

Vergaderjaar 2002–2003

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2003

In het hoofdlijnenakkoord heeft het nieuwe kabinet uitgesproken het een belangrijke taak te vinden om de publieke dienstverlening te verbeteren en de slagvaardigheid van de overheid te vergroten. Het nieuwe kabinet heeft daarbij geconstateerd dat de inzet van meer financiële middelen niet heeft geleid tot een grotere tevredenheid over de publieke dienstverlening. De overheid moet het dus ook zoeken in een andere aanpak om de dienstverlening te verbeteren. Publiek private samenwerking (pps) is zo'n andere aanpak. De ervaringen in het buitenland en op lokaal niveau tonen al geruime tijd aan dat pps kan bijdragen tot een betere dienstverlening voor minder geld. De eerste pilots op rijksniveau geven aanwijzingen dat ook de dienstverlening van de rijksoverheid baat kan hebben bij een grotere betrokkenheid van de private sector.

In de brief van 20 december 2002 (TK 2002/2003, 28 753 nr. 1) heeft mijn ambtsvoorganger mede namens zijn collega's van de ministeries van V&W, VROM, LNV, EZ, BZK en OCW u geïnformeerd over de plannen van de verantwoordelijke departementen voor verdere stimulering en toepassing van pps. Ook dit kabinet zal de verdere toepassing van pps stimuleren om zo de publieke dienstverlening te verbeteren en de betrokken ministers zullen dan ook de toen opgestelde plannen ten uitvoer brengen.

Eén van de actieplannen die aan de Tweede Kamer zijn gezonden in december 2002 ging over pps bij integrale gebiedsontwikkeling (rapport «Het gebied verkend»). In dat rapport werd een vervolgonderzoek aangekondigd naar de knelpunten bij pps bij gebiedsontwikkelingsprojecten en naar de mogelijke aanbevelingen om de voortgang in die projecten te versnellen en tegelijk de kwaliteit en financierbaarheid te vergroten. Zoals toegezegd in de brief van december informeer ik u hierbij, namens het kabinet, over de resultaten van dit vervolgonderzoek, dat is uitgevoerd door het Kenniscentrum PPS in samenwerking met de ministeries van V&W, VROM, LNV, EZ en BZK en in afstemming met de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Het onderzoek heeft raakvlakken met ontwikkelingsplanologie waarvoor binnen het ministerie van VROM voorstellen in

ontwikkeling zijn die in de Nota Ruimte worden uitgewerkt. Het onderzoek is afgestemd met het project ontwikkelingsplanologie. De vanuit het onderzoek ontwikkelde benadering kan worden gebruikt voor ontwikkelingsplanologie, waarvoor de minister van VROM het voortouw heeft. Dit onderzoek blijft evenals het project ontwikkelingsplanologie binnen de spelregels van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ik constateer tot mijn tevredenheid dat de breedte van het onderwerp en de veelheid aan betrokkenen niet in de weg heeft gestaan aan een brede steun voor het nu voorliggende vervolgonderzoek.

Aanleiding

Aanleiding voor het vervolgonderzoek was de constatering dat zowel integrale gebiedsontwikkeling als pps hoog op de beleidsagenda van het Rijk staan, maar dat niet alle kansen bij projecten (bijvoorbeeld de combinatie van infrastructuur en vastgoedontwikkeling) voldoende worden benut. Er is een behoefte om de slagvaardigheid van de overheid in deze projecten en daarmee de dynamiek bij gebiedsontwikkelingsprojecten te vergroten. Daarbij is het van belang dat beter gebruik wordt gemaakt van de reeds beschikbare kennis.

De aandacht voor integrale gebiedsontwikkeling is ingegeven door de volgende factoren:

- De beschikbare ruimte is schaars, waardoor het voor het kunnen realiseren van de Rijksdoelstellingen (t.a.v. een duurzame kwaliteit van de leefomgeving, mobiliteit, bedrijvigheid etc.) noodzakelijk is de verschillende functies in het gebied – wonen, werken en winkelen, natuur en recreatie, infrastructuur – in onderlinge samenhang te realiseren (beleidseffectiviteit).
- De afstemming tussen de verschillende bestuurslagen en de coördinatie van de inzet van middelen is nog onvoldoende. De overheid wordt gedwongen om te kijken naar methoden voor efficiëntere planvorming en realisatie, naar de opbrengstenpotentie van ontwikkelingen en naar partijen waarmee in samenwerking de kosten kunnen worden verevend (beleidsefficiëntie) Dit speelt o.a. bij de toenemende kosten voor inpassingsmaatregelen van infrastructuur.
- De samenwerking met andere publieke en private partijen is een middel hiervoor. Met de inbreng van deze partijen kunnen de wensen van burgers en bedrijfsleven vertaald worden naar een optimaal project, zowel inhoudelijk (kwaliteit) als financieel: een plan dat binnen de kaders van de te realiseren overheidsdoelstellingen de opbrengstenpotentie van het project optimaal benut en de kosten en risico's beperkt. Ook kunnen projecten door pps worden versneld doordat het oplossingspotentieel wordt vergroot, waarmee eerder draagvlak kan worden gevonden voor een oplossing.

Knelpuntenanalyse

De belangrijkste knelpunten die uit het onderzoek naar voren komen kunnen als volgt worden benoemd:

- Sectorale aanpak door het Rijk: er is niet altijd een uniforme beleidsvisie ten aanzien van projecten. Er is – zeker indien meerdere departementen betrokken zijn – onvoldoende bundeling van beleid en van de middelen (geld en grond en de gehanteerde procedures) bij de uitvoering van het beleid.
- Financiering: alle partijen willen een hogere kwaliteit van het project, maar vaak is onduidelijk wie dat dient te betalen. Er is behoefte aan een transparante wijze van verevening. De kansen voor een gezamenlijke financiering worden nog niet voldoende benut. Ook de verschillende financiële instrumenten van het Rijk worden onvoldoende op elkaar afgestemd.

- Het Rijk bezit vaak grond in projectgebieden. Het grondbeheer van het Rijk is weinig ontwikkelingsgericht, waardoor onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de grond als sturingsinstrument en als potentiële financieringsbron binnen het project. Het blijkt in veel gevallen niet mogelijk om waardevermeerdering van Rijksgrond in te zetten voor de financiering van het project.
- Er is geen duidelijk beeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke rol het Rijk moet spelen in een bepaald integraal gebiedsontwikkelingsproject.
- Het Rijk heeft beperkte kennis en ervaring op het gebied van (pps bij) integrale gebiedsontwikkeling. Het is noodzakelijk om die kennis te ontwikkelen om een gelijkwaardige speler te kunnen zijn.

Aanbevelingen

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de dynamiek van gebiedsgerichte projecten verbeterd kan worden door de samenwerking tussen Rijkspartijen onderling, tussen Rijk en andere overheden en met private partijen te verbeteren. De huidige passieve en sectorale benadering zorgt voor een weinig daadkrachtige invulling van de overheidsrol. Een transitie naar een Rijksoverheid die met regiopartijen mee kan denken is noodzakelijk om een positieve impuls te geven aan gebiedsontwikkeling. Op basis van deze analyse worden in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Aanwijzen van een coördinerend minister, DG of directeur per project; deze heeft tot taak te fungeren als één Rijksloket naar andere overheden en om te organiseren dat het Rijk komt tot één beleidsvisie ten aanzien van het project, een bundeling van middelen (geld en grond) ter uitvoering van die beleidsvisie en afstemming tussen de uitvoeringsdiensten.
- Er moet een overlegstructuur op hoog niveau komen waarin indien nodig knopen worden doorgesneden over de vaststelling van het gezamenlijke Rijksdoel bij een project en de eventuele herprioritering tussen projecten en tussen ministeries.
- Flexibiliseren van de procedures voor inzet van investeringsbudgetten en subsidieregelingen om afstemming en combinatie van de financiële middelen en daarmee maatwerk ten aanzien van projecten mogelijk te maken.
- Ook door in de toekomst alle risico's alsook alle (onderhouds)kosten over de gehele levensduur van de investering in de beschouwing te betrekken, kan hier voortgang worden geboekt.
- Een actiever grondbeheer, waarbij onder meer de waardevermeerdering van Rijksgrond (vaker) als financieringsbron in projecten kan worden gebruikt. Hiertoe moet een beleidskader worden uitgewerkt in welke gevallen en onder welke voorwaarden dit zou moeten gebeuren.
- Regierol moet in beginsel liggen bij de meest betrokken (decentrale) overheid. Het rijk zal vanuit haar verantwoordelijkheid pro-actief meedenken met initiatiefnemers over planvorming, sturen op opbrengstpotentie conform verantwoordelijkheden en belangen van de partijen, zoals ook bij de verkenning nieuwe stijl bij verkeers- en vervoersprojecten zal worden gedaan.
- Er kan echter aanleiding zijn voor een verdergaande actievere rol van het Rijk als regisseur of risicodragende participant in het project. Hiertoe moet een afwegingskader worden uitgewerkt aan de hand waarvan, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het project (maatwerk), kan worden geoordeeld over de wenselijke rol van het Rijk in een project en eventuele risicodragende inbreng van grond of geld in het project.
- Bundeling van kennis en ervaring. Ontwikkelen van een kennistransfe-

