatie waarin het project zich bevindt. Belangrijke indicatoren hierbij zijn:

- Het voornaamste doel van de projectorganisatie
- De stand van zaken van het ontwerp bij aanvang van het proces
- Het aantal betrokken stakeholders
- In hoeverre draagvlak in de gemeenteraad te verkrijgen valt
- In hoeverre door partijen inhoudelijke voorwaarden aan een bijdrage worden verbonden

Richt het proces in op het verkrijgen van draagvlak in de gemeenteraden

Value capturing processen worden op bestuurlijk niveau vaak geleid door stuurgroepen, waarin wethouders als vertegenwoordigers van gemeenten zitting hebben. Echter, het bevoegd gezag ten aanzien van een bijdrage aan het project is uiteindelijk de gemeenteraad. Zonder draagvlak in de gemeenteraad zal een bijdrage er uiteindelijk niet komen.



Figuur 22 Het value capturing proces

6.4.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Integraal of separaat ontwikkelen

Value capturing betreft het verdelen van gecreëerde meerwaarde. Deze waarde wordt gecreëerd door het aanleggen van infrastructuur, maar ook door het ontwikkelen van gebieden. Aangenomen wordt dat wanneer weg en gebied integraal ontwikkeld worden, meer waarde wordt gecreëerd door een betere afstemming. Toch wordt bij projecten als de N201 en de N23 afgezien van integrale ontwikkeling, terwijl het bij een project als de A2 Maastricht wel wordt gedaan. De meerwaarde van integrale ontwikkeling van infrastructuur en gebied ten opzichte van separate ontwikkeling verdient nader onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan het bepalen van de extra (economische) waarde die wordt gecreëerd, maar ook aan een onderzoek naar de afwegingen die worden gemaakt ten aanzien van het al dan niet integraal ontwikkelen. Welke factoren zijn op deze keuze van invloed en hoe kan een juiste afweging gemaakt worden?

7 Discussie

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de validiteit van het onderzoek behandeld en wordt een inschatting gegeven van de bruikbaarheid van de resultaten, aan de hand van de kwaliteitscriteria controleerbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit. Vervolgens wordt ingegaan op de plaats van dit onderzoek in het huidige tijdsbeeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal vragen bij de praktijk van value capturing die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen en die potentiële gebruikers zichzelf kunnen stellen alvorens zij besluiten al dan niet gebruik te maken van value capturing.

7.2 Kwaliteit van het onderzoek

Een belangrijk aspect van kwalitatief goed onderzoek doen is zorg dragen voor controleerbare, betrouwbare en valide resultaten. In deze paragraaf wordt de kwaliteit van dit onderzoek beschouwd. Van Aken et al. (2007) maken voor wat betreft kwaliteitscriteria voor onderzoek een onderscheid tussen controleerbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit.

7.2.1 Controleerbaarheid

Controleerbaarheid houdt in dat kan worden nagegaan op welke wijze een studie is uitgevoerd, zodat een herhaling van het onderzoek dezelfde uitkomsten levert. In dit onderzoek is een onderzoeksopzet opgenomen, waarin ondermeer de selectie van de casussen is toegelicht en is toegelicht hoe de analyse heeft plaatsgevonden. Daarnaast is een literatuurlijst en een lijst van geïnterviewde personen opgenomen. Hiermee kan in principe worden nagegaan hoe het onderzoek is uitgevoerd en hoe de gegevens zijn verzameld. Wel is bij de casusbeschrijvingen niet exact vermeld van wie welke afspraken afkomstig waren, omdat met geïnterviewden is afgesproken dat vertrouwelijk met de gesprekken zou worden omgegaan. Wel is dit terug te vinden middels de gemaakte transcripten.

7.2.2 Betrouwbaarheid

Als student heeft de onderzoeker een relatief onafhankelijke blik, waardoor de uitkomsten van het onderzoek niet zijn gekleurd uit bijvoorbeeld financiële belangen. Wel was het onderwerp en (bestuurlijke) setting waarin value capturing zich afspeelt relatief onbekend voor de onderzoeker, waardoor gebrek aan kennis wellicht de uitkomsten kan hebben beïnvloed.

