

NEDERLAND BOVEN WATER

praktijkboek gebiedsontwikkeling

Peter van Rooy
Ab van Luin
Emile Dil

VERTROUWEN IS HET BESTE MEDICIJN TEGEN COMPLEXITEIT

Confucius (551-479 voor Christus)

Inhoud

4	Voorwoord	141	Column Jan Geluk
6	1. Verantwoording	143	Column Henk Hofland
13	Column Riek Bakker	144	5. Analyse
15	Column Gerard Beukema	159	Column Ralph Pans
16	2. Geschiedenis	161	Column Herman Pleij
29	Column Wim Derksen	162	6. Handreiking
31	Column Frans Evers	169	Column Annemiek Rijckenberg
32	3. Thema's	171	Column Fred Schoorl
37	4. Praktijk	172	7. Bespiegeling
38	1. Diesdonk	185	Column Roel in 't Veld
46	2. Waterdunen	187	Column Dietmar Werner
54	3. Wieringerrandmeer	188	Bronnen
62	4. Overdiepe polder	190	Colofon
70	5. Op Buuren		
76	6. Veluwerandmeren		
84	7. IJsseldelta Zuid		
92	8. Bergse Haven		
102	9. Gouwe Wiericke West		
110	10. Klavertje Vier		
120	11. Meerstad		
130	12. Groot Mijdrecht Noord		

Voorwoord

Steeds vaker bezien we ruimtelijke opgaven binnen een gebied in hun onderlinge samenhang. Er wordt geïnvesteerd in actieve betrokkenheid van alle relevante partijen vanaf het begin. Gericht op integrale oplossingen waarbij alle betrokkenen zich committeren aan financiering en uitvoerbaarheid van het hele plan. Het gebied, zijn karakteristieken en kwaliteiten vormen daarbij het uitgangspunt: hoe kunnen gebiedskwaliteiten worden versterkt en welke ideeën hebben de bewoners en gebruikers van de regio daarover?

Stimuleren en implementeren van gebiedsontwikkeling in de praktijk is één van de acties die in de Nota Ruimte zijn geformuleerd. Uitgangspunten daarbij zijn: 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en ruimtelijke ontwikkelingen waarbij kansen boven belemmeringen gaan.

Daarom heb ik, nog bij het opstellen van de Nota Ruimte, provincies gevraagd goede praktijken van gebiedsontwikkeling in te dienen: de voorbeeldprojecten. Ik heb bewust gekozen voor deze aanpak omdat op dit moment juist uit de praktijk van gebiedsontwikkeling het meest te leren valt. Dat heeft geleid tot een proces van ondersteuning, kennisuitwisseling en advisering met de provincies, maar ook met gemeenten, waterschappen, projectontwikkelaars, investeerders en anderen.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker heeft daarbij als commissie van bijstand gefungeerd. In haar eindrapport heeft de commissie een aantal behartenswaardige aanbevelingen geformuleerd: benut het succes van gebiedsontwikkeling, houdt het tempo erin, organiseer voor specifieke opgaven actieve rijksbetrokkenheid en breng de zaken financieel op orde.

De praktijkvoorbeelden leren dat gebiedsontwikkeling niet alleen een techniek of werkwijze is, maar vooral een attitude. Voor provincies betekent dit een grotere nadruk op ontwikkelingsgericht werken en op de regierol bij gebiedsprojecten. Ook gemeenten hebben bij gebiedsontwikkeling een nieuwe rol. Zij moeten meer op regionaal niveau opereren. Van marktpartijen wordt gevraagd zich meer gebiedsgericht te oriënteren en ook in de fase van definiëring van de opgave een rol te spelen. En ook dat is nieuw.

Betrokkenheid van burgers is essentieel voor het creëren van draagvlak voor regionale ontwikkelingen. De rol van maatschappelijke belangengroepen verandert: van reactief naar pro-actief. En tenslotte wordt ook van de rijksoverheid een andere benadering gevraagd: duidelijkheid over de rol van het rijk (ook in financiële zin) en betere

rijksafstemming bij de verschillende gebiedsopgaven.

De praktijkvoorbeelden leren ons nog iets anders: gebiedsontwikkeling is een zaak van lange adem. En ik onderstreep de aanbeveling van de commissie Bakker om druk op de ketel te houden. Het is van belang dat alle partijen zich dat bewust zijn en daar ook naar handelen. Om die reden heb ik, als vervolg op de activiteiten in het afgelopen jaar, het initiatief genomen tot een brede Agenda Gebiedsontwikkeling 2006. Daarin zijn acties vastgelegd die door rijk, provincies, IPO/VNG, Habiforum, Nirov en NEPROM zullen worden ondernomen om gebiedsontwikkeling duurzaam in de praktijk en in organisaties te verankeren.

In deze agenda is een belangrijke plaats ingeruimd voor versterking van de kennisinfrastructuur. Dat is van belang omdat het bij gebiedsontwikkeling niet alleen gaat om feitelijke kennis, maar ook om vaardigheden en rolopvattingen.

Dit praktijkboek, een co-productie van Habiforum, Nirov en VROM, is zo'n volgende stap en wat mij betreft een belangrijke. In het boek zijn ervaringen van spraakmakende, actuele gebiedsprojecten vastgelegd, geanalyseerd en van commentaar voorzien. Op basis daarvan zijn concrete

aanraders en afraders geformuleerd, met name voor bestuurders, volksvertegenwoordigers, marktpartijen en projectteams. De praktijkanalyses leiden daarnaast tot een aantal meer fundamentele vragen rond de aanpak van gebiedsontwikkeling op wat langere termijn.

Ik acht het praktijkboek van belang omdat het bijdraagt aan verdere verbreding en vooral verdieping van gebiedsontwikkeling als werkwijze. Ik verwacht dat daardoor een brede groep betrokkenen, van projectleiders tot bestuurders en wetenschappers, wordt uitgedaagd tot verdere gedachtevorming, discussie en actie.

Ik heb daar vertrouwen in, gezien het enthousiasme, de energie en de creativiteit die uit de praktijken blijkt en die ik ook tijdens mijn werkbezoeken heb ervaren.

Sybilla M. Dekker
Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer




1 Verantwoording

Gebiedsgericht beleid

Naar aanleiding van woningnood en erbarmelijke woonomstandigheden van nieuwe stedelingen aan het begin van de 20ste eeuw, zijn overheden in diezelfde eeuw steeds sterker gaan sturen in de ruimtelijke ordening. Achteraf is te constateren dat vanaf de Woningwet uit 1901 een woud van regels en procedures is ontstaan, zeker in de tweede helft van de vorige eeuw. Vanaf 1960 getuigen de Nota's over de Ruimtelijke Ordening van ruimtelijk maakbaarheidsdenken. Vaak tegen beter weten in, want de werkelijkheid bleek keer op keer minder stuurbaar dan gedacht. In de nota's klonk in toenemende mate het besef door dat ruimtelijke opgaven *integraal* moeten worden aangepakt, dat gebieden gebaat zijn bij een eigen *identiteit*, dat *investeringen* nodig zijn en dat betrokkenheid en beantwoording van maatschappelijke vragen een *interactieve* aanpak vereisen. Vanaf de jaren zeventig is getracht hier met het zogeheten gebiedsgerichte beleid invulling aan te geven. Het was echter nog steeds overheidsbeleid gericht op gebieden, dus van buiten naar binnen, en vanuit de idee dat de overheid bepaalt en dat de markt betaalt. Ook het latere meervoudig ruimtegebruik bestond uit losse concepten die werden geprojecteerd op gebieden, zonder te werken vanuit de vragen van die gebieden zelf. In de eeuw tussen de eerste Woningwet en de Nota Ruimte heeft zich in maatschappelijk opzicht welhaast een revolutie voltrokken. De geleidelijk gegroeide publieke monopolie op elke ruimtelijke verandering verhoudt zich niet langer met de emancipatie van particuliere partijen en met de condities die nodig zijn voor ruimtelijke investeringen door private partijen.

Gebiedsontwikkeling

Met de Nota Ruimte is aanvankelijk ingezet op ontwikkelingsplanologie als tegenhanger van de 20ste eeuwse toelatingsplanologie. Publiek gedomineerde plannen maken plaats voor publieke kaders, waarbinnen ook private en particuliere partijen ruimtelijk kunnen ondernemen. Tijdens discussies werd duidelijk dat ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie eerder complementair zijn dan elkaar uitsluiten, want een zekere schaarste is een voorwaarde voor

ruimtelijke kwaliteit en in alle gevallen is sprake van toetsing door overheden. Tijdens de wording van de Nota Ruimte is ontwikkelingsplanologie vervangen door gebiedsontwikkeling. Het gaat hier niet om een semantisch verschil maar om een volgende slag in denken. Waar ontwikkelingsplanologie nog planologie en dus primair een ruimtelijke opgave is, gaat het bij gebiedsontwikkeling primair om een maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist. Vaak krijgen maatschappelijke opgaven pas in tweede instantie een ruimtelijke dimensie. De Nota Ruimte is geënt op de vooronderstelling dat gebiedsontwikkeling leidt tot (1) meer investeringen in ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid, (2) meer snelheid in uitvoering van gezamenlijke plannen en (3) meer betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij hun leefomgeving.

Gekantelde benadering

Gebiedsontwikkeling is weliswaar een logisch vervolg op gebiedsgericht beleid, maar wel vanuit een gekantelde benadering van ruimte. Gebieden staan centraal in plaats van institutionele grenzen of plannen van beleidsmakers. Er wordt gewerkt van binnen naar buiten en met aandacht voor wonen, werken, water, wegen, natuur, landschap, et cetera. Overheden stellen voorwaarden en marktpartijen, bewoners en gebruikers krijgen binnen die voorwaarden het recht van initiatief. De kwaliteit van de leefomgeving is een gedeelde verantwoordelijkheid en ook een gedeeld belang van publiek, privaat en particulier. Overheden leggen hun publieke verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij gebieden en beperken regel-druk waar mogelijk. Marktpartijen opereren transparant en maken werk van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Burgers verbinden meer vrijheid aan meer eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun leefomgeving. De praktijk zal leren of deze fraaie gedachten achter de nieuwe sturingsfilosofie ook daadwerkelijk zo uitwerken.



Twaalf praktijken

Geruime tijd voordat de Eerste Kamer op 17 januari 2006 de Nota Ruimte een wettelijke status zou toekennen, is in het hele land gestart met gebiedsontwikkeling. Eerste ervaringen zijn dus beschikbaar. In dit boek staan twaalf praktijkvoorbeelden centraal. Het gaat om de oogst van een oproep van Habiforum en Nirov begin 2005 om praktijken aan te melden. Uit de ruim dertig reacties zijn twee nieuwe voorbeelden van regionale gebiedsontwikkeling naar voren gekomen, die voldeden aan de gestelde voorwaarden (Diesdonk, Op Buuren). De oogst is aangevuld met een project dat door VROM al in de prille aanloop naar de Nota Ruimte is opgemerkt (Veluwerandmeren). Vervolgens zijn sprekende voorbeelden uit de praktijk van Habiforum toegevoegd (Overdiepse polder, Gouwe Wiericke West, Groot Mijdrecht Noord). Het geheel is verrijkt met qua thema of qua regio complementaire voorbeeldprojecten uit de Nota Ruimte (Wieringerrandmeer, IJsseldelta Zuid,

Klavertje Vier, Meerstad, Waterdunen, Bergse Haven). Bewust is gezocht naar voorbeelden van regionale gebiedsontwikkeling, omdat de indruk bestaat dat gebiedsontwikkeling op lokaal niveau al jaren loopt. Dit onder de vlag van stedelijke vernieuwing, wijkontwikkeling, et cetera. In twee werksessies is door de projectleiders gereflecteerd op de projecten van elkaar. In dit boek zijn de twaalf projecten openhartig beschreven, waarbij namen van personen en incidenten niet onvermeld zijn gebleven. Het materiaal voor de twaalf verhalen is aangeleverd door de projectteams. Hun reacties op conceptteksten zijn verwerkt in de eindteksten. Ondanks de zo ontstane meerstemmigheid, zijn het verhalen waarin onze perspectieven ongetwijfeld doorklinken. Inherent hieraan kan het voorkomen dat personen zich niet in alle passages kunnen vinden in de beschrijving van een project, dat ook van hem of haar is. Peildatum voor alle verhalen is 31 december 2005.

Twaalf thema's

Om tot scherpte in zowel de analyse als de beschrijving van de twaalf praktijkvoorbeelden te komen, hebben we gebruik gemaakt van twaalf thema's. Deze thema's zijn ontleend aan diverse publicaties over gebiedsontwikkeling, uiteenlopende werksessies, cursussen en trainingen waar deelnemers hun vragen articuleerden en eigen ervaringen binnen projecten. In de praktijk blijken het de kernthema's van gebiedsontwikkeling als werkwijze. De thema's vertonen samenhang en zijn in een volgorde geplaatst die zich verhoudt tot een geconstrueerde volgorde binnen projecten. Wetende dat gebiedsontwikkeling per definitie geen lineair proces is, lopen de thema's in de praktijk vrijwel zeker door elkaar en is van een strakke volgtijdelijkheid waarschijnlijk geen sprake. Elk thema is in het bijzonder verbonden met het praktijkvoorbeeld dat zich daarvoor het beste leent. Met de gekozen thema's bleken de praktijkvoorbeelden goed te belichten. Dit neemt niet weg dat enkele meer generieke thema's (instrumentarium, aanbestedingsregels, onderhandelen en leiderschap) pas scherp in beeld zijn gekomen tijdens onze overkoepelende analyse van de twaalf praktijkprojecten. De twaalf thema's op rij: (1) urgentie, (2) commitment, (3) volksvertegenwoordigers, (4) bewoners, (5) marktpartijen, (6) probleemdefinitie, (7) belangen, (8) ontwerpen, (9) proces, (10) grond, (11) financiering en (12) leertraject.

Twaalf gebieden

De twaalf gebieden liggen in alle landsdelen. Qua omvang en hoogteligging is sprake van grote variaties. Zo bestrijkt het project IJsseldelta Zuid een gebied van 20.000 hectare, terwijl het project Op Buuren zich concentreert op 26 hectare. Qua hoogteligging is het niet verwonderlijk dat het Limburgse Klavertje Vier er boven uitsteekt op 25 m boven NAP en dat polders in het Groene Hart met 6 m beneden NAP het andere uiterste vormen. De omvang en de begrenzing van de gebieden waar de ontwikkelingen worden voorbereid blijken bij aanvang niet vast te liggen. Zo zijn Waterdunen en Bergse Haven voortgekomen uit de Nota Ruimte voorbeeldprojecten Kust West Zeeuws Vlaanderen respectievelijk Ontwikkelings-programma West Brabant. Ook aanduidingen als IJsseldelta *Zuid*, Gouwe Wiericke *West* en Groot Mijdrecht *Noord* duiden erop dat opgaven en afbakeningen geleidelijk zijn ontstaan. Een gebied in het licht van gebiedsontwikkeling is dus niet geografisch bepaald. De gebieden trekken zich niets aan van bestuurlijke grenzen van gemeenten en in één geval ook niets van provinciale grenzen. Gebieden vallen ook niet samen met regio's zoals Twente, Achterhoek, Beemster, Baronie of Groene Hart. Een gebied is pas een gebied als meer partijen vanuit gezamenlijke belangen daadwerkelijk tot handelen willen overgaan en in het gebied willen investeren in de vorm van menskracht en/of middelen. Dit vanuit de overtuiging dat sprake is van maatschappelijke urgentie en dat gezamenlijk investeren per saldo leidt tot ruimtelijke meerwaarde. De afbakening van een gebied is dus volgend op de voortschrijdende probleemdefinitie, de zichzelf geleidelijk aftekenende strategieën voor oplossingen en de samenstelling van de ondernemende groep.

Thema	Praktijkprojecten
1 Urgentie	Diesdonk
2 Commitment	Waterdunen
3 Volksvertegenwoordigers	Wieringerrandmeer
4 Bewoners	Overdiepe polder
5 Marktpartijen	Op Buuren
6 Probleemdefinitie	Veluwerandmeren
7 Belangen	IJsseldelta Zuid
8 Ontwerpen	Bergse Haven
9 Proces	Gouwe Wiericke West
10 Grond	Klavertje Vier
11 Financiering	Meerstad
12 Leertraject	Groot Mijdrecht Noord

Twaalf columns

Gebiedsontwikkeling staat voor een dynamische maatschappelijke opgave en een andere manier van werken. Eventuele arrogantie van architecten, bestuurders, professioneel deskundigen, stedenbouwkundigen, volksvertegenwoordigers, ondernemers, projectontwikkelaars en investeerders maakt plaats voor co-productie met bewoners en gebruikers van gebieden. Inherent aan gebiedsontwikkeling is een groot aantal actoren met wezenlijk verschillende rollen. Met het oog op het brede palet van actoren zijn tijdens de voorbereiding van dit boek met de meest uiteenlopende personen gesprekken gevoerd over de inrichting van specifieke leefomgevingen of Nederland in algemene zin. Opvallend is de grote betrokkenheid bij de inrichting van de ruimte en de brede erkenning dat de inrichting van betekenis is voor het geluk van individuen en het omgaan met elkaar. Waar het wonen in wanhoop in afzichtelijke buitenwijken van Parijs toe kan leiden, hebben we pijnlijk kunnen zien en lezen in het najaar van 2005. Ter illustratie van de betrokkenheid bij ruimte zijn in elk van de twaalf verhalen citaten opgenomen. Ook zijn twaalf professioneel bij ruimte betrokken personen bereid gevonden op persoonlijke titel een column te schrijven. Zowel de

citaten als de columns illustreren dat gebiedsontwikkeling in eerste instantie een maatschappelijke opgave is en het domein is van ieder die zich daarbij betrokken voelt.

