

Een voorstudie, uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3, thema 3D, door:

Ir. R.P. de Boer (Arcadis) en

Ir. B.B. Spruit (Kolpron)

PPS-innovatieopgaven in de groene ruimte

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 149 - 3

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 02.3.023 (serie basisdocumenten), Den Haag, maart 2002

Woord vooraf

Het onderwerp 'Duurzame dynamiek in de groene delta' is een belangrijk thema op het werkprogramma van InnovatieNetwerk Groene ruimte en Agrocluster. De ambitie met dit thema is een omslag te realiseren in de aanpak van inrichting en beheer van de groene ruimte. Voorheen werd in die aanpak vooral uitgegaan van agrarische productiedoelstellingen. Centraler moeten komen te staan waarden als rust, ruimte, stilte, aantrekkelijke landschappen, cultuurhistorie, belevingswaarde, strategische voorraden (onder andere biodiversiteit) en waterbeheer.

Deze omslag betekent een geweldige innovatieopgave, waarbij de verhoudingen tussen functies en relevante actoren zich fundamenteel moeten wijzigen. In die zin gaat het zowel in inhoudelijke als in bestuurlijke zin om een systeeminnovatie, waarvoor veel kennis nodig is. Daarom is samen met relevante overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en intermediaire instellingen een voorstel gemaakt voor de ICES/KIS-3 Investeringsimpuls dat als titel heeft gekregen Dynamische Duurzame Delta 3D.

Ter ondersteuning van dit voorstel, vooral gericht op het helderder krijgen van de innovatieopgaven en de daarmee samenhangende behoeften aan kennisontwikkeling, zijn zes projecten uitgezet:

- Verkenning bruikbaarheid concept Waardeketens voor vraagstukken in de Groene Ruimte;
- Quick scan drijvende krachten groene ruimte;
- Essay over rood en groen in een aantrekkelijke mix;
- Quick scan kritische succesfactoren PPS- projecten;
- Essay over het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van de groene delta;
- Essay over interactieve beleidsvorming.

Dit rapport betreft de quick scan van kritische succesfactoren voor Publiek-private projecten in de groene ruimte. Het is geschreven door Roelf de Boer van Arcadis en Bart Bram Spruit van Kolpron Consultants. Zij komen tot de volgende trits van dominante barrières voor succesvolle PPS:

- Gebrek aan publiek-publieke overeenstemming;
- Ontbreken van adequate regie;
- Te hoge risico's voor private partijen door beleidsmatige onzekerheden;
- Onbekendheid met het bestaande juridische instrumentarium;
- Omhoogschietende grondprijzen door een gebrek aan tactiek en strategie.

Concrete aanbevelingen worden gedaan om deze barrières uit de weg te ruimen.

Bij de verdere ontwikkeling van het thema Duurzame Dynamiek zal voortgeborduurd worden op dit gedachtegoed.

*Dr.ir. A.P. Verkaik,
Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte
en Agrocluster.*

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
1. Samenvatting	1
1.1. Inleiding	1
1.1.1. Aanleiding	1
1.1.2. Opdracht	1
1.1.3. Werkwijze	1
1.2. Het ontwikkelingsproces	1
1.3. PPS bij verschillende ontwikkelingsfasen	2
1.4. Indrukken uit de scan	2
1.5. Kritische Succesfactoren per beleidsveld	2
1.5.1. Beleidsinhoudelijk	3
1.5.2. Bestuurlijk	3
1.5.3. Juridisch	4
1.5.4. Organisatorisch	5
1.5.5. Financieel	6
1.5.6. Communicatief	6
1.6. Alternatieve PPS-vormen	7
1.7. Conclusies en aanbevelingen	8
2. Inleiding	9
3. Definities en motivatie PPS	11
3.1. Publiek-Private Samenwerking in de groene Ruimte	11
3.2. Publiek-Private Koppelingen	11
3.3. Totstandkoming van PPS	11
3.4. De aanleiding voor en meerwaarde van PPS	12
3.4.1. Aanleiding	12
3.4.2. Inbreng publieke partijen in PPS	12
3.4.3. Financiële meerwaarde: Rood voor Groen	13
3.4.4. Samenbundelen van kerncompetenties	13
3.4.5. Inbreng private partijen in PPS	13
3.4.6. Meerwaarde voor private partijen: imago	14
3.5. Verschil PPS in stedelijke en in groene gebieden	14
3.6. Gefaseerde projectaanpak	15
3.7. Het opstellen van een Plan van Aanpak	15
4. Beleidsinhoudelijk	17
4.1. Rijksbeleid	17
4.2. Bestemmingsplan en streekplan	17
4.3. Houdbaarheid overheidsbeleid	18
4.4. Samenvatting KSF en barrières	19
5. Bestuurlijk	21
5.1. Rol Rijk	21
5.2. Rolverdeling provincie en gemeenten	21
5.2.1. De provincie als regisseur, ontwikkelaar of toetser?	22
5.2.2. De provincie als beleidsmaker en toetser	22
5.3. Lokale visie op geïntegreerde ontwikkeling	23
5.4. Samenwerking meerdere overheden	24
5.5. Rol Waterschappen	25
5.6. Samenvatting KSF en barrières	26

6. Juridisch	29
6.1. Organisatievormen	29
6.2. Vertrouwen in succeskansen	29
6.2.1. Contractvorming	30
6.3. Overlegstructuur	30
6.4. Bestaand instrumentarium	31
6.4.1. Baatbelasting	31
6.4.2. Exploitatieverordening	31
6.4.3. Onteigening	32
6.4.4. Voorkeursrecht	33
6.4.5. (Europese) regelgeving ten aanzien van aanbesteding	33
6.5. Samenvatting juridische KSF en barrières	34
7. Organisatorisch	35
7.1. Organisatorische meerwaarde	35
7.1.1. Combinatie van werkprocessen	35
7.1.2. Deelname private partijen aan de planvorming	35
7.1.3. Maatschappelijke organisaties	35
7.2. Ontwikkelingsproces	36
7.2.1. Stap voor stap benadering	36
7.2.2. Selectie van private partijen	36
7.2.3. Tactische planontwikkeling	36
7.2.4. Formele en informele netwerken	38
7.2.5. Omgaan met agrariërs en recreanten	38
7.3. De organisatie	39
7.3.1. Organisatievorm	39
7.4. Heldere uitgangspunten en doelstellingen	39
7.5. Hoge kwaliteit door samenwerking van alle partijen	40
7.5.1. Nieuwe vorm van PPS-koppelingen	41
7.6. Samenvatting KSF en barrières	41
8. Financieel	43
8.1. Inleiding	43
8.2. Rood voor Groen	43
8.2.1. Geïntegreerde financiering: herinvesteren van 'rood voor groen'-middelen	43
8.3. Risico	44
8.3.1. Risicodragen of risicoallocatie	44
8.3.2. Risicobeperking	44
8.4. De ontwikkeling van financieringsmogelijkheden	45
8.5. Groenfonds	46
8.6. Samenvatting KSF en barrières	46
9. Communicatief	47
9.1. Inleiding	47
9.2. Kennis van EU-regelgeving	47
9.3. Transparantie	47
9.3.1. Gepaste openheid	47
9.3.2. Direct betrokkenen betrekken bij proces	47
9.3.3. Belangen met betrekking tot veranderingsproces	48
9.4. PPS-faciliteit ministerie van financiën	48
9.5. Samenvatting KSF en barrières	48
10. Conclusies en aanbevelingen	51
10.1. Inleiding	51
10.2. Uitvoeringsproces PPS in realisatiefase bekend	51
10.3. Betrokkenheid sleutelfiguren.	51
10.4. Regiefunctie provincie	52
10.5. Terughoudendheid private partijen bij PPS	52

10.6.	Alternatieve methoden voor ontwikkeling en beheer van groen	53
10.7.	Gebruik publiek instrumentarium	53
10.8.	Publieke partijen op é lijn	53
10.9.	Complexiteit van projecten in de groene ruimte	54
10.10.	Kans: Private financiering Rood voor groen	54
11.	Summary	55
11.1.	Introduction	55
11.1.1.	Cause	55
11.1.2.	Introductory	55
11.1.3.	Method of working	55
11.2.	The development process	56
11.3.	PPP in various development stages	56
11.4.	Impressions from the scan	56
11.5.	Critical Success Factors per policy field	57
11.5.1.	Contents of policy	57
11.5.2.	Managerial	57
11.5.3.	Judicial	58
11.5.4.	Organisational	59
11.5.5.	Financial	60
11.5.6.	Communicative	60
11.6.	Alternative forms of PPP	61
11.7.	Conclusions and recommendations	61
Bijlage 1:	Geïnterviewde personen	63
Bijlage 2:	Succes- en faalfactoren voor PPS in het landelijk gebied	65
Bijlage 3:	Over de auteurs	69

1. Samenvatting

1.1. Inleiding

1.1.1. Aanleiding

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (hierna: InnovatieNetwerk) heeft de ambitie om een omslag te creëren in het landelijk gebied van productiegeoriëteerdheid naar consumptiegeoriëteerdheid. Ten behoeve van deze omslag wordt getracht aan te sluiten bij het ICES/KIS programma. In het kader van het opstellen van een expression of interest daarvoor is door InnovatieNetwerk een aantal onderzoeken uitgezet. Eén van deze onderzoeken betreft de innovatieopgave die er ligt in het kader van de koppeling van publiek-private functies in de groene ruimte. Deze functies kunnen zowel groene, rode als blauwe functies zijn. Aangezien de overheid een dergelijke gecompliceerde opgave niet alleen kan initiëren en uitvoeren zijn bij de ontwikkeling van deze functiekoppelingen vele partijen, zowel publieke als private en maatschappelijke, betrokken.

1.1.2. Opdracht

In de groene ruimte zijn momenteel veel lopende Publiek Private Samenwerkingsprojecten (PPS-projecten). De meeste zijn nog in een initieel stadium. Andere staan op het punt om te worden uitgevoerd. Er zijn echter nog weinig PPS-projecten in de groene ruimte afgerond.

Om lopende en te initiëren projecten sneller en effectiever te laten verlopen is in opdracht van InnovatieNetwerk door Kolpron en Arcadis een quick scan uitgevoerd die heeft geleid tot een inventarisatie van kritische succesfactoren (KSF) en van barrières van PPS-projecten in de groene ruimte. Op basis van deze KSF's en barrières zijn tevens mogelijke PPS-innovatieopgaven gedefinieerd.

1.1.3. Werkwijze

In eerste instantie is een korte studie gemaakt van bestaande PPS-onderzoeken. De resultaten hiervan zijn neergelegd in hoofdstuk 3.

Vervolgens is een tiental interviews gehouden met mensen die vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn bij gebiedsgerichte PPS-projecten in de groene ruimte (bijlage 2). De observaties uit de interviews zijn geordend op basis van de volgende beleidsvelden:

1. Beleidsinhoudelijk
2. Bestuurlijk
3. Juridisch
4. Organisatorisch
5. Financieel
6. Communicatief

Tevens is gebruik gemaakt van projectverslagen van PPS-projecten in de groene ruimte.

1.2. Het ontwikkelingsproces

Publiek Private Samenwerking (PPS) kan in gebiedsgerichte projecten op hoofdlijnen in een viertal fasen ingedeeld worden. Hierbij is het van belang te weten dat activiteiten in bepaalde fasen soms ook parallel kunnen lopen aan activiteiten in eerdere of latere fasen.

1. Initiatiefase
2. Planvormingsfase
3. Democratische legitimering
4. Realisatiefase

De eerste stap, de initiatiefase, is de fase waarin ideeën over inrichting van een gebied opkomen en hun eerste uitwerking krijgen. Hierin kunnen zowel publieke als private partijen gebiedsgerichte visies ontwikkelen of op hoofdlijnen plannen uitwerken voor het betreffende gebied. De tweede stap is die van het betrekken van de verschillende publieke en private partijen bij de meer concrete planvorming. Door zowel publieke als private partijen te betrekken bij de planvorming zal het draagvlak voor het project vergroten en de inhoudelijke kwaliteit toenemen. De derde stap is de fase waarin het publiek instrumentarium wordt ingezet. Het wordt ook wel de fase van de democratische legitimatie genoemd. Plannen worden onder andere aan bestemmingsplan en streekplan getoetst. De vierde fase is de realisatiefase. Gronden worden, indien nog niet in bezit, verworven, onteigend of op andere wijze betrokken bij het project, waarna de fysieke werkzaamheden kunnen beginnen.

1.3. PPS bij verschillende ontwikkelingsfasen

In de eerste twee fasen worden de ideeën gegenereerd en kunnen partijen gaan samenwerken. In de eerste fase bij de ideevorming zullen publieke partijen al op één lijn moeten zien te komen, hetgeen –juist in het landelijke gebied- een ingewikkelde opgave kan zijn. In de tweede fase zal de publiek-private samenwerking gestalte moeten krijgen. Ook dit kan bij een groot aantal partijen een gecompliceerde opgave zijn. Een belangrijke succesfactor is dan ook het betrekken krijgen en houden van de betreffende sleutelfiguren voor deze projecten. De sleutelfiguren zijn belangrijk voor een gebiedsgericht project omdat het project afhankelijk is van het bestuurlijk en financieel commitment van deze partijen. Bovenstaande betekent dat de beginfase van projecten lang duurt. Overheden zijn voorzichtig om zich snel te binden. Doordat deze fase lang duurt lopen de kosten op. Deze kosten worden in veel gevallen gedragen door private partijen. Zij investeren immers in grondposities. De hogere aanloopkosten en de bijbehorende onzekerheden van deze fase zijn er in belangrijke mate de oorzaak van dat private partijen niet happig zijn op PPS in de groene ruimte, en dat de overheden in deze eerste fase een belangrijke rol moeten spelen.

1.4. Indrukken uit de scan

De laatste fase van het ontwikkelingsproces, de realisatiefase geeft relatief weinig problemen volgens de geïnterviewden. In die fase is voldoende ervaring opgedaan in verschillende PPS projecten in onder andere stedelijke gebieden. In de voorgaande drie fasen spelen er echter wel een aantal belangrijke problemen. In de derde fase speelt met name het gebrek aan kennis van het juridische instrumentarium een belangrijke rol. Projecten worden door dit gebrek aan kennis veelal vertraagd of er wordt niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten. Voor wat betreft de eerste twee fasen, de initiatiefase en de planvormingsfase blijken het toegepaste grondbeleid, de complexe planvormingsprocessen, de publiek-publieke samenwerking en het tactisch opereren de belangrijkste sleutelfactoren te zijn voor het falen of slagen van gebiedsgerichte PPS-projecten.

1.5. Kritische Succesfactoren per beleidsveld

Tot op heden zijn er weinig afgeronde PPS-projecten met meervoudige ruimteclaims (woningbouw, recreatie, natuur, waterberging, etcetera) in de groene ruimte uitgevoerd. Redenen hiervoor zijn gelegen in een aantal kritische succesfactoren. In de hierna volgende paragrafen wordt per beleidsthema als eerste een compleet overzicht gegeven

van de KSF en barrières die in het kader van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Vervolgens worden per beleidsveld de belangrijkste barrières nader toegelicht.

1.5.1. Beleidsinhoudelijk

Op beleidsinhoudelijk vlak zijn de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Houdbaarheid overheidsbeleid
2. Eenheid landelijk gebied versus versnippering.
3. Planologische goedkeuring en democratische legitimering van het plan

Ad 1. Faalfactor bij de KSF 'Houdbaarheid overheidsbeleid' is het te gemakkelijk wijzigen van het overheidsbeleid, waardoor private voorinvesteringen waardeloos worden en verdere PPS onmogelijk wordt. De overheid heeft immers aangetoond geen solide zakenpartner te zijn.

Ad 2. Onder meer door sectorgericht te ontwikkelen bestaat het gevaar dat het landelijk gebied versnipperd en niet geïntegreerd ontwikkeld wordt.

Ad 3. Reden voor het niet goedgekeurd krijgen van het ontwikkelingsplan is een autonome planontwikkeling zonder tijdens de planontwikkeling te toetsen of het plan strookt met bestemmings- en streekplan. Oftewel: het zonder democratische legitimatie ontwikkelen van een gebiedsgerichte geïntegreerd ontwikkelingsplan.

Houdbaarheid overheidsbeleid

Belangrijk aandachtspunt voor PPS-projecten is dat er momenteel weinig private partijen in de groene ruimte zijn die in een gebiedsgericht PPS-project in de groene ruimte willen participeren. Belangrijke reden hiervoor is dat de private partijen te hoge risico's lopen. Deze risico's ontstaan onder meer doordat private partijen grondposities innemen op basis van globaal beleid, mondelinge afspraken en concrete gebiedsgerichte plannen en dat de overheid vervolgens besluit tot het wijzigen van dit beleid. Hierdoor zijn private partijen in het verleden tegen grote financiële tegenvallers opgelopen. Het is zaak voor de overheid om te werken aan constructies waarbij aan de ene kant de risico's voor private partijen worden beperkt en anderzijds de bewegingsvrijheid van de overheden in stand blijft.

1.5.2. Bestuurlijk

Op bestuurlijk vlak zijn de volgende vier kritische succesfactoren op te noemen.

1. Capaciteiten provinciale apparaat
2. Lokale visie op gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling
3. Samenwerking van meerdere overheden
4. Betrokkenheid Waterschappen bij gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling

Ad 1a. Indien de provincie niet voldoende uitgerust is om haar regietaken naar behoren uit te voeren zal het project minder snel resultaat opleveren. De daartoe meest geschikte partij is namelijk afwezig als regisseur. Er is dan geen partij die zowel de positie als de capaciteiten heeft het proces te sturen en te begeleiden.

Ad 1b. De provincie krijgt de regie in handen van projecten waarvan de regie, gezien de schaalgrootte en kennisniveau, beter bij een andere partij (gemeente) kan liggen. Resultaat is een slecht geleid project en een slechte naam voor de provincie als regisseur.

Ad 2a. De conservatieve/behoudende houding van lokale gemeenschap en lokale politiek ten aanzien van gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling kan zo'n ontwikkeling tegenwerken.

Ad 2b. Tegenwerking door andere gemeentelijke afdelingen (b.v. Welzijn, Sociale Zaken) van gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling doordat deze afdelingen door het verleggen van geldstromen minder inkomsten uit de gemeentekas tegemoet kunnen zien.

Ad 2c. Door gebrek aan overzicht en kennis van de vigerende wet- en regelgeving en subsidiemogelijkheden kunnen projecten vertraging oplopen en mogelijk subsidies mislopen.

Ad 3. Het niet door de verschillende overheden gemeenschappelijk formuleren van uitgangspunten, doelstellingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot verwarring, onenigheid en vertraging in het ontwikkelingsproces.

Ad 4a. Het niet betrekken van Waterschappen bij gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling kan opbreken.

Ad 4b. Het niet aanpassen van de organisatie van Waterschappen aan de eisen die geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkeling in een bredere maatschappelijke context stelt, kan leiden tot ontwikkelingen waarin de belangen van de waterschappen onvoldoende worden behartigd.

Adequate provinciale regie

Probleem in veel PPS-projecten is dat er geen duidelijke regisserende partij is. Voor de regie van de gebiedsgerichte, gemeentegrensoverschrijdende projecten wordt door veel partijen naar de provincie gekeken. De provincie is echter niet voldoende geëquipeerd om de trekkersrol naar behoren te vervullen. Van oudsher heeft de provincie meer een beleidsvormende en beleidstoetsende taak. Wil de provincie de regisseurs/ontwikkelaarstaak op zich nemen, dan dient de provincie zich te versterken met ervaren mensen, kennis en know how over het begeleiden van ruimtelijke projecten en kennis over complexe procesarchitectuur. Het versterken van de provinciale apparaten zal jaren kunnen duren. Wellicht kunnen provincies ten behoeve van hun 'l aansluiten bij instanties die meer deskundigheid in huis hebben en tevens gemeentegrens overschrijdend bezig zijn. Te denken valt aan een relatie met DLG en bestaande adviesbureaus. Tevens wordt geopperd om per provincie een 'PPS taskforce' op te zetten die uitvoering van gebiedsgerichte projecten in het landelijk gebied kan ondersteunen.

Publiek-publieke overeenstemming

Voor publieke partijen is het noodzakelijk om, indien er in een PPS, naast private partijen, samengewerkt gaat worden met andere publieke partijen, in eerste instantie een publiek-publieke overeenstemming te bereiken. In deze overeenstemming kan dan het gemeenschappelijke doel worden neergelegd. Ook kunnen de mogelijk verschillende rollen van de diverse overheden aangegeven worden en kan worden opgenomen dat er vanuit de publieke partijen via \hat{e} spreekbuis naar buiten zal worden getreden. Een vergelijkbare opmerking betreft de positie van de private partijen en in het bijzonder de maatschappelijke organisaties (b.v. LTO's). Het PPS-projectbureau landelijk gebied is momenteel bezig met de ontwikkeling van een voorbeeld publiek-publiek convenant.

1.5.3. Juridisch

Belangrijkste KSF op juridisch gebied is 'Kennis van, inzicht in en omgaan met de bestaande wet- en regelgeving en subsidiemogelijkheden'.

Faalfactoren bij deze KSF zijn de volgende:

- Wantrouwen: Door een gebrek aan kennis kan onduidelijkheid ontstaan over inhoudelijke en procesmatige aspecten van PPS projecten. Onkunde en kennisgebrek kunnen leiden tot wantrouwen tussen de PPS-partners, zijnde publieke en private partijen.
- Het dichttimmeren van ontwikkelingsprocessen, inhoudelijk en procesmatig, in een vroegtijdig ontwikkelingsstadium leidt tot een gebrek aan ontwikkelingsruimte voor alle partijen en daarmee een hoog afbreukrisico.
- Door overvloed aan wet- en regelgeving en subsidie-instrumentaria kan de toepassing daarvan vertraging oplopen. Eveneens is het mogelijk dat wet- en regelgeving over het hoofd worden gezien. Gevolg is dat een project in een later stadium dan alsnog afgeblazen moet worden, omdat het niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen.
- Baatbelasting is niet eenvoudig te heffen doordat de baat die gronden hebben (i.e. waardestijging) bij een bepaalde ontwikkeling in de nabije omgeving moeilijk te bewijzen is.
- Aanbestedingsregels: Door EU aanbestedingsregels kan het mogelijk zijn dat in het gebied participerende private partijen niet meer automatisch de uitvoeringsopdracht zullen verkrijgen. Participerende partijen zullen mogelijk dwars gaan liggen als zij de betreffende uitvoeringsopdracht niet krijgen. Tevens wordt het aantal partijen en daarmee de complexiteit van het ontwikkelingsproces hiermee vergroot.

Bekendheid bestaand juridisch instrumentarium

Het bestaande publieke instrumentarium biedt publieke partijen veel ruimte om samen met private partijen gebiedsgerichte projecten aan te gaan. Innovatie op het gebied van instrumentariumontwikkeling is voor veel projecten niet nodig. Wel is het belangrijk dat de verschillende partijen goed op de hoogte zijn van het bestaande publieke instrumentarium en van de mogelijkheden, consequenties en beperkingen die met dit instrumentarium samenhangen. Een speciaal punt van aandacht betreft de afstemming van de landinrichting met de RO en grondbeleid. Een ander punt van aandacht betreft het beheersinstrumentarium vanuit de stad naar de groene ruimte.

Bovenstaande laat onverlet dat de provincie onvoldoende mogelijkheden heeft om adequaat om te gaan met de beschikbare instrumenten. Dit is meer een organisatorisch vraagstuk dan een juridisch-instrumenteel vraagstuk.

1.5.4. Organisatorisch

Op organisatorisch vlak zijn de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Combineren werkprocessen
2. Deelname private partijen aan planvormingsproces
3. Betrekken maatschappelijke organisaties
4. Het ontwikkelingsproces
 - a. Organisatie ontwikkelingsproces: stap voor stap of turn-key
 - b. Transparante selectie private partijen
 - c. Tactische planontwikkeling
 - d. Omgang met agrariërs en andere belanghebbenden
5. Afgestemde organisatievorm
6. Helderheid uitgangspunten en doelstellingen van partijen
7. Samenwerking partijen: noodzakelijk en complex

Ad 1. Door het niet afstemmen van de werkprocessen en kerncompetenties van de verschillende in de PPS deelnemende partijen worden kansen gemist en kunnen fouten gemaakt worden.

Ad 2. Door het niet laten participeren van private partijen in de planvorming kan het zijn dat men er later achter komt dat bepaalde aspecten van een project niet acceptabel zijn voor private partijen in het kader van de samenwerking in een PPS. Ook wordt er in dat geval geen gebruik gemaakt van de creativiteit van de private partijen: een gemiste kans.

Ad 3. Het niet betrekken van maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelingsproces kan vertraging tot gevolg hebben. Maatschappelijke organisaties kunnen, door hun min of meer intermediaire rol, een katalyserende werking hebben in een project.

Ad 4a. Per project zal bepaald moeten worden of er met een iteratief proces of via een turn-key overeenkomst gewerkt moet worden. Doet men dit niet, dan bestaat de kans dat het proces niet aansluit op de karakteristieken van het ontwikkelingsproject.

Ad 4b. Faalfactor in deze is het niet transparant maken van het selectieproces van ontwikkelaars. Door een gebrek aan transparantie kunnen problemen ontstaan die te maken hebben met onder andere de integriteit van de selectie en de kwaliteiten van de geselecteerde partijen.