De relatief open interviews die zijn gehouden laten meer ruimte voor interpretatie bij de onderzoeker dan bijvoorbeeld een enquête met gesloten vragen. Omdat value capturing een proces is dat slecht zichtbaar is in het algehele project en omdat het nauw samenhangt met de inhoudelijke discussie, is het echter de vraag of een meer gesloten vorm van interviewen de juiste antwoorden had opgeleverd omdat veel vragen wat toelichting nodig hadden. Om de ruimte voor interpretatiemogelijkheden te beperken, zijn alle interviews digitaal opgenomen en is vervolgens van de interviews een transcript gemaakt, zodat tijdens de analyse exact kon worden nagegaan wat er tijdens een interview gezegd is. Ook is geprobeerd om de interviews zoveel mogelijk volgens een vast patroon en met dezelfde vragen te laten verlopen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek verder te vergroten, is ook bij alle projecten met meerdere personen gesproken. Er zijn geen grote verschillen in inzichten gekomen. Wel gingen verschillende personen wat dieper in op verschillende aspecten, waardoor niet alle

onderwerpen door alle personen even diepgaand zijn behandeld en niet alle gegevens even goed te controleren zijn. Ten slotte is geprobeerd om zoveel mogelijk informatie te staven aan de hand van overeenkomsten, uitgevoerde studies en historische documenten.

Omdat niet met alle stakeholders die bij de projecten betrokken zijn is gesproken, is een deel van de informatie in de shareholdertabellen gebaseerd op de interpretatie van de onderzoeker. Geprobeerd is om bijvoorbeeld de houding van alle partijen zoveel mogelijk af te leiden uit de interviews. De verwachting is dat dit nauwkeurig genoeg is gebeurd om de uitkomsten van de analyse niet te beïnvloeden. De analyse heeft namelijk op een geaggregeerd niveau over alle stakeholders plaatsgevonden, dus een kleine afwijking in de interpretatie van de houding van een enkele shareholder zal geen grote verschillen in de uitkomst geven.

Ten slotte kan ten aanzien van de betrouwbaarheid worden gesteld dat alle respondenten vrij konden praten. Er is aan alle respondenten duidelijk aangegeven dat, indien nodig, vertrouwelijk met het gezegde om zou worden gegaan. Wel zaten sommige geïnterviewden nog in het proces, waardoor misschien niet alles besproken kon worden. Een ander aspect dat ervoor kan hebben gezorgd dat niet alle informatie boven tafel is gekomen, is dat het voor sommigen al weer een aantal jaar geleden was dat zij met het value capturing proces bezig waren.

7.2.3 Validiteit

De validiteit van een onderzoek geeft de relatie weer tussen de uitkomsten van een onderzoek en de wijze waarop tot deze resultaten is gekomen. Er bestaan drie typen validiteit, namelijk construct validiteit, interne validiteit en externe validiteit.

Construct validiteit

Construct validiteit is de mate waarin een meetinstrument daadwerkelijk meet wat men wil meten. Om tot construct validiteit te komen, is het belangrijk om de verschillende begrippen in het onderzoek helder te communiceren naar de respondenten. Omdat het value capturing proces moeilijk zichtbaar is in het gehele project en nauw samenhangt met de inhoudelijke oplossing van het project, kan het zijn dat respondenten niet altijd juiste antwoord hebben gegeven, omdat niet duidelijk was waarnaar gevraagd werd. Hier is zoveel mogelijk op ingespeeld door de vragen duidelijk in te leiden, en door interviews af te nemen in plaats van vragenlijsten te gebruiken. Het concept value capturing is door de vragenlijst wel compleet gedekt, op basis van de in het theoretisch kader bepaalde invloedsfactoren.

Interne validiteit

Interne validiteit beschouwt conclusies over de relatie tussen gebeurtenissen. Als conclusies over deze relaties verklaard en compleet zijn, is interne validiteit bereikt. Een manier om tot interne validiteit te komen, is door gebruik te maken van systematische analyse technieken. In dit onderzoek is hiervoor gebruik gemaakt van de case ordered predictor outcome matrix. Met deze methode zijn relaties aan te tonen tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Daarnaast is geprobeerd om het value capturing proces vanuit meerdere gezichtspunten en in een breder kader te bestuderen, door te kijken naar relaties tussen het value capturing proces en het inhoudelijke proces, en door vanuit verschillende stakeholders te kijken.

