

Meerwaarde bij de 'fluisterrevolutie'

De meerwaarde van PPS bij Ruimte voor Ruimte gebiedsontwikkeling en de impact van hybride leiderschap en verzelfstandiging



Hielke Schurer
334401
Bestuurskunde, Master Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: dr. Ir. J. Eshuis

november 2015

The Erasmus logo, featuring the word 'Erasmus' in a stylized, cursive script font.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ter afronding van de bestuurskundemaster Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het vormt daarmee ook gelijk de afronding van een onvergetelijke studententijd met boeiende opleidingen en buitenlandse avonturen.

Tijdens de bestuurskunde opleiding heeft juist het snijvlak tussen publiek en privaat mij altijd aangesproken. Des te interessanter was het om PPS en de meerwaarde ervan te onderzoeken. Het bracht inzicht in de vele complexe vraagstukken die ontstaan, maar ook in de belangrijke rol die bepaalde 'sleutelfiguren' hebben bij deze samenwerking. De interviews leidde tot de kennismaking van veel aansprekende personen waarbij de link tussen theorie en praktijk steeds meer tot leven kwam. Ook leverde dit vaak nieuwe ideeën of informatie op. Mijn dank is daarom groot voor alle respondenten die zonder uitzondering allemaal graag mee wilden werken.

Daarnaast dank ik Geert Teisman voor de begeleiding en snelle feedback welke altijd in no-time tot nieuwe ideeën, literatuur of informatie leidde. Ook wil ik Jasper Eshuis bedanken, die op zeer korte termijn bereid was als tweede lezer te fungeren en welke zijn heldere kritiek tot een betere scriptie heeft geleid. Tot slot dank ik familie en vrienden voor de steun in het soms lastige proces van een scriptie schrijven.

Hielke Schurer

Rotterdam, 20 november 2015

Managementsamenvatting

De prangende leegstandsproblematiek op het platteland heeft in 2000 geleid tot landelijk Ruimte voor Ruimte beleid waarbij overheidssubsidies om leegstaande stallen/bebouwing te slopen bekostigd werden door woningkavels in het buitengebied te ontwikkelen en verkopen. In Noord-Brabant geschiedde dit met een PPS die recentelijk is stopgezet, terwijl in Overijssel een eigen Rood voor Rood regeling is opgezet waarbij de deelnemer alle financiële risico's loopt. Gezien de (wetenschappelijke) uitdagingen voor de toekomst voor het gebruik van PPS, is het doel om meer inzicht te krijgen in de samenwerking van de PPS en de rol van leiderschap hierbij. Ook de impact van de verzelfstandiging van beleid is meegenomen. Dit leidde tot de volgende hoofdvraag:

In hoeverre biedt de hybride aanpak van PPS Ruimte voor Ruimte CV (in Brabant) meerwaarde ten opzichte van de publieke aanpak (in Overijssel) en welke impact hebben het hybride leiderschap en de verzelfstandiging in een apart 'bedrijf' op de manier waarop de publieke actor met de uitvoering omgaat?

Meerwaarde is verdeelt in: inhoudelijke-, financiële-, procesmatige, en externe meerwaarde. Hieronder vallen o.a. effectiviteit, efficiëntie, draagvlak, synergie, betere risicoverdeling, hogere innovativiteit, betere kwaliteit etc. Een publieke aanpak zou een goede effectiviteit (voornamelijk door betere eenheid van beleid) en vooral een betere legitimiteit kunnen hebben. Verder is theorie over hybride en publiek leiderschap en gevolgen van verzelfstandiging gebruikt. Met dit theoretisch kader is een vergelijkende casestudy gedaan van contraire cases waarbij met interviews en documentenanalyse de empirische data is verzameld.

Meerwaarde: Uit de vergelijking blijkt dat de PPS zowel inhoudelijk, financieel, extern als in het proces een bepaalde meerwaarde biedt. Inhoudelijk is er een kleine kwaliteitsverbetering en is de aanpak innovatiever door het aanspreken van het creatieve en innovatieve vermogen van partijen. Bovenal blijkt de aanpak effectiever; de output van kavels en gesloopte stallen ligt relatief hoger. Een goedkopere, efficiëntere oplossing met PPS blijkt door de kostbare CV/BV constructie en budgetoverschrijdingen niet behaald. Echter blijkt de grote financiële omvang van het project een goede reden om private partijen te betrekken en het financiële risico te spreiden. Daarnaast levert de PPS synergie op en ontstaat een breder netwerk voor partijen. De externe verbinding, de samenhang met andere projecten, wordt meer gezocht dan in Overijssel. Al vindt deze koppeling juist meer plaats nu private partijen niet meer betrokken zijn en het belang van rendement ontbreekt.

De publieke case blijkt de legitimiteit beter te borgen door de transparantere manier van handelen en de vroege betrokkenheid en invloed van de eindgebruiker. Bovenal zorgt de afstemming en samenhang voor een betere eenheid van beleid wat voor de lange termijn effectiever bleek. Omdat in Brabant door de provincie concurrerende regelingen werden ingevoerd die uiteindelijk een belangrijke factor zijn geweest in het eindigen van de PPS.

Verzelfstandiging: De concurrerende regelingen kunnen als gevolg van de verzelfstandiging worden gezien. Hoewel de aparte ontwikkelingsmaatschappij effectiever lijkt en deels de overheid ontlast, lijkt de verzelfstandiging de PPS op lange termijn kwetsbaarder te maken. Depolitisering en het afnemen van het urgentiegevoel en commitment bij de provincie en gemeenten, zorgden ervoor dat de relevantie van RvR afnam bij de provincie. Gevolg was woningbeleid wat dusdanig werd versoepeld dat nieuwe regelingen gingen concurreren. Een belangrijk gevaar van verzelfstandiging is terug te zien: het op afstand plaatsen van de uitvoering leidde tot een discrepantie tussen doelen van de overheid

en die van de zelfstandige organisatie. De spanningen die zo ontstonden zijn vervolgens een belangrijke factor geweest in het stuklopen van de PPS. Daarnaast lijken ook de verantwoordingslijnen te vervagen doordat de verantwoording bij de PPS cijfermatig en niet openbaar is, terwijl de publieke aanpak met evaluaties transparant verantwoording aflegt.

Leiderschap: Hybride leiderschap blijkt een grote rol te spelen in de samenwerking en bij het behalen van meerwaarde. Goede leiders worden beschreven als iemand die de belangen kent, processen doorziet, een netwerk heeft, het politieke spel kent, weet te sturen maar ook de verbindingen tussen partijen weet te maken. En ook inhoudelijk sterk is. Een mix van leiderschapsstijlen (transactioneel/transformationeel/adaptief) en managementstijlen (project- en procesmanagement) is terug te zien. Transactioneel leiderschap bewaakt de efficiëntie en effectiviteit, terwijl het transformationeel leiderschap zich richtte op commitment en onderlinge verhoudingen en het verleiden van partijen. Met adaptief leiderschap is tijdens de crisisjaren naar nieuwe mogelijkheden en kansen in de markt gezocht. Deze stijlen dragen onder meer bij aan effectiviteit door verschillende doelen gelijk te schakelen en het bereiken van synergie door met samenwerking naar creatieve oplossingen te zoeken. Bovendien speelde project- en procesmanagement een belangrijke rol bij een succesvolle uitvoering. Met procesmanagement is gestuurd op interactie tussen actoren en het komen tot gedeelde doelstellingen en draagvlak. Daarnaast is met projectmanagement de focus op inhoud, kosten, tijd, en informatie behouden, wat een efficiënt proces en project waarborgt. De combinatie van beide soorten management en leiderschap zorgt lange tijd voor een ‘verbindend’ karakter die de verschillende publiek-private waarden en belangen verbindt en tot een effectieve en efficiënte uitvoering leidt. De leiderschapsrol blijkt een dynamische rol te zijn waar veel wordt geschakeld tussen stijlen. Dit verschilt met het publiek leiderschap die in deze case een meer passieve rol had in een meer gescheiden samenwerking waarbij de gemeente voornamelijk faciliterend optreedt. De switch van de provincie naar een meer waarden gedreven transformationeel leiderschap met minder regels en lasten, leidt tot meer vrijheid en mogelijkheid tot maatwerk. Bovendien zorgt de aansturing van samenhang tussen regelingen voor regelingen die elkaar versterken, in plaats van met elkaar concurreren zoals in Brabant. Daarnaast laat de scriptie in navolging van veel eerder onderzoek zien dat voor het goed functioneren van de samenwerking de interactie tussen de betrokken personen zeer bepalend is. Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de (sociologische) voorwaarden, een gedegen en heldere overeenkomst, de aanwezigheid van een duidelijke leider, de goede continuïteit in de organisatie voor personeel en sleutelfiguren en een blijvend gevoel van urgentie en commitment bij alle partijen. De leider heeft lang de verbinding tussen partijen, tussen publiek en privaat, kunnen maken maar er viel niet te voorkomen dat gedurende de looptijd van het project verharde belangentegengestellingen ontstonden naarmate de financiële bodem onder de samenwerking steeds zwakker werd. De mix van bedrijfsmatige en publieke waarden leidt tot verschillende problemen welke in Overijssel uitblijven. Dit kwam door externe factoren zoals de crisis, maar ook door de concurrerende regelingen die als een gevolg van de verzelfstandiging kunnen worden gezien. Het op afstand plaatsen van de uitvoering leidde tot een depolitisering en de publieke actor ging minder waarde hechten aan de PPS. Het gevolg was het niet aansluiten van doelen van de overheid op de doelen van de zelfstandige organisatie. Dit droeg weer bij aan een afnemend vertrouwen en commitment bij partijen. Uiteindelijk ontstond er claimgedrag, vertraging en moeizame heronderhandelingen die mislukte.

Aanbevelingen zijn gevormd en te vinden in [7.2](#)

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
Lijst van figuren en tabellen	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Relevantie	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Aanpak	10
1.5 Leeswijzer.....	11
2. Context en casusbeschrijving	12
Context: Pact van Brakkestein	12
5.1 Casus Ruimte voor Ruimte Brabant	12
5.2 Rood voor Rood Overijssel.....	13
3. Theoretisch Kader.....	15
1. Publiek Private Samenwerking.....	15
1.1 Concessie en alliantie model.....	15
2. Meerwaarde.....	16
2.1 Meerwaarde PPS.....	16
2.1.1 Theorie achter meerwaarde	16
2.1.2 Verschillende vormen meerwaarde	18
2.1.3 Conclusie	19
2.2 Meerwaarde publieke aanpak	19
3. Duurzame samenwerking	21
3.1 Duurzaamheid PPS.....	22
3.2 Waardensystemen in PPS	22
3.3 Voorwaarden samenwerking	24
4. Leiderschap	24
4.1 Leiderschapstijlen.....	25
4.2 Publiek leiderschap	27
4.3 Hybride leiderschap	28
4.4 Conclusie Leiderschap.....	31
4. Verzelfstandiging.....	31
5. Conceptueel Model.....	33
4. Methodologische verantwoording	34
4.1 Operationalisering	34
4.1.1. Meerwaarde PPS.....	34
4.1.2. Meerwaarde Publieke aanpak	36
4.1.3. Publiek Leiderschap	37
4.1.4. Hybride Leiderschap	39
4.2 Methoden en technieken.....	41
4.2.1 Onderzoeksstrategie	41
4.2.2 Onderzoeksmethoden	41
4.2.3 Werkwijze	43

4.2.4 Betrouwbaarheid en validiteit	43
5. Resultaten	44
5.1 Ruimte voor Ruimte Brabant	44
5.1.1. Inhoudelijke resultaten	44
5.1.2. Financiële resultaten.....	47
5.1.3. Proces resultaten	50
5.1.4. Externe resultaten	55
5.1.5. Leiderschap	56
5.2 Ruimte voor Ruimte Overijssel	61
5.2.1. Inhoudelijke resultaten	61
5.2.2. Financiële resultaten.....	64
5.2.3. Proces resultaten	65
5.2.4. Externe resultaten	68
5.2.5. Leiderschap	69
6. Vergelijkende analyse van contraire cases	72
6.1 Meerwaarde PPS.....	72
6.2 Meerwaarde publieke aanpak	75
6.3 PPS vs. Publiek	77
6.4 Samenwerking PPS.....	78
6.5 Verzelfstandiging	80
6.6 Leiderschap	81
6.6.1. Hybride leiderschap	81
6.6.2. Publiek leiderschap	85
6.6.3. Conclusie leiderschap	87
7. Conclusie, Aanbevelingen en Reflectie	88
7.1 Conclusie	88
7.2 Aanbevelingen	92
7.3 Reflectie	95
Literatuurlijst.....	96
Bijlagen:	104
Bijlage 1: Interviewhandleiding PPS.....	104
Bijlage 2: Interviewhandleiding Publieke aanpak	105
Bijlage 3: Overzicht respondenten.....	108
Bijlage 4: Overzicht bronnen documentanalyse	109

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1. Impressie Ruimte voor Ruimte project.....	14
Figuur 2. Publieke en private waardesystemen.....	23
Figuur 3. Conceptueel Model.....	33
Tabel 1. Kenmerken leiderschapsstijlen	27
Tabel 2. Inhoudelijke Meerwaarde.....	34
Tabel 3. Financiële Meerwaarde.....	35
Tabel 4. Procesmatige Meerwaarde; Synergie	35
Tabel 5. Externe Meerwaarde	35
Tabel 6. Variabelen & indicatoren Effectiviteit.....	36
Tabel 7. Indicatoren Legitimiteit.....	37
Tabel 8. Leiderschapsstijlen Publiek Leiderschap	38
Tabel 9. Leiderschapsstijlen Hybride Leiderschap	39
Tabel 10. Kenmerken proces- en projectmanagement	40
Tabel 11. Inhoudelijke resultaten Noord-Brabant.....	46
Tabel 12. Financiële resultaten Noord-Brabant.....	50
Tabel 13. Proces resultaten Noord-Brabant	54
Tabel 14. Legitimiteit resultaten Noord-Brabant.....	55
Tabel 15. Externe resultaten Noord-Brabant	56
Tabel 16. Inhoudelijke resultaten Overijssel.....	64
Tabel 17. Financiële resultaten Overijssel	65
Tabel 18. Proces resultaten Overijssel.....	67
Tabel 19. Legitimiteit resultaten Overijssel	68
Tabel 20. Externe resultaten Overijssel	69
Tabel 21. Inhoudelijke Meerwaarde PPS.....	73
Tabel 22. Financiële Meerwaarde PPS.....	74
Tabel 23. Proces Meerwaarde PPS	74
Tabel 24. Externe Meerwaarde PPS.....	75
Tabel 25. Meerwaarde Effectiviteit publieke aanpak.....	76
Tabel 26. Meerwaarde Legitimiteit publieke aanpak.....	77

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

'De fluisterrevolutie op het platteland' en 'de start van het fenomeen gebiedsontwikkeling' (Adams, 2010): het Ruimte voor Ruimte beleid heeft in Nederland zijn sporen nagelaten. Niet alleen op het platteland, maar ook voor gebiedsontwikkeling en andere leegstandsproblematiek biedt de aanpak interessante inzichten (VROM inspectie, 2011). En met de verwachte leegstand op het platteland die groter zal zijn dan die van kantoorruimte of winkelruimte, blijft het zaak oplossingen te zoeken (Schultz van Haegen, 2014). Oplossingen die gezocht moeten worden in een praktijk van gebiedsontwikkeling die in transitie verkeert (Stumpel & Heurkens, 2014). Het traditionele rollenspel van projectontwikkelaars, gemeenten en rijksoverheid staat onder druk met de weggevallen vraag en het ontstaan van leegstand en onverkoopbare grond en nieuwbouw.

De vraag dringt zich op wat er geleerd kan worden van de Ruimte voor Ruimte aanpak. Dit onderzoek richt zich op de vergelijking tussen twee cases met ruimte-voor-ruimte beleid. Dit beleid kwam uit het pact van Brakkestein uit 2000 dat een reactie was op de varkenspest in Nederland. Ministeries en provincies besloten dat er extra woningen gebouwd mochten worden als provincies leegstaande stallen zouden slopen. Met de verkoop van woningkavels zou de sloop van agrarische bedrijven kunnen worden gefinancierd. Doel was een sanering van de intensieve veehouderij, het terugdringen van het mestoverschot en het vermijden van verrommeling van het platteland. In Noord-Brabant heeft dit vorm gekregen in een hybride PPS aanpak met een apart ontwikkelingsbedrijf, terwijl in Overijssel voor een publieke aanpak is gekozen met een eigen Rood-voor-Rood regeling. De vergelijking tussen de PPS en publieke aanpak biedt de kans meer inzicht te verkrijgen in de meerwaarde van PPS.

Dit is relevant omdat lokale overheden steeds meer kijken hoe zij in een PPS constructie moeten stappen voor nieuwe gebiedsontwikkeling (Buitelaar, 2014; Bouwfonds Ontwikkeling, 2013). Nu de financiële haalbaarheid onder druk staat discussiëren professionals en academici over de uitdagingen, kansen en geschikte samenwerkingsvormen (Stumpel & Heurkens, 2014). PPS hoeft niet als passé te worden gezien, maar de veranderende omstandigheden verlangen wellicht naar een 'nieuwe stijl' PPS. Hoe moet de samenwerking tussen overheid en markt worden vormgegeven? (Bouwfonds Ontwikkeling, 2013).

Deze scriptie sluit aan op dit actuele vraagstuk door inzicht te geven in hoe de PPS in Brabant werkte in vergelijking met de aanpak in Overijssel. Onderzocht wordt welke werkelijke meerwaarde de PPS laat zien, hoe de samenwerking verliep en welke rol leiderschap had. Bovendien worden de gevolgen van verzelfstandiging onderzocht. Om zo te kijken of er belemmerende en bevorderende factoren zijn te vinden voor de samenwerking en uitvoering.

1.2 Relevantie

Recent hebben Klijn, Reynaers & Verweij (2015) laten zien dat ondanks de populariteit van PPS bij overheden, er op wetenschappelijk gebied nog niet veel bekend is over de werkelijke resultaten van PPS. Deze zijn 'uiteenlopend' (Hodge en Greve, 2007) en er is er nog steeds onvoldoende kennis over de implementatie van PPS (o.a. Jones en Noble, 2008; Verweij, 2015). Daarmee blijft het een wetenschappelijk relevante vraag of PPS wel effectief is en hoe deze moet worden vormgegeven en gema-

naged (Klijn, Reynaers & Verweij, 2015). Er is behoefte naar aanvullend empirisch, vergelijkend onderzoek met aandacht voor de effectiviteit van PPS en de implementatie (management) ervan (Klijn, Reynaers & Verweij, 2015). Deze vergelijkende casestudie gaat in op deze punten en probeert zo bij te dragen aan het dichten van deze bestaande kennis lacune.

Daarnaast heeft het onderzoek een sterke bestuurskundige en maatschappelijke relevantie doordat het aansluit op actuele dilemma's en vraagstukken die spelen. De 'hype' van PPS is over en verschillende vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen zijn ontstaan. De rijksoverheid blijft PPS als belangrijk instrument voor de toekomst zien (Rijksoverheid, 2014), maar tegelijkertijd blijft de vraag naar nieuwe kennis voor een beter functioneren van PPS. Zeker ook op het gebied van gebiedsontwikkeling waar de Nota Ruimte PPS samenwerkingen stimuleert (Eversdijk & Korsten, 2008).

Door te onderzoeken in hoeverre de PPS een meerwaarde heeft ten opzichte van een publieke aanpak, en te kijken welke lessen er geleerd kunnen worden, draagt het onderzoek bij aan meer kennis over PPS voor toekomstige samenwerkingen. Ook de verschillen in leiderschap zijn hierbij relevant. Zeker omdat de overheid bij gebiedsontwikkeling 'nieuwe stijl', leiderschap als belangrijke factor ziet voor een succesvolle uitvoering (Rijksoverheid, 2014:63). De cases zijn daarnaast inhoudelijk relevant aangezien de VROM inspectie (2011) het beleid in beide provincies leerzaam acht voor mogelijk andere „ruimte voor ruimte“-principes in heel Nederland waarbij provincies actief, via een publiek-private samenwerking, rommelzones willen saneren en herinrichten (VROM Inspectie, 2011). Hierbij wordt al de voorkeur voor PPS uitgesproken. Deze scriptie zal achterhalen welke meerwaarde de verschillende aanpakken bieden en wat er van beide cases te leren valt ten aanzien van leiderschap en verzelfstandiging.

1.3 Probleemstelling

Doelstelling

In een vergelijkende casestudy kijk ik in hoeverre de PPS aanpak in Brabant meerwaarde biedt ten opzichte van de publieke Rood voor Rood regeling in Overijssel. Verder wil ik inzicht krijgen in de samenwerking en de gevolgen van verzelfstandiging en hybride leiderschap bij PPS constructies.

De focus op hybride leiderschap is gekozen omdat leiderschap en management belangrijke factoren zijn voor een succesvolle PPS, en derhalve belangrijk bij het bereiken van meerwaarde. Daarnaast kan de vorm van leiderschap invloed hebben op het verloop van de PPS. Publieke en private waarden, belangen en werkwijzen moeten met elkaar verbonden worden. Met het stuklopen van de PPS in Brabant is het de vraag waarom en hoe dit is gebeurd en wanneer en waarom de samenwerking is gaan wringen.

Daarnaast is er voor de Noord-Brabant casus aandacht voor de gevolgen van verzelfstandiging. Het uitvoeren van publiek beleid verloopt daar via een onafhankelijk op afstand geplaatst ontwikkelingsbedrijf. Dit kan in theorie positieve effecten hebben voor de uitvoering, maar ook negatieve. We weten bijvoorbeeld dat de verzelfstandigde Prorail en NS aanmerkelijk meer politieke kritiek hebben moeten verwerken dan in de jaren ervoor. Aan de andere kant lijken verzelfstandigde organisaties zoals Ziekenhuizen en anderen instellingen weer minder gevoelig voor politiek controversie. De vraag is of het verzelfstandigde 'bedrijf' meer of minder onderdeel van politiek spel wordt en welke gevolgen verzelfstandiging heeft voor de publieke verantwoording.

De bijbehorende vraagstelling is als volgt:

Hoofdvraag

In hoeverre biedt de hybride aanpak van PPS Ruimte voor Ruimte CV (in Brabant) meerwaarde ten opzichte van de publieke aanpak (in Overijssel) en welke impact hebben het hybride leiderschap en de verzelfstandiging in een apart 'bedrijf' op de manier waarop de publieke actor met de uitvoering omgaat?

Deelvragen

- *Welke meerwaarde wordt er vanuit de literatuur aan PPS en een publieke aanpak toegedicht?*
- *Welke meerwaarde is werkelijk terug te vinden voor de PPS ten opzichte van de publieke uitvoering in Overijssel?*
- *Hoe zijn in ruimte voor ruimte Brabant via hybride leiderschap de publieke en private waarden, belangen en werkwijzen met elkaar verbonden en wanneer en waarom is er teruggevallen op een meer publieke aanpak?*
- *Hoe is in Overijssel de publieke aanpak met andere partijen verlopen en tot welke afwijkingen leidde dit ten opzicht van de ruimte voor ruimte aanpak Brabant, zowel in gewenste als ongewenste resultaten?*
- *Welke gevolgen heeft de verzelfstandiging op de uitvoering en totstandkoming van nieuwe regelingen?*
- *Welke gevolgen heeft verzelfstandiging gehad voor publieke verantwoording?*
- *Bleven deze gevolgen uit bij de publieke gebiedsontwikkeling?*

1.4 Aanpak

Uit de theorie van meerwaarde voor PPS en een publieke aanpak worden theoretische veronderstellingen gegeven welke worden getoetst. Voor het tweede gedeelte wordt theorie gebruikt over het volhouden van PPS, een duurzame samenwerking, en de spanningen die kunnen optreden. Vervolgens wordt het leiderschap toegelicht, met tot slot theoretische gevolgen van verzelfstandiging. Dit vormt het framework van waaruit beide cases worden vergeleken. Via interviews en documentenanalyse wordt onderzocht in hoeverre de theorie zich in de praktijk afspeelt. Om de meerwaarde van de aanpak te beoordelen, worden dus deze facetten ook vergeleken met de case in Overijssel. Hoe verliep dat publiek leiderschap, wat vonden de actoren, en wat kan er gezegd worden over het succes van deze case.

Er is vrij veel geschreven over de Brabantse casus. Deze documenten en literatuur worden opnieuw geanalyseerd vanuit de door mij ontwikkelde invalshoek. Aanvullend worden interviews afgenomen. Door deze casus te vergelijken met de praktijk in Overijssel, waar zonder een PPS is gewerkt, kan worden achterhaald waarom de een kiest voor PPS en de ander niet. Door te kijken hoe ruimte voor ruimte in Overijssel is uitgevoerd, kan de meerwaarde van PPS geschetst worden. En om meer te leren over de PPS zal de Ruimte voor Ruimte CV in Brabant verder worden geanalyseerd om te kijken waarom deze eerst succesvolle PPS recentelijk is stopgezet. Waarom hebben partijen deze samenwerkingsvorm beëindigd, waar ze voorheen wel wilden samenwerken? Via theorie over PPS en tegengestelde publieke en private waarden die hierin samenkomen, wordt gekeken hoe de samenwerking verliep en hoe de balans tussen privaat en publiek werd behouden. De theorie over hybride leiderschap speelt

hierbij een belangrijke rol, en is anders dan het publieke leiderschap in de casus van Overijssel. De vraag is in hoeverre er leiderschap was die de verschillende waarden en belangen kon verbinden. Tegelijkertijd zullen deze facetten worden vergeleken met de case in Overijssel. Hoe verliep het publiek leiderschap, hoe verliep de samenwerking, en waar zit hier de meerwaarde. Door deze twee cases op deze manier te vergelijken, komen de verschillen naar boven en worden lessen getrokken met betrekking tot hybride- en publiek leiderschap bij gebiedsontwikkeling. Ten slotte is er een focus op de verzelfstandiging bij de projectmatige uitvoering in Brabant. Maakt PPS de uitvoering van een regeling kwetsbaar, omdat de overheid er bij het ontwerp van nieuwe regelingen minder belang aan gaat hechten of maakt PPS de uitvoering juist minder onderdeel van politiek spel en dus efficiënter? Die vergelijking tussen de cases valt ook te maken voor de verantwoording die moet worden afgelegd. Het is de vraag of de verzelfstandiging in een PPS leidt tot depolitiseren en minder bemoeienis, of dat het publiek verantwoording afleggen juist problematisch wordt.

1.5 Leeswijzer

Een eerste introductie is gemaakt voor het onderwerp, de achtergrond en het probleem. Eerst volgt hierna een context- en casusbeschrijving met ook de voorgeschiedenis van het Ruimte voor Ruimte beleid. Het vervolg bestaat daarna uit vijf globale delen:

Theoretisch kader: Hierin wordt de relevante en gebruikte theorie toegelicht en wordt het theoretisch kader geschetst welke gebruikt wordt om de empirie aan te toetsen en mee te analyseren. In het eerste gedeelte wordt theorie behandeld rond publiek-private samenwerking (PPS) en de meerwaarde die een PPS en een publieke uitvoering kunnen behalen. Hierbij worden theoretische veronderstellingen gemaakt welke getoetst worden met de cases. Het tweede deel gaat in op de volhoudbaarheid van samenwerking en vervolgens de rol van leiderschap in beide cases in de vorm van publiek leiderschap en hybride leiderschap. Ten slotte volgt er theorie over verzelfstandiging, de theoretische aannames en de gevolgen in de praktijk. De samenhang tussen de theoretische concepten komt samen in het conceptueel model.

Methodologische verantwoording: Hier worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd en de keuzes voor de methoden en technieken toegelicht. De casestudie als strategie en interviewen en documentanalyse als methoden. Daarnaast wordt de werkwijze toegelicht waarna de betrouwbaarheid en validiteit van de methodologie wordt behandeld.

Resultaten: In dit empirische gedeelte worden de praktijkbevindingen beschreven, geordend in inhoudelijke, financiële, proces en externe resultaten. Ook worden de bevindingen voor legitimiteit en leiderschap beschreven.

Vergelijkende analyse contraire cases: Hier worden de cases vergeleken en zo geanalyseerd of er een meerwaarde is ontstaan. Ook de invloed van de andere variabelen wordt geanalyseerd. Daarnaast zal het stuklopen van de PPS worden behandeld.

Conclusie, aanbevelingen en reflectie: Na sub conclusies bij de resultaten, staan hier de belangrijkste hoofd conclusies uit het onderzoek. Zij vormen de antwoorden op de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek. Tot slot worden er aanbevelingen gepresenteerd en volgt een reflectie op het onderzoek met een kritische discussie over de behaalde wetenschappelijke waarde en zwakheden in het onderzoek.

2. Context en casusbeschrijving

2.1 Context: Pact van Brakkestein

Beide cases zijn uitvoeringen van de 'Ruimte voor Ruimte' regelingen die uit het Pact van Brakkestein zijn voortgekomen. In 2000 ondertekenden provinciebestuurders een contract met de ministeries van LNV en VROM. Het was een reactie op de varkenspest die veel veeteelt bedrijven dwong tot stoppen. Veel leegstaande stallen en bedrijfsbebouwing waren het gevolg met het gevaar van verdere verrommeling en verloedering van het platteland. Om het platteland een kwaliteitsimpuls te geven moesten de Provincies de leeggekomen stallen slopen en de intensieve veeteelt verminderen. Er moest een subsidieregeling voor agrariërs komen om de sloop te financieren. Om dit te bekostigen werd een inventieve constructie opgezet: het Rijk gaf extra woningbouwcontingenten aan de provincies welke zij mocht ontwikkelen en verkopen. Eén ruime bouwka-vel voor 1000 m² stallensloop (Van de Kerkhof, 2012). Met het ontwikkelen en verkopen van woningen aan de rand van dorpskernen, zouden de kosten voor de sloop van stallen en bedrijfsbeëindiging betaald moeten worden (VROM Inspectie, 2011). Doel was een sanering van de intensieve veehouderij, het terugdringen van het mestoverschot en het tegengaan van verrommeling van het platteland. Terugkijkend wordt de constructie gezien als de start van het fenomeen gebiedsontwikkeling (Adams, 2010).

2.2 Casus Ruimte voor Ruimte Brabant

De provincie Noord-Brabant staat voor de grootste opgave met een geschatte subsidieomvang van 268 miljoen euro (Van de Kerkhof, 2012), en 3000 toegewezen woningen (Adams, 2010). De provincie kiest bij de uitvoering van de 'Ruimte-voor-Ruimteregeling' voor een PPS. Er is gezocht naar private partijen die de stallensloop vooraf wilden financieren om dit vervolgens terug te verdienen met het ontwikkelen van woningbouwkwavels. Hiervoor is een tender uitgeschreven, waaruit uiteindelijk één consortium is gekozen. In dit consortium waren NIB Capital Bank (NIBC) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) de financiers. Heijmans/IBC waren de bouwbedrijven, en Grontmij zat in het consortium als ingenieursbureau.

Vervolgens is in zes maanden tijd een samenwerkingsovereenkomst ontwikkeld en het zelfstandig ontwikkelingsbedrijf Ruimte voor Ruimte CV opgezet. Dit ontwikkelbedrijf zoekt woningbouwlocaties, doet grondverwerving en zorgt voor vergunningprocedures en planvorming. Het ontwikkelt de kwavels tot aan woonrijpe oplevering en zorgt voor de verkoop. Het doel was ongeveer 2.700 woningbouwkwavels te ontwikkelen waarop particulieren een eigen woning konden bouwen (Grontmij, 2014). Er is gekozen voor een gescheiden CV/BV constructie. In de CV zitten de Commanditaire Vennoten; de aandeelhouders. De aandelen waren gelijk verdeeld tussen de provincie en de private partijen. Deze was op papier gescheiden van de Besloten Vennootschap (BV); de Ruimte voor Ruimte BV. Deze deed het uitvoerende deel, van het verwerven van kwavels tot het ontwikkelen van projecten. Deze BV heeft een onafhankelijke en extern aangetrokken directeur. Deze directeur heeft betrekkelijk veel vrijheid om zelf het bedrijf aan te sturen, maar ieder nieuw project moet langs de Raad van Commissarissen (RvC) welke unaniem moet instemmen. Daarnaast moet altijd verantwoording kunnen worden afgelegd aan de RvC en de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA). De staffuncties binnen de BV zijn extern ingehuurd, terwijl het personeel voor het uitvoerende deel wordt ingehuurd via de betrokken partijen. Zij leveren o.a. projectleiders, ingenieurs, controllers en planeconomen. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de betalingsverplichting van 268 miljoen euro, het realiseren van rendement en voor het behalen van de nevendoelestellingen van deelnemers (Van de Kerkhof, 2012).

Verloop

In 2001 is het contract voor tranche 1 ondertekent. Een financieringsverplichting van 113 miljoen euro wordt overgenomen van de provincie in ruil voor een recht om 1250 kavels te mogen ontwikkelen (Van De Kerkhof, 2012). Binnen 12 jaar worden 1.000 kavels verkocht verspreid over 60 locaties in 40 gemeenten (Teisman, 2012). De crisis laat de afzet van kavels dalen van 150 kavels in 2009, naar 100 in 2010. In 2012 en 2013 gaat het bedrijf zelfs verlies draaien. Ook blijkt het ontwikkelen van locaties langer te duren. De veronderstelde doorlooptijd van 2 ½ jaar blijkt 4 ½ jaar. Aandeelhouders moeten extra vermogen inleggen maar doen dit nadat een gunstigere betalingsmethode wordt toegepast. De up front betaling aan de provincie wordt vervangen door betaling achteraf per goedgekeurd plan. Het geld blijft zo langer bij de provincie, die goedkoper kan lenen (Teisman, 2012).

In 2005 werd het vervolcontract voor tranche 2 getekend. Deze loopt tot 2022 en omvat ongeveer 1700 kavels op 100 locaties. Hiermee zou 155 miljoen euro aan sloopsubsidies moeten worden gecompenseerd. Heijmans/IBC neemt echter niet meer deel aan tranche 2 en wordt uitgekocht door alle deelnemende partijen. In 2014 laten vervolgens private partners Grontmij en NIBC zich uitkopen door de provincie. Uiteindelijk stapt ook BNG Gebiedsontwikkeling in juli 2015 uit de PPS. Met Tranche 2 ligt er nu nog een uitdaging om ongeveer 100 miljoen aan slooppremies terug te verdienen, met de provincie Noord-Brabant nog als enige aandeelhouder.

2.3 Rood voor Rood Overijssel

De Provincie Overijssel heeft vanaf het begin een andere koers gevaren, wat het mede daardoor een interessante casus maakt.

Ruimte voor Ruimte

Aanvankelijk is de 'Ruimte voor Ruimte regeling' uitgevoerd door de provincie in samenwerking met gemeenten. De Provinciale Staten van Overijssel hebben in 2000 een regeling vastgesteld die afwijkt van de regeling in andere reconstructieprovincies. Ruimte voor Ruimte-locaties moesten passen in het Streekplan Overijssel 2000+ en mogen slechts ontwikkeld worden in of aan steden. De Provinciale Staten wilden niet dat RvR-woningen in het buitengebied kwamen zoals op de plaats van een gesloopte stal of in de nabij gelegen kleine kern, wat in andere provincies wel kon (Adams, 2010). Bovendien is niet met alle gemeenten een exact aantal te bouwen RvR woningen afgesproken. Van de 900 toegewezen woningen aan de provincie, zijn er uiteindelijk 800 met de gemeente overeen gekomen en zijn er 166 stallen gesloopt. (Adams, 2010). Na 1 tranche is de provincie gestopt met deze regeling.

Rood voor Rood regeling

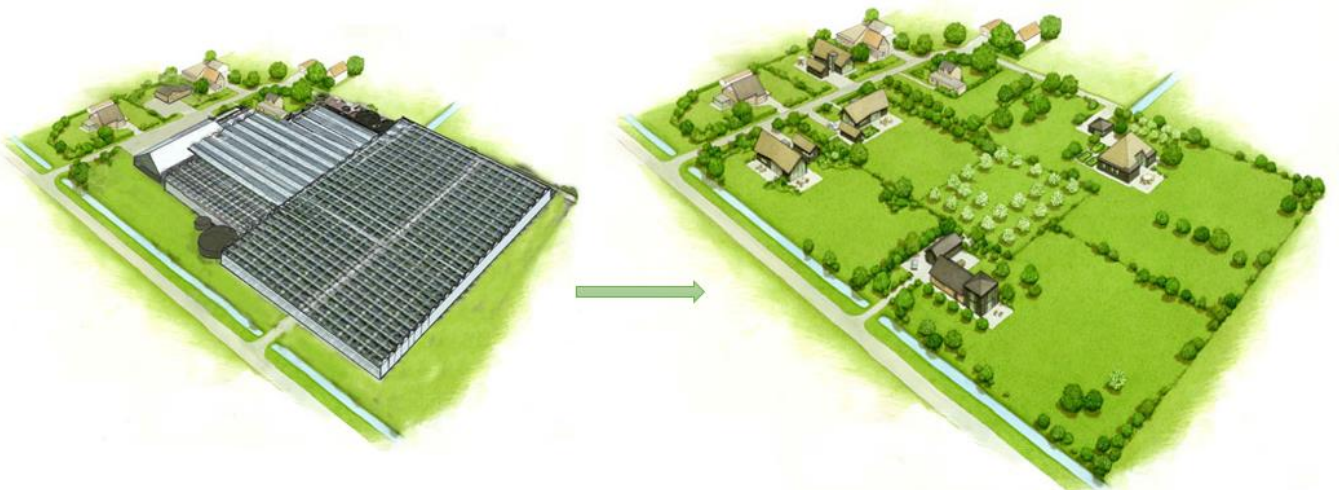
De moeizame uitvoering leidde tot de ontwikkeling van de eigen Rood voor Rood regeling. Deze wordt op gemeentelijke niveau uitgevoerd waarbij burgers zelf een aanvraag moeten indienen, al dan niet bijgestaan door een adviesbureau. In 2005 kwamen de Provinciale Staten met de partiële streekplanherziening „Rood voor Rood met gesloten beurs“. Deze regeling wordt door de VROM inspectie (2011) genoemd als het Ruimte voor Ruimte beleid in Overijssel. Het hoofddoel is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied in de provincie door de sloop van landschap ontsierende agrarische bedrijfsgebouwen en door overige verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit. Het is bedoeld voor gestopte of stoppende bedrijven (VROM Inspectie, 2011). Als compensatie voor de sloopkosten, mag de deelnemer van de regeling op planologisch verantwoorde locaties, één of meer hoogwaardige compensatiewoningen bouwen (VROM Inspectie, 2011). Uit de getaxeerde waarde van de

bouwkavel moet een deelnemer zowel de sloopkosten, alsook de verbeteringen aan de ruimtelijke kwaliteit bekostigen. Verder mag de bouwkavel geen onevenredige aantasting van agrarische en andere belangen in de omgeving veroorzaken (VROM Inspectie, 2011).

In deze regeling spelen gemeenten een grote rol (VROM Inspectie, 2011). Het begint met oriënterende gesprekken met geïnteresseerden. Daarna moeten deelnemers zelf gegevens aan de gemeente leveren, waarna een reële inschatting van de haalbaarheid wordt gemaakt. Na eventueel principe medewerking van het college van B&W, wordt een overeenkomst met de deelnemer gesloten. Er worden afspraken gemaakt over de sloop, herinrichting, nieuwbouw, investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, procedure kosten e.d. Een boetebeding/bankgarantie moet de naleving waarborgen (o.a. Gemeente Hof van Twente, 2008). Daarnaast wordt de bestemming aangepast en de vergunning geactualiseerd. Ook hier dient de deelnemer alle benodigde aanvragen in. Vervolgens wordt de planologische onderbouwing gemaakt en worden de plannen in procedure gebracht. De initiatiefnemer moet zowel de kosten van de herzieningsprocedure alsook de onderzoekskosten betalen (o.a. Gemeente Hof van Twente, 2008). Bij sommige gemeenten wordt dit echter deels vergoed.

Een belangrijke voorwaarde blijft dat het landschap verbeterd wordt. Hierbij is sinds 2009 de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) van toepassing, met hierin afspraken tussen gemeenten en provincie over de toepassing van de principes in de praktijk. Globaal betekent het dat: 1) elke ontwikkeling dient bij te dragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit, en dat, 2) de ontwikkelingsruimte die men krijgt, in evenwicht moet zijn met investeringen in de ruimtelijke kwaliteit (Provincie Overijssel, 2010). Het is een hulpmiddel voor gemeenten en ontwikkelpartijen met referenties voor de balans tussen de ruimtelijke kwaliteit en de ontwikkelingsruimte die een deelnemer krijgt.

Figuur 1 is een voorbeeld van een 'Ruimte voor Ruimte' project waar bedrijfsbebouwing is gesloopt en, in dit geval op de slooplocatie, kwalitatief hoogstaande woningen worden teruggebouwd. Bij Rood voor Rood gaat het vaak over een enkele compensatiewoning.



Figuur 1. Impressie Ruimte voor Ruimte project Aangepast overgenomen van Ervenconsulenten website, door Ervenconsulenten, 2014, geraadpleegd op: <https://www.ervenconsulenten.nl>

3. Theoretisch Kader

1. Publiek Private Samenwerking

Een PPS kan vele vormen aannemen. Deze scriptie gaat uit van een omschrijving uit de Nederlandse bestuurskunde literatuur. PPS is een: *“Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's kosten en opbrengsten worden gedeeld”* (Klijn & Teisman 2000). Doordat de grenzen tussen publiek en privaat vervagen en de twee werelden meer zijn vervlochten, komt deze vorm van samenwerking veel voor en staat sterk in de belangstelling van de overheid (Rijksoverheid, 2014). Tegelijkertijd neemt het enthousiasme de laatste jaren weer af nu blijkt dat niet altijd de meerwaarde wordt behaald die er van tevoren aan wordt toegeschreven (o.a. Buitelaar, 2014). Toch is PPS nog steeds een veelgebruikt beleidsinstrument met de veronderstelling dat de inmenging van private actoren leidt tot een hogere kwaliteit of een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Ook wel de meerwaarde genoemd (Osborne 2000; Ghobadian, O'Regan, Galleary, & Viney, 2004). Deze meerwaarde is een kernbegrip in deze studie. Welke meerwaarde kan PPS realiseren, die anders niet tot stand komt. Dit kan gaan over kostenbesparingen of synergie waarbij de 'som meer is dan de delen' doordat activiteiten elkaar versterken (Klijn & Van Twist, 2007). Verschillende theoretische argumenten liggen hier aan ten grondslag welke later behandeld worden. De algemene aanname bij PPS is in ieder geval dat deze vorm van samenwerking de uiteindelijke resultaten versterkt. Anders gezegd, projecten met PPS kenmerken zouden betere resultaten moeten laten zien dan projecten die dit niet hebben. Immers, als dit niet het geval zou zijn heeft het ook geen zin een PPS aan te gaan (Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011).

1.1 Concessie en alliantie model

In de praktijk zijn veel verschillende vormen van PPS terug te vinden. Om de casus in Brabant goed te kunnen analyseren is het belangrijk een onderscheid te maken. Globaal zijn er twee belangrijke vormen: de concessie of contract vorm, en een partnership vorm van PPS (Klijn & Teisman, 2003; Koppenjan, 2005; Hodge & Greve, 2005).

- Bij de concessie of contract vorm worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van een project geïntegreerd. De toegevoegde waarde of meerwaarde is terug te zien in lagere transactiekosten, een betere 'value for money'. Maar ook in het creëren van creatieve oplossingen (Klijn & Van Twist, 2007). De rol van de overheid is afhankelijk van de risicoverdeling. Bij volledige risico overdracht, acteert de overheid meer vanuit een faciliterende rol (Edelenbos & Teisman, 2008).
- Bij een partnership PPS draait het om het integreren van afzonderlijke activiteiten en vooral deelprojecten om meerwaarde te creëren (Klijn & Van Twist, 2007). Het is een organisatorisch samenwerkingsproject waarbij verschillende deelprojecten bijeen brengt (Klijn & Van Twist, 2007). De overheid is bij verschillende fases van het project actief betrokken. Zij kan samenwerken met een gezamenlijke planning en uitvoering of werkt samen met verschillende initiatiefnemers (Edelenbos & Teisman, 2008). Hierbij valt te denken aan de verbetering van een stationslocatie of het herstructureren van de onmiddellijke omgeving (Klijn & Van Twist, 2007). De meerwaarde schuilt in de synergie. Het koppelen van verschillende projecten met verschillende partijen kan tot betere inhoudelijke uitkomsten leiden. Zeker wanneer private

partijen in een vroeg stadium te betrekken in de plan fase, kunnen er synergie effecten ontstaan. Het delen van middelen, expertise en marktkennis kan zowel de kwaliteit als de effectiviteit van het uiteindelijke product verbeteren (Edelenbos & Teisman, 2008).

Deze twee vormen verschillen niet alleen qua organisatie (op contract en concessie gericht vs. meer gericht op coördinatie en organisatie) maar verschillen ook als het gaat over de manier waarop coproductie tussen publieke en private organisaties wordt bereikt. In de concessie vorm komt coproductie vooral voor in de beginfase met de aanbesteding waarna de nadruk op monitoring ligt. Terwijl de coproductie bij een partnership PPS langer kan blijven bestaan (Klijn & Van Twist, 2007).

