

# HET IJZER SMEDEN ALS HET HEET IS

Naar een tijdige samenwerking tussen overheid en markt bij gebiedsontwikkeling.



eindschrijving bij de opleiding MCD® jaargang 2004-2006  
drs. R.W.P. van Oostrum

begeleiding door drs. A. Wolting

Utrecht, augustus 2006

Op de cover:

**Samenwerking** (theekopjes met schotel) door Bob van Schie:

"Dit ontwerp is tot stand gekomen door het contact met Jan van der Vaart. Hierin heb ik het koffie drinken wel erg letterlijk genomen. Het 'samen koffie- en / of thee drinken' is een moment van delen. Hierbij wissel je vaak informatie uit. Het is een poging tot een poëtische uitspraak in het samen zijn. En tegelijkertijd een commentaar daarop. Want je kunt nooit gelijktijdig uit deze kop drinken, doordat het ontwerp uit twee communicerende vaten bestaat".

## Samenvatting

Het onderwerp van deze scriptie is de 'timing' van de start van samenwerking tussen de publieke en de private partijen bij gebiedsontwikkeling'. Vanuit diverse theoretische invalshoeken komt het sturen vanuit netwerken en samenwerking naar voren als een passende reactie op de vooral complexere maatschappelijke context. Voor het ruimtelijke planningsproces heeft deze ontwikkeling geresulteerd in het concept van ontwikkelingsplanologie.

De karakteristieken daarvan zijn samengevat in een zestal zogenaamde *sturingsaspecten* en een vijftal *meerwaardeaspecten*.

De *sturingsaspecten* zijn: netwerksturing; locatie boven territorium; plaats, identiteit en visie; 'integrerend' ontwerpen; ruimtelijke planvorming koppelen aan ruimtelijke investeringen; vroegtijdig sturen op de uitvoering.

De *meerwaardeaspecten* zijn: groter draagvlak; duidelijkheid over belangen en doelen leidt tot vertrouwen en respect; risicobeheersing; efficiencywinst door meer kennis, kunde en expertise; snellere realisatie van projecten.

Uit de sturingsaspecten valt af te leiden dat een vroegtijdig betrokkenheid van marktpartijen in het proces van gebiedsontwikkeling wenselijk is. Echter, het moment van start samenwerking wordt in de beschrijvingen over het begrip ontwikkelingsplanologie niet helder gedeut.

Inmiddels is veel kennis opgebouwd en toegankelijk gemaakt door middel van een serie handleidingen die betrokkenen moeten ondersteunen bij het maken van de juiste proceskeuzes in de complexe processen van gebiedsontwikkeling. Mijn conclusie is dat er ook binnen dit materiaal geen sprake is van een duidelijke stellingname over het moment, binnen de algemeen aanvaarde fasering van het gebiedsontwikkelingsproces, vanaf wanneer publiek en privaat het beste kunnen samenwerken om een optimaal resultaat te bereiken. De handleidingen laten de gebruikers veel ruimte en vrijblijvendheid om naar eigen inzicht het moment te bepalen waarop private partijen betrokken worden in het proces.

Naast de theorie zijn een vijftal praktijkvoorbeelden onderzocht. Zowel in de handleidingen als in de praktijk wordt de meerwaarde van vroeg samenwerken onderkend. Toch kan ook worden geconcludeerd dat de juiste timing van de samenwerking op diverse plekken onder druk staat als gevolg van het uitblijven van publiek-publieke overeenstemming over de uitgangspunten en koudwatervrees en/of weerbarstigheid bij sommige overheden om de markt tegemoet te treden.

In de handleidingen wordt gewerkt met een in het vakgebied algemeen aanvaarde fasering van het gebiedsontwikkelingsproces: Initiatief – haalbaarheid – realisatie – exploitatie/beheer. Kijkend naar de activiteiten die in de haalbaarheidsfase dienen te worden uitgevoerd, gaat de theorie van ontwikkelingsplanologie er van uit dat de haalbaarheidsfase door publiek en privaat samen wordt doorlopen. In de voorbeeldprojecten is ook aangetoond dat er goede resultaten worden behaald als er bij de start van de haalbaarheidsfase een visie is die reeds wordt gedeeld door de publieke en private partijen.

Om te bewerkstelligen dat er in gebiedsontwikkelingen steeds tijdig wordt gestart met samenwerken tussen publieke en private partijen bepleit ik een aanscherping van het faseringsschema zoals dat in de handleidingen voor PPS bij gebiedsontwikkeling is te vinden. De meeste duidelijkheid ontstaat wanneer tussen de initiatief- en de haalbaarheidsfase een aparte fase wordt ingebouwd, namelijk de selectiefase.

Deze apart ingebouwde selectiefase dient te worden voorbereid in de initiatieffase onder andere middels de samenwerkingsvisie gekoppeld aan de projectopgave. Dit biedt op de overgangsmomenten

tussen de fasen de gelegenheid tot *verantwoording* over en *toezicht* op de uitvoering van de grote gebiedsontwikkelingsprocessen in Nederland. Het bovenlokale maatschappelijk belang van deze projecten en de grote inzet die daarmee (zowel financieel als qua menskracht) is gemoeid, rechtvaardigen deze insteek.

## Voorwoord

Deze scriptie vormt voor mij de afsluiting van de postdoctorale opleiding Master of City Developer. Vanaf september 2004 heb ik deze studie met veel plezier naast mijn werk gevolgd. De combinatie van de dagelijkse praktijk in projectontwikkeling met de interessante stof en sprekers in de opleiding, zet veel aan tot nadenken over het vakgebied. Mijn bijzondere belangstelling gaat uit naar de samenwerking in gebiedsontwikkeling tussen markt en overheid, omdat het zo evident is dat het welslagen van projecten zo nauw samenhangt met een goede samenwerking. Het tot stand brengen van die samenwerking op het juiste moment vormt daar één onderdeel van en dat is het onderwerp van voorliggende scriptie.

Op deze plek wil ik graag mijn dank uitspreken aan mijn werkgever AM, die mij in de gelegenheid heeft gesteld deze opleiding te volgen. Daarnaast wil ik Bert Wolting bedanken voor de plezierige en waardevolle begeleiding bij de totstandkoming van deze scriptie. Tenslotte wil ik de geweldige steun van het thuisfront niet onbenoemd laten.

Ron van Oostrum

Utrecht, augustus 2006



## Inhoudsopgave:

Samenvatting

Voorwoord

	Pagina
1 inleiding	9
1.1 achtergrond	9
1.2 probleemdefinitie	9
1.3 doelstelling en scope	10
1.4 beschrijving van de onderzoeksgebieden	10
1.5 onderzoeksvragen	10
1.6 benadering en structuur van wat er volgt	11
1.7 onderzoeksmethode	11
2. theoretisch kader	12
2.1 maatschappelijke context	12
2.2 ontwikkelingsplanologie: het concept	17
2.3 analysekader	21
3. onderzoeksgegevens	23
3.1 handleidingen publieke private samenwerking	23
3.1.1 Handleiding: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling	24
3.1.2 Handleiding: Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling	28
3.1.3 Handleiding: Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling	33
3.1.4 Handleiding: Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid	34
3.1.5 Handleiding: Publiek private & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies	35
3.2 onderzoek praktijkcases	43
3.2.1 Meerstad Groningen	43
3.2.2 Wieringerrandmeer	47
3.2.3 Bloemendalerpolder	51
3.2.4 Bergen op Zoom	53
3.2.5 Hart van de Heuvelrug	56
4. analyses en discussie	61
4.1 sturingsaspecten van ontwikkelingsplanologie	61
4.1.1 Netwerksturing	61
4.1.2 Locatie boven territorium	62
4.1.3 Sturen vanuit plaats en identiteit	62
4.1.4 Integrerend ontwerpen	63
4.1.5 Ruimtelijke planvorming koppelen aan ruimtelijke investering	64
4.1.6 Stuur vroegtijdig op de uitvoering	65
4.2 meerwaardeaspecten van ontwikkelingsplanologie	65
5. conclusies en aanbevelingen	69
5.1 korte terugblik	69
5.2 conclusies	70
5.3 aanbevelingen	71
5.3.1 Selectiefase	71
5.3.2 Afsluiting fasen verantwoorden	74
Literatuurlijst	
Lijst van geïnterviewde personen	
Lijst van figuren	





## 1 inleiding

### 1.1 achtergrond

Sinds de verschijning van de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* en de *Nota Ruimte* (2004) staat ontwikkelingsplanologie hoog op de agenda van beleidsmakers en ontwikkelaars. In deze vorm van planologie wordt de aloude, vaste volgorde bij de ruimtelijke ontwikkeling (eerst planologie - dan projectontwikkeling) losgelaten. In plaats daarvan komen de competenties van overheid en ontwikkelaars in een vroeg stadium bij elkaar. Het doel daarvan is dat meerwaarde voor alle partijen ontstaat.

Inmiddels is her en der de daad bij het woord gevoegd. Er zijn pilotprojecten aangewezen, provincies hebben de ruimte gekregen om grondontwikkelingsactiviteiten te ontplooiën. Ook het Rijk heeft een Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf opgericht (GOB) om risicodragend te participeren in publiek-private samenwerking (PPS).

In de literatuur onderkent men alom de meerwaarde van de vroegtijdige samenwerking tussen overheid en markt. Er moet, zo wordt (ook in de MCD-opleiding) aangegeven, een goede balans zijn tussen de verschillende competenties in het proces. Constant moet worden gestuurd op een juiste mix van marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen.

De praktijk is altijd anders dan de theorie. Bij een aantal gebiedsontwikkelingen die nu actueel zijn, zie ik een duidelijke worsteling bij de publieke partijen. Men kampt met de vraag: op welk moment moeten of kunnen we de samenwerking met de markt zoeken of aangaan? Ook de evaluaties van de pilotprojecten en de adviezen hierover laten dat beeld zien. Publieke partijen maken te veel voorbehoud en wachten te lang met het inschakelen van private partijen bij de gebiedsontwikkeling. (Zie hiervoor o.a. De praktijk van gebiedsontwikkeling – tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005))

Hoe kansrijk ontwikkelingsplanologie dus ook is, de hamvraag lijkt te zijn: *hoe bepalen we het moment waarop de samenwerking moet worden aangegaan?* Hoewel er inmiddels veel is gepubliceerd over succesfactoren en randvoorwaarden van geslaagde pps-constructies, blijft die vraag letterlijk en figuurlijk boven de markt hangen. Blijkbaar helpen de publicaties onvoldoende om het ideale startmoment te bepalen.

**In deze scriptie onderzoek ik deze vraag. Ik ga na waar het probleem vandaan komt en hoe het kan worden opgelost.**

### 1.2 probleemdefinitie

Het verkeerde moment van aangaan van de samenwerking leidt tot verlies aan meerwaarde van die samenwerking. Voor de publieke sector kan het resulteren in een geringer maatschappelijk rendement of een grotere financiële bijdrage dan nodig wanneer privaat eerder was ingeschakeld.

Voor marktpartijen kan het betekenen dat zij competenties niet optimaal kunnen waarmaken waardoor zij de risico's onvoldoende kunnen (mee)managen of marktkansen onbenut moeten laten. De creativiteit en de visie waarover marktpartijen beschikken komen mogelijk niet of te laat in het proces van gebiedsontwikkeling terecht.

### 1.3 doelstelling en scope

Door het onderzoek in deze scriptie wil ik een bijdrage leveren aan de theorie of komen tot aanbevelingen die de publieke actoren helpen om het juiste moment van aangaan van de samenwerking met de markt, te bepalen.

Het gaat daarbij specifiek om het type projecten dat valt onder de noemer ontwikkelingsplanologie en waarvoor vaak ook de term gebiedsontwikkeling wordt gebruikt. Het zijn grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten met een lange doorlooptijd waar de integraliteit van de opgave vraagt om creativiteit, kennis en kunde die onvoldoende bij de overheid alleen aanwezig is. Het gaat hierbij om zaken als financieel management, risicomangement alsmede de relatie marktvrage – ontwerp – en (financiële) middelen, die in combinatie bijdragen aan een optimaal effectief en efficiënt resultaat van de opgave. Tegelijk speelt de overheid zelf een dermate belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen, bijvoorbeeld in termen van benodigd politiek en maatschappelijk draagvlak, proceduremanagement en risicodeling. Voor dit type projecten zijn dus de competenties van beide kanten nodig om het eindresultaat te kunnen bereiken.

Zoals aangegeven, richt ik mij op de vraag wat het meest optimale moment in het gebiedsontwikkelingsproces is waarop publieke en private partijen het best de samenwerking voor het vervolg van dat proces kunnen aangaan.

### 1.4 beschrijving van de onderzoeksgebieden

Nadat er eerst op basis van literatuurstudie een theoretisch kader is opgesteld, richt het onderzoek zich eerst op de zogenaamde handleidingen die de betrokkenen in de praktijk ter beschikking staan. Er wordt daarbij nagegaan of deze voldoende duidelijk en consistent zijn op het punt van de genoemde probleemstelling.

In het tweede deel van het onderzoek wordt van een aantal praktijkcases nagegaan welke leerpunten deze opleveren op het punt van de samenwerking tussen publieke en private partijen. Ook hier wordt dan met name de relatie gezocht naar het moment waarop die samenwerking van start is gegaan en de gevolgen daarvan voor de in de projecten behaalde meerwaarde door dat samenwerken. Bewust is hierbij gekozen voor een mix van projecten. Van het ene deel van de projecten is door anderen reeds aangegeven dat private partijen hier tijdig bij betrokken zijn terwijl bij de andere projecten hier juist kritiek op is geuit.

### 1.5 onderzoeksvragen

In de loop van dit onderzoek komen naast de hoofdvraag (wat is het meest optimale moment om de samenwerking tussen publiek en privaat te starten?) de volgende deelvragen aan de orde:

1. Wat zijn de karakteristieken van 'goede ontwikkelingsplanologie'?
2. Waar ligt de meerwaarde van de vroege samenwerking?  
*waardoor ontstaat meerwaarde (bijvoorbeeld in enkele van de cases)?  
benoem concreet de meerwaarde aspecten*
3. Wordt de meerwaarde algemeen onderkend?
4. Is er een zogenaamd "juiste moment" of ideaalplaatje te benoemen in een proces?
5. Zijn er situaties waar de timing verkeerd is en tot welke problemen leidt dat dan? Is de terughoudendheid in de praktijk waar te nemen en op welke wijze komt dan de meerwaarde van samenwerken onder druk te staan?
6. Aan welke voorwaarden dient voldaan te zijn om als publiek en privaat samen verder te gaan?

7. Aan welke factoren ligt het dat in een aantal gebiedsontwikkelingen, die zich zo nadrukkelijk lijken te lenen voor een vroegtijdige samenwerking tussen *overheid* en *markt*, die samenwerking toch moeizaam tot stand komt? Welke barrières zijn er?
8. In hoeverre voldoen de beschikbare handleidingen voor PPS bij gebiedsontwikkeling als hulpmiddel bij het maken van de keuze voor het samenwerkingsmoment? Zijn deze voldoende duidelijk op dit aspect?
9. In hoeverre kan inzicht in de fasering van het gebiedsontwikkelingsproces van nut zijn bij de momentbepaling. Welke methodieken zijn denkbaar om aan de (terecht of onterecht) gepercipieerde bezwaren voor vroegtijdige samenwerking tegemoet te komen?

## 1.6 benadering en structuur van wat er volgt

In hoofdstuk 1 is het onderwerp van deze scriptie afgebakend naar wat ik zou willen noemen 'de zoektocht naar de timing' van de start van samenwerking tussen de publieke en de private partijen bij gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 2 zullen vervolgens eerst vanuit de theorie, de achtergronden en de ontwikkelingen worden beschreven die hebben geleid tot een andere manier van werken in het hele ruimtelijke planningsproces. Daarna ga ik dieper in op het begrip en het concept ontwikkelingsplanologie dat een antwoord tracht te zijn op de veranderende maatschappelijke context. De vraag staat centraal: Wat zijn eigenlijk de karakteristieken van 'goede ontwikkelingsplanologie'?

Het antwoord op deze vraag vormt het analysekader waarop ik verder bouw. In het hoofdstuk 3 leg ik de relatie tussen dit analysekader en de wijze waarop daar in de praktijk van gebiedsontwikkeling mee om wordt gegaan. 'De praktijk' kent in dit geval twee invalshoeken te weten de 'praktische' handleidingen die zijn opgesteld om betrokkenen houvast te bieden bij een aantal vraagstukken waar men in de praktijk van gebiedsontwikkeling mee te maken heeft. Daarvan zal ik nagaan of die zich op het punt van de start van de samenwerking tussen publiek en privaat, voldoende duidelijk verhouden tot de karakteristieken van de 'goede ontwikkelingsplanologie'.

In de tweede plaats kijk ik naar een vijftal voorbeeldprojecten waar al in meer of juist mindere mate ervaring is opgedaan met het vroegtijdig in het proces gezamenlijk optrekken tussen publieke en private partijen.

Hoofdstuk 4 benut ik voor analyse en discussie alvorens in hoofdstuk 5 een aantal conclusies te trekken en tot aanbevelingen te komen.

## 1.7 onderzoeksmethode

Zoals aangegeven richt het onderzoek zich op literatuurstudie en bestudering van vijf praktijkvoorbeelden. Naast de meer wetenschappelijke literatuur en artikelen heb ik hierbij ook studie gemaakt van de handleidingen die in opdracht van het Kenniscentrum PPS zijn opgesteld. Verwacht mag worden dat deze voldoende sturing geven aan de inrichting van het proces van gebiedsontwikkeling. Dat laatste heb ik kritisch benaderd omdat ik ook onderzoek waarom het dan in sommige ontwikkelingen nog niet 'volgens het boekje verloopt'. De praktijkvoorbeelden heb ik bestudeerd door bij sleutelfiguren uit de projecten interviews af te nemen. Daarbij heb ik er zoveel mogelijk naar gestreefd steeds iemand van publieke en private zijde te spreken. Uiteraard heb ik mij hierop voorbereid door mij te verdiepen in de algemene kennis over het project.

## 2. theoretisch kader

In dit hoofdstuk schets ik vanuit de literatuur de achtergronden en verbanden die er toe leiden dat het in de huidige tijd noodzakelijk is op andere wijze te sturen in complexe beleidsprocessen zoals grote (stedelijke) gebiedsontwikkelingen. Die aangepaste sturing komt in de context van ruimtelijk beleid tot uitdrukking in het concept van ontwikkelingsplanologie. Wat daar onder wordt verstaan komt aan de orde in het tweede deel van dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattend toetsingskader dat op het voorafgaande is gebaseerd.

### 2.1 maatschappelijke context

#### Netwerkmaatschappij

In de huidige netwerkmaatschappij hebben fysieke, sociale en virtuele netwerken een prominente plaats ingenomen. Deze netwerken bepalen niet alleen in toenemende mate ons leven, maar ook de economie en de culturele, bestuurlijke en geografische verhoudingen. De huidige inrichting van steden en de vertrouwde vorm van sturing (planning en stedenbouw) staat hierdoor in toenemende mate onder druk (Wigmans 2004).

In veel steden in de westerse industrielanden vinden ingrijpende veranderingen plaats. Een geleidelijk veranderingsproces maakt plaats voor een in hoog tempo verlopend structureel transformatieproces. Dit stedelijk transformatieproces wordt vaak getypeerd als een overgang van een industriële stad naar een postindustriële, postmoderne stad. De stad vervult daarin een andere rol en functie binnen andere maatschappelijke en ruimtelijke kaders. De stad is zich aan het heroriënteren en herpositioneren (Hall noemt dit "reinventing the city") (Wigmans 2004).

De vertrouwde maatschappelijke en ruimtelijke kaders worden opgebroken. Er ontstaan nieuwe verbanden en betrekkingen. Traditionele en natuurlijke vestigingsfactoren van een stad verliezen hiermee aan betekenis. Nieuwe vestigingsfactoren winnen aan belang, zoals de aansluiting van de stad op fysieke netwerken (verkeer- en vervoersinfrastructuur) en non-fysieke netwerken (communicatie- en informatienetwerken). Maar ook factoren als uitstraling van de stad en haar culturele aanbod winnen aan belang (Wigmans 2004).

Castells (1996) stelt: "De netwerkmaatschappij schept nieuwe kansen en bedreigingen. Oude verbanden verliezen hun betekenis. Nieuwe kansrijke verbanden worden op flexibele wijze gecreëerd. De netwerken zijn daarbij uiterst dynamische organisatievormen, waarbij steden, regio's en bevolkingsgroepen die als consument of producent iets kunnen betekenen, snel kunnen worden opgenomen ("inschakelen"). Wanneer ze niet meer voldoen kunnen ze ook zo weer worden uitgesloten ("uitschakelen")."

#### Flexibele economie en stedelijke transformatie:

Door verbetering van transport en communicatie kunnen goederen in kortere tijd een grotere afstand afleggen. Een nieuwe ronde in de verdichting van tijd en ruimte dient zich aan, zie bijvoorbeeld de opkomst van hogesnelheidstreinen (HSL). Om een HSL-investering terug te verdienen ligt een ander type van ontwikkeling van de zones die onder de invloedssfeer van de HSL-stations liggen voor de hand. Het verdichten van de ruimte, die landen en regio's in toenemende concurrentie met elkaar brengt, bewerkstelligt een verhoogd bewustzijn van de eigen plaats in een steeds groter wordende samenhang (inzien van eigen pluspunten) (Wigmans 2004).

Overheidsorganen gaan moeizaam om met "de gewijzigde condities" (regio-overschrijdende netwerken), omdat zij processen organiseren met een specifiek tijdsverloop voor een specifiek

territorium ("stad"). Wanneer een stad deelgenoot wil blijven en mee wil profiteren van de nieuwe mogelijkheden die de netwerkmaatschappij biedt, dan zal een gemeentebestuur condities moeten creëren die de stad aantrekkelijk maken, gemeten aan de eisen die de flexibele, dynamische netwerkmaatschappij aan de stad stelt (Wigmans 2004).

Het stedelijk management zal dan ook een ontwikkeling moeten doormaken van 'bureaucratie' naar 'netwerksturing'. Bij bureaucratie gaat het om het instandhouden van het middelensysteem. Bij een netwerkonderneming (her)vormen (veranderde) doelen onophoudelijk het systeem van middelen. De componenten van het netwerk zijn zowel afhankelijk als autonoom ten opzichte van het netwerk. Ze kunnen deel uitmaken van andere netwerken met andere middelensystemen gericht op andere doelen (Castells, 1996).

Bij grote gebiedsontwikkelingen kun je de verzameling belanghebbenden die daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen zien als de onderdelen/spelers in het netwerk. Denk aan landbouworganisaties, staatsbosbeheer, het recreatieschap, Verkeer en Waterstaat, het waterschap, marktpartijen en eigenaren, gemeenten en provincie.

#### Locatie:

De locatie krijgt het primaat over het territorium. De ontwikkeling van projecten op bepaalde locaties die een uitstraling moeten hebben op verschillende schaalniveaus vormt een vertrekpunt. De betekenis van locatieontwikkeling wordt dus een ruimere reikwijdte toegedicht dan het juridisch begrensde gemeentelijk grondgebied (Wigmans 2004).

#### Van nabijheid naar bereikbaarheid:

Verschuiving van nabijheid naar bereikbaarheid vindt plaats door schaalvergroting (internationalisering en globalisering), toegenomen mobiliteit (infrastructurele verbindingen), technologische ontwikkelingen (toegenomen mogelijkheden van transport en communicatie), toenemende schaarste aan ruimte en voortdurend aanscherpende concurrentie. Kortweg een verschuiving van concentratie naar spreiding (Wigmans 2004).

#### Plaats en identiteit:

Bij een steeds meer op elkaar lijkende wereld wordt het benadrukken van kwaliteitsverschillen belangrijker. Als tijd en ruimte relatiever worden door de ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie, distributie en organiseren, neemt het belang van "plaats" toe (Wigmans 2004).

Op deze 3 elementen zal gestuurd moeten worden voor een succesvolle ruimtelijke ontwikkeling. Dat vraagt er bijvoorbeeld om dat in een netwerkomgeving samen met marktpartijen, die als geen ander de behoeften kent, te doen. Een echt sterke visie komt tenslotte alleen in debat tot stand. Als partijen samenkomen en elkaar in hun visie versterken.

#### Naar een netwerksamenleving:

Een netwerk is een set van onderling verbonden knooppunten; een netwerksamenleving is een maatschappij waar de sociale, economische en culturele structuren niet meer bepaald worden door een gedeeld gebruik van een bepaalde ruimte, maar door de verbindingen die een individuele actor (bedrijf, persoon, instelling) heeft met personen of activiteiten elders (Castells, 1996). De netwerksamenleving produceert niet zozeer vervlakking of uniformisering, maar verandert bestaande samenhangen waarbij afstand een minder bepalende factor is (Wigmans 2004).

De beleidsrelevante conclusie is dat succesvolle ruimtelijke ontwikkeling in deze context meer veronderstelt dan het beheer van een eindige voorraad van vierkante meters, ofwel eenduidige ruimtelijke eenheden in een bepaald gebied. Het vraagt om de veelal gecombineerde aanwezigheid van zeer specifieke eigenschappen en de mogelijkheid met bepaalde, vaak ver weg gelegen, plekken of locaties te communiceren. Mondiaal ontstaan zo "global cities" die met elkaar de financiële markten beheersen (Sassen, 1991, 1994), "silicon regions" die de ontwikkeling en productie van bepaalde technologieën verzorgen (Castells, 1996) en regio's die zich manifesteren als locatie voor routinematige delen van de dienstverlening. Andere regio's ontwikkelen zich weer meer tot knooppunten van distributie en transport. Nationaal vindt een specialisatie plaats op het gebied van bepaalde telematica-applicaties, quasi-industriële bedrijvigheid, hoogwaardige dienstverlening of toerisme. Regionaal ontstaat een archipel van enclaves van relatief afgescheiden woon- en werklocaties, die aansluiten op bepaalde sociaal-maatschappelijke netwerken (Hajer & Halsema, 1997).

#### Eisen aan een integrale gebiedsvisie

Bovenstaande stelt dus eisen aan de uitvoering van het vak gebiedsontwikkeling, dat tenslotte een rol vervult in het bereiken van gewenste posities van steden en regio's binnen het globaliserende ruimtelijke spectrum.

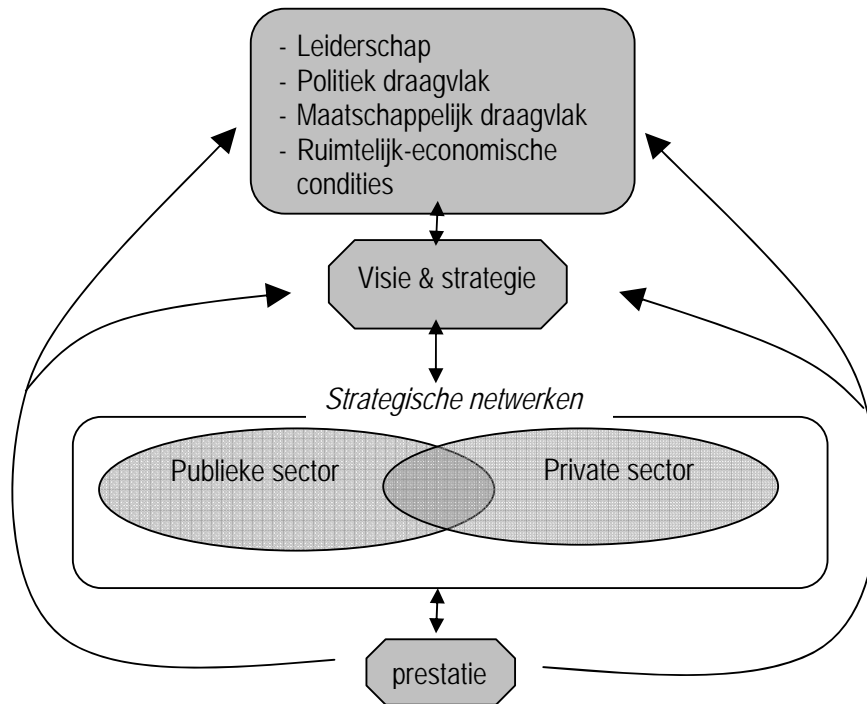
Door van 't Verlaat (2004) zijn de eisen geformuleerd waaraan een integrale gebiedsvisie dient te voldoen. Hij stelt dat het moet gaan om een samenhangende *lange termijnvisie* van minimaal 10 jaar. Daarin moeten duidelijke *prioriteiten* zijn gesteld en dus keuzen gemaakt. Zo'n visie dient *uitvoeringsgericht* te zijn en gestoeld op een gezamenlijk gedragen probleemstelling, dus van meerde relevante actoren. Daarnaast is een *externe oriëntatie* van belang waarmee een duidelijke bezinning op de positie van de stad of regio in het licht van maatschappelijke ontwikkeling en markttrends is ingebouwd.

Het moge duidelijk zijn dat niet-publiek actoren in meerdere van deze elementen een belangrijke rol kunnen vervullen. Marktpartijen kunnen bijvoorbeeld een duidelijk rol vervullen in het uitvoeringsgerichte en de externe oriëntatie.

Ook bepleit van 't Verlaat de netwerkbenadering (strategische allianties) op regionale schaal om de verschillende doelen te bereiken.

Hierboven is duidelijk geworden dat samenwerking vereist is en veel zaken bij elkaar gebracht zullen moeten worden om succesvol ruimtelijk beleid te voeren en om aan concrete grootschalige gebiedsontwikkeling te doen. Van den Berg, Braun en van der Meer (1997) hebben dit uitgewerkt in het concept van 'organiserend vermogen'. Dit geeft duidelijk de ingrediënten aan die meegenomen moeten worden om succesvol te kunnen zijn in complexe en grootschalige gebiedsontwikkeling.