Externe validiteit

Externe validiteit slaat op de mate waarin uitkomsten generaliseerbaar zijn. De casestudy is uitgevoerd over een beperkt aantal projecten. Het is hierdoor niet mogelijk de conclusies te generaliseren. Echter, de verbanden die zijn gevonden zijn dusdanig sterk dat wel vermoed wordt dat deze conclusies bij hernieuwd onderzoek opnieuw

gevonden zullen worden. Het doel van het onderzoek is evenwel niet om een generiek toepasbare strategie voor value capturing te vinden. Immers, elk project waarbij value capturing wordt toegepast heeft dusdanig verschillende uitgangspunten dat een generiek toepasbaar concept waarschijnlijk niet te geven is. De aangedragen strategie in het onderzoek moet dan ook worden gezien als een houvast/zoekrichting voor de inrichting van het value capturing proces.

7.3 Vraagtekens bij value capturing

Tijdens het onderzoek zijn een aantal zaken naar voren gekomen die aanleiding geven tot discussie over de wenselijkheid van het toepassen van value capturing. Hieronder wordt een aantal vragen genoemd die men zich kan stellen alvorens met value capturing wordt begonnen. Hierbij worden voor- en tegenargumenten gegeven.

7.3.1 Wie is verantwoordelijk voor het financieren van infrastructuur?

De financiering van infrastructuur is in Nederland gedecentraliseerd. Het Rijk is verantwoordelijk voor de rijkswegen, de provincie voor de provinciale wegen en de gemeenten voor de gemeentelijke wegen. Het is de vraag of het wenselijk is dat gemeenten mee gaan betalen aan provinciale of rijksinfrastructuur. Er worden middelen gebruikt die de gemeenten normaliter voor andere doeleinden, die wel onder hun verantwoordelijkheid vallen, zouden kunnen gebruiken. Bovendien drukken de bedragen waar het bij value capturing om gaat vaak relatief zwaar op de begroting van gemeenten, terwijl het voor het rijk of de provincie om relatief minder grote bedragen gaat. Bovendien is het de vraag of een project er zonder value capturing bij de lagere overheden helemaal niet zou komen, gezien het kleine aandeel van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van het geheel. Een mogelijk voordeel van het betrekken van gemeenten bij de financiering van provinciale of rijksinfrastructuur, is dat wanneer de financiering bij de traditioneel verantwoordelijke overheidslaag wordt gehouden, oplossingen worden gekozen die minder waarde opleveren voor de samenleving. Doordat ze vroeg in de financiële discussie worden betrokken, hebben de gemeenten ook meer kans om aan te sturen op een oplossing die voor hen de meeste waarde heeft.

7.3.2 Zorgt value capturing voor oneigenlijke besluitvorming?

Er bestaat een groot raakvlak tussen de in dit onderzoek bestudeerde financiële aspecten en de inhoudelijke discussie over projecten. Ze lijken niet los van elkaar te kunnen worden gezien. De inhoudelijke discussie is namelijk van grote invloed op de totale kosten van het project, alsmede op de bereidheid van partijen om bij te dragen. Immers, zij willen waarschijnlijk niet betalen voor een oplossing waarvan zij het nut niet inzien.

Andersom gebruiken partijen de financiële discussie om invloed uit te oefenen op de inhoudelijke oplossing van het project. Zij stellen voorwaarden aan hun bijdrage, die betrekking hebben op de inhoud. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die alleen wenst bij te dragen aan een weg, wanneer deze ten westen van de kern komt en niet zal bijdragen wanneer de weg aan de oostelijke kant komt.

Het maken van dergelijke afspraken over bijvoorbeeld voorkeursstracés en andere inhoudelijke aspecten kan problemen opleveren, omdat na afronding van het value capturing proces nog wel de wettelijk vereiste ruimtelijke orderingsprocedures moeten worden doorlopen, waarbij bijvoorbeeld moet worden gekeken naar het meest milieuvriendelijke alternatief en andere zaken die de uiteindelijke inhoudelijke oplossing kunnen beïnvloeden. Tijdens het value capturing proces kan het dus voorkomen dat financiële afspraken met partijen worden gemaakt op basis van inhoudelijke toezeggingen, terwijl helemaal niet zeker is of deze na zijn te komen. Een mogelijk ander effect is dat gedurende ruimtelijke orderingsprocedures onvoldoende ruimte wordt gegeven aan alternatieve inhoudelijke oplossingen, omdat de oplossing als resultaat van de financiële discussie al min of meer vast ligt.

