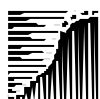


Leerervaringen uit Publiek Private Samenwerking

*Het PPS-traject “Heerlijkheid ’t Groene Woud”
(Kortenhoef Noord-Holland)*

Thamar Kok
Helma van de Voort
Wim Wiersinga



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2003/235
Ede, 2003

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/235 en het aantal exemplaren.

Oplage 150 exemplaren

Samenstelling Thamar Kok, Helma van de Voort, Wim Wiersinga
Foto's Peter Kurstjens (PPS-bureau landelijk gebied)
Kaart Bart Looise
Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Publiek Private Samenwerking (PPS) kan worden gezien als beleidsinstrument waarbij private initiatieven mede worden ingezet om publieke doelen te realiseren. PPS-projecten vinden nu al plaats binnen verschillende sectoren in Nederland. In de toekomst zal er waar mogelijk steeds meer gezocht worden naar PPS-constructies om de realisatie van beleidsdoelen dichterbij te brengen.

Ook bij de ontwikkeling van het landelijk gebied zijn PPS-constructies mogelijk. Zij zijn niet alleen mogelijk maar ook onontbeerlijk als het gaat om de ontwikkeling en versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied. Maar de mogelijkheden worden nog niet ten volle benut. Dit komt onder meer omdat een nieuwe deskundigheid en andere opstelling van bestuurders en ambtenaren wordt gevraagd, die hen veelal nog niet eigen is.

Inzicht in PPS-projecten die al in de praktijk plaatsvinden, geven waardevolle ervaringskennis over PPS. Het verzamelen van deze praktijkervaringen staat ten dienste van de kennisoverdracht over de aanpak van PPS-projecten. De directie Platteland (voorheen GRR) van LNV heeft het Expertisecentrum LNV opdracht gegeven om leerervaringen over een specifiek PPS-project op te tekenen. Het PPS-bureau landelijk gebied fungeerde hierbij als gedelegeerd opdrachtgever.

Dit rapport beschrijft het verloop van het PPS-project "Heerlijkheid 't Groene Woud" in de gemeente Wijdmeren. Het betreft een project dat al zes jaar loopt en zich nog niet in de uitvoeringsfase bevindt. Aan de hand van succes en faalfactoren die voor PPS in het algemeen gelden wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze factoren bij dit specifieke PPS-project een rol spelen.

LNV heeft in dit project nauwelijks een rol gespeeld. Er liggen echter voor LNV wel mogelijkheden om binnen PPS een positief stimulerende rol te hebben als het gaat over kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied.

De informatie die ten grondslag ligt aan de rapportage heeft het Expertisecentrum verkregen uit literatuur en interviews met betrokkenen bij het PPS-project. De mensen die hebben meegewerkt aan de interviews worden hierbij van harte bedankt

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Werkwijze	9
2 Publiek Private Samenwerking	11
2.1 Algemeen	11
2.2 PPS in het landelijk gebied	11
2.3 Succes- en faalfactoren	12
3 “Heerlijkheid ’t Groene Woud”	13
3.1 Aanleiding	13
3.2 Globaal verloop	13
3.3 Huidige stand van zaken	16
3.4 Centrale knelpunten	16
3.5 Succes- en faalfactoren PPS traject ’t Groene Woud	17
3.5.1 Noodzaak van publieke samenwerking	17
3.5.2 Een actorenanalyse vooraf	18
3.5.3 Het doordenken van procesarchitectuur en projectmanagement	18
3.5.4 Het opbouwen van vertrouwen tussen partners	18
3.5.5 Een bestuurlijke trekker	19
3.5.6 Democratische legitimatie	19
3.5.7 Grondverwervingstrategie	19
3.5.8 Scope-optimalisatie	19
3.5.9 Output gericht werken	20
3.5.10 Openbare aanbesteding	20
4 Leerervaringen	21
4.1 Leerervaringen op basis van succes en faalfactoren	21
4.2 Algemene leerervaringen	22
4.3 Kernpunten	22

5	Bronnen	25
5.1	Literatuur	25
5.2	Geïnterviewden	26
Bijlage 1	Historie PPS-project “Heerlijkheid ’t Groene Woud”	27
Bijlage 2	Interviewvragen	29

Samenvatting

Publiek Private Samenwerking (PPS) wordt vanuit de overheid beschouwd als een middel voor het realiseren van haar publieke beleidsdoelstellingen. Ook bij gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied kan PPS een rol spelen. Er liggen mogelijkheden bij bijvoorbeeld Strategische Groenprojecten, 'groen met rood'-trajecten en cultuurhistorische projecten. Tot nu toe zijn de ervaringen met PPS in het landelijk gebied beperkt.

Op initiatief van het Ministerie van LNV is het PPS-bureau landelijk gebied ingesteld. De directie Platteland (voorheen GRR) heeft namens LNV zitting in de stuurgroep die het PPS- bureau aanstuurt. Het bureau geeft advies en ondersteuning aan overheden bij projecten in het landelijk gebied waar PPS een toegevoegde waarde kan bieden. Uitwisseling van kennis en ervaring over PPS in de praktijk speelt hierbij een rol. In opdracht van de Directie Platteland, met als gedelegeerd opdrachtgever het PPS-bureau Landelijk Gebied, heeft het Expertisecentrum LNV gezocht naar de leerervaringen uit het PPS-project "Heerlijkheid 't Groene Woud" in de gemeente Wijdmeren.

Het PPS- project "Heerlijkheid 't Groene Woud" is een kleinschalig PPS- project uit de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Het gebied 't Groene Woud ligt ten zuiden van Kortenhoef in de gemeente Wijdmeren. In dit gebied is de kwaliteit van landschap en natuur de laatste jaren sterk achteruit gegaan. Er ligt een voormalige vuilstortplaats die invloed heeft op de waterkwaliteit en daarnaast is sprake van verrommeling door volkstuintcomplexen en in onbruik geraakte kassen. De toenmalige gemeente 's Graveland (nu Wijdmeren) heeft samen met de Vereniging Natuurmonumenten en ING Vastgoed Ontwikkeling B.V. rond 1997 een haalbaarheidsonderzoek en een visie voor landschapsverbetering voor het gebied opgesteld. De visie omvat een ontwerp voor herinrichting van het gebied. In dit plan wordt uitgegaan van het principe "rood betaalt voor groen"; woningbouw levert de financiële middelen voor de benodigde kwaliteitsslag van landschap en natuur. Anno 2003 is deze kwaliteitsslag nog niet gemaakt. Een belangrijk knelpunt vormt de bouw van de woningen op een planologisch niet-gewenste plek. Daarnaast is voor de sanering van de vuilstortplaats de bijdrage door subsidies een onzekere factor.

Bij de invulling van de PPS gaat het ook bij dit project om maatwerk. Om leerervaringen uit het project te benoemen is gebruik gemaakt van succes- en faalfactoren die bij PPS een rol spelen:

- de noodzaak van publieke samenwerking;
- een actorenanalyse vooraf;
- het doordenken van procesarchitectuur en projectmanagement;
- het opbouwen van vertrouwen tussen partners;
- een bestuurlijke trekker;
- het verzorgen van democratische legitimatie;
- een tijdige grondverwervingstrategie;
- optimalisering van de scope van het project;
- output gericht werken;
- openbare aanbesteding.

