Publiek-private samenwerking: sámen werken aan meerwaarde

Leerervaringen opgedaan in PPS-project 'Meerstad Groningen'

Ellen Reuver
Irma Corten
Thamar Kok
Loek Treep

landbouw, natuur en voedselkwaliteit

Directie Kennis, april 2006

© 2006 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport Directie Kennis nr. 2006/052
Ede, 2006

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2006/dk052 en het aantal exemplaren.

Oplage	100 exemplaren
Samenstelling	Ellen Reuver (PL), Irma Corten, Thamar Kok, Loek Treep
Met medewerking van	Stephanie van Workum, Louis Beijer en Aad van Lankeren
Met ondersteuning van	Lexien Olink-Mensink en Daniëlle van der Wee-Uittenboogaard
Druk	Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Directie Kennis Bedrijfsvoering/Publicatiezaken Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 822500 Fax : 0318 822550 E-mail : dkinfobalie@minlnv.nl

Voorwoord

Op 28 september 2005 heeft minister Veerman namens het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de Samenwerkingsovereenkomst ondertekend, waarmee de ontwikkelingsfase van het PPS-project Meerstad Groningen overgaat in de uitvoeringsfase. Meerstad Groningen is een grootschalig en gelijktijdig te ontwikkelen stads- en landschapsontwikkelingsplan, grenzend aan de oostkant van de stad Groningen. Het is het eerste PPS-project in Nederland waarbij grootschalige groenontwikkeling aan de orde is én het eerste waarin LNV actief – en risicodragend - participeert. Daarbij is veel pionierswerk verricht en veel geleerd.

Inmiddels dienen zich elders in Nederland nieuwe PPS-projecten aan, waarbij LNV opnieuw voor de keuze zal komen te staan om wel of niet deel te nemen. Vandaar dat Minister Veerman het Expertisecentrum LNV (nu Directie Kennis) heeft gevraagd de lessen die in 'Meerstad' geleerd zijn vast te leggen, zodat anderen de opgedane kennis en ervaringen kunnen benutten. Het voor u liggende rapport geeft behalve de belangrijkste kantelmomenten en leerervaringen gedurende het proces, ook handvatten voor de rol en het handelingsperspectief van LNV in volgende PPS-projecten.

Dit document gaat alleen over Meerstad Groningen. Het is bedoeld als basis voor nog te ontwikkelen kennisactiviteiten, waarmee de leerervaringen toegankelijk worden gemaakt voor een brede doelgroep binnen en buiten LNV. Het document geeft de persoonlijke visies weer van betrokkenen. Vanuit drie verschillende 'schillen' wordt teruggeblikt op de rol van LNV in het proces: direct betrokkenen, andere betrokkenen binnen LNV en externe betrokkenen. Er is bewust voor gekozen de door de betrokkenen geformuleerde leerervaringen niet te veralgemeniseren tot standaardrecepten voor andere PPS-projecten, want die bestaan niet. Elk PPS-project is uniek en zeer complex. Eén belangrijke les wil ik echter wel benadrukken: PPS betekent echt: sámen werken aan meerwaarde.

Namens de projectgroep bedank ik al diegenen die hebben bijgedragen. Zij hebben zich open opgesteld en hun leerervaringen expliciet gemaakt. Verder bedank ik het PPS-bureau voor de inbreng van hun deskundigheid en de projectgroep Meerstad die als klankbordgroep heeft gefungeerd.

DE DIRECTEUR KENNIS
dr. J.A. Hoekstra MSc.

Inhoudsopgave

Samenvatting **7**

1 Inleiding/aanleiding **9**

2 Probleemstelling **11**

3 Werkwijze **13**

3.1 Fasering van het project 'Leerervaringen Meerstad' 13

4 Kantelmomenten in het proces **15**

4.1 Tijdbalk met kantelmomenten 15

4.2 Belangrijkste kantelmomenten t/m augustus 2004 (chronologisch) 23

5 Overzicht van leerervaringen **25**

5.1 Rollen, belangen en verantwoordelijkheden 26
5.1.1 Actieve deelname van LNV? 26
5.1.2 Rollen en verantwoordelijkheden binnen LNV 27
5.1.3 Belangen en houdingen binnen LNV 29

5.2 Interne organisatiestructuur 30
5.2.1 Samenwerking frontoffice en backoffice → organisatiestructuur 31
5.2.2 Mandaten 32
5.2.3 Continuïteit in expertise en collectief geheugen 32

5.3 Proces 33
5.3.1 Aansturing 33
5.3.2 Strategie 33
5.3.3 Samenwerking 34
5.3.4 Risicomanagement 37
5.3.5 Communicatie 38

5.4 Noodzakelijke kennis, vaardigheden en houding 39
5.4.1 Lef 39
5.4.2 Ondernemend werken 40
5.4.3 Kennis van en ervaring met de bouwwereld 41
5.4.4 PPS-ervaring 41
5.4.5 Kennis over grondexploitatie 42
5.4.6 Individuele kwaliteiten en netwerken 43

6 Update kantelmomenten en leerervaringen 45

7 Conclusies 49

8 Aanbevelingen 53

Aanbevolen literatuur 55

Bijlage 1 Overlegstructuur Meerstad 57

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden 61

Bijlage 3 Interviewvragen 63

Bijlage 4 Deelnemers workshop 65

Samenvatting

LNV is één van de partners in het publiek private samenwerkingsproject 'Meerstad Groningen". Het project 'Leerervaringen Meerstad Groningen' focust op het vastleggen van de leerervaringen van LNV in de ontwikkelingsfase van dit project, met de bedoeling dat LNV in latere projecten met publiek private samenwerking die gericht zijn op gebiedsontwikkeling er haar voordeel mee kan doen. Centrale vraag is: "Op welke manier heeft LNV bijgedragen aan het ontstaan van 'kantelmomenten' in de ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen en welke lessen kan LNV daaruit leren voor haar rol in andere PPS-projecten gericht op gebiedsontwikkeling." Kantelmomenten zijn díe momenten waarin het proces een nieuwe impuls kreeg en uit een impasse raakte, momenten die heel verduidelijkend waren, waarop de partijen nader tot elkaar kwamen, of momenten die een groot beleidsmatig voordeel voor LNV opleverden. De achterliggende gedachte hierbij is dat inzicht in de kantelmomenten en in de manier waarop deze tot stand gekomen zijn, belangrijke inzichten in de sturingsmechanismen kunnen worden verkregen. Met name de kantelmomenten waaraan LNV duidelijk heeft bijgedragen zijn interessant voor het interne leerproces. De daarmee samenhangende leerervaringen kunnen hun vruchten afwerpen in volgende PPS-projecten en het handelingsperspectief van LNV vergroten.

In het voorliggende rapport zijn de belangrijkste kantelmomenten en leerervaringen opgetekend en toegelicht. De gegevens zijn verzameld door middel van interviews, in twee fases. In de eerste fase, t/m augustus 2004, wordt vanuit drie verschillende 'schillen' teruggeblikt op de rol van LNV in het proces: direct betrokkenen, andere betrokkenen binnen LNV en externe betrokkenen. Voor de externe partijen is een aangepaste vragenlijst gebruikt. Tijdens een workshop zijn door de deelnemers respectievelijk de belangrijkste kantelmomenten en de belangrijkste leerervaringen uit de interviews geselecteerd. In fase twee, van september 2004 tot en met de ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst in september 2005, is door middel van twee aanvullende gesprekken een update gemaakt. De kantelmomenten en leerervaringen in deze periode zijn niet in de 'top 10' verwerkt, maar moeten als aanvullend worden beschouwd.

LNV heeft op verschillende manieren bijgedragen aan het ontstaan van een aantal kantelmomenten in het proces. In eerste instantie min of meer toevallig, later meer bewust. Hieronder zijn de kantelmomenten met een belangrijk extern effect op een rij gezet:

- Het besluit van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) tot het innemen van een grondpositie.
- Het besluit van Directie Regionale Zaken-Noord (DRZ-Noord) om actief deel te gaan nemen.
- De bijdrage van DRZ-Noord aan het maken van het Masterplan.
- Het moment waarop de Bewindsliedenstaf het onderhandelingsmandaat voor DRZ-Noord goedkeurt.
- De instelling van een managementteam voor Meerstad (MT-Meerstad).
- De start van de publieke risicoanalyse en het organiseren van de tweedaagse voor de publieke partijen.
- De tussentijdse risicoanalyse van Twijnstra en Gudde, op basis van de producten die op dat moment beschikbaar waren.[1]

[1] Dit kantelmoment vond plaats na augustus 2004.

- Twee keer het 3DG-overleg (directeuren-generaal van LNV, VROM en Financiën).[11]
- Het besluit van de Ministerraad dat Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) risicodragend mag participeren in de Grondexploitatiemaatschappij (GEM).[1]

Enkele kantelmomenten hadden wellicht ook door een andere partij geïnitieerd kunnen worden. In elk geval waren deze - bewuste of onbewuste - strategische zetten essentieel voor de mate waarin de LNV-doelstellingen zijn overgenomen in het Masterplan.

Er zijn veel verschillende leerervaringen benoemd. De belangrijkste lessen uit de periode tot en met augustus 2004 zijn weergegeven in de vorm van een 'top 10'. De overige leerervaringen uit die periode zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- Rollen, belangen en verantwoordelijkheden.
- Interne organisatiestructuur.
- Proces.
- Noodzakelijke kennis, vaardigheden en houding.

Ook uit fase twee, van september 2004 tot en met de ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst in september 2005, is nog een aantal belangrijke leerervaringen verzameld.

Opvallend is dat een groot aantal leerervaringen betrekking heeft op de interne zaken, zoals de organisatiestructuur, de aansturing, de samenwerking en de communicatie. In dat opzicht is, met vallen en opstaan, veel geleerd van dit proces. Ten aanzien van rollen, belangen en verantwoordelijkheden blijkt openheid en duidelijkheid naar elkaar, ook intern, erg belangrijk te zijn. Niet alleen over rollen en rolopvattingen, maar ook over de doelstellingen, belangen en ambities van elk organisatieonderdeel. Dit lijkt een open deur, maar het ontbreken van deze openheid en het hebben van uiteenlopende belangen, heeft het interne proces bij tijd en wijle gefrustreerd en vertraagd.
Wat betreft de interne organisatiestructuur is de belangrijkste les dat elke planvormingsfase een eigen en passende organisatiestructuur vraagt. Elke fase moet als het ware de voorbereiding zijn voor de daarop volgende fase. Maar in de praktijk is het in de aanloopfase toch een vorm van pionieren. En daar is lef bij nodig. Met de instelling van het MT-Meerstad zijn zowel de structuur als de communicatie voor die fase vastgelegd.
Terugkijkend op het proces, blijken koersvastheid, in combinatie met voldoende manoeuvreerruimte een belangrijke succesfactor: om strategisch te kunnen opereren is voldoende manoeuvreerruimte van essentieel belang gebleken. En tot slot waren de volgende ingrediënten belangrijk voor succes: lef, ondernemend werken, kennis van en ervaring met de bouwwereld, ervaring met PPS en grondexploitatie, en last but not least de kwaliteiten, betrokkenheid en netwerken van de individuele medewerkers.

Potentiële faalfactoren voor het interne proces waren: de interne organisatie en communicatie in de beginfase, en ook de verschillende belangen en risico-opvattingen van de betrokken (beleids)directies. Ook het ontbreken van specifieke expertise werkte soms remmend en bemoeilijkte de besluitvorming. Al deze factoren samen hadden tot gevolg dat de zo noodzakelijke sámenwerking binnen LNV, gebaseerd op vertrouwen, slechts langzaam op gang kwam.

Potentiële faalfactoren voor het externe proces waren: de (veronderstelde) uiteenlopende belangen van publieke en marktpartijen. In combinatie met wederzijdse en soms diep gewortelde (voor)oordelen kan dit doorslaan naar een wantrouwende houding, terwijl een zekere mate van vertrouwen een basisvoorwaarde is voor het slagen van PPS. De smalle kennisbasis bij LNV op het gebied van b.v. grondexploitatie, privaatrecht en risicoanalyses kan nadelig zijn tijdens onderhandelingen, evenals het ontbreken van onderhandelingsvaardigheden en een duidelijke onderhandelingsagenda. Ook de bureaucratische en vaak ondoorzichtige besluitvorming binnen LNV was een potentiële faalfactor. Een zekere mate van 'ondernemend werken' met voldoende mandaten is noodzakelijk.

[1] Dit kantelmoment vond plaats na augustus 2004.

1 Inleiding/aanleiding

Meerstad Groningen is een grootschalig en gelijktijdig te ontwikkelen stads- en landschapsontwikkelingsplan, grenzend aan de oostkant van de stad Groningen. De doelstellingen ervan zijn vastgelegd in een publieke intentieovereenkomst, ondertekend door de gemeenten Slochteren en Groningen, de provincie Groningen, het Waterschap Hunze en Aa's, DLG en LNV en later in een samenwerkingsprotocol met de private partijen. Dit maakt het een voorbeeld van Publiek Private Samenwerking (PPS).

In de intentieovereenkomst is opgenomen dat globaal genomen per hectare nieuwe rode functie (woningen en bedrijven) één hectare groen wordt toegevoegd in een verhouding van 50% EHS en 50% GIOS. Daarnaast wordt de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie toegepast. Naast 10.000 woningen en 135 ha bedrijventerrein bevat het plan een meer van 600 hectare en ruim 800 ha groen (GIOS, EHS, waaronder een robuuste verbindingszone). Er is sprake van meervoudig ruimtegebruik. Met 829 ha rood en 829 ha groen zijn rood en groen in balans.

Meerstad Groningen is het eerste PPS-project in Nederland waarbij grootschalige groenontwikkeling aan de orde is. Tot nu toe was de ervaring met PPS in het landelijk gebied slechts summier en ging het vooral om kleinschalige projecten. Dit is een belangrijke reden om de ervaringen op te tekenen.

Met haar deelname aan dit project wilde LNV bereiken dat er een integraal Masterplan opgesteld wordt voor Meerstad Groningen, waarin een aantal LNV-doelstellingen nadrukkelijk meegenomen is. In het onderhandelingsproces met de private en overige publieke partijen in Meerstad staat LNV voor de belangen van het groen in het project, te weten:

- Realisatie van GIOS-groen en EHS/Robuuste Verbindingszone.
- Landschap vormt een integraal onderdeel van het plan (OLS); er wordt een woonmilieu gecreëerd dat kan concurreren met 'landelijk wonen'.
- Voorinvestering in een groenblauwe structuur, efficiencywinst, snellere uitvoering en kwalitatief beter plan.

Daarnaast wil LNV leren van de nieuwe ervaringen en kennis die zij door haar deelname aan Meerstad Groningen heeft opgedaan.

Het project 'Leerervaringen Meerstad Groningen' focust op het laatst genoemde doel: het leren van de opgedane ervaringen. In het voorliggende rapport zijn de leerervaringen en kantelmomenten in 'Meerstad' opgetekend en toegelicht.

2 Probleemstelling

Meerstad Groningen is het eerste PPS-project in Nederland waarbij grootschalige gebiedsontwikkeling aan de orde is. Voor LNV is de rol van risicodragende partij én van belangenbehartiger van het groen bij een dergelijk project relatief nieuw. Minister Veerman heeft daarom aangegeven dat de lessen die LNV geleerd heeft in de ontwikkelingsfase van het PPS-project Meerstad Groningen niet verloren mogen gaan. Andere LNV-ers die aan soortgelijke projecten (gaan) werken, moeten kunnen profiteren van wat in Meerstad geleerd is.

De ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen bestaat uit drie onderdelen: tekenen (het Masterplan), rekenen (de grondexploitatie) en ondertekenen (het contract; de samenwerkingsovereenkomst). Op 28 september 2005 is de samenwerkingsovereenkomst tussen alle partijen ondertekend, en daarmee is de ontwikkelingsfase overgegaan in de uitvoeringsfase. De uitvoeringsfase valt buiten het bestek van dit project.

Het project 'Leerervaringen Meerstad Groningen', is in opdracht van H. R. Oosterveld, directeur DRZ-Noord, uitgevoerd door het EC-LNV[2]. Doel van dit project: vastleggen van de leerervaringen van LNV in de ontwikkelingsfase van PPS-project Meerstad Groningen, voor latere PPS-projecten gericht op gebiedsontwikkeling. Centrale vraag daarbij is: "Op welke manier heeft LNV bijgedragen aan het ontstaan van 'kantelmomenten' in de ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen en welke lessen kan LNV daaruit leren voor haar rol in andere PPS-projecten gericht op gebiedsontwikkeling." Kantelmomenten zijn díe momenten waarin het proces een nieuwe impuls kreeg en uit een impasse raakte, momenten die heel verduidelijkend waren, waarop de partijen nader tot elkaar kwamen, of momenten die een groot beleidsmatig voordeel voor LNV opleverden. De achterliggende gedachte hierbij is dat inzicht in de kantelmomenten en in de manier waarop deze tot stand gekomen zijn, belangrijke inzichten in de sturingsmechanismen kan opleveren. Met name de kantelmomenten waaraan LNV duidelijk heeft bijgedragen zijn interessant voor het interne leerproces. De daarmee samenhangende leerervaringen kunnen hun vruchten afwerpen in volgende PPS-projecten.

Omdat Meerstad Groningen een zeer complex proces is, waarbij veel en bovendien zeer uiteenlopende partijen betrokken zijn, verwachtten we een breed scala aan leerervaringen, bijvoorbeeld op het gebied van:

- Rol en positie van LNV (in relatie tot het sturingsmodel), belangen en verantwoordelijkheden.
- Interne organisatiestructuur en de effectiviteit daarvan, projectmanagement.
- Proces (aansturing, samenwerking, risicomanagement, communicatie).
- Noodzakelijke kennis en vaardigheden (b.v. op gebied van grondexploitatie, privaatrecht, risicomanagement).

Omdat de opdrachtgever vooraf aangaf dat alle leerervaringen in potentie waardevol zijn voor LNV, is besloten de vraagstelling open te houden.

Het project 'Leerervaringen Meerstad Groningen' beperkte zich in eerste instantie tot het vastleggen van de kantelmomenten en leerervaringen van de ontwikkelingsfase

[2] Op 1 maart 2005 zijn het Expertisecentrum LNV en de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht gefuseerd tot de nieuwe Directie Kennis.

van Meerstad in een document, voor intern gebruik. Het ging daarbij niet om het vastleggen van alle leerervaringen, maar om de belangrijkste momenten, de belangrijkste lessen en de belangrijkste randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een top 10.

Het document was vooral bedoeld als basis voor nog te ontwikkelen kennisactiviteiten binnen LNV. Maar de lessen die in Meerstad geleerd zijn, zijn veel breder toepasbaar. Om deze kennis ook voor anderen beschikbaar te maken, is de voorliggende externe versie gemaakt.

