

# De praktijk van gebiedsontwikkeling

TUSSENRAPPORTAGE VAN DE ADVIESCOMMISSIE GEBIEDSONTWIKKELING

MEI 2005



# Inhoud

Voorwoord	1
1. Gebiedsontwikkeling	3
1.1 Het begrip gebiedsontwikkeling en de voorbeeldprojecten	3
1.2 Schaalniveaus	5
1.3 Samenwerking	7
2. Succes boeken	9
2.1 Geen recepten, wel ingrediënten	9
2.2 Herkenbare maatschappelijke vraagstukken	9
2.3 Zichtbare verantwoordelijken	11
2.4 Aansprekende inhoudelijke en financiële visies	12
2.5 Actieve communicatie	13
3. Aanpak van gebiedsontwikkeling	15
3.1 Leren door vallen en opstaan	15
3.2 Besturen op het goede niveau	15
3.3 Effectieve inzet van instrumenten	16
3.4 Samen werken	19
3.5 Robuuste financiële strategieën	23
4. Aan de slag en op zoek	25
Bijlage 1: Samenstelling van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling	29
Bijlage 2: Voorbeeldprojecten	31
Bijlage 3: Adviezen reeds bezochte projecten	33

ISBN 90-807728-4-4

© 2005 Adviescommissie Gebiedsontwikkeling

Overname van teksten en afbeeldingen is toegestaan na expliciete, schriftelijke toestemming van de uitgever:

Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort.

Reacties naar gebiedsontwikkeling@lysiasgroup.com

Schilderijtjes: Riek Bakker, Rotterdam

Ontwerp: Johan van den Tol, Dordrecht



## Voorwoord

Vele enthousiaste en bekwame mensen werken in het land aan gebiedsontwikkeling. Een activiteit die in praktijk brengt wat in de Nota Ruimte als een van de hoofdpunten van beleid is omarmd. Niet langer volstaan Rijk en provincie met 'toelatingsplanologie' en definiëren ze wat niet kan. Zij ondernemen en ontlokken op een actieve manier bijzondere ruimtelijke ontwikkelingen. En maken mogelijk wat wél kan.

Met de opkomst van de praktijk van gebiedsontwikkeling is er grote behoefte aan kennis en inzicht in wat gebiedsontwikkeling nu precies is, welke benaderingen werken, welke instrumenten beschikbaar zijn, wat effectieve bestuurlijke strategieën zijn, welke financieringsconstructies mogelijk zijn en hoe marktpartijen en maatschappelijke organisaties optimaal kunnen worden betrokken.

Om gebiedsontwikkeling versneld en succesvol in de praktijk te brengen, heeft de minister van VROM onder meer de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling ingesteld. Deze commissie heeft de mooie en eervolle taak om veertien door de provincies ingediende voorbeeldprojecten te adviseren met als doel dat de uitvoering van de projecten versnelt. De praktijkinzichten die de commissie bij de veertien projecten opdoet, zijn een basis voor conclusies en aanbevelingen over gebiedsontwikkeling als 'beweging'.

Na volledige advieswerkzaamheden voor vijf en oriëntatiebezoeken aan alle veertien projecten brengt onze commissie een eerste tussenrapport uit. In dit rapport gaan we in op de inzichten die we tot nu toe hebben opgedaan.

De Adviescommissie doet haar werk met veel plezier en heeft respect voor wat de praktijkmensen realiseren. Wij hopen dat onze werkzaamheden zowel voor de projectverantwoordelijken en hun partners als voor de beleidsmakers in Den Haag aangrijpingspunten bieden voor verbetering en versnelling. De commissie werkt door tot november dit jaar en brengt dan het eindrapport uit.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling,

Riek Bakker (voorzitter)	Jan Jaap de Graeff
Ruud Bergh	Ellen Marcusse
Gerard Beukema	Jacqueline Rijdsdijk
Francine Giskes	Gerard Rodewijk





## 1. Gebiedsontwikkeling

### 1.1 HET BEGRIP GEBIEDSONTWIKKELING EN DE VOORBEELDPROJECTEN

De afgelopen decennia is duidelijk geworden dat ontwikkeling van gebieden gelijktijdige en samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het gaat onder meer om woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water en sociaal-economische vitaliteit van gebieden.

Voor regio's en provincies ontbrak een dergelijke samenhang. Het ruimtelijk instrumentarium op regionaal niveau werd 'toelatingsplanologie' genoemd. De overheden definieerden wat niet mocht en hoopten dat daarmee de gewenste effecten werden bereikt. Dat bleek niet het geval. Bestuurders op regionaal niveau zijn zich bewust geworden dat ze actief moeten handelen. Dat ze moeten ondernemen. Zeker nu de ruimtelijke druk toeneemt, de agrarische sector sterk krimpt en concentreert, natuurwaarden aandacht vergen en de wateropgave dwingt het land anders in te richten.

De ambitie van de nationale en regionale overheden om actief gebieden te ontwikkelen, vergt een omslag in denken en doen van velen. Met name de provinciale rol verandert van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen.

Er zijn veel verschillende meningen over wat gebiedsontwikkeling is. Onze commissie heeft zich geconcentreerd op gebiedsontwikkeling die zich kenmerkt door:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied.
- Gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigenbelang overstijgen.
- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie.
- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties als natuur- en milieuorganisaties.
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

Het gaat typisch om initiatieven die een zeer lange doorlooptijd hebben.





De commissie heeft de opdracht aanvaard om te adviseren aan en over de door de provincies aangereikte voorbeeldprojecten. Deze projecten hebben ook een plaats in de Nota Ruimte gekregen. Duidelijk is dat het gaat om een grote variëteit aan projecten. De vertreksituaties verschillen, de doelstellingen zijn anders, de projecten verkeren in verschillende fasen van ontwikkeling, de aanpak is steeds weer anders en de 'bevlogenheid' waarmee de projecten worden bestuurd is verschillend.

Enkele voorbeeldprojecten zijn gebiedsontwikkeling 'avant la lettre'. Ze zijn soms al meer dan tien jaar geleden geïnitieerd en komen nu of binnenkort in de fase van uitvoering. Deze projecten zijn prachtige voorbeelden om van te leren. Hier en daar raken ze in een stroomversnelling door de veranderende maatschappelijke situatie, de veranderde beleidsfilosofie, en de beschikbaarheid van nieuwe instrumenten. Andere projecten verkeren nog in een stadium van planvorming en vergen veel aandacht, geduld, visie en samenwerking voordat het concrete plannen zijn. Het zal voor die projecten nog jaren duren voordat er van uitvoering sprake kan zijn.

Niet overal wordt (al) samengewerkt met private partijen. Daar waar ze participeren is een grotere dynamiek ontstaan en worden projecten sneller concreet.

Een deel van de voorbeeldprojecten combineert 'rood, groen en blauw' op een intensieve manier. De realisatie van woningen en bedrijfsterreinen levert daarbij de financiële middelen op om een substantieel deel van de natuurontwikkeling en de wateropgave mogelijk te maken. Andere projecten concentreren zich vooral op de natuur- en landschapsfuncties en zoeken nog naar 'verdienvermogen' of zien dat niet als een mogelijkheid.

In bijlage 2 is een opsomming van de voorbeeldprojecten opgenomen.

## 1.2 SCHAALNIVEAUS

Gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden op verschillende schaalniveaus. In de praktijk ziet de commissie drie verschillende type projecten:

- opgaven die gemeentelijke regie vereisen
- opgaven die provinciale regie vereisen
- opgaven die rijksregie vereisen.

Het gaat bij elk van deze niveaus om een intrinsieke samenhang van het gebied of het achterliggende vraagstuk.

Zolang een opgave voornamelijk binnen gemeentegrenzen ligt en er geen directe gemeentegrensoverschrijdende belangen in het spel zijn, is de gemeente de aangewezen partij om de opgave te realiseren. Gezien de kenmerken van gebiedsontwikkeling, zijn projecten al snel gemeentegrensoverschrijdend. Het gaat binnen gemeentelijk veelal om meer traditionele stedelijke vernieuwing of landschapontwikkeling. Uitruil en onderlinge versterking op substantiële schaal van rood, groen en blauw stopt logischerwijs meestal niet bij gemeentegrenzen.



De meeste huidige opgaven zijn gemeentegrensoverschrijdend en vergen provinciale regie. Er worden met name regionale doelstellingen nagestreefd waarin lokale overheden meewerken. De lusten en lasten zijn niet altijd gelijk verdeeld, toch is duidelijk dat de som der delen positief uitpakt.

Daarbij is een belangrijke voorwaarde dat partners in het gebied het project ervaren als een samenhangende ontwikkeling. Burgers en volksvertegenwoordigende organen moeten overtuigd kunnen worden van de meerwaarde van eventuele 'offers' die zij brengen of van investeringen die in andere gemeenten plaatsvinden. Alleen herkenbaarheid voor de betrokkenen kan draagvlak bieden voor verevening. Als partijen teveel op afstand staan, kan de reactie zijn dat het project gefinancierd moet worden vanuit de algemene middelen of met middelen van een hoger bestuurlijk niveau, zoals bijvoorbeeld de provincie. In de praktijk is de 'opwaartse druk' van de financiering duidelijk waarneembaar. De meeste voorbeeldprojecten vallen binnen deze tweede categorie van projecten.

Opgaven die rijksregie vereisen kunnen gebiedsontwikkeling 'pur sang' zijn die voldoen aan alle voorwaarden van de hierboven gegeven definitie. Echter, deze projecten zijn niet onder de categorie voorbeeldprojecten gebracht. De commissie ziet echter dat bijvoorbeeld de 'Schaalsprong' van Almere, de Hoeksche Waard, de Zuiderzeelijn en de samenhangende ontwikkeling van het gebied rond Schiphol en de Zuid-as hiervoor goede kandidaten zijn. Het heeft ook meerwaarde als het Rijk parallel aan de leerervaringen van de provincies zelf ervaring opdoet met gebiedsontwikkeling.

De commissie ziet de mogelijke spanning tussen intensieve rijksbetrokkenheid en de gekozen 'besturingsfilosofie' in de Nota Ruimte. Idee kan zijn dat het Rijk alles moet overlaten aan de medeoverheden. De commissie hanteert uitdrukkelijk een ander perspectief. Ook het Rijk bedrijft niet langer alleen toelatingsplanologie door grenzen te stellen en te toetsen. Net als de provincies kan het Rijk actiever opgaven definiëren en ondernemend ter hand nemen. Juist de ervaring die het Rijk in deze rol opdoet kan cruciaal zijn voor het slagen van gebiedsontwikkeling.

### 1.3 SAMENWERKING

Gebiedsontwikkeling vergt samenwerking van vele partijen. Samenwerking blijkt in de praktijk in vele verschillende varianten voor te komen. En de resultaten van de samenwerking verschillen. Het gaat dan om samenwerking tussen publieke partijen onderling en om samenwerking met private partijen en maatschappelijke organisaties.

Samenwerking is een cruciale factor in gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk drie van dit rapport wordt het onderwerp dan ook nader uitgewerkt.





## 2. Succes boeken

### 2.1 GEEN RECEPTEN, WEL INGREDIËNTEN

De commissie heeft via bezoeken en gesprekken met vele betrokkenen vijf van de veertien projecten geanalyseerd en oriënterende bestuurlijke bezoeken gebracht aan alle projecten. De commissie heeft voorlopig in kaart gebracht wat factoren zijn die het succes van gebiedsontwikkeling op projectniveau bepalen. Het gaat hier niet om recepten, wel om essentiële ingrediënten.

