



# **Grondbeleid: van rem naar vliegwiel**

**Verslag van de workshop van het Kennis- en  
Innovatienetwerk voor Regionale Innovaties (KING)  
d.d. woensdag 6 februari 2002**

# **Grondbeleid: van rem naar vliegwiel**

**Verslag van de workshop van het Kennis- en  
Innovatienetwerk voor Regionale Innovaties (KING)  
d.d. woensdag 6 februari 2002**

Congreshotel De Werelt, Lunteren

*InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster/KING*

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

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

ISBN: 90 - 5059 - 146 - 9

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 02.3.029, Den Haag, maart 2002

# Inhoudsopgave

1.	Opening	1
2.	Presentaties	2
2.1.	Peter Kurstjens (PPS-bureau Landelijk Gebied): Publieke samenwerking bij grondverwerving in het landelijk gebied	2
2.2.	Henk de Graaf (Amstelland Ontwikkeling): Publiek-private financieringsconstructies; kwaliteit en financiering van Groen door Rood projecten	2
2.3.	Richard van der Sloot (Ecorys Kolpron Legal): Juridische mogelijkheden bij grondproblemen	3
3.	Parallelsessies	5
3.1.	Publiek-publieke Samenwerking	5
3.2.	Juridische instrumenten	8
3.3.	Publiek-private financieringsconstructies	9
4.	Plenaire discussie	13
5.	Afsluiting	15
	Lijst van deelnemers	16

# 1. Opening

Door de dagvoorzitter, André van der Zande (Alterra).

In zijn openingswoord stelt de voorzitter dat het grondbeleid het meest onderschatte instrument van de ruimtelijke ordening in Nederland is. Het instrument is een poosje in diskrediet geweest, maar er borrelen nu weer allerlei initiatieven op dit gebied.

Na VINEX en Natuurbeleidsplan bleek het toch niet mogelijk om voldoende grond te mobiliseren voor groen en natuur. In antwoord op deze frustratie wrikken de VIJNO en de Nota Grondbeleid aan verschillende heilige huisjes: Er wordt (weer) gesproken over onteigening, over de mogelijkheden van de Wet Agrarisch Grondverkeer en over een heffing op open ruimte. SGR-2 biedt nieuwe uitdagingen, bijvoorbeeld in de vorm van het concept van robuuste ecologische verbindingszones en ook de WRO biedt nieuwe instrumenten. De WRO zal naar verwachting veel invloed krijgen op het grondverkeer, o.a. door de introductie van projectbestemmingen en nieuwe exploitatie- en beheersregelingen. Daarbij komt ook de gemengde exploitatie van groen en rood aan bod. Er borrelen ook particuliere initiatieven op, zoals creatieve ontwikkeling van landgoederen door projectontwikkelaars en nieuwe vormen van agrarisch en particulier natuurbeheer. Reconstructieprojecten in de glastuinbouw en de varkenshouderij met inzet van groundbanken betekenen ook een impuls voor particuliere en samenwerkingsinitiatieven.

Deze studiedag is bedoeld om kennis over nieuwe initiatieven te delen, de toepasbaarheid ervan te onderzoeken en de aandacht meer te richten op verrassende mogelijkheden dan op frustraties over onvervulde wensen.

## 2. Presentaties

### **2.1. Peter Kurstjens (PPS-bureau Landelijk Gebied): Publieke samenwerking bij grondverwerving in het landelijk gebied**

Grondverwerving in het landelijk gebied levert in de praktijk alleen problemen op in een verstedelijkte omgeving. Liggen de oorzaken van die problemen vooral in de grondprijzen en de grondmobiliteit? Er zijn ook andere factoren van invloed:

- de werelden van stedenbouwers en inrichtingsdeskundigen voor het landelijk gebied communiceren in de praktijk moeilijk met elkaar;
- overheden willen het meestal alléén doen en weten niet goed om te gaan met grondbezit door marktpartijen.

Succesvolle grondverwerving door overheden in verstedelijkt gebied vraagt om publieke samenwerking, een goed procesontwerp, een ontwikkelingsplanologie die valt te karakteriseren met de term 'tekenen en rekenen', maatwerk en het wegnemen van vooroordelen tegen samenwerking met marktpartijen. Soms is er planologische duidelijkheid nodig en de bestuurlijke wil tot onteigenen, zoals in het geval van Zoetermeer-Zuidplas. In andere gevallen is het juist goed om vanuit een planologische globaliteit samen te werken met marktpartijen, zoals in het geval Meerstad-Groningen. Publiek-publieke samenwerking loont in alle gevallen, maar vraagt in veel gevallen kennelijk een aandrijfkracht van buiten. Voor publiek-private samenwerking is daarnaast durf nodig om risico's te nemen en het vraagt een investering in risicomanagement. Een discussiepunt is of het haalbaar en gewenst is om de samenwerking af te dwingen door wetgeving (normstelling), dan wel dat vrijwilligheid het uitgangspunt moet vormen. In de praktijk ligt het primaat nu bij vrijwilligheid, omdat er nog geen regelgeving op dit punt bestaat.