7.3.3 Zorgt value capturing voor een sub-optimale risico-allocatie?

Bij een aantal van de onderzochte projecten is (een deel van) het risico voor de ontwikkeling van de gebieden ondergebracht bij de markt. Een mogelijk voordeel hiervan is dat het value capturing proces versneld kan worden, omdat de publieke partijen zich minder zorgen om risico's hoeven te maken. Ook kan het ervoor zorgen dat bijvoorbeeld een gemeenteraad instemt met een bijdrage, omdat zij weet dat voor deze bijdrage niet het volledige risico gedragen hoeft te worden.

Een keerzijde van het naar de markt brengen van risico's, is dat deze door marktpartijen afgeprijsd worden. Dit houdt in dat de uiteindelijke kosten mogelijk hoger worden, of dat tegen dezelfde kosten minder scope of kwaliteit wordt geleverd dan wanneer de overheid het risico zou dragen. Daarnaast is de markt niet altijd het beste in staat om risico's te beheersen, wat wederom tot een verdere afprijzing kan leiden.

Een van de redenen waarom risico's naar de markt worden gebracht is dat lagere overheden in veel van de bestudeerde gevallen tegenover de hogere overheid garant moeten staan voor de opbrengsten uit het gebied. Deze zal daarom de opbrengsten uit het gebied zo laag mogelijk voorspiegelen aan de hogere overheid, om zijn risico te beperken. Dit zorgt ervoor dat het totale projectbudget voor de infrastructuur krimpt. Bovendien moet de lagere overheid richting de markt de opbrengsten uit het gebied zo hoog mogelijk voorspiegelen, om de risico's zo gunstig mogelijk over te dragen. Uiteindelijk dwingt de hogere overheid de lagere overheid dus om extra kosten te maken met het naar de markt brengen van risico's, waarbij minder transparant wordt hoe groot de risico's zijn. De kosten zijn uiteindelijk voor de belastingbetaler. Hier kan tegenover worden gesteld dat het niet altijd als wenselijk wordt gezien om als overheid met belastinggeld risico te dragen. De gedachte is dan dat de markt hiertoe beter in staat is.

7.3.4 Leidt value capturing tot ongewenste gebiedsontwikkelingen?

Tijdens de interviews is enkele keren naar voren gekomen dat value capturing gemeenten ertoe kan dwingen om gebieden te ontwikkelen op een tijdstip of een wijze die ze anders niet zouden hebben gekozen, zodat ze kunnen bijdragen aan de infrastructuur. De gebieden worden vaak pas jaren na de oorspronkelijke onderhandelingen ontwikkeld, terwijl op dat moment de markt er misschien heel anders voorstaat. Maar omdat reeds afspraken zijn gemaakt over bijdragen aan de hogere overheid uit het gebied, zal toch een bepaalde opbrengst gerealiseerd moeten worden. Hier kan tegenin worden gebracht dat bijdragen van gemeenten ten opzichte van het totaal niet heel groot zijn, waardoor ze er misschien ook voor kunnen kiezen om deze op een andere wijze te financieren.

Bronvermelding

Bronvermelding algemeen

Aken, J.E. van, Berends, H. en Bij, H. van der (2007). Problem solving in organizations: A methodological handbook for business students. Cambridge University Press.

Binmore, K. (2007). Game theory: a very short introduction. Oxford University Press.

Boeve, D. (2006). Financiering en verevening bij regionale projecten. Opgeroepen op september 6, 2008, van <http://www.ruimte-mobiliteit.nl/download/download.aspx?id=bac6bb7e-3674-4184-bfb5-73fec37f5450>

Bryson, M.J. & Roering, W.D. (1987). Applying private sector strategic planning in the public sector. Journal - American Planning Association 53 (1), pp. 9-22

Bryson, M. J. (2004). What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. Public Management Review, 6(1), 21-53.

Harkes, N. (2008). Value Capturing. Real Estate, Vol. 56 pp. 27-29.

Hendrix, L. (2008). Gesprek met Lieke Hendrix, adviseur Infrastructuur & Mobiliteit AT Osborne.

Huisman, J.J. (2006). Value Capturing: Toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.

Laan, D. van der (2007). Grondexploitatiewet: Alle partijen komen anders aan tafel. Building Business mei 2007, pp. 12-15.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). Qualitative Data Analysis: an expanded sourcebook. Second edition, Thousand Oaks, California: Sage publications.