In het kort zijn de bevindingen voor elk van deze succes- en faalfactor de volgende:

- publieke samenwerking tussen de verschillende overheidslagen heeft niet vanaf het begin plaatsgevonden. De noodzaak tot een bredere publieke samenwerking tussen gemeente en VROM, LNV, Provincie en Hoogheemraadschap, ontstond gaandeweg;
- er lijkt geen aandacht te zijn gegeven aan een actoren- en risicoanalyse vanaf het begin;
- er is aandacht geweest voor procesarchitectuur en projectmanagement maar de indruk bestaat dat het proces niet over de volle breedte is doordacht;
- tussen de drie initiatiefnemers (Gemeente, Natuurmonumenten en ING-Vastgoed) bestond op basis van eerdere ervaringen met elkaar een vertrouwensband. In hoeverre er in de latere fase met de andere betrokkenen gebouwd is aan een vertrouwensband is moeilijk in te schatten;
- de bestuurlijke trekkracht is door de gemeentelijke herindeling in de loop van het project verminderd;
- de democratische legitimatie is gezocht toen het plan voor kwaliteitsverbetering van het gebied er lag. Er werd naar flexibiliteit gezocht in het vigerende ruimtelijke beleid;
- vanaf het begin is er bij de initiatiefnemers een heldere strategie geweest ten aanzien van de grondverwerving;
- Door het instellen van de projectgroep met daarin de belangrijkste partijen, is uiteindelijk een optimale scope bereikt;
- binnen het project is output gericht gewerkt door de financiering van de kwaliteitsverbetering van het gebied uit de opbrengsten van de woningbouw te laten plaatsvinden;
- in het plan was geen sprake van openbare aanbesteding.

Op basis van deze bevindingen zijn vervolgens leerervaringen geformuleerd.

Behalve leerervaringen op basis van succes- en faalfactoren zijn de volgende algemene leerervaringen beschreven:

- de lange looptijd van het traject betekent een duurdere uitvoering van het plan; stijging van de grondprijzen;
- op overheidsniveau is weinig oog voor de trage besluitvorming van de publieke partijen en de gevolgen die dit heeft voor de bereidheid van private partijen om in een PPS-traject deel te nemen;
- de lange looptijd van het traject betekent dat steeds weer andere ontwikkelingen mee gaan spelen;
- Voor PPS-constructies in het landelijk gebied zijn er diverse mogelijke rollen voor LNV. In het PPS-project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” heeft LNV echter een geringe rol gespeeld;
- Uiteindelijk blijkt vooral het (nieuwe) provinciaal Streekplan voor de definitieve realisering van het PPS-project op gemeentelijk niveau het bepalende beleidskader te vormen.

Het centrale knelpunt waar het project tegenaan is gelopen, is dat het plan uitgaat van een integrale aanpak van het gebied, maar dat de woningen op een planologisch niet-gewenste plek zijn geprojecteerd. De initiatiefnemers rekenden op flexibiliteit van het beleid. Er is daarbij toch onvoldoende oog geweest voor de bestuurlijke context en de noodzaak van aanpassing van bestaand beleid. Het onvoldoende doordenken van een actoren- en risicoanalyse van het project van begin tot einde heeft bij het ontstaan van dit knelpunt een rol gespeeld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Publiek Private Samenwerking (afgekort PPS) in het landelijk gebied, wordt door LNV beschouwd als middel voor het realiseren van haar 'groene' doelstellingen. In het landelijk gebied zijn echter nog weinig succesvolle PPS-projecten. De Bestuursraad van LNV heeft het PPS-bureau landelijk gebied ingesteld om hier kansrijke projecten aan te pakken. Dit bureau is in oktober 2000 van start gegaan. Doel van het PPS-bureau landelijk gebied is om overheden te leren samenwerken met private partijen om de beleidsdoelen voor de groene ruimte (beter of sneller) te realiseren. Eén van de activiteiten die het bureau onderneemt ligt op het gebied van kennismanagement; communicatie en onderzoek om ontwikkeling en uitwisseling van kennis en ervaring over PPS te bevorderen (PPS-bureau landelijk gebied, 2002).

1.2 Doelstelling

Het PPS-bureau landelijk gebied heeft als belangrijkste doel op dit moment dat de kennis over PPS in het landelijk gebied wordt uitgebreid. Er wordt vooral ingesprongen op de behoefte om, aan de hand van concrete PPS-projecten, kennis en leerervaringen over PPS specifiek voor het landelijk gebied beschikbaar te maken. Zij hoopt hiermee zowel binnen LNV als binnen de diverse overheidsniveaus het nieuwe denken dat hoort bij een uitvoeringsinstrument als PPS, te stimuleren en te faciliteren. Het PPS-project "Heerlijkheid 't Groene Woud" betreft een kleinschalig PPS-traject, dat al een aantal jaren loopt, gestagneerd is geweest en waar mogelijkheden gezocht worden om door te starten. Daarom is gekozen om uit dit project de diverse leerervaringen op te tekenen.

1.3 Werkwijze

In opdracht van de Directie GRR, met als gedelegeerd opdrachtgever het PPS-bureau Landelijk Gebied, heeft het Expertisecentrum LNV gezocht naar de leerervaringen uit het PPS traject "Heerlijkheid 't Groene Woud".

De opzet van dit project is als volgt geweest:

- inlezen in de gebiedsvisie "Heerlijkheid 't Groene Woud";
- inlezen in algemene informatie over PPS;
- verzamelen van materiaal van diverse betrokkenen;
- het maken van een historisch overzicht;
- het houden van interviews;
- analyseren van alle gegevens;
- het schrijven van dit rapport.

2 Publiek Private Samenwerking

2.1 Algemeen

Publiek private samenwerking (PPS) wordt door de rijksoverheid en óók door LNV gezien als een uitvoeringsinstrument; dus een middel en geen doel op zich. Om PPS als uitvoeringsinstrument te kunnen gebruiken, speelt de samenwerking tussen de publieke en private sector een essentiële rol. Door samenwerking worden private initiatieven dienstbaar gemaakt aan publieke doelen, met als resultaat een maatschappelijke meerwaarde voor de realisatie van publieke doelen. De meerwaarde kan bijvoorbeeld bestaan uit een gunstige prijs-kwaliteit verhouding, een snellere uitvoering, toegevoegde creativiteit, en het beperken van overheidsfinanciering. Door PPS kan zo de kwaliteit van de publieke dienstverlening worden verhoogd. Echter de te borgen publieke belangen moeten goed verankerd zijn, terwijl ook de private partijen voldoende ruimte moeten krijgen binnen de gestelde kaders. Iedere betrokken partij behoudt de eigen verantwoordelijkheid en identiteit en dit vraagt om een heldere verdeling van zeggenschap en risico's.

Voor verschillende sectoren zijn actieplannen opgesteld voor verdere stimulering en toepassing van PPS. Dit geldt voor de sectoren weginfrastructuur, railinfrastructuur, scholenbouw, overheids- en zorghuisvesting, nuts en stedelijke ontwikkeling. Tevens richt het kabinet haar aandacht op de totstandkoming van PPS bij gebiedsontwikkeling (Minister van Financiën, vergaderjaar 2002-2003).

Er zijn in hoofdlijnen twee verschillende PPS-constructies denkbaar:

- een PPS-concessie;
- PPS in een samenwerkingsverband.

Bij een PPS-concessie bepaalt de overheid welke dienst (of product) aangeboden wordt en binnen welke randvoorwaarden deze tot stand moet komen, bijvoorbeeld op het gebied van de infrastructuur. De private sector is verantwoordelijk om binnen de gestelde randvoorwaarden te bepalen hoe de dienst of product geleverd wordt. Bij PPS in een samenwerkingsverband gaat het om gezamenlijke planontwikkeling voor een gebied tussen private partijen en de overheid. Dit rapport gaat over een dergelijk traject.

PPS kent vandaag de dag zeker nog beperkingen. Reden hiervoor is onder andere dat PPS een andere werkwijze van de overheid vraagt. Een nieuwe manier van denken en werken moet eigen worden gemaakt. Kortom, het toepassen van PPS kent nog veel discussie tussen publieke en private partijen (Ministerie van Financiën, vergaderjaar 2002-2003).

