

Who's afraid of Red, Green and Blue?

*Een verkennend onderzoek naar
kwetsbare rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen*




Marc Nelen

MCD 6

Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam

Juli 2010



Ooit gehoord:

Je moet niet beginnen met elkaar te begrijpen,

Je moet eindigen met elkaar te begrijpen.

VOORWOORD

Terwijl in de maand juli Nederland steeds meer oranje kleurde, de kabinetsformatie langzaam de kleur van paarsplus begon aan te nemen, boog ik me over de vraagstelling van de rode, groene en blauwe gebiedsontwikkelingen.

Kleuren zijn sterke metaforen, ook in deze tijd. Vandaar mijn keuze voor de abstracte expressie van Barnett Newman. De compositie met de primaire kleuren die ogenschijnlijk zo simpel lijkt maar tegelijkertijd juist zoveel vragen oproept.

Ik heb me bij het opstellen van deze scriptie zeer veel vragen gesteld. Volgens mijn begeleider Herman de Wolff (OTB TU Delft) soms weleens te veel. Beleefd noemde hij dit “uitstapjes” van mij, maar het geduld dat hij met mij moest betrachten is benoemenswaardig. In de vele vrijdagmiddagsessies die we spendeerden op de OTB TU Delft is uiteindelijk de scherpste in deze scriptie gevonden, zoals in dit schilderij van Newman. De diepte en perspectief werden gevonden in de inspirerende gesprekken met Friso de Zeeuw.

Beiden ben ik dan ook zeer erkentelijk voor hun inbreng en de doortastende, inspirerende discussies.

Vervolgens wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun oprechte medewerking. Dit was vanwege de publiciteit die rondom de projecten in het noorden stormde niet altijd even gemakkelijk. In het bijzonder wil ik Piet van Hemmen van Volker Wessel Stevin bedanken. De wedervraag van hem op mijn vraag hoe je risico kunt beperken: *hoeveel banden heb je nodig om het risico van lekrijden 100% te beperken?* zal mij nog lang heugen.

Natuurlijk gaat mijn dank ook uit naar Jeroen van Haaren en Peter Pol, voor hun sessies op de MCD en het bijstaan in het lastige proces om tot de definitieve keuze van mijn scriptieonderwerp te komen.

Last but not least, veel dank aan mijn vrouw, Miriam Blom, die het thuisfront zo inrichtte dat ik alle tijd en ruimte kreeg om deze studie te kunnen volgen, en, me altijd ondersteunde, juist op die momenten dat ik groen en geel zag van alles dat door mijn hoofd spookte.

Marc Nelen,
MCD 6



Samenvatting.....	6
1. Aanleiding en vraagstelling	10
1.1. Aanleiding.....	10
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Doelstelling.....	12
1.4. Onderzoeksvraag.....	12
1.5. Afbakening van het onderzoek.....	12
1.6. Deelvragen.....	13
1.7. Onderzoekstrategie	13
1.8. leeswijzer.....	13
2. Theoretisch kader.....	15
2.1. Inleiding:.....	15
2.2. Wat zijn rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen?	15
2.3. Fasering	17
2.4. Risicoverdeling en contractvorming in Publiek-Private samenwerking	22
2.5. Welke risico's spelen er binnen rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen?	24
2.6. Risicobewustzijn en risicobeheersing:.....	27
2.7. Het samenvoegen van het risicoanalyse model en fasemodel:	28
2.8. Analysemethode bij de casestudies	28
3. Casestudies.....	31
3.1. Inleiding	31
3.2. Casestudy 1: Blauwestad Groningen	31
3.3. Casestudy 2: Wieringerrandmeer, Noord-Holland.....	39
3.4. Casestudy 3: Braassemerland.....	45
4. Vergelijking en analyse van de casestudies.....	51
4.1. Inleiding	51
4.2. Vergelijking van de drie cases	51
5. De synthese, zoektocht naar verbeteringen	57
5.1. Gezamenlijke verbeterpunten in de drie casestudies.....	57
5.2. Toepassing van het businesscase-model op de Blauwestad.....	59
5.3. Op zoek naar het ideale model	62
6. Conclusies en aanbevelingen	64
6.1. Conclusies.....	64
6.2. Aanbevelingen	65
6.3. Tot slot.....	66
Literatuurlijst	67
Bijlage 1a: Fragment uit het Plan van aanpak Blauwe stad, februari 1995.....	70
Bijlage 1b: persartikelen Blauwestad	73
Bijlage 2: Publicaties over het Wieringerrandmeer	74



Samenvatting

De aanleiding van deze scriptie begint bij de constatering dat het eens zo positief ontvangen project Blauwestad (op 26 november 2005 won de **Blauwestad** de Gouden Piramide 2005 voor de meest inspirerende gebiedsontwikkeling) nu zo negatief in het nieuws is geraakt.

Het probleem bij dergelijke rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen is de complexiteit die is toe te schrijven aan de vele actoren, de lange doorlooptijden en de (veelal) hoge mate van politieke gevoeligheid.

Rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen kennen een bijzondere synergie; groene en blauwe componenten kunnen zorgen voor een bijzondere woonomgeving waardoor de rode component voor een meerwaarde kan zorgen in de grondopbrengst ten opzichte van agrarische grond. Kortom, het gelijk optrekken van alle componenten kan een bijzondere impuls geven aan een hele regio.

De samenkomst van alle belangen wordt vaak gevonden in een mooi masterplan.

Naarmate de tijd vordert lijkt de flexibiliteit om het proces bij te sturen echter af te nemen; het masterplan wordt als te rigide ervaren. De blauwe component vraagt om een diepe voorinvestering aan publieke zijde en private partijen moeten veelal zorg dragen voor de opbrengsten uit de rode opgaven. Dat laatste, de verkoop van bouw kavels en woningen, en het oplopen van voorinvesteringen verliepen voor de Blauwestad ver onder iedere prognose.

Dat leidde tot de vraagstelling; Hoe kunnen dit soort inschattingfouten gemaakt worden? Waren dergelijke risico's niet vroegtijdig in te schatten? Waren er geen beheersmaatregelen voorzien?

Bovenstaande vragen leidden vervolgens tot de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie:

Hoe kunnen kwetsbare rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen zich beter wapenen tegen 'slecht weer'- scenario's? Hoe maak je deze gebiedsontwikkelingen met andere woorden meer robuust, zodat ze meer kans van slagen hebben?

Om hier nader onderzoek naar te kunnen verrichten zijn de volgende deelvragen opgesteld:

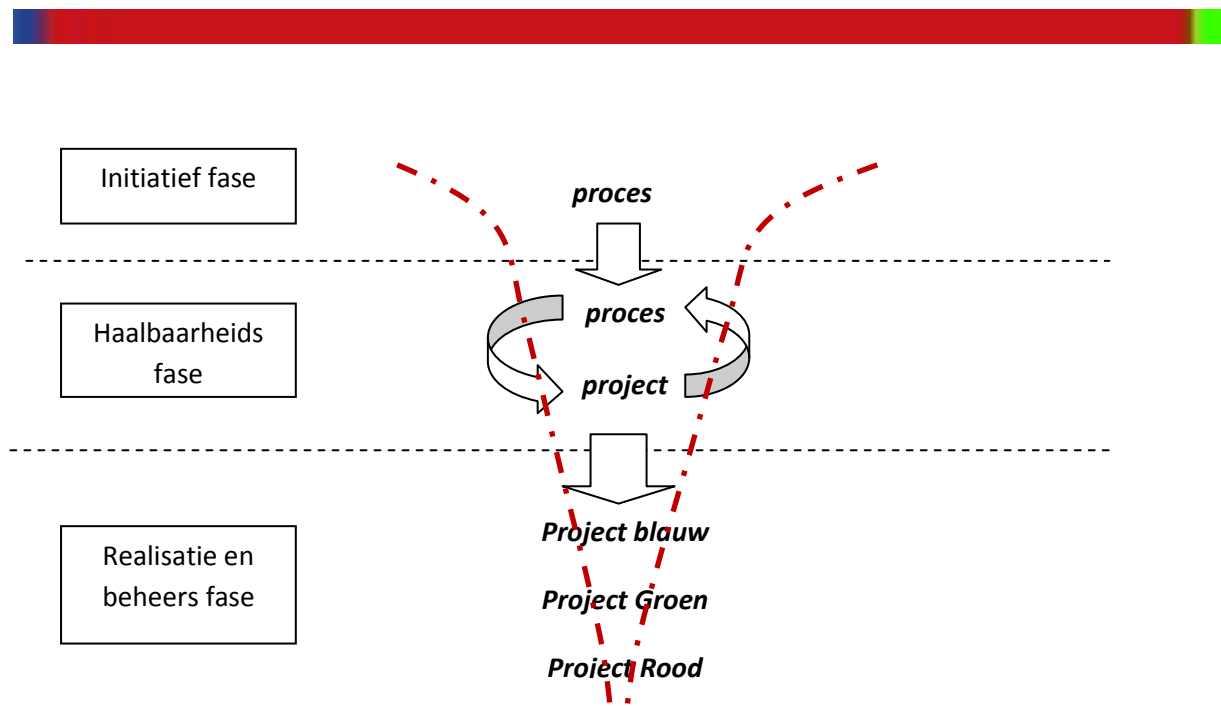
1. *Wat zijn kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen?*
2. *Welke soorten risico's en tegenslag zijn denkbaar?*
3. *Aan welke knoppen kan men draaien als zich bepaalde risicovolle omstandigheden voordoen?*
4. *Aan welke knoppen wordt het meest gedraaid en welke knoppen blijven onderbelicht?*
5. *Zijn er verbeteringen mogelijk?*

Bovenstaande deelvragen worden beantwoord en in een theoretisch kader gezet.

Voor een omschrijving van de rood-groen-blauw ontwikkelingen wordt de theorie van de Zeeuw, De`Wolff en Wolting (2008) aangehaald. Hierin wordt het proces van de gebiedsontwikkeling per fase omschreven. Allereerst wordt in de 'meerwaarde' theorie de synergie tussen rood-groen-blauw omschreven. Vervolgens wordt Wolting aangehaald om de fasering van proces naar project in kaart te brengen en te duiden. Daarin worden per fase de verbanden tussen programma, samenwerkingsvormen, contracten tussen publiek en private partijen en financiële onderbouwingen uitgelegd.

Deze elementen van programma, contract en financiën lijken zich te 'trechteren', waarmee de veronderstelling van afnemende flexibiliteit deels is verklaard.

Schematisch wordt het traject van de rood-groen-blauw ontwikkelingen door het Kenniscentrum PPS als volgt weergegeven.



Voorts wordt onderzocht hoe de relatie ligt tussen de investeringsrisico's en de contractuele typologieën. Hierin blijkt een grote variatie te bestaan; van 'bouwclaim' tot 'concessies'

Vervolgens komen de soorten risico's bij RGB-ontwikkelingen aan de orde. Hiertoe wordt de theorie van het kenniscentrum van het ministerie van financiën nader toegepast. Dit levert een goed beeld op van mogelijke risico's en hoe deze geïnventariseerd kunnen worden en vervolgens ook geanalyseerd. Dit resulteert in een uiteindelijk checklist van risico's die als onderlegger gebruikt kan worden voor de casestudies.

Om de laatste drie deelvragen, 'de knoppen'-vragen, te kunnen beantwoorden is gekeken naar welke beheersmaatregelen voorhanden zijn als een 'slecht weer-situatie' zich voordoet of dreigt voor te doen. In zo'n situatie is een aantal acties denkbaar, variërend van vermijden, reduceren, overdragen tot accepteren. Wanneer men een 'slecht weer-situatie' dient te accepteren is er in zekere zin sprake van een doodlopende weg. (een situatie als de Blauwestad) Interessanter zijn de momenten waarop nog wel actie kan worden ondernomen. De mate waarin actie ondernomen kan worden wordt bepaald door de mate waarin het proces te beïnvloeden is. Dan moet er wel ruimte zijn voor optimalisatie, flexibiliteit, fasering of zelfs een alternatief plan ('plan B') Kijkend naar het trechter model blijkt dat de mate van flexibiliteit, het faseringsproces en de ruimte voor een alternatief plan met elkaar samenhangen.

Om RGB ontwikkelingen robuuster te maken is het dus van belang om deze elementen zo veel mogelijk in het proces en het project in te bouwen. Tevens is interessant om te onderzoeken in welke fase de drie casestudies niet meer die mate van flexibiliteit vertonen.

Vervolgens worden de casestudies aan het theoretische kader onderworpen. Dit levert een interessant beeld op van verschillende tegenvallers in verschillende fasen

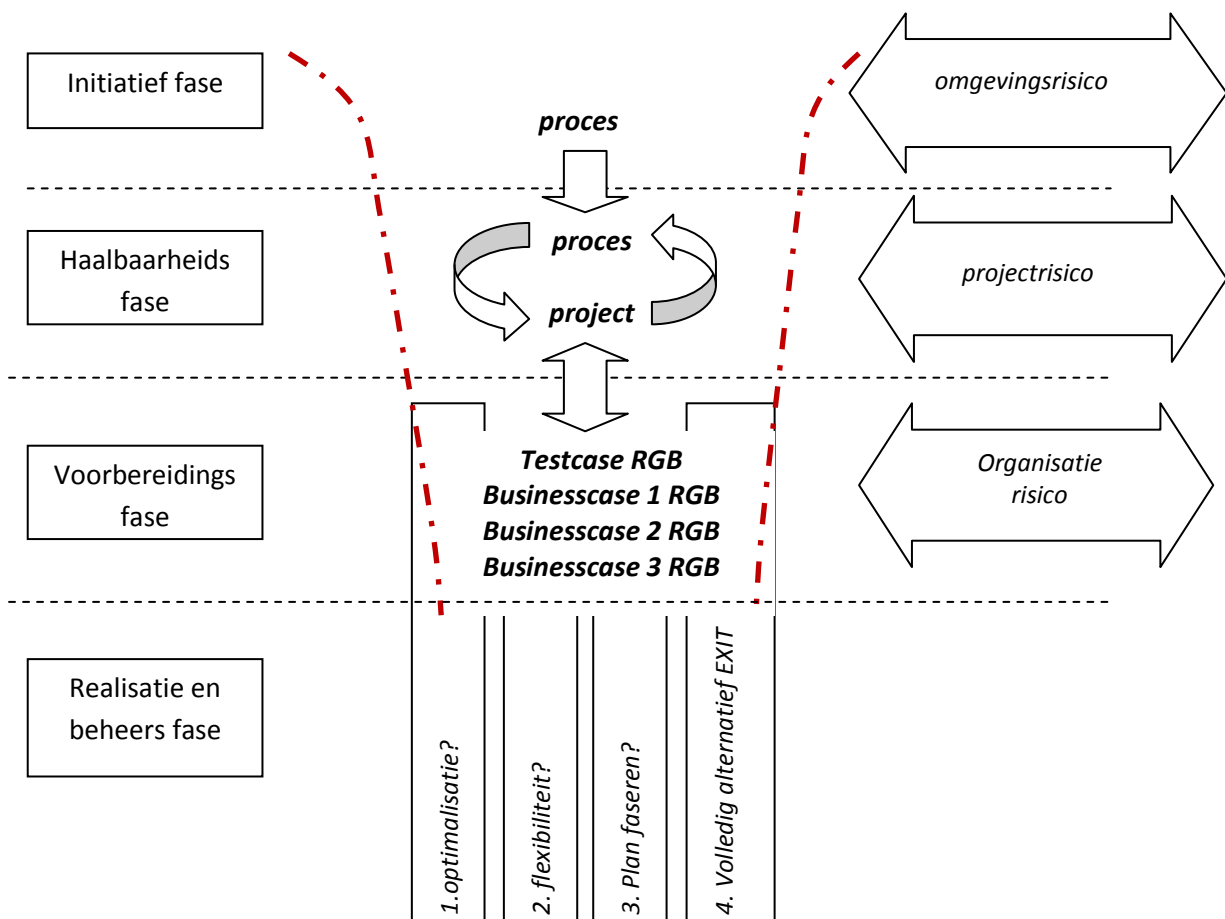
In hoofdstuk vier worden de drie casestudies vergeleken om te bezien of zich 'slecht weer-situaties' hebben voorgedaan en welke beheersmaatregelen hiertegen zijn genomen. Dit levert tenslotte een matrix op waar de 'slecht weer-scenario's' worden weergegeven. De algemene conclusie die uit deze casestudies kan worden afgeleid betreft de kwetsbaarheid bij de overgangsmomenten naar de verschillende fasen. De overgangen naar de verschillende fasen blijken een zeer kritisch moment. Die kritische momenten worden bepaald door de samenhang tussen rode, groene en blauwe componenten. Dit bevestigt nogmaals dat, conform het trechtermodel, de speelruimte beperkter wordt naarmate het proces vordert.

De uiteindelijke aanbevelingen grijpen terug op het theoretische kader en onderstrepen het belang van de bevindingen vanuit de casestudie Wieringerrandmeer. Vanuit het theoretische kader wordt het belang van ontvlechten duidelijk. Hiermee wordt bedoeld dat men waakzaam moet zijn om niet alle actoren omwille van de synergie voortdurend aan elkaar te koppelen. De Blauwestad had maar één businessplan en was daarmee erg kwetsbaar. Het Braassemeland kende ook maar één invalshoek en blijkt hierdoor ook zeer kwetsbaar. Het Wieringerrandmeer daarentegen heeft een meervoudig businesscase model opgezet, wat een interessante opening biedt.

In hoofdstuk 5 vindt de synthese plaats tussen theorie en praktijk, wat uiteindelijk tot enkele concrete aanbevelingen leidt waarmee de uitmondning van het trechtermodel mogelijk verbreed kan worden (en daardoor flexibel in programma, tijd en geld). Kernpunten in de aanbevelingen zijn:


- Zorg voor een globaler masterplan (of meer flexibel naar de toekomst)
- Verdeel het masterplan in verschillende businesscases
- Per businesscase dient er evenwicht te zijn in de kosten en baten
- Voor marktverkenningen, werk met een testcase

Bovenstaande aanbevelingen zijn opgenomen in het oorspronkelijke schema, waarmee een nieuw schema ontstaat



De leidende gedachte in dit model is dat er één centrale reken- en regiekamer wordt geformeerd; deze regiekamer zet verschillende businesscases uit. Iedere businesscase heeft een eigen eindverantwoordelijkheid naar de centrale rekenkamer. Op deze wijze wordt de totale gebiedsontwikkeling ontvlecht maar blijft het gezamenlijke belang goed controleerbaar en aanstuurbaar.

Met dit model wordt het mogelijk om een deelvraagstuk of deelprogramma te operationaliseren aan de hand van een kleiner organisatiemodel en businessplan. Hierbij kan de partij die risicodragers is



ook daadwerkelijk de regie voeren en dus aan de knoppen draaien die noodzakelijk zijn om het einddoel en verplichting naar de centrale rekenkamer te volbrengen. Het werkelijke verband tussen de verevening van rode opbrengsten blijft binnen de businesscase helder en inzichtelijk. De totale businesscase dient zo te zijn opgezet, dat toch de doelstellingen gehaald kunnen worden zonder dat alle (sub) businesscases voltooid zijn. Kortom, de totale gebiedsontwikkeling kent een minimaal en maximaal ambitieniveau.

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1. Aanleiding

Eind vorige eeuw en begin deze eeuw is een aantal vooruitstrevende rood, groen en blauw gebiedsontwikkelingen opgezet die zeker in het begin zeer succesvol leken en waaromtrent een diepgeworteld geloof bestond in een succesvolle afloop. Nu, 10 tot 15 jaar later, blijken deze projecten echter te kwetsbaar te zijn om een goede afloop te hebben en is het geloof hierin duidelijk geslonken. In eerste instantie lijkt dit type ontwikkeling gebukt te gaan onder een gebrek aan improvisatievermogen waardoor onvoldoende geanticipeerd kan worden op teruglopende economische groei. De vraag rijst echter of de kwetsbaarheid van dit type projecten volledig aan de economische crisis is te wijten of dat er meerdere invloeden spelen die deze gebiedsontwikkelingen parten spelen. De Blauwestad gold in 2003 als schoolvoorbeeld hoe een grootschalige integrale gebiedsontwikkeling vormgegeven moest worden. In 2005 ontving de Blauwestad nog de Gouden Piramide Prijs uit handen van het Rijk voor de meest inspirerende gebiedsontwikkeling. Nog geen drie jaar later zijn alle marktpartijen uitgestapt en heeft de commissie Alders (2009) uitspraak gedaan hoe het verder moet. Fascinerend is de uitkomst van deze commissie dat de oude weg gewoon gevolgd moet worden; er is geen weg terug, het is gewoon een kwestie van tijd, concludeert de commissie.

De hierboven beknopt omschreven gang van zaken vormt de aanleiding tot mijn onderzoek. Hoe kan een eerst zo breed gedragen ontwikkeling stranden of vastlopen? Daarnaast spelen er soortgelijke ontwikkelingen (Wieringerrandmeer en Braassemmerland) die wellicht herkenbare parallellen vertonen met de Blauwestad. Is hier dezelfde opzet gekozen? Wordt lering uit elkaanders ontwikkelingsprocessen getrokken?

1.2. Probleemstelling

In de aansturing van het ruimtelijk beleid is de afgelopen decennia veel veranderd. Het ruimtelijk beleid waarin vroeger vooral een centrale overheid aanstuurde heeft steeds meer plaats gemaakt voor een ontwikkelingsplanologie waarin publieke en private partijen gezamenlijk optrekken in een nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of opgave. Dat komt enerzijds omdat de ruimtelijke opgave steeds meer specifieke (markttechnische) eisen stelt en anderzijds doordat private partijen (op gebied van grond of vastgoed) posities hebben in herstructurerings- of uitleggebieden.

Een hele specifieke typologie van gebiedsontwikkeling zijn de *rode* (het vastgoed, veelal woningen), *groene* (bomen, weilanden, oevers etc.) en *blauwe* (meren, rivieren, sloten etc.) opgaven. Deze opgaven hebben de volgende kenmerken:

- De meerwaarde in de samenwerking tussen rood, groen en blauw; de rode opgaven kunnen een meerwaarde in grond genereren, waarmee rood een bijdrage kan leveren aan de herstructurering van groen en blauw.
- Het betreft een gebiedsontwikkeling op regionale schaal. Deze ontwikkeling kan vervolgens weer uiteen vallen in verschillende schaalniveaus of deelprojecten.
- In het plangebied zijn veel publieke en private actoren actief, omringd door stake- en shareholders.
- De gebiedsontwikkeling heeft invloed op vele uiteenlopende sectoren, te weten: natuur, economie en ruimtelijke ordening.
- De gebiedsontwikkeling kent een lange ontwikkeltijd van minimaal 10 jaar en waarin grote verschillen aftekenen in de doorlooptijden met betrekking tot de ontwikkeling en realisatie van de rode, groene en blauwe opgaven. Veelal lopen de ontwikkeling en realisatie van blauwe en groene opgaven ver vooruit om bouwrijpe grond te kunnen leveren aan de rode ontwikkelingen.

Daarnaast worden de groene en blauwe ontwikkelingen vanuit de publieke sector gestuurd en de rode veelal vanuit de markt, de private sector.

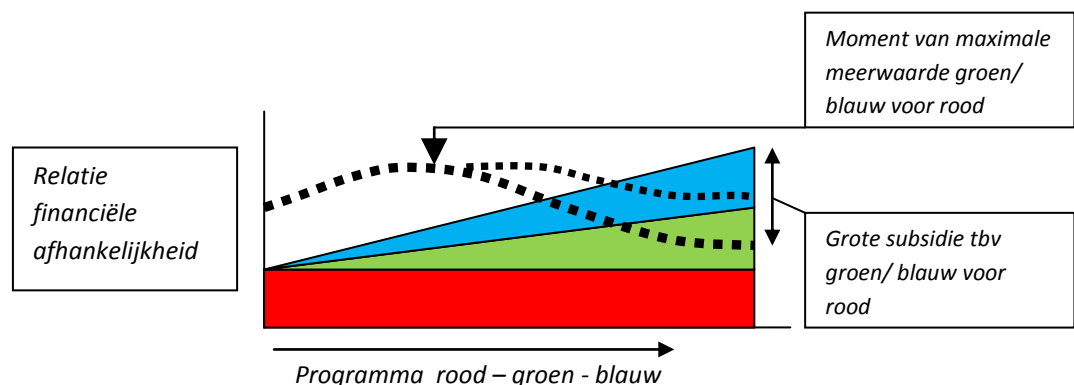
De kwetsbaarheid in de rood-groen-blauw (RGB) ontwikkelingen tekent zich na verloop van tijd af. In de initiatieffase is er schijnbaar veel begrip voor ieders belang en bestaat er een grote drang om samen te werken om een potentieel resultaat binnen te halen. Dit resultaat wordt zichtbaar gemaakt in een masterplan. Het masterplan vormt dan ook de grote bindingfactor. Het plan dat als de grote "verleider" fungeert, draagvlak creëert en geldmiddelen genereert binnen de publieke en private sector.

Wanneer men echter verder in het proces is (en de eerste grote investeringen gedaan zijn) kunnen er scheurtjes in de samenwerking ontstaan wanneer één van de actoren als gevolg van gewijzigde omstandigheden de afspraken niet kan nakomen. Op het moment dat inhoudelijk moet worden teruggegrepen op de contracten is het feitelijk al te laat en kan er alleen nog worden gestuurd op aangegane verplichtingen. Het masterplan tekent zich nu af als het "grote blok aan het been". Was dit nu op voorhand niet te voorzien? Was er ruimte voor flexibiliteit in het programma of mogelijkheid tot fasen ingecalculiseerd of zelfs een plan "b"? Of was er werkelijk een onvoorziene situatie waarop niet viel te anticiperen middels een risico analyse?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende werkhypothese:

Naarmate de tijd vordert en de mate van voorinvesteringen toeneemt nemen de flexibiliteit en bijsturing af en nemen de risico's toe.

Deze veronderstelling wordt ingegeven door het maken van een vergelijking met andere typen gebiedsontwikkelingen waarin de relatie met rood versus de grondopbrengst eenvoudiger is. Een goed voorbeeld in dit verband is te vinden in de sfeer van een uitbreidingslocatie of VINEX. De relatie is daar eenduidig gekoppeld aan het type woning en grondopbrengst en infrastructurele werken. Lastiger maar nog steeds herkenbaar is de relatie in bijvoorbeeld binnenstedelijke inbreidingsgebieden. Naast opbrengsten uit de rode ontwikkeling spelen boekwaarde/restwaarden/inbrengwaarde van het voormalige vastgoed een grote rol. De risico's zijn ook lastiger te bepalen omdat het aantal belanghebbenden in deze ontwikkelingen veel omvangrijker is. De volgende stap waarin de opbrengsten van rood nog minder gerelateerd lijken te zijn is in de Rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen. Friso de Zeeuw verwoordde dit als volgt: *"De rood voor groen aanpak heeft twee doelstellingen. In de eerste plaats voegen aard en ontwerp van de rode functies zich naar de groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie. Die verevening gaat verder dan in een dominant 'rode' grondexploitatie gangbaar is."* (F. de Zeeuw, 2007)



Een tweede probleem dat De Zeeuw aanhaalt in zijn inauguratie van 2007 is de organisatorische complexiteit van grote gebiedsontwikkelingen. Hij stelt: *"De voorlopige evaluatie luidt: naarmate de politieke complexiteit groter is, neemt de kwetsbaarheid van de afspraken toe. De rotsvastheid van*

het dagelijks en het algemeen bestuur is cruciaal. Er moet ruimte zijn voor aanpassingen tijdens de rit; die ruimte komt er als tussen partijen een vertrouwensrelatie is gegroeid.”

1.3. Doelstelling

Doel van deze scriptie is om een goed beeld te vormen over hoe in omvangrijke rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen in de verschillende fasen van initiatief tot realisatie omgegaan wordt met het inschatten van risicovolle omstandigheden. Hoe is in de initiatieffase ieders belang afgewogen en hoe is de onderlinge afhankelijkheid bepaald? En, in welke mate is er ruimte in iedere fase voor flexibiliteit, fasering en zelfs een alternatief plan? Een zogenaamd 'slecht- weer'- scenario.

1.4. Onderzoeksvraag

Hoe kunnen kwetsbare rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen zich beter wapenen tegen 'slecht weer'- scenario's? Hoe maak je deze gebiedsontwikkelingen met andere woorden meer robuust, zodat ze meer kans van slagen hebben?

1.5. Afbakening van het onderzoek

Het is natuurlijk ondoenlijk om alle Nederlandse rood-groen-blauw projecten van de afgelopen vijftien jaar in deze scriptie te behandelen. De relevantie van deze scriptie ligt in het blootleggen en analyseren van de kwetsbaarheid in rood-groen-blauw ontwikkelingen. Die kwetsbaarheid komt het meest zichtbaar tot uitdrukking bij grote en complexe rood, groen en blauwe opgaven. Daarom beperk ik me tot die ontwikkelingen waarin een omvangrijke rode opgave (ca 1500 woningen) een wezenlijke bijdrage moet leveren aan de realisatie van de groene en blauwe componenten. Daarnaast moeten op regionale niveau verschillende belangen spelen zodat er sprake is een complexe samenhang tussen rood, groen en blauw.

Tot slot moet deze samenhang tot uiting zijn gekomen in een masterplan waarin de verschillende belangen zijn verbeeld. Binnen bovenstaande context wordt vervolgens onderzocht welk proces heeft plaatsgevonden om tot het masterplan te komen en hoe het verdere proces verloopt naar de realisatie van de rode, groen en blauwe projecten.

Nadrukkelijk wil ik niet ingaan op de vraag hoe de planopgave en stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan zich verhouden tot de marktvraag. Gelet op het feit dat de rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen met veel enthousiasme zijn ontvangen door zowel de marktpartijen als de publieke sector wordt in deze scriptie aangenomen dat deze facetten afdoende waren onderzocht en realistisch werden geacht.

Bovenstaande afbakening, uitgedrukt in de driehoek van Van 't Verlaat (2008), geeft het volgende beeld waarbij wordt aangegeven dat vooral op de aspecten met betrekking tot financiële middelen en organiserend vermogen zal worden ingezoomd.