Ad 4c. Een zeer belangrijke faalfactor bij geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkeling in PPS-vorm is het gebrek aan tactiek bij de uitvoering van het project. Door het niet uitwerken of het slecht voorbereiden van een ontwikkelingstactiek kunnen ondermeer grondprijzen in een plangebied opgedreven worden, nog voordat er überhaupt sprake is van een project.

Ad 4d. Als in een plangebied voorkomende grondeigenaren niet bij de planvorming worden betrokken of niet voldoende worden gekend in de plannen bestaat het risico dat deze grondeigenaren dwars gaan liggen bij de realisatie van de plannen. Aangezien onteigening voor groene functies (nog) niet veel voorkomt kan een project stagneren.

Ad 5. Het niet afstemmen van de organisatievorm op het type project, bijvoorbeeld doordat de verschillende overheden niet op een lijn kunnen komen, kan het project vertragen en private partijen afschrikken.

Ad 6. Door het niet helder formuleren van uitgangspunten en doelstellingen bestaat het gevaar dat gedurende het ontwikkelingstraject verschillen van inzicht ontstaan tussen de

deelnemende publieke en private partijen over de uitgangspunten, financiering, verantwoordelijkheden en de te volgen ontwikkelingskoers.

Ad 7. In een gebied met veel belanghebbenden en/of grondbezitters is het afbreukrisico relatief groot. Een project mislukt als men de complexiteit niet goed kan inschatten. Het aantal partijen in de PPS wordt te groot, waardoor het project niet meer doelmatig gehanteerd kan worden.

Tactisch en strategisch opereren bij grondaankopen in het kader van private gebiedsgerichte projecten

In het landelijk gebied zijn er, naast de pogingen tot PPS, ook private initiatieven genomen om tot realisatie van Rood voor Groen projecten te komen. Het blijkt namelijk mogelijk om, binnen bepaalde verhoudingen tussen rood en groen, de groene ontwikkeling van een plangebied volledig door de rode ontwikkeling te laten bekostigen. Voorwaarde hiervoor is dat de grondprijzen voor geplande groene gebieden niet door grondspeculaties te hoog worden. Er dient derhalve door de betreffende private partijen (dit kunnen overigens net zo goed publieke partijen zijn) strategisch en tactisch te worden geopereerd. Dit om grondspeculanten niet wakker te schudden. Mogelijke actie die hiervoor ondernomen kan worden is om deze tactische manoeuvres in een 'handleiding voor strategische grondaankopen' neer te leggen. Deze zou bijvoorbeeld ook kunnen

procesbeschrijving van het PPS-project. Van een aantal gemeenten is bekend dat ze bezig zijn met zo'n handleiding.

Tevens ligt er een communicatieopgave. Het is namelijk belangrijk dat zowel publieke als private partijen ervan doordrongen raken dat rood voor groen geheel in private handen kan worden ontwikkeld. De overheid hoeft er in principe niet aan te pas te komen, als initiefnemer/ontwikkelaar. De overheid stelt beleid op en blijft een toetsende rol hebben.

Samenwerking PPS-partners

De organisatorische uitdaging is hoe je de betrokken partijen op de juiste manier laat samenwerken, de rollen goed verdeelt en de juiste timing aanhoudt (fase 1-4). Hiertoe kunnen pilotprojecten opgepakt worden (dit gebeurt momenteel ook al). Ook kunnen de bestaande kenniscentra versterkt worden en zal de netwerkvorming in het 'kleine groene wereldje' versterkt moeten worden. Tevens zal aandacht moeten worden besteed aan het vraagstuk van risicobeheersing, inclusief het inzetten van 'durfkapitaal' door overheden.

1.5.5. Financieel

Op financieel vlak zijn de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Geïntegreerde financiering gebiedsgerichte projecten
2. Risicobeheersing

Ad 1a. Faalfactor is de situatie waarin publieke partij (b.v. gemeente) flinke winst kan maken of minder aan subsidie hoeft uit te geven bij de ontwikkeling van 'rood' en deze winst niet herinvesteert in het gebied. Hierdoor gaat er een kans verloren om een gebiedsgerichte en geïntegreerde ontwikkeling te laten plaatsvinden.

Ad 1b. Ontwikkelaars willen het onderste uit de kan en willen de volledige winst opstrijken. Hiermee blijft er geen geld over om de gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling te financieren.

Ad 2. Doordat publieke partijen zelfstandig willen opereren, maar onvoldoende inzicht kunnen krijgen in de risico's, kan een verkeerd beeld geschetst worden van deze risico's en kan een project mogelijk een te groot afbreukrisico lopen.

1.5.6. Communicatief

Op het vlak van communicatie zijn de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Bekendheid EU-regelgeving
2. Openheid en tactisch handelen
3. Betrekken van belanghebbenden
4. In kaart brengen van de projectsituatie

Ad 1. Als er weinig kennis is van de vigerende EU regelgeving aangaande PPS en PPS-projecten, kan de situatie ontstaan dat deze regelgeving onnodig een obstakel gaat vormen voor PPS-projecten.

Ad 2a. Door in een project niet voldoende openheid van zaken te geven kunnen verwarrende situaties ontstaan. Waar geen eensluidend beeld is van de inhoudelijke, financiële en organisatorische status van een project ontstaat verwarring en daardoor vertraging of zelfs afstel.

Ad 2b. Te veel openheid van zaken geven kan eveneens schadelijk zijn. Grondspeculanten dienen zo weinig mogelijk geïnformeerd te zijn over beoogde ontwikkelingslocaties. Indien zij in alle vrijheid inzicht in de plannen hebben, kan de grondprijs in de betreffende gebieden omhoogschieten. Hierdoor zal de projectfinanciering gevaar kunnen lopen.

Ad 2c. Als er geen eenduidig woordgebruik wordt gehanteerd en er veel gebruik wordt gemaakt van vakterminologie kan er onduidelijkheid ontstaan over inhoud en proces van de plannen. Vertraging in het ontwikkelingsproces kan hiervan een gevolg zijn.

Ad 3. Als direct belanghebbenden in een gebied (onder andere grondeigenaren) te weinig betrokken worden bij de planvorming kan vertraging van het ontwikkelingsproces optreden doordat de belanghebbenden bezwaar aan gaan tekenen. Het is van belang de belanghebbenden de meerwaarde van PPS duidelijk te maken.

Ad 4. Indien er bij het begin van het ontwikkelingsproces geen eenduidige situatieschets gemaakt wordt betreffende de randvoorwaarden, projectdoelstellingen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden van het project etcetera, ontstaat er onduidelijkheid over de stand van zaken en kan er geen eerste ontwikkelingsstrategie worden opgesteld.

1.6. Alternatieve PPS-vormen

Naast kritische succesfactoren voor PPS ten behoeve van gebiedsgerichte ontwikkeling in de groene ruimte zijn er ook alternatieve PPS-vormen waarbij niet zozeer de ontwikkeling of inrichting maar de beheervorm onderwerp is van PPS.

Hoge grondprijzen vormen bij grondtransacties een groot obstakel bij het realiseren van groene PPS-projecten als bijvoorbeeld de EHS (maar ook andere rood voor groen projecten worden door de hoge grondprijzen opgehouden). De overheidsbudgetten zijn door deze hoge grondprijzen niet (meer) toereikend om de gestelde beleidsdoelen te realiseren. De kosten om het betreffende groen aan te leggen zijn hoger dan de door de overheid en door de private sector beschikbaar gestelde gelden. Actief grondbeleid door overheden is derhalve ontoereikend om de gestelde doelen, waaronder de realisatie van de EHS, tijdig te bereiken. Hierdoor zal er gezocht moeten worden naar alternatieve methoden om meer groen in het landelijk gebied te realiseren. Voorbeelden moeten dan voornamelijk gevonden worden in PPS-vormen voor het alternatief beheer van (bestaand) groen. Voorbeeld van een alternatieve ontwikkeling is de regeling Agrarisch Natuurbeheer die door DLG namens het ministerie van LNV wordt uitgevoerd in samenwerking met agrariërs. Deze regeling maakt het mogelijk agrarische gronden op een meer natuurvriendelijke wijze te beheren.

Nieuwe vormen van publiek private samenwerking kunnen ook gevonden worden in nieuwe beheervormen voor de groene ruimte. Bijvoorbeeld: door de week is een bepaald (groen) terrein voor het gebruik van bedrijven en in het weekeinde wordt het opengesteld voor het publiek. Niet alleen het beheer, maar eventueel ook de ontwikkeling van het terrein zou mogelijk door deze combinatie van partijen kunnen worden uitgevoerd en bekostigd.

Het uitdenken en uitwerken van nieuwe PPS-beheervormen is een nog weinig betreden pad waar innovatieve ontwikkelingen een vruchtbare voedingsbodem kunnen vinden.

1.7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de literatuurstudie en de gevoerde diepte-interviews zijn KSF opgesteld. Per KSF zijn een of meerdere faalfactoren of barrières geformuleerd. Deze barrières zijn in het kort het antwoord op de onderzoeksvraag "wat zijn barrières voor publiek private samenwerking in de groene ruimte?". Concluderend kan gesteld worden dat de meest dominante barrières die PPS in de groene ruimte bemoeilijken samen te vatten zijn in het onderstaande rijtje:

- Gebrek aan publiek-publieke overeenstemming in vroeg stadium.
 - Aanbeveling: publieke partijen moeten zichzelf organiseren en werken aan een publiek convenant. Een standaardconvenant is inmiddels in de maak (PPS-bureau landelijk gebied).
- Ontbreken van adequate provinciale regie doordat de provincie hiertoe niet voldoende geëquipeerd is. De provinciale regiefunctie is met name daar nodig waar projecten gemeentegrensoverschrijdend zijn en de complexiteit van het project door de veelheid aan partijen en belangen groot is. Het betrokken krijgen en houden van de sleutelfiguren in een project vergt grote procesmatige en inhoudelijke kennis bij de betreffende regisseur.
 - Aanbeveling: Stel per provincie een plan van aanpak op om de inhoudelijke en procesmatige kennis van het provinciale apparaat op een voldoende hoog (kwalitatief en kwantitatief) niveau te brengen.
 - Aanbeveling: Stel een provinciale PPS taskforce in die leiding en advies kan geven aan PPS-projecten in de groene ruimte
- Kleine bereidheid van private partijen tot deelname aan PPS in de groene ruimte doordat de risico's voor deze partijen te hoog zijn. De overheid zou meer beleidsmatige zekerheden moeten kunnen bieden.
 - Aanbeveling: De overheid kan door het opstellen van checklists en protocollen aangaande samenwerking met private partijen werken aan constructies waarbij aan de ene kant de risico's voor private partijen worden beperkt en anderzijds de bewegingsvrijheid van de overheden betreffende het maken of wijzigen van beleid in stand blijft. Overheden moeten zich tevens bij het opstellen of wijzigen van beleid bewust zijn van de directe en indirecte consequenties van hun handelen.
- Onbekendheid met het bestaande juridisch instrumentarium leidt tot vertraging en het missen van kansen.
 - Aanbeveling: Ontwikkel een standaard *Juridische werkwijzer* waarin de hoofdlijnen van het bestaande publiek-juridische instrumentarium staan uitgelegd, inclusief de mogelijkheden (subsidies) en beperkingen (milieunormen). Bevorder de communicatie tussen overheden en private partijen over de juridische aspecten van gebiedsgerichte projecten.
- Door een gebrek aan tactisch en strategisch opereren bij grondaankopen in het kader van gebiedsgerichte projecten gebeurt het veelvuldig dat grondprijzen omhoogschieten. Hiermee worden de mogelijkheden om de kosten en opbrengsten van respectievelijk groen en rood te verevenen geminimaliseerd.
 - Aanbeveling: Belanghebbenden en projectmedewerkers van gebiedsgerichte projecten dienen inzicht te krijgen in grondverwervings- en ontwikkelingstactieken. Deze kennis is meestal voorhanden bij het gemeentelijke grondbedrijf.
 - Aanbeveling: Stel een handleiding op voor tactisch en strategisch grondaan- en verkoopbeleid.

2. Inleiding

InnovatieNetwerk voor Groene Ruimte en Agrocluster (hierna: InnovatieNetwerk) heeft de ambitie om een omslag te creëren in het landelijk gebied in de aanpak van inrichting en beheer van de groene ruimte. Ten behoeve van deze omslag wordt getracht aan te sluiten bij het ICES KIS investeringsprogramma. Ter ondersteuning van het opstellen van een ICES KIS subsidieaanvraag is door InnovatieNetwerk een aantal onderzoeksprojecten uitgezet. Eén van deze projecten heeft betrekking op het in samenhang beschouwen van de in de groene ruimte aanwezige relevante publieke en private functies en de mogelijkheden tot (succesvolle) samenwerking tussen publieke en private partijen. Ten behoeve van het leren trekken uit opgedane ervaringen in het verleden en het delen van beschikbare kennis, is door Kolpron en Arcadis een quick scan van succesvolle en minder succesvolle PPS-projecten uitgevoerd, die betrekking hebben op deze functiekoppeling in de groene ruimte. De quick scan leidt tot een inventarisatie van barrières en succesfactoren voor geslaagde publiek-private samenwerking in de groene ruimte en tot het definiëren van innovatieopgaven met betrekking tot PPS in de groene ruimte.

Om te komen tot een lijst van kritische succesfactoren (KSF) voor PPS in zijn algemeenheid is een inventarisatie gemaakt van bekende succes- en faalfactoren van lopende of reeds afgeronde PPS-projecten die met name in stedelijke gebieden voorkomen. Daarnaast is een interviewreeks met relevante personen in het landelijk gebied gehouden om specifiek de KSF van PPS-projecten in de groene ruimte te belichten en mogelijke innovatieopgaven te definiëren. In deze rapportage is getracht een zo volledig en overzichtelijk mogelijke presentatie van de gevonden materie te geven. Hiertoe is in deze rapportage de structuur aangehouden waarbij een onderscheid is gemaakt naar de volgende zes aspecten van waaruit een PPS kan worden belicht: beleidsinhoudelijk, bestuurlijk, juridisch, organisatorisch, financieel en communicatief.

Aan de hand van deze aspecten zijn alle kritische succesfactoren besproken en ingedeeld en zijn de geïnterviewden bevraagd over hun ervaringen met PPS. De observaties in dit rapport neergelegd zijn gedaan in de groene ruimte. De interviews zijn gehouden met mensen die vanuit verscheidene organisaties actief zijn in de groene ruimte. De voorbeelden die in dit rapport zijn aangehaald zijn geanonimiseerd. Reden hiervoor is dat de in de diverse voorbeelden beschreven aandachtspunten niet slechts aan die betreffende projecten gekoppeld kunnen worden, maar dat deze als voorbeeld dienen van hoe het overal kan lopen. Door de voorbeelden wel bij naam te noemen wordt naar de mening van de onderzoekers te snel gebieds- en projectspecifiek gekeken, terwijl de voorbeelden dienen ter illustratie van veel voorkomende problemen/knelpunten. Achterliggende informatie over de beschreven projecten, inclusief de namen van deze projecten, is te verkrijgen bij de auteurs van deze rapportage.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende definities van PPS en publiek private koppelingen besproken. Tevens wordt hier de meerwaarde van PPS voor de verschillende partijen aangehaald en wordt het proces van totstandkoming van een gebiedsgericht project, inclusief de vorming van een PPS, beschreven. In de daarop volgende zes hoofdstukken worden aan de hand van de genoemde zes aspecten van PPS de kritische succesfactoren en innovatieopgaven ten behoeve van PPS geanalyseerd. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.

3. Definities en motivatie PPS

3.1. Publiek-Private Samenwerking in de groene Ruimte

Voor de definitie van publiek-private samenwerking wordt teruggegrepen op de definitie die door het kenniscentrum PPS van het ministerie van financiën is opgesteld:

“Er wordt gesproken over publiek-private samenwerking als er sprake is van:

- *niet vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven;*
- *via een allocatie van zeggenschap, kosten en risico's;*
- *gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen;*
- *met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken; en*
- *onder voorwaarde van behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van de betreffende partijen”.*

Hieraan toegevoegd kan worden dat er sprake is van PPS in de groene ruimte als het een initiatief betreft ten aanzien van ruimtelijke gebruiksfuncties in een gebied met een overwegend groene signatuur.

Bij PPS nemen meerdere partijen de verantwoordelijkheid tot het ontwikkelen van een project. Een project kent diverse fasen. Van fact finding, naar planvorming tot realisatie. PPS is in alle fasen van een project denkbaar (apart of geheel).

3.2. Publiek-Private Koppelingen

Onder publiek private koppelingen wordt in onderhavige notitie verstaan het *in samenhang ontwikkelen van verschillende in de (groene) ruimte voorkomende (grondgebruik)functies (landbouw, natuur, recreatie, woningbouw, bedrijfsbebouwing, infrastructuur). Vanuit de verschillende publieke en private functies worden grondclaims uitgeoefend. Door bij de ontwikkelingen in een gebied verschillende claims met elkaar te koppelen kan een gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling plaatsvinden door publieke en private partijen* (definitie: Kolpron/Arcadis, 2001). Door de koppeling van publieke en private functies in een project worden de aan deze functies gebonden partijen aangezet tot samenwerking: publiek-private samenwerking.

3.3. Totstandkoming van PPS

Het totstandkomingsproces van een PPS kan op hoofdlijnen in 4 fasen worden ingedeeld. Het karakter van de samenwerking kan in elke fase verschillen.

1. de eerste stap op weg naar een PPS bestaat uit het vormen van een visie op een bepaald gebied. Dit gebeurt meestal door overheden en buiten het gehoor van private partijen. Het kan ook voorkomen dat private partijen met ideeën komen en de overheid met deze plannen laat kennismaken.
2. In stap 2 gaan overheden en private partijen werken aan een meer gedetailleerde planvorming. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met de belangen van alle betrokken partijen, moeten alle mogelijkheden en beperkingen van het plangebied worden geanalyseerd en moet gestreefd worden naar een win-win situatie. Gelijktijdig met of volgend op de planvorming zal de democratische legitimering van het gebiedsgerichte plan moeten worden georganiseerd. De betrokken bestuurders en volksvertegenwoordiging zullen akkoord moeten gaan met de plannen alvorens deze verder kunnen worden uitgewerkt. Ingangende fase 2 is er sprake van publiek private

- samenwerking en kunnen private partijen een inhoudelijke bijdrage leveren aan de volgende stappen, danwel deze stappen vrijwel volledig uitvoeren
3. De derde stap is het gereedmaken van het plan voor uitvoering. Hiertoe moeten eventueel de bestemmingplannen en/of streekplannen worden aangepast
 4. De vierde stap is de uiteindelijke uitvoering van het plan. Na de bestuurlijke goedkeuring van het plan en de synchronisatie met het bestemmingsplan en streekplan, zal nu gewerkt kunnen worden aan de fysieke uitvoering. Hiertoe moeten echter wel alle betreffende gronden in het plangebied beschikbaar zijn. Lukt het niet om op een of andere manier tot overeenstemming te komen met de betreffende grondeigenaren dan kan er worden overgegaan tot onteigeningsprocedures. Deze procedure kan echter lang duren en is niet bevorderlijk voor het draagvlak van het plan.

3.4. De aanleiding voor en meerwaarde van PPS

3.4.1. Aanleiding

De aanleiding om projecten in PPS-verband uit te voeren ligt in een aantal factoren. In eerste instantie zijn partijen vaak tot elkaar veroordeeld door de grondposities die de partijen innemen. Alle partijen beseffen goed dat het in handen hebben van grond een machtspositie betekent en dat er met de grond- en opstalexploitatie geld te verdienen valt.

Een overheid die gronden in handen heeft denkt daarmee een stempel te kunnen drukken op de inrichting van het betreffende gebied. De private partij denkt eerder aan het financiële gewin dat er met de gronden te behalen is. Er zijn tegenwoordig ook private partijen die ten aanzien van de groene ruimte een maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen. Het nemen van deze verantwoordelijkheid is tevens goed voor het imago van de private partij.

Het is zaak de commerciële belangen van private partijen in een PPS te combineren met de mogelijk tegengestelde complexe verzameling publieke doelen.

Samenwerking brengt zowel voor de overheid als de private partijen onzekerheden met zich mee over de opstelling van de andere partijen. Deze onzekerheid kan leiden tot beperkte informatie-uitwisseling, een inefficiënt onderhandelingsproces en lage investeringsbereidheid. In zo'n geval kan het beter zijn om voor een minder ambitieuze samenwerking dan een PPS te kiezen. Het CPB heeft in samenwerking met het NEI en Ocfb voor Rijk en gemeenten een checklist ontwikkeld als hulpmiddel om te bepalen onder welke omstandigheden PPS wenselijk is.

Samenwerken kan voor alle partijen voordelig zijn wanneer de uiteen liggende kerncompetenties elkaar aanvullen en de realisatie van het project er door kan worden bespoedigd.

3.4.2. Inbreng publieke partijen in PPS

Naast het formuleren van beleid en het formeren van het benodigde bestuurlijke en politieke draagvlak beschikt de publieke partij op het niveau van de gemeenten over de mogelijkheid om de bestemming op de grond te bepalen. Verder beschikken de overheden over een reeks van instrumenten in de ruimtelijk – juridische sfeer die het proces van planvorming kunnen inkaderen.

Mogelijk hebben publieke instanties tevens grond in bezit die ingebracht kan worden in een PPS.

Vanuit de overheid bezien is het vertrekpunt van PPS altijd de publieke verantwoordelijkheid. Is er geen sprake van een publieke taak, dan is PPS niet aan de orde.

Andere inbreng van publieke partijen in een PPS is dat deze publieke partijen goed de risico's kunnen beheersen die samenhangen met politiek-bestuurlijke en beleidsinhoudelijke aspecten. Gemeenten zijn partijen die bij uitstek kennis hebben van en ervaring hebben met politieke besluitvormingsprocessen, wat bij de meeste grote ruimtelijke PPS-projecten een zeer belangrijk element is.

(publiek belang) geheel kunnen dekken. Projectontwikkelaars beamen deze stelling. Een (bijkomend) voordeel van PPS kan dus, in het geval dat Rood voor Groen aan de orde is, welzeker zijn het genereren van extra financiële middelen ten behoeve van bijvoorbeeld groene ontwikkeling. Hierbij kan het dan onder meer gaan om groene ontwikkeling die de overheid niet kan financieren (denk bijvoorbeeld aan het achterblijven van de realisatie van de EHS). Tevens kan het gaan om projecten in Balansgebieden. In deze gebieden heerst door de vijfde nota RO een (tijdelijke?) planologische onzekerheid. Het gevaar van versnippering van deze balansgebieden doet zich voor. Rood voor groen projecten kunnen deze planologische onzekerheid doen afnemen door de bestemming van de gebieden vast te leggen door middel van het uitvoeren van een project.

Regio ABC

Het gaat hierbij om een gebiedsontwikkeling onder de stad F richting dorp G, waarbij een combinatie wordt gecreëerd tussen de reconstructie van de agrarische sector, bedrijfsterreinen, woningbouw en een ecologische verbindingzone langs een waterloop. Het initiatief is genomen vanuit bedrijf H. Dit bedrijf heeft, na een contact met de bank ter plaatse, een connectie gelegd met enkele ontwikkelaars/bouwers. Dit leidde tot een private planvorming zowel inhoudelijk als organisatorisch. Daarna zijn de resultaten gepresenteerd in een bijeenkomst met de overheden. Het initiatief werd positief ontvangen, alleen de overheden durfden zich niet te binden, vanwege gedachten/planvorming in eigen kring.

Cruciaal in de aanpak is de koppeling tussen planvoorbereiding (incl een wervend landschapsonwerp) en planuitvoering en grondverwerving.

Veel rood in de planvorming leidt er derhalve toe dat er meer geld beschikbaar kan komen, hetgeen het project kan versnellen.

3.4.4. Samenbundelen van kerncompetenties

De meerwaarde van PPS ligt, zo blijkt uit onderzoek, voornamelijk in het 'poolen' van kennis en kerncompetenties. Daarbij geeft de publieke partij door te participeren een signaal van commitment af aan de private partijen, en vice versa. Essentieel is hierbij dat tot overeenstemming wordt gekomen vóórfder publiek instrumentarium wordt ingezet. Gebeurt dit niet en wordt het publieke instrumentarium, i.e. het bestemmingsplan en streekplan, gewijzigd voordat private partijen daarop nog invloed kunnen uitoefenen, dan wordt daarmee de prikkeling voor de private partijen om invloed op de planvorming te hebben weggenomen.

3.4.5. Inbreng private partijen in PPS

Het grondeigendom, kennisontwikkeling, ontwerp en engineering en het benodigde ondernemersschap om tot investering in de grond te komen zijn in principe het domein van de marktpartijen. Zonder toestemming en heldere RO doelstellingen van de overheid kunnen de private partijen zich niet voldoende instellen op structurele veranderingen. Het handelen blijft beperkt tot het niveau van individuele bedrijven binnen de kaders van het gevestigde publiekrecht. Dit betekent dat als de inbreng van de private partijen, te weten grond, ondernemersschap en expertise, gecombineerd wordt met de publieke inbreng in de PPS, het handelen naar een hoger publiek- en privaatrechtelijk niveau wordt getild, waardoor een meerwaarde voor het project ontstaat.