2.2 PPS in het landelijk gebied

De ervaringen met PPS in het landelijk gebied zijn nog beperkt. De PPS-constructies die tot dusver hebben plaatsgevonden, speelden zich vooral af in het stedelijk gebied. PPS in het landelijk gebied is gestoeld op dezelfde principes als in het stedelijk gebied (ruimtelijke plannen en investeringen aan elkaar koppelen); het verschil zit echter in

de thema's die spelen (groen, cultuurhistorie, recreatie) en daarom is PPS in het landelijk gebied ook interessant voor de realisatie van doelen van LNV. PPS in het landelijk gebied is een vorm van integrale gebiedsontwikkeling die past in de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie 'behoud door ontwikkeling' en de ontwikkelingsplanologie in het algemeen. Specifiek voor het landelijk gebied is het inzetten van waardevermeerdering van grond om onrendabele 'groene' doelen te financieren.

Trajecten waar mogelijkheden liggen voor PPS in het landelijk gebied zijn:

- Strategische Groenprojecten/'Groen in en om de stad' zoals Meerstad Groningen;
- 'groen met rood'-trajecten;
- 'ruimte-voor-ruimte'-trajecten waarmee herstructurering of sanering van rommelige gebieden plaatsvindt; hier is het project "Heerlijkheid 't Groene Woud" een voorbeeld van;
- Reconstructiegebieden;
- Herstructurering glastuinbouw;
- cultuurhistorie, natuur, architectuur en water, zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie;
- natuur en recreatie, zoals de 'Grenzeloze Veluwe';
- projecten in het rivierengebied zoals ontgrondingen.

2.3 Succes- en faalfactoren

Hoe de PPS-constructie invulling krijgt, verschilt van project tot project. Het gaat om maatwerk en daar is geen blauwdruk voor te geven.

Het rapport "Publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied; een introductie voor overheden" noemt wel een aantal succes- en faalfactoren die bij PPS een rol spelen (PPS-bureau landelijk gebied, 2002):

- de noodzaak van publieke samenwerking: helderheid over wat de gezamenlijke overheid wil;
- een actorenanalyse vooraf: inzicht in de vraag of een vertegenwoordiging van alle belangen aan tafel zit;
- het doordenken van procesarchitectuur en projectmanagement: samenwerking tussen overheid en marktpartijen faseren, niet meteen één contract dat beide partijen bindt;
- het opbouwen van vertrouwen tussen partners; van belang voor een langdurige relatie, alle belangen moeten in eerste instantie open op tafel komen;
- een bestuurlijke trekker die weet wat hij/zij wil maar flexibel is in de uitvoering: aanwezigheid van een flexibele bestuurder;
- het verzorgen van democratische legitimatie: rekening houden met controle organen zoals Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad;
- een tijdige grondverwervingstrategie, dit wil zeggen een keuze maken over de verwerving van de grond. Dit betekent of aankoop door een betrokken actor, of onteigening door de gemeente;
- optimalisering van de scope van het project: de reikwijdte van een project wordt bepaald door het aantal actoren dat profijt kan hebben van een overheidsinvestering en daar zelf met een investering aan kan bijdragen;
- output gericht werken: hierbij wordt gedoeld op het resultaat dat bereikt moet worden, een product of een dienst;
- openbare aanbesteding: De overheid dient zorgvuldig te werk te gaan bij het zaken doen met marktpartijen. Overheden kunnen in principe niet op voorhand een exclusieve relatie aangaan met één bedrijf. Derhalve is het belangrijk goed inzicht te hebben wanneer openbare aanbesteding noodzakelijk is.

Ook vooroordelen over en onbekendheid met PPS bij de partners kan belemmerend werken bij de samenwerking.

Naast de hierboven genoemde succes- en faalfactoren, zijn er natuurlijk ook algemene succes- en faalfactoren voor projecten. In de analyse van het project "Heerlijkheid 't Groene Woud" wordt gefocused op de bovengenoemde specifieke factoren.

3 “Heerlijkheid ’t Groene Woud”

3.1 Aanleiding

Het gebied 't Groene Woud, ligt in de gemeente Wijdmeren, voorheen 's Graveland, ten zuiden van de kern Kortenhoef. In dit gebied is de kwaliteit van landschap en natuur de laatste jaren sterk achteruit gegaan. Er ligt een voormalige vuilstort. Ook is er sprake van rommelige volkstuincomplexen en er staan deels aan het gebruik onttrokken kassen. De gemeente 's Graveland heeft in het verleden o.a. via juridische stappen geprobeerd om met name iets tegen de verrommeling te doen. Dit bleek geen haalbare kaart omdat de situatie te lang gedoogd is door diezelfde gemeente. Rond 1997 is onder andere op initiatief van de toenmalige gemeente 's Graveland, en met medewerking van Vereniging Natuurmonumenten plus ING Vastgoed Ontwikkeling B.V., een haalbaarheidsonderzoek en visie voor landschapsverbetering in 's Graveland opgesteld. In deze visie, welke medio 1998 klaar was, wordt een mogelijkheid geboden om de vervuilde grond te saneren en kassen te laten verdwijnen door middel van woningbouw in een landgoedachtige vorm. Dit alles volgens het principe “rood betaalt voor groen”. De gezamenlijke aanpak van de problematiek van het gebied door middel van deze PPS constructie, biedt een integraal pakket ter verbetering van het gebied.

3.2 Globaal verloop

In November 1999 wordt deze visie gepresenteerd aan o.a. VROM en LNV, mede omdat een deel van de bebouwing gepland is in het Groene Hart. In Juli 2000 vindt op rijksniveau een interne discussie over het plan plaats. Hieraan nemen medewerkers van VROM (inclusief de inspectie ruimtelijke ordening) en LNV deel. Belangrijkste discussiepunt is de strijdigheid van bouwen buiten de bebouwingscontouren in het Groene Hart met het vigerende Rijksbeleid. In mei 2001 wordt een projectgroep Groene Woud ingesteld door de subcommissie voor de gemeentelijke plannen en de stadsvernieuwing van de Provinciale Planologische Commissie (PPC). Deze projectgroep heeft als taakstelling om informatie te verzamelen op grond waarvan de provincie een definitieve afweging kan maken. De projectgroep komt in 2002 met haar eindrapport. In deze periode wordt ook een nieuw streekplan Noord-Holland Zuid voorbereid. In het najaar van 2002 ligt het ontwerp Streekplan ter inzage. Natuurmonumenten maakt bezwaar tegen de rode contour welke vlak naast Kortenhoef is geprojecteerd. Dit betekende namelijk verlies van meerwaarde van het oorspronkelijk plan. Op 17 februari 2003 is het definitieve streekplan Noord-Holland Zuid vastgesteld en zijn de concrete mogelijkheden voor bebouwing vastgelegd en begrensd. Sloop van kassen biedt ruimte voor woningbouw in samenhang met bodemsanering en landschapsverbetering van 't Groene Woud. Dit streekplan biedt geen mogelijkheden voor het ontwikkelen van een landgoed ten zuiden van de stort zoals voorgesteld in de oorspronkelijke gebiedsvisie van de initiatiefnemers. Met dit streekplan is de oorspronkelijke integrale aanpak van dit gebied dus niet meer mogelijk. Wel biedt het plan mogelijkheden om gesegmenteerd over meerdere locaties woningbouw in combinatie met groenontwikkeling te realiseren. In bijlage 1 is een uitgebreider historisch overzicht opgenomen.