Het waarom van dit boek

Over ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn inmiddels tal van publicaties verschenen en het aantal congressen is niet meer bij te houden. In veel gevallen worden aspecten belicht, zoals burgerparticipatie, publiek-private samenwerking, grond-exploitatie en de realiteit binnen een of enkele projecten. Vraag honderd betrokkenen wat gebiedsontwikkeling is, en je krijgt honderd verschillende antwoorden. Voor een deel zal dat zo blijven omdat elke situatie weer anders is. Voor een ander deel is er wel degelijk focus mogelijk op wat gebiedsontwikkeling wel of juist niet is. Met dit boek beogen we deze focus scherper te krijgen en het karakteristieke van gebiedsontwikkeling boven water te krijgen. Dit hebben we gedaan door ons te verdiepen in de praktijk en beduidend minder in beleid of wetenschap. De verdieping in de praktijk heeft ons aanraders en afraders voor andere praktijken opgeleverd. Zo kan een beweging ontstaan die gebiedsontwikkeling tot een nieuwe werkwijze maakt, zonder dat sprake is van een strakke definitie of een uniforme gereedschapskist. De verdieping in de praktijk heeft ook signalen voor beleid en wetenschappelijk onderzoek opgeleverd, die in andere kaders kunnen worden opgepakt. Het boek richt zich op een keur van doelgroepen: bestuurders, volksvertegenwoordigers, burgers, marktpartijen, belangenorganisaties, projectleiders en indirect dus ook op beleidsmakers en wetenschappers.

Opzet van het boek

Na een voorwoord van de minister van VROM en de verantwoording in dit hoofdstuk, volgen zes andere hoofdstukken. Hoofdstuk 2 behandelt de geschiedenis van de ruimtelijke ordening vanaf het begin van de 20ste eeuw tot de vaststelling van de Nota Ruimte door de Eerste Kamer begin 2006. De geschiedenis maakt



duidelijk dat gebiedsontwikkeling niet uit de lucht komt vallen maar logisch voortvloeit uit ontwikkelingen in de afgelopen decennia. Zo komt het woord ‘ontwikkelingsplanologie’ al voor in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Hoofdstuk 3 beschrijft de twaalf thema’s, als zijnde de brillen waarmee de twaalf praktijkvoorbeelden zijn geanalyseerd en zijn beschreven. Hoofdstuk 4 bestaat uit de twaalf praktijkverhalen. Twaalf maal non-fictie over twaalf stukjes van Nederland met spelers in hoofdrollen en bijrollen. Twaalf maal een kijkje in de keuken van projectteams, bestuurders, politici, projectontwikkelaars en bewoners. Hoofdstuk 5 geeft

een analyse van de twaalf praktijkvoorbeelden vanuit het perspectief van de twaalf thema’s. Wat zeggen de verhalen over urgentie, commitment, volkvertegenwoordigers, et cetera? Hoofdstuk 6 geeft per thema een aantal handreikingen (aanraders en afraders) voor spelers binnen nieuwe praktijken van gebiedsontwikkeling. Inhoudelijk is het een compilatie van de hoofdstukken 3 en 5, met elementen uit hoofdstuk 4. Het gaat uitdrukkelijk om handreikingen en niet om een complete handleiding, want dat zou zich niet verhouden tot de uniciteit van ieder project. Hoofdstuk 7 geeft onze persoonlijke bespiegeling op het geheel.

Titel van het boek

Het kiezen van een titel die recht doet aan de inhoud van een boek is meestal niet eenvoudig. Ook in dit geval ging de keuze niet over één nacht ijs. Aanvankelijk hebben we gekozen voor ‘Labbekakkers en Zakkenvullers’. Hiermee wilden we uitdrukking geven aan vooroordelen van overheden over marktpartijen en andersom, waardoor de broodnodige samenwerking tussen beide in de kiem wordt gesmoord. Menig ambtenaar maar ook bestuurder ziet marktpartijen als immorele zakkenvullers, die over de rug van anderen en natuur en landschap geld willen verdienen. Menig ondernemer en medewerker van een bedrijf ziet vooral ambtenaren als labbekakkers, die alle tijd hebben en vooral zichzelf van de straat houden. Deze beelden van winstmaximalisatie versus werkminimalisatie blijken wijdverspreid en hardnekkig, zo leert de praktijk. Deze titel heeft heftige reacties opgeroepen en zo onbedoeld bijgedragen aan discussies ter voeding van de inhoud van dit boek. Zowel vertegenwoordigers van publieke als private partijen voelden zich verontwaardigd en vonden de negatieve connotatie van de titel niet passen bij onze gedrevenheid om juist een positief geluid te laten horen. Om uitdrukking te geven aan de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling om de ondernemende en toekomstgerichte geest van Nederland weer uit de fles te krijgen, hebben we gekozen voor *NederLandBovenWater*. Dit vanuit de overtuiging dat gebiedsontwikkeling kan helpen om het in statistieken duikelende Nederland weer boven water te tillen. Dit laatste in overdrachtelijke zin, zij het dat klimaatverandering in een groot aantal praktijkvoorbeelden op een of andere manier doorklinkt.

Praktijkboek

Dit boek is een co-productie van velen. Niet in de laatste plaats van betrokken bestuurders, die de durf hebben getoond hun project op onze snijtafel te leggen. Met teksten van projectleiders, brochures, krantenartikelen, de rapporten van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling en resultaten van werksessies zijn wij onafhankelijk te werk gegaan. We konden werken in de omstandigheid dat teksten niet eerst ter accordering moesten worden voorgelegd.

De inhoud van dit boek representeert dan ook niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van alle betrokken actoren noch van de besturen van Habiforum en Nirov noch van het Ministerie van VROM. We hebben gekozen voor een didactisch boek als middel om de binnen onze organisaties ontwikkelde kennis te ontsluiten voor anderen. Vanuit onze nauwe betrokkenheid bij de twaalf beschreven praktijken en de overige acht uit de Nota Ruimte voelden we er ons min of meer toe verplicht. Het boek is geschreven met de voeten in de klei en toont de worstelingen in de praktijk. We hebben getracht door te dringen tot in de haarvaten van projecten. Naast handreikingen voor andere praktijken, beogen we met dit boek ook een impuls te geven aan vernieuwend ruimtegebruik en vernieuwend bestuur.

Orde in chaos

We zijn geneigd het in praktijk brengen van gebiedsontwikkeling te vergelijken met het leren koken, waarbij de pannen al op het vuur staan tijdens het bedenken van recepten. Dit kookboek voor gebiedsontwikkeling bevat overzichten en beelden van ingrediënten, die in de ene situatie wel werken en in de andere situatie niet. Ook klinkt al iets van een recept door. In de praktijk is het aan de kok snel in te spelen op veranderingen en maatwerk te leveren. Anders dan in de huidige culinaire cultuur voldoet het opdienen van kant-en-klaar maaltijden per definitie niet aan de verwachtingen. Ook restaurants kunnen hooguit inspireren om zelf aan de slag te gaan. Gebiedsontwikkeling is hard werken, met toewijding en liefde. De voldoening van een gezamenlijk succes maakt de inspanningen meer dan waard.

Peter van Rooy

Ab van Luin

Emile Dil



Door met succes!

In 2005 is de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling in goede samenwerking met de provincies en met het Ministerie van VROM ingezet om een succes te maken van gebiedsontwikkeling. Het werk van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling zit erop en is afgesloten met een conferentie in het najaar van 2005. Een intensief jaar van werkbezoeken, expertmeetings, gesprekken met Colleges van Gedeputeerde Staten, gesprekken met rijksdirecteuren en met maatschappelijke organisaties zit erop. Tegelijkertijd heeft de minister mij, als voorzitter van de commissie, gevraagd beschikbaar te blijven om activiteiten te ondernemen die ertoe bijdragen dat gebiedsontwikkeling in de praktijk nog verder wordt verstrekt. De vraag is dus verder te willen gaan met het geven van positieve impulsen en onorthodoxe interventies.

Hoogtepunten van effectiviteit het afgelopen jaar waren de diners bij de afronding van de werkbezoeken. Deze diners ontstonden meestal spontaan, met de sleutelfiguren. Steevast ging het over het 'mensenwerk'. Ik kan er lang, maar ook kort over zijn; het inzetten van bestuurlijke moed, persoonlijke inzet en een duidelijke wil om zaken verder te krijgen en daar ook naar te handelen, is een conditie sine qua non! Gebiedsontwikkeling is geen vak voor bange mensen. Gebiedsontwikkeling begint met het waarachtig voelen en ervaren van sociaal maatschappelijke urgentie en daar oprecht iets aan willen doen. Daarom en daarvoor zet je je in en al het andere komt later wel.

Mooi was de uitspraak, die een van de gedeputeerden tijdens een werkbezoek deed: winnaars hebben een plan, verliezers een excuus. En zo is het; je verschuilen achter ontbrekend instrumentarium zal je niet verder helpen en werkt stagnerend op het bereiken van resultaat.

Ieder project heeft een boegbeeld nodig om aan te 'trekken' en te 'sleuren'. Het is van belang over de eigen schaduw heen te springen en dit boegbeeld te zijn of te worden. Maar je kunt jezelf ook bekennen dat je dat niet bent en ook niet kunt worden. Ga dan op zoek naar een ander en zoek een rol die je beter past. Het hebben en geven van vertrouwen is niet alleen voor bestuurlijke partijen relevant. Ook marktpartijen zullen en moeten hier in delen. Als het om gebiedsontwikkeling gaat valt er tussen publieke en private partijen nog een wereld aan vertrouwen te winnen.

Bang zijn kwam ook vaak boven als het ging om risico's kunnen nemen en willen dragen. In dit verband waren er voorbeelden genoeg waaruit blijkt dat niet iedereen hetzelfde risico kan en moet nemen. Daar kunnen verschillen in optreden, als men ook beseft dat het delen in het eventuele profijt daarmee evenredig is. Soms leek het wel of partijen zich te gemakkelijk neerleggen bij de bestaande kaders, of liever: zich er achter verschuilen. 'Het mag niet van ...' is een geliefde optie om eigen handelen uit en af te stellen, of te legitimeren. Bedenk dat in de praktijk al veel, met goede argumenten,

gerealiseerd is buiten bestaande kaders.

De eenmaal ingenomen bestuurlijke en maatschappelijke posities zijn ook dikwijls heilige huisjes. Het opnieuw formuleren van rollen en petten kan zeer verfrissend werken, hebben wij uit eigen waarneming mogen zien. Ook hiervoor is lef, energie en handelend vermogen op bestuurlijk niveau nodig, zowel buiten als binnen de eigen organisatie(s).

Al deze waarnemingen en constateringingen zijn onderwerp van gesprek geweest. Gesprekken soms indringend en persoonlijk, maar altijd geplaats in het perspectief van de urgentie. Het werkelijk inzetten van creatief en oplossend vermogen is het waar het uiteindelijk in alle gesprekken om ging. In de toekomst ook wel om zal blijven gaan, als het om werkelijk verder brengen van urgente problemen gaat. Alle goede en geslaagde voorbeelden die we hebben gezien, of die je elders kunt aanschouwen, hebben allemaal te maken met die ene, belangrijke succesfactor: succesvol, respectvol, integer en creatief bestuurlijk handelen.

Als iedereen die het aangaat deze succesrol op zich wil nemen, dan geldt er voor alle (terechte) ijdeltuiten onder ons: NO GUTS NO GLORY!

Riek Bakker

Voorzitter van de voormalige Adviescommissie Gebiedsontwikkeling



Gebiedsontwikkeling moet

Gebiedsontwikkeling is niet nieuw. Waarop zou anders de rijke traditie van onze ruimtelijke ordening stoelen? Wel nieuw is de wijze waarop wij vorm geven aan gebiedsontwikkeling. Geen 'blauwdrukken' meer in vuistdikke 'papieren plannen', maar samenhangende gebiedsprojecten die in intensieve samenspraak worden voorbereid en uitgevoerd. Over cultuuromslag gesproken!

Die cultuuromslag is op de provinciehuisen misschien wel het meest merkbaar. Het is nog niet zo lang geleden dat de belangrijkste opgave van een gedeputeerde voor ruimtelijke ordening er uit bestond om een streekplan op te stellen. En met een beetje geluk lukte dat in één bestuursperiode. De uitvoering kwam dan na de verkiezingen op het bordje van vaak een nieuwe gedeputeerde met nieuwe ideeën, die al gauw aanleiding vormden voor het opstellen van weer een nieuwe papieren streekplan. De huidige werkwijze is heel anders. Provincies zijn actief als publieke ontwikkelaar. Ze nemen initiatief, dragen risico's, slaan onorthodoxe wegen in en gaan creatief om met geld, regels en instrumenten. Provincies gaan coalities aan met andere partijen en staan open voor kennis en creativiteit van andere overheden, private partijen en maatschappelijke actoren. En bovenal: het werkt! De provincies komen overal los van hun traditionele rol. Zij richten zich niet langer op behouden, beperken, tegengaan en controleren, maar eerst en vooral op ontwikkelen, ruim-

te bieden, toestaan en initiatief nemen. Het is de onontkoombare weg voor het regionale bestuur in de 21e eeuw.

Provincies werken al jaren aan deze nieuwe rol, zelfs al voordat de ontwikkelingsplanologie (in 1998 door de WRR) werd uitgevonden en al lang voordat het instrumentarium van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in zicht was. In de afgelopen jaren is het provinciale initiatief op dit terrein flink toegenomen. De voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling die in het afgelopen jaar zijn bezocht door de Commissie Bakker laten dit zien. Creatief partijen bij elkaar brengen om een gebied nieuw leven in te blazen zoals in de Blauwe Stad in Oost-Groningen of in de Wieringermeer, initiatieven oppakken en verder brengen zoals op de Utrechtse Heuvelrug of bij de tuinbouwontwikkeling rond Venlo en complexe knelpunten creatief oplossen, zoals in het gebied van de IJsseldelta.

Natuurlijk, de provincies moeten veel leren en hebben nog een weg te gaan. Maar belangrijk is dat ze zich daarvan bewust zijn en in de slag gaan om van elkaar en met elkaar te leren. Onlangs is dat vastgelegd in ons programma Professionalisering Gebiedsontwikkeling. In dat programma willen we bijdragen aan de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Bakker, bundelen we waar nodig onze krachten en organiseren we de overdracht van kennis en vaardigheden. Samenwerking is daarbij een belangrijk parool. Want gebiedsontwikkeling

is de verantwoordelijkheid van vele partijen en samen moeten die partijen werk maken van een goede inrichting van de processen voor gebiedsontwikkeling. Niet elkaar beconcurreren, maar juist over schotten en grenzen heen kijken en elkaar ondersteunen en versterken.

Gebiedsontwikkeling is geen hype, die snel zal verdwijnen. Het is een effectieve werkwijze voor het realiseren van relevante maatschappelijke opgaven. Een onontkoombare werkwijze ook voor provinciale besturen. Geen luxe, maar een harde noodzaak.

Gerard Beukema

Algemeen directeur Interprovinciaal Overleg

2 Geschiedenis

KENSCHETS VAN NIEUWE PRAKTIJKEN

In de ruimtelijke planvorming treden ingrijpende veranderingen op. Veel professionals uit de praktijk hebben het gevoel dat een lange periode in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening ten einde is gekomen en dat er iets nieuws is begonnen. Wat de strekking en de potenties van het nieuwe zijn, is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Het is een beweeglijk geheel van nieuwe principes, ideeën, waarden, vragen, concepten, rolverdelingen, presentatievormen, financieringsconstructies – kortom, nieuwe praktijken. Het is nog zo vers, veelvormig en dynamisch dat het even zoeken was naar een treffende naam. In de afgelopen jaren was de polemische term *ontwikkelingsplanologie* gangbaar, waarmee de nieuwe praktijken vooral werden afgezet tegen de ongewenst geachte toelatingsplanologie. Inmiddels heeft voortschrijdend inzicht geleid tot een andere analytische invalshoek en een andere naam, *gebiedsontwikkeling*. Dat is ook de naam die in dit boek wordt gehanteerd.

Duidelijk is dat het niet om één grote eenduidige verandering gaat, maar om een complex van meerdere ontwikkelingen. Ze zijn ongelijksoortig, hebben uiteenlopende oorzaken, ze zijn niet op hetzelfde moment begonnen en ze gaan niet noodzakelijkerwijs in dezelfde richting. Elk afzonderlijk zijn ze niet noodzakelijkerwijs nieuw. Hun combinatie levert wél iets nieuws op. Dat is kenmerkend voor het langzame vak van de ruimtelijke ordening: wie de actualiteit bekijkt met de geschiedenis in gedachten, ziet zowel sterke verschillen als opmerkelijke overeenkomsten. De vragen en antwoorden van nu zijn nooit helemaal gelijk aan die van vroeger, maar ook nooit totaal anders; door alle evoluties en breuken heen kent de ruimtelijke ordening opmerkelijke constanten en lange golfbewegingen. Zoals Hans van der Cammen en Len de Klerk in hun standaardwerk schrijven: 'Eender en anders (...) is karakteristiek voor de voortgang van de ruimtelijke ordening.' Om de nieuwe praktijken te begrijpen en er effectief aan deel te nemen, is het verhelderend om de praktijk zelf nauwgezet te bestuderen. Dat gebeurt elders in dit boek.