### **2.2. Henk de Graaf (Amstelland Ontwikkeling): Publiek-private financieringsconstructies; kwaliteit en financiering van Groen door Rood projecten**

De spreker schetst een beeld van een bestaande ruimtelijke structuur van lage kwaliteit zoals die zich bijvoorbeeld zou kunnen voordoen in de Gelderse Vallei, en een daarop aansluitend schetsontwerp voor herinrichting aan de hand van een streefbeeld gericht op 'groene kwaliteit'. Groene kwaliteit betekent dat tegelijkertijd wordt voorzien in de behoefte

aan openbaar toegankelijke natuur, recreatie, landbouw, waterretentie en landschapswaarden. Groene kwaliteit kan op verschillende plaatsen en manieren worden gerealiseerd: door groene vingers in de stad, door stedelijke uitloopgebieden of in de gebieden tussen rode en groene contouren. Als de financiering binnen het project moet worden geregeld en vermenging met stedelijke projecten ongewenst wordt geacht, ligt het voor de hand een aantal rode elementen met het groen te verweven om zo de benodigde middelen te verwerven. Daarbij moet met name aan landgoederen worden gedacht. Met een eenvoudige rekensom kan worden bepaald hoeveel middelen nodig zijn om de gewenste natuur te realiseren, hoeveel subsidie daarvoor uit verschillende bronnen beschikbaar is, en hoe groot dus het tekort is dat nog moet worden gedekt. Als dat wordt geconfronteerd met het gecalculerde verschil tussen bouwkosten en verkoopprijs per landhuis, wordt duidelijk hoeveel landhuizen in het inrichtingsontwerp moeten worden opgenomen om het project financieel haalbaar te maken.

### **2.3. Richard van der Sloot (Ecorys Kolpron Legal): Juridische mogelijkheden bij grondproblemen**

Rood-voor-groen projecten zijn projecten waarbij groene functies worden gecombineerd met andere functies, zoals woningbouw, bedrijfsbebouwing, recreatie of infrastructuur. Als het daarbij om commerciële functies gaat, biedt dit mogelijkheden voor PPS-constructies. De overheid moet daarbij de regie voeren, waarbij het van belang is dat zij planologische duidelijkheid biedt, o.a. met het oog op de prijsontwikkeling en het in te zetten instrumentarium. Ten behoeve van de grondverwerving beschikt zij onder meer over de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Wet Agrarisch Grondverkeer. De verwachting is dat deze wetgeving in de nabije toekomst op initiatief van kamerleden verder zal worden toegesneden op mogelijke toepassing in groenprojecten. Ook voorziene aanpassingen in de WRO waardoor Rijk en provincie zelfstandig bestemmingsplannen kunnen vaststellen, werken in die richting. Het onteigeningsinstrument wordt in het buitengebied niet snel ingezet; onteigening in het belang van natuurontwikkeling is zelfs nog nooit toegepast al bestaan daarvoor wel wettelijke mogelijkheden. Vaak verhindert het ontbreken van een adequaat bestemmingsplan de inzet van het onteigeningsinstrument, en ook leidt het starten van de procedure vaak alsnog tot een minnelijke schikking.

Bij gemengde projecten kan de aanleg van een groenvoorziening worden bekostigd door gemeentelijke gronduitgifte, het heffen van een baatbelasting of het sluiten van een exploitatieovereenkomst. In het laatste geval draagt de exploitant die rood realiseert bij in de kosten van groen, bijvoorbeeld door verevening. Met het oog hierop is een exploitatievergunningstelsel in voorbereiding. Dit alles speelt zich in principe af op lokaal niveau. Bovenplanse verevening is alleen mogelijk als gemeenten daarover vrijwillig afspraken

maken. Er is tot nu toe nog maar één voorbeeld bekend van een regionale exploitatieverordening.

# 3. Parallelsessies

## 3.1. Publiek-publieke samenwerking

Voorzitter: Theo Vogelzang (LEI); inleiding Peter Kurstjens (PPS-bureau Landelijk Gebied); verslag Trond Selnes (LEI).

