

Gereedschap voor publiek-private samenwerking

De samenwerking tussen publieke en private partijen verloopt vaak stroef. Een model dat de inbreng van de partijen kwantificeert, kan helpen om de samenwerking zowel politiek als bedrijfseconomisch op gang te houden.

De overheidsinvesteringen zijn in het afgelopen decennium sterk gedaald en liggen thans op een laag niveau. In het licht van het toenemende belang van een goed internationaal vestigingsklimaat is een inhaalmanoeuvre noodzakelijk. Daartoe zal geïnvesteerd moeten worden in kwaliteitsverbetering op terreinen als bereikbaarheid, veiligheid en milieu. Indachtig de door de overheid geformuleerde plannen in de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* (Vinex) is hiermee over een aanzienlijk aantal jaren een grote stroom aan middelen gemoed. Bij stedelijke projecten, waartoe dit artikel zich beperkt, wordt al snel gewezen op de grote mogelijkheden van publiek-private samenwerking, kortweg PPS.

Over PPS is veel te doen, maar voorbeelden van succesvolle PPS-en bij stedelijke projecten van enige omvang zijn slechts beperkt te vinden¹. Vooral de samenwerking tussen publieke en private partijen laat nogal eens te wensen over. In dit artikel wordt een methode aangereikt, die de bijdrage van de afzonderlijke partijen kwantificeert. Hiermee is zowel de bedrijfseconomische evaluatie van een PPS-project, als de samenwerking tussen de partijen gediend. Dit artikel is geschreven vanuit de optiek van een verzekeraar/belegger, één van de partijen die volgens de Vinex deel zou moeten uitmaken van een PPS. PPS wordt hier opgevat als een langlopend, niet vrijblijvend samenwerkingsverband van publieke en private partijen die voor gezamenlijke rekening een ruimtelijke investering realiseren, waarbij de partijen, naar mate van eerder overeengekomen participatie en risico, kosten en opbrengsten onderling verdelen. Allereerst wordt aangegeven vanuit welke invalshoeken publieke en private partijen een PPS be-

naderen en wat de kenmerkende verschillen zijn. Vervolgens zal worden verduidelijkt welke projecten geschikt lijken voor PPS. Daarna wordt een model gepresenteerd waarmee kan worden nagegaan, in welke mate de overheid een bijdrage kan leveren aan de haalbaarheid van een stedelijk project. Het nieuwe hiervan is dat een kwantificering plaatsvindt van de economische waarde van een stedelijk project. Tot slot wordt de beleidsbetekenis besproken.

Publieke en private perceptie

De overheid is in de eerste plaats voorwaardenscheppend georiënteerd: 'top-down'. Gedacht kan worden aan het voorzien in infrastructuur en bestuurlijke coördinatie, zoals bij een ontwerp-tracéwet. Publieke partijen letten op maatschappelijk rendement. Dit begrip is lastig objectiveerbaar. Volgens Vinex heeft maatschappelijk rendement in ieder geval te maken met versnelling en verhoging van ruimtelijke investeringen op binnenstedelijke locaties. Private partijen hanteren veelal een objectgerichte aanpak: 'bottom-up'. Beleggers eisen voor de toevertrouwde gelden van derden een aanvaardbaar risico en een minimum rendement. Voor een belegger gaat het om meer financieel rendement, of een lager risico ten opzichte van andere beleggingsmogelijkheden, al dan niet in vastgoed, al dan niet in Nederland.

Uiteraard is de overheid er veel aan gelegen dat op door haar strategisch geachte locaties zoveel mogelijk private investeringen worden uitgelokt. Een probleem is dat de overheid op voorhand niet weet of de door haar gewenste private investeringen ook daadwerkelijk tot stand komen. Bij grote binnenstedelijke projecten bij voorbeeld, vat een belegger ondersteuning door de overheid op als

een noodzakelijke, maar niet altijd voldoende voorwaarde voor investeringen. Het Rijk probeert deze patstelling te voorkomen door gemeenten te dwingen PPS-constructies aan te gaan op straffe van het mislopen van rijkssubsidies. Deze aanpak is in veel opzichten nuttig, maar het dilemma wordt niet zo zeer opgelost, als wel verschoven naar gemeenten. De lokale overheden hebben echter nauwelijks ervaring met grote stedelijke projecten, zoals het Haagse Nieuwe Centrum, het Integraal Plan Noordrand en het IJ-oeverproject. Ook dit maakt 'externe' kapitaalverschaffers, beleggers en rijksoverheid, huiverig om daadwerkelijk in steden te gaan investeren.