In de gebiedsontwikkelingsprojecten van de afgelopen jaren domineert vooral de partnerschap-vorm met een joint venture. Dit heeft succesvolle projecten opgeleverd, maar de praktijk laat ook regelmatig pijnpunten zien bij de samenwerking tussen publieke en private actoren (Zeegers, 2006; Klijn & van Twist, 2007; Bult-Spiering & Dewulf, 2007; Teisman & Klijn, 2002). Deze worden bij de volhoudbaarheid van PPS verder behandeld. Eerst is het van belang het begrip meerwaarde scherp te krijgen.

2. Meerwaarde

De centrale criteria voor beleid(svorming) en besluitvorming bij de overheid zijn in het algemeen: *rechtmatig, legitiem, effectief en efficiënt*. Waarbij legitiem kort gezegd staat voor steun, effectief gaat over doelbereiking door beleid en doelmatig dat deze doelbereiking met de laagste kosten geschiedt (o.a. Korsten, 2005; Montfoort, 2008). Vanuit deze basiswaarden begint de zoektocht naar meerwaarde; de zoektocht van de overheid naar een manier waarop deze waarden beter behartigt kunnen worden. De twee cases verschillen in aanpak, waarbij verschillend invulling wordt gegeven aan de publieke waarden. Zowel een PPS als een publieke aanpak hebben voordelen en nadelen, en kunnen ten opzichte van elkaar een meerwaarde tonen. Om het kader voor de analyse scherp te stellen wordt daarom een theoretisch beeld geschetst van de geclaimde meerwaarde van een PPS en die van een publieke aanpak.

2.1 Meerwaarde PPS

Welke vorm van PPS ook wordt gebruikt, de samenwerking wordt aangegaan met het doel meerwaarde te bereiken. Samenwerking en coproductie is hierbij een randvoorwaarde. Het doel van de overheid is een kwalitatief beter eindproduct voor minder geld. Waarbij taken en risico's worden verdeeld, en elke partij verantwoordelijk is voor zijn taken en de risico's die daarbij horen (Rijksoverheid, 2015). Maar hoewel een PPS draait om meerwaarde, lijkt er in de literatuur minder aandacht te zijn voor de werkelijk behaalde meerwaarde van PPS in de praktijk. Om de meerwaarde goed te kunnen analyseren, wordt dit begrip verder uitgewerkt en wordt gekeken vanuit welke theorie een bepaalde meerwaarde voor PPS wordt toegekend. Vervolgens worden de verschijningsvormen ervan behandeld en volgt er een conclusie met hierin de definitie van meerwaarde die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Tot slot eindigt dit in een veronderstelling, gebaseerd op de theorie, die wordt getoetst voor de casus in Brabant.

2.1.1 Theorie achter meerwaarde

Verschillende theoretische redeneringen liggen ten grondslag aan de verschijningsvormen van meerwaarde die aan PPS worden toegeschreven.

- **Privaat 'beter' dan publiek**

Allereerst is er het argument van kostenbesparing door de uit de New Public Management afkomstige beredenering dat private betrokkenheid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid. Het basisidee van het NPM is dat de overheid beleid moet vormen maar de uitvoering aan andere partijen moet overlaten. Doel is de efficiency en effectiviteit van overheidsoptreden te verhogen. Dit is ook een belangrijk motief van de overheid om voor PPS te kiezen (Rijkswaterstaat, 2011; Eversdijk & Korsten, 2008). De scheiding tussen beleid en uitvoering kan zich uiten in maatregelen als privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging etc. Hierdoor houden losse organisaties zich bezig met de uitvoering en is de overheid verantwoordelijk voor de monitoring met vastgestelde performance indicators (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Kickert 1997, Lane 2000). Bijbehorende redenering is dat de private sector efficiënter is dan de publieke. In het PPS debat komt dit terug door te stellen dat het laten uitvoeren van bepaalde delen van een project door de private sector de efficiëntie zal vergroten. Daarnaast kan de integratie van activiteiten voor schaalvoordelen zorgen en zullen zo innovatievoordelen worden behaald (Klijn & Van Twist, 2007).

- **Governance & Netwerk benadering**

Deze benadering gaat uit van het principe dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere producten. Om beleidsdoelen te behalen is de overheid steeds afhankelijker van andere organisaties op het gebied van kennis, autoriteit en hulpbronnen. Er is een wederzijdse afhankelijkheid ontstaan en de rol van de overheid veranderd. Er is continue interactie tussen leden van het netwerk waarbij hulpbronnen worden uitgewisseld en over gezamenlijke doelen wordt onderhandeld. Dit steunt op vertrouwen en spelregels die deelnemers in het netwerk door onderhandelingen zijn overeengekomen. Koppenjan en Klijn (2004) omschrijven deze governance netwerken als: "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, rondom een beleidsprogramma of cluster van middelen, die zijn gevormd, onderhouden en veranderd door een reeks van spelen" (pp. 69-70). Een PPS kan worden beschouwd als een governance netwerk, die invloed kan hebben op de dynamiek van het hele governance netwerk en vice versa (Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011). Bijvoorbeeld, wanneer stakeholders (zoals NGO's en burgers) in het bredere netwerk invloed uitoefenen en het verdere proces beïnvloeden (Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011).

Vanuit deze benadering komt de claim dat samenwerking tussen publieke en private partijen betere producten en/of beleid kan opleveren voor complexe maatschappelijke problemen (Klijn & Van Twist, 2007). Hierbij hoort de assumptie dat horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en een snellere en gemakkelijker uitvoering van beleid (Pierre & Peters, 2000; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Sorenson & Torfing, 2006). Het benadrukt de afhankelijkheden van actoren bij het realiseren van beleid en de importantie van interorganisatorische coördinatie. De kwaliteit van beleidsuitvoering en dienstverlening wordt vergroot door het optimaal gebruiken van verspreide kennis en het verbeteren van de inter-organisatorische coördinatie. Daarnaast richt het zich op de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vorming en totstandkoming van het beleid. Bij PPS zou het uitwisselen van informatie leiden tot innovatieve producten en tot het combineren van verschillende kwaliteiten. Door meer horizontale vormen van samenwerking, ontstaat een betere bundeling van informatie kennis en middelen wat leidt tot een betere coördinatie en productie van beleid of een project (Pierre & Peters, 2000; Kickert e.a., 1997; Klijn & Koppenjan, 2004; Sorenson & Torfing 2006).

2.1.2 Verschillende vormen meerwaarde

Er zijn financieel-economische modellen om de efficiëntiewinst en meerwaarde bij PPS-contracten te berekenen (Hoek & Keulen, 2003). Deze scriptie beperkt zich bewust niet tot deze puur rekenkundige invalshoek van meerwaarde. Allereerst is het vaak moeizaam om de verwachte en vastgestelde kwaliteitsverbetering financieel te waarderen en de efficiëntie van de rijksbijdrage vast te stellen (Hoek & Keulen, 2003). Maar ook de procesvoordelen van PPS blijven in dit soort modellen buiten beschouwing. Terwijl bij alliantieprojecten voor gebiedsontwikkeling (wat Ruimte voor Ruimte is) juist niet-financiële redenen bepalend kunnen zijn in de bestuurlijke besluitvorming (Hoek & Keulen, 2003; Eversdijk & Korsten, 2008).

Tot nu toe zijn al verschillende verschijningsvormen van meerwaarde bij PPS genoemd. Edelenbos, Klijn, Kort, en Twist (2006) onderscheiden een snellere realisatie, kostenbesparing, synergie en/of hogere kwaliteit. Waarbij zwaardere organisatievormen nodig zijn om meer meerwaarde te bereiken (Klijn et al., 2006). Eversdijk en Korsten (2008) vullen dit aan met een grotere doelmatigheid, en een inhoudelijke verbetering door inbreng en combinatie van kennis en kunde, en bereidheid risico's te dragen en te delen (Eversdijk & Korsten, 2008). Een financiële meerwaarde vloeit voort uit: een integrale aanbesteding waardoor marktpartijen optimale kosten afwegingen maken, een doelmatigheids-winst doordat meerdere bouwdisciplines efficiënter uitgevoerd worden en private partijen de financiële effecten beter kan managen. Daarnaast is er een hogere kwaliteit van dienstverlening door een kortere doorlooptijd en krijgt men meer kwaliteit voor hetzelfde geld en/of dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten (Kenniscentrum PPS, 2003). Bovendien is er een optimale risicoverdeling waardoor risico's bij die partij worden neergelegd die de betreffende risico's het beste kan beheersen. Ten slotte zien zij ook inhoudelijke meerwaarde doordat de private partner, zijn private marktkennis, innovatieve vermogen en creativiteit beter kan benutten waardoor de projectinhoud versterkt kan worden. Van Twist (2002) plaatst wel een kanttekening in hoeverre private ondernemingen daadwerkelijk op zoek gaan naar innovatieve oplossingen.

In (internationale) literatuur en overheidsdocumenten zien Steijn, Klijn en Edelenbos (2011) uiteindelijk overal de veronderstelling dat PPS leidt tot betere 'value for money' en betere resultaten (Osborne, 2000; Savas, 2000; Klijn & Teisman, 2003; Hodge & Greve, 2005). Zij komen tot drie groepen meerwaarde. Ten eerste een hogere efficiëntie door partnerships en coproductie, waarbij een hechtere coproductie wel meer transactie kosten met zich meebrengt. Ten tweede een toegevoegde waarde doordat gezamenlijke inzet tot betere producten of diensten kan leiden. En ten slotte, meer innovatieve resultaten: betere, meer innovatieve oplossingen door gebruik te maken van elkaars kennis en expertise (Parker & Vaidia, 2001; Huxham & Vangen, 2005).

Er blijkt veel overlap tussen deze verschillende vormen. Het onderscheid van meerwaarde van Bult-Spiering (2003: 2006) biedt de mogelijkheid alle bovenstaande vormen onder te verdelen in product-inhoudelijke, procesmatige, financiële en externe meerwaarde bij PPS:

- *Productinhoudelijke meerwaarde*: krijgt men door een integrale benadering van problemen en de effectuering van elkaar versterkende functies: PPS verhoogt de kwaliteit van de oplossing (Bult-Spiering, 2003).
- *Procesmatige meerwaarde*: Hierbij moet complementaire kennis en ervaring vroeg in het proces bij elkaar worden gebracht en gekoppeld. Ook gaat het hier om de afstemming van doelen en belangen. De samenwerking geschiedt op basis van wederzijdse kwaliteiten. Direct overleg

tussen actoren is nodig om de betrokkenheid het draagvlak te behouden of te vergroten (Bult-Spiering, 2003).

- *Financiële meerwaarde*: dit wordt behaald door verdeling van risico's en 'vereveningsmogelijkheden'. Een betere prijs/kwaliteit ratio ontstaat. Idealiter verhogen niet-cashflow generende onderdelen van het plan (bv. een park, plantsoen) de cashflow van rendabele onderdelen (Bult-Spiering, 2003).
- *Externe meerwaarde*: Ontstaat wanneer afstemming plaatsvindt tussen projecten of initiatieven. Ontwikkelingen van het ene project kunnen vaak negatieve invloed krijgen door projecten in naastgelegen gebieden. Het doel van de PPS is dan om met private en publieke actoren tot een dusdanige afstemming te komen die verschillende projectinitiatieven op elkaar afstemt (Bult-Spiering, 2003).

2.1.3 Conclusie

Afhankelijk van het theoretische perspectief, worden er verschillende vormen van meerwaarde aan PPS projecten toegedicht. Toch is er ook een duidelijke overlap en consensus te zien over de verschijningsvormen van meerwaarde. Dit onderzoek gebruikt het onderscheid van Bult-Spiering (2003), aangevuld met verschijningsvormen van andere auteurs. De uitwerking hiervan is te vinden in de operationalisatie. Meerwaarde is: de resultaten die ontstaan uit een publiek private samenwerking, waarbij de resultaten zich kunnen uitten in een *Productinhoudelijke, Procesmatige, Financiële en/of Externe meerwaarde*. De bijbehorende veronderstelling is: *de PPS Ruimte voor Ruimte CV zal ten opzichte van een publieke uitvoering een meerwaarde bieden die zich uit in een Productinhoudelijke, Procesmatige, Financiële en/of Externe meerwaarde*. Hier zal de casus dan ook verder op worden getoetst.

2.2 Meerwaarde publieke aanpak

Waar een PPS een bepaalde meerwaarde kan halen ten opzichte van een publieke aanpak, heeft het ook bepaalde theoretische nadelen ten opzichte van een publieke aanpak. Die voordelen van een publieke aanpak wordt hier de meerwaarde genoemd. Het draait vooral om de legitimiteit en effectiviteit.

Een belangrijke eis aan professionals bij de Nederlandse overheid is om tot een effectieve uitvoering en samenwerking te komen (Geuijen, 2013; Noordegraaf & Mulders, 2011). Waar de markt gezien wordt als efficiënter en doelmatiger, daar wordt de publieke sector en zijn organisatie vooral geacht legitiem en effectief te functioneren (Van Hooland, 2003; Smit, 2010). Hiermee wordt geprobeerd het publiek belang te borgen (Smit, 2010). De waarden effectiviteit en legitimiteit zijn dus belangrijk voor de publieke waarde, en hier zou een publieke aanpak een meerwaarde kunnen bieden ten opzichte van een PPS.

Legitimiteit

Legitimiteit is de uitkomst van een (continue) proces en is als begrip tamelijk ongrijpbaar en niet gemakkelijk te meten (WRR, 2007). Bekkers en Edwards (2007) stellen dat besluiten in het openbaar bestuur legitiem zijn wanneer het besluit legaal is, dus in overeenstemming met de wet en de vastgelegde normen, regels en procedures. En wanneer het erkend wordt door de maatschappij als een goed besluit, als een juiste beslissing (Bekkers & Edwards, 2007). Zo bezien, hangt legitimiteit samen met de aanvaarding, acceptatie of steun door diegenen die de gevolgen ervan ondervinden (Smit, 2011). Een belangrijke indicator hiervoor is de mate van steun van stakeholders voor de plannen.

Naast de geclaimde voordelen van een meer private werkwijze, is het hierbij juist de vraag of, en hoe, zich dit laat verenigen met eisen van legitimiteit en rechtsgelding (Heldeweg & Sanders, 2011). Er is een verschil in hoe legitiem de beleidsuitvoering plaatsvindt tussen publiek en privaat. Publieke sturing gebruikt andere, en meer bronnen van legitimiteit dan private sturing (Bekkers & Edwards, 2007). Ook publieke arrangementen en PPS blijken te verschillen in hoe legitimiteit wordt verkregen (Mees, Driessen & Runhaar, 2014). In een PPS lijkt het mogelijk een goed evenwicht te vinden, maar de combinatie van private betrokkenheid (uit particuliere belangen) en publieke dienstbaarheid (uit algemeen belang) is nooit vanzelfsprekend (Heldeweg & Sanders, 2011). De inmenging van het private domein bij een PPS kan de legitimiteit van beslissingen niet altijd ten goede komen. Het kenmerkende 'samen beslissen' brengt spanningen met zich mee waarbij eigen belangen van private partijen nadelig kunnen zijn voor publieke belangen (Heldeweg & Sanders, 2011). Dit kan als gevolg hebben dat publieke waarden van good governance *at risk* kunnen zijn (Heldeweg & Sanders, 2011; Reynaers, 2014). Concluderend valt er te zeggen dat PPS-projecten andere bronnen van legitimiteit zullen gebruiken en er het gevaar is van legitimiteitsrisico's. Met die gedachte zou een puur publieke aanpak als in Overijssel een meerwaarde qua legitimiteit kunnen hebben. Een puur publieke aanpak zal in verhouding met een PPS theoretisch gezien in staat moeten zijn een meer legitieme aanpak te hanteren.

Effectiviteit

Hoewel bij een PPS vaak ook effectiviteitsvoordelen worden genoemd, ligt de focus juist op de efficiency winst ten opzichte van een publieke aanpak. Hier richt de overheid zich ook op met de rekenmodellen voor meerwaarde. Daarnaast benoemen Steijn, Klijn en Edelenbos (2011) dat de meerwaarde vooral in de efficiency zit (naast toegevoegde waarde en innovativiteit). Een verhoogde effectiviteit met PPS blijkt dus niet evident. Een effectieve uitvoering van beleid is echter wel een belangrijke waarde voor de overheid.

Waar het bij efficiëntie kort gezegd draait om dingen goed doen, gaat het bij effectiviteit om de goede dingen doen (Sundqvist, Backlund & Chronéer, 2014). Alhoewel niet altijd de causale link is te leggen, is de doeltreffendheid van beleid de mate waarin het beleid leidt tot de gewenste effecten (Van der Aalst & Van Dijken, 2008). De mate waarin de gevormde plannen bijdragen aan een oplossing is dus een maatstaf voor de effectiviteit (Smit, 2010). Heldere doelstellingen met een helder en meetbaar beleidsdoel zijn een voorwaarde om effectiviteit te bereiken (Algemene Rekenkamer, 2012). Maar ook moeten doelstellingen intern consistent zijn en elkaar niet tegenwerken (Bekkers, 2007). Daarnaast wordt de effectiviteit mede bepaald door weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten met bijvoorbeeld een min of meer uitgewerkte beleidstheorie. Deze moet expliciet worden gemaakt; dus het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleidsmaatregel ten grondslag ligt (Algemene Rekenkamer, 2012; Bekkers, 2007). Met welk idee is gekozen voor een beleidsmaatregel, welke alternatieven zijn waarom niet gekozen, welke uitwerking werd ervan verwacht en welke doelen werden eraan gesteld? (Van der Aalst & Van Dijken, 2008).

Naast deze voorwaarden van effectiviteit, is integrale beleidsvoering een belangrijke factor voor effectief beleid: het moet intern en extern consistent zijn. Hierbij worden sectorgrenzen overschreden en bruggen geslagen. Met als doel het integreren van die aspecten van de beleidsvoering die het best kunnen worden samengevoegd (Wayenberg, 2005a). Het kan ook het onderling afstemmen van beleid in diverse sectoren zijn of bedoeld zijn voor het tegengaan van fragmentatie, 'breaking down the

boundaries' en 'creating border crossings' (Wayenberg, 2005b). Belangrijk is in ieder geval dat instrumenten elkaar versterken of elkaars zwakheden compenseren, maar elkaar niet tegenwerken (Bekkers, 2007). Naast het argument van efficiëntie, is integrale beleidsvoering vooral belangrijk voor een effectiever overheidsoptreden (Wayenberg, 2005b).

Vanuit deze theorie zou een publieke aanpak naast een efficiënte aanpak vooral ook in staat moeten zijn een effectieve aanpak te ontwikkelen. Het is belangrijker de goede dingen te doen; oftewel de doelen van het beleid halen. Dan dat die doelen op de meest doelmatige manier worden behaald, wat voor private partijen meer van belang is (Smit & Van Thiel, 2002). Daarnaast is een belangrijke voorwaarde een integrale beleidsvoering met consistente doelstellingen. Dit zou voor overheidsorganisaties beter te realiseren moeten zijn met een publieke aanpak dan met een PPS aanpak waarbij verschillende doelstellingen samenkomen en de uitvoering op afstand komt. Ruimte voor Ruimte beleid raakt bijvoorbeeld verschillend ruimtelijk orderingsbeleid en milieubeleid. Dit zou goed moeten worden afgestemd, doelstellingen moeten consistent zijn en ander beleid zou het RvR beleid niet moeten tegenwerken.

Conclusie

De theoretische meerwaarde van een publieke aanpak zal dus vooral te zien moeten zijn in de legitimiteit en mogelijk ook in de effectiviteit. Legitimiteit, doordat de aanpak beter kan zorgen voor aanvaarding, acceptatie of steun door diegenen die de gevolgen ervan ondervinden. En effectiviteit, doordat hier meer aandacht voor zou moeten zijn en een publieke aanpak beter tot een integrale beleidsuitvoering zou moeten komen. De theoretische veronderstelling is dus dat *de aanpak in de casus Overijssel dus een meerwaarde kunnen bieden op het gebied van legitimiteit en effectiviteit.*

3. Duurzame samenwerking

Nu is duidelijk wat onder meerwaarde wordt verstaan, op welke theorie dit is gebaseerd en hoe dit bij PPS of een publieke aanpak kan worden terug gezien. Naast het onderzoeken van de meerwaarde worden de cases verder vergeleken op invulling en gevolgen van leiderschap. Echter bij samenwerking, en vooral bij een publiek private samenwerking, is er altijd sprake van bepaalde spanningen. Omdat de PPS recentelijk voor het onderzoek ten einde is gekomen, wordt derhalve eerst de theorie over spanningen en waardesystemen behandeld. Aangezien leiderschap een belangrijke rol heeft om te gaan met deze spanningen, volgt aansluitend het hoofdstuk met de theorie over leiderschap. Deze theorie wordt gebruikt om de volgende deelvraag te beantwoorden: *Hoe zijn in ruimte voor ruimte Brabant via hybride leiderschap de publieke en private waarden, belangen en werkwijzen met elkaar verbonden en wanneer en waarom ging dit zo wringen dat is teruggevallen op een andere aanpak?*

Er wordt eerst een theoretisch beeld geschetst van de verschillende waarden, belangen en spanningen binnen een PPS, en wat er nodig is voor een duurzame samenwerking. Het aangaan en in stand houden van een PPS brengt namelijk uitdagingen met zich mee. Gezien het stoppen van de PPS, dringt de vraag zich op welke spanningen ontstonden en wanneer dit zodanig ging wringen dat partijen uit elkaar gingen.

3.1 Duurzaamheid PPS

Praktijkvoorbeelden laten zien dat PPS projecten niet altijd de initiële verwachtingen waarmaken en bovendien soms voortijdig vastlopen (Eversdijk & Korsten, 2008). Knelpunten in de interactie en samenwerking blijken een duurzame samenwerking soms in de weg te staan. De verschillende belangen, doelen en referentiekaders van betrokken partijen kunnen leiden tot spanning. Gedurende een project blijken de verschillende belangen en doelstellingen niet altijd gelijk te schakelen. Er kunnen verharde belangentegenstellingen ontstaan welke kunnen leiden tot claimgedrag, vertraging en moeilijke heronderhandelingen (Zeegers, 2006; Klijn & van Twist, 2007; Bult-Spiering & Dewulf, 2007). Dit resulteert in onproductieve niveaus van wantrouwen, tijd consumerende formaties, gebrek aan transparantie, en compromis-genererende besluitvormingsprocessen (Teisman & Klijn, 2002). Meerdere factoren kunnen er toe leiden dat partijen zich op hun eigen domein terugtrekken. Bijvoorbeeld wanneer de samenwerking onvoldoende aansluit bij de eigen kerntaak (Montfort, Van den Brink, Schulz, & Maalsté, 2012). Daarbij hebben veel organisaties in de (semi-)publieke sector een tekort aan tijd, capaciteit of geld en trekken zich in moeilijke tijden terug op hun *core business* (Montfort et al., 2012). Bij gebiedsontwikkelingsprojecten, welke complex zijn en vaak grote ambities uitdragen, spelen deze kwesties ook (o.a. Zeegers 2006). Evenals in projectorganisaties bij gebiedsontwikkeling, waarbij op alle niveaus en in meerdere fases tussen betrokken partijen wordt overlegd, afgestemd en besloten. Dit zorgt voor uitdagingen voor de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van publiek en privaat voor de sturing van het complexe (realisatie)proces van gebiedsontwikkeling.

Ondanks dat sommige PPS voortijdig eindigen, is het niet altijd duidelijk wanneer en hoe een PPS te beëindigen. Soms stopt de samenwerking wanneer de gezamenlijk ontwikkelde grond of objecten worden verkocht (Kenniscentrum, 2000). Maar het voor de overheid een actueel hoe zij bij gebiedsontwikkeling in een PPS constructie moet stappen (Buitelaar, 2014). Niet altijd wordt duidelijk vastgelegd hoe te handelen bij onvoorziene omstandigheden, wanneer de belangen uit elkaar gaan lopen. Ook ontbreken soms procesafspraken over wanneer de samenwerking geëvalueerd moet worden en wanneer of om welke redenen partijen uit elkaar moeten gaan (Buitelaar, 2014). Dit geeft aan dat de volhoudbaarheid van een PPS niet zomaar een gegeven is, al is het maar dat actoren tegengestelde belangen kunnen hebben. Een belangrijke theoretische verklaring voor deze spanningen kan verder worden gezocht in de tegengestelde publieke en private waarden die bij een PPS samenkomen.

3.2 Waardensystemen in PPS

Het niet genereren van de potentiële toegevoegde waarde kan deels veroorzaakt worden door verschillen in publieke en private waardensystemen (Heurkens, 2012). Bij PPS-constructies kunnen deze waardenconflicten duidelijk aanwezig zijn (Smit & Van Thiel, 2002; Bovens, 1996). Wat zoals gezegd resulteert in onproductieve niveaus van wantrouwen, tijd consumerende formaties, gebrek aan transparantie, en compromis-genererende besluitvormingsprocessen (Teisman & Klijn, 2002). Deze waardenconflicten ontstaan uit de vermenging van de verschillende publieke en private waardensystemen. Hoewel de scheidslijn tussen beide vervaagt (e.g. Montfort, 2008), blijven er essentiële verschillen. In figuur 2 staan de tegenstellingen die Bovens onderscheidt (1996: 159):

Overheid	Bedrijf
Verantwoording	Leiderschap
Algemeen belang	Winst
Behoorlijkheid	Efficiëntie
Rechtmatigheid	Effectiviteit
Zorgvuldigheid	Innovatie
Roeping	Eigenbelang
Regels	Resultaten
Voice	Exit
Anticipatie	Aanpassing
Openbaarheid	Geheimhouding

Figuur 2. Publieke en private waardesystemen

Aangepast overgenomen van: Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen (pp 150-170), M. Bovens, 1996, Amsterdam, Boom Uitgevers.

Jacobs (1992) spreekt over twee onverenigbare ethische stelsels. Met het commerciële ethos tegenover het martiale ethos. Publieke waarden tegenover private waarden. Winst en het marktmechanisme tegenover rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Het marktstelsel is niet beter dan de overheid, of andersom. Welke instantie een bepaalde taak het meest doelmatig kan vervullen, is afhankelijk van de omstandigheden (Smit & Van Thiel, 2007).

Toch gaan deze twee werelden samen in een PPS. Deze mix leidt in de praktijk dan ook tot verschillende problemen (Smit & Van Thiel, 2002; Heurkens, 2012; Teisman & Klijn, 2002). Waar de publieke sector gedreven wordt door het algemeen belang, daar worden private partijen sterk gedreven door de belangen van aandeelhouders. De onervarenheid van de overheid in het zakelijke proces kan leiden tot ondoelmatige beslissingen zoals inefficiënte aanbestedingsprocessen (Algemene Rekenkamer, 2002). Daarnaast kunnen de verschillen in ethiek voor problemen zorgen (Smit & Van Thiel, 2002). Ten slotte wordt er gewezen op het risico van kruissubsidiëring en oneerlijke concurrentie wanneer overheidsinstellingen of individuele ambtenaren tegelijkertijd in dezelfde sector zowel publieke taken uitvoeren als commerciële activiteiten ondernemen (Commissie Cohen, 1997). Daarnaast kan het typische korte termijn handelen van de politiek botsen met een lange termijn samenwerking met private partijen. Een veranderend politiek klimaat kan de focus van de overheid veranderen met tegenstrijdige of botsende agenda's tot gevolg.

Hoewel deze problemen niet voor hoeven te komen (In het Veld, 1997), ontstaat er bij een bedrijfsmatige - en dus hybride - overheid altijd het risico van waardenconflicten (Bovens, 1996). Dat is extra problematisch voor een overheidsorganisatie omdat de overheid belast is met het nemen van gezaghebbende beslissingen als het op waarden aankomt (Ringeling, 1995). Het kan zijn dat de waardepatronen van beide partijen tot tegengestelde strategieën leiden, bijvoorbeeld bij de perceptie van bepaalde risico's (Klijn & Teisman, 2002). Afstemming van waardepatronen zou - in theorie - de kans op succesvolle PPS vergroten (Klijn & Van Thiel, 2007). Dit maakt het zeer relevant om vanuit deze theorie te kijken hoe er bij de ruimte voor ruimte projecten om is gegaan met de verschillen tussen publiek en privaat. Of er met potentiële waardenconflicten rekening is gehouden, hoe de partijen bij elkaar werden gehouden, wat het 'bijzondere' was wat de PPS in stand hield.

3.3 Voorwaarden samenwerking

De (waarden)spanningen laten zien dat het in stand houden van een goede samenwerking gecompliceerd is. Het samenwerkingsproces blijkt vaak de belangrijkste succesfactor, dan wel het knelpunt van een PPS. Voor het succesvol creëren van een interorganisatorische relatie, zoals een publiek-private samenwerking, zijn een aantal sociologische voorwaarden bepalend voor een goede samenwerking en het behalen van meerwaarde (Bult-Spiering & DeWulf, 2006).

Zo moet er niet alleen vanuit economische motieven worden samengewerkt. Men moet samenwerkingsbereid zijn en een positieve verwachting en perceptie hebben van elkaar. Een persoonlijke “klik” is het uitgangspunt, met committent, vertrouwen, acceptatie en respect als relationele aspecten die meespelen (Bult-Spiering & DeWulf, 2006). Ten eerste moet er sprake zijn van interdependentiebewustzijn zodat partijen zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid om problemen op te lossen. Daarnaast zijn de verwachtingen ten aanzien van de samenwerkingspartner van belang: de doelen, belangen, competenties en betrouwbaarheid van de partners moeten helder zijn voor alle partijen. Ten derde zijn ook de verwachtingen die een actor van de eigen organisatie heeft belangrijk. Heeft een organisatie een sterk intern gerichte aanpak of meer een extern gerichte aanpak, waarbij men open staat voor samenwerking (Bult-Spiering & DeWulf, 2006). Het gaat hier om de eigen bereidheid en vermogen tot samenwerken. Tot slot moet er domeinconsensus zijn waarbij betrokken partijen begrip hebben voor elkaars recht om op het betrokken werkveld actief te zijn (Andriessen, 1989).

Vertrouwen tussen publiek en privaat is hierbij een belangrijke voorwaarde voor succesvolle (gebieds)ontwikkeling (Twynstra Gudde, 2013). Samenwerken is mensenwerk (Apperloo, Ophem & Osborne, 2008). Succes hangt af van de motivatie van de drijvende krachten en het vertrouwen tussen personen. De continuïteit in de organisatie en de personele bezetting kan hierbij een belangrijke succesfactor zijn. Belangrijk hierbij is ook de continuïteit van het personeel (zeker sleutelfiguren) (Apperloo, Ophem & Osborne, 2008).

Conclusie

Het in stand houden van een PPS is een uitdaging vanwege de verschillende en uiteenlopende belangen en waardensystemen. Spanningen kunnen opspelen, maar het voldoen aan een aantal voorwaarden voor goede samenwerking kan helpen bij het voortzetten van een goede samenwerking. Dit is echter afhankelijk van hoe men de samenwerking inricht en aanstuurt. Hier speelt leiderschap dus een belangrijke rol welke in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

De veronderstelling is dat de mix van bedrijfsmatige en publieke waarden in de casus van Brabant in de praktijk tot verschillende problemen leiden, welke in Overijssel niet ontstaan.

4. Leiderschap

Het kunnen omgaan met de verschillende waardensystemen, uiteenlopende belangen en eventuele spanningen vraagt om goed leiderschap. Goed leiderschap wordt door veel partijen aangewezen als belangrijke factor bij de vorming en uitvoering van beleid. Zo ziet de rijksoverheid leiderschap als belangrijke voorwaarde om meerwaarde te creëren bij gebiedsontwikkeling (Rijksoverheid, 2014). Ook voor succesvolle PPS wordt in (inter)nationale literatuur het belang van leiderschap en management veelvuldig onderstreept (PPS Netwerk, 2008; Hodge, Greve & Boardman, 2010; Klijn & Van Twist, 2007). Leiderschap en persoonlijke karakters blijken dan ook bij elke samenwerking van belang. Zo

kan sterk leiderschap nodig zijn wanneer commitment afneemt en er een gebrek aan daadkracht kan ontstaan (Voets, Block & Coppens, 2010).). Vanwege de importantie van leiderschap bij het behalen van goede resultaten wordt de rol van leiderschap voor beide cases onderzocht en vergeleken.

De theorieën en modellen voor leiderschap in de publieke sector zijn nog volop in ontwikkeling (Trotter, Van Wart & Wang, 2008). In het algemeen is leiderschap een proces waarbij opzettelijk invloed wordt uitgeoefend door een persoon (Yukl, 2006). Er zijn sterk uiteenlopende visies en bovendien verschilt de focus vaak; het kan gaan over de stijl, handelingen, persoonlijkheid, competenties etc. (Yukl, 2006). Deze scriptie gaat uit van het idee dat leiders niet alleen mensen hoeven te zijn met een formele leiderschapsrol. Ook andere personen in een organisatie kunnen de leiding nemen, om bijvoorbeeld samenwerking te verbeteren, innovaties te starten, een verandering te realiseren, en resultaten te boeken (Boonstra, 2011). Voor analyse van de cases wordt daarom veelgebruikte en relevante theorie gebruikt, die inzicht biedt in de manier waarop leiderschap tot uiting komt in beide cases. Daarnaast wordt gekeken hoe dit type leiderschap aan de meerwaarde van de uitvoering heeft kunnen bijdragen. Want hoewel in beide cases leiderschap en management belangrijk kunnen zijn, is wel de veronderstelling dat er duidelijke verschillen in leiderschap zullen zijn. Een PPS met daarin tegengestelde waarden, belangen en werkwijzen, vraagt om een ander type leiderschap dan bij een puur publieke aanpak. Bovendien wordt de manier van samenwerken vaak sterk bepaald door de persoonlijkheid van de betrokken personen zelf (Voets, Block & Coppens, 2010).

4.1 Leiderschapsstijlen

Transactioneel en transformationeel leiderschap

Bij *transactioneel leiderschap* gaat het om een ruilrelatie tussen leiders en volgers. Transactionele leiders motiveren volgers door te wijzen op hun eigenbelang en gewenste beloningen als geld en status (Yukl, 1992). Het kan ook gaan om het doen van beloften voor het verkrijgen van steun, of om het bieden van zekerheid voor instemming met een verandering. In deze 'voor wat hoort wat' opvatting wordt de ruilrelatie voorgezet zolang beide partijen daar voordeel bij hebben (Boonstra, 2011). Vanuit de context van een stabiel systeem ligt de focus op onderhoud, efficiëntie en effectiviteit (Hopkins, 2001). Voor eigen inventiviteit en inbreng van ondergeschikten is nauwelijks sprake. Men wordt gestimuleerd op een bepaald niveau te presteren door te coachen, te beoordelen en te sturen op prestaties en resultaat. Bij goede prestaties kan worden beloond, en bij negatieve prestaties kan er kritiek zijn, of het mislopen van geld (bonussen). Er zijn verschillende manieren om dit leiderschap vorm te geven. *Contingente beloning* is het expliciet maken, managen en honoreren van de verwachtingen van medewerkers over wat zij in ruil krijgen voor hun inspanning en resultaten: persoonlijke ondersteuning en een adequate beloning. *Management by exception – actief*, is het nauwkeurig in de gaten houden van het proces en de prestaties en waar nodig ingrijpen. Kijken naar fouten, afwijkingen en het niet naleven van regels. Als dit dreigt te gebeuren, grijpt men in. Negatieve feedback, kritiek en straffen kunnen het gevolg zijn. Daarnaast probeert de manager waar mogelijk de situatie te corrigeren, teneinde het vervolg volgens plan te laten verlopen. Dit kan ook *passief*, zodat pas wordt ingegrepen wanneer er al problemen zijn ontstaan.

Daarnaast wordt in de publieke sector ook *transformationeel leiderschap* terug gezien. Dit draait om het motiveren van anderen. Het richt zich meer op de betrokkenheid van mensen en onderlinge verhoudingen. In tegenstelling tot transactioneel leiderschap heeft transformationeel leiderschap de flexibiliteit om veranderingen te voorzien en hier mee om te gaan (Bass, 1990). Dat kan bijvoorbeeld

door een aansprekende visie te formuleren, door aan te sluiten bij de behoeften van volgers of door het beschikbaar stellen van hulpmiddelen waarmee mensen hun doelen kunnen realiseren. Charismatisch of inspirerend leiderschap kunnen hierbij belangrijk zijn net als de kunst van het verleiden (Boonstra, 2011). In plaats van leiderschap dat gebaseerd is op individuele winst en het belonen in ruil voor een inspanning, richten transformationele leiders zich op het verhogen van de bewustwording van de belangrijke waarden van de organisatie en haar resultaten. De leider motiveert de medewerkers in het belang van de organisatie en haar klanten te handelen en verder dan hun eigen belang te kijken (Bass, 1990). Hierdoor is dit type leiderschap zeer geschikt voor de publieke sector gezien de sterke service- en burgergerichte doelstellingen (Wright & Pandey, 2010). Belangrijk hierbij is om zo goed en aantrekkelijk mogelijk de doelstellingen te belichten omdat dit de kans vergroot dat mensen zich aansluiten bij de organisatie en beter presteren (Rainey & Steinbauer 1999, 16). Dit type leiderschap vraagt om minder regelgedrevenheid en meer waardengedrevenheid. Het zorgt zo voor een zorgvuldige afbouw van regels en administratieve lasten en tegelijkertijd een versterking van waarden gedreven handelen (Doeleman, Fijn, Helder & Kok, 2015). Waardengedrevenheid leidt tot meer maatwerk en vrijheid te handelen naar het eigen inzicht vanuit het perspectief van de waarden (Doeleman et.al., 2015).

Dienend Leiderschap

Een opkomende vorm van leiderschap bij gemeenten in Nederland betreft het dienend leiderschap (Blank, 2009). Een dienend leider 'doet wat nodig is' in het belang van het bedrijf, omgeving en personen (Abrahamson, Argyria, Barsh, Birkinshaw, Brown, Bryan, 2009). Kenmerkend hierbij is dat het gezag niet zozeer wordt ontleend aan de functie, maar meer aan de dienstbaarheid aan het publieke belang. Medewerkers worden geprikkeld bij te dragen aan de doelen van de organisaties, maar worden tegelijk gestimuleerd in de eigen ontwikkeling (Smit, 2014). Dienend leiderschap stelt niet zijn eigenbelang, maar vooral het ontwikkelen van de omgeving centraal. De dienende bestuurder streeft het publieke belang na en voldoet aan twee eisen; hij neemt verantwoordelijkheid voor zijn werk en is aanspreekbaar hierop (transparant) (Smit, 2014). Het gaat om het tonen van dienstbaarheid aan professionals én burgers zonder het beheer van financiële en organisatorische aspecten uit het oog te verliezen. Geen eenvoudige taak gezien publieke bestuurders te maken hebben met stakeholders met verschillende eisen en verwachtingen (bv. projectontwikkelaars en milieugroeperingen). Daarnaast is de transparantie van belang; de bestuurder toont verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid door uit te leggen hoe bepaalde keuzes zijn gemaakt als dit nodig is. In jaarverslagen, maar ook in het dagelijks handelen (Smit, 2014).

Adaptief leiderschap

Vooraf in tijden van crisis wordt vaak gewezen op de bruikbaarheid van adaptief leiderschap. Gezien de crisis periode in de cases zou dit relevant kunnen zijn. De nadruk ligt niet op top-down leidinggeven, maar meer op het faciliteren van het proces van vragen stellen in een onzekere tijd van verandering. Het gaat om improviseren en experimenteren. Oog hebben voor de onderliggende dynamiek van de crisis en van daaruit op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden en kansen in de markt (Boonstra, 2011b). Het kan gaan om het aanpassen van bedrijfsmodellen, het herinrichten van organisaties en het herdefiniëren van het werk en de bijdragen van mensen in de organisatie. Van bedrijven en overheden wordt verlangd dat ze zichzelf opnieuw uitvinden en zich kwalificeren voor de toekomst, zonder het verleden te diskwalificeren (Ferber & Le Feber, 2012). Het gaat om het balanceren tussen de identiteit en betekenis van de bestaande organisatie en de noodzaak om te innoveren (Boonstra,

2011b). Dit vraagt van leiders om de balans te zoeken tussen de identiteit van de bestaande organisatie en de noodzaak tot innoveren (Boonstra, 2010). De noodzaak van verandering stelt leiders voor de uitdaging om deze urgentie bij medewerkers te laten voelen, maar tegelijkertijd het vertrouwen over te brengen dat een innovatieslag nieuwe mogelijkheden zal bieden. Conversatie en onderlinge interactie is hierbij essentieel waarbij er mensen zullen zijn waar relatief meer naar wordt geluisterd; de leiders (Boonstra, 2011b).

Tabel 1. Kenmerken leiderschapstijlen

Type leiderschap	Focus op:
Transactioneel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - ruilrelatie; benadrukken eigenbelang - structuur, - efficiëntie - stabiele systemen
Transformationeel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - betrokkenheid, - motivatie en verhoudingen van medewerkers. - transformeren van cultuur, overtuigingen en attitudes - minder regel gedreven, meer waarden gedreven - Maatwerk en flexibiliteit
Dienend Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - dienstbaarheid aan medewerkers, klant en gemeenschap - streeft publieke belang na - verantwoordelijkheid - transparantie
Adaptief leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - improviseren en experimenteren - ruimte voor onderlinge interactie- nieuwe mogelijkheden en kansen zien - balans tussen identiteit organisatie en innovatie

4.2 Publiek leiderschap

Publiek leiderschap is eigenlijk de overkoepelende term die verwijst naar veel verschillende manieren waarop leiderschap kan worden ingevuld in de publieke sector. Het is volop in ontwikkeling, en een brede waaier aan verschillend stijlen worden toegepast (Hopman & Van Den Berg, 2015). Desondanks heeft het een paar globale, kenmerkende eigenschappen waarmee het zich toch onderscheidt van veel privaat leiderschap.

In de bureaucratische context gaat publiek leiderschap over de leiders van overheidsinstanties, maar het kan variëren van een supervisor tot het hoofd van de organisatie (Trottier, Van Wart & Wang, 2008). Het richt zich vooral op de bureaucratische procedures en de omgang met stakeholders en de verantwoording naar stakeholders. Leiders in publieke organisaties zoeken naar nieuwe manieren om slimmer te werken en om burgers en bedrijven beter van dienst te zijn (Boonstra, 2012).

Bestuurlijk leiderschap verschilt van leiderschap in het bedrijfsleven of (niet politieke) organisaties vanwege de verschillende publieke waarden die centraal staan. Maar ook door de eigenheid van de publieke omgeving en publiek bestuurlijke processen (Verheul, 2005). Zeker bij gebiedsontwikkeling, waar vaak veel tegengestelde belangen bij elkaar komen. Leiders moeten met deze (tegengestelde) belangen omgaan. En moeten daarnaast soms ook met electorale en partijpolitieke overwegingen rekening houden. Hierdoor opereert een publiek leider in een andere context dan bij privaat leiderschap. Publiek leiderschap legt meer nadruk op rechtvaardigheid dan op efficiëntie, de processen zijn meer

openbaar, de media speelt een grote rol, en publieke managers moeten meer bemiddelen bij besluiten vanwege meer verantwoording aan meer partijen (Allison, 1986). Leidinggevendens ervaren ook de verschillen tussen private en (semi-) publieke organisaties (Oosterling & Van Dijk, 2014). Winstmaximalisatie tegenover maatschappelijke doelen, ondernemerschap tegenover bureaucratie en leiderschap tegenover management. Waarbij leiderschap veelal geassocieerd wordt met het kiezen van de juiste doelen, terwijl management met het effectief en efficiënt uitvoeren van de gestelde doelen wordt geassocieerd (Oosterling & Van Dijk, 2014).

De invloed van het NPM heeft wel gezorgd dat er meer aandacht voor management vaardigheden is gekomen, en daarmee verschoof de focus van processturing naar outputsturing, en van een overzichtelijke hiërarchie naar competitieve manier van organiseren van publieke dienstverlening (Hood, 1995). Door duidelijke beleidsdoelstellingen, prestatiemeting en –beloning zou de overheid beter functioneren. Met meer nadruk op vooraf gedefinieerde resultaten, dan op het naleven van regels en procedures (Verbeeten, 2005).

Kortom, publiek leiderschap kan op sterk uiteenlopende manieren worden ingevuld. Diverse stijlen en handelingen kunnen worden toegepast, echter zal de nadruk wel liggen bij eerder genoemde publieke waarden. Er zal dus veel belang worden gehecht aan maatschappelijke belangen, de rechtmatigheid van de uitvoering met de nadruk op regels, en publieke verantwoording. Gekeken naar de invloed hiervan op de meerwaarde, valt te verwachten dat de werkwijze van de leiders in beide cases zal verschillen om de legitimiteit en effectiviteit te borgen.

Gezien het feit dat transactioneel en transformationeel leiderschap veel in de publieke sector voor komt, wordt gekeken in hoeverre dit in de casus valt terug te zien. Ook het opkomende dienende leiderschap bij veel gemeenten zou kunnen worden toegepast.