Als casus behandelde Peter Kurstjens 'Groningen Meerstad'. Dit project ontstond toen Groningen een uitleggebied zocht voor verstedelijking, naar aanleiding van de aanduiding als nationaal stedelijk netwerk in het Structuurschema Groene Ruimte. Het gebied was een verpauperd agrarisch gebied. De provincie wilde een integraal plan ontwikkelen, nadrukkelijk met aandacht voor meer dan eigen doelen. Ook andere actoren moesten zich goed in het plan kunnen vinden. Voor het Ministerie van LNV, beleidsdirectie Noord, lag de relevantie in het beleidskader 'Groen in en om de stad'. Rood en groen in balans staat bij LNV centraal. Het ministerie van VROM had ook wel een belang in het project, vooral via de inspectie. Voor de provincie en gemeenten (Groningen en Slochteren) lagen de voordelen in het gezamenlijke optreden. Afzonderlijk kunnen ze weinig. Voor het waterschap (Hunselaar) ging het om de waterberging. De overheden waren dus blij met het project. De vraag was vervolgens of het project door de overheden zelf uitgevoerd moest worden, of dat er gezocht moest worden naar een PPS-constructie. De keuze voor een PPS was snel gemaakt. Rood-met-groen opties vragen om een PPS-benadering.

De discussie ging van stapel met de vraag hoe speculatie binnen zo'n concept voorkomen kan worden. Hoewel speculatie misschien niet helemaal te vermijden is, moet deze worden aangepakt door daar op afgestemde afspraken. Het probleem van rivaliserende projectontwikkelaars is inherent aan dit soort projecten. In dit geval werd een intentieverklaring als startpunt gekozen. Het is een nogal informele afspraak, maar wel richtinggevend. Afsproken werd om alle gronden gelijk te waarderen, zodat grondposities geen rol meer spelen. Daardoor kon de aandacht gericht worden op kwaliteit en uitvoering, in plaats van op posities en belangen. De participanten werden verenigd in een Grondexploitatie maatschappij Meerstad.

Planologische onduidelijkheid is onvermijdelijk zolang niet vast staat wat er precies gaat gebeuren en hoe het effect is op beleidsdoelen. VROM geeft op deze basis een 'ja-mits' reactie. In antwoord op de vraag hoe men tot kwaliteit kan komen, wordt gewezen op de factor risico. De overheid dient een politiek risico te nemen, evenals private



ondernemingen marktrisico dienen te nemen. Nu is 'de overheid' zowel vergunningverlener als deelnemer in de exploitatiemaatschappij. Een dubbelrol dus. Er wordt vervolgens gewezen op het gevaar dat marktpartijen onvoldoende actief een rol spelen. Wellicht worden daardoor weinig tegengeluiden naar voren gebracht.

De verdere discussie spitst zich toe op de drie onderwerpen: proces, exploitatiemaatschappij en financiering.

### **Proces**

De vraag waar de publiek-publieke samenwerking blijft in het verhaal leidt tot discussie over hoe het proces en de regierol in een dergelijk project ingevuld kan worden. In principe wordt de publiek-publieke kant (net als de publiek-private kant) via onderhandelingen geregeld. Deze onderhandelingen en de procesbegeleiding zijn in het geval van Groningen-Meerstad uitbesteed aan een adviesbureau (Akroconsult). Voor marktpartijen is de overheid vaak een 'black box'. Wederzijds begrip vereist inzicht in elkaars mogelijkheden en beperkingen. Een neutraal procesbemiddelaar kan beter overkomen op de partijen. Met een intentieverklaring hebben de partijen een eerste stap gezet op weg naar dit inzicht. Overheden werken nu aan een protocol waarin de bedoelingen en acties vastgelegd kunnen worden. Via een stuurgroep, geleid door GS, wordt een en ander afgestemd. Een discussiepunt betreft de verschillende rollen van de diverse overheden. 'De overheid' bestaat niet. Maar voor marktpartijen is dit niet altijd begrijpelijk. Overheden komen soms over als stimulator of facilitator, maar ook als maker van (nieuw) beleid of vergunningsverlener c.q. toezichthouder.

### **Exploitatiemaatschappij**

De exploitatiemaatschappij wordt het gezamenlijke kader waarin men werkt. Nu loopt er een haalbaarheidsstudie voor deze exploitatiemaatschappij. De vraag is hoe de kikkers in de kruiwagens kunnen blijven. Een deel van het antwoord is dat de winst goed verdeeld wordt, maar ook dat de winst in het gebied blijft. Ook de winst van private partijen. Cruciaal wordt de vraag over zeggenschap. In dit geval volgt zeggenschap de ratio van deelname. Veranderingen gaan via de stuurgroep.

### **Financiering**

De financiering en verrekening gaat via de exploitatiemaatschappij. In de groep wordt de stelling gelanceerd dat een openruimteheffing dit overbodig zou maken. Op dit moment buigt men zich hier over bij het ministerie van VROM in Den Haag. Verder is er nog de vraag wat te doen met het geld, ook op de wat langere termijn.