In dit hoofdstuk hanteren we niet de loep maar de groothoeklens. Met als doel de veranderende praktijk van ruimtelijke ontwik-

keling beter te begrijpen door haar in een brede context te plaatsen. De praktijk van een afzonderlijk project is immers geen gesloten systeem maar staat onder invloed van sterke externe krachten die zich vaak over een lange termijn uitstrekken. Kennis van deze omgevingsfactoren én van de nog altijd actuele vakgeschiedenis maakt het mogelijk om het heden in perspectief te plaatsen. Het historisch perspectief beslaat vooral de laatste vijftig à zestig jaar, met enkele uitstapjes naar eerdere perioden. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de *veranderende opgaven* en de *veranderende werkverhoudingen* van de ruimtelijke planvorming aan de orde, waarna we het saldo opmaken en een *veranderend brandpunt* constateren.

Van de gebruikte literatuur moeten twee titels vooraf met name worden genoemd. Ten eerste het rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1998, als een invloedrijke, vroege signalering van de ontwikkelingen die we hier beschouwen. De WRR stelde hierin een afscheid voor van het generieke, landsdekkende beleid, ten gunste van een specifieke, gebiedsgerichte aanpak. Ook introduceerde de WRR het begrip 'meekoppelend belang' voor een sectoraal belang dat de doelen van de ruimtelijke inrichting ondersteunt. Ten tweede is in dit hoofdstuk ruim geput uit 'Een plan dat werkt' van Maarten Hajer c.s. uit 2006.

VERANDERENDE OPGAVEN

De Nederlandse ruimtelijke ordening kende in de twintigste eeuw een aantal vaste, vertrouwde opgaven. Het algemene doel werd door het toenmalige kabinet in 1966 aldus verwoord: 'Het doel van de ruimtelijke ordening is de bevordering van een ruimtelijke ontwikkeling, die het welzijn van de samenleving – welvaart daaronder begrepen – zo goed mogelijk dient.' Dit viel uiteen in talloze concrete opgaven waarvan de meeste kunnen worden gerangschikt in de vier bekende categorieën werken, wonen, verkeer en recreatie, aangevuld met nog twee terugkerende opgaven: de geleiding van stad en land en de waterstaatkundige ordening van het delta-



gebied. Deze categorieën zijn op hoofdlijnen nog altijd herkenbaar, maar hun inhoud is de laatste jaren sterk veranderd. Dat gebeurt onder invloed van trends en ontwikkelingen op macroniveau, die doorwerken tot in de concrete praktijk van gebiedsontwikkeling. We laten ze kort de revue passeren en plaatsen de actuele opgaven in historisch perspectief.

Werken

Ruimtelijk beleid staat mede in dienst van de economie. In het verleden diende het onder meer de wederopbouw, de industrialisering en de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Vergeleken met die perioden is het in de tegenwoordige netwerkeconomie veel moeilijker om uit de economische opgaven een eenduidig ruimtelijk recept af te leiden. De economie is verregaand gemonialiseerd. Ze is minder plaatsgebonden dan voorheen (*footloose*). Veel van de vroegere industrie is naar het buitenland verhuisd, waarbij soms het hoofdkantoor, het logistieke centrum en R&D-afdelingen (nog) wél in Nederland bleven. Deze wereldwijde verplaatsbaarheid van economische activiteiten treedt ook op in de kennis- en kapitaalsintensieve teelten in de land- en tuinbouw en in de dienstensector. Een voorbeeld: Schiphol moet als internationale transitvluchthaven in de toekomst niet alleen concurreren met Frankfurt, Londen en Malpensa maar ook met Dubai.

Door de afgenomen honkvastheid van de economie is er minder houvast voor ruimtelijk-economisch beleid. Economische activiteit kan niet eenvoudig met ruimtelijke middelen worden geworven of gebonden. Dat moet vaker langs de indirecte weg van de verleiding, met als sleutelbegrippen het verbeteren van vestigingsvoorwaarden en het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Hoe dat het beste kan, is onderwerp van veel visies en plannen, vooral op het schaalniveau van stad of regio. Sinds 1990 zijn tal van potentiële succesformules beproefd, met als recente voorbeelden *city branding* en de creatieve stad. Een probleem is dat ze vaak door meer binnen- en buitenlandse steden en regio's tegelijk worden ontdekt en nagestreefd, waardoor de spoeling dun wordt en het onderscheidend vermogen afneemt. Het is in concrete gebiedsprojecten dan ook de kunst om een eigen en duurzame ruimtelijk-economische succesformule te vinden.

Ook de agrarische productie is gemonialiseerd en *footloose* geworden. De landbouw was lange tijd een belangrijk meekoppelend belang voor ruimtelijk beleid. De tegendruk van een agrarisch gedomineerd landelijk gebied stimuleerde tot zuinig en efficiënt stedelijk grondgebruik. Inmiddels heeft de Nederlandse landbouw veel van haar kracht verloren. Ook binnen de sector zijn de verhoudingen gekanteld: de intensieve tuinbouw heeft een hoog rendement op een klein oppervlakte, terwijl de meeste akkerbouwteelten op zeer veel grond in economische zin nauwelijks iets opleveren. De VROM-raad concludeert daarom in het advies Meerwerk (2004): 'De landbouw als economische activiteit maakt zich los van de landbouw als ruimtelijke activiteit.' Herstel is mogelijk maar op korte termijn allerm minst zeker. De perspectieven verschillen sterk per sector, gebiedstype en landsdeel en de strategieën variëren van schaalvergroting en kennisintensivering tot diversificatie en brede plattelandsontwikkeling.

De – al dan niet tijdelijke – economische marginalisering van de landbouw heeft het krachtenveld van de ruimtelijke ordening scheefgetrokken. Planners, bestuurders en belangenbehartigers fantaseerden in de afgelopen jaren over grote lappen onrendabel

boerenland, die ze alvast voor andere functies konden bestemmen. Dat wordt weerspiegeld in plannen waarin boerenland verandert in suburbane woongebieden, bedrijventerreinen, water en natuur. Op gebiedsniveau is, zeker in zwakkere regio's, de bouw zélf een economische factor van belang. Nieuw beleid (Reconstructie, ILG) richt zich vaak op een vorm van brede plattelandontwikkeling, al komt in de praktijk nog altijd een groot deel bij de agrarische sector terecht. De economische opgaven hebben tevens een culturele dimensie. Steden en regio's ontleen niet alleen welvaart en werkgelegenheid aan de dominante bedrijfstakken, maar ook in sterke mate aan hun identiteit. Eindhoven was de stad van Philips en DAF, in Twente heerste de textiel, Oost-Groningen was de 'graanrepubliek'. Deze en andere steden, dorpen en streken zoeken niet alleen nieuwe economische dragers. Ook de herformulering van hun identiteit is in veel gebiedsplannen aan de orde.

Wonen

De rijksoverheid heeft lange tijd met haar volkshuisvestingsbeleid grote invloed gehad op de wijze waarop steden en dorpen groeiden. In haar verstedelijkingsvisie zocht ze naar een evenwicht tussen spreiding en bundeling. De woningbouwsubsidies die hierbij een harder sturingsmiddel waren dan planologische regels of verboden, zijn in de jaren negentig afgeschaft. Het wonen is nu minder een *merit good* waarin collectief geld en aandacht wordt gestoken en meer een marktwaar. Dat heeft gevolgen voor de woningmarkt, maar ook voor de ruimtelijke ordening als geheel, die nu immers een sterk meekoppelend belang moet missen. Een van overheidswege minder strak gekanaliseerde verstedelijking is geneigd meer de vraag naar het groene wonen en daaraan gerelateerd het losse spreidingspatroon van de markt te volgen. Dat leidt tot andere locatietypen en woonmilieus dan voorheen en in doorsnee ook tot lagere dichtheden. Gestimuleerd door veranderingen in de landbouw lijkt zich een bescheiden Nederlandse vorm van landelijk wonen af te tekenen. Na het verzwakken van de industrie, de landbouw en de dienstensector wordt het wonen, zoals gezegd, meer en meer aangesproken als economische trekker in zorgelijke regio's. Met behulp

van innovatieve vereveningsconstructies op plan- of gebiedsniveau wordt ernaar gestreefd uit de woningbouw ook andere doelen (natuur, landschap, bos, water) te realiseren, het zogeheten rood-voor-groen principe. De mogelijkheden en beperkingen hiervan zijn volop onderwerp van onderzoek en praktijkexperiment.

Verkeer

De tegenwoordige mobiliteitsopgaven zijn goed beschouwd al veertig jaar bekend. De Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening gaf in 1966 een kraakheldere prognose. De nota verwachtte dat er in het jaar 2000 zes à zeven miljoen auto's zouden zijn: 'Bij het ontwerpen van een toekomstvisie moet Nederland dan ook gezien worden als een volledig gemotoriseerd land.' Om het land hierop ruimtelijk voor te bereiden was een 'drastische aanpassing en uitbreiding van de beschikbare verkeersruimte' noodzakelijk. Allerlei nu vertrouwde kwesties – files en hun economische schade, parkeren, verkeersveiligheid, milieuhinder, het veranderende belang van openbaar vervoer in een autoland, de nieuwe betekenis van historische binnensteden, het behoud van de schoonheid van stad en land – werden in de nota reeds voorzien. Dat geldt eveneens voor de ingrijpende invloed van massale automobiliteit op het stedelijke patroon: 'Hoe meer (...) de motorisering zich doorzet, des te vrijer wordt het spreidingspatroon.' De regering juichte de massamotorisering toe als 'een belangrijk sociaal en economisch gegeven, maar bovenal een verrijking van het menselijk bestaan'. Tegelijkertijd probeerde de regering de nadelige effecten ervan te neutraliseren of in de minst schadelijke banen te leiden. Niet alleen met milieueisen en prijsmaatregelen, maar ook met verstedelijkingsconcepten als 'gebundelde deconcentratie' en de 'compacte stad'. Die zijn te begrijpen als pogingen om de stad op de auto af te stemmen en toch een zekere stedelijke dichtheid te bewaren. De Tweede Nota bepleitte reeds een integrale benadering van ruimtelijke ordening en verkeersplanning: 'In wezen is het één niet mogelijk zonder het ander.'

Wat toen een toekomstbeeld was, is nu realiteit. Een inwoner van Nederland boven 12 jaar legt dagelijks gemiddeld 35 km af,

niet alleen tussen buitenwijk en binnenstad maar steeds meer in 'kriskraspatronen'. Het dagelijks leven heeft dus voor miljoenen mensen een vanzelfsprekende bovenlokale dimensie gekregen. Voor de auto staat een omvangrijke infrastructuur ter beschikking, maar toch is het niet gelukt om de keerzijden van de automobility vóór te blijven, zoals het toenmalige kabinet hoopte te doen. De lijst van op te lossen vraagstukken is veertig jaar na 1966 nog altijd actueel.

Dat geldt ook voor het openbaar vervoer. Wie automobility toejuicht, moet accepteren dat het openbaar vervoer aan belang verliest en 'steeds meer in een complementaire positie komt te verkeren', zoals de Tweede Nota schreef. Anderzijds kent het openbaar vervoer een gunstig 'ruimterendement': 'Nu er zulk een toenemende vraag is naar verkeersruimte, is een doelmatig gebruik van deze ruimte meer dan ooit noodzakelijk.' Dat is in een notendop het dilemma dat het beleid sindsdien heeft gekenschetst: moet het openbaar vervoer een volwaardig alternatief voor de auto bieden (bijvoorbeeld door de planning van woonlocaties en werklocaties (ABC-beleid) aan infrastructuur te koppelen), of heeft het een vooral aanvullende functie? De puzzel van de mobiliteit spitst zich toe op het regionale – of 'stadsgewestelijke' – schaalniveau. Nu de rijksoverheid minder strenge bundelingsdoelen hanteert, worden besluiten over gewenste verstedelijkingsstrategieën, dichtheden en bereikbaarheid per auto en openbaar vervoer meer en meer op gebiedsniveau genomen. Vaak blijkt de keuze te vallen op 'dunnere', suburbane bebouwingsvormen die primair zijn geënt op automobility. Daadwerkelijke integratie van ruimtelijke en infrastructurele planvorming en uitvoering – waaraan het in het verleden vaak ontbrak, bijvoorbeeld in VINEX-wijken – is ook nu op gebiedsniveau onontbeerlijk.

Recreatie, natuur, landschap

Tot en met de jaren zeventig voerde de rijksoverheid een welbewust recreatiebeleid. De combinatie van 'cultuur, recreatie en maatschappelijk werk' in het toenmalige ministerie van CRM illustreert welk belang hieraan werd gehecht. Tegenwoordig gelden toe-

risme en recreatie primair als economische sectoren. Toerisme is mondiaal gezien een grotere bedrijfstak dan wapens of olie en ook in Nederland groeit het belang nog steeds. Dit maakt het zinvol om nieuwe ruimtelijk-toeristische concepten te ontwikkelen. Het Nederlandse landschap is aantrekkelijk voor toerist en recreant en daarmee lucratief, maar hoe profiteren we van de gouden eieren zonder de kip te slachten? De kip laten leven betekent hier: de ruimtelijke kwaliteit van een gebied herkennen, beschermen en vergroten, met recreatie en toerisme als bondgenoot of meekoppeland belang.

Veranderingen in de landbouw versterken de verschuiving naar andere economische activiteiten in het landelijk gebied, die een veelal stedelijk en recreatief karakter hebben (tweede woningen, 'drenthieren', kamperen bij de boer, beautyfarms, paardenhouderij). Ook bij waterplannen is de recreatie een belangrijke drager (waterbergsport). Delen van het landelijk gebied veranderen van een productielandschap voor de boer in een consumptielandschap voor de burger. De oude stadlandcontrasten die in economisch opzicht zijn vervaagd, worden overigens als beeld juist gekoesterd. In alle gevallen lijkt het landelijk gebied momenteel meer van belang voor de binnenlandse dan voor de internationale toeristische markt.

De ruimtelijke ordening heeft vanouds een bijzondere taak in het beschermen van collectieve waarden zoals openbare ruimte, cultuurhistorie, natuur en milieu, die anders in het vrije spel der maatschappelijke krachten in het gedrang zouden komen. Ook hier is het zwaartepunt verschoven. Enerzijds omlaag, van het rijk (financiering uit de algemene middelen) naar provincies en gemeenten (financiering uit verevening binnen een plan). En anderzijds omhoog, van het rijk naar de Europese Unie die met haar milieuriichtlijnen (Habitat, Vogel, Water, Lucht, Bodem, Malta) een ongekend harde bescherming biedt aan deze vroeger zo 'zachte' waarden. Terwijl de bestaansreden van de EU-kwaliteitsnormen weinig discussie oproept, kost het Nederland veel moeite er in de praktijk mee om te gaan.

Stad en land

Planologen hebben zich door de jaren heen steeds afgevraagd wat de beste verhouding is tussen stad en land, oftewel tussen ‘rood’ en ‘groen’. Het stedelijk oppervlakte groeit al meer dan een eeuw en de ruimtelijke ordening had als taak dit verstedelijkingsproces mogelijk te maken én in goede banen te leiden. De gewenste stedelijke groei was een beheerste groei, niet te explosief en niet op de verkeerde plaatsen. Daar waren zowel ‘rode’ als ‘groene’ motieven voor: concentratie van investeringen in relatief compacte stedelijke gebieden houdt voorzieningen betaalbaar en bereikbaar en tegelijkertijd blijft er een aanzienlijk landelijk gebied over ten behoeve van de landbouw. Zoals de WRR in het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek schreef: ‘Steeds was het erom te doen de maatschappelijk gevraagde bebouwing zoveel mogelijk te concentreren en zo de open ruimte te waarborgen.’ Voor deze beheerste verstedelijking zijn in de loop der tijd concepten ontwikkeld als ‘gebundelde deconcentratie’ en de ‘compacte stad’. Ze werden in de praktijk gebracht met een welgekozen aanwijzing van woon- en werklocaties en gerichte investeringen in woningbouw, infrastructuur en economische structuur, en zo nodig met een restrictief beleid van regels en verboden. Bij het leggen en handhaven van de gewenste grens tussen stad en land had de ruimtelijke ordening een bondgenoot in de landbouw, die met zijn economisch belang ook tegenwicht gaf aan de verstedelijking.