Het schema draagt uit dat een prestatie tot stand komt op basis van samenwerking binnen een gericht gekozen alliantie van partijen uit de publieke en private sector. Zij opereren vanuit een gezamenlijk visie en strategie en kunnen slechts effectief zijn als er sprake is van leiderschap, politiek en maatschappelijk draagvlak en de juiste ruimtelijk-economische condities zijn geschapen.



Figuur 1: Onderdelen concept Organiserend vermogen

#### Werken vanuit benoemde belangen en samenwerkingsrelaties

In zijn artikel *'Regionale regie door verbindend vermogen, herstellen van slechte relaties effectiever dan herverdelen van taken en bevoegdheden'*, illustreert Teisman aan de hand van een voorbeeld over de mobiliteitsproblematiek in de regio Amsterdam de beginselen van netwerksturing.

Er wordt vaak verondersteld dat een herordening van taken en bevoegdheden zou kunnen leiden tot de vurig gewenste bestuurlijke slagkracht. Het verleden, internationale vergelijking en recente inzichten in bestuurs- en bedrijfskunde heeft volgens Teisman duidelijk gemaakt dat de oplossing in die herordening nauwelijks in te vinden is.

Een voorwaarde vanuit bestuurs- en bedrijfskunde om eenheid van handelen te creëren door het tot stand brengen van een nieuwe organisatorische eenheid is, dat voor het op te lossen probleem de financiële inzet en de oplossing is los te trekken van andere problemen en zich duidelijk manifesteren op een enkel schaalniveau, waar dan de nieuwe organisatie op kan worden toegespitst.

Bestuurlijke fragmentatie is dan ook niet eens zozeer een gevolg van bestuurlijk onvermogen om orde en eenvoud te creëren maar veeleer een begrijpelijke aanpassing van de aard en veelheid van maatschappelijke belangen die zich momenteel aandienen.

Om te komen tot meer bestuurlijke slagkracht en daadwerkelijk iets te doen aan het mobiliteitsprobleem, beschrijft Teisman 3 cruciale kwaliteitseisen:

- Het komt tegemoet aan de toenemende behoefte aan mobiliteit; dus meer capaciteit scheppen.

- Het komt tegemoet aan de toenemende behoefte aan veiligheid, gezondheid en leefbaarheid.
- Het komt tegemoet aan de toenemende behoefte aan duurzaamheid.

Hij stelt vervolgens dat als hieraan wordt voldaan, er in de maatschappij grote steun zal ontstaan voor verdere uitbreiding van de mobiliteitscapaciteit.

Tot nu toe is het vooral zo dat betrokkenen wel relaties met elkaar onderhouden maar die zijn vooral slecht en competitief van aard. Denk aan de verhouding tussen gemeenten en provincies en tussen diensten van milieu, RO en verkeer en vervoer en economie.

In plaats van alleen de deelbelangen te representeren, zou men moeten inzien dat om de eigen doelen te bereiken, de verschillende niveaus en deelbelangen elkaar nodig hebben. Er moet eerst gezamenlijk een "quality of content" ontwikkeld worden, daarna volgt de juiste structuur vanzelf (Teisman).

Deze insteek van doelen helder benoemen en vervolgens met een gerichte alliantie via samenwerking op zoek gaan naar de oplossing, is zoals hierna zal blijken ook de basis voor het concept van ontwikkelingsplanologie.

#### Netwerksturing

In hun publicatie Partnership arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? leggen Teisman en Klijn de link naar de hierboven al beschreven netwerkmaatschappij en de daarbij behorende complexe relaties en interacties. Zij maken daarin duidelijk dat samenwerking in het algemeen en publiek private samenwerking in het bijzonder gezien kan worden als een nieuwe sturingsvorm door de overheid, met als doel het managen van de toegenomen afhankelijkheden tussen allerlei soorten maatschappelijke actoren.

Het samenwerkingsconcept kan verbonden worden met de trends naar netwerkvormen van overheidssturing, waarin publieke actoren rekening houden met hun wederzijdse afhankelijkheden en hun sturingsproblemen eerder oplossen door samenwerking dan door centrale planning en controle. (Susskind and Cruikshank, 1987)

Ondanks de problemen die pps-constructies ook met zich mee brengen, wordt publiek private samenwerking steeds weer als een waardevolle vorm gezien en uiteindelijk als de beste wijze om de complexe relatie en interacties in een moderne netwerkmaatschappij te besturen. Als een argument voor publiek private samenwerking wordt ook genoemd dat de verstrengeling van de publieke en private sector om nieuwe vormen van overheidssturing vraagt. (Castells 1996).

Teisman en Klijn (2002) stellen dat drie karakteristieken geïncorporeerd moeten worden in de theorie met betrekking tot de implementatie van nieuwe vormen van overheidssturing:

1. Het bereiken van doelen van elke individuele actor vereist activiteiten door de andere actoren; wederzijdse afstemming is een belangrijke voorwaarde.
2. de kennis en middelen die nodig zijn om de verlangde uitkomsten te bereiken zijn verdeeld over de verschillende actoren. Het belang van verschillende middelen is niet een gegeven maar hangt af van de waarde die anderen daar aan toe kennen. De verdeelde beheersing van de verschillende middelen creëert een wereld waarin niemand het "volledig voor het zeggen heeft".
3. complexiteit is het resultaat van het interactie- en onderhandelingsproces tussen de verschillende actoren, wiens bronnen onmisbaar zijn voor een gezamenlijke onderneming. Al deze actoren brengen hun eigen percepties en strategieën mee.



Conclusie hiervan is: toegenomen complexiteit van beleidsvorming is ontegenzeggelijk realiteit. Als gevolg van de emancipatie van lokale en regionale besturen, burgers en allerlei soorten private partijen, is het aantal partijen dat betrokken is bij besluitvorming duidelijk toegenomen. 'Governance' (besluitvorming vanuit samenwerking en partnerships met belanghebbende organisaties) moet het antwoord zijn op de opkomst van de netwerkmaatschappij en toegenomen complexiteit. Duidelijk is dat als de overheid het primaat houdt, bedrijven niets zullen inbrengen. Bij de overheid zal de focus op bestuurlijke organisatie en interne procedures moeten verschuiven naar interorganisatorische processen die vormgeven aan de groeiende hoeveelheid publiek beleid. (Teisman / Klijn 2002)

## 2.2 ontwikkelingsplanologie: het concept

Concreet voor gebiedsontwikkeling hebben de hierboven beschreven maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot het 'sturingsconcept' van ontwikkelingsplanologie. Hieronder beschrijf ik aan de hand van literatuur hierover wat daar onder wordt verstaan, wat ermee wordt beoogd en welke concrete meerwaarde uit die procesaanpak naar voren komt.

De definitie van ontwikkelingsplanologie is nog in ontwikkeling nadat het gebruik van de term na het verschijnen van de Nota Ruimte in 2004 behoorlijk in zwang is geraakt. In de periode daarna is er door praktijkontwikkeling en door beschouwing door allerlei professionals en adviescommissies aan het begrip 'gesleuteld'. De resultaten daarvan presenteer ik in een samenvattend overzicht aan het einde van dit hoofdstuk.

### Eerste aanzet door WRR

Vooruitlopend op de Nota Ruimte heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met haar rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* in 1998 aangezet tot een nieuwe vorm van aansturing van de Nederlandse Ruimtelijke Ordening. Op grond van de analyse van de maatschappelijke context meende de Raad dat een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek nodig was die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid aan actoren, de zogenaamde 'stakeholders'. ".....de meest fundamentele en inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel is afscheid van generieke ruimtelijke concepten; specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen" (WRR, 1998).

De WRR pleitte voor het vervangen van generieke en nationale ruimtelijk concepten door argumentatieve en open concepten die vragen om een gebiedsgerichte uitwerking. Tevens gaf de WRR aan dat het nationale beleid meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen moet krijgen en het regionale beleid moet worden gekenmerkt door integrerend ontwerpen door tijdelijke samenwerkingsverbanden. Tenslotte werd in het rapport aangegeven dat het belangrijk is dat ruimtelijke planvorming direct wordt gekoppeld aan ruimtelijke investeringen, omdat hierdoor aan de ene kant de effectiviteit van het beleid zou worden vergroot en aan de andere kant de investeringen met grote ruimtelijke effecten aan de planvorming zouden worden gekoppeld. (H. Visser, 2005)

### Nota Ruimte

In de Nota Ruimte omschrijft het kabinet ontwikkelingsplanologie als een integrale, gebiedsgerichte aanpak, waarin alle betrokkenen participeren en waarbij het vooral gaat om kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk (VROM, 2004). Het is een actieve aanpak, waarin stimuleren, ontwerpen, en ontwikkelen centraal staan. De aanpak is bedoeld om recht te doen aan de hierboven geschetste grote maatschappelijke dynamiek (waaronder de overgang van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving).

### Aanscherping van het begrip

In hun artikel *Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel* beschouwen Verwest, Dammers en Staffhorst (2005) de definitie uit de Nota Ruimte kritisch. Zij komen tot een aanscherping van het begrip door een aantal voorwaarden te stellen die voor een grotere effectiviteit moeten zorgen. Verwest e.a. stellen dat de plannen niet persé integraal maar veeleer verenigend moeten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat het centraal stellen van een beperkt aantal thema's effectiever is dan het streven naar integratie van sectoraal beleid.

In de tweede plaats dient er sprake te zijn van een innovatief planproces waarbij de procesarchitectuur er voor zorgt dat alle betrokkenen de 'creatieve sprong' samen maken. Als laatste voorwaarde stellen zij dat er vroegtijdig aandacht moet zijn voor de uitvoering.

Door het Rathenau instituut en Habiforum (2004) is ook een poging gedaan om duidelijkheid te scheppen in de opvattingen over wat ontwikkelingsplanologie precies inhoudt. Daarvoor is ontwikkelingsplanologie geplaatst naast bestaande vormen van planning en in historisch perspectief geplaatst. Tevens is een indicatie gegeven over wat het betekent voor het openbaar bestuur.

Dit leidt tot de volgende definitie: Overheden stellen en scheppen voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld en nemen besluiten tussen gefaseerde deelprocessen. Het resultaat komt voort uit het proces. Het initiatief en de regie kunnen in handen zijn van publiek, private of particulieren partijen. (Rathenau instituut en Habiforum 2004)

In deze publicatie wordt ook ingegaan op de karakteristieken. De volgende aspecten worden benoemd: ontwikkelingsplanologie is met name bedoeld voor gebieden waar sprake is van grote dynamiek, een hoge mate van complexiteit en urgentie van oplossing van een majeur probleem. Waar behoefte bestaat aan integrale ruimtelijke oplossingen en vanuit heldere verantwoordelijkheden kan worden gewerkt aan coproducties van overheden, ondernemers en bewoners.

Ook hier wordt iets gezegd over de werkwijze en dus het procesaspect van ontwikkelingsplanologie. De competenties die gevraagd worden van betrokken personen zijn: bevologenheid en een vorm van maatschappelijk idealisme. Van de overheid is een fundamenteel andere rol gewenst. De auteurs stellen dat het samenspel tussen publieke, private, en particuliere partners en continue en herhaalde beweging is tussen moeten, kunnen en willen. Als niet alle betrokken partijen de noodzaak en urgentie onderschrijven (het *moeten*) valt het fundament onder een ontwikkelingsgericht proces weg. Zonder zicht op haalbare en betaalbare oplossingen (het *kunnen*) leidt het proces niet tot handelen, ook al is alle creativiteit op het gebied van techniek en financiën op tafel gelegd. Als niet alle hoofdrolspelers zich ervoor inzetten (het *willen*) strandt het proces voortijdig. (Rathenau instituut en Habiforum 2004)

### Tot nu toe vooral definitie van het begrip

Geconcludeerd kan worden dat deze beschrijvingen van OP vooral gaan over de definitie, karakteristieken en randvoorwaarden, maar dat nog weinig duidelijk wordt over hoe het dan uitgevoerd moet worden en welke concrete meerwaarde uit deze werkwijze naar voren komt. De praktijk zal daarover nog veel moeten uitwijzen. Wel wordt er ten aanzien van meerwaarde van samenwerken door deze schrijvers al gewezen op het belang van de uitvoeringsgerichtheid en de rol die juist de markt daar in vervult.

In de beschrijvingen komt de relevantie van het onderwerp van deze thesis opnieuw naar voren omdat steeds wordt aangegeven dat de publiek en private partijen het samen zullen moeten doen. Dat die samenwerking al vroeg in het proces vorm moet krijgen lijkt evident (oog voor alle belangen, samen de creatieve sprong maken en het sturen op de uitvoeringsgerichtheid). Alle actoren zullen echter op dat moment van de meerwaarde daarvan overtuigd moeten zijn. Over die meerwaarde is nu juist in de

hiervoor behandelde theorie nog weinig gezegd. In de volgende paragraaf ga ik daar naar op zoek.

### De meerwaarde benoemd

De rapportage PPS bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie komt tot de volgende opsomming:

Behalve dat PPS bijdraagt aan de gewenste rolverandering van de overheid (naar het zijn van een actieve partner), kan het ook bevorderen dat relevante partijen (op de juiste wijze) aanhaken bij de gewenste ontwikkeling en dat de ontwikkeling plaatsvindt op basis van heldere afspraken (ook publiek-privaat), een integrale benadering van het gebied en dat aan de ontwikkeling een financieel totaalbeeld ten grondslag ligt:

Ambitie	Mogelijke positieve bijdrage PPS
Minder remmen, meer stimuleren of zelf partner zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPS biedt ruimte om als overheid actieve rol als partner te spelen, zodat ontwikkeling wordt gestimuleerd</li> <li>• Door het zijn van een actieve partner in een PPS kunnen projecten van de grond komen die anders niet van de grond zouden zijn gekomen</li> <li>• De invloed van de overheid op de inrichting van een gebied is directer dan indien de overheid met name vertrouwt op haar publiekrechtelijke instrumentarium (bestemmingsplan, streekplan)</li> </ul>
Alle relevante partijen op juiste moment en op juiste wijze betrokken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private partijen ook vanaf begin betrokken, zodanig dat aanvullende expertise en creativiteit wordt ingebracht en het draagvlak (financieel, qua risico's) voor het project wordt vergroot</li> <li>• Per fase in het project bezien wie welke rol vervult (accent publiek-privaat kan verschuiven)</li> </ul>
Heldere afspraken publiek-privaat over rol, risico, verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPS stimuleert dat impliciete bijdragen van overheid aan projectrealisatie (bijv. investeren in omgevingskwaliteit) óók expliciet worden gemaakt</li> <li>• Algemeen: zakelijke opstelling van private partner dwingt overheid ook tot zakelijkheid</li> </ul>
Gebiedsgerichte benadering, integrale aanpak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door als publieke en private partners samen op te trekken, wordt de gewenste integrale aanpak gestimuleerd</li> </ul>
Financieel totaalbeeld, alle projectelementen realiseren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPS kan ertoe leiden dat extra middelen beschikbaar komen</li> <li>• Door PPS wordt (extra) zakelijk inzicht ingebracht, concrete markttoets</li> <li>• PPS biedt mogelijkheden voor verevening tussen rendabele en onrendabele projectelementen</li> </ul>

Door als overheid via PPS actief bij te dragen aan de ontwikkeling van een gebied, kan de overheid beter bevorderen dat alle relevante partijen ook daadwerkelijk worden betrokken bij het project. Zeker indien er geen sprake is van een gedwongen PPS, vanwege bijvoorbeeld strategisch grondbezit, kan de overheid directe invloed uitoefenen op welke partijen in welk stadium en op welke wijze worden betrokken bij de ontwikkeling. Hun bijdrage (in de zin van ideeën, marktkennis, expertise, et cetera) kan dan het grootst zijn. (Ernst & Young / VROM, 2005)

Hieronder volgen een aantal aspecten die inhoud en meerwaarde bepalen van de werkwijze van ontwikkelingsplanologie.

#### Kwaliteit

Vrom stelt in haar onderzoek naar *'best practices ontwikkelingsplanologie'* dat de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting in Nederland een maatschappelijke opgave is die vraagt om een actieve inbreng van private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit vraagt om een benadering van ruimtelijk beleid waarin samenwerken voorop staat, als noodzakelijke – maar geen afdoende - voorwaarde voor kwalitatief hoogwaardige plannen. Er zijn twee methoden benoemd om die kwaliteit te bereiken. (Ministerie van VROM / Twijstra Gudde; 2003).

Bij beide methoden is een nadrukkelijke bijdrage voor de marktpartijen weggelegd. Ten eerste wanneer de weg wordt gekozen van het neerzetten van een aansprekend concept, zal dit altijd door marktpartijen moeten worden ingevuld omdat daar de conceptuele en visiegerichte aanpak met name insteekt op de balans tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen.

De tweede methode gaat uit van het vastleggen (veelal in combinatie met een aanbesteding) of procesmatig regelen van kwaliteitseisen, om de kwaliteitsslag in een gebied te bewaken. Ook hier lijkt voldoende ruimte voor 'de markt' indien er tenminste werkelijk wordt gestuurd op criteria en eisen en deze al niet teveel in plannen zijn uitgewerkt.

#### Gezamenlijke visie vastleggen

In dezelfde rapportage wordt vastgesteld dat er bij ontwikkelingsplanologie vrijwel altijd behoefte is om afspraken ook ruimtelijk (in een plan) vast te leggen. Daarmee vormen de plannen een afgeleide van de overeenstemming die is bereikt en spelen zij dus een belangrijke rol bij ontwikkelingsplanologie. Niet als input vooraf door één van de partijen bedacht maar als output dat vooral de resultante is van een gezamenlijk proces: het plan als drager van gezamenlijke afspraken. In Frankrijk is dit ook een veel toegepaste methodiek, de zogenaamde 'Zone d' Aménagement Concerté'

#### Draagvlak

Er wordt in de rapportage gesteld dat het vroegtijdig betrekken van partijen (naast overheid, private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers) helpt om het draagvlak te vergroten. Eerder stelden we al vast dat politiek en maatschappelijk draagvlak een belangrijk onderdeel vormt van het zogenaamde 'organiserend vermogen' van een overheid.

#### Relevante partijen: wie zijn echt nodig?

Vaak kan bij gebiedsontwikkeling geen van de partijen het project alleen realiseren en zullen de relevante partijen (dus die partijen die nodig zijn om het project te realiseren) wel samen moeten werken om het doel te bereiken. Gedacht kan hierbij worden aan aspecten als: het in handen hebben van grond, plankwaliteit kunnen toevoegen, over blokkademacht beschikken, de realiseerbaarheid beter kunnen beoordelen, etc.

#### Belangen kennen

Het spreken over elkaars belangen en doelen die partijen willen realiseren levert respect en vertrouwen op wat weer ten goede komt aan het gezamenlijk ontwikkelen van een plan. Het spreken over elkaars belangen maakt het ook mogelijk op het juiste moment punten van overeenstemming te bereiken en het maakt knelpunten in een vroegtijdig stadium zichtbaar.

#### De markt kennen

De rol van de markt is in deze rapportage ook benoemd in relatie tot de realiseerbaarheid van plannen. Het is uiteindelijk de 'markt' die de realiseerbaarheid van plannen, inclusief investeringen in ruimtelijke kwaliteit bepaalt. Daarom is ook bij gebiedsgerichte plannen op regionaal schaalniveau oog voor de markt belangrijker dan het redeneren vanuit de abstractie van kwaliteit. Plannen moeten worden vertaald in realiseerbare projecten, die de doelen van een plan helpen verwezenlijken. (Ministerie van VROM / Twijstra Gudde; 2003)

#### Risico's

Inzicht in de (financiële) risico's is bij ontwikkelingsplanologie cruciaal. Om de financiële risico's zakelijk te benaderen, zullen partijen keer op keer het plan moeten doorrekenen en de risico's inschatten. Alleen die partij die de (financiële) risico's kan overzien, zal de financiering van een plan voor zijn rekening nemen. (Ministerie van VROM / Twijstra Gudde; 2003) Door dit als publiek en privaat samen te doen kunnen ook de risico's duidelijk worden toegedeeld aan die partij waar ze het meest thuishoren en het best beheerst kunnen worden.

#### Vroeg samenwerken is voorwaarde

In de rapportage van de Adviescommissie gebiedsontwikkeling worden alle partijen en hun rollen

belicht. Over de marktpartijen wordt hier gesteld dat die vroegtijdig betrokken dienen te worden om zo optimaal gebruik te maken van de kennis, kunde en expertise die zij te bieden hebben. Van private partijen wordt verwacht dat zij inhoudelijke expertise en creativiteit leveren, dat zij financiële strategieën (mee-)ontwikkelen, dat zij bijdragen aan risicodragende financiering en dat zij realisatievermogen inbrengen. (Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005)

Specifiek ten aanzien van het onderwerp van deze thesis doet de Adviescommissie een krachtige uitspraak, namelijk dat een gelijke start voor alle spelers van belang is. Voorkomen moet worden dat de professionals te ver voor de troepen uit lopen en dat de inbreng van private partijen beperkt blijft tot een invuloefening. (Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005). Dit raakt aan de eerder beschreven voorwaarde (van Verwest e.a.) van een planproces waarbij de procesarchitectuur er voor zorgt dat alle betrokkenen de 'creatieve sprong' samen maken. Maar ook aan de door hen benoemde voorwaarde dat er vroegtijdig aandacht moet zijn voor de uitvoering.

### 2.3 analysekader

In dit hoofdstuk heb ik het ontstaan van het begrip ontwikkelingsplanologie toegelicht en het begrip inhoudelijk verder uitgediept. Dit hoofdstuk sluit ik af met een overzicht van de elementen die hierbij naar voren zijn gekomen en die 'het bedrijven' van ontwikkelingsplanologie zo nadrukkelijk kenmerken.

Het kan worden gezien als een toetsbaar kader waaraan de aanpak van gebiedsontwikkeling dient te voldoen wil het succesvol zijn binnen de maatschappelijke context van dit moment.

In de theorie zijn twee soorten kenmerken te onderscheiden, te weten *sturingsaspecten* en *meerwaardeaspecten* welke hier worden gegroepeerd en benoemd.

Sturingsaspecten van ontwikkelingsplanologie:
-----------------------------------------------

1. netwerksturing; sturen vanuit samenwerking (publiek-privaat in het bijzonder). Zorg dat vanaf het begin door alle deelnemers de noodzaak en urgentie wordt gevoeld.
2. locatie boven territorium: het ontwikkelingsgebied staat voorop en gaat boven bestuurlijke territoria.
3. sturen vanuit plaats en identiteit: visiegerichte ruimtelijke concepten ontwikkelen per specifieke opgave. Geen ruimtelijke blauwdruk meer voor het hele land.
4. 'integrerend' ontwerpen: benoem alle belangen die spelen en gediend moeten worden en ga van daaruit samen een ontwerpproces in. Gebruik het ontwerptraject om partijen en belangen te binden. Laat alle belangrijke betrokkenen de creatieve sprong meemaken.
5. ruimtelijke planvorming koppelen aan ruimtelijke investeringen. Stuur er steeds op dat er 'dekking' is voor de plannen die in het proces tot stand komen. Houdt dus steeds zicht op 'haalbare' planvorming.
6. stuur vroegtijdig op de uitvoering, niet alleen financieel maar ook organisatorisch, dit gaat tenslotte samen.

#### Meerwaardeaspecten van ontwikkelingsplanologie:

1. Groter draagvlak door deelname 'relevante' partijen. Die partijen die nodig zijn om opgaven te realiseren doen zelf mee in het proces en in de zoektocht naar de gedeelde visie.
2. Belangen en doelen van verschillende belanghebbenden zijn vanaf begin duidelijk wat tot vertrouwen en respect leidt. Dit komt uiteindelijk vooral de voortgang van besluitvorming ten goede.
  1. en 2. leiden tot de gewenste integraliteit.
3. Risicobeheersing. Vanuit samenwerking kan beter op de allocatie van risico's over de betrokkenen gestuurd worden.
4. Meer kennis, kunde en expertise (onder ander op het terrein van markt, techniek en financiën) in het proces moet leiden tot efficiencywinst.
5. Een zakelijker en meer stimulerende, ontwikkelingsgerichte benadering door de overheid (vooral vanuit PPS) leidt tot snellere realisatie van projecten dan met de traditionele werkwijze.

#### Tussenconclusie 1:

Uit de verdieping in het begrip ontwikkelingsplanologie kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat een vroegtijdige samenwerking tussen markt en overheid wenselijk is maar dat men in de literatuur nog weinig specifiek is over de timing van het moment vanaf wanneer er dan samengewerkt moet worden. Er kunnen waarschijnlijk verschillen per project mogelijk zijn op basis van projectspecifieke kenmerken. Toch zijn enkele aanknopingspunten al te benoemen (zoals de planvorming samen doorlopen), tegelijk wordt ook duidelijk dat wanneer het wenselijk is om een moment in het proces te benoemen, daartoe fasen moeten worden onderscheiden die in het algemeen op alle projecten van toepassing zullen zijn.

Vanaf het moment dat in een gebiedsontwikkeling de concrete planvorming start dus wanneer 'aan het ontwerpen wordt geslagen', dienen marktpartijen betrokken te zijn. Zo kunnen zij de 'creatieve sprong' meemaken, daartoe hun (markt)technische, creatieve, financiële kennis en kunde inbrengen en deelgenoot worden van het totale draagvlak dat tot stand komt. Ook wordt bereikt dat aan de plannen gekoppelde risico's en investeringen en opbrengsten integraal worden meegenomen.

### 3. onderzoeksgegevens

In de probleemdefinitie heb ik gesteld dat in de praktijk onzekerheid wordt waargenomen bij publieke partijen ten aanzien van het moment van aangaan van samenwerking met marktpartijen als het gaat om grootschalige gebiedsontwikkeling, ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd. Dit terwijl het principe van ontwikkelingsplanologie zoals in het voorgaande hoofdstuk is uitgewerkt juist uitgaat van tijdige samenwerking. In dit hoofdstuk zal ik deze problematiek op een tweetal manieren verder onderzoeken. Eerst door te kijken naar het materiaal dat is opgesteld om betrokkenen in de praktijk te helpen bij het maken van dit soort keuzen. In de tweede plaats neem ik een vijftal praktijkvoorbeelden onder de loep.

#### 3.1 handleidingen publiek private samenwerking

In de laatste jaren is veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling op het terrein van de publieke en private samenwerking. Dit roept de vraag op of het materiaal dat daaruit is voortgekomen partijen duidelijk genoeg stuurt in de richting van de gewenste samenwerking en dan specifiek de timing van het aangaan van die samenwerking. Met andere woorden: zijn deze handleidingen duidelijk genoeg als hulpmiddel bij de bepaling van het moment voor de start van publieke en private samenwerking?

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal ik in dit hoofdstuk het materiaal dat uit die kennisontwikkeling is voortgekomen en dat aan de betrokkenen in de praktijk ter beschikking staat, aan een kritische analyse onderwerpen. Het gaat hier om de relevante handleidingen van het kenniscentrum PPS. Deze zullen worden gescreend op hun duidelijkheid om publieke partijen te helpen met de keuzen die nodig zijn om het proces zo in te richten, dat wordt gehandeld 'in de geest' van de in hoofdstuk 2 beschreven gedachte.

Ik heb een vijftal handleidingen onderzocht. De selectie is tot stand gekomen door na te gaan van welke van de bij het kenniscentrum PPS beschikbare handleidingen verwacht mag worden dat daarin mogelijk aandacht voor vraagstuk is. ( zie voor een weergave van de doelstelling van de handleidingen bijlage 1, het voorwoord meerdere van deze handleidingen).

Dit heeft geleid tot onderzoek van de volgende handleidingen:

1. Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling uit april 2004.
2. Selectie van private partijen bij PPS van gebiedsontwikkeling uit december 2004.
3. Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling uit september 2005.
4. Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid uit juni 2005.
5. Handleiding publiek private samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies uit juli 2005.

Per handleiding wordt op de volgende zaken ingegaan:

- Het onderwerp van de handleiding en de kernboodschap.
- Welke aanknopingspunten zijn er in te vinden ten aanzien van de timing voor het aangaan van de samenwerking?
- Welke voorlopige conclusie is er vanuit dit document te trekken ten aanzien van de duidelijkheid over aspect timing van start samenwerking?

Aan het einde van deze paragraaf zal ik een tussenconclusies trekken in het kader van de vraagstelling in deze scriptie.