In het laatste deel van de groepssessie mochten de deelnemers een aantal kernpunten of vragen achterlaten voor de plenaire sessie. Daarbij kwamen de volgende zaken aan de orde:

#### **Met betrekking tot 'proces':**

- Het is lastig om alle overheden op een rij te krijgen. De oplossing moet gezocht worden in een soort 'één-loket-aanpak' met een duidelijk regie. Daarbij is het nodig om de processen binnen en tussen de overheden zelf in acht te nemen.
- Traditionele spelregels gebaseerd op onderhandelen vanuit machtsposities moeten worden losgelaten en vervangen door creatie van (integrale) kwaliteit. Diverse visies dienen op elkaar gelegd te worden en/of nieuwe visies moeten worden ontwikkeld.
- Het omgaan met planologische grenzen verdient aandacht.
- Het verdient overweging om in de onderhandelingsfase tussen publieke en private partijen een "neutraal" adviesbureau in te schakelen.

#### **Met betrekking tot 'exploitatiemaatschappij':**

- Kunnen doelstellingen voor rood-groen-blauw worden gerealiseerd via publiek-publieke samenwerking (plus marktaanbesteding), of door publiek-private samenwerking zonder aanbesteding?
- Een exploitatiemaatschappij kan worden opgezet in combinatie met een grondbank, ondersteund door een exploitatieovereenkomst.
- Publieke partijen zullen voor hun reguliere taken die in het project worden gerealiseerd ook geld in de exploitatiemaatschappij moeten inbrengen.
- Een grondexploitatiemaatschappij is een goede gedachte, mits private partijen vanaf het begin worden betrokken bij het opstellen van een masterplan.
- Een exploitatiemaatschappij moet alle grond in handen hebben, waarbij partijen zich inkopen in ruil voor een zeker belang c.q. taakstelling.
- Overheden zouden gezien de te verwachten baten op zijn minst ook enig financieel risico mogen of moeten lopen.

#### **Met betrekking tot 'financiering':**

- Waterberging en een daaraan gekoppelde recreatieplas zijn te financieren uit 'schadevergoeding' op basis van de waterschapsheffing van de stad Groningen (die de eigen stad dicht gebouwd heeft) en uit verkoop van uitgegraven grond.
- De groene inrichting kan ook worden meebetaald door de uitvoering van (extra) zandwinning.
- Beheer groene functies van dit gebied valt mede te financieren uit de inkomsten die de gemeente krijgt uit OZB.
- Het zou verstandig zijn te wachten op de invoering van de Openruimteheffing!

- Er moet bestuurlijke overeenstemming zijn dat alleen goedkeuring aan de bouw wordt gegeven als er een bepaald bedrag per woning beschikbaar komt voor groen/blauw ontwikkeling.
- De financiering van rood moet ook worden benut voor aankoop en realisatie van groen. Projectontwikkelaars krijgen “slechts” een redelijke vergoeding voor hun risico’s.

### **3.2. Juridische instrumenten**

Voorzitter: Peter Overwater (Overwater BV); inleiding Richard van der Sloot (KOLPRON); verslag Gijs Kornmann (LEI).

Gestart werd met de presentatie van een fictieve casus van een gemeente die, ten behoeve van de werknemers van een nog te vestigen bedrijf/industrie, ruimte en dus grond wil vrijmaken voor de bouw van luxe woningen. Als start voor de discussie werd aan de sessiedeelnemers gevraagd welke (grondverwerving-)strategie de gemeente het beste zou kunnen uitvoeren om zijn doel te bereiken.

Vragen die in dit verband aan de orde kwamen:

- Moet de gemeente zelf de benodigde gronden gaan verwerven of is het raadzaam dit te laten doen (al dan niet in samenwerking) door een projectontwikkelaar?
- Hoe voorkomt de gemeente excessieve speculatie waardoor de financiële haalbaarheid van het project in gevaar komt?
- Hoeveel planologische duidelijkheid wil de gemeente verschaffen naar de zittende grondeigenaren en hoe snel wil ze dat doen?
- Is de gemeente bereid het dreigement van onteigening ook daadwerkelijk uit te voeren?
- Hoe geef je vorm en inhoud aan termen als 'ontwikkelingsgericht plannen' en een 'ontwikkelingsgericht bestemmingsplan'?
- Hoe gaat de gemeente om met de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en hoe zou ze er eigenlijk mee om willen gaan?