4.3 Hybride leiderschap

In de PPS met 'CV/BV' structuur worden de publieke en private waarden vermengt, waardoor het als een hybride organisatie kan worden beschouwd (Klijn & Teisman, 2002). In hybride organisaties komen bedrijfsmatige en maatschappelijke waarden samen. Dat kan tot synergie of andere meerwaarde leiden, maar brengt ook spanningsvelden met zich mee wat grote eisen aan de leiders stelt (Karré, 2011). De wrijving tussen private en publieke elementen en het continu balanceren van conflicterende doelen en belangen is de essentie van hybriditeit (Karré, 2011). Het behalen van meerwaarde hangt daarom mede af van hoe de leiding opereert en of er rekening wordt gehouden met de kansen alsook de gevaren van hybriditeit (Karré, 2011).

Bovendien biedt de hybriditeit meer ruimte voor managers om leiderschap te tonen. Zo er meer ondernemerschap worden getoond waarbij directeuren de strategische koers grotendeels zelf vormgeven (Karré, 2011). Tegenover dit toegenomen leiderschap van managers, staat echter de vermindering van het politieke leiderschap. Er vindt een verschuiving plaats van een politiek, naar een meer managementgericht leiderschap (Karré, 2011). Leiders moeten in staat zijn in te spelen op mogelijke spanningen en moeten hun leiderschap steeds kunnen legitimeren door aandacht voor alle stakeholders, en het zichtbaar maken van de positieve resultaten (Karré, 2011).

Het succes van PPS, en het behalen van een meerwaarde, hangt dus af van hoe leiders in deze hybride organisaties omgaan met de spanningen, tegengestelde belangen, waarden, culturen etc. Het behalen van meerwaarde wordt namelijk mede bepaald door de wijze waarop het proces, de belangen en interactie worden gemanaged (o.a. Bult & Dewulf 2007, Klijn & Van Twist, 2007). Ook Klijn & Van Twist

(2007) wijzen op het belang van veel managementinspanningen om goede resultaten te behalen met PPS. Uit vooronderzoek bleek dat bij de PPS in Brabant proces- en projectmanagement een belangrijke rol hebben gespeeld (persoonlijke communicatie, 20 juni, 2015).

De grote belangen en cultuurverschillen vragen om verbindende kwaliteiten en een constante afstemming en “vertaling” tussen actoren. Goede leiders faciliteren en zorgen voor goede managementrapportage en systemen, door de bevoegdheden te delegeren, maar ook door meer ruimte te geven voor eigen inbreng, te inspireren, te stimuleren en te coachen (Eefting, 2012). Het vormgeven van het proces, met aandacht voor de interactie tussen partijen is van belang. Daar waar verschil in visie is, zorgt de leider ervoor dat partijen tot passende oplossingen komen en maakt paradoxen en dilemma’s zichtbaar en bespreekbaar (Eefting, 2012) Duidelijk zijn over de kaders, maar daarbinnen vrijheid voor partijen zodat ieder het beste uit zichzelf kan halen.

Kortom, het hybride leiderschap omvat een hele waaier aan kwaliteiten, vaardigheden, competenties etc. Men moet inspirerend, motiverend, coachend kunnen optreden. Moet ruimte creëren voor veel interactie. De frictie tussen de private en publieke elementen zorgt voor een continu balanceren van conflicterende doelen en belangen, en het rekening houden met kansen en de gevaren van hybriditeit. Daarnaast is er managementgericht leiderschap waarbij men moet kunnen omgaan met de spanningen, tegengestelde belangen, waarden, culturen etc. en tegelijkertijd het gedrag continue moet kunnen legitimeren, met bijv. aandacht voor de omgeving en vertrouwen tussen stakeholders. Kaders moeten worden gesteld, maar tegelijkertijd moet er ook vrijheid zijn voor partijen.

Het wordt in deze scriptie dan ook gezien als een combinatie van de verschillende leiderschapstijlen die hiervoor zijn geïdentificeerd (transactioneel/transformationeel/dienend/adaptief), gecombineerd met projectmanagement en procesmanagement. Het vormt de algemene, overkoepelende term voor een vorm van leiderschap waarin continue geschakeld wordt tussen verschillende leiderschapstijlen en managementstijlen, afhankelijk van de context en het issue. Daarom wordt gekeken hoe invulling is gegeven aan dit hybride leiderschap, met voor dit onderzoek een focus op de verschillende tegengestelde waarden en belangen. En vooral het evenwicht dat de publieke leider moet vinden tussen de drie kernkwaliteiten efficiency, effectiviteit en legitimiteit. Waar bij publiek leiderschap een meerwaarde zou kunnen zitten bij de effectiviteit en legitimiteit, daar draait het bij hybride leiderschap om het kunnen balanceren. Terwijl men zich richt op het ene, komt het andere in gedrang. Hoe is hier invulling aangegeven en zijn hier spanningen opgetreden? Er wordt gekeken welke leiderschapstijlen uit figuur 2 zijn gebruikt om het hybride leiderschap invulling te geven. Daarnaast wordt hetzelfde gedaan met onderstaande management stijlen.

Project- en Procesmanagement

Via management valt op verschillende manieren invulling te geven aan dit hybride leiderschap. Deze scriptie beperkt zich tot project- en procesmanagement gezien het belang hiervan in de literatuur bij ruimtelijke PPS projecten (Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist, 2007).

Het *projectmanagement* is de overheersende managementstijl in het afgelopen decennia bij gebiedsontwikkeling (o.a. Van Buuren, Buijs, Teisman, 2010), 2010; Randerat, 2006; Kort & Klijn, 2011; Heurkens, 2012). Het draait hier vooral om de inhoud van een project, waarbij kaders van tevoren zijn vastgesteld zoals een duidelijke doelstelling, tijdspad, randvoorwaarden en een vooraf gesteld eindproduct (Kort & Wijnen, 2007). Hier moet men zich aan houden. Daarbij verloopt de aanpak en besluitvorming lineair en gestructureerd via verschillende projectfasen. De *initiatieffase* met een probleem

of idee voor een project; de *definitiefase* waarin een definitief, eenduidig, helder en concreet projectdoel en plan wordt geformuleerd; de *ontwerpfase* waarin het projectdoel wordt uitgewerkt met oplossingen; de *voorbereidingsfase* met een definitief concreet plan met alle hulpmiddelen, bepalingen en materialen voor de *realisatiefase*; de uitvoering van het project binnen vooraf gestelde eisen. In de *beheerfase (of nazorg)*, wordt ten slotte het behaalde projectresultaat in stand gehouden (Kor & Wijnen, 2007; Edelenbos et al., 2007; Twynstra Gudde, 2014). De verschillende activiteiten zorgen ervoor dat elke fase een andere manier van aansturen vereist. Hiermee wordt gedurende het proces de inhoudelijke kwaliteit bewaakt. Het draait om een goede en duidelijke omschrijving van een programma van eisen en doelen, kwaliteitscontroles etc. Verder worden kosten, tijd, organisatie en informatie goed in de gaten gehouden.

De kern van *procesmanagement* is het effectief managen van tegengestelde waarden (De Bruijn, Heuvelhof, & In 't Veld, 2002). Of "het faciliteren van de interactie tussen participerende actoren op het voorkomen van blokkades in de besluitvorming als gevolg van onoverbrugbare kloven tussen actoren" (Klijn & Teisman, 1992, p.13). De verschillende publiek-private waarden en belangen moeten worden verbonden voor een effectieve uitvoering (De Bruijn et. al., 2002: 33). Een procesmatige benadering erkent de dynamiek van een project en houdt rekening met meervoudige probleemdefinities en wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Er is ruimte voor verschillende probleemdefinities en via interactie worden gezamenlijk gedeelde probleemdefinities en oplossingen gevormd. Daarnaast erkent het strategisch gedrag en het verschuiven van belangen en commitment van partijen (In 't Veld, Doctor, Dijkzeul, Meuleman, 2005:12). Het draait om het creëren van een gezamenlijk draagvlak en de zoektocht naar oplossingen en het bijeenbrengen van beschikbare kennis (Klijn, 2008). Om te kunnen sturen en beheersen is er geen hiërarchische rol, maar is er afstemming met alle betrokkenen nodig. De manager is zelf een van de actoren en heeft de medewerking van andere partijen nodig. Hij moet goed kunnen onderhandelen, beslissen en communiceren (o.a. Heurkens, 2012). Daarbij verschilt het procesmanagement wel per projectfase. Bij de initiatief- en definitiefase is het bijvoorbeeld van belang de 'neuzen' dezelfde richting op te krijgen, zodat in het vervolg van het project fundamentele verschillen in interpretatie zich niet voordoen (Licht & Nuiver, 2001:10). En in de ontwerp – en voorbereidingsfase gaat het vooral om het bereiken van afstemming en samenhang tussen de te verrichten activiteiten.

Spanning en evenwicht

De combinatie van beide soorten management zorgt voor een samenwerkingsrelatie met een 'verbindend' karakter waarbij doelen worden vervlecht door onderlinge afhankelijkheden en vertrouwen, voortkomend uit gezamenlijke beeldvorming als partners (De Bruijn et. Al, 2004). Maar in werkelijkheid blijkt het niet eenvoudig deze mix van management in de praktijk te brengen. Het kan tot spanningen leiden welke toenemen wanneer het project complexer is. Bij stabiele projecten past een projectmatige aanpak met lineaire besluitvorming en structuur. De nadruk ligt op de beheersing van tijd, geld en kwaliteit. Maar naar gelang de invloed van de omgeving toeneemt, worden projecten dynamischer, en lijkt een meer procesmatige benadering gewenst (De Bruijn, Heuvelhof & In 't Veld, 2002:28). Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn bij uitstek dynamische projecten. De informatiebeheersing en interacties met de omgeving spelen een belangrijkere rol dan tijd en geld. Draagvlak behalen is immers nodig, anders 'werkt' het 'product' niet (Licht & Nuiver, 2001:11). En hier speelt legitimiteit weer een belangrijke rol. Acceptatie en draagvlak moet worden behaald bij zowel de PPS partners, de achterban, als bij omwonenden. Zoals gezegd brengt het typerende 'samen beslissen' bij een PPS,

echter het gevaar met zich mee dat de eigen belangen van verbonden private partijen publieke belangen zullen verdringen. Kortom, een juiste balans tussen beide typen van management is van belang, maar zeker niet eenvoudig te bereiken. Legt men teveel nadruk op de projectmatige aspecten, dan loopt men de kans de omgeving te vergeten. Er kan weerstand ontstaan, waardoor er te weinig draagvlak is om het project goed uit te voeren. Bij een sterke procesmatige aanpak kan men aspecten als tijd en geld, de efficiëntie, uit het oog verliezen. Het gevolg is dat er vertraging optreedt en kosten worden overschreden.

4.4 Conclusie Leiderschap

Naast formele leiders worden ook informele leiders erkend. We onderscheiden verschillende leiderschapsstijlen die terug kunnen komen bij zowel publiek als hybride leiderschap. Toch laten beide verschillende kenmerken zien.

De eigenheid van de publieke omgeving en haar publiek bestuurlijke processen maken publiek leiderschap een uniek soort leiderschap. Er ligt meer nadruk op publieke waarden zoals de rechtmatigheid van uitvoering met nadruk op regels, het algemeen belang, behoorlijkheid, publieke verantwoording, etc. Het richt zich op de bureaucratische procedures en de omgang en verantwoording naar stakeholders. Legitimiteit en transparantie zijn hierbij belangrijk. Daarnaast spelen electorale en partijpolitieke overwegingen een rol. De nadruk ligt meer bij rechtvaardigheid dan bij efficiëntie, de processen zijn meer openbaar, de media speelt een grote rol, en publieke managers moeten bemiddelen bij besluiten vanwege verantwoording aan veel partijen.

Het hybride leiderschap lijkt veelzijdiger en dynamischer gezien het samenkomen van uiteenlopende partijen, doelen en culturen. Voor een goede samenwerking is het nodig te voldoen aan de eerder genoemde sociologische voorwaarden van samenwerking, en tegelijkertijd moeten de private en publieke waardesystemen verenigd worden. Verondersteld wordt dat er meer meerwaarde kan worden bereikt als dit wordt gedaan. Een managementgericht leiderschap is nodig waarbij de leider een balans moet vinden en verbindingen moet aangaan met actoren in het proces. Verschillende waarden, belangen en werkwijzen moeten verbonden worden. Leiders zullen flexibel moeten zijn en kunnen anticiperen op de spanningen die ontstaan waarmee actief rekening moet worden gehouden. Hier is een rol voor proces- en projectmanagement waarbij het procesmanagement draait om effectieve uitvoering door het managen van tegengestelde waarden en belangen. Terwijl het projectmanagement zich richt op de inhoud van het project en de efficiëntie bewaakt. Het is de vraag in hoeverre deze mix is terug te zien in de casus en hoe het evenwicht is behouden tussen de waarden effectiviteit, efficiëntie, en legitimiteit.

4. Verzelfstandiging

Als laatste wordt er gekeken naar de gevolgen van de verzelfstandiging. De PPS constructie zoals in Brabant verloopt via een aparte ontwikkelingsmaatschappij. Het uitvoeren van RvR beleid via een CV/BV constructie is een vorm van verzelfstandiging van beleidsuitvoering. Dit is geheel in lijn met het NPM waar actief werk wordt gemaakt van een scheiding tussen beleid en uitvoering.

Theoretische voordelen

De potentiële voordelen hiervan zijn een toename van effectiviteit en efficiency, als tussen beleid en uitvoering goede prestatieafspraken gemaakt worden en de uitvoering goed wordt gemonitord (Montfoort, 2008). De theoretische veronderstellingen zijn dus een hogere efficiëntie bij de zelfstandige organisatie die ook een betere kwaliteit van de dienstverlening zou leveren, en een betere overheid die zich op haar kerntaken kan richten (Stellinga, 2014). Deze theoretische veronderstelling van effectiever en efficiënter beleid zal al worden getoetst met het onderzoeken van de meerwaarde van de PPS.

Aan verzelfstandiging liggen echter ook andere theoretische veronderstellingen ten grondslag. Niet alleen de uitvoering van taken moet verbeteren, maar verzelfstandiging heeft eveneens het doel om de centrale beleidsvorming en controle te versterken (Schillemans, 2005). Het idee is dat politieke bestuurders overvraagd worden met de vele details van beleidsuitvoering en daardoor te weinig aandacht hebben voor de strategische hoofdlijnen. Het verzelfstandigen van uitvoering zou hierbij helpen doordat het takenpakket van de politiek hanteerbaarder wordt en zij zich op de hoofdlijnen van beleidsvorming en –controle kunnen concentreren (Schillemans, 2005). De ‘vermanaging’ van het openbaar bestuur leidt tot depolitisering en daarmee tot vermindering van politieke verantwoording. Verantwoording bestaat in toenemende mate uit financiële en management termen; soms slechts cijfermatig van aard (Van Der Meer & Dijkstra, 2013).

Andere gevolgen

Naast goede praktijkvoorbeelden van verzelfstandiging, blijkt ook meermaals dat de geclaimde voordelen niet tot uiting komen (Stellinga, 2014). Naast voordelen, is ook kritiek mogelijk op de afnemende invloed van de politiek bij publieke organisaties, die een belangrijke rol spelen in de publieke dienstverlening, en andere maatschappelijke waarden vertegenwoordigen (Karré, 2011). Daarbij kunnen er andere ongewenste effecten optreden. Met het afstaan van verantwoordelijkheden aan zelfstandige organisaties vervagen bijvoorbeeld de traditionele (democratische) verantwoordingslijnen (Kort, 2011). Er blijkt een gat tussen de verantwoordingsregels voor democratisch gelegitimeerde organen en verantwoordingsregels die gelden voor samenwerkingsverbanden (Sullivan & Skelcher, 2002). Hierdoor is er ook veel discussie ontstaan over de publieke verantwoording. In hoeverre zijn politieke bestuurders nog verantwoordelijk en waar ligt de grens tussen verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid en tussen verantwoordelijkheid en vertrouwen? (Montfoort, 2008). Er kunnen ‘blame games’ ontstaan waarin onduidelijkheid over verantwoordelijkheden er voor zorgt dat verantwoordelijkheden constant op elkaar worden afgeschoven (Hood, 2002). Kort (2011) merkt verder op dat partijen in een samenwerkingsverband neigen strategisch met informatie om te gaan en bepaalde informatie niet of juist wel delen. Dit kan tot spanningen leiden met de politieke verantwoording en besluitvorming. Bestuurders zullen soms niet kunnen voorkomen dat er beslissingen genomen worden die minder in het voordeel zijn van de overheid. Tegelijkertijd kan een bestuurder zich verschuilen achter besluiten van het samenwerkingsverband (Kort, 2011).

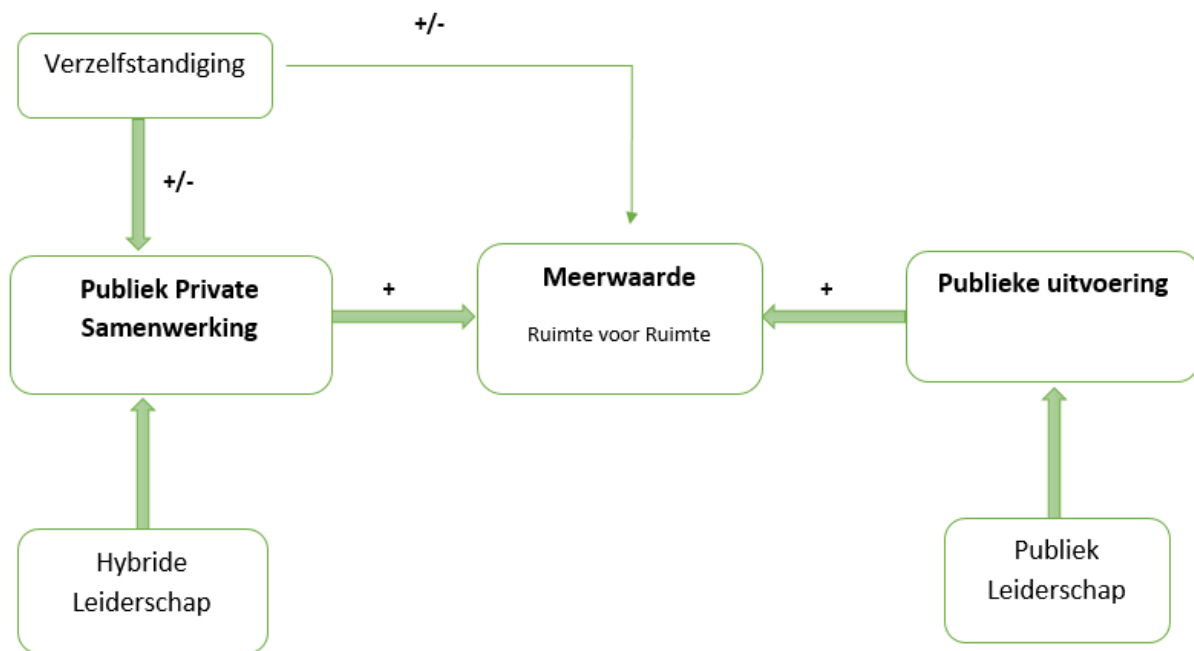
Daarnaast is het zo dat de verschillende instrumenten en verantwoordingsprocessen in de richting van een toenemend aantal actoren elkaar kunnen versterken, maar ook tot conflicten kunnen leiden (Bal, 2008). Zo komt in de praktijk voor dat doelen van overheid en zelfstandige organisaties niet aansluiten, of zelfs elkaar tegenwerken (o.a. Rekenkamer Gouda, 2008). En daarbij komt het in de praktijk voor dat organisaties die dachten meer zelfstandig te kunnen handelen, soms meer, in plaats van minder

verantwoording moeten afleggen (o.a. Werkgroep publieke verantwoording, 2008). Wat de efficiëntie van de uitvoering weer niet ten goede komt (Karré, 2011).

Voor de casus in Brabant valt daarom te bezien welke gevolgen de verzelfstandiging van beleid in de vorm van een ontwikkelingsbedrijf heeft gehad. Heeft het daadwerkelijk geleid tot minder publieke verantwoording en bemoeienis. Of wordt het publieke verantwoording afleggen juist meer problematisch? En hoeverre heeft het op afstand plaatsen van beleid er voor gezorgd dat dit in conflict kwam met andere publieke regelingen. Deze punten worden onderzocht en tegelijkertijd wordt met de casus in Overijssel gekeken of dit met het publiek houden van de uitvoering is voorkomen. De veronderstelling vanuit de theorie is *dat de verzelfstandiging met een PPS tot depolitiseren en minder bemoeienis leidt, en dus een efficiëntere uitvoering teweegbrengt.*

5. Conceptueel Model

In de voorgaande hoofdstukken zijn de relevante theoretische variabelen toegelicht. In het onderstaande conceptuele model wordt de samenhang van de theoretische begrippen weergegeven: .



Figuur 3. Conceptueel Model

De beleidsuitvoering van ruimte voor ruimte beleid wordt tussen twee cases vergeleken. De eventuele meerwaarde van een PPS en een publieke uitvoering wordt hiermee getoetst. Hoe kunnen de beide uitvoeringen bijdragen aan meerwaarde? Welke invloed heeft de aanpak op het behalen van meerwaarde? Daarnaast wordt er meer inzicht verkregen in de rol van leiderschap bij beide aanpakken en de invloed hiervan bij het realiseren van meerwaarde. Daarnaast wordt voor de PPS de gevolgen van verzelfstandiging in kaart gebracht, en tot slot wordt er een verklaring gezocht voor het beëindigen van de PPS.

4. Methodologische verantwoording

4.1 Operationalisering

In de operationalisering zijn de relevante theoretische begrippen vertaald naar meetbare, meer objectieve indicatoren. Ook zijn keuzes gemaakt over welke theoretische elementen uit de verkenning zijn meegenomen in het onderzoek.

4.1.1. Meerwaarde PPS

Definitie

Meerwaarde door publiek-private samenwerking draait om datgene wat beter bereikt kan worden ten opzichte van een traditionele publieke aanpak. Het draait om meerwaarde vanuit publiek perspectief. De traditionele aanpak is het ijkpunt voor het bepalen van meerwaarde en is in dit geval de publieke aanpak in de casus Overijssel. In deze scriptie wordt meerwaarde gezien als: *De bereikte resultaten door samenwerking tussen publieke en private actoren, waarbij de resultaten zich uiten in een inhoudelijke, procesmatige, financiële en/of externe meerwaarde.* Hierbij staat niet alleen de verwachte, maar vooral ook de werkelijk behaalde meerwaarde centraal.

Variabelen en indicatoren

Voor het begrip meerwaarde zijn een aantal variabelen en indicatoren opgesteld. Vervolgens zijn de indicatoren van meerwaarde zo veel mogelijk omgezet naar objectiveerbare kenmerken. Hierbij is een eigen operationalisering gemaakt van de mogelijke meerwaarde van PPS. De kenmerken zijn gebaseerd op de vormen van meerwaarde die onderscheden worden door Van Ham en Koppenjan (2002) en Bult-Spiering en Dewulf (2006), aangevuld met andere inzichten uit het theoretisch kader.

Tabel 2. Inhoudelijke Meerwaarde

Variabele 1: Inhoudelijke meerwaarde

Indicatoren	Kenmerken
Verhoogde effectiviteit	<ul style="list-style-type: none">• Snellere uitvoering door betrokkenheid private actor bij eerdere fasen in het proces• Resultaten sluiten aan op behoeften alle partijen• (Verwacht) effect van outputeisen
Innovatieve oplossingen	<ul style="list-style-type: none">• Gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn vernieuwend• Het creatieve en innovatieve vermogen van marktpartijen is benut• Oplossing was niet tot stand gekomen zonder PPS• Marktpartijen worden in eerste fase benaderd
Ontbreken van vertragingen	<ul style="list-style-type: none">• Werkzaamheden zijn klaar binnen afgesproken tijdslijnen• Actoren zijn akkoord over aanpak van werk• Er is onderling vertrouwen in elkaars deskundigheid en competentie• Procedures en werkzaamheden lopen parallel
Kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none">• Verbetering van de kwaliteit van de oplossingen

Tabel 3. Financiële Meerwaarde

Variabele 2: Financiële meerwaarde

Indicatoren	Kenmerken
Verhoogde efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> • Geld en andere middelen worden efficiënter ingezet: <ul style="list-style-type: none"> • Besparing financiële middelen • Besparing tijd • Besparing arbeid • beheren van kosten, tijdframes en scope
Betere inzet financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Rol in terugdringen (mogelijk) financieringstekort • Mogelijkheid tot realisatie door inbreng private financiën
Geen budgetoverschrijding	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden vallen niet duurder uit dan begroot • Er vindt geen uitbreiding van budgetten plaats
Betere risicospreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Risicoverdeling tussen publiek en privaat op basis van competentie • Door integrale benadering worden kosten en risico's voor de actoren afzonderlijk gereduceerd • Kwaliteit wordt getoetst door onafhankelijke deskundigen
Prijzverlaging	<ul style="list-style-type: none"> • Prijzen zijn marktconform • Door scopeverbreding dragen private partijen bij in de bekostiging van het project • De oplossing wordt goedkoper gerealiseerd door PPS

Tabel 4. Procesmatige Meerwaarde; Synergie

Variabele 3: Procesmatige meerwaarde: Synergie

Indicatoren	Kenmerken
Congruentie van doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis en ervaring van de verschillende actoren zijn binnen de PPS met elkaar gecombineerd • Oplossingen zijn passend voor publieke en private partijen • Oplossingen voldoen aan meerdere doelstellingen • Tegengestelde belangen komen bij elkaar
Probleemoplossend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicten worden opgelost op het niveau waar ze ontstaan • Oorzaken worden vastgesteld en opgelost • Actoren tonen doorzettingskracht bij tegenvallers
Synergie	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking leidt tot nieuwe inzichten • Oplossingen zijn gevormd die door afzonderlijke partijen niet gevormd zouden kunnen worden • Effect van samenwerking is groter dan wat de afzonderlijke partijen in totaal bereikt zouden hebben

Tabel 5. Externe Meerwaarde

Variabele 4: Externe meerwaarde

Indicatoren	Kenmerken
Afstemming op projecten of initiatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt ingespeeld op externe ontwikkelingen/issues. • Binnen de PPS wordt verbinding gezocht met externe projecten. • Samenhang van projecten levert meerwaarde op voor externe projecten

4.1.2. Meerwaarde Publieke aanpak

Definitie

In deze scriptie draait de meerwaarde van een publieke aanpak om datgene wat beter bereikt kan worden ten opzichte van hybride PPS aanpak. Het draait weer om meerwaarde vanuit publiek perspectief, waarbij de meerwaarde zich uit in: *De bereikte resultaten door samenwerking tussen partijen, waarbij de resultaten zich uiten in een inhoudelijke, procesmatige, financiële en/of externe meerwaarde.*

Uit de vergelijking moet blijken waar de meerwaarde zit, maar uit de theorie valt af te leiden dat een publieke aanpak een mogelijke meerwaarde kan bieden voor de waarden effectiviteit en legitimiteit. Effectiviteit en legitimiteit (draagvlak) worden al opgenomen in de bovenstaande definitie, maar zullen hieronder verder worden geoperationaliseerd voor een optimale vergelijking.

- Effectiviteit

Het draait om de voorwaarden voor effectief beleid, integraal beleid en uiteraard de doelbereiking. Er moet een duidelijk beleidsplan zijn met heldere doelen. Maar ook eenheid in het beleid door het af te stemmen of laten samenhangen met ander beleid. Hierbij spelen termen als ‘samenwerking’, ‘samenhang’, ‘regievoering’ en ‘afstemming’ een belangrijke rol. Er moet afstemming zijn tussen diverse betrokken partijen die inzien dat hun handelen consequenties kan hebben voor andere partijen. De partijen hebben hierbij de ruimte om zich met hun eigen problematiek en maatregelen te onderscheiden (Doumen, Schoon & Aarts, 2011).

Tabel 6. Variabelen & indicatoren Effectiviteit

Variabelen en indicatoren

Indicatoren	Kenmerken
Voorwaarden voor effectiviteit	Sturen op: <ul style="list-style-type: none">• Heldere doelstellingen,• Meetbare grootheden• Doelstellingen intern consistent• Weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten > beleidstheorie
Integraliteit van beleid	<ul style="list-style-type: none">• Samenwerken• Samenhang creëren• Afstemming• Gemeenschappelijkheid
Doelbereiking	Uitvoering verloopt als verwacht: <ul style="list-style-type: none">• Resultaten sluiten aan op vastgestelde doelen• (Verwacht) effect van output

- Legitimiteit

Legitimiteit wordt verworven als het besluit legaal is, en erkend wordt door de maatschappij als een goed besluit (Bekkers & Edwards, 2007). Het draait om de aanvaarding, acceptatie of steun door diegenen die de gevolgen ervan ondervinden (Smit, 2011). Een belangrijke graadmeter hiervoor is de mate van steun van stakeholders voor de plannen.

Variabelen en indicatoren

Legitimiteit is geoperationaliseerd als input, throughput en output legitimiteit (Bekkers & Edwards, 2007 & Van Ostaijen & Schaap, 2012). Input draait om legaliteit, openheid en een evenredige belangenvertegenwoordiging. Alle belangen moeten min of meer evenredig vertegenwoordigd worden. Dat kan indirect via gekozen volksvertegenwoordigers, of door directe afvaardiging van de verschillende belangengroeperingen (Mees, 2013). Bij Throughput legitimiteit draait het om participatie en deliberatie. De belangen, wensen en voorkeuren die vertegenwoordigd zijn, moeten ook gehoord worden. Er moet enige invloed op de besluitvorming zijn om legitimiteit te verkrijgen (Mees, 2013). Hierbij is ook belangrijk dat er inzicht is op welke manier uiteenlopende wensen en voorkeuren van partijen zijn vertaald naar inhoudelijke beslissingen en welke argumentatie daaraan ten grondslag ligt (Smit, 2011). Bij output legitimiteit draait het om de acceptatie van de uitkomsten en of er voldoende draagvlak is voor besluiten bij de belanghebbenden. Bij dit onderzoek is er specifiek gekeken naar de mate waarin de verschillende publieke en private actoren de verantwoordelijkheidsverdeling en de risico's van de projecten acceptabel vonden (Mees, 2013). Deze operationalisatie is gebaseerd op onderzoeken van Smit (2011) en van Mees, Driessen & Runhaar (2014) naar legitimiteit bij PPS en publieke arrangementen. Op basis van deze onderzoeken en afhankelijk van de relevantie voor PPS en 'processen van interactieve beleidsvoering' (Bekkers, 2007), zijn keuzes gemaakt welke punten te toetsen via interviews.

Tabel 7. Indicatoren Legitimiteit

Indicatoren	Kenmerken
Input legitimiteit	<u>Legaliteit & Openheid:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Correcte toepassing regelgeving • Toegankelijkheid proces: <i>(hoe) worden burgers gehoord?</i> • Beïnvloedingsmogelijkheden: <i>komen bepaalde (zwakke) belangen voldoende tot hun recht?</i> • Open agendavorming: <i>ruimte voor (concurrerende) standpunten, belangen en perspectieven</i>
Throughput legitimiteit	<u>Participatie, deliberatie, transparantie</u> <ul style="list-style-type: none"> • Inspraak en invloed besluitvormingsproces: • Wensen en voorkeuren • Keuzen en argumentatie:
Output legitimiteit	<u>Acceptatie uitkomsten</u> <ul style="list-style-type: none"> • Tevredenheid verantwoordelijkheidsverdeling • Doelconvergentie • Commitment • Compromisvorming

4.1.3. Publiek Leiderschap

Definitie

Het is onmogelijk één definitie te geven. Er zijn vele manieren om naar publiek leiderschap te kijken en er is een grote variëteit aan verschillende definities (Hopman & Van Den Berg, 2015). De eigenheid van de publieke omgeving en haar publiek bestuurlijke processen maken deze vorm van leiderschap

vaak anders dan privaat leiderschap. Algemene kenmerkende zijn dat het zich vooral richt op de bureaucratische procedures en de omgang met stakeholders en de verantwoording naar stakeholders. Daarnaast spelen ook electorale en partijpolitieke overwegingen een rol. De nadruk ligt verder meer bij rechtvaardigheid dan bij efficiëntie, de processen zijn meer openbaar, de media speelt een grote rol, en publieke managers moeten bemiddelen bij besluiten vanwege verantwoording aan veel partijen. Verschillende stijlen en handelingen kunnen worden toegepast waarbij de nadruk wel zal liggen bij publieke waarden, maatschappelijke belangen, de rechtmatigheid van de uitvoering met de nadruk op regels, en publieke verantwoording.

Achterhaald wordt welke vormen van leiderschap in de casus zijn getoond zoals in onderstaande figuur is weergegeven. Gezien het veel voorkomen van transactioneel, transformationeel en dienend leiderschap in de publieke sector, wordt verwacht deze vormen terug te kunnen zien. Belangrijk hierbij is wat de betrokken leiders met deze stijlen hebben gedaan om bij te dragen aan het succes, aan de meerwaarde van de aanpak. Dus o.a. in termen van efficiency, legitimiteit en effectiviteit. Zowel in het arrangement, de borging als bij het dagelijkse management. Ook hier wordt gekeken hoe er is gestuurd op het behalen van een meerwaarde. Vanuit de gedachte dat er een meerwaarde van de publieke aanpak zou kunnen zijn voor effectiviteit en legitimiteit. Hierbij kunnen leiders invloed hebben door aan te sturen op een duidelijk plan met heldere doelen. Maar ook door te sturen op eenheid in het beleid door het af te stemmen of laten samenhangen met ander beleid. Daarnaast kan de legitimiteit verhoogt worden door transparant te zijn en het proces zo in te richten dat er invulling wordt gegeven aan de input, throughput en output legitimiteit.

Tabel 8. Leiderschapsstijlen Publiek Leiderschap

Type leiderschap	Kenmerken
Transactioneel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - ruilrelatie; benadrukken eigenbelang - structuur, - efficiëntie - stabiele systemen
Transformationeel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - betrokkenheid, - motivatie en verhoudingen van medewerkers. - transformeren van cultuur, overtuigingen en attitudes - minder regel gedreven, meer waarden gedreven - Maatwerk en flexibiliteit
Dienend Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - dienstbaarheid aan medewerkers, klant en gemeenschap - streeft publieke belang na - verantwoordelijkheid - transparantie
(Adaptief leiderschap)	<ul style="list-style-type: none"> - improviseren en experimenteren - ruimte voor onderlinge interactie- nieuwe mogelijkheden en kansen zien - balans tussen identiteit organisatie en innovatie

4.1.4. Hybride Leiderschap

Het hybride leiderschap blijkt een veelzijdige en dynamische vorm van leiderschap. Het wordt in de scriptie dan ook gezien als een combinatie van de verschillende leiderschapstijlen die zijn besproken (transactioneel, transformationeel, en adaptief), gecombineerd met projectmanagement en procesmanagement. Het vormt de algemene, overkoepelende term voor een vorm van leiderschap waarin continue geschakeld wordt tussen verschillende leiderschapstijlen en managementstijlen, afhankelijk van de context en het issue.

Voor een goede samenwerking is het nodig te voldoen aan de eerder genoemde sociologische voorwaarden van samenwerking, en tegelijkertijd moeten de private en publieke waardesystemen verenigd worden. Voor het bereiken van een meerwaarde wordt veronderstelt dat de leider een balans moet vinden en verbindingen moet aangaan met actoren in het proces. Een managementgericht leiderschap is nodig waar wordt gezorgd voor een samenwerking met een 'verbindend' karakter tussen alle partijen. Verschillende waarden, belangen en werkwijzen moeten met elkaar worden verbonden. Leiders moeten hierbij flexibel zijn en kunnen anticiperen op de spanningen die ontstaan waarmee actief rekening moet worden gehouden. Hier is een rol voor proces- en projectmanagement waarbij het procesmanagement draait om effectieve uitvoering door het managen van tegengestelde waarden en belangen. Terwijl het projectmanagement zich richt op de inhoud van het project en meer de efficiëntie bewaakt. Het is de vraag in hoeverre deze mix is terug te zien in de casus en hoe het evenwicht is behouden tussen de waarden effectiviteit, efficiëntie, en legitimiteit. Wanneer duidelijk is hoe dit is vormgegeven in de casus, wordt gekeken hoe dit heeft bijgedragen aan de meerwaarde.

Tabel 9. Leiderschapstijlen Hybride Leiderschap

Type leiderschap	Focus op:
Transactioneel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none">- ruilrelatie; benadrukken eigenbelang- structuur,- efficiëntie- stabiele systemen
Transformationeel Leiderschap	<ul style="list-style-type: none">- betrokkenheid,- motivatie en verhoudingen van medewerkers.- transformeren van cultuur, overtuigingen en attitudes- minder regel gedreven, meer waarden gedreven- Maatwerk en flexibiliteit
Adaptief leiderschap	<ul style="list-style-type: none">- improviseren en experimenteren- ruimte voor onderlinge interactie- nieuwe mogelijkheden en kansen zien- balans tussen identiteit organisatie en innovatie

- Project- en procesmanagement

Definitie

Procesmanagement "het faciliteren van de interactie tussen participerende actoren op het voorkomen van blokkades in de besluitvorming als gevolg van onoverbrugbare kloven tussen actoren" (Klijn & Teisman, 1992, p.13).

Projectmanagement is gericht op de inhoud van een project, waarbij gestructureerd via fases wordt gewerkt binnen vastgestelde kaders naar een gesteld eindproduct.

Tabel 10. Kenmerken proces- en projectmanagement

	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Focus op inhoudelijke analyse problematiek: goede, inhoudelijk onderbouwde projectvoorstellen	Focus op betrokken partijen, belangen, machtsmiddelen, opvattingen, relaties: en hoe partijen bij elkaar te houden.
Kernelement	Inhoudelijke oplossingen	Open proces moet leiden tot gezamenlijke oplossing
Draagvlak creëren	Inhoud initiatief overtuigt iedereen	Met proces: partijen invloed op vormgeving initiatief
Omgaan met dynamiek	Daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming	Open houden opties: initiatief moet aantrekkelijk blijven
Communicatie	Uitleggen en overtuigen van plan. Na besluitvorming	Proces van overleggen en onderhandelen; Besluitvorming is het resultaat
	<p>Verder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Duidelijk vastgestelde kaders: doelstelling, tijdspad, randvoorwaarden en vooraf gesteld eindproduct. - aanpak en besluitvorming verloopt lineair en gestructureerd: gebruik van fases - programma van eisen en doelen, kwaliteitscontroles etc. - Sterke aandacht voor kosten, tijd, organisatie en informatie 	<p>Verder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Open toegang voor actoren in het proces - Belangen actoren zijn transparant - Ruimte voor andere culturen en zienswijzen - Juiste partijen worden benaderd, ruimte voor nieuwe partijen - Ruimte om doelen aan te passen aan ontwikkelingen - Afspraken over besluitvorming - Creatieve competitie - Conflict oplossend vermogen

4.2 Methoden en technieken

Met documentanalyse en interviews wordt gekeken in hoeverre de geoperationaliseerde variabelen terug te vinden zijn in de onderzochte cases.

4.2.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie die in dit onderzoek is gehanteerd is de 'casestudy'. Bij deze veelgebruikte strategie in bestuurskundig onderzoek draait het om de bestudering van een of enkele gevallen (cases). Het empirische onderzoek onderzoekt het onderwerp diepgaand en in de natuurlijke omgeving, vooral wanneer de grens tussen het fenomeen en de context niet overduidelijk is aan te wijzen (Yin, 2009). Hierbij worden vooral kwalitatieve gegevens over het onderzoeksobject verzameld en geanalyseerd (Kort, 2011). Yin (2009) geeft nog andere voorkeurseisen waar dit onderzoek ook aan voldoet: het gebruikt meerdere bronnen voor bewijs via triangulatie, en daarnaast maakt het gebruik van eerder ontwikkelde theoretische kennis welke de dataverzameling en analyse vorm zullen geven (Yin, 2009, p.35). Hierover later meer. Voorts zijn er keuzes gemaakt betreffende het aantal cases, de meetmomenten en onderzoeksmethoden. Uit de doelstelling blijkt dat de studie een vergelijking van cases wil maken, en daarom is ook voor een vergelijkende casestudy gekozen. Door een PPS te vergelijken met een publieke case die beide een vergelijkbare regeling uitvoeren, kunnen meer valide uitspraken gedaan kunnen worden over de werkelijke meerwaarde en de gevolgen en verschillen van leiderschap en verzelfstandiging, dan wanneer er maar één case gedaan zou worden. Bovendien is de keuze voor een casestudy gebaseerd op de doel- en probleemstelling. Het richt zich grotendeels op een PPS, wat vaak als een uniek en complex proces wordt omschreven. Hierbij is het van belang dat er grondig kwalitatief onderzoek gedaan wordt, om zo een diepere analyse te kunnen maken.

Case selectie

Het object van de scriptie is de meerwaarde die door PPS en publieke uitvoering behaald wordt en de verdere invloed van leiderschap en verzelfstandiging hierop. Bij het onderzoeken van cases is het van belang dat er voldoende toegang is tot potentiële data zoals documenten en respondenten (Yin, 2009; Van Thiel, 2007). De scriptie is niet gekoppeld aan een stage bij een organisatie. De praktische uitvoerbaarheid en toegang tot data waren dan ook belangrijke selectievoorwaarden. Alle respondenten die benaderd zijn, bleken bereid tot medewerking en tot het leveren van extra (interne) documenten. Daarnaast is er een bewuste keuze gemaakt voor heterogene cases; twee 'most different cases'. Heterogene cases worden gekozen wanneer een onderzoeker zich richt op variatie tussen de cases en verklaringen daarvoor (Van Thiel, 2007). Deze keuze komt voort uit de veronderstellingen dat er geen gelijke bevindingen worden verwacht, en juist de verschillen waargenomen en verklaard moeten worden. Beide cases zijn daarnaast inhoudelijk interessant aangezien de VROM inspectie (2011) het beleid leerzaam acht voor „ruimte voor ruimte“-principes in heel Nederland waarbij provincies actief, via PPS, rommelzones willen saneren en herinrichten (VROM Inspectie, 2011). Hierbij wordt al de voorkeur aan een PPS uitgesproken. Deze scriptie zal dus kijken wat er van beide cases te leren valt ten aanzien van de meerwaarde van een PPS.

4.2.2 Onderzoeksmethoden

Inhoudsanalyse

Voor het analyseren van documentatie is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Het is grotendeels primair materiaal, dat is geraadpleegd via openbare bronnen zoals internet. Daarnaast is er ook veel

gebruik gemaakt van documenten die beschikbaar zijn gesteld door contactpersonen en respondenten zoals het ontwikkelingsbedrijf in Brabant en de provincie Overijssel. Deze bronnen kunnen een neerslag zijn van gedrag van betrokkenen waarbij de inhoud gekleurd kan zijn (van Thiel, 2007). Hier is rekening mee gehouden in de beoordeling van dergelijk materiaal. Daarnaast wordt getracht dit te ondervangen door andere externe, onafhankelijke onderzoeken en evaluaties te raadplegen om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen. De gebruikte documenten voor analyse zijn ambtelijke documenten zoals beleidsnota's, ambtelijke rapporten, voortgangrapportages, evaluaties maar ook expert rapporten, krantenartikelen, persberichten, uitspraken van bestuursrechter, etc. Een specifiek overzicht van gebruikte bronnen per casus is te vinden in Bijlage 4.

In deze documenten is onderzocht welke kenmerken van variabelen uit de operationalisering terugkomen. Tot slot vormt het een belangrijke aanvullende methode op de interviews. Informatie kan worden vergeleken en gecontroleerd met andere bronnen, wat het beter mogelijk maakt valide conclusies te trekken (Yin, 2009).

Interviews

De methode interviewen is gekozen omdat hiermee inzichtelijke verklaringen kunnen worden gegeven, het kan ervaringen uit het verleden terug halen, expert informatie binnenhalen en beschrijvingen van gebeurtenissen verzamelen die anders niet te vinden zouden zijn (Lindhof & Taylor, 2010). Er zijn 'semigestructureerde' interviews gehouden. Hierdoor kan worden doorgevraagd en ontstaat een natuurlijker gesprek wat beter de mogelijkheid geeft voor een diepere analyse (Yin, 2009). Wel zijn er vaste vragen per variabele bij beide cases getoetst, zodat de interviews en uitkomsten beter vergelijkbaar zijn. De vragen zijn gesteld met de interviewhandleiding in Bijlage 1 en 2, waarbij de vragen zijn afgeleid van de theoretische variabelen (Van Thiel, 2007:107).

Er moet wel rekening worden gehouden met zwakheden van deze methode zoals bias (bij zowel onderzoeker als respondent), onnauwkeurigheden en het gebrek aan reflectie (sociaal-wenselijke antwoorden) (Yin, 2009). Om gekleurde informatie en bias zoveel mogelijk te voorkomen, is er getracht een relevante variëteit aan te brengen in de geïnterviewde personen. Diverse personen, met uiteenlopende functies, van verschillende partijen. De respondenten zijn gekozen op basis van hun rol en betrokkenheid bij het besluitvormingsproces en uitvoering. In de PPS casus is van alle partijen een persoon geïnterviewd. Het liefste diegene die het langste actief betrokken is geweest bij de PPS (vele gedurende het héle traject). Bij de provincie zijn beide projectleiders geïnterviewd gezien de recente omslag in de samenwerking waarbij ook de bezetting vanuit de provincie wisselde. Heijmans-IBC is niet benaderd gezien de minimale betrokkenheid en de snelle terugtrekking uit de PPS.