Projecten met de volgende kenmerken zijn het meest kansrijk:

- Herkenbare maatschappelijke vraagstukken
- Zichtbare verantwoordelijken
- Aansprekende inhoudelijke en financiële visies
- Actieve communicatie

Deze kenmerken zijn in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

### 2.2 HERKENBARE MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

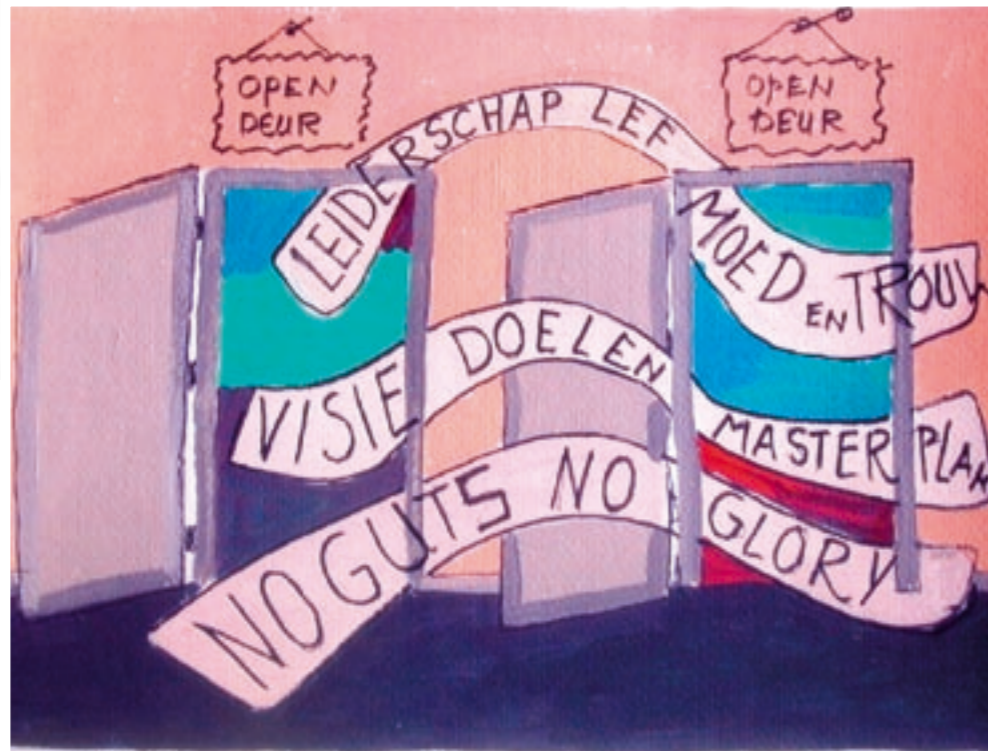
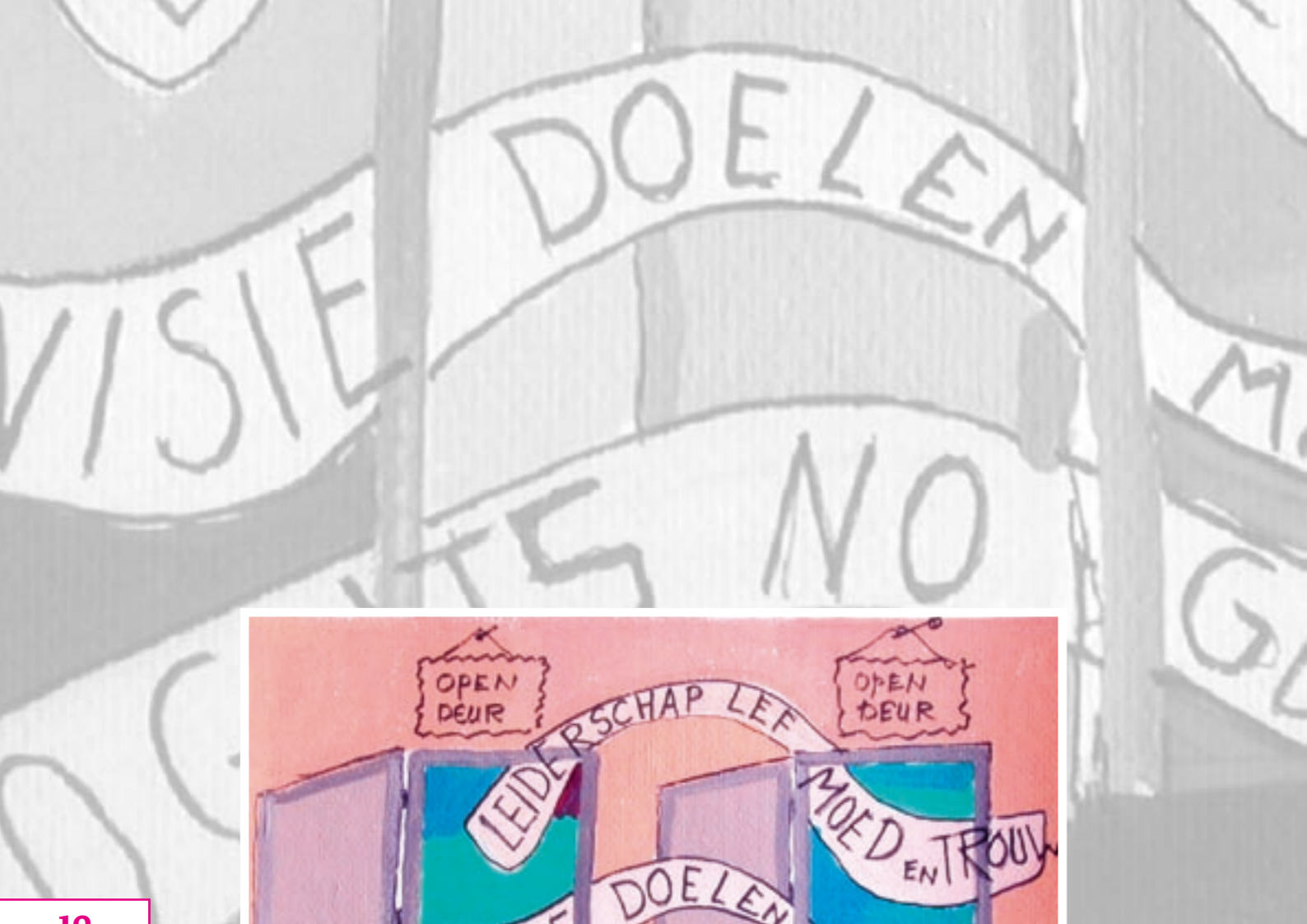
Succes bij gebiedsontwikkeling wordt allereerst bepaald door de aanwezigheid van een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk. De herkenbaarheid van het vraagstuk en een breed gedragen wil en gevoel van urgentie om het vraagstuk op te lossen, zijn het fundament voor een aanpak die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijdt.

Gebiedsontwikkeling vergt veel van partijen. Dan helpt een ambitie die tot de verbeelding spreekt en ontwikkelingen mogelijk maakt die voor veel partijen iets goeds brengt.

De aard van de vraagstukken kan zeer verschillend zijn.

Zo is het duidelijk dat voor de Blauwe Stad in Groningen de projectambitie een onorthodoxe oplossing biedt voor een breed gevoeld sociaal-maatschappelijk probleem. Het gebied rond Winschoten heeft al lange tijd te kampen met leegloop. Het aantal inwoners neemt af en voorzieningen komen onder druk te staan. Alleen door iets heel groots en meeslepends te doen (creatie van een groot meer en een zeer bijzondere woonomgeving aan het water) is het tijd te keren. Na een lange aanlooptijd zijn steeds meer mensen er in gaan geloven en het gebied heeft het project uiteindelijk omarmd.





Eenzelfde proces heeft zich afgespeeld rond het Hunzeproject in Drenthe. De verandering van de agrarische sector noopt boeren tot het vinden van meer en betere gronden en houdt voor anderen bedrijfsbeëindiging in. Door een visie op de toekomst van het gebied, het hermeanderen van de rivier De Hunze en creatie van natuurgebieden, is er samenhang ontstaan waar de bevolking en ondernemers wat mee kunnen.

Voor het gebied Hart van de Heuvelrug is langzaam maar zeker een meervoudige opgave in beeld gekomen waarin zorginstellingen zich fysiek herschikken, losse stukken bosrijke natuur met elkaar kunnen worden verbonden, een leegkomende vliegbasis en andere defensie terreinen een nieuwe bestemming moeten krijgen en er ruimte wordt gevonden voor woningbouw en bedrijfsterreinontwikkeling. Voor deze opgave is het verwerven van draagvlak en een gedeeld inzicht in volle gang. Dagelijks bestuurders en projectbetrokkenen hebben het scherp en zijn er enthousiast over. Gemeenteraden en provinciale staten volgen. Bij de betrokken bevolking leeft het nog niet. Hoewel tegenstanders een referendum hebben afgedwongen dat een net iets te lage opkomst had om geldig te zijn. Juist door het referendum zijn de bestuurders gedwongen om de urgentie en meerwaarde van het project te accentueren.

Bij het project Wieringerrandmeer is het nog onvoldoende duidelijk wat het achterliggende probleem nu helemaal is. Dat gegeven heeft dan ook geleid tot stagnatie. Dat is op zich niet erg. Soms is gebiedsontwikkeling het zetten van drie stappen vooruit en dan weer twee stappen terug.

Essentieel voor alle projecten is om te laten zien dat gebiedsontwikkeling leidt tot een nieuwe balans die gebieden vitaal maakt. Daar wordt op dit moment hard aan gewerkt.

### 2.3 ZICHTBARE VERANTWOORDELIJKEN

Naast het definiëren van een duidelijke opgave is het van groot belang dat relevante personen en functionarissen verantwoordelijkheid nemen voor de opgave. Wie dat doet, hangt af van de fase waarin het vraagstuk verkeert.

Enkele projecten hebben hun oorsprong in plannen van provincies en gemeenten. Echter, zoals gezegd, ook maatschappelijke organisaties hebben in de startfase van projecten langdurig geïnvesteerd in de ontwikkeling van visie en draagvlak. In die gevallen namen provincie en gemeenten het project pas werkelijk over nadat nut en noodzaak waren bewezen.

Hoe het ook precies loopt, het is nodig dat enkele sleutelpersonen zich vierkant achter het project plaatsen. Bij succesvolle projecten zijn er bestuurders zichtbaar die hard werken met lange adem, veel geduld, doorzettingskracht, passen op de plaats, diplomatie, toewijding en een grote dosis moed. Dit zijn bepaald geen 'zachte waarden'. Het duidelijk zichtbaar dragen van verantwoordelijkheid is in de ogen van de commissie een van de absolute voorwaarden voor succes. 'No guts, no glory' illustreert met vier woorden waar het om draait.



## 2.4 AANSPREKENDE INHOUDELIJKE EN FINANCIËLE VISIES

Naast een duidelijk maatschappelijk vraagstuk, gedeelde urgentie en een boegbeeld dat er aan trekt, kenmerken succesvolle projecten zich door aansprekende inhoudelijke en financiële visies.

Het ontwikkelen van een aansprekende inhoudelijke visie is ingewikkeld en kost veel tijd. Bij de langer lopende projecten die nu richting de fase van uitvoering gaan, blijkt dat de visie er deels gaandeweg is gekomen en deels op enig moment met gezag is verwoord en verbeeld. Bij de Blauwe Stad is dat mooi zichtbaar. Daar staat de visie. Bij enkele andere projecten is de visievorming nog in ontwikkeling. Daar is het merkbaar dat het niet kernachtig kunnen verwoorden van de visie een handicap vormt om mensen en partijen te verbinden aan de opgave. Met name het aanbrengen van samenhang tussen deelprojecten is dan lastig.

Dicht verknoopt met de inhoudelijke visie op de ontwikkeling van het betreffende gebied is de financiële visie. Het is volstrekt duidelijk dat ontwikkeling van gebieden investeringen vergen. Die investeringen kunnen deels worden verdiend in het gebied. Echter, de termijnen zijn lang en de omvang van de bedragen is groot. Bovendien is het vaak nodig om investeringsvermogen op een ondernemende wijze beschikbaar te hebben. Deels zijn de investeringen publiek, deels privaat. Opbrengsten vloeien deels naar investeringen binnen het project en zijn deels het rendement van de betrokken partijen. De grote kapitaalbehoefte vergt omvangrijke voorinvesteringen, garantstellingen en hoogwaardige vormen van kapitaalbeheer. Het hoeft geen betoog dat deze opgaven een duidelijke financiële visie vergen, met bijpassende moderne vormen van besturing en contractering.

In de praktijk ziet de commissie dat bij enkele projecten de financiële visies duidelijk en effectief zijn en dat er in andere projecten nog naar wordt gezocht. In hoofdstuk drie wordt het onderwerp nader belicht.

## 2.5 ACTIEVE COMMUNICATIE

Ten slotte is het duidelijk dat gebiedsontwikkeling zeer actieve communicatie vergt.

Het gaat om communicatie tussen:

- de direct betrokkenen onderling,
- de projectverantwoordelijken en de betrokken burgers en bedrijven,
- de direct betrokkenen en hun achterban,
- de projectverantwoordelijken en rijksvertegenwoordigers,
- het project en de omgeving in meer massamediale zin.

Deze communicatieopgave vergt veel van de betrokken bestuurders. Ze moeten schakelen tussen grote strategieën, principiële positionering van het project en heel praktische gesprekken met individuele burgers, boeren en bedrijven.