3.4.6. Meerwaarde voor private partijen: imago

De meerwaarde voor marktpartijen voor PPS ligt in een aantal aspecten. Door een brede visie te hebben, dus breder dan de rode ontwikkelingen alleen en breder dan alleen maar recht toe recht aan ontwikkelen en geld verdienen, kan een ontwikkelaar zich profileren als een 'full-service' ontwikkelaar. Hierbij speelt het imago van de ontwikkelaar ook een belangrijke rol. Grote ontwikkelaars weten dat ze vaker en op meerdere fronten te maken krijgen met verschillende publieke partijen en belangen. Deze partijen willen ze 'te vriend' houden. Meewerken aan een gebiedsgerichte benadering, waarin 'oog voor een groene benadering' is opgenomen kan dus op de lange termijn profijtelijk voor deze partijen zijn.

3.5. Verschil PPS in stedelijke en in groene gebieden

Verschillen tussen PPS-projecten in stedelijke gebieden en PPS-projecten in landelijke bestaan in hoofdlijnen uit de volgende aspecten:

- In de groene ruimte is het oppervlak dat betrokken is bij een PPS veelal groter dan bij PPS in stedelijke gebieden. Stedelijke gebieden zijn compacter ingericht. Rode ontwikkeling neemt globaal gezien minder ruimte in beslag dan ontwikkeling van groene functies. Groen is extensiever.
- In de bekende projecten blijken ook meerdere gemeenten, grotere en kleinere, een rol te spelen. De provincie speelt vaak richting de kleinere gemeenten een regisserende rol. Deze positie is richting de grotere gemeenten moeizamer.
- Doordat er een groter oppervlakte bestreken wordt door de PPS in de groene ruimte, kan het zijn dat er ook meerdere functies binnen het plangebied geïncorporeerd zijn. Er kan in de groene ruimte sprake zijn van landbouwfuncties, van natuur, recreatie en waterberging.
- Meerdere functies in het landelijk gebied betekent meestal ook dat er een grotere verscheidenheid aan partijen aan de PPS deelneemt. Zowel het grotere oppervlak, het voorkomen van meerdere functies als het daaraan gerelateerde grotere aantal participerende partijen kan de complexiteit van de PPS-projecten in de groene ruimte vergroten.

Gemeente X

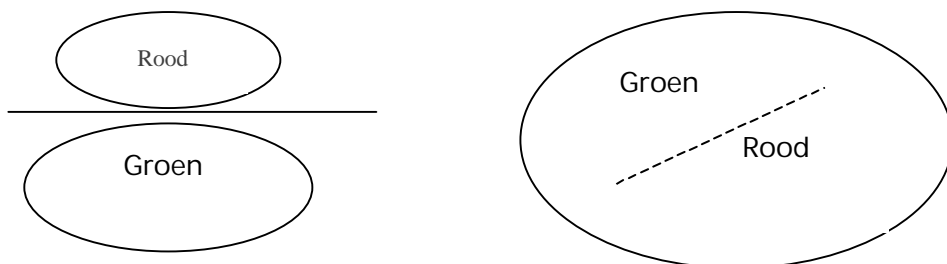
Na een initiatief over een vernieuwende planvorm voor het buitengebied. (vereniging van ondernemers) is gebleken dat er zorgen bestonden over de planvorming over een rondweg door het buitengebied en daarmee de bereikbaarheid van de bedrijfsterreinen. In de loop van het proces zijn aan het plan toegevoegd een stationslocatie en enkele villa's uit de Ruimte voor Ruimte regeling en een brug over het XYZ kanaal. Dit initiatief voor een overwegend stedelijk gebied is nu overgenomen door de gemeente en enkele grote ontwikkelaars en bouwers. De gemeente was eerst afhoudend, echter gezien de financiële en planologische voordelen en de positieve intenties van de provincie is de planvorming verder gestart als een risicodragend privaat proces waar de gemeente zich heeft gebonden aan een intentieovereenkomst. De provincie en het rijk spelen een stimulerende rol.

- Ook landinrichtingsprojecten zoals die al decennia lang worden uitgevoerd door DLG zijn PPS-projecten. Deze projecten zijn echter beperkt tot de groene functies. Deze projecten worden volgens duidelijk afgesproken richtlijnen en door de wet voorgeschreven werkprocessen uitgevoerd. Door deze werkwijze wordt het risico dat de overheid loopt als regisseur van deze PPS, tot een minimum beperkt.
- Ander belangrijk verschil tussen PPS in de groene ruimte en in stedelijke gebieden is dat in stedelijke gebieden de ontwikkelingen meestal tot rood beperkt blijven. In de groene ruimte is het juist de bedoeling om de rode functies te combineren met groene functies.

Realisatie hoofdgroenstructuur in West-Nederland stagneert

In veel toekomstige groeigebieden zijn grondposities ingenomen door bouwbedrijven/projectontwikkelaars en gemeenten. Dit betekent stagnatie. Op het moment dat deze partijen kopen, staat een groene bestemming ter discussie. Prijsstechnisch kan er nauwelijks nog door de overheid grond worden aangekocht en realisatie van groen, zeker op vrijwillige basis, is niet meer mogelijk. Dit speelt thans bijvoorbeeld in de Haarlemmermeer en bij het Bentwoud.

Achteraf gezien zou de overheid, wanneer deze hier tien jaar geleden grond had gekocht, meer mogelijkheden gehad hebben. Dit is niet gebeurd omdat de overheid, vertegenwoordigd door DLG, niet heeft geanticipeerd op het nieuwe beleid en geen grond heeft aangekocht. DLG kan, op grond van budgettaire kasbeperkingen slechts dan grond kopen, wanneer beleidsmatig de ontwikkelingen zijn vastgelegd.



Een optie is om in de gevallen wanneer een groen project vlak bij een stedelijke ontwikkeling plaatsvindt en er reeds omvangrijke grondposities van ontwikkelingscombinaties zijn waardoor de ontwikkeling stagneert, deze ontwikkelingen niet te scheiden, maar als een gemeenschappelijke opgave te beschouwen, waarbij de grens tussen groen en rood niet hoeft te verschuiven, maar waarbij wel veel verbindingen tussen rood en groen zijn. Het gaat dan niet alleen om recreatieve verbindingen en mogelijkheden om het groen de woonomgeving te laten binnendringen hetgeen de commerciële waarde van de rode gebieden vergroot, maar ook om het realiseren van waterstructuren (passend binnen duurzame ontwikkeling) waardoor het groene gebied aan kwaliteit kan winnen.

Deze mogelijkheden zijn er in alle gebieden waar groenstructuren de verstedelijking raken. Dit komt veelvuldig voor in West-, Midden-, Zuid-, en Oost-Nederland. Initiatieven als Parkstad Limburg en Hart van Twente geven dit aan.

3.6. Gefaseerde projectaanpak

Het keurslijf van het publiekrecht dat wordt gevestigd zonder vooraf plannen te hebben gemaakt in nauw overleg met de betrokkenen wordt vaak als te nauw ervaren en heeft het gevaar in zich dat private investeringen uitblijven.

Bij een gefaseerde aanpak en het op een juiste manier hanteren van het principe dat eerst het plan bekend moet zijn alvorens het publiekrecht kan worden gevestigd, ontstaat de benodigde ruimte om tot realistische planvorming te komen.

Voor de gemeente(n) is het in dit verband noodzakelijk om de beoogde samenwerking met de private partij(en) claimvrij te houden. Dit moet contractueel worden vastgelegd. Het op deze manier indekken van de gemeentelijke belangen is voor private partijen echter een reden om zeer voorzichtig te zijn bij het aangaan van PPS (zie ook paragraaf 4.4).

3.7. Het opstellen van een Plan van Aanpak

Hoe kan aan een publiek private samenwerking gestalte worden gegeven zodat binnen die samenwerking de visie optimaal kan worden uitgewerkt? Het antwoord op deze vraag is complex en kan derhalve pas worden gegeven wanneer er een plan van aanpak is

gemaakt dat het kader aangeeft waarbinnen de PPS operationeel kan worden gemaakt. Dit kader moet vervolgens bestuurlijk worden verankerd om verdere stappen mogelijk te maken. Daadwerkelijke selectie van partijen kan dan volgen.

Het plan van aanpak kent de volgende onderwerpen:

Beleidsinhoudelijk

- Ingaan op de belangen van de in het gebied voorkomende functies
- Inventarisatie van knelpunten en belemmeringen
- Inventarisatie van geformuleerd beleid
- Inventarisatie van ontwikkelingskansen
- Inventarisatie van de regionaal economisch aantoonbare behoefte
- Inventarisatie van de herstructureringsbehoefte
- In kaart brengen van de herinrichtingsbehoefte

Bestuurlijk

- Inventarisatie van geformuleerd beleid
- In kaart brengen van het bestuurlijke draagvlak
- In kaart brengen van bestuurlijke knelpunten

Juridisch

- Inventarisatie van de publiekrechtelijke situatie
- Inventarisatie van gesloten convenanten
- Inventarisatie van coöperatieve verbanden
- In kaart brengen van de grondeigendom-situatie

Organisatorisch

- Inventarisatie van participanten en betrokkenen
- In kaart brengen van rollen en posities (ook in de loop van het proces)
- Spelregels formuleren

Financieel

- Opstellen integrale begroting
- Aantonen van de haalbaarheid
- In kaart brengen van de risico's
- In kaart brengen van de financierbaarheid

Communicatie

- Helderheid creëren over de posities van de verschillende partijen (welke rol wil men spelen?)
- Verankering van het maatschappelijk draagvlak
- Verankering van het bestuurlijke en politieke draagvlak
- Verankering van het draagvlak onder de betrokkenen.

Het plan van aanpak draagt gestructureerd de noodzakelijke inhoudelijke informatie aan om op de basis daarvan een proces voor te stellen dat een hoog realiteitsgehalte heeft en tevens zal zijn afgestemd op het bereiken van de beleidsdoelen.

In de volgende hoofdstukken zijn bovengenoemde aspecten van het plan van aanpak van een PPS als aangrijpingspunt genomen om de kritische succesfactoren van PPS in beeld te krijgen. Alle aspecten vormen te adresseren aandachtspunten. Alle genoemde aspecten kunnen oorzaak zijn voor het wel of niet slagen van een PPS-project.

4. Beleidsinhoudelijk

4.1. Rijksbeleid

Het Rijk heeft een aantal doelstellingen met betrekking tot de groene ruimte opgesteld. Een aantal daarvan heeft een duidelijke meetbare kritische succesfactor meegekregen. Onderstaande meetbare doelstellingen komen uit een nota van LNV: Groen in en om de Stad. Hierin is het zogenaamde compensatiebeginsel opgenomen. De nota is een beleidsnota en heeft derhalve geen rechtskracht:

1. **Kwaliteit woongebieden.** De kwaliteit van de woongebieden in Nederland moet omhoog door meer ruimte voor 'groen' te reserveren en minder ruimte voor 'rood'.
2. **Koppeling inrichting rood aan inrichting groen.** In de nota 'Groen in en om de stad' staat een aantal doelstellingen ten aanzien van het realiseren van groenoppervlakten. Ook staat het realiseren van de EHS in deze nota beschreven. Eén van de meetbare toetspunten is dat er voor elke hectare ontwikkeld 'rood' ongeveer 2 hectare 'groen' moet worden aangelegd. Het ministerie van EZ vindt dit te veel. Er ligt dus een opgave om de verschillende Rijksoverheden op dit punt op één lijn te krijgen. Door de beleidsopgave meer groen in en rond de stad te realiseren zal de komende 10 à 15 jaar een derde van alle inrichtingsprojecten zich afspelen binnen een straal van 10 km rond de stad. Mede vanwege de gewenste beleidsmatige koppeling met stedelijke ontwikkeling en de rol van de projectontwikkelaars in deze gebieden kan PPS hierbij een belangrijke rol spelen.
3. **Beleid betreffende landbouwactiviteiten.** Er dient per ontwikkelingsgebied beleid te worden uitgestippeld over hoe er omgegaan moet worden met de in het gebied resterende landbouwactiviteiten.

Vijfde Nota: Rood voor groen binnen rode contouren en in balansgebieden

Rood voor groen is volgens de 5^e nota Ruimtelijke Ordening (deel 3) in theorie mogelijk in Balansgebieden en binnen de rode contouren. In de praktijk zal rood voor groen zich toespitsen op de randen van stedelijk gebied: binnen de rode contouren de rode functie en direct daarbuiten de groene functie. Men spreekt hier over een goede 'afronding' van de stad. Elders in het land kan bij rode ontwikkeling in het landelijk (balans)gebied al snel sprake zijn van versnippering van het landschap. Dit moet tegengegaan worden. Dat neemt niet weg dat ook hier sprake kan zijn van rood voor groen projecten die bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit, zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van landgoederen. Tevens vindt er geen versnippering van het gebied plaats als een agrarisch bedrijf wordt uitgeplaatst en er 'mooiere' woningbouw voor in plaats komt. Dit kan juist een verbetering van de kwaliteit van het landschap inhouden. Versnippering kan tevens voorkomen worden als er sprake is van gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling.

4.2. Bestemmingsplan en streekplan

Inhoudelijke struikelpunten kunnen zich voordoen als het projectplan niet door de toets van het bestemmingsplan komt en een eventuele wijziging van het bestemmingsplan geen goedkeuring van de provincie krijgt aangezien dit niet spoort met het vigerende streekplan. Al tijdens het opstellen van het gebiedsgerichte plan dient er bestuurlijk en democratisch afgestemd te worden. Bij goedkeuring van het plan kan een mogelijke bestemmingsplanwijziging doorgevoerd worden, die nauwkeurig dient te worden afgestemd met het vigerende streekplan. De provincie moet tevens bereid gevonden worden bij rood voor groen projecten de voor deze projecten vereiste bouwcontingenten af te geven. Hierbij kan het voorkomen dat er afgeweken moet worden van bestemmingsplan of streekplan. Hoe hiermee omgegaan dient te worden is per gebied, per project, per

gemeente en per provincie verschillend. Een speciaal element betreft de koppeling tussen de landinrichting en de ruimtelijke ordening. De (groene) geldstromen uit de landinrichting vragen om een afstemming met de realisatie op het gebied van het bestemmingsplan.

Innovatie: De omgang met bestemmingsplannen en streekplannen door de betrokken partijen is aan verandering onderhevig. Balansgebieden vragen om meer kaderstellend beleid van provincies en Rijk op hoofdlijnen. Hierdoor kan er flexibeler en creatiever geopereerd worden bij de inrichting van balansgebieden. Onderzocht kan worden hoe deze Rijks- en provinciale kaders er uit zouden moeten zien, zoals neer te leggen in de vijfde nota Ruimtelijke ordening en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR 2), maar ook in het kader van gebiedsgerichte plannen. Op welk niveau kunnen deze worden neergelegd, zodat de lagere overheden en projectorganisaties (in samenwerking met private partijen) niet te veel aan banden worden gelegd bij het opstellen van gebiedsgerichte plannen.

4.3. Houdbaarheid overheidsbeleid

Gebiedsgerichte projecten moeten worden afgestemd op het landelijke, regionale en lokale ruimtelijke ordeningsbeleid. Als deze beleidslijnen eenmaal zijn uitgezet kunnen de voorbereidingen voor de uitvoering van gebiedsgerichte projecten plaatsvinden (de initiatieffase kan eerder plaatsvinden). Zowel publieke als private partijen kunnen anticiperen op te verwachten ontwikkelingen in het betreffende gebied en kunnen bijvoorbeeld grondposities in het plangebied innemen.

Het kan gebeuren dat het beleid, nadat private partijen gronden hebben verworven voor de ontwikkeling van een bepaald gebied, vervolgens van hoger hand wordt gewijzigd en de bestemming van dit gebied in plaats van landbouwontwikkeling, natuurontwikkeling krijgt. De dure voorinvesteringen van de private partijen, de ingenomen grondposities, blijken op dat moment een fractie van hun oorspronkelijke waarde te krijgen. Landbouwgrond is immers meer waard dan grond met een natuurbestemming.

Aangezien dergelijke ontwikkelingen zich in het verleden hebben voorgedaan en private partijen door wisselend overheidsbeleid financiële stroppen hebben opgelopen, zijn private partijen minder snel te vinden om te investeren in projecten waar geen 100% zekerheid bestaat over de houdbaarheid van het overheidsbeleid.

Dorpsbossen

In het kader van landinrichtingsprojecten wordt vaak in de nabijheid van een kern een dorpsbos van 5 tot 10 hectare als landschappelijk element gerealiseerd. Het realiseren van een dergelijk dorpsbos kent vaak een hoge prijs per hectare, hetgeen de grootte nadelig beïnvloedt. De meeste partijen zijn niet geïnteresseerd in het beheer. Dit wordt daarom meestal aan de gemeente overgelaten. Na een periode van een decennium staan er vaak huizen in deze bosrand. De gemeente benut de kansen die hier zijn voor meer luxueuze bebouwing. Vanuit DLG wordt wel eens gedacht dat, als dit toch het voorland is van deze dorpsbossen, waarom dan niet gelijk het bos dubbel zo groot maken en ruimte reserveren voor functies als wonen of woon/werkeenheden. Dit zorgt voor kwaliteitswinst en financiële meerwaarde.

Consequentie in het Project Mainport Rotterdam (PMR) is dat bij het uitblijven van private middelen de overheid alle ontwikkelingsactiviteiten volledig voor z'n rekening neemt, inclusief de natuurcompensatie in de Hoekse Waard die aan dit project gekoppeld is. Uiteindelijk betalen de private partijen slechts mee door bij de gronduitgifte gronden te kopen. Hier is er uiteindelijk dus weinig veranderd.

Innovatie: Innovatieve manier van opstellen en wijzigen van beleid. Het is aan de publieke partijen om met deze problematiek om te gaan en om private partijen te overtuigen van de noodzaak tot investeren in gebiedsgerichte PPS-projecten in het landelijk gebied. Ook kunnen er clausules in een samenwerkingsovereenkomst worden ingebouwd waarin private partijen worden gecompenseerd voor de ontwaarding van de ingenomen grondposities als het overheidsbeleid onverhoeds zou wijzigen en de geplande ontwikkelingen geen doorgang kunnen vinden. Dit zou ook een druk op de overheid betekenen om voorzichtiger om te gaan met ten eerste het uitzetten van beleid en ten tweede het wijzigen van beleid omdat er financiële consequenties aan deze wijziging vastzitten.

Eenheid van plangebied behouden

Er bestaat een gevaar dat een plangebied opgedeeld wordt in een 'rood' en in een 'groen' en 'blauw' stuk waar de ontwikkelingen apart worden aangepakt. Dit dient voorkomen te worden omdat anders de rode ontwikkeling snel te veel wordt afgeroomd. Tevens zal het synergetische effect van een geïntegreerde ontwikkeling kleiner worden. De in het ontwikkelingsplan voorgestelde verantwoorde menging van functies binnen het plangebied dient te worden aangehouden.

4.4. Samenvatting KSF en barrières

Op beleidsinhoudelijk vlak zijn aan de hand van in dit hoofdstuk genoemde aspecten de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Eenheid landelijk gebied versus versnippering.
2. Planologische goedkeuring en democratische legitimering van het plan
3. Houdbaarheid overheidsbeleid

Ad 1. Faalfactor voor het behouden van de eenheid van het landelijk gebied is het versnipperd ontwikkelen van het landelijk gebied. Gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling wordt gepropageerd.

Ad 2. Faalfactor (reden voor het niet goedgekeurd krijgen van het ontwikkelingsplan) is een autonome planontwikkeling zonder tijdens de planontwikkeling te toetsen of het plan strookt met bestemmings- en streekplan, oftewel het zonder democratische legitimatie ontwikkelen van een gebiedsgerichte geïntegreerd ontwikkelingsplan.

Ad 3. Faalfactor bij de KSF 'Houdbaarheid overheidsbeleid' is het te gemakkelijk wijzigen van het overheidsbeleid, waardoor private voorinvesteringen waardeloos worden en verdere PPS onmogelijk wordt. De overheid heeft immers aangetoond geen solide zakenpartner te zijn.

5. Bestuurlijk

5.1. Rol Rijk

De rol van het Rijk in het landelijk gebied is aan verandering onderhevig. In grote projecten kan het Rijk trekker zijn, maar meestal zal het Rijk een meer beschouwende, beleidsbepalende, kaderstellende en toetsende rol hebben. Het ministerie van landbouw heeft echter ook in de regio zijn apparaat zitten, de regiodirecties van het ministerie. Ook de Dienst Landelijk Gebied, met 13 opdrachtgevers (Rijk en 12 provincies) en met in elke provincie een vestiging, kan een rol bij gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten spelen. Om beter in te kunnen spelen op de veranderende maatschappelijke en markt-omstandigheden is ook DLG aan het bezien of haar rol kan veranderen van een uitvoerende organisatie in een meer ondernemende organisatie, hetgeen een meer ontwikkelingsgerichte organisatie impliceert. Hierbij speelt steeds de vraag welke rol het Rijk in de verschillende projecten kan en zou moeten vervullen. Is dat een

- toetsende rol,
- aanjaagfunctie/stimulerend (Subsidiegever?), of een meer
- inhoudelijk betrokken rol?

Innovatieopgave: Ten behoeve van gebiedsgerichte projecten zou een onderzoek kunnen worden gestart naar welke richtlijnen en kaders er voor verschillende soorten projecten van de verschillende overheden wenselijk zijn en verwacht mogen worden. De resultaten van een dergelijk onderzoek geven inzicht in de ‘bottum-up wensen’ en kunnen het Rijk en de provincies helpen bij het opstellen van RO-beleid.

Herziening Wet RO: de rol van het bestemmingsplan. Het globale bestemmingsplan, zoals dat nu bestaat, is te aanwijzend. In een globaal bestemmingsplan moeten nu te veel (ruimtelijke ordenings)vragen beantwoord worden, waardoor er te weinig ruimte over blijft voor alle partijen om procesmatig, stap voor stap invulling te geven aan het gebiedsgerichte project. Het globale bestemmingsplan zou meer kaderstellend moeten worden. De gemeente zou hier minder directief moeten optreden. Het globale bestemmingsplan, maar ook het bestemmingsplan zelf, zou meer op hoofdlijnen richtinggevend moeten zijn dan de gedetailleerde gebiedsbeschrijving (functie-aanwijzing) die het nu is. Invulling zou meer in samenwerking met marktpartijen moeten kunnen plaatsvinden.

Innovatie: onderzoek aanpassingsmogelijkheden van globale bestemmingsplannen.

5.2. Rolverdeling provincie en gemeenten

Er bestaat verschil van mening over de rol van de provincie bij gebiedsgerichte projecten. Grofweg zijn er twee meningen waar te nemen.

1. De provincie moet de regie van het ontwikkelingsproces van de gebiedsgerichte ontwikkeling op zich nemen. De gemeenten zijn in deze situatie meer volgend aan de provincie.
2. De provincie kan zich beter houden aan de van oudsher meer beleidsbepalende en toetsende rol. Bij deze meer afstandelijke rol van de provincie voeren de desbetreffende gemeenten veelal de regie over de gebiedsgerichte projecten.

Voor beide standpunten zijn verschillende argumenten aan te voeren.

5.2.1. De provincie als regisseur, ontwikkelaar of toetser?

Een van de meningen is dat de rol van de provincie als regisseur van gebiedsgerichte projecten versterkt moet worden. Voor de realisatie van de EHS, een Rijksbeleidsdoelstelling, staat de provincie aan de lat. Doordat projecten veelal gemeentegrens-overschrijdend zijn ligt het voor de hand dat de provincie, of mogelijk een andere sterke partij in het gebied de regie voert. Als een andere sterke partij de regie opeist kan dit op bezwaren stuiten van de overige belanghebbende participanten, aangezien de betreffende sterke partij eigen belangen voorop zou kunnen stellen. Voor de realisatie van de EHS is het dus nodig dat provinciale apparaten in staat worden gesteld deze taken goed uit te voeren.

Tevens is er bij de verschillende partijen vaak slechts een vaag besef van rollen en verantwoordelijkheden van diezelfde partijen. Om een eensluidend, helder en breed gedragen beleid te formuleren, is een partij nodig die het voortouw neemt. Het ligt voor de hand de provincie, als gebiedsoverstijgende en meer afstandelijke partij, deze rol toe te dichten.

In het kader van een pilot project kan de provincie bijvoorbeeld een gebied aanwijzen waar begonnen kan worden met de ontwikkeling van een nieuwe gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak. Hiertoe kan de provincie dan het benodigde publiek instrumentarium beschikbaar stellen.

Daar waar gemeenten meer locatiespecifiek en projectmatig opereren heeft de provincie een meer maatschappelijk georiënteerde werkwijze. De provincie heeft meer oog voor de publieke belangen op regionaal niveau en kan zich een meer ideële instelling veroorloven. Het versterken van het provinciale apparaat kan door de organisatie aan te passen en goede mensen in dienst te nemen. Hierdoor moet het mogelijk worden "te schakelen tussen planvorming en realisatie". Nu is de provincie nog voornamelijk actief in beleidsvorming en heeft moeite met de uitvoering /in praktijk brengen van geformuleerd beleid.

Innovatie: Onderzocht kan worden wat voor projecten wel en wat voor projecten niet onder regie van de provincie uitgevoerd zouden kunnen worden. Resultaat van dit onderzoek kan een praktische en breed toepasbare checklist zijn die in het beginstadium van een project gebruikt kan worden ten behoeve van de opzet van de organisatie van een project.

Innovatie: Werk aan voorziening van het provinciale apparaat met kennis, know how en expertise over de vervulling van zijn regierol in het landelijk gebied. Het provinciale apparaat moet in staat worden gesteld beleid om te zetten in uitvoeringsgerichte procesarchitectuur. Te denken valt aan zogenaamde PPS-Taskforces die per provincie ingesteld kunnen worden. Deze taskforces kunnen leiding geven aan gebiedsgerichte PPS projecten in de groene ruimte.