3 Werkwijze

3.1 Fasering van het project 'Leerervaringen Meerstad'

Het project is opgedeeld in vier fasen:

Fase 1: Formuleren en goedkeuren van de projectopdracht
Het projectteam heeft een projectplan opgesteld. Dat is besproken in de projectgroep Meerstad en, behoudens enkele wijzigingen, op 18 februari 2004 goedgekeurd door het MT Meerstad.

Fase 2: Overzicht maken van het proces tot nu toe en formuleren van interviewvragen
Er hebben gesprekken plaatsgevonden met Kees Anker en Linda Noorman van DRZ-Noord, en met Peter Kurstjens, Ellen Masselink en Jeroen Gelinck van het PPS-bureau van LNV. Op basis van deze gesprekken is het proces globaal in beeld gebracht en zijn twee vragenlijsten opgesteld. Eén voor intern gebruik, namelijk voor bij het project betrokken LNV-ers en één voor de andere betrokken partijen (zie bijlage 8.2). Verder is op basis van deze gesprekken een lijst opgesteld van personen die in aanmerking kwamen om geïnterviewd te worden. In overleg met de opdrachtgever is hieruit een selectie gemaakt van 23 personen (14 intern en 9 extern). Voor een overzicht van de geïnterviewden, zie bijlage 8.3.

Fase 3: Gegevensverzameling
Reflectie op de rol van LNV en de mate waarin LNV heeft bijgedragen aan kantelmomenten, vindt plaats door zowel LNV-ers als extern betrokkenen te interviewen, aan de hand van de in fase 2 opgestelde vragenlijsten. De in totaal 23 interviews vonden plaats in de periode mei - augustus 2004. Op 8 september 2004 is een workshop georganiseerd, met als doel het gezamenlijk vaststellen van de belangrijkste kantelmomenten en leerervaringen van Meerstad. Iedere deelnemer heeft ter voorbereiding op de workshop een drietal interviews gelezen en gescreend op deze onderwerpen. Nadat iedereen de kantelmomenten uit de door hem/haar gescreende interviews had benoemd en toegelicht, werden ze in een tijdbalk geplaatst en bediscussieerd. Vervolgens werden de leerervaringen op dezelfde manier benoemd, toegelicht en bediscussieerd. Tot slot vond prioritering plaats. Resultaat hiervan was een door de aanwezigen gedeelde top 10 van leerervaringen en een tijdbalk met daarin de – volgens de aanwezigen - belangrijkste kantelmomenten. De deelnemerslijst van de workshop is bijgevoegd in bijlage 8.4.
Het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst was voorzien in april 2004. Op dat moment is het Expertisecentrum LNV (nu Directie Kennis) gestart met de interviews. Door omstandigheden is het ondertekenen van de contracten verscheidene malen uitgesteld. Aangezien het project 'leerervaringen Meerstad Groningen' volgens afspraak de hele ontwikkelingsfase omvat, en deze pas eindigt als de contracten ondertekend zijn, is besloten om het raport nog niet te publiceren, en na de ondertekening van de contracten een update uit te voeren. Op 28 september 2005 is de Samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Middels twee aanvullende gesprekken zijn de kantelmomenten èn leerervaringen in de periode van augustus 2004 tot en met september 2005 opgetekend. Deze zijn in een apart hoofdstuk geplaatst.

Fase 4: Vastleggen ervaringen, lessen, randvoorwaarden en conclusies in een DK-rapport
Dit rapport geeft inzicht in de werkwijze en een toelichting op de belangrijkste kantelmomenten en leerervaringen, de resultaten van de workshop en een aantal aanbevelingen. Het gaat vooral om de 'verhalen' over Meerstad, niet om algemene 'PPS-lessen'. Het rapport is bedoeld als brondocument voor specifieke communicatieproducten.

Aan het eind van elke fase vond terugkoppeling plaats met de gedelegeerd opdrachtgever. Het definitieve rapport is inmiddels aan de minister aangeboden.

4 Kantelmomenten in het proces

4.1 Tijdbalk met kantelmomenten

Een van de doelen van dit project was om inzicht te krijgen op welke manier LNV heeft bijgedragen aan het ontstaan van kantelmomenten in de ontwikkelingsfase van het PPS-project Meerstad Groningen. In onderstaande tabel worden alle kantelmomenten die door de geïnterviewden[3] genoemd zijn weergegeven. Bij de kantelmomenten die door LNV veroorzaakt zijn, is een onderscheid gemaakt tussen kantelmomenten met een extern effect en kantelmomenten met een intern effect. In de interviews werden soms ook kantelmomenten genoemd waarin andere partners een grote rol hebben gespeeld. Deze zijn in een aparte kolom toegevoegd. In fase 3 zijn de interviews geanalyseerd in een workshop. Tijdens de workshop hebben de deelnemers de kantelmomenten in het proces nogmaals benoemd en toegelicht. De in **vet** weergegeven kantelmomenten zijn door de deelnemers aan de workshop als belangrijkste kantelmomenten aangemerkt[4]. In paragraaf 4.2 worden deze kantelmomenten nader toegelicht.

Jaar	**Formeel kantelmoment in PPS-proces**	**Kantelmoment veroorzaakt door LNV**		**Kantelmoment veroorzaakt door andere partners**
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
1994	Streekplan provincie Groningen. Het plangebied wordt aangeduid als streekplanuitwerking.			
1996	Structuurplan “De stad van straks”. In dit plan van de stad Groningen staat 500 ha GIOS gepland voor Groningen-Oost.			

[3] Met inbegrip van de kantelmomenten die genoemd zijn in de update.
[4] Bij het bepalen van de belangrijkste kantelmomenten tijdens de workshop, zijn de momenten die na augustus 2005 plaatsvonden buiten beschouwing gebleven.

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
1996	Regiovisie Assen-Groningen 2030. In dit plan is het gebied opgenomen als ontwerpstudie.			
1998		**DLG besluit tot het innemen van grondposities in het gebied.**		
	Voorbeeldplan Maximum laadvermogen. Beschreven wordt hoe door intensief ruimtegebruik en voorinvesteren in het landschap een royaal woningbouwprogramma gerealiseerd zou kunnen worden. Ook wordt gesproken van een groot oppervlak aan open water.			
1998/99			Losmaken personele inzet van organisatie, belangrijke rol DLG.	
1999				Oprichten kerngroep publieke partijen
2000		**DRZ-Noord is enthousiast en stapt in. De directeur, een MT- lid, een projectleider en twee beleidsmedewerkers trekken de kar en draaien tevens mee in de projectorganisatie.**		
2000/2001				**Het rijk spreekt uit dat "PPS moet". De actieve rol van het PPS bureau start en daarmee de onderhandelingen over de grondexploitatie.**

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
2001		**DRZ-Noord raakt betrokken bij het maken van het Masterplan. De integratie van groen en blauw met rood en grijs krijgt hierdoor vorm.**		
2001				**Adoptie door de gedeputeerde van de provincie Groningen.**
2001				De gemeente Slochteren is bereid om mee te werken
2001		Inschakelen AKRO-consult; eerst voor LNV, daarna voor totaal. Had een masserende rol.		
2001		Keuze van het MT van DRZ-Noord om participatie te onderzoeken en 1:1 formule te hanteren.	Keuze van het MT van DRZ-Noord om participatie te onderzoeken en 1:1 formule te hanteren.	
2001	Intentieovereenkomst publieke partijen. Besef van noodzaak tot (publieke) samenwerking + de gedeelde ervaring daarmee. Eensgezindheid en commitment tussen publieke partijen ontstaat.			
2001	**Ondertekenen van de intentieovereenkomst. De intentieovereenkomst geeft de publiek-publieke samenwerking meer status. “Iedereen stond op scherp.” De vrijblijvendheid is eraf.**			
Voorjaar 2001			Meerstad wordt PPS-pilot	

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
Voorjaar 2002				**De houding van VROM is veranderd, van tegen naar voor: de weerstand tegen lage bouwdichtheden is verdwenen, o.a. als gevolg van andere minister en acties PPS-bureau.**
2002		**Het onderhandelings-mandaat voor DRZ-Noord is geregeld via een Nota in de Bewindsliedenstaf. Dit maakt de positie van LNV gelijkwaardiger aan die van andere bestuurders.**	**Het onderhandelings-mandaat voor DRZ-Noord is geregeld via een Nota in de Bewindsliedenstaf. Dit maakt de positie van LNV gelijkwaardiger aan die van andere bestuurders.**	
Mei 2002	Samenwerkingsprotocol publieke en private partijen. Dit versterkt het wij-gevoel tussen de publieke en private partijen.			
2002	Besluit om echt samenwerking publiek-privaat te starten met het beleidsoverleg.			
2002			**Directeur Generaal Van der Zande is enthousiast. Directie Juridische Zaken gaat actief meewerken.**	
Sept. 2002			Bezoek van de directeur van directie Natuur aan Meerstad. DN gaat mee.	

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
Sept. 2002		Besluit om regeling functiewijziging (SN-regeling) in te zetten als financieringsbron.		
Nov. 2002	Presentatie Discussiemodel Meerstad aan de bevolking.			
Jan. 2003	Instellen van de task-force masterplan-grondexploitatie.	Gat van 350 miljoen wordt gedicht o.a. door een lager rentetarief via het Groenfonds		
2003		Interventie PPS-bureau en DLG bij moeilijkheden tussen private partijen en gemeente Groningen.		
April 2003			**Instelling MT-Meerstad en projectgroep Meerstad, met als gevolg daadwerkelijke bijdrage van andere directies aan Meerstad**	
Juni 2003			Interne audit Meerstad.	
Juni 2003	Vaststellen concept-masterplan en MER door beleidsoverleg Meerstad			
Sept. 2003		**Start risicoanalyse; hierdoor wordt de publiek-publieke samenwerking versterkt**		
Sept. /okt. 2003			Tijdens een excursie naar de Hollandse Waterlinie krijgt de minister uitleg en is enthousiast.	

Jaar	**Formeel kantelmoment in PPS-proces**	**Kantelmoment veroorzaakt door LNV**		**Kantelmoment veroorzaakt door andere partners**
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
Najaar 2003		Door toedoen van Staatsbosbeheer gaat de provincie akkoord met de verplaatsing van 30 ha natuur uit het Masterplan.		
Najaar 2003		Start Raad van Afgevaardigden (RvA); onderhandelingen door DLG en met steun van PPS-bureau.		
Dec. 2003			**Risicoanalyse door de Audit Dienst.**	
Jan. 2004		Initiatief tot nauwere publieke samenwerking (tweedaagse)		
2004			Workshop kwaliteitsborging.	
Maart 2004			**Excursie naar de projectlocatie geeft een heel ander beeld van het project.**	
Maart 2004	Gevoelsmatig: “Point of no return”, geen terugvaloptie meer.			
Maart 2004			Notitie van IFA over samenwerking met niet goed bekend staande marktpartijen.	

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
December 2004		Tussentijdse risicoanalyse van Twijnstra & Gudde, op basis van de producten die op dat moment beschikbaar waren (Samenwerkingsovereen-komst, Grondexploitatie en Masterplan).		
December 2004 tot maart 2005:			Twee keer het 3DG-overleg (LNV, VROM en Financiën) en het opstellen van de business-case	
Februari 2005		Bijeenkomst in Slochteren, waar begonnen is met de Bestuursovereenkomst (BOK) tussen de publieke partijen.		
Ten tijde van de discussie over de financiering				Ontwikkeling van een methode voor het bepalen van de waardeontwikkeling van de grond.
Maart 2005	Raden en Staten gaan vrijwel unaniem akkoord met het Masterplan.			
22 April 2005		Besluit Ministerraad: BBL mag risicodragend participeren in GEM (onder voorwaarden).		
Mei 2005				Provincie Groningen besluit deel te gaan nemen in de GEM.

Jaar	Formeel kantelmoment in PPS-proces	Kantelmoment veroorzaakt door LNV		Kantelmoment veroorzaakt door andere partners
		Met een extern effect	**Met een intern effect**	
12 juli 2005	De Raden & Staten gaan akkoord met de SOK, (met de GREX als bijlage).			
Augustus/ september 2005		Kamerbehandeling		
September 2005	**Ondertekening van de contracten.**			

4.2 Belangrijkste kantelmomenten t/m augustus 2004 (chronologisch)

DLG besluit tot het innemen van grondposities in het gebied. 1998
In de workshop wordt het besluit tot het innemen van grondposities door DLG als belangrijk kantelmoment gezien. Ook verschillende geïnterviewden noemen het belang van grondposities en een actief grondbeleid. Grondposities worden gezien als een belangrijk middel in het onderhandelingsproces. Door de anticiperende grondaankopen door DLG kreeg LNV dit middel in handen. “DLG heeft in feite grond geworven als ruilgrond in het kader van landinrichting met de wetenschap dat die eigenlijk voor die landinrichting niet direct nodig was, maar daardoor werd wel een grondpositie verschaft waardoor Meerstad mogelijk is geworden”.

DRZ-Noord is enthousiast en stapt in. 2000
In het begin heeft het ook binnen het MT van DRZ-Noord de nodige overtuigingskracht gekost om de meerwaarde van het project te onderstrepen. Daarna was het DRZ- Noord die met veel verve achter het project ging staan. “Directie Noord heeft vanaf het begin veel energie en innovatiekracht in het project gestoken. Hier heb ik veel bewondering voor. In het begin was er vrij veel scepsis over het project. DRZ-Noord heeft dit om weten te draaien, zeker in de top waar de DG en de minister zeer gecharmeerd zijn van het project”.

Het rijk spreekt uit dat “PPS moet”. De actieve rol van het PPS bureau start en daarmee de onderhandelingen over de grondexploitatie. 2000/2001
PPS past binnen de maatschappelijke ontwikkeling om te streven naar minder regelgeving en decentralisatie van zoveel mogelijk taken. Het kabinet Kok heeft het Ministerie van Financiën als trekker voor PPS aangewezen. Een gevolg daarvan was de inrichting van het Kenniscentrum PPS. Ook wordt in de Nota Ruimte PPS als belangrijk instrument onderstreept.
In de beginfase was de rol van het PPS-bureau vooral: “om aan DRZ-Noord uit te leggen wat een grondexploitatie nu eigenlijk is, wat een BV en een CV inhoudt, wat het voordeel is van dergelijke constructies en hoe ze werken”.

DRZ-Noord raakt betrokken bij het maken van het Masterplan. De integratie van groen en blauw met rood en grijs krijgt hierdoor vorm. 2001
Door enig toeval raakt DRZ-Noord betrokken bij Meerstad. Linda Noorman werd gevraagd aanwezig te zijn bij het kiezen van een ontwerpbureau om het masterplan op te stellen. Op die manier konden voor LNV belangrijke criteria, bijvoorbeeld met betrekking tot het landelijk gebied meegenomen worden. “Groen, blauw, grijs en rood worden evenwichtig in het masterplan opgenomen”.

Adoptie door de gedeputeerde van de provincie Groningen. 2001
Diverse geïnterviewden noemen het belang van gedeputeerde Calon van de provincie Groningen. Hij wordt onder meer gezien als vaandeldrager en grote motor achter Meerstad.
“De bestuurskracht van Marc Calon was doorslaggevend voor Meerstad. Hij voorzag dat Groningen een impuls moest krijgen en wilde bovendien voorkomen dat heel speculerend Nederland om de hoek kwam kijken terwijl de betrokken overheden hun besluitvorming nog moesten organiseren.

Ondertekenen van de intentieovereenkomst. De intentieovereenkomst geeft de publiek-publieke samenwerking meer status. “Iedereen stond op scherp; de vrijblijvendheid was eraf.” 2001
Door het ondertekenen van de intentieovereenkomst geven partijen aan dat ze zich committeren aan de samenwerking voor Meerstad. In de overeenkomst zijn doelstellingen opgenomen. Een belangrijke is de verhouding van 1 ha groen/blauw op

elke ha rood die gerealiseerd wordt. “De intentieovereenkomst geeft de publiek-publieke samenwerking status”.

De houding van VROM is veranderd, eerst van voor naar tegen en later weer naar voor. De weerstand tegen lage dichtheden is dan verdwenen. Onder andere door een andere minister en door acties van het PPS-bureau. Voorjaar 2002
Aanvankelijk had VROM reserves bij Meerstad. Dit kwam omdat het plan voor Meerstad de toetsing aan het rijksbeleid niet leek te kunnen doorstaan. Het ging hierbij onder meer over het ruimtebeslag van te lage woningdichtheden, zorgen over de OV-situatie en het voorzieningenniveau en de ligging achter een industrieterrein. Na diverse gesprekken, o.a. met het PPS bureau van LNV, met Gemeente en Provincie veranderde de houding van VROM en ging zij het project steunen.

Het onderhandelingsmandaat voor DRZ-Noord is geregeld via een Nota in de Bewindsliedenstaf. Dit maakt de positie van LNV gelijkwaardiger aan die van andere bestuurders. 2002
Door de Bewindsliedenstaf is het onderhandelingsmandaat voor DRZ-Noord bekrachtigd. Dit maakt de positie van LNV gelijkwaardiger aan die van andere bestuurders. “Mandaten zijn heel belangrijk geweest. Heel belangrijk is dat door deze mandaten de directeur van DRZ-Noord de centrale figuur vanuit LNV in het proces Meerstad bleef. De provincie hoefde niet naar de minister, niet naar den Haag, ze konden zaken doen met Hendrik Oosterveld. Dat zorgde voor duidelijkheid en snelheid. Het maakte dat wij onze rol goed konden vervullen”.

Directeur Generaal Van der Zande is enthousiast. Directie Juridische Zaken gaat actief meewerken. 2002
“Vanuit haar rol bekeek JZ in het project Meerstad in hoeverre d.m.v. een privaatrechtelijk instrument (overeenkomst) een overheidsdoel kan worden gehaald”. Door andere directies werd de opstelling van JZ wel als terughoudend ervaren. “JZ had eerst het standpunt dat het risico voor de Minister nul moest zijn”. Het enthousiasme van DG van der Zande had effect op de houding van JZ t.a.v. het project: “Hierdoor werd iedereen minder kritisch of hij of zij uitte zich minder kritisch”.

Instelling projectstructuur met een MT-Meerstad en de projectgroep Meerstad. April 2003
Intern was LNV niet vanaf het begin goed georganiseerd. “Na de start van de projectorganisatie MT Meerstad met taken en daaraan verbonden werkgroepjes is het allemaal beter gaan lopen. Directies konden niet (langer) vrijblijvend meedoen”.