In Overijssel is na een oriënterend gesprek bij de provincie gekozen om respondenten te kiezen uit de gemeenten waar de problematiek speelt en de Rood voor Rood regeling daadwerkelijk wordt toegepast. Bij beide cases zijn geen interviews gehouden met andere betrokkenen zoals burgers, boeren, belangengroepen etc. De betrokkenheid van deze groepen is via de respondenten getoetst. Deze aanpak valt te kwalificeren als arbitrair. Echter, is hier voor gekozen omdat eerdere (externe) evaluaties wel op betrokkenen gericht waren en dus ook gebruikt zijn (Adams, 2010; Arcadis, 2008; Lansink, 2012). Met bovenstaande afwegingen is getracht een eenzijdig beeld te voorkomen. De interviews zijn naar voorkeur face-to-face afgenomen en anders telefonisch. Zo wordt de respondenten gevraagd naar hun eigen perceptie van kwaliteit van de uitkomsten, draagvlak onder belanghebbenden etc. Deze aanpak is arbitrair te noemen omdat door specifieke betrokkenheid een vertekend beeld kan worden gegeven van de uitkomsten (Steijn, Edelenbos, Kort, Van Twist, 2006). Echter, uitkomsten als

‘Ruimtelijke kwaliteit’ blijven zeer uiteenlopend en subjectief ongeacht welke partij men als vertrekpunt neemt (Smit, 2009; Steijn, Edelenbos, Kort, Van Twist, 2006). Er is geprobeerd dit te ondervangen door veel te vergelijken met schriftelijke bronnen, secundair onderzoek en eerdere evaluaties van de regelingen.

4.2.3 Werkwijze

Als voorbereiding zijn eerst oriënterende gesprekken geweest bij beide cases zodat duidelijk werd waar het onderzoek zich verder op kon focussen. Uit de theorie is een conceptueel model gevormd met variabelen. Hieruit zijn theoretische veronderstellingen gemaakt, welke in de cases kunnen terugkomen. Omdat de werkelijkheid weerbarstiger is dan de theorie, worden deze ‘getoetst’ aan de praktijk. Dit zijn echter geen strikte hypothesen, maar vormen meer een focus voor de exploratie van de theorie in de cases. Via de empirische analyse worden deze verwachtingen genuanceerd, gespecificeerd of verhelderd. Daarnaast zijn er exploratieve elementen zoals het ophelderen van het stuklopen van de PPS. Om al deze facetten te onderzoeken is in het empirisch onderzoek aan 12 respondenten een vragenlijst afgenomen. Met grotendeels gelijke vragen, maar per casus ook andere vragen, omdat de focus anders is. Alle interviews zijn letterlijk uitgewerkt in transcripten. Vervolgens is deze empirische data gecodeerd op latente wijze waarna categorieën zijn gevormd. Deze werden getoetst aan de operationalisatie en dus de variabelen. Uiteindelijk zijn de variabelen uit het conceptueel model gebruikt om een verklaring te geven voor de empirisch waargenomen data.

4.2.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor de kwaliteit van een casestudy. Hierboven zijn al enkele stappen benoemd welke dit moeten waarborgen. Hierbij is het belang van de opzet van het onderzoek en de omgang met de methodologische complexiteit daarvan ook belangrijk (Kort, 2011). Daarom is de opzet van het caseonderzoek zoveel mogelijk geoperationaliseerd en is de keuze voor de cases duidelijk gemotiveerd. Om de validiteit verder te verhogen is gebruik gemaakt van triangulatie; het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2007). Ten eerste worden er meerdere onderzoeksmethoden gebruikt: documentenanalyse en interviews. En daarnaast is bij de ‘interviews’ triangulatie toegepast door in beide cases diverse betrokken actoren uit verschillende partijen te interviewen. Respondenten waren rechtstreeks betrokken bij de regeling, en in beide cases worden verschillende partijen benaderd, die bovendien in verschillende fases betrokken waren. Door naast de verhalen van respondenten veel andere bronnen zoals secundair onderzoek, artikelen en publicaties te analyseren, is getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek verder te verhogen. Ook een terugkoppeling naar de respondenten draagt hier aan bij.

5. Resultaten

Per casus zijn de inhoudelijke, financiële, proces en externe resultaten weergegeven. Daarnaast worden de resultaten en invloed van leiderschap voor elke case geschetst. Vervolgens worden in het analyse hoofdstuk de cases op deze punten vergeleken zodat een eventuele meerwaarde kan worden waargenomen.

5.1 Ruimte voor Ruimte Brabant

5.1.1. Inhoudelijke resultaten

Vanwege het grote subsidiebedrag heeft de provincie besloten private partijen te betrekken bij het RvR beleid. Een tender is uitgeschreven en een consortium werd gekozen. Vervolgens is aan een samenwerkingsovereenkomst gewerkt. In een half jaar tijd is de hele Ruimte voor Ruimte constructie opgezet waarbij de organisatiestructuur, rolverdeling alsook de samenwerking, verantwoordelijkheidsverdeling, precieze werkwijze etc. is bepaald. Marktpartijen werden dus betrokken in de ontwerpfase van het precieze provinciale RvR beleid. Bijbehorende doelen waren:

- Provincie: Verkrijgen van middelen ter financiering van uit te keren sloopvergoedingen door risicodragend en op politiek aanvaardbare wijze deel te nemen in de exploitatie van de bouwcontingenten. Het realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst bij de ontwikkeling van kavels is het uitgangspunt.
- Consortium: Het op een bedrijfseconomische verantwoorde wijze initiëren, managen, (doen) ontwikkelen van de ruimte voor ruimte kavels en het aldus realiseren van een maximale opbrengstwaarde.
- Partijen: het realiseren van een zodanig cash-flow surplus dat na aftrek van alle kosten de ontwikkeling en de verkoop van de kavels een redelijk rendement oplevert (Provincie Noord-Brabant, 2005).

De gekozen PPS oplossing voor RvR is in het begin uniek en redelijk innovatief in Nederland. Echter, geven respondenten aan dat de gekozen werkwijze en uitgevoerde oplossingen lang niet altijd vernieuwend of innovatief waren.

Effectiviteit

Vanuit de provincie is het doel enerzijds het verkrijgen van financiering en anderzijds het bewerkstelligen van een kwaliteitsimpuls op het platteland. De kwaliteitsimpuls lijkt er te zijn gekomen. 1.850.000 m² aan stallen is gesloopt met de eis dat er alleen wordt teruggebouwd op een verantwoorde manier aan de randen van dorpen. Zodat ook daar de stedelijke bouwkundige kwaliteit verhoogd wordt (Den Hartog, 2006). Het ontwikkelingsbedrijf zet de kavels voornamelijk als luxe buitenwoningen in de markt met als gevolg dat huizen geen simpele cataloguswoningen worden. Onderzoeksrapporten concluderen dat op nagenoeg alle locaties het streven naar ruimtelijke kwaliteit verantwoord is ingevuld. Het terugverdienen van sloopvergoedingen blijkt niet ten koste te gaan van de ruimtelijke kwaliteit (Provincie Noord-Brabant, 2006a; Provincie Noord-Brabant, 2006b). CDA gedeputeerde Paul Rupp merkt op dat ook een maatschappelijk probleem is aangepakt. Zonder de stallensloop was het platteland verloederd met allerlei illegale activiteiten in het buitengebied als gevolg (Adams, 2010). Daarnaast is de provincie er in geslaagd de benodigde financieringsmiddelen te ver-

krijgen. Met de PPS is alleen 28% van de voorfinanciering van de stallensloop betaald door de provincie. Tot slot zijn er de bijbehorende landelijke doelen van het RvR beleid zoals een lichte sanering van de veehouderij en het terugdringen van de uitstoot van fosfaat. Ook aan deze doelen lijkt het te hebben bijgedragen (o.a. Adams, 2010).

De concrete doelstelling voor de BV/CV is het ontwikkelen van woningbouwkavels in het buitengebied. Naast bovengenoemde (behaalde) kwalitatieve doelstellingen hoort hierbij een kwantitatieve doelstelling. In de twee tranches moesten 2700 kavels worden ontwikkeld, waarvan 1000 in de eerste tranche en 1700 in de tweede tranche. Voor tranche 1 was het doel alle kavels te ontwikkelen en verkopen in 2013. Door een langere doorlooptijd, de economische crisis en een concurrerende regelingen zijn deze doelstellingen niet behaald. Voor de tweede tranche is het doel deze af te sluiten in 2022 waarna ook Ruimte voor Ruimte zal worden opgeheven. Betrokkenen voorspellen dat dit waarschijnlijk ook langer gaat duren. Ondanks het niet behalen van deze kwantitatieve doelstellingen, geven alle partijen aan tevreden te zijn over de resultaten in tranche 1 en het begin van tranche 2. Meermaals wordt hierbij ook gewezen op de te ambitieuze prognoses en de praktijk die weerbarstiger bleek. "Achteraf waren we wat optimistisch. We dachten sneller locaties te hebben" J. Nijhof, directeur Grontmij (Ton, 2010).

Het lange tijd goed draaien van het ontwikkelingsbedrijf heeft grotendeels geleid tot het behalen van de overige doelstellingen van partijen. Grontmij en BNG hebben zolang zij betrokken waren naar tevredenheid omzet kunnen genereren door hun diensten en expertise beschikbaar te stellen. Ook NIBC die een goed rendement als doelstelling had, heeft lang met tevredenheid inhoudelijke resultaten behaald. Heijmans-IBC was de eerste partij die zijn doelen niet kon behalen in de PPS. De projectmatige ontwikkeling waarmee zij wilden verdienen bleek door de vele 'zelfbouw' nauwelijks mogelijk. Tijdens de eerste tranche hebben zij zich in 2005 laten uitkopen door de overige partijen.

Ook voor de andere partijen blijken de doelstellingen moeilijker te behalen in tranche 2. De crisisjaren hebben vanaf ongeveer 2008 een negatieve invloed. Aanvankelijk is dit beperkt: de afzet van kavels daalt van 150 in 2009 naar 100 kavels in 2010. De positionering blijft relatief sterk (Teisman, 2012). De aanhoudende zwakke woningmarkt laat de verdere verkoop echter verder dalen. Na winstgevende jaren gaat het bedrijf in 2012 en 2013 verlies draaien. Bovendien bleken projecten langer te duren dan verwacht. Het contract veronderstelt dat locaties in 2 ½ jaar tot ontwikkeling komen. Maar in de praktijk blijkt de gemiddelde doorlooptijd 4½-5 jaar, ondanks gebruik van parallelle planvorming (Teisman, 2012). Ook wordt het beoogde rendement van 20% nergens gehaald. De economische crisis zet dit rendement nog verder onder druk. Toch wordt in beide tranches nog een positief rendement gehaald. Om de opties van locaties beter te laten verlopen is er in Tranche 2 voor gekozen dat de provincie samen met gemeenten op zoek gaat naar locaties en die aanlevert. Ook is er in deze moeizame jaren door alle partijen volop gezocht naar alternatieven zoals andere, goedkopere huizen of bouwmethoden. Bovendien hebben partijen voor deze tranche hun kennis gedeeld en hebben een andere, gunstigere financieringsvorm opgezet; een renteswap. Hierover meer bij de financiële resultaten.

Vertragingen

Procedures en werkzaamheden lopen parallel tijdens de verschillende stappen van woningbouwontwikkeling. Toch ontstaan verschillende vertragingen die ook zorgden voor een langere doorlooptijd. Een belangrijke en veelgenoemde reden was de stoeve medewerking van Gemeenten. De urgentie van de RvR regeling verdween en gemeenten hadden geen financieel belang. Dit werd alleen maar

versterkt met de verruiming van het woningbeleid met nieuwe regelingen waarbij gemeenten zelf kavels in het buitengebied konden ontwikkelen en verkopen. Daarnaast ontstond er vertraging door weerstand vanuit de omgeving zoals bedrijfseigenaren en/of omwonenden. Omwonenden hebben vaak bezwaar tegen nieuwe woningen. Moeizaam overleg was nodig om een overeenkomst te vormen welke voldeed aan de eisen van andere partijen en bijvoorbeeld een goede balans vond tussen bedrijfsbelangen en natuurbelangen (Provincie Noord-Brabant, 2006b). Het indienen van bezwaren, zienswijzen of planschade heeft vaak plaatsgevonden en zorgde voor veel vertraging. Ook kon er intern vertraging ontstaan wanneer er niet unaniem werd ingestemd met een project door de Raad van Commissarissen. Extra overleg met gemeenten is dan nodig om plannen aan te passen. Echter, tegenover de vertragingen waren er ook projecten die wel snel verliepen. Daarbij zijn er ook projecten geweest waarbij het gebruik van Ruimte voor Ruimte juist een meerjarige stagnatie van een eerder plan heeft doorbroken (Provincie Noord-Brabant, 2006b).

Ondanks een langere doorlooptijd wordt Tranche 1 door alle partijen als succes gezien en voldeed het aan zowel het gemeenschappelijke doel als de individuele doelen. Gevraagd naar de inhoudelijke effecten en resultaten zijn alle partijen dan ook erg positief. De invloed van de crisis en concurrerende regelingen door verruiming van het woningbouwbeleid zorgt echter voor tegenvallende verkoop met bovendien een veel lager rendement. Er kan op een gegeven moment niet meer aan de belangen worden voldaan van de private partijen Grontmij en NIBC. Deze worden uitgekocht, evenals BNG later in het proces. In dat gedeelte van het proces zijn partijen minder te spreken over de inhoudelijke resultaten. Hierover meer bij de proces resultaten. Toch benadrukken alle partijen dat hiervoor goede resultaten zijn behaald, en ook terugkijkend geven alle partijen aan tevreden te zijn met de behaalde inhoudelijke resultaten.

Werknemers bij het ontwikkelingsbedrijf zijn ingehuurde krachten en worden per fase werknemers van de betrokken partijen ingehuurd. Zij waren preferred suppliers. Grontmij leverde daardoor de projectleiders en ingenieurs die bestemmingsplannen maakte. BNG Gebiedsontwikkeling leverde vooral capaciteit op het financiële vlak zoals controllers en planeconomen die de woningbouwplannen toetsen op financieel gebied. Personen van de provincie Noord-Brabant waren vooral betrokken bij het verwerven van gebieden. Het bouw- en woonrijp maken werd in eerste instantie gedaan door Heijmans en IBC. Maar na het vertrek van deze partij wordt dit werk aanbesteed. Elke partij levert door het verrichten van zijn core business een bijdrage aan het project. Deze kennis inhuren via betrokken partners borgt continuïteit en kwaliteit en bevordert succes (Teisman, 2012). Alle respondenten geven ook aan dat dit de kracht van de PPS was en dat er ook vertrouwen was in elkaars expertise en deskundigheid.

Tabel 11. Inhoudelijke resultaten Noord-Brabant

Indicatoren	Kenmerken
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid private actor in eerste fasen proces leidt niet direct tot snellere uitvoering. • In tranche 1 en eerste deel Tranche 2 sluiten resultaten aan op behoeften alle partijen. • Bijdrage partijen komt vanuit hun core business: levert inhoudelijk sterk product op.

	<ul style="list-style-type: none"> • Effect van outputeisen blijkt kleiner dan verwacht, maar is wel naar tevredenheid van alle partijen. <p>Dit verandert in tranche 2: resultaten worden minder en tevredenheid over effect daalt.</p>
Innovatieve oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> • Marktpartijen al in de ontwerpfase betrokken bij het project • Gekozen oplossing PPS voor RvR in begin uniek en innovatief. • Gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn lang niet altijd vernieuwend • Het creatieve en innovatieve vermogen van marktpartijen wordt soms benut. Private partijen bereid innovatief en creatief mee te denken: bv. oplossingen voor ander soort huizen, ontwikkeling renteswap. • Oplossing was in het begin niet tot stand gekomen zonder PPS.
Vertragingen	<ul style="list-style-type: none"> • Partijen in vroeg stadium bij elkaar om Ruimte voor Ruimte constructie te ontwikkelen • Procedures en werkzaamheden lopen parallel • Werkzaamheden blijken niet binnen tijdslijnen te passen: doorlooptijd blijkt langer (4,5 i.p.v. 2,5 jaar). • Actoren zijn akkoord over aanpak van werk. Verdeeld naar competenties van partijen. • Er is onderling vertrouwen in elkaars deskundigheid en competentie
Kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke criteria Provincie leiden tot ruimtelijke kwaliteit op kavels • Bedrijf produceert voornamelijk kavels met luxe buitenwoningen waardoor geen simpele cataloguswoningen gebouwd worden.

5.1.2. Financiële resultaten

Zoals eerder vermeld is het doel van de PPS om op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze het geïnvesteerde geld voor de stallensloop terug te verdienen door het ontwikkelen van woningbouwka- vels. Hierbij werd een rendement van 20% verwacht. Uit de jaarrekeningen en resultaatoverzichten bleek al snel dat in zowel de eerste als de tweede tranche dit percentage niet wordt gehaald. In de eerste tranche lag dit variërend zo rond de 15, 16, 17% met een gemiddelde van 13%. Het rendement in de tweede tranche ligt veel lager, soms rond de 2,5%. Mede door de economische crisis vanaf 2008, dit soms ook tot lagere kosten leidde dan eerder begroot, zoals lagere sloopkosten (Omroep Brabant, 2009). Toch leidt de zwakke woningmarkt vooral in 2012 en 2013 tot verlies. Bovendien zorgt de lan- gere doorlooptijd tot hogere kosten. Tot nu toe is ongeveer 150 miljoen opgehaald waar altijd een rendement op werd gehaald. Toch ligt er nu nog een opgave om 103 miljoen terug te verdienen (Pro- vincie Noord-Brabant, 2015).

Efficiëntie

Het vormen van een PPS en een ontwikkelingsbedrijf via een BV/CV constructie is niet de goedkoopste optie voor de Provincie. Het opzetten en draaiende houden van deze externe projectorganisatie (CV/BV) kost meer geld dan wanneer één partij het zelf uitvoert. De betrokken projectleider zei in 2010, toen de kaververkoop al daalde, over de PPS: "Vier jaar geleden was het een voor de hand lig- gende keuze, maar als we nu zouden beginnen, is het niet ondenkbaar dat de beslissing anders uit- valt", "Het is toch een vorm van gedwongen winkelnering." (Ton, 2010). De constructie met private partijen leidt volgens hem tot hogere kosten dan wanneer de provincie de kavels zelf had ontwikkeld. Er is extern georganiseerd en het ontwikkelbedrijf heeft een eigen kantoor met ingehuurd krachten.

Veel activiteiten die niet tot de corebusiness behoren worden uitbesteed. Daarnaast werden per project arbeidskrachten ingehuurd via de private partners. Na de exit van Heijmans/IBC wordt het bouwen woonrijp maken aanbesteed. Bovendien werd wel eens een projectleider van buitenaf ingehuurd om zo de prijs en kwaliteit te vergelijken met Grontmij en BNG. De externe uitbesteding kan soms duur kan zijn maar kan tegelijkertijd efficiënt worden afgesteld op de hoeveelheid werk en daarnaast worden beëindigingskosten voorkomen. De PPS constructie was dus niet de goedkoopste optie, maar het behalen van rendement voor alle partijen is een indicatie dat er kostenefficiënt werd gewerkt. Partijen bevestigen dit en benadrukken de aandacht voor de kostenefficiëntie bij zowel de projecten alsook in de organisatiestructuur. Zoals de directeur aangaf: *“Het is allemaal kosten op sterfhuis die we maken... dus het moet allemaal efficiënt en goedkoop.”*. Alle betrokkenen waren zeer te spreken over de interne organisatie en governance structuur. De jaarlijkse onafhankelijke accountant adviezen hierover zijn positief geweest. Wel is in onderling overleg, en door druk vanuit het provinciebestuur, besloten de salarissen en bonussen te verlagen of af te schaffen (BN De Stem, 2009).

Inzet financiën

Daarbij had de PPS een hoge inzet van financiën. De financiële inbreng van private partijen maakte het voor Provincie mogelijk de voorfinanciering rond te krijgen. Het grote bedrag aan sloopsubsidies leidde namelijk tot het voornemen de voorfinanciering van de stallensloop voornamelijk uit de markt te halen. Dit is grotendeels gelukt en slechts 28% is door de Provincie zelf betaald. Hierbij geven respondenten aan dat de voorfinanciering anders niet rond had gekomen. Hier hebben private partijen een eventueel financieringstekort terug gedrongen. Dit gebeurde verder ook in tranche 2 toen aandeelhouders geld moesten bijstorten. De tegenvallende verkoop en lange doorlooptijd dwongen partijen om achtergestelde leningen te versterken. Dit gebeurt uiteindelijk, maar nadat een andere financieringsvorm is opgezet (Teisman, 2012). Er wordt een financiële swap gemaakt: de up front betaling aan de provincie wordt vervangen door betaling achteraf per goedgekeurd plan. Zo blijft het geld langer bij de provincie, die gunstigere kan lenen dan private partijen (Teisman, 2012). Partijen gebruiken elkaars expertise en mogelijkheden en de banken geven aan dat hier veel geld mee verdiend is.

Risicospreiding

De PPS constructie had verder een aantrekkelijke risicospreiding voor de Provincie. De partijen hadden ongeveer een gelijk aandeel in de PPS waarbij het financiële risico ongeveer gelijk verdeeld was. Het spreiden van het financieel risico was een belangrijke meerwaarde om te kiezen voor een PPS blijkt uit beleidsdocumenten en interviews met beide provinciale projectleiders. Daarnaast bood de PPS de mogelijkheid een strikte scheiding te maken tussen de provincie met de publieke rol en de provincie met het private contract (Ton, 2010). *“Extra steun aan private partijen, daar hebben ze echt voor willen waken dat dat niet gebeurt. Eigen broek ophouden, zelf het spel spelen.”* Ook bij de structuur van het bedrijf is hier rekening mee gehouden. Een BV/CV constructie is opgesteld met in de BV de aandeelhouders en in de CV de vennoten. Met daarnaast de commissarissen, welke uit het bedrijf van de aandeelhouders kwamen of die op verzoek van de aandeelhouders als commissaris werd aangesteld. *“Op papier was dat gescheiden maar in werkelijkheid werk je gewoon samen natuurlijk.”* Bij de Provincie is echter altijd een onafhankelijke commissaris aangesteld, zodat niet iemand uit het provinciehuis op die stoel zou zitten. Nu de aandelen van Grontmij, NIBC zijn opgekocht en ook BNG zich laat uitkopen komt het financiële risico weer bij de provincie te liggen.

Prijsniveau

Het prijsniveau van de kavels bleek in het begin 'marktconform' aangezien kavels snel verkochten. Echter kwam dit deels door het zeer restrictieve beleid voor woningbouw in het buitengebied waarvoor Ruimte voor Ruimte CV als enige partij kon bouwen in het buitengebied. Na vijf jaar wordt het restrictieve woningbouwbeleid verruimd met o.a. de ontheffingsregeling 'Bio-woningen' (Teisman, 2012). Gemeenten kregen binnen de ruimtelijke ordening van de provincie voor buitengebied ook de mogelijkheid zelf kavels te ontwikkelen. Het ontwikkelingsbedrijf kreeg concurrentie van deze regeling. Enerzijds omdat het voor gemeenten financieel aantrekkelijker was zelf te ontwikkelen waardoor het moeilijker werd voor het ontwikkelbedrijf om kavels bij gemeenten te strikken. Anderzijds, omdat de andere kavels goedkoper waren omdat het ontwikkelbedrijf een bouwtitel van 130-140.000 euro per kavel aan de Provincie moest betalen (Lodewijks, 2014; Provincie Noord-Brabant, 2015). Private partijen en de directie zagen hierin een directe concurrent die de markt betreedt en toenmalige directeur Hans Dona gaf aan dat dit de verwerving van kavels afremt (Dan Hartog, 2006). Hierover meer bij de proces resultaten. Door de directeur werd hier financiële flexibiliteit gemist vanuit de overheid voor het aanpassen van de titelprijs die volgens deze partij te hoog lag voor de toenmalige markt. "Die flexibiliteit vind je wel bij ondernemers, bij wijze van spreken bij de bakker op de hoek zeg maar, maar ja, de provincie wilde daar niet aan."

De provincie laat in een laatste persbericht van oktober 2015 weten dat met de huidige constructie zonder private partijen er meer flexibiliteit is kavels marktconform uit te geven (Provincie Noord-Brabant, 2015).

Overige resultaten

Verder blijkt de kennis en kunde van partijen benut om financiële voordelen te behalen. Bij het opzetten van de renteswap, maar ook in verschillende fases van de woningbouwontwikkeling. Werknemers van betrokken partijen werden specifiek ingehuurd voor het deel van het proces waar zij de meeste expertise hadden. Naast een geclaimde betere effectiviteit, geven sommige respondenten aan dat dit de faalkosten zo laag mogelijk hield. Plannen waren inhoudelijk sterk waardoor projecten vaak doorgang konden vinden. Het mijden van faalkosten speelt ook bij het uitreden van partijen. Zo is er bij Grontmij gekozen voor een uitloopcontract van 4-5 jaar met hierin nog af te ronden opdrachten. De directeur geeft aan dat op deze manier de kennis en kunde die er was, niet wegloopt om zo grote faalkosten bij een nieuwe partij te voorkomen.

Ten slotte blijken de fricties voornamelijk op het financiële vlak te liggen. Alle partijen geven aan dat er geen problemen waren in de PPS totdat de financiële situatie veranderd. De crisis laat de verkoop en het rendement dalen, en ook de concurrerende regelingen hebben negatieve invloed. Zowel de huidige als de vorige projectleider geven aan dat dan de belangen uiteen gaan lopen. "(...), in onzekere tijden willen private partijen toch zo veel mogelijk financiële garanties van de overheid." (Ton, 2010). In het interview van dit onderzoek gaf de respondent dit ook aan. Er moest meer geld worden bijgelegd en het rendement nam verder af. Private partijen wilden verder met garanties vanuit de overheid. Echter zag de projectleider zo de meerwaarde van de risicoverdeling wegebben. Beide projectleiders geven daarnaast aan dat het belang van rendement voor de provincie ontbrak. "het maakt voor ons niet uit of een kavel nou 110.000 of 120.000 euro opbrengt, terwijl dat voor een commerciële organisatie natuurlijk wel belangrijk is." Wel heeft de meerwaarde van het aparte ontwikkelingsbedrijf nooit ter discussie gestaan. "daar is een provincie niet op ingericht. Wij kunnen niet even een paar honderd kavels aan de man brengen. Daar heb je kennis en expertise vanuit de markt bij nodig.". Vandaar ook

dat er in de toekomst hoogstwaarschijnlijk wordt doorgegaan met het ontwikkelingsbedrijf met de Provincie als enige aandeelhouder (Provincie Noord-Brabant, 2015).

Tabel 12. Financiële resultaten Noord-Brabant

Indicatoren	Kenmerken
Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> • Veel aandacht voor efficiënte inzet geld, tijd en arbeid. • Opzetten BV constructie kost meer geld dan zonder • Binnen ontwikkelingsbedrijf veel aandacht voor beheren van kosten, tijdframes en scope.
Inzet financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Private partijen spelen rol in terugdringen financieringstekorten. Zowel in begin als gedurende het proces. • Mogelijkheid tot realisatie door inbreng private financiën
Budgetoverschrijding	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden vallen duurder uit dan begroot door langere doorlooptijd waardoor rentelasten hoger liggen. • Uitbreiding van budgeten heeft plaatsgevonden
Risicospreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijke risicoverdeling tussen publiek en privaat op basis van competentie • Een integrale benadering reduceert kosten en risico's voor de actoren afzonderlijk • Kwaliteit wordt getoetst door onafhankelijke deskundigen • Met het uitkopen van private partijen ligt het risico nu echter bij Provincie
Prijsniveau	<ul style="list-style-type: none"> • Prijzen in het businessplan waren met verruiming beleid buitengebied niet meer marktconform • Door scopeverbreiding dragen private partijen bij in de bekostiging van het project • De kavels worden niet goedkoper gerealiseerd door de PPS

5.1.3. Proces resultaten

Ontstaan en Tranche 1

Het begin van het proces bestond uit het vormen van de samenwerkingsovereenkomst. Hierbij moest met verschillende partijen de Ruimte voor Ruimte constructie worden vormgegeven. Alle partijen gaven aan dat dat een uitdagend en intensief proces was. Zoals een respondent aangaf: “..je komt allemaal van een ander bedrijf met een andere, werkcultuur zeg maar, dus dat brengt spanningen met zich mee. Partijen die gewoon gewend waren anders te werken...”. Maar partijen stellen dat het begin van het onderhandelingsproces open was met ruimte voor andere belangen en zienswijzen. De provincie had een belangrijke rol waarbij zij werd vertegenwoordigd door een gedeputeerde. Er was een faciliterende strategie van de provincie waarbij actoren open waren over hun belangen en elkaars wederzijdse afhankelijkheid erkenden. Uiteindelijk is na een jaar het contract getekend waarin de individuele belangen en nevendoelestellingen van betrokken partijen helder zijn vermeld. Betrokkenen zijn er zeer over te spreken en noemen het een heldere, goede basis waarin de onderlinge activiteiten waren opgenomen en waar de samenwerking was uitgetekend. Het onderscheidde de verschillende belangen en verantwoordelijkheden, en legde de verbinding naar het gemeenschappelijke doel. Het contract vormde daardoor ook gelijk het aanspreekpunt voor de directie om partijen op een goede manier te wijzen op gemaakte afspraken en doelstellingen. Veel respondenten gaven aan dat dit een belangrijke basis was voor het verdere samenwerkingsproces in Tranche 1. Ook door de sterke combinatie van kennis en ervaring van de verschillende actoren. Het onderbrengen van verschillende fases

bij partijen zorgde ervoor dat men op elkaars expertise kon aanspreken. De constructie was zo uiteindelijk naar tevredenheid van publieke en private partijen waarbij meerdere doelstellingen behaald konden worden. Er ontstond een interessante PPS van overheid, advieswereld en bank die zorgden voor een gevarieerde organische groei (Teisman, 2012).

Niet alleen de inhoudelijke resultaten, maar ook het proces van Tranche 1 wordt door alle partijen als succes gezien. Verschillende belangen konden worden verenigd en behartigd en er was tevredenheid over de aanpak en resultaten. Men was overtuigd dat men elkaar nodig had en het vertrouwen in elkaars kwaliteit was er. Zoals gezegd stapte Heijmans/IBC in 2005 al snel uit de PPS omdat zij met projectmatige bouw hun doelstellingen niet konden realiseren en last had van de bouwaffaire (Herbert, 2005).

Tranche 2

In Tranche 2 komen er meer spanningen in het proces. De overeenkomst hiervoor wordt in 2005 getekend, en tranche 1 is dan nog niet afgerond. De economische crisisjaren hebben een sterk negatieve invloed; de verkoop daalt vanaf 2008, het rendement daalt, en na goede winstgevendende jaren gaat het bedrijf in 2012 en 2013 echt verlies draaien. Aandeelhouders moesten bijstorten en achtergestelde leningen moesten versterkt worden. Bovendien begonnen er problemen te spelen rond het nakomen van verplichtingen in de overeenkomst.

Zoals eerder vermeld is een belangrijke kwestie de verruiming van het woningbouwbeleid in de provincie. Gemeenten konden zelf geld verdienen met kavelontwikkeling die bovendien goedkoper waren dan RvR kavels. Private partijen en de directie zien hierin een directe concurrent die de markt betreedt en toenmalig directeur Hans Dona gaf aan dat het de verwerving van kavels afremt (Dan Hartog, 2006). Toch wordt dit 'gevaar' in het begin niet als zodanig herkend door private partijen. Zij stemmen in met de nieuwe samenwerkingsovereenkomst waarin een mogelijke versoepeling van het woningbouwbeleid staat opgenomen. Hoewel de invloed hiervan in het begin mee lijkt te vallen, zien directie en private partijen gedurende het project dit steeds meer als concurrentie. De directie agendeerde deze kwestie later bij de Raad van Commissarissen, aandeelhouders en provincie. De contractuele garantie op continuïteit in beleid blijkt niet toereikend om dit provinciale beleid te wijzigen (Teisman, 2012). De directie neemt echter na een periode van 4/5 jaar het besluit om het formeel juridisch aan te kaarten bij de Provincie. Een extra aandeelhoudersoverleg op het provinciehuis volgde, waarbij de huidige directeur aangaf dat Ruimte voor Ruimte niet kon verder gaan met de concurrerende regeling. De provincie heeft uiteindelijk het beleid aangepast, maar gemeenten mochten alle reeds gemaakt plannen uitvoeren.

Daarnaast wijzen sommige partijen op het niet altijd nakomen van de inspanningsverplichting van de Provincie. Zij moesten in Tranche 2 jaarlijks 150 haalbare locaties aandragen, wat niet altijd gebeurde. Dit bleef volgens de directeur zo waarna een beroep is gedaan op de garantiestelling namens de directeur van Ruimte voor Ruimte, de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders. Deze garantie hield in dat bij een lager rendement van 10%, de provincie kan worden aangesproken op de voortgang. Hierbij ontstonden ook meningsverschillen tussen provincie en ontwikkelingsbedrijf over welke kavels potentieel konden en welke niet. De projectleider van de provincie zag projecten zitten waar andere partijen niet mee akkoord gingen. De onderlinge onenigheid hierover vertraagde ook de doorstroom van kavels.

Beëindiging PPS

Deze combinatie van gebeurtenissen en bijbehorende spanningen hebben er voor gezorgd dat de verhoudingen verharde. Volgens de directeur werd 'alles even op scherp gezet.'. De relatie met de provincie werd een 'politiek spelletje': "Ik wist niet wat de echte agenda van de provincie was hoor.". Er was de discussie over de inspanningsverplichting en de concurrentie van verruiming van beleid, terwijl tegelijkertijd meer liquide middelen nodig waren. Zo ontstonden haarscheurtjes in de samenwerking. Vanuit de provincie kwam de vraag wie nog wilde participeren in de PPS en wat de toekomst van het product was. Uit marktonderzoek bleek dat het toekomstig rendement lager zou zijn en er meer kapitaal bij gestort moest worden. Grontmij en NIBC probeerde een business case te vormen, maar hebben vervolgens aangegeven uit de PPS te willen stappen door zich te laten uitkopen. Voor beide private partijen speelde het sterk teruggelopen rendement een belangrijke rol. Daarnaast speelde voor Grontmij dat hun strategie was veranderd: het bedrijf wilde terug naar hun core business als adviesbureau en zo min mogelijk risicodragend in bedrijven participeren. Ook voor NIBC speelde er meer. De bank vond vooral de terughoudende houding van de provincie in de tweede tranche niet prettig meer, gecombineerd met het concurrerende beleid dat de schaarste aantastte waar RvR zich juist op richtte. Daarnaast geven zij aan dat voor NIBC het project al erg lang duurde en zij altijd na een X aantal jaar er mee stoppen en het niet eeuwig door kan gaan. En dat geluid is bij veel andere respondenten terug te vinden. Iedereen geeft aan dat er bijna 15 jaar goed is samengewerkt en dat dat voor een PPS zeer lang is. Respondenten geven aan dat "het momentum niet meer daar was", dat het "mooi was geweest", dat partijen verder wilden of "toe waren aan een andere setting".

Eind 2014 wordt door de Staten ingestemd Grontmij en NIBC uit te kopen waardoor de provincie een meerderheidsbelang kreeg en de doorzettingsmacht verwierf waarmee 'de kans vergroot werd het geïnvesteerde geld terug te verdienen' (Brabant, 2014). BNG gebiedsontwikkeling geeft aan er ook voor het algemeen belang te zijn en te blijven willen helpen met financiering bij gemeenten en provincies. Voorwaarde was wel een goede business case met een redelijk rendement van 10-8%. Daarnaast werd er gesproken over uitwinningsscenario's, beslissingsbevoegdheden, governance afspraken, herziening van titelprijzen etc. Na zes maanden overleg zijn deze partijen niet tot een overeenstemming gekomen. Volgens BNG ook omdat de provincie graag meer wilde sturen op de selectie van projecten om een koppeling te maken met andere belangen in gemeenten. BNG stond hier niet positief tegenover omdat dit onrendabele projecten zou kunnen opleveren. In juli 2015 geeft de provincie aan dat het overleg te weinig oplevert en dat zij een toekomstige samenwerking niet zien zitten. Het komende halfjaar wordt gebruikt om ook deze aandelen over te nemen aangezien de Provincie het ontwikkelingsbedrijf hoogstwaarschijnlijk doorzet. Er ligt nu nog een uitdaging om ongeveer 100 miljoen aan slooppremies terug te verdienen.

Het proces is in de tweede tranche dus onder druk komen te staan. Ondanks het ten einde komen van de PPS, werd het proces en samenwerking door de respondenten grotendeels als prettig ervaren en het vertrouwen in elkaars expertise was groot. Door het vastleggen van de individuele belangen en doelstellingen hadden betrokkenen vanaf het begin een helder beeld hierover. Daarbij stond men vaak open voor andere zienswijzen en belangen. Zeker tijdens vergaderingen met directie en raad van commissarissen konden problemen worden besproken en die werden ook opgelost. *"Dit speelde op verschillende niveaus; kon bij de locatie zijn over bijvoorbeeld de bouw, maar kon ook op een hoger niveau spelen bij bijvoorbeeld een probleem met samenwerking. Maar dit kon eigenlijk altijd wel worden opgelost, er was zeker een probleemoplossend vermogen."* Daardoor konden in een groot deel

van het proces de doelstellingen worden gehaald met een breed draagvlak voor de gekozen oplossingen. Maar dit nam af in de laatste jaren, vooral door externe veranderingen zoals het inzakken van de markt en het verruimde beleid in het buitengebied maar ook door internen problemen met gemaakte afspraken. Deze zorgden voor spanningen tussen de directeur, private actoren en provincie. Een geslaagd arrangement heeft blijkbaar een houdbaarheidsdatum.

Synergie

Partijen hebben opengestaan naar elkaars visie, voor andere oplossingen. De directeur benadrukt dat alle partijen geprobeerd hebben met oplossingen te komen die oorspronkelijk niet van hen verwacht werden. Zo heeft Grontmij zich ingespannen om ook projecten te kunnen aandragen. En heeft NIBC heel veel meegedacht over andere producten die konden worden aangeboden. Dit lukte niet altijd, maar de directeur stelt dat door het proberen en de zoektocht er contact ontstond met bijvoorbeeld beheerders, bouwers en ontwikkelaars waar nu ook mee wordt samengewerkt: *“Die had ik anders misschien nooit gevonden.”* Het ontwikkelingsbedrijf ging tijdens de crisis periode ook veelvuldig op zoek naar andere, goedkopere bouwmogelijkheden. Bijvoorbeeld systeembouwers met kant en klare woningen en villa’s. Om het voor een grotere groep betaalbaar te maken zonder te tornen aan de kwaliteit en uitstraling van de huizen en kavels. Naar eigen zeggen zijn ze zo breder gaan kijken en hebben bijvoorbeeld de samenwerking met Ruimte voor Ruimte Limburg opgezocht om te leren hoe zij alles hadden ingericht. Tot slot is de eerder genoemde renteswap een voorbeeld waarbij de partijen samen tot nieuwe inzichten en oplossing komt.

Overige proces resultaten

De respondenten vinden over het algemeen dat alle juiste partijen zijn benaderd voor het proces waarin de Ruimte voor Ruimte constructie werd bedacht. Toch wijzen alle betrokkenen op de soms moeizame rol van gemeenten. Dit had meerdere oorzaken. In het begin speelde de urgentie van de varkenspest nog. Het beperken van veehouderijen staat op gemeentelijke agenda’s en zij werken mee aan de regeling. Deze druk is echter tijdelijk en het initiële urgentiegevoel verdwijnt. Urgentie is een startconditie, maar bij een doorlooptijd van twintig jaar geen garantie. Ruimte voor Ruimte wordt een gewone projectontwikkelaar (Teisman, 2012). Waar aan het begin 90% van de gemeenten bereid is tot medewerking, blijken later de contracten per locatie bevochten te moeten worden (Teisman, 2012). De verruiming van beleid versterkte dit alleen maar. Ook is het zo dat het terugbouwen van woningen niet hoeft te gebeuren in de gemeente waar ook de stallensloop plaatsvindt, waardoor gemeenten niet gelijk het ‘profijt’ terugzien. Met deze kennis spreekt de directie de wens uit de intentieovereenkomsten een verplichtend karakter te geven. Ook respondenten van private partijen zijn achteraf van mening dat de betrokkenheid van gemeenten een verplicht karakter moest hebben. Zelfs CDA-gedeputeerde Paul Rupp geeft aan: *“De regeling had zo veel sneller en minder stroperig uitgevoerd kunnen worden.”* (Adams, 2010). Ze waren wel gecontracteerd via een bestuurlijk convenant tussen gemeente en provincie, maar dat had een andere reikwijdte dan een mede ondertekenaar van een resultaatverplichting. Daardoor moest er telkens afzonderlijk in onderhandeling gegaan worden. *“Een projectleider van Grontmij moet er dan aan trekken en ook de directie van RvR, om dan als het niet echt loopt binnen zo’n gemeente, te kijken of die kar niet op een andere manier kon worden losgetrokken.”*, *“De provincie moest ze vaak ‘verleiden’ mee te doen”*. Dit leverde vaak vertragingen op wat weer tijd en geld kostte. Echter vraagt een private partij zich wel af hoe dit vorm had moeten krijgen, *“Aankomen met een contract, met bijv. verplichtingen en boetes, daar zijn ze sowieso niet zo aan gewend in het publieke domein. Dus het had misschien wel beter gekund, maar je kunt je ook afvragen of dat wel uitvoerbaar zou zijn geweest.”*

Daarnaast had het politieke klimaat duidelijk invloed op de uitvoering van de regeling. Verkiezingen die de koers van een gemeente veranderde waardoor projecten vertraagd werden. Of nieuwe wethouders die het plan niet zagen zitten en “het gewoon op de stapel gooien.” Daar tegenover geeft de directeur aan dat als er wethouders wel achter de plannen stonden, dit voor een versnelling kon zorgen. Toch was er vaak sprake van politieke desinteresse en niet geëngageerde gemeenten. “...dan kan de wethouder wel ja zeggen en het willen doen, maar als z’n ambtenaren het niet uitvoeren kom je echt niet verder hoor.” Provincie gedeputeerde Paul Rupp: “Gemeenten, de goede niet te na gesproken, willen liever zelf verdienen aan bouwplannen. Ze hebben de uitvoering vertraagd. Door bijvoorbeeld onmogelijke bouwlocaties aan te dragen die we eerder als provincie al hadden afgewezen.” (Adams, 2010).

Tabel 13. Proces resultaten Noord-Brabant

Indicatoren	Kenmerken
Congruentie van doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis, kunde en ervaring van de verschillende actoren zijn binnen de PPS met elkaar gecombineerd in een vroeg stadium en in een open proces met ruimte voor andere zienswijzen. • Tegengestelde belangen komen bij elkaar en oplossingen zijn passend voor publieke en private partijen en voldoen aan meerdere doelstellingen. • In 2^e deel Tranche 2 kan geen oplossing worden gevonden voor tegengestelde belangen en uiteenlopende doelstellingen: Partijen stappen uit PPS.
Probleemoplossend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicten worden opgelost op het niveau waar ze ontstaan • Oorzaken worden vastgesteld en opgelost • Actoren tonen doorzettingskracht bij tegenvallers: bijstorten achtergestelde leningen • In 2^e deel Tranche 2 kunnen wegens verschillende visies problemen en conflicten niet altijd worden opgelost. Uiteindelijke oplossing blijkt uitkopen van private partijen.
Synergie	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking leidt tot nieuwe inzichten: nieuwe bouw mogelijkheden benut, nieuwe contacten opgedaan, andere financieringsmogelijkheden benut. • Sommige oplossingen zoals financiële swap zijn gevormd die door afzonderlijke partijen niet gevormd zouden kunnen worden

Legitimiteit

Over het algemeen kon er genoeg draagvlak worden gevonden voor de gekozen oplossingen. Zowel intern, als extern. Al kon beide een moeizaam proces zijn. Intern kon het zoals gezegd zo zijn dat een commissaris tegen een plan stemde. Meer overleg was dan nodig om plannen aan te passen, ook met gemeenten en betrokkenen. Met deze externe partijen was er vaak veel overleg nodig om draagvlak te krijgen. Gemeenten, provincies, bedrijven, natuurorganisaties etc., waren het regelmatig niet eens door tegenstrijdige belangen. Omwonenden, actiegroepen en natuurorganisaties hebben dan ook vaak bezwaar gemaakt via de gebruikelijke manieren bij gebiedsontwikkeling. Meestal kwam men hier uit en konden in overleg met omwonenden plannen worden aangepast of een deal worden gesloten waardoor van bezwaar werd afgezien. Maar bij andere projecten moest uiteindelijk de Raad van State uitspraak moest doen over de doorgang. Er wordt gesproken over moeizame NIMB projecten. Desalniettemin zijn er ook projecten geweest die juist bijdroegen aan belangen van omwonenden door bijvoorbeeld de ongewenste bouw van nieuwe stallen te voorkomen (Provincie Noord-Brabant, 2006b). Uiteindelijk zijn alle projecten rechtmatig uitgevoerd met genoeg draagvlak intern, extern. Al lag dat laatste soms complexer door verschillende ontevreden externe partijen. Tot slot waren de verantwoordelijkheidsverdeling werd door alle partijen als goed beoordeeld. Waar deze in het begin erg gescheiden was, groeide die later meer naar elkaar toe.