In de onderlinge relatie tussen projectpartners moet er sprake zijn van een gezamenlijke 'drive' en tegelijkertijd van duidelijkheid over de onderlinge posities en belangen.

Op belangrijke momenten moeten keuzen worden gemaakt waarover dagelijks bestuurders, ambtelijk managers en (regio)directeuren niet zelfstandig kunnen beslissen. Besluiten moeten dan worden genomen door gemeenteraden, provinciale staten, de kerndepartementen in Den Haag, de concerndirecties van bedrijven en door bijvoorbeeld besturen en leden van ondernemersverenigingen en natuurorganisaties. Het is cruciaal dat het enthousiasme en de visie van projectpartners wordt overgebracht op de mensen die hun natuurlijke achterban vormen. Dat blijkt in de praktijk een lastige opgave. Gouden regel is dat er continu veel tijd en aandacht aan communicatie moet worden besteed.

Bestuurders die de communicatie actief aanpakken en handelen in deze geest zijn de verpersoonlijking van de omslag die gebiedsontwikkeling vergt. En het is niet vreemd dat nog niet iedereen zo ver is en beschikt over de juiste eigenschappen en ondersteuning.





### 3. Aanpak van gebiedsontwikkeling

#### 3.1 LEREN DOOR VALLEN EN OPSTAAN

De commissie heeft de unieke mogelijkheid om bij elke provincie en bij de veertien voorbeeldprojecten te zien welke aanpak is gekozen en te analyseren wat goed en wat minder werkt.

In de voorbeeldprojecten die al langer lopen, is met vallen en opstaan veel geleerd. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van ervaringen in stedelijke ontwikkeling, landschapsinrichting, herstructurering en de uitvoering van Europese programma's. Bovendien zijn experts van private partijen overal in het land werkzaam en schakelen projectverantwoordelijken allerlei typen deskundigen in voor specifieke vraagstukken.

In deze tussenrapportage geeft de commissie enkele voorlopige observaties over de aanpak van gebiedsontwikkeling. Daarbij gaat het om:

- besturen op het goede niveau
- effectieve inzet van instrumenten
- samen werken
- robuuste financiële strategieën.

Uiteraard zijn er meer en meer gedetailleerde waarnemingen te doen. In de volgende paragrafen zijn de vier genoemde punten verder uitgewerkt.

#### 3.2 BESTUREN OP HET GOEDE NIVEAU

In het eerste hoofdstuk is aangereikt dat gebiedsontwikkeling in essentie kan plaatsvinden op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau.

Zodra samenwerking over bestuurlijke grenzen heen gaat, is het zaak om de eindverantwoordelijkheid op een zo 'laag' mogelijk bestuurlijk niveau te leggen waarop het bestuur zich probleemeigenaar voelt én volledig overzicht heeft op alle aspecten die de ontwikkeling van het gebied betreffen. Dat kan dus bij een van de bestuurders van de samenwerkende gemeenten zijn, bij een gedeputeerde of in een enkel geval bij een of meerdere bewindspersonen.

In de huidige selectie van voorbeeldprojecten is nagenoeg steeds een gedeputeerde eindverantwoordelijk bestuurder voor de projecten. In veel gevallen is het volstrekt duidelijk dat dat de goede constructie is. Soms is het de vraag of niet beter gemeentebestuurders de stuurgroepen moeten trekken.



Zoals eerder in dit rapport al is genoemd, is de commissie genuanceerd als het gaat om de roep om coördinatie aan de kant van de rijksoverheid. Zolang een project overwegend een regionaal project is, zullen de regionale bestuurders voor de opgave staan om samenhang in het optreden van alle partijen, inclusief het Rijk, te brengen.

De departementale specialisatie kan hinderlijk zijn, maar biedt ook meerwaarde en kansen. Bijvoorbeeld als het gaat om specialistische kennis, netwerken en ook voor het verwerven van specifieke budgetten. Want het 'winkelt' soms eenvoudiger in een gefragmenteerd Den Haag. Pertinente frustratie en tegenwerking door 'Den Haag' moeten uiteraard worden aangepakt.

Regionale partijen mogen niet al te snel verwachten dat individuele departementen en bewindspersonen in staat zijn om coördinatie in het rijksoptreden aan te brengen. De belofte is snel gedaan, maar in praktijk vergt het een expliciet besluit van de betrokken bewindspersonen om de betreffende projecten gezamenlijk aan te pakken. Het bombarderen van de minister van VROM tot coördinerend minister voor gebiedsontwikkeling zal daarbij niet helpen.

Ondanks deze nuancerings, ziet de commissie voor de rijksoverheid een belangrijke rol in de gebiedsontwikkeling. Het gaat dan om de opgaven die rijksregie vereisen, zoals die in paragraaf 1.2 zijn genoemd. Deze, of mogelijk andere, projecten dienen door het kabinet te worden aangemerkt als projecten van gebiedsontwikkeling van nationaal belang die het trekkerschap van de rijksoverheid vergen.

De nationale projecten voor gebiedsontwikkeling bieden het Rijk de mogelijkheid sterker, meer strategisch en daadkrachtig te handelen op urgente dossiers. Het is dan ook nodig dat de rijksoverheid het nationale instrumentarium op orde brengt om gebieden te ontwikkelen. Een nationaal 'ontwikkelbedrijf' kan bijdragen aan de ontkokering van de grondtransacties.

### 3.3 EFFECTIEVE INZET VAN INSTRUMENTEN

Het is altijd zaak passende instrumenten in te zetten. Een eerste advies van de commissie op dit punt is om selectief te zijn met de inzet van het instrument gebiedsontwikkeling. Als een project eigenlijk stedelijke ontwikkeling is of landinrichting, is het de vraag of er moet worden gesproken en gedacht in termen van gebiedsontwikkeling. Hetzelfde geldt als er gebieden moeten worden beschermd. Traditionele instrumenten kunnen dan volstaan. Ook is het onverstandig kunstmatig losse projectensamen te voegen tot 'integrale' gebiedsontwikkelingsprojecten. Dat maakt zaken nodeloos ingewikkeld.

De commissie heeft zich nog geen definitief oordeel gevormd over de werkelijke aard van de veertien voorbeeldprojecten. Het kan zijn dat nadere selectie nodig is.

Het formele ruimtelijke instrumentarium waarover provincies beschikken, stamt grotendeels nog uit de tijd van de toelatingsplanologie. Provincies kunnen streekplannen en omgevingsplannen maken en daarmee invloed uitoefenen op de bestemming van specifieke gebieden. Deze planfiguren zijn nog steeds goed in te zetten. Ze zijn echter als enige instrument ontoereikend wanneer het gaat om het actief ontwikkelen van gebieden.

Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de vernieuwing van het Grondbeleid zijn er de komende jaren nieuwe instrumenten beschikbaar. Zo krijgen provincies de bevoegdheid zelf bestemmingsplannen te ontwikkelen en vast te stellen en kan er een eigen voorkeursrecht op gronden worden gelegd. Rondom de problematiek van de 'free riders' zijn op korte termijn aanvullende bevoegdheden nodig. De commissie is voorlopig van mening dat er met de voorgenomen wijzigingen straks voldoende formele instrumenten zijn. Het komt er dan op aan er in de praktijk optimaal gebruik van te maken.

Ook op praktisch en organisatorisch niveau ontwikkelen provincies nieuwe instrumenten. Veel provincies plegen voorbereidingen om op een actieve manier grondtransacties te kunnen ondernemen. De gedachten gaan daarbij uit naar het opzetten van grond- en ontwikkelbedrijven.

In het huidige samenspel met gemeenten blijkt dat de gecombineerde inzet van provinciale en gemeentelijke instrumenten nu al goed werkt. Dus zonder de nieuwe bevoegdheden. Ook gemeenten kunnen voor regionale projecten voorkeursrechten vestigen en de gronden vervolgens inbrengen voor het regionale project. Alleen als gemeenten niet willen, ontbreekt het de provincie aan formele instrumenten.

De meeste provincies zijn bezig met de vorming van grond- en ontwikkelbedrijven. Het duurt lange tijd om een goed functionerend grond- en ontwikkelbedrijf te bouwen. Een vrij groot aantal transacties is jaarlijks nodig om het werk voor goed toegeruste professionals aantrekkelijk te houden. Voor slechts enkele provincies zal het aantal transacties structureel hoog genoeg zijn. Er is dus maar bij enkele provincies bestaansrecht voor een volwaardig functionerend grond- en ontwikkelbedrijf. Het alternatief is om als provincies een gezamenlijke voorziening te maken of om instrumenten te benutten voor projectgerichte aan- en verkoop en ontwikkeling van gebieden.

De situatie overziend is het devies: houd het simpel. Gebiedsontwikkeling wordt al snel een technisch proces waarin specialisten zoals juristen, planologen en financiële experts de dienst uitmaken. Resultaat is dat er ingewikkelde plannen en onleesbare samenwerkingsovereenkomsten worden opgesteld. Dat tast de effectiviteit van de samenwerking en het draagvlak in gemeenteraden aan.





### 3.4 SAMEN WERKEN

In de aanpak van gebiedsontwikkeling is samen werken een noodzakelijke voorwaarde. De nadruk ligt op samen én op werken. Het gaat in gebiedsontwikkeling om het doen!

De commissie belicht hier achtereenvolgens de publiek-publieke, de publiek-private samenwerking en de samenwerking met maatschappelijke organisaties.

#### → **Publiek-publieke samenwerking**

Een absolute voorwaarde voor succesvolle gebiedsontwikkeling is een goede publiek-publieke samenwerking.

Daar waar gemeentegrenzen worden overschreden, zijn bestuurders van buurgemeenten tot elkaar veroordeeld. In de voorbeeldprojecten is goed te zien dat de samenwerking tussen gemeenten veelal goed tot stand komt en veelbelovend is. Dat is vooral in de fase van planvorming een zaak van dagelijkse bestuurders en ambtelijke projectleider. Lastiger wordt het in de praktijk als de fase van definitieve besluitvorming, investering en uitvoering dichterbij komt. De lusten en lasten zijn niet altijd exact gelijk verdeeld. Gemeenteraden moeten dan worden overtuigd van de meerwaarde van het project. Burgemeesters en wethouders doen hiervoor hun uiterste best, en vaak met succes. Het referendum heeft voor een enkel project onderstreept hoe eenvoudig eenzijdige oriëntatie op het lokale belang kan leiden tot stagnatie. Het algemene beeld is voornamelijk dat de samenwerking tussen gemeenten goed loopt.

In alle voorbeeldprojecten spelen provincies een rol. Dat heeft een directe relatie met het gegeven dat de projecten door de provincies zijn ingediend. Het vergt van provincies een grote omslag in denken en doen. Dat is eerder in dit rapport al aangegeven. Van toetsen naar ontwikkelen, van kijken naar doen. Provincies werken hard aan deze rolverandering en ze doen daarbij tal van waardevolle ervaringen op. Echter, het is nog wennen en het vergt veel nieuwe kennis en vaardigheden en de inzet van nieuwe ruimtelijke en financiële instrumenten. Enkele voorbeeldprojecten laten zien hoe effectief provincies kunnen zijn en hoe breed het nieuwe repertoire is dat kan worden ingezet. In andere voorbeeldprojecten wordt ook duidelijk dat het veel moeite kost om de nieuwe rol te vinden. Met name het schakelen tussen grote strategieën en zeer kleinschalige praktische vraagstukken vergt veel. Het zicht op financiële mogelijkheden en constructies is nog lang niet bij elke provincie voldoende.

De samenwerking tussen de rijksoverheid en medeoverheden is volop in ontwikkeling. Want net als de provincies zich de nieuwe rol en nieuwe verantwoordelijkheden moeten eigen maken, is de rijksoverheid ook nog wat onwennig in haar nieuwe rol.

De bestuurlijke visie van de bewindspersonen en de ambtelijke top wordt nog niet automatisch vertaald naar het handelen in de regionale praktijk. De 'rijksheren in de regio' kunnen nog fors opschuiven in hun rol. Waar de minister van VROM onderstreept dat het Rijk en haar ministerie in het bijzonder moet opschuiven van 'hindermacht naar ontwikkelkracht' is daar in de praktijk nog wel het een en ander voor nodig.



Tegelijkertijd blijkt de rijksoverheid bereid en enthousiast om zich coöperatief op te stellen. Gebiedsontwikkeling begint te leven en er wordt op een steeds actievere manier departementsoverstijgend samengewerkt om ontwikkelingen mogelijk te maken. Een deel van de barrières heeft te maken met financiële argumenten (Wie draagt de kosten? Wie investeert?).