Opmerking: Het structureel versterken van de provinciale apparaten zal jaren kunnen duren. Wellicht kunnen provincies aansluiten bij instanties die meer deskundigheid in huis hebben en tevens gemeentegrens overschrijdend bezig zijn. Te denken valt aan een relatie met DLG.

Tevens is de versterking van de communicatie binnen de provinciale apparaten van belang als ook de eenduidigheid/eensluidendheid van de externe communicatie.

5.2.2. De provincie als beleidsmaker en toetser

De regierol van de provincie is momenteel een niet-natuurlijke rol. Van oudsher heeft de provincie zich niet beziggehouden met de regie van projecten. In een (PPS)projectgebied van een geïntegreerd gebiedsgericht project dat binnen de grenzen van een gemeente valt kan de gemeente beter de regierol vervullen. Dit is de gemeente van oudsher ook gewend. Met name heeft de gemeente ervaring met project- en procesmanagement in soortgelijke projecten in stedelijk gebied. Ook in grotere, gemeentegrens overschrijdende projecten is het wellicht toch beter om een van de gemeenten de regie- of trekkersrol te laten vervullen. De provincie lijkt hiertoe nog niet geëquipeerd. De provincie heeft immers geen eigen grondbedrijf. Van een eigen belastingregime, behalve de provinciale opgeldden op de wegenbelasting, is evenmin sprake. Hierdoor hebben provincies grote moeite met het koppelen van plannen en investeringen. Genoemde activiteiten vereisen een sterke

bestuurlijke en organisatorische regie. De rol van de provincie kan zich beperken tot voorwaarde stellend en toetsend.

De omvang van het desbetreffende PPS-project speelt ook een rol. De regie van een plangebied met een beperkte omvang, dat binnen de gemeentegrens van een gemeente valt, zal eerder in handen zijn van de gemeente dan van de provincie. Een project dat groter is, gemeentegrensoverschrijdend en waarin meerdere functies geïntegreerd moeten worden is minder snel onderwerp van gemeentelijke regie.

Bovengenoemde reden om de regie in een project niet in handen van de provincie te geven, betekent niet direct dat de desbetreffende gemeente wel voldoende geëquipeerd zal zijn om de regietaak naar behoren uit te voeren. Met name ontberen kleinere gemeenten veelal een bredere meer maatschappelijke blik op het gebied en zijn ze gebonden aan het veelal behoudende electoraat. In dat geval dient de betreffende gemeente met name bij het opstellen van een gebiedsgericht ontwikkelingsplan voldoende opbouwende steun van de provincie te krijgen.

5.3. Lokale visie op geïntegreerde ontwikkeling

Gemeentelijke overheden in rurale gebieden zijn vaak conservatief en weinig vooruitstrevend en innovatief. De lokale politiek is veelal sterk gebonden aan het plaatselijke electoraat. Dit electoraat is van oudsher voor een belangrijk deel verbonden met de - behoudende - agrarische sector. Eén van de geïnterviewden zei: *"Een groot deel van het publiek herkent de problematiek van het landelijk gebied niet als een maatschappelijk probleem en is niet in staat innovatieve sectoroverstijgende ontwikkelingen als noodzakelijk te aanvaarden"*. Deze opmerking dient wel genuanceerd te worden. Veel agrariërs hebben welzeker een notie van de maatschappelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied. Omzetten van deze notie in innovatieve ontwikkelingen is echter een andere zaak. Om de stem van de rurale bevolking te houden zijn politieke partijen in rurale gebieden snel geneigd de agrariërs de hand boven het hoofd te houden. De lokale politiek is tevens voor een groot deel gericht op het behoud van de bestaande werkgelegenheid. Nieuwsoortige alternatieve werkgelegenheid ontwikkelen vergt een meer innovatieve instelling.

Veranderingen in deze landelijke gebieden teweegbrengen ten nadele van de landbouwsector en ten faveure van gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkelingen kan in deze landelijke gemeenten een (te) moeilijke opgave zijn. De belangen van de agrarische sector blijken vaak dominant te zijn in de lokale politiek. Hierdoor worden originele en creatieve oplossingen niet gevonden.

Marktpartijen daarentegen hebben een meer doelgerichte werkwijze en kunnen gemakkelijker beslissingen nemen. Hierdoor kunnen zij nieuwe innoverende ontwikkelingen gemakkelijker toepassen dan overheden.

Blauwe Stad

Aanvankelijk was er veel scepsis over de plannen voor de Blauwe Stad. De grote groep communisten in een van de betreffende gemeenten was tegen het plan. Hun (toenmalige) voorman was echter vóór het plan, vanwege het werkgelegenheidsperspectief dat het plan de omgeving gaf. Het is van belang voldoende tijd te nemen om in overleg met de lokale bevolking te treden. Het idee, de inhoud ervan, de perspectieven die het plan biedt, maar ook mogelijke negatieve consequenties dienen helder en eerlijk in beeld te worden gebracht. Eerlijkheid duurde ook in het geval van de Blauwe stad het langst. Uiteindelijk stemden de gemeenteraden van de betreffende gemeenten in met de plannen voor de Blauwe Stad. Hadden deze dat niet gedaan, dan waren de plannen wellicht niet doorgegaan. Dat kan de democratische realiteit zijn, die gerespecteerd dient te worden.

Innovatie: Onderzoek en analyseer de oorzaken van de behoudendheid van de landelijke gemeenten bij het zoeken en toepassen van innovatieve oplossingen voor gebiedsgerichte ontwikkelingen. Aansluitend kunnen dan oplossingen worden uitgedacht die de mogelijkheden vergroten om landelijke gemeenten (lokale politiek, inclusief achterban) bij deze innovatieve ontwikkelingen te betrekken.

Verandering geldstromen tussen gemeentelijke afdelingen

Indien er rood voor groen projecten door de lokale overheden worden geïntieerd, betekent dit dat de gelden die in het project met rood verdiend worden door het grondbedrijf van de betreffende gemeente wederom in hetzelfde gebied voor groen kunnen worden ingezet. Dit is in afwijking van situaties waarbij de rode gelden in de gemeentekas verdwenen ten bate van onder meer andere portefeuilles. Zo zal de wethouder met de portefeuille Welzijn bij rood voor groen minder geld uit het gemeentelijke grondbedrijf kunnen verwachten voor zijn begroting. Dit kan op weerstand stuiten van de betreffende wethouder en eventuele politieke achterban. Bij het opzetten van een gebiedsgericht PPS-plan dient hiermee rekening te worden gehouden.

Oerwoud aan beleidsstukken en -instrumentaria

Momenteel zijn er zeer veel beleidsstukken van verschillende overheden, waardoor het voor de ondernemers in de groene ruimte, maar ook voor lagere overheden zelf een zware en soms onmogelijke opgave is overzicht te krijgen over alle vigerende regels, subsidiemogelijkheden en beleidslijnen. Zoals eerder opgemerkt vindt per 2002 een belangrijke 'beleidsconcentratie' plaats, hetgeen een stap in de goede richting is aangaande helderheid in het bos der beleidsstukken en -instrumentaria.

Innovatie: Er dient inzicht te komen in en overzicht gezocht te worden, of te worden opgesteld, van de op het landelijk gebied slaande beleidsstukken die betrekking hebben op de (inrichting) van de groene ruimte. Tevens kan in dit stuk aangegeven worden op welk type projecten de verschillende beleidslijnen betrekking hebben en hoe er met de verschillende beleidslijnen, inclusief restricties, subsidies en procedures omgegaan kan en moet worden.

Tweestemmigheid agrarische sector

De tweestemmigheid van het geluid van agrariërs en de LTO is een verwarrende factor. Aan de ene kant willen agrariërs dat de agrarische sector gehandhaafd blijft. De LTO treedt dan op als belangenbehartiger van de agrariërs met als credo het behouden van de bedrijfstak. Aan de andere kant kijken agrariërs ook naar hun portemonnee en de waardevermindering van hun grond en verkopen 'graag' hun grond voor een hoge prijs: winstmaximalisatie. Het is derhalve niet alleen de emotie over de teloorgang van de agrarische sector die hoorbaar is. Agrariërs zijn veelal nuchter genoeg om 'geld te laten sp

5.4. Samenwerking meerdere overheden

Het participeren door meerdere overheden (gemeenten, provincies, en regionale directies van LNV, VROM en V&W, waterschappen) en regionale bestuurlijke verbanden in geïntegreerde gebiedsgerichte projecten kan voor onduidelijkheid en onenigheid zorgen over de door de gezamenlijke overheden te volgen lijn. Het is moeilijk bindende afspraken te maken over ontwikkelingen. Investerings door private partijen zullen hierdoor ook moeilijker verlopen. Daarbij betekent het langere (onderhandelings)proces dat er extra kosten gemaakt worden (rente op belegd vermogen).

De Hollandse Waterlinie

De Hollandse Waterlinie is een project in de groene ruimte waar een veelvoud van publieke partijen aan meedoet. Verschillende publieke partijen hebben een rol in een keten van publieke verantwoordelijkheden:

29 gemeenten

5 ministeries

5 provincies

7 waterschappen.

Het is duidelijk dat, alvorens te spreken met derden, i.e. private partijen, het van wezenlijk belang is dat de publieke partijen hier een lijn trekken. Ook dient er een aanspreekpunt te zijn voor de private partijen. Dit aanspreekpunt moet ook de beleidslijnen uitdragen.

De Boer- en Croongroep heeft onlangs een rapport uitgebracht over de mogelijkheden om voor dit gebied te komen tot een PPS.

De verschillende betrokken overheden weten vaak zelf niet wat ze willen, streven vaak niet dezelfde doelen na en spreken veelal niet met één mond. Alvorens, maar soms ook gelijktijdig, met het in overleg treden met private partijen is het daarom van groot belang dat de verschillende overheden het met elkaar eens worden over de te volgen beleidslijn, de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden. Volgende stap is dat deze partijen met één stem naar buiten kunnen treden. Het aanwijzen van een spreekbuis is dan van groot belang.

Vervolgens zullen de concrete plannen uitgewerkt moeten worden in publiek-private setting, waarbij de private partijen nog een significante inbreng moeten kunnen hebben.

Ook wat betreft het aanboren van verschillende subsidies dient er duidelijkheid te zijn. Het Rijk heeft de verdeling van subsidies gedecentraliseerd. De provincies zijn nu voor een deel subsidieverdelers. Echter, LNV heeft ook nog speciale fondsen (voor financiering in relatie tot beleid) waar projecten rechtstreeks voor in aanmerking kunnen komen. Voor de reconstructiegebieden blijven tot 2002 aparte financieringsregels gelden, los van de bundeling per die datum van LNV, VROM en V&W gelden voor gebiedsgericht beleid.

Innovatie: Publiek-publiek convenant reeds in de maak

In samenwerking met het ministerie van V&W en het ministerie van LNV ontwikkelt het PPS-expertisecentrum van het ministerie van financiën een publiek-publiek convenant. Dit convenant geeft aan hoe verschillende publieke partijen tot overeenstemming kunnen komen en hoe deze overeenstemming vastgelegd kan worden in een convenant/contract. Door middel van het invullen van een beslissingsboom is het de bedoeling voor publieke partijen mogelijk te maken om een voor hun situatie toepasbaar ontwikkelingsmodel / plan van aanpak te vinden. Belangrijk is dat deze publiek-publieke overeenkomst snel tot stand komt, dat deze concreet is en dat deze zich concentreert op hoofdlijnen; dat wil zeggen, de resultaten van het project. Dit laatste is belangrijk om zeker te stellen dat ruimte blijft bestaan voor toegevoegde waarde door een grote inbreng van private partijen.

Innovatie:

Er kan een overzicht van subsidies worden gecreëerd/samengesteld voor de verschillende partijen actief in de groene ruimte.

5.5. Rol Waterschappen

De rol van de waterschappen is in zowel de literatuur als de interviews weinig tot uiting gekomen, terwijl de waterschappen in de groene ruimte toch een belangrijke positie innemen bij de gebiedsgerichte ontwikkelingen. Water is een kaderstellend gegeven waar

bij gebiedsgerichte ontwikkeling rekening mee moet worden gehouden. Noch in de literatuur noch in de interviews zijn er in relatie tot water succes- of faalfactoren genoemd die in sterke mate bepalend zijn voor het wel of niet slagen van PPS. Het niet toepassen van de zogenaamde Watertoets op het project kan echter wel leiden tot oponthoud in de latere fasen van het project. Het tijdig inzetten van de waterschappen is dus belangrijk.

Natuurgebied IJK

Het gaat hierbij om een privaat initiatief voor enkele forse grijs/ groene knooppunten langs de A999, die, samen met enkele bedrijfsverplaatsingen en recreatiesaneringen, ervoor moeten zorgen dat een Mega Ecozone ontstaat van het brave borstenbos naar de rivier nabij dorp J. Het gedachtegoed bleek bij de rijksoverheid inhoudelijk goed te vallen. Men wilde echter hooguit als opdrachtgever functioneren en niet als partner in de planvorming. Het aangedragen gedachtegoed zou dan in de vorm van een offerteaanvraag aan 3 partijen verder kunnen worden uitgewerkt. De animo bij de private initiatiefnemer daalde nog verder toen bleek dat de provincie de resultaten van een prijsvraag wilde afwachten voor de betreffende zone 1232. Dit betekende voor de private ondernemers een aanzienlijke vertraging.

Tweede KSF betreffende waterschappen is de organisatie van de waterschappen zelf. Deze organisatie werkt van oudsher vrij autonoom. Bij gebiedsgerichte en geïntegreerde ontwikkeling is een meer participatieve rol voor de waterschappen weggelegd. Dit vergt andere inhoudelijke en procesvaardigheden. Waterschappen dienen hiermee rekening te houden in hun eigen ontwikkelingstraject.

Innovatie: Stimuleer de transformatie van groene organisaties (bijvoorbeeld waterschappen en DLG) tot instanties die beter in kunnen spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen in de stad en de taal spreken van de ontwikkelaars /bouwers.

5.6. Samenvatting KSF en barrières

Op bestuurlijk vlak zijn aan de hand van in dit hoofdstuk genoemde aspecten de volgende 4 kritische succesfactoren op te noemen.

1. Capaciteiten provinciale apparaat
2. Lokale visie op gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling
3. Samenwerking van meerdere overheden
4. Betrokkenheid Waterschappen bij gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling

Ad 1. Faalfactoren bij de KSF 'capaciteiten provinciale apparaat' zijn:

- De provincie is niet voldoende uitgerust om haar regietaken naar behoren uit te voeren.
- De provincie krijgt de regie in handen van projecten waarvan de regie, gezien de schaalgrootte en kennisniveau, beter bij een andere partij (gemeente) kan liggen.

Ad 2. Faalfactoren bij de KSF 'lokale visie op gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling' zijn:

- Conservatieve/behoudende houding van lokale gemeenschap en lokale politiek ten aanzien van gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling. Belangen van agrarische sector kunnen dominant zijn.
- Tegenwerken door andere gemeentelijke afdelingen (vb. Welzijn, Sociale Zaken) van gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling doordat deze afdelingen door het verleggen van geldstromen minder inkomsten uit de gemeentekas tegemoet kunnen zien.

- Door gebrek aan overzicht en kennis van de vigerende wet- en regelgeving en subsidiemogelijkheden kunnen projecten vertraging oplopen en mogelijk subsidies mislopen.

Ad 3. Faalfactor bij de KSF 'Samenwerking van meerdere overheden' is:

- Het niet gemeenschappelijk formuleren van uitgangspunten, doelstellingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Ad 4. Faalfactoren bij de KSF 'Betrokkenheid Waterschappen bij gebiedsgerichte, geïntegreerde ontwikkeling' zijn:

- Niet betrekken van Waterschappen bij gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling.
- Het niet aanpassen van de organisatie van Waterschappen aan de eisen die geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkeling in een bredere maatschappelijke context vragen.

6. Juridisch

6.1. Organisatievormen

De organisatievorm is een uitwerking van de discussie over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen een samenwerking. Alvorens een organisatie op te zetten zullen daarom deze rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten worden omschreven.

Partijen kunnen op meerdere manieren samenwerken en hun inbreng in het project leveren. De gemeente kan haar gronden overdragen aan de private partij en de ontwikkeling en realisatie van het project aan die partij overlaten, uiteraard binnen de gemeentelijke randvoorwaarden (exploitatiemodel). De gemeente kan ook de gronden van de private partij overnemen en dan deze gronden bouwrijp uitgeven (bouwclaimmodel). Partijen kunnen de gronden aan elkaar overdragen en een publiek-private samenwerking met elkaar aangaan. En partijen kunnen hun gronden inbrengen en participeren in een privaatrechtelijke onderneming (BV en of CV). Dit laatste is uiteraard ook een vorm van publiek-private samenwerking. Zo'n rechtspersoon kan als doel de verwerving, productie en uitgifte van grond hebben of zelfs ook de opstalrealisatie. Meestal zijn het slechts de private partijen die optreden als risicovol participant in de realisatie van opstallen. De gemeente kan echter wel participeren in de grondexploitatie. Gezien de kerncompetentie is dat een logische rol. Hiermee wordt de gemeente dus naast haar toetsende rol tevens mede participant in een grondexploitatie maatschappij. Er zijn derhalve op een bijna glijdende schaal tal van exploitatiemodi tussen aan de ene kant 'private exploitatie' en aan de andere kant 'publieke exploitatie'.

Ten aanzien van groene functies kan de gemeente bij een grotere betrokkenheid meer greep houden op het ontwikkelingsproces. Bijkomend voordeel voor een gemeente is dat ze participeert in de winst op de grondexploitatie (als deze er is uiteraard). Deze gelden kunnen dan worden ingezet voor de financiering van de publieke inrichting van het projectgebied.

Zoals gezegd kan de gemeente er ook voor kiezen slechts als toetsende partij op te treden. Dat zal geschieden in de bovenomschreven eerste twee samenwerkingsmodellen.

Innovatie: Geen innovatie nodig, wel communicatie. Het is gemeenten vaak niet duidelijk wat de verschillen zijn in de organisatie/samenwerkingsvormen. Hier is niet zozeer een innovatie nodig, als wel een duidelijk overzicht van de verschillende mogelijke juridische samenwerkingsmodellen en hun consequenties.

6.2. Vertrouwen in succeskansen

Bij veel publieke en private partijen die op het punt staan een samenwerkingsverband aan te gaan met andere partijen bestaat te weinig vertrouwen ten aanzien van de andere partijen. Private partijen hebben weinig vertrouwen in de overheid als het gaat om het daadkrachtig, soepel en snel laten verlopen van het desbetreffende project. Anderzijds heerst er een wantrouwen van publieke partijen jegens private partijen vanwege het zogenoemde afomingsgevaar: private partijen die in een samenwerking participeren om flinke winsten te boeken om er vervolgens vandoor te gaan, de overheid achterlatend met de kosten voor de publieke inrichting. Anderzijds is er tegenwoordig steeds meer sprake van private partijen die zelf een maatschappelijke verantwoordelijkheid voelen. Tevens zijn publieke partijen vaak onzeker over de mate waarin ze op een commerciële wijze in een PPS risicodragend kunnen samenwerken met private partijen. Op dit vlak zijn

er momenteel veel ontwikkelingen gaande. Meerdere publieke partijen bezinnen zich op dit vraagstuk.

Om deze reden wordt tegenwoordig vaak gewerkt met gefaseerde contractering. Partijen beginnen met een intentieovereenkomst welke slechts als doel heeft de (financiële) mogelijkheden van het project te onderzoeken. Deze stap willen zowel de publieke als de private partijen vaak wel maken. Als vervolg worden dan ontwikkelings- en realisatieovereenkomsten gesloten, met een steeds verdergaande binding. Het is in de eerste overeenkomsten wel zaak de afscheidregeling zorgvuldig te omschrijven. Hierop wordt later teruggekomen.

Innovatie: Er is behoefte aan meer inzicht in het ontwikkelingsproces en de consequenties voor overheden bij het risicodragend participeren in PPS-projecten. Hier ligt met name een communicatieve opgave.

6.2.1. Contractvorming

Het vastleggen in overeenkomsten van afspraken die betrekking hebben op een samenwerking is noodzakelijk om binnen de samenwerking helderheid te verschaffen over de rechten en plichten, de doelstellingen, de rollen, de taken en de bevoegdheden van alle partijen. Daarnaast worden artikelen opgenomen over de uitgangspunten en randvoorwaarden, de fasering en het tijdschema. Een overeenkomst kan gezien worden als een soort bestending van de communicatie. Er dienen geen misverstanden te blijven bestaan. Anderzijds is in eerste instantie wederzijds vertrouwen van belang. Het te veel dichttimmeren van een samenwerking kan het vertrouwen schaden en kan de speelruimte voor mogelijke ontwikkelingen wegnemen.

In de intentieovereenkomst, zoals hiervóór beschreven zal een goede besluitvormings- en –claimvrije - afscheidregeling dienen te worden ingebouwd. De door partijen vervaardigde onderzoeksproducten (meestal een masterplan, een ontwikkelingsvisie etc.) dienen conform een helder omschreven procedure te worden getoetst en goed of (gedeeltelijk) afgekeurd. Daarna dient duidelijk te zijn wat daarvan de consequenties zijn (doorgaan naar de volgende overeenkomst, ofwel een afscheid).

Innovatie: Een niet innovatieve, maar waarschijnlijk wel waardevolle ontwikkeling kan een checklist zijn, waarin de te behandelen onderwerpen en aspecten van een intentie-, ontwikkelings- of samenwerkingsovereenkomst en realisatieovereenkomst staan aangegeven. Tevens kan aangegeven worden wat cruciale randvoorwaarden zijn bij overeenkomsten en waar go-no go momenten/situaties liggen en hoe met schadeclaims kan worden omgegaan.

6.3. Overlegstructuur

De samenwerking is er zeer mee gebaat wanneer de privaatrechtelijke kaders ook voor de publiekrechtelijke partijen glashelder zijn. Daarmee is gezegd dat vóór het sluiten van overeenkomsten duidelijk moet zijn welke privaatrechtelijke verantwoordelijkheden de publieke partijen zullen aangaan en op welke momenten hun bestuurlijke organen zullen besluiten. Voor de overlegstructuur heeft dit in zoverre consequenties dat de beleidsvoorbereiding en de voorbereiding van besluiten door de gemeenteraden buiten het overleg met de private partijen moeten blijven.

De partijen zullen streven naar een overlegstructuur op basis van gelijkwaardigheid, waarbinnen de ruimte bestaat om de wederzijdse verscheidenheid te respecteren. Voorwaarde is wel dat de personen in de overlegstructuur voldoende mandaat van de achterban hebben.

Voor de gemeenten is een extra delicaat gegeven dat zij als overheid een zelfstandig oordeel zullen hebben en zich ook los moeten kunnen maken uit een samenwerking die niet beantwoordt aan de gestelde beleidsdoelen. Zoals hierboven reeds betoogd, dient extra aandacht te worden geschonken aan de conditie dat een en ander op een claimvrije

wijze mogelijk wordt gemaakt. De overheid moet zich - onder voorwaarden - claimvrij uit een samenwerking kunnen terugtrekken als deze de publieke belangen zou schaden.

Innovatie: In beeld gebracht zou kunnen worden hoe de meest optimale overlegstructuur ingericht kan worden en wat de beste bemensing is. Daarnaast is van belang, zoals onder 6.2.1 reeds gezegd, onder welke omstandigheden publieke partijen zich 'claimvrij' zouden moeten kunnen terugtrekken uit een samenwerking met een private partij. Tot hoever kan men hier gaan zonder te veel in de contractvorming 'dicht te timmeren', waardoor private partijen afzien van samenwerking? Probleem hierbij zal zijn dat deze materie sterk PPS-project specifiek zal zijn en er moeilijk aan voorbeeld-/ blauwdrukvorming kan worden gedaan.

6.4. Bestaand instrumentarium

Als vrijwillige samenwerking met een grondeigenaar in een PPS niet van de grond komt is het mogelijk om via het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium de betreffende gronden alsnog in handen te krijgen, danwel de kosten van de planstructuur op grondeigenaren te verhalen. Dit kan onder meer met de volgende mogelijkheden:

1. Baatbelasting
2. Exploitatieverordening
3. Onteigening
4. Wet voorkeursrecht gemeenten
5. Europese regelgeving

6.4.1. Baatbelasting

Als in een gebied met bestaande bebouwing een ontwikkeling plaatsvindt die de bestaande bebouwing in waarde doet stijgen kan de gemeente de eigenaren van deze bebouwing, die niet deelnemen in de ontwikkeling van het gebied, trachten een baatbelasting op te leggen. De zittende eigenaren profiteren namelijk mee van de waardestijging zonder daarvoor te hebben meebetaald.

Het heffen van baatbelasting blijkt in de praktijk een zeer lastig te hanteren instrument. Het naleven van vormvoorschriften is een belangrijke praktische bottleneck. Daarnaast moet het dikwijls moeilijke bewijs geleverd worden van de mate waarin de gronden in waarde stijgen door de specifieke voorzieningen. Verder heeft de rechter in de omvangrijke jurisprudentie op dit onderwerp de verhaalbare kostensoorten nauw omkaderd (b.v. geen fondsbijdragen en schadevergoedingen). Kostenverhaal betekent het verhalen van de gemaakte kosten door de gemeente op grondeigenaren die (mede) profiteren van de door de gemeente gedane investeringen. Bijvoorbeeld als er naast een woonwijk een bos wordt aangelegd zal dit de waarde van de woningen doen stijgen. De gemeente kan de eigenaren van deze woningen trachten te bewegen om mee te betalen aan de kosten van de aanleg van dit bos.