Wanneer PPS?

Wanneer een ruimtelijk investeringsproject door middel van PPS voor alle partijen meer rendement oplevert dan een investering die het zonder PPS moet doen, is een PPS-aanpak aantrekkelijk.

Het cruciale motief voor PPS is gelegen in de aard van het project. Tabel 1 typeert ruimtelijke investeringen door middel van twee criteria. Het eerste criterium is de mate van multifunctionaliteit van het project. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin een project is opgebouwd uit verschillende gebruiksfuncties, zoals woningen, winkels, kantoren, horeca en de z.g. publieksfuncties: museum, bibliotheek, theater, enzovoort. Het tweede criterium is de aanwezigheid van kenmerken van collectieve goederen (gebruik is niet individualiseerbaar en niemand is van gebruik uit te sluiten).

Projecten lenen zich eerder voor PPS naarmate multifunctionaliteit meer en collectiviteit minder aanwezig is. Het multifunctionele karakter biedt mogelijkheden voor extra cash-flow door samenhang tussen planonderdelen; het niet-collectieve karakter biedt ruimte voor marktwerking en vereveningsarrangementen tussen planonderdelen op basis van profijtelijke samenhang. In de tabel zijn projecten rechtsonder zinvol voor PPS. Een nieuw of te revitaliseren binnenstadsdeel, waarbij zowel publieke als private planonderdelen worden nagestreefd, is een voorbeeld.

1. Zie voor een recent overzicht: P.P. Kohnstamm, L.B. Uittenbogaard, T.G. Geurts en Th.G.M. Vermeegen, *Publiek-private samenwerking*, SBV, nummer 5, Amsterdam, 1991.

Berekening van synergie

In een PPS brengen publieke partijen grond, infrastructuur en publieke functies in, private partijen woningen, kantoren en winkels. Om een gemeenschappelijk projectbelang bij verschillende doelstellingen van deelnemende partijen herkenbaar te maken dient in de eerste plaats de haalbaarheid van een project als geheel aangegeven te worden. Dit komt neer op het prognosticeren van een ruimtelijk-economisch draagvlak: lokt het project naar verwachting voldoende koopkrachtige vraag uit voor de beoogde projectfuncties? Waar het om gaat is dat partijen elkaar kunnen vinden in een economische draagvlakanalyse.

Op welke wijze kan de economische haalbaarheid van een stedelijk project in beeld worden gebracht? In opdracht van het Overleg Ruimtelijke Investerings is een analysemethode ontwikkeld waarbij drie invalshoeken zijn geïntegreerd, te weten, de bestuurlijk-juridische organisatie van een PPS, een analyse van de projectaanpak en een economische analyse van het draagvlak van het project gebaseerd op een onderzoek naar de verschillende functies die het project herbergt². De draagvlakanalyse is ontwikkeld ten behoeve van rendementsberekeningen voor Scheveningen-Badplaats³. Deze komt op het volgende neer.

Een multifunctioneel project (MFP) bestaat uit functies en elementen. Een functie levert cash-flow vanwege bestedingen door gebruikers, zoals bewoners, bezoekers en werknemers. Elementen zijn projectonderdelen die bijdragen aan de cash-flow van de functies, maar zelf geen cash-flow voor het project genereren. Het gaat dan vooral om de openbare ruimte en om (vervoers-)infrastructuur.

De overheid kan de cash-flow verhogen door inbreng van elementen, zoals goed openbaar vervoer, en door publieke functies, zoals een museum. Voor meer inzicht in de over-

Tabel 1. Typologie van ruimtelijke investeringen

Aanwezigheid kenmerken collectief goed	Gebruik	
	Enkelvoudig	meervoudig
Aanzienlijk	tunnel	cultureel-centrum
Weinig	kantoorpand	binnen-stadsdeel

heidsinvloed dient de totale cash-flow van een MFP gesplitst te worden in primaire cash-flow en afgeleide cash-flow per functie, en cash-flow als gevolg van projectschaarste. Tabel 2 brengt deze splitsing in beeld. Identificatie van deze drie kasstroomcomponenten schept de mogelijkheid het ruimtelijk-economisch draagvlak, dat is de som van de drie cash-flowcomponenten, te koppelen aan overheidsbeleid in de vorm van subsidies, realisering van publieke functies en locatiebeleid.