Het evenwicht tussen rood en groen is echter allang niet meer stabiel. De stedelijke druk is gestaag toegenomen, de agrarische sector is verzwakt en de toegenomen mobiliteit heeft de harde grens poreus gemaakt. Om de grens te handhaven en sluipende (sub)urbanisatie van het landelijk gebied tegen te gaan, was een steeds actiever ruimtelijk beleid vereist, bijvoorbeeld door het aanwijzen van ‘bufferzones’ en het stellen van strengere restrictieve regels. Het hielp, maar het was niet waterdicht, zo constateerde de parlementaire werkgroep die in Notie van ruimte (1999) ter voorbereiding van de Vijfde Nota het bestaande beleid evalueerde: ‘Het restrictieve beleid is niet opgewassen gebleken tegen een situatie met een sterke stedelijke dynamiek en een verzwakte agrarische tegenkracht. Het

krachtenveld van stad en land is verstoord.’ Na deze constatering kon het twee kanten op: strengere en effectievere regels of de acceptatie van dit diffusere stadlandpatroon. Het eerste werd in de Vijfde Nota voorgesteld met de ‘rode contour’ als instrument, maar in de Nota Ruimte is de nadruk op de tweede optie komen te liggen. Dat maakt het concept ‘stadslandschap’, vanaf 1995 ontwikkeld door het ministerie van LNV in de Visie Stadslandschappen, extra relevant: ‘een aanpak voor beleid en planning die de ontwikkelingen in stedelijk en landelijk gebied in een samenhangend kader plaatst en de opgaven voor stad en land op een geïntegreerde manier wil analyseren en oplossen’. Het tussengebied van stad en land wordt als een gegeven aanvaard en als ontwerpogave gedefinieerd, met als ingrediënten onder meer nieuwe landgoederen, nieuwe buitenplaatsen, stadslandbouw, particuliere bosaanleg, en betere verbindingen tussen de groenstructuren binnen en buiten de stad. Veel van de huidige plannen voor gebiedsontwikkeling bouwen hierop voort, waarbij rood en groen vaak met blauw (water) worden aangevuld. De context van deze opgaven is niet langer een scherp begrensde configuratie van ‘stad en ommeland’, maar het geschakeerde stadslandschap. Bij ieder project is een kwaliteitsvraag aan de orde: hoe draagt dit project aan een kwalitatief hoogwaardig stadslandschap en hoe ontlopen we de nadelige effecten die we voorheen vreesden, zoals voorzieningenverdunding en landschapsverrommeling?

Water

Tenslotte is er een nieuw ruimtelijk vraagstuk dat eigenlijk oeroud is: de wateropgave. Waterbeheer is lang beschouwd als een volstrekt vanzelfsprekende activiteit die stilzwijgend vooraf ging en dienstbaar was aan de ruimtelijke ordening. Inmiddels is hij opnieuw erkend als een keihard overlevingsvraagstuk in het hart van de ruimtelijke problematiek. Nederland moet ‘klimaatveranderingsbestendig’ worden gemaakt. Daartoe is een reeks ingrepen noodzakelijk die zich over tientallen jaren zal uitstrekken en vele miljarden zal kosten en waarvan tot nu toe slechts een voorproefje (zoals waterbergingsplannen) in de buurt van uitvoering is. Het is een opgave die alle schaalniveaus van mondiaal tot lokaal bestrijkt



en die in feite een herdefiniëring vereist van onze ‘lage landen bij de zee’. Er moet niet alleen een volhoudbaar ruimtelijk antwoord komen op klimaatverandering, deze ruimtevreterende taak moet ook worden gecombineerd en geïntegreerd met andere grote vraagstukken zoals de voortgaande verstedelijking en wellicht de hernieuwde noodzaak om de vruchtbare gronden van het laagland voor landbouw te benutten (strategische zelfvoorziening). Volgens de auteurs van ‘Een plan dat werkt’ is een ‘deltaplanologie’ nodig die over een zeer lange periode richting geeft aan de meest uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op inrichting en gebruik van de ruimte. ‘Het klimaatveranderingsbestendig maken van ons land is een collectief megaproject, of meer nog een familie van duizend projecten uitgesmeerd over vele decennia.’

VERANDERENDE VERHOUDINGEN

Niet alleen de opgaven zijn veranderd, maar ook de wijze waarop zij worden aangepakt. Het vroegere systeem van de ruimtelijke ordening onder overheidsleiding is voor een groot deel verdwenen. De relatieve eenvoud daarvan is vervangen door meervoudigheid en veranderlijkheid, met meer (publieke, private en particuliere) betrokkenen en minder vaste onderlinge relaties. In politiek opzicht heeft het Rijnlands model geleidelijk plaats gemaakt voor het

Angelsaksisch model en is de trend ingezet van unicentrisch ‘government’ naar pluricentrisch ‘governance’.

Van Rijnlands naar Angelsaksisch

De ruimtelijke planvorming in Nederland is net als andere sectoren al enige tijd bezig met een fundamentele overgang van het ‘Rijnlandse’ naar het ‘Angelsaksische’ sturingsmodel. Varianten van het Angelsaksische model zijn, behalve in de Verenigde Staten, ook herkenbaar in Groot-Brittannië, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en in tal van Europese landen die eenzelfde ontwikkeling doormaken als Nederland. De Nederlandse welvaartsstaat was lange tijd gebaseerd op het Rijnlandse model. Dat bestaat uit een ruime collectieve zorg voor zwakkeren en middengroepen, veel aandacht en geld voor publieke voorzieningen zoals openbare ruimte en openbaar vervoer, en veel overleg gericht op het bereiken van consensus. Na een reeks grote stelselherzieningen (belastingen, sociale zekerheid, arbeidsrecht, zorg, nutsbedrijven) zijn de Rijnlandse maatschappelijke arrangementen inmiddels sterk versoberd, met privatisering, liberalisering, deregulering, decentralisatie en zelfredzaamheid als sleutelwoorden. Ook de Nederlandse samenleving is Angelsaksischer geworden, competitiever en met een lager niveau van publieke voorzieningen. Gemiddeld is de burger hoogopgeleid en wil eigen initiatieven kunnen nemen. De overheid stoot taken af naar de markt, en voor zover ze taken zelf behoudt, probeert ze ook die meer marktconform uit te voeren. Of de doelen worden gerealiseerd hangt meer dan voorheen af van privaats en particulier initiatief.

De Angelsaksische tendens is ook te herkennen in de verzelfstandigde volkshuisvesting, het geprivatiseerde openbaar vervoer, PPS-constructies in de stedenbouw, convenanten in het milieubeheer, de verminderde protectie van de landbouw, de recente discussies over subsidiariteit, de selectiviteit van het overheidsoptreden en toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Hiermee dringt de Angelsaksische benadering door in het domein van de ruimtelijke ordening. Dat maakt het noodzakelijk om nader met dit model kennis te maken. Kenmerkend voor het Angelsaksische plannings-

model is dat het burgers en bedrijven een grote mate van vrijheid biedt met betrekkelijk weinig regels, maar áls er regels en verboden gelden dan zijn die ook keihard. Zowel de vrijheid als de strenge regels zijn in het recente beleid te herkennen. De Nota Ruimte benadrukt de toegenomen vrijheid en dankzij het stelsel van de Europese Kaderrichtlijnen doet een nieuw type ‘zero tolerance’-regels zijn intrede. In het Angelsaksische model valt weinig te sjoemelen, zoals dat in het oude poldermodel wél kon, en dus dwingen de EU-richtlijnen tot nieuwe kennisontwikkeling en nieuwe praktijken. In de dagelijkse planningspraktijk zijn brokstukken Rijnland en flarden Angelsaksen door elkaar te herkennen. In deze situatie bestaat er veel speelruimte met weinig heldere regels. Dat biedt ruimte om te pionieren maar draagt ook het risico in zich van onherstelbare ruimtelijke ongelukken. De zwaarste verantwoordelijkheid voor de toekomstige ruimtelijke kwaliteit ligt op het gebiedsniveau en daar moeten alle betrokkenen dan ook positie kiezen: de nieuwe vrijheid roept om gedurfde plannen, terwijl vanuit het *no regret*-principe wellicht juist een terughoudende praktijk raadzaam is.

Van government naar governance

De leidende rol van de rijksoverheid spreekt niet langer vanzelf. De vaste hiërarchie van overheidsmacht en overheidsgeld is vervangen door diffusere, netwerkachtige verhoudingen, waarin het niet meteen duidelijk is wie wanneer hoeveel gewicht in welke schaal legt. Bestuurskundigen spreken over een verschuiving van *government* naar *governance*, om precies te zijn: naar *network governance* (een goede Nederlandse vertaling is helaas niet voorhanden), waarbinnen sprake is van vele overheden in plaats van ‘de overheid’. Gebleven is het besef dat niemand in z’n eentje de ruimtelijke toekomst kan bepalen. In de woorden van de Nota Ruimte: ‘Samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven is nodig om problemen effectief aan te pakken en kansen te benutten.’ Zoals Nederland een gemengde economie kent in plaats van absolute staatscontrole of absolute markttucht, zo heeft en houdt het een gemengde ruimtelijke ontwikkeling. Maar de mengverhouding is gewijzigd en ze blijft ook voortdurend in bewe-

ging. Lange tijd domineerde het vertrouwen in publieke maakbaarheid. Toen dit vanaf de jaren tachtig in diskrediet raakte werd er veel verwacht van private maakbaarheid. Inmiddels is het geloof in maakbaarheid verdwenen en ligt het accent op publiek-privaat-particuliere co-productie. Want ook de positie van de burger is sterk veranderd. Vroeger maakte hij deel uit van het redelijk stabiele georganiseerde verband van de ‘zuilen’ met hun eigen politieke partijen; nu laat hij op uiteenlopende manieren van zich horen, individueel, via oude en nieuwe maatschappelijke organisaties of ad hoc, en in zijn politieke keuzen is hij aanzienlijk gaan zweven. Als de burger zich over grote ruimtelijke plannen uitspreekt, articuleert hij niet alleen wat hij wil, maar ook wat hij níet wil.

De verschuiving naar *governance* schept ruimte voor nieuwe, verrassende combinaties en dito werkwijzen. Hoe de kansen en uitdagingen in de praktijk worden aangepakt, is elders in dit boek te vinden. Er zijn ook nadelen. De leidende rol van de overheid bood houvast, het was duidelijk hoe de procedures verliepen en er was een relatief begrijpelijk systeem van *checks and balances*. Als het misliep wist je op wie je kon schelden: op de overheid. Nu is dat minder duidelijk. Vaste procedures maken plaats voor nieuwe procesvormen, die per geval kunnen wisselen. Naarmate andere partijen dan de overheid een zwaardere rol spelen, dragen ook zij een zwaardere verantwoordelijkheid voor succesvolle én falende planning. De grotere complexiteit en veranderlijkheid stelt hoge eisen aan alle betrokkenen. Wie niet kan omgaan met complexiteit, heeft het in deze nieuwe verhoudingen moeilijk om zich te oriënteren.

Van publiek naar privaat

In het stelsel van *network governance* spelen private partijen (beleggers, projectontwikkelaars, bouwers) een belangrijkere rol dan voorheen. Dit is congruent met twintig jaar overheidsbeleid onder het motto: ‘Minder overheid, meer markt.’ De trend wordt nog versterkt doordat ook de non-profit organisaties van het vroegere middenveld, zoals woningbouwcorporaties en bouwfondsen, meer marktconform zijn gaan opereren. Hetzelfde geldt voor

gemeenten, die publieke organen blijven maar in hun taakuitoefening steeds bedrijfsmatiger werken. Het Angelsaksische model biedt marktpartijen en burgers meer vrijheden en meer recht van initiatief, zorgt voor een grotere verscheidenheid van plannen, en maakt het mogelijk om snel het ritme van de markt te volgen. Plannen kunnen sneller op trends inspelen en zijn ook directer gekoppeld aan de schommelingen van de economische conjunctuur. Uiteraard blijft de overheid betrokken bij het ‘gemengde bedrijf’ van de ruimtelijke planvorming. In de mengverhouding richt de overheid zich in toenemende mate vooral op ingrepen voor de zeer lange termijn of zaken die eerder een maatschappelijk of immaterieel dan een direct financieel rendement beogen. Marktpartijen voelen zich beter thuis bij woningbouwprojecten en bedrijvenparken en vooralsnog minder bij waterstaat, infrastructuur en projecten met veel openbare ruimte. Vroeger waren ze doorgaans pas in de uitvoeringsfase actief, nu kunnen ze al vanaf het begin meedenken of zelf het initiatief nemen. Met name enkele grote projectontwikkelaars en bouwbedrijven zijn zich inmiddels op deze nieuwe taak aan het instellen. Grotere invloed van marktpartijen biedt overigens geen garanties voor flexibiliteit en klantvriendelijkheid. Naar mate private partijen groter en complexer worden (bijvoorbeeld door fusies) kunnen zij eigen vormen van bureaucratie en stroperigheid ontwikkelen. Voor de burger is het geen uitgemaakte zaak dat hij per saldo beter af is naar mate hij meer als consument wordt benaderd. Als consument geniet hij een grotere keuzevrijheid op de markt, als burger heeft hij minder mogelijkheden tot democratische controle. Dat roept om nieuwe vormen van participatie en legitimiteit. Binnen de elders in dit boek beschreven praktijken van gebiedsontwikkeling is hiermee geëxperimenteerd.

Van centraal naar decentraal

Eén van de permanente bestuurlijke vraagstukken richt zich op de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het zijn de klassieke vier overheden in het Huis van Thorbecke uit 1848. Sinds de invoering van de Wet op de ruimtelijke ordening in 1965 is het bestemmings-



plan het enige bindende ruimtelijke plan en daarmee ligt de juridisch hardste macht bij de gemeente. De rijksoverheid heeft vooral de macht van de regels en het geld: zij zet de hoofdlijnen voor het beleid uit en verdeelt aanzienlijke subsidies onder provincies en gemeenten. Er is veel gepraat tussen de overheden, zoals de parlementaire werkgroep voor de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening opmerkte: ‘Het ontbreken van een formele planhiërarchie noodzaakt tot veel overleg, coördinatie en afstemming.’

Inmiddels is de invloed van het rijk aan het verminderen. Veel subsidies zijn verdwenen en bevoegdheden zijn gedecentraliseerd. De Vierde Nota (1988) bepleitte een selectief rijksbeleid en meer decentrale verantwoordelijkheid onder het motto ‘Regio’s op eigen kracht’. De Vijfde Nota (2001) bevestigde deze trend: ‘Als sturingsfilosofie is ervoor gekozen om de beleidsvrijheid van de andere overheden zo groot mogelijk te houden: centraal wat moet, decentraal wat kan.’ De Nota Ruimte heeft dit voortgezet en de woorden ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ tot leidmotief gepromoveerd. Het schept veel bewegingsruimte voor lagere overheden en private initiatiefnemers en daarmee ook een nieuwe variëteit aan samenwerkingspatronen.

De tweedeling tussen centraal en decentraal roept echter vragen op. Terwijl er veel nadruk ligt op decentralisatie, is het even belangrijk dat het rijk ondubbelzinnig verwoordt wat centraal moet. De



formulering van onvervreemdbare rijkstaken schept zekerheid bij de andere betrokkenen, die graag willen weten wat ze aan het rijk hebben. In de Nota Ruimte is getracht de specifieke rijkstaak te vangen in begrippen als ‘systeemverantwoordelijkheid’ en ‘resultaatverantwoordelijkheid’. Een tweede vraag betreft de ruimtelijke kwesties die zich afspelen op het tussenniveau van de regio. De regio is bestuurlijk gezien al decennia lang een vaag begrip. In bestuurskundige kringen wordt niet voor niets gesproken over het regionale gat, omdat er formeel geen handzaam bestuurlijk kader bestaat voor opgaven die qua schaal tussen de gemeente en de provincie inzitten. Met kaderwetgebieden en stedelijke netwerken is dit gat vooralsnog niet gedicht. En hoe zit het met opgaven die door alle schaalniveaus heen snijden, zoals de waterproblematiek die én lokaal én regionaal én nationaal én internationaal is? Waar past Europa op de as centraal-decentraal? In de praktijk komt een zwaardere last bij de provincies te liggen, die bovendien meer uitvoeringsgerichte taken krijgen. Het bestuurlijke landschap is kortom op zoek naar een nieuw evenwicht. Het rijk heeft een kleinere inbreng, op de regio rust een zwaardere last van claims en verwachtingen, Europa stelt normen, gemeenten en provincies opereren meer op eigen kracht, waterschappen zoeken naar een nieuwe niche en alle lagere overheden gaan voor rechtstreeks verworven Europees geld. Deze verhoudingen worden fraai getypeerd in een schema van de ‘Europese netwerkstaat’ dat de Rijksplanologische

Dienst in 1999 tekende: ‘Voorheen stonden de bestuurslagen keurig in het gelid van groot naar klein, nu liggen ze kriskras over elkaar heen alsof het ijsschotsen zijn. Private en particuliere partijen kunnen niet langer klakkeloos de hiërarchische lijn volgen maar moeten leren om behendig van schots naar schots te springen.’

Tussen sectoraal en integraal

Net als de verhouding tussen de overheidslagen is ook die tussen de sectoren (economische zaken, landbouw, verkeer, waterstaat, volkshuisvesting, et cetera) veranderd. Ooit gold de ruimtelijke ordening als het integratiekader bij uitstek voor ruimtelijk beleid op nationale schaal. De ruimtelijke ordening had de deskundigheid en het gezag om de sectorale eisen, wensen en kennis bijeen te brengen en te wegen, terwijl de sectoren de grote uitvoeringsbudgetten meebrachten en daarmee fungeerden als de meekoppelende belangen van het ruimtelijk beleid. Sinds de jaren tachtig is deze status van de ruimtelijke ordening verminderd. De afzonderlijke sectoren gaan meer hun eigen gang en streven zélf al naar een integrale aanpak, al kunnen ze daar elk iets anders onder verstaan. Zo verscheen in de jaren negentig een reeks ‘sectoraal-integrale’ nota’s over onder meer ruimtelijk-economische structuurversterking (Economische Zaken), stadslandschappen (Landbouw en Natuur) en corridors (Verkeer en Waterstaat). Toch is de noodzaak van een integrale planning alleen nog maar sterker geworden, gezien de toenemende ruimtedruk met een opeenstapeling van ruimteclaims. De huidige Nota Ruimte en Nota Mobiliteit onderstrepen de noodzaak van beleidsintegratie op rijksniveau, maar in het licht van de decentralisatie moet de integratie vooral op gebiedsniveau concreet gestalte krijgen.