Het maken van een gezamenlijke risicoanalyse versterkt de publiek-publieke samenwerking. September 2003
Door het gezamenlijk, door publieke partijen, laten uitvoeren van een risicoanalyse ontstaat een uitermate nauwe samenwerking. “In twee groepen boog men zich over de kwaliteitsaspecten van het project en de haalbaarheid van de financiering. Er ontstond hechtheid en samenwerking bij de publieke deelnemers”.

Risicoanalyse door de Audit Dienst. December 2003
De risicoanalyses brachten verheldering in het proces. “Ook de risicoanalyses waren belangrijk, het werd zichtbaarder waar we mee bezig waren: het werd angstiger maar ook concreter”. “Op een gegeven moment is er door de Auditdienst een audit uitgevoerd waar nadrukkelijk naar risico’s en risicomanagement is gekeken. Dit heeft bij veel betrokken partijen een zekere mate van bewustzijn gekweekt, waardoor ze anders naar het hele proces gingen kijken. Het is een soort van toetsingskader”.

Excursie naar de projectlocatie geeft een heel ander beeld van het project. Maart 2004
De excursie naar de projectlocatie in maart 2004 wordt door een aantal mensen genoemd als kantelmoment. “Het heeft iets teweeggebracht; er is meer gevoel gekomen voor het project, ook t.a.v. de positie van LNV in het proces”.

5 Overzicht van leerervaringen

Toen LNV besloot te participeren in de ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen, waren de kansen om groen en natuur in en om de stad te realiseren en 'leren van de nieuwe ervaringen en kennis' de belangrijkste beweegredenen om mee te doen. In dit hoofdstuk zijn de leerervaringen voor LNV opgetekend, gezien vanuit het perspectief van betrokkenen, zowel binnen als buiten LNV. De kantelmomenten, zoals die in hoofdstuk 4 zijn weergegeven, vormden bij het bepalen van de leerervaringen een belangrijke ingang. Het gaat immers vooral om dié leerervaringen, die van invloed zijn geweest op het proces.

Het hoofdstuk begint met een top 10. Deze top 10 is opgesteld door de deelnemers aan een workshop in september 2004. Tijdens deze workshop hebben de deelnemers de interviewverslagen geanalyseerd en daaruit leerervaringen gedestilleerd. Vervolgens zijn de leerervaringen 'gescoord' op hun belang voor LNV en de mate waarin LNV er iets mee 'moet'. De leerervaringen die door de deelnemers als belangrijkst aangemerkt werden, vormen samen de Top 10.

Daarnaast is er nog een breed scala aan andere leerervaringen benoemd. Daarbij zijn vier categorieën onderscheiden:

- Rollen, belangen en verantwoordelijkheden.
- Interne organisatiestructuur.
- Proces.
- Noodzakelijke kennis, vaardigheden en houding.

In de volgende paragrafen worden deze leerervaringen toegelicht.

Top 10, geformuleerd door de deelnemers aan de workshop op 8 september 2004

1. Zorg dat de rollen en verantwoordelijkheden binnen LNV helder zijn, zowel intern als naar buiten toe.
2. Zorg dat de trajecten voor rekenen, tekenen en ondertekenen parallel en iteratief verlopen. Organiseer ook de communicatie t.b.v. het open planproces parallel aan deze drie trajecten.
3. Het is essentieel dat iemand het zeil durft te hijsen bij windkracht negen. Het begint met energie. Daar komen vervolgens mensen bij.
4. Het is belangrijk om koersvast te zijn in onderhandelingen, maar het roer mag niet vastzitten; voldoende manoeuvreerruimte is cruciaal.
5. Het is van groot belang dat de publieke partijen als één blok opereren.
6. Stel duidelijke randvoorwaarden. Denk vooraf goed na over belangen, doelen en rol van je organisatie(onderdeel) en spreek deze tegen elkaar uit (zowel intern als extern).
7. Toon lef en durf, als medewerker èn als organisatie.
8. Zorg dat LNV er 'klaar' is voor een rol in volgende PPS-projecten:
   - één loket met een goed geregeld mandaat;
   - voldoende expertise voorhanden;
   - continuïteit in expertise;
9. Gebruik een heldere formule en een helder beeld.
10. Zorg voor een goede communicatie, taakverdeling en afstemming tussen frontoffice en backoffice. En draag de leerervaringen uit binnen LNV, anders moet je weer opnieuw beginnen.

5.1 Rollen, belangen en verantwoordelijkheden

5.1.1 Actieve deelname van LNV?

Er is veel discussie geweest, ook in het MT Meerstad, of een actieve rol van LNV binnen het project Meerstad Groningen eigenlijk wel gewenst is, gezien het door LNV aangehangen sturingsmodel. Een belangrijk dilemma was of we als rijk niet teveel op de stoel van de provincie gingen zitten. “Als je als rijk zegt dat je gaat decentraliseren en je gaat zelf bij vastgoed risicodragend participeren, dan zit daar een spanning tussen”. “Zeker met de nieuwe nota Ruimte is het als je het zuiver bekijkt eigenlijk een rol die de provincie zou moeten vervullen”.
En ook voor toekomstige PPS-projecten blijft deze discussie actueel. Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij Meerstad en welke lessen zijn daaruit te trekken voor toekomstige projecten?

De meningen over ‘risicodragend participeren’ in Meerstad waren, zeker bij de start van het project, dus nogal verdeeld.
Redenen om desondanks actief en risicodragend te participeren waren o.a.:

- Het grote beleidsmatige belang en de kansen in termen van beleidsprestaties en beleidswinst, bijvoorbeeld t.a.v. realisatie van Robuuste Verbindingszones. “Er is meer mogelijk dan wanneer het geld op een reguliere manier ingezet was”. Daarnaast worden rijksdoelen gerealiseerd op het gebied van waterberging en natuur.
- De wens om te leren t.a.v. PPS.
- De rol en positie van de provincie. De provincie Groningen stond vanuit haar positie voor álle belangen in het gebied, niet alleen voor het groene belang; zij zocht naar een evenwicht tussen rood, groen en grijs. Echter de financiële en personele middelen van de provincie waren beperkt en werden voor een deel al opgeëist door het project de Blauwe Stad (1500 dure woningen in Oldambt). Tot slot kon de provincie niet risicodragend participeren met grond, omdat provincies nooit een grondpositie hebben opgebouwd.

Terugkijkend overheerst binnen LNV de tevredenheid over haar deelname. “Er was een pro-actieve houding van LNV die ik graag zie. Valkuil is wel dat LNV t.o.v. de provincie teveel het initiatief nam, terwijl Meerstad pas gaandeweg het proces als pilot is benoemd”. “Gezien het pilotachtige karakter, het uitproberen, is dit een methode om ook onze rijksdoelstellingen te realiseren en is het goed dat we er vanuit LNV zo stevig in gezeten hebben”. “Als LNV het op de traditionele wijze had gedaan dan zou er minder natuur in mindere kwaliteit gerealiseerd worden en het zou ook later en veel fragmentarischer ontwikkeld worden. Nu worden GIOS en EHS heel mooi in het plan geïntegreerd. Zij vormen een groenblauw raamwerk en bieden daarmee naast natuurkwaliteit ook ruimtelijke kwaliteit”.

Ook externe partners betuigen hun tevredenheid. “Betrokkenheid van andere overheden, waaronder LNV, is belangrijk. Contact met LNV vond plaats in de stuurgroep en in het beleidsoverleg. LNV, in de persoon van directeur Oosterveld doet goed mee in de stuurgroep. Hij is goed geweest in het afstemmen van wat er in de regio speelt met het departement in Den Haag. Piet Dijkstra van DLG participeert voornamelijk op ambtelijk niveau, hij is er goed bij betrokken. Bij LNV is men enthousiast voor dit project. Er is vertrouwen in de deelname van LNV en deze gaat naar tevredenheid”. “LNV zit evenals de gemeente in het risico. De hele grondexploitatie is een zaak van de gemeenten Groningen, Slochteren en LNV/DLG. Dit in tegenstelling tot de provincie die (tot nu toe) alleen beleidsmatig meedoet. Overigens is dat best lastig, want wij dragen de risico’s en de provincie formuleert mede de ambities”. “In Meerstad ben ik wisselend tevreden over de rol van de overheid. Deze rol is sterk gekoppeld aan mandaten”.

Leerervaringen

- Het is belangrijk om goed te onderbouwen waarom je als LNV wel of niet deelneemt aan een PPS-project als Meerstad. Hier is momenteel nog geen afwegingskader voor. Een meerwaardetoets zou zeer wenselijk zijn. Minimaal moet er voor of bij aanvang van het project een analyse plaatsvinden naar de effectiviteit van de inzet van normale beleidsinstrumenten versus PPS of eventuele andere vernieuwende instrumenten, voor het realiseren van onze rijksambities. Ook een risicoanalyse moet deel uitmaken van de afweging. Verder kan een rol spelen of zich een andere belangenbehartiger voor groen en blauw opwerpt. Als de provincie de rol die LNV nu gespeeld heeft overneemt, ook het risicodragend participeren, dan kan dat goed werken. Verder is het belangrijk te beseffen dat PPS-projecten zeer lang kunnen duren. LNV moet bereid zijn om er gedurende lange tijd menskracht in te stoppen. En tot slot: niets doen is ook iets doen! Dit bewustzijn moet bij LNV meer doordringen.
- PPS is niet gelijk aan bezuinigingen; dat moet LNV goed voor ogen houden. Het is een andere manier om beleidsdoelstellingen te realiseren.
- Wil LNV een interessante partner zijn voor andere partijen in PPS-projecten, dan moet LNV zèlf iets te bieden hebben. Bij Meerstad was dat de stevige grondpositie, op strategische locaties. Die positie gaf LNV ook de mogelijkheid om een aantal inhoudelijke doelen veilig te stellen. Het zou goed zijn als LNV ook in de toekomst via grondposities aan PPS-constructies meewerkt. Het verwerven van een grondpositie moet plaatsvinden vooruitlopend op planvorming, omdat het anders een prijsopdrijvend effect kan hebben. Anticiperend grond aankopen dus.
- Grond is essentieel voor een sterke positie. Maar LNV heeft meer te bieden: ruimte, tijd en capaciteit, gecombineerd met kwaliteit. DRZ-Noord heeft veel tijd geïnvesteerd in Meerstad. Dat is wel degelijk een succesfactor.
- Voor de marktpartijen vormen de kennis van LNV over groen en natuur en het creatieve denken vanuit de groene positie een toegevoegde waarde. En dan is er ook nog het PPS-bureau, met specialistische kennis over PPS.

5.1.2 Rollen en verantwoordelijkheden binnen LNV

Meerstad heeft een grote inzet gevraagd van LNV. Mensen uit een groot aantal directies hebben ieder hun eigen, specifieke inbreng geleverd in de ontwikkelingsfase. Achteraf concluderen geïnterviewden dat het belangrijk is om ieders rollen en verantwoordelijkheden vanaf de start goed te definiëren.
Belangrijke 'spelers' binnen LNV waren DRZ-Noord, beleidsdirecties als DN, DP, maar ook JZ, FEZ, IFA en de Auditdienst. Hun specifieke rollen worden hier niet in detail beschreven; dit document focust op de leerervaringen. De projectorganisatie en de overlegstructuur van Meerstad zijn weergegeven in bijlage 8.1.

De rol van de Haagse directies en die van DRZ-Noord verschillen wezenlijk: "Ik onderscheid een Haagse rol: zowel interdepartementaal als binnen LNV en een Groningse rol: met andere overheden & publieke partijen, private partijen en andere Haagse directies samenwerking tot stand brengen om dit concrete project te realiseren. Bij de Haagse rol gaat het vooral om politiek relevante elementen: PPS is een instrument waarvan men heel veel verwacht op het gebied van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling met ruimtelijke aspecten. Meerstad is een testcase, één van de meest kansrijke. Men zal daar moeten bewijzen dat het een instrument van de toekomst is. DRZ-Noord speelt een ondernemende/activerende rol, ook binnen het departement. Ze spelen die rol heel goed en gewetensvol. Maar PPS is een nieuw instrument, waarvoor (tijdige) inbreng van kennis, ervaring en deskundigheid door Haagse directies nodig is".

De directeur van DRZ-Noord, Hendrik Oosterveld, is opdrachtgever voor de activiteiten die t.b.v. het proces van Meerstad in relatie tot LNV worden ontplooid. Als deelnemer aan de Stuurgroep Meerstad (publiek overleg) en het Beleidsoverleg Meerstad (publiek – privaat) en vanwege het geregelde overleg met ambtelijke en politieke leiding van het departement zit hij in de positie om het project op hoofdlijnen aan te

sturen. Om deze rol goed te kunnen vervullen zijn mandaten essentieel. “In de mandaten wordt voldoende ruimte gegeven en dat is zeer belangrijk. Te rigide voorschriften werken averechts”.

Daarnaast waren er nog andere ‘LNV-spelers’, namelijk DLG en het PPS-bureau. In de beginfase was de rol van DLG binnen LNV onderwerp van discussie. “Vooral de rol van DLG in combinatie met de rol van BBL was onduidelijk. DLG vervulde een soort dubbelrol: enerzijds als ingenieursbureau, anderzijds als Bureau Beheer Landbouwgronden en uitvoerder van de Landinrichtingswet (bestuurlijk)”. “DLG heeft een sterke rol in het begin gehad om Meerstad bestuurlijk te laten landen bij provincie en Rijk. Nu zit DLG meer op afstand en bekijkt of er niet teveel risico gelopen wordt. Verder is DLG betrokken bij het projectbureau voor de grondaankoop. DLG vervult een brugfunctie tussen de verschillende overheden”.

De precieze rol van het PPS-bureau en hun mandaten, bleken ook niet voor iedereen helder te zijn. Een van de marktpartijen bijvoorbeeld, zag het PPS-bureau meer als een ‘controller’ dan een zich als zodanig presenterend kenniscentrum met een adviserende rol. “Het PPS-bureau zelf zegt: Het PPS-bureau is een LNV-PPS competentcenter, het is niet hetzelfde als DLG. Wij hebben een adviseursrol en werken in opdracht van DRZ-Noord. In geval van spanning tussen DLG en LNV geeft dat de doorslag. In de beginfase hebben wij als PPS-bureau vooral kennis ingebracht, zoals ‘wat is een grondexploitatie, wat houdt een BV en een CV in, wat is het voordeel van dergelijke constructies, hoe werkt dat, etc.’. Het is toen vooral veel uitleggen en adviseren geweest. Toen het proces verder ging is onze rol uitgebreid van adviseren naar onderhandelen namens deze partijen (LNV/DLG/SBB). Onderhandelen terwijl je ook moet samenwerken is een vak apart. Terugkoppelen is daarom heel belangrijk. De werkwijze is ontstaan dat je mag onderhandelen en door iedere keer terug te koppelen doe je dat binnen je mandaat. Dat moet je in een héél goede communicatie doen, want we zitten als PPS-bureau niet bij de uiteindelijke besluitvorming. Onze adviseursrol is wel opgerekt: zelfs bij de werkgroepen van de projectgroep Meerstad, zoals de juridische werkgroep is het belangrijk dat het PPS-bureau erbij zit omdat wij dingen weten over PPS en aanbesteding die de juristen in Den Haag nog niet weten”.

In relatie tot de andere publieke partijen en de marktpartijen vervulde LNV vooral de rol van ‘belangenbehartiger van het groen’. Gaandeweg het proces werd de invulling van die rol noodgedwongen wat meer reactief. “Het is jammer dat we als overheid niet een wat pro-actievere rol vervullen, vooral in de onderhandelingsfase. Nu is onze rol vaak vooral reactief doordat de marktpartijen sneller lopen en steeds voorstellen indienen. Hierdoor is het moeilijk om als overheid de regie vast te houden. Je uit als het ware steeds kritiek en de marktpartijen ervaren dit vaak als remmend. Zo ga je elkaar steeds minder goed begrijpen. Een pro-actievere rol zou veel krachtiger overkomen”. Een marktpartij merkt hierover op: “Veel ambtenaren hebben moeite met het nemen van risico’s en vervallen dan in risicomijdend gedrag. Maar LNV brengt wel de groene kennis in, die wij missen”.

Ook het imagorisico maakt een goede rolinvulling op sommige momenten moeilijk: “Het project mag eigenlijk niet mislukken. Maar daarmee loop je wel de kans dat je teveel weggeeft in de onderhandelingen en dat de beleidswinst minder is dan waar nu van uit wordt gegaan. Dit is een moeilijk te managen risico”.

Leerervaringen:

- Creëer in een vroeg stadium duidelijkheid over eenieders rol, de verwachte invulling daarvan en de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Een verbetering zou bijvoorbeeld zijn dat er een heldere rol voor DLG komt, ook in relatie tot de rol van BBL en SBB. Zorg vervolgens voor een duidelijke organisatiestructuur, waarin eenieder zijn rol optimaal kan invullen.
- Bij Meerstad spelen binnen LNV twee processen: instrumentontwikkeling en procesontwikkeling. Het is belangrijk dat deze processen parallel verlopen.
  - Projectontwikkeling behoort tot de verantwoordelijkheid van DRZ. Dit vraagt visie, ondernemerschap, onderhandelingsvaardigheden, mensen mee zien te krijgen.
  - Instrumentontwikkeling behoort tot de verantwoordelijkheid van de Haagse directies. De praktijkervaring zoals b.v. uit Meerstad kan gebruikt worden om het instrument aan te scherpen. Een gecoördineerde aanpak is noodzakelijk bij de instrumentontwikkeling. Behalve met juridische aspecten moet ook rekening worden gehouden met bestuurlijke aspecten, financieel-economische EU-regelgeving (mededingingswetgeving) en bestedingen. Er is een goed programma- en procesmanagement nodig om dat scherp te krijgen.
- Anticiperend grond aankopen vergt een goede aansturing van DLG en een goed risicomanagement. Dat is iets wat LNV zich nog meer eigen moet maken. Het PPS-bureau kan daar binnen heel LNV een rol in spelen.
- Benut de kennis en ervaring van het PPS-bureau. In Meerstad heeft het PPS-bureau veel kennis ingebracht (o.a. over grondexploitatie). Daarnaast heeft het PPS-bureau ook een belangrijke rol gespeeld als procesmanager (procesinterventies) en ondersteuning geboden bij de onderhandelingen. Deze ervaring is bij andere directies nog slechts in beperkte mate aanwezig.
- Probeer niet alleen te denken in termen van risico's. Een goede risicoanalyse en een daarop gebaseerd risicomanagement zijn belangrijk, maar zoek ook naar kansen voor LNV. In Meerstad waren die evident aanwezig. Een te grote focus op het minimaliseren van alle risico's kan leiden tot beperkingen op het gebied van dynamiek en flexibiliteit.