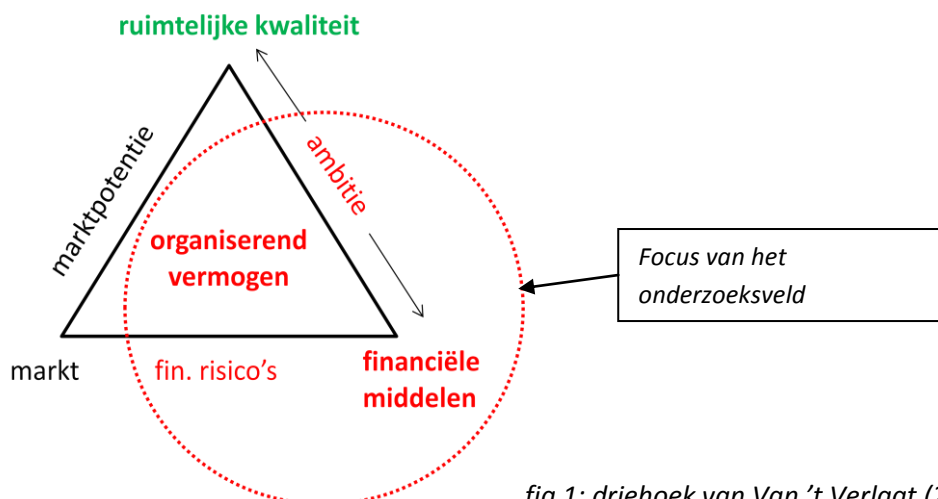


fig 1: driehoek van Van 't Verlaat (2008)

1.6. Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden en te analyseren worden in deze scriptie de volgende deelvragen gesteld:

1. *Wat zijn kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen?*
2. *Welke soorten risico's en tegenslag zijn denkbaar?*
3. *Aan welke knoppen kan men draaien als zich bepaalde risicovolle omstandigheden voordoen?*
4. *Aan welke knoppen wordt het meest gedraaid en welke knoppen blijven onderbelicht?*
5. *Zijn er verbeteringen mogelijk?*

1.7. Onderzoekstrategie

De scriptie is opgezet met de volgende onderzoekstrategie.

Om de eerste drie deelvragen te kunnen beantwoorden heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden. De omschrijvingen en analyse van de casestudies in hoofdstuk 3 zijn tot stand gekomen middels literatuuronderzoek en interviews met (voormalige) beslissers. Per casestudie is een interview gehouden met minimaal één persoon uit de private en één persoon uit de publieke sector. Gelet op nog lopende onderzoeken en opiniegevoelige informatie hebben enkele geïnterviewde personen de voorkeur gegeven aan anonieme medewerking.

Mede gelet op de afbakening van het onderzoek zijn bij de selectie van de casestudies de volgende drie criteria leidend geweest:

Het betreft een regionale ontwikkeling.

De aanleiding dient betrekking te hebben op een regionaal belang, b.v. het scheppen van banen (economisch belang), het scheppen van nieuwe natuurelementen en/of waterbergingen.

Het masterplan was drager.

Ik ben bewust opzoek gegaan naar die rood-groen-blauw opgave waarin elke actor haar of zijn specifieke rol heeft om haar /zijn doel te verwezenlijken. De doelen van iedere actor hoeven niet direct verband met elkaar te houden maar komen samen in een masterplan. Zo zal de ene actor vanuit een economisch achtergrond redeneren en de andere weer vanuit een ecologische achtergrond en weer een andere vanuit een cultureel perspectief. Het masterplan wordt dan gezien als drager en vertaler van alle wensen en belangen van de verschillen actoren

De omvang van de rode opgave dient globaal te liggen tussen de 1500 en 2000 woningen.

Alle casestudies worden afgesloten met conclusies. Vervolgens heeft deskresearch plaatsgevonden waaruit de verbanden en aanbevelingen zijn gedestilleerd.

1.8. leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen eerst de theoretische kaders worden geschetst voor de beantwoording van de eerste twee vragen, namelijk, wat zijn kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen en welke 'slecht-weer-scenario's' (en risico's) kunnen zich manifesteren binnen dit type ontwikkelingen. Vervolgens is de keuze gemaakt voor 3 casestudies te weten, de Blauwestad in de provincie Groningen, het Wieringerrandmeer in de kop van Noord- Holland en de Braassemerland-ontwikkeling nabij Roelofsarendveen. Deze casestudies worden omschreven in hoofdstuk 3.

Iedere casestudie wordt afgesloten met een matrix waarin tegenvallers en gekozen beheersmaatregelen zijn aangegeven.

In hoofdstuk 4 worden de parallellen tussen de drie casestudies benoemd en vindt de synthese plaats van de typen risico's en beheersmaatregelen, waaruit verdere conclusies worden getrokken. In hoofdstuk 5 wordt verder gereflecteerd op één van de casestudies. In het verlengde daarvan worden in hoofdstuk 6 enkele aanbevelingen gedaan.

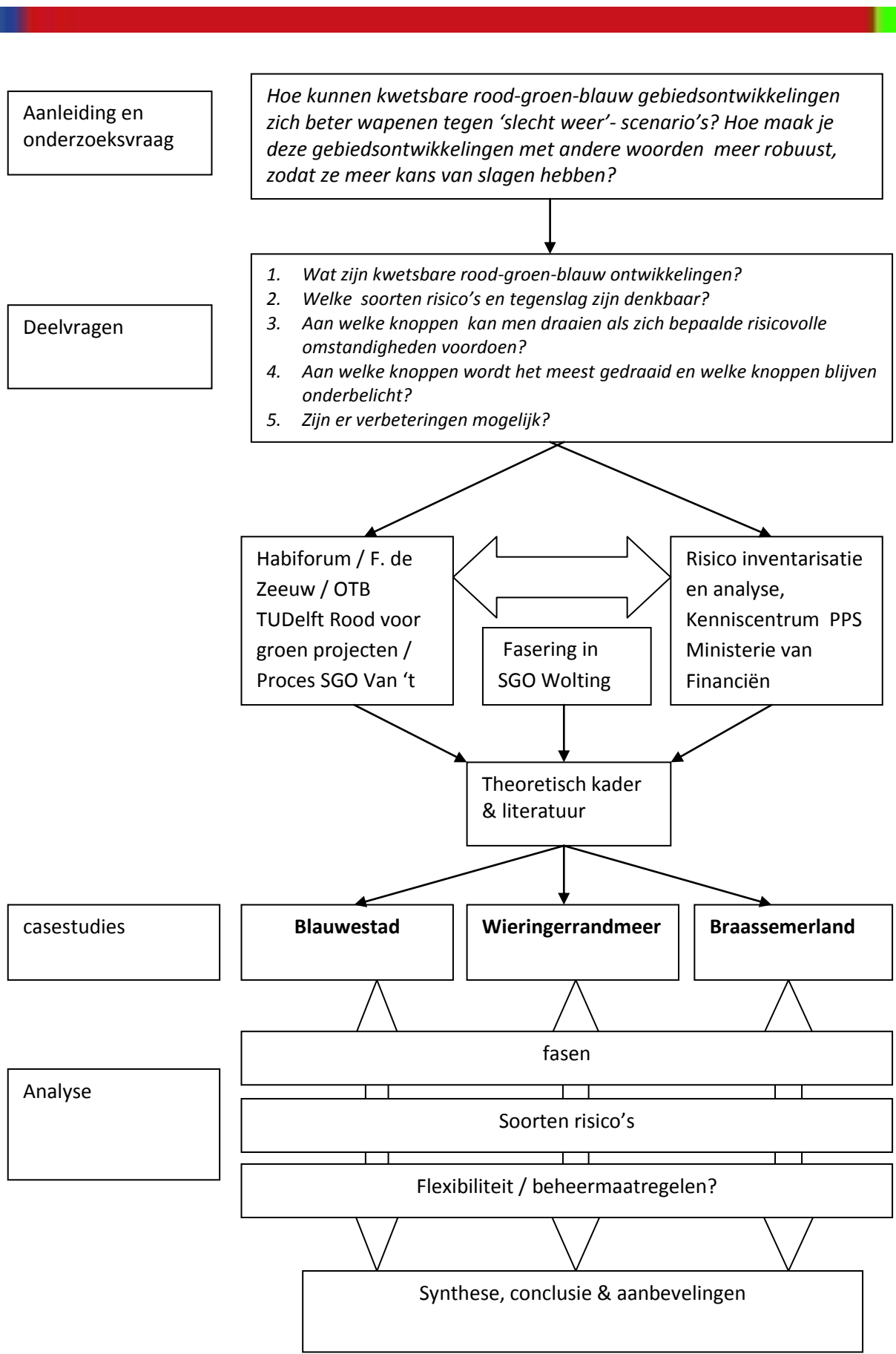


Fig 2: Schematische weergave scriptie opbouw

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding:

In hoofdstuk 1 werd geëindigd met de subvragen:

1. *Wat zijn kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen?*
2. *Welke soorten risico's en tegenslag zijn denkbaar?*
3. *Aan welke knoppen kan men draaien als zich bepaalde risicovolle omstandigheden voordoen?*
4. *Aan welke knoppen wordt het meest gedraaid en welke knoppen blijven onderbelicht?*
5. *Zijn er verbeteringen mogelijk?*

Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden wordt teruggegrepen op een aantal theoretische kaders. Het eerste kader vormt de afbakening waarin de rood-groen-blauw ontwikkelingen gedefinieerd worden middels de theorie van Friso de Zeeuw (leerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft) en Herman de Wolff, OTB TU Delft. Hierin staat met name de aanleiding van het integratieproces tussen de verschillende actoren centraal: de zoektocht naar meerwaardecreatie, het vinden van wederzijdse belangen voor een samenwerkingsverband en de eerste kwetsbaarheden die zich daarbij kunnen aandienen.

Het tweede kader wordt gevormd door de omschrijving van de verschillen fasen die de actoren vervolgens in de gebiedsontwikkeling moeten doorlopen. Hiertoe is de schematisering van B. Wolting (2008) als leidraad genomen waarin de verschillende vormen van afspraken en overeenkomsten gekoppeld worden aan de fasen in de rood-groen-blauw ontwikkelingen. Hierbij zal tevens op hoofdlijnen worden bekeken welke soorten samenwerkingsvormen bij deze overeenkomsten kunnen behoren aangezien dit medebepalend is voor de speelruimte en dus het draaien aan knoppen tijdens het ontwikkelproces in de verschillende fasen. Kortom, het type contract geeft aan wie bereid is om welke risico te dragen en wie daarmee tevens de regie naar zich toe kan trekken.

Tot slot is onderzocht welke risico's en mogelijke risicobeheerssystemen aanwezig zijn binnen de rood-groen-blauw ontwikkelingen. Dit wordt omschreven volgens de theorie van het Kenniscentrum (ministerie).

2.2. Wat zijn rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen?

Gebiedsontwikkeling, in algemene zin, betreft ontwikkelingen op een groot schaalniveau in een landelijk of stedelijk gebied. Daarbij gaat men uit van een integrale en intersectorale benadering van een meervoudige opgave waarin een complex van projecten (aanleg van infrastructuur, groen of waterstaat voor respectievelijk groen en blauw) in samenhang staat met het realiseren van vastgoed (woningen, kantoren bedrijven staat voor rood).

De Zeeuw (2007) onderscheidt hierin drie typologieën:

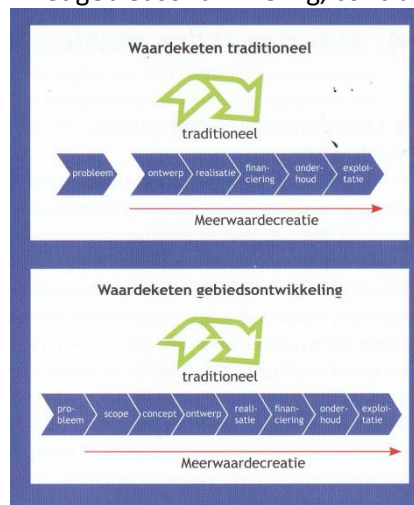
- Binnenstedelijke opgaven (transformatie, verdichten of herstructureringsprojecten)
- Stadsuitbreidingen
- Herontwikkeling van landelijke gebieden (rood-voor-groenprojecten).

Op de laatste typologie zoomt deze scriptie verder in.

Zoals al eerder is aangegeven werken de rood-voor-groen projecten twee richtingen uit. Enerzijds voegen de aard en het ontwerp van de rode functies zich naar de groen-blauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd (dus toegevoegde waarde in kwaliteit), anderzijds zorgen de rode functies voor toegevoegde waarde in de grondexploitatie (ook wel het vereveningsprincipe genoemd).

Het is dus deze wederzijdse samenhang tussen de rode, groene en blauwe opgave die de meerwaarde creëert. Deze meerwaarde kan volgens De Zeeuw alleen werken als publiek en private partijen kiezen voor een gezamenlijk gedragen eindresultaat, wat tevens vraagt om een gezamenlijk nadenken over de opgave en bijbehorende mogelijke oplossingen. Dat betekent dus ook dat marktpartijen eerder dienen mee te denken over de "scope en het ontwikkelconcept".

Aan de hand van het waarden-ketenmodel van Michael Porter (1985) is te zien dat de mogelijkheden voor waardecreatie op deze manier aanzienlijk kunnen toenemen. Immers, meer (ruimtelijke) kwaliteit maakt een hogere opbrengst mogelijk en het ontwerp ruimtelijk efficiënter. Meerwaarde is dan ook onlosmakelijk verbonden met gebiedsontwikkeling, concludeert Friso de Zeeuw (2007).



Meerwaarde model van Porter

De mogelijke relaties tussen rood en groen (en blauw)

Omdat rood-groen-blauw-ontwikkelingen een duidelijke parallel vertonen met de zogeheten rood-voor-groen projecten wordt het onderzoek van OTB TU Delft (H. de Wolff, 2009) hieronder kort aangehaald. In dit rood-voor-groen onderzoek wordt de vraag gesteld waarom rood-voor-groen projecten veelal moeizaam van de grond komen en waarom het éne rood-voor-groen project nu juist wel lukt en het andere niet. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst onderscheid gemaakt in drie ideaaltypische categorieën rood-voor-groen projecten: Hierbij gaat het met name om de intentie window of opportunity of sense of urgency (Kingdon 1985). (In de volgende paragraaf *Initiatief fase* wordt hier nader op in gegaan)

- i. *Groen-door-roodproject*: projecten waarbij de realisatie van de groen-opgave de primaire doelstelling is: groen staat voorop. Er is niet direct een beleidsmatige noodzaak om rood te realiseren, maar wel een financiële of bestuurlijke: door de realisatie van rood wordt het groen financieel - of bestuurlijk haalbaar.
- ii. *Groen-door-roodproces*: voor een bepaald ‘verrommeld’ of ‘minder’ mooi gebied wordt een beleidsmatig kader gemaakt om de landschappelijke kwaliteit procesmatig te verbeteren, waartoe aan eigenaren de mogelijkheid wordt geboden in rood-voor-groen arrangementen mee te gaan. In dit proces is de bereidwilligheid van de eigenaren van groot belang. Dit zal uiteindelijk ook het eindbeeld bepalen.
- iii. *Rood-en-groenproject*: Projecten waarbij de realisatie van groen in nauwe samenwerking met en mede als gevolg van de realisatie van rood plaatsvindt. Omdat er rood wordt gerealiseerd in een bepaald gebied is er ook de wens tot uitbreiding of kwalitatieve verbetering van het groen (en blauw). De omvang en locatie van het rood , groen en blauw worden in de planvormingfase afgebakend.

Gelet op de focus van mijn onderzoek sluit zowel de eerste als de laatste definitie hierop aan. Het rapport sluit vervolgens af met enkele conclusies en aanbevelingen die ik tevens in deze scriptie nader naar voren wil laten komen.

Allereerst concludeert het rapport: ‘De omvang van een project beïnvloedt de voortgang. Het spreekt voor zich dat grote projecten als regel langer duren dan kleine projecten. Door de grootte, in combinatie met de complexiteit van de opgave, zijn juist de grotere projecten gevoeliger voor vertraging. Die vertraging kan optreden door:

1. Veranderende markcondities op bijvoorbeeld de vastgoed maar ook op de agrarische grond waardoor de afgesproken vereveningsconstructies tussen de rode en groene bestemmingen moeten worden aangepast en aan nieuwe overeenstemming moet worden gewerkt.
2. Verandering in de opstelling en verantwoordelijkheden van actoren (politieke wisselingen, verlies aan intern draagvlak).
3. Het soms controversiële karakter van rood-voor-groen projecten. Maatschappelijk zijn ze controversieel omdat ze altijd gepaard gaan met de toevoegen van rode functies aan de groene ruimte waaraan natuurbeschermingsorganisaties niet per definitie meewerken.

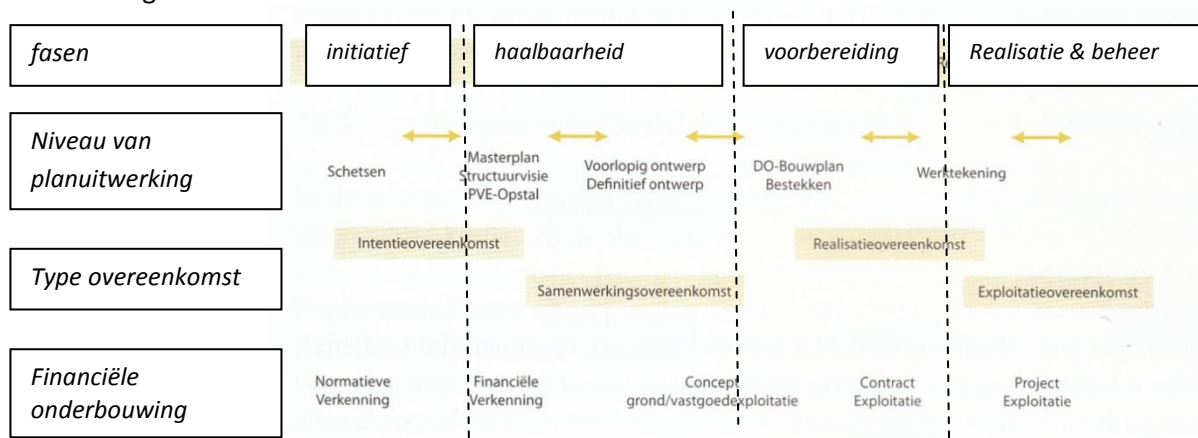
Bij de opzet en aanpak van rood-voor-groen-projecten zal rekening moeten worden gehouden met deze kansen op vertraging. Daarnaast bevat het rapport een aanzienlijke hoeveelheid aanbevelingen waarvan er enkele direct aansluiten op het onderwerp van deze scriptie:

- Bij rood-voor-groen-projecten is een groot aantal partijen betrokken. Het is belangrijk dit bij aanvang goed in kaart te brengen, zodat de juiste mensen aan tafel zitten ('proces borging') *Definieer de rollen bij aanvang van het project duidelijk en leg dit vast in een document. Opereer transparant ten opzichte van elkaar en werk aan vertrouwen tussen publieke en private partijen.* Let daarbij op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus.
- Bij rood-voor-groen-projecten zijn vaak partijen betrokken die weinig ervaring hebben met gebiedsontwikkeling. Voorkom dat dit leidt tot een niet reëel ambitieniveau en het project vatbaar wordt voor vertragingen. *Een gedegen haalbaarheidsstudie door een deskundige en onafhankelijke partij is een must.*
- Als de vastgoedmarkt tegenzit (of er zijn andere tegenvallers) kunnen de eerder ingeschatte vereveningsmogelijkheden niet haalbaar blijken te zijn, waardoor de realisatie van het rood-voor-groen-project in gevaar komt of waardoor een project niet eens van de grond komt. *Overschat bij rood-voor-groen-projecten de opbrengsten uit rood niet. Breng daarom ook altijd goed de risico's en consequenties van de strategie in kaart.*

Op bovengenoemde aanbevelingen kom ik later terug bij de synthese van alle bevindingen in hoofdstuk 5.

2.3. Fasering

Om het proces binnen de gebiedsontwikkelingen goed te kunnen doorgronden is het noodzakelijk om de verschillende fasen in samenhang met de samenwerkingsvorm en contractvorm te beschrijven. In onderstaand schema van Wolting (2008) vat ik samen in welke fasen en in welke mate integratie tussen actoren plaatsvindt, welke visuele onderleggers worden gebruikt om de samenwerking duidelijk te maken en welk type overeenkomst wordt gebruikt om de samenwerking te bekrachtigen.

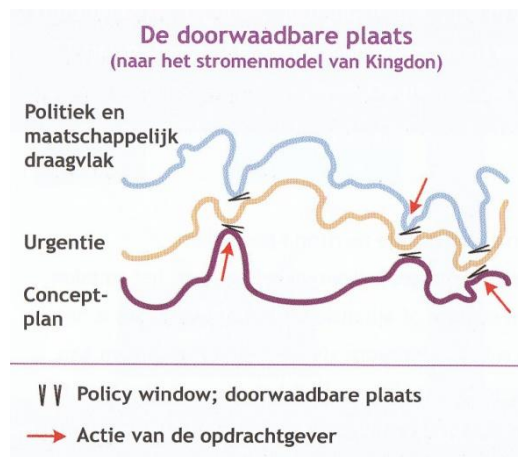


Wat in het schema van Wolting al opvalt is dat de afsluiting van een fase niet altijd exact aansluit bij de uitwerking van het plan, de financiële onderbouwing en het type overeenkomst. Het meest ideale

zou natuurlijk zijn als ideeën, ontwerpen en financiële onderbouwingen samen zouden vallen en bekrachtigd worden in één overeenkomst. Helaas blijkt de praktijk weerbarstiger omdat het rekenen geheel afhankelijk is van het ontwerp, zodat berekeningen per definitie achterlopen. Veelal ontbreekt de tijd door politieke druk en is het belangrijk om een resultaat te kunnen tonen aan de buitenwereld. Rekenkundig wordt dit dan opgelost door taakstellende doelen of budgetten te stellen waarbinnen de verschillende componenten rood, groen en blauw dienen te blijven. Natuurlijk wordt het totale project kwetsbaar zodra één van de componenten de beoogde doelen niet haalt. Hieronder worden de hoofdfasen beknopt behandeld waarin de hoofdkenmerken met betrekking tot de samenkomst en samenwerking tussen publieke en private partijen wordt toegelicht.

De Initiatieffase

In de initiatieffase vindt het proces plaats waarin vele partijen en overheidsinstanties elkaar moeten vinden en uiteindelijk moeten kunnen concluderen dat samenwerken – een integrale aanpak – een meerwaarde betekent voor iedere participant of actor. Pas dan kan een slagvaardige start plaatsvinden. Een gedegen onderbouwing van de meerwaarde door het samengaan van de rode, groene en blauwe opgaven vergroot het (politieke en bestuurlijke) draagvlak. Iedere actor krijgt de ruimte om zijn/haar onderdeel optimaal aan het publiek te presenteren. Veelal is de politieke wil aanwezig om de gebiedsontwikkeling een goede impuls te geven voor alle sectoren. De initiatieven zijn veelal globaal omschreven in een masterplan. Iedere sector schetst het doel waarnaar uiteindelijk gestreefd wordt. De samenkomst – het herkennen van kansen -, de “policy window” heeft zich aangediend waarmee een breed maatschappelijk draagvlak gevonden is. Deze “policy window” rechtvaardigt dat het initiatief door zoveel actoren gedragen wordt.



In dit model worden drie stromen onderscheiden: de opgave, het concept(plan) en het politiek- en maatschappelijk draagvlak. Op het moment dat deze drie stromen elkaar naderen heet dit een “policy window”. Dit is het moment dat zich een versnelling of concrete vooruitgang aandient.

Het is ook de fase waarin de (provinciale) overheid een belangrijke trekkersrol speelt en graag de regie in handen wil hebben of neemt, omdat de overheid van oudsher de realisatie van natuur en recreatie tot haar taken rekent (De Wolf, OTB TU Delft, 2009). De overheid inventariseert verschillende ambities en regionale doelstellingen (een nieuwe economische impuls, betere woonmilieus, hogere kwaliteit groen en blauw etc.). Indien marktpartijen al grondposities hebben in het plangebied worden veelal gezamenlijke verkenningen verricht naar een ruimtelijke ontwerp. Een ander middel om marktpartijen bij het proces te betrekken is het uitschrijven van een prijsvraag of marktconsultatie (*in de casestudie komen deze varianten nog verder aan de orde*). De fase wordt afgesloten met een structuurvisie, masterplan of programma van eisen. Op financieel gebied hebben de eerste verkenningen plaatsgevonden en indien dit met een private partij erbij een haalbaar scenario oplevert, kan dit bekrachtigd worden in een intentieovereenkomst. In de

intentieovereenkomst worden nog geen zware (financiële) verplichtingen aangegaan, hooguit beloften van mankracht en financiële middelen voor vervolgonderzoeken.

Haalbaarheidsfase

Dit is de eerste werkelijke testfase of een gebiedsontwikkeling ook daadwerkelijk een kans van slagen heeft. Mocht er sprake zijn van een intentieovereenkomst tussen publieke en private partijen, dan wordt de zoektocht naar een echte samenwerking geïntensiveerd. Dit is ook het eerste moment waarop het samenwerkingsproces in delen overgaat naar projectgerichte samenwerking; de verschillende rood-groen-blauw onderdelen worden verschillende projecten, waarbij iedere participant en/of actor zich blijvend moet herkennen op gebied van ruimtelijke kwaliteit en financiële onderbouwing. Met de uitwerking in rode, groene en blauwe opgaven neemt het aantal specialisten toe en daarmee ook de complexiteit in de organisatie. Er wordt veel op basis van al eerder gerealiseerde referenties gewerkt, wat enerzijds de geloofwaardigheid en anderzijds de maakbaarheid dient aan te tonen. Op deze wijze kan men snel aftasten of de uitwerkingen voldoen aan iedere verwachting en perceptie. Daarbij moet een sterk bestuurlijke kracht aanwezig zijn om alle “kikkers in de kruiwagen” te houden.


Het is ook de fase waarin hard gerekend wordt om een eerste antwoord te krijgen op:

- De financiële haalbaarheid: een kosten- en batenanalyse op de verschillende programmaonderdelen blauw, rood en groen. Uit de bundeling van kosten van grondverwerving, grondsanerings, bouw- en woonrijpmaken en bijkomende plankosten volgt een grondexploitatie (afgekort in GREX). In deze GREX vindt vereffening plaats vanuit de rode opbrengsten die ten goede moet komen voor de realisatiekosten van de blauwe en groene opgaven. Veelal ontstaat onderaan de streep van de totale opgave een tekort. Wanneer dit het geval is zijn de wijze van financiering en invloed van eventuele subsidies uit nationale of Europese fondsen cruciaal voor een haalbaar scenario.
- maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA waarde gericht denken, KEI 2008). Dit geeft het mogelijke rendement op sociaal maatschappelijk gebied van een investering voor de gehele maatschappij weer in de regio waar een rood-groen-blauw ontwikkeling plaats vindt. MKBA's worden vaak toegepast op investeringen om publieke gelden beter te beargumenteren en indien nodig politiek draagvlak te verkrijgen. De MKBA drukt niet alleen de potentiële economische groei in cijfers uit (b.v. groei van werkgelegenheid of verkorting van reistijden), maar schetst ook een beeld van de mogelijkheden van meer sociale veiligheid, een afname van de criminaliteit, een verhoging van het dienstenniveau etc.

Beiden typen kosten-baten-analyse zijn noodzakelijk om tot een weloverwogen en integraal plan te komen. Als men deze fase succesvol kan afsluiten wordt dit bekrachtigd met een zogenaamde Samenwerkingsovereenkomst waarin private partijen zich zichtbaar aansluiten. Dit zijn veelal de fotomomenten waarin vertegenwoordigers van publieke en private partijen lachend achter een grote maquette staan met koppen als *“Er staat een bijzondere ontwikkeling te wachten”*. De verplichtingen die publieke en private actoren hiermee aangaan zijn niet meer vrijblijvend. De samenwerkingsovereenkomst wordt veelal gekoppeld aan een grondexploitatie, planning en masterplan. In dit masterplan zijn duidelijk de contouren (randvoorwaarden) van de rode, groene en blauwe elementen aangegeven. Vaak wordt het masterplan ondersteund door een beeldkwaliteitplan waarin materiaalgebruik, bouwvolumes en type en kwaliteit van openbaar groen en infrastructuurelementen staan aangegeven. Het gemeentelijk apparaat krijgt het extra druk met procedures van bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen.

Vorbereidingsfase

Dit is de fase waarin het proces nog dieper verstrengeld raakt door de vele projectmatige uitwerkingen. Het is de laatste stap voor de realisatie van bouwrijpe kavels. Deze bouwrijpe kavels zijn uiteindelijk de financiële link tussen rood, groen en blauw. Dit houdt tevens in dat de infrastructurele aanleg voorop moet gaan lopen om water en wegen een plek te geven. Het is ook het moment dat private partijen gaan adverteren met mooie brochures en video's. Wederom groeit



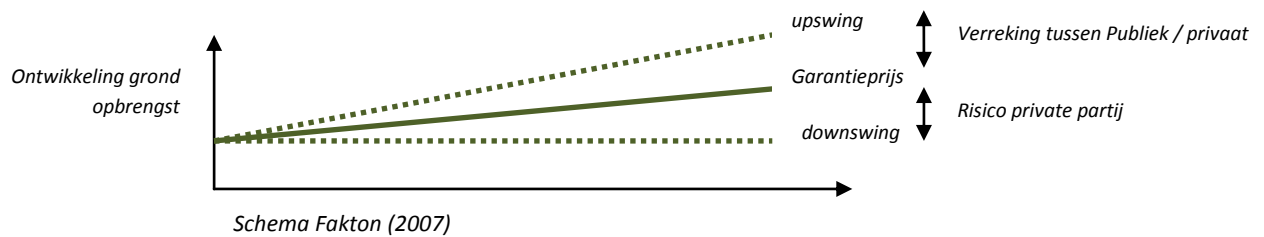
de organisatie met nieuwe architecten (voor deelplannen) en stedenbouwkundigen. De bestemmingsplannen moeten inmiddels zijn afgerond en de verkaveling wordt vastgesteld. Voor de blauwe component wordt het traject van aanbesteden ingezet. Een daadwerkelijke koppeling met de markt waarin de eerdere aangenomen budgetten en prognoses moeten uitkomen.