Tabel 14. Legitimiteit resultaten Noord-Brabant

Legitimiteit	
Input legitimiteit	<p>Legaliteit & Openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correcte toepassing regelgeving: soms getoetst Raad van State • Intern ervaren actoren genoeg toegankelijkheid in het proces, voldoende beïnvloedingsmogelijkheden, en een open agendavorming met ruimte voor (concurrerende) standpunten, belangen en perspectieven. Dit nam echter af in Tranche 2. • Extern voor burgers alleen de gebruikelijke mogelijkheden bij gebiedsontwikkeling voor invloed en bezwaar. Zijn beperkte beïnvloedingsmogelijkheden voor zwakke belangen. In sommige gevallen invloed op plannen, vaak ook niet.
Throughput legitimiteit	<p>Participatie, deliberatie, transparantie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intern werd voldoende inspraak en invloed besluitvormingsproces ervaren. Ruimte voor wensen en voorkeuren en keuzes waren duidelijke beargumenteerd. • Extern werd via gebruikelijke weg invloed geprobeerd uit te oefenen. Omwonenden konden worden betrokken bij plannen. Niet altijd ruimte voor wensen en voorkeuren wanneer ontwikkelingsbedrijf plannen als rechtmatig zag.
Output legitimiteit	<p>Acceptatie uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doelconvergentie, compromisvorming en draagvlak creëren was intern vaak mogelijk. Niet altijd steun: zowel intern als extern zijn er conflicten geweest. Intern vooral in tranche 2. Extern per project verschillend. • Verantwoordelijkheidsverdeling als goed beoordeeld.

5.1.4. Externe resultaten

Er zijn met Ruimte voor Ruimte ook externe effecten bereikt in de zin van afstemming op externe projecten of initiatieven. De landelijke RvR regeling wordt gezien als het begin van allerlei andere combinaties voor gebiedsontwikkeling zoals in de glastuinbouw (Adams, 2010). Ook in Brabant is de oorspronkelijke RvR regeling uitgebreid naar o.a. de glastuinbouw en volgde er de Ruimte-voor-Ruimte verbreed regelingen.

Een evaluatie uit 2006 noemt de regeling in Brabant een “Bagagedrager voor gebiedsontwikkeling”, waarbij de inzet van ruimte voor ruimte projecten leidt tot integrale gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt ruimteontwikkeling gekoppeld aan het realiseren van natuurontwikkeling, bedrijfsverplaatsing, sloop en sanering van ongewenste bebouwing (Provincie Noord-Brabant, 2006). Deze constatering sluit aan op de uitbreiding van de RvR regeling om andere sanerings- en sloopactiviteiten te financieren met het ontwikkelen van woningbouwkwavels. Deze wens kwam uit de gemeenten waar de problematiek van de intensieve veehouderij minder speelde (Provincie Brabant, 2005). Deze gemeenten wilden de RvR aanpak ook inzetten voor de sanering van de glastuinbouw, de sloop van leegstaande stallen en van niet-agrarische bebouwing in het buitengebied. De aangepaste regeling “Ruimte voor Ruimte verbreed” zorgde hier voor. Waarmee de regeling dus werd aangepast naar ontwikkelingen en problemen buiten de agrarische sector. Zo is ook buiten de oorspronkelijke scope van het project waarde gecreëerd. Er zijn woningbouwprojecten gerealiseerd die oorspronkelijk niet onder de regeling vielen maar toch gecombineerd konden worden met de Ruimte voor Ruimte woningbouwprojecten. Dit leverde een extra waarde op voor gemeenten die bepaalde projecten graag gerealiseerd zagen, en kon het ontwikkelingsbedrijf extra omzet bezorgen.

Ondanks deze bevindingen, blijkt een dergelijke scopeverbreiding niet altijd evident. Projecten in combinatie met ruimte voor ruimte konden niet altijd probleemloos worden ingepast. Ter bescherming van hun belangen boden private partijen weerstand wanneer een dergelijke combinatie resulteerde

in een lager rendement. Dit heeft vaker gespeeld en dan voornamelijk in de tweede tranche. Bij de laatste onderhandelingen tussen BNG bank en de provincie speelde dit ook. De provincie wil meer sturen op de selectie van projecten. Zodat ook projecten gerealiseerd worden met minder rendement maar die voor de provincie belangrijk zijn. Bijvoorbeeld 200 woningbouwkwavels in Tilburg Noord. BNG heeft dit project doorgerekend en daar kwam een minimaal rendement uit, waardoor het totale rendement ook zou dalen. Hier was afstemming met andere projecten lastig door botsende belangen.

De huidige directeur geeft ook aan dat de huidige en toekomstige aanpak flink zal veranderen nu de private partijen uit beeld zijn en de provincie meer zeggenschap heeft. De provincie maakt nu andere afwegingen en kan genoeg nemen met een lagere opbrengst. *“Je gaat dicht naar beleid toe en qua gebiedsontwikkeling krijg je andere combinaties. De Provincie zit soms met andere projecten maar kan dit koppelen aan ons door het mooi in te pakken en op elkaar af te stemmen. Nu de provincie de zeggenschap heeft, komen ze binnen met dit soort projecten en zeggen: ‘kun je eens meedenken?’. Vroeger gebeurde dat niet.”*

Tabel 15. Externe resultaten Noord-Brabant

Indicatoren	Kenmerken
Afstemming op projecten of initiatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Er werd ingespeeld op externe ontwikkelingen en issues in sommige gemeenten in Noord-Brabant waar de problematiek van sanering van de intensieve veehouderij minder speelde. Hier werd de regeling op aangepast. • Binnen de PPS werd beperkt verbinding gezocht met externe projecten omdat deze het rendement onder druk kunnen zetten. Zonder private partijen wordt deze verbinding nu meer gemaakt en zal naar verwachting ook in de toekomst veel plaatsvinden.

5.1.5. Leiderschap

Vanuit de theorie is de verwachting geuit dat hybride leiderschap in de PPS een belangrijke rol zou hebben. Ook omdat zowel publieke als private waarden, belangen en werkwijzen met elkaar verbonden moeten worden. Hieronder zullen resultaten uit de case worden gegeven die gaan over het leiderschap, management en rol van persoonlijkheid. In de analyse zal vervolgens worden vastgesteld welke stijlen van leiderschap er zijn waar te nemen en hoe deze positief of negatief de resultaten beïnvloeden.

Leiderschapsgedragingen

De directie van het bedrijf had een formeel leidende rol en wordt vaak benoemd als partij die een belangrijke leiders rol vervulde. Maar zoals een private partner aangaf: “(..) niet makkelijk hè, dat leiderschapsverhaal. Je hebt te maken met een gelegenheidsbedrijf, waar je misschien wel de baas van bent, maar met deelnemers die allemaal hun eigen bedrijf en belangen hebben, die allemaal hun eigen achterban ook raadplegen waar je niks over te zeggen hebt. Dat vraagt écht wel een rol van leiderschap.” Respondenten benoemen vaak dat wanneer er uitdagingen en/of problemen waren, leiderschap een belangrijke rol speelde. Deze speelde op verschillende niveaus. Dit kon op hoog niveau zijn met betrekking tot de samenwerking tussen actoren, maar ook op lokaal project niveau een inhoudelijke discussie zijn. Naast proces kennis geven respondenten dan ook aan dat, om de vraagstukken op te lossen, ook veel inhoudelijke kennis nodig was bij leidinggevendenden.

In de beginfase, het opzetten van de PPS, was het zaak partijen bij elkaar te krijgen en een constructie te vinden waarbij iedereen zijn eigen doelstellingen kon halen zonder het gemeenschappelijke doel in de weg te lopen. Maar in dit proces waren de verschillen in werkwijzen en culturen goed merkbaar en konden voor problemen zorgen: "...je begint allemaal heel enthousiast en dan loop je wel tegen die cultuur verschillen aan, en dan heb je wel leiderschap nodig ja.". Toch stellen alle partijen dat het begin van het onderhandelingsproces open was met ruimte voor andere belangen en zienswijzen. Elke partij benadrukt dat er 'prettig' is samengewerkt, en eventuele problemen werden geaccepteerd. Men moest wennen aan elkaar. In dit proces had de provincie een belangrijke leidersrol waarbij zij werd vertegenwoordigd door een gedeputeerde. Deze ging actief aan de slag en dacht mee met private partijen om hun belangen te behartigen. De gedeputeerde was zich ervan bewust dat hij de overige betrokken partijen nodig had voor financiering en terugverdienmogelijkheden. 'De combinatie tussen partijen moest gezocht worden' (Adams, 2010, p.19). Er was een faciliterende strategie van de provincie waarbij actoren open waren over hun belangen en elkaars wederzijdse afhankelijkheid erkenden.

In de periode net na het contract wordt de mate van leiderschap als minder belangrijk ervaren. Partijen geven aan dat de PPS goed draaide en de kavels "verkochten als warme broodjes". Er lag een duidelijk contract, partijen wisten wat te doen, taken werden uitgevoerd en het bedrijf liep goed. "Zolang het goed gaat hoor je niemand, he. Overleggen gingen zonder problemen en alles verliep gewoon heel soepel." Toch kan dit ook de verdienste zijn van goed leiderschap, aangezien alle respondenten de directie en directeur als belangrijke leidinggevende actor erkennen. "een zeer intelligente man die gewoon processen doorzag, het politieke spel kende, een netwerk had, organisaties kon neerzetten. (..) dat was een topdirecteur, ja, ik denk dat hij 1 van de succesfactoren is geweest.". En ook de huidige directie wordt omschreven als 'dedicated' en capabel, die het gemeenschappelijke belang steeds leidend maken voor de agenda. "Dat maakt wel dat er voortdurend discussies zijn, maar ook dat de focus hetzelfde blijft.". En deze visie van partijen strookt met wat de directie zelf aangeeft belangrijk te vinden. Het gemeenschappelijk doel mag door niemand uit het oog worden verloren. De doelstellingen bewaken en in stand houden, of voor iedereen bijstellen, maar niet voor één partij. Dit moet constant in de gaten gehouden worden, en zo nodig worden bijgestuurd. Bijvoorbeeld wanneer partijen afspraken niet nakomen. Tegelijkertijd is men op de hoogte van de verschillende belangen. "Je visie en doel goed vasthouden, en naar het doel handelen. Successen gaan vaak uit elkaar omdat doelstellingen veranderen tijdens de rit, van 1 van de partijen bijv. of die komt in de problemen, of strategie wijzigt; en dan krijgen ze ruzie. (..). En hier is de kwaliteit van de mensen heel belangrijk, continuïteit van partijen en iedereen moet de doelstellingen blijven volgen. Als er water bij de wijn moet worden gedaan op een manier dat 1 partij dat niet zo ziet zitten, dan gaat dat wringen en rommelen. (..) dan moet iedereen ook mee veranderen." Ook vanuit private partijen wordt dit beaamd. Zoals Grontmij aangeeft: "(...) de kunst is, en dat blijft altijd overeind, om het gemeenschappelijke doel niet uit het oog te verliezen."

De directie grijpt gedurende de samenwerking dan ook meerdere keren in om dit gemeenschappelijke doel in zicht te houden en de verbindingen tussen partijen te behouden. Na de goede start volgt er namelijk een steeds stroever lopend proces qua verkoop van kavels. Verschillende problemen ontstaan waarbij ook andere personen de leiding nemen en sturen. Toen de lange doorlooptijd de financiële druk verhoogde, heeft de provinciale projectleider geïnitieerd het financiële plaatje structureel te veranderen. In plaats van alleen geld bijleggen heeft NIBC toen de financiële swap voor tranche 2 op poten gezet. Daarnaast heeft de directeur ingegrepen bij de problemen rond de aanlevering van

kavels door de provincie. Extra overleggen zijn aangevraagd waarna uiteindelijk een beroep is gedaan op de garantiestelling namens de directeur, de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders. Bovendien speelde de verruiming van het woningbeleid. Na 4/5 jaar overleg en informatie inwinning neemt de directie ook hier het besluit om het formeel juridisch aan te kaarten bij de Provincie. Bij het extra aandeelhoudersoverleg op het provinciehuis heeft de directeur onderstreept dat Ruimte voor Ruimte kan 'opdoeken' als de overige regelingen bestaan. Door deze botsingen tussen provincie en andere partijen en het 'harde' optreden van de directie verhardde de verhoudingen. Relaties kwamen op scherp en vooral met de provincie werd het een 'politiek spelletje'.

Ook de moeizame medewerking van gemeenten vroeg om leiderschap. Zoals aangegeven moesten locaties naar verloop van tijd 'bevochten' worden en moesten gemeenten echt overgehaald worden (Teisman, 2012). Hierbij was het vooral belangrijk dat partijen dit spanningsveld begrepen en hier tactisch mee om konden gaan. Respondenten geven aan dat sterk leiderschap gewenst is. Zowel van de projectleider van de provincie "De Provincie moest ze vaak 'verleiden' mee te doen.", als bij die van andere partijen: "...daar lagen taken weg gelegd voor de projectleider van Grontmij om er aan te trekken en ook voor de directie van RvR, om dan als het niet echt loopt binnen zo'n gemeente, om te kijken of die kar niet op een andere manier kon worden losgetrokken.". De directeur gaf aan dat dit uiteindelijk wel lukte, maar dat gemeenten echt moesten worden overgehaald en het besef van de regeling moest worden aangewakkerd. Medewerkers bij gemeenten moesten de projecten zien zitten, en dat vroeg om overtuigingskracht.

Vanaf de pioniersjaren is er door de leiding gewerkt aan een verdere professionalisering. In de beginjaren moest de koers en werkwijze nog worden gezocht, en daar werd ook ruimte voor geschept. De huidige directeur geeft aan dat vanaf 2005 de financiële administratie, project administratie, de verantwoording, de vergadersystematiek etc. verder werd uitgewerkt. Zoals hij aangeeft, heeft hij toen vooral op scherpste en helderheid gestuurd: "hoe doen we ons werk, hoe lopen procedures, hoe komt een locatie precies tot stand en wie beslist welke opdracht wordt verstrekt en hoe bewaken we dat." Hier heeft de directie vooral werk van gemaakt en goed de prestaties van alle partijen in de gaten gehouden. Zo is wel eens ingegrepen als het ingehuurde personeel van partners hun taken niet voldoende scherp uitvoerden.

Met de tegenslagen die de organisatie te verwerken kreeg is er vanuit de directie dus vaak gericht ingegrepen op het niet nakomen van afspraken, met de nadruk op de regels. Er is uiteindelijk vaak een formele confrontatie gezocht, maar de directie geeft wel aan dat problemen in een vroeg stadium al speelde en hier langer over werd gediscussieerd. Er is veel contact geweest tussen de provincie en directie. Echter werd er daarmee in eerste instantie niet veel aangepast.

Naast de sturing op scherpste is er met de crisis ook veel onderling samengewerkt om te kijken hoe er beter gepresteerd kon worden. Vanuit de directie is aangegeven naar andere oplossingen te zoeken. Oude werkwijzen aanpassen, en eventuele nieuwe oplossingen bedenken. Alle partijen hebben toen gezocht naar nieuwe, innovatieve oplossingen en producten. Zoals eerder vermeld is bijvoorbeeld gekeken naar andere, goedkopere manieren om te bouwen. Maar ook NIBC en Grontmij hebben geprobeerd andere oplossingen en producten te vormen. Daarnaast heeft de directie de verbinding met Ruimte voor Ruimte Limburg gezocht.

Maar ook de projectleider van de provincie wordt door veel respondenten als een belangrijke actor gezien door zijn connecties, bevlogenheid en vermogen om gemeenten aan zich te binden. En deze

heeft bijvoorbeeld ook de financiële swap geïnitieerd. De spanningen tussen provincie en andere partijen betekende overigens niet automatisch dat deze er ook waren tussen de projectleider en andere partijen. “Andere partijen hadden vaak ook wel door hoe ik als ambtenaar er in stond. Maar ja, ik kan bijvoorbeeld wel vinden dat we een streng woningbeleid moeten behouden, maar als de politiek anders beslist kan ik daar ook niks aan doen.”

Management

Het management toont kenmerken van zowel proces- als project management. Maar geen van de partijen kan een echte aanwijsbare procesmanager aanwijzen en niet altijd is er actief procesmanagement ervaren. Toch werd het belang hiervan wel onderstreept: partijen konden hun zorgen, problemen en uiteenlopende belangen uiten welke open werden besproken. Er was ruimte voor andere culturen en zienswijzen. Daarnaast was het juist belangrijk om vervolgens de verbindingen te leggen tussen de partijen. Om met alle partijen samen naar oplossingen te zoeken. “Voortdurend het beste uit de verschillende bedrijven willen benutten. Dus niet per se de verschillen willen overbruggen, maar elkaar benutten waar de een of ander goed in is.” Vertrouwen en waardering voor elkaars kwaliteit is hierbij belangrijk. En iedereen was over het geheel genomen duidelijk te spreken over elkaars kwaliteit van het werk, waardoor sturing niet altijd nodig was. Omdat unaniem met projecten moest worden ingestemd was het simpelweg ook essentieel voor alle partijen om het met elkaar eens te zijn. En ondanks het einde van de PPS hebben partijen genoeg interactie ervaren waar conflicten konden worden opgelost. Men kwam altijd tot gezamenlijke oplossingen, ook over het uitreden van partijen.

De rol van procesmanager kon door verschillende mensen ingevuld worden. Afhankelijk op welk niveau er overleg was waren er personen die de rol op zich namen om te onderhandelen, beslissen en te communiceren. Dit was vaak de directie, de projectleider van de provincie, maar bij vergaderingen kon ook een private partij als NIBC deze rol naar zich toetrekken. Daarnaast werd het procesmanagement in de diverse fases verschillend ingevuld. Zowel in de verschillende fasen van de uitvoering van een project, als in verschillende fasen van de hele samenwerking. Bij projecten in de initiatief- en definitiefase van project moesten alle ‘neuzen’ dezelfde richting worden gebracht. Zowel intern, als extern met bijvoorbeeld gemeenten. En in de ontwerp- en voorbereidingsfase vond veel overleg en afstemming plaats over de te verrichten activiteiten en de samenhang daartussen. De fases daarna waren minder ‘spannend’. Over de hele samenwerking bezien, zijn er vooral kenmerken van procesmanagement in het begin van de samenwerking en op momenten dat er spanningen ontstaan tussen partijen. In het begin is duidelijk een open proces gecreëerd waarbij zorgen, problemen en uiteenlopende belangen en zienswijzen geuit konden worden. Samen werd naar oplossingen gezocht. Dit was ook bij andere momenten van overleg, wanneer partijen een probleem of visie wilden delen. Niet altijd bleken partijen even goed in staat een gedeelde probleemdefinitie te krijgen. Bijvoorbeeld voor de concurrerende regelingen, waarbij de private partijen feller tegen waren dan de semi-private en vooral publieke actor. Toch is uiteindelijk ook hier een gedeelde probleemvisie gekomen.

De verschillende fases wijzen al op *projectmanagement* wat sterk is terug te zien in de casus. Projectleiders van Grontmij evenals de directie waren hier actief bij betrokken en benoemen expliciet het belang van projectmanagement. Zij geven aan dat er een sterke focus is op de inhoud van een project, waarbij geprobeerd wordt kaders vast te stellen zoals een duidelijke doelstelling, tijdspad en randvoorwaarden zoals het budget. Hier werden projectleiders ook sterk aan gehouden door de directeur. Afhankelijk van de omstandigheden, mocht er niet al te veel worden afgeweken van deze kaders. Zoals hierboven vermeld werd er ingegrepen als dit wel gebeurde. Ook sterke inhoudelijke kennis is vereist

bij de mensen die sturen, gezien de complexiteit van de ruimtelijke projecten. De aanpak verloopt bij de projecten zo veel mogelijk lineair en gestructureerd en gedurende projecten houdt de directie sterk de inhoudelijke kwaliteit in de gaten. De nadruk vanuit de directie ligt op een goede en duidelijke omschrijving van een programma van eisen en doelen, kwaliteitscontroles etc. En vooral inhoudelijk sterk uitgewerkte plannen. Verder moeten kosten, tijd, organisatie en informatie goed in de gaten worden gehouden.

Persoonlijkheid

Naast deze verschillende leiderschapsgedragingen die respondenten benoemen, benadrukken alle respondenten expliciet het belang van een persoonlijke band; de 'klik' met iemand. Het maakt uit met wie ze in het proces zaten. "(..) en de persoon zelf. Niet alleen contract is belangrijk, daardoor kan het besef ook wegebben, maar het persoonlijke vlak... [Naam projectleider] was bijvoorbeeld heel deskundig en bevoegen, maar daarna is het toch anders gegaan bij de Provincie."

Alle partijen geven aan dat het uitmaakt welke persoon leiding gaf, hoe goed diegene was om partijen bij elkaar te krijgen of naar oplossingen toe te werken. Dit sluit aan op een eerdere analyse van de PPS door Teisman (2012). Hierin blijkt dat het succes volgens betrokkenen sterk samenhangt met de kwaliteit van 'onderhandelaars' en hun positie. 'Zij werkten als matchmakers, hadden de focus op een gezamenlijk doel, hadden oog voor het bijeen brengen van belangen en posities en een natuurlijk gezicht en gezag en bijbehorende positie, zowel in onderhandeling als bij terugkoppelingen' (Teisman, 2012:59).

Bij onderhandelingen met bijvoorbeeld gemeenten wordt de provinciaal projectleider vaak genoemd als iemand die processen doorzag en wist hoe te handelen. Maar tijdens vergaderingen was deze rol ook nodig bij bijvoorbeeld de voorzitter van de vergadering met commissarissen. Dit was een belangrijk moment voor partijen om eventuele problemen, oplossingen en voorstellen te delen en te bespreken. Waar de aandeelhouders en vennoten 1 keer per jaar samenkwamen om de rekeningen goed te keuren, daar kwam de raad van commissarissen 4-5 keer per jaar bij elkaar. De voorzitter had een belangrijke rol in het leiden en sturen van het overleg tussen partijen. Sommige respondenten geven aan dat dit niet door iedereen even sterk werd ingevuld. Naast de belangen doorzien, moest er ook gestuurd worden. " (.....) hadden we een andere en dat was iemand die trok gewoon de kar en die stuurde. Dat zijn dan door de wol geverfde personen, die weten wat er speelt, weten waar de belangen liggen, wat te doen. Die sturen, die begeleiden en kiezen wat meer welke kant we op gaan." Deze rol als provinciale vertegenwoordiger, mogelijk voorzitter van de raad commissarissen, werd niet altijd even goed ingevuld. In de praktijk leidde dit er toe dat een andere partij die sturende rol wat meer naar zich toetrok.

Samenvattend

Concluderend beschrijven respondenten de rol van leiderschap in de PPS als belangrijk waarbij de goede leiders worden beschreven als iemand die de belangen kent, processen doorziet, een netwerk heeft, het politieke spel kent, weet te sturen maar ook de verbindingen tussen partijen weet te maken. En ook inhoudelijk sterk zijn, expertise hebben over de soms complexe projecten. Daarnaast geven alle respondenten aan dat die mate van leiderschap uiteindelijk ook sterk afhangt van de persoon waar mee gewerkt wordt. Niet elke persoon vult dit even goed in.

5.2 Ruimte voor Ruimte Overijssel

5.2.1. Inhoudelijke resultaten

Zoals eerder beschreven is in Overijssel anders met het pact van Brakkestein omgegaan. Er is 1 tranche uitgevoerd met een aangepaste Ruimte voor Ruimte regeling. Maar belangrijker is de eigen Rood voor Rood regeling die in 2005 in werking trad. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu rekent deze regeling tot ruimte voor ruimte beleid in Overijssel. Daarom ligt hier de focus op.

Ruimte voor Ruimte

Er is wel gekeken hoe de landelijke RvR regeling is toegepast in Overijssel. Maar gedeputeerden spreken van een gemiste kans (Adams, 2010), en ook de respondent vanuit de provincie geeft aan dat de RvR regeling nooit succesvol was. Door het restrictieve woningbouwbeleid kon de RvR regeling niet in het buitengebied kon worden toegepast (Adams, 2010). Uiteindelijk kwamen er overeenkomsten met grote steden en sub-regionale kernen. Dit heeft lang geduurd: in 2009 is de laatste overeenkomst getekend. Het blijkt vrijwel onmogelijk de effectiviteit van de regeling in kaart te brengen. Niet altijd is een exact aantal te bouwen RvR woningen afgesproken en naast zogeheten raamovereenkomsten, zijn er ook andere planologische ontwikkelingen gekoppeld aan het RvR dossier (Adams, 2010). Een landelijke evaluatie concludeert dan ook dat er geen inzicht is over de precieze resultaten en aantal RvR woningen (Adams, 2010). Van de 900 toegewezen woningen, zijn er uiteindelijk 800 met gemeenten overeen gekomen en zijn er 166 stallen gesloopt (Adams, 2010). Maar vervangende woningen werden nauwelijks gebouwd. Kavels verkochten niet en overheden slaagden er niet in de verdienmogelijkheden te benutten. Na 1 tranche is de Provincie gestopt met deze regeling.

Rood voor Rood

Het pact en de moeizame RvR regeling zorgde echter wel voor een andere visie op de ontwikkeling van het Overijsselse platteland (Adams, 2010). Compensatiewoningen mochten ook buiten steden gebouwd worden en het principe van ruimte voor ruimte werd uitgewerkt in de eigen Rood voor Rood regeling. Die is uitgegroeid tot een belangrijk instrument voor gebiedsontwikkeling (Adams, 2010). Het grote verschil is dat er veel initiatief bij de deelnemer ligt en de provincie en gemeenten niet van verdienmogelijkheden gebruik hoeft te maken.

Het hoofddoel van Rood voor Rood sluit aan bij de Ruimte voor Ruimte regeling: de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied door de sloop van landschap ontsierende agrarische bedrijfsgebouwen. In ruil voor het slopen van bedrijfsgebouwen, mag een deelnemer op planologisch verantwoorde locaties één of meer kwalitatief hoogwaardige compensatiewoningen bouwen. De woning kan zowel ter plekke als elders worden gesitueerd (Provincie Overijssel, 2005). Er was beleid met specifieke beleidskaders en bij de kwalitatieve doelstelling hoorde ook een kwantitatieve doelstelling met een indicator voor het aantal m² gesloopte stal dat per jaar met behulp van Rood voor Rood moest worden gerealiseerd. In 2009 werd de regie verder naar gemeenten verplaatst toen regelingen voor het buitengebied zoals Rood voor Rood werden gebundeld in de KGO; de Kwaliteitsimpuls Groene omgeving. De voorheen geldende specifieke beleidskaders vervielen. Deze diende nu enkel als hulpmiddel voor gemeenten om de balans te vinden tussen de ontwikkelruimte en de investeringen in ruimtelijke kwaliteit die de initiatiefnemer moet doen. Het idee van de Provinciale Staten was dat er meer beleidsruimte kwam voor ondernemers en gemeenten in het buitengebied. Zo ontstaat

meer vrijheid, flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk. Een eenvoudiger werkwijze (minder regels, minder lasten en effectiever) (Provincie Overijssel & BugelHajema, 2013). Mits er een evenwicht blijft met verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor kunnen projecten in theorie beter worden afgestemd met de wensen van de initiatiefnemers. Dit is ook de huidige situatie waarin gemeenten deels hun eigen Rood voor Rood beleid kunnen hebben.

Effectiviteit

Als we kijken naar de uiteindelijke resultaten, laten verschillende evaluaties zien dat gemeenten en landbouwsector tevreden zijn over de regeling (Adams, 2010; Lansink, 2012; Arcadis, 2008). Ook de VROM inspectie (2011) is inhoudelijk positief over de uitvoering van de regeling en concludeert dat de provincie Overijssel goed inzicht kan geven in de balans tussen de kosten van sloop en de opbrengsten van nieuwbouw. Daarnaast geven ook de respondenten van provincie of gemeenten in dit onderzoek aan allemaal tevreden te zijn over de inhoudelijke resultaten. De tevredenheid van initiatiefnemers is voorgelegd aan de respondenten en daarnaast gemeten in evaluatieonderzoeken in opdracht van de provincie (Lansink, 2012; Arcadis, 2008). Alle bronnen laten zien dat de mensen die uiteindelijk van de regeling gebruik maken, bijna allemaal met het uiteindelijke resultaat tevreden zijn. Echter is er wel kritiek op het proces, waarover later meer. Daarnaast is er nog een groep die uiteindelijk afziet van deelname door de financiële risico's en niet tevreden is over de inhoud van de regeling (Scharenborg, 2012).

De kwalitatieve doelstelling lijkt in deze casus bereikt. Een goede balans tussen ruimteontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit blijkt behaald te worden en de ruimtelijke kwaliteit lijkt te verbeteren (Provincie Overijssel & BugelHajema, 2013; Arcadis, 2008; Provincie Overijssel, 2008). Ook respondenten geven aan dat de regeling daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en een meerwaarde oplevert voor het platteland door verrommeling tegen te gaan. Omdat ruimtelijke kwaliteit een subjectieve waarde is en ook politiek wordt beïnvloedt, kan dit wel verschillen per gemeente. Daarbij zijn er ook gemeenten waar 'simpele' cataloguswoning gebouwd kunnen worden zolang deze als passend worden gezien en de balans wordt behouden.

De kwalitatieve doelstelling hangt echter ook samen met de kwantiteit: hoe meer Rood voor Rood, des te groter de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het totale effect van de regeling blijkt echter relatief gering voor de hele provincie. Tot de invoering van de KGO in 2009 werden de resultaten gemonitord door de provincie met tussentijdse evaluaties. In de laatste evaluatie blijkt dat in februari 2008, 51 overeenkomsten waren ondertekend waar ruim 50.000 m² sloopoppervlak mee gemoeid is. De indicator in de provinciale begroting verwachtte voor de periode 2005 t/m 2007 echter zo'n 140.000m² sloopoppervlak (Provinciale Staten, 2008). Iets meer dan 1/3 was ten opzichte van de indicator gerealiseerd. Deze indicatoren waren geen doel op zich, maar dienden om de voortgang van het beleid te beoordelen. Aan de hand van deze cijfers concludeert de provincie dat de regeling voldoende op gang was gekomen. Daarnaast waren er toen nog 174 aanvragen in behandeling met een sloopoppervlakte van ruim 180.000 m² (Provinciale Staten, 2008). Evaluaties en respondenten laten echter zien dat het aantal aanvragen niet veel zegt over de gerealiseerde projecten aangezien veel aanvragen strandden. Zeker met de toenmalige crisis welke ook in Overijssel een sterke daling van Rood voor Rood veroorzaakte (Scharenborg, 2012). De uiteindelijke resultaten vanaf de laatste evaluatie zijn niet goed in kaart te brengen. Want met de invoering van de KGO in 2009 verdween ook gelijk de provinciale monitoring van de resultaten. De respondent van de provincie bleek echter zeer recent een interne inventarisatie te hebben gemaakt van de resultaten van het instrument. De laatste 5 jaar

leverde Rood voor Rood minder dan 60 woningen voor 25 gemeenten op. Waaronder plannen voor compensatiewoningen welke nog niet volledig gerealiseerd zijn. De provincie spreekt dan ook over 'relatief beperkte aantallen' getoetst aan het instrument. Ook alle andere respondenten benoemen het beperkte effect van de regeling. Puur inhoudelijk levert de regeling per project een inhoudelijk goed resultaat: het draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit van het landschap en gaat daarmee verrommeling van het platteland tegen. Echter, het totaal aantal projecten in heel de provincie is beperkt, en achter gebleven met de verwachtingen. Alle respondenten geven aan dat er grote leegstandproblemen komen voor de provincie met verrommeling van het landschap als gevolg. Maar Rood voor Rood lijkt daar geen oplossing voor te zijn. En ook vanuit de provincie klinkt het dit geluid: "Je moet je daar niet teveel van voorstellen."

Daarnaast wordt de snelheid van de regeling niet altijd door alle partijen gewaardeerd. Initiatiefnemers zijn niet altijd tevreden zijn over de snelheid van het hele project. Deze wordt nogal eens als traag, langdurig en moeizaam ervaren. Dit komt terug in interviews en eerdere evaluaties van de rood voor rood regeling en de KGO (Lansink, 2012). Respondenten vanuit de gemeente geven wel aan dat dit vaak eenmaal de praktijk is van het proces van gebiedsontwikkeling waarin o.a. bestemmingsplannen gewijzigd moeten worden, plannen ter inzage moeten worden gelegd etc. Niet alle initiatiefnemers zijn zich hier van bewust en hebben andere, hoge verwachtingen. Zij hebben het belang een huis te bouwen in het buitengebied, terwijl het doel van de gemeenten is om stallensloop te bewerkstelligen. Daarbij geven alle respondenten aan dat het sneller verloopt als initiatiefnemers een adviseur hebben. Dit komt ook terug in evaluaties. Respondenten geven aan dat de adviseurs vanuit de deskundigheid en ervaring met de regeling goed, en in een vroeg stadium, kan beoordelen wat wel en niet haalbaar is. Dat voorkomt teleurstellingen en onnodige vertraging. De gemeente treedt dus faciliterend op waarbij het initiatief vaak bij de andere partij ligt. Hierdoor hangt de snelheid van de regeling af van beide partijen: ook de initiatiefnemer kan met sommige fases lang bezig zijn.

Vertragingen

Vertragingen kunnen dus ontstaan wanneer initiatiefnemers geen haalbare plannen hebben, wat deels voorkomen kan worden door vroeg met een adviseur in zee te gaan. Daarbij komt de snelheid van de uitvoering van twee kanten: gemeente ondersteund, en initiatief ligt bij initiatiefnemer die ook voor vertraging kan zorgen. Toch zijn er nog andere belangrijke vertragingen zoals politieke weerstand of bezwaar vanuit de omgeving zoals omwonenden. De plannen van initiatiefnemers moeten een bestemmingsplan wijzigen en gaan daardoor langs de gemeenteraad. "(..) *daar gaat de gemeenteraad over en bij ons in de gemeente hebben die vaak ook nog wel eens een uh, mening over hoe rood voor rood uitgevoerd moet worden...*". De politieke visie op wat ruimtelijke kwaliteit is speelt dus een rol bij het uitvoeren van de plannen. Dit komt tot uiting in de eisen in gemeentelijk beleid die voor de plannen gesteld worden. Vanuit de gemeente moet dit duidelijk gecommuniceerd worden, zodat plannen van aanvragers aangepast worden en vertragingen worden voorkomen. Tot slot heeft het ontwikkelingstraject ook alle gebruikelijke mogelijkheden voor omwonenden om bezwaar te maken. Uit interviews en uit uitspraken van de Raad van State blijkt dat het indienen van bezwaren, zienswijzen of planschade vaak gebeurd en tot veel vertraging leidt.

Tabel 16. Inhoudelijke resultaten Overijssel

Indicatoren	Kenmerken
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Uiteindelijke resultaten sluiten aan op behoeften alle partijen • Snelheid uitvoering was niet altijd naar tevredenheid initiatiefnemers • Effect regeling is beperkt gebleken en zal niet meer toenemen. Geen geobjectiveerde doelstelling, maar effectiviteit kan beter volgens respondenten.
Innovativiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Idee RvR als innovatief gezien, Rood voor Rood niet per se. Gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn niet altijd vernieuwend, moeten aan kaders gemeenten voldoen. Door flexibele kaders wel ruimte voor maatwerk.
Vertragingen	<ul style="list-style-type: none"> • Vertragingen treden op bij bezwaar omwonenden, geen haalbare plannen, politieke weerstand. Snelheid uitvoering komt van 2 kanten: gemeente ondersteunend, initiatief ligt bij initiatiefnemer die ook voor vertraging kan zorgen. • Na overleg zijn betrokkenen uiteindelijk akkoord over aanpak
Kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> • Uiteindelijk product is meestal verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Echter niet in alle gemeenten hier een goed beeld van. • Daarbij zijn er gemeenten waar 'simpele' cataloguswoning gebouwd kunnen worden

5.2.2. Financiële resultaten

De volledige naam van de regeling, 'Rood voor Rood regeling met gesloten beurs', geeft al aan dat er met een gesloten beurs wordt gehandeld. Een initiatiefnemer zal een eventuele winst terug moeten investeren in de ruimtelijke kwaliteit van de kavel. Als voorbeeld: de te leveren kwaliteitsprestatie is te berekenen door de waarde van de kavel te nemen (bijv. 250.000 euro), min de sloopkosten (bijv. 180.000 euro), en min de plankosten (bijv. 30.000 euro). Het bedrag wat overblijft (40.000 euro) zal worden geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit (Lansink, 2012). Het gesloten beurs principe, waarbij het overgebleven geld in ruimtelijke kwaliteit moet worden geïnvesteerd, komt voort uit Europese regeling voor verboden staatssteun. Financiële winst voor deelnemers is dus niet echt mogelijk.

Efficiëntie en inzet financiën

Doordat het initiatief bij de initiatiefnemer ligt en de overheid alleen een faciliterende rol heeft is de belasting in arbeid en tijd lager dan wanneer zij een actievere rol zouden hebben gehad in de planvorming en andere stadia. De kosten voor de overheid zitten nu slechts in de arbeid en tijd die worden geïnvesteerd in de Rood voor Rood regeling. Sommige gemeenten hebben deze arbeidskosten per stap van de regeling in kaart gebracht. De overige kosten moet de initiatiefnemer zelf betalen zoals de sloop, herziening van bestemmingsplan, een adviseur etc. Er is vanuit de overheid dus een beperkte inzet van financiële middelen, tijd en arbeid. En deze is verschoven ten opzichte van de landelijke Ruimte voor Ruimte regeling. De provincie hoeft nu zelf niet te investeren met alle bijbehorende financiële risico's.

Budgetoverschrijdingen komen vrijwel alleen voor aan de kant van de initiatiefnemer, bijvoorbeeld wanneer projecten langer duren dan begroot. Dit valt volgens de gemeenten onder het ondernemersrisico. Toch blijkt uit de interviews dat sommige gemeenten initiatiefnemers financieel tegemoet kunnen komen door een deel van de kosten van een adviseur te betalen. En daarbij hebben sommige gemeenten een optie voor aanvragers om financieel gecompenseerd te worden als in de realiteit de kosten hoger liggen. Bijvoorbeeld als de standaard gehanteerde kosten voor sloop per m², in realiteit hoger uitvalt.

Risicospreiding

De inzet van financiën en bijbehorende risicoverdeling is aantrekkelijk voor de gemeente. Door niet zelf te investeren in de sloop en kavel zijn de financiële risico's verschoven van de overheid naar de initiatiefnemer. Maar uit zowel interviews als eerdere evaluaties blijkt dat de financiële onzekerheid en risico's juist belangrijke redenen zijn voor geïnteresseerden waarom ze het uitvoeringskader niet aantrekkelijk genoeg vinden (Provincie Overijssel, 2006). De risicospreiding is op deze manier niet altijd uitnodigend voor aanvragers. Zoals gezegd hebben sommige gemeenten daarom een bepaald budget om tegemoet te komen aan de adviseurskosten.

Prijsniveau

De initiatiefnemer krijgt een waarde voor de bouwkaavel toegewezen. Door deze marktwaarde toe te kennen zou het mogelijk moeten zijn om kavels te ontwikkelen met marktconforme prijzen, als ze verkocht worden. De verkoop van kavels is echter ook in deze casus sterk terug gelopen in de crisis waardoor de laatste jaren veel aanvragers de regeling pas gebruiken als zij al een 'koper' hebben (Scharenborg, 2012). Dit is vaak een bekende (familie bijvoorbeeld) die in de compensatiewoning gaat wonen.

Tabel 17. Financiële resultaten Overijssel

Indicatoren	Kenmerken
Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none">• Overheid kan weinig financiële middelen, tijd en arbeid investeren: financiering en grootste deel planvorming ligt bij aanvrager.• Geld en andere middelen worden efficiënter ingezet ten opzichte van eerder Ruimte voor Ruimte regeling: Besparing financiële middelen, tijd en arbeid.
Inzet financiën	<ul style="list-style-type: none">• Financiering komt van initiatiefnemer. Soms kan financieringstekort van initiatiefnemer in sommige gemeenten worden verkleind door vergoeding adviseurskosten.
Budgetoverschrijding	<ul style="list-style-type: none">• Werkzaamheden vallen soms voor aanvragers duurder uit dan voorzien wegens lange processen.• Er vindt in principe geen uitbreiding van budgetten plaats, tenzij een aanvrager onafhankelijk kan aantonen met voorwaarden regeling financieel niet genoeg gecompenseerd is.
Risicospreiding	<ul style="list-style-type: none">• Risicoverdeling tussen publiek en initiatiefnemers is op basis van risico ontwijking van gemeenten en provincie en ondernemersrisico aanvrager.• Door gescheiden benadering worden kosten en risico's verdeeld, maar alleen voor provincie en gemeenten gereduceerd.• Kwaliteit wordt getoetst door gemeenten en soms onafhankelijke deskundigen
Prijsniveau	<ul style="list-style-type: none">• Kavelwaarde wordt toegekend welke marktconform zou moeten zijn.

5.2.3. Proces resultaten

Uit zowel interviews als eerdere beleidsevaluaties blijkt dat het proces rond Rood voor rood kan worden gezien als een gezamenlijke zoektocht (Arcadis, 2008). Het is vaak een proces op maat: bij elke aanvraag moet de discussie over de concrete invulling worden aangegaan. Deze complexiteit heeft er voor gezorgd dat gemeenten steeds beter invulling konden geven aan de verschillende fases naarmate

er meer ervaring met aanvragen kwam (Arcadis, 2008). Tegelijkertijd zorgt de complexiteit er ook voor dat de processen soms lang kunnen duren.

Congruentie van doelstellingen

Het gelijkschakelen van doelen is in dit proces van belang omdat verschillende belangen samenkomen. Respondenten geven aan dat aanvragers belang hebben een mooi huis te bouwen in het buitengebied, terwijl het doel van de gemeenten is om stallensloop en ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen. Dit leidt af en toe tot problemen, maar respondenten geven aan hier meestal uit te komen. Toch kan het een moeizaam proces zijn voor een aanvrager: het vergt veel tijd, is moeilijk om te overzien, en de totale tijdsduur van een project is vaak lang (Arcadis, 2008; Lansink, 2012). Bepalende factoren voor de tijdsduur van een proces zijn voornamelijk het creëren van draagvlak (zowel intern als extern), de afstemming en onderhandeling betreffende de te leveren kwaliteitsprestatie in het kader van de KGO en de uitvoering van de benodigde onderzoeken (meedenken) (Lansink, 2012). Ook speelt de onduidelijkheid omtrent het plan van de initiatiefnemer en de bestemmingsplanprocedure een rol (Lansink, 2012).

Dit soms moeizame proces levert dus wel eens problemen op met aanvragers. Hoewel deze dus meestal waren op te lossen kwam het ook voor dat aanvragers zich terugtrokken bij (financiële) tegenvallers. Het kon zelfs zo zijn dat actoren het hele proces doorlopen om vervolgens de kavel niet verkocht te krijgen, waardoor de hele regeling vervalst.

Maar daarnaast geven respondenten vaak aan dat eventuele problemen in de beginfase van het proces vaak voortkomen uit niet realistische verwachtingen die aanvragers hebben. Dit gaat over de duur van het project, maar ook over bijvoorbeeld verdienmogelijkheden die er in werkelijkheid niet zijn. Zij geven aan dat hier een taak is weg gelegd voor hen om deze gedachten in een vroeg stadium realistisch bij te stellen. Alle respondenten komen met het beeld dat een deel van de aanvragers soms al jaren in hun hoofd lopen met rood voor rood, hier een beeld bij creëren, en dan pas naar de gemeente stappen. Dan blijkt niet alleen dat er geen grote verdienmogelijkheden zijn, maar ook nog dat er allerlei stappen zijn met een principeverzoek, een nieuw bestemmingsplan etc. De verwachtingen bijstellen en helder krijgen wat wel binnen de mogelijkheden ligt, is hierbij belangrijk. Wel geven respondenten aan dat dit al kan zijn gebeurd als aanvragers in een vroeg stadium al naar een adviseur zijn gestapt.

Hoewel de communicatie door gemeenten in de richting van initiatiefnemers niet altijd even helder was (Arcadis, 2008), is er vanaf 2008 veel aangepast bij gemeenten met bijvoorbeeld een persoon welke een vast aanspreekpunt is met betrekking tot Rood voor Rood. Betrokkenen geven in dit onderzoek ook duidelijk aan helder te zijn naar burgers en geïnteresseerden over wat de procedures zijn, wat er van hen verwacht wordt, en wat er nodig is voor haalbare plannen. Het goed communiceren van het beoogde proces naar aanvragers is hierbij essentieel.

Een vlot proces met zo min mogelijk discussie over berekeningen is belangrijk voor het publieke belang (Arcadis, 2008). Ondanks dat gemeenten graag de vrijheid voor maatwerk willen behouden, moet men voor een snel proces niet gaan onderhandelen. Een eenduidige, op hoofdlijnen gestandaardiseerde aanpak is hierbij ook belangrijk. Helder naar voren te brengen dat er wel ruimte is voor overleg, maar er geen "onderhandelingsplanologie" is. Tegelijkertijd is duidelijk dat de aanvrager zelf sterk kan bijdragen aan een sneller en beter proces door een systematische aanpak, en waar nodig het tijdig inschakelen van adviseurs.