Ook is er een spectaculaire verschuiving gaande in het gewicht van de afzonderlijke sectoren. De grote verliezers zijn de volkshuisvesting en de landbouw, die decennia lang de zware bondgenoten of meekoppelende belangen van de ruimtelijke ordening zijn geweest. Het belang van water is intussen razendsnel gestegen. Dat komt niet alleen tot uitdrukking in de ontdekking van de klimaatveranderingsopgaven, maar ook in de opmars van de ‘lagenstrategie’, een

integraal concept waaruit radicaal andere prioriteiten voortvloeien dan we van de ruimtelijke ordening gewend waren. Volgens de lagenstrategie moet allereerst de basale laag van bodem en water worden veiliggesteld, daarna de infrastructuurlaag, en pas in de derde plaats komt de occupatielaag aan de beurt waarin we de meeste vormen van wonen, werken en recreëren aantreffen. De verantwoordelijkheid van het rijk richt zich vooral op de eerste en de tweede laag; de derde laag kan grotendeels door andere overheden en private partijen worden ingevuld. In een consequente uitwerking van de lagenbenadering zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (of eigenlijk: Water en Infrastructuur) dus in één klap het zwaarst wegende departement voor ruimtelijke ontwikkelingen worden.

Omgaan met complexiteit

Als we de veranderende verhoudingen overzien, kunnen we vaststellen dat de overheidgeleide planvormingroutine van vroeger is vervangen door een zelfbouwpakket zonder vooraf vaststaande leiding. Dat geldt eveneens voor de werkwijzen en concepten: de eenheidsmaat maakt plaats voor maatwerk en improvisatie per geval. De vergelijking dringt zich op tussen een huwelijk en een samenlevingscontract. Het huwelijk is een juridisch totaalpakket onder auspiciën van de Staat: alles is in één keer geregeld, bijzonder gemakkelijk en op sommige dagen van de week zelfs gratis. Het is ook mogelijk om allerlei juridische zaken uit het huwelijkspakket afzonderlijk te regelen, bijvoorbeeld in een samenlevingscontract. Het contract kan helemaal maatwerk zijn en volledig op de specifieke omstandigheden en wensen van de partners worden afgestemd. Met als keerzijde dat het complexer en duurder is – met de complimenten van de notaris.

Ook in de ruimtelijke ordening heeft het zelfbouwpakket als voordeel dat er per project een oplossing ‘op maat’ kan worden gekozen en als nadeel meer complexiteit. Het is dus zoeken naar nieuwe werkvormen en praktijken die rekening houden met de complexiteit, maar die tegelijkertijd een begrijpelijke eenvoud hebben. Met een overtuigend en uitvoerbaar plan als resultaat van co-productie.

Burgers eisen van maatschappelijke processen met ruimtelijke implicaties bestuurlijke transparantie en koesteren argwaan jegens grote ruimtelijke projecten. Tegenover de verfijnde procesgang in een *governance network* staat de roep om *oneliners* en referenda. De mondige, geëmancipeerde burger is bovendien niet alleen assertiever dan voorheen in het uitdragen van wat hij wil, maar ook van wat hij niet wil. Als burgers claimen wij het recht van initiatief maar ook het recht om iets niet te willen; wij willen vernieuwing maar ook dat dingen bij het oude blijven. Ook deze complexiteit van ‘de burger’ maakt de puzzel van de ruimtelijke ontwikkeling er niet eenvoudiger op. Tenslotte zij opgemerkt dat ruimtelijke ontwikkeling nooit een zuiver technische en technocratische zaak is. De vraag is niet alleen wat kan of moet, maar ook wat wij willen. Welke keuzemogelijkheden zijn er en waarom verkiezen we de ene boven de andere? Deze wilscomponent speelt binnen gebiedsontwikkeling een belangrijke rol. Eigenlijk zou elk plan antwoord moeten bieden op een zingevingsvraag: waartoe is dit plan op aarde? Waarom willen we het? Ontleent het zijn bestaansrecht aan een hoger of breder doel? Welke waarden en idealen koesteren we? Hoe willen wij leven in de ons beschikbare ruimte? Het is een vraag van alle tijden die een antwoord van deze tijd verlangt.

VERANDEREND BRANDPUNT

De veranderende opgaven en de veranderende werkverhoudingen die hiervoor zijn geschetst, wijzen niet allemaal strak in één richting. Toch zijn er enkele patronen in te herkennen.

In de eerste plaats is er de overgang van generieke naar specifieke ruimtelijke regels en concepten. Het advies van de WRR uit 1998 lijkt inmiddels al praktijk te zijn geworden: ‘De raad meent dat de ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek zich niet meer laat vastleggen in generieke concepten als stedelijke knooppunten, de compacte stad of compacte stadsgewesten; deze leggen immers een sterk gelijkvormig ontwikkelingspatroon op aan steden.’ In plaats daarvan moeten ‘argumentatieve’ of ‘open’ concepten komen, die minder

vastomlijnd zijn en die ‘iedere keer nadrukkelijk vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking’.

Dit heeft, ten tweede, gevolgen voor de manier waarop maatschappelijke opgaven worden omgezet in ruimtelijke plannen. Vroeger liep deze ‘vertaalslag’ via de generieke concepten van het rijksbeleid; nu zal de vertaling directer op gebieds- en projectniveau plaatsvinden. En dat kan per geval anders uitpakken.

In de derde plaats kan de overheid niet langer de ruimtelijke ontwikkeling monopoliseren, maar zal zij ruimte moeten laten aan wisselende maatschappelijke coalities. Daarin zal zij vaak zelf wel deelnemen, maar niet langer per definitie in een dominante positie. Vroeger gaf de overheid ‘leiding’, nu heeft ze een minder vast omlijnde taak waarvoor men de theatermetafoor ‘regie’ gebruikt. Daarmee is haar taak nog niet precies omschreven (in het theater zijn sommige regisseurs dominant, andere zijn juist dienend, sommigen houden strikt vast aan de toneeltekst, anderen laten het toneelstuk door improvisatie ontstaan) maar duidelijk is wel dat de overheid niet als acteur op het podium staat – dat doen anderen.

Ten vierde zijn de ‘meekoppelende belangen’ veranderd. Vroeger konden het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijk beleid elkaar ondersteunen; nu is de woningbouw goeddeels overgeheveld naar de markt zodat de koppeling tussen wonen en ruimtelijke ordening automatisch een publiek-private koppeling moet zijn. In het landelijk gebied is de landbouw als meekoppelend belang verzwakt, terwijl waterbeheer en recreatie een zwaardere bijdrage zijn gaan leveren. Dit leidt tot een transformatie, waarbij ‘stedelijke’ functies (suburbaan wonen, buiten bouwen, recreatie en toerisme, de behoefte aan cultuurlandschap en natuur) meer en meer het aanzien en het economisch functioneren van het landelijk gebied gaan bepalen. In feite zien we een verstedelijking van het platteland, op een voor Nederland nieuwe wijze en schaal.

In de vijfde plaats zien we dat het zwaartepunt in de ruimtelijke planvorming verschuift naar – en zich als het ware samentrekt op –

het schaalniveau van de regio of het gebied. Bij dit patroon staan we langer stil omdat hiermee de kern van gebiedsontwikkeling wordt geraakt. Hier komen ook de gevolgen van de voorgaande vier patronen samen. De verschuiving naar het gebiedsniveau vindt vanuit verschillende richtingen plaats. Enerzijds is het zwaartepunt van onderop verschoven: van lokaal naar regionaal. We zagen dat het dagelijkse leven van miljoenen Nederlanders een onmiskenbaar regionale actieradius heeft gekregen. Wonen, werken, mobiliteit, voorzieningen, water: het zijn bovenlokale of regionale vraagstukken, die het best op regionale schaal begrepen en aangepakt kunnen worden. Gemeenten kunnen het niet alleen. Zij moeten op bijna permanente basis samenwerken, zowel onderling als met provincies, waterschappen en anderen. Ook de grotere betrokkenheid van marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties, soms als initiatiefnemer, is van invloed. Zij zullen zich richten op projecten van een omvang die zij kunnen behappen, en dat zijn met name projecten op de schaal van het gebied. Anderzijds verschoof het zwaartepunt van bovenaf: van nationaal naar regionaal. De rijksoverheid stelt zich terughoudender op dan voorheen. Veel bevoegdheden, beleidsruimte en geldstromen zijn gedecentraliseerd. Het wordt steeds moeilijker om generieke ruimtelijke concepten te bedenken die in de praktijk ook werken; de hoop is gevestigd op specifieke oplossingen op een lager schaalniveau. Het automatisme van financieel zwaarwichtige meekoppelende belangen op landelijk niveau, de volkshuisvesting en de landbouw, is goeddeels weggefallen. Ook op deze terreinen verschuift de nadruk naar een lager schaalniveau. De woningmarkt is hoofdzakelijk regionaal van karakter en bij het zoeken naar een toekomst van de landbouw zal de uitkomst per gebied anders uitvallen.

De WRR houdt met ideeën over subsidiariteit rekening met nieuwe opgaven op nationale schaal. Iedere ruimtelijke opgave moet worden aangepakt op het passende schaalniveau. Bij voorkeur gebeurt dat op lokaal of regionaal niveau, maar in een beperkt aantal gevallen zal de rijkstaak juist intensiever zijn. Als voorbeelden hiervan noemde de WRR in 1998 een hogesnelheidslijn of een bereikbaarheidsplan voor de randstad. Inmiddels kan daar de

wateropgave aan worden toegevoegd. Het brandpunt van de ruimtelijke ontwikkeling komt per saldo op regionaal niveau of gebiedsniveau te liggen. Hier worden de opgaven geformuleerd en de concepten ontwikkeld, hier liggen de kansen en de bedreigingen. Hier moeten coalities van meekoppelende belangen worden gevormd en vereveningsvormen worden ontwikkeld die de plaats innemen van de ultieme vereveningsvorm van (rijks)subsidies. Hier zijn specifieke, gebiedsgerichte financieringsconstructies noodzakelijk, met een mix van middelen van het rijk, de provincie, de gemeente, de markt en Europa. Hier moeten ook de democratische, bestuurlijke en juridische vormen worden gevonden die de uitvoering van plannen met een hoge plankwaliteit en legitimiteit garanderen.

Wat is een gebied?

Een interessante vraag is nog wel: wat is een gebied? De voorbeelden in dit boek, in verwante rapporten zoals *Ontwikkel kracht!* van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) en in de discussies over regionale planvorming, lopen uiteen in omvang en karakter. Zo verwijst rijksadviseur voor het landschap Dirk Sijmons naar forse gebieden zoals de Hoeksche Waard en zelfs de gehele Deltametropool, terwijl in dit boek projecten voorkomen van het formaat van een kleine polder of een enkele nieuwbouwwijk. Over het algemeen wordt een gemeentegrensoverschrijdend karakter genoemd als deel van de definitie van gebiedsontwikkeling, maar dat geldt niet altijd. Een gebied kan worden gedefinieerd in landschappelijke, infrastructurele, historische of bestuurlijke termen of aan de hand van een bestaande of voor de gelegenheid geconstrueerde regionale identiteit. Soms wordt de grens zo getrokken dat binnen het gebied voldoende verdien capaciteit is om ook de verliesgevende wensen te realiseren. De WRR laat meer mogelijkheden open voor de afbakening van ontwikkelingsgebieden: het initiatief kan bij de nationale overheid, bij de provincie of bij samenwerkende gemeenten liggen. Deze rekbaarheid is een van de aantrekkelijke kenmerken van het begrip gebiedsontwikkeling, maar kan ook een zwakte worden. Als een begrip te vaag is omschreven en daardoor teveel kan betekenen, kan het snel eroderen.

Het begrip ‘gebied’ is, kortom, nog in ontwikkeling. In dit boek is gekozen voor een procesgestuurd gebiedsbegrip, zoals in hoofdstuk 1 duidelijk werd: een gebied is wat de betrokken partijen gaandeweg als een gebied beschouwen en waar een ondernemende groep daadwerkelijk aan de slag wil gaan. Daarbij zijn grote gebieden, met de maat van de Hoeksche waard, vooralsnog niet aan de orde. Het zwaartepunt ligt op die gebieden die in eerste instantie landelijk lijken maar in feite een vorm van verstedelijking ondergaan. Hierop is nader ingegaan in hoofdstuk 7. Het is een spannende gedachte dat met deze aandacht voor gebiedsontwikkeling mogelijk de aloude belofte van de regionale planvorming wordt ingelost. De regionale schaal kan zich als proefgebied voor nieuwe praktijken bewijzen, waarbij een goede procesaanpak wordt gecombineerd met hoge ruimtelijke kwaliteit en nieuwe vormen van democratische legitimiteit. Uit de zich nu ontwikkelende praktijken kan iets bijzonders ontstaan.



Het debat over schoonheid

Ontwikkelingspolitiek, ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling. Ik heb aan de wieg gestaan van het eerste begrip, hoe zou ik dan een tegenstander van het laatste begrip kunnen zijn? Nee, dat ben ik natuurlijk niet. Wel maak ik me zorgen, maar daarover straks meer.

In 1998 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uit onder de titel 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. [Dat in dat rapport ook het wijze advies werd gegeven om een Ruimtelijk Planbureau op te berichten, bleek ik later, toen ik solliciteerde naar de functie van directeur van dat bureau, te zijn vergeeten ...] Met mensen als Rudy Rabbinge en Maarten Hajer schreef ik mee aan dat rapport, waarin veel wijze zaken stonden, vooral ontsproten aan de wijze geest van de (toen nog) jonge Hajer. Persoonlijk pleitte ik sterk voor een ruimtelijk beleid dat veel minder zou zijn gericht op het passief bestemmen van grond en veel meer op het actief benutten van grond. We meenden dat in de ruimtelijke ordening de methodiek van bestemmingsplannen en streekplannen al lange tijd werd overschat. De grootste successen had de Nederlandse ruimtelijke ordening vooral geboekt bij een actieve overheid, vanzelfsprekend in samenspraak en samenwerking met vele private partijen. Niet op papier vaststellen wat niet mag, maar actief zelf bouwen! Daarmee was vanouds de Nederlandse ruimte effectief geordend. Ik denk niet alleen aan de aanleg van wegen, de Zuiderzeepolders, de groeiker-

nen, maar ook aan alle uitbreidingen van gemeenten in de afgelopen halve eeuw. Dat noemden we 'ontwikkelingspolitiek': op die actieve manier kon de overheid het beste de ruimte blijven ordenen.

Wie vervolgens het begrip 'ontwikkelingsplanologie' heeft geïntroduceerd is me onbekend [overigens een vreemd begrip, omdat 'planologie' een wetenschap is ...]. Ook het begrip ontwikkelingsplanologie is overigens alweer achterhaald, omdat het de suggestie wekte dat we aan bestemmingsplannen geen behoefte meer zouden hebben. Die suggestie heeft de WRR in ieder geval niet gewekt. In de vruchteloze discussie tussen 'ontwikkelingsplanologie' en 'toelatingsplanologie' koos men uiteindelijk voor de uitweg van een nieuw begrip: 'gebiedsontwikkeling'.

Als het hier nog steeds gaat om de inmiddels uitgestorven 'ontwikkelingspolitiek', zou ik een groot voorstander moeten zijn van 'gebiedsontwikkeling'. Dat ben ik ook, want ik proef nog steeds dezelfde gedachte: vooral met actief ingrijpen in de ruimte kan de ruimte effectief worden geordend. Tegelijkertijd kan ik een zekere vrees niet geheel onderdrukken. Inmiddels hebben namelijk zoveel mensen zich een voorstander getoond van al die mooie begrippen, en zijn er zoveel congressen over ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling, procesarchitectuur, netwerksturing, en al die andere begrippen gehouden, dat we ons serieus de vraag moeten stellen of al deze belangwekkende begrippen nog steeds

dezelfde inhoud hebben. Nee, we moeten ons zelfs afvragen of die vragen überhaupt nog inhoud hebben!

Het wordt dan ook tijd voor een nieuwe omslag in het denken. Van proces naar inhoud! Ten eerste moeten we in de ruimtelijke ordening de ruimtelijke en maatschappelijke problemen weer voorop durven stellen. Ten tweede moeten we weer een debat durven voeren over de kwaliteit die de ruimtelijke ordening moet leveren. Want: ik mis tegenwoordig in de ruimtelijke ordening toch vooral een debat over het ontwerp dat de schoonheid van onze omgeving kan vergroten.

Wim Derksen

Directeur Ruimtelijk Planbureau



Integraal denken en beslissen

Niet integraal kunnen denken en beslissen is wellicht het belangrijkste onderliggende (normatieve) probleem van not-for-profit organisaties. Het maakt weinig uit of het nu om overheden gaat of om organisaties als Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer. In een omgeving waarin omzet en winst over het voortbestaan van de organisatie beslissen, wordt gebrek aan geïntegreerd werken aan ontwikkeling, productie en verkoop afgestraft. Hard ingrijpen door het management is dan overlevingsvoorwaarde. De verkokering bij Fokker kon niet tijdig worden weggenomen; bij Philips lukte het Timmer nog net om door de wensen van de klant centraal te stellen, de schotten te verwijderen. Herstel van de winst bewijst in zo'n omgeving het gelijk van de veranderingsmanager.