*Foto 1 Het landschap ten zuiden van Kortenhoef
Opstreckende verkaveling, grasland, hoge waterstand en petgaten, bosjes, rietland; op
de achtergrond de landgoederen van 's Graveland en achter de bomenrij een
kassencomplex*



*Foto 2: De voormalige vuilstort
opgehoogde percelen, de sloten zijn gedicht, begroeiing en kleinschalige agrarische
activiteiten*



Kaart van het gebied
(ondergrond Topografische Dienst Emmen)



Het plangebied voor het PPS-project "Heerlijkheid 't Groene Woud"

-  Groene hart
-  Stiltgebied
-  Rode Contour
-  Vogelrijktijengebied
-  Reservaatgebied
-  Landgebruikplan "Heerlijkheid 't Groene Woud"
-  Voormalige vuilstort

3.3 Huidige stand van zaken

Anno 2003, is het nieuwe streekplan Noord-Holland Zuid vastgesteld waarbij de rode contouren zodanig zijn vastgelegd, dat het project 't Groene Woud in zijn oorspronkelijk vorm geen doorgang kan vinden. Dit streekplan biedt wel mogelijkheden om op een aantal plaatsen sanering van kassencomplexen in combinatie met woningbouwontwikkeling te realiseren. En tevens noemt het streekplan de mogelijkheid van een nieuw landgoed in de omgeving van Kortenhoef. Het leek er even op dat ten tijde van het kabinet Balkenende I (Stellingnamebrief), meer ruimte zou komen voor projecten als 't Groene Woud. Betrokken partijen hebben in de afgelopen maanden ook weer een actieve poging ondernomen om het (integrale) project onder de aandacht van zowel Rijks- als provinciale overheid te brengen. Het inmiddels definitieve nieuwe streekplan Noord-Holland Zuid zet een demper op deze activiteit.

3.4 Centrale knelpunten

De belangrijkste doelstellingen van het plan "Heerlijkheid 't Groene Woud" betreffen een verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied en het saneren van de vuilnisbelt. Het plan moet hierbij passen binnen de ruimtelijke beleidslijnen die gelden voor het gebied 't Groene Woud.

Het gebied 't Groene Woud heeft op diverse manieren en op verschillende niveaus een beschermde status:

- maakt deel uit van het nationaal landschap Groene Hart;
- ligt gedeeltelijk in de speciale beschermingszone in het kader van de Europese Vogelrichtlijn en Wetlandsconventie (Verdrag van Ramsar) Overigens is pas in 2000 (een deel van) het gebied aangewezen als vogelrichtlijngebied;
- ligt buiten de bebouwingscontouren van het streekplan Gooi en Vechtstreek 1998;
- is volgens het streekplan Gooi en Vechtstreek 1998 aangewezen als bodembeschermingsgebied en stiltegebied;
- behoort tot het gebied Vechtstreek-Zuid van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het plan voor de "Heerlijkheid 't Groene Woud" ligt in de Linievelden die open moeten blijven volgens het Linieperspectief;
- vraagt ook om aanpassing van het gemeentelijke bestemmingsplan, i.v.m. functiewijziging van de grond.

Met name de woningbouw binnen het gebied 't Groene Woud, past niet in het vigerende rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid.

In 1999 is in opdracht van de provincie een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de verontreinigingssituatie met betrekking tot de stortplaats. Er is geen sprake van directe humane risico's. Wel heeft de stortplaats een sterk versturende en negatieve invloed op de natuurwaarden in de omgeving.

Ook vindt in het kader van het NAVOS project monitoring plaats om de verspreiding van verontreinigd grondwater vast te stellen. De monitoringsperiode loopt tot 2003, hierna zal een beeld van de urgentie van een eventueel noodzakelijke sanering bestaan. De sanering van de belt is niet zodanig, dat er op korte termijn subsidie uit reguliere middelen beschikbaar zal komen. In hoeverre subsidiering vanuit andere fondsen mogelijk is, is niet duidelijk (Projectgroep 't Groene Woud, 2001?).

De financiering van de sanering is onderwerp van discussie geweest binnen de GS van de provincie Noord Holland. Vraag was of de provincie een bijdrage moest leveren aan dit project waarbij ook geld uit de markt wordt gebruikt voor een sanering die voor de provincie een lage prioriteit heeft.

Voor de subsidie van de bodemsanering was door de provincie in het kader van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV) een bedrag van ongeveer 226.891

euro¹ gereserveerd. Dit bedrag is opgenomen in het Provinciaal bodemsaneringsprogramma 2001 – 2004. Bij de toekenning van dit bedrag is ervan uitgegaan dat er een bijdrage in de saneringskosten vanuit de markt zal komen in verband met de woningbouwplannen. Het niet doorgaan van de plannen betekent dat de ISV- bijdrage wordt geschrapt. De totale saneringskosten moeten dan worden meegenomen in het bodemsaneringsprogramma Landelijk Gebied. Over de nadere invulling van de stortplaatsenproblematiek binnen het programma Landelijk Gebied was anno 2001 nog niet veel bekend.

In de visie landschapsverbetering in 's Graveland is het uitgangspunt voor de haalbaarheid van het plan dat de grondverwerving, oppervlaktesanering van de belt, herstel en (her)inrichting van het gebied door de woningen worden opgebracht. Voor de verdere sanering van de vuilstort is er van uitgegaan dat dit door middel van subsidies wordt gefinancierd.

Samenvattend betekent dit dat de sanering van de vuilstortplaats in belangrijke mate afhankelijk is van de bijdrage uit de markt en dat de bijdrage door middel van subsidies waaronder die van de Provincie een onzekere factor is.

3.5 Succes- en faalfactoren PPS traject 't Groene Woud

Ook binnen dit PPS-traject is sprake van maatwerk. Om leerervaringen uit dit traject te kunnen halen is het relevant om "Heerlijkheid 't Groene Woud" te plaatsen naast de succes- en faalfactoren, genoemd in paragraaf 2.3. Uit de diverse informatiebronnen wordt hieronder aangegeven hoe zaken met betrekking tot de succes- en faalfactoren gelopen zijn. In het hoofdstuk "leerervaringen" worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3.5.1 Noodzaak van publieke samenwerking

Tussen Natuurmonumenten en de gemeente bestond de noodzaak tot samenwerking, omdat zij beiden beheerder in het gebied zijn. Vervuiling door de vuilnisbelt had consequenties voor de waterkwaliteit in dit gebied, maar ook voor de aangrenzende natuurgebieden. Daarnaast speelden ook de verrommeling in het gebied zelf een rol. Verder is er binnen de gemeente behoefte aan uitbreiding van het woningaanbod. De belangen voor de drie initiatiefnemende partijen zijn:

- Gemeente: aanpak verrommeling en sanering van de grond, en uitbreiding van het aantal woningen.
- Natuurmonumenten: verbetering van de landschapskwaliteit, verbetering van grondwaterkwaliteit van aangrenzende gebieden welke in bezit zijn van Natuurmonumenten.
- ING-Vastgoed: investeren met winstoogmerk, mogelijkheden tot marktverbreding.

Tussen Natuurmonumenten en de gemeente bestonden al contacten. Daarnaast was Natuurmonumenten bekend met ING en deze partij was bereid tot samenwerking.

Daardoor ontstond een samenwerkingverband tussen deze drie partijen.

In tweede instantie zijn andere overheden zoals VROM, provincie, LNV, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht betrokken. Bij de subcommissie voor de gemeentelijke plannen en stadsvernieuwing van de PPC blijkt behoefte aan aanvullende informatie te bestaan. Om deze aan te leveren wordt in 2001 de projectgroep 't Groene Woud in het leven geroepen. Hierin hadden vertegenwoordigers van de Provincie, de Gemeente, het Ministerie van VROM, het Hoogheemraadschap en de Vereniging Natuurmonumenten zitting. Het instellen van de projectgroep 't Groene Woud kan gezien worden als vorm van publieke samenwerking. Hier vond in geformaliseerde vorm overleg tussen verschillende overheidslagen plaats. LNV was overigens niet in de projectgroep vertegenwoordigd. Publieke samenwerking tussen de verschillende overheidslagen heeft niet vanaf het begin af aan plaatsgevonden. De noodzaak tot een bredere publieke samenwerking ontstond gaandeweg.