Synergie

De zoektocht naar maatwerk en de combinatie van ideeën vanuit de aanvragers, adviesbureaus en sturing van Ervenconsulenten zorgt soms voor nieuwe inzichten en unieke projecten. Toch lijken veel gevormde oplossingen er ook te kunnen komen bij 'normale' ontwikkeling met een adviesbureaus. Het effect van samenwerking lijkt daarom niet groter dan wat de afzonderlijke partijen in totaal bereikt zouden hebben. Daarbij geven aanvragers juist aan dat het 'meedenken' niet altijd even soepel gaat en moeten oplossingen toch altijd binnen de gemeentelijke kaders passen.

Tabel 18. Proces resultaten Overijssel

Indicatoren	Kenmerken
Congruentie van doelstellingen	<ul style="list-style-type: none">• Kennis en ervaring van verschillende partijen beperkt gecombineerd. Veel kennis bij adviseurs en kwaliteitsteams, meeste aanvragers alleen wensen actoren zijn binnen de PPS met elkaar gecombineerd• Tegengestelde belangen komen bij elkaar, maar oplossingen zijn meestal uiteindelijk passend voor alle partijen• Oplossingen voldoen aan meerdere doelstellingen bij zowel gemeenten, provincie als aanvragers.
Probleemoplossend vermogen	<ul style="list-style-type: none">• Conflicten worden opgelost op het niveau waar ze ontstaan• Oorzaken worden vastgesteld en opgelost• Actoren tonen meestal doorzettingskracht bij tegenvallers, maar kunnen ook terugtrekken.
Synergie	<ul style="list-style-type: none">• Samenwerking partijen leidt soms tot nieuwe inzichten• Oplossingen zijn gevormd die door afzonderlijke partijen ook gevormd zouden kunnen worden• Effect van samenwerking is lijkt niet per se groter dan wat de afzonderlijke partijen in totaal bereikt zouden hebben.

Legitimiteit

Uiteindelijk resulteert het proces tot tevredenheid en draagvlak bij belanghebbenden. Ondanks mogelijke hobbels in het proces, is er draagvlak voor de gekozen oplossingen bij zowel initiatiefnemer als gemeenten (Arcadis, 2008; Lansink, 2012). Dit blijkt ook uit de interviews. De vastgestelde kwantitatieve doelstellingen worden niet altijd gehaald, maar de kwalitatieve wel. Zo kan uiteindelijk aan de belangen van alle actoren worden voldaan. Al is dit vaak geen eenvoudig proces. Ook in deze casus blijkt dat omwonenden vaak bezwaar aantekenen waardoor plannen soms moeten worden aangepast of omwonenden gecompenseerd moeten worden via bijvoorbeeld planschade. Ook in Overijssel zijn rood voor rood projecten bij de Raad van State terecht gekomen. In sommige gevallen komt zo invloed op plannen, maar vaak ook niet. Volgens respondenten kunnen over het algemeen alle actoren uiteindelijk tevreden worden gehouden. Bovendien speelt de aanvrager een belangrijke rol bij het verkrijgen van draagvlak van bijvoorbeeld omwonenden door zelf met hun in gesprek te gaan.

Ook hebben sommige gemeenten hun beleid na de lancering van de KGO aangepast ter verbetering van de legitimiteit. Zo paste de gemeente Tubbergen hun beleid en procedures aan omdat de KGO naar hun inzicht onvoldoende mogelijkheden bood voor een open en transparante uitvoering. Zij hebben dit kader dus verder uitgewerkt tot een gemeentelijk beleidskader waarmee verzoeken op een transparante, eenduidige wijze worden afgehandeld (Gemeente Tubbergen, 2013). Dit blijkt ook uit de interviews. Zo hebben de meeste gemeenten er voor gekozen om het plan van aanvragers in een

vroeg stadium te bespreken met een kwaliteitsteam (in sommige gemeenten Ervenconsulenten). Dan wordt de situatie besproken waarbij het team handvatten geeft waar aanvragers aan moeten denken bij de planontwikkeling. Er ontstaat zo een grote toegankelijkheid voor aanvragers met voldoende beïnvloedingsmogelijkheden, en ruimte voor hun belangen. *“Wij vinden het belangrijk dat degene die het plan gaat ontwikkelen, daar zelf bij aanwezig is, het is gewoon een open gesprek. Wat vind deze persoon zelf belangrijk. Dan komen ze uiteindelijk tot wat richtlijnen waarmee ze rekening kunnen houden met de planvorming. Dan is het uiteindelijk niet alleen het plan van het kwaliteitsteam, maar ook van de mensen zelf.”* De initiatiefnemers zijn dan aanwezig geweest bij de afwegingen die worden gemaakt en weten zo waarom iets wel of niet is gedaan. Het doel is dat hierdoor de plannen uiteindelijk beter geaccepteerd worden.

Tabel 19. Legitimiteit resultaten Overijssel

Legitimiteit	
Input legitimiteit	<p>Legaliteit & Openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correcte toepassing regelgeving: soms getoetst Raad van State • Grote toegankelijkheid in het proces voor aanvragers, voldoende beïnvloedingsmogelijkheden, en een open agendavorming met beperkte ruimte voor (concurrerende) standpunten, belangen en perspectieven. • Omwonenden alle gebruikelijke mogelijkheden bij gebiedsontwikkeling voor invloed en bezwaar. Zijn beperkte beïnvloedingsmogelijkheden voor zwakke belangen. In sommige gevallen invloed op plannen, vaak ook niet.
Throughput legitimiteit	<p>Participatie, deliberatie, transparantie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niet altijd voldoende inspraak en invloed in besluitvormingsproces ervaren door aanvragers of omwonenden. Veel ruimte voor wensen en voorkeuren aanvragers, en keuzes waren duidelijk beargumenteed. • Extern werd via gebruikelijke weg invloed geprobeerd uit te oefenen. Omwonenden konden worden betrokken bij plannen. Niet altijd ruimte voor wensen en voorkeuren wanneer initiatiefnemer in zijn recht staat.
Output legitimiteit	<p>Acceptatie uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doelconvergentie, compromisvorming en draagvlak creëren was intern vaak mogelijk. Niet altijd eenvoudig: zowel intern met aanvrager als extern zijn er conflicten geweest. • Uiteindelijk toch hoge acceptatie uitkomsten • Verantwoordelijkheidsverdeling als goed beoordeeld.

5.2.4. Externe resultaten

In de casus van Overijssel is er duidelijk sprake van afstemming op andere ontwikkelingen en initiatieven. Het feit dat de provincie de uitvoering van de regeling meer bij de gemeenten neerlegt is voornamelijk om de flexibiliteit en maatwerk te bevorderen. Hierdoor wordt het makkelijker voor gemeenten om eigen beleid te maken en beter af te stemmen op de ontwikkelingen in hun gemeente (Provincie Overijssel & BugelHajema, 2013). Afhankelijk van de politieke visie op ruimtelijke kwaliteit, is de regeling dus aan te passen naar problemen die in de gemeente spelen. Zo heeft een gemeente regels ontwikkeld waardoor o.a. ook een chalet bouwer in het buitengebied kan saneren met rood

voor rood. En daarnaast wordt ook actief gekeken hoe de regeling optimaal kan bijdragen aan bijvoorbeeld (mantel)zorg (Arcadis, 2008).

Het ontwikkelen van de KGO is verder ook een manier om de verschillende regelingen op elkaar af te stemmen. Door verschillende initiatieven te bundelen die nieuwe ontwikkelruimte in een bestemmingsplan omvatten, is er verbinding gezocht om tot integraal beleid in de provincie te komen. De verdere invulling is vervolgens aan gemeenten overgelaten. Hierbij geven alle respondenten aan dat er geen concurrentie wordt ervaren van andere regelingen. Er valt juist vaak een combinatie waar te nemen. Bijvoorbeeld met de landgoederenregeling of de VAB regeling waarbij agrarische bedrijfsbouw kan worden verbouwd en gesloopt voor nieuwe (niet-agrarische) functies. Dergelijke regelingen zien respondenten juist als regelingen die bijdragen aan het doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door leegstand op te lossen.

Daarnaast vergelijken gemeenten elkaars aanpak en is er gekeken hoe het beleid te laten samenvallen met landschapsontwikkelingsplannen, platteland visies en structuurvisies van het buitengebied. Er is zo een gezamenlijk beleidskader ontwikkeld voor een gedeelde structuurvisie voor het buitengebied. Dit is allemaal gedaan om zo de regelingen en de werkwijzen eenvoudiger, sneller, meer integraal en beter te maken (Gemeente Dalfsen, 2014).

Hoewel er dus een sterke afstemming en samenhang is met andere regelingen en externe ontwikkelingen in de gemeente, is er niet zozeer afstemming met externe projecten. Elke aanvraag werd omschreven als een unieke situatie waarbij afstemming met aanvrager en omgeving belangrijk waren. Maar er wordt niet dus niet snel verbinding gezocht met andere projecten.

Tabel 20. Externe resultaten Overijssel

Indicatoren	Kenmerken
Afstemming op projecten of initiatieven	<ul style="list-style-type: none">• Wordt ingespeeld op externe ontwikkelingen en issues in gemeente door afstemming van beleidsregels (bijv. mantelzorg).• Er wordt weinig tot geen verbinding gezocht met andere externe projecten. Projecten worden als uniek gezien.

5.2.5. Leiderschap

Gevraagd naar de rol van leiderschap, blijken respondenten dit niet zozeer als een belangrijke rol te ervaren. Al is er een verschil van leiderschap op provinciaal niveau naar gemeenten toe, en van gemeenten naar initiatiefnemers.

Leiderschap bij provincie

Er zijn bij de provincie meerdere momenten geweest waarbij de leiding naar gemeenten toe is veranderd. In het begin is door de provincie ingegrepen toen de Ruimte voor Ruimte regeling in Overijssel niet succesvol bleek. Toen het politieke klimaat het toeliet, heeft men de Rood voor Rood regeling ontwikkeld. Vanuit de provincie geeft men aan dat dit vooral is gedaan om een werkende regeling neer te zetten waarbij de risicodragende rol van de provincie weg wordt gehaald, en het financiële risico bij initiatiefnemers ligt. Vanuit een streekplanherziening maakte men een kader met strakke

regels voor gemeenten. Er werden bij de kwalitatieve en kwantitatieve doelen geen aantallen per gemeente afgesproken, maar de resultaten werden door de provincie wel sterk gemonitord. Tot 2008 werden evaluaties uitgevoerd om de voortgang te bekijken. De nadruk lag op hoe de processen werden ervaren door aanvragers en in hoeverre de regeling effect had.

In 2009 stuurde de provincie aan op meer samenhang tussen alle verschillende regelingen en initiatieven voor het buitengebied. Deze werden met o.a. Rood voor Rood gebundeld in de KGO. Hierbij werden de strenge regels losgelaten en werd de regie bewust verder naar gemeenten verplaatst met ruimere kaders en flexibelere eisen voor de regeling. De Provinciale Staten wilde zo meer beleidsruimte scheppen voor ondernemers en gemeenten in het buitengebied. Het uitgangspunt was dat medewerkers bij gemeenten meer vrijheid, flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk kregen. Daarbij was het idee om een eenvoudiger werkwijze te creëren met minder regels en minder lasten. Bovendien was de gedachte om zo tot een effectievere aanpak te komen (Provincie Overijssel & Bugel-Hajema, 2013). Gemeenten konden naar eigen inzicht de regeling licht aanpassen en projecten konden in theorie beter worden afgestemd met de wensen van de initiatiefnemers.

Leiderschap bij gemeenten

In het proces van aanvragen tot uitvoeren hebben beleidsmedewerkers bij gemeenten de leiding bij het uitvoeren en sturen van de regeling. Hierbij is er een samenwerking met de aanvrager, adviesbureaus en een onafhankelijk adviseur zoals in Overijssel vaak Ervenconsulenten. Beide partijen zijn van elkaar afhankelijk voor een goede uitvoering. In verschillende evaluaties blijkt dat de overheid zich vaak wat actiever moet opstellen om het proces met betrokkenen te verbeteren en mogelijk geïnteresseerden ook eerder over te halen mee te doen (Arcadis, 2008; Lansink, 2012). Uit interviews blijkt dat gemeenten deels dergelijke adviezen ter harte hebben genomen, maar alle respondenten benadrukken wel dat het initiatief bij de aanvrager blijft en de gemeente vooral een ondersteunende rol in het geheel heeft. Zij zien in deze context voor zichzelf niet een belangrijke leidersrol. Veel respondenten zijn speciaal voor de regeling aangenomen en geven aan dat het belangrijk is om zich in het proces dienstbaar op te stellen naar de initiatiefnemer en ook met hen mee te denken. De gemeente medewerkers zijn zo een belangrijk onderdeel van het traject. Echter zijn er dus meer aspecten die voor een deelnemer van belang zijn waar de gemeente niet bij betrokken is. Respondenten geven aan dat zij hierdoor niet snel de 'lead' in het proces hebben en veel afhangt van de initiatiefnemer die met zijn adviseur of account allerlei afwegingen maakt.

Toch blijken respondenten in dit proces wel degelijk soms te moeten aansturen. Bij alle gemeenten blijkt de meest belangrijke rol in het begin van het proces te zitten, de voorlichting, en later bij de planvorming. Hierbij moeten professionals heel duidelijk en helder kunnen uitleggen wat de bedoeling is; wat de aanvragers te wachten staat, wat van hen verwacht wordt, op wat voor tijdspanne aanvragers kunnen rekenen etc. Het goed communiceren van het beoogde proces naar aanvragers is hierbij essentieel. De mate waarin aanvragers zich geholpen voelen *“valt of staat met de communicatie.”* zoals een medewerker aangeeft. Zoals eerder vermeld blijkt dat alle respondenten geregeld te maken krijgen met andere, onrealistische verwachtingen bij aanvragers. Mensen denken veel geld over te houden aan de regeling, zien het als een saneringsregeling, of onderschatten sterk de hoeveelheid werk die van hun kant wordt verwacht. Alle respondenten geven aan dat hier een rol voor gemeenten ligt om deze verwachtingen in een zo vroeg mogelijk stadium bij te stellen naar realistische verwachtingen.

Ook is er veel aandacht voor draagvlak van de plannen, zowel intern als extern. Zoals bij de procesresultaten is aangegeven hebben gemeenten er voor gekozen aanvragers sterk bij de planvorming te betrekken. Waarbij wensen en verlangens kunnen worden uitgesproken en mogelijkheden voor plannen worden aangereikt. Respondenten geven aan dit belangrijk te vinden zodat de aanvrager er bij is wanneer er afwegingen worden gemaakt en het transparant is waarom welke keuzes worden gemaakt. Hier is gericht op gestuurd.

In dit proces naar planvorming speelt onderling overleg een belangrijke rol waarbij respondenten aangeven zich faciliterend en dienstbaar op te stellen. Zoals hierboven beschreven, worden afwegingen ook inzichtelijk gemaakt. Echter, in lijn met eerdere adviezen (Arcadis, 2008), geven respondenten aan dat het wel belangrijk is een effectief proces te behouden. Overleg is goed, maar men gaat niet over tot onderhandeling. Bepaalde harde regels in de regeling kunnen niet veranderd worden. Maar aanvragers kunnen toch proberen te kijken hoever ze kunnen gaan. Op die momenten wordt er door respondenten ingegrepen en duidelijk gemaakt wat wel en niet kan. Dit is in het belang van de gemeente, maar ook van de aanvrager. Deze krijgt zijn plan anders toch niet goedgekeurd door de gemeenteraad.

Waar in eerdere stappen gemeente medewerkers dus wel eens moeten ingrijpen, lijkt leiderschap geen grote rol meer te vervullen in het proces van plan naar resultaat. Hiervoor zijn overeenkomsten afgesloten met tijdschedulers om de goedgekeurde plannen uit te voeren. Vervolgens is veel afhankelijk van de inzet van de initiatiefnemer. Door gemeenten wordt in deze fase alleen nog maar bijgehouden of afspraken worden nageleefd en er wordt ingegrepen als dit niet het geval is. Pas later wordt een eventueel afgerond project geëvalueerd om te kijken of de afspraken zijn nagekomen m.b.t. de ruimtelijke kwaliteit. Hier is een passieve controlerende rol vanuit de overheid waarbij de uitvoering van regels wordt gecontroleerd, maar niet meer actief wordt gestuurd.

6. Vergelijkende analyse van contraire cases

Door de cases te vergelijken wordt geanalyseerd welke aanpak waar een meerwaarde heeft behaald. Dit wordt eerst voor de PPS en dan voor de publieke aanpak gedaan. Vervolgens wordt gekeken welke positieve of negatieve impact leiderschap had in beide cases, ook voor het behalen van de meerwaarde. Daarna zal de samenwerking en het beëindigen van de PPS worden geanalyseerd waarna ook de waargenomen gevolgen van de verzelfstandiging worden geanalyseerd.

Ruimte voor Ruimte vs. Rood voor Rood

De Rood voor Rood regeling wordt door veel partijen, inclusief de overheid, als het ruimte voor ruimte beleid in Overijssel aangemerkt. De landelijke RvR regeling is zo moeizaam verlopen dat niet is vast te stellen wat de resultaten zijn (Adams, 2010). Hierdoor zou een vergelijking moeilijk gemaakt kunnen worden. Voordat de analyse volgt, is het goed om op te merken dat de PPS aanpak op bijna alle fronten een meerwaarde heeft geleverd ten opzicht van de Ruimte voor Ruimte regeling in Overijssel. Simpelweg door het feit dat de regeling in Brabant redelijk succesvol is toegepast, terwijl de politieke situatie in Overijssel alleen een aangepaste regeling toe liet welke nooit goed heeft gewerkt (Adams, 2010). Terwijl men in de Provincie Overijssel voor een veel kleinere opgave stond. Waar de Provincie Overijssel er niet in slaagde van de verdienmogelijkheden gebruik te maken, daar is dat in de Brabantse casus wel gelukt. Echter, verschoof de aandacht naar de Rood voor Rood regeling, die daarom wordt vergeleken.

6.1 Meerwaarde PPS

Inhoudelijke meerwaarde

Private partijen waren in een vroege fase betrokken bij de ontwikkeling, en alle actoren waren akkoord over de aanpak van werk waarbij er lange tijd vertrouwen in elkaars deskundigheid was. Gekeken naar de inhoudelijke meerwaarde, leidt dit niet tot een snellere uitvoering. De doorlooptijd in beide cases is ongeveer gelijk. Ook is er geen meerwaarde door het ontbreken van grote vertragingen. De doorlooptijd bleek bijna 2 keer zo lang te duren dan verwacht wat de financiële druk verhoogde. Vertragingen waren er verder intern, maar vooral extern waarbij de processen tussen gemeenten, omwonenden en actiegroepen veel vertraging opleverde. Hier staat tegenover dat met dezelfde doorlooptijd in Brabant projecten worden gedraaid met meerdere woningen waar het in Overijssel vaak maar over 1 compensatiewoning gaat. En hier zit gelijk de grootste meerwaarde van de PPS aanpak: het grote effect. Het op grote schaal woonkavels ontwikkelen en met rendement verkopen. Hoewel beide cases voldoen aan kwalitatieve doelstellingen van verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, is het effect van de PPS relatief vele malen groter.

Daarnaast blijken beide aanpakken inventieve aanpakken om de stallensloop te financieren: het ontwikkelen van bouwkwavels om zo milieu-, sanerings-, en ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen te behartigen, vinden alle partijen een innovatieve werkwijze. Alleen de gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn niet altijd vernieuwend en innovatief te noemen. Wel weet de PPS het creatieve en innovatieve vermogen van partijen goed te benutten in processen en bij oplossingen. Het leidde tot de aantrekkelijke financiële swap, maar ook tot sterke ruimtelijke plannen welke relatief snel werden goedgekeurd door partijen. Dit levert een meerwaarde op ten opzichte van de publieke aanpak waar de planvorming bij de aanvrager ligt die, afhankelijk van het hebben van een adviseur, soms met ontoereikende plannen komt. Dit leidt weer tot vertragingen. Daarnaast is de financiële onzekerheid bij de publieke

aanpak een belangrijke reden voor aanvragers om af te zien van deelname, wat de effectiviteit van de regeling negatief beïnvloedt.

Ook lijkt er een hogere kwaliteit te zijn geleverd op het gebied van de kavels. Ruimtelijke kwaliteit is een uitermate subjectief criteria en van de politieke visie afhankelijk, en dus ook moeilijk te vergelijken. Daarbij hanteren beide cases provinciale regels. Echter, het ontwikkelingsbedrijf heeft de meeste kavels in Brabant in de markt gezet als kavels van het luxe segment, met bijbehorende hogere segment woningen. Veelal groene kavels met villawoningen. Hoewel de kavels en woningen in Overijssel ook moeten voldoen aan eisen van ruimtelijke kwaliteit en planologisch verantwoord moeten zijn, geven sommige gemeenten aan dat ook simpele ‘normale’ cataloguswoningen gebouwd worden. Hier realiseert de PPS een kleine kwaliteitsverbetering van het uiteindelijke product: de kavel.

Tabel 21. Inhoudelijke Meerwaarde PPS

Inhoudelijke Meerwaarde	
Sterk verhoogde effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid private actor bij eerdere fasen in het proces leidt niet tot snellere uitvoering project, maar wel grotere projecten. • Resultaten sluiten aan op behoeften alle partijen • Voldoet redelijk aan verwachte output: ondanks langere looptijd, wordt er op veel grotere schaal gesloopt en kavels verkocht.
Kleine kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelbedrijf zet kavels als luxe buitenwoningen in de markt wat niet leidt tot ‘simpele’ cataloguswoningen.
Innovatieve oplossingen	<p><i>Beide aanpakken vinden innovatieve manier om de stallensloop te financieren.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn niet altijd vernieuwend • Maar creatieve en innovatieve vermogen van marktpartijen wordt goed benut in processen en bij oplossingen: financiële swap, sterke ruimtelijke plannen. • Marktpartijen zijn al in de ontwerpfase betrokken bij het project wat leidt tot sterke aanpak planvorming.

Financiële meerwaarde

Daarnaast kent de PPS een financiële meerwaarde. Echter niet op het gebied van efficiëntie. Zoals de provincie aangaf kost de constructie met een aparte BV/CV meer dan de publieke aanpak waar het overgrote deel van alle kosten bij de initiatiefnemer ligt. Er lijkt in vergelijking met de publieke aanpak dan ook geen besparing van geld, tijd en arbeid te zijn geweest. Ondanks de kostenefficiënte aanpak met veel nadruk op het beheren van kosten, tijdframes en scope. De meerwaarde zit hem meer in het inbrengen van financiën door private partijen waardoor het grote subsidiebedrag van €268 miljoen kon worden gefinancierd. Zonder inbreng van private financiën had dit erg lastig geweest. Hierdoor werd de belastingbetaler voor een groot deel ontlast en was de samenwerking in staat om op grote schaal te opereren. Terwijl in Overijssel de financiële druk volledig bij de initiatiefnemer lag waardoor er op veel kleinere schaal gewerkt wordt omdat niet iedereen dit financiële risico wil of kan nemen. Daarnaast werden gemeenten deels ontlast door de verantwoordelijkheidsverdeling van de PPS. Maar dit lijkt geen grote meerwaarde te bieden met Overijssel aangezien het overgrote deel van de planvorming daar door de aanvrager wordt gedaan. Wel wordt een meerwaarde behaald door een betere risicoverdeling tussen partijen op basis van competentie. Partijen deden datgenen wat aansloot bij

hun expertisegebied wat resulteerde in een hoogwaardige integrale aanpak voor gebiedsontwikkeling. In Overijssel wordt het risico volledig bij de initiatiefnemer gelegd terwijl deze niet altijd de competenties hebben om hiermee om te gaan en tot een goede planvorming te komen. Tot slot heeft de PPS niet tot een prijsverlaging van kavels geleid ten opzichte van de publieke aanpak.

Tabel 22. Financiële Meerwaarde PPS

Financiële meerwaarde	
Betere inzet financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Private partijen dringen financieringstekorten terug en maken realisatie mogelijk. • Veel groter bedrag sloopvergoeding kan zo gefinancierd worden dan één initiatiefnemer bij publieke aanpak.
Betere risicospreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Risicoverdeling tussen publiek en privaat op basis van competentie • Door integrale benadering worden kosten en risico's voor de actoren afzonderlijk gereduceerd • Kwaliteit wordt getoetst door onafhankelijke deskundigen
<i>Geen verhoogde efficiëntie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • PPS heeft kostenefficiënte aanpak, maar ontwikkeling kavels geschiedt voor overheid niet goedkoper dan bij publieke aanpak waar kosten bij initiatiefnemer liggen.
<i>Wel budgetoverschrijding</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden vallen, door langere doorlooptijd, duurder uit dan begroot. • Er vindt uitbreiding van budgetten plaats
<i>Geen prijsverlaging</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prijzen zijn marktconform • Door scopeverbreiding dragen private partijen bij in de bekostiging van het project • Uiteindelijke oplossing wordt niet goedkoper gerealiseerd met PPS

Proces meerwaarde

Ten derde is er de meerwaarde in het proces. Beide aanpakken waren in staat doelen en verwachtingen van verschillende partijen gelijk te schakelen en probleemoplossend op te treden bij conflicten. Al blijkt dit bij de PPS in het tweede deel van de samenwerking niet goed meer te lukken. De meerwaarde zit hem dan ook vooral in de synergie die werd bereikt. Al vanaf het begin van de aanbesteding waarna de inventieve Ruimte voor Ruimte constructie werd opgezet. Waar bij de publieke aanpak er gepoogd wordt flexibel maatwerk te leveren wordt er toch veelal volgens bekende kaders en aanpakken gewerkt. Terwijl in de PPS actoren van elkaar bleken te leren en bereid waren meer te doen. Er ontstond een commitment waarbij partijen meer voor elkaar over hadden en buiten hun oorspronkelijke scope gingen werken. Nieuwe inzichten en nieuwe contacten ontstonden. Dit is bij de publieke aanpak niet gevonden. Dit stopte echter wel toen private partijen uit de PPS zijn gestapt.

Tabel 23. Proces Meerwaarde PPS

Proces Meerwaarde	
Sterke congruentie van doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis, kunde en ervaring van de verschillende actoren zijn binnen de PPS met elkaar gecombineerd in een vroeg stadium en in een open proces met ruimte voor andere zienswijzen. • <i>In 2^e deel Tranche 2 kan geen oplossing worden gevonden voor tegengestelde belangen en uiteenlopende doelstellingen: Partijen stappen uit PPS.</i>
Synergie	<ul style="list-style-type: none"> • De open samenwerking leidt tot nieuwe inzichten: nieuwe bouw mogelijkheden verkend, nieuwe contacten opgedaan, en andere financieringsmogelijkheden benut

- Sommige oplossingen, zoals financiële swap, zouden door afzonderlijke partijen niet gevormd kunnen worden

Externe meerwaarde

Ten slotte heeft de PPS een gedeeltelijke externe meerwaarde gehad in vergelijking met de publieke aanpak. Toen de verkoop nog goed liep en het rendement nog redelijk was werd er buiten de oorspronkelijke scope van het project vaak waarde gecreëerd door woningbouwprojecten mee te nemen die oorspronkelijk niet onder de Ruimte-voor-ruimte-regeling vielen. In die zin werden losse projecten met gemeenten onderling goed op elkaar afgestemd en was er ruimte voor aangrenzende ontwikkelingen: “Ruimte voor Ruimte als bagagedrager voor gebiedsontwikkeling”. Dit lijkt meer te zijn gebeurd dan in de publieke casus, waar vooral een harmonisering van verschillend beleid is gezocht, maar er weinig koppeling tussen verschillende externe projecten is gemaakt.

Tabel 24. Externe Meerwaarde PPS

Externe Meerwaarde	
Afstemming op projecten of initiatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Ingespeeld op externe ontwikkelingen en issues in gemeenten. • Er wordt verbinding gezocht met andere externe projecten: Ruimte voor Ruimte als bagagedrager voor gebiedsontwikkeling.

6.2 Meerwaarde publieke aanpak

Effectiviteit

Zoals uit bovenstaande al blijkt, slaagt de publieke aanpak er niet volledig in een effectievere aanpak te ontwikkelen. Het voldoet aan veel voorwaarden voor effectief beleid met heldere doelstellingen met meetbare grootheden. En bovendien een weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten. Maar dit geldt voor beide aanpakken. De publieke aanpak heeft alleen een meerwaarde doordat de doelstellingen intern en extern consistentere waren dan bij de PPS, waar intern de doelstellingen niet meer verenigd konden worden. Daarnaast wordt er een meerwaarde behaald door een betere eenheid van beleid. Tussen gemeenten onderling worden goede en slechte ervaringen uitgewisseld. En vooral met de KGO is hier meerwaarde gecreëerd door 1 handboek te vormen voor alle ruimtelijke regelingen waardoor er een samenhang en afstemming wordt gecreëerd met andere beleidsinstrumenten. Dit zou een meerwaarde kunnen betekenen voor de uiteindelijke effecten van het beleid. Dit blijkt bij respondenten die andere regelingen juist als versterking zien en niet als concurrent. Projecten waarbij meerdere regelingen worden gebruikt laten dit in de praktijk zien. Maar tegelijkertijd blijkt er niet zo zeer een meerwaarde bij de publieke aanpak als we kijken naar de doelbereiking. De kwalitatieve doelstelling van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door de sloop van leegstaande agrarische verbouwing wordt behaald. Maar de mate waarin dit gebeurt, de kwantiteit van projecten, beïnvloedt ook de mate waarin een kwalitatieve winst wordt behaald in heel de provincie. Meer projecten betekend een grotere kwaliteitsslag van het platteland. En daar laat de publieke aanpak geen meerwaarde zien ten opzichte van de PPS. Beide kunnen hun kwantitatieve doelstellingen niet behalen, of slechts met vertraging. En bij beide nemen de aantallen sterk af voor de toekomst. Het probleem in Overijssel is ook minder groot, met een kleinere verwachte output van beleid. Maar het verschil in effect van beide aanpakken blijft in vergelijking erg groot.

In Brabant is 1.850.000 m² aan stallen gesloopt en moet er nog 103 miljoen terug verdiend worden (Provincie Noord-Brabant, 2015). Dat is veel, maar alle betrokken partijen wijzen naar de behaalde resultaten en zijn daar over het algemeen redelijk tevreden over. In Overijssel is het effect van de regeling relatief toch kleiner en blijft ook ver achter met voorspelde aantallen. Dit blijkt ook uit de meer kritischere geluiden van respondenten over het effect van de regeling. Provinciale indicatoren verwachtte in 2005 – 2009, 265.000 m² stallen te slopen (= max 311 kavels). In februari 2008 bleken slechts 51 overeenkomsten ondertekend voor ruim 50.000 m² slooppoppervlak. En uit dit onderzoek blijkt dat de regeling daarnaast in de laatste 5 jaar minder dan 60 woningen voor 25 gemeenten opleverde. Waaronder plannen welke nog niet gerealiseerd zijn. De problematiek is minder groot in deze casus waarbij lagere aantallen horen. Maar het effect blijkt over al die jaren niet groot te zijn, zeker niet in vergelijking met de indicatoren. De provincie spreekt over relatief beperkte aantallen getoetst aan het instrument. En ook respondenten bij gemeenten geven aan dat het verwachte effect groter was dan de behaalde doelen. Bovendien geven veel respondenten aan dat het gebruik van de regeling alleen maar afneemt en soms bijna ten einde lijkt.

Tabel 25. Meerwaarde Effectiviteit publieke aanpak

Meerwaarde Effectiviteit	
Voorwaarden voor effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen publieke aanpak intern consistentener waardoor langdurige constante aanpak mogelijk. En combinaties met andere regelingen. <p><i>Beide aanpakken hadden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Heldere doelstellingen, met meetbare grootheden - En een weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten > beleidstheorie
Betere eenheid van beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Onderling beleid uitwisselen en samenwerken gemeenten • Samenhang en afstemming creëren met andere beleidsinstrumenten: KGO
Doelbereiking	<p>Uitvoering komt voldoende op gang en verloopt deels als verwacht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatieve doelen: ruimtelijke kwaliteit en kwaliteitsslag platteland worden behaald. • Kwantitatieve doelen: Effect is gering

Legitimiteit

Wel laat de publieke aanpak een duidelijke meerwaarde zien voor de legitimiteit in het hele proces voor gebruikers van de regeling. Bij de PPS verzorgen partijen de hele planvorming voor de kavelontwikkeling, kavels worden verkocht en de eindgebruiker kan vervolgens een woning laten bouwen waarbij hij vastzit aan locatie en andere eigenschappen van de kavel. In Overijssel is de eindgebruiker de aanvrager en een belangrijke belanghebbende. Deze is vanaf de eerste stap betrokken bij de planvorming, kavelontwikkeling en zelf verantwoordelijk waardoor er meer ruimte is voor eventuele eisen en voorkeuren van de eindgebruiker. Er is zo een betere toegankelijkheid in het proces en meer beïnvloedingsmogelijkheden voor de planvorming. Gemeenten zijn zich hier van bewust en hebben hier het proces ook op ingericht. Een open en transparant proces is het gevolg. Ook qua acceptatie van de uitkomsten is er een meerwaarde omdat de PPS er in tranche 2 op een gegeven moment niet meer in slaagt alle partijen tevreden te houden met de output.

Voor de omgeving - omwonenden, aangrenzende bedrijven, actiegroepen etc. - lijkt er ook een kleine meerwaarde te zijn. In beide cases hebben omwonenden dezelfde mogelijkheden voor bezwaar en invloed op de plannen. Ook zijn in beide cases projecten te zien die bij de Raad van State belanden. Echter blijkt uit de interviews van alle respondenten duidelijk dat er lang niet altijd bezwaar of planschade was. Terwijl er bij de PPS werd aangegeven dat het uniek was als er geen bezwaar kwam vanuit de omgeving. Een verklaring zou de grotere omvang van de PPS projecten kunnen zijn, terwijl het in Overijssel vaak maar over 1 compensatiewoning gaat. Het was daarom ook vaak mogelijk voor aanvragers om in gesprek te gaan met omwonenden en de plannen aan te passen.

Ten slotte bied de publieke aanpak een legitimiteitsmeerwaarde doordat de verantwoordingsregels democratischer en transparanter zijn dan die in de PPS case. In Brabant gaat de verantwoording vooral cijfermatig waarbij de boekhoudcijfers alleen door Statenleden te raadplegen zijn, maar niet voor burgers. Zo maakt het provinciebestuur ook niet bekend wat de schadeclaims voor private bedrijven bedragen (Lodewijks, 2014). Dit is een duidelijk verschil met de publieke case waarbij alle tussentijdse evaluaties, inclusief behaalde cijfers, terug te vinden zijn. Na de invoering van de KGO wordt dit minder maar kan per gemeente de verantwoording van het beleid worden terug gevonden. Hier is alles inzichtelijk gemaakt voor burgers.

Tabel 26. Meerwaarde Legitimiteit publieke aanpak

Meerwaarde Legitimiteit	
Input legitimiteit	<p>Legaliteit & Openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betere toegankelijkheid proces: burgers hebben dezelfde mogelijkheden om visie te delen of bezwaar te maken. Maar meerwaarde omdat aanvrager, belangrijke belanghebbende en gebruiker van eindresultaat al in eerste stap bij proces betrokken is. • Meer beïnvloedingsmogelijkheden: Zwakke belangen eindgebruiker komen echter meer aan bod door vroege betrokkenheid. • Open agendavorming: meer ruimte voor (concurrerende) standpunten, belangen en perspectieven van aanvrager waar in planvorming nog rekening mee kan worden gehouden
Throughput legitimiteit	<p>Participatie, deliberatie, transparantie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer inspraak besluitvormingsproces: met ruimte voor wensen en voorkeuren, en keuzes en argumentatie er achter wordt duidelijk belicht: worden transparant gemaakt.
Output legitimiteit	<p>Acceptatie uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen groter tevredenheid verantwoordelijkheidsverdeling • Uiteindelijk voor beide cases te zeggen dat uitkomsten worden geaccepteerd door alle actoren, ondanks sommige conflicten. • Minder bezwaar vanuit omgeving <p><i>PPS slaagt in Tranche 2 niet meer in doelconvergentie en compromisvorming en de commitment en acceptatie van de uitkomsten daalt.</i></p>

6.3 PPS vs. Publiek

Rood voor Rood is ruimte-voor-ruimte beleid, maar een vergelijking met de regeling in Brabant blijkt op het eerste gezicht moeilijk te maken. Aangezien beide cases een andere aanpak hanteren met een ander verwacht effect. Er blijkt minder meerwaarde voor de PPS te zijn dan theoretisch verwacht. De

publieke aanpak verschuift de financiële kosten en risico's naar aanvragers, en laat de planvorming voor een groot deel aan de initiatiefnemer en adviseur. Met deze puur faciliterende rol heeft de overheid een kleine rol. Terwijl de provincie Brabant de grootste opgave van Nederland had en actief met een ontwikkelingsbedrijf de problemen heeft aangepakt. De grootste meerwaarde van PPS blijkt dan ook te zitten in het grote effect. Maar tegelijkertijd dringt de vraag zich op dat de vergelijking misschien niet even eerlijk is om te maken.

Toch laat de vergelijking van twee cases uit de praktijk juist een interessante vergelijking zien. In navolging op de wens van onderzoekers om de werkelijke meerwaarde te bekijken, laat de praktijk zien dat meerwaarde niet altijd zo snel aan PPS kan worden toegeschreven. Veel meerwaarde wordt aan PPS projecten toegeschreven door theoretische inzichten en rekenmodellen ten opzichte van een denkbeeldige publieke aanpak. Zo wordt ook gerekend bij de overheid. Hoewel dit per project verschilt, is het maar de vraag in hoeverre die 'denkbeeldige' aanpak er in werkelijkheid uit ziet. De Rood voor Rood regeling laat goed zien dat de aanpak niet zo vormgegeven hoeft te zijn zoals van tevoren zou worden uitgedacht. Zo ligt het voor de hand de publieke aanpak te zien als de aanpak waarbij de provincies de sloop bekostigen en terugverdienen door zelf de kavels te laten ontwikkelen en te verkopen. Zoals de publieke aanpak in sommige provincies is gegaan. Maar het zeer tegenvallende verloop in Overijssel veroorzaakte snel een omwenteling. Rood voor Rood werd het speerpunt van het ruimte-voor-ruimte beleid. Ook een publieke aanpak, maar met een totaal andere constructie en andere (financiële) risico's voor de overheid. De vergelijking toont de invloed van de weerbarstige praktijk. Er blijkt niet zo snel meerwaarde aan PPS te kunnen worden toegeschreven als misschien vooraf theoretisch voorspeld.

6.4 Samenwerking PPS

De PPS in Noord Brabant is al eerder als een succesvolle samenwerking geëvalueerd (Teisman, 2012). En ook een paar jaar later geven partijen aan dat zij de samenwerking in de PPS meestal als zeer prettig hebben ervaren. Ook al gaat de uitvoering nu verder zonder een PPS constructie, alle partijen kijken terug op een succesvolle samenwerking zolang deze goed verliep *"we zijn nooit scheldend uit elkaar gegaan."*

Er zijn een aantal factoren terug te zien die positief hebben bijgedragen aan de goede samenwerking. Verschillen in ethiek hebben niet gespeeld. En de strikte BV/CV scheiding met een onafhankelijke vertegenwoordiging vanuit de provincie, vermeld het risico van kruissubsidiëring en oneerlijke concurrentie. Daarnaast waren er goede procesafspraken over evaluatie en inspraak momenten. Ook de goede, heldere samenwerkingsovereenkomst wordt door alle partijen veelvuldig genoemd. Hierdoor waren de uiteenlopende doelstellingen en taken van alle partijen vanaf het begin duidelijk en erkend, en werd tegelijkertijd de nadruk op het gemeenschappelijke doel gelegd. Dit, en de aansturing hierop door de leiders heeft lange tijd de partijen bij elkaar gehouden. De invloed van leiderschap wordt hieronder verder toegelicht. Ook waren partijen lange tijd te spreken over elkaars kwaliteiten. Iedereen was bewust van elkaars rol en elkaars beperkingen, en hier was ook wederzijds begrip voor. Verschillen moesten niet zo nodig overwonnen worden, maar juist benut. Alle partijen richtten zich op hun kerntaak en expertisegebied, wat volgens betrokkenen een goede samenwerking maar vooral ook goede producten opleverde. Hierbij wordt er ook voldaan aan veel theoretische voorwaarden voor een goede samenwerking. Partijen waren lange tijd bewust van de onderlinge afhankelijkheid, waren bereid tot samenwerking, hadden vertrouwen in elkaar en hadden lange tijd een positieve verwachting en perceptie van elkaar. En afhankelijk van de personen was er vaak een persoonlijke "klik" met

committent, vertrouwen, acceptatie en respect voor elkaar. De goede continuïteit in de organisatie, zeker voor wat betreft de sleutelfiguren, heeft lange tijd kunnen vasthouden. Daarnaast is er veel aandacht geweest voor de verwachtingen van alle partners, op het gebied van doelen, belangen, waarde van inbreng en betrouwbaarheid.

Spanningen

Haarscheurtjes in de samenwerking kwamen er wanneer het bedrijf minder goed draait. Uit de resultaten komen meerdere factoren naar voren. Iedereen wijst naar een externe factor: de crisis. Een sterke daling van de kavelverkoop en het rendement was het gevolg. Dit was vooral voor de private partijen een probleem, gezien hun grootste belangen lagen bij het behalen van een 'redelijk' rendement. Dit zette de samenwerking onder druk. Er ontstond te weinig cashflow, geld moest worden ingelegd en met de voorraad van kavels ging het slechter. BNG: "Als het rendement dan terug loopt dan merk je dat de echt private partijen, (...) op hun hoofd gaan krabbelen en denken van, ja, ik moet deze resultaten ook weer laten zien aan mijn baas en raad van commissarissen of raad van toezicht.". Private partijen en hun achterban wilden het liefst financiële garanties, zeker toen in de tweede helft van tranche 2 opnieuw bleek dat er extra vermogen nodig was.

Daarnaast speelde de provincie een belangrijke rol bij het ontstaan van spanningen. Zij beslisten met regelingen te komen die uiteindelijk concurrerend voor het ontwikkelingsbedrijf blijken. Een lang en moeizaam proces met veel overleg is nodig om met uiteindelijk alle partijen aan te dringen op de stopzetting. Daarnaast kwam de provincie haar inspanningsverplichting niet goed na door niet het beloofde aantal kavels aan te leveren. Ook hier werd na veel overleg uiteindelijk een formele confrontatie gezocht door de directie. Tot slot ontstonden er ook vaker meningsverschillen tussen provincie en partijen over de geschiktheid van projecten die de provincie aandroeg. Al deze kwesties tussen partijen leidden volgens de puur private partijen en de directie tot verharde verhoudingen. Een private partij geeft ook aan dat deze houding van de provincie het vertrouwen liet dalen en uiteindelijk een belangrijke reden was om te stoppen. Hoewel vertrouwen tussen publiek en privaat een belangrijke voorwaarde is om te komen tot succesvolle (gebieds)ontwikkeling, neemt deze dus af.

Bovendien lijkt de houding van sommige actoren bij te dragen aan het uitreden van private partijen. Zo trekken partijen zich liever terug op hun corebusiness in tijden van crisis. Dit was goed te zien bij de "Back on track" strategie van Grontmij die terug wilden naar pure adviseringstaak. Maar ook bij de provincie, die naarmate de crisis toeneemt steeds minder waarde lijkt te hechten aan de PPS constructie omdat de financiële meerwaarde afneemt met de financiële garanties die private partijen van de provincie wil. Dit uit zich ook met de opzet van de concurrerende regelingen. Maar ook de projectleider van de provincie gaf in 2010 en in het interview aan dat toen de financiële meerwaarde onder druk stond, men zonder private partijen verder had gekund. De bereidheid tot samenwerking wordt minder en de perceptie van elkaar veranderd. Er wordt de provincie een dubbele agenda verweten en het vertrouwen en commitment neemt af.

Einde

Het uitreden van de private partijen is een langdurig proces geweest waarbij eerst nog uitvoerig is gekeken in hoeverre er toekomst was. Er waren vooraf geen duidelijke richtlijnen opgesteld die aangaven wanneer partijen uit elkaar kunnen gaan, en hoe dit vorm zou krijgen. Dit blijkt achteraf wel een wens van sommige private partijen: een van tevoren bepaalde exit knop, ook al is dit lastig om te bespreken. Daarnaast blijkt dat het in de politieke praktijk ook niet evident was om te stoppen. Zoals

gezegd zag de projectleider van de provincie de toegevoegde waarde van de PPS verdwijnen in het geval van financiële garanties. Echter bleek het politiek lastig om een eventueel scheiden van partijen te laten plaatsvinden. De provincie moest dan partijen uitkopen, wat als een mislukking van de PPS gezien kon worden, en dat lag politiek te gevoelig. Naast de bovengenoemde redenen was het dus uiteindelijk ook de politieke situatie die het mogelijk maakte om uit elkaar te gaan.