Wanneer de blauwe component binnen het budget valt, wordt vaak het startsein gegeven voor de uitvoering. Op dat moment staat blauw er even alleen voor, want rood is drukdoende met de verkoop.

Realisatie en exploitatiefase

Op basis van de samenwerkingsovereenkomst en het masterplan wordt de laatste stap naar realisatie gezet. Alle onderdelen worden uitgewerkt tot besteksonderdelen en worden, al dan niet vanuit de gemeenschappelijk exploitatie maatschappij (GEM), aanbesteed, dan wel gegund. Dit is de fase waarin de rode, groene en blauwe componenten geconcretiseerd moeten worden naar businesscases. De blauwe component neemt zowel in tijd, geld als in ruimtebeslag een primaire rol in. Immers, zonder blauw geen infrastructuur, geen bouw- en woonrijpe kavels, geen waterberging. De uitwerking van de blauwe component vindt plaats binnen de gemeentelijke en provinciale ingenieurs- of projectbureaus. Om technische risico's zoveel mogelijk uit te sluiten vindt een gedetailleerde uitwerking plaats. Zolang binnen de gestelde budgetten gewerkt wordt, blijft een rem of efficiëntiecontrole achterwege. Wel worden enkele "technische reserves" ingebouwd (bv. dure oevers die vereenvoudigd kunnen worden), zodat bij een eventuele hogere aanbesteding terug kan worden gegrepen naar die vereenvoudigingen. Een mechanisme dat o.a. bij de Blauwestad is ingezet. Groen is een specialisme dat in de aanvang van deze fase randvoorwaarden stelt waaraan het blauw moet voldoen (waterpeilen, fluctuatie en een gezond faunamilieue.d.) Zolang vanuit de specialisten van blauw geen tegenberichten komen van budgetoverschrijdingen, vindt de realisatie redelijk autonoom van de totale ontwikkeling plaats. Op hetzelfde moment dat blauw ten uitvoer komt vraagt de rode component alle aandacht op van de private partijen. Hierbij wordt ingezoomd op verschillende (gefaseerde) deelgebieden waarin stedenbouwkundigen en architecten nog het nodige werk verzetten. Het zijn de gebieden waarop de private partijen hun stempel proberen te drukken. Het is tevens van belang hoe deze partijen aan tafel zijn gekomen. Via grondposities die ze al in het plangebied hadden en ingebracht hebben in de totale GREX, via een prijsvraag waarin de aanbiedingsprijs en kwaliteitsbeeld een grote rol speelt, of op uitnodiging van de gemeente en provincie? Deze "instap" is zeer bepalend voor de (pro)actieve rol die een private partij gaat spelen. Immers, een prijsvraag winnen of eigendom inbrengen vraagt een andere houding dan een uitnodiging zonder enige verplichting uit het verleden. In de volgende paragraaf wordt de contractuele samenwerking nader uitgewerkt waarin dit verschil van instappen nader wordt toegelicht.

De realisatiefase is de krachtmeting tussen rood, groen en blauw omdat de componenten op detailniveau worden samengebracht. Dit is de fase waar de verevening tussen rood, groen en blauw moet uitkomen. De meerwaarde – ook wel de residuele grondwaarde (verkoopopbrengst minus de totale stichtingskosten exclusief de grondkosten), die veelal is 'vastgeklikt' in de samenwerkingsovereenkomst (garantieprijs) wordt nu daadwerkelijk getoetst wordt aan de markt. Fakton (Rompelberg, Hesp 2007) benoemt in de berekening van het bepalen van de residuele grondwaarden de "opswing", "garantieprijs" en "downswing". Daarbij wordt het volgende voorbeeld gegeven.



Over het “upswing”-scenario zijn veelal tussen de publieke en private partijen verrekeningspercentages afgesproken. In meeste grex- of samenwerkingsovereenkomsten wordt gerekend met garantieprijs (Vrij Op naam prijzen) met indexverrekeningen (minimaal gelijkwaardig aan de inflatie). De ‘downswing’ is het risico dat de private partij calculeert, waarbij tot voor de crisis alleen de stijging van bouwkosten werd geprognosticeerd.

Tot slot is het van belang er op te wijzen dat de ‘cashflow’ bij gebiedsontwikkelingen, en in het bijzonder bij rood-groen-blauw ontwikkelingen, bijzonder ongunstig te noemen is. De realisatie van de blauwe component vraagt een diepteinvestering die veelal jaren vooruitloopt. De financiële badkuip (Rompelberg, Hesp 2007) die hierdoor ontstaat doet juist een beroep op de betrouwbaarheid van de andere partners en vraagt van alle partijen het nodige incasservermogen om de flexibiliteit (oplossingsgericht) te behouden. De mate van flexibiliteit waarin de componenten de ruimte krijgen om in financieel opzicht onderling goed op elkaar afgestemd te raken is zeer bepalend voor een succesvolle uitwerking en realisatie.

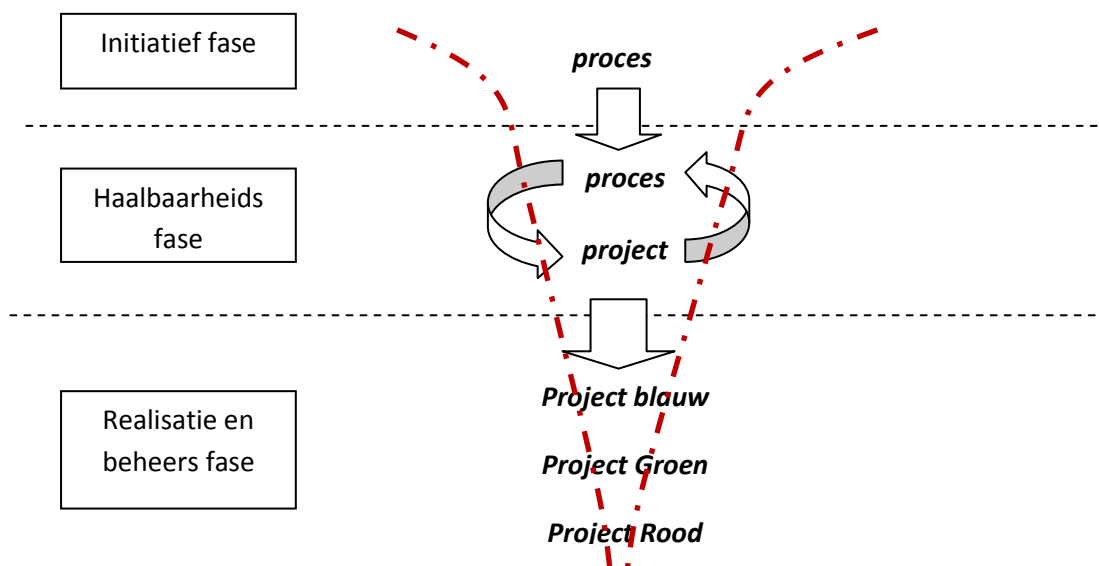
CONCLUSIE

Het proces van initiatief tot realisatie laat zich kenschetsen als een trechtervormig proces. In de initiatieffase is er brede scope mogelijk van vele mogelijke samenwerkingsvormen, waarin het gezamenlijk optrekken voorop staat. De beelden zijn nog globaal en de financiële opstellingen zijn nog verkenningen. Het is het proces waarin publieke en private partijen elkaar moeten vinden en waarin de synergie van de gebiedsontwikkeling uitgedragen moet worden.

In de haalbaarheidsfase vindt de eerste afbakening plaats in tijd, geld en kwaliteit. De rode, blauwe en groene opgaven worden uitgewerkt en hiermee worden de financiële onderbouwingen geconcretiseerd. Het verband tussen de rode, blauwe en groene opgaven wordt hiermee sterker. Door het publiceren en communiceren naar de regio waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt wordt ook een commitment aangegaan met de omgeving. De flexibiliteit neemt hierdoor sterk af omdat het doel en resultaat zichtbaar zijn geworden.

In de realisatie- en beheerfase worden alle opgaven vastgelegd in een realisatieovereenkomst (GEM). Alle componenten dienen binnen de gestelde randvoorwaarden gerealiseerd te worden en kunnen alleen binnen hun eigen competentie nog met enige flexibiliteit worden ingebracht. Alle rode, blauwe en groene opgaven zijn nu projecten geworden die een geheel andere (projectmatige) aansturing en organisatie vragen.

In de handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten (Kenniscentrum, 2004) wordt het bovenstaande op een inzichtelijke manier geïllustreerd. Wat echter opvalt is dat het Kenniscentrum de voorbereidingsfase niet als een aparte fase beschouwt. In paragraaf 2.4 wordt dit model nader opgepakt en verder verfijnd voor deze scriptie.



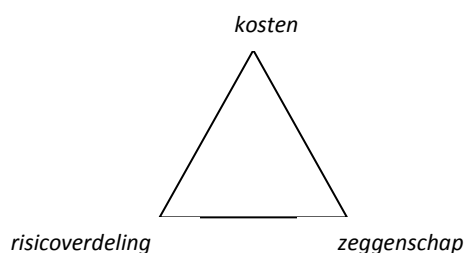
2.4. Risicoverdeling en contractvorming in Publiek-Private samenwerking

In paragraaf 2.3 is het proces omschreven hoe publieke en private partijen samenkomen en hoe dit uiteindelijk moet transformeren in projecten. De voedingsbodem voor een samenwerking wordt gelegd in de initiatief fase. Uiteindelijk dient dit uit te groeien tot een vorm van Publiek- Private samenwerking (PPS).

Volgens Wolting (2008) is PPS een container begrip. Hij hanteert zelf de volgende definitie: *PPS is een samenwerking waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.*

De uiteindelijke samenwerking en contractvorm die gekozen wordt is afhankelijk van de mate waarin publieke en private partijen bereid zijn om een bepaald risico te dragen. Hierbij geldt volgens Wolting het aloude principe: wie betaalt bepaalt. Het type contract of samenwerkingsvorm zegt dus enerzijds veel over de bereidheid van risico dragen maar duidt tevens aan wie in welke mate de regie gaat voeren.

Verdeling van de kosten (Wolting)



In hoofdlijnen zijn er drie PPS-modellen te onderscheiden, die ook later in de analyse van deze scriptie terugkomen. Met onderstaande modellen wordt duidelijk hoe de mate van risicodragen van publieke zijde naar private zijde verschuift:

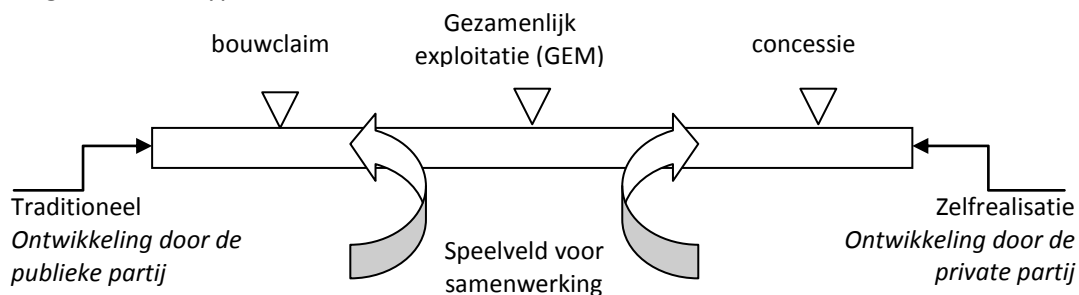
- **Het bouwclaim-model:** Hierbij hebben private partijen grond en/of vastgoedposities die onderdeel uitmaken van de totale wenselijke ontwikkeling of opgave. De private partijen dragen de gronden (met opstallen) over aan de gemeente voor een gezamenlijk overeengekomen prijs. In ruil daarvoor maakt de gemeente de gronden bouwrijp en levert deze in bouwrijpe kavels terug. Ook deze leverprijs is op basis van typen woning vastgelegd. Het is dus aan de gemeente om te bepalen binnen welke kaders de grond wordt teruggeleverd en hoe deze mogen worden



ontwikkeld. Bij dit model behoudt de gemeente de maximale regie. Het grondexploitatie-risico ligt echter in beginsel ook bij de gemeente.

- Joint venture- model (met GEM): De meest voorkomende vorm van een joint-venture model is dat een gemeente (en/of provincie) samen met private partijen een privaatrechtelijke grondexploitatie (GEM) opricht. Vanuit deze GEM worden de projecten (groen/blauw/infra) gerealiseerd. De publieke en private partijen verkopen hun gronden aan de GEM. Eventuele gronden die binnen het plangebied vallen maar nog geen eigendom zijn, worden door de GEM verworven. De GEM is vervolgens verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. Het grondexploitatie-risico wordt in dit model verdeeld tussen de publieke en private partijen in de verhouding waarin ze participeren in de GEM. In een overeenkomst zijn alle verhoudingen, organisatie en zeggenschap vastgelegd. Een zeer belangrijk onderdeel van dit model betreft de risicoverhoudingen. De gemeente levert invloed (maar ook risico) in met betrekking tot de buiteninrichting en woonprogramma; anderzijds nemen private partijen een risicodragend deel aan de openbare ruimte maar krijgen daar invloed voor terug.
- Concessiemodel: In dit model krijgen de private partijen (met name ontwikkelaars) de beschikking over alle gronden op een locatie. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt volledig op rekening en risico van de private partijen. De gemeente beperkt zich tot het vaststellen van de harde kaders van de openbare ruimten ((woon)programmadiifferentiatie middels opleggen van een programma van eisen). Het moge duidelijk zijn dat het beheer van de volledige grondexploitatie (met al haar risico's) bij de private partijen ligt.

Deloitte Touche (college 30 september 2009 van R. Slot en Veldhuizen) schematiseerde de verhouding tussen het type contract volgens onderstaand schema:



Zoals eerder aangegeven, is het moment waarin de contractvorming plaatsvindt van groot belang. Immers, hoe laat mogelijk een partij instapt, hoe meer informatie (dus ook het analyseren van risico's) beschikbaar is. Het is dan ook een goede peilstok hoe een bepaalde ontwikkeling er procesmatig voorstaat. Zo zal duidelijk worden dat de Blauwestad en Wieringerrandmeer een joint-venture samenwerking hebben in een bepaalde fase van de ontwikkeling. Braassemerland daarentegen kent een extreme wisseling van zelfontwikkeling naar concessies. Om deze reden wordt hieronder het verband gelegd tussen de verschillende fasen die plaatsvinden in een gebiedsontwikkeling, het contract of de samenwerkingsvorm die wordt aangegaan en welke risico's in deze fase een rol spelen.

Het moment van kunnen instappen door private partijen verschilt per situatie en ontwikkeling. Op het moment dat private partijen posities hebben in de zin van grond bezit en/of gebouwen in eigendom hebben, is het gezamenlijk optrekken tussen publiek en privaat meer een noodzaak, een soort gedwongen huwelijk.

In alle gevallen van de casestudies was dit echter niet aan de orde. Geen van de private partijen hadden grondposities. De grondverwerving beruiste volledig bij de publieke overheid. Het is dus ook een geheel vrije keuze van de publieke partijen geweest om private partijen uit te nodigen. Die konden bepalen op welke schaalniveau van risico's ze in wilden stappen.

2.5. Welke risico's spelen er binnen rood-groen-blauw gebiedsontwikkelingen?

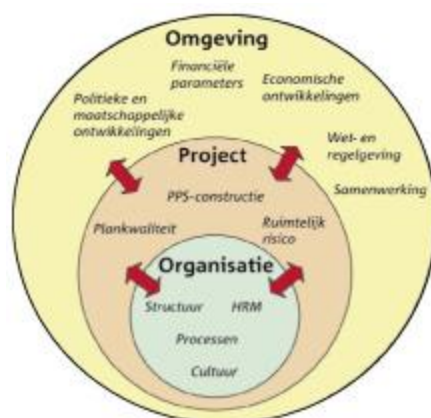
In de vorige paragrafen is beschreven hoe publieke en private partijen samenkomen en zich kunnen vormen in de gezamenlijke organisatiestructuur. Het contract dat de samenwerking bekrachtigt geeft een beeld van de onderlinge verhouding en de risicoverdeling.

Het is dus van groot belang dat de risico's goed afgewogen kunnen worden zodat partijen een wel overwogen keuze kunnen maken voor een contractvorm.

Het wegen van die risico's kan middels een goede risico-inventarisatie en analyse plaatsvinden zodat actoren daadwerkelijk een redelijke inschatting kunnen maken van bepaalde risico's.

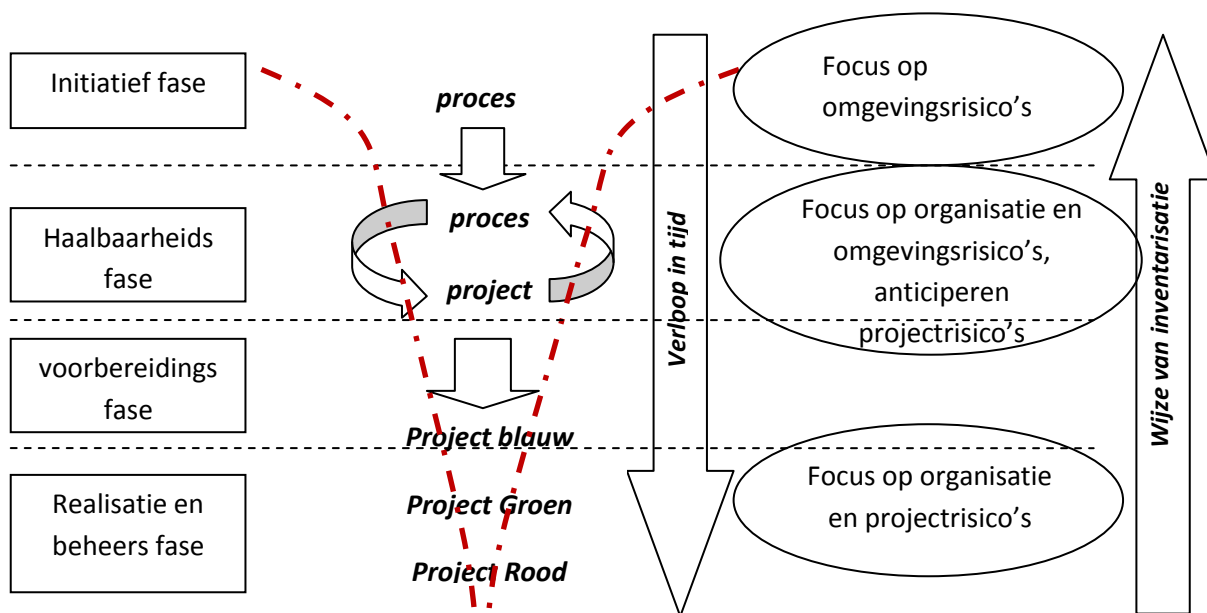
In januari 2004 verscheen de Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten. De handleiding bleek noodzakelijk omdat de algemene mening bestond dat risicomanagement vaak bij gebiedsontwikkeling niet goed of niet volledig werd toegepast. Hiertoe heeft het Kenniscentrum van het Ministerie van Financiën en het PPS-bureau landelijk gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) een handleiding opgesteld. Deze handleiding is bedoeld als praktisch instrument bij het verrichten van een risico-inventarisatie en risicoanalyse. Bij het houden van de interviews in het kader van de drie casestudies is deze handleiding tevens als een leidraad gebruikt om te controleren of de benoemde risico's in de handleiding ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en welke beheersmaatregelen men hiertegen getroffen heeft. Daarnaast is gebruik gemaakt van de theorie van Wolting (2008) en F. Bouman (2009) om met name verder in te zoomen op de organisatorische risico's.

In paragraaf 2.3 werden de fasen van de gebiedsontwikkeling beeldend weergegeven als een trechter waarin het 'proces' overgaat in het 'project'. De Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten (Kenniscentrum PPS 2004) illustreert de relatie tussen de fase waarin een gebiedsontwikkeling zich bevindt en het type risico wat zich hierin manifesteert. In de lange complexe weg van de gebiedsontwikkeling naar realisatie, waarin private en publieke partijen overeenstemming dienen te krijgen over een masterplan, verandert de focus van proces naar project. Deze wijziging in de focus illustreert het handboek als volgt:



Schema Handleiding kenniscentrum PPS

In de handleiding wordt een onderscheid gemaakt tussen risico's op 3 niveaus, te weten; omgevings-, project- en organisatierisico's. Vervolgens plaatst men deze typen risico's in het trechter-model, waardoor het volgende beeld ontstaat:



Schema uit de handleiding uitgekapt voor risicomangement

Alvorens dieper in te gaan op bovenstaand schema dient een aantal toevoegingen te worden verklaard. In paragraaf 2.3 werden de verschillende fasen besproken met daarin de constatering dat het Kenniscentrum de voorbereidingsfase niet expliciet heeft genoemd. Toch is uit de theorie van Wolting (2008) op te maken dat deze fase wel degelijk specifieke kwetsbaarheden kent. Ook uit informatie afkomstig uit de interviews met beslissers in de casestudie wordt deze fase expliciet aangehaald. Om deze reden is deze fase dan ook ingelast.

Vervolgens zijn de drie 'schakel' niveaus van omgeving naar projectrisico's aangegeven. Welke factoren hierbij een rol spelen wordt hieronder nog gespecificeerd.

Tot slot zijn er twee verticale pijlen getekend; de linker pijl naar beneden geeft de chronologische volgorde aan, de pijl naar boven staat voor de wijze van inventariseren. Daarbij moet worden bedacht dat voor het inventariseren van de risico's er geredeneerd wordt vanuit de verschillende (deel) projecten rood, groen en, blauw. Hierbij wordt dus de vraag gesteld: "welke risico's spelen bij het project en welke ruimtelijke procedures moeten er worden doorlopen en welk proces moet worden doorlopen om draagvlak te creëren?"

Voor een risicoanalyse wordt door het Kenniscentrum PPS (handleiding risicomangement bij gebiedsontwikkeling 2004) het onderstaande schema geadviseerd. Dit schema is voor deze scriptie gebruikt om de drie casestudies nader te kunnen analyseren. De onderwerpen hebben ook centraal gestaan bij de interviews met beslissers, zodat er een beeld gevormd kan worden of een dergelijk risico zich heeft aangediend en hoe hierop vervolgens is gereageerd en met welke beheersmaatregelen.

Level 1	Level 2	Level 3	Beheersmaatregel?		
Initiatief fase	Omgevingsfactoren	Politiek / bestuurlijk / maatschappelijk	Draagvlak en publieke opinie		
			Politiek krachtenveld		
			Andere overheden		
		Economisch financieel	Marktontwikkeling		
			Prijsontwikkeling		
			Rente & inflatie		
	Wet- en regelgeving		Doorlooptijd in ontwikkeling		
			Bezwaren / claims		
			Aanbestedingsregels		
			Onteigening		
	Haalbaarheids-fase	Projectfactoren	PPS constructie	Bestuurlijk	
				Ambtelijk	
			Uitvoering / management		
Ruimtelijke factoren		Plankwaliteit	Programma		
			Planning / fasering		
			Bodemgesteldheid		
Realisatiefase	Organisatie factoren	Structuur	Taken / verantwoordelijkheden / bevoegdheden		
			Organisatie verandering		
	Processen		Uitvoering		
			Projectmanagement		
			Informatie en communicatie		
	Cultuur		Normen en waarden		
			Bestuursfilosofie / managementstijl		
	personeel		Expertise / kwaliteit		
			Continuïteit		
		Externen			

Tabel uit de handleiding kenniscentrum PPS (2004)

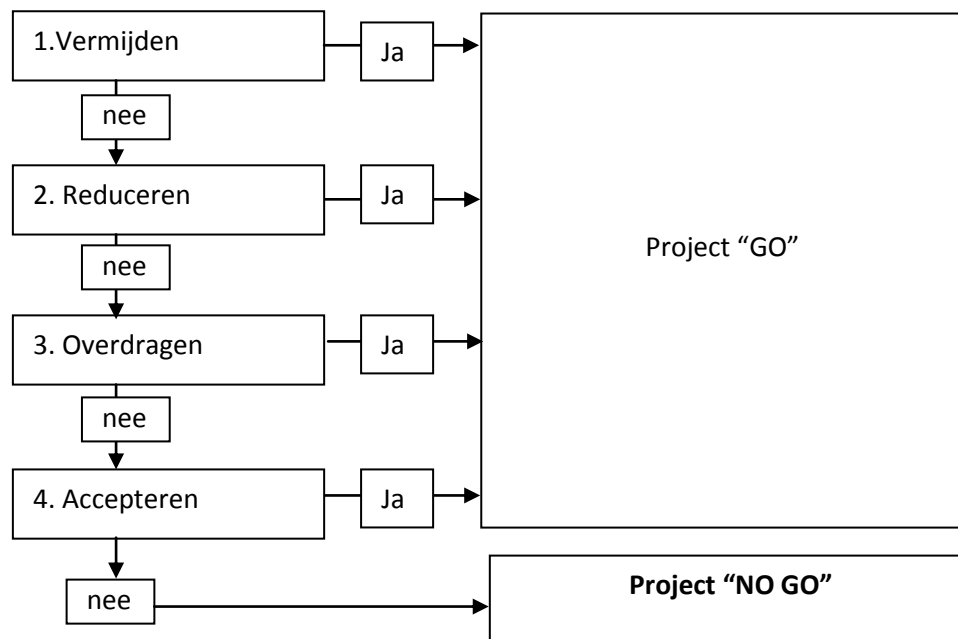
Wanneer vanuit het perspectief van 'slecht weer'-scenario's naar rood-groen-blaue ontwikkelingsgebieden wordt gekeken, stuit men in eerste instantie vooral op risico's die door omgevingsfactoren (politiek, economisch en juridische) bepaald worden. Die risico's manifesteren zich niet alleen in de initiatief fase maar ook in latere stadia. De matrix is opgezet vanuit de trechtergedachte, dus denkend vanuit proces naar project. Het schema van het Kenniscentrum oogt wat statisch, want uit het schema wordt niet duidelijk dat in iedere fase alle factoren op alle schaalniveaus geïnventariseerd moeten worden. In die zin blijft het schema van het Kenniscentrum enigszins beperkt.

2.6. Risicobewustzijn en risicobeheersing:

Nu de verschillende fasen in gebiedsontwikkeling zijn omschreven, met daarbij de contractvormen met wederzijdse verplichtingen die worden aangegaan, is het zaak de peilstok te omschrijven die de publieke en private partijen kunnen gebruiken om mogelijke risico's in de verschillende fasen te onderzoeken en te inventariseren welke risicobeheersing voorhanden is.

Volgens Fakton (2009) zijn er vier gradaties in de effectiviteit van risicobeheersmaatregelen. Afhankelijk van het soort risico en de rol die iedere actor in een ontwikkeling speelt kan men het betreffende risico vermijden, reduceren, overdragen of accepteren. Bij ieder risico dient men onderstaand stappenschema te doorlopen:

risicobeheersmaatregelen:



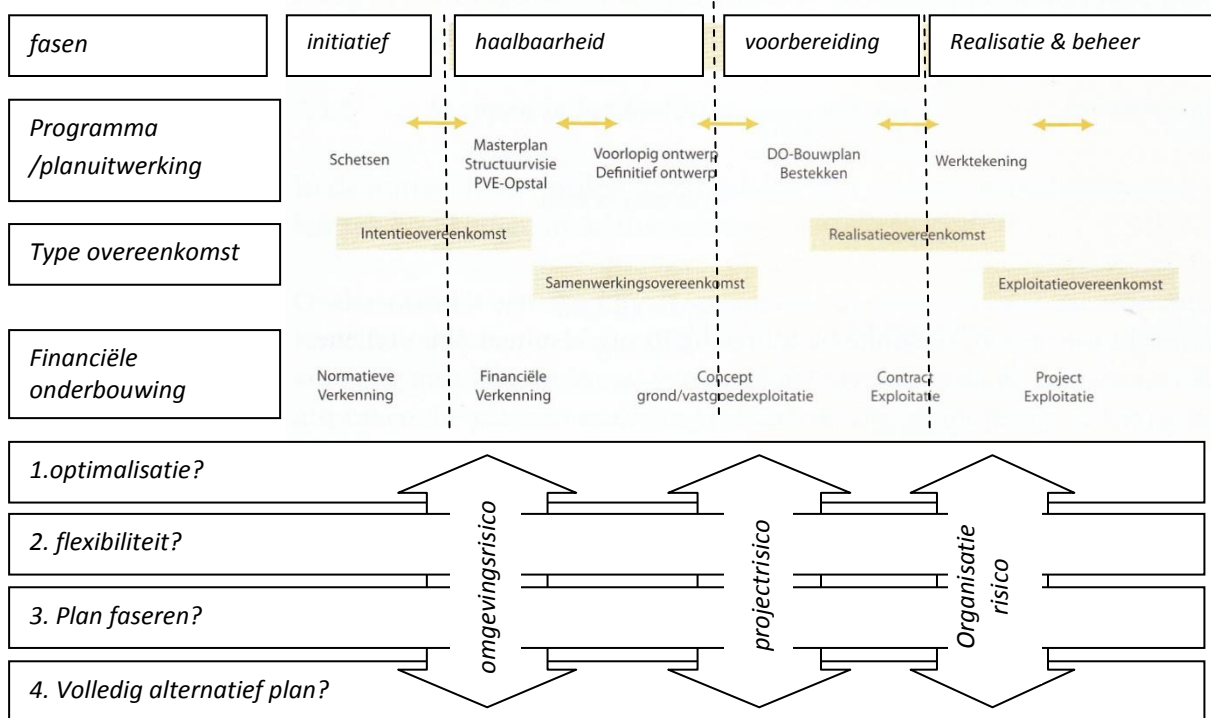
De vraag is wie de verantwoordelijkheid moet dragen voor het betreffende risico. Als een bepaald risico moet worden overgedragen naar een partij moet dat ook de partij zijn die het risico kan dragen of beheersen. In het ideale geval zou dit juist de samenwerking moeten versterken indien dit risico zich daadwerkelijk voordoet. Als dit niet het geval is, dient de vraag te worden gesteld of het risico niet gelijkmatig verdeeld moet worden. Bij de analyse van de casestudies zal met name op dit laatste aspect – het gelijkmatig verdelen van risico's – worden ingezoomd. Daarbij zal de driehoek van Wolting (kosten- zeggenschap –risicoverdeling terugkomen)

Indien een tegenvaller zich daadwerkelijk aandient, kan bij het beheersen van de tegenvaller stap 2, reduceren, of stap 3, overdragen, worden gezet. De mate waarin er gereduceerd of overgedragen kan worden wordt bepaald door de speelruimte binnen een project. Bestaan er mogelijkheden tot:

- **Optimaliseren en flexibiliseren?:** kan men het voorval reduceren door andere elementen of componenten te optimaliseren, of zijn er variabelen in het programma aanwezig zodat er ruimte is voor flexibiliteit?
- **Faseren?:** kan men het voorval reduceren door bepaalde elementen of componenten te faseren? Dus bepaalde onderdelen versnellen dan wel vertragen.
- **Of is het een NO- GO?;** er is geen ruimte voor een plan "B"; het traject wordt afgeblazen;

Bovenstaande beheersmaatregelen kunnen vervolgens per fase worden bekeken en worden beoordeeld met betrekking tot het programma, de contractvorm, de financiële opbouw en de planning (tijd).