In de regionale praktijk wordt naar de waarneming van de commissie te snel verwezen dat 'Den Haag' onvoldoende doet, meewerkt en coördineert. Daar waar provincies een 'regisserende' en ontwikkelende rol willen en krijgen, mag worden verwacht dat op het niveau van de provincie het vermogen toeneemt om in 'Den Haag' zaken gedaan te krijgen. Klagen over de rijksoverheid kan dan worden omgezet naar actief de samenwerking zoeken met de rijksoverheid. Het pleit voor één aanspreekpunt bij 'het Rijk' is in de ogen van de commissie alleen effectief en haalbaar als het gaat om projecten met een duidelijk nationaal belang.

→ **Publiek-private samenwerking**

De commissie neemt waar dat samenwerking met private partijen op zijn minst een relevante impuls geeft aan de planvorming en totstandkoming van projecten. In een aantal gevallen is samenwerking met private partijen een bijna absolute voorwaarde om tot gebiedsontwikkeling te komen.

Vroegtijdige betrokkenheid van private partijen leidt tot een grotere beschikbaarheid van kennis en creativiteit en tot een versneld zicht op de uitvoerbaarheid van ideeën. De commissie durft te stellen dat zonder de inzet van private partijen de meest vergevorderde voorbeeldprojecten het stadium van uitvoering nog niet hadden bereikt. In toenemende mate hangt de dreiging van mededingingswetten boven de vroege betrokkenheid van private partijen. Dat vergt serieuze aandacht van alle betrokken overheden en van de private partijen zelf.

In de fasen van planvorming en uitvoeringsprogrammering komen financiële aspecten uitdrukkelijker op de agenda. In de contractvorming met private partijen zijn in de praktijk tal van interessante constructies en onderlinge posities waarneembaar. Hoofdpijn is dat de overheden en de private partijen elkaars krachten en mogelijkheden benutten. Daar waar gemeenten niet de mogelijkheid hebben om marktrisico's te dragen, doen private partijen dat. Zij verwerven daarmee ook de mogelijkheid om te verdienen. Daar waar er gezamenlijk risico kan worden gelopen, zijn evenwichtige afspraken gemaakt. Publieke partijen participeren op een verantwoorde wijze ondernemend in de samenwerking. Provincies en gemeenten zorgen bijvoorbeeld voor voorfinanciering van investeringen die gevoelig zijn voor planologische risico's.

Belangrijk om waar te nemen is dat publieke en private partijen in staat zijn om tot duidelijke en werkbare afspraken te komen om opbrengsten uit projectontwikkeling in te zetten voor bijvoorbeeld natuur- en waterontwikkeling.

Lastig is dat niet vanzelfsprekend alle privaten partijen de samenwerking zoeken. Daar waar bijvoorbeeld de opbrengsten van woningbouw deels worden ingezet voor natuurontwikkeling, zijn er (sporadisch) 'free riders' die denken met minder coöperatief gedrag een hoger rendement op hun grondinvestering te boeken. Bestuurders leggen hiervoor geduld aan de dag, tonen overredingsvermogen en zorgen voor de nodige drukmiddelen. Daarmee is het probleem van de 'free riders' niet vanzelf opgelost.

De kennis over publiek-private samenwerking ontwikkelt zich in de praktijk. De commissie neemt waar dat de onderlinge verschillen groot zijn en dat er een sterke behoefte is aan onderlinge kennisuitwisseling. Deels heeft de commissie daar zelf op ingespeeld door de organisatie van Expertmeetings, deels is het een primaire functie van de commissie om kennis te brengen. Echter, de gezamenlijke provincies en de rijksoverheid kunnen meer actief werken aan kennisontwikkeling en -uitwisseling.

Mededingingswetgeving wordt in de praktijk als obstakel ervaren. Projectontwikkelaars kunnen daar relatief goed mee omgaan. Infrabouwers en aannemers lopen het risico te worden uitgesloten van aanbesteding als zij in het voortraject teveel hebben bijgedragen. De schijn van verstrengeling van belangen ontstaat dan. Het kan helpen als de rijksoverheid en de Europese Commissie richtlijnen afgeven over hoe PPS in gebiedsontwikkeling wél kan onder de vigerende mededingingswetgeving.

De manier waarop het dossier rond de bouwfraude uiteindelijk wordt afgewikkeld (het alsnog accepteren van de schikking door het kabinet) is relevant voor gebiedsontwikkeling. Het is bijna onmogelijk om tegelijkertijd innovatieve overeenkomsten te sluiten en elkaar nog jaren in de rechtzaal tegen te komen over het pijnlijke verleden. Iedereen is gebaat bij 'schoon schip'.

→ **Samenwerking met maatschappelijke organisaties**

Menig project heeft zijn oorsprong in een particulier initiatief van een maatschappelijke organisatie. Zoals bijvoorbeeld in Utrecht en Drenthe de landschapsorganisaties met de visieontwikkeling zijn gestart. In Groningen is de Blauwe Stad in de oorsprong een in een café geboren initiatief.

Ook in de uitvoering dragen maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld voor de aanleg en het beheer van natuurgebieden.

De commissie neemt waar dat meer dan nu gebeurt, maatschappelijke organisaties een rol kunnen krijgen in gebiedsontwikkeling. Dat vergt initiatief en inzet van die organisaties zelf en een actievere oriëntatie van de publieke partijen op deze potentiële partners.





### 3.5 ROBUUSTE FINANCIËLE STRATEGIEËN

Bij het overschrijden van bestuurlijke grenzen, het aangaan van publiek-private samenwerking en bij het gecombineerd inzetten van middelen voor de ontwikkeling van 'rood, groen en blauw' is er een bonte verzameling van financiële bronnen en doelen. Op een plek wordt geld verdiend en op een andere plek wordt het geïnvesteerd. Het gaat om projecten met lange doorlooptijden (tien tot vijftien jaar is heel gewoon) en waarin planologische en marktrisico's worden gelopen.

Bij enkele van de voorbeeldprojecten gaat het om zeer grote bedragen. In Meerstad gaat het bijvoorbeeld om een totale investering van € 800 miljoen. Enkele andere projecten zijn mogelijk nog omvangrijker. De meeste van de veertien projecten hebben kleinere budgetten. In het eindrapport zal de commissie deze zaken op een rij zetten.

De complexiteit, omvang en doorlooptijd vergen robuuste financiële strategieën en goed doordachte vormen van contractering. Cruciaal is om dat op een ondernemende wijze te organiseren. Daarbij gaan dan principes gelden die veelal met Engelstalige termen worden aangeduid. Het gaat om principes van 'good governance', bijvoorbeeld van transparantie, goed toezicht en 'checks and balances'. Dat wordt bijvoorbeeld relevant als het gaat om 'treasury', een functie die nodig wordt bij grote projectbudgetten.

Een evenwichtige verdeling van het dragen van risico's en het benutten van verdienvermogen is nodig om de samenwerking tussen partijen succesvol te maken. Publieke partijen kunnen dan heel andere bijdragen leveren dan private partijen. En andersom. Publieke partijen kunnen zorgdragen voor lange-termijnvoorziening, ook als er nog sprake is van planrisico's. Die hebben ze immers grotendeels zelf in de hand. Voor private partijen is dat moeilijk. Private partijen kunnen risico's dragen die samenhangen met marktomstandigheden.

Publieke partijen moeten er voor zorgen dat 'verdienvermogen' zoveel als mogelijk wordt ingezet voor het plegen van investeringen in functies die enkel investeringen vergen, zoals infrastructuur, natuurontwikkeling, de wateropgave en de creatie van voorzieningen. Tegelijkertijd is het nodig dat private partijen een toereikend rendement kunnen boeken. Die twee gegevens vergen een evenwichtige aanpak van overheden en private partijen gezamenlijk.

De adviescommissie stelt vast dat op het financiële vlak bij een groot deel van de provincies en projectbetrokkenen de financiële kennis nog ontoereikend is. Er is grote behoefte aan kennis en ervaring. In toenemende mate wordt die gevonden door mensen in te zetten die op stedelijk niveau ervaring hebben met ontwikkelingstrajecten. Daar ligt ook een deel van de oplossing.

De adviescommissie signaleert de behoefte aan een nationale ruimtelijke investeringsstrategie, uitgewerkt naar de regio's. Op projectniveau treedt de rijksoverheid nu gefragmenteerd op en wordt er in termen van ruimtelijk investeren veel geïmproviseerd. Met effecten die mogelijk niet optimaal zijn.





## 4. Aan de slag en op zoek

Gebiedsontwikkeling vindt in de praktijk al jaren plaats. Er is intensief geleerd en de betrokkenen hebben veel vooruitgang geboekt. Eenvoudig is het echter niet. Er zijn talrijke barrières en relevante vraagstukken vergen oplossingen.

Om tot substantiële vooruitgang te komen met gebiedsontwikkeling zijn de komende tijd grote inspanningen nodig. Zowel in de individuele projecten als voor de 'beweging' als geheel. In het bijzonder kunnen de rijksoverheid en de provincies kennis, instrumenten en arrangementen vernieuwen en in praktijk brengen.

Dit is het tussenrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. De periode vanaf nu tot aan november dit jaar wordt gebruikt om de in dit rapport gesignaleerde knelpunten in de praktijk te helpen oplossen. Bovendien zal met meer precisie worden geanalyseerd welke vraagstukken bijzondere aandacht verdienen en wat de oplossingsrichtingen zijn. In de komende werkbezoeken aan voorbeeldprojecten blijven praktische 'raad en daad' voorop staan en werkt de commissie aan verdere verdieping van de bevindingen.

De volgende punten vergen de komende periode in het bijzonder aandacht van de rijksoverheid, provincies en andere betrokkenen:

- Het in een vroeg stadium betrekken van private partijen.
- De bijdrage van maatschappelijke organisaties.
- De mededingingsproblematiek.
- Financiële arrangementen.
- Kennisuitwisseling, beschikbaarheid specialistische expertise.
- De nationale ruimtelijke investeringsstrategie.
- Nationale projecten voor gebiedsontwikkeling.

### → **Vroeg betrekken private partijen**

De waarneming is dat er in de praktijk teveel voorbehoud bestaat en te lang wordt gewacht met het betrekken van private partijen bij gebiedsontwikkeling. De ervaring leert dat projecten op een relevante manier concreter worden en in een stroomversnelling komen als private partijen meedenken en meedoen.

### → **Meerwaarde vergroten van maatschappelijke organisaties**

Maatschappelijke organisaties kunnen cruciaal zijn voor het slagen van projecten. Zij zijn in de praktijk extensief of in de marge betrokken bij gebiedsontwikkeling. Terwijl ze een grote rol kunnen en moeten vervullen als het gaat om agendering van vraagstukken en om het beheer van de te ontwikkelen gebieden. Advies is om hen in de kern van de projecten te betrekken. En aan de maatschappelijke organisaties doet de commissie de uitnodiging om zich actiever in de gebiedsontwikkeling te mengen.



- **Mededingingsproblematiek**  
Duidelijkheid over hoe private partijen kunnen deelnemen zonder dat er op enig moment mededingingsproblemen ontstaan is cruciaal. De rijksoverheid kan dit thema actief oppakken en zorgen voor handreikingen en 'richtlijnen'. Afstemming met de Europese Commissie kan daarbij nodig en nuttig zijn.
- **Financiële arrangementen**  
Gebiedsontwikkeling vergt nieuwe financiële arrangementen tussen publieke partijen onderling en in de relatie met private partijen. Precisie is daarbij belangrijk. Niet alles is 'publiek-private samenwerking'. In veel gevallen kan worden gedacht in termen van publiek opdrachtgeverschap, voorfinanciering of concessieverlening. In de projecten is relevante ervaring opgedaan met goede vormen van risicoverdeling tussen publieke partijen en marktpartijen. Het is aan te bevelen dat de kennis over financiële arrangementen wordt verdiept en beschikbaar is voor de provincies.
- **Kennisuitwisseling en beschikbaarheid specialistische expertise**  
Gebiedsontwikkeling vergt specifieke en specialistische kennis en ervaring. Er kan onderling veel worden geleerd en ervaringen uit andere praktijkvelden kunnen beter worden benut. Partijen kunnen gezamenlijk voorzieningen treffen om beter met kennis om te gaan.
- **De nationale ruimtelijke investeringsstrategie**  
Gebiedsontwikkeling kan een belangrijke positieve impuls krijgen wanneer de rijksoverheid een nationale ruimtelijke investeringsstrategie heeft. Deze ruimtelijke investeringsstrategie bouwt deels voort op de Nota Ruimte, is concreet en bevat het grondbezit en de ruimtelijke investeringen van alle relevante departementen en hun uitvoeringsorganisaties.
- **Nationale projecten voor gebiedsontwikkeling.**  
Enkele gebieden in Nederland vergen nationale projecten voor gebiedsontwikkeling. In dit rapport zijn als voorbeeld de 'Schaalsprong' van Almere, de Hoeksche Waard, de Zuiderzeelijn en de samenhangende ontwikkeling van het gebied rond Schiphol en de Zuid-as genoemd. Door een actieve ontwikkelende rol van de rijksoverheid kan een relevante versnelling in gebiedsontwikkeling worden gebracht.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling nodigt alle betrokkenen uit te reageren op dit rapport en andere bevindingen via [gebiedsontwikkeling@lysiasgroup.com](mailto:gebiedsontwikkeling@lysiasgroup.com). De reacties krijgen een plaats in het werk en in het eindrapport van de commissie.