Conclusie

De combinatie van de crisis, de concurrerende regelingen, de onvoldoende aanlevering van kavels en de moeizame medewerking van gemeenten zorgen voor spanningen. Typisch publiek – private tegenstellingen en bijbehorende spanningen komen naar boven. Het verschil van perceptie van bepaalde risico's, zoals de BIO regelingen, spelen ook op. Private partijen willen winst en rendement. Terwijl de provincie steeds meer waarde hecht aan het algemene belang van de ruimtelijke kwaliteit op het platteland waarbij met een minimaal rendement genoeg wordt genomen. Private partijen willen juist financiële garanties en exit mogelijkheden om winst en rendement te behouden. Terwijl voor de publieke partij hierdoor de financiële meerwaarde deels verdwijnt. Daarnaast is de verruiming van het beleid te zien als een typisch politieke beslissing welke op korte termijn kon bijdragen aan verbetering van ruimtelijke kwaliteit, maar bedreigend was voor de lange termijn samenwerking van RvR. Een belangrijke overkoepelende factor hierbij is de lange tijdsduur van de samenwerking. Bijna 15 jaar is een lange periode voor een dergelijke PPS. Het blijkt te lang om de verschillende culturen en belangen te verbinden. Naarmate de tijd verstreek bleken de verschillende belangen en doelen van publiek en privaat niet meer met elkaar verenigd te kunnen worden in financieel lastige tijden. Het commitment van partijen neemt af: bij gemeenten, in het provinciehuis, maar ook bij andere partijen. Het korte termijn handelen van de politiek botst uiteindelijk met de lange termijn doelen van het ontwikkelingsbedrijf. Tijden veranderen en de politiek moet meebewegen. Echter willen private partijen financiële garanties zien ter compensatie wanneer deze veranderingen financieel nadelig zijn. De relatie tussen de provincie en sommige private partijen was verstoort en er was simpelweg geen goede business case meer voor private partijen.

6.5 Verzelfstandiging

De aanpak in de casus van Brabant met een aparte ontwikkelingsmaatschappij is een vorm van verzelfstandiging van beleidsuitvoering. Sommige theoretische veronderstellingen en gevolgen van verzelfstandiging zijn in de casus terug te zien.

Voordelen

De potentiële voordelen zoals een toename van effectiviteit en efficiency blijkt hier deels terug te zien. Een toename van effectiviteit lijkt behaald, maar een betere efficiency niet zozeer. Wel wordt er kosten efficiënt gewerkt. Daarnaast is het voordeel terug te zien dat de overheid zich beter op haar kerntaken kan richten. De PPS constructie en bijbehorende werkwijze neemt het merendeel van de werkzaamheden van de gemeenten op zich. Van het eerste idee tot aan de realisatie wordt door de ontwikkelingsmaatschappij verzorgd. De maatschappelijke verantwoording, kwaliteitsborging en planologische procedure loopt nog wel via gemeenten. Maar zoals de provincie ook aangeeft is haar organisatie niet toegerust om zoveel kavels te ontwikkelen en verkopen; dat moet een ontwikkelingsbedrijf doen. Al kan bij de publieke aanpak in Overijssel ook gezegd worden dat gemeenten zich beter op haar kerntaken kon richten door veel taken, van planvorming tot ontwikkeling, ook aan de aanvrager te laten.

Daarnaast kan er sprake zijn van depolitisering en vermindering van politieke verantwoording, en tot een toename van verantwoording in financiële en management termen (Van Der Meer & Dijkstra, 2013). Door minder bemoeienis zou een efficiëntere uitvoering mogelijk zijn. Met de jaarcijfers kon de CV zich elk jaar verantwoorden naar de provincie toe. Er zijn daarnaast wel momenten geweest waarbij Statenleden zich bemoeid hebben met de gang van zaken en zich negatief, dan wel positief, hebben uit gelaten over de samenwerking. Maar dit was vooral op een aantal belangrijke momenten, zoals bij het tekenen van de 2^e samenwerkingsovereenkomst of op momenten toen het slecht ging en partijen uitgekocht moesten worden. De publieke verantwoording en politieke bemoeienis lijkt tijdens de uitvoering inderdaad niet groter geworden. Maar deze blijkt in de publieke casus ook minder te zijn geworden nadat de provincie gemeenten veel vrijheid gaf en er minder gemonitord werd.

Andere gevolgen

Maar de bovengenoemde depolitisering blijkt niet alleen maar een voordeel te bieden in de vorm van een efficiëntere uitvoering. Zoals gezegd wordt een kostenefficiënte aanpak wel gehaald, maar is deze niet efficiënter dan de publieke aanpak in Overijssel. De PPS casus laat juist ook ongewenste gevolgen zien van de depolitisering. Diverse partijen gaven aan dat het commitment van de provincie en gemeenten afnam, en dat dit ook gold voor de politiek. De relevantie van RvR verdween in de politiek en bij ambtenaren in het provinciehuis. “Ik moest ze eerst bij wijze van spreken uitleggen wat RvR überhaupt was.”. RvR werd gezien als normaal ontwikkelbedrijf (Teisman, 2012). Dit kwam deels ook door de lange duur van het project. Als gevolg werd het woningbeleid dusdanig veranderd door de provincie dat nieuwe regelingen gingen concurreren. Dit, terwijl in de publieke case duidelijk is terug te zien dat de provincie de uitvoering van Rood voor Rood duidelijk coördineert, aanstuurt en laat aansluiten op andere beleidsdoelen. Hier worden andere regelingen gebundeld om tot een meer geharmoniseerde aanpak te komen waarbij regelingen elkaar juist versterken. Interessant om te zien is dat in de PPS case de directeur aangeeft dat dit ook nu meer lijkt te gebeuren nu de private partijen niet meer betrokken zijn. Concluderend kan gezegd worden dat het op afstand plaatsen van de uitvoering leidde tot het niet aansluiten van doelen van de overheid op de doelen van de zelfstandige organisatie. Ten slotte blijkt dat de verantwoordingslijnen vervagen. Een gat tussen de verantwoordingsregels van democratisch gelegitimeerde organen en samenwerkingsverbanden, blijkt ook in deze cases terug te zien. Zoals benoemd bij de meerwaarde van de publieke aanpak blijken daar alle tussentijdse evaluaties, inclusief behaalde cijfers, terug te vinden. Terwijl bij de PPS de verantwoording vooral cijfermatig gebeurt. Waarbij de boekhoudcijfers ook nog is alleen door Statenleden te raadplegen zijn.

6.6 Leiderschap

6.6.1. Hybride leiderschap

De resultaten laten zien dat er veel leiderschap is getoond in de casus Noord-Brabant, en dat respondenten de rol van leiderschap in de PPS als belangrijk hebben ervaren. Vooral op momenten dat het tegen zat is er veel gestuurd. Gericht op een sterkere samenwerking om samen de crisis het hoofd te bieden, dan wel sterk gericht op regels en het nakomen van verplichtingen. Waar in het begin sprake lijkt van een open sturing met input voor alle partijen, lijkt er later bij de uitvoering een meer gesloten aanpak te ontstaan met vooral sturing op scherpste, regels en verplichtingen.

Leiderschapsstijlen

Vanuit de huidige directie is vaak *transactioneel* leiderschap terug te zien. Deze ‘voor wat hoort wat’

opvatting wordt voorgezet zolang beide partijen daar voordeel bij hebben. De focus van directie ligt dan ook op onderhoud, efficiëntie en effectiviteit. Partijen worden gemotiveerd door te wijzen op hun belangen en bijbehorende beloningen in de vorm van geld en winst. Er is sprake van zogenaamde contingente beloning en actief management by exception waarbij de directie veel aandacht heeft voor het expliciteren van verwachtingen en bijbehorende beloningen. Daarbij wordt nauwkeurig het proces en de prestaties in de gaten gehouden en zo nodig ingegrepen. Kijken naar fouten, afwijkingen en het niet naleven van regels. Wanneer dit gebeurt of dreigt te gebeuren, grijpt men in. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij het wegsturen van projectleiders die niet volgens de vooraf vastgestelde eisen en budget werkte. Of bij het niet naleven van de inspanningsverplichting van de provincie. Hier wordt ingegrepen om de situatie te corrigeren, zodat het vervolg volgens plan gaat.

Ook *transformationeel* leiderschap is deels terug te zien. Gericht op de betrokkenheid van mensen en onderlinge verhoudingen. Het bleek soms nodig om anderen te motiveren. Dit kon intern spelen, maar ook extern richting bijvoorbeeld gemeenten. Daar moest een aansprekend verhaal verteld worden over het belang om mee te werken, het moest 'gaan leven'. En moest aansluiten bij de behoeften. Dit kon in de vorm van geld, maar het belang voor gemeenten werd ook benadrukt door bijvoorbeeld combinaties met andere projecten te zoeken. Hier lagen rollen voor zowel de directie, de provinciale projectleider als bij de private projectleiders om gemeenten over te halen. Het werd letterlijk als verleiden van gemeenten beschreven. De kunst van het verleiden die belangrijk is bij deze vorm van leiderschap, is hier dus duidelijk terug te zien. Het verhogen van de bewustwording van de belangrijke waarden van de organisatie en haar resultaten is hierbij ook belangrijk. Dit is intern gebeurd door bijvoorbeeld partijen te sturen om verder dan hun eigen belang te kijken, waarbij actoren ook buiten hun scope gingen werken. Intern werd dit op verschillende manieren gedaan. Het vertonen van overtuiging, het benadrukken van vertrouwen, het innemen van een standpunt met betrekking tot lastige zaken, het benadrukken van het belang van een doel, toewijding tonen; het zijn allemaal punten van transformationeel leiderschap die terug te vinden zijn. Daarnaast was er *intellectuele stimulatie*: door het ter discussie stellen van de status quo werden anderen gestimuleerd om met nieuwe perspectieven en nieuwe ideeën te komen voor bijvoorbeeld tranche 2. Ook tijdens de crisis werden partijen gestimuleerd met nieuwe ideeën te komen.

Verder overlapt dit gedeelte met *adaptief leiderschap*, waarbij het top-down leidinggeven wordt losgelaten, en het proces van vragen stellen wordt gefaciliteerd. Het gaat om improviseren en experimenteren. Oog hebben voor de onderliggende dynamiek van de crisis en van daaruit zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Dit is in de PPS casus terug te zien in de periode waar de crisis een sterke negatieve invloed heeft. Er was ruimte voor conversatie en onderlinge interactie, waarbij keuzes gemaakt moesten worden over welke activiteiten en werkwijzen veranderd konden worden. Hierbij waren er vanzelf mensen waar relatief meer naar werd geluisterd; de leiders. Dit kwam van verschillende kanten. Zo initieerde de provinciale projectleider om een nieuwe financieringsvorm te ontwikkelen. Maar ook private partijen als NIBC bleken soms de leiding naar zich toe te trekken om aan te sturen. Verschillende partijen komen met mogelijke nieuwe producten, bouwmethoden etc.

Managementstijlen

Daarnaast blijken project- en procesmanagement sterk terug te komen waarbij beide vormen belangrijk zijn geweest voor een effectieve samenwerking en succesvolle uitvoering. Er was veel interactie tussen actoren waarbij partijen hun zorgen, problemen en uiteenlopende belangen en zienswijzen konden uiten. Kennis werd gekoppeld en de PPS is lang in staat geweest om tot gezamenlijke oplos-

singen te komen. Wel blijken er spanningen te zitten tussen de verschillende probleemdefinities. Verder valt op dat een vaste procesmanager niet werd aangewezen, maar dat deze rol in het proces afhing van het niveau waar er overleg was. Degene die kon onderhandelen, beslissen en communiceren kon de directie zijn, maar ook de projectleider van de provincie, of een private partij.

Daarnaast wordt *projectmanagement* gebruikt met een sterke focus op de inhoud van een project. Kaders zoals een duidelijke doelstelling, tijdspad en randvoorwaarden worden vastgesteld waar niet van afgeweken dient te worden. Belangrijk hierbij is de sterke inhoudelijke kennis bij de projectmanager. Ondanks de aanpak per fase blijkt uit de resultaten dat de praktijk vaak weerbarstiger was dan voorspeld, waardoor soms ook onvermijdelijk moest worden afgeweken van de strakke planning.

Het hybride leiderschap blijkt dus een combinatie van verschillende leiderschapsstijlen en management wat veel van de leiderschapsrol vraagt. Het blijkt een moeilijke, dynamische, veelzijdige rol. De verschillende fases in projecten vraagt om ander gedrag in het proces. Echter lopen in de PPS in Brabant de verschillende projecten niet gelijktijdig waardoor diverse fases van projecten door elkaar heen lopen. Daarnaast doorloopt het samenwerkingsproces als geheel ook verschillende fases waarbij de omstandigheden veranderen, en andere vormen van leiderschap getoond worden. Dit zorgt voor een complexe situatie waarin de betrokken leiders tijdig moeten schakelen in gedrag en leiderschapsstijl.

Impact op meerwaarde

De mix van leiderschapsstijlen en management zorgen voor een hybride leiderschap welke op verschillende manieren heeft gepoogd bij te dragen aan de meerwaarde van de PPS. Op verschillende manieren is getracht de effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit maar ook andere punten van meerwaarde te behalen.

- Positieve impact

De transactionele manier van leidinggeven komt vooral tot uiting tijdens de stabiele fases van de samenwerking en legt de nadruk op structuur, prestatie monitoring, efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering. Met de nadruk op prestaties, afspraken en regels en ingrijpen bij afwijkingen, is vooral de efficiëntie, maar ook de effectiviteit van de uitvoering bewaakt. Het schepte bovendien duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheidsverdeling. Het *transformationele* leiderschap richtte zich meer op de betrokkenheid en onderlinge verhoudingen. Er is meer ruimte voor inbreng van partijen waaronder ook het externe overleg met gemeenten. Het vertonen van overtuiging, het benadrukken van vertrouwen, het innemen van een standpunt bij lastige zaken, het benadrukken van het belang van een doel, toewijding tonen; het komt allemaal terug in de casus en lijkt meer tot uiting te komen bij momenten van overleg waarbij partijen er met elkaar uit moeten komen. Dit draagt bij aan een effectieve uitvoering door verschillende doelen gelijk te schakelen en stimuleert het bereiken van draagvlak. Het intern en extern motiveren en het verder laten kijken dan het eigen belang, heeft er voor gezorgd dat partijen ook buiten hun scope gingen werken en naar creatieve oplossingen gingen zoeken. Dit heeft vooral tot synergie bij de samenwerking geleid. Dit komt ook terug bij het adaptief leiderschap waarbij ook duidelijk op synergie wordt ingezet en bovendien het innovatieve, creatieve vermogen wordt aangesproken waardoor een betere kwaliteit kan worden behaald.

Daarnaast laten beide vormen van management hun eigen kracht voor de meerwaarde zien. Hoewel beide vormen kunnen bijdragen aan een hogere efficiëntie en effectiviteit, zijn in de kracht van projectmanagement vooral indicatoren voor efficiëntie te vinden, en bij procesmanagement voor effec-

tiviteit. Het afstemmen met alle partijen, het komen tot gedeelde doelstellingen en een probleemoplossend vermogen creëren, draagt allemaal bij aan een proces meerwaarde maar ook een betere effectiviteit. De publiek en private waarden en belangen moeten namelijk verbonden worden om tot een effectieve uitvoering te komen. Bovendien stelt het partijen in staat om invloed te hebben in meerdere fases van de besluitvorming en verhoogt het zo de acceptatie van de uitkomsten. In die zin verbetert het de legitimiteit. Daarnaast laat het projectmanagement naast effectiviteit, ook veel indicaties zien voor een betere efficiëntie van de aanpak. Met de sterke nadruk van managers op de kosten, tijd, organisatie en informatie, worden de geldstromen beheerst en een efficiënt proces gewaarborgd. Tot slot zorgt de combinatie van beide soorten management in deze casus voor een samenwerkingsrelatie met een 'verbindend' karakter. Men komt tot vervlechting van doelen van partijen door onderlinge afhankelijkheden en vertrouwen, voortkomend uit gezamenlijke beeldvorming als partners. De verbinding wordt gezocht door met alle partijen samen naar oplossingen te zoeken. Het beste uit de verschillende bedrijven willen benutten, in plaats van de verschillen te overbruggen. Voor effectief samenwerken, blijft verbinding noodzakelijk, zodat mensen elkaar kunnen versterken en inspireren en het geheel meer kan zijn dan de som der delen (Boonstra, 2011). Hiermee wordt weer bijgedragen aan het behalen van synergie.

- *Leiderschap in gebreke?*

De impact op meerwaarde beperkt zich echter niet alleen tot een positieve invloed van leiderschap. Veel positieve resultaten zijn geboekt in het proces, maar toch gingen de zaken steeds minder goed lopen. Verschillende oorzaken zijn genoemd, maar ook leiderschap kan een rol hebben gespeeld bij het behalen van steeds minder gunstige effecten. Er lijken verschillende momenten aan te wijzen waarop het leiderschap wellicht gebreken kende, of weinig impact had.

Gedurende het proces lijkt het commitment vanuit de provincie bij het project weg te vloeien. Zoals vermeld; Ruimte voor Ruimte werd een 'normaal' ontwikkelbedrijf en daarbij zag zij steeds minder meerwaarde in de samenwerking met private partijen. In het proces van geven en nemen stelt zij zich minder soepel op. Zo blijkt de provincie de titelprijs voor kavels niet te willen aanpassen, ondanks een veranderde marktsituatie. Hier blijkt het adaptieve leiderschap weinig invloed te hebben. De provincie stelt zich non-adaptief op en andere partijen weten niet zodanig te sturen dat dit veranderd kan worden. De veranderde houding blijkt bij de private partijen en de directie negatief te worden opgevat. Zoals gezegd is het voor een private partij een belangrijke reden te stoppen. Wat hier opvalt, is dat de directie in dit proces vooral de nadruk legt op het transactionele leiderschap. Eerst is overlegd, maar daar konden partijen niet worden overgehaald anders te handelen. Het adaptieve en transformatieve lijkt hier weinig invloed te hebben en daarna ligt de nadruk sterk op het transactionele: sturen op scherpste, nakomen van regels en verplichtingen. Hier is 'hard' ingegrepen en tot twee keer toe de confrontatie gezocht waarbij werd gedreigd dat RvR uit elkaar zou vallen.

Het is de vraag of de provincie daadwerkelijk niet mee wilde veranderen of dat deze niet genoeg 'verleid' kon worden. Het 'harde' ingrijpen zorgde uiteindelijk voor het nakomen van verplichtingen, maar tegelijkertijd ook voor verstoorde relaties tussen private, publieke en semipubliek partijen. Het gevolg was een 'politiek spelletje' en een samenwerking die 'op scherp stond.'. Niet lang daarna zijn partijen uit elkaar gegaan.

Ook bij de samenwerking met gemeenten lijkt de leiderschapsrol niet alleen maar positief te zijn. Het urgentiegevoel verdwijnt en gemeenten voelen zich minder betrokken bij het Ruimte voor Ruimte

programma. Het transformationele leiderschap vanuit de provincie en de PPS lijkt in die fase een beperkte invloed op gemeenten te hebben, aangezien het belang van het Ruimte voor Ruimte programma niet altijd overkomt. Gemeenten lijken alleen te willen meewerken met financieel aantrekkelijke afspraken.

Evenwicht

In de praktijk blijkt deze mix van stijlen dan ook geen gemakkelijke. Verschillende situaties vragen om uiteenlopende stijlen die anders bijdragen aan de meerwaarde van de samenwerking. Bij complexe projecten als deze ziet men dat de spanning toeneemt. Bij redelijk stabiele projecten of fases kan de besluitvorming lineair en gestructureerd verlopen met de nadruk op beheersing van tijd, geld en kwaliteit. Transactioneel leiderschap en projectmanagement is dan goed terug te zien bij projectleiders en directie. Maar zodra er meer invloed van de omgeving komt, en projecten complexer worden, verschuift de aandacht naar een procesmatige benadering waarbij de strakke werkwijze losgelaten moet worden om partijen de ruimte te geven. Vanuit het ontwikkelingsbedrijf moet dit wel: zowel intern als extern met gemeenten en omwonenden is draagvlak nodig, anders 'werkt' het product niet. En hier speelt de legitimiteit weer een belangrijke rol. Want de plannen moeten dus wel geaccepteerd worden. Echter vraagt dit om een constant schakelen van leidinggevenden. Ruimte geven en open overleg is nodig, maar tegelijkertijd blijkt dat actoren het belangrijk vonden dat er een persoon was die de leiding neemt, knopen door hakt. Want overleg is goed, maar er moet uiteindelijk wel beslist worden welke koers te varen. Kortom, een juiste balans tussen beide typen van management is van belang, maar ook moeilijk. Legt men teveel nadruk op de projectmatige aspecten, dan loopt men vanzelf tegen weerstand aan bij partijen. Er moet ruimte worden gegeven aan partijen om mee te praten. Zelfs ook voor bewoners om bezwaar zo veel mogelijk te voorkomen. Hier is een sterke procesmatige aanpak te zien. Maar tijd en geld, de efficiëntie dus, komen dan in gevaar kunnen uit het oog verloren worden. Er ontstond bijvoorbeeld veel vertraging waardoor de kosten groeide. Het is goed terug te zien dat er op bepaalde tijden daarom terug geschakeld wordt naar een meer projectmatige manier van sturen: fases worden doorgezet, er wordt ingegrepen. Partijen benoemen dit en geven aan dat dit soms nodig is om eindeloos overleg te voorkomen. Echter kon dit weer te weinig extern draagvlak opleveren waardoor omwonenden of een actiegroep naar de Raad van State stapte, waarbij soms zelfs een plan werd afgewezen en moest worden aangepast. En zo zitten leidinggevenden constant in het spanningsveld van ruimte geven, overleg of juist knopen doorhakken met het gevaar dat het draagvlak niet voldoende is. Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit staan hierbij constant op gespannen voet en het is aan leiders in de casus om hier mee om te gaan. Lange tijd is dit evenwicht goed bewaard totdat er teveel spanningen ontstonden.

6.6.2. Publiek leiderschap

Bij de publieke aanpak heeft leiderschap ook een rol, maar deze lijkt minder belangrijk. Ondanks de verschillende partijen – provincie, gemeenten, initiatiefnemers, omwonenden – speelt hier veel minder de balans tussen belangen en werkwijzen. Toch zijn er enkele kenmerkende aspecten en stijlen terug te zien welke het publiek leiderschap in de casus vormgeven. Bovendien wordt ook hier gestuurd om een meerwaarde te behalen.

Leiderschapsstijlen

Ook in de publieke case is er transactioneel leiderschap terug te zien, een traditionele vorm in de publieke sector. Vooral vanuit de provincie naar gemeenten toe was er een focus op regel gedreven, gestructureerde uitvoering van Rood voor Rood regelingen. Met evaluatierapporten lag de nadruk op

controle, onderhoud en effectiviteit. Kijken naar fouten en afwijkingen en het niet naleven van regels. Echter is men bij de provincie lang tevreden geweest over de voortgang van de regeling. Pas na 2008 is er sterk ingegrepen, en zijn adviezen uit rapporten ten harte genomen.

Maar hier is ook een duidelijke omslag naar meer transformationeel leiderschap te zien. Wat vraagt om minder regelgedrevenheid en meer waardengedrevenheid. Een zorgvuldige afbouw van regels en administratieve lasten en tegelijkertijd een versterking van waarden gedreven handelen. Meer maatwerk en vrijheid te handelen naar het eigen inzicht zal hierbij een gevolg moeten zijn (Doeleman et al., 2015). En dit is sterk terug te zien bij de provincie met de lancering van de KGO. Deze integrale aanpak waarbij er sterke afstemming is, schuift duidelijk de regie meer naar de gemeenten, zorgt voor minder en soepelere regels, en geeft gemeenten zo meer vrijheid waarbij maatwerk het uitgangspunt is. Er is ruimte voor initiatief en sommige gemeenten passen hierdoor ook hun eigen beleid aan.

Daarnaast is er in de samenwerking tussen provincie, gemeenten en aanvragers een belangrijke rol weg gelegd voor de medewerkers bij gemeenten. Zij zijn belangrijke aanspreekpunten voor aanvragers en begeleiden en sturen het verdere proces. Er blijkt echter niet zo'n sterke rol voor leiderschap te worden ervaren door respondenten. Ze benadrukken niet actief te sturen en slechts een faciliterende rol te hebben. Toch ziet men hier ook een transactionele relatie waar de stappen in het proces en de prestaties van de aanvrager in de gaten worden gehouden en beoordeeld. Bij plannen en aanvragen wordt gekeken naar fouten en afwijkingen en het niet naleven van regels. De belofte hierbij is de steun voor het plan. Ingrijpen bij fouten en afwijkingen gebeurt ook als aanvragers niet aan de richtlijnen voldeden, of na toestemming de contract afspraken niet nakwamen.

Verder blijken toch ook de personen bij de gemeente een balans te moeten vinden tussen enerzijds het meedenken en het geven van ruimte voor overleg, en anderzijds het niet laten verleiden tot onderhandelen en het houden aan de regels. Er moet soms een duidelijke lijn worden getrokken aangezien sommige aanvragers de neiging hebben de grens op te zoeken van wat mogelijk is.

Daarnaast valt een sterk dienende rol op. Veel kenmerken van dienend leiderschap zijn terug te zien. Het gezag wordt hier niet zozeer ontleend aan de functie, maar meer aan de dienstbaarheid aan het publieke belang. Zo is er duidelijk een focus op het publieke belang, op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit met rood voor rood, met respect voor belangen uit de omgeving. Ook is veel aandacht voor transparantie; keuzes en beslissingen worden uitgelegd, en aanvragers kunnen hier ook bij betrokken worden. Er ontstaat een focus op de burger, het publiek belang en de aanvragers. Overigens is dit ook terug te zien bij de provincie waarbij diezelfde focus is en het behalen van het optimale resultaat voor alle partijen voorop staat.

Impact op meerwaarde

- Positieve invloed

De verschillende stijlen die hier het publiek leiderschap vormen, sturen op verschillende manieren aan op een meerwaarde van de publieke aanpak. Vanuit de provincie is er gestuurd op de effectiviteit van de aanpak door meer eenheid van beleid te creëren. Eerst bleef dit alleen bij het monitoren en controleren van de resultaten. Maar met de meer waarden gedreven KGO is er sterk gestuurd op een meer integrale aanpak van beleid door het afstemmen en aanpassen van veel verschillende regelingen. Met als gevolg dat deze elkaar niet in de weg stonden, maar juist elkaar konden versterken. Bovendien was het idee van een eenvoudiger werkwijze met minder regels en minder lasten ook gericht om tot een effectievere aanpak te komen. Daarnaast is er door meer vrijheid te geven, meer ruimte voor gemeenten om beleid te maken dat beter is afgestemd op de ontwikkelingen in hun gemeente. Door een betere aanpassing op de problematiek wordt zo ook gestuurd op effectiviteit.

Bij gemeenten is er iets minder actief leiderschap terug te zien. Maar juist hier is er een belangrijke rol om een efficiënt en effectief proces te bereiken (Lansink, 2012). Er blijkt vooral gestuurd om de effectiviteit te behouden. Er is ruimte voor overleg en meedenken, maar alles moet binnen de regels en geldende kaders blijven. Anders kan een plan niet worden uitgevoerd. Er wordt ingegrepen als er geprobeerd wordt te onderhandelen. Het sturen op deze momenten om het belang van de regels te benadrukken is in het belang van een effectief proces; zowel voor de gemeente als de aanvrager. Bovendien bespaart dit kosten door het voorkomen van onnodig overleg.

Daarnaast is er duidelijk gestuurd op de legitimiteit met transformationeel en dienend leiderschap. De dienstbare vorm van werken uit zich in de aandacht voor transparantie voor aanvragers die bij de keuzes betrokken worden. Met deze aandacht voor transparantie en betrokkenheid van aanvragers wordt duidelijk geprobeerd bij te dragen aan de legitimiteit van het project. Het blijkt dat sommige gemeenten, ook beleidsmedewerkers, hier bewust op hebben gestuurd.

Een verbetering van legitimiteit valt ook terug te zien bij de provincie met de KGO. De mogelijkheid tot meer maatwerk, zou wensen en voorkeuren van aanvragers beter moeten kunnen inpassen. Hierbij zal er ook eerder of meer steun van de aanvrager zijn. Bovendien geeft het meer flexibiliteit om aan te passen naar de wensen van omwonenden. Zolang het binnen de kaders blijft.

- *Leiderschap in gebreke?*

Het belangrijkste punt is dat de constructie met een voornamelijk faciliterende rol het effect van de regeling lijkt te beperken. Gemeenten geloven in de regeling, maar de passieve rol lijkt niet de optimale rol om geïnteresseerden over de streep te trekken. Inspirerend leiderschap lijkt grotendeels te ontbreken, en er is een nadruk op transactioneel leiderschap. Waarbij sommige gemeenten deelnemers juist tegemoet komen met financiële beloningen, en andere niet. Terwijl de financiële aspecten vaak juist de redenen zijn waarom deelnemers afhaken (Lansink, 2012). Deze verschillen in aanpak komen voort uit het transformationele leiderschap vanuit de provincie met meer vrijheid voor gemeenten met het idee dat zij de meest passende aanpak kunnen vormen. Het is echter de vraag in hoeverre gemeenten dit echt doen, of dat het sterk afhangt van de politieke waarde die aan de regeling wordt gehecht. Daarbij blijkt de monitoring van de regeling nu moeizamer te verlopen met het minder regel gedreven leiderschap vanuit de provincie.

6.6.3. Conclusie leiderschap

Er zijn overeenkomsten maar ook grote verschillen tussen publiek en hybride leiderschap. Het onderzoek kan slechts een deel van het publiek leiderschap in de praktijk blootleggen. Het lijkt een kleinere rol te hebben en kenmerkt zich door een faciliterende, passievere, regel gedreven manier van leidinggeven waarbij de nadruk op het algemeen belang, de effectiviteit en de legitimiteit lag. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen het transformationele en dienende leiderschap waarbij maatwerk en ruimte geven voor de belangen van aanvragers centraal staat, en anderzijds toezien op de regels en kaders om een effectief proces te behouden.

Het hybride leiderschap wordt als belangrijk ervaren wat zich uit in transactioneel, transformationeel en adaptief leiderschap, aangevuld met proces- en projectmanagement. Er moet een constant evenwicht gevonden worden tussen ruimte geven, overleg of juist knopen doorhakken met het gevaar van onvoldoende draagvlak en conflicten. Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit staan hierbij constant op gespannen voet waarbij verschillende belangen verbonden moeten worden.

7. Conclusie, Aanbevelingen en Reflectie

7.1 Conclusie

Het onderzoek heeft inzichten verworven over meerwaarde, leiderschap en PPS samenwerking, en de gevolgen van verzelfstandiging. Eerst worden de deelvragen beantwoordt waarmee het antwoord op de hoofdvraag gevormd wordt. Vervolgens worden aanbevelingen gevormd, gevolgd door een reflectie op dit onderzoek.

Meerwaarde

Welke meerwaarde wordt er vanuit de literatuur aan PPS en een publieke aanpak toegedicht?

Dit onderzoek verdeelt meerwaarde voor PPS in 4 categorieën: inhoudelijke, financiële, proces, en externe meerwaarde. Hieronder vallen verschijningsvormen zoals effectiviteit, efficiëntie en draagvlak, maar behelst ook synergie, betere risicoverdeling, hogere innovativiteit, betere kwaliteit etc. Echter, zijn er ook negatieve punten aan een PPS in vergelijking met een publieke aanpak. Dit wordt hier als de theoretische meerwaarde van een publieke aanpak gezien. Deze blijkt te schuilen in een mogelijk betere effectiviteit (voornamelijk door betere eenheid van beleid), en een betere legitimiteit.

Welke meerwaarde is werkelijk terug te vinden voor de PPS ten opzichte van de publieke uitvoering in Overijssel?

De PPS voldoet deels aan de theoretische verwachtingen door zowel een inhoudelijke-, financiële-, proces- als een externe meerwaarde te bieden. Echter worden niet alle verschijningsvormen van meerwaarde behaald. Inhoudelijk is er een kleine kwaliteitsverbetering in de kavels en is de aanpak innovatiever doordat het creatieve en innovatieve vermogen van partijen beter wordt aangesproken en benut. Bovenal blijkt de aanpak veel effectiever; de output van kavels en gesloopte stallen ligt relatief vele malen hoger en is lange tijd tot tevredenheid van partijen geweest. Daarnaast is er een financiële meerwaarde door een betere inzet van financiën en een betere risicospreiding. Ondanks een kostenefficiënte aanpak is er door de kostbare BV/CV constructie geen verwachte betere efficiëntie, prijsverlaging of uitblijven van budgetoverschrijdingen. Opvallend, aangezien PPS vaak een betere efficiëntie beoogt. Ten derde is er een proces meerwaarde behaalt doordat men lange tijd in staat was verschillende doelstellingen gelijk te schakelen, waarbij de kennis, kunde en ervaring van actoren sterk is benut en ook tot nieuwe inzichten heeft geleid. Het werken in een PPS levert de partijen synergie op waarbij nieuwe contacten en netwerken worden opgebouwd. Tot slot is er een externe meerwaarde doordat RvR-projecten gecombineerd worden met andere ruimtelijke projecten: de 'bagagedrager voor gebiedsontwikkeling'. Dit gebeurt echter juist vaker nu de private partijen niet meer betrokken zijn en het belang van rendement verdwijnt. Ondanks dat het dus moeizamer gaat mét private partijen, bleek de PPS hier toch toe in staat. Zelfs meer dan in Overijssel, waar verschillende regelingen wel goed werden gecombineerd in een project, maar niet snel een verbinding was met externe projecten. Dit ligt echt ook aan de kleinschalige aard van de projecten, waarbij een koppeling niet even eenvoudig of nuttig is om te maken.

De publieke aanpak biedt vooral een meerwaarde door een betere eenheid van beleid en een betere legitimiteit. Interne en externe doelstellingen blijken over een lange periode consistent. Waar in Brabant concurrerende regelingen werden ingevoerd die uiteindelijk een belangrijke factor zijn geweest in het eindigen van de PPS. De publieke aanpak blijkt beter in staat samenhang en afstemming

te creëren met andere beleidsinstrumenten door de invoering van de KGO en door onderling ervaringen uitwisselen tussen gemeenten. In deze zin weet de publieke aanpak op een constanter niveau effectief te zijn. Daarnaast herbergt de publieke aanpak een legitiemer proces door de transparantere manier van handelen en de vroege betrokkenheid en invloed van de eindgebruiker.

Leiderschap en samenwerking

Hoe zijn in ruimte voor ruimte Brabant via hybride leiderschap de publieke en private waarden, belangen en werkwijzen met elkaar verbonden en wanneer en waarom ging dit zo wringen dat is teruggevallen op een meer publieke aanpak?

Leiderschap blijkt een belangrijke rol te vervullen binnen de PPS, waarbij niet alleen formele leiders invloed hebben. In de casus is een mix van transactioneel, transformationeel en adaptief leiderschap terug te zien. Daarnaast wordt procesmanagement en projectmanagement toegepast. De directie vervulde een belangrijke rol maar het leiderschap of management kon door diverse personen worden ingevuld, afhankelijk van het niveau van overleg: van een provinciale projectleider tot een private partij. Transactioneel leiderschap had een de focus op onderhoud, efficiëntie en effectiviteit, ingrijpen bij het niet naleven van regels etc. Terwijl het transformationeel leiderschap zich richtte op commitment en onderlinge verhoudingen wanneer anderen gemotiveerd moesten worden. Zowel intern, als ook gericht op externe partijen om bijvoorbeeld gemeenten mee te krijgen. Leiders vertonen overtuiging, benadrukken vertrouwen, nemen standpunten in bij lastige zaken, benadrukken het belang van een doel en zijn toegewijd. Dit overlapt met adaptief leiderschap waar tijdens de crisisjaren het proces van vragen stellen wordt gefaciliteerd en men open staat om te improviseren en experimenteren voor nieuwe mogelijkheden en kansen in de markt. Deze stijlen dragen onder meer bij aan effectiviteit door verschillende doelen gelijk te schakelen en het bereiken van synergie door met samenwerking naar creatieve oplossingen te zoeken. Bovendien speelde project- en procesmanagement dus een belangrijke rol bij een succesvolle uitvoering. Met procesmanagement is gestuurd op interactie tussen actoren in open processen waarbij ruimte is voor zorgen, problemen en uiteenlopende belangen en zienswijzen. Door het afstemmen met alle partijen, het komen tot gedeelde doelstellingen en een probleemoplossend vermogen te creëren, is men lange tijd in staat de verschillende publiek-private waarden en belangen te verbinden en tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen. Bovendien verhoogt het de legitimiteit doordat de invloed van partijen in de besluitvorming voor een verhoogde acceptatie van de uitkomsten zorgt. Daarnaast is er de nadruk op projectmanagement met een focus op inhoud, kosten, tijd, organisatie en informatie, wat een efficiënt proces en project waarborgt. Belangrijk hierbij blijkt de benodigde sterke inhoudelijke kennis van de projectmanager. De combinatie van beide soorten management en leiderschap zorgt in deze casus lange tijd voor een samenwerkingsrelatie met een 'verbindend' karakter. Men komt tot vervlechting van doelen door onderlinge afhankelijkheden en vertrouwen, voortkomend uit gezamenlijke beeldvorming als partners. De verbinding wordt gezocht door met alle partijen samen naar oplossingen te zoeken. Het beste uit de verschillende bedrijven willen benutten, in plaats van de verschillen te overbruggen. Voor effectief samenwerken, blijkt deze verbinding noodzakelijk, zodat partijen elkaar kunnen versterken en er synergie kan ontstaan.

Een strikte BV/CV scheiding met een onafhankelijke vertegenwoordiging vanuit de provincie, goede procesafspraken en een heldere samenwerkingsovereenkomst droegen hier verder aan bij. Maar ook de bewuste onderlinge afhankelijkheid, bereidheid tot samenwerking en de positieve verwachting en perceptie van elkaar waren aanwezig. Daarnaast was er lang een persoonlijke "klik" met committent,

vertrouwen, acceptatie en respect voor elkaar. De goede continuïteit in de organisatie voor personeel en sleutelfiguren was daarom ook positief voor de samenwerking.

Naarmate de samenwerking vordert komen tegenstellingen en bijbehorende spanningen steeds meer naar voren. Voor de leider wordt het lastig het juiste evenwicht te behouden. De typisch publiek-private tegenstellingen, en uiteenlopende belangen en doelen van publiek en privaat, blijken niet meer verenigd te kunnen worden in financieel lastige tijden. Partijen trekken zich terug op hun core-business. Waar private partijen winst en rendement willen verzekeren, daar hecht de provincie meer waarde aan het algemene belang van de ruimtelijke kwaliteit. Private partijen dringen aan op financiële garanties en exit mogelijkheden, terwijl voor de publieke partij hiermee de financiële meerwaarde deels zal verdwijnen. Het verschil van perceptie tussen publiek en privaat van bepaalde risico's, zoals de BIO regelingen, spelen ook op. Daarnaast is de verruiming van het beleid een typische tegenstelling van een politieke beslissing voor de korte termijn welke bedreigend was voor de lange termijn samenwerking van het bedrijf. De combinatie van de crisis, de concurrerende regelingen, de onvoldoende aanlevering van kavels en de moeizame medewerking van gemeenten, versterkte het afnemen van de bereidheid tot samenwerking en de perceptie van elkaar veranderd. Sommige partijen verwijten de provincie een dubbele agenda en het vertrouwen en commitment neemt af. De relatie tussen de provincie en sommige private partijen was verhard en er was ook geen aantrekkelijke business case voor private partijen. Het vervolgens uitreden van private partijen is een langdurig proces geweest. Het lag politiek gevoelig om private partijen uit te kopen. Bovendien ontbraken concrete afspraken die aangaven wanneer partijen uit elkaar zouden kunnen gaan, en hoe dit vorm zou krijgen. Hoewel de samenwerking lange tijd goed werkt, heeft ook een geslaagd arrangement klaarblijkelijk een houdbaarheidsdatum.

Hoe is in Overijssel de publieke aanpak met andere partijen verlopen en tot welke afwijkingen leidde dit ten opzicht van de ruimte voor ruimte aanpak Brabant, zowel in gewenste als ongewenste resultaten?

De veronderstelling dat de mix van bedrijfsmatige en publieke waarden in de casus van Brabant in de praktijk tot verschillende problemen leiden, welke in Overijssel niet ontstaan, blijkt te kloppen. Een grote afwijking is de kleinere en passievere rol van leiderschap en grotere scheiding tussen partijen. Ondanks de betrokkenheid van verschillende partijen – provincie, gemeenten, initiatiefnemers, omwonenden – is de intensiteit van samenwerking lager en speelt de balans tussen belangen en werkwijzen minder. Het is een meer gescheiden werkwijze waarbij de faciliterende rol in de uitvoering bij de gemeenten ligt, en veel stappen in het proces worden gedaan door de initiatiefnemer. Het publiek leiderschap beperkt zich bij gemeenten grotendeels tot een passief, regel gedreven, transactioneel en vooral dienend leiderschap. Een passieve rol met een focus op het publieke belang, met respect voor belangen uit de omgeving. Interessant is de switch van leiderschap vanuit de provincie. Van een meer regel gedreven, gestructureerde leiding met de nadruk op controle, onderhoud en effectiviteit. Naar een meer waarden gedreven transformationeel leiderschap met minder regels en lasten voor gemeenten, en tegelijkertijd meer vrijheid en mogelijkheid tot maatwerk. Door meer eenheid van beleid te creëren is gestuurd op effectiviteit en konden meerdere regelingen worden gecombineerd en elkaar versterken. Deze samenhang is een belangrijk positief verschil met de PPS waar dit ontbrak en concurrerend beleid een sterk negatieve invloed had. Ook is er meer aandacht voor de legitimiteit van het proces door meer transparantie over keuzes en beslissingen. En door de vroege betrokkenheid van de eindgebruiker is er meer ruimte voor wensen en voorkeuren wat de acceptatie van uitkomsten bevordert.

Verzelfstandiging

Welke gevolgen heeft de verzelfstandiging op de uitvoering en totstandkoming van nieuwe regelingen?

De vraag hierbij is of het de PPS kwetsbaar maakt, omdat de overheid er bij het ontwerp van nieuwe regelingen minder belang aan gaat hechten of dat de uitvoering juist minder onderdeel van politiek spel wordt en dus efficiënter. Met het verzelfstandigen van beleidsuitvoering met een aparte ontwikkelingsmaatschappij lijkt een betere effectiviteit behaald, maar een betere efficiency niet zozeer. Wel ontlast de constructie deels de overheid. Echter, depolitisering en het afnemen van het urgentiegevoel en commitment bij de provincie en gemeenten, zorgden ervoor dat de relevantie van RvR verdween in de politiek en bij ambtenaren. Ook de lange duur van het project droeg hier aan bij. Het ontwikkelbedrijf werd als gewone ontwikkelaar gezien met als gevolg dat het woningbeleid dusdanig werd versoepeld dat nieuwe regelingen gingen concurreren. Het aanpakken van dit probleem bleek moeizaam en door de houding van de provincie heeft het jaren geduurd voordat de regelingen zijn terug gedraaid. Concluderend, is in deze casus een belangrijk gevaar van verzelfstandiging terug te zien: het op afstand plaatsen van de uitvoering leidde tot een discrepantie tussen doelen van de overheid en die van de zelfstandige organisatie. De spanningen die zo ontstonden zijn vervolgens een belangrijke factor geweest in het beëindigen van de PPS.

Welke gevolgen heeft verzelfstandiging gehad voor publieke verantwoording?

Het onderzoek blijkt beperkt inzicht te bieden in de gevolgen voor publieke verantwoording. Er leek depolitisering te zijn waarbij de publieke verantwoording vooral bestond uit een jaarlijkse financiële verantwoording naar de provincie toe. Er zijn daarnaast wel momenten geweest waarbij Statenleden zich meer bemoeid hebben met de gang van zaken en zich negatief, dan wel positief, hebben uitgelaten over de samenwerking. De publieke verantwoording en politieke bemoeienis lijkt echter niet groter te zijn geworden.

Bleven deze gevolgen uit bij de publieke gebiedsontwikkeling?

De publieke verantwoording en politieke bemoeienis bij de publieke aanpak is ook niet groter geworden doordat de provincie gemeenten meer vrijheid gaf en er minder werd gemonitord. Daarbij lijken verantwoordingslijnen te vervagen. Waar bij PPS de verantwoording vooral cijfermatig gebeurd en niet openbaar is, daar zijn bij de publieke aanpak alle tussentijdse evaluaties, inclusief behaalde cijfers, terug te vinden. Tot slot blijft het gevaar van tegenwerkende regelingen uit. De provincie heeft de uitvoering van Rood voor Rood duidelijk gecoördineerd, aangestuurd en laten aansluiten op andere beleidsdoelen. Door deze sturing op eenheid van beleid zijn andere regelingen voor het buitengebied gebundeld tot een meer geharmoniseerde aanpak waarin de regelingen elkaar juist versterken

De hierboven gegeven antwoorden op de deelvragen hebben uiteindelijk de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord: *In hoeverre biedt de hybride aanpak van PPS Ruimte voor Ruimte CV (in Brabant) meerwaarde ten opzichte van publieke aanpak (in Overijssel) en welke impact hebben het hybride leiderschap en de verzelfstandiging in een apart 'bedrijf' op de manier waarop de publieke actor met de uitvoering omgaat?*

Uit de vergelijking blijkt dat de PPS zowel inhoudelijk, financieel, extern als in het proces een bepaalde meerwaarde biedt. De claim van een goedkopere, efficiëntere oplossing met PPS blijkt door de CV/BV

constructie niet behaald te worden. Echter blijkt de enorme financiële omvang van het project een goede reden om private partijen te betrekken en blijkt de aanpak relatief effectiever te zijn. Daarnaast levert de PPS meer synergie op en ontstaat een breder netwerk voor partijen. De externe verbinding, de samenhang met andere projecten, wordt meer gezocht dan in Overijssel. Maar kanttekening hierbij is dat deze koppeling juist beter gemaakt wordt met een meer publieke aanpak, nu de provincie alle doorzettingsmacht heeft. De publieke case blijkt daarentegen de legitimiteit beter te borgen. Bovendien zorgt de betere eenheid van beleid voor een betere volhoudbaarheid van de aanpak.