2.7. Het samenvoegen van het risicoanalyse model en fasemodel:



Met het bovenstaande schema wordt het volledige analysekader voor de drie casestudies uitgebeeld. Per fase wordt bekeken welk programma en welke planuitwerking geldt en welk type overeenkomst en financiële onderbouwing daarbij zijn gehanteerd. Vervolgens wordt geanalyseerd in welke mate bovenstaande aspecten getoetst zijn op optimalisatie, flexibiliteit, faseren of een achtervang middels een alternatief plan. Door middel van interviews is geïnventariseerd of, en zo ja, welke tegenslag zich heeft voorgedaan. Dit kan dan weer worden gespiegeld aan de analyse of men tijdens de tegenslag aan de juiste knoppen heeft kunnen draaien omdat men dit al voorzien had. Indien de tegenslag niet was voorzien is de vraag interessant waarom men dit op voorhand niet heeft willen of kunnen hebben zien aankomen.

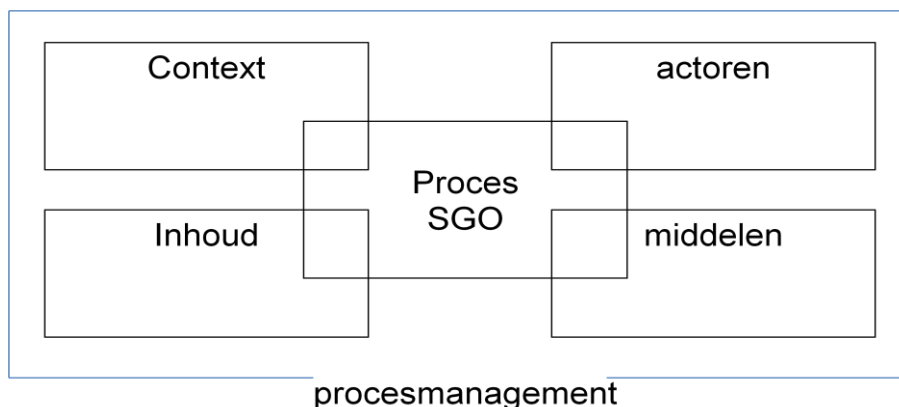
2.8. Analysemethode bij de casestudies

Nu het analytische kader in de voorgaande paragrafen is bepaald, is het zaak om de beschrijving van drie casestudies te stroomlijnen zodat een op hoofdlijnen vergelijkbare casebeschrijving ontstaat.

Natuurlijk is het ondoenlijk om de drie casestudies gedetailleerd te beschrijven. Voor het doel van deze scriptie is dat ook niet nodig. Om de rood-groen-blauw ontwikkelingen goed te kunnen typeren is gekozen de casebeschrijving te laten plaatsvinden op basis van de analysemethode van Van 't Verlaat (2006). In de MCD reader 'Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen' benoemt hij de belangrijkste 'ingrediënten' van de gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat 2003):

- *De context:* Binnen welke context vindt de gebiedsontwikkeling plaats?; de centrale vraag bij de casestudies zal zijn: *welke externe invloedssferen spelen er b.v. op economisch, sociaal of cultureel gebied en wat was de hoofdzakelijke aanleiding voor deze gebiedsontwikkeling?*
- *De inhoud:* de gebiedsontwikkeling is er op gericht om een ruimtelijk opgave te creëren waarbinnen de verschillende functies van wonen, werken en recreëren e.d. zich goed kunnen ontwikkelen. Hoe past dit binnen de sociale, politieke, economische en culture gebieden?.
- *De actoren:* zowel de publieke als private partijen hebben allen hun belangen en doelen voor ogen. De publieke partijen (gemeente, provincie, waterschappen, VROM , milieu en natuurorganisaties e.d) bestrijken het grote beleidsmatige en bestuurlijke speelveld en hebben hun verplichtingen met betrekking tot het bewaken van dit beleid en het correct volgen van procedures. De private partijen bestrijken het commerciële speelveld wat binnen de gestelde beleidskaders te ontwikkelen en te exploiteren is. Centrale vraag bij de casestudies is: *Hoe ligt/lag het krachtenveld tussen de publieke en private actoren?*
- *Het proces:* Hierbij een korte uiteenzetting hoe het proces van initiatief tot het moment van heden is verlopen. Bij iedere casestudy is het moment in het proces anders.
- *Het procesmanagement:* Hierbij vormen de aanpak, de organisatie en samenwerkingsoriëntatie en wederzijdse verplichtingen de belangrijkste bouwstenen. De centrale vraag bij de casestudies zal zijn: *Hoe is de rood-groen-blauw ontwikkeling organisatorisch vormgegeven?*

Schematisch geeft dit volgens Van 't Verlaat (2003)

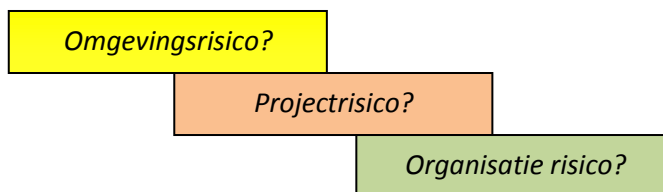


Nadat de ontwikkelingen volgens deze methode zijn omschreven vindt er een analyse per fase plaats. De projectomschrijvingen zijn een bundeling van informatie. Allereerst heeft er literatuuronderzoek plaatsgevonden met behulp van diverse websites, gemeentelijke en provinciale informatiesystemen en eerder verrichte onderzoeken. Voorts hebben er interviews plaatsgevonden met beslissers om specifiek in te zoomen op de markante risicomomenten of zgn. 'slecht weer'-situaties.

In deze analyses zullen telkens de deelvragen twee, drie en vier van het onderzoek worden gesteld om te bezien welke risico's vooraf waren geïnventariseerd , of de tegenslag echt voordeed en hoe heeft men feitelijk gereageerd op het moment dat een tegenslag zich voordeed en de risicobeheersmaatregel is toegepast. (kortom, aan welke knoppen heeft men gedraaid?) Per casus zal er een matrix ontstaan met een risico analyse en de risicobeheersmaatregel waarvoor men koos. Daarnaast wordt teruggegrepen op de verdeling uit de risicochecklist van de handleiding risicomangement om de 'slecht weer-scenario's' beter te plaatsen en te rubriceren. Tot slot zullen de 'slecht-weersituatie's' en de reacties hierop worden gebundeld en geschematiseerd conform het onderstaande schema.

	<i>flexibiliteit</i>		<i>faseerbaarheid</i>		<i>Mogelijkheid tot plan B</i>	
<i>Programma En uitwerking</i>	IF		IF		IF	
	HF		HF		HF	
	VF		VF		VF	
	RF		RF		RF	
<i>Overeenkomst en samenwerkingsvorm</i>	IF		IF		IF	
	HF		HF		HF	
	VF		VF		VF	
	RF		RF		RF	
<i>Financiële onderbouwing</i>	IF		IF		IF	
	HF		HF		HF	
	VF		VF		VF	
	RF		RF		RF	

<i>initiatief</i>	<i>Haalbaarheidsfase</i>	<i>voorbereidingsfase</i>	<i>Realisatie en beheersfase</i>
-------------------	--------------------------	---------------------------	--------------------------------------



3. Casestudies

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie casestudies behandeld. De selectiecriteria voor de rood-groen-blauw-casestudies zijn als volgt:

- De aanleiding van de rood-groen-blauw ontwikkeling dient de invalshoek te hebben om een economisch impuls te bewerkstelligen; herstructurering van (glastuin) en landbouw
- de opgave moet een redelijke opgave voor rood (ca 1.500 woningen), groen en blauw zijn (meerwaarde door synergie)
- het masterplan dient de gemeenschappelijke drager en vertaler te zijn van alle wensen en belangen van de verschillende actoren

Op basis van deze criteria zijn de volgende casestudies geselecteerd:

1. Blauwestad, Groningen
2. Wieringerrandmeer, Noord Holland
3. Braassemmerland: gemeente Kaag & Braassem

Een aardige bijkomstigheid is dat de huidige status van alle drie ontwikkelingen anders is. De Blauwestad is sinds 2005 in de uitvoeringsfase, het Wieringerrandmeer verkeert in de voorbereidingsfase en wil een eerste stap naar uitvoering nemen; Braassemmerland tot slot zit midden in de overgang naar de haalbaarheidsfase. Omdat de aanleiding en de opgaven redelijk tot goed vergelijkbaar zijn is het interessant om te bezien waar de aanpak en de mate van risicobeheersing van elkaar verschillen.

Informatie van deze casestudies is verkregen uit literatuuronderzoek uit archieven van Ballast Nedam, rapporten en verslagen van gemeente en provincies en uit interviews met beslissers uit de organisatie. Zoals eerder is aangegeven is gekozen voor een anonieme medewerking aangezien sommige geïnterviewden in de media belangstelling stonden en niet wenste geciteerd te worden. De informatie van verkregen door de interviews is verwerkt in de hieronder staande beschrijvingen. Iedere casestudie wordt afgesloten met een beoordelingstabel en schemaoverzicht met tegenvallers en reacties hierop.

3.2. Casestudy 1: Blauwestad Groningen

De context

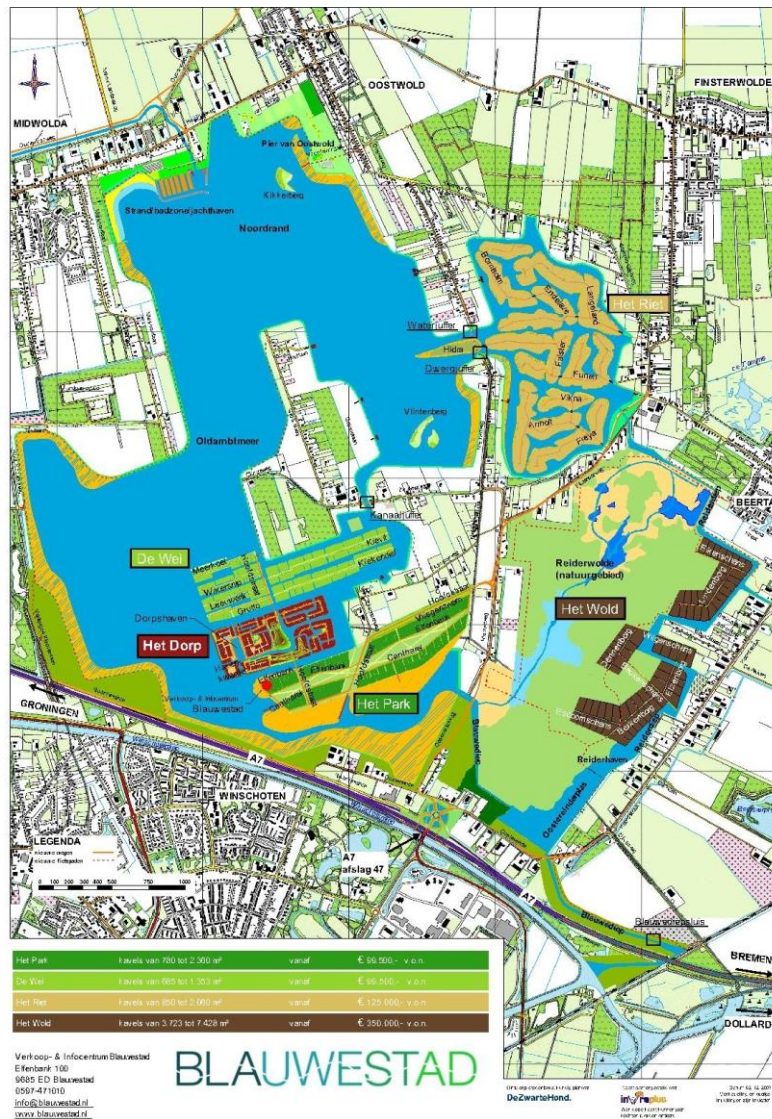
De bron van de Blauwestad is rond 1988 ontstaan toen twee mannen, Wim Haasken, gemeenteraadslid van Scheemda, en Jan Timmer, een architect uit Scheemda het revolutionaire idee lanceerden om het gebied tussen Oldambt en Winschoten onder water te laten lopen om zo het Oldambtmeer te creëren. Het was een reactie om de leefbaarheid van het Oost-Groningen gebied een nieuwe economische en ecologische impuls te geven. De werkgelegenheid was fors gedaald door met name de terugloop in de landbouw. Door op een natuurlijke wijze een meer te creëren zou er een bijzondere nieuwe waterrijke omgeving ontstaan, waar wonen, werken en recreatie hand in hand zouden kunnen gaan. Dat zou een dusdanige aantrekkingskracht vormen, die zelfs nationaal voelbaar zou zijn. Met ludieke acties en prikkelende krantenartikelen (*Groningen prikt de dijken door!*) werd er een “window of opportunity” gecreëerd. Het idee was zo sterk, dat het idee door de toenmalige wethouder van Oldambt werd geadopteerd. Sinds 1993 is er een meer gestructureerde organisatie opgezet vanuit de provincie die tevens de lobby richting nationale en Europese subsidiegelden uitzette.

De inhoud

De ontwikkeling Blauwestad heeft als belangrijkste doel het versterken van de leefbaarheid van het gebied tussen Oldambt en Winschoten. Oost-Groningen kampt al vele decennia met economische problemen; de veranderingen in de akkerbouw, waardoor vele arbeidsplaatsen verdwenen zijn, de sterke vergrijzing door wegtrekkende jongeren en het ontbreken van nieuwe perspectieven in werkgelegenheid heeft het gebied in een negatieve spiraal gebracht.

De Blauwestad moet in meerdere opzichten die negatieve spiraal doorbreken: recreatieve voorzieningen zouden mensen naar het gebied moeten trekken. Dit zou een economische impuls moeten geven waardoor mensen weer geneigd zijn om zich daar te vestigen. De beoogde doelgroep zijn bewoners met midden- en hogere inkomens, zodat het gemiddelde bestedingsniveau ook omhoog gaat in het gebied.

De oorspronkelijke plannen uit 1993 zijn in 2000 ingrijpend veranderd. Met name de locatie en de typologie van rood zijn gewijzigd. Het masterplan van 2000 omvat de aanleg van een groot meer (800 ha), nieuw natuurgebied (350 ha), recreatievoorzieningen en de bouw van circa 1280 woningen in het hogere / luxe segment. De komst van Blauwestad heeft inmiddels geleid tot een nieuwe impuls in het gebied, o.a. de vestiging van ca. 40 nieuwe ondernemingen en de komst van ca. 130 structurele arbeidsplaatsen.



De actoren

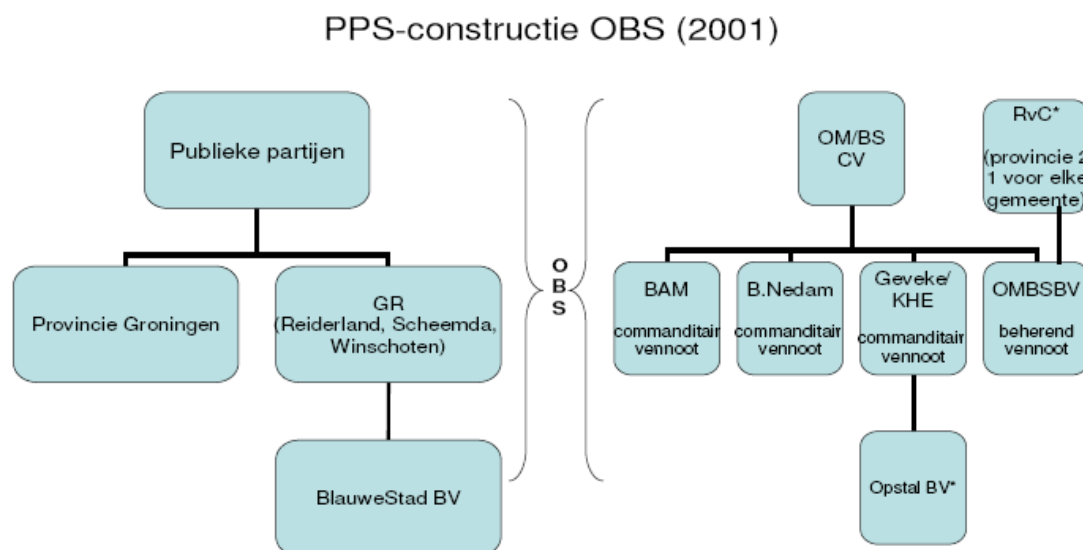
De eerste ideeën uit eind jaren negentig leidden tot een samenwerkingsverband, de stuurgroep Oldambt, waarin de provincie Groningen en de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland zitting hadden. Later participeerde ook het waterschap Hunze en Aa's actief.

Voorts werden het Gronings landschap en Staatsbosbeheer als toekomstige beheerders bij de planvorming betrokken. De Land- en tuinbouworganisatie Noord (LTO Noord) trad op als belangbehartiger voor de grondeigenaren. De Landinrichtingscommissie HAK (Herinrichting met een Administratief Kader) besloeg een groter gebied dan alleen het plangebied van de Blauwestad en assisteerde en adviseerde bij de uitplaatsing, ruilverkaveling (indien men een bedrijf wilde doorstarten) en aankoop van de gronden.

Samenwerking:

Voor de uitvoering van het project Blauwestad werd in 2001 gekozen voor een publiek-private samenwerking; de publieke partijen richtten hiervoor de Blauwestad BV op. Private partijen, Geveke (onderdeel van Koop), BAM en Ballast Nedam formeren zich in de Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad BV/CV. Afspraak was dat de provincie de kosten van de aanleg van het meer, natuurgebied en een deel van de infrastructuur zou voorfinancieren. De private partijen zouden vervolgens deze voorfinanciering terugbetalen uit de opbrengst van de verkoop van de bouwkvavels, startend vanaf 1 juli 2008 in termijnen gedurende negen jaar. Ook de private partijen namen een deel van de kosten voor de publieke infrastructuur voor hun rekening.

organigram 1 PPS-constructie Overeenkomst Blauwestad (OBS)



* bron: ambtelijke informatie provincie Groningen

De middelen

In 1999 stelde de provincie "het Streekplan" op waarop de gemeenten een intergemeentelijk (globaal met uitwerkingsverplichtingen) bestemmingsplan maakten. Dit bestemmingsplan werd bij iedere gemeente goedgekeurd en vastgesteld, waarna deelgebieden middels de uitwerkingverplichting konden worden verfijnd. Tevens werd het mogelijk om de Wet Voorkeursrecht (WvG) in te stellen zodat het recht van eerste koop aan de gemeente veilig werd gesteld.

Alle plankosten, verwerving en haalbaarheidsstudies werden voorgefinancierd door de provincie Groningen. Dit kwam mede omdat in de initiatieffase private partijen weinig animo vertoonden om in te stappen en de gemeenten geen financiële middelen konden aanspreken.

Tevens investeerde de provincie in de infrastructuur. Het totale budget voor de infrastructurele aanleg, blauw en groen bedraagt 140 miljoen euro. Een Europese subsidie van ca. 30 miljoen euro (stimuleringsfonds) voor de aanleg van de blauwe en groene onderdelen werd in 2003 toegewezen. Voorts werden de infrastructurele waterwerken onder het budget aanbesteed. Met de verkoop van 134 kavels en de gunstigere aanbesteding van de infrastructuur stond de teller van de Provincie eind 2009 op circa min 105 miljoen euro.

Op 1 juli 2010 verscheen het rapport van de Noordelijke rekenkamer. Dit rapport haalt de scheve verhouding aan tussen private en publieke financieringsstructuur en schrijft: *'het totale eigen vermogen dat door privaten ter beschikking gesteld zou worden om de OM (ontwikkeling maatschappij) bedroeg fl 3 miljoen, het gedachte totale vreemd vermogen (voor financiering provincie) fl 100 miljoen). Daarmee bedroeg de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen 3% : 97%. Bij het Addendum (2004) wordt de voorfinanciering van fl 100 miljoen opgehoogd naar € 90 miljoen, waardoor de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen (1,5% : 98,5%) nog verder gaat afwijken van wat gebruikelijk is. Niet alleen week de verhouding af van wat toen in de markt gebruikelijk was. Belangrijker nog: de financieringsstructuur doorkruiste één van de kernprincipes van PPS, namelijk dat privaat kapitaal risico loopt.*

Stand van zaken 2009

Commissie Alders-Bakker-Doets

In 2007 zijn private partijen BAM en Ballast Nedam uit het project getreden. Geveke bleef in eerste instantie in De Blauwe Stad CV/KHE. De financiële crisis en de tegenvallende kavelverkoop maakten het ook eind 2008 voor Geveke nagenoeg onmogelijk om de risico's van de BV/Cv te dragen en dus stapte ook deze onderneming uit het project.

Een onafhankelijke deskundige commissie werd ingesteld om onderzoek te doen naar de beste manier van samenwerking tussen de publieke en private partijen. In oktober 2009 kwam de commissie Alders-Bakker-Doets met haar advies. De commissie constateert dat bij alle publieke partijen nog veel vertrouwen is in het project, maar constateert tevens dat de verkoop van kavels fors is achtergebleven bij de verwachtingen. De commissie concludeert dat de doorlooptijd veel langer zal zijn dan de geplande 10 jaar, namelijk 30 tot 40 jaar. Dit brengt een grotere financieringslast en bijbehorende risico's met zich mee. De commissie concludeert tevens dat een Publiek-Private- samenwerkingsvorm hier niet meer bij past. Volgens de commissie was het onontkoombaar dat de publiek-private samenwerking moest worden beëindigd. De commissie raadt aan een nieuwe publiek-publieke samenwerking tussen de provincie en de nieuwe gemeente Oldambt op te richten. Een derde aanbeveling is om het ontwerp van Blauwestad op onderdelen aan te passen, met behoud van kwaliteit van de openbare ruimten als uitgangspunt.

Overeenkomst provincie - De Blauwe Stad CV/KHE

Met het uitstappen van Geveke is een nieuwe vaststellingsovereenkomst gesloten. In de overeenkomst is afgesproken dat De Blauwe Stad CV/KHE alle gronden die zij in bezit heeft aan de provincie overdraagt, evenals het Multifunctioneel Centrum (MFC) inclusief inventaris en de modelwoning in het Riet. De Blauwe Stad CV/KHE ontvangt EUR 13.720.000 van de provincie voor het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van infrastructuur, gepleegde marketingactiviteiten, het MFC en de modelwoning. In een persbericht wordt aangegeven dat niet alle investeringen en ontwikkelingskosten van De Blauwe Stad CV/KHE zijn meegenomen in dit bedrag, waardoor niet alleen de provincie, maar ook De Blauwe Stad CV/KHE een bijdrage heeft geleverd aan de beëindiging van de samenwerking.

De provincie heeft aan de heer J. Doets en de heer R. Schnieders gevraagd deze overeenkomst inhoudelijk vanuit hun expertise te beoordelen (opinion of fairness). Zij komen tot de conclusie dat de provincie een faire prijs heeft betaald. Eind mei 2010 komt deze transactie weer in het nieuws en wordt dit oordeel in twijfel getrokken. J. Postema (projectdirecteur Blauwestad 2001-2007) kan hierop helaas niet reageren omdat de zaak intern nog steeds loopt. (zie bijlage 1)

Voor de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten heeft de ontbinding van de samenwerking met De Blauwe Stad CV/KHE geen gevolgen voor de bestaande inhoudelijke en financiële rechten en verplichtingen. De gemeenten worden wel gevraagd hun instemming te verlenen met de vaststellingsovereenkomst en met het feit dat de samenwerking wordt beëindigd. De colleges hebben inmiddels aangegeven hier positief tegenover te staan.

Toekomst Blauwestad

De vervolgstap is dat de provincie een publiek-publieke samenwerking aangaat met de nieuwe gemeente Oldambt. De provincie en de nieuwe gemeente Oldambt bepalen samen de invulling hiervan, zowel van de samenwerkingsvorm als van de verdere ontwikkeling van het project. Ook de bewoners van Blauwestad worden hierbij betrokken. Inmiddels is de nieuwe organisatie van start gegaan. De provincie neemt de lopende arbeidsovereenkomsten van de medewerkers van de Ontwikkelingsmaatschappij over en de verkoop van de kavels gaat gewoon door.

Gevolgen voor de provincie

De provincie geeft het project Blauwestad een nieuwe kans, maar dit heeft wel financiële gevolgen. Om de kosten van de beëindiging van de publiek-private samenwerking te kunnen betalen, moet de provincie het investeringskrediet ten behoeve van de exploitatie gedurende de komende 5 jaar ophogen van 105 miljoen euro tot 118 miljoen euro. Daarna moet op basis van de omstandigheden op dat moment opnieuw gekeken worden of het krediet voor de volgende periode toereikend is. Daarnaast stelt de provincie dat er een nieuwe grondexploitatie gemaakt moet worden die toekomstbestendig is. Uitgaande van een concept grondexploitatie van 40 jaar en een gemiddelde verkoop van 30 kavels per jaar is het noodzakelijk dat de provincie in 2009 eenmalig 28.775.000 euro afboekt. Wanneer dit gebeurt, kan de totale investering inclusief rente gedekt worden uit de toekomstige opbrengsten. In een interview d.d. 17 juni 2010 met de gedeputeerde P. de Bruine maakt de provincie bekend dat alleen de kavels die bouwrijp zijn nog in de verkoop blijven. Het bouwrijp maken van de nog toekomstige kavels wordt voorlopig gestaakt. Deze gebieden zullen een natuurlijk aanzien en tijdelijke recreatiefunctie krijgen, zodat de huidige bewoners en bezoekers een gebied aantreffen wat niet rommelig oogt en helder van structuur is. Uit een enquête die begin 2010 door de provincie gehouden was, bleek de rommelige, ongestructureerde aanblik namelijk de grootste ergernis te zijn. Nu de bouw kavels als natuurgebied worden bestempeld is het nog maar de vraag of het "terug" transformeren naar bouw kavels ooit nog plaatsvindt... of wel: hoe tijdelijk is tijdelijk?

Tegenslagen

De initiatief fase:

Deze fase is bij de Blauwestad zeer lang te noemen. Een periode van twaalf jaar (1988 tot 2000) wordt gekenmerkt als een zoektocht van de provincie om een masterplan te componeren waarin programma, economie, natuur en financiën samenvallen. De vraag die ik bij de interviews centraal stelde was of het samenvallen van de componenten ooit werkelijk heeft plaatsgevonden. Volgens manager A. de Vrieze was dit zeker het geval.

De Blauwestad was een pilot die landelijke bekendheid kreeg. De samenwerking tussen overheden, de publiek-private samenwerking, alles moest bedacht worden. Zeker de sterke aanvoerders als M. Calon en J. Postema zorgden ervoor dat telkens antwoord werd gevonden op bepaalde tegenslagen. (al mag achter wel geconstateerd worden dat de heren een aantal keren door oranje of misschien wel rood licht zijn gereden omdat zij signalen van financiële onhaalbaarheid negeerden).

De eerste tegenslag was het conflict tussen de programmatische en ecologische aspecten. Moest akkerbouw maar opgegeven worden voor een meer? Leverde de nieuwe recreatie of nieuwe woningen niet juist concurrentie op met de bestaande recreatievoorzieningen en woningen? Door de krachtige betogen en landelijke publiciteit werden deze sceptische geluiden overwonnen.

Haalbaarheidsfase:

De volgende stap was de financiële onderbouwing. Door private partijen erbij te betrekken konden ook deze bezwaren worden getackeld. Achteraf blijft de vraag hoe robuust en doordacht de afspraken en samenwerking waren. Van begin af aan was de provincie hoofd financierder en risicodragers van het gehele project. De mate van planintegratie valt nog maar te bezien, immers het realiseren van blauw en het bouwrijp maken lag bij de provincie. Private partijen hebben wellicht op het commerciële vlak een bijdrage geleverd in de verschillende concepten en thema's die aan de deelgebieden zijn gegeven, financiële risico's werden niet gedragen. De provincie zat immers zo ver in het proces, dat marktpartijen het zich lieten aanleunen. Deze houding werd mede ingegeven doordat Europees geld beschikbaar kwam voor de blauwe aanleg. Niet alleen het Europese geld (met alle voorwaarden van Europese aanbesteding) ook de tijdsdruk die hiermee gemoeid was, versterkte het gevoel bij de private partijen dat zij even aan de zijlijn stonden. Dat Ballast Nedam Infra een groot gedeelte van de waterstructuur heeft aangelegd viel volledig buiten de ontwikkeling en het krachtenveld van de Blauwestad BV/CV. De blauwe component kende dan ook een heel andere urgentie dan de problemen waarmee de GEM werd geconfronteerd. Daarbij kwam bijvoorbeeld het budget door een gunstigere aanbesteding van de infra niet ten goede van de GEM. De provincie had zich al in de rol van hoofdrisicodragers gepositioneerd en kon deze meevaller ten gunste van de provincie laten uitvallen. Dit verklaart tevens waarom de blauwe component zo ver vooruitliep op de rode opbrengsten (een vraag die ik me bij mijn inleiding al stelde).