De component primaire omzet is die omzet van een bepaalde functie als ware het een 'stand alone'-functie. Een voorbeeld is een kantoor op een snelweglocatie. Component b, de afgeleide omzet, is de cash-flow door de synergie tussen functies. Hier kan gedacht worden aan de extra horeca-omzet als gevolg van theaterbezoek. Uitgangspunt is dat gebruikers die worden aangetrokken door de aanwezigheid van één functie, ook andere functies zullen bezoeken. De functiesynergie is te berekenen op basis van het aantal bezoeken door één gebruiker. Een gebruiker kan een werknemer, een bewoner of een toerist zijn. Het volgende voorbeeld is ontleend aan de draagvlakanalyse van Scheveningen-Badplaats. Stel dat een MFP bestaat uit vier functies: een theater, een winkelcentrum, woningen en een symboolfunctie, het Kurhaus. In tabel 3 staan de zoekfrequenties weergegeven. Daaruit is onder andere af te leiden dat

van elke tien bezoekers aan het theater er één ook iets besteedt in een winkel en nog eens twee het theaterbezoek combineren met het Kurhaus. Tabel 3 geeft getalsmatig inzicht in de samenhang tussen de functies in een MFP. Op de hoofd diagonaal staat het primaire bezoek per functie weergegeven, bezoek op basis van functiesynergie in alle andere cellen. Met behulp van tabel 3 kan het waargenomen bezoek per functie gesplitst worden in primair en afgeleid bezoek.

Van locatiesynergie, tot slot, is sprake als door een combinatie van functies en elementen een dermate unieke locatie ontstaat dat de vraag de vestigingsmogelijkheden overschrijdt, zodat relatieve prijsstijgingen optreden. Even goed als functiesynergie is ook de toekomstige locatiesynergie identificeerbaar. Onderzoek kan aanknopingspunten bieden met welke locatie-opslagen voor functies gerekend moet worden als (over-)aanbod elders drastisch wordt afgeremd of niet. Motivatie daarbij is om de visies van de PPS-partijen onder één noemer te brengen. Lukt dit niet, dan zal de kwaliteit en de samenhang van een stedelijk project danig verminderen en bestaat het gevaar dat het project afgeblazen wordt. Een actueel voorbeeld is het IJ-oeverproject. Gelet op de ambities wat betreft samenhang in functies en bereikbaarheid, kan schaarste worden gecreëerd als het toekomstige aanbod van kantoren elders wordt afgeremd.

Tabel 2. Cash-flow van een multifunctioneel project

Cash-flowcomponent	Bron	Omzetelement
a. Primair	Stand-alone functie	Volume/prijs
b. Afgeleid	Samenhang functies	Volume
c. Schaarste	Unicité project	Prijs

2. Overleg Ruimtelijke Investerings (ORI), *Aanbevelingen voor PPS bij grootstedelijke investeringsprojecten*, Den Haag, december 1991.

3. Nadere informatie over de specificatie van het ruimtelijk-economische draagvlakmodel voor Scheveningen-Badplaats is bij de auteur verkrijgbaar.

Tabel 3. Gemiddelde bezoekfrequenties in een MFP

Aanleiding bezoek aan MFP	Theater	Winkelcentrum	Woningen	Kurhaus
Theater	1	0,1	0	0,2
Winkelcentrum	0	1	0	0,1
Woningen	0	0,1	1	0
Kurhaus	0,1	0,2	0	1

De operationalisering van synergie biedt mogelijkheden voor een modelmatige aanpak. De som van de in tabel 3 onderscheiden componenten, het verwachte ruimtelijk-economisch draagvlak, is op te vatten als de 'vraagzijde' van een MFP. De 'aanbodzijde' bevat de meer traditionele informatie omtrent (ruimtelijke) investeringen in termen van geld, ruimtebeslag en vloeroppervlak. Door middel van exploitatieschema's, voor een MFP als totaal en voor de afzonderlijke functies, worden beide zijden met elkaar geconfronteerd in termen van beslissingscriteria en kencijfers voor deelnemende PPS-partijen. Gedacht kan worden aan het aanvangsrendement en de interne rentevoet voor de belegger, de verwachte creatie van arbeidsplaatsen en de winstmarges op de berekende omzetten voor exploitanten. Te zamen leidt dit tot een bewerkelijke, maar relatief eenvoudige modelstructuur, waarin de functie- en locatie-synergie wordt geoperationaliseerd.