### 3.1.1. Handleiding: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling.

#### Onderwerp van de handleiding:

“De handleiding beoogt een praktische handleiding te zijn voor projectleiders en overige betrokkenen bij de overheid van gebiedsontwikkelingsprojecten waarin samenwerking met private partijen wordt overwogen of is aangegaan, die hen zal ondersteunen bij het zo efficiënt mogelijk inrichten van het pps-traject”. In deze handleiding is de vraag leidend: Hoe kun je het proces zodanig inrichten dat je toekomstige vraagstukken steeds een stap voor bent (actief, strategisch), in plaats van reagerend op de actuele ontwikkelingen (reactief)?” (Kenniscentrum PPS, april 2004)

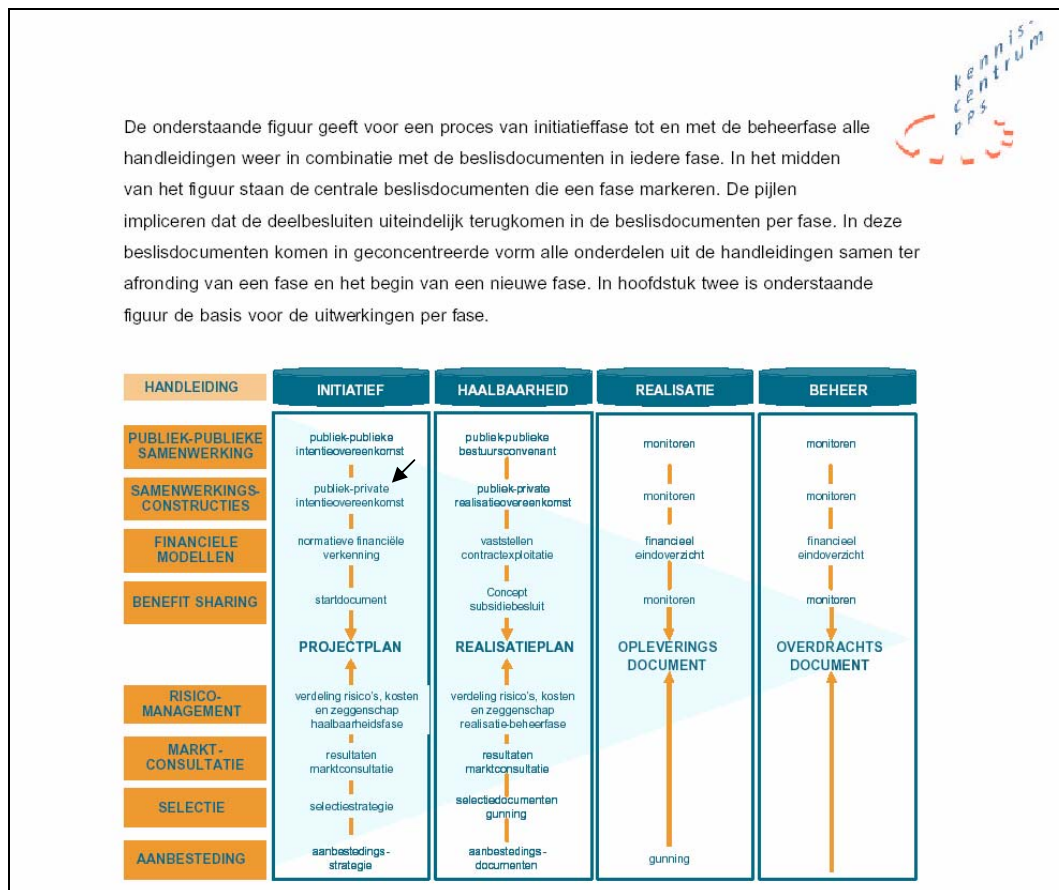
Mede om structuur aan te brengen in het PPS-proces wordt in deze handleiding (net als in de andere overigens) een aantal fasen onderscheiden, te weten:

1. initiatiefase
2. haalbaarheidsfase
3. realisatiefase
4. beheerfase

Er wordt gesteld dat het plan per fase concreter wordt en dat de publieke besluitvorming meer status krijgt. Het vertrouwen tussen partijen zal evenals de binding met marktpartijen toenemen.

#### Aanknopingspunten ten aanzien van het aspect timing:

De handleiding hanteert het volgende processchema met toelichting als leeswijzer:

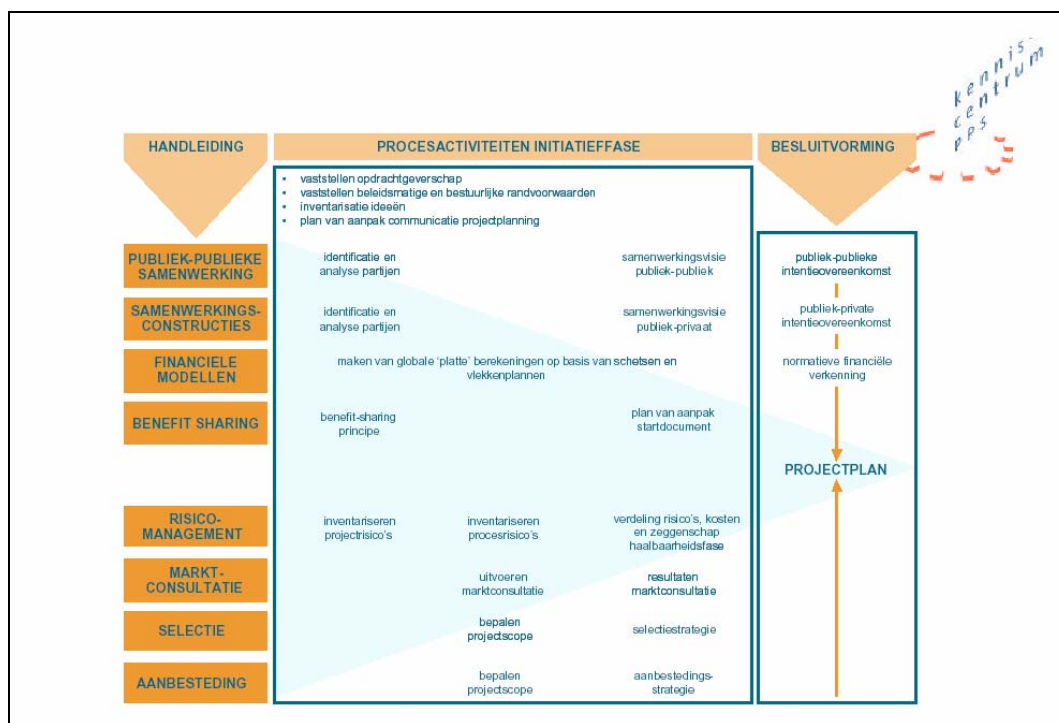


Figuur 2: processchema totaaloverzicht fasen - bron: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling april 2004



Een belangrijke conclusie uit dit overzicht is dat er in elk geval geacht wordt een publiek-private intentieovereenkomst te zijn aan het einde van de initiatieffase en aan het begin van de haalbaarheidsfase, omdat dit deel uitmaakt van de besluitvorming over de initiatieffase samengevat in het 'projectplan'.

Ook uit het schema hieronder van de procesactiviteiten in de initiatieffase kan die conclusie getrokken worden.



Figuur 3 processchema initiatieffase - bron: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling april 2004

De procesactiviteiten uit dit schema worden in de handleiding verder uitgewerkt. Wat hierbij opvalt is dat van de procesactiviteiten zelf, de activiteit selectie van marktpartijen geen deel uitmaakt. Er is slechts sprake van termen als: samenwerkingsvisie publiek-privaat, marktconsultatie, selectiestrategie en aanbestedingsstrategie. Dit maakt nieuwsgierig naar de nadere omschrijving hiervan, zodat duidelijk wordt waar de handleiding nu voor staat: selectie van marktpartijen voor start van de haalbaarheidsfase of daarna?

Na analyse van de omschrijvingen van de procesactiviteiten ontstaat het beeld dat er een behoorlijke vrijheid is voor de publieke initiatiefnemers om tijdens de initiatieffase en dus voor start van de haalbaarheidsfase wel of niet marktpartijen in het proces te betrekken. Eigenlijk alleen wanneer er sprake is van een zogenaamde 'positie' (bijvoorbeeld vanuit grondbezit) door één of meer marktpartijen, is de handleiding duidelijk en dient vanuit de identificatie en analyse van betrokken partijen met partijen gesproken te worden en dient hieruit een samenwerkingsvisie te ontstaan als onderlegger voor 'mogelijk' af te sluiten intentieovereenkomsten.

Het 'opstellen van intentieovereenkomst(en) publiek-publiek en/of publiek-privaat' is wel een aparte procesactiviteit. Het feit dat hierin sprake is van "of" en (in de toelichtende tekst) van "indien er private partijen betrokken zijn" geeft aan dat dit niet noodzakelijk is en dus vrijheid laat.

Er wordt wel gewezen op het opnemen van een afscheidsregeling. Terecht is er dus altijd een escape. Dat zou voldoende moeten zijn om de barrièrewerking weg te nemen om altijd op basis van een intentieovereenkomst samen te werken vanaf start haalbaarheidsfase.

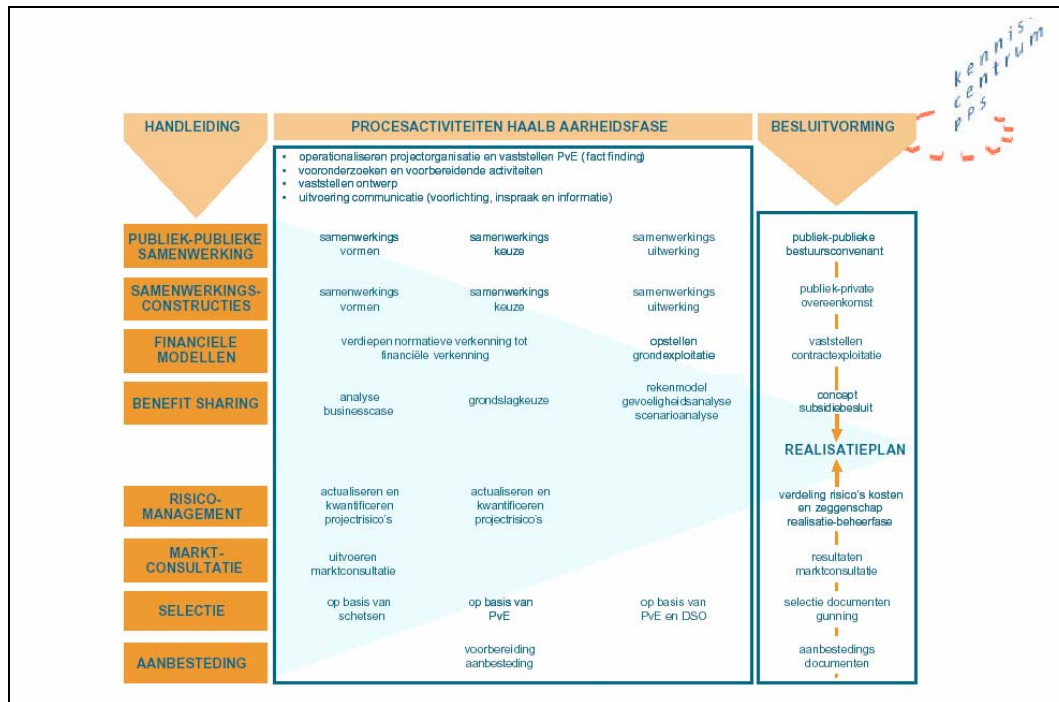
Ook voor de activiteit "inventarisatie van de project- en procesrisico's en maken van een verdeling tussen partijen" lijkt vanuit de omschrijving betrokkenheid van marktpartijen wenselijk en toch is de handleiding hier niet expliciet over.

Tenslotte geeft de omschrijving van de onderwerpen in het projectplan, dat de initiatieffase afsluit, ook geen duidelijke statement ten aanzien van een afgerond plan over hoe publiek en privaat in de volgende fase samenwerken. Hier zou een analyse of motivatie van de visie op samenwerking tussen overheid en markt op zijn plaats zijn. Daardoor wordt gewaarborgd dat hierover is nagedacht. Als die samenwerking niet aan de orde is, is die op deze plek goed gemotiveerd en als die wel aan de orde is wordt hier de kern ervan geschetst los van hoe dit juridisch in de intentieovereenkomst is verwerkt. De opzet van dit projectplan zwakt de kracht van de twee schema's aan het begin van de handleiding dus eigenlijk af. Dit komt de goede werking van ontwikkelingsplanologie zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze scriptie niet ten goede.

Overigens wordt het onderdeel over de initiatieffase in de handleiding afgesloten met een aantal 'tips'. Twee daarvan houden sterk verband met het onderwerp van deze scriptie. Er wordt namelijk aanbevolen zorgvuldig te zijn met de analyse van direct en indirect betrokkenen en geen partijen buiten te sluiten waar het project van afhankelijk is, maar waarvan de betrokkenheid op dit moment even niet uitkomt. Daarnaast wordt getipt een procedure te bedenken om acties van marktpartijen te kanaliseren. Die worden namelijk toch ondernomen en het is beter een moment aan te bieden waarop er gepraat kan worden. Bijvoorbeeld door middel van een marktconsultatie.

Om na te gaan of deze conclusie niet te voorbarig is kijk ik naar de beschrijving van de haalbaarheidsfase uit deze handleiding. Mogelijk is daar het uitgangspunt over samenwerking toch duidelijker gesteld.

De activiteiten uit het volgende schema worden in de handleiding besproken:



Figuur 3 processchema haalbaarheidsfase - bron: Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling april 2004

Kijkend naar het schema is het positief in relatie tot de theorie dat er in de haalbaarheidsfase in elk geval een samenwerkingskeuze en –uitwerking tot stand komt alsmede een selectie van één of meerdere marktpartijen. Minder aansluitend op de theorie van ontwikkelingsplanologie is dat er voor wat betreft de timing daarvan dus blijkbaar ruimte is om dit aan het einde van de haalbaarheidsfase te doen, zelfs nadat er al een definitief stedenbouwkundig ontwerp (DSO) is vastgesteld.

Ook de in deze handleiding beschreven volgorde voor het uitvoeren van de procesactiviteiten in een pps-project biedt veel ruimte voor een procesinvulling die strijdig is met de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie zoals beschreven aan het einde van hoofdstuk 2. Het organiseren van de planvorming via een programma van eisen en ontwerp staat in het overzicht (plaats 4) ver voor het uitwerken van de samenwerkingsvisie publiek-private samenwerking richting een realisatieovereenkomst (plaats 9) (dus waarschijnlijk voor het geval er al marktpartijen betrokken zijn). Het uitvoeren van de selectieprocedure en/of aanbesteding (voor het geval er nog geen marktpartijen betrokken zijn) staat op de voorlaatste plaats (11) in dit overzicht en zou daardoor pas relatief laat de aandacht kunnen krijgen.

Conform het al in het theoretisch hoofdstuk vastgestelde is het voor een aantal van de activiteiten die hier in de handleiding worden uitgewerkt van belang dat de marktpartij(en) er aan mee doen. Dat zal in veel gevallen ook zeker zo zijn. Zo bedoelt deze handleiding het waarschijnlijk ook, het staat er echter niet zo expliciet. Bijvoorbeeld bij onderdeel 4 en 7 in de haalbaarheidsfase, te weten: *organiseren van de planvorming via een Programma van Eisen en ontwerp* en *verdiepen normatieve verkenning richting een contractexploitatie*.

Het probleem is dat samenwerking tussen publiek en privaat in deze beschreven systematiek niet gewaarborgd is en er feitelijk sprake is van keuzevrijheid voor de publieke partijen die zelfstandig kunnen blijven optreden totdat zij het moment daar achten. Daarmee kan het proces te afhankelijk zijn van de persoonlijke visie van een beperkt aantal trekkende figuren aan publieke zijde.

Ook de wijze waarop in deze handleiding onderdeel 11: *uitvoeren selectieprocedure en/of aanbesteding* is uitgewerkt, suggereert de vrijheid voor publieke zijde om dat pas op dit punt in het proces en met een volledig uitgewerkt stedenbouwkundig plan te doen. In dat laatste geval wordt de kans gemist om de capaciteiten van marktpartijen te benutten die juist zijn gericht op het werken vanuit visie op markt, locatie en doelgroepen en de financiële inzichten.

De handleiding gaat na de haalbaarheidsfase nog in op de realisatie- en beheerfase. Wat opvalt is dat er zelfs nog ruimte is om in de realisatiefase de aanbesteding uit te voeren. Dit is te begrijpen wanneer het gaat om uitvoering van publieke werken, maar is minder begrijpelijk als het gaat om selectie van een marktpartij die de ontwikkeling voor zijn rekening neemt. Dit laatste zal dan ook niet zo bedoeld zijn, maar de wijze waarop het hier is omschreven laat feitelijk ruimte daartoe. Tenminste als er tot dat moment nog geen marktpartijen betrokken zijn geweest en alles tot dat moment met ambtenaren of adviseurs is ingevuld. In feite zien we in de praktijk voorbeelden van situaties die hier sterk op lijken.

Concluderend kan over deze handleiding worden gesteld dat er veel ruimte is voor gebruikers om naar eigen inzicht en interpretatie te handelen. Voor ontwikkelingsplanologie wordt niet heel duidelijk aangegeven waar de samenwerking tussen publiek en privaat nu het best kan starten.

### **3.1.2 Handleiding: Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling.**

#### Onderwerp van de handleiding:

De handleiding wil bereiken dat lokale overheden en met name hun projectleiders van gebiedsontwikkelingen aan de hand hiervan beslissingen kunnen nemen over de vragen in welke gevallen, *op welke momenten* en hoe een selectieproces georganiseerd moet worden, in situaties waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet gelden. De handleiding spitst zich daarbij toe op drie hoofdvragen:

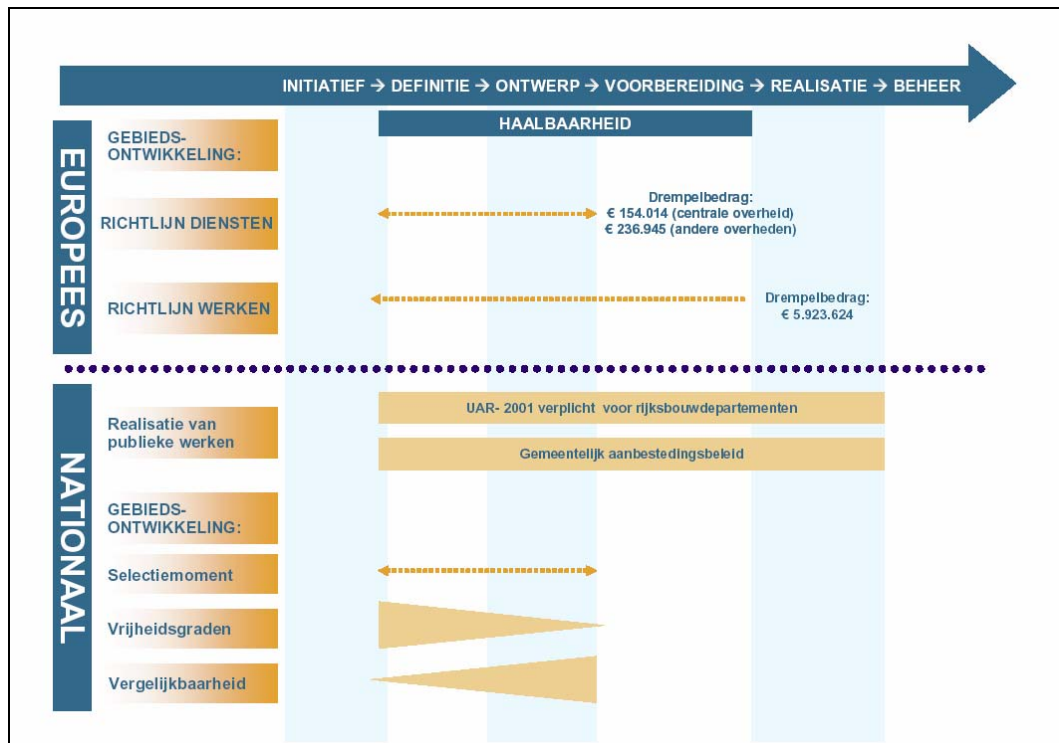
- waarom is selecteren nodig en *in welke fasen in het project kan een selectieproces worden georganiseerd?*
- Welke selectiemethoden zijn er en wat zijn hun voor en nadelen?
- Hoe moet het selectieproces worden opgezet?

(Kenniscentrum PPS, 2004; 5).

Het spreekt voor zich dat ik mij gezien de afbakening van mijn onderwerp richt op het hierboven gearceerde aspect in deze handleiding. Oftewel, wat wordt hierin gesteld over het moment waarop de selectie dient plaats te vinden.

#### Aanknopingspunten ten aanzien van het aspect timing:

Ook deze handleiding presenteert al snel een schema waaruit veel is af te leiden.



Figuur 5: Europese en nationale richtlijnen - bron: selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling december 2004.

De handleiding gaat over de onderste helft van dit schema, dus over die situaties waarin de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. De situaties waarin die wel van toepassing zijn, staan vermeld in een aparte handleiding waarbij ik hierna nog zal stilstaan.

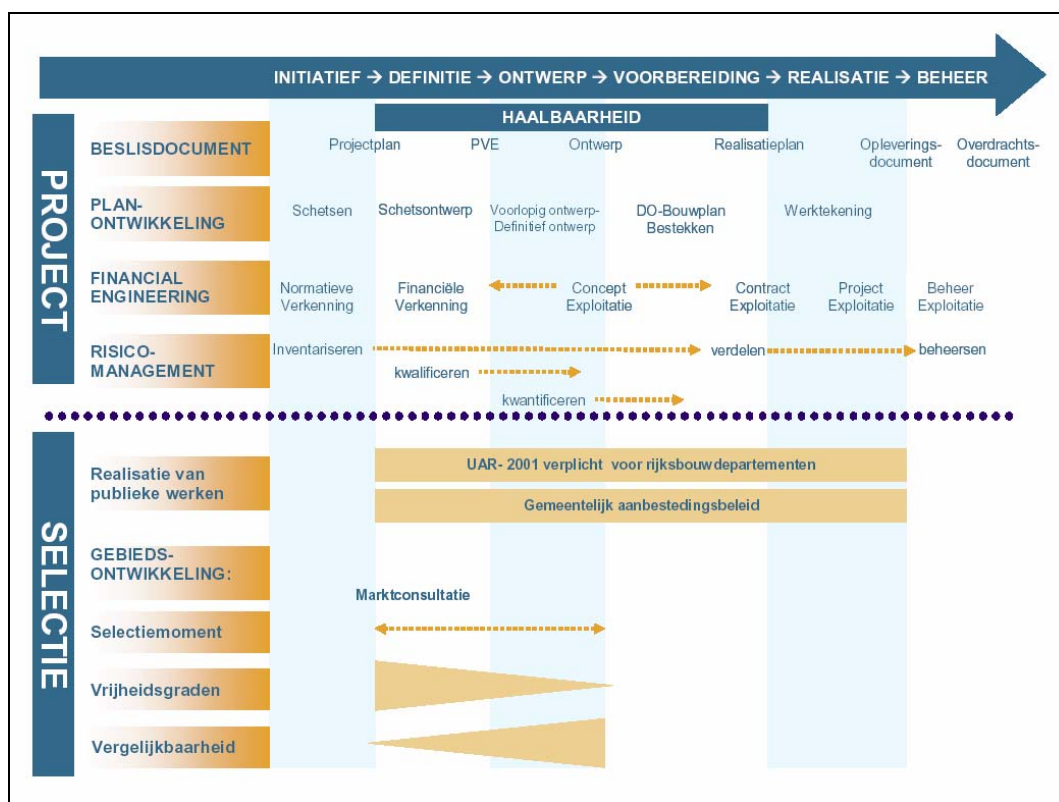
Het schema volgend ligt het selectiemoment in de haalbaarheidsfase tussen start *definitie* en einde *ontwerp* als deelfasen hierbinnen.

Voor het type gebiedsontwikkeling (ontwikkelingsplanologie) waar ik mij in deze scriptie op richt en waarvan aan het einde van hoofdstuk 2 de sturings- en meerwaardeaspecten zijn benoemd, ligt het niet voor de hand de private partij aan het einde van de ontwerpfase te betrekken. Nadere bestudering van de handleiding zal uitwijzen of het zo bedoeld is dat daar ruimte voor is. Het schema in combinatie met de titel van de handleiding wekt in elk geval wel die suggestie.

De volgende quote geeft al duidelijk de nuance aan die in deze handleiding aanwezig is: "Voor een publieke partij tot selectie overgaat, moet zij eerst het doel daarvan formuleren. Waarom wordt een selectie uitgeschreven? Ook is van belang om helder te hebben waarvoor een marktpartij exact nodig is. Het antwoord op deze vragen is mede bepalend voor het moment waarop de selectie wordt uitgeschreven en voor de soort private partij die nodig is." (Kenniscentrum PPS, 2004; 9).

Verwacht mag dus worden dat wanneer een publieke partij die voor een grote gebiedsontwikkelingsopgave staat, zoals bedoeld met ontwikkelingsplanologie, en die zijn huiswerk goed doet, tot de conclusie komt dat deze de samenwerking op zijn laatst in de definitiefase tot stand komt. Het is echter jammer dat, gezien de kennis die we op dit moment over gebiedsontwikkeling hebben, dit niet explicieter wordt gesteld.

In paragraaf 2.5. van de handleiding wordt specifiek ingegaan op de vraag: in welke projectfase selecteren? De fasering wordt daarbij verder uitgewerkt met het volgende schema:



Figuur 6: fasering en selectiemomenten - bron: selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling december 2004.

De handleiding gaat niet uit van de mogelijkheid van selectie van marktpartijen in de initiatieffase. Daarin ontstaat alleen betrokkenheid van de markt als er sprake is van een grondpositie. In de initiatieffase en in de haalbaarheidsfase kan wel sprake zijn van marktconsultatie, via dat middel vindt dan nog geen selectie plaats. (Kenniscentrum PPS, 2004; 15). Op het aspect marktconsultaties kom ik in 3.1.4 terug.

In de tekst van de handleiding worden drie momenten benoemd waarop selectie tijdens de haalbaarheidsfase kan plaatsvinden:

1. Aan het begin van de definitiefase op basis van stedenbouwkundige schetsen en een projectplan.
2. Aan het einde van de definitiefase op basis van een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen en een Programma van Eisen
3. Aan het einde van de ontwerffase op basis van een definitief stedenbouwkundig plan en een PvE voor de realiseren functies en een beeldkwaliteitsplan. (Kenniscentrum PPS, 2004; 17)

De handleiding geeft terecht aan dat de markt in het laatste geval slechts beperkte invloed heeft op het stedenbouwkundig plan en dat bij selectie op dit moment de prijs het bepalende criterium is. Dit gaat mijns inziens echter voorbij aan de gedachte dat men de meeste invloed op die prijs juist kan uitoefenen door invloed op het stedenbouwkundig plan. In de praktijk is in dit soort situaties, waarbij het grondbod het criterium is, de marktpartij geneigd is het plan toch fors 'onder handen te nemen'. Eigenlijk is dit dat een behoorlijke inefficiency in het proces. Bij selectie een fase eerder had de opdrachtgever zich veel kosten aan planvorming kunnen besparen.

Mijn stelling is dat bij gebiedsontwikkelingen waar uiteindelijk voor marktpartijen een substantiële rol is weggelegd om de risico's te beheersen, om de juiste opbrengst naar voren te halen en om de grond- en planontwikkeling (deels) voor haar rekening te nemen, het uiterste selectiemoment bij de het einde van de definitiefase zou moeten liggen. Bij voorkeur eerder opdat de marktpartij de schetsontwerpfase en de financiële verkenning kan meemaken. De handleiding stelt dit uitgangspunt ook vast voor gevallen waarin de publieke partij een PPS partner zoekt en beveelt dan selectie het begin of einde van de definitiefase aan.

De handleiding geeft een samenvattend overzicht van selectiemomenten gekoppeld aan selectieobjecten (taken die marktpartij op zich neemt). Vanwege de samenhang met het onderwerp van deze scriptie en mijn behoefte om hierop te reflecteren, volgt hier eerst dit overzicht uit de handleiding:

## 2.6. Object van de selectie

De keuze van het selectiemoment is afhankelijk van wat het object van de selectie is. Met het object van de selectie wordt bedoeld: welke taken wil de publieke partij aan de te selecteren marktpartij overlaten en wat wordt daarom van de deelnemers aan de selectieprocedure gevraagd? Het antwoord op die vraag is ook van belang voor de manier waarop de procedure wordt ingericht (zie hoofdstuk 3). Samengevat bestaan de volgende selectiemomenten met de volgende objecten:

- selectie van een opdrachtnemer/uitvoerder in de planvormingfase, met als doel het uitwerken van een plan voor het project (eventueel aanbesteding indien het een aanbestedingsplichtige dienst betreft);
- selectie van een partner aan het begin van de definitiefase, met als doel het gezamenlijk opstellen en uitwerken van een plan voor het project;
- selectie van een partner aan het eind van de definitiefase, met als doel het gezamenlijk uitwerken (optimaliseren en toetsen op haalbaarheid) van de door de publieke partij opgestelde stedenbouwkundige visie en het PvE (Masterplan);
- selectie van een partner aan het eind van de ontwerpfase, met als doel het gezamenlijk realiseren van het definitieve plan, bijvoorbeeld een gezamenlijke grondexploitatie;
- selectie van een afnemer van de grond, ontwikkelaar van het commerciële vastgoed en uitvoerder van het niet-aanbestedingsplichtige werken; en
- selectie van een opdrachtnemer/uitvoerder via (Europese of nationale) aanbesteding van de aanbestedingsplichtige publieke werken.

In praktijk zullen zich in een project niet al deze situaties voordoen en bovendien zullen zaken veelal gecombineerd worden, bijvoorbeeld door al in de planvormingfase een gecombineerde selectie of aanbesteding te houden voor het uitwerken van een plan én de realisatie daarvan.

(Kenniscentrum PPS, 2004:)

Van deze zes opties hebben de laatste twee betrekking op opstalontwikkeling en vallen dus buiten de scope van mijn analyse. Van de overige vier passen de eerste twee goed binnen de gedachte van ontwikkelingsplanologie/gebiedsontwikkeling.

De derde optie (selectie van een partner aan het eind van de definitiefase), past hier al wat minder in omdat er al behoorlijk wat energie in planvorming is gestoken door de publieke partij. Hier hangt veel af van de mate waarin zij na selectie nog openstaat om serieus ontwerp en de uitgangspunten van het plan samen met de marktpartij te optimaliseren. Het gaat hier in feite om welke ruimte tot optimalisatie er werkelijk is om te beoordelen of dit een goede aanpak is voor gezamenlijke gebiedsontwikkeling.

De vierde optie (selectie aan het einde van de ontwerpfase met als doel onder andere gezamenlijke grondexploitatie) gaat in tegen de principes van ontwikkelingsplanologie. Hierbij bestaat grote kans op het laten liggen van de benoemde meerwaarde. De hier voorgestelde rolverdeling miskent ook de kwaliteiten die aanwezig zijn bij ontwikkelaars en gaat voorbij aan het feit dat het erg onlogisch is een plan te maken waarvan je vervolgens de risico's bij een andere partij onder brengt of daarmee deelt. Met ander woorden, deze partij wordt weinig mogelijkheden gegund om de risico's ook beheersbaar te



maken. In de praktijk komen deze situaties wel voor. De daarbij behorende overeenkomsten in de selectie zijn dan eenzijdig opgesteld en moeten door de opdrachtnemende partij zonder aanpassing overgenomen worden. Deze systematiek gaat voorbij aan de principes van het optimaliseren van de meerwaarde door de visiegerichte inbreng van de marktpartij en aan het gezamenlijk beheersen en toedelen van de risico's daar waar ze het meest logisch zijn.