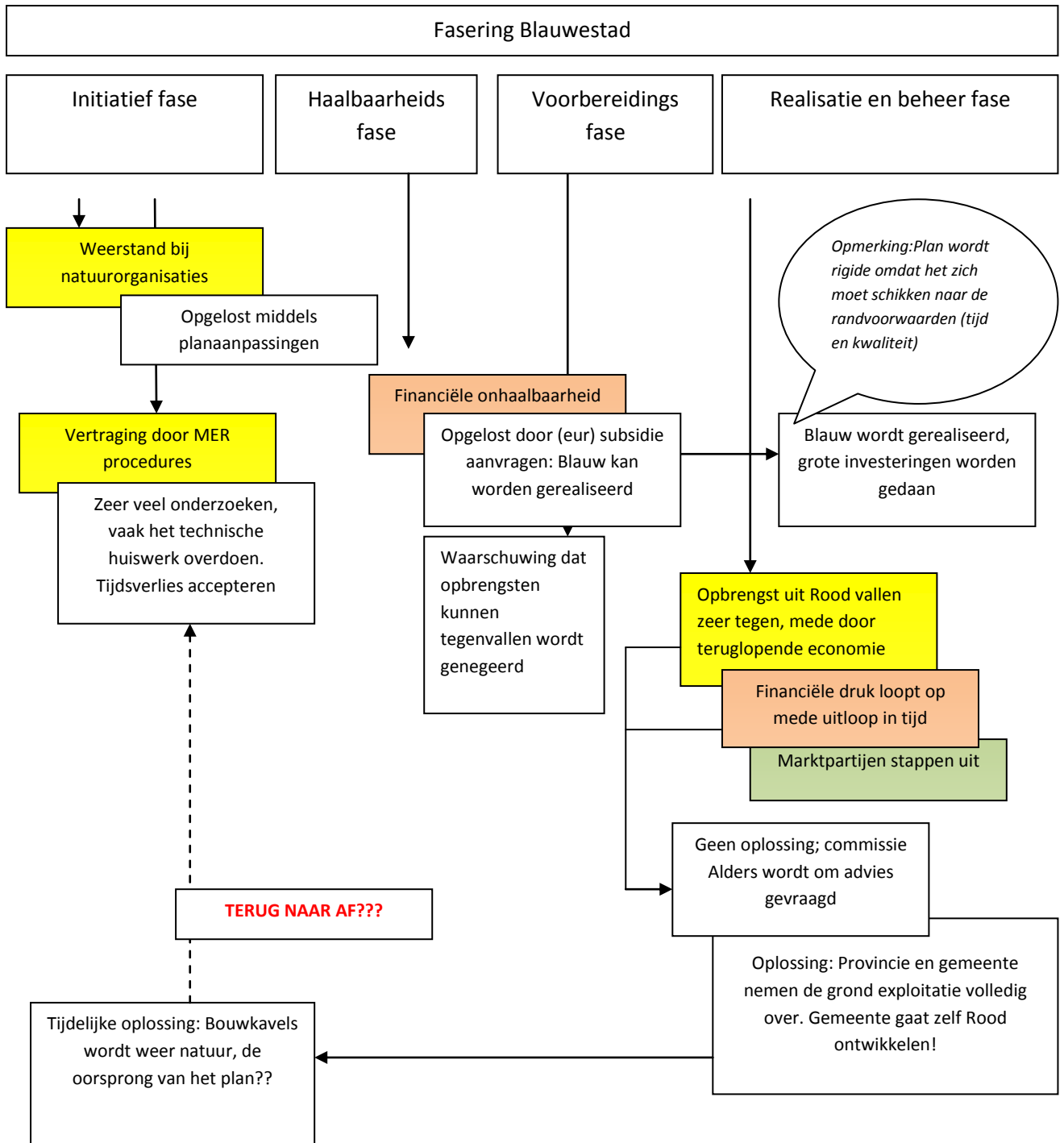
De volgende tegenslag is natuurlijk de financiële crisis van eind 2007 die inmiddels is overgegaan in een economische crisis. Frappant hierin is de reactie van de commissie Alders. Dat markt- of private partijen een dergelijk risico niet kunnen dragen wordt als een hard gegeven aanvaard. Omdat de ontwikkeling al zo ver gerealiseerd is en geen alternatieven meer voorhanden zijn komt de commissie tot het advies om de tekorten over een langere tijd uit te smeren. In plaats van 15 jaar moeten de rekensommen over 30 tot 40 jaar worden uitgesmeerd.

De laatste tegenslag dient zich aan als de publieke opinie omslaat. Rekensommen bij de laatste transactie met Geveke (Koop) en de overdracht van gronden zou niet marktconform zijn en zou in het voordeel van Geveke uitpakken. Interviews hebben helaas geen nieuwe licht geworpen op deze zaak. Wel blijkt een onafhankelijke vaststelling van waardeoverdracht niet afdoende. Een niet volledig transparant handelen lijkt hierbij de oorzaak van de ontstane commotie.

Tot slot moet de vraag gesteld worden of de OBS ook een werkelijk Publiek Private Samenwerking was. Gelet op de extreem scheve verhouding tussen privaat en vreemd vermogen is de relatie geen afspiegeling van een gelijke risicoverhouding en is er dus ook eigenlijk geen sprake van samenwerking. Private partijen waren lange tijd 'adviseurs' en geen partners. Dat maakte het mogelijk dat ze relatief weer eenvoudig konden uitstappen.

Beoordelingstabel:

<i>Mogelijkheid tot:</i>	<i>flexibiliteit</i>		<i>faseerbaarheid</i>		<i>Alternatief plan</i>	
<i>Programma En uitwerking</i>	IF	Ja	IF	Ja	IF	Ja
	HF	ja	HF	Ja	HF	Nee
	VF	Zeer beperkt	VF	Alleen rood	VF	Nee
	RF	Nee	RF	Alleen rood	RF	Nee
<i>Overeenkomst en samenwerkingsvorm</i>	IF	Alleen publiek actor	IF	Alleen publiek actor	IF	Ja
	HF	Alleen publiek a	HF	Alleen publiek a	HF	Ja
	VF	Nee	VF	Nee	VF	Nee
	RF	Ontbonden!	RF	nee	RF	Nee
<i>Financiële onderbouwing& opzet</i>	IF	Ja	IF	ja	IF	Ja
	HF	ja	HF	ja	HF	Ja
	VF	nee	VF	Alleen rood	VF	Nee
	RF	nee	RF	Zeer beperkt	RF	Nee



3.3. Casestudy 2: Wieringerrandmeer, Noord-Holland

De Context

Begin 2000 maakt de provincie Noord-Holland de balans op in de noordelijke regio van Noord-Holland: de werkloosheidscijfers zijn nationaal gezien relatief hoog, het voorzieningenniveau is ver onder het nationale gemiddelde en de vergrijzing neemt toe.

Begin 2003 schrijft de Provincie Noord-Holland een prijsvraag uit voor 5 consortia om een geïntegreerde visie en businesscase te maken.

De prijsvraag dient een antwoord te vinden op de volgende doelstellingen:

1. verbetering op sociaal-economisch gebied: een nieuwe impuls voor de sociaal-economische ontwikkeling van de Kop van Noord-Holland;
2. verbetering op ecologisch gebied: de realisatie van een robuuste ecologische verbinding van IJsselmeer tot Noordzee;
3. verbetering van het waterhuishouding-technisch gebied: het in stand houden van het goed functionerende waterbeheer in de kop van Noord-Holland; vooral het tegengaan van de zoute kwel van de oude droogmakerij (het Wieringermeer) heeft een hoge prioriteit.

De combinatie Volker Wessels Stevin, Boskalis en Witteveen & Bos formeren zich in Lago Wirense. Hun plan wordt geselecteerd op basis van het totale concept, de integrale visie, de organisatiecapaciteit en het businesscase model .

De actoren:

De hoofdspeler aan publieke zijde is de provincie Noord-Holland. Gezamenlijk met de gemeenten Wieringen en Wieringermeer (Anna Paulowna, Den Helder) wordt een visie ontwikkeld. Met de winnende combinatie wordt de visie verder uitgewerkt tot een structuurplan. Dit structuurplan stuit eind 2006 op bezwaren. Verrassend genoeg komt de weerstand uit de gemeente Wieringen zelf en Staatsbosbeheer. De gemeente herkent haar eigen identiteit niet meer (de bouw van 2100 nieuwe woningen wordt als bedreigend ervaren) en ziet weerstand tegen het plan ontstaan onder haar eigen inwoners. Staatsbosbeheer ziet bezwaren in het thema 'wonen in het bos'. Hierdoor nemen niet de gemeenten een (integraal) bestemmingsplan aan (zoals bij de Blauwestad) maar neemt de provincie het initiatief. Met enkele grote aanpassingen – het aantal woningen en de wijziging van de locatie van het bos – wordt aan bovengenoemde bezwaren tegemoet gekomen en kan de provincie een provinciaal inpassingsplan uitvaardigen. Wederom wordt hierop door de diverse partijen gereageerd, waarna uiteindelijk de 'Schorren-variant' kan worden vastgesteld. Het bijzondere van de Schorrenvariant is dat deze planvariant bestaat uit vier businesscases en vier fasen. Door flexibiliteit en fasering in te bouwen wordt het mogelijk om in de rode opgave een 'schuif' te maken die kan variëren van minimaal 1845 woningen tot maximaal 2100 woningen. Met de bijstelling om zo min mogelijk woningen te maken kan de gemeente Wieringen uiteindelijk akkoord gaan.

De overige actoren die randvoorwaarden opstelden waren het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en het Ministerie van LNV op het gebied van de functiewijzigingen in de land-akkerbouw.

Vanaf 2003 speelt de private combinatie Lago Wirense een prominente rol. Hierbij trekt Volker Wessel Stevin met name het procesmatige kant, Boskalis de technische kant en Witteveen en Bos de financiële en ontwerp- en engineering kant.

Gedurende de periode van 2003 tot 2008 wordt intensief overleg gevoerd met een breed pallet aan stake- en shareholders. Zo worden genoemd de stichting Cultureel Erfgoed Noord-Holland, Gasunie, de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de stichting Landschapszorg Wieringen, het Veiligheidsbureau Wieringen-Wieringermeer, de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en de VROM-Inspectie. Natuurlijk worden de bewoners ook regelmatig geconsulteerd.

De Inhoud

Het Schorrenplan dient als basis voor de uitwerking van het Masterplan en Beeldkwaliteitplan en kent een sterk landschappelijke benadering. Kenmerkend voor het planconcept is het schorrenlandschap voor de kust van de gemeente Wieringen; mede geïnspireerd op het waddenlandschap.

De centrale ingreep in het plan bestaat uit het maken van groot randmeer. Dit randmeer, tussen het voormalige eiland Wieringen en de polder Wieringermeer, bestaat uit een aaneengesloten stelsel van grotere en kleinere wateroppervlakten en wordt begrensd door twee duidelijk verschillende 'landschappen', namelijk bos en polder. Het randmeer maakt Wieringen weer los van het vaste land en geeft de polder een nieuwe sterke rand aan het Wieringerrandmeer.

Deze beeldkwaliteit op het niveau van het masterplan is geen vaststaande en statische receptuur voor de toekomst maar vormt wel het toetsingskader en de inspiratiebron voor de toekomstige planuitwerking. Dit maakt de uitwerking uitermate flexibel.



Gefaseerde uitvoering:

Het totale plan wordt gerealiseerd in totaal vier fasen die globaal de volgende onderdelen behelzen:

Fase 1: realisatie van 200 tot 233 woningen.

De blauwe component – een gedeelte van het meer en schorren 1 en 2 - wordt aangelegd; De eerste graafwerkzaamheden zullen volgens de huidige planning rond 2012 starten. In deze fase wordt met name de Polder Waard-Nieuwland ingericht en worden geluidwerende voorzieningen langs de A7 gerealiseerd. Tevens worden de voorbereidingen voor de ecologische zone gestart.

Fase 2: realisatie van extra woningen met een ondergrens van 595 en een bovengrens van 750 woningen. De blauwe component – het Wieringermeer - dient in deze fase gereed te komen.

In het begin van deze tweede fase zullen slechts de contouren van het meer herkenbaar zijn. Het water zal ter plaatse van Polder Waard-Nieuwland worden binnengelaten. De zuidelijke dijk van het Wieringerrandmeer zal vorm krijgen en aan het einde van de tweede fase (2019) is het Wieringerrandmeer gevuld met water. Tevens zullen er mensen wonen ter plaatse van Polder Waard-Nieuwland (middelste schorren, noordelijke schor) en kan er in het bos worden gewoond.

Fase 3: voltooiing rand- en bosgebieden. Hierbij kunnen circa 650 woningen worden gerealiseerd. Recreëren rond het Wieringerrandmeer (2020-2025). Het knooppunt van de Haukes is gereed. De ecologische zone op de zuidelijke dijk komt geleidelijk tot stand en de recreatieve voorzieningen worden ontwikkeld. Het gebied voor watergebonden bedrijvigheid nabij de Zuiderhaven wordt bouwrijp gemaakt.

Fase 4: verbinding met het IJsselmeer en bouw van de resterende quota woningen. (maximaal 700) In deze fase wordt voornamelijk de staande mastroute tot stand gebracht. De beweegbare bruggen of een alternatief hiervan dienen in de A7 te worden uitgevoerd en de schutsluis dient te worden gerealiseerd. Wonen en recreatie worden uitgebreid met de laatste schorren en wooneiland, het wonen in het bos en de locatie waar de recreatiewoningen komen.

Woningdifferentiatie en programma:

Het woonprogramma is gedifferentieerd opgebouwd en bestaat uit een mix van grote landgoedkavels van 2500 m² en 1700 m² (XL), vrijstaande woningen op een kavel van 550 m² (L), twee onder een kap kavels van 275 m² (M), rijtjeshuizen op een kavel van 150 m² en 110 m² (S). Dit woonprogramma is per woonveld of schor verschillend. De verschillende woonvelden huisvesten ieder een eigen mix van diverse kavelgroottes. De specifieke mix per gebied dient aan te sluiten op karakteristieke elementen en beeldkwaliteit van het masterplan. Zo kennen Schor 1 en 2 een gemiddelde mix van de totale woningdifferentiatie. Op schor 3 ligt de nadruk op het segment van de kleinere kavels. Op deze manier kan veel landschap op deze kleine schor open worden gehouden. In het bos is daarentegen juist gekozen voor de grote landgoedkavels om te garanderen dat het bos echt tot wasdom kan komen. Het eiland tenslotte kent relatief meer woningen uit het middensegment.

De Middelen

Hoofd Businesscase:

Het woningaantal in het woonlandschap kent een bovengrens van 2100 en een ondergrens van 1845 woningen. In de business case wordt uitgegaan van een model met een maximaal aantal van 2100 woningen. Gestreefd wordt echter naar een eindsituatie met 1845 woningen (de oude wens van Wieringen). In dat geval hoeft één schor van de middelste schorren niet bebouwd te worden en kan de landschappelijke kwaliteit van deze schor verder worden uitgebouwd. Pas in een latere uitvoeringsfase van het project zal hierover een definitief besluit worden genomen. Dit besluit is afhankelijk van de financiële stand van zaken.

Belangrijke factoren zijn het vinden van subsidies. Zo loopt een aanvraag bij de Europese Commissie voor een bijdrage voor het waterlandschap. Daarnaast zal een beroep worden gedaan op de groenfondsen en subsidies van het ministerie van LNV. Tot slot zal Staatsbosbeheer een gedeelte van het bos aankopen. Al deze geldelijke middelen dienen om het streven van slechts 1845 woningen te kunnen realiseren.

De huidige stand van zaken met betrekking tot de hoofd-businesscase is dat er nog een taakstellende bezuiniging van 1% in het budget van de SOK gevonden moet worden. De discussie wordt vooral gevoerd over de infrastructurele kant, zoals kunstwerken. Zo worden de beweegbare verbidingsbruggen naar het IJsselmeer en de schutsluis voorsnog buiten het budget van de SOK gehouden. Alternatieven en financieringsmogelijkheden zijn nog in onderzoek.

De provincie Noord-Holland speelt een centrale rol in het voor financieren van de plankosten, de verwerving van gronden en het uitplaatsen van bedrijven. Met het vaststellen van het inpassingsplan kon de Wet voorkeursrecht gemeente (WvG) gevestigd worden. Inmiddels is ruim 50% van de gronden voor de eerste fase verworven door de provincie. De verwerving van de gronden van de tweede fase is nog nihil maar dit is een bewuste keuze gelet op de voorfinanciering. Het verwerven van alle gronden blijft echter een aanzienlijk risico.

Sub business case:

Voor de 1^e fase geldt de voorlopig opzet:

De provincie draagt 25 miljoen bij aan de realisatie van het plan. Daarnaast doet de provincie een voorfinanciering van 30 miljoen, inclusief rente in de lopende tijd. Deze lening dient aan het einde van de vierde fase middels de opbrengst uit de rode ontwikkeling te zijn verevend. In de eerste fase mogen 233 woningen gerealiseerd worden. Mocht echter blijken dat er toch een ongunstige balans is ontstaan tussen de kosten en baten dan mogen de woningen van de tweede fase al in verkoop worden gebracht (tot maximaal 750 woningen). Het risico wordt dus beheerst door het flexibele businesscase model.

Het procesmanagement

Het Masterplan/Beeldkwaliteitplan is de grondlegger van de definitieve Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Het Masterplan/Beeldkwaliteitplan voor het Wieringerrandmeer beschrijft de ruimtelijke kwaliteit en totale bouwopgave (met bandbreedtes) van het gehele plangebied op hoofdlijnen.

De partijen die deelnemen aan het Wieringerrandmeer zijn geformeerd in een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM), die het project namens de partijen bedrijfsmatig en in samenwerking met de omgeving moet gaan uitvoeren.

Aandeelhouders in de combinatie zijn de provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en de private partijen Volker Wessels Vastgoed en Boskalis, samenwerkend in het consortium Lago Wirense. Zij nemen het ontwikkelrisico voor de rode opbrengsten voor hun rekening.

Stuurgroep en Projectmanagementteam :

Alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep Wieringerrandmeer, die onder leiding staat van een onafhankelijke voorzitter. Naast de Stuurgroep, die de beleidsbeslissingen neemt, is een Projectmanagementteam (PMT) gevormd. Alle partijen hebben een vertegenwoordiger in dit PMT zitten. Het PMT draagt zorg voor de uitwerking en uitvoering van de deelplannen, binnen de gestelde voorwaarden van het masterplan met bijbehorende budgetten.

Conclusie

Het Wieringerrandmeer-project kent een zeer flexibele opzet. Het rode programma is flexibel, zowel met betrekking tot aantallen als differentiatie en dus grondwaarde inbreng. Zelfs de blauwe component valt in twee fasen uiteen, al zijn deze wel grotendeels van elkaar afhankelijk. Er is dus geen escape mogelijk na de 1^e fase om de blauwe component te annuleren of te versoberen. De doorlooptijd in de eerste twee fasen voor de realisatie van het rode programma is ook bijzonder te noemen. Zo kan in de tweede fase nog een correctie plaatsvinden in de opbrengstenkant van de cashflow door al woningen te realiseren uit de quota van de tweede fase zonder dat er verder geïnvesteerd wordt in de blauwe en groene componenten. De dure infrastructurele voorzieningen als bruggen en sluizen zijn juist vanwege het badkuipeffect in de laatste fase gezet.

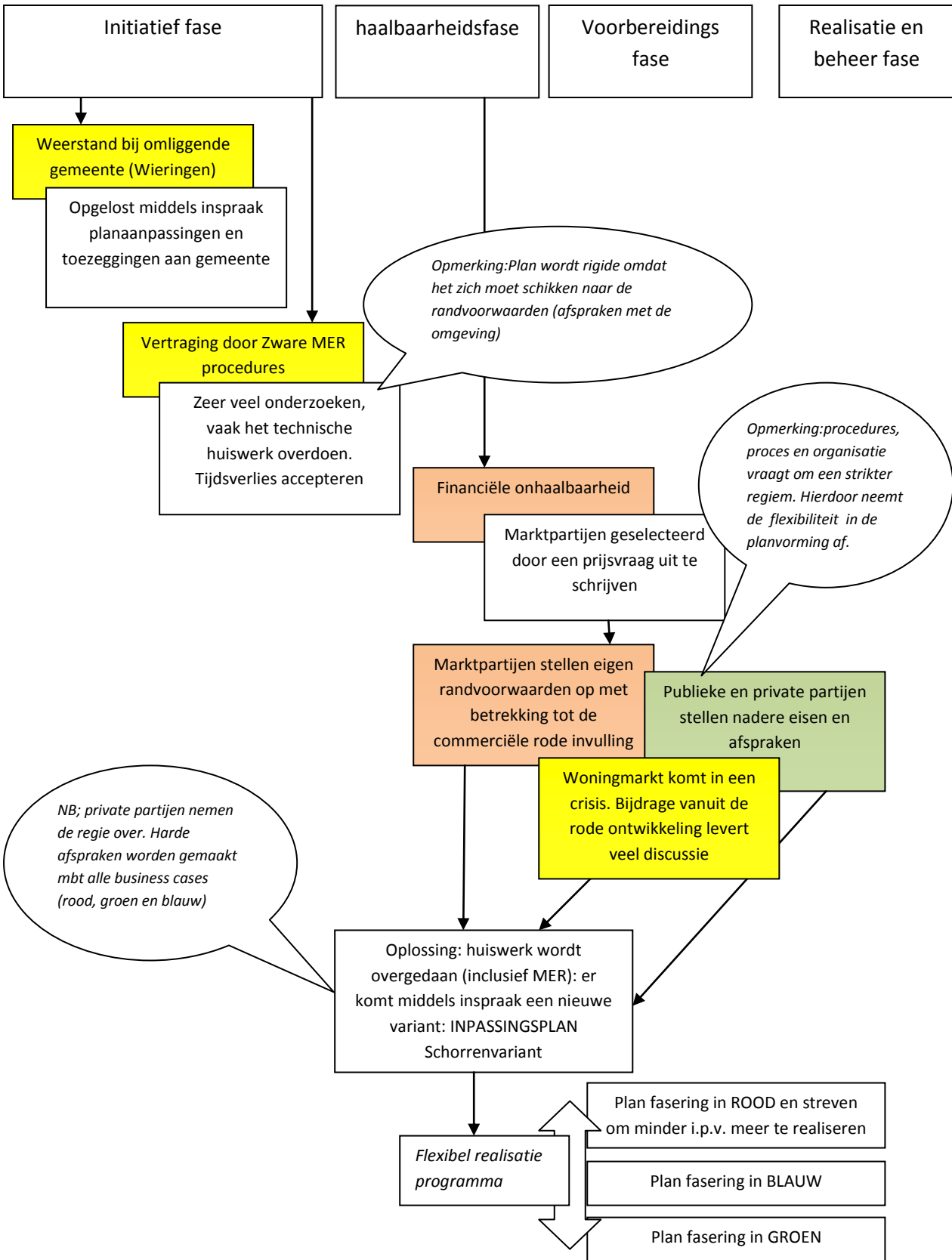
Uit de interviews met enkele direct betrokkenen komen toch enkele mogelijke risico's naar voren waarop vooralsnog geen antwoord gevonden is. Deze hebben vooral betrekking op de verwerving van de benodigde kavels. Dat slechts 50% van de 1^e fase is verworven en nog bijna niets uit de 2^e fase. De verwerving van deze laatste gronden kan de realisatie ernstig vertragen (zeker wanneer grondeigenaren tegen de plannen zijn en dit als een belangrijk protestmiddel gaan inzetten).

De variabele 'schuif' voor het realiseren van extra woningen is wellicht een mooi middel om vroegtijdig extra opbrengsten te genereren maar dan moet de economisch omstandigheid er ook naar zijn dat deze woningen kunnen worden afgezet. In de sfeer van de woningbouw worden heden ten dage vaak maar maximaal 50 woningen uitgezet. De huidige markt lijkt momenteel niet meer aan te kunnen. Dat zou juist een vertraging in de eerste fase betekenen van de opbrengsten (laat staan dat er extra opbrengsten kunnen worden gegenereerd). De eerste aanleg blauw en groen valt niet meer te verkleinen of te faseren. Hiermee wordt de start van het project onzeker, tenzij de provincie een groter aandeel neemt in het afzetrisico van de rode component. Anderzijds is een start van de blauwe component gewenst. De publieke opinie lijkt hier naar uit te kijken. Het is belangrijk dat sceptici niet hun gelijk kunnen halen en dat de provincie haar eerste resultaten kan laten zien. Op deze wijze hoopt men meer enthousiasme en dus draagvlak te creëren.

Beoordelingsschema:

<i>Mogelijkheid tot:</i>	<i>flexibiliteit</i>		<i>Faseerbaarheid</i>		<i>alternatief plan</i>	
<i>Programma En uitwerking</i>	IF	Ja	IF	Ja	IF	Ja
	HF	ja	HF	Ja	HF	Nee
	VF	beperkt	VF	Ja	VF	Nee
	RF	beperkt	RF	Ja	RF	Nee
<i>Overeenkomst en samenwerkingsvorm</i>	IF	Alleen Publiek	IF	Alleen publiek	IF	Ja
	HF	Ja	HF	Ja	HF	Ja
	VF	Beperkt	VF	Nee	VF	Nee
	RF	onbekend	RF	Onbekend	RF	Nee
<i>Financiële onderbouwing& opzet</i>	IF	Ja	IF	Ja	IF	Ja
	HF	ja	HF	Ja	HF	Ja
	VF	Beperkt	VF	Beperkt	VF	Nee
	RF	Zeër beperkt	RF	Zeër beperkt	RF	Nee

Fasering Wieringerrandmeer



3.4. Casestudy 3: Braassemerland

De context

De gemeente Kaag en Braassem heeft in 2008 een plan opgesteld voor de locatie Braassemerland. De gemeenteraad heeft inmiddels ingestemd met de plannen. Uitgangspunt bij de planvorming was een sluitende grondexploitatie. Omdat het plan echter een groot tekort en een aantal risico's kent heeft de gemeente in september 2009 besloten tot het consulteren van marktpartijen.

De centrale vraag die door de gemeente wordt gesteld is:

“Op welke wijze kan de gemeente Kaag en Braassem het project Braassemerland op de beste manier ruimtelijk vormgeven, faseren en vervolgens in de markt zetten opdat een uniek en kwalitatief hoogwaardig woongebied binnen de financiële randvoorwaarden wordt gerealiseerd?”



De glastuinbouw in het plangebied voldoet niet aan de duurzaamheidscriteria. In het streekplan Zuid-Holland West is het gebied daarom aangeduid als transformatiegebied. Het plangebied is daarnaast gelegen in Het Groene Hart. Dit brengt eisen met zich mee wat betreft de inpassing van nieuwe woon- en werkfuncties en aan de landschappelijke kwaliteit. Voor Braassemerland zal daarom o.a. nog een Beeldkwaliteitsplan opgesteld moeten worden. De ligging in Het Groene Hart betekent dat de ministeries van VROM en LNV nauw betrokken zijn bij de planvormingen. Op 25 september 2009 hebben de minister van VROM, de Provincie Zuid-Holland en de gemeente Kaag en Braassem een convenant opgesteld om vast te leggen op welke wijze en in welke structuur de gemeente invulling geeft aan een verdere planuitwerking van Braassemerland, zodat de kernkwaliteiten van Het Groene Hart bij de inrichting van Braassemerland voldoende zijn geborgd. Bij de verdere planuitwerking worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het plangebied dient in de bredere context van Het Groene Hart beschouwd te worden;
- De transformatie van het gebied mag niet leiden tot een extra barrière tussen de Kagerplassen en het centrale Veenweidegebied;
- De transformatie mag geen afbreuk doen aan de kernkwaliteiten van Het Groene Hart.

Ruimtelijke kaders voor de verdere planuitwerking zijn:

- Het bestemmingsplan Braassemerland, zoals goedgekeurd door de Provincie Zuid-Holland op 9 juni 2009 (status: nog niet onherroepelijk);

- De proefverkavelingschets (figuur @@) en daarbij gevoegde kwaliteitscriteria daarop, welke onderdeel uitmaken van het convenant (status: getekend op 25-09-2009);
- De ruimtelijke uitgangspunten zoals hierboven geformuleerd.

De inhoud



In Braassemmerland worden 2250 woningen gepland over een periode van 15 jaar. Dit is een toename van het aantal woningen in Roelofarendsveen met ruim 40%. Voor het bouwen van woningen in Braassemmerland stelt de gemeente:

- Zeer grote prioriteit voor het bouwen van woningen voor senioren en starters;
- Uitgangspunt is 30% sociale woningbouw;
- Binnen de Regio Zuid-Holland Noord zijn prestatieafspraken gemaakt over de bouw en verbouw van, voor ouderen en zorgbehoevenden, geschikte woningen in de sociale sector;
- Nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen dienen zo gestuurd te worden dat het openbaarvervoergebruik wordt gemaximaliseerd;
- Provinciale richtlijn voor open water in ruimtelijke plannen is 10% van het bruto oppervlak;
- Braassemmerland dient een meetbare impuls te geven aan de recreatie.

De actoren

Op 1 januari 2009 zijn de gemeenten Alkemade en Jacobswoude gefuseerd en opgegaan in de gemeente Kaag en Braassem. De gemeente Kaag en Braassem heeft na de zomer van 2009 een koerswijziging voor het project Braassemerland ingezet naar 'meer markt, minder overheid'. Reden hiervoor was het op afstand zetten en beheersbaar maken van de risico's. De gemeente heeft grondposities in het plangebied en op de overige gronden heeft de gemeente WVG gevestigd met uitzondering van het bebouwde lint aan het Noordeinde/Zuideinde.