rium voor gebiedsontwikkeling (grondexploitaties, pps, risico-analyse, risicomangement, procesmanagement etc.).

- De samenwerking met publieke en private partijen kan bijdragen tot hogere integrale kwaliteit en de financierbaarheid van het project. Er moet wel verder gewerkt worden aan het verhelderen van de mogelijkheden van pps bij gebiedsontwikkeling en de vereveningssysteematiek daarbij en het investeren in de voorwaarden voor succesvolle samenwerking.

Vervolgtraject: implementatie van de aanbevelingen

Aan de aanbevelingen zal door de departementen in brede zin invulling worden gegeven. Meer specifiek zullen de aanbevelingen worden toegepast en gemonitord in een aantal daartoe geselecteerde projecten, die de potentie hebben om doorbraken te betekenen in de integrale gebiedsgerichte planvorming en realisatie. Daarnaast zullen de in de aanbevelingen genoemde beleidskaders worden uitgewerkt en in de geselecteerde projecten worden beproefd.

De geselecteerde projecten zijn de volgende:

- Hart van de Heuvelrug
- Moerdijkse Hoek
- Hembrugterrein Zaanstad*
- Meerstad Groningen
- A4 Midden Delfland*
- Rotterdam Pendrecht*
 - Deze projecten kunnen eventueel worden vervangen indien de planologische status (Hembrugterrein Zaanstad) of de uitkomst van de afronding van de bestuurlijke besluitvorming (Rotterdam Pendrecht en A4 Midden Delfland) daartoe aanleiding geeft.

In de verdere uitwerking (zowel in de genoemde pilotprojecten als daarbuiten) gaan de interdepartementaal samengestelde stuurgroep PPS en de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid nauw samenwerken, evenals het Kenniscentrum PPS en de Projectdirectie Vastgoed die de RVR ondersteunt. Daartoe wordt een pool van deskundigen ten aanzien van integrale gebiedsontwikkeling en pps ingesteld, bestaande uit medewerkers van de ministeries van V&W, VROM, LNV, EZ, BZK en Defensie, de Dienst der Domeinen, de bij het ministerie van Financiën ondergebrachte projectdirectie Vastgoed en het Kenniscentrum PPS. Zij zullen de aanbevelingen in praktijk gaan brengen in de projecten. De bevoegdheden en de regie over de projecten blijven liggen bij de projectorganisatie c.q. de betrokken departementen; de deskundigenpool heeft een adviserende en faciliterende rol. Het gaat om het signaleren van problemen ten aanzien van de integrale aanpak, de rol van het Rijk, de mogelijkheden van toepassing van pps, en het doen van voorstellen voor verbeteringen t.a.v. die punten. Daarnaast moeten de voorgestelde beleidskaders worden uitgewerkt en worden getoetst in de proefprojecten. De kennis die wordt opgedaan in de proefprojecten moet worden gebundeld en verspreid. De pool van deskundigen wordt begeleid door een interdepartementale taskforce, waarin de betrokken ministeries op directeursniveau zijn vertegenwoordigd.

Over de ervaringen met de toepassing van de aanbevelingen zal worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer via de reguliere pps-rapportages. Na een periode van ten hoogste 2 jaar zullen de werkzaamheden en de leerervaringen worden geëvalueerd en zal bekeken worden of en hoe de aanbevelingen algemeen geïmplementeerd kunnen worden en welke beleidswijzigingen en organisatorische inpassing daarvoor nodig zijn.

De Minister van Financiën,
G. Zalm