Ik zal op deze situatie nog nader ingaan aan de hand van de praktijkcases in 3.2.

#### Conclusie voor deze handleiding

In de 'tips' als afsluiting van dit hoofdstuk in de handleiding, staat nog de volgende quote:

'voordat de publieke partij een selectie uitschrijft, moet zij een antwoord hebben op de vragen: wat is de doelstelling van het project, wat is het doel van de selectie, wat heb ik nodig van de markt, welke rol wil ik zelf spelen, welke opgave wil ik aan marktpartijen overlaten?' (Kenniscentrum PPS, 2004; 21)

Dit is inderdaad waar het werkelijk om draait. Op dit punt zal de kennis en kunde verder ontwikkeld moeten worden zodat het selectieinstrument meer en meer op de juiste wijze wordt toegepast. Voor gebiedsontwikkeling als bedoeld in deze thesis neemt de handleiding naar mijn mening onvoldoende stelling in ten aanzien van een ideaalbeeld voor timing en inhoud van de samenwerking tussen publiek en privaat in gebiedsontwikkeling.

### **3.1.3 Handleiding: Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling.**

#### Onderwerp van de handleiding:

Deze publicatie beoogt een praktische handleiding te geven aan lagere overheden, aan de hand waarvan zij een goede beslissing kunnen nemen ten aanzien van de vragen in welke gevallen, *op welke momenten* en hoe moet worden aanbesteed.

Ik sta bij deze handleiding korter stil omdat na bestudering is gebleken dat er geen aandacht is voor 'het moment van aanbesteding met betrekking tot ontwikkelaarselectie voor gebiedsontwikkeling. De handleiding is duidelijk procedureel van aard, er is veel aandacht voor 'werken' en nauwelijks aandacht voor de timing van de aanbesteding.

#### Aanknopingspunten ten aanzien van het aspect timing:

In hoofdstuk 4 van de handleiding, over hoe er bij gebiedsontwikkeling moet worden aanbesteed, staat nog wel het volgende aanknopingspunt:

Indien de uitvoering van werken in één opdracht wordt samengenomen met andere taken van de marktpartij, zoals koop van de gronden, het realiseren van vastgoed en het maken van het ontwerp, ..... kan de combinatie daarvan voor meerwaarde zorgen: planvorming, een bod op de grond, en de prijs voor de uitvoering van de openbare werken, kunnen in onderlinge samenhang worden geoptimaliseerd indien een en ander in één opgave wordt aanbesteed en er dus sprake is van concurrentie. (Kenniscentrum PPS, 2005; 29)

Dit uitgangspunt past goed bij dat van ontwikkelingsplanologie en zou dus ook prima toegepast kunnen worden. Het knelpunt zit hem er echter in dat de procedures hier nauwelijks op ingesteld zijn. Er zijn procedures opgenomen waar sprake is van termen als bouwwerk en bestek die aanbesteed worden, of er zijn procedures die gaan over ontwerp en uitvoering maar dan heb je het over de zogenaamde DB, DBM of DBFM werken<sup>1</sup>.

Deze procedures zijn niet echt ontwikkeld op selectie van private partijen voor gebiedsontwikkeling waarin participatie in een vroeg stadium wenselijk is. In de praktijk zie je ook dat de procedures voor Europese aanbesteding wel worden toegepast voor ontwikkelaarselectie. Hier is dan vrijwel altijd sprake

---

<sup>1</sup> Design – Built – Finance – Maintain (ontwerpen – bouwen – financieren – onderhouden)

van ver uitgewerkte plannen. De ruimte voor inbreng van creativiteit is dus kleiner. Dat komt mede omdat er anders kans is op verstoring van mededinging of discriminerende effecten.

Geconcludeerd kan worden dat voor ontwikkelaarsselectie bij gebiedsontwikkeling de daarvoor beschikbare 'Europese procedures' nogal wat haken en ogen kennen in relatie tot de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 2. Dit hoeft maar beperkt een probleem te zijn omdat toepassing van deze procedures lang niet altijd verplicht zijn voor de opgaven waarover we hier spreken. Toch zie je in de praktijk steeds meer toepassing ervan wat mogelijk kan leiden tot verstoring van de kans om het optimum van de te behalen meerwaarde te bereiken. In één van de te behandelen praktijkcases in hoofdstuk 3 zal hier nader op in worden gegaan.

### 3.1.4 Handleiding: Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid.

Marktconsultatie is één van de middelen om het contact of overleg tussen publiek en privaat tot stand te brengen, juist ook in een vroege fase in het proces van gebiedsontwikkeling. Daarom verdient dit middel op deze plek zeker aandacht. Het komt ook steeds al zijdelings naar voren in elk van de hiervoor behandelde handleidingen.

In de handleiding over *selectie van private partijen bij gebiedsontwikkeling* bijvoorbeeld wordt gesteld dat een marktconsultatie in de initiatiefase kan worden gehouden om marktpartijen te vragen hun ideeën kenbaar te maken op basis van een schetsidee, een conceptprogramma of een bepaalde opdrachtformulering. Dit kan een beeld opleveren van de potentie van een plan en de optimalisatiemogelijkheden ervan.

Daarnaast wordt gesteld dat een marktconsultatie ook in de haalbaarheidsfase kan worden gehouden met als doel het toetsen van het door de publieke partij opgestelde plan op de afzetbaarheid daarvan (interesse in de markt) en de mogelijkheden tot optimalisatie. (Kenniscentrum PPS, 2004; 15).

Dit laatste komt op mij op zijn minst geforceerd over. Je geeft als overheid het signaal af dat je flink voort wil met je planvorming en dat je er nog niet aan toe bent dit echt samen met de markt te doen, maar op dit moment wil je wel graag de daar aanwezige kennis benutten. In de praktijk komt dit weinig voor en het verhoudt zich op deze wijze ook zeker niet tot de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie zoals vastgesteld in hoofdstuk 2.

Toch kan het instrument op zichzelf, mits juist toegepast (juiste moment en juiste vraagstelling) naar mijn mening zeker bijdragen aan de totstandkoming van een goede en tijdige samenwerking tussen publiek en privaat. Die wat realistischer benadering is dan ook terug te vinden in de ook hiervoor reeds behandelde handleiding *inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling*.

Daarin maakt marktconsultatie deel uit van de behandelde procesactiviteiten per fase. In de initiatiefase wordt het uitvoeren van een marktconsultatie op basis van een functioneel programma en ideeën behandeld als een mogelijkheid om grip te krijgen op de afzetbaarheid van de geplande functies en het realiteitsgehalte van het project.

Ook in de haalbaarheidsfase wordt het uitvoeren van een marktconsultatie in die handleiding gepresenteerd als een middel dat kan worden ingezet ter voorbereiding op het Programma van Eisen. Wanneer het PvE reeds beschikbaar is kan de marktconsultatie meer toetsend worden gebruikt. De resultaten van de marktconsultatie kunnen tenslotte worden gebruikt als input voor het uitschrijven van een selectieprocedure, of indien aan de orde een aanbesteding. (Kenniscentrum PPS, 2004; 12, 20)

In juni 2005 heeft het Kenniscentrum PPS een geactualiseerde brochure uitgebracht, *Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid*, met als doel meer inzicht te verschaffen in: de definitie van het begrip, het toepassingsbereik, het mogelijk nuttig effect ervan, de timing van de inzet van het instrument en de verhouding tussen marktconsultatie en aanbestedingsregels. Daarnaast is er daarin aandacht voor enkele complicerende aspecten zoals bescherming van ideeën in verband met intellectuele eigendomsrechten en voor 'unsolicited proposals'. (Kenniscentrum PPS, 2005; 2)

In het kader hieronder staat beschreven waar het in de kern om draait.

Onderwerp van deze brochure is de informele marktconsultatie zoals deze zich bij bepaalde projecten afspeelt vóór een eventuele aanbesteding. Het gaat daarbij om een door de aanbestedende dienst georganiseerde informatie-uitwisseling met geïnteresseerde en al dan niet vooraf geselecteerde marktpartijen of deskundigen, over de afstemming van wederzijdse behoeften bij de voorbereiding van een (groot) overheidsproject. Door met "marktpartijen" voorafgaande aan de aanbesteding overleg te voeren, kan de publieke partij "testen" of bepaalde technische, financieel-economische, organisatorische, juridische en ruimtelijke randvoorwaarden, tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden. De publieke partij kan zo ook van gedachten wisselen over de voorgenomen inrichting van de aanbestedingsprocedure. De publieke partij kan deze consultatie daarnaast echter ook gebruiken om zich te laten informeren over de "state of the art" oplossingen die in de markt worden ontwikkeld. Private partijen kunnen, door mee te doen aan een marktconsultatie, in een vroeg stadium een beter inzicht krijgen in de plannen van de publieke partij en ook trachten daar - door het overdragen van specifieke kennis - een positieve invloed op uit te oefenen. Ook is denkbaar dat de publieke partij, naar aanleiding van de tijdens de marktconsultatie ingewonnen informatie, vaststelt dat een project op dat moment en in een bepaalde voorgenomen vorm niet haalbaar is. De in overweging 8 van de Algemene Aanbestedingsrichtlijn genoemde "technische dialoog" is een dergelijke marktconsultatie.

Bron: Kenniscentrum PPS, 2005; 4

Op deze wijze biedt het instrument marktconsultatie een prima perspectief om een nuttige rol te vervullen in het tot stand brengen van een goede uitgangspositie voor samenwerking bij gebiedsontwikkeling tussen publiek en privaat. Wel laat de brochure, die verder vrij technisch en procedureel van aard is, zien dat een goede discipline nodig is aan beide zijden om het instrument op de juiste wijze te benutten en te voorkomen dat het een negatieve invloed krijgt op de mogelijkheden om later in het proces tot een goede samenwerking te komen.

### **3.1.5 Handleiding: Publiek private samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies**

Deze handleiding is bedoeld om de provincie handvatten te geven om op te treden in het krachtenveld van Publiek-Private samenwerking (pps) en gebiedsontwikkeling. Nieuwe partijen, mechanismen, belangen en werkwijzen bepalen dit krachtenveld. De gepresenteerde modellen en handvatten zijn geen kant en klare toepasbare instrumenten, maar denkrichtingen en handreikingen. In ieder project en in iedere fase van een project, moet opnieuw worden nagedacht over het te volgen proces. (Kenniscentrum PPS, 2005; 7)

De handleiding heeft een aantal vragen tot onderwerp, waarvan voor dit onderzoek de meest relevante zijn: "Waarom en wanneer laat je private partijen participeren? Hoe organiseer je de samenwerking tussen publiek partijen en met private partijen?"

Ook voor deze handleiding zal ik nagaan of en zo ja hoe hierin wordt aangestuurd op een wijze van samenwerking tussen publiek en privaat die past bij de in hoofdstuk 2 geformuleerde uitgangspunten, de sturingsaspecten en de meerwaardeaspecten.

In het onderdeel dat zich nog toespitst op publiek recht en de publieke activiteiten voorafgaand aan een mogelijke samenwerking met de markt, komt een belangrijk onderwerp uitgebreid aan de orde, te weten: *het publieke huis op orde*.

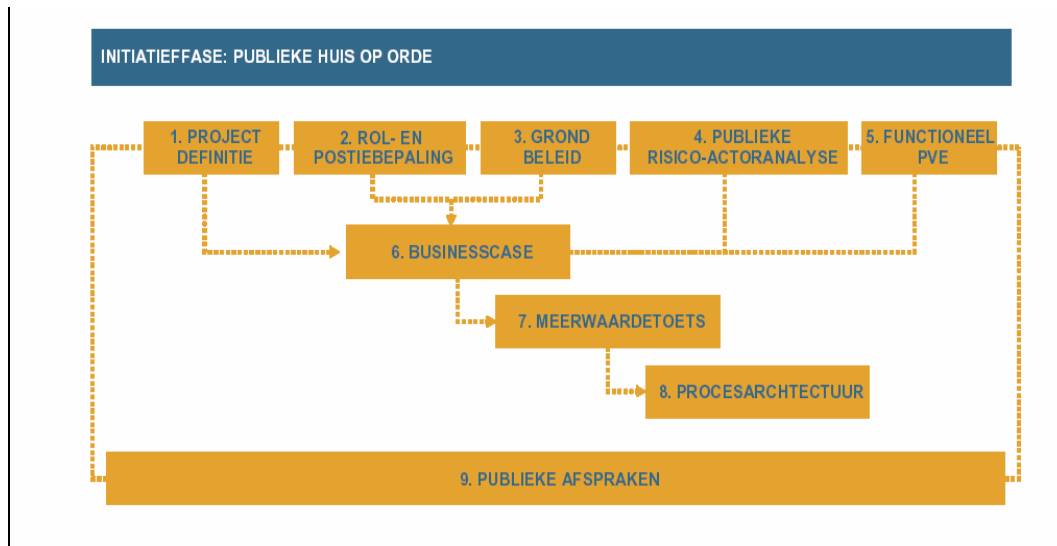
In onderstaand kader wordt kort uiteengezet wat hiermee wordt bedoeld. Deze punten zijn voor mijn analyse van belang omdat wordt gesteld dat al deze activiteiten dienen voor het vastleggen van de uitgangspunten van de gezamenlijke overheden in een publieke intentieovereenkomst. Dit fungeert als voorwaarde voor samenwerking tussen publieke partijen onderling en tussen publieke en private partijen. (Kenniscentrum PPS, 2005; 17)

Dit heeft als consequentie dat dit alles moet zijn uitgevoerd voordat de samenwerking met de private sector gestalte kan krijgen en daardoor heeft het invloed op de timing van die samenwerking.

Publiek huis op orde krijgen, betekent het opstellen van:

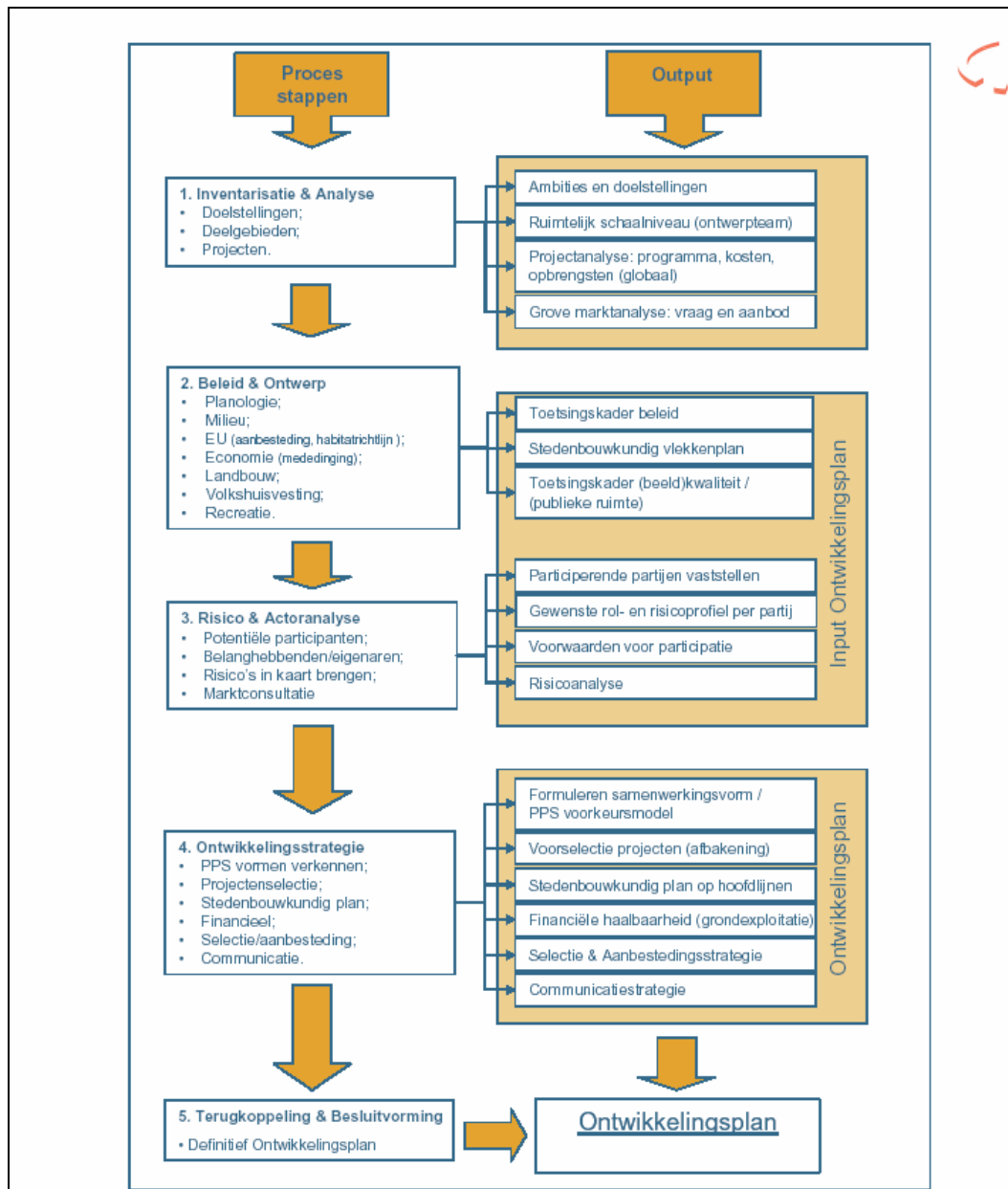
1. een projectdefinitie: wat wordt de scope (afbakening) van het initiatief?
2. rol en positiebepaling Provincie: wil de Provincie afwijken van haar traditionele rol, is hier reden toe?
3. grondbeleid: wordt gekozen voor passief of actief grondbeleid? Gaat de Provincie met andere woorden zelf grond verwerven en daardoor vroegtijdig risico lopen?
4. een publieke risico-actoranalyse: welke andere publieke partijen spelen een rol, wat zijn hun belangen, doelstellingen en motivaties en welke risico's willen ze lopen?
5. een functioneel Programma van Eisen: wat wil je bereiken?
6. een business case: Wat kun je (zelf) bereiken? Wat zijn de kosten en risico's en hoe worden deze tussen de partijen verdeeld?
7. een meerwaarde toets: kan samenwerking met private partijen zorgen voor een betere, snellere en of goedkopere realisering van het project?
8. een procesarchitectuur: hoe kan het besluitvormingsproces van publieke samenwerking, Publiek-Private Samenwerking en planontwikkeling globaal worden vormgegeven? Welke interacties zijn er tussen partijen op welk moment en met welk doel?
9. publiek-publieke afspraken: hoe leggen partijen hun afspraken vast?

De punten 1 tot en met 5 dienen min of meer parallel plaats te vinden, omdat de keuzen elkaar beïnvloeden. De stappen 6 tot en met 9 vinden volgtijdelijk plaats. In het volgende schema zijn de stappen nog eens weergegeven:



Figuur 7: publieke huis op orde - bron: Handleiding publiek private samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies. juli 2005

In het onderdeel procesarchitectuur binnen dit raamwerk komt een stappenplan aan de orde. Procesarchitectuur wordt omschreven als het vooraf bedenken op welke momenten, in welke volgorde, over welke onderwerpen, welke organen en partijen besluiten moeten nemen. (Kenniscentrum PPS, 2005; 32) Hierbij wordt ook rekening gehouden met de fasering van het proces van gebiedsontwikkeling: initiatief, haalbaarheid, realisatie, exploitatie en beheer. De kanttekening wordt daarbij gemaakt dat ieder project net weer even anders is. Bij ieder nieuw project, moet toch weer bekeken worden waar aanpassingen nodig zijn voor de specifieke situatie. Het volgende schema wordt in de handleiding gepresenteerd als voorbeeld van procesarchitectuur voor een ontwikkelingsplan.



Figuur 8: voorbeeld procesarchitectuur voor een ontwikkelingsplan - bron: Handleiding publiek private samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, juli 2005

In dit overzicht valt op dat de activiteiten 'stedenbouwkundig plan', 'financieel' en 'selectie/aanbesteding' min of meer gelijktijdig plaatsvinden binnen blok (processtap) 4 'ontwikkelingsstrategie'. Deze stappen zijn ten behoeve van het outputonderdeel ontwikkelingsplan. Hierin zijn weer opgenomen het 'stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen', de 'financiële haalbaarheid (grondexploitatie)' en de 'selectie & aanbestedingsstrategie'.

De benaming selectie & aanbestedingsstrategie suggereert dat er nog geen selectie hoeft te hebben plaats gevonden bij de afronding van dit deel van het proces. De beschrijving gaat hier tenslotte ook over het publiek-publieke proces, dus is dat waarschijnlijk inderdaad zo bedoeld.

Voor een goede toepassing van de sturings- en meerwaardeaspecten zoals vastgesteld in hoofdstuk 2 is men afhankelijk van de interpretatie van de hierboven geschetste stappen door de publieke actoren.

Bovenstaand schema kan gemakkelijk leiden tot een relatief late betrokkenheid van de private partijen. 'Laat' wil hier dan zeggen, nadat er al veel inhoudelijk werk op het terrein van planvorming, financiële haalbaarheid en risicotoedeling is verricht. Dit hoeft natuurlijk niet het geval te zijn. Een toepassing van de processtappen waarbij dit beter in lijn ligt met de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie is ook denkbaar. Maar zoals gezegd geeft het schema veel ruimte en kan het ook tot een 'verkeerde' toepassing leiden.

Hoofdstuk 3 (Selectie en samenwerking met marktpartijen) van deze handleiding geeft hiervoor mogelijk meer houvast. Daar ga ik nu nader op in.

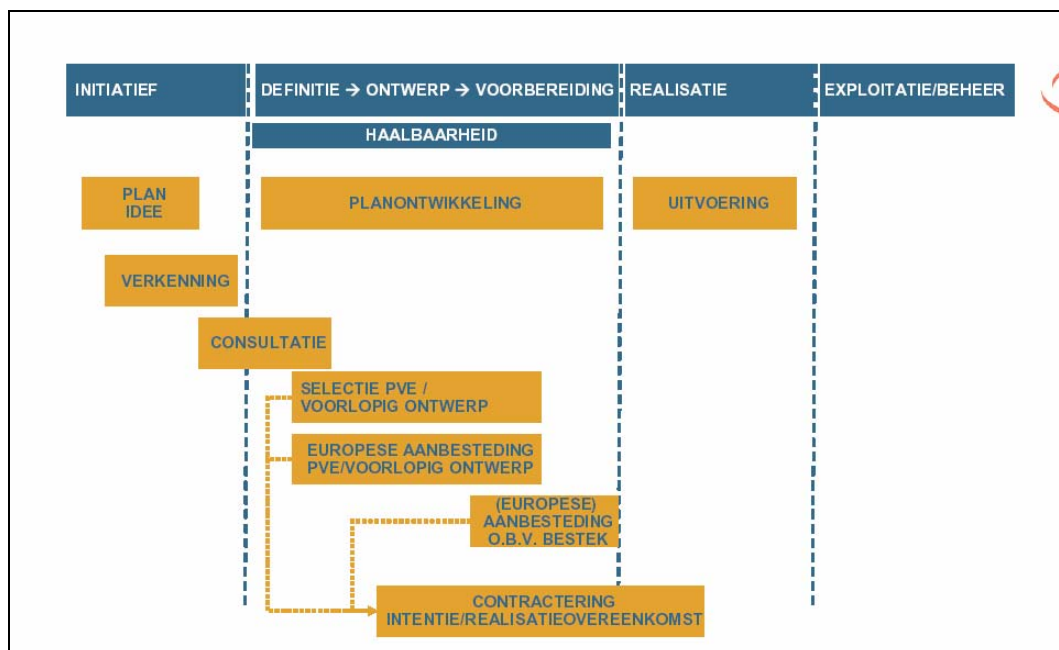
Nadat eerst de regelgeving is behandeld, gaat onderdeel 3.3 van deze vijfde handleiding concreet in op het betrekken van private partijen. De paragraaf beschrijft welke ideaaltypische stappen kunnen worden gezet in het betrekken van private partijen. De drie hoofdstappen zijn daarbij:

1. marktpartijen (zonder grondpositie) betrekken middels marktverkenning, consultatie, selectie en/of aanbesteding, om een visie op samenwerking, het project en de haalbaarheid te krijgen;
2. opstellen van een risico-actoranalyse met private actoren (met posities) waarmee in kaart wordt gebracht welke samenwerkingsvisie partijen hebben;
3. samenwerkingsvisie en uitkomsten vastleggen in een samenwerkingsmodel en overeenkomsten.

(Kenniscentrum PPS, 2005; 46)

Dit is een begrijpelijke aanpak. Echter van belang is nu ook (kijkend naar de sturings- en meerwaarde aspecten zoals benoemd in hoofdstuk 2 van deze thesis) op welk moment binnen het totale ontwikkelingsproces deze stappen worden gezet.

In de handleiding worden vervolgens 3 instrumenten behandeld 'om private inbreng (kennis, ervaring, commercialiteit, kwaliteit en geld) te organiseren en tot pps te komen': Marktverkenning, marktconsultatie en marktselectie of (Europese) aanbesteding, welke gefaseerd tot marktbetrokkenheid leiden. Die fasering wordt in het volgende schema verbeeld.



Figuur 9: gefaseerde marktbetrokkenheid - bron: Handleiding publiek private samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, juli 2005

Hierbij wordt gesteld dat door de inzet van marktverkenning, marktconsultatie en marktselectie bij de optimalisering van het projectresultaat, al in een vroegtijdig stadium niet alleen gekeken wordt naar datgene dat beleidsmatig het best te realiseren is, maar ook wat financieel markttechnisch haalbaar is. De kennis die marktpartijen hebben van de afzetmarkt, constructies, planning en bouw hebben hier toegevoegde waarde. Dit kan in een vroegtijdig stadium vruchten afwerpen.

Het mag duidelijk zijn dat mij kan vinden in deze stellingname. Toch plaats ik er vanuit het eerder gepresenteerde theoretisch kader enkele kanttekeningen bij. Het faseringsschema (maar ook de toelichting bij de subparagraaf marktselectie) laat net als in eerdere handleidingen ruimte voor een late selectie van de partners in de gebiedsontwikkeling. Er is dan weliswaar sprake van eerdere 'betrokkenheid' door de twee andere instrumenten maar of die bij gebiedsontwikkeling werkelijk van voldoende waarde zijn in relatie tot de sturings- en meerwaarde aspecten zoals benoemd in hoofdstuk 2 van deze thesis, valt mijns inziens te betwijfelen.

Hoewel ik ze zeker een bepaalde functie toe dicht, kom ik na bestudering van de inhoudelijke beschrijving van de instrumenten marktverkenning en marktconsultatie, tot de conclusie dat de bijdrage ervan aan de planvorming wordt overschat. Men kan niet spreken van werkelijke betrokkenheid van marktpartijen in een vroegtijdig stadium zoals bedoeld in ontwikkelingsplanologie. Het lijkt ook minder van nut bij echte gebiedsontwikkelingsprojecten, maar is meer van toepassing op bijvoorbeeld complexe infrastructuurprojecten.

Een belangrijk doel van met name marktconsultatie is om de haalbaarheid vast te stellen. Mijn stelling is echter dat je bij gebiedsontwikkeling wel een haalbaar plan kunt hebben maar dat je dan toch mogelijk nog kwaliteit en/of geld laat liggen. De echt optimalisatie is pas mogelijk wanneer marktpartijen echt deelgenoot zijn en het risico lopen cq een renderende businesscase zien. Dan komt hun visiegerichte en conceptuele aanpak pas echt tot zijn recht.

De verwachting dat de werkelijk benodigde kennis en inzet wordt ingebracht in vrijblijvende marktconsultaties, zoals wel gesuggereerd in deze handleiding, acht ik niet reëel. In het verlengde daarvan wordt dan namelijk gesuggereerd dat publieke partijen ook op deze wijze aan de benodigde kennis en kunde kunnen komen en vrij lang zelfstandig met de planvorming kunnen doorgaan.

Vanuit mijn achtergrond bij een marktpartij en de kennis opgedaan in de praktijkvoorbeelden die later in dit onderzoek worden gepresenteerd, meen ik te kunnen stellen dat het ideaalplaatje er anders uit ziet.

In de subparagraaf marktselectie in de handleiding wordt nog benoemd waarom marktselecties interessant zijn, namelijk:

- het brengt marktwerking in het project: optimale prijs-kwaliteit verhouding.
- Het resulteert in concurrentie tussen deelnemers aan de selectie: deelnemers worden geprikkeld een specifieke visie en nieuwe ideeën te ontwikkelen (en zich te onderscheiden van andere kandidaten).

Met deze punten ben ik het volledig eens. Al wil ik er de voorwaarde voor succes aan verbinden dat de selectie ook hiervoor vroeg genoeg in het proces dient plaats te vinden. Je ziet ook aan deze twee argumenten dat het meeste bereikt wordt als marktpartijen werkelijk hun visie en creativiteit kwijt kunnen. Dat is niet aan de orde in het geval van een uitgewerkt stedenbouwkundig plan waarbij de selectie is teruggebracht tot een pure rekenopgave betreffende de prijs van realisatie van dat plan. Dit komt nog steeds voor in de praktijk, ook binnen (onderdelen van) grootschalige gebiedsontwikkelingen die als ontwikkelingsplanologieprojecten te boek staan.



In een kader met tips in het onderdeel (Europese) aanbesteding van de handleiding is het volgende opgenomen: 'verschillende momenten voor introductie pps mogelijk: De inzet van pps betekent niet dat marktpartijen pas aan tafel komen zodra het ontwerp gereed is. Het heeft vaak juist toegevoegde waarde om de marktpartij vanaf de programma fase te betrekken bij de projectontwikkeling.'