¹ De gereserveerde ISV bijdrage bedroeg 500.000 gulden. De kosten van de door de gemeente voorgestelde voorkeursvariant waren begroot op 4 miljoen gulden

3.5.2 Een actorenanalyse vooraf

Voor zover uit de interviews blijkt, zijn in eerste instantie ING-Vastgoed, Natuurmonumenten en de gemeente 's Graveland van mening geweest dat het essentieel was om eerst een gedegen plan te hebben alvorens eventueel andere partijen betrokken te maken. In de zomer van 1999 zijn andere partijen waaronder de Inspectie RO West van VROM en de directie Noordwest van LNV nader geïnformeerd over het plan. Tijdens deze bijeenkomst is onder meer aan de orde geweest wat te verwachten was met betrekking tot rol en opvatting van o.a. de gemeente(raad), VROM, LNV, Provincie, projectontwikkelaars en betrokken particuliere eigenaren. Er lijkt geen aandacht te zijn gegeven aan een actoren- en risicoanalyse vanaf het begin. Toen het plan er eenmaal lag heeft een actorenanalyse plaatsgevonden.

3.5.3 Het doordenken van procesarchitectuur en projectmanagement

In het traject van de haalbaarheidsstudie is in eerste instantie nog geen betrokkenheid van de provincie. De drie partijen die het voortouw hebben genomen, hebben bewust gekozen de regie in eigen hand te houden. Ze hebben ook bewust nagedacht over de te doorlopen fasen. Inmiddels is de initiatief- en oriëntatiefase achter de rug. Dit heeft een plan opgeleverd waarbij ook al vooruit gekeken is naar de beheer- of exploitatiefase. Deze is namelijk in handen gelegd van Natuurmonumenten.

In hoeverre procesaspecten van belang voor de realisering van het plan doordacht zijn is moeilijk te achterhalen. Het gaat hierbij om inzicht in bestuurlijke besluitvorming en het belang van een bestuurlijke trekker. Het plan moet bijvoorbeeld passen binnen het Streekplan, het vigerende ruimtelijke rijksbeleid en voor subsidie van de Provincie passen in het saneringsprogramma en hiermee treden nu juist knelpunten op. Opvallend is overigens dat het Linieperspectief voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie tijdens de interviews niet genoemd is.

Er is dus wel aandacht geweest voor een procesarchitectuur, maar de indruk bestaat dat het proces niet over de volle breedte is doordacht.

3.5.4 Het opbouwen van vertrouwen tussen partners

Een vertrouwensband tussen gemeente Natuurmonumenten en ING-Vastgoed bestond al in het gegeven dat de drie vertegenwoordigers van deze organisatie elkaar al goed kenden.

Nadat het plan op schrift was gesteld, hebben de drie actoren via het organiseren van een bijeenkomst, in de zomer van 1999, het draagvlak voor het project proberen te vergroten. Bij de bijeenkomst waren onder andere de Inspectie RO-West van VROM en de directie NW van LNV aanwezig. De bijeenkomst was een opstapje naar het bouwen van een relatie. In november 1999 heeft een interne discussie tussen VROM en LNV over het plan plaatsgevonden. Zowel de inspectie van VROM als LNV Noordwest hadden een positieve grondhouding ten aanzien van het plan. Vanuit het rijksbeleid lag het plan bij de Rijksoverheid moeilijk. Met name het gegeven dat gebouwd zou worden in 't Groen Hart vormde voor VROM een bezwaar. LNV had bezwaar tegen de grote omvang (100 appartementen benodigd voor de financiering van het groen) en de locatie van het landgoed.

Naar aanleiding van een advies van de subcommissie voor de gemeentelijke plannen van de PPC is de projectgroep 't Groene Woud ingesteld. Samenstelling van deze groep was als volgt:

- Provincie Noord Holland;
- Ministerie van VROM; inspectie Ruimtelijke Ordening;
- Gemeente 's Graveland;
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV);
- Vereniging Natuurmonumenten.

Het lijkt alsof er twee groepen zijn ontstaan. Namelijk de drie betrokkenen vanaf het begin plus daarnaast de projectgroep die samengesteld was uit vertegenwoordigers van (semi)publieke partijen.

Tussen de drie initiatiefnemers bestond op basis van eerdere ervaringen met elkaar een vertrouwensband. In hoeverre er in de latere fase met de andere betrokkenen gebouwd is aan een vertrouwensband is moeilijk in te schatten.

3.5.5 Een bestuurlijke trekker

In het begin van het project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” hebben de toenmalige burgemeester en wethouder van de gemeente ’s Graveland een belangrijke rol gespeeld. Zij waren degenen die op bestuurlijk niveau de zaak trokken. Hierbij maakten zij gebruik van netwerken die o.a. bij de directeur van Natuurmonumenten aanwezig waren.

Bij het samenvoegen van de gemeente ’s Graveland tot de gemeente Wijdmeren, heeft het project enige vertraging opgelopen. Er ontstond een grotere gemeente met andere prioriteiten en ook met een andere burgemeester. De bestuurlijke trekkracht is op dat moment overgegaan naar de wethouder. Via een lobbystructuur heeft de gemeente voortdurend gewerkt aan het winnen van voorstanders voor het plan. De bestuurlijke trekkracht is door de gemeentelijke herindeling in de loop van het project verminderd.

3.5.6 Democratische legitimatie

Voor de democratische legitimatie van het project is door de initiatiefnemers vooral contact gezocht met Provincie en het Ministerie VROM.

Met name VROM had in eerste instantie vanwege het vigerende beleid problemen met het bouwen in het Groene Hart. Na de kabinetswisseling (2002) zijn er, volgens betrokkenen, signalen dat het ministerie van VROM in het kader van ontwikkelingsplanologie flexibeler geworden is met betrekking tot het bouwen in het Groene Hart. Het doel hiervan is te komen tot verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. Bij de Provincie zijn vooral op het niveau van de Gedeputeerde Staten kritische vragen gesteld. Hier speelden politieke tegenstellingen tussen twee gedeputeerden met een verschillende politieke kleur een rol. Op provinciaal niveau is de subcommissie voor de gemeentelijke plannen van de PPC in de besluitvorming betrokken geweest; resulterend in een rapport van een ingestelde projectgroep en uiteindelijk ook in het nieuwe Streekplan Noord-Holland Zuid, dat in februari 2003 is vastgesteld door PS. In de beginfase is LNV enigszins bij het plan betrokken. Dit gebeurde door het plan mede aan LNV te presenteren. Naar aanleiding hiervan heeft een interne discussie tussen LNV en VROM over het plan plaatsgevonden. Maar verder heeft LNV geen rol van betekenis gespeeld.

Op gemeentelijk niveau is een informatiebijeenkomst gehouden waarbij de gemeenteraad in kennis is gesteld van het plan. Het betrof hier geen gemeentelijk besluit over of inspraak op het plan. Daarnaast is voor omwonenden een informatieve bijeenkomst gehouden.

De democratische legitimatie werd, toen het plan voor het project er eenmaal lag, vooral gezocht op rijks- en provinciaal niveau. Er werd naar flexibiliteit gezocht in het vigerende ruimtelijke beleid.

3.5.7 Grondverwervingstrategie

De visie voor landschapsverbetering in ’s Graveland schetst dat het beheer van het groen in de toekomst van cruciaal belang is. De Vereniging Natuurmonumenten speelt hierbij als natuurbeschermingsorganisatie een belangrijke rol. Zij heeft in het gebied al percelen in eigendom, bovendien grenst ’t Groene Woud aan door Natuurmonumenten beheerde natuurgebieden. De grond die voor het realiseren van het plan nog nodig is wordt gekocht van particuliere eigenaren. Dit gebeurt door ING Vastgoed. Het uitkopen van agrariërs gebeurt op vrijwillige basis. Hierna komen de gronden in beheer (belt) en eigendom (overige gronden) van Natuurmonumenten. Uit bovenstaande volgt dat er vanaf het begin bij de drie initiatiefnemers een heldere strategie geweest is ten aanzien van de grondverwerving die nodig was voor het plan. In hoeverre deze strategie bekend was bij andere overheden is niet duidelijk.

3.5.8 Scope-optimalisatie

De actoren, die uiteindelijk direct profijt hebben bij de uitvoering van dit project, en van het begin af aan betrokken zijn geweest:

- Gemeente: woningbouw.
- Natuurmonumenten: gaat in eerste instantie na eventuele uitvoering van dit project, investeren in het beheer van dit gebied. Later wordt besloten of zij zelfs eigenaar van het gebied wordt.