5.1.3 Belangen en houdingen binnen LNV

Dat marktpartijen (deels) andere belangen hebben in Meerstad dan de publieke partijen, waaronder LNV, was voor alle partners vanaf het begin duidelijk. Daarin lag ook een deel van de uitdaging bij dit project. Tijdens de gesprekken bleek echter dat er ook binnen LNV sprake was van uiteenlopende belangen, vaak gekoppeld aan de verschillende rollen die (beleids)directies vervullen en de daarbij behorende taakopvattingen. Voor het proces bleek het noodzakelijk (eerst) intern alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Daarbij moesten enkele hindernissen worden overwonnen. Belangrijk daarbij was het onderscheid tussen de Haagse rol en die van DRZ-Noord (zie 5.1.2).

Ook inhoudelijk waren er soms verschillen in inzicht. "Er was veel discussie over de definitie van GIOS-groen. Maar dat 1:1 rood voor groen moet natuurlijk wel deels gebruiksgroen zijn en niet alleen natuur anders haken de projectontwikkelaars, de marktpartijen dus af. Dat was intern LNV een harde dobber die gekraakt moest worden".

In de eerste fase van het proces zijn deze verschillende rollen/rolopvattingen niet expliciet gemaakt naar elkaar. Bovendien werden de risico's die aan deelname in Meerstad kleefden door verschillende directies heel anders ingeschat. "DN is voor dit project voor LNV de financiële motor. Vanuit dat perspectief heeft DN vooral veel oog gehad voor financiële en beleidsmatige risico's. Als het groen onder druk komt komen

de VBTB-doelstellingen (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) onder druk te staan. Ook de politieke risico's werden verschillend ingeschat door de betrokken partijen. Het Rijk is een heel makkelijke partner om naar te kijken, maar op een gegeven moment kunnen politieke krachten gaan spelen en dan werkt een contract niet meer. Het bespreekbaar maken van de risico's en daaraan gekoppeld een goed risicomanagement kan al veel onzekerheid wegnemen".

Deze verschillen in de definiëring en de perceptie van risico's maakte dat er over en weer soms weerstand werd ervaren. "Men ondersteunt PPS beleidsmatig, maar tegelijkertijd is er een soort grondhouding van 'we zouden dit niet moeten willen'". "De stafafdelingen van het ministerie zitten vooral in een toetsende rol. Men wil als het ware de minister beschermen tegen drama's en men vertoont daarbij een sterk risicomijdend gedrag. Maar bij PPS moet men vaak uitgaan van veronderstellingen en is niet alles voorspelbaar. Je moet dus risico's durven nemen". DRZ-Noord ervaart in deze fase dat het moeite kost om de Haagse directies te mobiliseren en betrokken te houden. Er is op dat moment nog geen sprake van een pro-actieve aanpak. Men ziet met name problemen en minder de uitdagingen en kansen".

Gaande het proces is hier verandering in gekomen. "Er is een grote betrokkenheid en bereidheid om de nek uit te steken en buiten de gebaande paden te treden zonder dat de risico's uit het oog worden verloren". "De samenwerking binnen LNV is goed. Je ziet nu uit alle hoeken en gaten mensen bij elkaar komen die deskundig blijken te zijn". Het opzetten van een duidelijke structuur en het instellen van het MT-Meerstad hebben hieraan sterk bijgedragen. Hierover meer in paragraaf 5.2.1.

Leerervaringen:

- In een proces als dit is onderlinge beeldvorming heel bepalend. Men kent die beelden niet van elkaar. Echte openheid en duidelijkheid naar elkaar blijken daarom, ook intern, erg belangrijk te zijn. Niet alleen over rollen en rolopvattingen, maar ook over de doelstellingen, ambities en belangen van elk organisatieonderdeel. Investeer daarom bewust in duidelijkheid en openheid door vooraf naast een externe ook een interne krachtenveldanalyse uit te voeren. Ook een interne risicoanalyse is heel waardevol gebleken; deze leverde zowel verschillen op in aard als in perceptie van de ernst van risico's.
- Organiseer dat iedereen zijn/haar verwachtingen uitspreekt tegen elkaar; dit gebeurt niet vanzelf. Hiervoor geldt: hoe eerder in het proces, hoe beter.
- Ga vervolgens gedurende het proces respectvol met elkaar om, ken elkaars belangen en rol en hou er rekening mee. Dit geldt zeker ook intern.
- Zorg voor een goed risicomanagement, gebaseerd op een gedragen risicoanalyse. Dit kan veel onzekerheid wegnemen. Stel eerst de feiten vast en benoem vervolgens waarom iets een risico vormt. Vervolgens de risico's bespreekbaar maken en afspreken hoe ze te managen.
- Creëer een duidelijke organisatiestructuur, zoals MT-Meerstad (zie ook paragraaf 5.2.1), waarin verschillende zienswijzen en belangen bij elkaar gebracht worden.

5.2 Interne organisatiestructuur

PPS is voor LNV een nieuw instrument, waarvoor kennis, ervaring, deskundigheid van Haagse directies nodig zijn. LNV moet klaar zijn voor het meedoen in PPS, belangrijk zijn:

- Samenwerking tussen frontoffice en backoffice → organisatiestructuur;
- Een frontoffice met goed geregelde en afdoende mandaten;
- Voldoende expertise voorhanden (zie 1.4.6);
- Continuïteit in expertise en een goed ontwikkeld collectief geheugen.

“Organiseer je: duidelijk, transparant, niet complex, gemengd en niet als een stel geordende dooie palingen in een viskraam, die liggen er mooi bij, maar bewegen niet!”.

5.2.1 Samenwerking frontoffice en backoffice → organisatiestructuur

Door de geïnterviewden is geconstateerd dat een PPS–project als Meerstad een lang en complex proces is, een groeiproces met ups en downs. Ieder PPS project is specifiek; een projectorganisatie zoals bij Meerstad lijkt bij ingewikkelde projecten zoals dit dan ook nodig. In het begin moest veel energie worden gestoken in draagvlak, om vervolgens de handen op elkaar te krijgen voor èn voldoende menskracht èn het opzetten van een degelijke projectstructuur. De steun en inbreng van veel andere LNV-onderdelen waren immers noodzakelijk om het project goed te laten lopen. De organisatiestructuur heeft zich gaandeweg ontwikkeld. Terugkijkend blijkt een duidelijk aanspreekpunt en projectpartner (vaandeldrager) in het gebied (frontoffice) een van de succesfactoren te zijn. Daarnaast was de steun en inbreng van veel andere LNV-onderdelen nodig (backoffice). Een goede samenwerking en afstemming tussen front- en backoffice en dus tussen DRZ-Noord en LNV-centraal is/was essentieel voor succes. “Het is goed om op specifieke momenten in het proces serieus naar de organisatiestructuur te kijken. Bij Meerstad ging dat in het begin wat stroef. Organisatieaanpassingen, zoals het in het leven roepen van het MT-Meerstad en de projectgroep Meerstad kwamen laat op gang, maar werkten goed”. “De complexiteit van de besluitvorming door alle bevoegde gezagen is een opgaaf en een ambitie. Ik heb de indruk, dat er bij LNV buitengewoon ingewikkelde procedures zijn. De directeur Noord vervult daarin een centrale functie. Wij gaan ervan uit dat hij de LNV-procedures regelt. Omgekeerd moeten wij begrip hebben voor het feit dat er ingewikkelde procedurele problemen kunnen spelen”.

Verschillende mensen geven aan dat hét moment om een dergelijke organisatiestructuur op te zetten, moeilijk op voorhand aan te geven is. “Op gegeven momenten in het proces is het nodig om serieus naar de organisatiestructuur te kijken. Deze momenten zijn moeilijk van tevoren te bepalen. Als je nog eens een vergelijkbaar project zou moeten doen, wanneer is dan het moment gekomen om een organisatiestructuur op te zetten? Bij Meerstad was DRZ-Noord door het departement aangewezen als trekker. Andere directies hadden de praktische houding: als ze ons nodig hebben melden ze zich wel. DRZ-Noord had op een gegeven moment behoefte aan ondersteuning, maar die bleek toen moeilijk te mobiliseren. Belangrijk op een dergelijk moment is dan: samen (front- èn backoffice) doelen vaststellen; concrete resultaten die je met elkaar wilt behalen en vervolgens kijken welke input van iedereen verwacht wordt. Vervolgens regelmatig terugkijken/evalueren en vooruitkijken. Ook forecasting is nuttig: welke resultaten wil je bereiken en wat moeten we daar nu voor doen. Maar dit zijn organisatieprincipes in algemene zin”.

Het instellen van het MT-Meerstad bleek achteraf een duidelijk kantelmoment te zijn. “Het instellen van het MT-Meerstad vergrootte het commitment bij de diverse LNV-onderdelen waarvan steun en inbreng nodig was. Belangrijk is dat informatie op hoofdlijnen wordt aangeleverd, en voor de betrokkenen duidelijk is wat er voor hen te halen valt. De MT-vergaderingen moeten dan ook op cruciale momenten in het proces worden ingepland. “Ik kan me voorstellen dat vooral in het begin van het traject het beeld ontstond dat er tegenwerking was. Men had het idee met iets nieuws bezig te zijn en het enthousiasme werd afgeremd doordat er allerlei kritische vragen werden gesteld. Het kost tijd om iedereen op voldoende niveau te informeren. Door het instellen van het MT meerstad werd die inhoudelijke communicatie aanzienlijk verbeterd”.

Na instelling van het MT-Meerstad lijkt de (tevredenheid over de) interne samenwerking aanzienlijk toegenomen te zijn. “Hoewel het in het begin wat stroef liep, is de wisselwerking tussen de centrale beleidsdirecties en regionale zaken, DLG, SBB en het PPS-bureau goed verlopen. De deelnemers zijn goed meegenomen in de stand van zaken en de betrokkenheid is groot. Centrale beleidsdirecties kijken met meer afstand naar het proces. De anderen zitten er veel dieper in en worden af en toe

meegezogen door het proces. In het MT-Meerstad komt dat bij elkaar en werden er gezonde discussies gevoerd".

In bijlage 1 zijn de overlegstructuur en de projectorganisatie van Meerstad weergegeven.

Leerervaringen:

- Als de interne organisatiestructuur niet goed geregeld is, voer je op twee vlakken onderhandelingen, namelijk zowel binnen de eigen organisatie als met externen. Een belangrijke les van Meerstad is geweest dat de interne organisatie en communicatie vanaf het begin goed moet worden georganiseerd. Daarbij horen:
  - Eén opdrachtgever c.q. vaandeldrager;
  - Van begin af aan draagvlak ontwikkelen bij de centrale directies en deze aan het proces committeren;
  - Structureren van besluitvorming en informatie-uitwisseling: backoffice;
  - Parallel lopende processen creëren en daarover goed communiceren met elkaar.
- Een stevig kopstuk zoals Hendrik Oosterveld blijkt belangrijk. Dat kopstuk moet bijzonder goede ondersteuning hebben (medewerkers, PPS-bureau). Doe het vooral niet alleen, maar gebruik alle aanwezige energie en kracht. Die medewerkers moeten het er niet zomaar bij doen, maar er echt voor vrijgesteld worden. Er moet tijd zijn om er goed aandacht aan te kunnen besteden".
- Het is goed om gedurende het proces regelmatig opnieuw serieus naar de organisatiestructuur te kijken, om te bezien of deze nog afdoende is.

5.2.2 Mandaten

Mandaten zijn heel belangrijk geweest in het proces van Meerstad. Door zoveel mogelijk met mandaten te regelen zijn ingewikkelde overlegstructuren - zoals die er ook zijn bij Meerstad - zo min mogelijk nodig. "Door de mandaten bleef de directeur van DRZ-Noord, Hendrik Oosterveld, de centrale figuur in het proces Meerstad. De provincie hoefde niet naar de minister, niet naar den Haag, ze konden zaken doen met Hendrik. Dat zorgde voor duidelijkheid en snelheid. Het maakt dat wij onze rol goed konden vervullen".

Leerervaringen:

- Zorg ervoor dat het frontoffice voldoende mandaten heeft. Bedenk daarom vooraf wie in de organisatie het best een specifieke rol op zich kan nemen en over welke mandaten diegene daarvoor moet beschikken.
- De organisatie van het ministerie is (nog) niet klaar (mensen en inrichting) voor operaties als Meerstad. Er moet bij nieuwe PPS-projecten opnieuw een projectorganisatie worden opgezet, met projectleden die voldoende mandaten hebben.

5.2.3 Continuïteit in expertise en collectief geheugen

Het collectieve geheugen binnen LNV is niet optimaal. Voor langdurige processen als Meerstad is het organiseren van een goed collectief geheugen (d.w.z. het goed documenteren van beslissingen) en continuïteit in medewerkers essentieel voor het slagen. "Een risico vormen de verschuivingen binnen het ambtelijk apparaat. Dat heeft een tekortschietend collectief geheugen tot gevolg. In principe worden afspraken vastgelegd en gedocumenteerd. Maar het risico zit erin dat de aandacht verslapt. Over 10 jaar zit er al inmiddels de 3e opvolger die het bestuurlijke traject

moet volgen. Deze heeft misschien niet dezelfde affiniteit met (en prioriteit voor) het project als de mensen van nu die het allemaal opgezet hebben".
"Als een gevoel van urgentie ontbreekt dan kan dat op een later moment in het proces enorm remmend werken".

Leerervaringen:

- Investeer in het organiseren van een goed collectief geheugen. Dat wil zeggen dat alle beslissingen goed gedocumenteerd en gearchiveerd worden. Zorg dat medewerkers die een cruciale rol spelen ook over voldoende tijd beschikken en zorg voor een goede overdracht bij wisselingen in medewerkers.

5.3 Proces

5.3.1 Aansturing

Vooral de direct bij het proces betrokkenen zijn van mening dat de aansturing en de regelgeving zo min mogelijk dichtgetimmerd moeten worden. Elk PPS-project heeft zijn eigen behoefte aan regels. Dit betekent dat de aansturing, regelgeving e.d. binnen de bepaalde kaders maatwerk vereisen. "Geef algemene kaders mee en ga niet allerlei dingen zoals instrumenten ontwikkelen. De praktijk is weerbarstig en anders dan op papier en laat die praktijk ook zijn werk doen. "Er is geen behoefte aan speciale regelgeving voor PPS. Formats werken niet. Iedere PPS-situatie is weer anders, dus geen generiek instrument hiervoor ontwikkelen". "Wees niet te rigide en dogmatisch; geen enkel PPS-project is hetzelfde, dus niet werken met dichtgetimmerde checklists en formats".

Andere betrokkenen vinden instrumentontwikkeling wel/ook nodig voor het effectiever en efficiënter meedoen in publiek-private samenwerking. "Er moet een publiekrechtelijke structuur komen voor Publiek Private Samenwerking. Het is bij het huidige convenant houtje-touwtjeswerk. De huidige wetten zijn niet duidelijk genoeg (Landinrichtingswet, Wet Agrarisch Grondverkeer, Comptabiliteitswet)".

Leerervaringen:

- De verschillen in belangen, verantwoordelijkheden en risicobeleving van de betrokken LNV-directies geven in Meerstad aanleiding tot andere wensen t.a.v. de aansturing. De noodzaak van een duidelijke koers en algemene kaders wordt breed erkend, maar de directies die betrokken zijn bij de procesontwikkeling hebben (binnen de vastgestelde koers) behoefte aan voldoende manoeuvreerruimte, om in te kunnen spelen op ontwikkelingen of locale omstandigheden. Ruime mandaten zijn essentieel om maatwerk te kunnen leveren, maar niet altijd wenselijk uit oogpunt van risicomanagement. Om effectief in PPS-projecten te kunnen participeren is het belangrijk dat LNV hierin haar positie bepaalt.
- Hou het project overzichtelijk en beheersbaar. Splits het plan op in onderdelen die hun eigen zelfstandigheid en go/no go momenten hebben. Bouw ook bij de planvorming go/no go momenten in zodat men ook als goede vrienden kan besluiten om te stoppen en het plan niet uit te voeren.

5.3.2 Strategie

Het is van belang dat een overheidspartij zoals LNV strategisch opereert en daarbij ook een strategische instelling en houding aanneemt. Dat LNV meedoet, is in feite al

van strategisch belang. Wanneer LNV ook nog eens een grondpositie inneemt wordt het strategische belang alleen maar groter. “De marktpartijen hebben vertrouwen in het project omdat de Rijksoverheid participeert. Dat is een vliegwielfunctie. Het betekent ook dat het rijk er vertrouwen in heeft. Dit is veel belangrijker dan het aantal ha dat de rijksoverheid inbrengt. Belangrijk is dàt de rijksoverheid grond inbrengt. Indien het rijk vertrekt dan gaat dit als een nachtkaars uit. Van strategisch belang is ook dat LNV vooraf goed nadenkt over hoe en hoelang ze aan het proces mee blijven doen. “Je moet vanaf het begin al nadenken over ‘wanneer stappen we eruit, wat is acceptabel en wat niet meer’. Je hebt iemand nodig die die politieke afweging kan maken, en dat moet je steeds opnieuw doen”. “Een politieke houding dat ‘dit project moet slagen’ kan zich ook tegen je keren. Als dat de houding is in onderhandelingen dan spelen private partijen dat misschien wel tegen je uit”.
Bij strategisch opereren hoort dat je een duidelijke koers vaart en dat je kunt manoeuvreren. Ook dat je moet kunnen beslissen om niet (meer) mee te doen. “De duidelijke koers bleek uit de intentieverklaring met slechts vier LNV-doelen. Daarbij hebben we de formule gehanteerd van 1 ha nieuw groen voor elke hectare nieuw rood. Die formule hebben we als randvoorwaarde gehanteerd en is ook in de planvorming opgenomen”. “Grond geeft macht, en daarmee ook blokkeringsmogelijkheden (‘nee’ kunnen zeggen). Hetzelfde geldt voor financiering: LNV vormde in dit project een toegang tot het Groenfonds.

Leerervaringen

- Een stevige grondpositie bleek in Meerstad van groot strategisch belang. Het geeft LNV een onderhandelingspositie (‘blokkeringsmogelijkheden’), en daarmee de mogelijkheid om inhoudelijke doelen veilig te stellen. LNV moet dan ook bereid zijn de grond daadwerkelijk in te zetten t.b.v. het project.
- In Meerstad was de koers heel helder: de intentieverklaring bevatte vier duidelijk omschreven LNV-doelen. En de simpele 1:1 formule maakte het mogelijk te sturen op hoofdlijnen en af te rekenen op resultaten. De formule bleek heel goed te werken als sturingsinstrument, zowel intern als extern. En zelfs bij een duidelijke koers en voldoende manoeuvreerruimte blijft het een kunst om binnen de randvoorwaarden en de interpretatieruimte de juiste balans te vinden: stellend zijn en ruimte bieden voor creatieve oplossingen.
- Winst in tijd is te boeken door de verschillende aspecten van een project zoals de ruimtelijke, juridische, financiële en communicatieve sporen gelijktijdig uit te werken. Bij Meerstad zijn is te laat met het juridische spoor begonnen.
- Een contract en een handtekening zijn niet voldoende om de LNV-doelstellingen gerealiseerd te krijgen. Daarvoor moet LNV actief deel blijven nemen, zich een echte ‘partner’ tonen in het proces.