Bij not-for-profit organisaties werkt dat niet zo. Vrijwel alle systemen en beloningsprikkele werken verkokering van beleid en uitvoering in de hand: de portefeuille verantwoordelijkheid van de minister, de gedeputeerde en de wethouder, de zwakke posities van de Minister-president, een Commissaris van de Koningin en de burgemeester, de organisatiestructuren van de ambtelijke organisaties, de dualisering en zelfs de ontwikkeling naar de verpersoonlijking van de politiek. De strijd tegen de verkokering die ik zelf jaren heb mogen meemaken, lijkt in die omgeving bij voorbaat verloren.

Daar komt dan nog bij dat die bestrij-

ding meestal op het verkeerde front wordt gevoerd: bij de benoeming van topambtenaren, waarbij als remedie gezocht lijkt te worden naar gebrek aan ervaring in of met de organisatie of kennis van de materie. Maar het belangrijkste is toch het niet benoemen en toekennen van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor de gewenste integratie van beleid en uitvoering. Iedere poging om daarvoor de Minister-president verantwoordelijk te maken is tot nog toe weggewuifd. In de meeste gemeenten laat de wethouderscultuur niet toe dat de burgemeester die verantwoordelijkheid neemt. Gebrek aan integraal denken en handelen breekt betrokkenen bij gebiedsontwikkeling zeer op. Het concept van gebiedsgericht werken, beleid per gebied integreren dus, lijkt soms bedacht voor Utopia.

En toch, wie wil investeren in groepsprocessen en dus in de ontwikkeling van vaardigheden van de deelnemers, zal merken dat er een groot verlangen en vermogen in de maatschappij is om werkelijke doorbraken te bereiken. Op basis van de wens wederzijdse belangen en onderliggende waarden te kennen en te respecteren, vonden Havenbedrijf, lagere overheden en maatschappelijke organisaties elkaar in Visie en Durf voor de Maasvlakte II. Natuurorganisaties, waterbeheerders, ambtenaren en boeren bedachten, nadat ze zich hadden bekwaamd in een nieuwe constructieve manier van onderhandelen, samen het Nationaal landschap Laag Holland en ze

werken samen aan grondbank en gebiedsfonds. In de Gooi- en Vechtstreek vinden landbouwvoormannen en natuurbeheerders een voor ambtenaren en bestuurders begrijpelijke gemeenschappelijke taal om de jarenlange conflicten in gemeenschappelijke oplossingen te vertalen. Vanuit de visie en ervaring dat je alleen in actief samenspel tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties nieuwe ideeën kunt genereren, weet de regio nu de kluwen van overheidsplannen te ontwarren en in een gedragen actieprogramma om te zetten.

Het is te hopen dat men in het politieke debat zal inzien en aanvaarden dat met de benadering van de Nota Ruime niet alleen een moderne vorm van democratie een kans heeft gekregen, maar ook dat dit wellicht de enige manier is om voor de steeds complexere problemen in onze samenleving echte oplossingen te vinden.

Frans Evers

Lid RMNO

3 Thema's

Verantwoording

Uiteenlopende onderzoeken naar succesfactoren van regionale ruimtelijke projecten die daadwerkelijk tot uitvoering hebben geleid en faalfactoren van projecten die niet verder zijn gekomen dan het papieren stadium, wijzen telkenmale op min of meer vergelijkbare aspecten. Deze zijn in dit boek gecompriemd tot twaalf thema's, die in meer of mindere mate terugkomen in de twaalf praktijkvoorbeelden. Deze thema's blijken in de praktijk werkbaar als analysekader in vrijwel alle fasen van een project. Het van tijd tot tijd 'toetsen' van een proces aan de hand van de thema's kan valkuilen vroegtijdig signaleren en kan eventuele stagnaties blootleggen. De thema's vertonen weliswaar samenhang maar van een strakke volgtijdelijkheid is meestal geen sprake. De ene dag drukt het ene thema zich stevig op de agenda en een week later lijkt alles te draaien om 'gedoe' rondom een ander thema. De thema's zijn vrijelijk geschetst met woorden. In vogelvlucht gaat het om de hierna volgende thema's. In hoofdstuk 4 is ieder thema verbonden aan het praktijkproject, waarin het thema het beste tot zijn recht komt.

Zonder maatschappelijke urgentie (1) komen projecten niet tot uitvoering. Dit geldt ook voor commitment (2) van met name bestuurders van publieke partijen. Voor volksvertegenwoordigers (3) moeten condities worden gecreëerd om vroegtijdig te kunnen sturen en gaandeweg beargumenteerd te kunnen besluiten. Participatie door bewoners en gebruikers (4) is essentieel voor de inbreng van gebiedskennis en vragen en voor het opbouwen van vertrouwen. Vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen (5) verhoogt de kans op uitvoering en brengt extra dynamiek in een project. Voldoende aandacht voor de probleemdefinitie (6) brengt sterke oplossingsstrategieën binnen handbereik. Alle (hoofdrol)spelers hebben belangen (7) die vaak met elkaar kunnen worden gecombineerd. Met ontwerpen (8) kunnen voorlopige resultaten op beeldende wijze worden verbonden met identiteit en ruimtelijke kwaliteit. Het ontwerpen van het proces (9) verdient continu aandacht van alle (hoofdrol)spelers. Om tot uitvoering te komen blijken grond (10) en grondposities een belangrijke rol te spelen. Dit geldt eveneens voor de bronnen en wijze van financiering (11). Om leer-

punten uit lopende projecten te kunnen toepassen in aankomende projecten is een collectief leertraject (12) waarschijnlijk vele malen effectiever dan een evaluatie achteraf.

1. Urgentie

Pas wanneer in een gebied sprake is van maatschappelijke spanningen die urgent zijn en ook breed als urgent worden beleefd, kan voldoende energie ontstaan om gezamenlijk tot realisatie van een plan te komen. De urgentie kan voortkomen uit de behoefte aan woningbouw, werkgelegenheid, waterberging, veiligheid, et cetera. Ook kan de urgentie worden bepaald door een kans die zich voordoet als een bedrijf zich wil verplaatsen of als landbouw in een bepaalde regio amper nog toekomst heeft. Urgentie hangt samen met de maatschappelijke notie dat er snel iets moet gebeuren, wil de ontstane situatie niet verder verergeren. Uitsluitend een ambtelijke notie is in dit licht volstrekt onvoldoende en vrijwel een garantie op een zoveelste rapport in het archief. In de praktijk van gebiedsontwikkeling komen vrijwel altijd meer urgentiesporen bij elkaar. Het gaat dus vaak om combinaties van lokale en/of regionale agenda's enerzijds en nationale en/of Europese opgaven anderzijds: landbouw en waterberging, bedrijfsverplaatsing en woningbouw, werkgelegenheid en natuur, et cetera. De maatschappelijke urgentie wordt gesignaleerd door de meest uiteenlopende partijen. Signalerende partijen variëren van agrariërs en milieuverenigingen tot ondernemers en politici. Wil een gevoelde urgentie leiden tot gebiedsontwikkeling, dan is het noodzakelijk het op de politieke agenda te krijgen. Publieke partijen blijken cruciaal. Als zij signalen of initiatieven niet (willen) ontvangen rest private en particuliere partijen de weg naar de media om het via die weg alsnog politiek te agenderen, al dan niet via een formeel burgerinitiatief.

2. Commitment

Wil gebiedsontwikkeling tot realisatie komen, is van alle betrokkenen commitment nodig. Gezien de cruciale rol van publieke partijen geldt dit in het bijzonder voor bestuurders van betrokken overheden. Bij de beschrijving van dit thema staan bestuurders dan ook centraal. Binnen de andere thema's komt het commitment van ande-

ren aan de orde. Alle betrokken bestuurders, variërend van gedeputeerden en wethouders tot burgemeesters en dijkgraven, moeten hun commitment afgeven aan een initiatief voor gebiedsontwikkeling en aan een gezamenlijke start van een veelal publiek-publieke voorverkenning. Commitment reikt verder dan het veelgehoorde lef, want dat kan zich ook in platheid manifesteren. Het gaat om het tonen van bezieling en bevlogen leiderschap om met anderen te komen tot investeringen in een gebied en in de toekomst. Op persoonlijk niveau raakt het aan overtuiging (waarom wil ik dit?), identiteit (wie ben ik?) en spiritualiteit (van waaruit handel ik?). Het gaat niet om het inzetten van macht maar om het werken vanuit kracht en wederzijdse aantrekkelijkheid. Vanwege de bestuurlijke drukte en het gegeven dat in de praktijk niemand de baas is en iedereen een vetorecht heeft, is publiek-publieke overeenstemming essentieel. Met de geschetste leiderschapsstijl komen bestuurders sneller en beter tot overeenstemming dan leiders die niet verder komen dan omgeving (waar is het, wie zijn de spelers?), gedrag (wat moet ik doen?) en vermogen (hoe moet ik het doen?).

3. Volksvertegenwoordigers

Aan het begin van deze eeuw is binnen de algemene democratie op de drie niveaus (rijk, provincie, gemeente) het duale stelsel ingevoerd. Binnen de functionele democratie (waterschap) bestaat nog het monistische systeem, met personele overlap tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn nog zoekende naar de meest effectieve invulling van hun gescheiden rollen. Traditioneel worden volksvertegenwoordigers in een (te) laat stadium op de hoogte gesteld van in ontwikkeling zijnde plannen. Hun reacties kunnen leiden tot aanzienlijke aanpassingen door het ambtelijk apparaat van de betreffende overheid. Bij gebiedsontwikkeling is een overheid, zij het met een bijzondere rol, één van de partijen. Waar jarenlang door tal van partijen is gewerkt aan een plan dat kort voor besluitvorming wordt teruggefloten door volksvertegenwoordigers, is iets ernstig mis gegaan. Of volksvertegenwoordigers voelen zich in hun rol als nemers van een besluit miskend en gaan met de hakken in het zand, of volksvertegenwoordigers zijn slecht op de hoogte van wat hun achterban heeft bewogen om te participeren in een gebiedsproces of er is sprake van

een combinatie van beide. In het licht van gebiedsontwikkeling is het van belang dat volksvertegenwoordigers vroegtijdig kaders kunnen stellen, waarbinnen bestuurders en projectteam kunnen opereren. Halverwege het proces is het aan bestuurders om volksvertegenwoordigers meer oplossingsstrategieën voor te leggen, waaruit zij beargumenteerd een voorkeur kunnen uitspreken. Aan het einde van een gebiedsproces zijn het de volksvertegenwoordigers die het formele besluit nemen over de inhoud van het gebiedsplan, het publieke deel in de financiering en de uitvoeringsorganisatie.

4. Bewoners

Bewoners en gebruikers zijn vaak het meest betrokken bij het gebied omdat het hun leefomgeving is. In een tijd van steeds verdergaande democratisering en een gemiddeld steeds hoger opleidingsniveau is het volstrekt logisch dat bewoners en gebruikers als partij rechtstreeks aan tafel zitten met overheden en marktpartijen. Inmiddels is duidelijk dat directe betrokkenheid niet hoeft te leiden tot de zogeheten Poolse landdagen. In veel van de gebiedsprocessen wordt gewerkt met vertegenwoordigingen in de vorm van bestuursleden van verenigingen of met kerngroepen bestaande uit representanten van de onderscheiden doelgroepen. Dit in combinatie met grote open publieksbijeenkomsten, want zonder dat ontstaat het risico van een kloof tussen vertegenwoordigers of representanten en het grote publiek. Vanuit hun betrokkenheid en zeker ook hun gebiedskennis kunnen bewoners en gebruikers wezenlijk bijdragen aan een goed resultaat en daarmee aan acceptatie ervan. Stroeve relaties tussen met name overheden en bewoners blijken veelal terug te voeren op een gebrek aan onderling vertrouwen. De gevleugelde uitspraak 'vertrouwen ontstaat te voet en verdwijnt te paard' blijkt nog steeds actueel. Vertrouwen ontstaat uit wederzijds respect en door het nakomen van heldere afspraken binnen afgesproken termijnen. Vooral dit laatste houdt vrijblijvendheid, eigen aan bureaucratieën, buiten de deur. Waar het woord 'draagvlak' valt, is waakzaamheid geboden. Niet zelden komt het woordgebruik voort uit arrogantie van bestuurders of ambtenaren, die denken te weten wat goed is voor bewoners en het 'desnoods tweemaal uitleggen'. Binnen gebiedsontwikkeling gaat het om co-productie, acceptatie en enthousiasme. Het is essentieel om aan het begin van een proces

glashelder te zijn over de uiteindelijke besluitvorming. Die is aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers.

5. Marktpartijen

Marktpartijen zijn niet alleen van belang om de realisatie van gebiedsontwikkeling te kunnen financieren. Vroegtijdige betrokkenheid zorgt voor inbreng van waardevolle praktijkkennis, die het realiteitsgehalte van oplossingsstrategieën kan verhogen. Projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en (andere) investeerders blijken in de regel zelf zeer goed op de hoogte van (on)mogelijkheden met woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Marktpartijen kunnen ook vaart, creativiteit en ondernemerschap in een proces brengen. Betrokkenen bij gebiedsprocessen erkennen de meerwaarde van marktpartijen maar worstelen met het aangaan van relaties uit onzekerheid over rechtmatigheid in het licht van het Europese aanbestedingsregime. Juist in Nederland vormen die regels een probleem omdat het fenomeen nieuw is: Nederland is de enige lidstaat van de Europese Unie die geen nationale aanbestedingsregels heeft gekend. Naar verwachting klaart deze aanbestedingsmist in de loop van de komende jaren op. Ervaringen met marktpartijen in gebiedsprocessen wijzen er op dat een aantal klaar is voor de nieuwe participatieve rol, bereid is risicodragend te investeren, werk maakt van transparantie in de boekhouding en bereid is tot het maken van afspraken over rendementsverdeling. Essentieel voor marktpartijen is snelheid, want elke dag dat realisatie van een plan moet wachten leidt tot renteverlies. Dit moet worden terugverdiend met besparingen tijdens de realisatie en kan leiden tot verschraling van het eindresultaat, met gevolgen voor de waarde en verkoopbaarheid van bijvoorbeeld woningen. Het breed gedragen pleidooi voor vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen mag overigens niet worden geïnterpreteerd als adhesie voor een nieuw privaat maakbaarheidsdenken.

6. Probleemdefinitie

Achter urgentie liggen signalen over problemen, vaak in de sfeer van regionale economie. Het op rij zetten van enkele signalen is echter nog beslist geen probleemdefinitie. Daarin gaat het om ver-

dieping in oorzaken van maatschappelijke problemen en de samenhang ertussen. Een grondige probleemdefinitie toegespitst op een gebied staat niet los van de omgeving, want elk gebied is per definitie als een puzzelstuk in een puzzel. Om tot verdieping en samenhang te komen worden bij voorkeur alle relevante partijen op één of andere wijze betrokken. Bijkomend voordeel hiervan is dat betrokkenen delen in elkaanders probleemperceptie. Tijdens een gezamenlijke probleemdefinitie klinken van tijd tot tijd oplossingsperspectieven door. Evenzo komt het probleem scherper op het netvlies tijdens het uitwerken van oplossingsstrategieën. Hoewel verleidelijk om problemen vroegtijdig te doen overschaduwen door oplossingen, leert de praktijk dat een gedegen probleemanalyse de kans op realisatie aanzienlijk vergroot. Een gedeelde en overtuigende probleemdefinitie genereert bij velen energie om tot de beste oplossing te komen. Feitelijke kennis en het op begrijpelijke wijze delen van die kennis zijn van groot belang. Kennis van de regio op bijvoorbeeld economisch, infrastructureel of hydrologisch terrein faciliteert afwegingen voor het gebied in de ruimtelijke context.

7. Belangen

Alle deelnemende partijen hebben minimaal één belang en iets te winnen. Gebiedsontwikkeling is gericht op het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen in een nieuwe ruimtelijke inrichting. Om van een bestaande situatie te komen tot een gezamenlijke waardecreatie, is vroeg of laat sprake van onderhandelingen. Bij gebiedsontwikkeling staat het gebied centraal en maken mensen het verschil. Anders dan het klassieke onderhandelen, waarin posities en standpunten domineren, gaat het bij gebiedsontwikkeling om personen en belangen. Ook bestuurders leggen, uiteraard met respect voor kaders van volksvertegenwoordigers, op tafel wat het proces voor hen persoonlijk belangrijk maakt. Persoonlijke verbintenissen vinden hun wortels immers in wat persoonlijk belangrijk wordt gevonden. Optrekken van positionele façades verhoudt zich niet tot bezieling, bevoegenheid en persoonlijke verantwoordelijkheid. Waar positioneel onderhandelen vaak niet verder komt dan compromissen, kan met persoonlijk onderhandelen consensus worden bereikt. Sectorale belangen zijn in de loop van de 20ste eeuw georganiseerd en soms ook gemonopoliseerd. Enkele voorbeelden: Vereniging

Natuurmonumenten voor natuurbelangen, ANWB voor belangen van weggebruikers, Kamer van Koophandel voor belangen van ondernemers en Milieudefensie voor milieubelangen. Individualisering, pluriformiteit en democratisering maken dat burgers deze belangen in toenemende mate rechtstreeks inbrengen. Van belangenorganisaties wordt verwacht in het voortraject constructief kennis en ideeën in te brengen in plaats van het achteraf frustreren van de realisatie van plannen.