- ING-Vastgoed koopt in eerste instantie de benodigde grond aan, en wil de bouw van de woningen plus de sanering van het gebied voor een deel voorfinancieren.

Partijen die profijt kunnen hebben maar in eerste instantie niet betrokken zijn geweest:

- LNV: Kwalitatieve verbetering van het gebied;
- VROM: verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en sanering van het gebied;
- Provincie: koppeling sanering met woningbouw;
- Hoogheemraadschap AGV: Verbeteren en garanderen voldoende waterkwaliteit.

In eerste instantie heeft het project geen optimale scope gehad. Door het instellen van de projectgroep met daarin de belangrijkste partijen, is uiteindelijk wel een optimale scope bereikt.

3.5.9 Output gericht werken

Het doel van het project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” is: sanering van het gebied. Dit is bereikbaar door opbrengsten uit de bouw van woningen (het product). Het uiteindelijk beheer wordt, zoals al eerder aangegeven in handen gelegd van Natuurmonumenten. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er binnen het project output gericht wordt gewerkt.

3.5.10 Openbare aanbesteding

Grondposities spelen binnen dit project zeker een rol. De verdeling van de grond is op dit moment als volgt:

- Gemeente Wijdmeren;
- Omliggende gebieden behoren aan Natuurmonumenten;
- Daar waar sprake is van verrommeling in het gebied is dit deels opgekocht door ING-Vastgoed, en daarnaast deels nog in handen van een particuliere eigenaar.

Het idee voor het project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” loopt inmiddels al zes jaar en is nog steeds niet in de realiseringsfase. Dit heeft consequenties voor de grondposities, en daarmee samenhangende grondprijzen van het gebied waar nu nog de oude kassen staan. De grondprijzen stijgen. In het oorspronkelijke plan was er geen sprake van openbare aanbesteding omdat ING Vastgoed door het aankopen van de grond automatisch ook betrokken zou zijn bij het uitvoeren van de rood voor groen constructie.

4 Leerervaringen

4.1 Leerervaringen op basis van succes en faalfactoren

- Om te komen tot het realiseren van PPS- projecten is het van belang dat de overheid met één mond spreekt. In het traject “Heerlijkheid ’t Groene Woud” blijkt dat gaandeweg het traject hetzij Provincie hetzij VROM een struikelblok vormt. Provincie en VROM hadden eerder betrokken kunnen worden. Dilemma hierbij is wel dat de kans om snel te komen tot een concreet plan verkleind wordt. Leerpunt is dat in ieder geval meer oog had moeten bestaan voor de processen die binnen Provincie en VROM spelen. Dit is ook onderdeel van een goed doordenken van het proces van begin tot einde.
- Gezien bovenstaande is het bij de actorenanalyse van belang na te gaan welke partijen men nodig heeft bij de diverse fases om vervolgens met deze actoren aan de planvorming te beginnen.
- Bij het faseren van het project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” lijkt vergeten te zijn het belang van besluitvorming deugdelijk voorbereid mee te nemen. Uit de interviews blijkt namelijk dat de private partij geen notie heeft hoe een dergelijk proces plaatsvindt op provinciaal niveau. Blijkbaar is er tijdens de planvorming niet of onvoldoende over gesproken.
- Niet alle van belang zijnde partijen waren vanaf het begin af aan bij het project betrokken. Weliswaar zijn zij in een later stadium betrokken maar het risico bestaat dat zij van bepaalde ontwikkelingen niet op de hoogte zijn gesteld hetgeen de vertrouwensrelatie onder druk kan zetten.
- Daarnaast kan het trage bestuurlijke proces en het geringe inzicht dat de marktpartij hierin heeft van invloed zijn op de bereidheid van de private partij om mee te werken in een PPS- project. Overigens lijkt hier vooralsnog geen sprake van binnen dit PPS- traject.
- Tijdens het traject is de bestuurlijke trekkracht van dit project verminderd. Hier ligt een verband met de gemeentelijke herindeling waarbij de gemeente ’s Graveland opgegaan is in de gemeente Wijdereen; een grotere gemeente met andere prioriteiten.
- Het betrekken van de belangrijkste actoren is ook voor de democratische legitimatie van belang. Nu lijken bij de planvorming de consequenties voor de belangrijkste bestaande beleidslijnen niet afdoende in beeld te zijn gebracht; bouwen op een planologisch niet-gewenste plek en de prioriteitstelling voor de sanering van de vuilstortplaats.
- De grondverwervingsstrategie binnen dit traject is volledig gericht geweest op het oorspronkelijke plan. Dit plan is echter tot op de dag van vandaag nog niet definitief goedgekeurd; sterker nog: het Streekplan Noord Holland Zuid dat in 2003 is vastgesteld wijst een andere richting uit.
- Een optimale scope wordt bereikt als de actoren die profijt hebben bij de uitvoering van het project, betrokken zijn bij het project. Dit was niet voor alle partijen vanaf het begin het geval. Pas in een later stadium werden LNV, VROM, Provincie, en Hoogheemraadschap betrokken. Op het moment dat de partijen betrokken werden, werd de besluitvorming rond het project in beweging gezet.

4.2 Algemene leerervaringen

- Het al zes jaar lopende traject betekent dat de speculaties ten aanzien van wat er met het gebied gaat gebeuren toenemen. Concreet betekent dit stijgende grondprijzen; uitvoering van het plan wordt steeds duurder.
- De trage besluitvorming op overheidsniveau maakt het dragen van financiële risico's door een private partij er niet makkelijker op. Vooralsnog hebben de diverse overheidsniveaus te weinig oog voor deze problematiek. Zij trekken een grote wissel op de betrokken particuliere investeerder. De overheid moet zich realiseren dat de traagheid van het proces van invloed kan zijn op de bereidheid van private investeerders om in een PPS-traject deel te nemen.
- De lange looptijd van het traject betekent tevens dat steeds weer andere ontwikkelingen mee gaan spelen. Bijvoorbeeld:
 - in 2000 is (een deel) van het gebied aangewezen als Vogelrichtlijngebied;
 - 1 januari 2002 is de gemeente 's Graveland opgegaan in de gemeente Wijdemeren; een grotere gemeente met andere prioriteiten;
 - in 2002 wordt het Linieperspectief voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie gepresenteerd (en zal in 2003 worden vastgesteld); hierin is als keuze vastgelegd niet te bouwen in de linievelden aan de oostzijde.
- Tijdens de verschillende interviews is de vraag voorgelegd hoe men aankijkt tegen PPS:
 - binnen de Provincie is er op dit moment geen sterke affiniteit met PPS - constructies;
 - Indien de overheid voldoende bereid is in te zien dat ze voor de uitvoering van haar beleid diverse partijen nodig heeft staat Natuurmonumenten positief tegenover PPS;
 - ING als private investeerder staat positief tegenover het 'rood voor groen' concept en accepteert de hieraan verbonden financiële risico's.
- LNV heeft geen rol van betekenis gespeeld in het PPS-project "Heerlijkheid 't Groene Woud". Als ministerie dat streeft naar ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied, liggen er diverse mogelijke rollen van LNV binnen PPS:
 - de interne LNV reactie ten aanzien van dit project was: "reactief opstellen bij een dergelijk plan". Juist deze houding heeft ervoor gezorgd dat LNV snel in het proces buiten beeld is geraakt. Ook het meedenken over PPS- projecten vraagt om een actieve houding.
 - het contacten leggen tussen partijen en de provincie bijvoorbeeld door het PPS- bureau; voor marktpartijen is bijvoorbeeld het bestuurlijke proces bij de provincie moeilijk te doorgronden, inzicht hierin kan bereidheid tot het deelnemen aan een PPS- traject verhogen;
 - stimuleren, het initiatief moet van anderen komen;
 - meedenken over PPS- constructies; dit kan bijvoorbeeld in een projectgroep.
- De veranderingen in het ruimtelijk beleid van het rijk, van restrictief (de contouren in de VIJNO) naar meer mogelijkheden voor ontwikkelingen binnen het Groene Hart (Stellingnamebrief), hebben de laatste jaren op de achtergrond steeds een rol gespeeld bij dit PPS- traject. Het rijksbeleid is echter in deze periode geen formeel beleid geworden en is nog steeds de VINEX het geldende beleid. Uiteindelijk blijkt echter vooral het (nieuwe) provinciaal Streekplan voor de definitieve realisering van het PPS-project op gemeentelijk niveau het bepalende beleidskader te vormen.