#### **Aansturing**

In de daaropvolgende discussie was iedereen het er snel over eens dat grondverwerving niet alleen een belangrijk maar ook een delicaat onderwerp is in de planrealisatie. Het ontbreekt ons niet aan technisch-juridische instrumenten en middelen. De complexiteit wordt eerder veroorzaakt door het unieke van elke situatie en elk project. Het unieke vraagt om (bestuurlijke) aansturing en een (te ontwerpen en te kiezen) proces op maat. In de praktijk blijkt dat van casussen weliswaar veel kan worden geleerd maar ook dat een

generieke landelijke oplossing niet mogelijk en ook niet wenselijk is. Van bestuurders wordt daarbij een grote mate van tact en behendigheid gevraagd.

### **Proces**

Wanneer en hoe snel moet er gekozen worden voor de duidelijke maar vaak ook harde lijn van gedwongen grondverwerving middels onteigening en hoe lang moet er tijd en energie gestopt worden in pogingen om tot een voor alle partijen bevredigend compromis, of liever nog een win-win situatie, te komen? Voor economisch harde bestemmingen als gebouwen en infrastructuur vinden we het normaal dat het instrument van onteigening wordt gehanteerd, maar voor zachtere bestemmingen als natuur en recreatie vinden we dat er slechts op vrijwillige basis mag worden verworven. Voor de agrariër en grondeigenaar die weet dat de aankopende partij 'heel graag wil kopen doch slechts op vrijwillige basis' is dit een welhaast ideale onderhandelingspositie, waarin vooral geen haast moet worden getoond.

### **Financiën**

De overheid heeft weliswaar de planologische bevoegdheden en instrumenten om gronden geschikt te maken voor andere functies, maar zij wil tegelijkertijd geen of weinig financieel risico lopen bij de verdere planrealisatie, zeker niet wanneer in de eindfase sprake is van een private exploitatie. Reden genoeg voor een gemeente om al in een vroeg stadium te zoeken naar (financiële) samenwerking met private partijen voor de meer risicovolle onderdelen van de planrealisatie. De mate van risico is in belangrijke mate afhankelijk van de doorloop- en realisatietijd van de plannen en van het te behalen rendement. Waar de overheid i.c. bestuurders en politiek vooral worden afgerekend op het maatschappelijke rendement, zal het private partijen veelal te doen zijn om het financiële rendement, liefst binnen zo kort mogelijke tijd.

De politicus-bestuurder laveert daarbij maar al te vaak tussen een private partij die financieel haar nek wil uitsteken maar wel rendement wil zien en burgers die het onacceptabel vinden dat er buitensporige winsten worden behaald over de ruggen van medeburgers.

## **3.3. Publiek-private financieringsconstructies**

Voorzitter: Bart-Bram Spruit (KOLPRON); inleidingen Henk de Graaf (Amstelland Ontwikkeling) en Nico Harkes (Kolpron); verslag Leo Douw (LEI).

Henk de Graaf presenteerde ter inleiding op de meta-sessie en aansluitende discussie een ontwerp voor het "Park Overbetuwe" in het uitbreidingsgebied van Arnhem. Uitgangspunt daarbij vormde een verzameling van niet eenvoudig te combineren wensen en eisen van

de lokale en provinciale overheid. Het gebied moet bijvoorbeeld plaats bieden aan een ecologische verbindingszone, een 18 holes golfbaan, een loofbos, cultuurhistorische elementen (kasteelresten) en het moet openbaar toegankelijk zijn. Hoe krijg je een zodanig ontwerp dat het ook nog financierbaar is? In het ontwerp van Amstelland Ontwikkeling zijn daartoe twaalf landhuizen in drie clusters opgenomen.

Nico Harkes presenteerde een berekeningsmethodiek voor natuurcompensatie. Leidend beginsel daarbij is dat niet kwantiteiten maar kwaliteiten met elkaar moeten worden vergeleken. Iedere vorm van ruimtegebruik op een bepaalde plek krijgt daarom een kwaliteitsindex mee, aan de hand waarvan de totale kwaliteitswaarde van een gebied voor en na aanpassingen kan worden berekend. Daarbij kunnen verschillende waarderingsmethoden worden toegepast, zoals WTP, avoidance costs e.a.. Als het om compensatie van oppervlakte gaat, wordt gezocht naar vervangingsgebieden die qua locatie, omvang en kwaliteit aansluiten bij het aangetaste gebied. Voor tijdelijk kwaliteitsverlies door het langzame verloop van een vervangingsproces en voor het daarmee samenhangende aanloopbeheer wordt een financiële of kwantitatieve toeslag verstrekt. De methode is ondermeer toegepast bij de ontwikkeling van een recreatiegebied ter compensatie van Rotterdam mainport, en voor grondaankoop ter compensatie van de A73 bij Roermond.