5.3.3 Samenwerking

Algemeen
Het spreekt voor zich dat samenwerking binnen een zodanig gecompliceerd project als Meerstad Groningen van cruciaal belang is. Omwille van de duidelijkheid wordt er een onderscheid gemaakt tussen verschillende combinaties van samenwerkende partijen namelijk:
- Samenwerking LNV intern.
- Samenwerking tussen publieke partijen.
- Samenwerking met marktpartijen.

“Het succes van een PPS-project valt of staat met de mensen die eraan deelnemen want het gaat om samenwerken. Je moet altijd op zoek naar coalities”. “Je moet bij PPS vooral met elkaar samenwerken. Er is een geweldige dynamiek. Alle aspecten die zich bij PPS maar voor kunnen doen zie je bij Meerstad”.

Samenwerking LNV-Intern
Zoals in paragraaf 5.1.3 al naar voren kwam, zijn in de eerste fase van het proces de verschillende belangen en rolopvattingen van de verschillende betrokken directies en personen, niet expliciet gemaakt naar elkaar. Bovendien werden de risico's die aan deelname in Meerstad kleefden door verschillende directies heel anders ingeschat. Dit heeft zijn weerslag gehad op de manier waarop de samenwerking is ervaren. Achteraf bezien heeft het geruime tijd geduurd voordat heel LNV op één lijn zat en constructief ging samenwerken. Het opzetten van een duidelijke structuur en het instellen van het MT-Meerstad hebben hieraan sterk bijgedragen.

Om LNV 'klaar' te maken voor PPS is samenwerking en afstemming tussen veel verschillende directies en diensten onontbeerlijk. "Zo zit er aan een PPS-traject ook een zwaar juridisch traject (contracten, samenwerking, uitbestedingen etc.). Er is getracht om juristen van JZ er in een vroegtijdig stadium bij te betrekken en ze niet alleen als toetsingsdeskundigen te gebruiken. Daarvoor werden expertmeetings met externen in Den Haag georganiseerd. Door de betrokkenheid van Huib van Romburgh werd een doorbraak bereikt. Zo werd het mogelijk om afspraken te maken over mandaten. "Wat nog meer ontwikkeld moet worden is een gecoördineerde aanpak van instrumentontwikkeling: juridische aspecten, bestuurlijke aspecten, financieel-economische EU-regelgeving (mededingingswetgeving), bestedingen". In het algemeen bleek het erg moeilijk te zijn om deskundigen te mobiliseren en betrokken te houden".

Leerervaringen:

Zie ook paragraaf 5.1.3 en 5.2.1.

Samenwerking tussen publieke partijen
De publieke partijen (Rijk, Provincie en gemeenten) hebben in het PPS-traject ieder hun eigen rol te vervullen en hebben hun eigen belangen. Het is van groot belang gebleken dat de publieke partijen gezamenlijk standpunten innemen en daarbij goed samenwerken. Zo worden ze niet tegen elkaar uitgespeeld en behartigen ze hun gezamenlijke en individuele belangen het best. "Het is ontzettend belangrijk één blok te vormen en *dagelijks* te communiceren. Als de private partijen om tien uur een vergadering hebben, dan zitten ze 's ochtends om acht uur te ontbijten samen, om af te spreken wat ze zullen inbrengen. Daar kunnen we als publieke partijen van leren. De instelling van het MT-Meerstad en de projectgroep Meerstad hebben binnen LNV sterk bijgedragen aan de noodzakelijke samenhang". "Homogeniteit bij publieke partijen, ook bij provincie en gemeente is belangrijk. Frictie komt altijd terug in het proces".

"Een leerervaring is dat de belangen van de publieke partijen vaak iets uiteenlopen en dat een gezamenlijk standpunt innemen van groot belang is. De deelnemers zouden zich beter moeten committeren aan elkaars standpunt. Het is noodzakelijk dat de publieke partijen met één stem spreken. De publieke tweedaagse in januari 2004 was een kantelmoment. Er was tot dat moment geen duidelijke regie op de samenwerking en geen gezamenlijke en gedeelde risicoanalyse. Het PPS-bureau heeft toen voorgesteld om samen een risicoanalyse te doen. Niet alle partijen hadden heldere doelstellingen. Besloten is dit alsnog te doen, want dat biedt een belangrijk houvast. Op de tweedaagse is daar verder invulling aan gegeven. In twee groepen boog men zich over de kwaliteitsaspecten van het project en over de haalbaarheid van de financiering. Er ontstond hechtheid en samenwerking bij de deelnemers. De deelnemers hadden nog nooit op een dergelijke manier en in een veilige omgeving met elkaar gepraat. De ambtelijke deelnemers presenteerden vervolgens de resultaten aan de bestuurders. Les: Organiseer zoiets in een veel eerder stadium". "De doelen zijn (nu) heel scherp neergezet en staan niet meer ter discussie. Deze overtuiging heb ik nog steeds". "Partijen moeten zich committeren aan het project. LNV is een van de

partijen die daarop moet letten". "Bij álle participanten moest eerst het besef ontstaan, dat wij met elkaar verantwoordelijk zijn voor het totaal. We hebben allemaal een bovenlokale verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld voor het creëren van voorzieningen, vergroting van de leefbaarheid. Het gaat om een grote transformatie. Stad, provincie, rijk en particuliere sector hebben gedeelde belangen. Het is onafwendbaar: samenwerken moét". "Een goede samenwerkingscultuur is bepalend, het gaat immers om mensen! Er is altijd wel een reden om het te laten mislukken! "Positief bij Meerstad was de wil om samen te werken en de overtuiging bij de samenwerkingspartners er samen uit te kunnen komen".

"Het beleid van meerdere overheden beïnvloedt het verloop van het project. Daarom is een blijvende (financiële) betrokkenheid erg belangrijk. Financieel commitment is van wezenlijk belang. Het is van belang dat LNV ook risicodragend participeert. En dat overheidspartijen zich financieel committeren".

Leerervaringen:

- Het is belangrijk dat de publieke partijen in een vroeg stadium werken aan een gezamenlijk standpunt en goed samenwerken. In Meerstad is, om dit te bewerkstelligen een tweedaagse bijeenkomst georganiseerd, maar pas vrij laat in het proces.
- Het is belangrijk *dagelijks* te communiceren. Private partijen bespreken kort voor een bijeenkomst gezamenlijk wat ze in zullen brengen. Dat zou aan de publieke kant ook veel meer moeten gebeuren. Bij Meerstad is hier uiteindelijk vorm aan gegeven door het SOK in te stellen. Hierin zitten de projectleiders van de publieke partijen. In het SOK wordt een gezamenlijk standpunt van de publieke partijen voorbereid. De SOK-leden adviseren vervolgens hun lid van de Raad van Afgevaardigden.
- Commitment aan het gezamenlijke standpunt is eveneens van groot belang. De adviezen van de SOK worden door de verschillende partijen soms toch anders overgenomen dan bedoeld, waarbij iedere partij toch uitgaat van haar eigen belang.
- Positief bij Meerstad was de wil om samen te werken en de overtuiging bij de samenwerkingspartners er samen uit te kunnen komen.

Samenwerking met marktpartijen
Voor LNV was het een nieuwe ervaring om met marktpartijen samen te gaan werken in zo'n grootschalig project als Meerstad Groningen. Er bleken over en weer de nodige vooroordelen te bestaan, maar door het creëren van duidelijkheid en openheid werd een goede basis voor samenwerking gelegd. "Over de marktpartijen hadden we veel vooroordelen en daar zijn erg veel grapjes over gemaakt, of je alle vingers nog wel had enz. Uiteindelijk bleken de marktpartijen bij het maken van het Masterplan veel meer bondgenoot te zijn dan wij verwachtten".
"Private partijen houden vaak het imago op van gezamenlijkheid en het vormen van één front. Maar dit front is lang niet altijd zo hecht als het lijkt. Binnen die partijen spelen allerlei deelbelangen maar het samenbindende is dat het uiteindelijk om geld gaat. Daarop vinden ze elkaar dan steeds opnieuw". "Het was een bijzondere ervaring om gezamenlijk op te trekken met marktpartijen die op lange termijn durven te denken (b.v. Amstelland Wonen.) Je kunt hen niet aanspreken op maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zij denken vanuit winst en je moet echt iets te bieden hebben in het gesprek met hen. In het onderhandelingsproces gaat het ook om vertrouwen. Voor een vertrouwensrelatie is een zekere mate van kwetsbaarheid nodig".

Marktpartijen zien het anders. "Ons bedrijf streeft naar continuïteit, meer nog dan naar winstmaximalisatie. Mijn belang in dit project is vooral te profiteren van de kennis die ik nog niet heb!". "Het risico van het slagen van het project zit 'm niet in de markt". "Als je je als partner op wilt werpen, moet die partner je ook kunnen

herkennen. Zorg bij het profileren van je organisatie dan dat het profiel uniform is. Na mijn positieve ervaringen met DLG zoek ik zo'n partner eerder op en ik heb het gevoel dat het andersom ook zo is". "Er zijn grote cultuurverschillen waarneembaar tussen bedrijfsleven en overheden. Bij ons is er sprake van korte lijnen en snelle besluitvorming. Bij de overheden is er veel stroperigheid. LNV blijft voor de marktpartijen vaak een onduidelijke, mistige organisatie. De typische overheidscultuur leidt ook tot grote verschillen in taalgebruik tussen overheid en bedrijfsleven. Ook zijn er verschillen in het nemen van risico's: de overheid toont zich sterk risicomijdend. Soms ligt ook het tempo van besluitvorming bij ons wat hoog. Ik krijg soms het gevoel, dat de overheid hijgend achter ons aan loopt".

Maar ook de marktpartijen onderkennen het belang van samenwerking: "PPS is samenwerken, samenwerken en nog eens samenwerken". "Markt en Overheid manifesteerden zich in dit project al heel snel als 'wij'; dat was een belangrijke succesfactor".

Leerervaringen:

- De marktpartijen bleken bij het maken van het Masterplan veel meer bondgenoot te zijn dan LNV verwachtte; marktpartijen hebben ook belang bij een kwalitatief goede, groene omgeving. LNV heeft de kennis daarvoor in huis. Voor marktpartijen blijkt 'continuïteit van het bedrijf', ook een grote drijfveer om in een project als Meerstad te investeren; het gaat niet alléén om winstmaximalisatie.
- LNV bleek voor de marktpartijen vaak een onduidelijke, mistige organisatie. De rol van Hendrik Oosterveld als 'vaandeldrager', met duidelijke mandaten, werkte heel positief. De grote cultuurverschillen en verschillen in het omgaan met risico's werkten soms belemmerend.
- LNV lijkt voor marktpartijen een minder centrale speler dan bijvoorbeeld provincie en gemeenten, die via de RO grote invloed op het proces kunnen uitoefenen.
- In het onderhandelingsproces gaat het ook om vertrouwen. Voor een vertrouwensrelatie is een zekere mate van kwetsbaarheid nodig.
- Als LNV zich als partner op wil werpen in PPS-projecten, is het belangrijk dat de verschillende LNV directies en diensten zich uniform 'profileren'.

5.3.4 Risicomanagement

De verschillende LNV directies hebben ieder hun eigen belang en hun eigen opvattingen over de mogelijke risico's die LNV loopt bij deelname aan Meerstad Groningen. Voor de ene directie wogen de financiële risico's zwaar, voor andere waren juridische, politieke of beleidsmatige risico's belangrijker, of werden anders (hoger) ingeschat. Gedurende het proces vonden twee risicoanalyses plaats: de audit door de Auditdienst en de gezamenlijke risicoanalyse van de publieke partijen. Door het in kaart brengen van de verschillende opvattingen en het benoemen van de afzonderlijke risico's met behulp van een risico-audit, het bespreken van de risico's en het beheersbaar maken m.b.v. risicomanagement, is veel duidelijkheid ontstaan. Beide risicoanalyses worden dan ook gezien als belangrijke kantelmomenten in het proces. "Op een gegeven moment is er door de Auditdienst een audit uitgevoerd waar nadrukkelijk naar risico's en risicomanagement is gekeken. Dit heeft bij veel betrokken partijen een zekere mate van bewustzijn gekweekt waarmee ze naar het hele proces kijken. Het was een soort van toetsingskader". "Wat we geleerd hebben bij de audit is: oefenen met risicoanalyses. Hierbij bleek verschil in opvatting over benoeming van risicofactoren en in de waardering van de risico's: juristen haken in op bouwfraude-aspecten, mededingingsaspecten, ministeriële verantwoordelijkheid etc. In het noorden en bij DLG denkt men meer in projectrisico's: haalbaarheidsrisico's financieel, technisch en/of bestuurlijk (wisseling van bestuurders of beleid). LNV is één organisatie, maar veel onderdelen streven ook eigen organisatiedoelen na".

Terugkijkend lijkt er bij alle partijen een besef aanwezig te zijn van nut en noodzaak van (tijdig) risicomanagement. “Een logisch vervolg op de risicoanalyse is: hoe maak je de risico’s beheersbaar, bijvoorbeeld in contracten? In de eerste plaats dien je natuurlijk inzicht te hebben in de risico’s. Let wel: het (volledig) afdekken van risico’s in contracten is onmogelijk. Maar: Het kennen van de risico’s is de helft van de borging! Belangrijker dan een contract is het vertrouwen, de wil en het geduld om samen te werken. Zorg dat er een structuur is waarin men elkaar kan ontmoeten. Dan kan je met elkaar meegroeien. Hieruit ontstaat vertrouwen en komt de wil en durf voort om daadwerkelijk risico’s te nemen. Anders ben je (als LNV) tot 2020 aan het borgen”. “Door gaandeweg meer inzicht te krijgen en doordat het PPS-bureau gestaag werkte aan diverse thema’s (o.a. kwaliteitsborging en de samenwerking tussen DLG en SBB) worden risico’s grijpbaar of lossen op”.

Leerervaringen:

- Een goede risicoanalyse is een essentieel onderdeel van een PPS-project. In Meerstad droegen de twee risicoanalyses in positieve zin bij aan het proces: er ontstond duidelijkheid en begrip. Het blijkt belangrijk te zijn de risicoanalyse(s) in een vroeg stadium uit te voeren. Vervolgens moet er gestructureerd nagedacht worden over risicomanagement. Juist voor complexe projecten zoals Meerstad is het belangrijk dat het risicomanagement verankerd wordt in project- en procesaanpak.
- Het (volledig) afdekken van elk risico, bijvoorbeeld in contracten, is onmogelijk. Maar het helpt enorm als de risico’s bekend zijn. Belangrijker dan een contract zijn het vertrouwen, de wil en het geduld om samen te werken. In Meerstad was er duidelijk sprake van de wens om er samen uit te komen. Een structuur waarin men elkaar regelmatig ontmoet is belangrijk voor het creëren van vertrouwen.
- Een belangrijke les van Meerstad is dat algemene doelen niet blijven leven in hoofden van mensen als je er niet regelmatig over communiceert. De audit door de Auditdienst heeft behalve in de risico’s, ook inzicht verschaft in de doelen van de betrokken directies of diensten.
- In het kader van een goed risicomanagement is het belangrijk om zo snel mogelijk te komen tot een getoetste grondexploitatie. Bij Meerstad zijn de discussies over financiële risico’s vrij laat op gang gekomen. Deze zijn wel belangrijk om een realistisch beeld te krijgen van totale eindrisico’s. In langlopende projecten moet financiële risico-inschatting naar voren worden gehaald en er moet veel aandacht aan besteed worden.

5.3.5 Communicatie

Beelden en vooroordelen die de verschillende partijen van en over elkaar hebben kunnen zeer belemmerend werken. Door elkaar beter te leren kennen verdwijnen de vooroordelen en gaat men elkaar en elkaars belangen respecteren en waarderen. Zo ontstaat er een basis voor samenwerking. “Voor marktpartijen die in langjarige projecten participeren, is de markt vaak minder belangrijk dan het beleid. Dat de overheid niet doet als verwacht vormt een grotere bedreiging. Hoe beter je als overheid een vertrouwensbasis kan creëren door goede communicatie, des te lager schatten marktpartijen het risicoprofiel in”. “De typische overheidscultuur geeft grote verschillen in taalgebruik tussen overheid en bedrijfsleven”. “Communicatieve vaardigheden en een goed bestuurlijk gevoel zijn belangrijk. Daarbij moet men weten waar men het over heeft: o.a. achtergronden van PPS, grondbank, natuurontwikkeling, agrarische terreinen. De ervaring met DRZ-Noord is dat zij dit goed in de vingers hebben”. “PPS is communiceren, communiceren en nog eens communiceren! Intern is ook de communicatie met de minister erg belangrijk, omdat PPS een nieuwe ontwikkeling is en je je als voorloper gesteund moet weten door de minister. Vervolgens volgen de anderen ook”.

Communicatie kan enthousiasmerend werken. Veel kantelmomenten lijken samen te vallen of het gevolg te zijn van communicatieactiviteiten. “Probeer het plan te laten leven. Gebruik beeldmateriaal, excursies etc. Probeer ook ‘verbinding’ tot stand te brengen. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de schetsen die gemaakt zijn door de landschapsarchitecten van DLG. Met deze schetsen is letterlijk ‘verbeeld’ wat Meerstad kon worden. Dit werkte enorm stimulerend voor een groot aantal mensen, waardoor het project weer ging stromen”. “De kracht van de eenvoudige 1 op 1 formule was enorm. Doordat de formule zo helder was, was de inhoud voor iedereen duidelijk en daardoor ook afrekenbaar”.

Het is ook van belang dat er met dezelfde gegevens en in een voor iedereen duidelijk jargon gecommuniceerd wordt. “Eenduidig met cijfers omgaan; duidelijke definities. In het begin moet een analyse en een goede set cijfers gemaakt worden. Deze moet gehandhaafd blijven tot het echt duidelijk is dat het anders moet”.

Leerervaringen:

PPS is communiceren, communiceren en nog eens communiceren, zowel tussen frontoffice en backoffice als tussen frontoffice en publieke en marktpartijen. Veel kantelmomenten in Meerstad lijken een rechtstreeks gevolg te zijn van communicatieactiviteiten.