Vanwege de, in de plannen van 2008 voorgestelde woningdichtheden, hebben de ministeries van VROM en LNV bezwaar gemaakt. Naar aanleiding van deze bezwaren heeft de gemeente gezamenlijk met de Rijksbouwmeester, de Rijksadviseur voor het Landschap en de provincie Zuid-Holland de mogelijkheden verkend op welke wijze de opgave van een groen/blauw landschap voor de woningbouwlocatie Braassemerland kan worden gerealiseerd. Het overleg tussen Rijksbouwmeester, de Rijksadviseur voor het landschap en de gemeente heeft geresulteerd in een nader uitgewerkte proefverkavelingschets op basis waarvan verschillende kwaliteitscriteria zijn geformuleerd, welke beide als vertrekpunten dienen bij het opstellen van een beeldkwaliteitplan en verkavelingsplannen en de daarop volgende uitwerkingsplannen. Deze afspraken zijn op 25-09-2009 vastgelegd in het convenant 'kwaliteit inrichting Braassemerland'

Burgerparticipatie speelt een belangrijke rol in de planvorming van Braassemerland. Tot september 2009 werd met behulp van een klankbordgroep en diverse adviesgroepen participatie geïmplementeerd in het planvormingsproces. Er is een algemeen besef onder bewoners dat het noodzakelijk is om woningen te bouwen voor de inwoners van Kaag en Braassem en de doorstroming te stimuleren. Er is desalniettemin weerstand, voornamelijk tegen het aantal woningen (2250) en het bouwtempo (200 woningen per jaar)

De gemeente Alkemade heeft in 2008 een prestatiecontract gesloten met Woningbouwvereniging Alkemade (Wbva). In het Prestatiecontract "Alkemade 2008-2013; Samen werken aan wonen" is bepaald dat er een separate overeenkomst wordt gesloten tussen de gemeente Alkemade en Wbva ten behoeve van Braassemerland, als aanvulling op de afspraken in het Prestatiecontract. Deze aanvulling is vastgelegd in een concept-raamovereenkomst.

De middelen:

Er is sprake van versnipperd eigendom in Braassemerland. Het gebied is circa 200 ha. groot en telt circa 300 grondeigenaren. De gemeente heeft inmiddels ongeveer 30 hectare verworven. In het huidige plangebied moet zo'n 130 hectare worden verworven, de overige 60 hectare is bestaand gebied/bestaande infrastructuur. De gemeente heeft op de overige nog te verwerven gronden WVG gevestigd. De gemeente kan zich voorstellen dat zij niet zelf de verwerving uitvoert, maar dat de partij met wie zij samenwerkt dit onder haar WVG titel afhandelt.

De gemeente heeft inmiddels meer dan €7 miljoen besteed. Aan marktpartijen wordt gevraagd dat zij naast de ontwikkeling ook deze kosten minimaal compenseren.

NB; in het noordelijke deel van het plan hebben Heembouw en AM al posities en hebben daarvoor een plan ontwikkeld dat in een vergevorderd stadium verkeert. Dit plan sluit aan op dit gebied maar wordt voor deze casestudy buiten beschouwing gelaten omdat het een geheel private (met recht op zelfrealisatie) ontwikkeling betreft.

Het managementproces.

De gemeente heeft aangegeven een sterkere rol voor de marktpartijen voor te staan, echter de ontwikkelmethodiek is nu overwegend traditioneel, met overwegend gemeentelijke grondexploitaties. De gemeente loopt daardoor nu veel risico qua kosten en afzet. Er is tot op heden sprake geweest van een beperkte input van de markt in het ontwikkelstadium. Daardoor is er sprake van een hoger afzetrisico voor de grond dan noodzakelijk.

Huidige stand van zaken

Inmiddels is er een eerste ronde van de marktconsultatie afgerond.

Centrale vragen die hierbij spelen zijn:

- Afstemmen van het Vastgoed programma (geen commercieel vastgoed, maar een bredere differentiatie in woningbouw en recreatievastgoed) en flexibel houden zodat geanticipeerd kan worden op de laatste woonvragen.
- Verminderen van de voorinvesteringen: Welke minimale infra-aanleg is noodzakelijk en hoe dient het vastgoed te worden gefaseerd. Verkorte (dus minimaliseren) van de badkuipeffecten in de exploitatie.
- Realistische inschatting van de grondopbrengsten
- Beperken van risico's voor de gemeente. Echter, waar zijn marktpartijen toe bereid? Welke participanten vormen de ideale mix: ontwikkelaar, bouwer, belegger, financiering?
- Welke organisatie en samenwerking past het beste in deze opgaven?

Conclusie

De gemeente Kaag en Braassem gooit in deze fase van de planontwikkeling het roer volledig om. Vanuit het zelfstandig ontwikkelen en het maken van een masterplan worden marktpartijen geconsulteerd met de vraag om de gedachte te laten gaan over een concessiemodel. Dit gebeurt op een moment dat marktpartijen door de crisis uitermate terughoudend zijn en dat de gemeente met een aantal problemen worstelt die niet direct zijn op te lossen. Het masterplan is financieel niet haalbaar door enerzijds te hoge ambities op het groene en blauwe niveau en anderzijds de te hoge verwachtingen van de geprognosticeerde grondprijzen die uit de opbrengsten van rood moeten komen. Daarnaast bevindt de verwerving de grond zich op circa 50% van het totale plangebied en heeft de gemeente niet meer de financiële middelen op de WvG te effectueren. Kortom, de gemeente bevindt zich in een ongemakkelijke positie van waaruit het slecht onderhandelen is met marktpartijen. Marktpartijen hebben daarbij weinig affiniteit met het plan. Het masterplan is gemaakt vanuit de visie van het Rijksatelier en de gemeente en de private partijen moeten hier zich maar bij aansluiten. Enige vorm van flexibiliteit is dan ook weinig aanwezig. De marktconsultatie is dusdanig 'belast' met marktonderzoeken en woonwensen analyses, dat daarmee de kans om een open discussie te voeren met de marktpartijen behoorlijk wordt verkleind.

De vraag blijft of het roer omgooien op de dergelijke rigoureuze wijze een verstandige keuze is. Wanneer het niet lukt om een marktpartij (of consortium van marktpartijen) te contracteren staat de gemeente er echt alleen voor. Het beperken van de schade lijkt dan het enige perspectief voor de gemeente. Mocht de gemeente wel een private partij (of consortium van private partijen) bereid vinden hier in te stappen dan blijft de vraag of de private partijen zich voldoende verwant voelen met de doelstellingen van de gemeente. Kortom het evenwicht tussen risico dragen en invloed uitoefenen op het plan is totaal niet aanwezig.

De gemeente zal haar deuren open moeten gooien en in de keuken laten kijken, wil deze ontwikkeling nog enige kans van slagen hebben.

Beoordelingstabel:

<i>Mogelijkheid tot:</i>	<i>flexibiliteit</i>		<i>faseerbaarheid</i>		<i>Alternatief plan</i>	
<i>Programma En uitwerking</i>	IF	beperkt	IF	Ja	IF	nee
	HF	beperkt	HF	Ja	HF	Nee
	VF	Zeer beperkt	VF	Zeer beperkt	VF	Nee
	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.
<i>Overeenkomst en samenwerkingsvorm</i>	IF	nee	IF	nee	IF	nee
	HF	beperkt	HF	beperkt	HF	nee
	VF	onbekend	VF	onbekend	VF	Nee
	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.
<i>Financiële onderbouwing& opzet</i>	IF	Ja	IF	beperkt	IF	nee
	HF	ja	HF	ja	HF	Ja
	VF	onbekend	VF	onbekend	VF	onbekend
	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.	RF	n.v.t.

Fasering Braassemerland

Initiatief fase

haalbaarheidsfase

Weerstand bij ministeries LNV en VROM

Lastige vraagstukken niet te verenigen

Opgelost middels het inzetten van de atelier van de Rijksdienst

raamovereenkomst met de woningbouwvereniging Alkemade (zonder financiële verplichtingen)

Gemeente start met verwerving van percelen zonder financiële rugdekking of achtervang

Door Fakton wordt het project niet haalbaar geacht

Provincie Zuid Holland wil financieel niet bijdragen

TERUG NAAR AF???

Oplossing: de gemeente houdt zelf een marktonderzoek en zoekt bewijs materiaal dat het allemaal kan

Gemeente wil de regie graag uit handen geven

Marktconsultatie wordt gehouden met de insteek dat private partijen het gehele project als een concessie overneemt

Nieuw (sober) plan en opzet en zoektocht naar (gedeeltelijke) overdracht van opbrengst risico's uit de rode opgave

4. Vergelijking en analyse van de casestudies

4.1. Inleiding

Nu enkele voorbeelden van rood-groen-blauw ontwikkelingen zijn omschreven wordt in dit hoofdstuk onderzocht of er parallellen, trends en verschillen zijn te onderkennen in de processen van de gebiedsontwikkeling. Allereerst worden de parallellen in de drie cases er uit gelicht en nader besproken. Tevens zijn deze bevindingen voorgelegd aan beslissers in de praktijk die nauw betrokken waren in het proces. Er hebben voor iedere ontwikkeling twee interviews plaatsgevonden. Eenmaal met een publieke vertegenwoordiger en eenmaal met een private vertegenwoordiger. Tot slot worden in de laatste paragraaf de bevindingen nog eens gegroepeerd en samengevat.

4.2. Vergelijking van de drie cases

De Context

De aanleiding van alle casestudies is te herleiden tot de sociaal- economische verslechterende situatie in een provincie. Gemeenten en provincie zoeken naar nieuwe impulsen om meer werkgelegenheid te creëren als alternatief op de teruglopende landbouw en verouderde glasbouw. Alternatieven moeten worden geboden om draagvlak te creëren bij de bevolking en de noodlijdende bedrijven. Weinig werkgelegenheid biedt weinig toekomst, de middenklasse trekt weg, waardoor tevens voorzieningen verdwijnen. Kortom, gebieden met een negatieve cultureconomische tendens die gekeerd dient te worden. Een eerste oplossing wordt gezocht in een nieuwe ruimtelijke kwaliteit. Soms liggen daar al bijzondere ideeën aan ten grondslag, zoals het doorsteken van de dijken of een nieuwe verbindingswaterweg met extra waterberging (om de verzilting tegen te gaan). Kortom, het water geeft een gemakkelijke ingang voor een nieuwe ontwikkeling. Vervolgens worden nieuwe functies rondom het water bedacht. Veelal recreatie en ontspanningsdoeleinden worden hieraan toegekend. Het maken van nieuwe watergebieden sluit direct aan op de maatschappelijke discussie over het nieuwe waterbeheer: nieuwe bergingscapaciteit, het tegengaan van verzilting en het beschermen van natuurgebieden in Nederland. Vanuit de waterbouwkundige hoek worden de gedachten met veel enthousiasme onthaald. Gemeenten en waterschappen zien eindelijk een oplossing om een concrete bijdrage te leveren aan de waterbergingsvraag. Hoe meer waterberging, des te meer kans om bouwvolume en verharding te realiseren (een groei-doelstelling die tot voor kort – nog voor de “krimp” discussie – iedere gemeente koesterde). De laatste decennia waren vele convenanten gesloten tussen gemeente en woningbouwverenigingen om de woningbouwproductie tot een politieke doelstelling te verheffen.

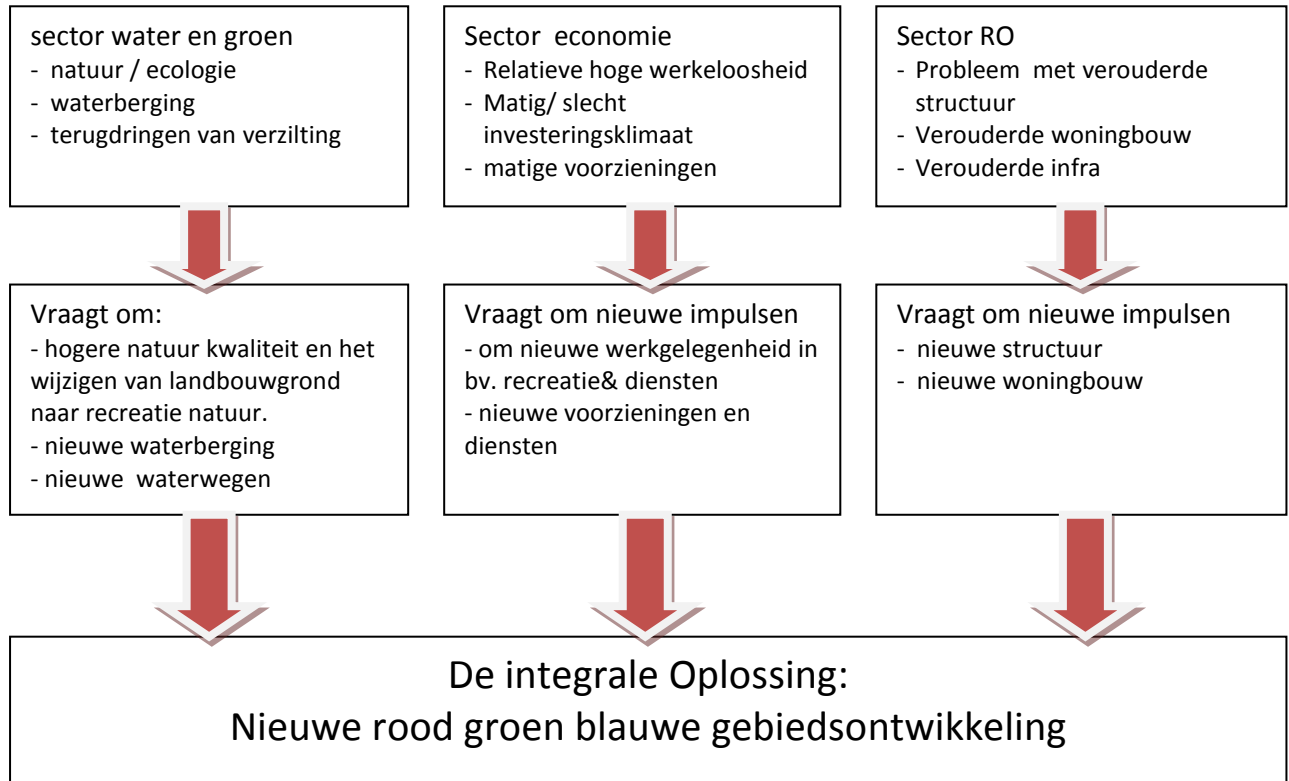
Kortom, de verbinding met een nieuwe integrale ontwikkeling waarin blauwe componenten een belangrijke rol vervullen is gemakkelijk gelegd. Alle ideeën landen in een vruchtbare bodem, waarin de plannen goed gedijen.

De inhoud

De water en groene opgaven beslaan een groot gebied. Alle ontwikkelingen beslaan minimaal 800 ha aan blauw en groen. Regionaal worden de adviezen ingewonnen, de analyses zijn over het algemeen zeer technisch van aard en missen in sommige opzichten de integraliteit met andere opgaven. Vooral de ingenieurs leiden de discussies en onderzoeken. Hoe diep moet water zijn voor een gezond milieu?, waar liggen vaarroutes? hoe wordt verzilting tegengegaan? De gemeenten en provincies laten zich adviseren en zien het draagvlak voor een integrale ontwikkeling versterken. Parallel aan dit proces worden landschappers en stedenbouwers geconsulteerd om ideeën rondom het water te vormen. Wie wil er niet wonen in de vrije natuur, waar je je bootje direct aan je huis kan aanmeren? Wie wil er geen tweede Giethoorn waar een miljoen bezoekers jaarlijks op af komen? Wie wil er geen natuurgebied wat lijkt op de Waddenzee met unieke broedplaatsen voor vogels? Al deze opgaven dienen een plek te krijgen. Een totaal geïntegreerd plan moet het bewijs kunnen leveren dat alle

componenten samen kunnen komen en samen een nieuwe duurzame samenleving vormen. Na een proces van jaren ziet het masterplan uiteindelijk het licht. Tot dit moment zijn de 3 casestudies nagenoeg identiek aan elkaar.

Dit laat zich vereenvoudigen in onderstaand schema:



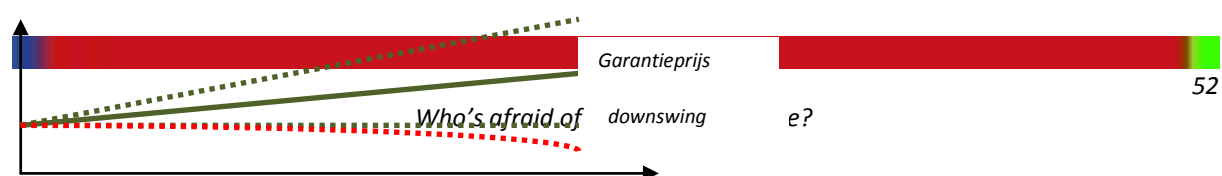
De actoren

In alle initiatieven lopen de publieke actoren voorop. In de Blauwestad was de provincie Groningen leidend. De planvorming werd in de initiatieffase direct door de provincie aangestuurd. Bij het Wieringerrandmeer was de provincie Noord-Holland leidend met betrekking tot de visie. In beide gevallen werden private partijen uitgenodigd om te participeren. De private partijen hebben voldoende inbreng kunnen leveren, zodat ze over de rode ontwikkeling ook daadwerkelijk een risico wilden dragen. Bij Braassemerland heeft de gemeente vanaf het eerste begin de regie in handen gehad en leefde in de veronderstelling dat ieder goed plan wel geadopteerd zou worden door markt- of private partijen. Dat laatste lijkt nu zeer onwaarschijnlijk.

De middelen.

Ook hier zijn parallellen tussen de drie cases te trekken. De overheden namen het initiatief voor de verwerving van de noodzakelijke gronden. De provincie Groningen wist een nationale lobby op te zetten om zelfs Europese subsidies aan te trekken voor de aanleg van water en de functiewijziging naar recreatie. De provincie nam geheel de verantwoordelijkheid voor de verwerving van de gronden voor haar rekening. De provincie Noord-Holland deed hetzelfde voor het Wieringerrandmeer maar deed dit op eigen kracht. De gemeente Kaag en Braassem deed de eerste grondverwervingen zelf maar blijft nu steken op het punt van het vestigen van de Wet voorrechtrecht. De actieve verwervingen zijn inmiddels gestaakt waardoor de grip op het plangebied minder sterk wordt.

Alle grondexploitatie opstellingen gaan uit van een ambitieuze rode opbrengst. Het gaat veelal wringen wanneer geëxtrapoleerd wordt naar de toekomst.



Een bijzonder aspect vormt hierin de huidige financiële- en woningmarktcrisis. In paragraaf 2.3 werd aangegeven hoe de garantieprijs werd opgenomen in de GREX en hoe het maximale risico van de private partij werd gedefinieerd door het bepalen van de 'downswing'. Nu als gevolg van de crisis een daling van de woningprijzen plaatsvindt zonder dat de bouwkosten verhoudingsgewijs mee dalen komt zelfs het 'downswing'-scenario onder druk te staan.

Daarnaast is het gebruikelijk dat private partijen met een voorverkooppercentage van 70% van de omzet (per fase) rekenen om de financieringslast te beperken en te kunnen voldoen aan (afbouw) garantiestellingen van het SWK (en GIW). Nu de voorverkooppercentages niet gehaald worden en private partijen niet de financiering rond krijgen worden, wordt een beroep gedaan op overmacht. Om die reden zijn bijvoorbeeld bij de Blauwestad de private partijen BAM, Ballast Nedam en uiteindelijk ook Koop uit de OBS gestapt.

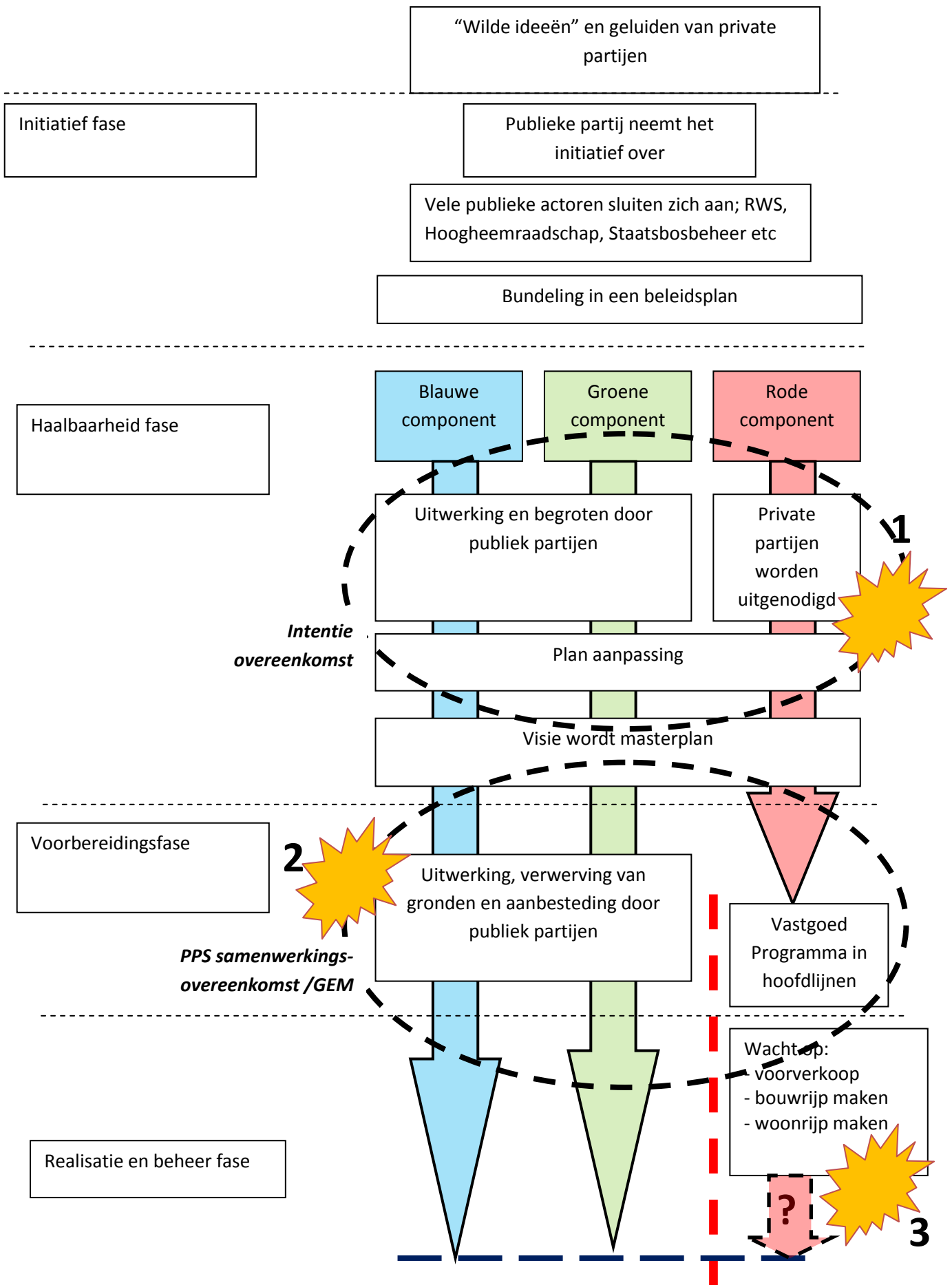
Het proces en procesmanagement

Ook op dit punt vertonen de drie casestudies gelijkenissen. Alleen is de fase waarin de tegenslagen zich manifesteren telkens verschillend.

Om dit te illustreren is het volgende schema opgezet.

Omdat Braassemerland zich nog in de eerste fase van de projectontwikkeling bevindt en de Blauwestad in de laatste fase, wordt eerst de situatie van Braassemerland omschreven.

Wieringerrandmeer valt hier mooi tussen de initiatieffase en start realisatiefase.



Ster 1: Tegenslag -moment bij van instappen of committeren van private partijen

Een toelichting op dit moment per project.

Voor Brassemerland:

De eerste tegenslag vindt plaats op het moment de plannen ogenschijnlijk zijn uitgewerkt tot een masterplan. De gemeente heeft geconstateerd dat het masterplan financieel niet haalbaar is en zoekt naar een oplossing hoe het project wel levensvatbaar te maken is. Door diverse marktpartijen uit te nodigen, hoopt men op een creatieve oplossing zonder dat de kwaliteit en intenties van het plan worden aangetast. De plannen zijn immers al door de gemeenteraad vastgesteld. De ontwikkeling ligt dus precies op de grens tussen de overgang van de eerste fase naar de tweede fase, dus ook van procesmatig denken naar projectgericht denken. Van markt (of private) partijen wordt dan ook een projectgerichte benadering verwacht. Een blauwdruk van het proces ligt er immers al. Bijzonder is dat de gemeente Kaag en Braassem juist op een concessie-contractvorm aanstuurt. Vanuit de gemeente bezien is dit wellicht een logische keuze omdat de risico's op deze manier meer bij de marktpartijen worden gelegd. Voor marktpartijen zal de instap juist lastiger zijn omdat zij juist de risico's naar zich toetrekken. In de huidige marktsituatie is dat vrijwel ondenkbaar. Het enige voordeel dat een concessie model biedt is dat de terugverdientijd een veel langere horizon kent waardoor projectmatig nog enkele variabelen invulbaar zijn. Investeert men in hoge kwaliteit zodat de verwachting bij het onderhoud minder is, of houdt men rekening met een basiskwaliteit die na 10 jaar weer om een extra investering vraagt?

De verwachting dat binnen een jaar een partij is gevonden die een intentieovereenkomst met de gemeente wil aangaan wordt zeer klein geacht. Vooralsnog zal de gemeente de huidige verliezen moeten accepteren.

Voor het Wieringerrandmeer:

De gemeenten Wieringen en Wieringermeer hebben er samen met de provincie Noord -Holland voor gekozen om marktpartijen juist in een zo'n vroeg mogelijk stadium bij het proces te betrekken. De prijsvraag waaruit het consortium Lago Wirense is gekozen, werd middels een intentieovereenkomst bezegeld in oktober 2004. Toch tekende er zich een enigszins vergelijkbaar proces af als bij Brassemerland, alleen is de oplossing geheel anders geweest. In 2005 en 2006 werd de provincie geconfronteerd met bezwaren vanuit eigen gelederen, namelijk toen de gemeenteraad Wieringen het bestemmingsplan niet goedkeurde. Dit ondanks het feit dat de gemeente Wieringen wel stemrecht had gehad in de selectie van marktpartijen en het gekozen plan. De gemeente Wieringen acht de plannen nu te massaal en wil een verlaging van het aantal woningen. Door een glijdende schaal op te stellen waarin 1845 woningen als minimum en als streven wordt gedefinieerd en met een maximum van 2100 woningen wordt het plan (de Schorrenvariant) haalbaar geacht. Hieruit blijkt dat zowel publieke als private partijen kunnen schuiven met ambities en woningaantallen. Er is dus nog een ruime mate van flexibiliteit en optimalisatie aanwezig waardoor de ontwikkeling robuust overkomt.

Voor de Blauwestad:

Het officiële "GO" –besluit van Provinciale Staten vindt plaats door in te stemmen met het rapport van de Stichting 'van idee naar werkelijkheid'. Met name bij de woonopgaven worden indertijd al vele vraagtekens gezet maar deze signalen, o.a. van de Noordelijke Rekenkamer, worden niet gehoord. Deze fase van de Blauwestad vond tussen 1994 en 1999 plaats. Het is vooral de periode dat de provincie met de omliggende gemeenten (geformeerd in de stichting Blauwestad) onderzoeken laat verrichten naar de woonopgaven en het verkrijgen van veel draagvlak bij de waterschappen, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. Pas begin 1995 vinden de eerste gesprekken plaats met private partijen. Stichting de Blauwestad en de projectorganisatie Blauwestad spreken vanaf dat moment af om gezamenlijk aan de slag te gaan. De private partijen brengen daarbij "om niet" hun kennis en kunde in. Het duurt nog tot 2001 dat de overeenkomst Blauwestad wordt getekend en er sprake is van consensus.

Ster 2: Tegenslag- moment in de voorbereidingsfase

Voor Braassemerland is dit moment nog niet aan de orde en dit project wordt dus niet besproken.

Voor de Wieringerrandmeer:

Dit is de fase waar Wieringerrandmeer momenteel midden in zit. Uit de interviews wordt duidelijk dat dit omslagpunt van proces, met gezamenlijke verantwoordelijkheid, naar project en businesscase fase 1 lastig verloopt. Vragen die de organisatie lastig maken, zijn; wie heeft de centrale regie en of het vangnet, door meer woningen te realiseren, een afdoende middel is om het risico in de eerste fase te compenseren. Daarnaast lopen aanvragen voor subsidies maar is de status ervan nog onzeker. De private partijen sturen aan op het overnemen van de regie als het gaat over de projectmatige organisatie. De provincie daarentegen ziet voor zichzelf de rol van regisseur weggelegd. Voorts speelt de discussie dat de realisatie van de blauwe component nu op het kritieke pad ligt, wat weer vraagt om een verder investeringsbesluit, en is de 1% taakstellende bezuiniging nog niet ingevuld. Als gevolg van de recente negatieve berichtgeving over een oud-gedeputeerde T. Hooijmaijers van Noord-Holland (zie persbericht bijlage 2) is de publieke opinie duidelijk kritischer geworden. Kortom, ondanks het flexibele en faseerbare programma is het vormen van een projectorganisatie een complex proces.

Voor de Blauwestad:

Met de ondertekening van het OBS kan er een voortvarende start gemaakt worden. De projectorganisatie en engineeringteam werken de blauwe component uit en er kan in 2003 zowaar onder het budget aanbesteed worden (info Noordelijke rekenkamer). De aanleg van de blauwe component gebeurt redelijk solitair van de rest van de ontwikkelingen, zoals blijkt uit de aanbesteding van enkele infrastructuren en kunstwerken in 2005, terwijl op dat moment de eerste scheuren in de PPS zichtbaar worden.

Het is ook het moment dat de eerste kavels in de verkoop komen. De verkoop gaat allerminst voortvarend. Mogelijkheden om te flexibiliseren of optimaliseren zijn er nauwelijks, omdat het beeldkwaliteitplan en de verkaveling te rigide zijn. Wil men afwijken, dan dient er een nieuw bestemmingsplan te worden opgesteld en zouden sceptici mogelijk gelijk kunnen krijgen. Zelfs een landelijke campagne kan de verkoop van kavels niet vlot trekken. Hieruit kan het volgende opgemaakt: de organisatie werkt onvoldoende transparant en het masterplan is onvoldoende flexibel gebleken om bij te sturen.

Ster 3: Tegenslag-moment : Er zijn geen alternatieve plannen in de realisatie fase.

Alleen het De Blauwestad heeft deze fase behaald.

De Blauwestad:

Dit is het moment in januari 2010 waarin de commissie Alders-Bakkers-Doets uitspraak doet over de ontstane situatie. Deze commissie onderzocht of er alternatieven mogelijk zijn voor de nog lege kavels en eilanden. De commissie oordeelt dat het een kwestie van tijd is en de stagnerende verkoop wordt grotendeels verklaard vanuit de economische crisis.