### **Inventarisatie van vragen**

Vervolgens kregen de aanwezigen de gelegenheid om één of meer vragen rond publiek-private financieringsconstructies op papier te zetten, zo mogelijk met een suggestie voor een oplossingsrichting. Clustering van deze vragen leidde tot de volgende centrale aandachtspunten:

- *Hoe bevorder je de maatschappelijke betrokkenheid?*

Bij maatschappelijke betrokkenheid gaat het om vergroting van het draagvlak, ook voor de financiering, door de burger directer bij de projectontwikkeling te betrekken. En niet alleen de burger in zijn rol van huizenbezitter, recreant of natuurliefhebber. Ook de boer is in veel opzichten betrokken en kan bijvoorbeeld in landgoedverband een medebeherende rol vervullen.

Een oplossingsrichting zou kunnen zijn om burgers hun wensen al te laten inbrengen voordat er een plan is. Daarbij doet zich het probleem voor dat sommige nieuwbouwwijken juist ontstaan in aansluiting op al aanwezig groen. De vraag naar groen loopt dan vooruit op die naar huizen, en de bewoners die de vraag zouden moeten sturen, zijn er nog niet. Een meer algemene oplossing is om de kosten van de groenprojecten zichtbaar te maken in de prijsopbouw van grond en woningen. Ook daaraan zijn problemen verbonden. In een woningprijs zitten veel elementen die geen relatie hebben met de directe omgeving en met voorzieningen voor de bewoners. Zo

worden duurdere woningen vaak gebruikt voor medefinanciering van sociale woningbouw op gemeentelijk niveau.

Er zijn blijkbaar geen gemakkelijke oplossingen voor versterking van de maatschappelijke betrokkenheid voorhanden. Wel kan worden geconstateerd dat het communicatietraject in de ontwikkeling van groenprojecten steeds belangrijker wordt, vaak zonder dat dit het karakter van inspraak krijgt.

- *Bovengemeentelijke samenwerking*

Hoe kun je plannen van verschillende gemeenten aan elkaar koppelen tot regionale projecten, vooral waar de ene gemeente overwegend groene belangen heeft en de andere overwegend rode? Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de aantrekkelijkheid van een stedelijk uitloopgebied in een aangrenzende gemeente. Voorbeelden zijn Delft, dat het initiatief genomen heeft voor een samenwerking met Schipluiden, de Drechtsteden, waar 6 gemeenten met elkaar 14 regionale locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen ontwikkelen, en de reconstructie van de Gelderse Vallei. Om dit soort initiatieven succesvol te maken is in ieder geval een zekere vorm van gedrevenheid (vaak persoonsgebonden) nodig, maar dat is niet voldoende. Als belangrijke voorwaarden worden genoemd dat er een 'trigger' is in de vorm van een duidelijk gemeentelijk eigenbelang, waardoor het proces op gang gebracht kan worden. Wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken gemeenten is eveneens een punt dat de samenwerking bevordert. Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt overigens soms ook politiek gestimuleerd om het beoogde doel te bereiken. Nog een belangrijke voorwaarde die wordt genoemd voor het slagen van regionale samenwerking is de aanwezigheid van een bovenlokale regie. Een taskforce op provinciaal niveau kan helpen om de samenwerking vorm te geven en een situatie van intergemeentelijk verevening te bereiken. Een helder programma van eisen gebaseerd op een kwalitatieve benadering kan daarbij een nuttige functie vervullen.

- *De werking van het groen-door-rood principe*

Centrale vraag hierbij is of en hoe je de belevingswaardeverandering dicht bij huis (aantasting van groen) kunt compenseren door maatregelen op een verder weg gelegen locatie. Kun je bijvoorbeeld het door de afstand veroorzaakte kwaliteitsverlies compenseren door meer kwantiteit? De overheersende opvatting hierover is dat dat op individueel niveau in principe niet werkt. Groen-door-Rood werkt als compensatiemechanisme alleen op collectief niveau, en vereist dan ook ingrepen van bovenaf. Dat betekent tevens dat er zoveel mogelijk naar gestreefd moet worden om dicht bij huis te compenseren, omdat daardoor het 'lek' in belevingswaarde zo klein mogelijk kan blijven.

- *De relatie tussen grondprijs en verwervingsbeleid*

Hierbij is het belangrijkste discussiepunt of gemeenten pas grond moeten aankopen als er een plan is, of dat zij min of meer permanent en anticiperend op de grondmarkt moeten opereren. Dit laatste voorkomt explosieve grondprijsstijgingen op het moment dat plannen naar buiten komen, maar het brengt anderzijds een speculatief element in het gemeentelijk grondbeleid. De meningen op dit punt lopen dan ook uiteen. Veel gemeenten zijn ook te klein en hebben te weinig speelruimte om op een verantwoorde manier een anticiperend grondverwervingsbeleid te kunnen voeren. Samenwerking met een particulier bedrijf of in provinciaal verband zou daarbij een optie kunnen zijn.