Nijkamp, P., Burch, M. van der & Vindigni, G. (2002). A Comparative Institutional Evaluation of Public-Private Partnerships in Dutch Urban Land-use and Revitalisation Projects. Urban Studies, Vol. 39, No. 10, 1865-1880

Offermans, R.N. (2003). Gains for Trains: Capitalizing on transit investments. Possible value capture funding methods for Dutch cities. Rotterdam: EUR.

Offermans, R. N. (2004). Value Capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland? Rotterdam: EUR.

Schaik, J.P. van (2008). Gesprek met Jan-Pieter van Schaik, adviseur Infrastructuur & Mobiliteit AT Osborne.

Srivastava, P.K. et al. (2004). Stakeholder-based SWOT analysis for succesful municipal solid waste management in Lucknow, India. Waste Management 25 (2005), 531-537.

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2000). Het ontwerpen van een onderzoek. Derde druk. Utrecht: Lemma.

Viersen, V. (2007). De Grondexploitatiewet: de oplossing voor grondexploitatie of een bron van nieuwe knelpunten? Rotterdam: EUR.

Viersen, V. (2008). Gesprek met Valerie Viersen, adviseur Legal & Contracting AT Osborne.

Vries, A. de (2006). Verevening sleutel tot bijdragen uit gebiedsontwikkeling voor infrastructuur. Opgeroepen op augustus 4, 2008, van http://www.ruimte-mobiliteit.nl/Website/_t0_p0_m7_i4332.htm

Vries, A. de (2008). Gesprekken met Albert de Vries, businessmanager Infrastructuur & Mobiliteit AT Osborne

Welles, H (2005). Bereikbaarheid anders betalen. Over de mogelijkheden en beperkingen van value capturing bij de financiering van infrastructuur. Nijkerk: Van de Ridder.

Wolff, H. de (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Wolff, H. de (2006). Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Yin, R.K. (2002). Case Study Research: Design and Methods, Third Edition. Sage Publications, Inc.

Bronvermelding casestudy

N201

Literatuur:

Realisatiebesluit N201+, november 2004.

Regioakkoord Masterplan N201+, november 2002.

Van Twist, ten Heuvelhof, Kastelein en Hertogh (2003). Essay: Van eenvoudige wegomlegging naar bestuurlijke gordiaanse knoop. Den Haag / Delft / Utrecht.

Wolff, H. de (2006). Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Internet:

www.n201.info

Interviews:

J.W. (Jan-Willem) Kuil, adviseur AT Osborne

P.J.M. (Paul) Regouin, oud-wethouder gemeente Amstelveen

A.A. (Albert) de Vries, adviseur AT Osborne, voormalig projectdirecteur N201

C.P. (Chris) de Vries, directeur B&U provincie Noord-Holland

N23 Westfrisiaweg

Literatuur:

Regioakkoord N23 Westfrisiaweg, oktober 2007

Internet:

www.n23westfrisiaweg.nl

Interviews:

J.W. (Jan Willem) de Boer, wethouder gemeente Heerhugowaard

A. (Arthur) Helling, projectleider financiering projectbureau Westfrisiaweg

J-P. (Jan-Pieter) van Schaik, adviseur AT Osborne, manager projectbureau Westfrisiaweg

J. (Jan) Wijnker, wethouder gemeente Koggenland

A2 Maastricht

Literatuur:

Aveco-deBondt (2002) Maastricht raakt de weg kwijt II: een PPS oplossing voor de A2-problematiek in de regio Maastricht

Bestuursovereenkomst, 2003

Projectbureau A2 Maastricht (datum onbekend). Historisch overzicht A2 Maastricht

Samenwerkingsovereenkomst, 2006

Tweede aanvullende bestuursovereenkomst, 2006

Internet:

www.a2maastricht.nl

Interviews:

J. (Jos) Geurts, manager gebiedsontwikkeling projectbureau A2 Maastricht

D.H.M. (Denis) Lintzen, manager bedrijfsvoering projectbureau A2 Maastricht

J. (Jeroen) Maas, manager planvorming projectbureau A2 Maastricht

A.A. (Albert) de Vries, adviseur AT Osborne, voormalig projectdirecteur A2 Maastricht

A9 Badhoevedorp

Literatuur:

Bestuursvereenkomst, 2005

Internet:

www.badhoevedorpa9.nl

Interviews:

W. (Wieger) Apperloo, adviseur AT Osborne

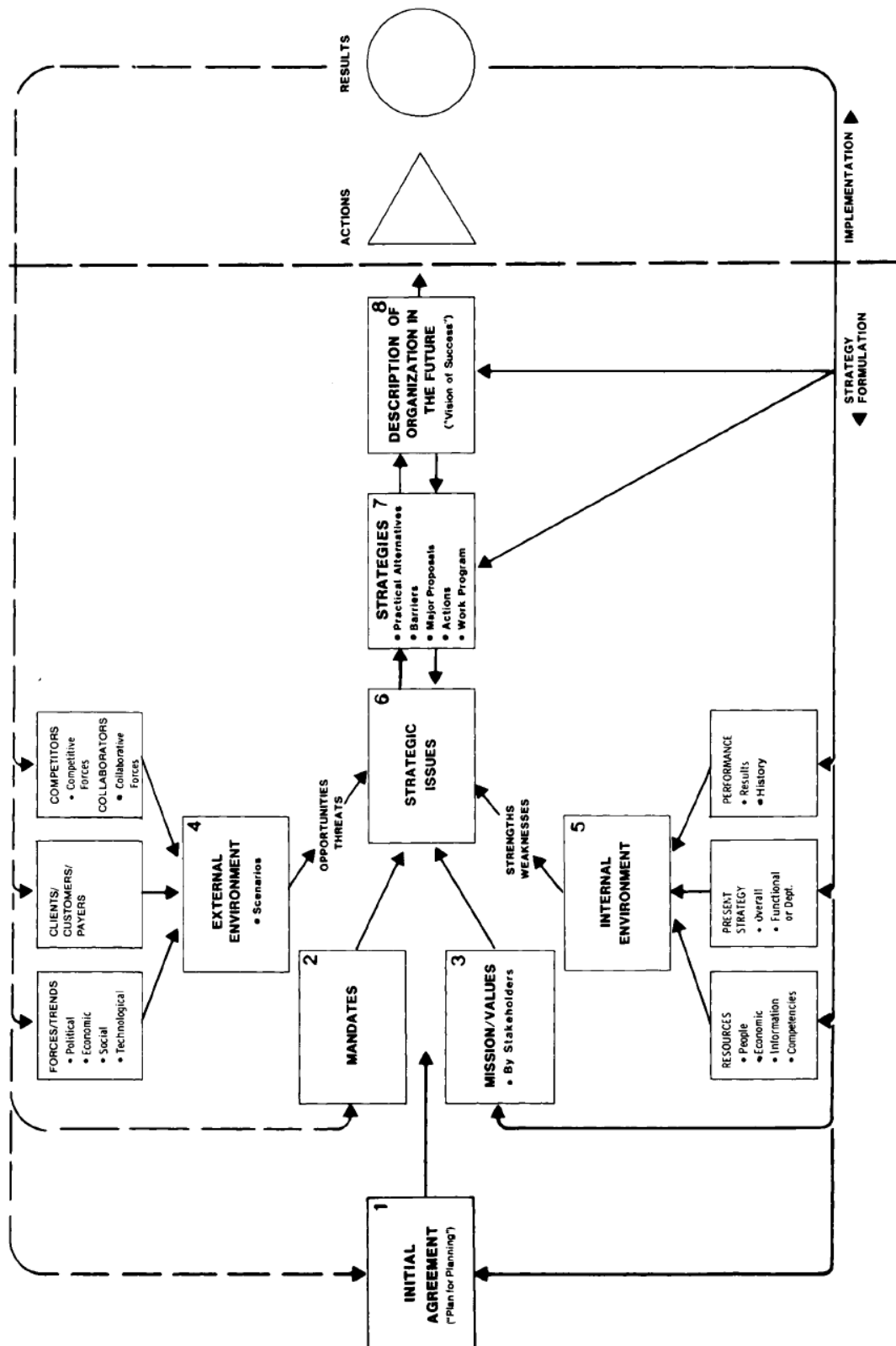
M. (Martijn) van Berkel, ruimte-ontwikkelaar Bohemen

E. (Erik) Tenkink, oud-projectleider A9 Badhoevedorp Rijkswaterstaat Noord-Holland

M. (Matthie) Vermeulen, projectleider omlegging A9 gemeente Haarlemmermeer

A.A. (Albert) de Vries, adviseur AT Osborne

Bijlage 1: Strategisch planvormingsmodel



Figuur 23 Strategisch planvormingsmodel (Bryson, 1987)

Bijlage 2: Interview

Inleiding

- Even voorstellen
- Wat is value capturing?
- Doel van het onderzoek
- Verstrekking van informatie aan derden
- Opzet van het interview

Deel 1: Algemene vragen

Algemeen

1. Kunt u in het algemeen iets vertellen over het project?
2. Wat was/is uw rol binnen het project?
3. Wat was/is uw rol ten aanzien van value capturing bij dit project?