Het rapport van de Noordelijke Rekenkamer verschijnt 1 juli 2010. Een gedetailleerde chronologische uiteenzetting maakt duidelijk dat de provincie te veel risico's heeft genomen met betrekking tot de wijze van financieren en waarschuwingen uit het verleden in de wind heeft geslagen: *'Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat met de Overeenkomst Blauwestad, de onderliggende exploitatie en de financieringsafspraken geen sprake was van een bekostiging van de PPS die voldoet aan de daaraan te stellen eisen, te weten realistische uitgangspunten: consistent, transparant en robuust. De samenwerking was daarom niet bestand tegen economische en financiële tegenwind'*.

5. De synthese, zoektocht naar verbeteringen

5.1. Gezamenlijke verbeterpunten in de drie casestudies

Inleiding

In de vorige paragraaf is met sterren aangegeven op welke momenten tegenslagen zich manifesteren en welke knelpunten zich voordoen om de tegenslag te kunnen vermijden, te reduceren of over te dragen. Op die momenten is het dus van belang dat de verschillende ingrediënten (zoals verwoord in paragraaf 2.8: context, inhoud, programma en financiële middelen) een zekere mate van flexibiliteit hebben. Een knelpunt ontstaat wanneer in een fase geen enkele mate van flexibiliteit aanwezig is. Het is dus van groot belang dat die flexibiliteit in alle fasen gevonden kan worden, zodat beheersmaatregelen kunnen worden geëffectueerd. Hieronder worden de onderdelen van de gebiedsontwikkelingen aangehaald waarbij steeds de verbeterpunten worden aangereikt die de flexibiliteit kunnen vergroten. De wens van de flexibiliteit geldt voor alle fasen in de gebiedsontwikkeling.

De context en inhoud (masterplan):

Het masterplan, bestemmingsplan en/of inpassingsplan dienen over een ruime mate van flexibiliteit te beschikken. De context en mogelijke fasering zouden zelfs uitgewerkt moeten worden om adequaat bij tegenslag te kunnen reageren. Per fase en/of deelgebied moet een eindbeeld worden geschetst welke onderdelen solitair zouden kunnen voortbestaan. Het beeld kwaliteitsplan zou in het meest ideale geval ook een minimaal en een maximaal ambitieniveau in zich moeten hebben. Nu zitten zowel de Blauwestad als Braassemmerland in zekere zin gevangen in hun eigen plan. Zowel bij de Blauwestad als bij Braassemmerland is er geen evenwicht in de voorinvesteringen, de risico's en de opbrengsten uit rood. De 'schuif' om iets minder of meer rood te realiseren biedt geen reële oplossing bij substantiële tekorten in blauw of groen. Daarbij is de oplossing wanneer rood in de markt niet kan worden afgezet geen oplossing meer maar juist een extra probleem. Juist op deze momenten wordt dan ook een toenadering verwacht vanuit de groene en blauwe opgaven. Als de ambities van de rode opgaven niet kunnen worden gehaald dan moeten de ambities van blauw en groen ook kunnen worden bijgesteld.

De actoren

Van oudsher zien de publieke actoren zich als de initiator en beheerder van de groene en blauwe opgaven. Met de middelen die de publieke actoren tot hun beschikking hebben is dat ook een logische denkwijze en dienen zij deze rol ook te behouden. De samenwerking tussen publieke en private partijen zou echter 'flexibeler' moeten zijn, zodat private partijen meer inzicht en zeggenschap krijgen bij de groene en blauwe ontwikkelingen. Omgekeerd geldt dat ook. Bij de Blauwestad konden private partijen geen opbrengsten genereren uit de rode opgave, dus konden ze ook niet voldoen aan hun verplichtingen in de OBS. De kosten in de OBS bleven echter gewoon stijgen omdat de publieke partijen de aanleg van blauw moesten realiseren. De private partijen konden dan ook na verloop van tijd niet anders dan hun verlies te nemen en uit de OBS te stappen (een NO-GO). Voor de gebiedsontwikkeling is echter geen oplossing gevonden. Nagenoeg hetzelfde speelt zich af bij het Wieringerrandmeer. De contracten zijn daar echter wel sterker verbonden, waardoor private en publieke partijen elkaar in een soort wurggreep kunnen houden. Er worden door de publieke partijen geen grote voorinvesteringen gedaan (gelet op de verwerving van gronden en het nog niet in uitvoering nemen van de groene en blauwe component) maar het zicht op opbrengsten wordt hierdoor ook vertraagd. Geen van beide geschetste situaties is bevorderlijk voor de gehele gebiedsontwikkeling. Enige mate van flexibiliteit in de contractvorm is dus wenselijk. De contractvorm zelf hoeft wellicht niet te worden aangepast maar de wijze waarop de partijen met elkaar verplichtingen aangaan zou realistischer moeten zijn. Een opgave van 1500 woningen

vertegenwoordigt al gauw een omzet van €300 tot €500 miljoen. De vraag is of het realistisch en verstandig is om zo'n grote opgave door één consortium te laten dragen. Actoren moeten naar haalbare oplossingen zoeken en de mogelijkheid inbouwen om bij te sturen (vermijden, reduceren of overdragen) denkend aan;

- Verdelen in kleinere opgaven (deel businesscases),
- Verkorten van de horizon voor kosten en baten, de badkuip in de cashflow,
- Het verrichten van een echte testcase,
- Een realistische en evenwichtige verdeling maken in het dragen van risico.

Daarnaast dient te worden gekeken of iedere actor wel een plaats moet innemen in een rood-groen-blauw ontwikkeling. De realisatie van bijvoorbeeld kunstwerken geeft bij Wieringerrandmeer een lastige discussie (geld en kwaliteit van beweegbare bruggen en sluizen). De vraag blijft in welke mate de verevening binnen een plangebied moet plaatsvinden. Een integrale visie en plan van aanpak kennen de reeds gedefinieerde meerwaarde. Echter in welke mate dit in de realisatiefase verbonden moet blijven is lastig om op voorhand in te schatten. Een denkbare oplossing zou kunnen zijn dat de organisatie 'ontvlecht' wordt. Iedere actor doet datgene wat binnen zijn of haar kerncompetentie ligt. De fase waarbinnen deze 'ontvlechte' onderdelen plaatsvinden, moet los en onafhankelijk komen te staan in de totale gebiedsontwikkeling. Dit 'ontvlechten' in de realisatiefase zou kunnen worden aangestuurd door een onafhankelijk 'regiekamer' (bijvoorbeeld, een delegatie uit het ministerie van VROM, Financiën, en/ of een rekenkamer).

Hiermee kan voorkomen worden dat private en publieke actoren elkaar nodeloos in de houdgreep gaan houden. Nu moeten partijen over elkaars lot beslissen.

De middelen (Financiële transparantie en risicoprofiel):

Een terugkerend thema blijft de financiële transparantie. Deze kan op de volgende manier worden bewerkstelligd:

- De financiële onderbouwing (GREX) moet een werkelijke afspiegeling zijn van de verhouding tussen alle partijen die in een PPS acteren.
- De inbreng van de grondposities van de private partijen (gronden, bouwclaims, opstallen en opties) dienen door een onafhankelijke partij getaxeerd te worden alvorens een GREX tot stand komt. (dit zou een mooie taak kunnen zijn voor een centrale regiekamer)
- De financiële onderbouwing (GREX) moet op alle momenten en fasen controleerbaar zijn voor alle actoren, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Pas dan kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan en kunnen beheersmaatregelen ook tijdig worden toegepast.
- De financiële onderbouwing dient realistisch te zijn en 'slecht weer'- scenario's moeten zijn doorgerekend. Alleen een achtervang met meer bebouwing is geen oplossing.
- Alle componenten of businesscases moeten tot op een minimaal ambitieniveau kunnen worden onderbouwd.
- Alle toelaatbare risico's worden geëxpliciteerd en aan al deze risico's worden beheersmaatregelen gekoppeld. Alles wat het minimale ambitieniveau overstijgt is mooi meegenomen.

Proces en Organisatie:

De samenwerking tussen partijen moet over alle fasen goed worden besproken en vastgelegd. De overgangen van proces naar project en van project naar realisatie zijn zeer kwetsbaar.

Ook hier moet het evenwicht en de samenhang tussen voorinvestering, techniek, politiek en markt teruggevonden worden. Om die relatie te kunnen herstellen dient er met deelplannen en fasering gewerkt te worden. Nu zijn de blauwe en groene onderdelen zo groot, dat het verband met rood alleen nog in financiële zin bestaat. De natuurlijke samenwerking die in het proces van de initiatieffase ontstaat, is bij realisatie verdwenen. Binnen een (kleiner) deelgebied zijn deze verbanden eenvoudiger zichtbaar te maken. Voor de Blauwestad zou het bijvoorbeeld geholpen hebben als niet het grootste gedeelte van de bouwkevels bouwrijp was gemaakt maar gewoon

moeras was gebleven. Daarmee hadden kosten bespaard kunnen blijven en was de aanblik van één grote bouwput ook achterwege gebleven.

De organisatie van Wieringerrandmeer heeft het aspect van fasering en het maken van businesscases fascinerend ingestoken. De vier fasen zijn ruimtelijk zo ingedeeld dat er een logische bijna 'natuurlijke en organische' groei ontstaat van water, wegen en groen met daartussen rood. Uit de interviews was echter niet op te maken dat de vier fasen ook daadwerkelijk leidden tot aparte, sluitende businesscases. Voornamelijk onderdelen als kunstwerken, in welke fase deze werkzaamheden vielen en de taakstellende bezuiniging van 1% vertroebelden het beeld van vier sluitende businesscases. Ook de organisatiestructuur richting uitvoering en risicodragers was nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Voornamelijk speelt hier de vraag wie de regie heeft. Een voorstel in dit geval zou kunnen zijn dat per businesscase de regierol bepaald wordt. Bijvoorbeeld, daar waar het meeste blauw komt voert de provincie een centrale rol, en daar waar de meeste ontwikkelrisico's zitten (van de private zijde) voert het consortium de regie.

Kortom, wie betaalt, bepaalt.

Proces:

De factor tijd kan het verband tussen rood, groen en blauw los weken. Wat in het bijzonder bij de Blauwestad is gebeurd, is dat de blauwe component eerder is gestart om gebruik te kunnen maken van Europese subsidies. Hiermee is een engineeringtraject versneld t.o.v. de rode ontwikkelingen, waardoor de provincie een regierol nam. Hierbij speelden de private partijen nauwelijks een rol waardoor de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de oorspronkelijke doelstelling naar de achtergrond werden gedrukt. Omdat de blauwe component nagenoeg in één keer tot uitvoering kwam zonder de aansluiting met bouwrijpe kavels, ontstond de indruk van één grote bouwput. De uitstraling die dit gaf was niet bevorderlijk voor het imago van de Blauwestad. Hierdoor ging juist de blauwe component tegen de rode component inwerken, in plaats dat er sprake was van synergie. Het is dus belangrijk dat er een verband blijft bestaan tussen het proces van bundelen van initiatieven naar projecten. Dus de relatie tussen het proces en de uitvoering van deelprojecten moet continue bewaakt worden en met elkaar worden afgestemd.

5.2. Toepassing van het businesscase-model op de Blauwestad

Uit de bovenstaande paragraaf is af te leiden dat het businesscase-model naar mijn mening het meest tegemoet komt aan het vereiste van flexibiliteit. Interessant is natuurlijk om te bezien welke kansen dit model zou hebben geboden in de cases waarin tot dusverre niet conform het gedachtegoed van de businesscases is gewerkt. De casus Blauwestad komt het meest voor deze exercitie in aanmerking. Immers, het Wieringerrandmeerproject werkt al enigszins met businesscases en het Braassemerlandproject verkeert nog te veel in de beginfase.

Om programma, organisatie en financiële onderbouwing weer op elkaar af te stemmen wordt de Blauwestad ditmaal benaderd vanuit een businesscase-model. Iedere businesscase dient een op zich zelfstaand onderdeel te zijn waarin hetzij de verhouding tussen rood, groen blauw is hersteld, hetzij de businesscase door de speciale opgave juist geheel losstaat van de rood, groen blauw opgaven.

De gebiedsontwikkeling Blauwestad wordt weer opgeplakt in 2001 waarin de GREX en de doelstellingen van het masterplan zijn vastgesteld door de provincie met de gezamenlijke gemeenten. Private partijen willen instappen en hebben aangegeven circa 1200 woningen met de geldende lokale marktconforme grondprijs (garantieprijs) in 15 jaar voor eigen risico te willen ontwikkelen

De centrale regiekamer zou kunnen bestaan uit afgevaardigden van het ministerie van LVN en VROM en de Noordelijke rekenkamer. De centrale regiekamer heeft de inbrengwaarden van de (grond en

opstal) verwervingen van de provincie beoordeeld. Voor een aantal verwervingen, toegespitst op bepaalde businesscases, heeft de centrale regiekamer groenlicht gegeven.

De indeling van businesscases zou als volgt kunnen worden opgebouwd:

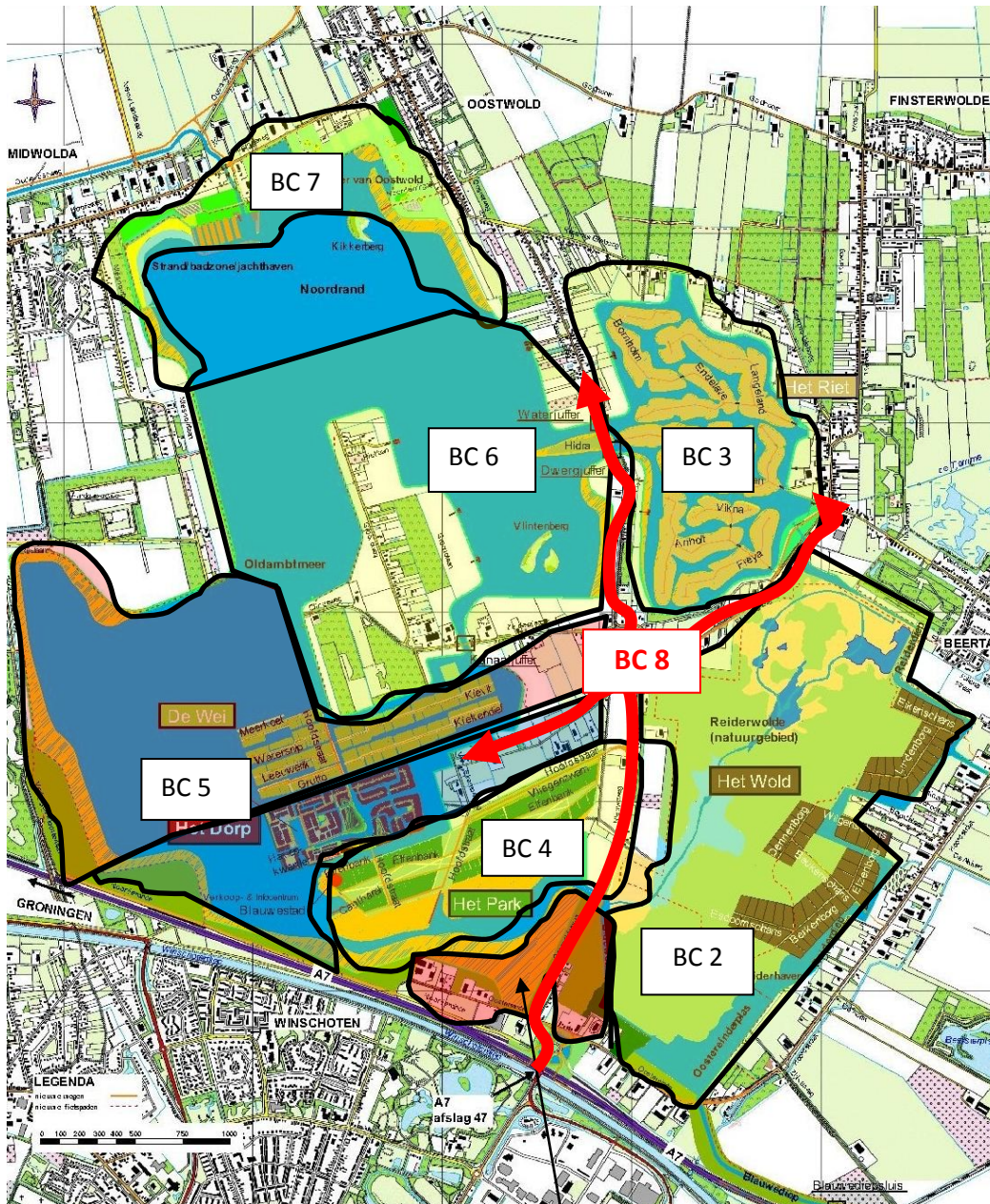
- business case 1; bedoeld als testcase.
Programma: 80 woningen aangemerkt als uitbreiding van Winschoten, zonder bijzondere oeverafwerking (e.e.a. volgens de allereerste gedachten uit 1988 door het op een gecontroleerde wijze onder water laten lopen van de polder). De provincie zal hiertoe een bijdrage leveren vanuit de totale grex. Tevens neemt Staatsbosbeheer een nader te bepalen gedeelte af.
Penvoerder van de businesscases wordt een KOOP namens de VOF koop/BAM
- Business case 2: indien business 1 succesvol is afgesloten kan de realisatie van business 2 plaatsvinden. Ditmaal betreft het de aanleg van het eerste eiland.
Het programma zal bestaan uit 300 woningen waarbij een BV/cv is opgericht met aan de private kant KOOP/BAM/Ballast Nedam en aan de publieke kant de provincie Groningen en de randgemeenten.
- Business cases 3 t/6 beslaan een soortgelijk programma en organisatie (alleen als voorgaande businesscases met goed gevolg zijn afgerond).
In het programma van de verschillende businesscases kunnen natuurlijk de rode opgaven in aantal, woningtypen en grootte verschillen. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van flexibele overgangen als bij het Wieringerrandmeer.
- Businesscase 7 is de aanleg van recreatieve voorzieningen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden georganiseerd door een aparte bv met als belangrijkste aandeelhouders Van der Valk en een havenexploitant.
- Businesscase 8 is de aanleg van een nieuwe verbindingsweg vanaf de A7. Dit traject kan geheel getrokken worden door RWS en de provincie. De eventuele bijdrage vanuit de grex kan door de centrale regierekenkamer bepaald worden. Tevens biedt dit het voordeel dat de Europese aanbestedingsregels gewoon nageleefd kunnen worden.

Tot slot de volgorde en prioriteitstelling. BC 1 en BC 7 zouden gelijk kunnen aanvangen. Het gebied wordt hierdoor goed bereikbaar en de private partijen kunnen met de marktverkenning beginnen. Vanuit de grex hoeven nog geen grondverwervingen plaats te vinden. Een ander groot voordeel is dat de eerste resultaten goed zichtbaar worden, zodat de publieke opinie gunstig gestemd kan blijven.

Daarna kan men het meer en de randgebieden aanleggen. Parallel daaraan kan de woningbouw langzaam haar entree maken. Ook de ontwikkeling van de haven en andere recreatieve onderdelen kunnen langzaam worden opgenomen in het plangebied.

Mocht blijken dat de woningbouw door de crisis niet gaat lopen, dan kan besloten worden om BC 5 en 6 te temporiseren. Dat het meer daardoor nog geen volwaardige aanblik heeft, behoeft voor de deelgebieden van de andere BC's geen nadelig effect hebben.

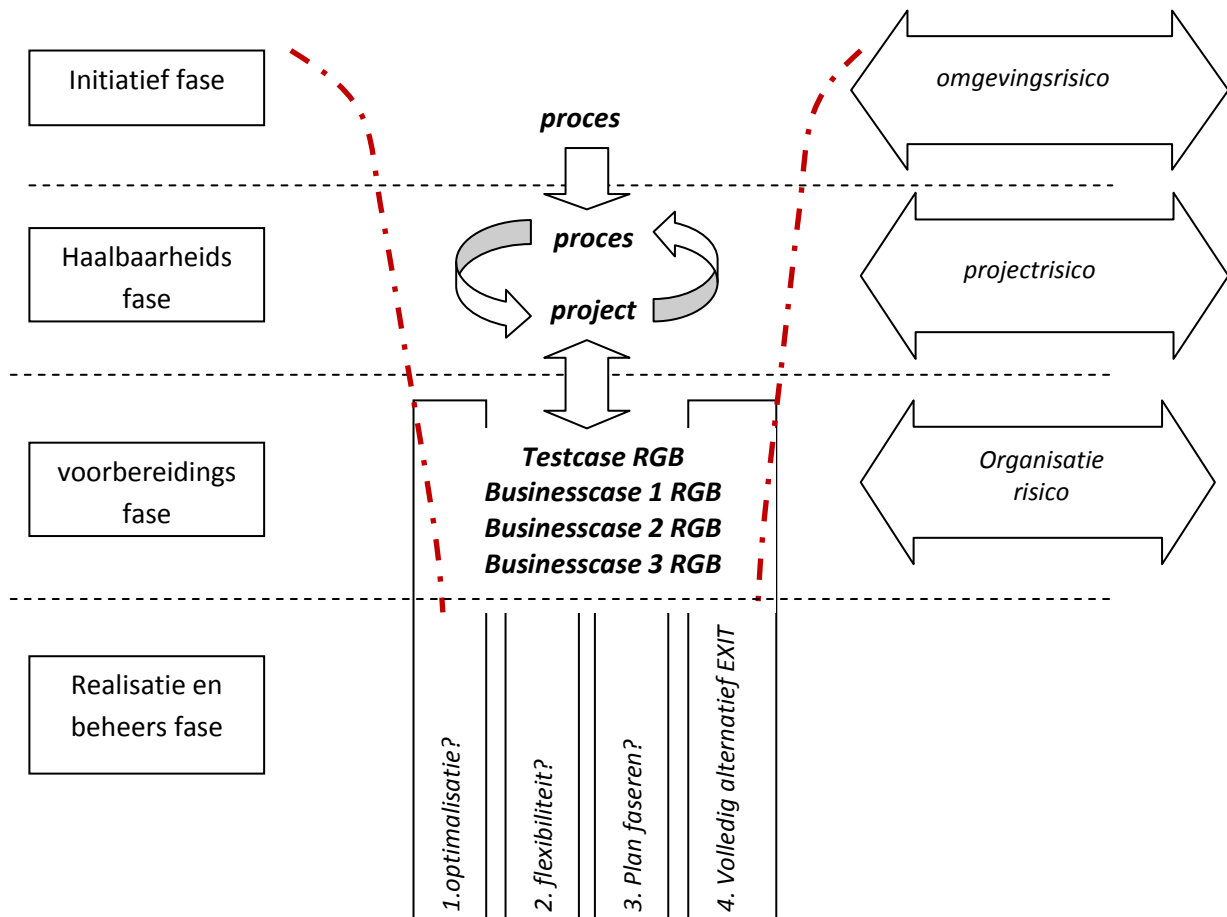
Het temporiseren gebeurt in werkelijkheid al vanaf 2007. Alleen de voorinvesteringen zouden met de BC aanpak veel meer in balans zijn. In ieder geval veel lager dan de huidige restschuld van € 100 miljoen.



Test businesscase 1


5.3. Op zoek naar het ideale model

De analyse maakt duidelijk dat de risico's zich voornamelijk manifesteerden tijdens de wisselingen in de laatste drie fasen. Daarnaast is onderzocht hoe flexibiliteit in de onderdelen van de gebiedsontwikkeling zou moeten worden ingebouwd om te kunnen reageren op tegenvallende situaties.



Naar aanleiding van de bevindingen uit de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk is hierboven het "ideale trechter model" getekend. Wat opvalt is dat de trechter geen smalle maar juist een brede uitmondning heeft. Er is niet één eindpunt of eindmoment waarin een masterplan is gerealiseerd. Het is een programma met een minimale en maximale ambitie dat op een flexibele wijze kan neerdalen in het plangebied. Middels verschillende businesscases nestelen zich langzaam nieuwe ontwikkelingen in een plangebied. Iedere businesscase is een op zichzelf staande casus waarin de doelstelling van rood, groen en blauw is bepaald en een bijdrage levert aan de gemeenschappelijke doelstelling van het masterplan. Wanneer die 'missie' is voltooid kan de volgende businesscase tot realisatie komen. Ook kan deze nieuwe businesscase leren van de ervaringen die zijn opgedaan in de vorige businesscase. Vermoedelijk behoren tot die ervaringen ook tegenvallers. Die tegenvallers kunnen dan in de volgende businesscase vermeden, gereduceerd of overgedragen worden. Op deze wijze blijft er een voortdurende wisselwerking mogelijk tussen 'proces' en 'project' (of businesscase). De opgave en inhoud van een businesscase kunnen dus steeds afwijken van de vorige businesscase

Hoe deze doelstelling bereikt moet worden wordt bepaald met de 'schuiven' (hoeveelheid rood, groen, blauw). Zo kan een opgave veel blauw hebben, wat wellicht gedragen moet worden uit rood, maar het kan ook zijn dat blauw wellicht goedkoper kan of kan beschikken over subsidiegelden,



waardoor de druk op rood kleiner is. Daarnaast dient te worden gekeken of in een bepaalde businesscase ook daadwerkelijk een verbinding bestaat tussen rood, groen en blauw. Zo zou het kunnen gebeuren dat in een bepaalde businesscase veel infrastructurele werken plaatsvinden die geen verband hebben met de opbrengsten uit rood. Een dergelijke opgave kan zo een aparte businesscase vormen met een andere risicodrager. In die zin kunnen juist componenten en actoren 'ontvlecht' worden.

Een andere leidende gedachte in dit model is dat er één centrale reken- en regiekamer wordt geformeerd. Deze regiekamer zet verschillende businesscases uit. Iedere businesscase heeft een eigen eindverantwoording naar de centrale rekenkamer. Het risico voor deze verantwoording kan per businesscase verschillen. Zo kunnen er businesscases zijn waarin vooral publieke actoren het risico dragen en zijn er businesscases waarin juist private partijen het risico dragen. Bij weer andere cases kan juist een PPS met GEM een goede organisatiestructuur zijn. Op deze wijze wordt de totale gebiedsontwikkeling ontvlecht, maar blijft het gezamenlijk belang goed controleerbaar en aanstuurbaar. Tevens vinden er geen scheve verhoudingen plaats in de risicoverdeling of wordt een schijn van een samenwerking gesuggereerd die eigenlijk niet bestaat

Tot slot is de financiële transparantie beter gewaarborgd. De centrale regiekamer controleert wat binnenkomt en wat er uitgaat. Waarden die private partijen inbrengen worden buiten iedere businesscase gehouden, zodat een betere objectieve taxatie kan plaatsvinden. De mogelijkheid om naar een bepaalde waarde toe te rekenen is dus niet mogelijk. Bij een eventueel 'no-go' van een businesscase kunnen de posities weer teruggeleverd worden op basis van eerder gezamenlijk overeengekomen waarden.

Met dit model wordt het mogelijk om een deelvraagstuk of deelprogramma te operationaliseren aan de hand van een kleiner organisatiemodel en businessplan. Hierbij kan de partij die risicodrager is ook daadwerkelijk de regie voeren en dus aan de knoppen draaien die noodzakelijk zijn om het einddoel en de verplichting naar de centrale rekenkamer te volbrengen. Het werkelijke verband tussen de verevening van rode opbrengsten blijft binnen de businesscase helder en inzichtelijk. De totale businesscase dient zo te zijn opgezet, dat toch de doelstellingen gehaald kunnen worden zonder dat alle (sub) businesscases voltooid zijn.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Conclusies

Terugkijkend naar de deelvragen kunnen op hoofdlijnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

1. *Wat zijn kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen?*

Kwetsbare rood-groen-blauw ontwikkelingen zijn ontwikkelingen waarin de meerwaarde van samenwerking duidelijk in de initiatief fase tot uitdrukking komt in een masterplan, maar waarin gaandeweg het proces de realisatie van de projecten en de samenhang tussen rood, groen en blauw afneemt. Op het moment dat er forse voorinvesteringen zijn gedaan blijkt er geen weg meer terug te zijn en kan men niet anders doen dan de status van de ontwikkeling te accepteren. Het masterplan met de bijbehorende organisatie blijkt onvoldoende flexibiliteit in zich te hebben om te kunnen bijsturen in de zin van vermijden, reduceren of overdragen.

2. *Welke soorten risico's en tegenslag zijn denkbaar?*

De soorten risico's liggen op de schaalniveaus van omgeving, project en organisatie. De omgevingsrisico's met betrekking tot politieke factoren en wet en regelgeving kunnen in de initiatief- of haalbaarheidsfase worden ondervangen omdat deze risico's zich dan vaak duidelijk manifesteren. De omgevingsrisico's met betrekking tot de rode opgave (bv. de economische crises) zijn veelal aanleiding tot echte probleemsituaties. Wanneer deze genegeerd of vooraf niet geïnventariseerd worden, ontstaan tegenvallers die dieper doorwerken in de niveaus daaronder, te weten project- en organisatiefactoren. Echter, de oorsprong van het 'slechte-weer' valt in de ontwikkeling niet meer goed te maken.

De project- en organisatierisico's spelen zich meer binnen de gebiedsontwikkeling af. In de onderzochte casestudy van de Blauwestad bleek er geen evenwichtige verhouding te zijn tussen risicodragers en het type samenwerkingsovereenkomst. De samenwerking had de schijn van een publiek-private samenwerking, maar gelet op de onevenredige risicoverhouding was er sprake van enkel een publieke risicodragers.

3. *Aan welke knoppen kan men draaien als zich bepaalde risicovolle omstandigheden voordoen?*

De knoppen waar een ontwikkelingsorganisatie normaliter aan kan draaien zijn beheersmaatregelen die liggen in de sfeer van vermijden, reduceren of overdragen. In de onderzochte casestudies bleek bij de Blauwestad alles aan de voorkant (in de haalbaarheidsfase en voorbereidingsfase) te zijn vastgelegd. Bij de Wieringerrandmeer ontwikkeling bleek een ruimere mate van flexibiliteit te zijn door de onderverdeling in fasen en businesscases. Ook de 'schuif' in de realisatie van de rode opgave biedt hier de nodige flexibiliteit. Echter of deze schuif afdoende werkt om alle tegenvallers te beheren is maar zeer de vraag. Vooral de rigide samenwerkingsvorm lijkt publiek en privaat in een wurggreep te houden.