## Bijlagen



## BIJLAGE 1

## Samenstelling van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling is ingesteld door minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Prof. Riek Bakker (voorzitter)  
Partner BVR

Drs. Ruud Bergh  
Directeur Schiphol Area Development Company

Drs. Gerard Beukema  
Algemeen directeur Interprovinciaal Overleg (IPO)

Drs. Francine Giskes  
Voormalig lid Tweede Kamer

Drs. Ellen Marcusse  
Stedebouwkundige gemeente Almere  
Hoofd opleiding Stedenbouwkunde Academie voor Bouwkunde Amsterdam

Ir. Jan Jaap de Graeff  
Algemeen directeur vereniging Natuurmonumenten

Drs. Jacqueline Rijdsijk  
Divisiedirecteur Betalingsverkeer Nederlandsche Bank

Ir. Gerard Rodewijk  
Directeur Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector bv  
(dochteronderneming van de BNG)

De leden hebben op persoonlijke titel zitting in de Adviescommissie.

Het secretariaat van de commissie wordt gevoerd door Lysias Advies B.V.:

Drs. Henk de Jong (secretaris)

Marcel Benard

Drs. Frans Jorna

Carla de Rie

**Correspondentie:**

Lysias Advies BV

Secretariaat Adviescommissie Gebiedsontwikkeling

Postbus 2037

3800 CA AMERSFOORT



## Voorbeeldprojecten

### Projecten waarvoor volledige advieswerkzaamheden al plaatsvonden:

- Hart van de Heuvelrug (provincie Utrecht)
- Meerstad (provincie Groningen)
- Wieringerrandmeer (provincie Noord-Holland)
- De Blauwe Stad (provincie Groningen)
- Hunzeproject (provincie Drenthe)

### Projecten waarvoor alleen oriëntatiebezoeken hebben plaatsgevonden:

- Zuidlanden/Haak om Leeuwarden (provincie Fryslân)
- Oost-west-as Lelystad-Dronten-Zwolle (provincie Flevoland)
- IJsseldelta (provincie Overijssel)
- Transformatie recreatiesector Veluwe (provincie Gelderland)
- Bloemendalerpolder (provincie Noord-Holland)
- Oude-Rijnzône en Rijn-Gouwelijn (provincie Zuid-Holland)
- Kust West-Zeeuws-Vlaanderen (provincie Zeeland)
- Ontwikkelingsprogramma West-Brabant (provincie Noord-Brabant)
- Klavertje vier (provincie Limburg)



## Advies Hart van de Heuvelrug

Op 22 december 2004 bezocht de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling het voorbeeldproject Hart van de Heuvelrug. Het was een try-outbezoek, bedoeld om de strategie van de commissie verder te ontwikkelen en de adviesbehoefte van de projectverantwoordelijken te leren kennen. Het enthousiasme van de gebiedspartners zorgde voor een programma dat in veel opzichten het gewenste volledige bezoek benadert. Afgesproken is op 7 januari contact te hebben om de datum van het definitieve bezoek vast te stellen.

De commissie heeft op basis van het bezoek een aantal observaties en aanbevelingen geformuleerd die zij graag met de gebiedspartners deelt. Deze observaties en aanbevelingen formuleert de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van grote waardering voor het initiatief tot het project Hart van de Heuvelrug.

### OBSERVATIES

#### 1. Het ruimtelijk instrumentarium is nog gebrekkig

Het ontbreekt de provincie en haar partners aan een formeel instrumentarium waarmee de uitvoering versneld kan worden. Het streekplan is een instrument van toelatingsplanologie, ongeschikt om ontwikkeling te bevorderen. Bovendien leidt de inzet van het instrument provinciaal bestemmingsplan in dit geval tot een vertraging van circa twee jaar. De nieuwe wet ruimtelijk ordening bevat een aantal voorzieningen waarmee de doorzettingsmacht wel vergroot kan worden. Op dit moment zijn die nog niet beschikbaar.

#### 2. Bovenlokale verevening wordt niet toegepast ondanks meerwaarde

In het Hart van de Heuvelrug wordt binnengemeentelijk financieel en inhoudelijk verevend, in gemeentelijke clusters van rode en groene projecten. Bovenlokaal, tussen clusters, is vooralsnog niet sprake van verevening. Voor gebiedsontwikkeling met grotere meerwaarde zal ook bovenlokaal sprake moeten zijn van financiële en inhoudelijke verevening. Voor de gemeenten is dat op dit moment nog een stap te ver.

#### 3. Bestuurlijke doorzettingskracht voor bovenlokale belangen ontbreekt

Het dagelijks bestuur van de gemeenten en de provincie is bereid tot afspraken te komen. Het blijkt echter niet vanzelfsprekend om daar vanuit de volksvertegenwoordigende organen steun voor de krijgen. Ondanks een zorgvuldig voortraject met expliciete besluitvorming over de voornemens, is de bekrachtiging van concrete inhoudelijke en financiële uitvoeringsafspraken niet zeker. Vooral bovenlokale doelstellingen zijn kwetsbaar in de besluitvorming. Daar speelt op de achtergrond mee dat de steun van de bevolking onder druk staat.

#### 4. Financiële afspraken zijn nog globaal en weinig bindend

Er wordt nog hard gewerkt aan financiële overeenkomsten voor het geheel van het project. Het ontbreekt de partners aan helder zicht op elkaars belangen, de financiële risico's die spelen en de termijn waarop die spelen.



### 5. Integratie van sectorale rijksinzet als lastig vraagstuk

Allerlei verschillende sectorale inhoudelijke en financiële voornemens van de rijksoverheid komen in het gebied bij elkaar. Het blijkt dat de inzet en belangen van de verschillende departementen niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten. De partijen in het gebied ondervinden daarvan hinder en ze vinden het moeilijk om iets aan deze kwestie te doen. Het Rijk zet in op versnelling van de gebiedsontwikkeling en de combinatie van verschillende gebiedsfuncties. Uitgangspunt daarbij is dat de verschillende bestemmingswijzigingen tot een financiële uitruil in het gebied leiden. Het Rijk is echter voornemens de opbrengsten uit de verkoop van de defensie-terreinen zonder verevening terug te laten vloeien naar de schatkist.

#### AANBEVELINGEN

##### 1. Creëer volledige duidelijkheid over belangen

Na de fase van het benoemen van de gezamenlijke ambitie en het versterken van de onderlinge samenwerking, breekt nu het moment aan om volledige duidelijkheid te verkrijgen over ieders belang, ambitie en inzet. Dit gesprek kan worden gefaciliteerd door een onafhankelijke en gezaghebbende derde partij, die kritisch doorvraagt en de volle breedte van de inzet overziet en verkent.

##### 2. Zet in op bovenlokale verevening

Bovenlokale verevening is nodig om te komen tot een daadwerkelijk betekenisvolle ontwikkeling van het gebied. De commissie adviseert de gebiedspartners de mogelijkheden voor een krachtiger en meer uitvoeringsgerichte vorm van samenwerking te onderzoeken.

##### 3. Streef naar een volledig pakket van besluitvorming over de uitvoering.

Door stap voor stap het masterplan uit te voeren worden de makkelijker projecten eerst en de meer complexe projecten (met de grootste meerwaarde) later in besluitvorming genomen. Dit is een belangrijke verklaring voor de vertraging die nu optreedt en deze gang van zaken houdt risico's in voor de uiteindelijke opbrengst van het traject. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het gehele masterplan in één keer politiek in besluitvorming kan worden gebracht.

##### 4. Doe een 'claim' op de rijksoverheid wanneer de regionale inzet eenduidig is.

Een werkelijk kansrijk beroep op stroomlijning van de inzet van de rijksoverheid kan pas worden gedaan nadat de regionale inzet eenduidig is. Het helpt niet om veroordelend naar 'Den Haag' te blijven kijken terwijl de eigen zaken nog niet op orde zijn. De kracht van gebiedsontwikkeling kan en moet zijn dat de grootste kracht uitgaat van de regionale aanpak. De minister van VROM kan redelijkerwijs pas haar collega's van Defensie en Financiën aanspreken als zaken regionaal op orde zijn.

#### BIJLAGE 3

## Advies Meerstad

#### HOOFDLIJN VAN HET ADVIES

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling heeft op basis van het schriftelijke materiaal en het op 14 januari 2005 afgelegde bezoek zeven waarnemingen en gedaan en vier aanbevelingen geformuleerd.

##### De waarnemingen zijn:

1. Meerstad is een uitstekende illustratie van gebiedsontwikkeling op regionale schaal.
2. Er is verstandig en vroegtijdig gewerkt aan brede overeenstemming.
3. Partijen hebben gekozen voor een bijzondere vorm van publiek-private samenwerking.
4. Voor de complete inhoudelijke en financiële opgave wordt een privaatrechtelijke overeenkomst voorbereid.
5. De mededingingswetgeving staat op gespannen voet met de principes van ontwikkelingsplanologie.
6. De positie van de 'freeriders' ondergraaft de financiële en ruimtelijke balans binnen het Masterplan.
7. De Adviescommissie heeft zorgen over de kwaliteitsborging op de langere termijn.

##### De Adviescommissie doet de partijen vier aanbevelingen:

1. Zorg dat de gemeenten rond de financiën een directere onderhandelingspartner van de private partijen worden en dat de provincie op dit punt ruimte biedt aan hen.
2. Verkrijg op zeer korte termijn en voorafgaand aan de definitieve contractvorming van de bevoegde instanties zekerheid over de effecten van mededingingswetgeving.
3. Zoek op korte termijn naar manieren om de ontsluiting van het project Meerstad richting de stad Groningen te realiseren.
4. Creëer een voorziening voor kwaliteitsbewaking op de langere termijn.

De observaties en aanbevelingen zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.



**1. Meerstad is een uitstekende illustratie van gebiedsontwikkeling op regionale schaal.**

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling beschouwt het project Meerstad als een project dat uitstekend illustreert wat de maximale potenties van gebiedsontwikkeling op regionale schaal zijn. Verschillende functies zijn met elkaar verbonden (water, stadsuitbreiding en ecologie), er wordt gemeentegrensoverschrijdend ontwikkeld en er is in een vroeg stadium sprake van publiek-private samenwerking. Naast de inzet van gemeenten heeft de coördinerende rol van de provincie voor deze opgave een duidelijke meerwaarde.

**2. Er is verstandig en vroegtijdig gewerkt aan brede overeenstemming.**

De betrokken partijen hebben zich in een vroeg stadium intrinsiek aan de complete opgave verbonden. De besluitvorming over het project is zorgvuldig ingericht en er is op een verstandige wijze een dialoog met de betrokken burgers aangegaan.

**3. Partijen hebben gekozen voor een bijzondere vorm van publiek-private samenwerking.**

De publiek-private samenwerking voor Meerstad heeft de bijzondere aandacht van de Adviescommissie. De publieke en private partijen zijn in een vroegtijdig stadium rondom vele thema's de samenwerking aangegaan. Het betreft zowel de inhoudelijke planvorming als de financiële planning.

De opgave voor de waterberging en de ecologische doelstellingen kunnen alleen in samenhang met de bouwopgave worden gerealiseerd. De publieke partijen, en dan met name de provincie, keuren de bouwopgave alleen goed als er wordt voldaan aan de wateropgave en de ecologische doelstellingen.

De betrokkenen hebben ieder vanuit een eigen rationaliteit de bereidheid om (een deel van) de geraamde opbrengsten te investeren in het gebied.