5.4 Noodzakelijke kennis, vaardigheden en houding

5.4.1 Lef

Meedoen aan PPS-projecten betekent risico’s lopen, omdat je gaat investeren op langere termijn waarbij een aantal ontwikkelingen onzeker zijn en je bovendien mede afhankelijk bent van andere partijen. In een dergelijk PPS-proces heeft de overheid een rol waarbij eigenschappen als: initiatief nemen, lef hebben, inzet, betrokkenheid, omgaan met onzekerheden en ook doorzettingsvermogen belangrijk zijn. “Toen we besloten met Meerstad door te gaan hadden we het gevoel dat we onze nek uitstaken. Ook in onze omgeving zag men in eerste instantie meer bedreigingen dan kansen. Maar we hebben het toch gedaan en dat was gedurfd”.

“Toon lef en durf, als medewerker èn als organisatie. Iemand moet het zeil durven hijsen bij windkracht negen. Het begint met energie. Daar komen mensen bij”. “Directie Noord heeft vanaf het begin veel energie en innovatiekracht in het project gestoken. Hier heb ik veel bewondering voor. In het begin was er vrij veel scepsis over het project. Directie Noord heeft dit om weten te draaien, zeker in de top waar de DG en de minister nu zeer gecharmeerd zijn van het project”. “Lopende het proces kom je vreselijk veel problemen tegen. Om die het hoofd te kunnen bieden moet je lef, vertrouwen en ruggengraat tonen”.

Leerervaringen:

Zoals in paragraaf 5.1.1 al is aangegeven, is een goed afwegingskader belangrijk bij het maken van de keuze om wel of niet deel te nemen aan een PPS-project. Maar lef, vertrouwen en ruggengraat zijn eveneens zeer belangrijk; bij het instappen in het project, maar ook om de problemen die zich in de lange looptijd voor zullen doen het hoofd te kunnen bieden.

5.4.2 Ondernemend werken

Om als overheidsorganisatie 'ondernemend' te kunnen werken zijn andere competenties (kennis, vaardigheden, houding en instelling) nodig. Het kost de nodige inspanning en tijd om deze competenties voldoende te ontwikkelen in de organisatie. Belangrijk is ook wié welke rol met de daarbij benodigde competenties heeft.
"De ervaring die het PPS-bureau in de loop der tijd heeft opgedaan, is heel relevant. Deze ervaring is elders binnen LNV maar beperkt aanwezig. Ervaring en kennis moet je opbouwen. Zowel procesinterventies als onderhandelingsvaardigheden zijn wat mij betreft belangrijke competenties". "Als LNV serieus in PPS-projecten wil participeren, moeten beleidsmedewerkers toch wel andere competenties in huis hebben dan bij de gangbare gebiedsgerichte projecten. Ik denk - in willekeurige volgorde - aan:

- Denken in termen van uitdagingen en kansen; eventuele bedreigingen expliciteren.
- Ook risico's benoemen en denken in risicomanagement termen. Maar niet vanuit de benauwde blik, want dan ga je alleen maar randvoorwaarden en regels formuleren om daarmee alles dicht te regelen. Meer denken vanuit kansen → ruimte geven.
- Bij risico's: bekijken hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet, nagaan wat de mogelijke effecten zijn, op welke termijn het zich voordoet, wat de mogelijkheden zijn het risico te beheersen. "Is het een risico dat je ver van tevoren aan kunt zien komen en waarbij je bovendien ook nog maanden de tijd hebt om te corrigeren, moet je wel monitoren, maar hoef je je verder niet zo druk te maken. Zo denken is nieuw voor LNV. Dit lukt alleen door openheid, bereidheid tot dialoog, aanhoren wat juristen te melden hebben: kun je de risico's monitoren? Zo ja, hoe lang van tevoren kun je ze aan zien komen? Het is belangrijk je goed in te leven in de organisatiedoelen van andere betrokken directies".

"Een belangrijke competentie is dat je je goed in de andere partij kan verplaatsen. En probeer te begrijpen wat de belangen en drijfveren zijn van waaruit de ander redeneert. Kennis en expertise moeten ook van buiten worden betrokken, vooral op het gebied van bedrijfseconomie, financiering en contracten. LNV moet niet onzeker zijn te onderkennen dat zij deze kennis niet zelf in huis heeft". "Het goed leren onderhandelen met de private wereld, met kennis van die private partijen is iets wat we nu leren. Het is een heel andere wereld dan we bij de overheid gewend zijn. Het zijn echt grote projectontwikkelaars die op lange termijn denken en dat is een aparte tak van sport. Wij hebben die kennis gaandeweg opgedaan. Wees niet bang dat het project niet doorgaat, durf enigszins risico te nemen. Het is belangrijk eerst het publieke huis op orde te hebben, ook aangaande het delen van risico".
"Besluitvormende competenties zijn belangrijk. Bij LNV is dat goed gelopen. En met name voor het eigen departement waar ook de nodige hobbels te nemen waren".

"LNV was/is een functioneel logische partner. DLG heeft zich met haar instrumentarium goed gepositioneerd. DRZ-Noord zorgde voor directe communicatie met het beleid. LNV heeft goed onderhandeld: LNV had belang bij GIOS en EHS, heeft grond ingebracht tegen marktwaarde èn, heel slim, gezegd dat ze niet uitbetaald hoefden te worden, maar dat van de opbrengst de EHS buiten het exploitatiegebied aangelegd moest worden. Dat noem ik creatief onderhandelen".

Leerervaringen:

- Ondernemend werken is bij uitstek: denken in termen van uitdagingen en kansen. Daarbij hoort ook een goed risicomanagement, meteen vanaf de start van het project.
- Besluitvormende competenties, onderhandelingsvaardigheden, en ervaring met procesinterventies zijn onmisbaar in PPS-projecten.
- Kennis en expertise die LNV niet of onvoldoende in eigen huis heeft, moet zonodig extern worden gezocht. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfseconomie en privaatrecht.

5.4.3 Kennis van en ervaring met de bouwwereld

In de bouwwereld, wordt heel anders gewerkt dan bij de overheid. Daarover zijn alle geïnterviewden het eens. Om effectief samen te werken met die bouwwereld en om te kunnen onderhandelen, moeten LNV-ers die wereld (goed) leren kennen en er ervaring mee opdoen. “Bij de overheid realiseert men zich niet hoe de bouwwereld werkt. De overheid werkt met besluiten die van zwart naar wit gaan. De bouwwereld werkt van zwart via grijstinten naar wit”. “Elk moment kan tot aansprakelijkheid leiden. Bij conflicten wordt door de rechter de overheid als zeer deskundige partij gezien. De overheid moet met zijn uitspraken daarbij rekening houden. Veel ambtenaren zijn het niet gewend dat zij bij de rechter geconfronteerd kunnen worden met uitspraken die zij gedaan hebben. Dit vraagt om een andere instelling en andere vaardigheden”.

Voor ons, als marktpartij, is het belangrijk dat de procesplanning op scherp staat, want tijd is geld! Bij meerstad was/is die zeer strak; dat is positief. Verder is het belangrijk dat er goed over nagedacht is welke personen uit de LNV-organisatie gaan deelnemen en met welke mandaten. Het is dan ook van belang dat die personen al vroeg in het proces meedoen, en dat er continuïteit in zit”.

“Marktpartijen zijn niet onder de indruk van de rangen en standen binnen een departement”.

Leerervaringen:

- Voor marktpartijen zijn in relatie tot de overheid vooral continuïteit in beleid en het tempo van besluitvorming (een scherpe procesplanning) belangrijke (risico)factoren. Verder is er grote behoefte aan een duidelijk aanspreekpunt en continuïteit in medewerkers. Bij LNV spelen naast financiële en beleidsmatige risico’s de politieke risico’s een zeker zo grote rol. Dit besef, over en weer, is van belang voor een goede samenwerking.

5.4.4 PPS-ervaring

Publiek Private Samenwerking is voor LNV een relatief nieuwe manier om doelen, zoals rood voor groen, te bereiken. Deze vorm van samenwerking vereist nieuwe ervaringen die door vallen en opstaan opgedaan worden. Meerstad is een belangrijke leerschool gebleken. Het is van belang dat de ervaringen die bij Meerstad zijn opgedaan, doorgegeven worden zodat andere PPS-processen ervan kunnen profiteren. “Veel is kopieerbaar maar doe dat niet blind. Essentieel is natuurlijk: wie wil wat en wat wil de minister! De risicoanalyse hoef je in ieder geval niet opnieuw uit te voeren voor bijvoorbeeld Breda Oost. Volgende keer kan je op basis van ervaringen met Meerstad sneller een samenwerkingsovereenkomst maken. Bij Meerstad zijn veel ambtenaren betrokken, behoorlijke capaciteit, geen tweede garnituur. Veel groepen kortom (MT Meerstad, juridische werkgroep etc.) maar wel vaak dezelfde personen. Veel van het pionierswerk kun je dus overslaan. Welke elementen uit Meerstad kopieerbaar zijn is nu nog moeilijk aan te geven”. “Je moet in je organisatie wel mensen hebben die het kunnen. Het gaat jaren kosten om tot een goede uitvoering van PPS te komen. Er moet een grote inhaalslag komen. Dit geldt niet alleen voor LNV maar ook en misschien wel vooral voor de provincies. Gemeenten hebben al aardig wat ervaring met vergelijkbare projecten”. “Veel Leren! Voor toekomstige PPS-projecten is een zware begeleiding dan niet meer nodig. Deze richtlijn is een hulpmiddel voor de ambtenaren: wat is zijn of haar ruimte? Kan hij of zij ook nieuwe risico’s nemen, zoals meer ondernemend zijn en welke risico’s wordt hij of zij geacht te nemen? Risico: de marktpartijen kunnen in de toekomst op de mankracht gaan rekenen”.

Behalve kennis en ervaring zijn mandaten essentieel: “Men heeft mandaten nodig en kennis en ervaring in onderhandeling met commerciële partners. Daarbij is financieel inzicht onontbeerlijk. Voordat je een PPS-proces kunt trekken moet je zoiets eerder

meegemaakt hebben. Je moet inzicht krijgen in de effecten van beslissingen die je nu neemt op de langere termijn. Kortom ervaringskennis is onontbeerlijk".

Over de wijze waarop LNV zou kunnen leren over PPS zijn verschillende ideeën geopperd:

- "Het opstellen van een soort *ABC voor PPS*, van zaken waar je op moet letten zou handig zijn als basis. Bij SBB is men overigens bezig met het opstellen van een soort leidraad voor PPS. Ook DP is bezig iets dergelijks op te stellen. Een cursus is wat overdreven".
- "Het is niet zinvol om alle LNV-ers een PPS cursus te geven. Wel is het ontsluiten van aanwezige kennis belangrijk, bijvoorbeeld als Meerstad daadwerkelijk uitgevoerd wordt, ruchtbaarheid geven aan hoe dit project gegaan is. Op een gegeven moment kan het zinvol zijn om bij DLG en SBB meer gedetailleerde kennis bij de medewerkers te brengen".

LNV heeft al veel in huis; DLG heeft veel inhoudelijke kennis, het PPS-bureau ook (grondexploitatie, iemand stage laten lopen bij ons). Kortom er wordt volop aan gewerkt. Belangrijk is: laat zien wat er aan de hand is binnen de overheid en communiceer hierover; dat werkt óók verhelderend voor jezelf".

Leerervaringen:

- In Meerstad heeft LNV belangrijke kennis en ervaringen opgedaan voor andere PPS-projecten, bijvoorbeeld op het gebied van risicoanalyse en het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst. De ervaringen in Meerstad kunnen echter niet als blauwdruk worden gebruikt.

5.4.5 Kennis over grondexploitatie

Grondexploitatie speelt een belangrijke rol in het project Meerstad Groningen. In de interviews komt dan ook naar voren dat kennis over grondexploitatie van belang is om effectief aan een PPS-project deel te kunnen nemen. Door DLG en DRZ-Noord is op dit gebied kennis en ervaring opgedaan tijdens het project. "In de beginfase heeft het PPS-bureau vooral kennis ingebracht, b.v. over wat een grondexploitatie is".
Ook de begrenzing van het exploitatiegebied is belangrijk. "Het is van groot belang dat in het begin het exploitatiegebied duidelijk begrensd wordt en dat er goed over die grens is nagedacht. Dit komt voort uit de inzet van Akroconsult. Die hebben erop aangedrongen binnen het gebied een onderscheid te maken tussen een studiegebied (2000 ha) en een exploitatiegebied (2000 ha), i.p.v. 4000 ha inéén. De financiële afrekening van het exploitatiegebied is een andere dan die van het studiegebied. Het studiegebied is vooral landinrichtingsgebied. Pas later hebben we dat belang begrepen. "Van belang was ook dat de gronden bestemmingsonafhankelijk werden ingebracht door alle partijen". "De belangrijkste basisafspraak in Meerstad was dat de grond bestemmingsonafhankelijk werd ingebracht. Belangrijk voordeel hiervan is dat de realisatie van de EHS niet stuit op bezwaren van de boeren. En voor LNV is het van groot belang dat die EHS hier kan worden gerealiseerd. Naar verwachting zal van de 160 ha die LNV inbrengt ongeveer 1000 ha terugkomen aan GIOS en EHS. Dit zogenaamde multiplieereffect levert voor LNV een belangrijke beleidswinst op en vormde één van de redenen om te participeren in Meerstad". "Van de 'Blauwe stad' hebben we geleerd dat het belangrijk is om alleen globale bestemmingen neer te leggen, zodat de partijen die grondposities hebben niet alleen maar de rode grondposities kunnen claimen omdat ze niet weten waar die komen te liggen, wie weet kopen ze wel grond die in het water ligt, waardoor je ze dus ook afhankelijk van je maakt als overheid. De gemengde grondpositie was in de blauwe stad dus een les. En zorg er vervolgens voor dat je een systematiek hebt waarbij de grond bestemmingsplanonafhankelijk wordt ingebracht. Dat is de gedachte geworden van de GEM (grondexploitatiemaatschappij). Voor het ministerie van LNV was het nadenken over een GEM onbekende materie. Het ging altijd over subsidies, eigen ruimtelijke ordening van de groene sector, eigen geld. En dát hebben we hier doorbroken".

Leerervaringen:

- Kennis over grondexploitatie is van wezenlijk belang in een PPS-project. DLG en DRZ-Noord hebben door te participeren in Meerstad veel belangrijke kennis opgedaan. Voorlopig lijkt de specialistische expertise van het PPS-bureau echter onontbeerlijk.
- In Meerstad is het belang van harde afspraken over de begrenzing van het exploitatiegebied duidelijk geworden. Een andere belangrijke les is de noodzaak van het globale bestemmingen en het bestemmingsonafhankelijk inbrengen van de gronden in de grondexploitatiemaatschappij.

5.4.6 Individuele kwaliteiten en netwerken

Terugkijkend blijkt dat de kwaliteiten en netwerken van individuele mensen op een aantal momenten van grote invloed zijn geweest op het – succesvolle - verloop van het proces. In de beginfase bleken vooral ontwerpkwaliteiten belangrijk, waardoor in één ontwerp bij elkaar gebracht kon worden wat er bij de verschillende betrokkenen leefde. “Een ontwerper kan veel goed doen door uit te gaan van wat er bij de mensen leeft aan wensen en die in zijn of haar ontwerp te vertalen. De ontwerper moet daarvoor goed kunnen luisteren en bruggen slaan. Bij dit ontwerpproces wordt al de basis voor een consensus gelegd en die vindt zijn vertaling in een (visueel) plan. Helaas is dit nog geen algemene werkwijze van ontwerpers die nogal eens eigengereid hun stokpaardjes berijden en zich weinig aantrekken van wensen van toekomstige gebruikers van hun ontwerp”. “Het succes van dit soort projecten draait om de mensen die je binnen je organisatie hebt. Zo kan Wim Boetze goede stedelijk ontwerpen maken. Ook Henk Mulder (toen accountmanager) voelde zich als een vis in het water. Dit zijn toevalligheden die hier bij elkaar zijn gekomen”.
“Ik vind LNV een bijzondere dienst: er zit op rijksniveau meer kwaliteit dan op provinciaal en gemeentelijk niveau. LNV moet beseffen dat de grote ontwerpers bij haar groot zijn geworden (Hosper, etc.). Procesengineering en ruimtelijk ontwerp zijn erg belangrijk”.

“Kwaliteit van mensen is bepalend. Zo had Jan Kleine ervaring opgedaan bij de Blauwe stad en is nu door de gemeente Groningen ingehuurd. Hij zorgt nu namens die gemeente voor de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst (SOK). Er zijn ook een heleboel personele wisselingen geweest die belangrijk waren. Vaardigheden van personen zijn heel belangrijk.
Persoonlijke netwerken, zowel formele als informele, zijn ook van belang. “Ik heb een heilig geloof in de werking van formele en informele netwerken. Als je elkaar kent, heb je ook inzicht in de achterliggende beweegredenen van mensen. Het is bovendien goed om kennis van en vertrouwen in de spankracht van anderen te hebben”.

Leerervaringen:

- Het succes van Meerstad tot nu toe is voor een groot deel bepaald door de inzet en de kwaliteit van de mensen die eraan werken.

6 Update kantelmomenten en leerervaringen

Tussentijdse risicoanalyse van Twijnstra & Gudde, op basis van de producten die op dat moment beschikbaar waren (Samenwerkingsovereenkomst, grondexploitatie en Masterplan). December 2004
Aanleiding voor de risicoanalyse was de start van het politieke besluitvormingstraject, waarbij de Raden & Staten de risicoanalyse gebruikten als voorwaarde om dit traject in te kunnen gaan. LNV was, samen met de andere publieke partijen medeopdrachtgever voor de risicoanalyse, een traject dat al in het najaar van 2003 was gestart.
Veel mensen zijn geschrokken van deze risicoanalyse. Het risico bleek onevenwichtig verdeeld te zijn. De publieke partijen, met name de twee gemeenten, liepen de grootste financiële risico's. De marktpartijen brachten te weinig garanties in.
De marktpartijen en het projectbureau waren het niet eens met de risicoanalyse en kwamen met een eigen analyse (opgesteld door het Projectbureau). Door gesprekken tussen Twijnstra en Gudde en het Projectbureau zijn de partijen weer naar elkaar toegegroeid. De risicoanalyse is door de publieke partijen gebruikt in de verdere onderhandelingen om tot meer evenwichtige afspraken te komen.
Het effect van beide nota's was tweeledig:

- De onderhandelingspositie van de publieke partijen is versterkt.
- De bewustwording dat we met veel risico's te maken hebben is toegenomen.