8. Ontwerpen

Achter een belang gaan waarden schuil. Naast waarden achter expliciete belangen van betrokken partijen zijn er impliciete waarden, zoals de wordingsgeschiedenis van het landschap. Ontwerpers zijn in staat in beeldende taal waarden van betrokken partijen te verbinden met hun beroepsmatige kennis van publieke waarden. Op basis van tussenresultaten kunnen zij stappen vooruit doen in de richting van een nieuwe ruimtelijke identiteit. Ontwerpers kunnen in hoge mate bijdragen aan het proces door de opgaven helder te maken en de focus op ruimtelijke kwaliteit scherp te houden. Anders dan de klassieke rol van ontwerpers als makers van het eindbeeld, gaat het bij gebiedsontwikkeling vooral om verbeelding gericht op het verbinden van belangen en het versnellen van het proces. Goed voorbeeld is het proces voor een stedelijke transformatie van het Waalfront in Nijmegen, waar (landschaps)architecten en stedenbouwkundigen in dialoog met huidige bewoners en gebruikers tot een veelbelovend plan zijn gekomen. Via inloopavonden, open werksessies en een kerngroep hebben bewoners direct bruikbare ideeën en ook wensen op tafel gelegd. Mede als gevolg van het respect voor hun inbreng door de (landschaps)architecten, hebben het ontwerp en de maquette tot trotse reacties van de bevolking geleid. Bewoners zetten nu in op volledige realisatie van het ontwerp in plaats van verzet tegen een plan van de gemeente.

9. Proces

Gebiedsontwikkeling is geen beleidsverhaal maar een levend verhaal, waarin elke dag weer een onverwachte gebeurtenis kan opduiken. De complexiteit is zonder uitzondering groot.

Betrokkenen in het algemeen en het projectteam in het bijzonder moeten daarmee kunnen omgaan, want kunstmatig reduceren van reële complexiteit werkt averechts. Projectteams moeten kunnen opereren als een spin in een web. Dit vanuit heldere kaders en een vertrouwensrelatie met alle actoren. Een goed projectteam beschikt over het vermogen parallel te kunnen dammen, schaken, biljarten, jongleren en estafettelopen. Kunnen werken vanuit parallelle sporen en parallel kunnen schakelen is vooral voor overheden een forse opgave, wetende dat in het verleden veelal sequentieel is gewerkt. Het succes van een gebiedsproces begint dan ook bij de samenstelling van een projectteam en het creëren van interne eenvoud in de organisatie.

10. Grond

Grond en vooral grondposities zijn vaak doorslaggevend voor het kunnen realiseren van gebiedsontwikkeling. Waar het individuele eigendommen betreft (boeren, burgers, buitenlui) is het verwerven van grond, al dan niet met opstallen, veelal een kwestie van betrekken bij een gebiedsproces en bieden van perspectieven. Zo zijn in geval van de Blauwe Stad in Groningen alle agrarische eigendommen via minnelijke verwerving in handen van de uitvoerende partijen gekomen. Waar het eigendommen van projectontwikkelaars betreft, creëren zij met hun grondeigendom een positie binnen een gebiedsontwikkeling. Bij de selectie van marktpartijen in het licht van aanbestedingen telt grondeigendom zwaar mee. Waar grond in eigendom is van zogeheten free-riders kan de realisatie onder druk komen staan. Free-riders zijn er op uit zoveel mogelijk winst te maken door grondwaardestijging als gevolg van te wijzigen bestemmingen. Vanwege het belang van grondposities gaan ook overheden over op actief grondbeleid en sommigen zetten daarvoor grondbanken op. De belangstelling voor in het bijzonder groene grond met een planologische lichtrode waas is groot en dat kan de prijs opdrijven.

11. Financiering

Gebiedsontwikkeling betekent in veel gevallen dat diverse partijen bijdragen aan de financiering van realisatie van een integrale opgave. Dit verhoogt de complexiteit in vergelijking met financie-

ring door één overheid of één marktpartij. Gezamenlijke financiering vereist een arrangement dat recht doet aan eisen van verschillende partijen. In geval van publiek-private financiering kunnen zich hier spanningen voordoen in verband met publieke eisen aan volledige transparantie en welbegrepen private belangen om niet alle 'keukengeheimen' aan concurrenten te tonen. Financiële engineering is nodig om bijvoorbeeld cash flow op gang te brengen, renteverliezen te verrekenen, vereveningsconstructies te bedenken en fasen te onderscheiden met hoge en lage risico's en bijbehorende kansen op rendement. Op het vlak van financiële engineering moeten overheden over het algemeen een enorme inhaalslag maken, want de kennis is afwezig of gefragmenteerd aanwezig. Verklaarbaar, want zij hebben geruime tijd kunnen werken met volledig publieke budgetten en hebben 'slechts' intern geworsteld met het benutten van sectorale potjes. Ook bij private partijen is financiële kennis niet een gemeengoed. Het betrekken van adequate financiële kennis en capaciteit voor management van financiële risico's verdient expliciet aandacht bij gebiedsontwikkeling. Het rekenen is niet het sluitstuk van een proces maar loopt bij voorkeur parallel aan het tekenen. Waar rekenen en tekenen elkaar kunnen inspireren komt het onder-tekenen van een samenwerkingsovereenkomst in het vizier.

12. Leertraject

Gebiedsontwikkeling is weliswaar een logisch vervolg op ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid van de afgelopen decennia, maar stelt wel nieuwe eisen aan kennis, competenties en attitude. Qua kennis gaat het om praktische interdisciplinariteit in plaats van beleidsmatige multidisciplinariteit. Qua competenties gaat het om het aangaan en het onderhouden van relaties, het leggen van verbindingen, het schakelen in tijd en ruimte en het leiden van processen. Qua attitude gaat het om integriteit, authenticiteit, betrouwbaarheid, kunnen luisteren en handelen vanuit respect voor anderen. De vernieuwende praktijken van gebiedsontwikkeling vereisen van alle spelers nieuwe bekwaamheden, die niet los staan van personen en die al doende verder moeten worden ontwikkeld. Willen mensen zichzelf voortdurend vernieuwen en verbeteren en zich snel kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, is een werkomgeving nodig die tegelijkertijd een ondersteunende leeromgeving

is. Leren betekent bijvoorbeeld tussentijds reflecteren op de productiviteit, de manier van samenwerken en de condities die nodig zijn om doorslaggevende verbeteringen mogelijk te maken. De context en de spelers zijn steeds weer nieuw en dus zullen eigen wielen moeten worden uitgevonden. Dat uitvinden behoeft evenwel niet steeds van voren af aan te beginnen, want in een lerende omgeving kan worden voortgebouwd op eerdere ervaringen. Gebiedsontwikkeling is een nieuw spel met nieuwe spelers en nieuwe spelregels. Projectteams opereren logischerwijs in meer of mindere mate aan de randen van staande organisaties, met als risico dat opgedane praktijkkennis verdwijnt. Juist hierom zullen organisaties het vermogen moeten ontwikkelen om leerervaringen van projectteams te implementeren en door te vertalen naar de toekomstige inrichting van de staande organisatie. Collectieve leertrajecten aanpalend aan concrete praktijken kunnen van binnenuit richting geven aan noodzakelijke veranderingsprocessen binnen organisaties. Leertrajecten passen naadloos in het concept van organisaties als lerende systemen, die zich telkens opnieuw aanpassen aan de snel veranderende omstandigheden in de maatschappij.

4 Praktijk

Twaalf thema's

- 1 Urgentie van maatschappelijke spanningen.
- 2 Commitment en competenties van betrokken personen.
- 3 Volksvertegenwoordigers participeren.
- 4 Bewoners en gebruikers participeren.
- 5 Marktpartijen participeren tijdens proces.
- 6 Probleemdefinitie en maatschappelijke opgave gezamenlijk formuleren.
- 7 Belangen, mogelijkheden en risico's van alle partijen inbrengen.
- 8 Ontwerpen als procesvaardigheid binnen open onderhandeling.
- 9 Proces gezamenlijk ontwerpen en inpassen van procedures.
- 10 Grond tijdig verwerven en grondposities organiseren.
- 11 Financiering uitwerken in arrangementen, engineering en management.
- 12 Leertraject parallel organiseren binnen participerende organisaties.

Praktijkprojecten

Diesdonk
Waterdunen
Wieringerrandmeer
Overdiepse polder
Op Buuren
Veluwerandmeren
Ijsseldelta Zuid
Bergse Haven
Gouwe Wiericke West
Klavertje Vier
Meerstad
Groot Mijdrecht Noord

Provincies

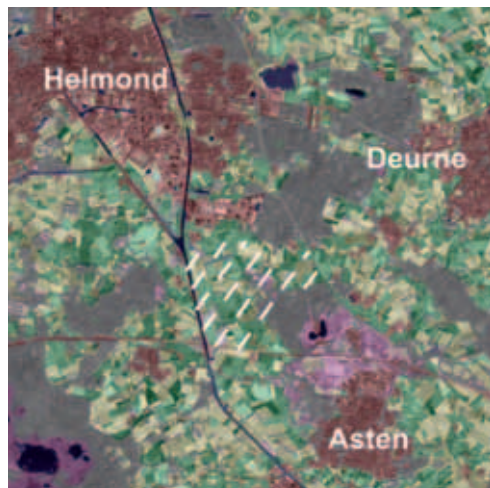
Noord-Brabant
Zeeland
Noord-Holland
Noord-Brabant
Utrecht
Flevoland/Gelderland
Overijssel
Noord-Brabant
Zuid-Holland
Limburg
Groningen
Utrecht



1. DIESDONK (NOORD-BRABANT)



De hardnekkige opstapeling van papieren wapens is ogenschijnlijk zacht.



Grootte: 400 hectare / Hoogte: +20 NAP

Mijlpalen

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 1994 | instelling kaderwetgebied samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE) | 2005 | initiatief locatie-m.e.r. door Helmond, Asten, Someren, Laarbeek en Geldrop-Mierlo |
| 1997 | eerste regionaal structuurplan (RSP-1) noemt Diesdonk als mogelijk bedrijventerrein | 2005 | start verkenning concrete waterbergings-behoefte en inrichtingsopties |
| 2002 | regionale wateropgave globaal bepaald voor planproces reconstructie | 2005 | (ontwerp) algemeen structuurplan (ASP) Helmond noemt 200 hectare bruto bedrijventerrein met aansluiting op A67 |
| 2002 | streekplan 2002 vereist nadere uitwerking voor regio Zuidoost-Brabant | 2005 | (concept) toekomstvisie Asten benoemt Diesdonk voor groen en recreatief gebruik |
| 2003 | verkenning spanning groen/berging (reconstructie) en bedrijven (RSP-2) | 2006 | oplevering inrichtingsopties waterbergingsgebied Diesdonk |
| 2004 | Diesdonk als bedrijventerrein in RSP-2 en gelijkkluidend provinciaal uitwerkingsplan | 2007 | oplevering resultaten locatie-m.e.r. |
| 2005 | wederom plas-dras situatie in Diesdonk als gevolg van intense neerslag | 2008 | waarschijnlijk herziening RSP regio Eindhoven |
| 2005 | reconstructieplan geeft planologische bescherming voor waterberging in Diesdonk | 2009 | planologische doorwerking waterberging Diesdonk in bestemmingsplan Asten |

Urgentie van ruimtelijke spanning is het thema binnen Diesdonk. Urgentie om ruimte voor bedrijven te creëren, om ruimte voor waterberging te maken, om echt werk te maken van natuur en om recreatief medegebruik mogelijk te maken. Toch blijft het spel tussen overheden voorsnag hangen in opstapeling van formele plannen, alsof daarmee het gebied is geholpen. Het project is exemplarisch voor de verlamende werking van beperkte coherentie in regelgeving en bestuurlijke complexiteit.

Verbetering van regionale gemeentelijke samenwerking staat vanaf begin jaren negentig hoog op de agenda van de centrale en decentrale overheden. Om reden daarvan richtten betrokken gemeentebestuurders vanuit een wettelijk kader in 1994 onder regie van Provincie Noord-Brabant het samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE) op. Binnen dit regionaal bestuursorgaan werken 21 Brabantse gemeenten samen op diverse thema's zoals bereikbaarheid, woningbouw, bedrijventerreinen, milieu en leefbaarheid.

Het SRE bracht in 1997 na goedkeuring door de provincie het eerste regionaal struc-

tuurplan tot stand (RSP-1). Als locatie voor een te ontwikkelen bedrijventerrein met globale terreinafbakening van circa 200 hectare zag de regioraad SRE mogelijkheden in Diesdonk. Gelegen ten zuiden van Helmond is Diesdonk een gebied binnen Gemeente Asten. Ingeklemd tussen onder meer een kanaal, een snelweg en een provinciale weg omvat het gebied agrarische gronden, bospercelen en beekdalen waar al sinds mensenheugenis sprake is van wateroverlast. Vooral in de winterperiode ontstaan bij hevige neerslag plas-dras situaties in de laaggelegen delen in het beekdal van de Astense Aa. Agrarische ondernemers houden daar in de bedrijfsvoering sinds jaar en dag rekening mee en de periodiek natte situaties zijn ook in beeld bij het waterschap.

Een vertegenwoordiger van het waterschap bracht in 2002 een globale wateropgave in bij het planproces voor de reconstructie. Deze wateropgave is bepaald via het provinciebreed opgezette integraal hydrologisch streefbeeld (IHS). Vanuit het waterschap was het de bedoeling de wateropgave rond Diesdonk, concreet ruimtelijk begrensd, op te nemen in het reconstructieplan. Dit past bij ideeën van Gemeente Asten, die zich volop inzet voor een op natuur, recreatie en water gerichte toekomst van Diesdonk.

Provincie Noord-Brabant benutte de IHS-wateropgave ook als bouwsteen in de lagenbenadering bij de totstandkoming van het streekplan, dat in 2002 is vastgesteld. Provinciale Staten hebben voor de ruimtelijk zeer complexe opgave in de regio Zuidoost-Brabant wel de opdracht tot nadere gebiedsgerichte streekplanuitwerking vastgelegd. Voor het SRE gold dit als startsein voor het opstellen van een tweede regionaal structuurplan (RSP-2).

Voortbouwend op RSP-1 ziet de regio voor Diesdonk nog steeds een ontwikkelingsrichting als bedrijventerrein van netto circa 140 hectare. Het waterschap constateerde samen met betrokken partners zoals Asten, Helmond en Provincie Noord-Brabant dat deze richting sterk afwijkt van de ontwikkelingsrichting die in het reconstructieplan is gekozen. In onderling overleg startte in 2003 een ambtelijke verkenning naar (inrichtings)mogelijkheden om besluitvorming over de ontwikkeling van Diesdonk te bespoedigen. De ambtelijke eindnotitie maakte bestuurders duidelijk dat de verkenning niet zou resulteren in een procesdoorbraak.

Begin 2004 besprak loco-dijkgraaf Toon van der Lee met gedeputeerde Paul Rüpp de noodzaak van waterberging in Diesdonk, omdat het gebied ligt op een kruispunt van voor wateroverlast gevoelige beekdalen. Om die reden is Diesdonk dan ook in het reconstructieplan en bijbehorende m.e.r. als planologisch te beschermen locatie opgenomen. Het betreft een begrenzing op basis van de wateropgave uit het IHS ter grootte van circa 130 hectare. Meer specifieke modelberekeningen met tijdshorizon 2050 zijn in voorbereiding. Daarin wordt rekening gehouden met klimaatverandering en zal naar verwachting een groter gebied als waterberging worden aangemerkt dan het concreet begrensde deel uit het reconstructieplan.

Het gaat bij Diesdonk niet om een beekdalletje met waterproblemen, maar om een gebied waar op regionaal schaalniveau waterberging, natuur, recreatie en bedrijvigheid kunnen worden gecombineerd. Dit maakt dat alle betrokken partijen kansen zien voor Diesdonk. Verzilveren van kansen met draagvlak vraagt om bestuurlijke moed, gecombineerd met samenwerking vanuit de belangen waar de diverse overheden voor staan. Oftewel loslaten van éénzijdige lokale invalshoeken en samen gaan voor inrichting van Diesdonk als gebied van regionaal ruimtelijk belang. In mijn optiek zal dit resulteren in een toekomstgerichte, integrale en duurzame oplossing.

Lambert Verheijen, dijkgraaf Waterschap Aa en Maas



Waterschap Aa en Maas legde vanuit haar verantwoordelijkheid -via de formele inspraakprocedure op het ontwerp RSP- haar wens tot meer directe betrokkenheid bij verdere ontwikkelingen en procedures rondom Diesdonk neer bij de regioraad en Gedeputeerde Staten.