Modelinput

Even belangrijk als de modelspecificatie is de modelinput. Deze is projectgebonden. In veel gevallen zijn de benodigde gegevens te vinden. Twee hoofdproblemen zijn de segmentatie van de totale stroom bezoekers/gebruikers in diverse scenario's en de empirische onderbouwing van de bezoekfrequenties. De scenario's zijn onder meer afhankelijk van de ruimtelijke inrichting van het plangebied, de aanwezigheid van symbool-functies/publiekstrekkingen, weers- en seizoengevoeligheid, bereikbaarheid en concurrentie/complementariteit met andere functies buiten het project. Wat betreft de empirische onderbouwing moet worden bedacht dat zelfs bij het volledig ontbreken van gegevens een modelbenadering zinvol is. Het uitspreken van 'guesstimates' door betrokkenen maakt het werkproces in de studiefase doorzichtiger⁴.

Beleidsbetekenis

De voornaamste beleidsmatige betekenis is uiteraard het vergroten van het inzicht in het (toekomstige) ruimtelijk-economische draagvlak: levert een MFP naar verwachting voldoende op om omvangrijke investeringen te plegen. Een ander voordeel is dat met de analyse de afstemming tussen de private en publieke partijen met verschillende doelstellingen kan worden verbeterd. De inbreng van de verschillende partijen kan bij voorbeeld met een computer worden gesimuleerd. Het draagvlakmodel biedt mogelijkheden om de economische uitstraling van publieke functies en elementen te becijferen. Welke synergie gaat bij voorbeeld uit van een muziektheater op de omzet van commerciële functies? Maar ook, onder welke voorwaarden en bijdragen van of participatie door de overheid – infrastructuur, inrichting openbare ruimte – kan een MFP economisch haalbaar worden en voldoen aan bepaalde rendementscriteria? Grote stuurmanskunst is vaak nodig om te laveren tussen de 'natuurlijke' neigingen van publieke partijen – sociale woningbouw, tegemoet willen komen aan conflicterende verlangens van belanghebbenden die geen partij in een PPS zijn – en die van private partijen die uiteindelijk slechts interesse tonen voor de 'krenten in de pap'.

Samenvatting

Van overheidszijde wordt voor het welslagen van het toekomstige ruimtelijke beleid een belangrijke betekenis toegekend aan publiek-private samenwerking. Om PPS te ontwikkelen tot een middel ter realisering van kwalitatief betere ruimtelijke investeringen, zullen alle partijen een leerproces moeten doormaken. Inherent aan het nieuwe van PPS heeft tot op heden de verdelingsproblematiek overheerst; het middel is tot doel verheven. Voor de juridische vormgeving van PPS, kennis van het

werkproces, financieringsconstructies en bestuurlijke verantwoordelijkheid – hoe belangrijk ook overigens – bestond vaak aanzienlijk meer aandacht dan voor de vraag of een stedelijk project op termijn wel zal kunnen renderen.

In dit artikel is het accent gelegd waar het uiteindelijk hoort, namelijk op het stedelijke investeringsproject zelf. De bestaansgrond van een PPS wordt primair gezocht in het multifunctionele karakter van een grootstedelijk project, risicovermindering, de mogelijkheden van kosten- en opbrengstverevening en in schaarste die het project creëert. Met behulp van het hierboven geschetste ruimtelijk-economische draagvlakmodel kunnen synergieën worden opgespoord en geoptimaliseerd om ondersteuning te bieden bij een gezamenlijke oordeelsvorming over een strategische investering. Een minimum rendement voor beleggers is en blijft daarbij essentieel. Daar worden zij op beoordeeld; het is tegelijkertijd waarborg voor feitelijke revitalisering en voor een hogere, blijvende kwaliteit van onze grote steden.

Rob Bakker

De auteur is werkzaam bij Nationale-Nederlanden, afdeling Research.

4. Opmerkelijk is dat er nauwelijks kwantitatief onderzoek voorhanden is over ruimtelijk-economische synergie tussen functies. Een van de weinige bronnen: *Mixed use development handbooks*, Urban Land Use Institute, Washington D.C.