Het stelt aan de ene kant gerust dat dit de opvatting is van de opstellers van de handleiding. Tegelijk moet ik constateren dat dit slechts is opgenomen in een 'tip' en dat de handleiding op zichzelf een behoorlijke ruimte voor interpretatie laat aan publieke partijen die met dit onderwerp te doen hebben. Wellicht heeft dit (en mogelijk ook in de andere behandelde handleidingen) te maken met de relatief brede opvatting van het begrip gebiedsontwikkeling. Waar ik dat in deze scriptie veel meer afbaken naar gebiedsontwikkeling die zich verhoudt tot het begrip ontwikkelingsplanologie, worden in de handleidingen ook minder complexe projecten en projecten waar uiteindelijk een DBFM-partner of een bouwclaimpartner voor nodig is meegenomen.

## Tussenconclusie 2

De vijf bestudeerde handleidingen geven een compleet beeld over de materie van het tot stand brengen van publiek private samenwerking (pps) in gebiedsontwikkeling. Daarbinnen ben ik in dit hoofdstuk op zoek gegaan naar de aanwijzingen over de toepassing van PPS in de typische ontwikkelingsplanologie projecten zoals afgebakend in hoofdstuk 1 en dan met name naar het aspect van het ideale moment om de samenwerking te starten.

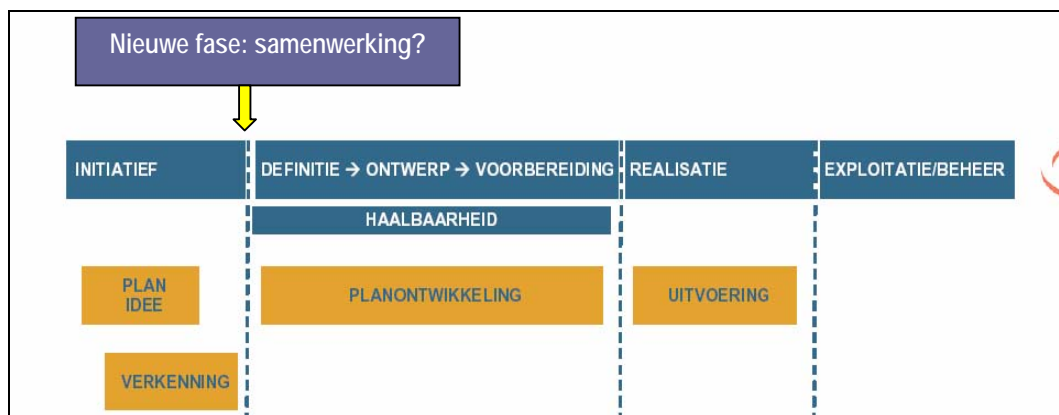
Mijn conclusie naar aanleiding hiervan is dat er vanuit de handleidingen geen duidelijk standpunt wordt ingenomen over de 'timing' van de samenwerking. De schrijvers van de handleidingen laten op veel momenten blijken dat men weet waarover het gaat en regelmatig worden de voordelen van een vroegtijdige samenwerking tussen publiek en privaat naar voren gebracht.

Toch constateren ik dat de handleidingen veel ruimte laten voor een eigen interpretatie op het punt van de timing door degenen die aan zet zijn. Dat zijn voornamelijk de publieke partijen die moeten bepalen of en zo ja wanneer zij de marktpartijen bij een opgave willen betrekken.

Het is naar mijn mening vooral de scope van de handleidingen die parten speelt. Er is getracht handleidingen te maken waar men vanuit zeer veel verschillende projecten iets uit kan halen. Het abstractieniveau dat hieruit voortvloeit en het feit dat verschillende PPS begrippen door elkaar heen lopen, maken dat je er nog teveel mogelijkheden in kunt aflezen. Hierdoor zijn de handleidingen wellicht te weinig specifiek voor een bepaald type projecten, in dit geval ontwikkelingsplanologie. Overigens een type projecten dat pas de laatste paar jaar (dus parallel aan het schrijven van de handleidingen) steeds meer kleur krijgt.

De tussenconclusie die ik aan het eind van hoofdstuk 1 heb getrokken en de toch vele aanknopingspunten die in de handleidingen naar voren komen over meerwaarde van samenwerken tussen publiek en privaat en het moment waarop die samenwerking het best invulling kan krijgen, geven al meer richting aan het antwoord op de hoofdvraag.

Om te voorkomen dat het in zekere zin diffuus blijft op welk moment het ideaal zou zijn is het wellicht zinvol na te denken over het aspect samenwerking in relatie tot de algemeen onderkende fasering van het gebiedsontwikkelingsproces.



In het volgende hoofdstuk wil ik op basis van onderzoek van een aantal praktijkcases van ontwikkelingsplanologie komen tot een nadere onderbouwing en aanscherping van deze tussenconclusie.

## 3.2 onderzoek praktijkcases

In dit hoofdstuk zoom ik verder in op de problematiek van het keuzemoment voor start van samenwerking in gebiedsontwikkeling aan de hand van een vijftal praktijksituaties. Uiteraard zal steeds de achtergrond van het project kort worden geschetst, waarna de uit de interviews verworven informatie naar voren komt. In die interviews is met name aandacht geweest voor de vraag hoe men aankijkt tegen de wijze en het moment waarop de publieke en private partijen 'bij elkaar zijn gekomen' en met elkaar samen zijn gaan werken. Welke activiteiten zijn daarna gezamenlijk uitgevoerd? Wat heeft men daarvan geleerd en zijn de in de theorie voorspelde meerwaarde-aspecten naar voren gekomen?

In hoofdstuk 4 'analyse en discussie' ga ik na hoe de uitkomsten zich verhouden tot het voorgaande met name het in hoofdstuk 2 geschetste analysekader.

De volgende vijf projecten zijn onderzocht: Meerstad, Wieringerrandmeer, Bloemendalerpolder, Hart van de Heuvelrug en Bergen op Zoom. Deze selectie is mede tot stand gekomen op basis van de overwegingen van de adviescommissie gebiedsontwikkeling in haar eindrapportage *Ontwikkel kracht*, waarin zij uitspraken doet en oordeelt over de mate waarin de markt in het project is betrokken. In drie van de vijf projecten is zowel gesproken met een vertegenwoordiger van publieke als van private zijde, in 1 project is alleen een vertegenwoordiger van de marktpartijen geïnterviewd (Bergen op Zoom). In één project (Hart van de Heuvelrug) is de markt nog niet in de samenwerking betrokken. Voor dit laatste project kan ik vanuit mijn eigen ervaring aangeven hoe de positie van de marktpartijen daarin is. De informatie uit de interviews is aangevuld met informatie uit onderzoeken die al eerder naar deze zogenaamde voorbeeldprojecten zijn gedaan en andere bronnen zoals websites van de gemeenten, de projecten of samenwerkingsverbanden.

### 3.2.1. Meerstad Groningen

#### Projectomschrijving

Ten oosten van de stad Groningen wordt een grote locatie ontwikkeld op het grondgebied van de gemeenten Groningen en Slochteren. Het betreft een gebied van circa 2400 ha, waarop 10.000 woningen, 135 ha bedrijvigheid, een groot meer en veel natuur in de vorm van Groen In en Om de Stad (GIOS) en Ecologische hoofdstructuur (EHS) gerealiseerd gaan worden.

De woningen zullen vooral in het hogere en middensegment worden gerealiseerd en het gebied als geheel moet een recreatieve trekker van regionale betekenis worden. Het meer omvat circa 600 ha en is bedoeld voor buffering en berging van water.



Bron: [www.meerstad-groningen.com](http://www.meerstad-groningen.com) ; Masterplan

### Korte geschiedenis

Het idee voor een groot meer ten oosten van Groningen werd begin jaren '90 geopperd door een oud-wethouder. Er ontstond enthousiasme en in 1994 werd het meer genoemd in het structuurplan van de stad, *De stad van Straks*. Sindsdien zijn diverse opties onderzocht voor de aanleg van een meer gekoppeld aan natuurontwikkeling.

Om het idee voor een integrale gebiedsontwikkeling verder te concretiseren, heeft de stad contact gezocht met andere overheden: de gemeente Slochteren, de Provincie, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), de Dienst Landelijk Gebied en het Waterschap Hunze en Aa's. Deze overheden hebben gezamenlijk het concept van Meerstad verder ontwikkeld onder de titel *Maximum Laadvermogen*. Dit plan heeft de status van voorbeeldplan verworven in het kader van het stimuleringsfonds intensief ruimtegebruik. Het plan toont de mogelijkheden van een stedelijk programma in een landschappelijk kader aan.

Het kader voor de regionale opgave is vervolgens gedefinieerd in de regiovisie Groningen-Assen. Daarin zijn 5 doelstellingen opgenomen die uitgangspunt vormen voor het plan:

1. de bouw van op termijn 8.000 woningen in het midden en hogere segment.
2. De aanleg van een groot meer gericht op de buffering en berging van water.
3. Het creëren van een recreatieve trekker onder andere in de vorm van het meer.
4. Het ontwikkelen van een robuuste verbindingzone ter versterking van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) van stad en regio.
5. Het aanleggen van een nieuw kwalitatief hoogwaardig landschap van substantiële omvang (in het kader van Groen In en Om de Stad (GIOS))

Om het concept van Meerstad verder uit te werken in een Masterplan, hebben de overheden in maart 2001 een intentieovereenkomst gesloten. Begin 2002 is deze samenwerking verbreed door het sluiten

van een samenwerkingprotocol met twee combinaties van private partijen. Beide marktcombinaties maken sinds die tijd deel uit van de projectorganisatie. De twee combinaties van private partijen hadden grote delen van de grond in handen, circa 1.600 ha. De overheden hadden samen circa 300 ha in bezit. De bestuurlijke aansturing in deze fase vond plaats door middel van een beleidsoverleg bestaande uit de stuurgroep van overheden en een directieafvaardiging vanuit de private partijen.

### Samenwerking publiek en privaat

#### Totstandkoming

Zoals hiervoor is aangegeven, is op enig moment de samenwerking geformaliseerd tussen de publieke partijen en een aantal private partijen. Deze private partijen beschikten over substantiële grondposities waardoor er hier geen sprake was van een selectieprocedure.

Het feit dat er op dat moment al grote grondposities waren opgebouwd betekent dat er een aantal marktpartijen naast vertrouwen ook een lange termijn visie op dit gebied binnen de noordelijke regio hadden. Bij deze partijen bestond in elk geval de bereidheid en de mogelijkheid tot investeren.

Toch was de overtuiging bij de publieke partijen om de 'echte' planvorming samen met de markt te willen doen op meer gebaseerd dan op het feit dan men niet over de grond beschikte. Er was sprake van een breed gedragen besef dat geen van de partijen (publieken of privaten) deze opgave alleen zou kunnen trekken. De kennis en kunde zou wel gebundeld moeten worden om zaken als de creatie van zo'n groot meer of het risico van de grondexploitatie te kunnen managen. Hierdoor stond men open voor elkaars rollen.

Een tweede voorwaarde die aanwezig was en er aan bijdroeg dat men op dit punt in het proces samen verder wenste en durfde te gaan was vertrouwen. Een aantal leidende sleutelfiguren aan zowel provinciale, gemeentelijke en marktzijde hadden vertrouwd in elkaar mede vanuit het besef dat dit ook een belangrijke pijler is. Men heeft daar ook bewust in doorgeinvesteerd, ook met betrekking tot de rest van hun organisaties, dus op de andere niveaus waar mensen het project met elkaar moesten samenwerken.

De derde voorwaarde die van belang is gebleken, is dat er aan publieke zijde op dat moment een krachtig beleidsbesluit aanwezig was. Je zou kunnen zeggen dat men aan publieke zijde in elk geval duidelijk voor ogen had waar men inhoudelijk naar toe wilde in termen van doelstellingen en scope. Dit droeg bij aan het vertrouwen bij de private partijen.

#### Gezamenlijke activiteiten

Het samenwerkingsprotocol was er op gericht de verwerving van de overige grond te organiseren en een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij te onderzoeken. (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Twynstra Gudde Management Consultants BV (2003); 53)

Inmiddels is een groot deel van de grond in bezit van de samenwerkende partijen. In maart 2005 is het gezamenlijk opgestelde Masterplan vastgesteld en in september 2005 is de samenwerkingsovereenkomst getekend tussen de partners die Meerstad de komende jaren gaan uitvoeren. Hiermee is ook de uitvoeringsorganisatie grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEMM) een feit geworden. Overigens heeft tussen het sluiten van het samenwerkingprotocol en de samenwerkingsovereenkomst over de GEMM één van de twee private combinaties besloten zich terug te trekken uit de samenwerking vanwege het in hun ogen te hoge risicoprofiel.

De activiteiten die vanaf de formele samenwerking in 2002 samen werden uitgevoerd betroffen vooral het samen 'tekenen en rekenen'. Echter vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid die er nu was, was

er ook sprake van een groeiend begrip voor elkaars deelproblemen. Zo werden onder andere samen de inspraak en MER-procedures doorlopen (Milieu Effect Rapportage) maar werd ook samen gekeken naar politieke problemen vanuit bepaalde fracties, emotionele oppositie in het gebied en burger participatie.

In de interviews is aangegeven dat er binnen dit samenwerkingsproces fasen zijn te onderscheiden. Het is van belang deze te onderkennen en van daaruit te werken, ook aan het draagvlak per fase. In feite is er twee jaar lang gewerkt aan de vijf doelstellingen via de volgende fasen:

1. elkaar vinden ook in een gezamenlijke probleemstelling
2. gezamenlijke vraagstelling ontwikkelen
3. gezamenlijke inzet plegen
4. gezamenlijke inrichting tot stand brengen.

Er is hierbinnen wel steeds sprake geweest van discussie maar de belangentegenstelling was nooit zo groot dat fasen niet werden afgerond. Men wil het afbreukrisico steeds meer uit de weg gaan en is gericht op continuering van het project. Vanuit de publieke kant is aangegeven dat de voortgang groter is geweest door de participatie van de markt.

Het werken aan het grote draagvlak per fase door de samenwerkende partijen heeft uiteindelijk ook geleid tot een groot politiek draagvlak bij de politieke besluitvorming over dit plan.

#### Meerwaarde

Zowel van overheidszijde als vanuit de marktpartijen is aangegeven dat de vroege samenwerking in dit proces meerwaarde heeft opgeleverd. De volgende zaken zijn daarbij genoemd:

Zowel qua risicoprofiel als organisatorisch had geen van de partijen dit alleen kunnen beheersen. Kortom de omvang van het project was alleen op deze wijze te managen.

Er is meer oplossingsgericht gewerkt. Planinhoudelijk en kwalitatief is een beter plan ontstaan door de match tussen culturele aspecten, doelgroepen, milieu en de commerciële component. Er is ook gesteld dat de vroege samenwerking tussen partijen die zijn gericht op consumentgerichte productontwikkeling en partijen met kennis en kunde van het publiek domein, heeft geleid tot het beperken van faalkosten. Het vergelijk is gemaakt met een bouwteam in een bouwproces; zaken zijn eerder aan elkaar gekoppeld waardoor de werkvoorbereiding op orde is.

#### Leerpunten

Vanuit dit project is een aantal specifieke leerpunten te benoemen. Zo hebben de grondposities die zijn ingenomen door marktpartijen geen negatief effect gehad. Dit komt onder andere doordat men snel is gaan werken aan de onderlinge verhoudingen en aan vertrouwen, wat overigens ook al tussen leidende figuren aanwezig was. Het is dus aan te bevelen om indien er sprake is van grondposities, de bereidheid tot samenwerken na te gaan evenals te onderzoeken hoe partijen tegen de invulling daarvan aankijken. Het is gebleken dat je aan vertrouwen ook kunt werken door te investeren in relatieontwikkelingen en door de vorm en inhoud van de formele afspraken die je met elkaar maakt.

Voordat de marktpartijen formeel betrokken zijn geraakt, heeft er vanuit de publieke zijde al een stuk planvorming plaatsgevonden. Dit hoeft niet tot problemen te leiden ten aanzien van de te behalen meerwaarde uit samenwerking met marktpartijen. Voorwaarde is wel dat de status van die voorafgaande planvorming voldoende ruimte biedt aan de 'werkelijke planvorming' die daarna gezamenlijk wordt uitgevoerd. Dit betekent dat die voorafgaande planvorming zich dan wel dient te beperken tot het formuleren van doelstellingen en kaders.

In dit project is men ook uitstekend geslaagd in het gezamenlijk doorlopen van het proces van draagvlakcreatie bij belanghebbenden. Op basis van gelijkwaardigheid is gezamenlijk het

maatschappelijk veld tegemoet getreden. Binnen alle geledingen van de samenwerking heeft men zich zo vergewist van de relevante belangen waarmee men binnen de planvorming rekening zou moeten houden.

### 3.2.2 Wieringerrandmeer

#### Projectomschrijving

Wieringen was tot 1932 het zuidelijkste waddeneiland. Door de inpoldering van de Wieringermeer werd het eiland fysiek bij het vaste land getrokken, maar sociaal-cultureel is het een eiland gebleven dat sociaal-economisch achterblijft bij de omgeving. Steeds meer inwoners werken elders en jongeren trekken weg. Voorzieningen staan onder druk en de betrokkenheid onder inwoners neemt snel af. Daarnaast hebben landbouw en natuur te kampen met verontreiniging en verzilting.

Het project Wieringerrandmeer tracht hier iets aan te doen. Daartoe ligt nu een planconcept voor met een aantal onderdelen. Het betreft een randmeer met een open verbinding met het Amstelmeer, dat via een kort kanaal en een schutsluis verbonden is met het IJsselmeer. Het is bevaarbaar voor recreatievaart. Aan de noordzijde en zuidzijde van het randmeer komt een volwaardige robuuste ecologische verbindingszone (natuur). In en rondom het randmeer is ruimte voor 1.845 nieuwe woningen en recreatiewoningen (waarvan 1.267 tot het jaar 2020) die landschappelijk worden ingepast. Het planconcept geeft de Kop van Noord-Holland een sociaal-economische impuls, beter waterbeheer en een nieuwe ecologische verbindingszone (als onderdeel van de Noordboog) tussen de kust, de Waddenzee en het IJsselmeer.



Bron: Lago Wirense, mei 2005

#### Korte geschiedenis

De gemeente Wieringen startte in 1998 een haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheden van een randmeer en vroeg daarop de provincie de regie te nemen over deze grote gebiedsontwikkeling. De provincie doorliep samen met regionale overheden zoals waterschappen en gewest kop van Noord

Holland een studiefase via het gezamenlijke programma Water Bindt. De gemeente Wieringermeer deed in deze fase nog niet echt mee, hun ambities waren nog te beperkt. In deze fase waren vooral de bestuurders van de overheden betrokken, de studies werden extern uitgevoerd, evenals de aansturing van het project. Deze fase duurde tot 2003.

In 2004 brak een tweede fase aan. In deze zogenaamde definitiefase stelde de provincie een nota van uitgangspunten op die leidde tot het uitschrijven van een ontwikkelcompetitie waaraan uiteindelijk een vijftal consortia deelnamen.

In de inschrijvingsleidraad werden de volgende doelen gesteld: een sociaal-economische impuls (rood), een verbetering van waterbeheer (blauw) en de realisatie van een robuuste ecologische verbindingzone (groen). De opdracht was het opstellen van een ontwikkelingsvoorstel hoe bovenstaande doelen het beste bereikt konden worden. De ontwikkeling moest een impuls en bijdrage leveren aan het welzijn van de regio, het versterken van de leefbaarheid, de economie, werk en recreatie, en het vergroten van het aantal voorzieningen. De leefbaarheid moest worden versterkt door natuurontwikkeling, door berging van afvoerwater en het verbeteren van vaarwegen voor plezier- en beroepsvaart. (de Rooij (red.), 2005)

De ontwikkelcompetitie werd gewonnen door het consortium Lago Wirense. De daaropvolgende onderhandelingen tussen publieke en private partijen duurden veel langer dan gepland. Intussen groeide het wantrouwen onder de volksvertegenwoordigers, wat culmineerde in de 'rode kaart' die de raad van Wieringen eind 2004 aan het project gaf.

De impasse werd door de volksvertegenwoordigers zelf doorbroken met een breed gedragen ontwerp dat in maart 2005 wel werd aangenomen. Sindsdien zijn volksvertegenwoordigers zeer nadrukkelijk betrokken bij de voortgang van het project, dat op weg is naar een samenwerkingsovereenkomst.

#### Samenwerking publiek en privaat

##### Totstandkoming

Zoals hierboven aangegeven is in dit project gebruik gemaakt van het instrument ontwikkelingscompetitie om private partners te selecteren. Deze selectie vond plaats in het vroegste stadium namelijk dat van visievorming en was daarmee een duidelijke ontwerpcompetitie. De beoogde samenwerkingspartner werd op deze wijze uitgenodigd om mede-verantwoordelijkheid te dragen voor het gehele proces.

De aanleiding vanuit de overheidspartners om tot een vroege samenwerking met de markt te komen, was gelegen in het feit dat men beseftte dat er veel creativiteit en oplossend vermogen nodig was voor het integrale vraagstuk dat aangepakt moest worden. Er lag dus een grote uitdaging.

Via marktconsultaties is eerst uitgezocht of er belangstelling zou zijn vanuit de markt om te participeren in dit project. Vervolgens is via een preselectie overgegaan tot een 'gesloten' selectieprocedure waaraan vijf combinaties van bedrijven deelnamen. Er was in deze ontwikkelcompetitie voor deze deelnemers veel ruimte voor visievorming omdat er hoofdzakelijk doelstellingen en uitgangspunten waren gesteld.

##### Gezamenlijke activiteiten

Na selectie is met de winnende partij onderhandeld over een intentieovereenkomst. Daarin zijn afspraken gemaakt over procesplanning, verdeling van risico's, financiële haalbaarheid en grondverwerving. De afronding daarvan markeerde het einde van de competitie. De combinatie Lago Wirense, bestaande uit Boskalis, Volker Wessels en Witteveen en Bos, was op dat moment de geselecteerde private partij. Later in het traject zullen partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten.



Vanuit de intentieovereenkomst ontstond één projectorganisatie met één projectleider. Er werd samengewerkt aan de communicatie, grondverwerving, planontwikkeling en het procedureel verder brengen van het project.

#### Meerwaarde

De meerwaarde van deze vorm van vroege samenwerking is volgens de betrokkenen tot uitdrukking gekomen in een aantal zaken.

De marktpartijen hebben 'werk met werk' gemaakt in het totale gebied waardoor financiële voordelen zijn behaald. In de grondbalans en in de grondstromen is veel optimalisatie gevonden. Er is veel winst gekomen uit een lange termijnvisie op het watersysteem. Boskalis heeft bijvoorbeeld in samenhang gekeken naar geologie, water en natuur. Met passie en durf is men afwijkende paden ingegaan terwijl er in de uitgangssituatie nog weinig naar geologie en water was gekeken. Door het bundelen van disciplines is bereikt dat alles op de juiste plek valt: geologie, markt, landschap, natuur en ecologie.

Er is dus duidelijk verder gekeken dan de opgave maar wel binnen de doelstelling. Ook de vertegenwoordiger van publieke zijde geeft aan dat de creativiteit overduidelijk is benut. Bijvoorbeeld door het betrekken van de sluisproblematiek in het project. De marktpartij kwam met het voorstel keileembulten te verwijderen waardoor de spuicapaciteit van een sluis werd verhoogd en er een gemaal minder nodig was. Dit leidde tot een besparing van 6 miljoen Euro.

Aan beide zijden (publiek en privaat) bestaat de overtuiging dat het project er niet was gekomen als de markt er later bij betrokken zou zijn.

#### Leerpunten

Ook in deze gesprekken zijn de randvoorwaarden voor dit succes benoemd. Het gaat daarbij om professioneel opdrachtgeverschap en ook hier weer de publiek-publieke duidelijkheid over de doelen, goede afspraken over risicoverdeling en vroegtijdig risico- en financieel management. Daarnaast het belang om het maatschappelijk middenveld en de bevolking erbij te betrekken. Dat laatste vraagt om aansluiten bij de cultuur en stelt dus eisen aan de partij die wordt geselecteerd.

Dit project laat goed zien dat ook zonder grondposities door marktpartijen, toch gekozen kan worden voor een vroegtijdige betrokkenheid daarvan. Hierbij geeft de markt aan dat voor een belangrijk deel de kracht van deze aanpak is gelegen in de duidelijk geformuleerde doelstellingen vanuit publieke zijde. Binnen de selectieprocedure was voldoende ruimte voor inbreng van visie door de marktpartijen. Overigens vraagt deze (niet formeel Europese) methode van selectie wel om goede communicatie en afspraken over hoe met de uitkomsten wordt omgegaan. Indien dat niet gebeurt kan dat tot problemen leiden. Bijvoorbeeld is de winnende combinatie direct zeker van het werk of volgt er nog een haalbaarheidsfase waarin dit definitief duidelijk moet worden.

Specifiek voor de selectie is aangegeven dat:

1. publieke partijen heldere doelstellingen moeten neerleggen; daarin zit de kracht.
2. daarvoor moet bij alle partijen draagvlak aanwezig moet zijn.
3. de rol van de adviseur kan het selectieproces maken en breken. Deze moet de doelstellingen goed aanvoelen en de juiste ruimte voor de markt laten. Soms wordt teveel plannenmakerij gevraagd aan ontwerpende adviseurs in het voortraject.
4. er een instrumentarium moet zijn voor grondverwerving.
5. er een onafhankelijke jury is, met passie en betrokkenheid die ook kijkt naar de mens.
6. de selectieleidraad goed moet zijn.

In een goed opgezette prijsvraag is ook ruimte om voor mensen te kiezen. Onderhandelen met de beste bidder en ruimte laten voor afscheid als het niet klikt.

W. Etty heeft de hier gevoerde procedure geëvalueerd en laten zien dat er bij dit soort selecties werkelijk sprake dient te zijn van partnerkeuze van twee zijden. Zijn conclusie is dat een op het oog te complexe opgave in een uithoek van het land op een conjunctureel slecht moment door vijf sterke private combinaties van concurrerende oplossingen is voorzien. (W. Etty, 2004)

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) plaatst overigens kanttekeningen bij het proces, de procedure en de communicatie omtrent het instrument van de prijsvraag. Zij doet tevens de observatie dat het vertrouwen tussen de projectpartners onvoldoende is. Dit laat zien dat competities geen garantie zijn dat partijen elkaar ook op het persoonlijk vlak vinden.

Een aanbeveling van één van de betrokkenen is dat de intentieovereenkomst binnen 3 maanden moet zijn. Wanneer het langer duurt neemt de kans op wantrouwen toe. Het helpt hierbij om gezamenlijk met één jurist te werken. In dit project is men hier niet goed in geslaagd.

Ook hier komt het aspect vertrouwen weer naar voren. Gesteld is in de gesprekken dat getracht moet worden transparantie en vertrouwen te organiseren. Daarbij is het belangrijk om niet alles voor 25 jaar in detail te willen oplossen, dus niet zekerheid op zekerheid willen stapelen. Dit is een leerpunt voor zowel publiek als privaat. Ook is van belang om niet teveel van personen (vooral sleutelfiguren) te wisselen.

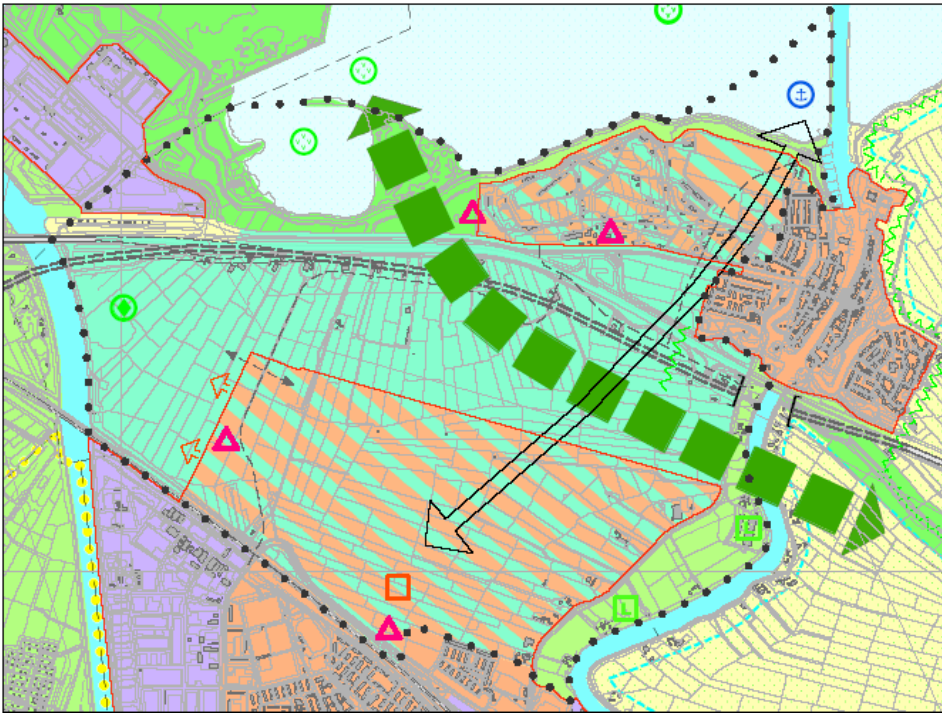
### 3.2.3 Bloemendalerpolder

#### Projectomschrijving

Het plangebied bestaat uit het weidegebied van de Bloemendalerpolder en een voormalig fabrieksterrein (KNSF) met bos bij Muiden. De snelweg A1 loopt ook door dit gebied. Met dit project wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving door wonen, groen en recreatie in samenhang ontwikkelen en daarmee de eisen uit de Nota Ruimte te realiseren. Deze Nota zette in om tweederde van het gebied als duurzaam groen te ontwikkelen.

Twee andere aanleidingen voor de publieke partijen om in dit gebied aan de slag te gaan waren de overeenkomsten die in 2002 zijn gesloten door KNSF (een voormalige kruidfabriek), gemeente Muiden, provincie en het Rijk met als doel het KNSF-terrein te ontmantelen. Daarnaast ging men op zoek naar woningbouwlocaties omdat het streekplan op dat moment 5000 woningen in dit gebied beoogde.