4.3 Kernpunten

In bovenstaande zijn tal van leerervaringen benoemd. Belangrijke vraag is of een inschatting te geven is over de meest essentiële succes- of faalfactoren. Het centrale knelpunt waar het project tegen aan is gelopen, is dat het plan uitgaat van een integrale aanpak van het gebied, maar dat de woningen volgend vigerend beleid op een planologisch niet-gewenste plek zijn geprojecteerd.

Met het plan “Heerlijkheid ’t Groene Woud” hebben de drie initiatiefnemers zich in belangrijke mate gericht op de verwezenlijking van een landgoed in een op diverse manieren ‘beschermd’ gebied. De initiatiefnemers hebben zich deze ‘strijdigheid’ wel gerealiseerd maar rekenden op flexibiliteit van het beleid. Door het plan anticipeerden de initiatiefnemers op aangekondigde beleidswijzigingen.

In de initiatieffase is weliswaar aandacht geweest voor de procesarchitectuur maar is toch onvoldoende oog geweest voor de bestuurlijke context en de noodzaak van aanpassing van bestaand beleid. Dat dit knelpunt is ontstaan kan in belangrijke mate toe worden toegeschreven aan het onvoldoende doordenken van een actoren- en risicoanalyse van het project van begin tot einde. De samenwerking met de provincie is pas in een later stadium ontstaan.

Een aantal andere succes- en faalfactoren staat hiermee in direct verband: vertrouwen tussen de betrokken partijen, het belang van (continuïteit van) een bestuurlijke trekker en het belang van democratische legitimatie.

5 Bronnen

5.1 Literatuur

Gemeente 's Graveland. 2001. Brief d.d. 6 juli 2001 inzake ontwikkeling Heerlijkheid Groenewoud. Gemeente 's Graveland, 's Graveland.

Gemeente 's Graveland m.m.v. Vereniging Natuurmonumenten en ING Vastgoed Ontwikkeling B.V. (z.j.) Heerlijkheid 't Groene Woud, Een visie voor landschapsverbetering in 's Graveland.

Graaff, B. de en P. Kurstjens. 2002. Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het landelijk gebied, functies voor functies, Partijen voor partijen. PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht.

Minister van Financiën. 2002-2003. Publiek-private samenwerking, Tweede Kamer. Den Haag, brief 28753, nr.1.

PPS-bureau landelijk gebied. 2002. Publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied, een introductie voor overheden, PPS-Groen. PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht.

PPS- bureau landelijk gebied. 2002, goedgekeurd door de stuurgroep PPS d.d. 9 oktober 2002. Jaarplan 2003. PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht.

Projectgroep 't Groene Woud. 2001? Rapport van de projectgroep 't Groene Woud.

Provincie Noord Holland. 2003. Streekplan Noord-Holland Zuid, Samenvatting. Provincie Noord Holland, Haarlem.

Provinciale Planologische Commissie van Noord- Holland, Subcommissie voor de gemeentelijke plannen en de stadsvernieuwing. 2001. Brief d.d. 28 mei 2001 inzake Heerlijkheid 't Groene Woud, gem. 's –Graveland.

Provinciale Planologische Commissie van Noord- Holland, Subcommissie voor de gemeentelijke plannen en de stadsvernieuwing. 2002. Brief d.d. 29 maart 2002 inzake Heerlijkheid 't Groene Woud, gem. 's –Graveland.

Stuurgroep Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie. Februari 2003. Panorama Krayenhof II, Ontwerp Linieperspectief, Aangepaste teksten en kaarten. Utrecht.

5.2 Geïnterviewden

ING Vastgoed Ontwikkeling BV	Mevr. H. Sinnige Dhr. A. van Neerijnen	Vastgoedontwikkelaar Vastgoedontwikkelaar
LNV Noordwest	Dhr. B. Walgemoed	Beleidsmedewerker
Natuurmonumenten	Dhr. Rijn van Alkemade (tel.)	Inspecteur Utrecht en Noord-Holland
Provincie Noord Holland	Dhr. P. Ruber	Beleidsmedewerker
Gemeente Wijdmeren	Dhr. W.P. Neef (tel.) Mevr. K. Vrielink (tel.)	Wethouder Beleidsmedewerker

Bijlage 1 Historie PPS-project “Heerlijkheid ’t Groene Woud”

Betrokken actoren

Gemeente ‘s Graveland (tegenwoordig Wijdemerem);
Natuurmonumenten;
ING Vastgoed Ontwikkeling B.V.;
Provincie Noord-Holland;
VROM, met onder andere Inspectie Ruimtelijke Ordening/Directie Regionaal Beleid;
LNV Regionale Beleidsdirectie Noordwest;
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.

Medio 1997

Aanleiding:

- Verrommeling van het gebied (o.a. kassen); slechte kwaliteit landschap, natuur.
- Vuilnisbelt; afwatering ook door omliggende gebieden.

De toenmalige gemeente ‘s Graveland en Natuurmonumenten, als beheerder van de omliggende gebieden, zien zich gesteld voor een gedeelde problematiek. Het oplossen van deze problematiek kost veel geld en ligt juridisch moeilijk vanwege het te lange gedoog beleid van de gemeente t.a.v. eigenaren van de kassen. Kassen worden o.a. als stalling gebruikt.

Een notitie over landgoederen² vormde voor de gemeente een interessante insteek om landgoedontwikkeling te koppelen aan de aanpak van het gebied. De “Ruimte voor Ruimte-regeling” en het beleidsprincipe “Rood voor Groen” brengen Natuurmonumenten, ING-Vastgoed (sponsor van Natuurmonumenten) en de gemeente ‘s Graveland samen in het opstellen van “Een visie voor landschapsverbetering in ‘s Graveland”. In deze visie wordt aangegeven hoe, door het gebied een uitstraling te geven van een landgoed, de bestaande problematiek opgelost zou kunnen worden. Uiteindelijk is deze visie medio 1998 klaar.

Zomer 1999

De gemeente ‘s Graveland organiseert i.s.m. Natuurmonumenten en ING Vastgoed een bijeenkomst waarin een aantal organisaties waar onder de Inspectie RO-West van VROM en de directie NW van LNV nader zijn geïnformeerd over het plan ‘t Groene Woud.

18 November 1999

Op 18 november wordt het plan nogmaals gepresenteerd ten behoeve van een interne rijksdiscussie. Bij deze presentatie zijn medewerkers van VROM (incl RO) en LNV (incl. DNW) aanwezig. Gezien de ligging van het gebied in het Groene Hart, is er toestemming van onder andere VROM nodig met betrekking tot de bebouwing, zoals deze in het plan ‘t Groene Woud staat aangegeven. Er is behoefte aan een verdere oordeelsvorming mede bezien in het licht van de beleidsontwikkeling “rood voor groen”.

² Waarschijnlijk gaat het hier om de door LNV uitgebrachte discussienota ‘Visie Stadslandschappen’ uit 1995. Deze nota bevat ook een hoofdstuk over nieuwe buitenplaatsen.

4 Juli 2000

Uit de interne discussie tussen VROM en LNV komen nog een aantal vragen naar voren. Deze worden in een brief aan de burgemeester van 's Graveland voorgelegd. Belangrijkste discussiepunt hierin is de strijdigheid van bouwen buiten de bebouwingscontouren in het Groene Hart met het vigerende Rijksbeleid.