6.4.2. Exploitatieverordening

Sinds enige jaren is het duidelijk dat er geen andere mogelijkheden zijn voor gemeentelijk kostenverhaal bij (her)ontwikkeling dan via gronduitgifte, baatbelasting en exploitatiebijdrage op grond van de exploitatieverordening bedoeld in artikel 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Voor de effectiviteit van kostenverhaal via de genoemde exploitatieverordening is van groot belang dat een op de verordening gebaseerde exploitatieovereenkomst alleen op vrijwillige basis tot stand kan komen. Of die overeenkomst tot stand komt hangt primair af van de vraag of de grondeigenaar/exploitant de medewerking van de gemeente nodig heeft. Bij ontwikkelingen van enige omvang zal het eigenbelang van de grondeigenaar hem meestal vanzelf naar de onderhandelingstafel brengen om zich te voorzien van de gemeentelijke medewerking.

De jurisprudentie inzake kostenverhaal laat zien dat geen kosten kunnen worden verhaald, waartoe de bevoegdheid niet is opgenomen in de verordening.

In de kring van bouwrechtjuristen leeft een permanente discussie over de vraag hoever de gemeente mag gaan in het via de verordening doorberekenen van kosten.

Er is over die vraag weinig jurisprudentie die houvast geeft met betrekking tot de vraag welke kosten wel en welke niet in de exploitatieverordening als verhaalbaar mogen worden opgenomen. Wel is en wordt bij herhaling beslist, dat als er kosten worden verhaald de bevoegdheid daartoe uit de exploitatieverordening moet voortvloeien.

Aan de ene zijde stellen degenen zich op die wijzen op het doel en de reikwijdte van artikel 42 WRO en die menen, dat alleen kosten voor voorzieningen van openbaar nut verhaalbaar zijn en wel voor zoveel als deze kosten strekken tot nut van de betreffende gronden. Voor verhaal van andere kosten of bijdragen, die in de grondexploitatieopzet plegen te worden opgenomen zou in de exploitatieverordening geen plaats mogen zijn (b.v. fondsbijdragen, schadevergoedingen, etc).

De andere zijde vertegenwoordigt grotendeels de gemeentelijke praktijk waarbij de grondexploitatieopzet voor wat de kostensoorten en omvang betreft centraal wordt gesteld. Deze praktijk wordt verankerd in de exploitatieverordening en wordt verdedigd met de stelling dat uiteindelijk de rechter maar moet beslissen waar in concreto de grenzen moeten liggen.

Zoals blijkt uit de lotgevallen van de grondexploitatieheffing heeft de wetgever zich (nog) niet gewaagd aan het scheppen van duidelijkheid.

Wel is in ieder geval duidelijk dat artikel 42 WRO nimmer een basis kan geven voor baatafoming sec. In de praktijk komt het steeds meer voor dat gemeenten in PPS contracten van de ontwikkelaars bedingen dat de grondwaardevermeerdering als gevolg van de nieuwe bestemmingen ten goede komt aan de grondexploitatie. Dit als tegenprestatie voor de door de gemeente te leveren inspanningen.

Indien er sprake is van "tekort" plannen zou deze praktijk zich nog kunnen verdragen met art. 42 WRO, aangezien de gemeente daarbij niet alle kosten verhaalt c.q. kan verhalen. Indien er evenwel sprake is van een positief exploitatiesaldo zal er, naar uit de jurisprudentie moet worden geconcludeerd, sprake zijn van een ongeoorloofde baatafoming.

Ontwikkelaars blijken meer en meer bereid om tegenover de overdracht van het grondrisico de gemeente de grondwinst te gunnen. Zij zullen dan ook niet gauw naar de rechter gaan om de overeenkomst te laten vernietigen.

Innovatie: Er is niet direct behoefte aan de ontwikkeling van nieuw instrumentarium. Het doorgronden van bestaande mogelijkheden lijkt uitzicht te geven op voldoende mogelijkheden om ontwikkelingen op gang te brengen. Wellicht kan deze juridische vorm een ingang zijn naar een soort groenbeheer betaald door stedelingen.

6.4.3. Onteigening

De onteigening van gronden ten behoeve van 'rode' inrichting is een bekend en veelvuldig toegepast instrument. Het onteigenen voor groene inrichting van zowel landelijke als stedelijke gebieden heeft tot op heden weinig plaats gehad. De gemeenten hebben wel de mogelijkheden het onteigeningsinstrument te gebruiken voor de realisatie van 'groen', maar weten vaak niet goed hoe ze met de instrumenten om kunnen gaan. Hierdoor worden kansen gemist.

Op meerdere plaatsen in het land wordt onteigening nu wel als instrument ingezet om projecten die vastzitten door niet meewerkende grondeigenaren weer vlot te trekken. Als voorbeeld kan het Bentwoud bij Zoetermeer aangehaald worden.

Als in een bestemmingsplan voor een uitbreidingslocatie een woonbestemming is toegekend en een deel van de uitbreiding een groene bestemming krijgt kan er ook voor de groene bestemming onteigend worden. Hierdoor wordt het mogelijk om lagere prijzen te betalen dan de bestaande hoge prijzen voor de grond die gebaseerd is op 'rode' bebouwing. Nadeel van onteigenen is dat het een lange tijd in beslag neemt en het draagvlak voor de betreffende ontwikkelingen in het gebied kan verlagen. Onteigening in de groene ruimte voor groene functies is nog steeds een beladen begrip.

Innovatie: Ook hier gaat het niet zozeer om de innovatie van het instrumentarium, maar is er bij de landelijke gemeente vaak te weinig kennis van de mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt. Op landelijk niveau wordt er overigens wel gewerkt aan de verbetering van het RO-instrumentarium. Er kan derhalve, ter verbetering van de resultaten van PPS-projecten, gewerkt worden aan de communicatie over het toepassen van bestaand bestuurlijk juridisch instrumentarium.

6.4.4. Voorkeursrecht

Algemeen wordt het door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) gegeven instrument als niet bijzonder effectief beschouwd. De voorgeschreven formaliteiten maken de vestiging van het recht en het effectief gebruik daarvan tot een zware belasting van het gemeentelijk apparaat.

Op alle locaties waar een (her)ontwikkeling op stapel staat voorzien grondeigenaren zich ook na de vestiging van het recht van projectontwikkelingsdeskundigheid. Men kan uiteraard de grond niet overdragen, maar de gemeente kan inschakeling van anderen niet tegenhouden en evenmin de grondoverdracht na realisering, zolang, zoals jurisprudentie heeft aangetoond, de gemeente de regie in handen heeft.

De praktijk laat zien dat dikwijls alleen gronden worden aangeboden, die pas op lange termijn nodig zijn. Het gebruikmaken van het voorkeursrecht legt dan een zware rentelast op de grondexploitatie. Het niet gebruikmaken van het recht wordt afgestraft, doordat de grondeigenaar dan geruime tijd vrij is van de aanbiedingsplicht. De waardebevestiging bij de taxatieprocedures in het kader van de WVG is ook onderhevig aan de effecten van grondprijsoptrekking. Ook dit element tast het effect van het voorkeursrecht aan. Een speciaal punt van aandacht is de afstemming tussen deze wetgeving en de mogelijkheden voor grondverwerving in het kader van de landinrichting. In deze gebieden worden immers op voorhand gronden aangekocht terwijl de planvorming nog gaande is. Ook hier is de eigenaar niet betrokken bij de ontwikkeling van het gebied.

Innovatie: Ontwikkelen van juridisch instrumentarium. In lijn met de nieuwe nota grondbeleid (exploitatieverordening) en het door het Rijk ingestelde instrument 'benefit sharing' kan voor het landelijk gebied gewerkt worden aan afspraken en/of regelingen die betrekking hebben op het verdelen van overwinsten en het stimuleren van private partijen om in PPSverbanden te participeren.

Er kan gewerkt worden aan de voorbereiding van concept afspraken tussen gemeenten en DLG en andere grondverwervinginstanties inzake een gecoördineerd aankoopbeleid.

6.4.5. (Europese) regelgeving ten aanzien van aanbesteding

Europese regelgeving kan voor publieke partijen problemen veroorzaken bij aanbestedingen van PPS-projecten aan private partijen. Als de uitvoering van een PPS-project niet openbaar hoeft te worden aanbesteed, kan de uitvoering volgens de in de PPS-samenwerkingsovereenkomst besproken manier verlopen. Dit betekent veelal dat de in de PPS participerende private partijen de uitvoering op zich nemen. Overheden zijn echter gebonden aan de richtlijnen van de EU waarin staat dat projecten boven een bepaald bedrag openbaar aanbesteed moeten worden. Dit betekent dus dat de genoemde private partijen niet automatisch de uitvoeringsopdracht zullen krijgen. Hiermee wordt een bom onder de PPS als geheel geplaatst.

Innovatie: Er zal uitgezocht moeten worden hoe overheden met PPS om moeten gaan in relatie tot de EU-aanbestedingsregels, en hoe de participerende private partijen hier op een of andere manier een 'beschermde' positie kunnen krijgen.

6.5. Samenvatting juridische KSF en barrières

Belangrijkste KSF op juridisch gebied is 'Kennis van, inzicht in en omgaan met de bestaande wet- en regelgeving en subsidiemogelijkheden'.

Faalfactoren bij deze KSF zijn de volgende:

- **Wantrouwen:** Door een gebrek aan kennis kan onduidelijkheid ontstaan over inhoudelijke en procesmatige aspecten van PPS projecten. Onkunde en kennisgebrek kunnen leiden tot wantrouwen tussen de PPS-partners, zijnde publieke en private partijen.
- Het **dichttimmeren van ontwikkelingsprocessen**, inhoudelijk en procesmatig, in een vroegtijdig ontwikkelingsstadium leidt tot een gebrek aan ontwikkelingsruimte voor alle partijen en daarmee een hoog afbreukrisico.
- Door **overvloed aan wet- en regelgeving en subsidie-instrumentaria** kan de toepassing daarvan vertraging oplopen. Eveneens is het mogelijk dat wet- en regelgeving over het hoofd worden gezien. Gevolg is dat een project in een later stadium dan alsnog afgeblazen moet worden, omdat het niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen.
- **Baatbelasting** is niet eenvoudig te heffen doordat de baat die gronden hebben (i.e. waarde stijging) bij een bepaalde ontwikkeling in de nabije omgeving moeilijk te bewijzen is.
- **Aanbestedingsregels:** Door EU-aanbestedingsregels kan het mogelijk zijn dat in het gebied participerende private partijen niet meer automatisch de uitvoeringsopdracht zullen verkrijgen. Participerende partijen zullen mogelijk dwars gaan liggen als zij de betreffende uitvoeringsopdracht niet krijgen. Tevens wordt het aantal partijen en daarmee de complexiteit van het ontwikkelingsproces hierdoor vergroot.

7. Organisatorisch

7.1. Organisatorische meerwaarde

7.1.1. Combinatie van werkprocessen

De kracht waar samenwerking van publieke en private partijen met name uit kan putten ligt in de combinatie van werkprocessen en van kerncompetenties en de gefaseerde toepassing van ontwikkelingsprocessen: *eerst visievorming door de publieke en private partijen afzonderlijk, dan planvorming in PPS-verband en als derde stap het toepassen van het bestuurlijk instrumentarium. De laatste stap behelst het ten uitvoer brengen van de PPS.* Hierdoor zijn resultaten mogelijk die niet of veel moeilijker bereikt kunnen worden indien de partijen niet besluiten tot samenwerking. Voorwaarde voor een goede afloop is de selectie van de juiste partner(s) en een basis voor wederzijds vertrouwen.

Innovatie: Geen. Veel organisatorische voor- en nadelen van PPS en succes- en faalfactoren in de uitvoeringsfasen van projecten zijn bekend. Het PPS-bureau Landelijk gebied heeft deze beschreven. In bijlage 2 staat een samenvatting van deze KSF van PPS in de groene ruimte.

7.1.2. Deelname private partijen aan de planvorming

Projectontwikkeling in prima forma betreft de aanbesteding en uitvoering van de projecten. Uitvoering hoeft echter niet alleen de fysieke werkzaamheden te betreffen. De uitvoering van projecten kan ook in een eerder stadium dan de fysieke uitvoering voorkomen. Projectontwikkelaars/ontwikkende bouwers/ ontwikkelende adviesbureaus kunnen ook ingezet worden bij de planvorming van de betreffende projecten, binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden/kaders. Dit betekent dat de marktpartijen al in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken kunnen worden en invloed kunnen uitoefenen op bestuurlijke besluiten. Voordeel hiervan is dat private partijen de planvorming positief kunnen beïnvloeden doordat hun kerncompetenties, zijnde inhoudelijke, procesmatige en financiële kennis, in het planvormingsproces worden ingebracht. Dit kan echter slechts gebeuren als publieke partijen het eens zijn over deze methode van werken. Oftewel, er dient publiek-publieke overeenstemming over het plan van aanpak te zijn, inclusief de daaraan verbonden consequenties i.e. de rol en invloed van private partijen in het planvormingsproces.

Innovatie: Door middel van het uitvoeren van pilotprojecten kunnen gemeenten ervaring opdoen met het in samenwerking met private partijen opstellen van gebiedsgerichte plannen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de kennis en expertise die er op dit gebied in stedelijke gebieden al aanwezig is. Deze vorm van pilotbenadering is reeds ingezet onder de vlag van Kennis- en Innovatienetwerk Groene ruimte (KING). Deze aanpak behoeft verder steun.

7.1.3. Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties kunnen de rol op zich nemen om positieve krachten te mobiliseren en negatieve krachten juist te neutraliseren. Momenteel is er een klein aantal gevallen bekend waarin maatschappelijke organisaties zich mede opstellen als partij bij gebiedsontwikkeling. Voordeel van deze organisaties, zoals de provinciale landschappen of natuurmonumenten, is dat deze een zeer specifiek doel voor ogen hebben en daardoor zeer doelgericht kunnen werken. Waar overheden te maken hebben met een veelheid aan richtlijnen en soms tegenstrijdige maatschappelijke belangen en private partijen in eerste instantie hun winst oogmerk hebben, daar kunnen maatschappelijke partijen sterker gericht zijn op de realisatie van hun meer maatschappelijk gerichte doelstelling,

bijvoorbeeld het realiseren van meer natuurgebieden. Hierbij zullen de maatschappelijke partijen veel aandacht kunnen schenken aan de doelgerichtheid van de procesgang van projecten en kunnen ze eerder bottlenecks signaleren en waar mogelijk aanpakken. In de praktijk blijken maatschappelijke organisaties hun positie in de loop van het proces van een gebiedsgericht project te verschuiven van behartigers van het algemene belang, naar behartigers van individuele kleinschalige belangen (bijv grondeigendom van boeren- en natuurbeheerorganisaties). Deze rolverandering werkt negatief voor het proces, hetgeen ertoe kan leiden dat de initiënde partijen, opnieuw moeten heroverwegen.

Innovatie: de rol van maatschappelijke organisaties in PPS processen kan verder ontwikkeld worden. De inzet van maatschappelijke organisaties kan mogelijk frequenter zijn.

7.2. Ontwikkelingsproces

7.2.1. Stap voor stap benadering

Het werkproces in een gebiedsontwikkeling volgend heeft een “stap voor stap benadering” veelal de voorkeur boven turn key contractvorming. De opeenvolging van intentie via ontwikkeling naar realisatie biedt de partijen over en weer voldoende mogelijkheden om goede vervolgspraken te maken en veilig te stellen wat inmiddels is overeen gekomen. Een groot nadeel van een gefragmenteerde aanpak zijn de extra kosten die moeten worden gemaakt om het proces na een tussenfase opnieuw op te starten. Ook heeft een turn key benadering als voordeel de koppeling tussen voorbereiding en uitvoering, en daarmee een goed zicht op de eindgebruiker.

Innovatie: Er kan een voorbeeld van een stappenplan worden opgesteld dat kan helpen bij de PPS-projecten waar de ontwikkelingen nog in een beginstadium verkeren. Ook zal gekeken moeten worden naar de voor- en nadelen van een gefaseerde aanpak.

7.2.2. Selectie van private partijen

In verschillende studies wordt gewezen op het belang van een transparante en gestructureerde wijze waarop tot keuze voor een of meerdere private partijen wordt gekomen. Het kiezen door een publieke partij van private partijen gebeurt mēen zonder competitie, oftewel met en zonder marktconsultatie. De gemeenten waar wel een competitieve selectieprocedure is toegepast zijn daar positief over. Voordeel van een competitieve methode is dat dan die private partijen worden geselecteerd die op basis van de gestelde criteria qua inhoud, capaciteit en financieë het beste voorstel op tafel leggen. Voorwaarde voor marktconsultatie is dat de publieke partijen in eerste instantie zelf goed voor ogen hebben wat ze willen.

In het geval dat private partijen grond in het betreffende gebied in handen hebben, hebben de publieke partijen vaak geen andere keuze dan in zee te gaan met deze private grondbezittende partijen (vaak projectontwikkelaars). Er is dan geen reële mogelijkheid om via een competitieve selectieprocedure ontwikkelaars te selecteren.

7.2.3. Tactische planontwikkeling

Private partijen die een rood voor groen ontwikkeling voor ogen hebben moeten een voorzichtige houding betrachten bij het organiseren van hun werkproces.

Er moeten enigszins parallel de volgende activiteiten worden ondernomen:

- Planvorming (inhoud en begroting)
- Organisatie opbouw
- Verwerven grondposities
- Toetsen planvorming aan bestuurlijke/beleidsinhoudelijke kaders.

Indien er kans gezien wordt in een bepaald gebied ontwikkelingen te entameren zal er in eerste instantie een globaal plan voor het gebied moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd moet op hoofdlijnen worden gekeken of deze ontwikkelingen in het gebied planologisch haalbaar zijn. Dat wil zeggen, of de ontwikkelingen binnen het bestemmingsplan vallen of dat het mogelijk is het bestemmingsplan te wijzigen. Hiertoe dient de betreffende gemeente te worden geconsulteerd. In dit stadium moet er voor de buitenwereld nog steeds sprake zijn van 'kaartloze planologie', er kunnen nog geen concrete locaties worden aangewezen. Openheid van gemeentelijke planologie is in dit stadium contraproductief. Plannen moeten nu, gezien de speculatieve waarde van gronden, nog niet openbaar worden gemaakt.

Grondverwerving

Gemeente x in het westen des lands denkt altijd vroeg na over in de toekomst te realiseren bouwlocaties. Ruim voordat ze de plannen hiervoor in de openbaarheid brengt wordt een stroman ingeschakeld, die gronden (voor de gemeente) in de betreffende gebieden opkoopt. Inschakeling van bevriende stromannen voorkomt dat bekend wordt dat de gemeente interesse heeft in de ontwikkeling van bepaalde gebieden.

Zodra enigszins duidelijkheid kan worden verkregen over het bovenstaande is het van belang om in het betreffende gebied gronden te verwerven. Om grondspeculaties tegen te gaan dienen de geplande ontwikkelingen daarbij nog (steeds) niet geopenbaard te worden. De gemeentelijke grondbedrijven hebben ervaring met grondaankopen vooruitlopend op beleidsvorming en beleidsvaststelling. Ook voor hen zou een premature openheid over de te verwachten bestemming van het plangebied zeer contraproductief werken. Dit zou namelijk een 'run' op de gronden in de te ontwikkelen gebieden betekenen, hetgeen een prijsstijging zou inhouden.

In een PPS Rood voor Groen-project is het soms verstandig om de overheid, vertegenwoordigd door DLG of door bevriende stromannen, de grondaankopen te laten doen. Hierdoor kan de argwaan van grondspeculanten beter ontweken worden en zal de grondprijs in de betreffende (geheime) aankoopgebieden minder stijgen dan wanneer alle plannen op tafel liggen en grondspeculanten inzicht krijgen in de verwervings- en bouwplannen van de PPS.

Gele appel in ABC

Het gaat hierbij om een initiatief van X en Y in het tussengebied tussen STAD A EN B als vervolg op een planvorming voor het gebied ten Noorden van stad B en de groene contra-mal. Gebleken is dat met enkele Rode componenten (woningbouw, kantoorvilla's en waterrecreatie) een haalbaar plan mogelijk moet zijn, om zodoende het gewenste regionale park en de landschappelijke kwaliteit te realiseren. Het initiatief is ondersteund door groene en rode maatschappelijke organisaties Het plan is daarna verder uitgewerkt door X in opdracht van de organisatie SDA op het punt van een vaarverbinding tussen STAD A EN B De provincie heeft positief gereageerd op het initiatief, maar wilde pas een beleidsstandpunt vastleggen in een door de provincie en gemeenten op te stellen plan. Toen dit plan naar buiten kwam was duidelijk waar de rode elementen gepland waren. Hiermee verviel de animo om verder te werken aan de groene/zachte elementen. Er wordt nu gewerkt aan een onderdeel van het vastgestelde overheidsplan, inclusief een golfterrein met enkele woningen en een ecologische verbindingszone.

Innovatie:

Via pilotprojecten kunnen nieuwe tactieken beproefd en uitgewerkt worden met betrekking tot de oprichting/initiatief van gebiedsgerichte PPS projecten in relatie tot de grondverwervingen en de openheid van zaken aangaande planvorming en grondzaken. In deze pilotprojecten kunnen nieuwe methoden van planvorming in relatie tot grondverwerving worden getoetst. Hierbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan het probleem dat ontstaat in de werkmethoden als gekozen moet worden tussen

participatieve planvorming en noodgedwongen stilhouden van de plannen om grondspeculatie tegen te gaan.

Ook hier is geen noemenswaardige vraag naar innovatieve ontwikkelingen. Wel is het noodzakelijk dat PPS-verbanden op de hoogte zijn van de mogelijkheden om strategische en tactische planvorming en procesarchitectuur toe te passen.

De Grote Vallei

De maatschappelijke organisatie en een ontwikkelaar/bouwer hebben samen met een groene partij een intentieovereenkomst getekend in zake samenwerking aan Rood voor Groen projecten in deze Vallei.

In de Grote Vallei zijn verschillende mogelijkheden om natuurontwikkeling te combineren met en te financieren door rood (woningbouw en bedrijven/kantoorbebouwing). Aangezien meerdere (o.m. bestuurlijke) initiatieven tot 'reconstructie' van de Grote Vallei in het verleden zijn gestrand wordt nu op een meer marktconforme manier getracht de reconstructie vorm te geven. Om de projecten beheersbaar te houden wordt er aan gedacht om de ontwikkelingsprojecten niet meer dan 50 à 100 hectare groot te laten zijn. Tevens wordt getracht niet provincie- en gemeentegrensoverschrijdend te opereren. Reden hiervoor is de toenemende complexiteit van de procesgang van de betreffende projecten bij een toenemend aantal te 'consulteren' overheden. Taak van de provinciale en gemeentelijke overheden is hier niet regievoerend, maar toestemming verlenend en toetsend. Genoemde projecten kunnen volledig in particuliere handen ontwikkeld worden. Waarbij moet worden aangemerkt dat de provinciale landschappen en natuurmonumenten hier ook onder de noemer 'particulier' worden geschaard. Wel is gemeentelijke en provinciale goedkeuring nodig om, indien nodig, bestemmingsplanwijzigingen te kunnen doorvoeren. De financiering van de bouw van de woningen inclusief de kosten voor bovenwijkse voorzieningen, infrastructuur en de aanleg van bijvoorbeeld 100 ha natuur/bos kunnen voor rekening van de projectontwikkelaar komen. Hierbij zal zeker een kosten baten-berekening gedaan moeten worden om aan te geven hoeveel natuur ontwikkeld kan worden bij de aanleg van een bepaald aantal woningen/bedrijven: de verhoudingen moeten zodanig zijn dat de ontwikkelaar wel een minimale winst kan behalen.

Is de bebouwing gereed en de natuur aangelegd, dan worden de woningen/bedrijfsgebouwen op de markt afgezet en worden de natuur/bosgronden overgedragen aan de maatschappelijke organisaties, i.e. natuurmonumenten en de provinciale landschappen.

7.2.4. Formele en informele netwerken

Naast de besproken formele netwerken die de PPS vormen is het van belang dat zowel private als publieke partijen ook informele contacten hebben die als een soort steungroep kunnen fungeren en als stimulator in moeilijke tijden, een soort denktank voor de PPS.

7.2.5. Omgaan met agrariërs en recreanten

Agrariërs zijn in de regel erg nuchter onder de gebiedsgerichte ontwikkelingen en maken voor zichzelf een kosten/batenplaatje. Is de situatie voor hen gunstig, dan zijn agrariërs veelal bereid hun gronden te verkopen. Anders ligt het als de verkopende partij emotionele belangen heeft bij het grondbezit. Dit kunnen agrariërs zijn, maar ook recreanten. Mensen uit de stad die al jaren een stuk grond hebben en daar elke vakantie doorbrengen. Bij deze groep grondeigenaren kan het voorkomen dat men letterlijk voor geen goud zijn grond wil verkopen. Het is zaak goed met deze mensen te communiceren, hen trachten te overtuigen en als dit niet lukt uiteindelijk te onteigenen.

Binnen projecten kan er op twee manieren omgegaan worden met zittende, grondbezittende agrariërs en recreanten.