Naast bovengenoemde thema's werden in deze parallelsessie nog twee groepen van aandachtspunten geïnventariseerd, die echter door tijdgebrek niet meer in de discussie aan bod konden komen. Het betreft:

- risicobeheer in financieringsconstructies;
- de waardering van kwaliteit.

## 4. Plenaire discussie

Onder leiding van André van der Zande (Alterra).

Op grond van de reportages vanuit de parallelsessies kwamen in de plenaire discussie per thema nog de volgende zaken aan de orde:

### **a) publiek-publieke samenwerking als onderdeel van PPS-projecten**

Ten aanzien van de haalbaarheid van PPS-projecten met een exploitatie-maatschappij als uitvoerend orgaan bestaan nog veel vragen. Het benutten van een exploitatie-maatschappij is op zich niets nieuws. De kern is vrijwilligheid. Dat betekent dat de afspraken juridisch niet hard te maken zijn en dat aanvullende instrumenten (zoals onteigening) van groot belang zijn. Door in te spelen op wederzijdse afhankelijkheden kan men iets van een win-win situatie creëren. Men kan daarbij spreken van financial engineering of zelfs social engineering. Het is vaak niet duidelijk wie de regie moet voeren bij het opstellen van gebiedsplannen. Het is in principe aan de regio zelf om zo'n plan te maken. Leidraad zou daarbij kunnen zijn 'schetsen, tekenen en rekenen'.

Het financieringsprobleem bij PPS doet zich vooral voor ten aanzien van regionaal groen. Met een openruimteheffing liggen daar wellicht mogelijkheden. In principe is een openruimteheffing echter alleen een financiële constructie, waar niet noodzakelijkerwijs ook een plan aan is gekoppeld. Er is dan in wezen weinig verschil met groenfinanciering uit algemene middelen. De vraag of een openruimteheffing in bepaalde gevallen als een substituut kan worden gezien voor een PPS-project, bleef in de discussie deels in de lucht hangen. Maar de stelling werd geponereerd en de vraag wordt momenteel behandeld in kabinetskringen.

### **b) juridische instrumenten**

Er blijkt in de praktijk een blijvende behoefte aan ontwikkeling van kennis en kunde op het gebied van publiek-private constructies. Doel daarvan is niet om tot een sluitend generiek concept te komen maar vooral om een veelheid aan keuzemogelijkheden te creëren welke, afhankelijk van problematiek en situatie ter plekke, kunnen leiden tot de meest wenselijk combinatie van partijen, instrumenten en middelen. Eigen aan samenwerkingsverbanden is dat de deelnemende partijen (publiek en privaat) voordeel weten te behalen uit de samenwerking. Om dat voordeel meetbaar te maken is kennis nodig over de belangen en daarbij horende waarden van het project voor ieder van de deelnemende partijen. Deze informatie is niet alleen nodig om partijen te doen besluiten al dan niet verder samen te werken (go-no-go), maar zij vormt ook de basis voor een financiële



verdeelsleutel voor grondverwerving, inrichting en exploitatie, als het plan daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Samenvattend: ervan uitgaande dat in de toekomst meer zal worden samengewerkt, bestaat behoefte aan een verdere ontwikkeling en verspreiding van kennis en kunde op de gebieden van bestuur, financiële waardering en processen.

### **c) publiek-private financieringsconstructies**

Op het punt van de maatschappelijke betrokkenheid komt de suggestie naar voren om een duidelijke scheiding te maken tussen de 'pré-PPS' fase en de feitelijke realisering van PPS. In de voorfase ligt het accent meestal op het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak. Daarna moet pas worden geïnventariseerd wie er daadwerkelijk willen meedoen in het PPS-traject, en die betrokkenen moeten dan ook een substantiële rol krijgen bij de invulling van de publiek-private samenwerking. Een soort trechter-model dus. Bij de discussie over het gemeentelijk grondbeleid is er een overwegende voorkeur voor een actief en anticiperend aankoopbeleid. Met het oog op de speculatieve aspecten wordt daarbij geadviseerd dat gemeenten en provincies meer kennis opbouwen voor het maken van risicoanalyses. De ervaring leert dat in gemeenten met een ruime grondbank het planningsproces soepeler kan verlopen dan wanneer er geen grond achter de hand is. Maar ook is er de ervaring van de jaren '80, toen veel gemeenten ruime grondaankopen deden (bijvoorbeeld met het oog op de ontwikkeling van industrieterreinen), om vervolgens met de grond te blijven zitten en in een artikel-12 status te verzeilen.