Mei 2001

Het plan wordt een aantal malen ingebracht in de PPC. Op 23 mei 2001 adviseert de subcommissie voor de gemeentelijke plannen van de PPC aan Gedeputeerde Staten om een projectgroep Groene Woud in te stellen. Deze projectgroep heeft tot taak om nadere informatie te verzamelen op grond waarvan een definitieve afweging gemaakt kan worden. De activiteiten van de projectgroep vonden tegelijkertijd plaats met de ontwikkeling van het nieuwe streekplan. De projectgroep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de Provincie, Ministerie van VROM (inspectie RO) Gemeente 's Graveland, Hoogheemraadschap AGV en Vereniging Natuurmonumenten.

Maart 2002

De projectgroep informeert de subcommissie voor de gemeentelijke plannen en stadsvernieuwing van de PPC over haar bevindingen. De subcommissie adviseert het college dat door wordt gegaan met sanering van het gebied Groene Woud hierbij aansluitend bij de in het streekplan vast te leggen rode contouren.

Najaar 2002

Inmiddels is een zekere mate van woningbouwontwikkeling in Groenewoud opgenomen in het ontwerp-streekplan van de provincie Noord-Holland. Natuurmonumenten heeft kanttekeningen gemaakt bij de rode contouren zoals zij nu in het ontwerp staan. Zij maakt bezwaar tegen de ene rode contour welke aan de zuidkant van Kortenhoef is geprojecteerd. Dit betekent namelijk een uitbreiding van Kortenhoef. De meerwaarde zoals neergeschreven in "Heerlijkheid 't Groene Woud" zal daardoor verloren gaan. Het is wachten op het herziene ontwerp streekplan.

De drie partijen hebben het oorspronkelijke plan voor 't Groene Woud op een aantal punten aangepast; maar de grote lijnen blijven hetzelfde.

17 Februari 2003

Provinciale Staten van Noord-Holland stelt het streekplan Noord-Holland Zuid vast. De (rode) contouren bij Kortenhoef zijn zodanig getrokken (ondanks de bezwaren van Natuurmonumenten) dat wanneer de kassen aan de zuidkant en langs de Emmaweg gesloopt worden, er mogelijkheden ontstaan voor woningbouw in samenhang met bodemsanering en landschapsverbetering van Groenewoud. Elders wordt Kortenhoef genoemd als bescheiden locatie voor een (nieuw) landgoed (exclusieve woonlocatie in een zeer lage dichtheid buiten de rode contour).

Stand van zaken juni 2003

Op 17 februari 2003 is het definitieve streekplan Noord Holland Zuid vastgesteld. Hierin wordt ruimte geboden voor de sanering van kassen op een aantal plaatsen ten zuiden van Kortenhoef. Het streekplan biedt echter geen mogelijkheden voor het ontwikkelen van een landgoed zoals voorgesteld door de gemeente, Natuurmonumenten en ING-Vastgoed.

Bijlage 2 Interviewvragen

Bij de interviews over het PPS-project “Heerlijkheid ’t Groene Woud” ging het om vier zaken:

1. Een beeld verkrijgen over PPS in het algemeen.
2. Historisch overzicht verkrijgen.
3. Waar is het op overheidsniveau niet goed gegaan, (rollen, belemmeringen etc).
4. Is er een doorstart mogelijk?

De interviews hadden een ongestructureerd karakter. De navolgende vragen zijn gebruikt als leidraad bij de interviews.

Vragen om een beeld te krijgen van PPS

- Op welke wijze is uw organisatie in aanraking gekomen met PPS? (Was dit voor dit traject, of was er hiervoor al contact)
- Wat vindt u van PPS als instrument?
- Is uw organisatie op dit moment verbonden met een PPS-traject? Indien ja: welk traject?
- Bestaan er overeenkomsten met ’t Heerlijke Groene Woud?
- Zijn er verschillen met ’t Heerlijke Groene Woud?
- Verlopen deze trajecten goed? Indien ja; wat zijn hierin dan de sterke punten waardoor het goed loopt. Indien nee; waarom niet, zijn er belemmeringen?

Vragen om inzicht te verschaffen in het verloop van het begin van het proces.

- Wat was de aanleiding tot dit project?
- Wanneer is dit traject van start gegaan?
- Welke organisaties / overheden waren hierbij betrokken?
- Wie heeft als eerste het initiatief tot dit traject genomen?
- Wanneer is uw organisatie ingestapt?
- Was dit traject vanaf het begin een PPS-traject, of is dit pas gaandeweg gebeurd? Indien dit later gebeurd is: wat waren hier dan de redenen voor?
- Wat waren uw verwachtingen aan het begin van dit traject.
- Kunt u beschrijven hoe de planologische procedure is verlopen?
- Waren er nog alternatieve plannen? (Denk hierbij aan bijvoorbeeld minder woningen, of bebouwing dichterbij de stad, kostenaspect voor de grondsanering etc)) Indien ja; welke?

- Wanneer is het traject volgens u stopgezet?

Vragen om inzicht te verschaffen in de diverse rollen, verantwoordelijkheden en communicatie.

- Met welke organisaties / overheden heeft u gedurende het traject het meeste contact gehad?
- Welke middelen cq mandaten had u ter beschikking?
- Op welk niveau hadden deze gesprekken plaats?
(Hierbij gaat het erom of de gesprekspartner over mandaten beschikt, of dat hij hogerop goedkeuring moet halen)
- Is er een structuur aan te brengen in de communicatie?
(is het zo dat er bijvoorbeeld diverse bilaterale contacten waren en eens in de zoveel tijd een vergadering tussen alle betrokkenen?)
- Kunt u beschrijven welke rol u had in dit gehele traject?
- Welke rol had volgens u het PPS-bureau?
- Welke rollen hadden de diverse overheden en andere organisaties volgens u?
(Gemeente, Provincie, LNV en VROM, en private partijen)
- Welke rol had NatuurMonumenten binnen dit traject?
- Wilt u de navolgende zin afmaken:
De winst voor mijn organisatie m.b.t. 't Heerlijk Groene Woud zat in.....
- Waar voelde u zich verantwoordelijk voor gedurende dit traject?
- Welke verantwoordelijkheden waren aan de andere organisaties toebedeeld.
- Zijn er specifieke afspraken vastgelegd m.b.t. rollen en verantwoordelijkheden?
- In de summiere documentatie welke wij hebben gelezen, wordt gesuggereerd dat GS een positieve houding heeft t.a.v. dit traject.
Bent u hiervan op de hoogte?
Weet u wellicht waarop deze positieve houding gebaseerd is.
- Welke belemmeringen bent u tijdens dit traject tegengekomen?
- Zijn deze opgelost, en zo ja op welke manier.

Vragen die betrekking hebben op het feit dat dit traject gestagneerd is, en of er wellicht een doorstart mogelijk is.

- Waarom is dit traject volgens u stopgezet?
- Waren alle betrokkenen het daarover eens?
- Is er toen nog over alternatieve mogelijkheden gesproken waardoor het traject toch doorgang kon vinden?
Indien ja; welke? En waarom hebben deze het dan niet gehaald.
Indien nee; waarom niet?
- Is het aan u bekend wat er op dit moment met het desbetreffende gebied gebeurd?

- Zouden er nu op dit moment mogelijkheden zijn om dit traject alsnog door te starten?
Indien ja; op welk vlak liggen deze mogelijkheden dan. Doorvragen of het oude plan dan doorgestart wordt of dat er wijzigingen in doorgevoerd gaan worden, en waarom dan.
Indien nee; waarom niet
- Spelen recente politieke ontwikkelingen (eventueel toch woningbouw in het Groen Hart) hierbij een rol.
Indien ja; op welke wijze.
- Gelden de toenmalige belemmeringen nu nog?
- Welke leerervaringen heeft u uit dit gehele traject getrokken?
- Met welke organisaties adviseert u ons te gaan praten om een volledig beeld van dit traject te krijgen?