1. Ze worden uitgekocht
2. Ze worden betrokken bij de projectontwikkeling.

De blauwe stad

Het succes tot nu toe van de ontwikkeling van de blauwe stad ligt voor een groot deel in de volgende aspecten:

- *Er is in de aanloopfase door zowel publieke als private partijen veel aandacht aan de ideevorming besteed.*
- *De grondverwerving in het gebied is relatief eenvoudig verlopen. Dit is voornamelijk te danken aan de lage druk op de lokale grondmarkt.*
- *Er is veel aandacht geweest voor het 'schakelen' van planvorming naar uitvoering. Dus veel aandacht ging uit naar de beantwoording van de vraag "hoe organiseren we dit project", nadat duidelijkheid was ontstaan over de vraag "wat en hoe willen we het precies?"*
- *Integratie van meerdere functies binnen het plan heeft z'n meerwaarde bewezen.*
- *De organisatie van het project gebeurt in de blauwe stad door een speciaal in het leven geroepen projectbureau dat ressorteert onder een stuurgroep. In de stuurgroep zitten vertegenwoordigers van alle betrokken publieke partijen.*

7.3. De organisatie

7.3.1. Organisatievorm

Private partijen kunnen zich snel vinden in een formele gezamenlijke aanpak. Bij overheden is dat vanwege de veelheid aan overheden, publieke richtlijnen en de politieke gevoeligheden moeilijker. Een heldere spreekbuis van de overheid is een eerste vereiste om dat te bereiken.

Om te beginnen kan door de samenwerkende partijen de intentie worden uitgesproken om in de beginfase gezamenlijk een ontwikkelingsplan voor de betreffende gebieden op te stellen dat het reeds geformuleerde beleid als uitgangspunt heeft. Op basis van de uitkomst van de intentiefase zal besloten worden in welke samenwerkingsvorm de betrokken partijen hun samenwerking zullen voortzetten. Hiervoor zijn globaal 2 organisatievormen mogelijk:

- De samenwerking voortzetten op basis van contracten (ontwikkelingsovereenkomst, realisatieovereenkomst). Er is sprake van opdrachtgever-opdrachtnemerschap;
- De samenwerking voortzetten door middel van het oprichten van een adequate organisatie (CV en/of BV of NV).

De partijen kunnen in de uitkomst van de intentiefase ook aanleiding zien hun samenwerking te beëindigen.

Voortzetting van de samenwerking houdt in dat in een samenwerkingsovereenkomst zichtbaar moet worden gemaakt hoe de risico's voor grondexploitatie en opstalontwikkeling over de partijen worden verdeeld. De verdeling van rollen en het vaststellen van spelregels maakt duidelijk hoe de partijen zich ten opzichte van elkaar het beste kunnen opstellen om de visie optimaal uit te werken.

7.4. Heldere uitgangspunten en doelstellingen

Intensief/meervoudig (publiek en privaat) ruimtegebruik ten behoeve van de ontwikkeling van een gebied kan een reden zijn om een PPS aan te gaan. Op \hat{a} locatie kunnen verschillende publieke en private functies gekoppeld/gecombineerd worden. De publieke functie moet zich op hoofdlijnen uitspreken over een programma van eisen en bereid zijn hiervoor de wettelijke randvoorwaarden te scheppen. Hierbij kan politieke legitimatie een vereiste zijn. Uitgangspunten van alle partijen moeten uitgesproken worden en

transparant zijn. Op basis van deze uitgangspunten kunnen toetsingscriteria voor het succes van het project en voor het succes van een eventuele PPS worden opgesteld. Het niet opstellen door gemeenten van eigen doelstellingen en toetsingscriteria is een belangrijke faalfactor voor projecten, omdat dan een objectief richtsnoer ontbreekt. Ook is het van belang dat zichtbaar wordt gemaakt dat er sprake is van een Groen en Rood project met alle geldstromen van dien tussen kostenvragers en -dragers. Deze betrokkenheid van alle partijen is cruciaal voor het slagen van integrale projecten. Hiermee wordt voorkomen dat later alleen de lucratieve onderdelen worden opgepakt. Tevens dienen de groene componenten gedefinieerd te worden als een extra kwaliteit, hetgeen te vertalen is in hogere opbrengsten. De extra kwaliteiten worden vaak vergeten, ook omdat de groene kwaliteiten pas in de loop van de tijd (letterlijk) tot wasdom komen.

7.5. Hoge kwaliteit door samenwerking van alle partijen

Ruimtelijke oplossingen van hoge kwaliteit kunnen alleen gerealiseerd worden indien de private partijen, op wier grond deze kwaliteit gerealiseerd wordt volledig meewerken. Voor private partijen geldt dat ze door de omgevingskwaliteit te verhogen de rendementen kunnen vergroten.

Complexiteit, grootschaligheid en een lange tijdshorizon leiden tot hoge risico's voor PPS-projecten. Hoe meer partijen aan een PPS meedoen, hoe complexer het project wordt en hoe groter de aan de complexiteit verbonden risico's worden. Dit geldt in versterkte mate indien gemeentegrenzen overschreden worden, waardoor verevening tussen gemeenten gaat spelen indien de ene gemeente met de ontwikkeling van geldopbrengende functies te maken krijgt en de andere gemeente met functies die alleen maar geld kosten. In een groter gebied is het afbreukrisico daardoor ook groter.

Het is daarom, zo blijkt uit een veelheid aan projectervaringen, zaak het aantal partijen in een PPS-organisatie beperkt te houden. Echter hoe groter het gebied is, des te groter zijn ook de kansen om te komen tot verevening van de kosten. Dit geldt met name indien er sprake is van functies in een gebied zoals verspreide glastuinbouw waarvan de sanering of concentratie hoge kosten (f100,-/m² of meer, afhankelijk van de teelt) met zich meebrengt. Vaak worden dit soort functies buiten de PPS gehouden, zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de Harnaschpolder. Resultaat is dat de uiteindelijk te realiseren kwaliteit voor het betreffende gebied minder wordt.

Er dient dus per project een afweging te worden gemaakt tussen het aantal te betrekken functies en partijen en de daarmee verbonden organisatorische complexiteit van het project en de vereveningsmogelijkheden binnen het project.

Complexe processen binnen de organisatie

Bij de inrichting van het landelijk gebied wordt steeds vaker samengewerkt met meerdere partijen: boeren, recreatieondernemers (en recreanten: zie paragraaf 7.2.5), natuurbeherende organisaties. Door de deelname van zo veel partijen aan een gebiedsgericht project ontstaat het gevaar dat de voortgang van het project gefrustreerd wordt door de complexiteit van het proces. Iedereen wil z'n zegje doen en invloed hebben. Tevens is de kans groot dat er tegengestelde belangen binnen het project gaan spelen.

Innovatie: Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar organisatiemethoden voor complexe procesvorming. Hiervoor zou gebruik gemaakt kunnen worden van bestaande literatuur op dit gebied. Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de studies uitgevoerd door Akro-consult (bron: DLG). Ook zou kunnen worden nagegaan in hoeverre DLG als een ontwikkelende overheidsdienst exclusieve contracten kan sluiten met bijvoorbeeld adviesbureaus in de vorm van een interne PPS.

Innovatie: Belangrijk is het om te kunnen bepalen of een project 'geschikt' is om als PPS-project te worden uitgevoerd. Hiertoe kan een lijst met criteria worden opgezet. Hierin kunnen dan ondermeer de scope van het project, het aantal deelnemende partijen en de

financieringsbehoefte worden opgenomen. Met een aantal criteria kan dan bezien worden of het mogelijk is een project in PPS-verband uit te werken.

7.5.1. Nieuwe vorm van PPS-koppelingen

Vanuit het beheer van het landelijk gebied ten behoeve van de stad kunnen publiek-private koppelingen worden ontwikkeld. Dit vraagt om nieuwe contractvormen tussen stad en land. Het is goed voorstelbaar dat dergelijke beheerscontracten de basis zijn voor opdrachten voor ruimtelijke transformaties. Bijvoorbeeld fietspaden, kanoroutes, landgoederen, etcetera.

Een mogelijke nieuwe vorm van PPS is een vorm waarbij het eigendom van bijvoorbeeld een vastgoedobject tijdgebonden is. Dit wil zeggen dat het eigendom bijvoorbeeld door de week privaat is en in het weekeinde publiek. Als voorbeeld zou het gebruik van een kasteel in de stad kunnen dienen. Door de week wordt het gebruikt als kantoorlocatie en in het weekeinde is het (gedeeltelijk) toegankelijk voor het publiek. Er is hier echter eerder sprake van een nieuwe beheervorm dan van een nieuwsoortige eigendomsstructuur. In het landelijk gebied zijn wellicht ook nieuwe vormen van PPS te bedenken. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het in het weekeinde openstellen van een bosgebied, terwijl dit gebied door de week in private handen is en gesloten is voor publiek. Voordeel is dat de beheerkosten gedeeld kunnen worden. De publieke kosten kunnen worden gedekt door de overheid of door entreegelden te heffen door middel van kaartverkoop. Het gebruik van de faciliteit door de private partij zal eveneens een vergoeding/huursom rechtvaardigen.

Innovatie: Onderzoek via pilot-projecten of via projecten die in stedelijke gebieden al zijn uitgevoerd, de mogelijkheden om tot gemengde eigendoms- en/of beheervormen van de groene ruimte te komen. Doelstelling kan bijvoorbeeld zijn de gezamenlijke financiering van aanleg en beheer van een stuk bos/groene ruimte.

Innovatie: Onderzoek is tevens nodig om nieuwe of aangepaste vormen van PPS te analyseren en te creëren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het koppelen of juist ontkoppelen van de inrichting van een gebied aan het beheer van ditzelfde gebied. Ook is het interessant om te bezien of het optreden van boerencoöperaties als beheerders van de groene ruimte succesvol kan zijn. In stedelijke gebieden is al meer ervaring met dergelijke gecombineerde ontwikkelings- en beheerexploitaties. In stedelijke gebieden worden ontwikkelaars mede geselecteerd op hun langdurige aanwezigheid (als beheerder) in het gebied. De bouw door deze ontwikkelaars zal hierdoor naar verwachting duurzamer zijn.

7.6. Samenvatting KSF en barrières

Op organisatorisch vlak zijn aan de hand van in dit hoofdstuk genoemde aspecten de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Combineren werkprocessen
2. Deelname private partijen aan planvormingsproces
3. Betrekken maatschappelijke organisaties
4. Het ontwikkelingsproces
 - a. Organisatie ontwikkelingsproces: stap voor stap of turn-key
 - b. Transparante selectie private partijen
 - c. Tactische planontwikkeling
 - d. Omgang met agrariërs en andere belanghebbenden
5. Afgestemde organisatievorm
6. Helderheid uitgangspunten en doelstellingen van partijen
7. Samenwerking partijen: noodzakelijk en complex

Ad 1. Door het niet afstemmen van de werkprocessen en kerncompetenties van de verschillende in de PPS deelnemende partijen worden kansen gemist en kunnen fouten gemaakt worden.

Ad 2. Door het niet laten participeren van private partijen in de planvorming kan het zijn dat men er later achter komt dat bepaalde aspecten van een project niet acceptabel zijn voor private partijen in het kader van de samenwerking in een PPS. Ook wordt er in dat geval geen gebruik gemaakt van de creativiteit van de private partijen: een gemiste kans.

Ad 3. Het niet betrekken van maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelingsproces kan vertraging tot gevolg hebben. Maatschappelijke organisaties kunnen, door hun min of meer intermediaire rol, een katalyserende werking hebben in een project.

Ad 4a. Per project zal bepaald moeten worden of er met een iteratief proces of via een turn key overeenkomst gewerkt moet worden. Doet men dit niet, dan bestaat de kans dat het proces niet aansluit op de karakteristieken van het ontwikkelingsproject.

Ad 4b. Faalfactor in deze is het niet transparant maken van het selectieproces van ontwikkelaars. Door een gebrek aan transparantie kunnen problemen ontstaan die te maken hebben met onder andere de integriteit van de selectie en de kwaliteiten van de geselecteerde partijen.

Ad 4c. Een zeer belangrijke faalfactor bij geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkeling in PPS-vorm is het gebrek aan tactiek bij de uitvoering van het project. Door het niet uitwerken of het slecht voorbereiden van een ontwikkelingstactiek kunnen ondermeer grondprijzen in een plangebied opgedreven worden, nog voordat er überhaupt sprake is van een project.

Ad 4d. Als in een plangebied voorkomende grondeigenaren niet bij de planvorming worden betrokken of niet voldoende worden gekend in de plannen bestaat het risico dat deze grondeigenaren dwars gaan liggen bij de realisatie van de plannen. Aangezien onteigening voor groene functies (nog) niet veel voorkomt kan een project dan stagneren.

Ad 5. Het niet afstemmen van de organisatievorm op het type project, bijvoorbeeld doordat de verschillende overheden niet op een lijn kunnen komen, kan het project vertragen en private partijen afschrikken.

Ad 6. Door het niet helder formuleren van uitgangspunten en doelstellingen bestaat het gevaar dat gedurende het ontwikkelingstraject verschillen van inzicht ontstaan tussen de deelnemende publieke en private partijen over de uitgangspunten, financiering, verantwoordelijkheden en te volgen ontwikkelingskoers.

Ad 7. In een groot gebied met veel belanghebbenden en/of grondbezitters is het afbreukrisico relatief groot. Een project mislukt als men de complexiteit niet goed kan inschatten. Het aantal partijen in de PPS wordt te groot, waardoor het project niet meer doelmatig gehanteerd kan worden.

8. Financieel

8.1. Inleiding

De doelstelling van gebiedsgerichte projectontwikkeling is om in een gebied meerdere functies geïntegreerd aan te pakken. Zo kan in een gebied een plan opgesteld worden waarin woningbouwontwikkeling, natuurontwikkeling, landschapontwikkeling, aandacht en ruimte voor waterberging en recreatieve ontwikkelingen gezamenlijk worden aangepakt. Een van de randvoorwaarden voor deze geïntegreerde ontwikkeling is het vrij maken van de tot dan toe gescheiden geldstromen: een geïntegreerde financiering. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kritische succesfactoren van een geïntegreerde financiering van genoemde projecten

8.2. Rood voor Groen

8.2.1. Geïntegreerde financiering: herinvesteren van -middelen

PPS wordt nog vaak gezien als een manier om publieke werken door het bedrijfsleven te laten betalen. Dit is echter maar ten dele waar. Eerste doelstelling van private partijen bij het ontwikkelen van projecten is het behalen van winst. Dat daarbij mogelijk ook publieke doelen kunnen worden verwezenlijkt is een tweede, veelal bijkomende en soms zelfs opgedragen bijkomstigheid. Een private partij moet wel investeren in bijvoorbeeld de groeninrichting van een gebied, anders komt men niet in aanmerking om de betreffende opdracht uit te mogen voeren (exploitatieverordening). Wat blijft is dat de kosten voor groene inrichting, bijvoorbeeld voor natuurcompensatie of voor andersoortige publieke inrichting in stedelijke gebieden meestal hoger zijn dan de winsten die projectontwikkelaars halen uit de betreffende projecten. Dit betekent dat een groot deel van de kosten voor genoemde publieke inrichting, die niet door de private partijen kunnen worden betaald, voor rekening zullen komen voor de overheid.

Echter, in de groene ruimte kunnen de kosten voor ontwikkeling van 'groen' lager uitvallen dan in stedelijke gebieden aangezien de grondprijzen in het landelijk gebied gemiddeld lager liggen. Waar in stedelijk gebied uitgegaan wordt van rode prijzen voor gronden waar 'groen' op gepland staat, daar kan in het landelijk gebied, mits tactisch goed gespeeld, grond aangekocht worden voor agrarische prijzen. Hierdoor blijft er meer geld over voor inrichting van groen.

Bovenstaande kan in de groene ruimte betekenen dat overheden zich terugtrekken als financier van de groene ruimte. "Dat kan nu mooi betaald worden uit de financiële bijdragen van de private partijen". Door deze houding aan te nemen verzuimt de overheid om meerwaarde uit de PPS te halen. Met het 'extra' geld kunnen juist extra doelen worden bereikt, kan een groter gebied worden bestreken en kunnen mogelijk meerdere functies een plaats krijgen in het betreffende gebied. Juist dan kan er meer sprake zijn van geïntegreerde ontwikkeling. Zo kan bijvoorbeeld de groenzone rond een woonwijk worden vergroot, de integratie met de groene omgeving buiten de stad worden versterkt en kunnen bergingsmogelijkheden voor water worden gerealiseerd.

Aan de andere kant zal ook extra onderzoek moeten worden gedaan naar de economische waarden van een groene omgeving zodat bij de planvorming daarop reeds kan worden geanticipeerd, met name ten aanzien van de financiële onderbouwing van het project.

Innovatie: Innovatieve oplossingen voor financieringsaspecten kunnen worden gevonden door pilotproject uit te voeren. Hierin kan de verevening van rood en groen worden uitgetest. Voordeel is dat private partijen, die aandringen op actie in plaats van nóg meer onderzoek, dan aan de slag kunnen gaan.

Verevening of dure grond: Zomervreugd in dorp K

Ten behoeve van de EHS (natuurontwikkeling) wordt hier 100 hectare bollengrond (deel met kassen) verworven voor bijna f 35 miljoen. Deze ontwikkeling kan alleen worden uitgevoerd, omdat de provincie en VROM circa f 8 miljoen bijdragen. Een dergelijke ontwikkeling zou wellicht veel eenvoudiger zijn, wanneer in aansluiting op bestaande gebouwen aan de rand van dit gebied, enkele woningen ontwikkeld worden. Voorwaarde hiervoor is dat deze woningen passen in het landschap. Zonder dat de doelstelling (het realiseren van het natuurgebied) hieronder lijdt, zouden de kosten sterk gedrukt kunnen worden. Voorwaarde voor een dergelijke ontwikkeling is het toestaan van natuurcompensatie in de vorm van realisatie van het natuurgebied. Deze benadering vraagt met andere woorden om innovatief omgaan met planologische medewerking van gemeenten.

Naast deze planologische medewerking, gaat het hier ook om het bewust zijn van de werking van deze mechanismen (groen door rood) en de mogelijkheden om locatiespecifiek de meerwaarde van een bepaalde ontwikkeling in beeld te kunnen brengen.

8.3. Risico

8.3.1. Risicodragen of risicoallocatie

Zowel publieke als private partijen zijn van mening dat de meerwaarde van de deelname van private partijen aan een PPS niet zozeer ligt in het meer of beter kunnen dragen van risico's, maar in het feit dat de private partijen de risico's beter kunnen inschatten en beheersen. Hierbij gaat het om commerciële risico's die verbonden zijn aan het ontwikkelen, verkopen of exploiteren van commerciële objecten. In Nijmegen geeft de gemeente in het kader van een casebeschrijving over de Gelderse poort aan "dat de gemeente keer op keer verrast werd door de marktkennis van private partners, bijvoorbeeld bij het traceren en benaderen van eventueel geïnteresseerde kopers of huurders". Publieke en private partijen leren door samen te werken van elkaar. Risicodragende participaties van overheden zijn te overwegen indien zij bijdragen aan het totstandkomen van een effectieve risico-allocatie in een PPS-constructie. Ook kan het risicodragend participeren van gemeenten voortkomen uit de grondposities die de gemeente inneemt ten einde meer greep op het betreffende gebied te houden. Gemeenten kunnen door het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen waarin ze hun deelname onderbrengen, de directe risico's en aansprakelijkheden die voortvloeien uit risicovolle deelname aan gebiedsgerichte ontwikkeling beperken.

8.3.2. Risicobeperking

Ontwikkelingskansen inventariseren is belangrijk vanwege de benodigde terugverdien-capaciteit die een project moet hebben. De private partijen moeten hierover een bepaalde mate van zekerheid krijgen, alvorens ze in het betreffende project willen stappen. Bij het Ruimte voor Ruimte project kon de provincie in eerste instantie niet zeggen waar er gebouwd zou gaan worden. Voor bouwlocaties was ze immers afhankelijk van de participerende gemeenten. Hiermee was de terugverdien capaciteit van het project onzeker en wilden de private partijen de investeringen in het project (de sloop van de stallen) niet voorfinancieren. Voor buitengebieden geldt overigens dat de ontwikkelingen veelal langzamer lopen. Hierdoor is het risicoprofiel van projecten hoger en eisen private partijen dus een hoger rendement op het geïnvesteerde vermogen. Dit is een van de

redenen dat er relatief weinig private partijen risicovol willen participeren in gebiedsgerichte ontwikkeling in het landelijk gebied.

Private gelden voor de beginfase van een gebiedsgericht project (binnen gemeentegrenzen), blijken in realiteit geen probleem te zijn, mits de gemeente zich bereid toont zich te binden aan het initiatief. De rol van de provincie is veelal beperkt gezien haar beperkte, toetsende rol in de planvorming.

Innovatie: Het is zaak voor de overheid greep te krijgen op en begrip te hebben voor de risico-component van het participeren van alle betrokken partijen in een gebiedsgericht ontwikkelingsproject. Wat zijn de risico's, hoe beheers ik deze risico's, wat laat ik aan private partijen over en wat doe ik zelf en waarom?

Hiertoe zal de overheid moeten komen tot een uitwisseling met andere overheden en private partijen van ideeën over risicomangement. Zo kunnen er bijvoorbeeld stages worden georganiseerd en cursussen assetmanagement worden gevolgd.

8.4. De ontwikkeling van financieringsmogelijkheden

In de beginfase van het Blauwe Stad project, ten tijde van de economische recessie in het begin van de jaren '90, waren er weinig tot geen private middelen te vinden ter financiering van het project. De overheid diende de groene en blauwe ontwikkeling te betalen door middel van het toekennen van subsidies of speciaal beschikbaar gestelde projectgelden. De term "maakbare samenleving" werd hierdoor in het gebied, gerelateerd aan het Blauwe stadproject, nieuw leven ingeblazen.

Tijdens de huidige economische hoogconjunctuur zijn er echter genoeg private middelen beschikbaar die, voor een groot deel, de aanleg van groen kunnen bekostigen. Deze private middelen moeten wel vrijgemaakt worden. Dit vrijmaken kan ondermeer door het aanwenden van de meerwaarde van vastgoedobjecten. Deze meerwaarde ontstaat doordat door het aanleggen van groen de vastgoedprijzen stijgen. Deze meerwaarde, of een deel daarvan, kan worden aangewend voor het aanleggen van het hierboven genoemde groen.

Uiterwaarden

Een voorbeeld van een project met een bredere financiële basis betreft het infiltratieproject L in de uiterwaarden van een van de grote rivieren. In deze uiterwaarden worden drie doelstellingen met elkaar gekoppeld:

1. natuurontwikkeling in de uiterwaarden,
2. ontgronding in de vorm van klei- en zandwinning en
3. oeverinfiltratie van rivierwater, mede gerealiseerd door pompen die het water doorpompen naar de nabijgelegen heuvelrug.

Op deze wijze heeft de ontwikkeling van een natuurgebied drie economische dragers en wordt bovendien elders (door de oeverinfiltratie van rivierwater) waterwinning minder noodzakelijk, waardoor de verdroging kan worden beperkt. De financiële uitkomst van dergelijke projecten zal sterk uiteen lopen.

Bij dit project is de combinatie van functies geleidelijk aan gegroeid. Wanneer van meet af aan hier grond gekocht zou moeten worden voor zo een complex project, dan zou dit volgens de accountmanager grondzaken van DLG waarschijnlijk als 'te risicovol' zijn afgewezen.

Innovatie: Onderzoek of 100% private financiering van de aanleg van groen mogelijk is. Het is de moeite waard om te onderzoeken hoeveel de ontwikkeling van natuur en bos kost in relatie tot de ontwikkeling van 'rood'. Het lijkt namelijk zo te zijn dat relatief geringe rode ontwikkelingen door de hoge vastgoedprijzen een voldoende financiële draagkracht (ontwikkelwinst) kunnen opleveren voor de ontwikkeling van groen. Grondprijzproblematiek zal in dit vraagstuk een hoofdrol spelen, aangezien er bij de verwerving van gronden voor groene inrichting voor agrarische prijzen meer financiële middelen overblijven voor de ontwikkeling van natuur en bos dan wanneer deze

grondprijzen door grondspeculatie omhoog zijn gestuwd. Dit geldt ook wanneer het waterschap participerende partij is in verband met het realiseren van waterberging, al dan niet in combinatie met natuurontwikkeling of de ontwikkeling van rode functies.

Op financieel gebied is het mogelijk om Rood voor Groen projecten uit te voeren op een volledig commerciële basis, mits de grondprijzen dat toelaten. Reden om toch overheden bij deze planvorming te betrekken is de eerder genoemde politieke, bestuurlijke en beleidsmatige expertise die overheden in huis hebben, waardoor de realisatie van een plan voorspoediger kan plaatsvinden.

Het is aan de overheid om projectontwikkelaars op de 'groen door rood'-financieringsmogelijkheden te wijzen en te zorgen dat deze ontwikkelaars niet meer het onderste uit de kan willen halen, maar met een meer maatschappelijke bril hun ontwikkelingen uitvoeren en vrijwillig willen meewerken de leefomgeving rondom 'rood' te verbeteren. Rood in combinatie met natuur/groen leidt tot een hogere marktwaarde van de rode functie.

Om de 'rood voor groen' politiek een breed draagvlak te geven zullen op Rijksniveau de ministeries van EZ en Financiën eveneens een bredere visie op 'rood' voor 'groen' dienen te ontwikkelen en niet meer moeten tegenwerken bij de 1:2 regeling (ontwikkeling van 1 ha rood op de ontwikkeling 2 ha groen). Ook zullen deze partijen moeten beseffen dat ook groen zijn waarde heeft.