Kortom, het knoppeneffect werkt alleen wanneer men daadwerkelijk flexibiliteit inbouwt in diverse aspecten van de gebiedsontwikkeling; flexibiliteit in inhoud, actoren, middelen en procesmanagement.

4. *Aan welke knoppen wordt het meest gedraaid en welke knoppen blijven onderbelicht?*

In de Blauwestad heeft men nauwelijks aan knoppen kunnen draaien. Het Wieringerrandmeer is duidelijk aan het 'draaien' met de 'knoppen' reduceren en overdragen; het reduceren van risico's in de rode opgave en het overdragen van de kunstwerken van de infrastructurele opgave. Bij het Braassemerlandproject wil de gemeente overdragen aan private partijen maar de afkoop (het verlies nemen) is door de gemeente nog niet geaccepteerd.

Kortom, het patroon van vermijden, reduceren en overdragen is nog lang niet geïntegreerd in de denkwijze van de totale gebiedsontwikkelingsorganisatie. Het inventariseren en analyseren van

risico's is nog lang niet tot een stevige discipline verheven in de rood-groen-blauw gebiedsontwikkeling.

5. *Zijn er verbeteringen mogelijk?*

Ja, op vele onderdelen blijken verbeteringen mogelijk te zijn. In de aanbevelingen hieronder worden per onderdeel enkele verbeterpunten opgesomd. In deze scriptie is vooral naar een praktisch instrument gezocht om de verbinding tussen rood, groen en blauw dieper in het proces te borgen. Door de totale gebiedsontwikkelingen op te delen in verschillende businesscases worden de onderlinge relaties beter inzichtelijk en kan men per opgave het meest ideale businessmodel optuigen.

6.2. Aanbevelingen

Wanneer de hierboven besproken aspecten van de gebiedsontwikkeling nog eenmaal worden doorlopen in samenhang met de verbeterpunten, dan kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd. Het moge duidelijk zijn dat de lijst met aanbevelingen een destillaat is uit een verkennend onderzoek met slechts drie casestudies met roodgroen-blauwe opgaven. In die zin zijn onderstaande aanbevelingen slechts beperkt tot dit type gebiedsontwikkeling en zeker niet direct toepasbaar op andere gebiedsontwikkelingen.

1 Inhoud en programma:

Het ontwikkelen van een toekomstvisie, structuurplan met daarbij referentiebeelden is een goede zaak. De meerwaarde van een integrale aanpak heeft zich in het verleden voldoende bewezen. Men dient echter alert te zijn op de volgende aspecten:

- a. maak een gezamenlijke doelstelling met een horizon van niet meer dan 10 jaar;
- b. bepaal de einddoelen van iedere component (rood, groen, blauw) en verdeel ze in businesscases;
- c. benoem de doelstelling van iedere businesscase en benoem ook de bijdrage in de totale gebiedsontwikkeling;
- d. houd alle ambities realistisch en toets ze steeds aan de doelstelling van de totale ontwikkeling;
- e. zorg voor flexibiliteit en optimalisatiemogelijkheden tussen iedere businesscase;
- f. zorg ook voor alternatieve plannen (of zelfs escape scenario's) per businesscase;
- g. zorg voor een gelijkwaardige risicoverdeling, of indien een businesscase hier niet om vraagt, leg de verantwoording bij de partij die ook de regie (en beheer) kan dragen.

2 Organisatie:

- a. stel een centrale regiekamer op die iedere businesscase apart kan beoordelen (een soort raad van commissarissen).
- b. werk transparant; zorg dat in iedere fase de businesscase controleerbaar is (dit neemt ook de schijn van frauduleus handelen of het bevoordelen van partijen weg),
- c. stel prioriteiten: welke businesscase eerst? (dat kan ook een testcase zijn!),
- d. iedere business kent haar eigen organisatie; afgestemd op de businesscase draagt elke partij verantwoordelijkheid af aan de centrale regiekamer.

3 Financiële middelen:

- a. de centrale regiekamer stelt een grondexploitatie op (en houdt dit liefst geheim) en bepaalt de inbrengwaarden van alle actoren onafhankelijk van businesscases.
- b. iedere business stelt ook haar eigen (grond)exploitatie op en legt dit voor aan de centrale regiekamer;
- c. de regiekamer sluit een akkoord of stelt een target voor; als deze target niet gehaald kan worden dient er een herschikking van de businesscase plaats te vinden of worden de totale ambities (van rood, groen, blauw) bijgesteld,

- d. De centrale rekenkamer kan bepalen wanneer welke kosten en welke baten vallen. De totale cashflow kan met garantiestelling per businesscase goed worden gecontroleerd.
- 4 Contracten en samenwerking:
 - a. Iedere businesscase kent haar eigen contract en samenwerking; deze samenwerking (VOF, BV of PPS) gaat een verplichting aan met de centrale regiekamer. Hierin staat welke middelen wellicht mogen worden onttrokken uit de totale grex en wat de bijdrage in de totale grex zal zijn. Tevens is het ambitieniveau vastgelegd en binnen welke termijn dit zal worden gerealiseerd. Zo kan iedere actor doen waar hij of zij het beste in is. De risico's (en dus ook winsten) zijn per businesscase te controleren en kennen een veel kortere horizon. Private partijen kunnen dus veel beter acteren omdat zij niet hoeven te participeren in een groter geheel.

6.3. Tot slot

Op basis van drie casestudies mogen de conclusies en aanbevelingen wellicht iets te stellig zijn geformuleerd. Tenslotte heeft mijn onderzoek vooral een verkennend karakter. Zet ik deze conclusies echter af tegen zowel het prachtige overzicht van Habiforum met de 40 bijzondere gebiedsontwikkelingen als tegen de spreekteksten van de 'Spiegeldag' op 9 september 2009, dan wordt mijn oproep tot 'ontvlechting' mijns inziens alleen maar ondersteund.

In deze scriptie heb ik me toegelegd op de procesmatige kant en niet op de bestuurlijke kant. Wat dat betreft zou een volgende stap kunnen zijn om de aanbevelingen in het licht van de bestuurskunde te plaatsen. Hoogleraar G. Teisman zou met zijn roep om systeeminnovatie (spreektekst 09-09-2009) hier een mooi vervolg aan kunnen geven. Hij stelt dat de interne, planmatige aanpak in de gebiedsontwikkeling niet meer werkt. Hij stelt een alliantiegerichte aanpak voor, die vraagt om interne en externe organisatievernieuwing.

Of de businesscase-modellen uit deze scriptie een eerste stap vormen naar systeeminnovatie is nog geen uitgemaakte zaak, maar mijns inziens is een ontwikkeling in deze richting allesbehalve onwaarschijnlijk. Deze scriptie heeft mij in ieder geval duidelijk gemaakt dat de rood-groen-blauw gebiedsontwikkeling eigenlijk nog in de kinderschoenen staat. De organisatie- en bestuurlijke structuren zijn nog volop in beweging en het zal nog wel even duren voordat een werkelijk robuuste ontwikkeling op dit terrein is gerealiseerd.

Literatuurlijst

- Noordelijke rekenkamer; *onderzoeksvoorstel* Vastgesteld in de Collegevergadering van 4 januari 2010
- Noordelijke rekenkamer, *Rapport van Bevindingen Blauwestad* 1 juli 2010
- Noordelijke rekenkamer, *Eindrapport Blauwestad* 1 juli 2010
- Wolting, drs. B.,(2008) '*PPS en Gebiedsontwikkeling*' editie 2008, SDU uitgevers
- Van 't Verlaat, J (2003) Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen MCD 3^e druk augustus 2008
- Zeeuw, F.de, Puylaert, H en Werksma, H. (2009), '*Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*'. TU Delft
- Wolff, H. de, Spaans, M., Groetelaers, D. en Louw, E., (2009), '*Rood-voor-groenprojecten*'. , OTB TU Delft.
- Wolff, H. de, Spaans, M., Groetelaers, D. en Louw, E., (2009), '*Rood-voor-groenprojecten*'. , *uitgebreide beschrijving van de cases* OTB TU Delft.
- Wolff, H. de, Greef, J de , Groetelaers, D, Korthals Altes (2006), '*Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*, OTB TU Delft.
- Zeeuw, F. de, '*Het water gaat er met het geld vandoor*', in: Binnenlands Bestuur, Rubriek Opinie, 24 oktober 2008.
- Zeeuw, F. de, '*Plan voor Wieringer randmeer staat op omkiepen*' in PropertyNL.com, 10 september 2009
- Zeeuw, F. de,(2007) '*De engel uit marmer*', TU Delft .
- Noordeggraaf, J. (2004), '*Rood voor groen?*' In: Ruimtelijke Ordening, november 2004
- Habiforum, Nirov, Vorm (2006) *Nederland boven water, praktijkboek*
- Hoek, R.M. (2008) *Stedelijke gebiedsontwikkeling , thesis Series, MCD*
- Guldemond, A., Kloen, H en Schaap, B. (2007), '*Heeft rood een meerwaarde voor groen?*' In: Landwerk, februari 2007.
- Teisman, G, spreektekst spiegeltdag Habiforum, 9 september 2009
- Commissie Alders Bakker Doets, Rapportage '*Een toekomstperspectief voor de Blauwe stad*', 30 september 2009
- Porter, M.E. (1985) *Competitive advantage, creating and sustaining superior performance* New York: The Free Press.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding risicomanagement bij PPS- gebiedsontwikkelingsprojecten*, uitgave Ministerie van Financiën
- Kenniscentrum PPS (2004) *samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving*, uitgave Ministerie van Financiën.
- Habiforum (2009) Eindrapportage Habiform, *Ruimte in ontwikkeling* september 2009
- Deloitte Real Estate Advisory, 2008, *Alleen ga je sneller, samen kom je verder*. (de toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling)
- Noomen-greve M, Dommelen F. (2007), *Grip op gebiedsontwikkeling*, Eiffel
- Simons M., Gerritsen H., Baaré D en Cammen H. van der, (2009) *Gebiedsontwikkeling Krachten gebundeld*, Arnhem, Eiffel
- Bouman, F. H.C., Ast, R. van, Dijk M.F. van, Meenen H.A. van (2009), *Greep op de zaak, instrumenten voor risicomanagement*, Business Contact, Amsterdam, 2009
- Rekenkamer Den Haag, *Grip op grote Projecten, Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*, Den Haag, januari 2010.

- Inpassingsplan Wieringerrandmeer Nota Overleg en inspraak – Gedeputeerde Staten Noord-Holland, 6 oktober 2009
- Rempelberg L.F.M., Hesp M.A.S., (2007), Financiële regie bij gebiedsontwikkeling, Fakton
- Provincie Groningen en gemeente Oldambt, *Blauwestad in Oldambt ,Ontwikkelingsvisie* ,juni 2010
- Kam, G de (2008), N15 Wijken van Waarde' KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Rotterdam

Geïnterviewde personen:

Voor de blauwe stad:

- Anoniem (oud participant in OBS)
- A de Vrieze (voormalig projectdirecteur Infra Blauwestad, nu directeur InvraPlus)
- D. van der Sluis, directeur Ballast Nedam Infra Noord

Voor het Wieringerrandmeer:

- P. van Hemmen; proces en contract coördinator Volker Wessels Stevin
- T. Baas; Hoofd Project Management Wieringerandmeer
- Anoniem (ingenieursbureau Witteveen & Bos)

Voor Braassemerland:

- Anoniem, medewerker RO gemeente Kaag en Braasem
- Pieter Smeets, sr gebiedsontwikkelaar Ballast Nedam Ontwikkeling
- Anoniem, medewerker Fakton.



Relevante websites:

www.grondgedachte.nl

www.habiforum.nl

www.kei-centrum.nl

www.wieringerrandmeer.nl

www.wieringermeer.nl

www.wierringen.nl

www.vrom.nl

www.goes.nl

www.vastgoedmarkt.nl

<http://nos.nl/artikel/165214-grootste-deel-blauwestad-blijft-voorlopig-natuurgebied.html>

http://bng.nl/bng/pdf/200403Bindels_14-18.pdf

www.waterwonenruimte.nl/index.php?task=home

www.provinciegroningen.nl

www.noord-holland.nl

www.kaagenbraassem.nl

www.propertynl.com

www.blauwestad.nl

www.TUdelft.nl

BIJLAGE: PROGRAMMAPUNTEN HAGENBEEK\YAP (UIT: "EEN NIEUW HART VOOR HET OLDAMBT")

Het plan ("Een nieuw hart voor het Oldambt"; architectenbureau Hans Hagenbeek BNA, Yap Advies & Planning in samenwerking met DHV Milieu en Infrastructuur BV en Dienst Ruimtelijke Ordening provincie Groningen, sept. 1993) start vanuit twee centrale doelstellingen om de leefbaarheid van het Oldambt te behouden c.q. te verbeteren:

- het tegengaan van bevolkingsdaling en daarmee het algemene voorzieningen- en verzorgingspeil;
- het creëren van nieuwe vormen van werkgelegenheid.

Bij de uitwerking wordt een zwaar accent gelegd op een vraagzijde-benadering. Geconstateerd wordt dat voor het Oldambt met name het proces van neergang tot staan moet worden gebracht en dat er hooguit sprake is van een kwalitatief tekort aan goede woningen (jaarlijks dient zo'n 100 woningen toe te worden gevoegd aan de bestaande voorraad). Dat betekent dat aan de vraagzijde met betrekking tot vestigingsplaats voorkeuren van mensen nader onderzocht moet worden. Immers bij een jaarlijkse woningproductie van zo'n 150 woningen betekent het dat er 50 woningen bewoond moeten worden door mensen die van buiten het Oldambt komen. Het vraagt van de bestuurders het voeren van een gericht doelgroepenbeleid en het vinden van een aantrekkelijke formule voor de woon-, werk- en recreatiemarkten.

Het plan en de doorrekening van DHV is ter informatie bijgevoegd. Hieronder volgt een samenvatting c.q. selectie van het programma voor de Blauwe Stad.

M.B.T. BESTAANDE SITUATIE:

- 1 woning moet worden gesloopt
- huidige infrastructuur blijft zoveel mogelijk gehandhaafd en benut

M.B.T. NIEUWE SITUATIE

woningen:

- aantal: 1850 woningen (incl. infrastructuur ca. 200 ha)
- woningbouw vooral op hogere delen (= geen dijken)
- woningtypen/-prijzen, kaveluitgifte/-prijzen:
 - . bebouingsdichtheid gem. 7.6 woningen/ha
 - . ten N. van Winschoten 500 vrije sector + 250 geschakeld ('sociaal')

- . uit te geven kavels gem. 750 m² (15 m. x 50 m.), veelal op landtongen van 300-400 meter breed.
- . uitgifteprijs per m² variërend van 110,- tot 135,- (excl.)
- 50% woningen met steiger; overige alleen beschoeiing
- uitgiftetempo: 15 jaar, 110-165 woningen per jaar
- doelgroepen:
 - . lokale/regionale markt
 - . 55+-ers, afkomstig uit Oldambt en daarbuiten (groei-markt); voor ouderen geschikte woningen, voorzieningen en zorgaanbod in een mooi en rustig gebied.
 - . retour-migranten
 - . 'flexibele beroepsgroepen'
 - . zoekers van veel ruimte/grote kavels met kwalitatief goede ligging voor relatief weinig geld.

water:

- omvang ca. 800 ha
- peil: 0 m NAP of - 0,50 NAP
- gemiddelde waterdiepte 1 meter; vaargeulen max. 2 meter

ontgronden:

- zandverzet 2 miljoen m³; daarvan 50% af te zetten tegen kostprijs
- opslag overtollige (veen)grond om niet in Meerland

infrastructuur:

- dijken: . lengte zo klein mogelijk
 - . kruinhoogte bij -0.50 NAP 2-2,5 meter
- vaarverbinding Winschoterdiep ten noordoosten Winschoten; kosten viaduct + sluis ca. 9 mln, excl.
- vaarverbinding Nieuwe Kanaal
- 2 hardhouten fietsbruggen
- 4 ophaalbruggen t.b.v. gemotoriseerd verkeer (1,3 mln)

natuur:

- 500 ha in met name westelijk deel van plan
- financiering uit EHS-gelden
- hoogveenregeneratie Meerland (in combinatie met 'storten' niet-verwerkbaar veengrond)

bos:

- 500 ha
- financiering uit bestaande regelingen (LNV bosbouw, FACE, 2B) en/of uit houtopbrengst.
- uitbreiding aansluitend op bestaande Midwolderbos (westelijk deel plangebied)

Recreatie en toerisme:

- . recreatieve speerpuntlocaties (OP): grotere concentraties van recreatieve voorzieningen. Tussen Beerta en Finsterwolde

is op twee lokaties ruimte voor horeca-functies, een haven en andere watersportvoorzieningen. Het derde zwaartepunt bevindt zich in het zuidoostelijk deel van het plangebied, met mogelijkheden voor de aanleg van een bungalowpark, een golfbaan, een strand.

. ondersteunende recreatieve voorzieningen (OP): verspreid in het gebied is ruimte voor campings, kampeerboerderijen, horecavoorzieningen en cultureel-educatieve voorzieningen.

. vaarverbindingen: In het zuiden van het gebied is een vaarverbinding voorzien tussen het meer en het Winschoterdiep c.q. het Oost-Groninger vaarcircuit. In het westen van het gebied wordt gerekend met een vaarverbinding met het Damsterdiepcircuit via het Nieuwe Kanaal.

. jachthaven bij Winschoten, ca. 200 ligplaatsen (financiering via particuliere investeringen)

. bij waterdiepte van 1 m. geen grote jachten en motorboten.

Kosten:

verwerving	
(excl. opstallen)	38 miljoen ¹
civieltechnische werken	98 ²
planontwikkeling	<u>17</u>
subtotaal	153
kostenstijging	32
rentestijging (bij 8%)	<u>30</u>
Totaal-generaal	215 miljoen

¹ Aanneem: 37.000,- per ha

² De sociale woningbouw ten noorden van Winschoten (250 woningen) is niet in de exploitatierekening meegenomen.

Opbrengsten:

Uitgaande van de uitgifte van 1800 kavels met gemiddelde

kavelprijs van ca. 100.000,-:

opbrengsten	188 miljoen
opbrengstenstijging	<u>15</u> miljoen

Totaal - 203 miljoen

Fasering:

- aanleg in 4 fasen, elk budgettair neutraal
- voorstel voor fasering (4 hoofdfasen) en opdeling in doelgroepen/gebieden (11) op kaart, niet in tekst aanwezig; zie de bijgevoegde fasering in hoofdfasen op kaart A3-formaat.
- fasering van uitvoering van oost naar west i.v.m. ondergrond; geeft minste voorinvestering en minste rentelast.

Bijlage 1b: persartikelen Blauwestad

Groningen bezint zich op Blauwestad (9-4-2010) Vastgoed markt.nl

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en het gemeentebestuur van de gemeente Oldambt gaan met betrokken partijen en geïnteresseerden discussiëren over een definitieve ontwikkelingsvisie voor Blauwestad.

De initiatiefnemers hebben een voorstel gepresenteerd om de discussie handen en voeten te geven. In het stuk worden twee scenario's omschreven voor de toekomst: 'Trots op wat er is' en 'Nieuwsgierig naar wat er kan komen'.

Het eerste scenario sluit aan bij de kwaliteiten die bij aanvang zijn bepaald. De inzet van dit scenario is gericht op landschapontwikkeling en in alle fasen 'klaar' willen zijn voor verdere woningbouw. Er is wel ruimte voor tijdelijke invulling, zoals natuur, festivals of recreatie.

Het tweede scenario beoogt het stimuleren van allerlei functies en activiteiten die kunnen bijdragen aan verhoging van het bouwtempo. Er is eventueel ruimte voor appartementencomplexen. Ook is er ruimte voor een recreatiepark in het Dorp, met zwembad, tennisbaan en andere voorzieningen. Grootschalige voorzieningen, zoals een zorgcomplex of grote publiekstrekkende attracties zijn welkom. Provinciale Staten bespreken het discussiestuk in een extra commissievergadering op 28 april. Op basis van alle input wordt voor de zomer een uiteindelijke ontwerpvisie aan provinciale staten en de gemeenteraad gepresenteerd.

De Publiek Private Samenwerking (PPS) bij Blauwestad is sinds 1 januari beëindigd. Van het oorspronkelijke plan om 1.500 luxe woningen te bouwen is slechts 10 procent gerealiseerd.

De provincie is inmiddels in totaal zo'n 135 miljoen euro kwijt aan het project, de betrokken bouwbedrijven houden de boekhouding gesloten. Ambtenaren houden rekening met een extra verlies van 20 miljoen euro.

In december vorig jaar maakte de provincie al bekend 30 miljoen euro te verliezen op het project. Het verlies had wellicht voorkomen kunnen worden als er betere afspraken zouden zijn gemaakt met de bouwbedrijven BAM, Ballast Nedam en Koop Holding die eerder uit het project stapten.

Mogelijke fraude bij Blauwe Stad 31-05-2010 (argos)

Bij het bouwproject Blauwe Stad in Groningen is mogelijk vastgoedfraude gepleegd, zo blijkt uit onderzoek van het radioprogramma Argos van de VPRO.

Er zijn aanwijzingen dat ex-directeur Jan Postema van Blauwe Stad de provincie samen met een notaris heeft benadeeld. Postema werkte zowel voor de provincie als voor bouwbedrijf Koop, dat het bouwproject ontwikkelde.

De betreffende notaris zou zonder toestemming van de provincie grond aan Koop hebben verkocht tegen een veel te lage prijs. De provincie zou daarbij voor miljoenen het schip zijn ingegaan. Postema stapte vorig jaar op bij Blauwe Stad.

De provincie beëindigde dit jaar de samenwerking met Koop. De Statenfractie van de Socialistische Partij in de provincie Groningen heeft naar aanleiding van de berichten zo snel mogelijk duidelijkheid gevraagd van Provinciale Staten over mogelijk dubieuze grondtransacties bij het project Blauwe Stad.

Bijlage 2: Publicaties over het Wieringerrandmeer

Hooijmaijers drukte deals door

Volkskrant: Van onze verslaggevers Merijn Rengers, John Schoorl op 22 mei '10,



Ton Hooijmaijers (ANP)

HAARLEM - Ton Hooijmaijers (VVD) heeft er als provinciebestuurder in Noord-Holland persoonlijk voor gezorgd dat de provincie nadelige en riskante contracten heeft afgesloten met projectontwikkelaar Lago Wirense voor de aanleg van het Wieringerrandmeer.

De van corruptie verdachte Hooijmaijers legde in 2007 als gedeputeerde een negatief ambtelijk advies – hetgeen intern destijds als een uiterst middel werd beschouwd om de provincie te behoeden voor wanspoed – naast zich neer.

Dit blijkt uit gesprekken met betrokkenen en uit vertrouwelijke documenten over het megaproject, dat behalve het onderwater zetten van een groot landbouwgebied in de kop van Noord-Holland ook de aanleg van natuurgebieden en de bouw van 2.000 woningen behelst.

Hooijmaijers bereikte in 2006, toen er veel discussie was over het Wieringerrandmeer, een akkoord met baggeraar Boskalis en VolkerWessels Vastgoed, die samen de bouwcombinatie Lago Wirense vormen.

Kreeftenoverleg

Het overleg dat Hooijmaijers had met de bouwer en de baggeraar werd op het provinciehuis aangeduid als het ‘kreeftenoverleg’ – een verwijzing naar het visrestaurant waar de bespreking plaatsvond. Tijdens het diner maakte de VVD-gedeputeerde op 18 punten afspraken, die hij vervolgens doorgaf aan zijn ambtenaren.

Anderhalf jaar lang probeerden de ambtenaren Hooijmaijers en de projectontwikkelaar ervan te overtuigen dat de afspraken onaanvaardbare risico's inhielden voor de provincie, maar zij stuitte daarbij op een muur van onbegrip. Uiteindelijk bleef er voor de provincie medewerkers niets over dan in november 2007 een negatief ambtelijk advies uit te brengen. In het negatieve advies staat onder meer dat de provincie 54 tot 100 miljoen euro zou kunnen verliezen op de aanleg van het meer. Ook stelden de ambtenaren dat er tussen de betrokken marktpartijen en overheden geen enkel vertrouwen was, en dat de private partijen – in tegenstelling tot de provincie zelf – nauwelijks risico liepen.

Terzijde geschoven

Hooijmaijers vond deze conclusies onaanvaardbaar, blijkt uit vertrouwelijke gespreksverslagen. Het ambtelijk advies werd vervolgens terzijde geschoven en bereikte nooit de leden van de Provinciale Staten in Noord-Holland. Zij stemden in maart 2008 in met een grote rol voor de provincie Noord-Holland in de aanleg van het Wieringerrandmeer.

De statenfracties van SP en D66 zeggen ‘geschokt’ te zijn over het bestaan van een negatief ambtelijk advies.

'Hooijmaijers voor 2 miljoen omgekocht'

Volkscrant Van onze verslaggeefster op 23 april '10,

(ANP)

AMSTERDAM - Het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie gaat er volgens de actualiteitenrubriek NOVA van uit dat de oud-gedeputeerde van Noord-Holland Ton Hooijmaijers (VVD) voor ten minste 1,8 miljoen euro aan steekpenningen heeft aangenomen.

Voor dat bedrag is beslag gelegd op diverse panden van de ex-gedeputeerde in Amsterdam. Ook op het eigendom van de echtgenote van Hooijmaijers en zijn bedrijf M.O.V.E. Management is beslag gelegd. Het OM wil niet bevestigen dat Hooijmaijers voor 1,8 miljoen steekpenningen heeft aangenomen.

Hooijmaijers wordt ervan verdacht steekpenningen te hebben aangenomen in de periode 2001-2010. In die periode was hij ook kortstondig wethouder van economische zaken in Amsterdam. Niet eerder werd in het afgelopen decennium het handelen van een politicus zo concreet in verband gebracht met fraude.

Inval

De fiscale opsporingsdienst FIOD-ECD deed samen met de rijksrecherche enkele weken geleden een inval bij de panden van Hooijmaijers en diens vrouw in Amsterdam. Ook bij enkele bouwbedrijven zijn invallen gedaan. Hooijmaijers was als gedeputeerde van ruimtelijke ordening en van financiën betrokken bij veel van de bouwplannen van de provincie Noord-Holland. Hij had geregeld contact met bouwondernemers en projectontwikkelaars. Van Hooijmaijers was bekend dat hij een aantal nevenfuncties had als commissaris of adviseur, maar de inkomsten hieruit droeg hij af aan de provincie.

Provinciale Staten wil bouwprojecten waarbij Hooijmaijers als gedeputeerde betrokken was, stilleggen. Het gaat onder meer om het Wieringerrandmeer.

Hooijmaijers heeft altijd elke vorm van corruptie ontkend.

Politiek wil uitleg over 'extra verlies' Wieringerrandmeer

- Gepubliceerd op 24 mei 2010, 00:00 (Noord Hollands dagblad)

WIERINGERMEER -

wieringerrandmeer - De onderste steen moet boven, als ambtenaren van de provincie Noord-Holland in 2007 inderdaad hebben gewaarschuwd voor een miljoenenstrop bij aanleg van het Wieringerrandmeer. Dat vindt een meerderheid van Provinciale Staten naar aanleiding van een bericht in De Volkskrant.

Het Wieringerrandmeer is een megaproject in de Kop van Noord-Holland. De provincie heeft het plan samen met de gemeenten Wieringen en Wieringermeer opgezet. De bouwcombinatie Lago Wirense is verantwoordelijk voor de uitvoering. Het gaat om de aanleg van rond de 2000 woningen, stranden, jachthavens en natuurgebieden.

De Volkskrant meldde zaterdag dat ambtenaren er in 2007 al een hard hoofd in hadden. Zij waarschuwden in een zogenaamd negatief ambtelijk advies aan oud-gedeputeerde Ton Hooijmaijers dat de verliezen voor de provincie mogelijk op kunnen lopen van 54 tot 100 miljoen euro.

De Volkskrant stelt dat Hooijmaijers, naar wie zowel een strafrechterlijk als een intern onderzoek van de provincie loopt wegens vermeende corruptie, de conclusies van de ambtenaren naast zich heeft neer gelegd. Hij zou hebben besloten de Staten niet te informeren. De krant zou over vertrouwelijke documenten beschikken.

PvdA-fractievoorzitter Tjeerd Talsma zegt dat de Staten is voorgehouden dat er voor de provincie niet meer risico in zit dan de 30 miljoen die hiervoor is gereserveerd. „Dit gaat om flink hogere bedragen“, zegt Talsma. „Als dit waar is, vind ik dat zeer kwalijk.“



Geen onderzoek risico's Wieringerrandmeer

10.02.10 •

Een onderzoek naar de risico's die de provincie Noord-Holland loopt bij het project Wieringerrandmeer is niet nodig. Een meerderheid van Provinciale Staten zei deze week voorlopig af te gaan op informatie van de gedeputeerde. Een motie van D66 voor een risico-inventarisatie door de Randstedelijke Rekenkamer is verworpen.

Tachtig miljoen

De partij is bang dat de provincie het schip in gaat met het ambitieuze project, waar de provincie minimaal tachtig miljoen euro in steekt. Het Wieringerrandmeer wordt een nieuwe, negen kilometer lange waterplas in de Kop van Noord-Holland, met langs het water de bouw van ruim tweeduizend huizen. De plas verbindt het IJsselmeer met het Amstelmeer en moet een toeristische en economische impuls geven aan het gebied.

Geheim rapport

D66 heeft reden tot zorg. Een geheim rapport, waarin Deloitte in opdracht van Gedeputeerde Staten het project doorrekende, spreekt van 'aanzienlijke risico's', zegt fractievoorzitter Joke Geldhof. 'Het rapport ligt ter inzage bij de griffie. Maar toen we over het project spraken tijdens de commissievergadering vorige maand, bleek dat geen van de andere Statenleden het had gelezen.'

Veranderde woningmarkt

Probleem is volgens Geldhof dat de samenwerkingsovereenkomst uit maart 2008 tussen provincie en private partijen door de kredietcrisis is ingehaald. Andere rentestanden hebben grote invloed op het plan met een begroting van 250 miljoen. Net als de veranderde woningmarkt, zegt Geldhof. 'De helft van de woningen in het project zitten in het duurdere segment, tot 600.000 euro. Met de verkoop van die huizen moet de inrichting van het gebied worden betaald. Wat betekent het als die huizen niet worden verkocht? Of pas over tien jaar?'