**4. Voor de complete inhoudelijke en financiële opgave wordt een privaatrechtelijke overeenkomst voorbereid.**

Bijzonder interessant is de keuze voor een geïntegreerde besluitvorming aan publieke en private zijde over de complete inhoudelijke en financiële opgave. Het zogenoemde 'eenpansgerecht' leidt op vrij korte termijn tot een privaatrechtelijke overeenkomst waar de publieke partijen zich aan te houden hebben. Dat is een van de belangrijke voorzieningen voor de private partijen om 'zekerheid' over de publieke voornemens te verkrijgen.

**5. Het mededingingsrecht staat op gespannen voet met de principes van ontwikkelingsplanologie.**

Het mededingingsrecht is een relevant kritisch thema voor het project. Het feit dat private partijen vroeg betrokken waren, ze op basis van de eerste gezamenlijke plannen relevante grondposities hebben verworven en nu contractpartner worden, sluit andere private partijen uit. De hele gang van zaken is volledig in lijn met de 'Ontwikkelingsplanologie' zoals die is beoogd in de Nota Ruimte. Echter, er bestaat onzekerheid over de toelaatbaarheid van deze samenwerking ten opzichte van Europese mededingingsregelgeving in verband met het zelfrealisatiebeginsel en de daarmee gepaarde gaande dreiging van eventuele latere 'sancties' vanuit Brussel.

**6. De grondpositie van de freeriders ondergraaft de financiële en ruimtelijke balans binnen het Masterplan.**

Het Masterplan valt of staat bij een sluitende begroting en een evenwichtige rood groen balans. Doordat de Twentse bouwers weigeren mee te werken aan een sluitende grondexploitatie dreigen hierin gaten te vallen. De ontstane patstelling dreigt bovendien de ontsluiting van Meerstad richting de stad Groningen te blokkeren en daarmee de aantrekkelijkheid van wonen in Meerstad aan te tasten. Het bestaande ruimtelijke instrumentarium schiet op dit punt te kort.

**7. De Adviescommissie heeft zorgen over kwaliteitsborging op de langere termijn.**

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling ziet de borging van de kwaliteit en het bewaken van het geplande evenwicht als een ander risico. De plannen zijn bij de start prachtig in balans. Als het echter financieel tegenzit, moet binnen het plan een oplossing worden gezocht. En dat kan alleen op manieren die de kwaliteit aantasten, bijvoorbeeld door te bezuinigen op de wateropgave, de ecologische opgave of op de noodzakelijke infrastructuur. Een andere mogelijkheid is meer woningen te bouwen, waardoor de balans tussen woningbouw en natuurontwikkeling van het plan in het geding komt. Inleveren van rendement (private partijen) of verhoging van de publieke financiering zijn aanvullende opties. De beide laatste opties zijn onwaarschijnlijk.

## AANBEVELINGEN

De vier aanbevelingen staan hieronder verder uitgewerkt.

**1. Zorg dat de gemeenten rond de financiën een directere onderhandelingspartner van de private partijen worden en dat de provincie op dit punt hen hiertoe ruimte biedt.**

Ten tijde van het bezoek van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling aan het project waren de partijen in een kritische fase van de onderhandeling. De spanningen lijken vrij groot en overkomelijk. Niet alleen de private en publieke partijen, maar ook de publieke partijen onderling zaten niet op één lijn. De gemeenten en private partijen hebben de meest directe belangen rond de risicoverdeling. Aanbeveling ter plekke van de commissie was dan ook om juist die partijen direct met elkaar om tafel te laten gaan om een overeenkomst te bereiken. Daarbij past de provincie een meer terughoudende opstelling die de andere partijen ruimte biedt om er onderling uit te komen.

**2. Verkrijg op zeer korte termijn en voorafgaand aan de definitieve contractvorming van de bevoegde instanties zekerheid over de effecten van mededingingswetten.**

De publieke en private partijen die bij Meerstad betrokken zijn, hebben een direct belang bij de 'ex ante beoordeling' van de gekozen constructie door de bevoegde instanties. Dat zijn het ministerie van Financiën en de mededingingscommissaris van de Europese Commissie. Dit mededingingsonderwerp is van groot belang voor het totale idee van de ontwikkelingsplanologie, waardoor ook andere regio's en de rijksoverheid belang hebben bij duidelijke normen en richtlijnen over wat wel en niet mag. De Adviescommissie ondersteunt de lijn van de lokale en provinciale bestuurders om voor dit project relevante autoriteiten om zekerheid te vragen. Bovendien zal de Adviescommissie ook zelfstandig het thema agenderen bij bevoegde instanties en pleiten voor duidelijkheid.



**3. Zoek op korte termijn naar manieren om de ontsluiting van het project Meerstad richting de stad Groningen te realiseren.**

Herfasering van de ontwikkeling lijkt een adequate oplossing te bieden voor de financiële realisatie van Meerstad. Daarmee is een tweede noodzakelijke voorwaarde, de ontsluitingsroute van Meerstad richting de stad Groningen, echter nog niet gerealiseerd. De Adviescommissie adviseert de partijen prioriteit te geven aan deze ontsluiting, te meer omdat de juridische regeling daarvan wel eens de noodzakelijke katalysator zou kunnen zijn in de nu met de freeriders ontstane patstelling.

**4. Creëer een voorziening voor kwaliteitsbewaking op de langere termijn.**

Alle partijen hebben een direct belang bij een goede balans tussen de verschillende functies in Meerstad. Meerstad is als woonmilieu juist aantrekkelijk door het water en het vele groen. Financiële tegenwind kan die balans in gevaar brengen. De Adviescommissie adviseert partijen afspraken te maken over de te behalen eindkwaliteit en de maximaal te hanteren bandbreedtes, bijvoorbeeld in de vorm van scenario's waarin rendementsverwachtingen zijn gekoppeld aan varianten voor aanpassing van het Masterplan.

## Advies Wieringerrandmeer

### HOOFDLIJN VAN HET ADVIES

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling heeft op basis van het schriftelijke materiaal en het op 23 februari 2005 afgelegde bezoek vijf waarnemingen en gedaan en zes aanbevelingen geformuleerd.

#### De observaties zijn:

1. Het project is in potentie een illustratie van gebiedsontwikkeling. In samenhang wordt gewerkt aan 'rood, groen en blauw'.
2. Partijen hebben een gedeeld belang in het voorkomen van verdere vertraging.
3. Het onderlinge vertrouwen tussen de projectpartners is onvoldoende.
4. De provincie heeft nog moeite met het kiezen van de rol die optimaal effect sorteert.
5. Duidelijkheid over de financiering van het project is lang uitgebleven, waardoor er laat in het project afbreukrisico's zijn ontstaan.

#### De Adviescommissie doet de partijen zes aanbevelingen:

1. Evalueer het fenomeen van de prijsvraag.
2. Ontwikkel een communicatiestrategie.
3. Ontwikkel een gedeeld stappenplan.
4. Richt een projectbureau op in het gebied.
5. Stel een bestuurlijke stuurgroep in.
6. Eén aanspreekpunt voor gebiedsontwikkeling bij het Rijk.

De observaties en aanbevelingen zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

### OBSERVATIES

**1. Het project is in potentie een illustratie van gebiedsontwikkeling. In samenhang wordt gewerkt aan 'rood, groen en blauw'.**

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling beschouwt het project Wieringerrandmeer als een project dat illustreert wat de potenties van gebiedsontwikkeling op regionale schaal zijn. Verschillende functies zijn met elkaar verbonden, er wordt gemeentegrensoverschrijdend ontwikkeld en er is in een vroeg stadium sprake van publiek-private samenwerking.

**2. Partijen hebben een gedeeld belang in het voorkomen van verdere vertraging.**

Dit geldt voor de partijen die nu partner zijn in het project. Voor 'tegenstanders' en alle grondeigenaren kan verdere vertraging aantrekkelijk zijn. Voor het slagen van het project en voor het creëren van publieke meerwaarde is het voorkomen van verdere vertraging wel van belang. Daarnaast bestaat bij grondeigenaren grote behoefte aan duidelijkheid. Risico van verdere vertraging is dat het draagvlak verspeeld wordt.



De keuzen die de betrokkenen hebben gemaakt om met een onafhankelijk voorzitter te werken en de tijd te nemen voor zorgvuldige besluitvorming, bieden een goede basis om de samenwerking te hernieuwen.

De Adviescommissie ziet het financiële vraagstuk wel als belangrijk knelpunt dat tot nu toe onvoldoende grondig is bediscussieerd tussen de partijen. Bij het oplossen van de huidige problemen, moet het financiële vraagstuk dan ook worden meegenomen.

### 3. Het onderlinge vertrouwen tussen de projectpartners is onvoldoende.

Het project is inhoudelijk aantrekkelijk voor vele betrokkenen en het vernieuwende plan bindt de partijen. Tegelijkertijd is het een zakelijk en bestuurlijk complex project dat degelijke afspraken vergt die ook juridisch moeten worden vertaald.

De publieke en private partijen spelen vernieuwende ontwikkelingsrollen en hebben individueel en collectief nog geen gewoontes om met onderling vertrouwen in dit project te werken. Het verdient aanbeveling voldoende gelegenheden te creëren om aan het onderlinge vertrouwen te werken.

### 4. De provincie heeft nog moeite met het kiezen van de rol die optimaal effect sorteert.

De provincie speelt een centrale rol in het project. In die rol combineert de provincie uiteenlopende functies. Het is duidelijk dat het een nieuwe taak van de provincie betreft die bestuurlijke en ambtelijke vernieuwing vergt.

De provincie kiest voor een vrij afstandelijke invulling van haar rol. Zo wordt dat ervaren door de partners in het gebied. Gezien de coöperatieve opstelling van bijvoorbeeld de grondeigenaren, zou een andere, meer persoonlijke benadering vanuit de provincie effectiever zijn. Daarnaast vraagt het project om een onafhankelijk 'zwaar-gewicht' als projectleider, waardoor het initiatief meer komt te liggen in het gebied.

### 5. Duidelijkheid over de financiering van het project is lang uitgebleven, waardoor er laat in het project afbreukrisico's zijn ontstaan.

De ideevorming, de competitie en de contractering hebben lange tijd veel aandacht gevergd van de betrokkenen. In de afgelopen fasen was het voor de betrokkenen lastig om een complete projectbegroting te maken. Er waren vele onbekende variabelen. In kleine kring is een begroting gehanteerd met een bijbehorend financieringsmodel.

Met cruciale partijen is in de vroege stadia onvoldoende expliciet en zeker niet met bestuurlijke dekking tot basisafspraken gekomen. Dat gegeven leidt nu tot afbreukrisico's. De opstelling van het waterschap is daar een voorbeeld van.

## AANBEVELINGEN

De zes aanbevelingen staan hieronder verder uitgewerkt.

#### 1. Evalueer het fenomeen van de prijsvraag.

Naar de opvatting van de Adviescommissie zijn kanttekeningen te plaatsen bij het proces, de procedure en de communicatie omtrent het instrument van de prijsvraag. Om elders te kunnen leren van dit proces is deze evaluatie van belang.

#### 2. Ontwikkel een communicatiestrategie.

Er is weliswaar de afgelopen periode door de provincie veel geïnvesteerd in communicatie, maar de gemeenten en andere partijen herkennen zich daar niet in en ervaren niet dat zij optimaal betrokken zijn geweest. Beelden ontstaan dan vanuit de media en op basis van vooronderstellingen.

Het project kan vlot getrokken worden met een goede communicatiestrategie, die specifiek is toegesneden op verschillende doelgroepen (onderverdeeld naar 'meewerkers' en 'tegenwerkers'). Het gaat er daarbij om het vertrouwen te (her)winnen op de inhoud.

In de communicatiestrategie dient ook het waterschap constructief te worden betrokken. Een dergelijke strategie is effectiever dan participatie willen afdwingen. Richting het waterschap is van belang duidelijkheid te bieden en te krijgen over oplossingen en bijdragen die het waterschap kan leveren.

#### 3. Ontwikkel een gedeeld stappenplan.

Een gedeeld stappenplan kan bijdragen aan de voortgang in het proces. Door steeds te anticiperen op de volgende stap is versnelling mogelijk. In het stappenplan wordt inzichtelijk gemaakt:

- wanneer welke zaken aan de orde zijn
- wanneer in welke gremia welke besluiten genomen moeten worden
- wanneer en hoe maatschappelijke organisaties en burgers betrokken worden
- wat de momenten zijn waarop bepaalde partijen bepaalde invloed kunnen uitoefenen
- op welke momenten een go/no go-beslissing genomen moet worden.