8.5. Groenfonds

Het groenfonds is een fonds waar gelden vanuit verschillende overheden in worden gedeponereerd. Het groenfonds wordt beheerd door een projectontwikkelaar, te weten Bouwfonds. Een belangrijk voordeel van het Groenfonds is de flexibiliteit van de grondaankoop in de loop van de tijd. De overheidsboekhouding (budgetuitputting per jaar) wordt hiermee op afstand geplaatst. Vooralsnog gaat het overwegend om rijks- en provinciale gelden.

8.6. Samenvatting KSF en barrières

Op financieel vlak zijn aan de hand van in dit hoofdstuk genoemde aspecten de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Geïntegreerde financiering gebiedsgerichte projecten
2. Risicobeheersing

Ad 1a. Faalfactor is de situatie waarin publieke partij (b.v. gemeente) flinke winst kan maken of minder aan subsidie hoeft uit te geven bij de ontwikkeling van 'rood' en deze winst niet herinvesteert in het gebied. Hierdoor gaat er een kans verloren om een gebiedsgerichte en geïntegreerde ontwikkeling te laten plaatsvinden.

Ad 1b. Ontwikkelaars willen het onderste uit de kan en willen de volledige winst opstrijken. Hiermee blijft er geen geld over om de gebiedsgerichte geïntegreerde ontwikkeling te financieren.

Ad 2a. Doordat publieke partijen zelfstandig willen opereren maar onvoldoende inzicht kunnen krijgen in de te lopen risico's kan een verkeerd beeld geschetst worden van deze risico's en kan een project mogelijk een te groot afbreukrisico lopen.

Ad 2b. Doordat publieke partijen soms geen bestuurlijke zekerheid kunnen bieden betreffende bepaalde projecten zijn private partijen niet geïnteresseerd in PPS. Hierdoor bestaat de kans dat deze PPS niet tot stand kan komen.

9. Communicatief

9.1. Inleiding

In het voorgaande is een groot aantal kritische succesfactoren (KSF) voor succesvolle PPS behandeld. Hierbij kwam voor een aantal KSF naar voren dat er niet zozeer behoefte is aan nieuw en innovatief onderzoek, maar naar een betere verspreiding van de bij de verschillende partijen aanwezige kennis. In dit hoofdstuk staan, naast de eerder genoemde communicatieaspecten, nog enkele algemene aandachtspunten betreffende de communicatie en informatieverstrekking over PPS-projecten.

9.2. Kennis van EU-regelgeving

Onvoldoende kennis van EU-regelgeving met betrekking tot aanbesteding van projecten is, meer dan deze regelgeving zelf, er debet aan dat de aanbestedingsregelgeving nog steeds als een obstakel voor PPS wordt gezien. Het kenniscentrum PPS werkt inmiddels aan het transparanter maken van deze regelgeving.

Innovatie: Stimuleer het kenniscentrum PPS bij het uitwerken en vertalen van de EU-regelgeving met betrekking tot de groene ruimte.

9.3. Transparantie

9.3.1. Gepaste openheid

Een transparant proces zal een versnelling van het project betekenen. Hoe eerder partijen het eens kunnen worden over de doelstellingen van het project, zowel inhoudelijk als financieel, hoe eerder het project uitgevoerd kan worden. Echter, naar buiten toe dient de openheid over gebiedsgerichte projecten beperkt te worden. Belangrijk is namelijk dat met name grondspeculatie als gevolg van bekend worden van gebiedsontwikkelingsplannen tegengegaan wordt.

Innovatie: Er kan een 'handleiding voor openbaarheid' worden opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken bij het al dan niet in de openbaarheid brengen van hun gebiedsgerichte plannen over de groene ruimte.

9.3.2. Direct betrokkenen betrekken bij proces

In een vroeg stadium van een project is het voor overheden van belang om in contact te treden met de direct betrokkenen in het gebied en om deze betrokkenen op een positieve manier bij het proces te betrekken. Een goede communicatie met de betrokken partijen voorkomt een 'scheve', niet uitgebalanceerde planvorming en reduceert de kansen op bezwaarschriften en daaraan gerelateerde vertragingen. In dit kader is het ook van belang dat de gebruikte begrippen en het woordgebruik eenduidig zijn. Het woordgebruik in de rode en de groene wereld is namelijk nogal eens sterk verschillend.

Innovatie: geen. Wel kan er bijvoorbeeld een praktische woordenlijst worden opgesteld, of een PPS-woordenboek, waarin de PPS-terminologie kan worden uitgelegd.

9.3.3. Belangen met betrekking tot veranderingsproces

Het in kaart brengen van de gegeven situatie met inbegrip van de aanwezige belangen en de lokale ondernemerscapaciteit vormt een goede basis om te verkennen welke partijen belang hebben bij de veranderingsprocessen die worden voorzien. Op basis van de initieel verzamelde gegevens kan vervolgens een eerste ontwikkelstrategie worden opgesteld.

9.4. PPS-faciliteit ministerie van financiën

Het kenniscentrum PPS van het ministerie van financiën heeft een PPS-faciliteit in het leven geroepen. Doel van deze faciliteit is het tegemoet komen in de kosten die gepaard gaan met het opdoen van ervaring met PPS-projecten. Het is een (tijdelijk) instrument dat is opgezet om de hindernissen in de opstartfase van projecten te helpen overwinnen door een bijdrage in de 'leerkosten' die in de eerste PPS-projecten worden gemaakt. Kosten die in aanmerking komen voor een dekkingsbijdrage uit de PPS-faciliteit bij het kenniscentrum PPS van het ministerie van financiën zijn onder meer marktconsultatiekosten, hogere transactiekosten als gevolg van het ontwikkelen en toepassen van financiële en juridische PPS-arrangementen, zoals bijvoorbeeld advieskosten in het kader van het opstellen van PPS-contracten, de aanbesteding en de procesbegeleiding.

Innovatie: Omdat er in de groene ruimte nog minder ervaring is met PPS-projecten dan in stedelijke gebieden, wordt aanbevolen om ook voor PPS-projecten in de groene ruimte een dergelijke faciliteit in het leven te roepen. Dit kan bijvoorbeeld geïnitieerd worden door het PPS-bureau landelijk gebied, dat is ondergebracht bij DLG en tevens wordt ondersteund door het interprovinciaal overleg (IPO).

9.5. Samenvatting KSF en barrières

Op het vlak van communicatie zijn aan de hand van in dit hoofdstuk genoemde aspecten de volgende kritische succesfactoren op te noemen.

1. Bekendheid EU-regelgeving
2. Openheid en tactisch handelen
3. Betrekken van belanghebbenden
4. In kaart brengen van de projectsituatie

Ad 1. Als er weinig kennis is van de vigerende EU regelgeving aangaande PPS en PPS-projecten, kan de situatie ontstaan dat deze regelgeving onnodig een obstakel gaat vormen voor PPS-projecten.

Ad 2a. Door in een project niet voldoende openheid van zaken te geven kunnen verwarrende situaties ontstaan. Waar geen eensluidend beeld is van de inhoudelijke, financiële en organisatorische status van een project ontstaat verwarring en daardoor vertraging of zelfs afstel.

Ad 2b. Te veel openheid van zaken geven kan schadelijk zijn. Grondspeculanten dienen zo weinig mogelijk geïnformeerd te zijn over beoogde ontwikkelingslocaties. Indien zij in alle vrijheid inzicht in de plannen hebben, kan de grondprijs in de betreffende gebieden omhoogschieten. Hierdoor zal de projectfinanciering gevaar kunnen lopen.

Ad 2c. Als er geen eenduidig woordgebruik wordt gehanteerd en er veel gebruik wordt gemaakt van vakterminologie kan er onduidelijkheid ontstaan over inhoud en proces van de plannen. Vertraging in het ontwikkelingsproces kan hiervan een gevolg zijn.

Ad 3. Als direct belanghebbenden in een gebied (onder andere grondeigenaren) te weinig betrokken worden bij de planvorming, kan vertraging van het ontwikkelingsproces optreden doordat de belanghebbenden bezwaar aan gaan tekenen.

Ad 4. Indien er bij het begin van het ontwikkelingsproces geen eenduidige situatieschets gemaakt wordt betreffende de randvoorwaarden, projectdoelstellingen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden van het project, etcetera, ontstaat er onduidelijkheid over de stand van zaken en kan er geen eerste ontwikkelingsstrategie worden opgesteld.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1. Inleiding

In de groene ruimte zijn momenteel veel PPS-projecten lopende. Veel zijn nog in een initieel stadium, andere staan op het punt om te worden uitgevoerd. Er zijn echter nog weinig PPS-projecten in de groene ruimte die al dan niet succesvol zijn afgerond.

De in deze rapportage neergelegde observaties zijn gedaan in de groene ruimte. Een tiental mensen is geïnterviewd die op verschillende manieren betrokken zijn bij PPS-projecten in de groene ruimte.

Voor PPS-projecten in de groene ruimte blijkt het gevoerde grondbeleid cruciaal te zijn. Hierbij is het voor overheden met name van belang om de eigen doelstelling helder te krijgen en om tactisch en strategisch de uitvoering van dit beleid ter hand te nemen. Daarbij moet de democratische legitimering niet uit het oog verloren worden.

In dit hoofdstuk worden vanuit alle hoofdstukken de conclusies geformuleerd. Aanvullend op deze conclusies staan de uit de innovaties geïtraheerde aanbevelingen genoemd.

10.2. Uitvoeringsproces PPS in realisatiefase bekend

Hoe gebiedsgerichte PPS-projecten in de groene ruimte uitgevoerd zouden moeten worden is inmiddels wel bekend, mede vanuit ervaring met stedelijke PPS-projecten. Qua organisatiestructuur, financiële mogelijkheden en tactische omgang met PPS-projecten zijn er weinig op te lossen vraagstukken. Er is echter weinig praktische ervaring, aangezien er met name in de **initiatiefase en planvormingfase** grote bottlenecks opduiken die de voortgang van projecten temperen.

De procesgang van een PPS-project loopt niet altijd via een vast patroon. Processen verlopen vaak ondoorzichtig. Activiteiten uit verschillende fasen worden nogal eens in willekeurige volgorde uitgevoerd. Dit komt de uiteindelijke procesefficiëntie en effectiviteit niet ten goede.

Aanbeveling:

Licht alle bij een PPS-project betrokken partijen voor over de te verwachten procesgang. Met name de initiatiefnemers en de projecttrekkers dienen inzicht te krijgen in de volgorde van te nemen stappen.

10.3. Betrokkenheid sleutelfiguren.

In de eerste twee fasen (idee/initiatiefase en concrete planvorming), dus voor de realisatiefase, worden de ideeën gegenereerd en kunnen partijen al gaan samenwerken. In deze fase zullen in eerste instantie publieke partijen op een lijn moeten zien te komen, hetgeen een ingewikkelde opgave kan zijn. Daarna zal de publiek-private samenwerking gestalte moeten krijgen. Ook dit kan bij een groot aantal partijen een gecompliceerde opgave zijn. Een belangrijke succesfactor is dan ook het betrokken krijgen en houden van de betreffende sleutelfiguren voor deze projecten. De sleutelfiguren zijn belangrijk voor een gebiedsgericht project omdat het project afhankelijk is van het bestuurlijk en financieel commitment van deze partijen. Bovenstaande betekent dat de beginfase van projecten lang duurt. Overheden zijn namelijk voorzichtig om zich snel te binden. Doordat deze fase lang duurt lopen de kosten op. Deze kosten worden in veel gevallen gedragen door private partijen. Deze investeren immers in grondposities. De hoge aanvangskosten

en de bijbehorende onzekerheden van deze fasen zijn er in belangrijke mate de oorzaak van dat private partijen niet happig zijn op PPS in de groene ruimte.

Aanbeveling:

Belangrijk is om in de initiatieffase van een project alle betrokken/belanghebbende partijen te laten participeren. Stel vroegtijdig een strategie op waarin de momenten staan waarop de verschillende partijen bij het project betrokken worden.

10.4. Regiefunctie provincie

Probleem in veel PPS-projecten is dat er geen duidelijke regisserende partij is. Voor de regie van de gebiedsgerichte, gemeentegrensoverschrijdende projecten, zoals onder andere de realisatie van de EHS, wordt door veel partijen naar de provincie gekeken. De provincie is echter niet voldoende geëquipeerd om de trekkersrol voldoende te vervullen. Van oudsher heeft de provincie meer een beleidsvormende en beleidstoetsende taak.

Aanbeveling:

Versterk het provinciale apparaat met inhoudelijke en procesgerichte kennis en know-how (in de vorm van ervaren menskracht). De kennis moet met name betrekking hebben op het begeleiden van ruimtelijke projecten en op complexe procesarchitectuur.

Opmerking: Het versterken van de provinciale apparaten zal jaren kunnen duren. Wellicht kunnen provincies aansluiten bij instanties die meer deskundigheid in huis hebben en tevens gemeentegrensoverschrijdend bezig zijn. Te denken valt aan een relatie met DLG en aan relaties met gemeenten. De rol die gemeenten kunnen spelen is mogelijk een ondersteunende. Veel van de kennis die de provincie nodig heeft is bij gemeenten al aanwezig. Per project zal dan ook bepaald moeten worden wie de regie van het project beter kan voeren, de gemeente (bij een kleiner project), of de provincie bij een groter, gemeentegrensoverschrijdend en meer functie-geïntegreerd project. Private partijen kunnen de regie niet voeren aangezien deze niet het maatschappelijk belang, maar hun eigen belang, het behalen van winst, voorop hebben staan.

10.5. Terughoudendheid private partijen bij PPS

Belangrijk aandachtspunt voor PPS-projecten is dat private partijen momenteel erg terughoudend zijn bij het aangaan van een PPS ten behoeve van een gebiedsgericht project in de groene ruimte. Belangrijke reden hiervoor is dat de private partijen te hoge risico's lopen. Deze risico's ontstaan onder meer doordat private partijen grondposities innemen op basis van bestaand beleid en al of niet concrete gebiedsgerichte plannen en dat de overheid vervolgens besluit tot het wijzigen van het beleid. Hierdoor zijn private partijen in het verleden tegen grote financiële tegenvallers opgelopen.

Aanbeveling:

Het is zaak voor de overheid om te werken aan constructies waarbij aan de ene kant de risico's voor private partijen worden beperkt en anderzijds de bewegingsvrijheid van de overheden betreffende het maken of wijzigen van beleid in stand blijft. Hiervoor zullen per te ondernemen project afspraken gemaakt moeten worden. Tevens moeten overheden zich bij het opstellen of wijzigen van beleid bewust zijn van de directe en indirecte consequenties van hun handelen. Direct kan het betekenen dat private partijen verlies lijden op hun investering. Indirecte consequentie kan zijn dat private partijen als gevolg van het geleden verlies in het vervolg voorzichtiger worden met het samenwerken in een PPS met publieke partijen.

10.6. Alternatieve methoden voor ontwikkeling en beheer van groen

Grondtransacties vormen, vanwege de hoge grondprijzen, een groot obstakel bij het realiseren van groene PPS-projecten. Actief grondbeleid door overheden is ontoereikend om de gestelde doelen, waaronder de realisatie van de EHS, tijdig te bereiken. De grondprijzen van de aan te kopen gronden liggen hoger dan de prijs die is geoorloofd op basis van de budgetten die voor de aankoop ten behoeve van het realiseren van de EHS beschikbaar zijn.

Aanbeveling:

Er kan gezocht worden naar alternatieve methoden om meer groen in het landelijk gebied te realiseren. Voorbeeld van een alternatieve ontwikkeling is de regeling agrarisch natuurbeheer zoals die door DLG namens het ministerie van LNV wordt uitgevoerd in samenwerking met agrariërs.

Nieuwe vormen van publiek-private samenwerking kunnen ook gevonden worden in nieuwe beheervormen voor de groene ruimte. Bijvoorbeeld: door de week is een bepaald (groen) terrein voor het gebruik van bedrijven en in het weekeinde wordt het opengesteld voor het publiek. Niet alleen het beheer, maar eventueel ook de ontwikkeling van het terrein zou mogelijk door deze combinatie van partijen kunnen worden uitgevoerd.

Aanbeveling:

Het uitdenken en uitwerken van nieuwe PPS-beheervormen is een nog weinig betreden pad. Op dat gebied kunnen dan ook innovatieve ontwikkelingen geïnitieerd worden.

10.7. Gebruik publiek instrumentarium

Het bestaande instrumentarium biedt publieke partijen veel ruimte om samen met private partijen gebiedsgerichte projecten aan te gaan. Innovatie is voor veel projecten niet nodig.

Aanbeveling:

Breng de bij gebiedsgerichte ontwikkeling betrokken partijen beter op de hoogte van het bestaande publieke instrumentarium en over de mogelijkheden, consequenties en beperkingen die met dit instrumentarium samenhangen.

10.8. Publieke partijen op één lijn

Voor publieke partijen is het noodzakelijk om, indien er in een PPS naast private partijen samengewerkt gaat worden met andere publieke partijen, in eerste instantie een publiek-publieke overeenstemming te bereiken. In deze overeenstemming kan dan het gemeenschappelijk doel worden neergelegd. Ook kunnen de mogelijk verschillende rollen van de diverse overheden aangegeven worden en kan worden opgenomen dat er vanuit de publieke partijen via **é**n spreekbuis naar buiten zal worden getreden. Het PPS-projectbureau landelijk gebied is momenteel bezig met de ontwikkeling van een voorbeeld publiek-publiek convenant. Belangrijke noot hierbij is dat de publieke partijen in hun convenant de ontwikkelingsmogelijkheden niet dicht timmeren.

10.9. Complexiteit van projecten in de groene ruimte

In een groter gebied zijn vaak meer partijen die een rol moeten spelen in een project, meer belangen moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht. In een groter gebied is het afbreukrisico daardoor ook groter. Echter hoe groter het gebied is, des te groter zijn de kansen om te komen tot verevening van de kosten.

Aanbeveling:

Gebruik bij complexe planvorming en procesvorming netwerkplanningsmethoden en geavanceerde uitvoeringsgerichte procesarchitectuur. Deze instrumenten zijn reeds ontwikkeld maar wellicht is een aanpassing op de omstandigheden in de groene ruimte nog wel noodzakelijk.

10.10. Kans: Private financiering Rood voor groen

In het landelijk gebied zijn er, naast de pogingen om tot PPS te komen, ook private initiatieven genomen tot realisatie van Rood voor Groen projecten. Het blijkt mogelijk om, binnen bepaalde verhoudingen tussen rood en groen, de groenontwikkeling van een plangebied volledig door de rode ontwikkeling te laten bekostigen. Voorwaarde hiervoor is dat de grondprijzen voor geplande groene gebieden niet door grondspeculaties te hoog worden. Er dient derhalve door de betreffende private partijen (dit kunnen overigens net zo goed ook publieke partijen zijn) zeer strategisch en tactisch te worden geopereerd. Dit om grondspeculanten niet wakker te schudden.

Aanbeveling:

Help publieke en private partijen die van plan zijn om rood voor groen projecten te realiseren met het voeren van een tactisch grondaankoopbeleid. Hiertoe kan het van belang zijn de betreffende partijen meer inzicht te geven in de planologische procedures die doorlopen moeten worden om tot een projectrealisatie te komen. Aan de hand van inzicht in deze procedures kunnen grondaankopen beter getimed worden en kunnen grondspeculaties worden voorkomen. Wellicht kan het zinvol zijn om deze grondverwervings- en ontwikkelingstactieken in een 'handleiding voor tactisch grondaankopen' neer te leggen.

Aanbeveling:

Tevens ligt er een communicatieve opgave. Het is namelijk belangrijk dat zowel publieke als private partijen er van doordrongen raken dat rood voor groen geheel in private handen kan worden ontwikkeld. Hierbij moet niet onvermeld gelaten worden wat de meerwaarde van het wélparticiperen van publieke partijen kan zijn.

De overheid toch laten participeren kan er toe leiden dat planologische processen, waar nu eenmaal elk plan aan zal moeten worden onderworpen, soepeler kunnen verlopen. De inbreng van de publieke partijen door middel van know-how over de timing en inhoud van de te ondernemen planologische procedures vormt hierbij de meerwaarde van de publieke deelname aan de PPS.

Ook kan de deelname van publieke partijen aan een dergelijke rood voor groen constructie leiden tot mogelijk aanvullende publieke gelden waardoor nog meer groen kan worden aangelegd.

De genoemde Rood voor Groen projecten kunnen in principe alleen in de buurt van stedelijke gebieden plaatsvinden. Elders zullen zij snel leiden tot een versnippering van het landschap en een verlaging van de landschappelijke kwaliteiten. Er moet een midden gevonden worden tussen de opbrengstgenererende activiteiten van rood en het volbouwen van de open ruimte.

11. Summary

11.1. Introduction

11.1.1. Cause

Innovation Network Rural Areas and Agricultural Systems (to be called Innovation Network) has the ambition to realise a turning point in the approach of layout and management of the green space. This turn is also considered necessary in order to realise the change from product orientation to consumption orientation in the agrocluster and green space. Contact is sought with the ICES KIS programme on behalf of this change. The Innovation Network has a number of researches carried out within the framework of drawing up an expression of interest for this programme subsidy. One of these researches concerns the present innovation task within the framework of linking public private functions in the green space. These functions could be green, red or blue. Many private as well as social parties are involved in the development of these function links, because of the fact that the government is not able to initiate and execute such a complicated task all by itself.

This research indicates which barriers can be distinguished for this co-operation in order to improve function links and with that the co-operation of the various parties. It is also indicated which innovative solutions result from these barriers.

11.1.2. Introductory

At the moment there is a large number of Public Private Partnership projects (PPP projects). Most of them are still in an initial stage. Others are about to be executed. However, there are not many PPP projects in the green space that have been completed. On behalf of "Innovation Network", Kolpron and Arcadis executed a quick scan in order to be able to carry out current projects and projects to be initiated quicker and more effectively. This quick scan resulted in an inventory of critical success factors (CSF) and barriers of PPP projects in the green space. Also possible PPP innovation tasks have been defined on the basis of these and barriers.

11.1.3. Method of working

First of all a short study has been carried out with regard to existing PPP researches. The results of this study are described in chapter 3. A list of success and failure factors, as has been drawn up by the PPP agency rural area, can be found in annex 2. Subsequently ten interviews were held with people who are involved from different angles in area directed PPP projects in the green space (annex 1). The observations from the interviews are arranged on the basis of the following policy fields:

1. contents of policy
2. managerial
3. judicial
4. organisational
5. financial
6. communicative

The project reports of PPP projects in the green space have also been used.

11.2. The development process

Public Private Partnership (PPP) of area directed projects can roughly be divided into four stages. It is important to know that activities in certain stages can take place at the same time as activities in previous or later stages.

1. initiative stage
2. planning stage
3. democratic identification
4. realisation stage

The first step, the initiative stage, is the stage in which ideas about layout of an area are expressed and elaborated for the first time. Public as well as private parties can develop area directed views or elaborate plans for the related area. The second step is to involve various public and private parties in the more concrete planning. By involving both parties in this process the support of the project will be enlarged and its quality as regards content will increase. The third step is the stage in which the public armamentarium is used. It is also called the stage of democratic identification. Among other things plans are tested by zoning plan and regional plan. The fourth stage is the realisation stage. If not already owned, land is acquired, expropriated or involved in the project in another way, after which the physical activities can take place.

The problems with PPP projects mainly occur during the first two stages. One of the interviewed persons said with regard to the last stage: "we already know by now how to execute PPP projects in the green space", also on the basis of experiences in the urban area. As far as organisational structure, financial possibilities and tactical involvement in PPP projects are concerned, there are less problems to be solved than in stage one and two.

11.3. PPP in various development stages

During the first two stages the ideas are generated and parties can begin to co-operate. With the forming of ideas during the first stage public parties will have to rank with each other, which appears to be a difficult task, especially in the urban areas. In the second stage the public private partnership will take shape. This can be a complicated task for a large number of parties. An important success factor is to involve related key figures for these projects and to keep them involved. The key figures are important for an area directed project, because the project depends on the managerial and financial commitment of these parties. This implies that the initial stage of a project takes long. Authorities are careful to commit themselves too quickly. Because of the fact that this stage takes a lot of time, the costs increase. In many cases these costs are for the account of private parties. After all, they invest in available locations. The higher initial costs and the related uncertainties of this stage result in the fact that private parties are not that eager for PPP in the green space and that authorities should play an important part in this first stage.

11.4. Impressions from the scan

According to the interviewed persons the last stage of the development process, the realisation stage, does not present many problems. Enough experience has been gained in different PPP projects in e.g. other urban areas.

However, during the previous three stages a number of important problems can occur. The lack of knowledge of the judicial armamentarium mainly plays an important part in the third stage. By lack of knowledge projects are often slowed down. Sometimes available instruments are not used sufficiently.

As far as the first two stages are concerned, the initiative stage and the planning stage, the most important key factors for failure or success with area directed PPP projects are

pursued land policy, complex planning processes, public private partnership and tactical operation.

11.5. Critical Success Factors per policy field

Up till now not many PPP projects have been completed with multiple space claims (house building, recreation, nature, water storage etc.) in the green space. Reasons for this can be found in a number of critical success factors. In the next sections a complete survey of CSF and barriers is presented for each policy theme. Subsequently the most important barriers are further elaborated per policy field.

11.5.1. Contents of policy

With regard to contents of policy the following critical success factors can be mentioned.

1. sustainability government policy
2. unity rural area versus fragmentation
3. planning approval and democratic identification of the plan.