Hybride leiderschap blijkt een grote rol te spelen in de samenwerking en bij het behalen van de meerwaarde. In navolging van veel eerder onderzoek laat ook deze scriptie zien dat voor het goed functioneren van de samenwerking de interactie tussen de betrokken personen zeer bepalend is (o.a. Bult-Spiering, 2003; De Bruijn et al., 2002; Klijn & Van Twist, 2007). Het functioneren van de samenwerking wordt bepaald door de (sociologische) voorwaarden, een gedegen en heldere overeenkomst, de aanwezigheid van een duidelijke leider en een blijvend gevoel van urgentie en commitment bij alle partijen. De leider heeft lang de verbinding tussen partijen, tussen publiek en privaat, kunnen maken maar er viel niet te voorkomen dat gedurende de looptijd van het project verharde belangentegenstellingen ontstonden naarmate de financiële bodem onder de samenwerking steeds zwakker werd. Dit kwam door externe factoren zoals de crisis, maar ook door de concurrerende regelingen die als een gevolg van de verzelfstandiging kan worden gezien. Het op afstand plaatsen van de uitvoering leidde tot een depolitisering en de publieke actor ging minder waarde hechten aan de PPS. Het gevolg was het niet aansluiten van doelen van de overheid op de doelen van de zelfstandige organisatie. Dit droeg weer bij aan een afnemend vertrouwen en commitment bij partijen. Uiteindelijk ontstond er claimedrag, vertraging en moeizame heronderhandelingen die mislukte.

7.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen in dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te geven, zowel context specifiek, alsook in een bredere context van gebiedsontwikkeling, hybride organisaties en leiderschap.

Gebiedsontwikkeling: Toenmalige VROM inspectie (2011) zag Ruimte voor Ruimte als les voor andere herinrichtings- en/of saneringsprojecten. Aanbevelingen voor een eventueel gebruik van een dergelijke 'vereveningsconstructie' zoals Ruimte voor Ruimte zijn:

- **Kies aanpak die past bij probleem en competenties overheid:** Overheden lijken bij gebiedsontwikkeling beter niet te veel op de stoel van marktpartijen te gaan zitten, vanwege de financiële risico's. RvR vroeg om het benutten van verdienmogelijkheden. Dit lukte met de PPS en een apart ontwikkelingsbedrijf, maar verliep onsuccesvol met een publieke aanpak. De nieuwe Rood-voor-Rood regeling met een passieve, faciliterende rol voor de overheid nam de financiële risico's weg en werkte wel. Een dergelijke constructie lijkt echter weer ten koste te gaan van de omvang van het effect van de regeling. Vraagstukken waarbij verdienmogelijkheden moeten worden benut, en een groot effect wordt nagestreefd, lijken te vragen om een aanpak met private inmenging. Zoals in Brabant werd gezegd: *'Wij zijn een provincie, geen ontwikkelingsbedrijf, onze mensen worden daar niet op geselecteerd'*. Een mengvorm met marktpartijen zoals een PPS en het eventueel opzetten van een zelfstandige BV kan kostbaarder, doch effectiever zijn.

- **Maak win-win situaties inzichtelijk.** Kosten en opbrengsten herkenbaar en zichtbaar maken zodat win-win situaties snel overtuigen. Bij vereveningsconstructies als RvR moet er een duidelijke koppeling zijn tussen de donerende en ontvangende ruimtelijke ontwikkeling. Deze koppeling ontbrak soms binnen gemeenten omdat het terugbouwen van woningen niet hoeft te gebeuren in de gemeente waar ook de stallensloop plaatsvindt. Win-win situaties zijn daarvoor minder duidelijk en overtuigingskracht is nodig.
- **Benader en koppel alle relevante partijen vanaf beginfase aan project.** Blijf zoveel mogelijk zoeken naar nuttige, relevante partijen voor het project. En koppel deze zo nodig ook aan plannen en overeenkomsten. De rol van Gemeenten, hoewel onmisbaar in de plannen, was niet verplichtend van karakter. Nadat urgentie van de varkenspest niet meer speelde, verliep de samenwerking stroef en moesten gemeenten met financiële beloningen worden overgehaald. Intentieovereenkomsten met eventueel een meer verplichtend karakter is hierbij dus een overweging. Hoewel dit gedurende het project gevoelig lag, had het in het begin van het project toen het commitment hoog was misschien wel gekund.

Voor PPS: Een algemene aanbeveling is het vooraf beter en duidelijker inkaderen van de samenwerking (bij gebiedsontwikkeling). Meer concreet betekent dit:

- **Maak duidelijke proces- en projectafspraken: heldere samenwerkingsovereenkomst.** Deze casus toont wederom het belang van heldere project en procesafspraken, maar ook duidelijke afspraken omtrent risicoverdeling, rolverdeling, evaluatiemomenten en tussentijds bijsturen. Een groot deel van het succes van de PPS schulde hier in, evenals in de duidelijke samenwerkingsovereenkomst. Het schiep duidelijkheid naar alle partijen en voorkwam in eerste instantie discussies over verantwoordelijkheid.
- **Bespreek vooraf een eventuele scheiding.** Een PPS is een huwelijk, maar wel eentje met een beperkte houdbaarheidsdatum. Aansluitend op de actuele discussie bij overheden rond het vormgeven en beëindigen van PPS bij gebiedsontwikkeling, volgt de aanbeveling om vooraf te erkennen dat de samenwerking eerder kan eindigen dan wanneer het project klaar is. Geen 'open-PPS' waar het uitgangspunt is dat met alle partijen het doel wordt behaald en het einde niet vast staat, maar concreet nadenken over mogelijke tegenslagen en uitstapconstructies. Er kan niet in een glazen bol worden gekeken en een 'exit-knop' vormgeven is dan ook lastig. Toch moet worden gekeken naar voorwaarden die aangeven wanneer partijen uit de PPS zouden kunnen stappen. Hoe te handelen bij onvoorziene omstandigheden, wanneer belangen uit elkaar lopen: wanneer, of waarom kunnen partijen zich terugtrekken. Bij welke ondergrens van grondexploitatie de samenwerking wordt herzien bijvoorbeeld. Er wordt zo meer duidelijkheid geschept waarbij zowel privaat als publiek een eventueel einde van de samenwerking beter naar de achterban kunnen communiceren en verantwoorden. Bovendien biedt het kans lange 'vecht' processen te voorkomen waarbij er wordt samengewerkt terwijl het commitment en vertrouwen sterk afneemt.
- **Bespreek vooraf spanningen.** In lijn met bovenstaande is het goed dat voor alle partijen duidelijk in kaart wordt gebracht waar doelstellingen overlappen en erkennen waar 'spanningsgebieden' kunnen optreden. Maak dit bespreekbaar, communiceer dit, zodat beter afgewogen keuzes gemaakt kunnen worden.
- **Zorg voor continuïteit werknemers.** De menselijke relaties en interacties zijn van invloed op de samenwerkingsbereidheid, vertrouwen en commitment. De klik tussen personen speelt in

de PPS case dan ook een belangrijke rol. Durf personen te vervangen wanneer dit niet werkt, maar zorg vooral ook voor een goede continuïteit van werknemers wanneer de 'klik' er wel is. Het behouden van sleutelfiguren en daarmee kennis en netwerken is van belang. Hou actief rekening met een verlaagd commitment bij vervanging personen.

- **Monitor externe ontwikkelingen, en pas aan waar nodig.** Bij een PPS met een lange looptijd moet sterk rekening worden gehouden met externe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het verloop. Externe ontwikkelingen kunnen kansen bieden voor een beter resultaat, maar kunnen zeker ook een negatieve invloed hebben. Bijvoorbeeld veranderend landelijk/regionaal beleid en economische ontwikkelingen moeten scherp in de gaten gehouden worden en op worden geanticipeerd wanneer relevant. In Brabant is bijvoorbeeld het gevaar van concurrentie van de BIO regelingen in het vroege stadium niet als zodanig herkend. Dit kwam pas later, toen het veel lastiger was dit nog aan te pakken.

Hybride leiderschap:

- **Inhoudelijke alsook procesmatige focus.** Inhoudelijke kennis en projectmatige gedragingen blijken onmisbaar voor een goede, efficiënte en snelle uitvoering. Maar daarnaast is een sterke aandacht voor de procesmatige kant nodig. Aandacht voor de doelen, belangen, commitment en vertrouwen. Ruimte bieden voor overleg, interactie en andere visies. Om zo synergie, samenhang en een effectieve uitvoering te bereiken.
- **Constante focus op gemeenschappelijk doel.** Ondanks het evenwicht dat een hybride leider moet nemen, zullen individuele belangen en doelen ondergeschikt moeten zijn aan het gemeenschappelijke doel. Een gezamenlijk gedragen visie op het probleem, de oplossingen en werkwijzen zijn hierbij essentieel. Dit gezamenlijke beeld moet doorlopend in stand worden gehouden en duidelijk gecommuniceerd naar partijen. Het eventueel bijstellen hiervan kan alleen als alle partijen hier unaniem mee instemmen.
- **Continue schakelen: pas gedrag aan op fase.** Maak onderscheid van fases waarin de PPS zich bevindt. Dit kan vragen om een andere sturing om meerwaarde te bereiken. Erken de dynamische hybride omgeving en durf te schakelen in leiderschapsrol. Wanneer projecten goed draaien kan planmatig, transactioneel gestuurd worden met ruimte voor projectmanagement en een sturing op een efficiënte aanpak. Maar pas daarnaast ook andere leiderschapstijlen en managementvormen toe wanneer andere, meer dynamische fases aanbreken. Zo lijkt een meer transformationele- en adaptieve houding nodig wanneer het afnemen van commitment opspeelt. Ook kan procesmanagement nuttig zijn wanneer open gesprekken plaats moeten vinden en de verschillen tussen partijen geslecht moeten worden. Draagvlak behalen is dan essentieel en tot een effectieve oplossing komen staat dan centraal. Bij tegenslag lijkt daarnaast een adaptieve houding van belang om kennis en kunde te bundelen en zo te zoeken naar synergie en initiatieven en nieuwe kansen.
- **Behoud betrokkenheid actoren bij project.** Idealiter moet er een constant commitment zijn. Dit neemt in de praktijk echter af bij sommige partijen. Hier ligt een belangrijk rol voor de leider weg gelegd om het urgentiegevoel bij alle partijen te benadrukken evenals het gemeenschappelijke belang. Zeker bij PPS met een lange looptijd en een aparte CV/BV constructie kan het gevaar ontstaan dat het commitment afneemt, en vanuit publieke kant wellicht uit het zicht van de politiek raakt. Via het blijven betrekken van publieke actoren zou dit voorkomen moeten worden.

7.3 Reflectie

Hoewel veel literatuur en ook de overheid uitgaan van een efficiëntere uitvoering met PPS, blijkt hier geen goedkopere werkwijze met markconforme prijzen te zijn behaald. Ook deze casus laat zien dat een intensievere samenwerking meer transactiekosten met zich meebrengt (Steijn, Klijn en Edelenbos, 2011). Hoewel beide cases een andere omvang van de problematiek hebben toont de vergelijking juist dat de werkelijke publieke aanpak kan verschillen van de vooraf bepaalde 'denkbeeldige' aanpak waarmee PPS soms wordt vergeleken om de meerwaarde te bepalen. Toch blijkt PPS een grote meerwaarde te laten zien tegenover een publieke aanpak. O.a. synergie, het benutten van kennis en kunde, maar opvallend genoeg vooral een betere effectiviteit. Dit onderzoek geeft hiermee gehoor aan de vraag naar meer empirisch en vergelijkend onderzoek over de werkelijke resultaten en effectiviteit van PPS (Klijn, Reynaers & Verweij, 2015).

Door twee 'most different cases' te vergelijken is inzicht verworven die van betekenis is voor het debat over hybride vormen en leiderschap. De bevindingen sluiten aan op eerdere conclusies dat voor het goed functioneren van de samenwerking de interactie tussen de betrokken personen zeer bepalend is (o.a. Bult-Spiering, 2003; De Bruijn et al., 2002; Klijn & Van Twist, 2007). Daarnaast draagt het bij aan de wetenschappelijke discussie omtrent leiderschap. Ook in deze PPS blijkt goed leiderschap en management van belang voor een goede samenwerking in een PPS (Klijn & Van Twist, 2007; Edelenbos, Klijn, Kort & Van Twist, 2007). Hoewel het aantal hybride organisaties toeneemt, weten we nog maar weinig over de effecten van de hybriditeit (Karre, 2011). Ook het hybride leiderschap is in die zin onderbelicht. In deze PPS blijkt (hybride)leiderschap een dynamische rol met veel leiderschap en managementstijlen die van belang is voor het voortzetten van de samenwerking. Maar tegelijkertijd blijkt dat als private en publieke belangen steeds moeilijker zijn te combineren, en het ook steeds moeilijker wordt voor de leider om goed te sturen. Het 'harde' sturen in deze case lijkt tot een verharding en afnemend commitment te leiden. Echter, aanvullend onderzoek, meer gespecificeerd op dit spanningsgebied, blijft nodig om meer inzicht te verschaffen in ideale vormen van leiderschap die dan gehanteerd moeten worden. Daar heeft dit onderzoek onvoldoende inzicht in verworven.

Wel wordt een belangrijk negatief effect van verzelfstandiging gevonden. Het zelfstandige bedrijf raakt 'uit het zicht' van de politiek en de doelstellingen van de politiek op de lange termijn niet meer aansluiten op die van het bedrijf. Dit is een gevaar wat maar weinig wordt benoemd in de literatuur van PPS en/of verzelfstandiging. Mogelijk ook omdat dit een langdurige PPS is geweest (15 jaar), waarbij dit gevaar groter lijkt. Des te relevanter is dit voor toekomstige PPS met een lange termijn visie. Vervolgonderzoek zou kunnen plaatsvinden naar de bevindingen in dit onderzoek omdat deze maar beperkt generaliseerbaar zijn. Zeker voor de gevolgen van verzelfstandiging en hybriditeit is vervolgonderzoek nodig om de bevindingen in dit onderzoek te bevestigen of te verwerpen. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek vertaalt zich in de uitkomsten en aanbevelingen die de kennis voor PPS, leiderschap en verzelfstandiging hebben bevestigd en deels uitgebreid.

Er moeten wel een aantal nuances bij geplaatst worden. De meeste methodologische kanttekeningen zijn bij betrouwbaarheid en validiteit al behandeld. Voor wat betreft de interviews bleek dat veel respondenten veelal eenzelfde beeld schetste, wat bovendien niet veel afweek van andere bronnen. Daarbij zijn sociaal-wenselijke antwoorden mogelijk, maar viel het op dat in beide cases respondenten juist bereid waren over gevoelige punten te praten. Ook in de PPS casus, waar de samenwerking net was stopgezet en actoren conflicten en pijnpunten openlijk besproken. Wel bleek het onderzoek min-

der in staat de rol van het publiek leiderschap te identificeren, en lag de nadruk meer op een vergelijking, de afwijkingen, ten opzicht van hybride leiderschap. Met het oog op de relatief korte tijd voor het onderzoek en de haalbaarheid, is er voor gekozen het aantal cases en interviews relatief beperkt te houden. Daarbij is men met interviews afhankelijk van de bereidheid en beschikbaarheid van betrokkenen. Aangezien de onderzoeksresultaten gebaseerd zijn op een vergelijking van 2 cases, zijn de resultaten context specifiek. Hierdoor moet men oppassen met het generaliseren van de uitkomsten.

Literatuurlijst

Abrahamson, E., Argyria, C., Barsh, J., Birkinshaw, J., Brown, T., Bryan, L., et al. (2009). Moon shots for management. *Harvard Business Review*, 91-98

Allison, G. T. (1986). Public and private administrative leadership: Are they fundamentally alike in all unimportant respects. *Leadership and organizational culture: New perspectives on administrative theory and practice*, 214-222.

Apperloo, W., Van Ophem, I. & Osborne, A.T. (2008) *De kracht van samenwerking; samenwerkingsmodellen in de stedelijke vernieuwing*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl>

Arcadis (2008, 21 mei). *Evaluatie Rood voor Rood met gesloten beurs*. Geraadpleegd op: <https://www.overijssel.nl>

Algemene Rekenkamer (2012, 22 mei) *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*. Geraadpleegd op: <https://www.rekenkamer.nl>

Bal, R. A. (2008). *De nieuwe zichtbaarheid: sturing in tijden van marktwerking*. Rotterdam: Inaugural Lectures (EMC).

Battes, P. (2015, 9 juli) Gemeente moet koop grond aan projectontwikkelaar laten. *Het Financieele Dagblad*, Geraadpleegd op: <https://www.fd.nl>

Bekkers, V. J. J. M., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing governance practices. V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (red.), *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Ashgate, Aldershot, 35-60.

Blank, J. (2009) *De dienende Gemeente: door ons, voor ons*. Geraadpleegd op: <https://www.berenschot.nl>

BN De Stem (2009, 14 maart). 'Topbeloning aan banden', *BN De Stem*, Geraadpleegd op: <https://www.bndestem.nl>

Boonstra, J. (2011a). *Leiderschapsverkenningen: een safari door de wereld van leiderschap*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

- Boonstra, J. (2011b). Leiderschap in crisis. Op zoek naar nieuwe wegen. *M&O Tijdschrift voor Management & Organisatie*, 65(4), 116-132.
- Bouwfonds Ontwikkeling (2013, juni) NAW dossier: PPS bij gebiedsontwikkelingen. Geraadpleegd op: <https://www.bpd.nl>
- Bovens, M. (1996). De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: M. Bovens & A. Hemerijck. (red.). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam, Boom. pp 150-170.
- Brabant (2014, 31 oktober) *Groen licht voor Ruimte voor Ruimte*. Geraadpleegd op: <https://www.brabant.nl>
- Bult-Spiering, M. (2003), *Publiek-Private Samenwerking, de interactie centraal*. Universiteit Twente. Utrecht: Lemma.
- Bult-Spiering, M. & G. P.M.R. DeWulf (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An international perspective*. Blackwell Publishing, Oxford, Verenigd Koninkrijk.
- Buitelaar, S. (2014, 9 mei). PPS is niet passé. Geraadpleegd op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/>
- Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, Commissie Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
- De Bruijn, J.A., Heuvelhof, ten E.F. en Veld, in 't R. (2002), *Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*. Boston: Kluwer Academic Publishers
- Den Hartog, H. (2006). Ruimte voor Ruimte in Brabant. In: Den Hartog, H. (red.). *Exurbia: wonen buiten de stad*. Rotterdam, Episode Publishers.
- Doeleman, H., Fijn, H., Helder, N. & Kok, J. (2014) *Leiderschap in de publieke sector. Over richting geven en ruimte laten bij verandering*. Alphen aan de Rijn: Vakmedianet Management B.V.
- Doumen, M.J.A., Schoon, C.C., & Aart, L.T. (2010) *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: wat houdt dat eigenlijk in?*. Geraadpleegd op: <https://www.swov.nl>
- Edelenbos, J., Klijn, E. H., Kort, M. B., & van Twist, M. J. W. (2007). Project-versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meeste op?. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Edelenbos, J., & Teisman, G. R. (2008). Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project. *Environment and planning. C, Government & policy*, 26(3), 614.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.
- Eefting, F. (2012, maart) *Een Publieke en Private organisatie (PPS) is eerder succesvol als er naast de nieuwe structuur, ook sprake is van nieuw modern leiderschap*. (Essay). Geraadpleegd op: <https://www.ppsnetwerk.nl>
- Ervenconsulenten (2014) *Ruimte voor Ruimte: voorbeelden*. Geraadpleegd op: <https://www.ervenconsulenten.nl>

Eversdijk, A., & Korsten, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. *Bestuurswetenschappen, Sdu Uitgevers, Den Haag*, 29-56.

Ferwerda, M., & Le Feber, W. (2012). Leiders met lef gevraagd!. *Management Executive*, 10(2), 38.

Geuijen, K. (2013). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?. Universiteit Utrecht.

Gemeente Dalfsen (2014, juli) *Beleidsregels Ontwikkelen met Kwaliteit in het Buitengebied van de gemeente Dalfsen*. Geraadpleegd op: <https://www.dalfsen.nl>

Gemeente Hof van Twente (2008, 26 augustus) *Beleidsregel rood voor rood met gesloten beurs*. Geraadpleegd op: <https://www.overheid.nl>

Gemeente Tubbergen (2013, september 27). *Vaststellen van het beleidskader voor de toepassing van de Kwaliteitsimpuls groene omgeving KGO*. Geraadpleegd op: <https://www.tubbergen.nl>

Ghobadian, A., O'Regan, N., Gallear, D., & Viney, H. (2004). *Private-public partnerships: policy and experience*. London, UK: Palgrave Macmillan.

Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking- Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag. *Bestuurskunde*, 20(2), 33-43.

Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK* (Vol. 4). TU Delft.

Hodge, G. A., & Greve, C. (Eds.). (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hodge, G.A. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (Eds.). (2010). *International Handbook on Public-Private Partnership*. Edward Elgar Publishing.

Hoek, F.H. en Keulen, K. (2003). 'De belofte van meerwaarde bij PPS'. *Economische Statistische Berichten*, jaargang 88, nr. 4403, pp 224-226.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C. (2002), The risk game and the blame game, in: *Government and opposition*, 37(1), p. 15-37.

Huxham, C. & S. Vangen (2005). *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. London, UK: Routledge

In 't Veld, R. (2012). Voorwoord. In, G. Teisman (Red.), *Proceskunst gebiedsontwikkeling nieuwe stijl* (pp.4-6). NederlandBovenWater.

In't Veld, R., Docter, L., & Meuleman, A. A. M. (2006). *Koudwatervrees?: Lessen uit het project waterketen Limburg over ketens, netwerken en processen*. Utrecht: Lemma

Jones, R., & Noble, G. (2008). Managing the Implementation of Public-Private Partnerships. *Public Money & Management*, 28(2), 109-114.

Karré, P.M. (2011). 7. Leiderschap bij hybride organisaties. In, J. Boonstra, J. Van Muijen en H. Tours (Red.), *Leiderschap in Organisatie: Crisis in leiderschap, leiderschap in crisis*. Deventer: Kluwer

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing complex networks; strategies for the public sector*. London: Sage.

Kickert, W.J.M. (red.) (1997). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.

Klijn, E.H., Edelenbos J., Kort, M.B. & Van Twist, M.J.W. (2006), *Management op het grensvlak van publiek en privaat, Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke pps-projecten*, Den Haag: Lemma.

Klijn, E. H., Reynaers, A. M., & Verweij, S. (2015). Public-Private partnerships: From start to finish. Paper gepresenteerd op de *Netherlands Institute of Government Annual Work Conference*. Geraadpleegd op: <http://www.utwente.nl/nig/research/conference/panel-13.pdf>

Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2000). Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. *Routledge Advances in Management and Business Studies*, 19, 84-102.

Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, 23(3), 137-146.

Klijn, E. H., & Twist, M. J. W. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M & O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, (3/4), 156-169.

Kort, M.B. (2011). *Perspectief op herstructurering: Een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijkontwikkelingsmaatschappij*. Rotterdam: Faculty of Social Sciences (FSS).

Koppenjan, J. J. F. M. (2005). The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.

Koppenjan, J. F., & Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks; a network perspective on problem solving and decision making. London: Routledge.

Kort, M.B. & Klijn, E.H. (2011). Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Organizational Form or Managerial Capacity? *Public Management Review*, 71(4), 618-626.

Kor, R., & Wijnen, G. (2005). Project-, programma of procesmanagement. *Holland Management Review*, 103, 61-71.

Lane, J.E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lasthuizen, K. (2014). Publieke Identiteit en Publieke Leiderschap. Geraadpleegd op:

<http://www.fsw.vu.nl/>

Licht, H. & Nuiver, H. (2001). *Projecten en beleidsontwikkeling, doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld*. Assen: Van Gorcum.

Lodewijks, R. (2014, 1 oktober) Ruimte voor Ruimte is geen geldmachine, *Brabants Dagblad*, Geraadpleegd op: <https://www.blendle.nl>

Mees, H. L., Driessen, P. P., & Runhaar, H. A. (2014). Legitimate adaptive flood risk governance beyond the dikes: the cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam. *Regional environmental change*, 14(2), 671-682.

Mees, H. L. (2013). Legitimiteit in meerlaagse waterveiligheid. *Rooilijn*, 46(4), 258-264.

Montfort, C. J. (2008). *Besturen van het onbekende: Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag; LEMMA.

Noordegraaf, M. & Mulders, M. (2011, april). *Verbindingen Verbeteren*. Geraadpleegd op: <https://www.ikpob.nl>

Omroep Brabant (2009, 17 november) Sloop MOB-complexen valt goedkoper uit, *Omroep Brabant*, Geraadpleegd op: <https://www.omroepbrabant.nl>

Oosterling, M. & Van Dijk, G. (2014) Private en (semi-)publieke organisaties: waar zijn de 'responsible' leiders?. Geraadpleegd op: http://www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/md_magazine_najaar_2014_artikel_6.pdf?sfvrsn=0

Osborne, S.P. (2000). *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. London, UK: Routledge.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Parker, D., & Vaidya, K. (2001). An Economic Perspective On Innovation Networks. *Social Interaction and Organisational Change: Aston Perspectives on Innovation Networks*, 6, 125.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). Governance, politics and the state. *Jon Pierre e B. Guy Peters, Political Analysis*, London, Palgrave Macmillan.

Provinciale Staten Noord-Brabant (2008, juni). *Evaluatie Rood voor Rood met gesloten beurs*. Geraadpleegd op: <https://www.overijssel.nl>

Provincie Noord-Brabant (2006a, september) 10X ruimte voor ruimte. Evaluatie van 10 Ruimte voor Ruimte –projecten.

Provincie Noord-Brabant (2006b, oktober) Ruimte voor Ruimte. Bagagedrager voor gebiedsontwikkeling.

Provincie Noord-Brabant (2005) Vervolg Samenwerkingsovereenkomst Ruimte voor Ruimte. Geraadpleegd op: <https://www.brabant.nl>

Provincie Noord-Brabant (2015, 2 oktober) *Meer flexibiliteit voor Ruimte voor Ruimte*. Geraadpleegd

op: <https://www.brabant.nl>

Provincie Overijssel (2005, maart) *Partiële herziening Rood voor rood met gesloten beurs en Nieuwe landgoederen van het streekplan Overijssel 2000+*. Geraadpleegd op: <https://www.overijssel.nl>

Provincie Overijssel (2006) *Rood voor rood met gesloten beurs: Stand van zaken per 1 September 2006*. Geraadpleegd op: <https://www.overijssel.nl>

Provincie Overijssel & BugelHajema (2013, 1 oktober). *Evaluatie werking Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving: ten aanzien van bouwvlakvergroting in de agrarische sector*. Geraadpleegd op: <https://www.overijssel.nl>

Reynaers A. (2014). *It Takes Two to Tangle. Public-Private Partnerships and Their Impact on Public Values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government¹. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Rijkswaterstaat (2011) *Samen bouwen aan de toekomst. PPS bij natte en droge infrastructuur*. Geraadpleegd op: <https://www.rijkswaterstaat.nl>

Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

Scharenborg, M. (2012, 9 juni). Leegstaande en oude varkensbedrijven ontsieren Gelders en Overijssels platteland: Dure asbestsanering en geldgebrek belemmeren sloop, *Vee&Gewas*, 23(17), 17-18.

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. *Bakker, W., Yesilkagit. Y (red.), Publieke Verantwoording, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 71-97*.

Skelcher, C. en H. Sullivan (2008), Theory-driven approaches to collaborative performance, in: *Public Management Review*, 10(6), p. 751-771.

Smit, N. & Thiel, S. van (2002). 'De zakelijke overheid'. *Bestuurskunde*, 11: 226-234.

Smit, M. (2010). *Publiek belang: hoe houd je het op de rails?: een studie naar de effectiviteit en legitimiteit van planvorming voor stationslocaties*. University of Twente.

Smit, W. (2014, 4 maart) Samen toosten op de maatschappelijke roeping [Blog], Geraadpleegd op: <https://www.hva.nl>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.

Spiering, W. D. (2003). *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Utrecht: Lemma.

Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management?. *Public Administration*, 89(4), 1235-1252.

Stellinga, B. (2014). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press.

Stumpel, B., & Heurkens, E. W. T. M. (2014). Gebiedsfondsen: Lessen uit Engeland voor Nederlandse gebiedsontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 13 (4), 2014.

- Teisman, G. (2012). *Proceskunst: Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. NederlandBovenWater.
- Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2002). Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?. *Public administration review*, 62(2), 197-205.
- Ton, Y. (2010, december) Pps goede hulp bij herinrichting Noord-Brabant Ruimte voor Ruimte. Geraadpleegd op: <https://www.cobouw.nl>
- Trottier, T., Van Wart, M., & Wang, X. (2008). Examining the nature and significance of leadership in government organizations. *Public Administration Review*, 68(2), 319-333.
- Twist, M. J. W. (2002). *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Lemma.
- Twynstra Gudde (2013) *6 redenen waarom publiek-private samenwerking de enige oplossing is om uit de crisis te komen*. Geraadpleegd op: <http://www.twynstragudde.nl/>
- Twynstra Gudde (2014) *Faseer het project*. Geraadpleegd op: <http://www.twynstragudde.nl>
- Herbert, L. (2005, 4 november) Statenvoorstel 52/05 A: *Vervolg Samenwerkingsovereenkomst Ruimte voor Ruimte*. Geraadpleegd op: <https://www.brabant.nl>
- Hopman, N. & Van den Berg, C. (2015, 19 maart) Nieuw Publiek Leiderschap Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering. Geraadpleegd op: <https://www.algemenebestuursdiens.nl>
- Van Buuren, A., Buijs, J. M., & Teisman, G. (2010). Program management and the creative art of coopetition: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects. *International journal of project management*, 28(7), 672-682.
- Van der Aalst, M. & Van Dijken, J.A. (2008) Er is meer te zeggen over effectiviteit van beleid: Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid. Geraadpleegd op: <https://www.basis-online.nl>
- van Ham, H. (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?*. Boom Koninklijke Uitgevers.
- Van Der Meer, F.M., & Dijkstra, G. (2013). Hervormingen publieke sector en de democratische rechtsstaat. Consequenties voor de publieke dienst. *Tijdschrift voor openbare Financiën*, 45(1), 41-47.
- Van Hooland, B. (2003). *Nieuw publiek management*. Gent: Academia Press.
- Van Montfort, C. J., van den Brink, G. J. M., Schulz, J. M., & Maalsté, N. J. M. (2012). *Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid: naar een improvisatiemodel*. Tilburg School of Politics and Public Administration
- Van Ostaijen, J. J. C., & Schaap, L. (2012). De legitimiteit van regionale samenwerking: Het regime Brainport. *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*, 91-109
- Verbeeten, F. H. M. (2005). New Public Management bij Nederlandse overheids- en non-profit organisaties: Stand van zaken. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 79(1/2), 25-32.

Verheul, W.J. (2005). *Publiek leiderschap en de burgemeester*. (Masterthesis). Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verweij, S. (2015). Achieving Satisfaction when Implementing PPP Transportation Infrastructure Projects: A Qualitative Comparative Analysis of the A15 Highway DBFM Project. *International Journal of Project Management*, 33(1), 189-200.

Voets, J., Block, T. & Coppens, T. (2010, 12 februari) Publiek-publieke samenwerking in Vlaamse stadsprojecten: van diagnose naar remedie. Geraadpleegd op: <https://www.kenniscentrumvlaamse-steden.be>

VROM Inspectie (2011, 1 juni) *Ruimte voor Ruimte; in theorie en praktijk*. Geraadpleegd via: <https://www.ilent.nl>

Wayenberg, E. (2005a). Editoriaal: Integrale beleidsvoering in lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 10, 1-2.

Wayenberg, E. (2005b). Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 10, 3-8.

Werkgroep Publieke Verantwoording (2008, Augustus). *Vertrouwen in verantwoording. Advies werkgroep publieke verantwoording*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2007). *Europa in Nederland* (Vol. 78). Amsterdam University Press.

Williamson, O.E (1996). *The Mechanisms of Governance*. London: Oxford University Press

Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75-89.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.

Rekenkamer Gouda (2008, december) *Regie op Verzelfstandiging: Een onderzoek naar de regierol van de gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties*. Geraadpleegd op: https://www.public-spaceinfo.nl/media/uploads/files/REKENKAMER_2008_0001.pdf

Reynaers A. (2014). *It Takes Two to Tangle. Public-Private Partnerships and Their Impact on Public Values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.

Rijksoverheid (2014, 13 maart) Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: eerste stappen in de praktijk. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl>

Rijksoverheid (2015) *Publieke Private samenwerking (pps) bij het Rijk*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl>

Sundqvist, E., Backlund, F., & Chron er, D. (2014). What is project efficiency and effectiveness?. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 119, 278-287.

Bijlagen:

Bijlage 1: Interviewhandleiding PPS

Doel: Achtergrondinformatie ophalen als aanvulling op de desk study en inzicht in samenwerking en uitvoering

Achtergrond: Omgang met interviewverslag en overige data/verslagen.
Anonimiteit bespreken evenals toestaan om op te nemen.

Intro

Kunt u iets over uzelf vertellen? Achtergrond etc.

Meerwaarde

- Welke meerwaarde, welk belang, is het belangrijkste voor uw organisatie bij RvR?
- Kunt u kernachtig het doel van de alliantie aangeven? Wat ziet u als gezamenlijk belang?

Korte check vragen:

Zijn termijnen (deadlines) tijdig gerealiseerd?

Werden budgetten overschreden?

Was er naar uw mening sprake van innovatieve oplossingen?

Werd er gewerkt met nieuwe producten en/of werkwijzen?

- Bent u tevreden over het inhoudelijke resultaat?

Hybride Leiderschap en samenwerking

- Hoe ervoer u de samenwerking met andere partijen? (Goede slechte ervaringen, tegengestelde belangen, ongewenste resultaten)
- Was er ruimte voor andere zienswijzen? Was er begrip voor verschillen in definities en cultuur tussen partijen onderling?
- Kunt u momenten aangeven wanneer het proces vastzat of juist in een versnelling terecht kwam? Welke oorzaken?
- Welke rol speelde leiderschap in de samenwerking? Was er een partij die de rol van procesmanager op zich nam, partijen bij elkaar haalde? (Doorvragen, hoe gedaan > strategieën).
- Was er sprake van een integrale aanpak van problemen en oplossingen? > probleemoplossend vermogen binnen het project?
 - Zijn naar uw mening de juiste partijen benaderd?
 - Werden interacties, afspraken en realisatie goed gemonitord?

- Zijn probleemdefinities en doelen aangepast aan nieuwe ontwikkelingen gedurende het project?
- Zijn partijen gecompenseerd wanneer belangen niet goed gerealiseerd werden?
- Bent u tevreden over de proces resultaten?
- Wanneer wilde uw organisatie de PPS niet meer voortzetten? Welk belang speelde hierbij een rol?

Kostenefficiëntie;

- In hoeverre bent u van mening dat versies van project(voorstellen/plannen) inclusief het opstellen daarvan meer opleveren dan ze kosten?

Effectiviteit

- Waren doelstellingen altijd helder genoeg voor partijen?
- Kijkend naar de doelstellingen, verbetert in uw de ruimtelijke kwaliteit? In hoeverre worden de kwantitatieve doelstellingen behaald?

Legitimiteit

- Hoe vaak was er overleg tussen partijen? En inspraak omgeving? (omwonenden)
- Was u tevreden over de verantwoordelijkheidsverdeling?
- Is er voldoende acceptatie van de uitkomsten bij alle belanghebbenden?
- Bent u tevreden over het proces?

Verzelfstandiging

- Heeft u ervaren dat andere publieke regelingen soms in de weg stonden? Zo ja, hoe probeerde men hiermee om te gaan?
Hoe handelde de provincie hier bij?
- In hoeverre vond u dat RvR onderdeel was van een politiek spel? Hoe verliep de publieke verantwoording? Was dit veel nodig of niet, nam dit af/toe?
Werd er op gemeentelijk/provinciaal niveau veel over gesproken?

Slot

- Zijn er dingen waar we het niet over hebben gehad maar die u wel belangrijk vindt of kwijt wil?

Bijlage 2: Interviewhandleiding Publieke aanpak

Doel: Achtergrondinformatie ophalen als aanvulling op de desk study en inzicht in samenwerking en uitvoering

Achtergrond: Omgang met interviewverslag en overige data/verslagen.
Anonimiteit bespreken evenals toestaan om op te nemen.

Intro

Kunt u iets over uzelf vertellen? Achtergrond etc.

Meerwaarde

- Welke meerwaarde, welk belang, is het belangrijkste voor uw bij RvR?
- Wat is het gezamenlijk doel van partijen? (gemeenten, provincies, aanvragers)
Kon dit altijd nagestreefd worden?
- Korte check vragen:
Zijn termijnen (deadlines) tijdig gerealiseerd?
Werden budgets overschreden?
Was er naar uw mening sprake van innovatieve oplossingen?
Werd er gewerkt met nieuwe producten en/of werkwijzen?
- Bent u tevreden over het inhoudelijke resultaat?

Publiek Leiderschap en samenwerking

- Hoe ervoer u de samenwerking met andere partijen? (Gemeenten, provincie, boeren, ontwikkelaars) (Goede/slechte ervaringen, tegengestelde belangen, ongewenste resultaten)
- Was er ruimte voor andere zienswijzen? Was er begrip voor verschillen belang en probleemdefinities?
- Kunt u momenten aangeven waarop het proces vastzat of juist in een versnelling terecht kwam? Welke oorzaken?
- Welke rol speelde leiderschap hierbij?
- Was er sprake van een integrale aanpak van problemen en oplossingen? > probleemoplossend vermogen binnen het project?
 - Zijn naar uw mening de juiste partijen benaderd?
 - Werden interacties, afspraken en realisatie goed gemonitord?
 - Zijn probleemdefinities en doelen van RvR aangepast aan nieuwe ontwikkelingen gedurende het project?
 - Kunnen partijen gecompenseerd worden wanneer belangen niet goed gerealiseerd worden?
- Bent u tevreden over de proces resultaten?

Kostenefficiëntie;

- In hoeverre bent u van mening dat versies van project(voorstellen/plannen) inclusief het opstellen daarvan meer opleveren dan ze kosten?

Effectiviteit

- Waren doelstellingen altijd helder genoeg voor partijen?
- Kijkend naar de doelstellingen, verbetert de Ruimtelijke Kwaliteit? En hoe groot is het effect geweest?

Legitimiteit

- Hoe vaak was er overleg tussen partijen? En inspraak omgeving? (omwonenden)
- Was u tevreden over de verantwoordelijkheidsverdeling?
- Is er voldoende acceptatie van de uitkomsten bij alle belanghebbenden?
- Bent u tevreden over het proces?

Verzelfstandiging:

- Hebt u ervaren dat andere publieke regelingen soms in de weg stonden? Zo ja, hoe probeerde men hiermee om te gaan?
- In hoeverre vond u dat RvR onderdeel was van een politiek spel? Dus was er veel verantwoording nodig of niet, nam dit af/toe? Werd er op gemeentelijk/provinciaal niveau veel over gesproken?

Slot

- Zijn er dingen waar we het niet over hebben gehad maar die u wel belangrijk vindt of kwijt wil?

Bijlage 3: Overzicht respondenten

Ruimte voor Ruimte Brabant: Overzicht van geïnterviewde personen:

Persoon	Organisatie	Functie
(2x) Huib Sinke	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte BV	Algemeen Directeur
Bernard Migchelbrink	NIBC	Vertegenwoordiging NIBC,
Wim van de Kerkhof	Grontmij	Projectleider en directiesecretaris
Jeroen Verschuren	BNG Gebiedsontwikkeling	Vertegenwoordiging BNG, commissaris in RvC
Felix Veurink	Provincie Noord-Brabant	Projectleider Provincie
Lesley Herbert (gepensioneerd)	Provincie Noord-Brabant	Projectleider Provincie

Rood voor Rood Overijssel: Overzicht van geïnterviewde personen casus:

Persoon	Organisatie	Functie
(2x) Harry Stoffer	Provincie Overijssel	Projectleider Kwaliteitsimpuls groene omgeving
Leonie van Dam	Gemeente Dalfsen	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
Ingrid Leferink	Noaberkracht Dinkelland Tubbergen	Beleidsmedewerker Maatschappelijke effecten
Harro Meijer	Gemeente Hellendoorn	Accountmanager Vrijtijdseconomie en Ruimtelijke Ordening
Robert Voeten	Gemeente Raalte	Team Ruimte
Roelien Dekker	Gemeente Ols-Wijhe	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkelingen

Bijlage 4: Overzicht bronnen documentanalyse

Verdeling geanalyseerde bronnen per casus. Gedetailleerde versie bronnen in literatuurlijst.

Ruimte voor Ruimte Brabant:	
Beleidsvaluaties: Provincie Noord-Brabant, OD205 Stedenbouw onderzoek en landschap bv. (2006)	<i>10X ruimte voor ruimte. Evaluatie van 10 Ruimte voor Ruimte-projecten.</i>
Provincie Noord-Brabant, Ministerie van VROM, Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, BügelHajema Adviseurs bv. (2006)	<i>Ruimte voor Ruimte. Bagagedrager voor gebiedsontwikkeling.</i>
Adams, P (2010)	<i>De Fluisterrevolutie op het platteland</i>
Evaluatie: Grontmij	<i>Ervaringen uit Ruimte voor Ruimte</i>
Mediabronnen (krant/vakblad): Lodewijks, R. (2014) <i>Brabants Dagblad</i> BN De Stem (2009) <i>BN De Stem</i> , Omroep Brabant (2009) <i>Omroep Brabant</i>	<i>Ruimte voor Ruimte is geen geldmachine, 'Topbeloning aan banden', Sloop MOB-complexen valt goedkoper uit</i>
Ton, Y. (2010) <i>Cobouw</i>	<i>Pps goede hulp bij herinrichting Noord-Brabant Ruimte voor Ruimte,</i>
Cahier: Teisman, G. (2012)	<i>Proceskunst: Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.</i>
Boek: Den Hartog, H. (2006). Uit: <i>Exurbia: wonen buiten de stad.</i>	<i>Ruimte voor Ruimte in Brabant.</i>
Samenwerkingsovereenkomsten Herbert, L. (2005)	<i>Statenvoorstel 52/05 A: Vervolg Samenwerkingsovereenkomst Ruimte voor Ruimte</i>
Provincie Noord-Brabant (2005)	<i>Vervolg Samenwerkingsovereenkomst Ruimte voor Ruimte.</i>
Persbericht: Provincie Noord-Brabant (2014, 31 oktober) Provincie Noord-Brabant (2015, 2 oktober)	<i>Groen licht voor Ruimte voor Ruimte Meer flexibiliteit voor Ruimte voor Ruimte</i>

Rood voor Rood Overijssel	
Evaluatierapporten: Provincie Overijssel & BugelHajema (2013)	<i>Evaluatie werking Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving: ten aanzien van bouwvlakvergroting in de agrarische sector.</i>
Provincie Overijssel (2006)	<i>Rood voor rood met gesloten beurs: Stand van zaken per 1 September 2006</i>
Provincie Overijssel (2010)	<i>Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving</i>
VROM Inspectie (2011)	<i>Ruimte voor Ruimte; in theorie en praktijk.</i>
Provinciale Staten (2008).	<i>Evaluatie Rood voor Rood met gesloten beurs.</i>
Externe evaluatierapporten: Adviesbureau Arcadis (2008).	<i>Evaluatie Rood voor Rood met gesloten beurs.</i>
Lansink, J. (2012)	<i>Evaluatie "Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving"</i>
Beleidsnota's: Gemeente Dalfsen (2014).	<i>Beleidsregels Ontwikkelen met Kwaliteit in het Buitengebied van de gemeente Dalfsen</i>
Gemeente Tubbergen (2013).	<i>Vaststellen van het beleidskader voor de toepassing van de Kwaliteitsimpuls groene omgeving KGO.</i>
Gemeente Hof van Twente (2008)	<i>Beleidsregel rood voor rood met gesloten beurs.</i>

Provincie Overijssel (2005)	<i>Partiële herziening Rood voor rood met gesloten beurs en Nieuwe landgoederen van het streekplan Overijssel 2000+</i>
Provincie Overijssel (2010)	<i>Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving</i>
Mediabronnen (krant/vakblad): Scharenborg, M. (2012), <i>Vee&Gewas</i>	<i>Leegstaande en oude varkensbedrijven ontsieren Gelders en Overijssels platteland: Dure asbestsanering en geldgebrek belemmeren sloop</i>