## 5. Afsluiting

Tot slot van de bijeenkomst gaf de dagvoorzitter aan dat de ideeën die in de workshop ter tafel zijn gekomen, door InnovatieNetwerk en KING nader op hun bruikbaarheid zullen worden bekeken. De resultaten van de gedachtevorming zullen schriftelijk worden teruggekoppeld naar de deelnemers. Bovendien wordt iedereen uitgenodigd om mede naar aanleiding van deze workshop nieuwe ideeën over instrumenten of projecten bij het netwerk in te brengen, ook als ze nog in een ontwikkelingsstadium verkeren. Zoals ook in de discussies bleek, is vaak een 'duwtje van buiten' nodig om op zichzelf bruikbare initiatieven ook daadwerkelijk in gang te zetten. KING wil daarbij graag een bemiddelende en stimulerende rol vervullen.

# Lijst van deelnemers

Blonk, P.	Rana Architecture
Boer, R.P. de	Arcadis Ruimtelijke Ontwikkeling
Boer, Mw. I.C. de	Wageningen UR
Boersma, A.	SBB Regio Fryslân
Boersma, F.	SBB
Booij, R.E.	Grontmij AenT
Brink, H.	SBB
Bruinsma, G.	Kolpron
Cooten-Koen, S.D. van	DLV Makelaardij
Dekker, G.	Ecerijs-Kolpron
Dielissen, H.	SBB
Dijk, J. van	Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen
Dijksterhuis, G.B.	Rabobank Nederland
Dongemans, H.	P2 Managers
Dooper, D.	Regionale Directie Domeinen IJsselmeerpolders
Douw, L.	LEI
Eck, van	Ingenieursbureau BCC
Fris, Mw. S.	Prov. Gelderland
Gelswijk, A. van	Min. van LNV
Graaf, H. de	Amstelland Ontwikkeling
Harkes, N.	Kolpron
Hillebrand, J.H.A.	InnovatieNetwerk
Hoef, van de	SBB
Hout, H.M. van der	SBB
Hubers, H.	Waterschap Vallei en Eem
Hüner, E.	Ministerie van VROM
Jagan, A.	EUR
Jonge, M. de	Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland (SNK)
Kamphorst, E.	Gemeente Oldebroek
Karssen, A.	Oranjewoud
Kool, L.	Min. van LNV, Directie Oost
Korevaar, H.	PRI
Kornmann, G.J.	LEI
Krol, J.	Projectbureau Overes en Kaden van de Friese Waterschappen
Kuijper, H.M.H.	Min. van LNV
Kurstjens, P.H.A.M.	DLG
Kweekman, H.S.	Prov. Noord-Holland
Loenen, P. van	PRI

Maarel, A.J.G. van der	Tauw
Montfrans-Hartman, Mw. G.W. van	KING
Neef, K. de	Stadsgewest Haaglanden/IOPW
Nijland, J.	Waterschap Groot Salland
Oei, P.T.	Rabobank Nederland
Osinga, S.D.	Wetterskip Boarn en Klif
Post, P.E.Th.M.	Opdenkamp Adviesgroep
Quint, S.M.	Amstelland Ontwikkeling
Reichart, N.	Arcadis Heidemij Advies
Rengerink, P.M.J.	Waterschap Groot Salland
Room, G.	Projectbureau Overes en Kaden van de Friese Waterschappen
Schepers, C.M.	SBB
Schippers, W.	EC-LNV
Seine, W.	Tauw
Selnes, T.	LEI
Sloot, R. van de	Kolpron
Smits,	Reconstructie Gelderse Vallei
Souwer, M.E.	InnovatieNetwerk
Spruit, B.B.	Kolpron
Steeg, W. van	DLV Groen & Ruimte
Steinmetz, P.H.A.	DLV Makelaardij B.V.
Tasseron, R.	Prov. Utrecht/SVGV
Teijgeler, C.	Prov. Gelderland
Verburg, Mw. A.H.E.	DLG
Verkaik, A.P.	InnovatieNetwerk
Vliet, W. van	Stichting Het Gelders Landschap
Vogelzang, Th.A.M.	LEI
Vries, Mw. H.E. de	EC-LNV
Wagemans, M.C.H.	InnovatieNetwerk/KING
Walgemoed, L.W.	Min. van LNV, Directie Noordwest
Weijling, R.P.	Waterschap Groot-Geestmerambacht
Werken, G. van de	DLG
Westra, Mw. K.L.	Min. van LNV
Wolters, Z.	Waterschap Groot-Geestmerambacht
Zandbrink, H. van	Prov. Gelderland
Zande, A.N. van der	Alterra
Zuuring, H.J.M.J.	Amstelland Ontwikkeling