Partijen kunnen de komende periode komen tot basisafspraken over de financiering, om te bezien of de huidige financiële plannen kunnen worden gerealiseerd.

#### 4. Richt een projectbureau op in het gebied.

Creëer een herkenbaar punt in het gebied. Investeer binnen de projectorganisatie ook in kwaliteit door een onafhankelijke 'zware' projectleider aan te stellen die in staat is het project te dragen. Van belang is dat deze projectleider niet geassocieerd wordt met één van de partijen. Deze projectleider functioneert als countervailing power; als gelijkwaardige gesprekspartner met en naast de private partij.

#### 5. Stel een bestuurlijke stuurgroep in.

In deze bestuurlijke stuurgroep participeren de publieke en private partijen. Een publieke vertegenwoordiger treedt in persoon op als boegbeeld van het project. Bij voorkeur is een van de betrokken burgemeesters dit boegbeeld.

De bestuurlijke stuurgroep is ook het platform voor overleg met het Boerencollectief en andere (maatschappelijke) partners zoals het waterschap, het Noord-Hollands Landschap, Staatsbosbeheer, de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Domeinen. De bestuurlijke stuurgroep gaat op eigen initiatief de dialoog aan met deze partners.

De bestuurlijke stuurgroep stuurt het projectbureau aan.



## 6. Eén aanspreekpunt voor gebiedsontwikkeling bij het Rijk.

Voor Wieringerrandmeer is van belang eerst zelf helder te hebben voor welke vraag of vragen zij dat ene aanspreekpunt nodig heeft. Als het bijvoorbeeld een vraag om financiering betreft, dan is het advies aan Wieringerrandmeer eerst zelf een onderbouwd financieel schema te kunnen presenteren.

Bij het aanspreekpunt voor gebiedsontwikkeling op Rijksniveau dient ook de wijze waarop Domeinen omgaat met eigendom van grond aan de orde gesteld te kunnen worden.

## Advies De Blauwe Stad

### HOOFDLIJN VAN HET ADVIES

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling heeft op basis van het schriftelijke materiaal en het op 11 maart 2005 afgelegde bezoek twaalf waarnemingen en gedaan en vier aanbevelingen geformuleerd.

De Blauwe Stad is als project zeer ver gevorderd. De bodem van het meer is grotendeels al zichtbaar, het water stroomt binnenkort naar binnen en de bouw van modelwoningen start in augustus 2005. De Adviescommissie heeft zich vooral georiënteerd op wat er van het initiatief kan worden geleerd.

### De observaties zijn:

1. De ambities met het project zijn een zeer oorspronkelijk en gedurfd antwoord op een sociaal-economisch uitzichtloze situatie.
2. De aanpak kenmerkt zich door partnerschap, doorzettingskracht en lef.
3. De sleutelpersonen communiceerden zowel over grote strategieën met het Rijk als met de individuele boer aan tafel.
4. Met de financiële afspraken tussen de publieke en private partijen wordt optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die elke partij te bieden heeft.
5. De ambities met de ring om De Blauwe Stad heen vergen een nieuwe aanpak en de voortzetting van het bestaande partnerschap.
6. De provincie is een cruciale partij geweest gedurende de gehele periode.
7. De private partijen hebben sinds de initiatieffase grote betrokkenheid getoond.
8. Het waterschap heeft een volgende houding aangenomen en een eventuele bijdrage aan de realisatie van het plan op een louter waterstaatkundige 'smalle' basis vastgesteld.
9. Voor de huidige fase en de komende fasen is er vanuit het project behoefte aan één eenduidig aanspreekpunt bij de rijksoverheid.
10. De ontwikkelingen rondom de bouwfraude en de onduidelijkheid over de aanbestedingsregelingen kunnen belemmerend werken voor gebiedsontwikkeling in Nederland.
11. De kennis en inzichten die de partijen in het project hebben verworven, kunnen van grote meerwaarde zijn voor andere projecten in de gebiedsontwikkeling.
12. Aan het project lagen vier belangrijke succesfactoren ten grondslag:
  - er was een probleem
  - er was een trekker
  - er was een concept, zowel inhoudelijk als financieel
  - er is goed gecommuniceerd.



### De Adviescommissie doet de partijen de volgende vier aanbevelingen:

1. Ga door op de ingeslagen weg.
2. Continueer het publiek-publieke en het publiek-private partnerschap voor het gebied in de ring rond het huidige gebied, voor de volgende fase.
3. Neem als gemeenten risicodragend deel in de volgende fase, zodat er mee kan worden geprofiteerd van het verdienvermogen dat de ontwikkelingen bieden.
4. Waarborg als Rijksoverheid dat opgedane kennis over gebiedsontwikkeling niet verloren gaat.

De observaties en aanbevelingen zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

#### OBSERVATIES

##### 1. De ambities met het project zijn een zeer oorspronkelijk en gedurfd antwoord op een sociaal-economisch uitzichtloze situatie

De initiatiefnemers voor het project hebben vijftien jaar geleden gezien dat de verbetering van het woonklimaat en het behoud van voorzieningen alleen te bereiken zouden zijn als er een onorthodoxe, ambitieuze en grootschalige aanpak zou worden gekozen. De visie was om door de realisatie van een relatief groot aantal woningen met veel ruimte in een waterrijke omgeving de neerwaartse trend te keren. De Blauwe Stad had als belofte dat een substantieel aantal inwoners niet definitief uit de gemeenten zou vertrekken en dat er koopkrachtige nieuwe bewoners zouden worden getrokken. Het moment lijkt nabij dat deze visie daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

##### 2. De aanpak kenmerkt zich door partnerschap, doorzettingskracht en lef

Gedurende vijftien jaar zijn de betrokken publieke en private partijen goede partners gebleken. Ze hebben doorzettingsvermogen gedemonstreerd, tal van tegenvallers geïncasseerd, de focus gericht gehouden op oplossingen en successen gedeeld. Met een niet aflatende ambitie en met durf is uiteindelijk een onomkeerbare beslissing genomen om De Blauwe Stad te realiseren. Terwijl op het moment van deze onomkeerbare beslissing onder meer de financiën nog niet geheel geregeld waren. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling is van mening dat partnerschap, doorzettingskracht en lef noodzakelijke voorwaarden zijn om tot succesvolle gebiedsontwikkeling te komen.

##### 3. De sleutelpersonen communiceerden zowel over grote strategieën met het Rijk als met de individuele boer aan tafel

Een van de succesfactoren van het project is het vermogen van de sleutelpersonen, waaronder de achtereenvolgende gedeputeerden, om zowel een niet-aflatende lobby bij de rijksoverheid te voeren als zeer persoonlijke gesprekken aan te gaan met individuele boeren. Door te schakelen tussen de grote strategieën en de precieze situatie in het gebied is de visie tot een uitvoerbaar plan gebracht. Andere projecten kunnen met name een voorbeeld nemen aan de grote aandacht die bestuurders hebben geschonken aan bewoners en belanghebbenden in het gebied.

##### 4. Met de financiële afspraken tussen de publieke en private partijen wordt optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die elke partij te bieden heeft

Er is een slim financieel arrangement gemaakt waarin elke partij doet waar hij goed in is en wat valt binnen de natuurlijke verantwoordelijkheden. De provincie draagt verantwoordelijkheid voor een langjarige voorfinanciering. Dat kan de provincie vanuit de publieke situatie doen tegen relatief beperkte rentekosten. De private partijen zijn contractueel verplicht de voorfinanciering af te lossen in negen jaar door grond te verwerven en huizen te verkopen. De terugbetaling is niet direct gekoppeld aan de afname van de grond.

Zij zijn daarmee de risicodragende partij. De deelnemende gemeenten hebben ieder een beperkt vast bedrag bijgedragen. Meer kunnen zij in hun hachelijke financiële situatie niet doen.

Deze financieringsconstructie maakt het mogelijk dat De Blauwe Stad daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Op het moment dat De Blauwe Stad er is, kunnen gemeenten voor een volgende fase mogelijk meer risicodragend deelnemen, zodat zij ook uitzicht hebben op het verwerven van inkomsten vanuit de woningbouw. Inkomen dat zo hard nodig kan zijn om voorzieningen in stand te houden en te verbeteren.

##### 5. De ambities met de ring om De Blauwe Stad heen vergen een nieuwe aanpak en de voortzetting van het bestaande partnerschap

De projectbetrokkenen realiseren zich dat De Blauwe Stad niet als geïsoleerd project beschouwd kan worden. Het project heeft consequenties voor en biedt mogelijkheden aan de ontwikkeling van de omgeving. Van belang is dat De Blauwe Stad niet met de rug naar de omgeving komt te staan, maar dat de omgeving verbinding krijgt met het water en het nieuwe woongebied. Vanuit de ringorganisatie wordt nu gewerkt aan het bieden van meerwaarde van De Blauwe Stad aan de huidige bewoners, ondernemers en voorzieningen in de omringende gemeenten.

Voor het realiseren van de ambities met de ring om De Blauwe Stad is van belang de constructieve samenwerking tussen publieke partners onderling en met private partners voort te zetten. Bij het aangaan van commitment aan het project, realiseren de partijen zich dat zij verantwoordelijk zijn voor, of op zijn minst aanspreekbaar zijn op de consequenties nu het project gerealiseerd wordt en verbreding krijgt.

##### 6. De provincie is een cruciale partij geweest gedurende de gehele periode

De provincie, en vooral de wijze waarop zij haar rol in dit project invult, is een cruciale factor voor het succes van dit project. Als initiatiefnemer en voorfinancierder vervulde de provincie een prominente rol tijdens de eerste fasen. De provincie heeft gedurende een periode van vijftien jaar doorzettingsvermogen laten zien.

##### 7. De private partijen hebben sinds de initiatieffase grote betrokkenheid getoond

Ook de rol van de private partijen is cruciaal geweest gedurende de gehele periode. Zij hebben sinds de initiatieffase grote betrokkenheid getoond en vooruitlopend op zakelijke afspraken over publiek-private samenwerking vrijblijvend kennis en reken-capaciteit ingebracht. Kenmerkend voor de betrokken private partijen is dat zij hun wortels hebben in het gebied en zich mede verantwoordelijk voelen voor het sociaal-economische toekomstperspectief van het gebied.



**8. Het waterschap heeft een volgende houding aangenomen en een eventuele bijdrage aan de realisatie van het plan op een louter waterstaatkundige ‘smalle’ basis vastgesteld**

De rol van het waterschap wordt door de projectleiding van De Blauwe Stad als ambivalent ervaren. Tijdens de eerste fasen van het proces is het waterschap wel bereid geweest om mee te denken. De Blauwe Stad ervaart echter vooral een afhoudende en enigszins defensieve opstelling van het waterschap. Het waterschap wil geen risico lopen in ontwikkelingen als deze. Deze opstelling is op zich te begrijpen vanuit de functionele taak die het waterschap te vervullen heeft, maar verhoudt zich minder goed tot een ‘brede’ taakopvatting. Het is vooral de attitude van het algemeen bestuur van het waterschap die de samenwerking bemoeilijkt.

**9. Voor de huidige en komende fasen is er vanuit het project behoefte aan één eenduidig aanspreekpunt bij de rijksoverheid**

In cruciale episodes in het project is het gelukt om ‘bovenlangs’ een zeer bevredigend antwoord van de rijksoverheid te krijgen op cruciale vragen. Bijvoorbeeld door de toekenning van een groot budget door een persoonlijke interventie door premier Kok, die al in zijn periode als minister van Financiën betrokkenheid toonde. Een hoogambtelijke en een bestuurlijke ‘sponsor’ met invloed op meerdere departementen, ontbreken voor de activiteiten voor de ring. Voor het slagen van dit project en andere soortgelijke projecten is dat wel nodig. Te meer omdat het gaat om brede plannen met ‘blauw, groen en rood’ en ook sociaal-maatschappelijke thema’s.

**10. De ontwikkelingen rondom de bouwfraude en de onduidelijkheid over de aanbestedingsregelingen kunnen belemmerend werken voor gebiedsontwikkeling in Nederland**

De commissie realiseert zich dat de ontwikkelingen rondom bouwfraude (de actieve vervolging en het negeren van de schikking door de rijksoverheid) en de aanbestedingsregels belemmerend kunnen werken in gebiedsontwikkeling. De commissie wil nagaan welke bijdrage zij op dit terrein kan leveren om te voorkomen dat ‘het kind met het badwater wordt weggegooid’.