"Er was een behoorlijke druk van gedeputeerde en marktpartijen om dóór te gaan. In juni 2005 is de concept Samenwerkingsovereenkomst (SOK), belegd met de definitieve risicoanalyse naar de Raden en Staten gestuurd. De situatie zag er toen veel beter uit: de risico's die overblijven zijn te managen".
Leerervaring: *Marktpartijen kunnen belang hebben bij deadlines, dus denk goed na of een deadline in een specifieke situatie ook voor jouw organisatie(onderdeel) functioneel is. Het is goed om ergens naartoe te werken, maar deadlines moeten niet het effect hebben dat te snel water in de wijn wordt gedaan of dat je onvoldoende tijd hebt om de voor jouw organisatie(onderdeel) belangrijke zaken goed te regelen. Soms kan een deadline ook effectief zijn en een steun in de rug vormen. Bij de ondertekening van de contracten heeft de deadline bijvoorbeeld heel goed gewerkt. Het is belangrijk een goede balans te zoeken en te houden tussen voortgang en kwaliteit.*
Leerervaring: *het is goed om op meerdere momenten in het proces een risicoanalyse uit te voeren. In de onderhandelingen met de marktpartijen kun je die gebruiken.*

Twee keer het 3DG-overleg (LNV, VROM en Financiën) en het opstellen van de business-case. December 2004 tot maart 2005
Voor VROM is Meerstad een voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie, voor Financiën is Meerstad een pilotproject PPS.
In deze periode is op het hoogste niveau gewerkt aan commitment. In het **eerste 3DG-overleg** is het besluit genomen om de besluitvorming via de Ministerraad te laten lopen. Financiën stelde de eis dat Meerstad een sluitende business-case (ondernemingsplan) moest hebben. "De druk vanuit Financiën heeft ervoor gezorgd dat er nog veel uitonderhandeld kon worden: b.v. opbrengstmaximalisatie (marktconforme prijzen voor de uitgifte van gronden)".

In het **tweede 3DG-overleg** is het fiat gegeven voor het doorleiden van Meerstad via RPC en RROM naar de Ministerraad, op voorwaarde dat er een sluitende business-case voorhanden was.
Leerervaring: *De Inspectie RijksFinanciën (IRF) moet bij dit soort contracten altijd hun fiat geven. Betrek IRF daarom vroegtijdig bij een dergelijk proces (voor Meerstad was dit moment bewust en goed gekozen).*
Leerervaring: *met een betere procesarchitectuur had alles misschien sneller kunnen verlopen. Specifiek: maak een veel duidelijkere onderhandelingsagenda, waarin is aangegeven wanneer je wát ter discussie stelt, en documenteer afspraken èn besluiten beter en duidelijker.*
Leerervaring: *het financieringsvraagstuk zou veel eerder in het proces gearrangeerd moeten worden. Dat heeft effect op het stelsel van afspraken over de risicoverdeling en dus ook op de afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst. Maak ook in een vroeg stadium scenario's, waarover je bewust(er) besluiten kunt nemen. Nu is dat vaak werkendeweg en onbewust gebeurd.*

Ontwikkeling van een methode voor het berekenen van de waardeontwikkeling van de grond. (ten tijde van de discussie over de financiering)
"De Raad van Afgevaardigden heeft hiervoor een externe financieringsdeskundige ingeschakeld. Op basis van deze methode hebben de gemeenten Groningen en Slochteren besloten om de grond in eigendom te nemen en daarmee het financiële risico op zich te nemen. Hierdoor kon de financiering van de investeringen geregeld worden".

Bijeenkomst in Slochteren, waar begonnen is met de Bestuursovereenkomst (BOK) tussen de publieke partijen. Februari 2005
De BOK is één van de documenten die nodig zijn om de SOK te kunnen ondertekenen. In de BOK zijn alle afspraken tussen de publieke partijen onderling opgenomen. "Door de gekozen werkvorm bleek het mogelijk te zijn om in één dag het hele stramien voor de BOK neer te zetten".
Leerervaring: *samenwerking tussen publieke partijen zo snel mogelijk (dat wil zeggen vanaf het allerprilste begin) organiseren.*

Raden en Staten gaan vrijwel unaniem akkoord met Masterplan. Maart 2005
"Dit moment is als een succes gevierd en heeft de dynamiek van het proces versterkt".

Besluit Ministerraad: BBL mag risicodragend participeren in GEM (onder voorwaarden). 22 april 2005
Na behandeling van Meerstad in RPC en RROM gaat de Ministerraad akkoord met de risicodragende deelname van BBL in de GEMM. Hierna worden de Business-case en de Factsheet naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd in het kader van de voorhangprocedure.

Provincie Groningen besluit deel te gaan nemen in de GEM. Mei 2005
Het aantal publieke partijen neemt toe tot vier. "LNV/DLG juicht de deelname van Groningen toe, onder meer omdat de risico's nu over meer partijen worden verdeeld, maar ook omdat de betrokkenheid van de provincie nu anders wordt (van regisserende naar participerende rol)".

De Raden & Staten gaan akkoord met de SOK, (met GREX als bijlage). 12 juli 2005
"De statenfractie van de SP is als enige tegen en schakelt professor Heertje in. Heertje probeert via de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) inzicht te krijgen in documenten, om zich een beeld te vormen van het risico van het project". Veel publiciteit in de regionale kranten is het gevolg.

Kamerbehandeling. Augustus/september 2005
Voor de zomervakantie zijn vragen gesteld door de fracties in de Tweede Kamer. Deze zijn in de zomerperiode door LNV en Financiën beantwoord en eind augustus naar de Kamer gestuurd. In tweede termijn zijn aanvullende vragen gesteld en deze zijn naar

tevredenheid beantwoord. Daarmee kwam de weg vrij voor ondertekening van de contracten.

Tot slot: Ondertekening van de contracten. September 2005
Hiermee gaat de planvormingsfase over in de uitvoeringsfase. De ondertekening vond op feestelijke wijze plaats.

Leerervaring: *met de ondertekening van de contracten is er overeenstemming bereikt over het hele Masterplan en de uitvoering ervan. Voor toekomstige projecten van deze omvang, zowel in tijd als in geld, is het nuttig en noodzakelijk dat er in elke fase gelijktijdige besluitvorming plaatsvindt voor zowel plan, uitvoeringsafspraken als financiering.*
Algemene leerervaring: *PPS is en blijft mensenwerk, en dat wordt vaak vergeten!*

Staatssteunproof:
Het is lang onduidelijk of Meerstad in verband met mogelijke ongeoorloofde Staatssteun moet worden gemeld aan Brussel. De contracten worden nu ondertekend onder voorbehoud van goedkeuring door Brussel.

7 Conclusies

Kantelmomenten en leerervaringen
LNV heeft op verschillende manieren bijgedragen aan het ontstaan van een aantal kantelmomenten in het proces. In eerste instantie min of meer toevallig, later meer bewust. Een aantal van deze momenten is door de deelnemers aan de workshop als zeer belangrijk gekwalificeerd:

- Het besluit van DLG tot het innemen van een grondpositie.
- Het besluit van DRZ-Noord om actief deel te gaan nemen.
- De bijdrage van DRZ-Noord aan het maken van het Masterplan.
- Het moment waarop de Bewindsliedenstaf het onderhandelingsmandaat voor DRZ-Noord goedkeurt.
- De instelling van het MT-Meerstad.
- De start van de publieke risicoanalyse en het organiseren van de tweedaagse voor de publieke partijen.

Enkele kantelmomenten hadden wellicht ook door een andere partij geïnitieerd kunnen worden. In elk geval waren deze - bewuste of onbewuste - strategische zetten essentieel voor de mate waarin de LNV-doelstellingen zijn overgenomen in het Masterplan.

Er is een breed scala aan leerervaringen benoemd. Opvallend is dat een groot aantal leerervaringen betrekking heeft op de interne zaken, zoals de organisatiestructuur, de aansturing, de samenwerking en de communicatie. Dit patroon komt ook in de top 10 naar voren.

Rollen, belangen en verantwoordelijkheden
Deelname van LNV aan Meerstad is in eerste instantie min of meer toevallig tot stand gekomen. Pas in een later stadium is Meerstad officieel tot PPS-pilot benoemd. Dit maakte Meerstad tot het 'kindje van DRZ-Noord' en andere directies voelden zich in de beginfase niet betrokken.

Het bezit van grond op strategische posities maakte het voor LNV mogelijk in Meerstad als gelijkwaardige partner te participeren en daarmee voor haar belangrijke beleidsdoelen in het Masterplan opgenomen te krijgen.

LNV was op twee manieren betrokken bij Meerstad. Allereerst als één van de mogelijke projectpartners, naast de private en de andere publieke partijen (projectontwikkeling). In de tweede plaats als partij die de toepassing van PPS als instrument wil entameren (instrumentontwikkeling). In de eerste fase van het proces zijn deze rollen/rolopvattingen binnen LNV niet expliciet gemaakt. Dit heeft tot onduidelijkheid, gebrek aan commitment en een afwachtende houding geleid.

De risico's die aan deelname in Meerstad kleefden, werden door verschillende directies heel anders ingeschat. De verschillen in de definiëring en de perceptie van risico's maakte dat er tussen de verschillende LNV-directies soms weerstand werd ervaren. Openheid en duidelijkheid naar elkaar blijken ook intern erg belangrijk te zijn. Niet alleen over rollen en rolopvattingen, maar ook over de doelstellingen, belangen en ambities van elk organisatieonderdeel. Een gezamenlijke risicoanalyse of interne krachtenveldanalyse kan hierbij goede diensten bewijzen.

Interne organisatiestructuur
Een belangrijke les van Meerstad is geweest dat elke planvormingsfase een eigen en passende organisatiestructuur vraagt. Elke fase moet als het ware de voorbereiding zijn voor de daarop volgende fase.
Belangrijke elementen voor de organisatiestructuur zijn:

- Eén opdrachtgever, één vaandeldrager met voldoende mandaten.
- Direct de centrale directies betrekken.
- Structureren van besluitvorming en informatie-uitwisseling: backoffice.
- Parallel lopende processen creëren (rekenen, tekenen en ondertekenen) en daarover goed communiceren.

Proces
Om strategisch te kunnen opereren moet je een duidelijke koers voor ogen hebben en daarbinnen over voldoende manoeuvreerruimte beschikken. In Meerstad waren daarvoor een aantal factoren van wezenlijk belang. De duidelijke, afrekenbare 1:1-formule bepaalde de koers. Deze formule bleek van strategisch belang. De strategische grondposities in het gebied maakte dat LNV sturingsmogelijkheden had. Ook de mandaten zorgden voor voldoende manoeuvreerruimte. Bijkomend voordeel voor LNV was dat LNV goedkope financiering middels het Groenfonds mogelijk maakte. Dit versterkte de positie van LNV in de onderhandelingen.

De publieke partijen (Rijk, Provincie en gemeenten) hebben in het PPS-traject ieder hun eigen rol te vervullen en hebben hun eigen belangen. Het is van groot belang gebleken dat de publieke partijen gezamenlijk standpunten innemen en daarbij goed samenwerken. Zo worden ze niet tegen elkaar uitgespeeld en behartigen ze hun gezamenlijke en individuele belangen het best.

Voor LNV was het een nieuwe ervaring om met marktpartijen samen te werken in zo'n grootschalig project als Meerstad Groningen. Er bleken over en weer de nodige vooroordelen te bestaan, maar door het creëren van duidelijkheid en openheid werd een goede basis voor samenwerking gelegd. Uiteindelijk bleken de marktpartijen in de fase van het maken van het Masterplan veel meer bondgenoot te zijn dan verwacht.

De verschillende LNV directies hadden ieder hun eigen belang en hun eigen opvattingen over de mogelijke risico's die LNV loopt bij deelname aan Meerstad Groningen. Door het in kaart brengen van de verschillende opvattingen en het benoemen van de afzonderlijke risico's met behulp van een risico-audit, het bespreken van de risico's en het beheersbaar maken m.b.v. risicomanagement, is veel duidelijkheid ontstaan.

Bij een groot aantal kantelmomenten speelde communicatie een cruciale rol. Met name rechtstreekse communicatie zoals tijdens excursies en bijeenkomsten, en het gebruik van beeldmateriaal werkten positief.

Noodzakelijke kennis, vaardigheden en houding
Belangrijk voor succes waren verder: Lef, ondernemend werken, kennis van en ervaring met de bouwwereld, ervaring met PPS en grondexploitatie, en last but not least de kwaliteiten, betrokkenheid en netwerken van de individuele medewerkers.

Nu ook de update is uitgevoerd mogen we wel stellen dat Meerstad met recht een pilotproject was. Met name in de beginfase moest LNV gaandeweg haar weg zoeken en een duidelijke koers uitzetten. Vaak door middel van trial en error, en het duurde dan ook even voordat alle neuzen dezelfde kant uit stonden. Er waren diverse potentiële faalfactoren. Potentiële faalfactoren voor het interne proces waren: de (in de beginfase) gebrekkige interne organisatie en communicatie, alsmede de verschillende belangen en risico-opvattingen van de betrokken (beleids)directies. Ook het ontbreken van specifieke expertise werkte soms remmend en bemoeilijkte de besluitvorming. Al deze factoren samen hadden tot gevolg dat de zo noodzakelijke

sámenwerking binnen LNV, gebaseerd op vertrouwen, slechts langzaam op gang kwam.

Potentiële faalfactoren voor het externe proces waren: de (veronderstelde) uiteenlopende belangen van publieke en marktpartijen. In combinatie met wederzijdse en soms diep gewortelde (voor)oordelen kan dit doorslaan naar een wantrouwende houding, terwijl een zekere mate van vertrouwen een basisvoorwaarde is voor het slagen van PPS. De smalle kennisbasis bij LNV op het gebied van b.v. grondexploitatie, privaatrecht en risicoanalyses kan nadelig zijn tijdens onderhandelingen, evenals het ontbreken van onderhandelingsvaardigheden. Ook de bureaucratische en vaak ondoorzichtige besluitvorming binnen LNV was een potentiële faalfactor. Een zekere mate van 'ondernemend werken' met voldoende mandaten is noodzakelijk.

8 Aanbevelingen

Aan een besluit over al dan niet deelnemen aan PPS-projecten moet een zorgvuldige afweging voorafgaan. Te denken valt aan een meerwaardetoets of een beleidsmatige risicoanalyse. PPS kán een heel effectief instrument zijn om LNV-beleidsdoelen te realiseren. Daarnaast is een portie lef nodig: iemand moet het zeil durven hijsen bij windkracht negen.

Als LNV besluit ook in andere PPS-projecten te willen participeren, is het belangrijk vooruitlopend op de planvorming gronden te verwerven in de desbetreffende gebieden, tenzij LNV in het betreffende gebied iets anders te bieden heeft, waardoor het een serieuze, gelijkwaardige partner vormt.

Bij een positief besluit over deelname is het van belang dat betrokkenen van LNV zich achter het project scharen, inclusief de minister. Rollen en verantwoordelijkheden binnen LNV moeten - ook naar elkaar toe - helder zijn. Om dit te bereiken kan een gezamenlijke risicoanalyse of een interne krachtenveldanalyse in een vroeg stadium nodig zijn.

Als LNV participeert in PPS-projecten, moet de interne organisatiestructuur adequaat georganiseerd worden. Dat betekent:

- Een frontoffice dat met één mond spreekt.
- Eén aansprekende 'vaandeldrager', met voldoende mandaten, die veel energie in het proces steekt, risico's durft te nemen en door blijft gaan.
- Een goede samenwerking tussen frontoffice en backoffice.
- Expertise.
- Continuïteit in expertise en een goed collectief geheugen. Dit vergt in de ambtelijke cultuur van snelle veranderingen in personele bezetting extra aandacht.

Instrumentontwikkeling in algemene zin lijkt belangrijk, maar elk PPS- project is anders, dus er moet ruimte blijven voor maatwerk.

Geef de LNV-doelen weer met behulp van een heldere, afrekenbare formule en een helder beeld; wees koersvast in onderhandelingen, maar behoud manoeuvreerruimte.

Zorg dat de trajecten voor rekenen, tekenen en ondertekenen parallel en iteratief verlopen. Organiseer ook de communicatie naar de streek t.b.v. het open planproces parallel.

Stimuleer of organiseer dat alle publieke partijen met één mond spreken.

Intern, maar ook ten opzichte van publieke en marktpartijen geldt: stel duidelijke randvoorwaarden. Denk vooraf goed na over belangen, doelen en rol van je organisatie(onderdeel) en spreek deze tegen elkaar uit. Toon respect voor elkaars belangen en werk aan een vertrouwensbasis.

Een goede communicatie lijkt essentieel voor succes. Het gebruik van beeldmateriaal, excursie e.d. is daarbij erg belangrijk om 'verbinding' tussen de verschillende partijen tot stand te brengen.

Draag de leerervaringen uit binnen LNV.

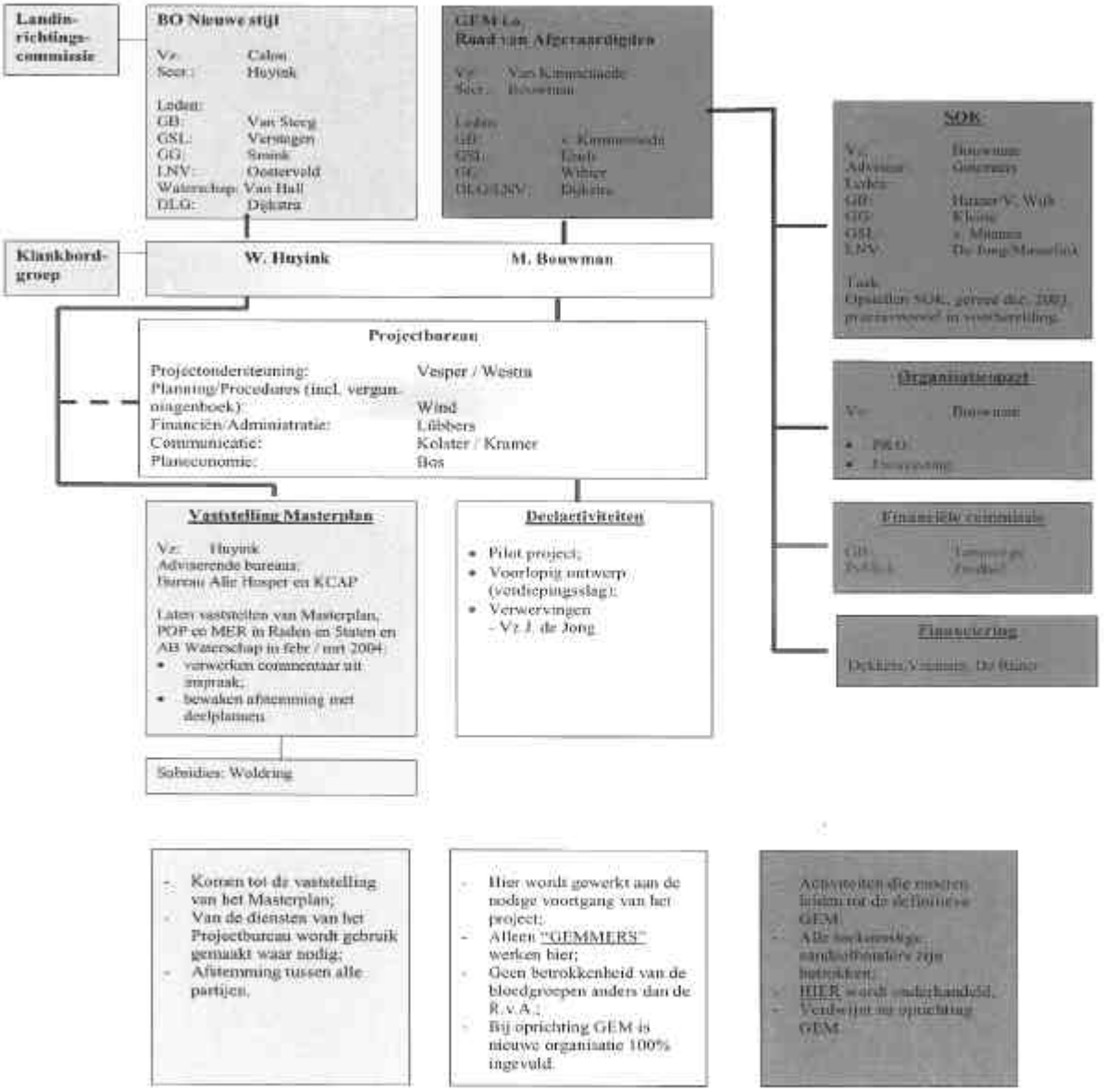
De meest in het oog springende les uit de periode augustus 2004 t/m september 2005 is misschien wel dat het goed is om bewuster met het proces om te gaan. Het gaat dan om dingen als een betere procesarchitectuur, het ontwikkelen van scenario's op basis waarvan bewuster kan worden gekozen, het maken van een duidelijke onderhandelingsagenda, het bewuster en beter documenteren van afspraken en besluiten, het regelmatig en bewust uitvoeren van risicoanalyses en het tijdig arrangeren van het financieringsvraagstuk. Een andere belangrijke les is dat het voor toekomstige PPS-projecten van deze omvang, zowel in tijd als in geld, wellicht beter is om te werken aan een raamcontract, waarin voor de uitvoering een aantal fasen worden onderscheiden.