Het programma bevat onder andere het realiseren van 4500 woningen en 100.000m<sup>2</sup> bedrijfsruimte.



Bron: provincie Noord Holland

#### Korte geschiedenis

De gemeenten Weesp en Muiden zijn in samenwerking met de provincie Noord-Holland in 2003 begonnen met het opstellen van plannen rond de herontwikkeling van dit gebied. De beide gemeenten verzetten zich tegen het aantal woningen uit het streekplan, omdat men eigenlijk alleen voor de eigen behoefte wilde bouwen. In 2004 verscheen er vervolgens een intergemeentelijke structuurvisie, opgesteld door de gemeenten Weesp, Muiden en de Provincie Noord-Holland. Hierin betrof het aantal woningen 4500 inclusief het aantal binnenstedelijke woningen.

Dit wilde men als basis nemen van een startdocument en een bestuurlijk Plan van Aanpak. Mede omdat daarvoor nooit goedkeuring was gevraagd aan de gemeenteraad, ontstond hiertegen veel weerstand. De provincie dreigde met een aanwijzing maar de Raad van Muiden ging niet akkoord. Er ontstond een bestuurlijke impasse en het initiatief kwam bij de provincie te liggen.

De oplossing is toen gezocht in het opzetten van een gezamenlijk ontwerpatelier, dat overigens nog acht maanden voorbereiding kostte. Onder andere omdat er discussie was over deelname door private kant. Er waren namelijk enkele marktpartijen met substantiële grondposities in dit gebied. Echter voor een gelijkwaardige deelname van die partijen aan de ontwerpateliers bestond toch een te grote weerstand bij de twee gemeenten.

Daarom is vervolgens gewerkt vanuit een overlegmodel van een 'primaire ring' met de provincie Noord Holland en de gemeenten Muiden en Weesp. De Provincie vervulde de trekkersrol in samenwerking met de gemeenten. Er vond van hieruit wel overleg plaats met belanghebbenden in een tweede ring, namelijk marktpartijen met grondpositie, KNSF en Staatsbosbeheer. Er was ook nog sprake van een derde ring van belanghebbenden op nog wat grotere afstand. In het najaar van 2005 is het resultaat van deze ontwerpateliers aan de twee gemeenteraden voorgelegd.

### Samenwerking publiek en privaat

#### Totstandkoming

Met de afronding van de ontwerpateliers werd tevens de start gemaakt van het zoeken naar een meer formele samenwerking tussen de publieke en de private partijen in dit project. Er werd nu gericht geïnvesteerd in de verhoudingen waardoor er meer vertrouwen ontstond. Ook was een voordeel dat er in Muiden inmiddels een nieuwe wethouder werkzaam was die meer affiniteit had met 'de markt'.

#### Gezamenlijke activiteiten

In februari 2006 was er een gezamenlijke projectorganisatie van overheid en markt met als taak: opstellen van een Samenwerkingsovereenkomst (SOK), waarin opgenomen een masterplan, een business

case en een voorstel voor een samenwerkingsorganisatie (joint venture) voor de uitvoeringsperiode na ondertekening van de SOK. Het is de bedoeling dat dit werk is afgerond (dus ondertekening SOK) in maart 2007. In het voorjaar 2006 staat de formele publiek-private samenwerking in dit proces dus duidelijk in de steigers. Er wordt nu feitelijk al wel samengewerkt aan het masterplan.

Overigens is in de zomer 2006 opnieuw onduidelijkheid ontstaan omdat de twee gemeenteraden van Weesp en Muiden wederom bepleiten dat de planvorming door de gemeenten zelfstandig moet worden voortgezet zonder daarin samen te werken met de projectontwikkelaars. (zie hiervoor bijlage 3 'weesp en Muiden zetten projectontwikkelaars aan de kant')

#### Meerwaarde

Gevraagd naar de meerwaarde van het samenwerken is gesteld dat het samenwerken met de marktpartijen zeker tot optimalisatie van de plannen heeft geleid. Er is vanwege de late inschakeling van marktpartijen dan ook niet zozeer sprake van verlies aan meerwaarde maar veeleer aan verlies van tijd en daarmee van maatschappelijke kosten.

### Leerpunten

Mijn interviewpartners aan beide zijden zijn het erover eens dat dit proces lang heeft geduurd. De conclusie van de *adviescommissie gebiedsontwikkeling* dat de private kant laat is betrokken, wordt dan ook gedeeld. Dat heeft in dit geval alles te maken met de voorwaarde (die ook al in andere cases naar voren kwam) dat er eerst publiek-publiek overeenstemming moet zijn over de uitgangspunten.

Oorzaken die hierbij een rol hebben gespeeld zijn de (inhoudelijke) strijd tussen overheden onderling, vertrouwen tussen overheden (provincie en gemeenten) en het weerbarstige beeld dat zij hebben van marktpartijen. De zogenaamde ontwerpateliers zijn wel een middel gebleken om naar elkaar toe te groeien zowel op inhoud als op proces. Er is daarin gestimuleerd om op de onderliggende doelstellingen een gezamenlijke visie te bouwen.

In dit voorbeeld blijkt ook sterk de afhankelijkheid van personen (bijvoorbeeld een wethouder) en van gemeenteraden. Dit terwijl het toch gaat om een grootschalige ruimtelijke ontwikkeling die het individuele gemeentebelang ver te boven gaat en waarin ook door meer overheden dan de gemeenten financieel in wordt geïnvesteerd.

In dit project lijkt die afhankelijkheid in beginsel slim omzeild door de marktpartijen, weliswaar op wat afstand, toch invloed te bieden op de planvorming. Dit kan echter alleen als de provincie deze visie op het proces is toegedaan.

### 3.2.4 Bergen op Zoom

#### Projectomschrijving

Deze gebiedsontwikkeling maakt deel uit van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant, dat één van de VROM voorbeeldprojecten is van gebiedsontwikkeling. Deze deelprojecten gaan ieder voor zich de schaal van één gemeente te boven. Daarom is er een samenwerking georganiseerd tussen tien Brabantse gemeenten, één Zeeuwse gemeente en de provincie. Hierin wordt gewerkt aan een visie op de samenhang tussen de ruimtelijke projecten in West-Brabant. Om hiervoor een breder draagvlak te verkrijgen, wordt informeel met een groot aantal belanghebbenden in de regio (overheid, de markt en belangenorganisaties) een toekomstdebat gevoerd: de masterclass West-Brabant. Ook onderzoekt men de haalbaarheid van een nieuw financieel instrument. Dit is een regionaal ontwikkelingsfonds waarin de projecten worden ondergebracht en van waaruit mogelijk verevening kan worden ingezet.

Het project Bergse Haven in Bergen op Zoom betreft de herontwikkeling van een 80 ha groot industrieterrein (Geertruidapolder) dat de historische binnenstad scheidt van het water van de binnenschelde en waar de alcoholfabriek Nedalco was gehuisvest. Hier speelde een veiligheidsrisico. Het project integreert aspecten als cultuurhistorie, wonen, water en recreatie. Uiteindelijk worden in de realisatieperiode tussen 2006 en 2023 in totaal 2700 woningen en diverse voorzieningen waaronder een jachthaven gerealiseerd.



Bron: ministerie van VROM

## Korte geschiedenis

In februari 2002 heeft de gemeenteraad van Bergen op Zoom ingestemd met de lange termijnvisie Geertruidapolder en omgeving, opgesteld door architect Winny Maas van MVRDV. Eén van de belangrijkste uitgangspunten van dit plan is het herstellen van de relatie tussen de binnenstad en het water van de Binnenschelde en Zoommeer, oftewel Bergen op Zoom weer aan het water te brengen. Na vaststelling van de lange termijnvisie heeft een selectieronde met marktpartijen plaatsgevonden.

## Samenwerking publiek en privaat

### Totstandkoming

De kern van de selectieprocedure was een korte procedure met een duidelijke vraagstelling, gericht op visie. In zes weken tijd werd door een aantal marktpartijen op acht vragen het antwoord geformuleerd. De aanleiding vanuit publieke zijde om voor deze vroege inschakeling van de markt te kiezen, was het besef dat de overheid deze opgave niet alleen zou kunnen realiseren.

Deze tender werd gewonnen door de combinatie van AM en AMVEST met een ontwerp voor een lagune.

### Gezamenlijke activiteiten

Met AMVEST en AM Wonen is de gemeente vanaf zomer 2003 een studiefase ingegaan om de haalbaarheid van de plannen te onderzoeken. Soeters Van Eldonk Ponc architecten hebben hiertoe een "Masterplan Bergse Haven" opgesteld, waarin een stedenbouwkundig plan voor het gebied is neergelegd.

Het Masterplan Bergse Haven is in samenspraak met diverse belangengroepen tot stand gekomen. Er is een interne klankbordgroep, die uit vertegenwoordigers uit de gemeenteraad bestaat en een externe begeleidingsgroep, die uit vertegenwoordigers van verschillende externe organisaties is samengesteld. De leden van de externe begeleidingsgroep vertegenwoordigen de Industriële Kring Bergen op Zoom (IKB), de Stichting Bewoners Belangen Geertruidapolder (SBBG), de watersportverenigingen, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de Vereniging Binnenstad, Benegora Leefmilieu, IVN en de wijkcommissie van de Bergse Plaat. Zowel de interne klankbordgroep als de externe begeleidingsgroep heeft in intensieve maandelijkse sessies een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het Masterplan Bergse Haven onder leiding van de stedenbouwkundige Sjoerd Soeters.

Op basis van dit Masterplan kon in het najaar van 2005 de realisatieovereenkomst voor Bergse Haven worden getekend en werd begin 2006 de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) opgericht waarin de marktpartijen en de gemeente iedere voor 50% participeren. In 2006 start ook de ontwikkeling van het eerste deelplan van 375 woningen. Uitgangspunt voor de samenwerkende partijen was de SUST-regeling: 'Samen uit, samen thuis'. Inmiddels is het bestemmingsplan goedgekeurd, zijn de nodige subsidies toegekend en kan men aan de slag met de voorbereidende werkzaamheden.

### Meerwaarde

Het planconcept waarmee AM/Amvest de selectieprocedure won sloeg meerdere vliegen in één klap. Men had uitgevonden dat dure investeringen als uitbaggeren van de Binnenschelde niet nodig waren, verzilting van het water zou interessant zijn als middel tegen algengroei en de vergraven grond kon worden gebruikt voor een wal tussen de Bergse Haven en een industriegebied.

De concrete meerwaarde die hieruit naar voren is gekomen betreft bijvoorbeeld de benadering van vervuilde grond in relatie tot het plan, maar ook de meer opbrengstgerichte benadering vanuit het wonen. Met de 'lagune' als kernkwaliteit zijn er veel meer woningen op het water gericht dan in de eerste gedachten van de gemeente ooit mogelijk zou zijn geweest. Er kon op een hoogwaardiger

marktpositionering worden ingezet. Het gevolg hiervan was lagere kosten en hogere opbrengsten. De visie van het winnende concept leidde er bijvoorbeeld ook toe dat er geen dure investeringen in sluizen nodig waren.

### Leerpunten

Aan de selectieprocedure was 1 jaar publieke planvorming voorafgegaan, wat had geresulteerd in de *lange termijnvisie Geertruidapolder en omgeving*. Voor de marktpartijen was dit voldoende omdat er daardoor sprake was van een 'krachtig beleidsinitiatief'. Er was alleen in termen van doelen, uitgangspunten en belangen geformuleerd. Er bestond dus geen uitgewerkt plan waardoor de markt werkelijk ruimte had om visie en creativiteit in te brengen. Het succes van de selectieprocedure was ook gelegen in de beperking in tijd en geld en het openbare en gedetailleerde juryrapport waarmee een objectieve en inzichtelijke partnerkeuze is bereikt.

De selectie op visie had ook als voordeel dat nu bij selectie nog niet het hele plan vastlag (er was zo gezegd niet gevraagd naar 'het hang en sluitwerk'). Er trad dus na de selectieprocedure een studie- en haalbaarheidsfase in waarin het ontwerpproces werd geleid door stedenbouwkundige Sjoerd Soeters en waarin er met een brede groep belanghebbenden afstemming werd gezocht. Dit voorbeeld toont opnieuw aan dat marktpartijen ook goed in staat zijn mede-verantwoordelijkheid te nemen bij het creëren van maatschappelijk draagvlak.

Dit project laat zien dat het prima mogelijk is om een dergelijke visieprijsvraag te organiseren en als selectiemethode te hanteren terwijl het een onderdeel is van een veel groter en samenhangend ontwikkelingsplanologie project. De snelheid van dit hele proces is daarbij ook best opmerkelijk.

Samengevat kan worden gesteld dat de markt hier vroeg is ingeschakeld op basis van een krachtig publiek beleidsinitiatief via een kernachtige en transparante tenderprocedure waarin de markt veel visie en creativiteit kwijt kon. Daarna is in gezamenlijkheid via een bezielde planvormingsproces aan een masterplan met een groot draagvlak gewerkt.

### **Ondertekening realisatieovereenkomst Bergse Haven**

In aanwezigheid van minister Dekker van VROM tekenen de gemeente Bergen op Zoom, AM en Amvest op woensdag 15 februari aanstaande de realisatieovereenkomst voor de ontwikkeling van Bergse Haven. Bergse Haven wordt een nieuw stedelijk woon- en verblijfsgebied gelegen tegen het historische centrum van de stad en aan de Binnenschelde. Het plan herstelt de relatie van Bergen op Zoom met het water. Bergse Haven geldt als een voorbeeldproject van integrale gebiedsontwikkeling, waarbij binnen de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie, publieke en private partijen nauw samenwerken.

In 2002 nam de gemeente Bergen op Zoom het initiatief voor de herontwikkeling van de Geertruidapolder. Na een onafhankelijke tenderprocedure werden AM en Amvest als marktpartijen geselecteerd. In 2004 presenteerden de gemeente, AM en Amvest het masterplan Bergse Haven, een ontwerp van Sjoerd Soeters. In het stedenbouwkundige plan zijn rondom een centrale lagune verschillende woonmilieus voorzien. De relatie tussen de verschillende woonmilieus en de aanhechting op zowel de historische binnenstad als de omgeving hebben in het ontwerp veel aandacht gekregen. De aloude relatie van Bergen op Zoom met het water wordt in ere hersteld. In het gebied komen circa 2.700 koop- en huurwoningen en diverse (recreatieve) voorzieningen, waaronder een jachthaven voor passanten. De realisatie van het eerste deelproject, Kijk-in-de-Pot, start volgens planning begin 2007. Kijk-in-de-Pot bestaat uit 375 woningen die zijn gesitueerd in een bestaand park tussen de binnenstad en de Binnenschelde. De realisatiefase van het totale plan loopt van 2006 tot 2023.

### **Langdurige publiek-private samenwerking**

Eind vorig jaar is de gemeenteraad akkoord gegaan met het bestemmingsplan Bergse Haven en de oprichting van een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM). In de realisatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt voor de langdurige publiek-private samenwerking. Dit betreft onder meer het programma, de fasering, het ambitieniveau zoals vastgelegd in het masterplan en het beeldregieplan en de (sluitende) grondexploitatie. Van groot belang voor de uitvoering van het plan was het vertrek van alcoholfabrikant Koninklijke Nedalco uit het gebied. Circa twee jaar geleden

tekenden de gemeente een overeenkomst met Nedalco over aankoop van het bedrijfsterrein. AM en Amvest dragen voor 50% bij aan de kosten voor uitkoop van Nedalco. Uiterlijk 1 januari 2012 komt het terrein beschikbaar.

#### **Brede waardering**

Bergse Haven maakt deel uit van het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant, dat door VROM is aangewezen als voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling. Riek Bakker, voorzitter van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, kwalificeerde Bergse Haven in haar advies recentelijk als een 'project met een prachtig resultaat dat zich kan meten met de meest aansprekende bekende voorbeelden van gebiedsontwikkeling'. Gedurende de studie- en ontwikkelingsfase zijn de gemeente, AM en Amvest erin geslaagd door een goede communicatie veel commitment te krijgen in Bergen op Zoom, maar ook bij de provincie en het rijk. Bergse Haven ontvangt een bijdrage van € 10 miljoen euro van de Provincie Noord Brabant. Daarnaast maakt de provincie zich sterk voor een rijkssubsidie.

### 3.2.5 Hart van de Heuvelrug

#### Projectomschrijving

Het Hart van de Heuvelrug is een uniek landschap tussen Amersfoort, De Bilt, Soest en Zeist. Het is het op één na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland. Het gebied is erg versnipperd en het staat onder grote druk door de behoefte aan woningbouw en kantoorlocaties. Ook (spoor)wegen verstoren de eenheid. Het belemmert zowel dier als mens in hun bewegingsvrijheid. Tegelijkertijd ontstaat ruimte in het gebied door het beschikbaar komen van diverse militaire terreinen en zorginstellingen.

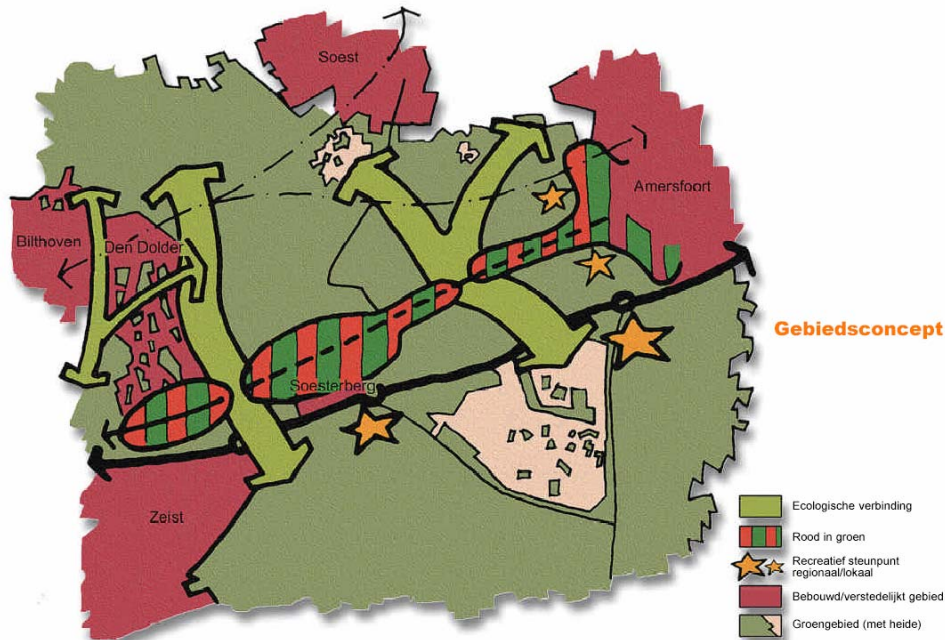
Wonen, werken en recreëren in een aaneengesloten natuurgebied is de doelstelling van het platform Hart van de Heuvelrug. Dit platform bestaat onder andere uit de provincie Utrecht, de gemeenten Soest en Zeist, ministeries en maatschappelijke organisaties. Door aanleg van groene verbindingzones tussen natuurgebieden worden het noordelijke en het zuidelijke deel van de Heuvelrug weer met elkaar verbonden. Om de doelstelling te bekrachtigen is in juni 2004 door 17 betrokken partijen een Raamovereenkomst ondertekend.

Met het project Hart van de Heuvelrug wil de provincie Utrecht een positieve rood-groenbalans creëren: het financieren van groen door de plannen en kosten te koppelen aan rode functies.

Zo wordt door het zoeken naar ruimte voor woningbouw en kantoorlocaties de kwaliteit van de natuur verbeterd. Het verdwijnen van onder meer uitgestrekte militaire terreinen en grote zorginstellingen maakt dit mogelijk.

Er zijn twee voorwaarden leidend binnen het programma: de rood groen balans en de financiële verevening. Dit betekent dat de opbrengsten van bouwlocaties dienen om de natuurprojecten te betalen. Binnen gevormde clusters van aan elkaar gerelateerde 'rode' en 'groene' projecten wordt steeds de verhouding bewaakt van zowel de hoeveelheid (aantal hectare rood en groen) als van de financiële dekking.





Bron: gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug

### Samenwerking publiek en privaat

Hart van de Heuvelrug is een omvangrijke gebiedsontwikkeling waar tot nu toe alleen overheden en maatschappelijke organisaties een formele rol in vervullen. Het gaat om 17 partijen<sup>2</sup> die samenwerken vanuit de al genoemde raamovereenkomst die men in juni 2004 met elkaar is aangegaan. In 2003 was er door een groot deel van deze partijen al een gebiedsvisie opgesteld waarna men in dat jaar ook een intentieverklaring tekende om op basis daarvan met elkaar door te gaan. Marktpartijen zijn nog niet ingeschakeld, hoewel er nu voor deelprojecten procedures lopen om de ontwikkelaars en realisatoren te selecteren.

In dit project is men de mening toegedaan dat samenwerking met marktpartijen over het totale project of grote samenhangende onderdelen ervan niet aan de orde is. Men stelt dat de partijen die iets kunnen betekenen nu betrokken zijn en aan tafel zitten. Het grondbezit zit altijd bij één van de 17 partijen. Erkend wordt dat de markt kennis en kunde kan toevoegen maar die is pas nodig als je publiek redelijk bepaald hebt wat je in grote lijnen zou willen. Voor een onderdeel als de vliegbasis geeft men aan dat nog niet voldoende in beeld te hebben.

De samenwerkende partijen richten zich op ruimtelijke planvorming op hoofdlijnen. Daarnaast wordt nagedacht over de uitvoeringsorganisatie. Via de Raamovereenkomst en daarna opgestelde zogenaamde Clusterovereenkomsten is daar overigens ook al het een en ander over afgesproken. Men spreekt ook uit het een optie te vinden om het hele project een publiek project te houden en de kennis en kunde in te huren bij adviseurs. Het ruimtelijk plan wordt in dat geval in een bestemmingsplan uitgewerkt. Het wordt als een luxe positie gezien dat de markt in dit proces nog niet nodig is. Men heeft niet de overtuiging dat het met de markt erbij een mooier (ruimtelijke kwaliteit) project zou worden.

<sup>2</sup> Hart van de Heuvelrug bestaat uit de provincie Utrecht, de gemeenten Soest, Zeist, De Bilt, Leusden en Amersfoort, de ministeries van Defensie, Financiën (Domeinen), V&W (Rijkswaterstaat Utrecht), Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV) en VROM, het Utrechts Landschap, de Kamer van Koophandel Utrecht, Prorail en de zorginstellingen Abrona, Reinaerde en Altrecht.

Hoe deze aanpak vooralsnog uitwerkt naar de wijze waarop marktpartijen betrokken raken, is goed te zien in de selectieprocedure voor een marktpartij bij één van de deelprojecten. Het gaat om een plangebied van circa 25 ha waarop een instelling is gevestigd die zorg en woonruimte biedt aan mensen met een verstandelijke beperking. Op dit terrein mag de zorginstelling 400 marktwoningen toevoegen. Het positieve exploitatiesaldo op dit project moet worden aangewend voor andere projecten in dit cluster die een negatief exploitatiesaldo kennen.

Voor de ontwikkeling van de marktwoningen, maar ook voor de nieuw toe te voegen 80 zorgwoningen, voor de realisatie van de totale inrichting van het openbare gebied, nieuwe ondergrondse infrastructuur, het totale bouw- en woonrijp maken tot en met het realiseren van een geluidsscherm langs de A28, wordt via een Europese aanbestedingsprocedure nu een private partij geselecteerd.

Er is ten behoeve van deze selectieprocedure al zeer veel voorwerk verricht door stedenbouwkundigen en ingenieursbureaus (planvorming en afstemming met de gemeente) waardoor het plan al zeer ver uitgewerkt is en weinig ruimte geeft voor aanpassingen. De bestemmingsplanprocedure is ook al opgestart. De opgave is bijna teruggebracht tot een rekenopgave voor een realisator.

#### Meerwaarde

De vraagstelling en criteria (40% weging bieding, 30% plankwaliteit en 20% het evenwicht daartussen) evenals de criteria uit de voorselectie (o.a. locatieontwikkelaars die projecten met tenminste 400 woningen aankunnen en daarvan zelfstandig de grondexploitaties voeren, was één van de criteria) leidt er evenwel toe dat er toch behoorlijk wordt ingezet op planoptimalisatie in termen van kwaliteit en geld. Dit laatste wordt hier bemoeilijkt door het moment van selecteren en de hoeveelheid werk die er al in zit en de daaruit voortgekomen keuzes waaraan men vast wil houden.

De procedure loopt nog en de uitslag is nog niet bekend. In de praktijk zie je dat biedingen in dit soort situaties behoorlijk uit elkaar liggen. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit hier niet anders is. Een deel van deze meerwaarde zal echter vrijwel zeker onbenut blijven omdat het is gebaseerd op afwijkingen van het basisplan, die niet worden toegestaan.

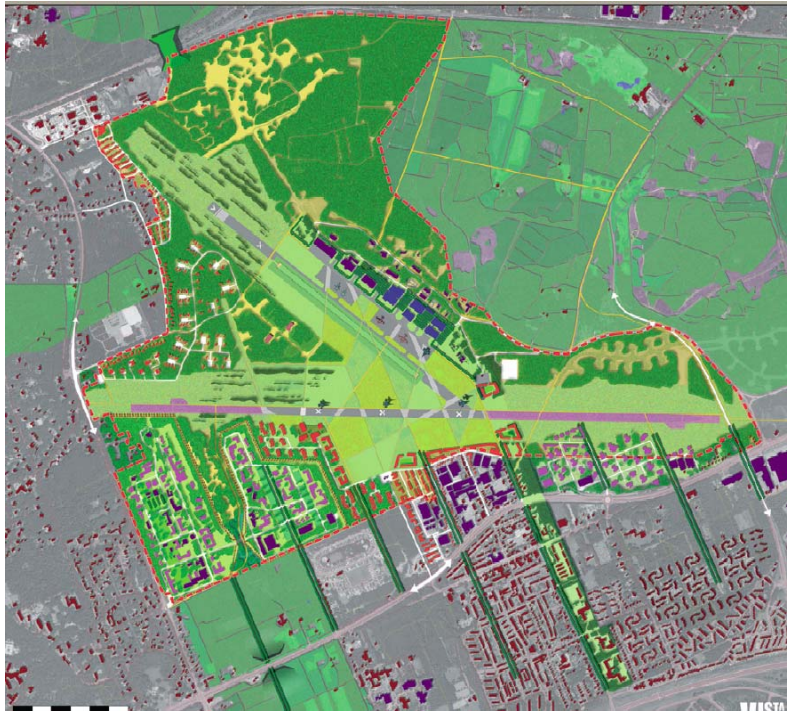
Daarnaast is in dit proces aan de orde dat de contracten die bij de tot stand te brengen samenwerking met de geselecteerde marktpartij van toepassing moeten worden en in de procedure zijn bijgevoegd, eenzijdig zijn opgesteld vanuit de aanbesteder. Dat leidt tot een risicotoedeling die duidelijk afwijkt van een situatie waarin een contract meer in overleg zou zijn opgesteld. Ook hier gaat een stuk van de meerwaarde verloren als marktpartijen besluiten deze risico's in te calculeren wat voor de hand ligt.

#### Leerpunten

Voor deze procesgang kan gekozen worden en de uitvoering van een deel van de totale gebiedsontwikkeling komt middels dit project zeker dichterbij. Er kunnen echter ook vraagtekens gezet worden bij de efficiency van de gekozen aanpak. Waarbij overigens niet het organiseren van concurrentie middels een selectieprocedure voor marktpartijen ter discussie wordt gesteld, maar wel het moment waarop en de vraagstelling die is toegepast. De transactiekosten zijn erg hoog. Omdat het voortraject veel tijd en geld heeft gekost en nu maken zes combinaties van bedrijven opnieuw hoge kosten om een deel van het reeds uitgevoerde werk over te doen.

Het aantal betrokken partijen bij deze raamovereenkomst is erg groot. Die partijen lijken daarmee een min of meer gelijkwaardige positie te hebben. Afhankelijk van hun belangen en ervaringen zijn daarbij er waarschijnlijk altijd partijen die geen voorstander zijn van samenwerking met de markt. Nu komt selectie van marktpartijen op zijn vroegst tot stand bij reeds ver uitgewerkte deelprojecten, waarbij juist eerst alle

maatschappelijke betrokkenen de projectdefinitie hebben afgebakend. Met name op het punt van markt- en financiële optimalisatie en van risicomanagement lijken de meerwaardekansen vanuit samenwerking met de markt hier onbenut te blijven.



Bron: toekomstvisie Soesterberg (Hart van de Heuvelrug)



## 4. Analyse en discussie

In hoofdstuk 3 zijn de handleidingen onderzocht die de praktijk ter beschikking staan bij het inrichten van het pps-proces, als ook een vijftal praktijkcases. Op deze plek wil ik vervolgens deze praktijkvoorbeelden nog eens analyseren aan de hand van het raamwerk van sturings- en meerwaardeaspecten uit hoofdstuk 2, zodat daarmee de tussenconclusie die na bestudering van de handleidingen is getrokken (zie 3.1), verder wordt onderbouwd of aangescherpt.

### 4.1 Sturingsaspecten van ontwikkelingsplanologie:

#### 4.1.1 **Netwerksturing**; *sturen vanuit samenwerking (publiek-privaat in het bijzonder). Zorg dat vanaf het begin door alle deelnemers de noodzaak en urgentie wordt gevoeld.*

In alle vijf de projecten is er zeker sprake van een vorm van netwerksturing, vanuit samenwerkingsverbanden. In Hart van de Heuvelrug gaat het om een groot aantal partijen die zich via overeenkomsten hebben verbonden maar daar zijn nog geen private deelnemers. In Bloemendalerpolder zijn de private partijen inmiddels wel volledig en formeel betrokken maar hier heeft dat wel relatief lang geduurd. Zeker omdat hier sprake was van substantieel grondbezit.