**11. De kennis en inzichten die de partijen in het project hebben verworven, kunnen van grote meerwaarde zijn voor andere projecten in de gebiedsontwikkeling.**

De Blauwe Stad is van mening dat in dit project pragmatische oplossingen zijn gevonden. En daar zijn de betrokkenen terecht trots op. Gedurende een periode van vijftien jaar hebben de partners in dit project veel geleerd. In De Blauwe Stad valt dus kennis te halen.

Voor het Rijk is een rol weggelegd in het voorkomen dat het wiel op veel verschillende plekken uitgevonden wordt, waardoor onnodig veel leergeld betaald wordt. De Blauwe Stad beraadt zich erop hoe de opgedane kennis en inzichten zo effectief en efficiënt mogelijk beschikbaar zijn te stellen.

**12. Aan het project lagen vier belangrijke succesfactoren ten grondslag**

*Er was een probleem*

Zoals ook beschreven bij de eerste observatie noopte de sociaal-economisch uitzichtloze situatie in Oost Groningen tot een serieuze aanpak. De betrokken partners voelden zich hier gezamenlijk verantwoordelijk voor.

*Er was een trekker*

De provincie vervulde met veel doorzettingsvermogen de rol van trekker. Zie ook de zesde observatie.

*Er was een concept, zowel inhoudelijk als financieel*

Een sterk punt is dat voor het gebied een goed doordacht plan is ontwikkeld, waarvoor de juiste schaal is gekozen. Een herziening van het bestemmingsplan zou onvoldoende soulaas geboden hebben om de sociaal-economische problemen aan te pakken. Hier is gewerkt aan ‘ontwikkelingsplanologie avant la lettre’ vanuit een pure noodzaak.

*Er is goed gecommuniceerd*

Zoals beschreven als tweede observatie is zowel met het Rijk op een adequate wijze gericht gecommuniceerd over de grote strategieën als met individuele bewoners en gemeenteraden over de precieze situatie.

AANBEVELINGEN

De vier aanbevelingen staan hieronder verder uitgewerkt.

**1. Ga door op de ingeslagen weg**

De commissie adviseert de partners de succesvolle samenwerking voort te zetten.

**2. Continueer het publiek-publieke en het publiek-private partnerschap voor het gebied in de ring rond het huidige gebied, de volgende fase**

In het verlengde van de eerste aanbeveling, is het advies van de Adviescommissie de publiek-publieke en de publiek-private samenwerking te continueren voor de activiteiten in de ring rondom De Blauwe Stad. De commissie wil zich in dit verband sterk maken voor het volgende. Als partijen een eerste stap zetten en een project wordt een succes, dan is het nodig te anticiperen op de gevolgen van dat succes. Meedoen in het zetten van de eerste stap, betekent dan ook dat betrokkenen aanspreekbaar blijven in het vervolg, dat zij meedenken, creativiteit bieden en helpen belemmeringen weg te nemen. De partijen hebben elkaar deze toezegging al gedaan.

**3. Neem als gemeenten risicodragend deel in de volgende fase, zodat er mee kan worden geprofiteerd van het verdienvermogen dat de ontwikkelingen bieden**

De gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland hebben eenmalig een bescheiden financiële bijdrage geleverd in de huidige eerste fase van De Blauwe Stad. Daarmee is het risico voor deze gemeenten afgegrensd. Gezien de financiële posities van deze gemeenten (op de rand van artikel 12) kon geen hogere bijdrage verwacht worden. Logisch en redelijk gevolg is dat de gemeenten ook niet delen in de mogelijke opbrengsten.



Voor de volgende fase is de aanbeveling van de Adviescommissie te verkennen of risico-dragende participatie in de ringactiviteiten van de betrokken gemeenten mogelijk is, zodat zij mee kunnen profiteren van het verdienvermogen dat de ontwikkelingen bieden.

#### **4. Waarborg als Rijksoverheid dat opgedane kennis over gebiedsontwikkeling niet verloren gaat**

De commissie acht het van groot belang dat de ontwikkelde kennis in de voorbeeldprojecten in het algemeen en in De Blauwe Stad in het bijzonder niet verloren gaat. De hier opgedane kennis en ervaring dient actief gepromoot te worden. Voor het waarborgen en kunnen ontsluiten van deze kennis dient een faciliteit gecreëerd te worden.

## **Advies Hunzeproject**

### **HOOFDLIJN VAN HET ADVIES**

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling heeft op basis van het schriftelijke materiaal en het op 15 april 2005 afgelegde bezoek drie hoofdwaarnemingen gedaan en vier aanbevelingen geformuleerd.

Na een periode van tien jaar van visie ontwikkelen en ervaringen opdoen, zijn de projectbetrokkenen enthousiast over de tot nu toe bereikte resultaten en de mogelijkheden die het project de komende tijd nog biedt. Verschillende projecten zijn gerealiseerd, het landschap is tastbaar veranderd, het onderlinge vertrouwen is goed, er is voor bewoners veel ruimte voor betrokkenheid bij en inbreng in het project. Kenmerkend is dat partijen elkaar de eer van een succes gunnen. Meer en meer biedt het project een kapstok voor interventies in het gebied.

#### **De observaties zijn:**

1. Er bestaan kenmerkende overeenkomsten en verschillen tussen het Hunzeproject en andere gebiedsontwikkelingsprojecten.
2. De projectpartners zijn tevreden over hoe het Hunzeproject loopt.
3. De gekozen werkwijze kan leiden tot risico's.

#### **De Adviescommissie doet de partijen de volgende aanbevelingen:**

1. Vervul als provincie een sterkere rol in voorfinanciering.
2. Zorg voor praktische centrale ondersteuning voor de deelgebiedscommissies.
3. Verken de economische potenties van het gebied als geheel.
4. Blijf benadrukken dat met bestaande kaders creatief kan worden omgegaan.

De observaties en aanbevelingen zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.



### 1. Er bestaan kenmerkende overeenkomsten en verschillen tussen het Hunzeproject en andere gebiedsontwikkelingsprojecten

De commissie ziet als belangrijke overeenkomst tussen het Hunzeproject en eerder bezochte voorbeeldprojecten (zoals Blauwe Stad en Meerstad) dat er een gedeeld probleem is en dat er een eigenaar van dat probleem is. De probleemstelling voor dit gebied bestaat uit de onzekere toekomst voor de landbouw, de problemen met de waterhuishouding, het afleiden van woningbouw van de Hondsrug, de behoefte aan natuur en milieu en de grondwaterwinning. Het Drents Landschap heeft zich in eerste instantie als verantwoordelijke voor deze problemen geprofileerd en in 1995 een visie voor het gebied ontwikkeld. In vervolg daarop heeft de provincie Drenthe de regie voor de ontwikkeling van het gebied op zich genomen.

Als kenmerkende verschillen tussen het Hunzeproject en andere gebiedsontwikkelingsprojecten ziet de commissie het volgende:

- In het Hunzeproject is geen grootschalig antwoord geformuleerd op het gedeelde probleem.
- Er vindt in het Hunzeproject slechts op bescheiden schaal verevening plaats.
- De bottom-up-aanpak met de installatie van deelgebiedscommissies is een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere projecten.
- Er zijn geen projectontwikkelaars betrokken.
- Het Hunzeproject is meer een efficiënt en creatief proces voor de inzet van beschikbare subsidies dan een gezamenlijke 'onderneming'.

### 2. De projectpartners zijn tevreden over hoe het Hunzeproject loopt.

Voor de vier deelgebieden van het Hunzeproject zijn vijf jaar gelden vier verschillende deelgebiedscommissies ingesteld. De afgelopen periode van vijf jaar is een relevant leerproces geweest. Bij de installatie van deze commissies is direct aangegeven dat zij ingericht werden voor een periode van tien tot vijftien jaar. Dit betekende dat niet direct in het eerste jaar succes geboekt hoefde te worden.

Deze werkwijze vereist wel veel sturing en selectie in het voortraject, zodat de voor-nemens die de deelgebiedscommissies uitwerken ook daadwerkelijk tot uitvoering kunnen komen en dat onnodige frustraties en teleurstellingen worden voorkomen. Dit betekent ook dat deze werkwijze vraagt om lange adem van bestuurders. Voordeel hiervan is het voorkomen van bezwaarprocedures.

Inmiddels zijn de deelgebiedscommissies in staat om mee te denken over de ontwikkeling van het gebied als geheel. De les na vijf jaar is vooral dat het behoorlijk wat tijd en geld kost om profijt te hebben van deze bottom-up-aanpak. De deelgebiedscommissies werken nu met een zekere relativiteit en nuchterheid en met oog voor belemmeringen en potenties.

De onderlinge verstandhouding is goed. Het proces loopt goed dankzij het onderlinge vertrouwen en het elkaar gunnen van de eer. Bijzonder is dat de samenwerking verloopt op basis van vrijwilligheid. De projectbetrokkenen en ook de commissieleden zien geen majeure potentiële struikelpunten.

### 3. De gekozen werkwijze kan leiden tot risico's

De Adviescommissie benoemt enkele risico's die ook door de projectbetrokkenen zelf zijn onderkend.

- De onderlinge samenwerking in het Hunzeproject wordt gekenmerkt door vrijwilligheid. Belangrijk hierbij is dat vrijblijvendheid voorkomen wordt.
- De werkwijze met deelgebiedscommissies kan betekenen het accent blijft liggen op kleinschalige ingrepen in plaats grotere relevante gebiedsbrede initiatieven.
- De tempi van voorstellen en plannen vanuit de deelgebiedscommissies kunnen verschillen met die van provincie en gemeenten. Dit vraagt om afstemming van beleidsprocessen in stuurgroep, provinciaal en gemeentelijk bestuur, in provinciale staten en in gemeenteraden.
- Met de werkwijze van deelgebiedscommissies bestaat ook het risico dat vertegenwoordigers elkaar onvoldoende de eer gunnen. Dit lijkt echter uitdrukkelijk niet aan de orde te zijn in het Hunzeproject.

## AANBEVELINGEN

De aanbevelingen staan hieronder verder uitgewerkt.

### 1. Vervul als provincie een sterkere rol in voorfinanciering

De werkwijze van kavelruil en grondaankoop betekent dat er financiële middelen beschikbaar dienen te zijn zodra de grond beschikbaar komt. Het ontbreken van direct inzetbare financiële middelen vanuit beschikbare subsidies betekent veel moeite om agrariërs te kunnen verplaatsen op het moment waarop dit voor het agrarisch bedrijf aan de orde is. De provincie vervult in dergelijke situaties een rol als voorfinancierder. Deze rol kan door de provincie sterker vervuld worden als het gaat om kavelruil en grondaankoop.

### 2. Zorg voor praktische centrale ondersteuning voor de deelgebiedscommissies

Om in de deelgebiedscommissies te komen van idee tot projectplan (bijvoorbeeld voor het aanvragen van subsidies of het laten uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken) is praktische ondersteuning nodig.

### 3. Verken de economische potenties van het gebied als geheel

Terwijl natuur en water verbindende elementen in het project zijn, is de woningbouwopgave en de aanpak van bedrijfsterreinen versnipperd. De schaal lijkt hier te klein voor de vereveningsgedachte. Wel kan de woningbouwopgave meer in totaliteit geanalyseerd worden, om de opbrengsten te kunnen maximaliseren. Daarnaast dient de bouwopgave te worden gezien in samenhang met het op peil houden van gemeentelijke voorzieningen. Bovendien geldt dat het verbinden van de economische potenties in het gebied breder ligt dan alleen de woningbouw (bijvoorbeeld ook in het tegengaan van verpaupering van recreatiebedrijven).

De projectbetrokkenen kunnen nadrukkelijker de economische potenties van het gehele gebied verkennen, in plaats van de vraag beantwoorden wat ruimtelijk gerealiseerd kan worden tegen welke waarde. Het ondernemerschap en een oriëntatie op kansen van het gebied kan nog verder ontwikkeld worden.



**4. Blijf benadrukken dat met bestaande kaders creatief kan worden omgegaan**

Partijen lijken zich soms te makkelijk neer te leggen bij bijvoorbeeld de kaders van het provinciaal omgevingsplan of het bestemmingsplan. De bestuurders geven immers aan bereid te zijn hier creatief mee om te willen gaan. In de praktijk is ondertussen met goede argumenten al veel gerealiseerd buiten de bestaande kaders. “Het mag niet van de provincie” wordt dan ook nog te vaak als een gemakkelijk excuus gebruikt.