Aanbevolen literatuur

- Werkfilosofie publiek private samenwerking in het landelijk gebied, maart 2002, uitgave PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht.
- PPS groen & aanbesteden: wanneer & hoe? Handleiding Dienst landelijk Gebied, juli 2003, uitgave PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht.
- Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten, januari 2004, uitgave PPS-bureau landelijk gebied, Utrecht en het Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, den Haag.
- Publiek-publieke samenwerking bij PPS bij gebiedsontwikkeling, januari 2004, het Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, den Haag.
- Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling, januari 2004, het Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, den Haag.
- Innovatie bij ontwikkelingsplanologie, essay van Peter Kurstjens, hoofd PPS-bureau, verschenen eind mei 2004 in het blad Building Business.

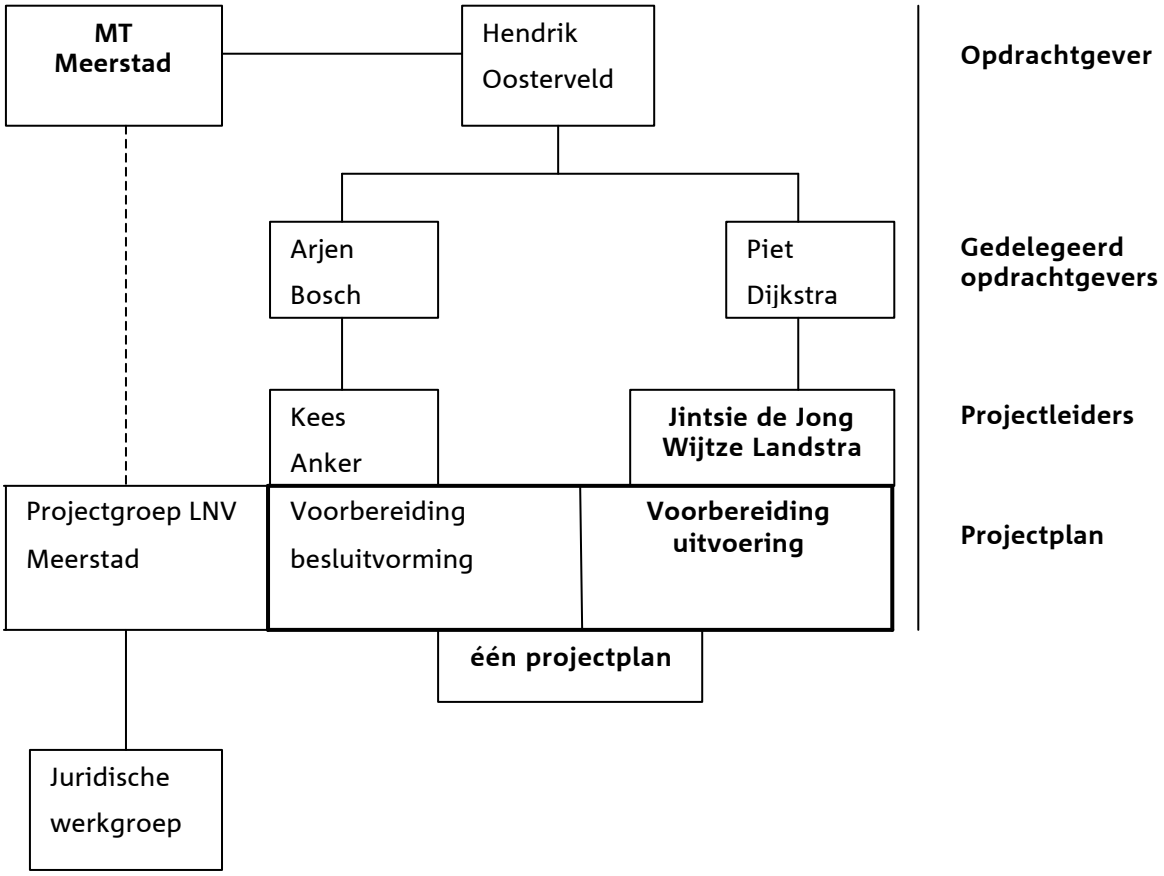
Bijlage 1 Overlegstructuur Meerstad

Organogram Meerstad organisatie september 2003-voorjaar 2004



Op de voorgaande pagina is de organisatiestructuur van Meerstad weergegeven en op deze pagina de overlegstructuur voor Meerstad binnen LNV. Aan de hand van deze schema's is aangegeven wat gedaan wordt t.b.v. de communicatie, de projectcoördinatie en de voorbereiding van de besluitvorming.
In het **Beleidsoverleg (BO)** zijn namens LNV de Directie Regionale Zaken Noord en DLG (Dijkstra) vertegenwoordigd.
In de **Raad van Afgevaardigden van de GEM i.o** is DLG vertegenwoordigd (Dijkstra).
In de **werkgroep samenwerkingsovereenkomst (SOK)** is LNV betrokken via DLG (de Jong) en het PPS-bureau (Masselink).
In de **klankbordgroep** (ambtelijk overleg van de bij Meerstad betrokken partijen) zijn de Directie Regionale Zaken (Anker) en DLG (Landstra) vertegenwoordigd

Organogram Overlegstructuur Meerstad LNV vanaf april 2003



Projectorganisatie (LNV intern) in de periode vanaf april 2003

Communicatie met de ambtelijke en politieke leiding vindt plaats in de Ministersstaf, apart te organiseren Directeurenoverleg en via gesprekken met de DG. (van der Zande) en de Minister van LNV.

Opdrachtgever
Opdrachtgever: H.R. Oosterveld (Directeur DRZ-Noord).
Zoals besloten in de Bewindsliedenstaf van september 2002 en afgesproken in het Directeurenoverleg over Meerstad van 24 april jl. is de Directeur Directie Regionale Zaken Noord, Hendrik Oosterveld opdrachtgever voor de activiteiten die t.b.v. het proces van Meerstad in relatie tot LNV worden ontplooid. Hij heeft regelmatig overleg met de gedelegeerd opdrachtgever en de projectleider. Als deelnemer aan de Stuurgroep Meerstad (publiek overleg) en het Beleidsoverleg Meerstad (publiek – privaat) en vanwege het geregelde overleg met ambtelijke en politieke leiding van het departement zit hij in de positie om het project op hoofdlijnen aan te sturen.

Gedelegeerd opdrachtgevers
Gedelegeerd opdrachtgevers: A.L. Bosch (DRZ-Noord) en P.H. Dijkstra (DLG Groningen)
Arjen Bosch is gedelegeerd opdrachtgever voor de activiteiten die binnen LNV moeten leiden tot een verantwoorden besluitvorming. Hij zorgt eveneens voor de communicatie en afstemming met de overige leden van het MT Meerstad. Piet Dijkstra is gedelegeerd opdrachtgever voor de activiteiten die zijn gericht op de voorbereiding van de uitvoeringsfase.

MT Meerstad
MT Meerstad: R.D.I. Parzer-Gloudemans (DN), H.K. Wierenga (DP), P. Beekhuizen (JZ), P.H. Dijkstra (DLG), P.H.A.M. Kurstjens (PPS adviesbureau), H.R. Oosterveld en A.L. Bosch (DRZ-Noord)
Agendaleden MT-Meerstad: S. de Bruin (FEZ), D. Klootwijk (SSB Groningen, Drenthe)
Het MT Meerstad stuurt mede het proces LNV – Meerstad aan. De MT-leden zijn mede verantwoordelijk voor de activiteiten (zie overzicht met activiteiten) waarvoor eigen medewerkers op projectteamniveau het eerste aanspreekpunt zijn.

Projectleider
Projectleiders: C.W. Anker (DRZ-Noord), Wijtze Landstra en Jintsie de Jong (DLG Groningen).
Kees Anker is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderdelen van het projectplan die zijn gericht op een verantwoorde besluitvorming. Hij verzorgt tevens de communicatie tussen de opdrachtgevers/gedelegeerd opdrachtgever en het projectteam. Wijtze Landstra (landinrichting) en Jintsie de Jong (GEM) zijn verantwoordelijk voor de onderdelen van het projectplan die zijn gericht op de voorbereiding van de uitvoeringsfase.

Projectteam
Projectteamleden: J.H. Rietema (DN), Fred Blok (DP i.o.), H.A.F. Wennink (JZ), S. de Bruin (FEZ), H. Brink (SBB Groningen – Drenthe), M. Firet (SBB-centraal), J.A. de Jong (DLG Groningen), N.R. Drent (DLG-centraal), H.P. Masselink (PPS-adviesbureau).
De leden van het projectteam voeren onderdelen van) het activiteitenplan uit. De bewaking van de voortgang van de activiteiten gebeurt in de vergaderingen van het projectteam.

Juridische werkgroep LNV: Deze werkgroep heeft als taak om te adviseren over juridische aspecten rond Meerstad. In de praktijk steunt deze werkgroep de onderhandelaars in Meerstad met juridische kennis. De werkgroep valt onder de projectgroep en wordt getrokken door JZ . Deelnemers zijn Dir. JZ, SBB, DLG, PPS-bureau, Directie Platteland en DRZ-Noord.

Interne afstemming binnen DLG Groningen en LNV Noord is in dit overzicht niet meegenomen.

Koppeling organogrammen
Er is geen formele koppeling tussen der Meerstad organisatie en de interne LNV organisatiestructuur. De koppeling wordt gemaakt door de LNV vertegenwoordigers die in beide organisatiestructuren vertegenwoordigd zijn.

Overige overlegstructuren.

- **Stuurgroep Meerstad**. Dit is een bestuurlijk overleg van de betrokken overheden DRZ-Noord en DLG zijn hierbij vertegenwoordigd

- **Kerngroep Meerstad**. Dit is het ambtelijk overleg van de betrokken overheden DRZ-Noord, DLG en het PPS-bureau zijn hierbij vertegenwoordigd

- Ter voorbereiding en nabespreking van de agenda's van het beleidsoverleg, de stuurgroep en eventueel raad van afgevaardigden is er een LNV overleg met vertegenwoordiging van DRZ-Noord, DLG en PPS bureau

- **Afstemmingsoverleg** tussen SBB Groningen-Drenthe, DLG Groningen en DRZ-Noord.

De private partijen hebben buiten de formele Meerstad organisatie ook nog eigen overlegvormen die hier buiten beschouwing blijven.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

DRZ-Noord: Hendrik Oosterveld, directeur

DRZ-Noord: Kees Anker

DRZ-Noord: Linda Noorman

DLG-centraal: Henk Mulder, directeur

DLG-Groningen: Wim Boetze

DLG-Groningen: Jintsie de Jong

PPS-bureau (DLG Utrecht): Peter Kurstjens, hoofd

PPS-bureau (DLG Utrecht): Ellen Masselink

SBB Centraal: Michiel Firet

Directie Natuur: Rebecca Parzer, MT lid en Jan Rietema

Directie Platteland: Herman Wierenga

Directie Juridische Zaken: Hank Wennink

Directie FEZ: Sander de Bruin

Directie IFA: Huib van Romburgh

Directie VIS: Marinus Overheul

Directie Platteland, Fred Blok

Ministerie van Financiën: Peter Oussoren

Projectbureau Meerstad: Wilco Huyink, projectleider

Gemeente Groningen: Willem Smink, wethouder

Gemeente Slochteren: Kees Verstegen, burgemeester

Provincie Groningen: Marc Calon, gedeputeerde

Grondbank BV: Jacques van Kimmenaede, directeur

VROM, regionale directie Noord: Thomas Sleyfer, accountmanager

AM Vastgoed: Rein van Steeg, directeur

Bijlage 3 Interviewvragen

Intern LNV

De centrale vraag bij dit project is:
'Op welke manier heeft LNV bijgedragen aan het ontstaan van 'kantelmomenten' in de ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen en welke lessen kan LNV daaruit leren voor haar rol in andere PPS-projecten gericht op gebiedsontwikkeling?'

Concrete vragen:

1. Wat maakt Meerstad voor u tot een bijzonder project? (3 zinnen)

2. Wat vindt u van de rol die LNV speelt in het project/proces?

3. Welke rol vervult uw organisatie(onderdeel) in dit project? Waarom (belang)? Wat is nieuw? Hoe kijkt u terug op uw rol? (kort!)

4. Hebt u of uw organisatie mandaten? Welke?

5. Wat zijn volgens u 'kantelmomenten' in het proces geweest? → lessen?

6. Per kantelmoment (evt. selecteren): Hoe heeft LNV daaraan bijgedragen? En uw eigen organisatie(onderdeel)? Wie of wat gaf daarbij de doorslag?

7. Was er sprake van weerstand binnen uw organisatie(onderdeel) of bij u persoonlijk? Waaruit bestond die en waarom? Hoe of door wie is die weerstand overwonnen? → lessen?

8. Zijn er voor uw organisatie(onderdeel) risico's verbonden aan deelname aan het project Meerstad? Welke? Hoe bent u/is uw organisatie daarmee omgegaan? → lessen?

9. Hoe hebt u de rol/ houding van (andere) LNV-onderdelen ervaren? Hoe hebt u de interne samenwerking binnen LNV ervaren? Wat zou u anders willen zien (rol, houding, gedrag, aansturing, communicatie etc.). Wat is daarvoor nodig?

10. Hoe hebt u de samenwerking met externe partijen ervaren? Wat hebt u ervan geleerd?

11. Welke kennis/vaardigheden moeten LNV-ers in huis hebben om effectief aan PPS-projecten deel te kunnen nemen?

12. Wat zijn voor u de 5 belangrijkste leerervaringen van Meerstad? Zowel persoonlijk als voor LNV.

Interviewvragen voor externe partners

De centrale vraag bij dit project is:
'Op welke manier heeft LNV bijgedragen aan het ontstaan van 'kantelmomenten' in de ontwikkelingsfase van Meerstad Groningen en welke lessen kan LNV daaruit leren voor haar rol in andere PPS-projecten gericht op gebiedsontwikkeling?'

concrete vragen:

1. Welke rol vervult uw organisatie(onderdeel) in dit project? Welk belang heeft uw organisatie bij die rol? Hoe kijkt u terug op uw rol?

2. Hoe staat u tegenover deelname van LNV in 'Meerstad'.
   - Met welke organisatieonderdelen had u contact?
   - Hebt u een (duidelijk) beeld van de rollen/belangen van de verschillende organisatieonderdelen?
   - Hoe hebt u de rol/ houding van (andere) LNV-onderdelen ervaren? Hoe hebt u de interne samenwerking binnen LNV ervaren?
   - Wat zou u anders willen zien (rol, houding, gedrag, aansturing, communicatie etc.) en wat is daarvoor nodig?

3. Wat vindt u van de rol die LNV speelt in het project/proces?
   - Wat ging goed en waarom?
   - Wat ging niet goed en waarom?

4. Wat zijn volgens u 'kantelmomenten' in het proces geweest? → lessen?

5. Per kantelmoment (evt. selecteren): Hoe heeft LNV daar in uw ogen aan bijgedragen? En uw eigen organisatie? Wie of wat gaf daarbij de doorslag?

6. Zijn er voor uw organisatie risico's verbonden aan deelname aan het project Meerstad? Welke? Hoe bent u/is uw organisatie daarmee omgegaan? → lessen?

7. Zijn er potentiële 'afhaakmomenten' geweest voor uw organisatie? Zo ja, heeft LNV daar in positieve of negatieve zin een rol in gespeeld?

8. Hoe hebt u de samenwerking met andere publieke of private partijen ervaren? Heeft LNV daar een rol in gespeeld?

9. Wat zijn – over en weer - de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen uw organisatie en LNV in het PPS-project Meerstad (gedrag, geld, acties)

10. Welke kennis/vaardigheden moeten LNV-ers in huis hebben om effectief aan PPS-projecten deel te kunnen nemen?

11. Wat zijn de drie belangrijkste tips die u LNV wilt meegeven?

Bijlage 4 Deelnemers workshop

Kees van Es	Directie Regionale Zaken Noord (voorzitter)
Kees Anker	Directie Regionale Zaken Noord
Linda Noorman	Directie Regionale Zaken Noord
Fred Blok	Directie Platteland
Nico Drent	Dienst Landelijk Gebied
Matthé van Hout	Directie Regionale Zaken Noord
Jintsie de Jong	Dienst Landelijk Gebied
Ellen Masselink	PPS bureau
Jan Rietema	Directie Natuur
Irma Corten	Directie Kennis (voorheen Expertisecentrum LNV)
Ellen Reuver	Directie Kennis (voorheen Expertisecentrum LNV)
Loek Treep	Directie Kennis (voorheen Expertisecentrum LNV)