Overigens is nu recent de samenwerking met de marktpartijen opnieuw door de gemeenteraden van Weesp en Muiden ter discussie gesteld. De gemeenteraden wensen dat de gemeenten samen het primaat op de planvorming krijgen in deze gebiedsontwikkeling. Dit laat zien hoe lastig het opereren is voor gemeentebestuurders die wel de intentie hebben volgens het principe van de netwerksturing te werken. Ook wordt hiermee opnieuw bevestigd dat het management en de besluitvorming van zulke majeure projecten beter op wat meer afstand van de lokale gemeenteraden kan worden geplaatst. De gevoelens die daar leven en de positie van de lokale gemeenteraad spelen nu een te zware rol binnen de totale belangenafweging die gemaakt dient te worden.

De oorzaak van de late betrokkenheid van marktpartijen ligt in Bloemendalerpolder voor een belangrijk deel in de tijd die de publieke zijde nodig heeft gehad om haar eigen visie en organisatie op orde te krijgen. Ondanks het feit dat de provincie in de projecten steeds een grote rol speelt, kun je binnen ons huidige bestuurlijke systeem niet om de positie van de gemeenten in het gebied heen. Dat maakt dat je steeds met meerdere overheden te maken hebt. Elk daarvan moet er zowel inhoudelijk als procesmatig 'klaar' voor moet zijn (dus ook in termen van vertrouwen e.d.) om de samenwerking met de markt aan te gaan. Dit impliceert dat als de overheden er qua doelstellingen en uitgangspunten inhoudelijk uit zijn, men er zich toe moet dwingen om er ook qua samenwerkingsvisie voor het vervolg uit te komen.

Die visie zou ook aan het eind van de initiatiefase gereed moeten zijn, zodat op basis daarvan de haalbaarheidsfase wordt ingegaan. We moeten toe naar een systematiek waarbij gericht wordt toegewerkt naar die samenwerkingvisie en waarbij wordt voldaan aan de randvoorwaarden om daaraan ook een vervolg te geven. Zo wordt voorkomen dat men verder gaat met het proces omdat men meent dat er inhoudelijk wel verdere stappen gezet kunnen worden, terwijl zo het ideale moment om samenwerking met de markt te starten, wordt gemist.

Overigens kan in die visie een goed beargumenteerde en heel bewuste keuze voorkomen om de markt pas later op moment X in het proces te gaan betrekken, maar dan is dat in elk geval onderbouwd en is voor iedereen duidelijk en controleerbaar dat dit ook een logische keuze is. De aanpak van Wieringerrandmeer laat zien dat een heldere samenwerkingsvisie een goed bruikbaar deelproduct in het proces vormt. Het kan onder andere middels gerichte marktconsultatie worden voorbereid.

In het project Hart van de Heuvelrug is men de mening toegedaan dat samenwerking met marktpartijen over het totale project of grote samenhangende onderdelen ervan niet aan de orde is. Men stelt dat de partijen die iets kunnen betekenen er nu bijzitten, het grondbezit zit altijd bij één van de

17 partijen. Bij de andere projecten was dit (grondbezit al bij overheid of maatschappelijke instellingen) geen aanleiding om niet met de markt te gaan samenwerken. De samenwerkingsvisie, zo die er al echt is, wordt nu in elk geval nergens verantwoord of getoetst.

**Conclusie**

Hoewel netwerksturing van groot belang is bij ontwikkelingsplanologie geldt voor alle projecten dat het opstellen een samenwerkingsvisie als deelproduct vrijblijvend is en nergens wordt verantwoord. In elk project handelt men ten aanzien van het moment en de inhoud van de samenwerkingsvisie volledig autonoom.

**4.1.2 Locatie boven territorium: *het ontwikkelingsgebied staat voorop en gaat boven bestuurlijke territoria.***

Dit is nog niet overal het adagium. Een van de geïnterviewden stelde ook duidelijk dat het 'Huis van Thorbecke' eigenlijk niet meer volstaat. Die analyse deel ik. Het gaat op de ene plek beter dan op de andere maar duidelijk is dat er sprake is van afhankelijkheid van de opstelling van individuele gemeenten, ook al gaat de totale ontwikkeling hun gemeentegrens te boven. In Groningen wordt opvallend goed samengewerkt tussen een grote stad en een kleine buurgemeente. In andere gebiedsontwikkelingen hebben we kunnen zien dat de opstelling van één individuele gemeente het proces voor bepaalde tijd kon ophouden.

Eigenlijk zou de rol van individuele gemeenten teruggedrongen moeten worden omdat in een goed uitgevoerd proces van ontwikkelingsplanologie er wordt gekeken naar alle belangen die er spelen. Daartoe wordt vanuit de netwerksturing (zie ook 4.1 en 4.4) gewerkt aan een zo groot mogelijk draagvlak. Belanghebbende (groepen)burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties worden daartoe betrokken. Als dit goed gebeurt (zoals in Bergen op Zoom en Meerstad) wordt dus ook draagvlak op gemeentelijk niveau georganiseerd. Het is dan de vraag of individuele gemeenten niet over relatief te zware Ruimtelijke Ordeningsbevoegdheden beschikken waardoor je niet om ze heen kunt. Daarmee krijgen ze wellicht onterecht een zware rol in de totale samenwerking daar waar de regie ook prima bij een hogere overheid zou kunnen liggen.

**Conclusie**

De rol van individuele gemeenten binnen grootschalige gebiedsontwikkeling is qua bevoegdheden nu veelal te sterk in relatie tot de gemeentegrensoverschrijdende belangen die er bij de ontwikkeling spelen. De afwegingen ten aanzien van het maatschappelijk belang kunnen ook door hogere overheden worden ingevuld.

**4.1.3 Sturen vanuit plaats en identiteit: *visiegerichte ruimtelijke concepten ontwikkelen per specifieke opgave. Geen ruimtelijke blauwdruk meer voor het hele land.***

De Nota Ruimte schept hiervoor in elk geval de mogelijkheden. Veel hangt nu af van hoe provincies dit beleid vertalen naar hun streek- en omgevingsplannen. Op sommige plekken is op provinciaal en regionaal niveau de discussie over bouwlocaties nog ouderwets 'op Vinexachtige wijze' gaande. Kijkend naar de concrete gebiedsontwikkelingen ben ik van mening dat echte visiegerichte ruimtelijke concepten slechts in samenwerking met marktpartijen tot stand kunnen komen. Een aantal marktpartijen maakt de laatste jaren zeer bewust de ontwikkeling door van opstal- en locatieontwikkelaar naar visiegerichte gebiedsontwikkelaar (met alle competenties die daar voor nodig zijn) en kan daardoor absoluut van waarde zijn bij een planvorming die evenwicht nastreeft tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen.

Een aantal grote zogenaamde 'visieprijsvragen' zoals die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden waaronder Bergse Haven, Hoek van Holland en Wieringerrandmeer onderbouwen deze stelling.

Wieringerrandmeer laat zien dat het daarbij niet alleen hoeft te gaan om opgaven waar qua omvang een relatief grote marktcomponent (bijvoorbeeld woningbouw) onderdeel van uitmaakt. De visie kan ook in andere componenten van de opgave tot uitdrukking komen. In dat kader is de samenwerking die private partijen en adviseurs en ontwerpers onderling zoeken steeds erg interessant gebleken. Bij hen bestaat absoluut het besef dat dit soort competities over grote en complexe ruimtelijke opgaven alleen gewonnen kunnen worden door sterke en qua competenties passende allianties. Vaak worden hierbij dan ook grote namen op ontwerpgebied ingeschakeld. Naar mijn mening is de zorg die aan publieke zijde nog wel eens wordt geuit over de kwaliteit die mogelijk ontstaat als 'de markt het moet doen', dan ook onterecht. De balans tussen kwaliteit, middelen en markt is heel goed te organiseren. Als de publieke kant lang alleen blijft optrekken komt die balans wellicht juist eerder in gevaar.

**aanbeveling**

Ontwikkel echte integrale gebiedsvisies en laat daarbij het sectorale, ééndimensionale beleid los van bijvoorbeeld het 'zoeken naar woningbouwlocaties'. Laat de visievorming ontstaan vanuit een multidisciplinair team en stel dus voor elke opgave de juiste alliantie samen van partijen die bij zo'n opgave passen.

**4.1.4 'integrerend' ontwerpen:** *benoem alle belangen die spelen en gediend moeten worden en ga van daaruit samen een ontwerpproces in. Gebruik het ontwerpraject om partijen en belangen te binden. Laat alle belangrijke betrokkenen de creatieve sprong meemaken.*

Enkele van de projecten zijn hier een mooi voorbeeld van, zoals Meerstad en Bergse Haven. Wieringerrandmeer laat zien dat selecteren via een ontwerpcompetitie ook het gevaar meebrengt dat er in eerste instantie ontwerpen door de met elkaar concurrerende partijen worden gemaakt waar weinig invloed op is uit te oefenen, behoudens de meegegeven uitgangspunten. Het draagvlak is dan, zoals daar duidelijk werd, niet altijd gewaarborgd. Afhankelijk van de gehanteerde procedure kan het soms lastig zijn om plannen bij te stellen, omdat 'verliezers' daar een probleem van kunnen maken. Aan de andere kant laat Bergse Haven zien dat de combinatie van 'prijsvraag' en de fase van gezamenlijke Masterplanvorming daarna, ook goed mogelijk is.

Bij Bloemendalerpolder is men er ook behoorlijk in geslaagd om door middel van de ontwerpateliers alle partijen achter één visie te krijgen, al stonden de marktpartijen hierbij wat meer op afstand. Waarschijnlijk omdat de grondposities er nu eenmaal waren, was ook het besef aanwezig dat draagvlak vanuit die zijde niet mocht ontbreken. Er lijkt dus, als dat besef er maar is, altijd wel een weg aanwezig om toch 'integrerend' te ontwerpen of visie te ontwikkelen. Daarvoor hoeven dus nog niet persé alle partijen formeel gebonden te zijn.

Marktconsultaties worden soms ook aangegrepen om bijdragen van de marktpartijen in het project te krijgen. Ik heb vastgesteld dat dit middel zijn op punten nuttig kan zijn, maar dat het voor gebiedsontwikkeling niet te verwachten is dat de meerwaarde die wordt beoogd door samenwerking tussen publiek en privaat, met inzet van dit middel alleen wordt bereikt. Daarvoor worden partijen in dat geval onvoldoende uitgedaagd en is de bijdrage te vrijblijvend.

In Hart van de Heuvelrug wordt misschien ook wel getracht 'integrerend' te ontwerpen met de 17 partijen aan tafel die wel allemaal via de raamovereenkomst zijn verbonden. De 'creatieve sprong' wordt hier vooralsnog niet door de marktpartijen meegemaakt. Zij komen pas in beeld als alle andere relevante belangenafwegingen (met maatschappelijke organisaties en burgers) in het plan (soms zelfs in het deelplan) zijn geïncorporeerd. Een voorbeeld: binnen de gemeente Zeist bestaat het sectorale volkshuisvestingsbeleid dat op elke locatie in de verhouding 1/3 sociaal – 1/3 middelduur – 1/3 duur wordt geprogrammeerd. Voor de marktpartijen is er op het moment dat die betrokken raken geen mogelijkheid hierover een andere verdeling over twee deelprojecten voor te stellen als die tot een beter financieel resultaat zou leiden. Ook is het ontwerp van deelprojecten al zo ver afgestemd met bijvoorbeeld milieubelangenverenigingen dat de inbreng van de marktpartij op het ontwerp weinig ruimte

meer laat om iets te veranderen ook als dat mogelijk in het voordeel van het milieubelang werkt. Het overleg daarvoor moet in elk geval dan weer opnieuw gevoerd worden. In andere projecten hebben we kunnen zien dat men goed in staat is gebleken na het formuleren van doelstellingen en een aantal uitgangspunten de markt uit te dagen een bijdrage te leveren. Hier zien we dat bijvoorbeeld ten aanzien van het deelproject Vliegveld Soesterberg de inspraak over een voorliggend basisplan reeds in gang is gezet.

Het achterblijven van bijdragen van marktpartijen in de planvorming verkleint in dit project duidelijk de kansen op het genereren van de meerwaarde uit de samenwerking tussen publiek en privaat.

conclusie

Of het 'integrerend' ontwerpen wordt bereikt hangt sterk af van hoe men erin in slaagt de netwerksturing vorm te geven. Daarbij geldt: hoe groter het belang en de binding van partijen bij het proces is, hoe minder vrijblijvend de bijdrage zal zijn.

#### **4.1.5 Ruimtelijke planvorming koppelen aan ruimtelijke investeringen.** *Stuur er steeds op dat er 'dekking' is voor de plannen die in het proces tot stand komen. Houdt dus steeds zicht op 'haalbare' planvorming.*

Het mag duidelijk zijn dat met marktpartijen 'aan boord' er altijd zicht is op de haalbaarheid of onhaalbaarheid van plannen. Weliswaar kan het rekenen aan plannen ook met behulp van adviseurs plaatsvinden en men zou kunnen veronderstellen dat de haalbaarheid ook wel zonder de participatie van de markt kan worden vastgesteld. Het gaat hier echter om complexe projecten waar het begrip haalbaarheid breder moet worden opgevat. Namelijk wie investeert waar in en welke partij draagt welke risico's. Daarover zullen de partijen die nodig zijn om het eindresultaat te bereiken, tijdig overeenstemming moeten bereiken. Zo niet, dan is er slechts sprake van aannames dat bepaalde investeringen en bepaalde risico's wel door de markt zullen worden gedragen. Daarmee is de haalbaarheid nog niet vastgesteld.

Dit type afspraken zullen dus aan een Ruimtelijk Masterplan gekoppeld moeten zijn. Dat impliceert dan ook dat het masterplan in gezamenlijkheid wordt opgesteld. Dat is in Meerstad, Bergen op Zoom en Wieringerrandmeer duidelijk het geval geweest. In Bloemendalerpolder is die fase uiteindelijk ook ingebouwd. We moeten afwachten hoe dit in Hart van de Heuvelrug zal gaan. De eerste ervaring laat zien dat het meer gaat in de richting van aanbesteden. Dat wil zeggen eenzijdig worden de condities opgesteld en een deelproject wordt vervolgens 'in de markt gezet' zoals dat ook bij de zogenaamde DBFM-aanbestedingen<sup>3</sup> gaat. Daarbij wordt wel aan de marktpartij gevraagd de grondexploitatie uit te voeren waarmee het meer lijkt op een concessiemodel. De echte haalbaarheid, ook in termen van: accepteert (of hoe waardeert) de marktpartij de risico's die via de bij de aanbesteding meegeleverde contracten naar hem toe worden geschoven, is in dat geval pas duidelijk als er vanuit die aanbestedingen aanbiedingen zijn die voor de aanbestedende partij voldoende zijn.

Nu zie ik in het project Hart van de Heuvelrug binnen deelprojecten dat laatste gebeuren. Men legt risico's bij de marktpartij neer die volledig buiten de invloedssfeer of verantwoordelijkheid daarvan liggen wat natuurlijk kosten verhogend (of in dit geval grondbod verlagend) werkt. Het is overigens mogelijk dat bij andere deelprojecten (zoals de herontwikkeling van Vliegveld Soesterberg) een andere lijn wordt gevolgd, hoewel zoals onder 4.1.4 gesteld het daar vooralsnog niet naar uitziet.

---

<sup>3</sup> DBFM staat voor design, built, finance en maintain.



Conclusie

Van haalbaarheid bij deze complexe en grootschalige projecten is pas sprake als er bovenop de duidelijkheid over kosten en opbrengsten ook duidelijkheid is over wie welke investeringen doet en wie welke risico's draagt. Dat oordeel kan slechts worden gegeven door de partijen die zelf de risico's en investeringen dragen.

**4.1.6 Stuur vroegtijdig op de uitvoering; niet alleen financieel maar ook organisatorisch, dit gaat tenslotte samen.**

De drie projecten waar direct in het begin de analyse van publieke zijde was: 'dit kunnen wij niet alleen als overheid', zijn ook de projecten die het snelst een duidelijke uitvoeringstrategie hadden (Meerstad, Bergen op Zoom en Wieringerrandmeer). Het zou voor Bloemendalerpolder een idealer procesplaatje hebben gegeven als men ook daar vanwege het grondbezit direct had geaccepteerd dat men het uiteindelijk toch samen met deze marktpartijen zou moeten doen en van daaruit eerder samen was opgetrokken. Maar eerder hebben we al geconstateerd dat daarvoor nodig is dat men niet weerbarstig is naar 'de markt' maar dat men elkaar juist opzoekt en vertrouwt. In Meerstad maar ook in Bloemendalerpolder is te zien dat dit ook met leiderschap heeft te maken. Het begint bij de leidende figuren aan beide zijden.

Vanuit het interview bij Hart van de Heuvelrug maar ook vanuit de praktijk dat proces volgend, kom ik tot de conclusie dat daar de focus nog sterk ligt op plan en visievorming. Er is een raamovereenkomst die de verhouding regelt tussen de 17 overheden en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn. Men gaat nu ook nadenken over de uitvoeringsorganisatie. Na de fase van ideevorming wil men sluitende en concrete plannen gaan maken. Daartoe wordt ook de rol van private partijen overwogen.

Conclusie

Het sturen op de uitvoering houdt ook nauw verband met een samenwerkingsvisie: welke competenties en partijen zijn wanneer nodig om de doelen te bereiken?

**4.2 Meerwaardeaspecten van ontwikkelingsplanologie:**

Aan het einde van hoofdstuk 2 zijn vijf zogenaamde meerwaardeaspecten van ontwikkelingsplanologie benoemd. Met andere woorden welke voordelen kunnen behaald worden indien het sturingsconcept goed wordt toegepast. Hieronder analyseer ik de vijf praktijkvoorbeelden op basis hiervan.

De vijf meerwaardeaspecten zijn:

1. Groter draagvlak door deelname 'relevante' partijen. Die partijen die nodig zijn om opgaven te realiseren doen zelf mee in het proces en in de zoektocht naar de gedeelde visie.
2. Belangen en doelen van verschillende belanghebbenden vanaf begin duidelijk wat tot vertrouwen en respect leidt. Dit komt uiteindelijk vooral de voortgang van besluitvorming ten goede.

Aspect 1 en 2 leiden tot de gewenste integraliteit.

3. Risicobeheersing. Vanuit samenwerking kan beter op de allocatie van risico's over de betrokkenen gestuurd worden.

4. Meer kennis, kunde en expertise (onder ander op het terrein van markt, techniek en financiën) in het proces moet leiden tot efficiencywinst.
5. Zakelijker en meer stimulerende, ontwikkelingsgerichte benadering door de overheid (vooral vanuit PPS) leidt tot snellere realisatie van projecten dan in traditionele werkwijze.

Samenvattend wil ik over de 5 meerwaarde aspecten hier stellen dat het behalen hiervan alles te maken heeft met de gekozen procesgang en het tijdstip waarop belanghebbenden betrokken worden. Kijkend naar de praktijkvoorbeelden is daarbij nog op te merken dat het zinvol is onderscheid te maken tussen typen belanghebbenden en de rol die zij krijgen toebedeeld.

#### Draagvlak en belangen

Partijen die de gebiedsontwikkeling daadwerkelijk moeten realiseren zullen dan ook vanaf enig moment gezamenlijk het proces moeten trekken, waarbij zij andere belanghebbenden op zodanige wijze betrekken dat men zich steeds verzekert van voldoende draagvlak voor de aanpak, de visie en/of het plan. Het kennen van alle belangen en doelen die spelen is daarbij van groot belang. Zo kan daarop geanticipeerd worden in het kader van het benodigde draagvlak.

We kunnen vaststellen dat dit in de verschillende projecten meer of minder geslaagd is gelopen. In Meerstad en Bergse Haven zijn de trekkers het Masterplan gaan maken waarbij zij voortdurend afstemming hebben gezocht met belanghebbenden in het maatschappelijk veld rondom het project. Bij Wieringerrandmeer ontstond na selectie van het consortium Lago Wirense een situatie waarin de provincie te zeer alleen het proces alleen naar zich toetrok en de twee gemeenten en het consortium slechts vanuit het tweede plan konden opereren. Dat was de oorzaak van afbrokkelend draagvlak bij de gemeente Wieringen en de verwijdering die ontstond tussen deze gemeente en de provincie. Kortom een korte periode van slechte samenwerking tussen enkele sleutelpartijen resulteert in een grote impasse.

In Bloemendalerpolder is slim omgegaan met het feit dat aan publieke zijde de geesten nog niet rijp waren voor formeel samen optrekken met de marktpartijen. In de visiefase (ontwerpateliers) zaten de private partijen nog niet in de kerngroep van 'trekkers', maar werd wel duidelijk ruimte gegeven aan hun inbreng. In de fase daarna is men onder gezamenlijke verantwoordelijkheid aan het masterplan gaan werken en wordt vanuit die samenwerking dan ook de communicatie met de andere belanghebbenden gezocht. Wel is gebleken dat de samenwerking nog broos is en door gemeenteraden nog steeds wordt gepoogd deze ter discussie te stellen.

In het Hart van de Heuvelrug is de kerngroep van Raamovereenkomstpartners juist heel breed met 17 partijen waarbij ook maatschappelijke organisaties als Utrechts Landschap en Kamer van Koophandel, meerdere zorginstellingen, 5 Ministeries en Prorail. Dat dit nog niet voldoende garantie is voor draagvlak bleek bij de weerstand tegen één van de onderdelen, namelijk het ecoduct over de Amersfoortseweg, waartegen een referendum werd georganiseerd. Vanaf dat moment is men zich nog meer gaan bezighouden met de communicatie en draagvlakvergroting voor het project.

In dit project doen veel partijen mee waarvan het draagvlak ook nodig is en dat is natuurlijk positief. Aan de andere kant is het de vraag of dit de juiste partijen zijn die nodig zijn om de opgave te realiseren. Een aantal deelnemers kunnen daarbij niet gemist worden maar voor anderen geldt dat zij zeker niet van invloed zijn op de meerwaardeaspecten 4.9, 4.10 en 4.11. (Risicobeheersing, kennis kunde en expertise ten behoeve van efficiencywinst en zakelijker ontwikkelingsgerichter benadering.)

Hier is misschien wel het beste te zien wat Verwest, Dammers en Staffhorst (Zie § 2.2) bedoelden met centraal stellen van een beperkt aantal thema's is wellicht effectiever dan integratie van sectoraal beleid.

### Risicobeheersing

De laatste 3 meerwaarde-aspecten kunnen alleen dan naar voren komen als de partijen die de opgave moeten waarmaken, op tijd samenwerken. Als men bijvoorbeeld gezamenlijk de volledige haalbaarheidsfase heeft doorlopen, kan men ook op basis daarvan gezamenlijk benoemen van welke risico's er sprake is en hoe men daarmee om wenst te gaan. Het moet bij een goede verstandhouding niet moeilijk zijn om de risico's daar onder te brengen waar ze het meest op zijn plaatst zijn. Dus gekoppeld aan investeringen en aan partijen die logischerwijs bepaalde risico's vanuit hun discipline moeten managen. Bij Wieringerrandmeer bijvoorbeeld kwam men moeizamer uit de contractvorming omdat dit punt niet vanuit een gelijkwaardigheid werd benadert. Daar waar partijen samen een haalbaarheidsfase hebben doorlopen en over een gezamenlijk masterplan met draagvlak beschikken, zoals in Meerstad en Bergen op Zoom, ging ook de contractvorming over de realisatieovereenkomst vrij soepel.

### Kennis, kunde en expertise

Geconcludeerd kan worden dat in de voorbeelden die bekend staan als gebiedsontwikkelingen waar de marktpartijen vroeg in zijn betrokken de meerwaarde naar voren is gekomen op basis van de ingebrachte creativiteit en visie. Vanuit overheidszijde is ook aangegeven dat de projecten zonder deze inbreng niet van de grond waren gekomen. Projecten die ondanks geen of late inbreng van de marktpartijen wel van de grond komen zoals Hart van de Heuvelrug en Bloemdalerspolder lopen uiteindelijk toch tegen inefficiency aan. Zij bevinden zich weliswaar in betere marktgebieden, wat de luxepositie veroorzaakt dat door hogere grondwaarden ook zonder de visie van marktpartijen haalbare projecten ontstaan. De stelling lijkt gerechtvaardigd dat wanneer de bijdragen van marktpartijen aan de efficiency in deze projecten relatief net zo groot zouden als in de andere projecten, er zeker een betere kosten-batenverhouding ontstaat. In elk geval is er binnen Hart van de Heuvelrug nog geen inbreng waar te nemen ten aanzien van inbreng van marktkennis en risicobeheersing.

### Zakelijker en meer stimulerende, ontwikkelingsgerichte benadering door de overheid.

Gesteld kan worden dat in de drie projecten met een marktbijdrage (Meerstad, Wieringen en Bergse Haven) een goede voortgang wordt geboekt. Het tijdspad waarin met name in Bergse Haven en Meerstad tot een Masterplan en overeenkomsten is gekomen spreekt voor het type ontwikkelingen zeker tot de verbeelding. In Wieringen was er weliswaar een kink in de kabel ten aanzien van contractvorming en als gevolg daarvan ten aanzien van draagvlak. Toch is in korte tijd (vooral door de ontwikkelcompetitie) veel bereikt ten aanzien van het dichterbij brengen van de haalbaarheid van dit complexe en risicovolle project.



## 5 conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk leg ik het verband tussen de voorgaande hoofdstukken door na te gaan wat de bestudeerde voorbeeldprojecten aan leerpunten hebben opgeleverd en die te koppelen aan een mogelijke aanscherping van de handleidingen die op dit moment beschikbaar zijn voor het uitoefenen van de praktijk van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Uiteraard bewaak ik daarbij ook de relatie met het theoretisch kader uit hoofdstuk 2.

### 5.1 korte terugblik

In hoofdstuk 1 is het onderwerp van deze scriptie afgebakend naar wat ik zou willen noemen 'de zoektocht naar de 'timing' van de samenwerking tussen de publieke en de private partijen bij gebiedsontwikkeling'.

Daartoe heb ik in hoofdstuk 2 eerst vanuit de theorie de achtergronden en de maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die hebben geleid tot een andere manier van werken in het hele ruimtelijke planningsproces. Vanuit diverse theoretische invalshoeken komt het sturen vanuit netwerken naar voren als een passende reactie op de vooral complexere maatschappelijke context.

Vervolgens is dieper ingegaan op het begrip en het concept ontwikkelingsplanologie dat een antwoord tracht te zijn op die maatschappelijke context. Wat zijn eigenlijk de karakteristieken van 'goede ontwikkelingsplanologie'?

Hier wordt mijns inziens duidelijk dat deze beschrijvingen van ontwikkelingsplanologie vooral gaan over de definitie, karakteristieken en randvoorwaarden maar dat nog weinig duidelijk wordt over hoe het dan uit te voeren en welke concrete meerwaarde uit deze werkwijze naar voren komt. Uit die beschrijvingen kon wel een gemeenschappelijke noemer gedestilleerd worden. Deze is samengevat in een overzicht met twee sets belangrijke aspecten, de zogenaamde sturingsaspecten en de meerwaardeaspecten van ontwikkelingsplanologie. Dit overzicht geeft tevens antwoord op de eerste twee deelvragen uit het onderzoek, namelijk de karakteristieken en de meerwaarde van goed ontwikkelingsplanologie. Het overzicht geeft daarnaast al een behoorlijke richting aan de inrichting van het proces van gebiedsontwikkeling. Het moment van start samenwerking wordt echter nog niet helder geduid.

In de volgende hoofdstukken ben ik op zoek gegaan naar de mate waarin aan die aspecten invulling wordt gegeven (als wordt gekeken naar de toepassing van het vakgebied) binnen de praktijk. Steeds staat daarbij voorop het samenwerkingsmoment tussen publiek en privaat in relatie tot het hanteren en bereiken van de sturings- en meerwaardeaspecten.

Gesteld kan worden dat er veel kennis is opgebouwd en toegankelijk gemaakt door middel van een serie handleidingen die betrokkenen moeten helpen met het maken van de juiste proceskeuzes in de complexe processen van gebiedsontwikkeling. Mijn conclusie is dat er binnen dit materiaal geen sprake is van een duidelijke stellingname over het moment, binnen de algemeen aanvaarde fasering van het gebiedsontwikkelingsproces, vanaf wanneer publiek en privaat het beste kunnen samenwerken om een optimaal resultaat te bereiken. De handleidingen laten de gebruikers veel ruimte (vrijblijvendheid) om naar eigen inzicht het moment te bepalen waarop private partijen betrokken worden in het proces. Waarmee een antwoord is gegeven op deelvraag 8.

Het is naar mijn mening vooral de scope van de handleidingen die parten speelt. Er is getracht om handleidingen te maken waar men vanuit zeer veel verschillende projecten iets uit kan halen. Het abstractieniveau dat hieruit voortvloeit en het feit dat verschillende PPS begrippen door elkaar heen lopen, maken dat je er nog teveel mogelijkheden in kunt aflezen. Hierdoor zijn de handleidingen te

weinig specifiek voor de projecten die binnen het kader van deze scriptie vallen: de echte ontwikkelingsplanologie. Overigens een type projecten dat pas de laatste paar jaar (dus parallel aan het schrijven van de handleidingen) steeds meer kleur krijgt.

Het onderzoeken van de praktijkvoorbeelden heeft veel leerpunten opgeleverd, die bij de beschrijvingen ook naar voren zijn gebracht. Daarnaast heeft de koppeling van de praktijkcases aan het theoretisch kader in hoofdstuk 4 laten zien dat met wisselend succes in lijn wordt gehandeld met de grondgedachte achter ontwikkelingsplanologie. Hierdoor komt ook de te behalen meerwaarde onder druk te staan. Een belangrijke oorzaak daarvan ligt bij het wel of niet op het juiste moment de juiste zaken als overheid en marktpartijen samen aanpakken.