Moment in de tijd

4. Wanneer is het value capturingsproces in gang gezet?
 - a. Hoe ver was het project op dat moment gevorderd?
5. Wanneer zijn de afspraken over value capturing afgerond?
 - b. Hoe ver was het project op dat moment gevorderd?

Procesafspraken

6. Welke procesafspraken zijn vooraf gemaakt om tot afspraken te komen?
7. Waarom is dit op deze wijze gedaan?

Deel 2: Voorwaarden voor value capturing

Profijt

8. Hoe is bepaald welke waardeestijging de aanleg van de weg ten gevolge zal hebben? Waarom?
9. Hoe is dit vertaald in een financiële bijdrage? Waarom?
10. Wat waren knelpunten bij de bepaling van deze waarden?
11. Hoe is met deze knelpunten omgegaan?

Toerekenbaarheid

12. Hoe is bepaald aan wie deze waardeestijging ten goede komt? Waarom?
13. Wat waren knelpunten bij de bepaling hiervan?
14. Hoe is met deze knelpunten omgegaan?

Proportionaliteit

15. Hoe is bepaald hoe deze waardeestijgingen over de begunstigden verdeeld wordt? Waarom?
16. Wat waren knelpunten bij de bepaling van deze verdeling?
17. Hoe is met deze knelpunten omgegaan?

Perceptie

18. Was de value capturing in uw ogen succesvol? Waarom?
19. Stemde uw perceptie over een reëel bedrag overeen met de voorgerecalculeerde bedragen?
 - b. Zo nee, hoe groot was het verschil tussen uw perceptie en de voorgerecalculeerde bedragen?
20. Stemde uw perceptie over een reëel bedrag overeen met de daadwerkelijk overeengekomen bedragen?
 - c. Zo nee, hoe groot was het verschil tussen uw perceptie en de overeengekomen bedragen?

Effect van de methode

21. Wat is de invloed geweest van de gekozen aanpak op de voortgang van het proces?
22. Wat is de invloed geweest van de gekozen aanpak op de overeengekomen bijdrage?

Deel 3: Afhankelijkheden bij onderhandeling over value capturing

Actoren

23. Met welke actoren heeft u onderhandeld over de bijdrage aan de infrastructuur?
24. Welke belangen en wensen hadden deze actoren?
25. Welke macht hadden deze actoren?
26. Wat was het standpunt van deze actoren t.o.v. het *project*?
27. Wat was het standpunt van deze actoren t.o.v. het *proces*?

Strategie

28. Op hoeveel procent bijdrage vanuit de gebiedsontwikkeling aan de weg heeft u ingezet?
29. Welke strategie heeft u hiervoor gebruikt? Waarom?
30. Welke acties heeft u ondernomen om het standpunt van andere actoren te wijzigen? Waarom?
31. Op welke wijze heeft u gebruik gemaakt van de omgeving van het project om uw doelen te verwezenlijken?

Gebruik van afhankelijkheden

32. Welke interventies hebben tijdens de onderhandeling plaatsgevonden?
33. Welke invloed hadden deze interventies op het proces ?
34. Welke invloed hadden deze interventies op de hoogte van de overeengekomen bijdrage?

Deel 4: Value capturing bij toekomstige projecten

35. Wat zou u bij een toekomstig project waarbij value capturing aan de orde komt anders doen?
36. Hoe ziet u de invloed van nieuwe wetgeving als de Grondexploitatiewet op value capturing voor wat betreft:
 - De onderhandelingspositie van de betrokken partijen
 - De opbrengsten uit value capturing
 - De snelheid van het proces
37. Stel dat deze wetgeving beschikbaar was geweest, had u er dan gebruik van gemaakt?

Afsluiting

- Vragen/opmerkingen
- Verwerking interview wordt teruggekoppeld

Bent u op een later tijdstip bereikbaar voor aanvullende vragen? Per telefoon/e-mail?