Sub 1. Failure factor with CSF "sustainability government policy" is government policy that is too easily changed through which private preinvestments become worthless and further PPP impossible. After all the government has not proved to be a solid business partner.

Sub 2. Sector directed development might lead to fragmentation of the rural area as a result of which it is not developed in an integrated way.

Sub 3. Reason not to have the development plan approved of is an autonomous plan development that is not tested by the zoning and regional plan during the plan development. In other words: developing an area directed integrated development plan without democratic identification.

Sustainability government policy

An important point of attention for PPP projects is that there are hardly any private parties in the green space that want to participate in an area directed PPP project in the green space. An important reason is that too many risks are involved for private parties. These risks originate among other things from the fact that private parties own available locations on the basis of global policy, verbal agreements and concrete area directed plans and that the government then decides to change the policy. In the past this resulted in large financial setbacks for private parties. It is a task of the government to work on constructions in which the risk for private parties are reduced on the one hand and the freedom of movement for the authorities remains the same on the other hand.

11.5.2. Managerial

Four critical success factors can be mentioned in the managerial field.

1. capacity provincial system
2. local view on area directed integrated development
3. co-operation of various authorities
4. involvement Water Boards in area directed integrated development

Sub 1a. If the province is not sufficiently equipped to perform its direction tasks properly the project will produce result less quickly. After all the most appropriate party is not present as director. There is no party that has the position as well as the capacity to steer and support the process.

Sub 1b. The province obtains the direction of projects that could be better directed by another party (municipality) because of scale and level of knowledge. This results in a badly directed project and a bad name for the province in its role as director.

Sub 2a. The conservative attitude of the local community and local politics with regard to area directed integrated development could hinder such a development.

Sub 2b. Hindrance by other municipal departments (e.g. Welfare, Social Affairs) regarding area directed integrated development because these departments receive less money from the municipal treasury by changing money flows.

Sub 2c. By the lack of survey and knowledge of prevailing legislation and subsidy possibilities projects can be delayed and subsidies can possibly be missed.

Sub 3. Because of the fact that the various authorities do not formulate starting points, objectives, competences and responsibilities together, this results in confusion, conflicts and delay in the development process.

Sub 4a. Not involve the Water Boards in the area directed integrated development can cause failure.

Sub 4b. If the organisation of the Water Boards is not adjusted to the requirements made by area directed integrated development in a broader social context this can lead to developments in which the interests of the Water Boards are insufficiently looked after.

Adequate provincial direction

A problem in many PPP projects is the fact that there is no clear directing party. Many parties look at the province if it concerns area directed, municipal border crossing projects. However, the province is not sufficiently equipped to fulfil this role. The province has always had a more policy making and policy testing task. If the province decides to fulfil this director/developer task, it has to attract experienced people, knowledge and know-how with regard to supporting spatial projects and knowledge about complex process architecture. Strengthening provincial systems can take years. It is possible that provinces relate to institutions that already have this knowledge and that already work beyond municipal borders. A relation with 'DLG' (Government Service for Land and Water Use) and existing consultancies can be thought of.

Public Private Agreement

If there is a co-operation with other public parties besides private parties in a PPP it is first of all necessary for public parties to reach a public agreement. The common objective can also be written down in this agreement. The various parts that the various authorities play can also be indicated as well as the agreement that the public parties have one mouthpiece. A similar remark concerns the position of the private parties and especially the social organisations (e.g. agricultural organisations). At the moment the PPP project agency rural area is working on the development of a sample public private voluntary agreement.

11.5.3. Judicial

The most important CSF in the judicial field is 'Knowledge of, insight into and dealing with existing legislation and subsidy possibilities'.

Failure factors are:

- Distrust: because of a lack of knowledge indistinctness can occur regarding aspects of PPP projects that concern content and process. Ignorance and lack of knowledge can result in distrust between the PPP partners: public and private parties.
- Nailing up development processes with regard to content and process in an early development stage results in a lack of development space for all parties and therefore a large damage risk.
- Because of the large variety of legislation and subsidy possibilities its use can be delayed. It is also possible that legislation is overlooked. The consequence might be that a project is cancelled in a later stage, because it does not meet the legal requirements.
- Betterment levy is not easy to impose because value increase of land is hard to prove if a certain development in the vicinity takes place.
- Conditions of tender: by using EU conditions of tender it is possible that private parties that are active in the area do not automatically obtain the implementation of the instruction. Participating parties can cause problems if they do not obtain this instruction. This also results in a larger number of parties as well as in a larger complexity of the development process.

Familiarity with existing judicial instruments

The existing public instruments offer public parties many possibilities to start area directed projects together with private parties. Innovation in the field of instrument development is not necessary for many projects. It is important though that the various parties know about the existing public instruments and the possibilities, consequences and restrictions related to these instruments. Special attention has to be paid to coordinating the land use with spatial planning and land policy. Attention has also to be paid to the management instrument from the city to the green space.

However, the province has insufficient possibilities to use the available instruments adequately. This is rather an organisational problem than a judicial instrumental problem.

11.5.4. Organisational

The following critical success factors can be mentioned.

1. combining working processes
2. participation private parties in planning process
3. involvement of social organisations
4. the development process
 - a. organisation development process: step by step or turn-key
 - b. transparent selection private parties
 - c. tactical plan development
 - d. dealing with farmers and other interested persons
5. balanced organisation form
6. clarity starting points and objectives of parties
7. co-operation parties: necessary and complex

Sub 1. Opportunities are missed and mistakes can be made if the working processes and core competences of the various PPP partners are not balanced.

Sub 2. If private parties are not allowed to participate in the planning it may appear in a later stage that certain aspects of a project are not acceptable for private parties within the framework of co-operation in a PPP. In this case the creativity of private parties is also not used: a missed opportunity.

Sub 3. Not involving social organisations in the development process can cause delay. Social organisations can have a catalysing effect in a project because of their intermediary role.

Sub 4a. It has to be decided for every project if an iterative process takes place or a turnkey agreement. If this does not take place, there is a chance that the project does not fit in with the characteristics of the development project.

Sub 4b. It can be considered a failure factor if the selection process of developers is not made transparent. By lacking transparency problems could occur with regard to e.g. integrity of the selection and the qualities of the selected parties.

Sub 4c. The lack of tactics during the execution of the project is a very important failure factor with integrated area directed development in PPP form. Land prices in a planning area can be pushed up before a project can be spoken of because of the fact that development tactics are not elaborated or badly prepared.

Sub 4d. If the landowners in a planning area are not involved in or informed about the planning there is a risk that they will be obstructive with regard to the realisation of the plans. Because compulsory purchase does not (yet) occur as far as green functions are concerned the project can be delayed.

Sub 5. When the organisational form is not balanced with the type of project, e.g. because the various authorities are not on the same wavelength, the project can be delayed and private parties can be put off.

Sub 6. When starting points and objectives are not clearly formulated, there is a risk that participating public and private parties have different insights regarding starting points, financing, responsibilities and development process.

Sub 7. The damage risk is relatively large in a area with many interested parties and/or landowners. A project will be unsuccessful if one is not able to assess the complexity. The number of parties in the PPP becomes too large, through which the project cannot be managed in the appropriate way.

Tactical and strategic operating regarding purchases of land within the framework of private area directed projects

Besides from efforts to realise PPP projects, private initiatives have been taken in the rural area to realise 'Red for Green' projects. It appears to be possible to have the green development of a planning area completely paid for by the red development, within certain relations between red and green. Condition is that the land prices for the planned green areas are not too high because of land speculation. The private parties involved (they could be public parties as well) have to operate in a tactical and strategic way in order to not awaken land speculators. Drawing up a manual for strategic land purchases with these tactical manoeuvres can be a possible action with regard to this. These could e.g. also be a part of a process description of the PPP project, such as mentioned in the first paragraph of the summary. A number of municipalities are now working on such a manual.

There is also a communication task. After all it is important that private as well as public parties are convinced that private parties alone can develop red for green. The authorities do not have to get involved as initiator/developer. The authorities draw up the policy and have a testing role.

Co-operation PPP partners

The organisational challenge is how parties involved will co-operate in the right way, how the parts are divided and how the right timing is used (stage 1-4). Pilot projects will have to be started for this purpose (which is already happening). Existing knowledge centres can also be strengthened as well as the forming of networks in the 'little green world'. Attention will have to be paid to the issue of risk management, inclusive the use of 'dare capital' by authorities.

11.5.5. Financial

The following critical success factors can be mentioned in this field.

1. integrated financing area directed projects
2. risk management

Sub 1a. A failure factor is the situation in which a public party (e.g. municipality) can make a considerable profit or has to spend less on subsidy for the development of 'red' and then this party does not reinvest this profit in the area. In this way an opportunity is lost to have an area directed and integrated development.

Sub 1b. Developers want to have their cake and eat it and they want to reap the profits. Then there is no money left to finance the area directed integrated development.

Sub 2. Public parties want to operate independently, but they have insufficient insight into the risks. This may result in a wrong impression of these risks and then the project could risk a lot of damage.

11.5.6. Communicative

The following critical success factors can be mentioned in this field.

1. experience of EU legislation
2. openness and tactical acting
3. involving interested parties
4. mapping out the project situation

Sub 1. If there is little knowledge about prevailing EU legislation regarding PPP and PPP projects, it may occur that this legislation forms an obstacle for PPP projects.

Sub 2a. Confusing situations can occur when insufficient openness of affairs is provided. Confusion and then delay or even cancellation are the results if there is no uniform vision of the contextual, financial and organisational status of a project.

Sub 2b. Too much openness of affairs can also be damaging. Land speculators have to have as little information as possible about possible development locations. If they can obtain all insight into the plans, the land price may shoot up in these areas. This could endanger the project financing.

Ad 2c. When there is no univocal use of words and a lot of jargon is used the contents and process of plans can become unclear. This could cause delay in the development process.

Sub 3. If directly interested parties in an area (e.g. land owners) are hardly involved in the planning the development process can be delayed because the interested parties register a complaint. It is important to have the interested parties recognise the additional value of PPP.

Sub 4. If no univocal survey is made at the beginning of the development process with regard to preconditions, project objectives, authorities, responsibilities of the project etc, uncertainty may arise about the state of affairs and no first development strategy can be drawn up.

11.6. Alternative forms of PPP

Besides critical success factors for PPP on behalf of area directed development in the green space there are alternative forms of PPP. Then the management form is subject of the PPP instead of the development or layout.

With land transactions high land prices form a large obstacle for the realisation of green PPP projects such as 'EHS' (but also other red for green projects are delayed because of these high land prices). Because of these high land prices the government budgets are no longer sufficient to realise the policy objectives. The costs to lay out this green exceed the money provided by the authorities and the private sector. Thus active land policy by authorities is not sufficient to realise the objectives on time, e.g. the realisation of the 'EHS'. Alternative methods have to be looked for to realise more green in the rural area. Examples are mainly to be found in forms of PPP that include the alternative management of (existing) green. An example of an alternative development is the regulation 'Agrarisch Natuurbeheer' (agricultural nature management) that is executed by 'DLG' (Government Service for Land and Water Use) on behalf of the Ministry of Agriculture, Nature Management of Fisheries in co-operation with farmers. This regulation makes it possible to manage agricultural land in a more nature friendly way.

New forms of public private partnership can also be found in new management forms for the green space. Example: on weekdays a certain (green) piece of land is used by companies and during the weekends it is open for the public. This combination of parties can execute and pay for the management as well as the development of this land.

Developing and elaborating new PPP management forms is a rather new path to strike out upon, in which innovative developments can find a fertile breeding ground.

11.7. Conclusions and recommendations

CSF are formulated on the basis of the literary study and the in-depth interviews held. One or more failure factors or barriers have been formulated per CSF. These barriers are the short answer to the research question "which are the barriers for public private partnership in the green space?". The conclusion is that the most dominant barriers that hamper PPP in the green space can be summarized as follows:

- Lack of public public agreement in an early stage
 - Recommendation: public parties have to organise themselves and they have to work on a public voluntary agreement. A standard voluntary agreement is being developed at the moment (PPP agency rural area).
- Lack of adequate provincial direction, because the province is not sufficiently equipped for this. This provincial direction function is especially necessary if a project is crossing municipal borders and if the complexity of the project is large because of the large number of parties and interests. The director involved needs to have a large knowledge about process and contents if he wants to involve the key figures in a project.

- Recommendation: Draw up a plan of approach for each province to raise the level of knowledge about process and contents of the provincial system in a qualitative and quantitative way.
- Recommendation: Introduce a provincial PPP taskforce that can manage and give advise to PPP projects in green space.
- Minor willingness of private parties to participate in PPP in the green space, because the risks are too high for these parties. The government should offer more policy certainties.
 - Recommendation: The government should draw up checklists and protocols with regard to co-operation with private parties and develop constructions in which the risks for the private parties are reduced and the freedom of making and changing policy remains for the government. Authorities should be aware of the direct and indirect consequences of their actions when they make or change policy.
- Ignorance of the existing judicial armamentarium results in delay and missing of opportunities.
 - Recommendation: develop a standard *judicial method of working* in which the existing public judicial armamentarium is outlined, including the possibilities (subsidies) and restrictions (environmental standard etc). Improve the communication within and between authorities and private parties about judicial aspects of area directed projects.
- It often occurs that land prices shoot up because of a lack of tactical and strategic operating with purchases of land within the framework of area directed projects. The possibilities to balance the costs and projects of green and red respectively are minimized.
 - Recommendation: interested parties and project employees of area directed projects have to obtain an insight into land acquisition and development tactics. The municipal real estate department usually has this knowledge.
 - Recommendation: make a manual for tactical and strategic policy regarding land purchase and land sale.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

1. De heer H. Zuuring: Amstelland Vastgoed
2. De heer E. Markvoort: Gemeente Hof van Twenthe
3. De heer J.R. Boeijnga, Rabobank Lochem
4. De heer H. Lugtmeijer, Utrechts Landschap
5. De heer P. Hellinga en de heer Addink, Provincie Zuid Holland
6. De heer H.R. Oosterveld, LNV, regio Noord
7. De heer D. Karelse, Natuurmonumenten
8. De heer P. Oussoren, PPS-bureau Landelijk Gebied, DLG
9. De heer F. de Zeeuw, Bouwfonds
10. De heer L.C. Groen, jurist, Kolpron Consultants

Bijlage 2: Succes- en faalfactoren voor PPS in het landelijk gebied

Auteur: PPS-bureau landelijk gebied

A. Succesfactoren voor PPS in het landelijk gebied

1. De belangrijkste acht succesfactoren op een rij
2. Uitgangspunt PPS
3. Randvoorwaarden PPS
4. Voorbereiding en organisatie
5. Processturing
6. Informatie en communicatie
7. Projectafbakening
8. Selectie van partijen
9. Samenwerking
10. Risico's

Ad 1. De belangrijkste acht succesfactoren op een rij:

- Publieke samenwerking moet aanwezig zijn
- Goede procesarchitectuur: doordenk het gehele proces
- Bouw vertrouwen op tussen de partijen
- Bestuurlijke trekker is onmisbaar
- Werk als overheid net als bedrijfsleven outputgericht
- Scope-optimalisatie: hoe meer partijen hoe meer mogelijkheden, maar ook hoe ingewikkelder het proces
- Zorg voor democratische legitimatie
- De juiste samenwerkingsvorm = maatwerk

Ad 2. Uitgangspunt PPS

- PPS is maatwerk. Een model, concept of blauwdruk voor PPS bestaat niet.
- PPS betekent het delen van zeggenschap, risico en geld. Meest wezenlijke meerwaarde van een PPS zit in het delen van kennis en expertise. PPS komt in het bijzonder tot stand omdat partijen van elkaars kennis, kunde en vermogens gebruik wensen te maken.
- PPS is een middel om je eigen doelstellingen te realiseren, geen doel op zich.
- Bij PPS houdt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid.

Ad 3. Randvoorwaarden PPS

- Alle betrokken partijen moeten echt willen.
- Publiek-publieke samenwerking moet aanwezig zijn. Wees je als publieke partijen samen scherp bewust wat de (harde) publieke randvoorwaarden zijn en wat onderhandelbaar is (zorg is of publieke partijen voldoende weten wat ze willen en wat niet). Heb daarom scherp in beeld wat PPS je waard is en wat het realiseren een project je waard is.
- Een enthousiaste bestuurder die als bestuurlijke trekker fungeert. Bij de publieke partijen is politiek en bestuurlijk draagvlak en ambtelijk enthousiasme noodzakelijk.
- Een aanjager en/of procesbegeleider met sterke managementcapaciteiten, die het vertrouwen heeft van alle partijen. Deze kan uit één van de partijen komen of een externe onafhankelijke adviseur zijn.
- Iedere partij moet zich van tevoren realiseren dat gezamenlijk een proces ingegaan wordt waarvan de uitkomst nog niet vaststaat.

- Wederzijds vertrouwen (moet je opbouwen) is onontbeerlijk. Openheid, elkaars belangen kennen en er ook naar vragen en het niet hebben van een dubbele agenda zijn hiervoor essentieel.
- In de beginfase worden de meeste fouten gemaakt. Doordenk de procesarchitectuur van begin tot het eind in fasen.

Ad 4. Voorbereiding en organisatie

- Bewerkstellig eerst op publiek niveau interne visievorming t.b.v. de keuze wel of geen PPS, en het bepalen van de uitgangspunten, doelstellingen en scope van het project. Betrek vervolgens zo snel mogelijk private partijen erbij om deze uitgangspunten, doelstellingen en scope te toetsen en uit te werken (voor de vergroting van het realiteitsgehalte en de creatievere insteek). Wanneer je het denkproces samen doorloopt leer je bovendien dezelfde taal te spreken en creëer je een gevoel van saamhorigheid.
- Zet alleen die belanghebbenden om tafel die een concrete bijdrage kunnen leveren, en eventueel een handtekening kunnen zetten. Maar ga ook na of er geen partij vergeten is, die aan het eind hard nodig is (bijv i.v.m. vergunning).
- Koppel de planvormingsfase los van de onderhandelingsfase.
- Regel verantwoordelijkheden goed en zorg voor een goed voertuig voor de concretisering van de samenwerking zodat slagvaardig aan de uitvoering kan worden begonnen. Dit kan een convenant of een contract zijn waarin de verantwoordelijkheden helder geregeld zijn, maar ook een gezamenlijk projectbureau met goed mandaat en voldoende verantwoordelijkheden.
- Markeer de beslismomenten waar democratische legitimering noodzakelijk is. Dit kan een mandaat zijn van Provinciale Staten of de gemeenteraad voor de bestuurder, maar ook een goedkeuringsbesluit van Provinciale Staten en/of gemeenteraad over een intentieovereenkomst of samenwerkingscontract
- Zoek in het begin medestanders, laat je dan nog niet hinderen door tegenstanders. Een goede verbeelding van het plan kan enthousiasmerend werken.
- Zorg voor een aanpak van onderop (bottom-up), waarbij alle partijen gelijkwaardig zijn. Alle partijen zijn even belangrijk voor het welslagen van het project.
- Formuleer belangen van meet af aan helder.

Ad 5. Processturing

- Vraag om of zorg voor een open houding en een creatieve opstelling van alle partijen.
- Expliciteer ieders rol tijdens de verschillende projectfasen. De rol (zowel deelname als verantwoordelijkheid) van de diverse partijen kan variëren.
- Verbreding naar meer partijen en/of het inhuren van een externe procesbegeleider kan een impasse, die is ontstaan door (wederzijds) wantrouwen, doorbreken.
- Timing moet goed zijn, houd rekening met de behoefte van vertegenwoordigers van zowel private als publieke partijen om op (vaak verschillende) momenten te scoren of juist te zwijgen. Reageer zo snel mogelijk op goede mogelijkheden om te interveniëren.

Ad 6. Informatie en communicatie

- Alle partijen moeten over dezelfde kennis beschikken. Organiseer voor nieuwe kennis joint-fact-finding.
- Zorg voor een voor alle partijen toegankelijke vastlegging van informatie en van afspraken (nodig voor continuïteit van het project en om personen of instanties te confronteren met gemaakte afspraken).
- Werk van het begin af aan draagvlak in de omgeving. Gebruik hiervoor verschillende vormen van communicatie. Voor- en tegenstanders kunnen wisselen tijdens de verschillende fasen in het project.
- Monitor de voortgang en de kwaliteit.

Ad 7. Projectafbakening

- Bakken het project tijdig af.
- Houd de scope realistisch. Meer partijen bieden weliswaar meer mogelijkheden, maar maken het proces ook ingewikkelder.
- De scope moet ook tegemoetkomen aan de ambitie en middelen van de partners.
- Zorg voor een goede mix tussen rendabele en minder of niet-rendabele projecten.
- Krijg en houd van begin af aan zicht op de interesse en wensen van de uiteindelijke gebruikers.
- Wees in een vroeg stadium helder over gemeenschappelijke doelen en onderlinge geschilpunten.
- Stel de randvoorwaarden of het kader vast maar houd de mogelijkheid open om gaandeweg te kunnen bijstellen (bouw flexibiliteit in om te kunnen reageren op bijv. prijsontwikkelingen).

Ad 8. Selectie van partijen

- Maak zowel bij de selectie van private partners als bij de selectie van private uitvoerders gebruik van de in de markt aanwezige competitie. In het eerste geval wordt een beroep gedaan op de verschillen in creativiteit en netwerken van de potentiële private partners, in het tweede geval is bovendien vaak sprake van een wettelijke verplichting vanwege Europese aanbestedingsregels.

Ad 9. Samenwerking

- Onderhoud onderling een zakelijke relatie.
- Leg afspraken schriftelijk vast in contracten.
- Er moet een goede match tussen personen zijn.
- Zorg voor continuïteit in de verbondenheid van direct betrokkenen.
- Houd het aantal partijen beperkt.
- Zorg voor een heldere taakverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer (uitvoerder) en technisch uitvoerder.
- Houd rekening met cultuurverschillen tussen private en publieke partijen, bijvoorbeeld:
- Private partijen willen vaak relatief snel resultaat zien, terwijl overheden gewend zijn om te gaan met traag verlopende langjarige projecten.
- Afspraken op "onmogelijke" tijden ('s avonds, zaterdagochtend).
- Als er iets moet gebeuren is er altijd haast bij.
- Hoor private partij niet uit, maar laat partij (op termijn) zelf komen met motieven.
- Leef je in in denken en motieven private partij.
- Wees open en helder over gesprekspartners.
- Overheid moet projectmatig gaan werken en daarbij bedrijfsrisico's incalculeren en nemen.
- Netwerk veel in uitgebreide netwerken.

Ad 10. Risico's

- Risico's moeten gedragen worden door de partij die deze het beste kan inschatten en beheersen.
- Risicoprofiel van het project bepaalt in belangrijke mate de projectopzet .
- Beperk de risico's door gedegen contracten.
- Zorg dat je je vinger achter het geld krijgt, anders worden de niet-rendabele onderdelen zeer traag of niet gerealiseerd (in é plan opnemen zodat je kunt verevenen).

B. Faalfactoren voor PPS in het landelijk gebied

1. Voorbereiding en organisatie
2. Projectafbakening
3. Selectie van partijen
4. Samenwerking
5. Risico's

Ad 1. Voorbereiding en organisatie

- Ruziëde ambtenaren van verschillende overheidsinstellingen wekken geen vertrouwen. Daarom is het goed é of hooguit twee personen namens de overheid/overheden te laten spreken.

Ad 2. Projectafbakening

- Schrappen van minder of niet-rendabele onderdelen, met als gevolg dat de aanvankelijke doelstellingen niet worden gerealiseerd.

Ad 3. Selectie van partijen

- Deelname van de partijen in de projectorganisatie die niet absoluut noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het project. In het begin moet goed worden nagegaan of de juiste partijen wel aan tafel zitten. Wie moet echt meedoen en wie niet? Hiervoor is een goede actoranalyse nodig van wie invloed en belang (ook in latere fasen) heeft bij het initiatief.

Ad 4. Samenwerking

- Ontbreken van een 'trekker'.
- Onoverbrugbare cultuurverschillen waardoor er relatief veel tijd in de samenwerking gaat zitten

Ad 5. Risico's

- Wisseling van politiek bestuur.
- Onhelderheid over overheidsbeleid. Zet daarom planologische onzekerheid om in zekerheid in bestemmingsplannen.
- Introductie van voor het project ongunstige wet- en regelgeving.
- Publieke activiteiten elders die negatief uitwerken voor het project.
- Onvoldoende zicht op en besef van risico's.
- Angst bij overheden voor schadeclaims. Dit kan overheden te voorzichtig maken. Maak daarom goede afspraken hierover.
- Onvoldoende binding van de eigen achterban van é van de deelnemers. Goed management van de eigen achterban is noodzakelijk.
- Onvoldoende publieke verantwoording.
- PPS is niet te realiseren als financiële plaatje voor private partij niet rond te krijgen is. Het niet willen lopen van risico's door overheden (bijv. geen verlies mogen lijden op gebouwen).

Bijlage 3: Over de auteurs

Roelf Pieke de Boer (1951) is vanaf 1996 als senior projectleider Groene Ruimte verbonden aan Arcadis Ruimtelijke Ontwikkeling B.V. In die hoedanigheid was en is hij betrokken bij een groot aantal projecten in het landelijke gebied. Vóór zijn overgang naar Arcadis was hij onder andere werkzaam als secretaris Gewestelijke Raad van het Landbouwschap in Gelderland.

Bart Bram Spruit (1969) werkt sinds 1999 als consultant bij Kolpron Consultants. Vanuit die functie geeft hij o.a. strategisch advies aan gemeenten over projectorganisatie en PPS.