Wel kan ik als antwoord op deelvraag 3 concluderen dat zowel in de handleidingen als in de praktijk (vanuit direct betrokken) de meerwaarde van vroeg samenwerken wordt onderkend. Toch kan ook worden geconcludeerd (deelvragen 5 en 7) dat de juiste timing van de samenwerking op diverse plekken onder druk staat als gevolg van het uitblijven van publiek-publieke overeenstemming over de uitgangspunten en koudwatervrees en/of weerbarstigheid bij sommige overheden om de markt tegemoet te treden.

Na wat de praktijkvoorbeelden mij geleerd hebben, wil ik in het vervolg van dit hoofdstuk het aspect van de 'timing van de samenwerking' en hoe rond dat moment te handelen, zien aan te scherpen. Zo wordt bereikt dat hierover in de praktijk minder discussie en minder vrijblijvendheid zal zijn. Daarmee tracht ik een bijdrage te leveren aan de efficiency van het proces van gebiedsontwikkeling.

Daarbij is het van belang dat deze scriptie het type projecten tot onderwerp heeft zoals in hoofdstuk 1 is afgebakend. Het betreft dus de grote gebiedsontwikkelingen die ook wel onder de noemer ontwikkelingsplanologie vallen. Dit biedt de mogelijkheid om hier scherper in de aanbevelingen te zijn. De brede scope van de bestudeerde handleidingen waar veel soorten gebiedsontwikkelingen en samenwerkingsvormen daar onderwerp in zijn, kent daarin zoals gesteld een handicap.

## 5.2 conclusies

In hoofdstuk 4 zijn reeds een aantal deelconclusies getrokken. Hier richt ik mij op de conclusie die verband houdt met de hoofdvraag van deze scriptie:

*Wat is het meest optimale moment waarop publiek en privaat de samenwerking bij ontwikkelingsplanologie kunnen aangaan?*

Uit het theoretisch kader dat is opgesteld op basis van literatuurstudie en onderzoek naar de omschrijvingen, is af te leiden dat bij gebiedsontwikkeling een *vroege* samenwerking tussen overheid en markt wenselijk is. Het geeft invulling aan het sturingsprincipe dat nodig is om langjarige, complexe en integrale ruimtelijke opgaven te kunnen managen. Over welk moment binnen het (steeds consistent) gefaseerde proces van gebiedsontwikkeling daarmee precies bedoeld wordt zijn de handleidingen nog niet duidelijk genoeg. Wel wordt ook daarin onderkend dat de meeste toegevoegde waarde door marktpartijen kan worden gegenereerd als zij hun bijdrage vroeg in het proces kunnen leveren.

Het meest in het oog springende verschil tussen de theorie en de vertaling in de handleidingen is gelegen in de ruimte die vanuit de handleidingen wordt geboden voor selectie van private partners gedurende de haalbaarheidsfase en uiterlijk vlak voor de start van de realisatiefase. Omdat in de haalbaarheidsfase de belangrijkste ontwerpactiviteiten plaatsvinden wordt daarmee eigenlijk voorbij gegaan aan alle zes sturingsaspecten, die vereisen dat de marktpartij bij het ontwerptraject is

betrokken. Het mislopen van de benoemde meerwaardeaspecten wordt groter naarmate de marktpartijen later mee doen aan het gebiedsontwikkelingsproces.

Kijkend naar de activiteiten die in de haalbaarheidsfase dienen te worden uitgevoerd, gaat de theorie van ontwikkelingsplanologie (in deze scriptie samengevat aan het einde van hoofdstuk 2) er in feite van uit dat de haalbaarheidsfase samen wordt doorlopen. In de voorbeeldprojecten is ook getoond dat er goede resultaten worden behaald als er bij de start van de haalbaarheidsfase een visie is die reeds wordt gedeeld door de publieke en private partijen. Bijvoorbeeld omdat er een selectieprocedure is gehouden waarbij de visie centraal stond in de vraagstelling of omdat de grondeigenaren de globale gebiedsvisie van de overheid delen. De visie wordt vervolgens in de haalbaarheidsfase naar een haalbaar Masterplan met bijbehorende contractuele afspraken doorontwikkeld. In die fase draagt men dan ook gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de afstemming met andere belanghebbenden.

Hiermee en met de hierna volgende aanbevelingen neem ik stelling ten aanzien van de deelvragen 4, 6 en 9 uit dit onderzoek.

### 5.3 aanbevelingen

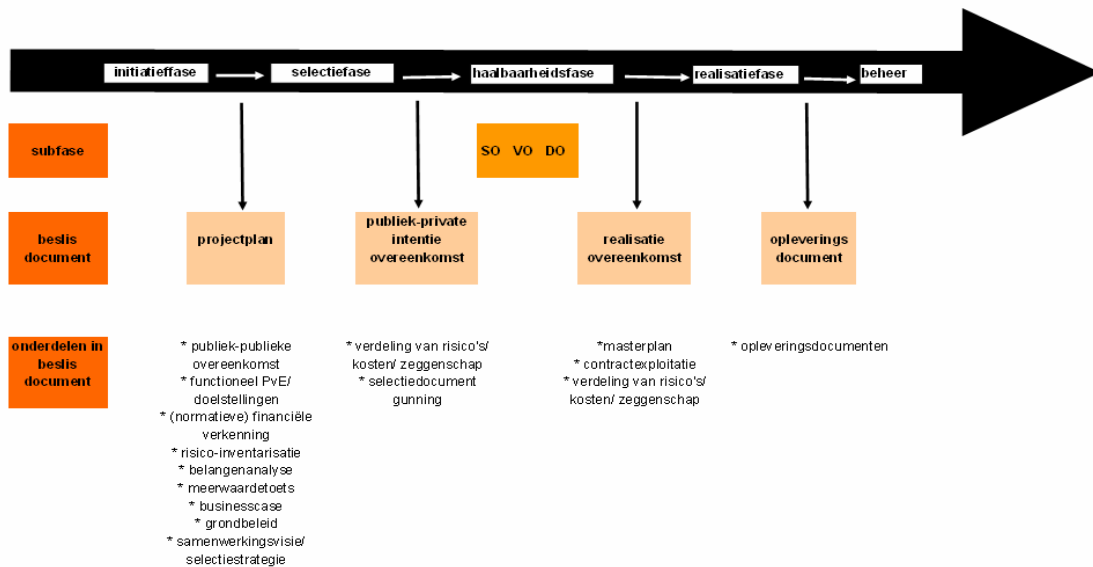
#### 5.3.1 selectiefase

Op basis de analyse en deelconclusies uit hoofdstuk 4 en de conclusie in dit hoofdstuk dat de haalbaarheidsfase het best door publieke en private partijen gezamenlijk kan worden doorlopen, kom ik tot de volgende aanbeveling:

##### **aanbeveling 1**

Om te bewerkstelligen dat er in gebiedsontwikkelingen steeds tijdig wordt gestart met samenwerken tussen publieke en private partijen bepleit ik een aanscherping van het faseringsschema zoals dat in de handleidingen voor PPS bij gebiedsontwikkeling is te vinden. De meeste duidelijkheid ontstaat wanneer tussen de initiatief- en de haalbaarheidsfase een aparte fase namelijk de selectiefase, wordt ingebouwd.

Het volgende schema geeft de fasering weer zoals deze wordt aanbevolen:



Figuur 10: fasering met separate selectiefase

### Toelichting

De initiatiefase is primair bedoeld om publiek-publiek overeenstemming te bereiken over de doelstellingen in een gebied en om een heldere visie op samenwerking te ontwikkelen en op te stellen. Vervolgens is de selectiefase bedoeld om tot vaststelling te komen (onder andere middels selectie) van de partijen (publiek en privaat) waarmee men de intentie heeft om het project door te ontwikkelen en er uitvoering aan te geven. Dat doorontwikkelen van doelstellingen en/of visie tot een plan start in de haalbaarheidsfase die men dus per definitie gezamenlijk doorloopt.

Het schema maakt duidelijk dat:

De initiatiefase tenminste wordt afgesloten met besluitvorming over het projectplan met daarin:

- publiek-publieke overeenkomst
- functioneel PvE / doelstellingen
- (normatieve) financiële verkenning
- risico-inventarisatie
- belangenanalyse
- meerwaardetoets
- businesscase
- grondbeleid
- samenwerkingsvisie / selectiestrategie

De selectiefase tenminste wordt afgesloten met besluitvorming over de intentieovereenkomst publiek-privaat met daarbij:

- verdeling van risico's \ kosten \ zeggenschap
- selectiedocument gunning

De haalbaarheidsfase tenminste wordt afgesloten met de realisatieovereenkomst met daarbij:

- masterplan



- contractexploitatie
- verdeling van risico's \ kosten \ zeggenschap

Met het invoegen van deze extra fase wordt bijvoorbeeld de tegenstrijdigheid die is af te leiden uit Figuur 3 processchema initiatiefase (hoofdstuk 3) weggenomen. Daarin staan als activiteiten van de initiatiefase genoemd 'selectiestrategie' en 'aanbestedingsstrategie', terwijl het besluitvormingsdocument (projectplan) ook over de publiek private intentieovereenkomst gaat. Die laatste is er nog niet als er slechts een strategie is en nog geen selectie heeft plaatsgevonden.

**Door het hier aanbevolen faseringsschema met de separaat onderscheiden selectiefase te hanteren, worden concreet de volgende zaken bereikt:**

Er ontstaat *meer duidelijkheid* en *minder vrijblijvendheid* ten aanzien van het betrekken van private partijen. Gezien het maatschappelijk belang van de ruimtelijke ontwikkelingen waarover we spreken en de hoeveelheid (overheids)geld die daarmee vaak is gemoeid lijkt dit ook op zijn plaats. Er is op deze wijze ook een *toetsmoment* ingebouwd waarop er in elk geval een visie op samenwerking dient te zijn. In zeer specifieke situaties kan het aan de orde zijn dat er in de betreffende ontwikkeling voorlopig nog geen samenwerking met de markt aan de orde is. Binnen deze werkwijze is de samenwerkingsvisie dan in elk geval wel toetsbaar en wordt dit beleid op het optimale moment in het proces verantwoord. Zo wordt de kans aanzienlijk verkleind dat samenwerking niet in gang wordt gezet terwijl dat objectief gezien op dat moment wel zou moeten.

**Initiatiefase duidelijk afronden**

Er wordt ook bereikt dat de initiatiefase ook echt gaat over het initiatief. Dat wil zeggen, publiek-publiek staat men voor een heldere taak om het in deze fase over een aantal zaken eens te worden en met een beslisdokument de fase af te ronden. Er kan niet te ver worden doorgedaan met zaken die beter later in het proces kunnen worden uitgevoerd. We hebben van de praktijkcases geleerd dat dit ook een randvoorwaarde is voordat met private partijen in zee wordt gegaan.

**Acceptatie processtap**

Door in dat beslisdokument de samenwerkingsvisie en selectiestrategie concreet op te nemen en de selectiefase als een *volwaardig geaccepteerde processtap* te zien, wordt ook recht gedaan aan het belang van dit aspect. Het wordt daarmee 'normaal' dat de markt in de haalbaarheidsfase betrokken wordt. Het kan niet meer iets zijn waar men zich 'liever nog niet mee bezig houdt'.

**Gezamenlijke verantwoordelijkheid afsluiten selectiefase**

De *selectiefase* wordt afgesloten met zaken waar partijen het samen over eens moeten zijn zoals de intentieovereenkomst en de risico- en kosten verdeling. Hierdoor wordt voorkomen dat dit soort zaken voorafgaand aan selectie al ergens in het proces eenzijdig zijn vastgesteld.

**Genereren van meerwaarde waarborgen**

Door deze aanpak worden ook de *meerwaarde aspecten beter gezekerd* omdat hier duidelijker wordt gestuurd op selectie op visie en niet bij een uitgewerkt plan. De totale haalbaarheidsfase van rekenen en tekenen wordt gezamenlijk doorlopen, men maakt dus samen de creatieve sprong en de haalbaarheidsfase wordt afgesloten met een realisatieovereenkomst (SOK) en een Masterplan.

**Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor draagvlak**

De private deelnemers zijn hierdoor vanwege hun betrokkenheid tijdens de haalbaarheidsfase net zo goed verantwoordelijk voor de *gezamenlijke maatschappelijke verantwoording en communicatie naar belanghebbenden*. Dit kan bijvoorbeeld heel goed aan het eind van de subfasen schetsontwerp (SO) en

voorlopig ontwerp (VO). Daarvoor heeft de publieke zijde ook al rond het projectplan (doelstellingen en uitgangspunten) met het maatschappelijk veld kunnen communiceren.

Bij bepaalde vormen van selectie kan overigens het winnend prijsvraagontwerp van SO niveau zijn, waardoor die subfase in de selectiefase opgaat. Vaak wordt dan ook rondom de prijsvraag met het publiek gecommuniceerd.

### 5.3.2 afsluiting fasen verantwoord

In het verlengde van aanbeveling 1, heeft aanbeveling 2 hieronder vooral als functie het voorstel ook werkbaar te maken. De aanbeveling is bedoeld om meer lijn te brengen in de wijze waarop verspreid over het land wordt gehandeld binnen het proces van gebiedsontwikkeling.

#### **aanbeveling 2**

De apart ingebouwde selectiefase dient te worden voorbereid in de initiatieffase onder andere middels de samenwerkingsvisie gekoppeld aan de projectopgave. Het is aan te bevelen om op de overgangsmomenten tussen de fasen *verantwoording* over en *toezicht* op de uitvoering van de grote gebiedsontwikkelingsprocessen te organiseren. Het bovenlokale maatschappelijk belang van deze projecten en de grote inzet die daarmee (zowel financieel als qua menskracht) is gemoeid, rechtvaardigen deze insteek.

#### Toelichting

Dit zou goed kunnen op de wijze zoals dat intern bij ontwikkelaars gebeurt via zogenaamde faseverslagen. Daarbij wordt goedkeuring gevraagd aan de hoofddirectie voor de documenten waarmee een bepaalde fase wordt afgesloten en voor de start van de volgende fase. In dit geval betekent het dat in elk geval na de initiatieffase, na de selectiefase en na de haalbaarheidsfase *verantwoording* wordt afgelegd aan de Rijksoverheid en goedkeuring wordt gevraagd om op basis van het beslisdocument door te gaan met de volgende fase.

Dit voorstel lijkt wellicht op het eerste gezicht zwaarder dan het feitelijk is bedoeld en alleen een extra administratieve last. Toch kan dat erg meevallen omdat de beslisdocumenten toch al gemaakt moeten worden. Bovendien is de kennis nu eenmaal aanwezig bij het Rijk en is zij toch al van plan in een aantal gebiedsontwikkelingen te participeren<sup>4</sup> middels het opgerichte Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB). Wellicht kan de participerende rol van het GOB wel beperkter blijven als de toezichhoudende en adviserende rol goed wordt georganiseerd en werkt dit juist gunstig uit op het aantal primaire deelnemers aan het proces.

#### Wat wordt bereikt

Met het organiseren van deze vorm van verantwoording wordt naar mijn mening bereikt dat de in grote mate aanwezige kennis (zie al het materiaal van Kenniscentrum PPS en de vele onderzoeken en rapportages over de lopende voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie) daadwerkelijk wordt benut, wanneer deze wordt ondergebracht bij de toezichhoudende instantie. Deze kennis kan daarmee vanaf nu meer uitvoeringsgericht worden ingezet. Al het geld dat tot nu toe is besteed aan kennisontwikkeling en advisering rondom de grote gebiedsontwikkelingen kan hiermee een groter rendement genereren.

Door de stimulans die van deze professionaliseringsslag uitgaat, ontstaat *minder afhankelijkheid* van de wijze waarop lokale betrokkenen (ambtenaren, bestuurders en/of gemeenteraden) die voor het eerst met dergelijke grote opgaven te maken hebben dit aanpakken. Het gaat tenslotte om dermate grote en

---

<sup>4</sup> Zie persbericht GOB d.d. 07-08-06

unieke projecten dat betrokken bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren dit ook maar één of twee maal in hun professionele loopbaan meemaken. Door de paar ingebouwde 'verantwoordingsmomenten' zal veel meer vanuit een meer eenduidige procesaanpak gewerkt kunnen worden.

De fasen op zichzelf laten voldoende ruimte voor een eigen (op de opgave toegesneden) aanpak daarbinnen. Want hoe men de besluitvorming voor de samenwerkingsvisie voorbereidt, bijvoorbeeld door wel of niet een marktconsultatie in de initiatieffase te houden, of hoe men het programma van eisen opstelt (getekend of opsomming van doelstellingen) wordt niet als blauwdruk vastgelegd. Daarvoor blijft voldoende ruimte voor een eigen invulling. Het gaat erom dat men die zaken in elk geval opstelt en onderbouwt.

Een volgend voordeel van deze aanpak is dat individuele gemeenten mogelijk eerder bereid zijn om het lokale belang ondergeschikt te maken aan goedkeuring van de initiatieffase. Op het moment dat de initiatieffase een moeizaam publiek-publiek proces kent, heeft men daar in eerste instantie vooral zichzelf mee. Gevolgen kunnen zijn tijdverlies ten aanzien van het bereiken van doelstellingen en mogelijk financieel nadeel indien er geïnvesteerd is. Uiteindelijk zal men zich gedwongen voelen om met een goed verhaal te komen om de goedkeuring van de toezichthouder te verkrijgen. De initiatieffase wordt zo in elk geval formeel afgerond. Er blijven geen zaken uit die fase 'hangen' terwijl ondertussen toch al vast aan de selectie- of haalbaarheidsfase is begonnen.

De meer toezichthoudende rol kan ruimte bieden om voor een echt *regionale insteek en aansturing* en dus minder van echte Rijkssturing te spreken, als er een meer toezichthoudende rol door het rijk wordt gekozen in plaats van een meesturende. Hiermee wordt de afstand dus juist iets groter dan men op het eerste gezicht van dit voorstel zou verwachten.

### **Tot slot**

Deze twee aanbevelingen dragen naar mijn mening bij aan een steviger verankering van de breed geaccepteerde principes van ontwikkelingsplanologie, in de praktische procesgang zoals die door betrokkenen gevolgd zou moeten worden.



bijlagen:

literatuurlijst

lijst van geïnterviewde personen

lijst van tabellen en figuren

overige bijlagen:

1. voorwoord over PPS in de handleidingen door kenniscentrum PPS.
2. persbericht GOB – ministerie van VROM
3. persbericht: Weesp en Muiden zetten projectontwikkelaars aan de kant – pvda Muiden

#### literatuurlijst:

- Gerard Wigmans (2004?) *Netwerkmaatschappijen stad: Castells, Harvey en Sassen.*
- M. Castells (1996) *The Rise of the Network Society.*
- S. Sassen (1991) *The Global City: New York, Londen, Tokyo*
- S. Sassen (1994) *City's in a World Economy*
- M.A. Hajer (1997) Heterotopia's. in M.A Hajer & F. Halsema (red.) *Land in zicht.*
- J. van 't Verlaat (2004) *integraal stedelijk en regionaal beleid*
- L. Van den Berg, E. Braun en J.van der Meer (1997) *Metropolitan Organising Capacity*
- G.R. Teisman en E-H. Klijn (2002) *Partnership arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?* In: Public Administration Review vol 62, No.2
- L. Susskind and J. Cruikshank (1987) *Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*
- Geert R. Teisman (?) *Regionale regie door verbindend vermogen, herstellen van slechte relaties effectiever dan herverdelen van taken en bevoegdheden*
- ontwikkelingsplanologie als sociaal culturele opgave; Rathenau instituut en Habiformum, dec. 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.* Rapporten aan de regering, nr 53. den haag, SDU Uitgevers.
- H. Visser (2005). *Vorm geven aan een nieuwe ruimtelijke beleidspraktijk, een procesontwerp voor een nieuwe rivier in de Betuwe.* Master scriptie Bestuur en Management van complexe ruimtelijke Ontwikkelingen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling.*
- F. Verwest, E. Dammers en B. Staffhorst (2005). *Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel.*
- Ernst & Young / (Ministerie van VROM (2005). Eindrapport *PPS bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie.*
- Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005). Eindrapport: *Ontwikkel kracht!*
- Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005), Tussenrapport: *de praktijk van gebiedsontwikkeling*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Twynstra Gudde Management Consultants BV (2003). *Best practices ontwikkelingsplanologie.*
- Ad de Rooij (red.) (2005) *Fysica van samenwerking II, krachtenfusie in de inrichting van Nederland.*
- W. Ety, *Het wonder van Wieringen, de ontwikkelcompetitie als panacee?* In: Nova Terra (2004, nr 4)
- Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult en het Instituut voor Bouwrecht. *Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling* (2004)
- Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult en het Instituut voor Bouwrecht. *Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedontwikkeling* (2005)
- Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult en het Instituut voor Bouwrecht. *Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedontwikkeling* (2005)
- Kenniscentrum PPS. *Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid* (2005)

- Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult. *Handleiding Publiek-Private Samenwerking & integrale gebiedsontwikkeling voor Provincies* (2005)
- Voor algemene informatie over de voorbeeldprojecten zijn aanvullend op de interviews de diverse websites van VROM, provincies, gemeenten en ontwikkelingscombinaties geraadpleegd.

### Lijst van geïnterviewde personen

#### Meerstad Groningen

Dhr. ir. Wilko Huyink – Projectleider gemeente Groningen, later namens de 6 publieke partijen en daarna namens de PPS. Sinds sept. 2005 werkzaam bij DHV Ruimte en Mobiliteit als directeur en strategisch adviseur.

Dhr. drs. Rein van Steeg – Directeur AM, vanaf het begin betrokken namens de marktpartijen.

#### Wieringerrandmeer

Dhr. Pieterjan van der Hulst MPA – provincie Noord Holland, Programma Manager

Dhr. ing. Jelke Jan de With – voormalig directeur Boskalis

#### Bloemendalerpolder

Dhr. Jan Lagerweij – Provincie Noord Holland - voormalig projectmanager Bloemendalerpolder

Dhr. ir. Wim Scheffers – voormalig directeur AM Grondbedrijf

#### Hart van de Heuvelrug

Mw. mr. drs. Carolien Schippers – Provincie Utrecht – Programmamanager namens de samenwerkende partijen

#### Bergen op Zoom – Bergse Haven

Dhr. ir. Wim Scheffers – Directeur AM regio Zuid

### Lijst van figuren:

## Bijlage 1:

voorwoord over PPS en het waarom van handleidingen door kenniscentrum PPS in 'Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling', april 2004.



### VOORWOORD

#### Publiek-private samenwerking

Voor u ligt één van de handleidingen in de serie handleidingen over publiek-private samenwerking (pps) bij gebiedsontwikkelingsprojecten van het Kenniscentrum PPS. Hoewel een sluitende definitie van het begrip pps, gelet op de vele verschijningsvormen die het kan aannemen, moeilijk te geven is, hanteert het Kenniscentrum PPS de volgende omschrijving van het begrip: pps is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Als gevolg van die samenwerking kan meerwaarde worden behaald: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen. De overheid realiseert maatschappelijke doelstellingen en creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten. En voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf invloed uitoefenen op een zo efficiënt mogelijke vormgeving en uitvoering van het project en daarmee op haar verdienmogelijkheden.

#### PPS bij gebiedsontwikkeling

Kenmerk van pps bij gebiedsontwikkelingsprojecten is dat partijen in meer of mindere mate samenwerken bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie of gebied (en niet de gemeente alleen het plan in detail uitwerkt) en/of samenwerken bij de grondexploitatie (bijvoorbeeld door de taken en risico's daarbij te delen).

Gebiedsontwikkeling is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld - bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoorontwikkeling, bedrijventerrein), winkelen (ontwikkeling winkelcentra) en recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling), al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling ("nieuwe uitleg") als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden.

#### Waarom deze handleidingen?

Pps bij gebiedsontwikkeling komt veel voor, maar de kennis is versnipperd en niet voor iedereen goed toegankelijk. Hierdoor blijven in de praktijk regelmatig vragen over verschillende onderwerpen niet (goed) beantwoord. Hoewel de aanpak van pps bij gebiedsontwikkeling per project verschilt en dus maatwerk is, geven de handleidingen een "basisuitrusting" voor de projectleiders en overige betrokkenen bij de overheid van gebiedsontwikkelingsprojecten waarin samenwerking met private partijen wordt overwogen of is aangegaan. Op dit moment zijn handleidingen verschenen over de volgende onderwerpen:

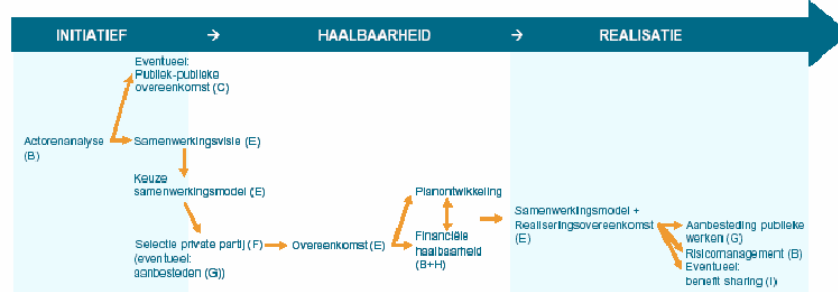
- Procesarchitectuur (A)
- Risicomanagement (B)
- Publiek-publieke samenwerking (C)
- Marktconsultatie (D)

- Samenwerkingsmodellen en juridische vormgeving daarvan (E)
- Selectie van private partijen (F)
- Europese aanbesteding (G)
- Financiële modellen (H)
- Benefit sharing (I)

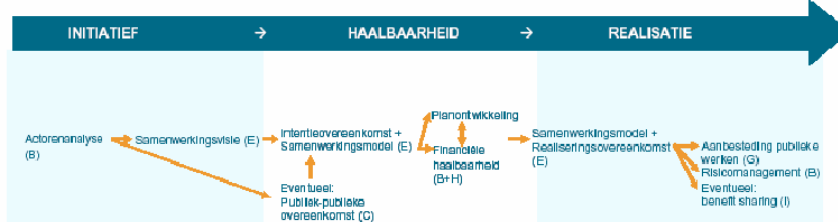


In onderstaande schema's is aangegeven hoe deze onderwerpen zich tot elkaar verhouden en zijn de onderwerpen tevens geplaatst in de verschillende projectfasen die bij gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen worden onderscheiden: de initiatiefase, de haalbaarheidsfase (ook wel de planvormingfase genaamd), de realisatiefase (waaronder begrepen de grondexploitatie) en de beheerfase. Daarbij is per onderwerp aangegeven welke handleiding van toepassing is.

**Private partij betrokken in haalbaarheidsfase**



**Private partij betrokken vanaf initiatiefase**





## Inzet GOB bij Almere, vliegveld Valkenburg en Bloemendalerpolder

7-8-2006

**De groeiopgave Almere, de herontwikkeling van het vliegveld Valkenburg en de Bloemendalerpolder/ KNSF-terrein zijn de eerste drie gebiedsontwikkelingsprojecten waar het kabinet het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) inzet. In deze drie projecten heeft het Rijk meervoudige belangen, zowel vanuit beleid als vanuit haar positie als grondeigenaar. Via het GOB heeft het Rijk zich in dit type ontwikkelingen professioneler en slagvaardiger georganiseerd. Het bedrijf werkt namens het Rijk samen met betrokken overheden en marktpartijen, aan de ontwikkeling van de drie gebieden.**

### **Ontwikkelingsstrategie Almere**

In het komende jaar is het Rijk via het GOB betrokken bij de opstelling van de Ontwikkelingsstrategie Almere. De gemeente is daarvoor eerste aanspreekpunt, en werkt daarbij samen met de gemeente Amsterdam, de provincie Flevoland en het GOB. De ontwikkelingsstrategie onderzoekt de groei van Almere met 60.000 woningen in de periode 2010-2030 volgens het concept dubbelstad Almere-Amsterdam.

### **Herontwikkeling**

Voor de herontwikkeling van het voormalige vliegveld Valkenburg hebben Rijk en regio in de afgelopen tijd verschillende scenario's ontwikkeld. De volgende stap is het ontwikkelen van een stedenbouwkundig programma en een masterplan voor het gebied. De locatie heeft potenties als internationaal aantrekkelijk woongebied voor de Randstad. Belangrijke onderdelen zijn een groene verbindingzone en de vraagstukken rond de ontsluiting. Dat vergt een integrale aanpak waar het GOB voor is opgericht.

In het project Bloemendalerpolder/KNSF voert het GOB namens het Rijk de onderhandelingen met de provincie Noord-Holland, de betrokken gemeenten en de private partijen in het zogenoemde contractoverleg. Het resultaat van die onderhandelingen vormt de basis voor het op te stellen masterplan inclusief de financiering.

### **Verdere besluiten**

In de tweede helft van 2006 worden verdere besluiten verwacht over de inzet van het GOB. Hiervoor lopen op dit moment verkenningen voor de projecten Ede-Oost, Greenport Venlo/Klavertje Vier, de integrale gebiedsontwikkeling Moerdijk en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Bron: ministerie van VROM

## Bijlage 3

### **Weesp en Muiden zetten projectontwikkelaars aan de kant**

22 juli 2006

Nog vlak voor het zomerreces hebben de raden van Weesp en Muiden zich duidelijk uitgesproken. De leiding in het ontwerpproces moet weer terug bij de gemeenten Weesp en Muiden komen. In Weesp wil men samen met Muiden werkgroepen vormen die met planvoorstellen komen. Door een motie van de PvdA heeft Muiden zich nog nadrukkelijker uitgesproken.

De gemeenteraad wil in meerderheid dat de huidige stuurgroep, met daarin oa de projectontwikkelaars, een stap terug doet. Weesp, Muiden nemen het heft weer in handen. De PvdA-fractie geeft aan dat het laatste ontwerp dat in het Muiderslot werd gepresenteerd aantoonde wat de provincie en de projectontwikkelaars willen. Het KNSF-terrein en de Bloemendalerpolder zoveel als mogelijk volbouwen. Het enige groen dat overblijft zijn nog wat strookjes langs de snelweg en onder de hoogspanningsmasten, omdat je daar natuurlijk niet mag bouwen.

Het is nog onduidelijk hoe de andere partijen op het standpunt van Muiden hebben gereageerd.

Bron: <http://www.muiden.pvda.nl>