In het kader van de reconstructie sloten Provincie Noord-Brabant en Brabantse waterschappen eind 2004 een bestuursovereenkomst over de uitvoering van reconstructieprojecten. In het bijbehorende uitvoeringsprogramma met prestatie-afspraken voor de periode 2005-2008 is Diesdonk opgenomen als te realiseren waterbergingslocatie. Gezien de tijdsdruk op uitvoering van het waterbeleid benadrukt het programmabureau van Waterschap Aa en Maas de noodzaak tot duidelijkheid over de

ontwikkelingsrichting voor Diesdonk. Mede in dat kader vond bijvoorbeeld overleg plaats tussen Aa en Maas en Gemeente Asten over de door het waterschap ingediende zienswijze op RSP-2. Waterberging lijkt voornamelijk goed combineerbaar met de door Asten gewenste natuurlijke en recreatieve ontwikkelingen en mogelijk ook met ontwikkeling van een bedrijventerrein.

Eind 2004 stelde de regioraad SRE het tweede RSP vast. Inhoudelijk is het regionale structuurplan nagenoeg identiek aan de provinciale streekplanuitwerking. Via estafettebesluitvorming stelden Gedeputeerde Staten kort daarna het uitwerkingsplan vast en zijn beide planfiguren als één plan uitgegeven.

Voor het tweede RSP is geen m.e.r. uitgevoerd omdat het geen concrete beleidsbeslissingen bevat. In RSP-2 is op aandringen van Gemeente Helmond de noodzaak van een locatie-m.e.r. benoemd voor afweging van ruimtelijke ontwikkelingen in en om Helmond.

Met oog op een mogelijk toekomstig bedrijventerrein heeft het grondbedrijf van Helmond op Asten's grondgebied circa 20 hectare in Diesdonk aangeboden grond verworven. Dit zonder Asten vooraf op de hoogte te stellen. Omdat voorkoming van grondspeculatie een gezamenlijk belang is, besloten bestuurders van beide gemeenten om na deze actie vooruit te kijken en bij toekomstige kansen eerst met elkaar te overleggen.

Begin 2005 onderkende Lambert Verheijen (voormalig gedeputeerde milieu en water, en

thans dijkgraaf van Waterschap Aa en Maas) het spanningsveld tussen de wens tot snelle realisatie van waterberging en de verschillen tussen toekomstbeelden en doorwerking van RSP en reconstructieplan. Hij gaf een impuls aan (bestuurlijke) communicatie tussen betrokken overheden en wist hiermee te voorkomen dat overheden afzonderlijke m.e.r.-procedures zouden opstarten. In een overleg tussen Paul Rüpp, Lambert Verheijen en vertegenwoordigers van gemeenten werd duidelijk dat met een éénzijdige m.e.r.-opdracht voor wonen en werken niet kan worden volstaan vanwege de waterbergingsopgave. Om gelijktijdige m.e.r.-trajecten te voorkomen zien de bestuurlijke partners de meerwaarde van één breed in te steken locatie-m.e.r. Nadere afspraken resulteerden in een opdrachtomschrijving met water als afwegingscriterium en betrokkenheid van het waterschap in de m.e.r. voor het oostelijk deel van de stedelijke regio (MEROS). Voor MEROS werken vertegenwoordigers van de gemeenten Asten, Geldrop-Mierlo, Helmond, Laarbeek en Someren samen in een ambtelijke werkgroep waarin naast de Provincie en SRE ook Waterschap Aa en Maas deelneemt.

In het reconstructiespoor traden de Brabantse reconstructieplannen in 2005 formeel in werking. Daarmee is Diesdonk als concreet begrensd waterbergingsgebied van ruim 130 ha planologisch beschermd en ligt bij Gemeente Asten de plicht om dit te laten doorwerken via een herziening van het bestemmingsplan.

Eind 2005 heeft Helmond een concept algemeen structuurplan Helmond (ASP) opgesteld met daarin de toekomstvisie van 200 hectare bedrijventerrein op Astens

Asten maakt deel uit van de economisch sterke regio Zuidoost-Brabant. Voor deze regio zijn in het regionaal structuurplan belangrijke uitdagingen aangegeven op het vlak van wonen en werken. Daarnaast leggen de -in het reconstructieplan vastgelegde- behoefte aan waterberging en uitloopgebied voor recreatieve ontwikkeling een zware claim op het gebied Diesdonk. Gelet op deze vele claims op een gebied van beperkte omvang zijn wij van mening dat een zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden volgens de geldende spelregels (onder meer de lagenbenadering). De op te starten m.e.r.-procedure zal richtingbepalend zijn voor de toekomstige invulling van Diesdonk.

Harrie van der Loo, wethouder Asten

De provincie staat voor een gebiedsgerichte lange termijn benadering waarin een integrale afweging plaatsvindt; de speelruimte daarin is optimaal te benutten. Vanwege de regionale betekenis van deze locatie zijn krachtige bestuurlijke keuzes nodig.

Paul Rüpp, gedeputeerde Noord-Brabant

Helmond kijkt naar het gebied Diesdonk vanuit een stedelijk en regionaal belang en vanuit een lange traditie in ontwikkelings- en resultaatgericht werken. Ook hier blijkt toch weer dat de echte wil om samen te werken tussen alle betrokken partijen van cruciaal belang is om te komen tot een gezamenlijke oplossing. Daarbij is het een kwestie van zoeken naar gezamenlijke overeenkomsten en belangen om op basis daarvan problemen of verschillen te kunnen overwinnen.

Ruud van Heugten, wethouder Helmond



grondgebied, alsook de contouren van een waterbergingsgebied. Tevens is de wens benoemd om Diesdonk in het zuiden te ontsluiten via rijksweg A67.

Vrijwel gelijktijdig met het ASP is de toekomstvisie Asten in concept gereed gekomen. Voor het gebied Diesdonk ziet Asten een op natuur en recreatie gerichte ontwikkeling voor zich, in combinatie met waterberging.

Waterschap Aa en Maas moet in 2006 zorgen voor een onderbouwing van de waterbergingsopgave in het regionale watersysteem als geheel en vervolgens voor Diesdonk in het bijzonder. Daarnaast speelt het maken van inrichtingsschetsen en globaal inschatten van maatschappelijke kosten en baten. Gezien de noodzaak tot spoedige realisatie van de waterberging behoren

innovatieve functiecombinaties vanuit water gezien tot de mogelijkheden.

De urgentie van de opgave manifesteert zich op meer terreinen. De spanning tussen werken, water, natuur en recreatie is een gegeven. Elke dag dat een duurzame oplossing op zich laat wachten, is er een van verlies in economisch, ecologisch en sociaal-cultureel opzicht. De hardnekkige opstapeling van papieren wapens is ogenschijnlijk zacht, maar smoort vooruitgang in de kiem. Het openbaar bestuur geeft alleszins blijk van positioneel en institutioneel onderhandelen en denken vanuit een papieren werkelijkheid. De grote verliezers hiervan zijn bewoners en ondernemers van de betreffende regio, terwijl overheden daar juist voor zijn ingesteld. Tussen bestuurders van de verschillende overheden blijkt sprake van verkeerde veronderstellingen, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en macht in relatie tot belangen. Een werkelijke doorbraak in denken vereist het centraal stellen van het gezamenlijk object, in dit geval de toekomst van een gebied waarop allerlei ontwikkelingen afkomen. Hieraan zullen alle verantwoordelijke bestuurders zich moeten verbinden en hiervoor zullen zij hun persoonlijke verantwoordelijkheid moeten nemen. Een verbinding tussen het formele openbaar bestuur en informele netwerken van direct belanghebbenden kan hierbij zeer behulpzaam zijn. Want aanwijzingen dat het openbaar bestuur er alleen uitkomt zijn er nog niet.

Kritische succesfactoren

Regionale reconstructiecommissie heeft waterberging als belangrijk thema opgepakt in een intensief planproces. In overleg met betrokken overheden is een deel van Diesdonk aangemerkt als waterbergingsgebied met een concrete ruimtelijke begrenzing, die doorwerking moet krijgen in het gemeentelijke bestemmingsplan.

Erkenning van de noodzaak tot uitvoeren van een m.e.r.-traject met buurgemeenten maakt dat beweging komt in het proces.

Adequaat reageren van een lokale overheid op kansen die zich voordoen op de grondmarkt. Op deze manier is grondaankoop door speculanten voorkómen.

Bestuurlijke flexibiliteit om spanningen, als gevolg van grondaankoopkwestie, achter zich te laten met de afspraak om in onderling overleg te anticiperen op nieuwe kansen voor grondaankoop in het plangebied.

Dijkgraaf onderkent spanningsveld en neemt -mede met het oog op belang van tijdige realisatie van een waterbergingslocatie- het initiatief om in goed overleg met bestuurders van andere (overheids)organisaties te komen tot een impuls in het proces.

Flexibiliteit binnen het projectteam van de locatie-m.e.r. ten aanzien van uitbreiding met een vertegenwoordiger van het waterschap, SRE en provincie. Hoewel deze laatste organisaties op formele gronden geen lid zouden hoeven zijn van het projectteam, is er voldoende ruimte om onder meer de waterkennis volwaardig in te brengen.



Spanningspunten

1. Verschil van gewenste ontwikkelingsrichting tussen Asten en Helmond. Regionaal structuurplan (RSP-2) en reconstructieplan zijn wezenlijk verschillend, evenals het algemeen structuurplan Helmond en de toekomstvisie Asten. Dit leidt tot een impasse en maakt spoedige besluitvorming onmogelijk. **Wgr+ blijkt bepaald geen garantie** om op een effectieve manier tot regionale afstemming te komen. In dit geval vergroot het de bestuurlijke complexiteit eerder, want wie de regie heeft is niet duidelijk.
2. Binnen stedelijke regio's hebben uitwerkingsplannen van het streekplan uit 2002 vooralsnog het primaat. In het buitengebied is het reconstructieplan richtinggevend voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voor het gebied Diesdonk zijn in deze plantypen **onderling verschillende toekomstbeelden** opgenomen. Vraag is op welke wijze hier effectief mee is om te gaan, mede gezien de planologische doorwerking voor ruim 130 hectare waterberging in Diesdonk via het reconstructieplan.
3. Waterberging is in het regionale watersysteem op vele manieren te realiseren. Watergangen en (grondwater)gebieden staan als communicerende vaten onderling in verbinding. Een waterhuishoudkundige ingreep op de ene locatie is van invloed op (on)mogelijkheden elders. Dat maakt het lastig om op voorhand voor een gebied een exacte ruimteclaim te geven, terwijl gemeenten daar vanuit hun perspectief terecht wel om vragen. Onderzoek moet uitwijzen hoeveel hectare nog nodig is, bovenop de reeds concreet planologisch beschermde hectares. Combinatiemogelijkheden van waterberging met groen, recreatie en bedrijventerrein zijn in het huidige stadium nog niet goed in beeld, terwijl daar wel eens de **sleutel voor een duurzame oplossing** kan liggen. Het dilemma zit in de noodzaak van gezamenlijke beelden van meervoudig ruimtegebruik en het proces dat hiervoor nog niet de condities schept.



Nadere informatie

Marcel Clewits, coördinator programmabureau reconstructie Waterschap Aa en Maas
(06-18193381 of mclewits@aaenmaas.nl)

Mario van den Elsen, beleidsmedewerker Gemeente Asten
(0493 - 671336 of m.vdelsen@asten.nl)

Marco Farla, planoloog Gemeente Helmond
(0492 - 587633 of m.farla@helmond.nl)

André Hassink, coördinator planvorming Provincie Noord-Brabant
(073 - 6812848 of ahassink@brabant.nl)

2. WATERDUNEN (ZEELAND)



Eén van de parels van ons product is het landschap.

Commitment en competenties van betrokken personen, is als thema verbonden met Waterdunen. Binnen dit project weten mensen elkaar te vinden in wat ze bindt, in plaats van zich te verliezen in wat ze scheidt. In Waterdunen herkennen een geëngageerd bestuurder, een visionaire recreatie-ondernemer en een ruimdenkende investeerder een ‘*window of opportunity*’: daar komen aanleidingen bij elkaar om een plan te laten landen waarvan de bouwstenen al zo’n tien jaren in de regio rondzingen. Waterdunen is in die zin de voorloper, maar ook de lakmoesproef voor het achterliggende kader: de gebiedsvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen.

Waterdunen is een project in de kustzone West Zeeuwsch-Vlaanderen, waar een nieuwe episode wordt toegevoegd aan de maakbaarheid van het Nederlandse landschap: landschapsbouw pur sang. De noodzakelijke versterking van de kust wordt aangegrepen om een unieke nieuwe natuur te realiseren, die op intelligente wijze verweven is met een vernieuwend concept voor verblijfsrecreatie. Het project leunt op het enthousiasme van natuurbeschermers en de vooruitziende blik van recreatieondernemers. Het wordt voortgestuwd door een enthousiaste gedeputeerde en een recreatieondernemer die elkaar al tientallen jaren geleden voor het eerst de hand reikten en samen, toen nog als vertegenwoordigers van de natuurorganisaties en de recreatieorganisatie, een visie voor de toekomst van de kust opstelden. Terugblikkend blijken zij daarin al de eerste kiemen voor dit project te hebben gezaaid.

Hoe kan het dan dat dit project nu, op deze plek en in deze periode tot bloei komt? Dat laat zich wellicht het beste duiden door de methode Sherlock Holmes : door te kijken naar *means*, te kijken naar *motive* en te kijken naar *opportunity*: Middelen, motieven en gelegenheid. Waterdunen als *the perfect crime*.

De context daarvoor is kort te schetsen. In 1860 woonden er evenveel mensen in West Zeeuwsch-Vlaanderen als nu, bijna 150 jaar later. In dezelfde periode is de bevolking van Nederland verdubbeld. Dat is slechts een van de indicatoren waaruit blijkt dat het gebied West Zeeuwsch-Vlaanderen zich qua demografische en sociaal-economische ontwikkeling niet kan meten met het Nederlands gemiddelde. Hoewel de Belgen de weg naar West Zeeuwsch-Vlaanderen weten te vinden (getuige de bloeiende culinaire traditie, in Sluis staat één van de drie Nederlandse restaurants met drie Michelinsterren) is de regio vanuit overig Nederland gezien perifeer gelegen. Met de realisatie van de Scheldetunnel is ook nog eens de veerverbinding tussen Vlissingen en Breskens deels weggevallen.

Het gebied is overwegend agrarisch, omgeven door een rand van toeristisch-recreatieve voorzieningen langs de kust. Maar ondermeer door verzilting verkeert de landbouw in zwaar weer en ook de toeristische sector heeft te kampen met tegenvallende resultaten.



Grootte: 370 hectare / Hoogte: +2 NAP

Mijlpalen

- 1998 start gebiedsgerichte aanpak
- 1998 Zeeuwse Milieufederatie en Recron ontwikkelen samen de visie ‘kust in kleuren’
- 2004 vaststelling integrale gebiedsvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen
- 2004 instelling gebiedscommissie
- 2004 integrale planstudie kust gericht op zwakke schakels
- 2005 ontwerp omgevingsplan Zeeland 2006-2012
- 2006 samenwerkingsovereenkomst Waterdunen
- 2007 start eerste tranche VenW budget zwakke schakels
- 2007 start realisatie plan Waterdunen

Ondanks maatregelen gericht op seizoensverlenging en productverbreding bleek het onmogelijk te concurreren met Mediterrane bestemmingen met garantie op zon. De druk die de toeristische sector op natuur en landschap legt maakte dat natuurorganisaties en recreatie-ondernemers in een klassieke tegenstelling zaten.

We waren ervan overtuigd dat de sector verblijfsrecreatie een economische impuls nodig had, maar niet in extra kilometers strand. Er moeten continu grote investeringen worden gedaan om het seizoen van zes weken te verlengen. We moeten een aanvullend product realiseren naast die 18 kilometer zandstrand. Eén van de parels van het product is het landschap, de rust en de ruimte die je vindt in Zeeuwsch-Vlaanderen. Die zijn hier uniek. Ik weet dat sommige ondernemers nogal aanhikken tegen dat rood-voorgroen principe. Kan het niet wat goedkoper, zeggen ze dan. Ik begrijp dat wel, zo denken ondernemers nu eenmaal. Toch antwoord ik met nee, want dat groen wordt een héél belangrijk aspect voor de recreatieve ontwikkeling in onze regio. Je zult zien dat de kracht van een kwalitatief hoogstaande omgeving straks sterker zal zijn dan ons 18 kilometer lange zandstrand.

Arno Boomert, recreatieondernemer

Het plan is goed voor natuur en landschap, goed voor de recreatiesector. En dat terwijl die sectoren radicaal tegenover elkaar stonden. Nu doe je het met elkaar, je financiert het met elkaar. De overheid krijgt ook weer iets terug. Als bedrijfsleven investeren we in natuurontwikkeling. Ik stel me voor dat er niet meer een spanningsveld is tussen natuur en recreatie, ik creëer dat de natuur het recreëren kan opnemen. Dat de natuur een mogelijkheid heeft om in z'n setting en in z'n waarde te blijven, en toch mensen kan opnemen.

Cees Slager, Molecaten groep

Op een goed moment is er echter een keer in het tij zichtbaar. Twee mannen vonden elkaar: Arno Boomert, vertegenwoordiger van de Recron en toenmalig eigenaar van camping Napoleonhoeve, en Thijs Kramer, de huidige gedeputeerde en toenmalig voorman van de Zeeuwse Milieufederatie. Zij delen het besef dat het landschap het kapitaal van hun product is en stelden vanuit hun gedeeld belang een visie voor de toekomst van het kustgebied op: Kust in Kleuren. Uitgangspunten waren versterking van het landschap met de typerende duinen, dijken en kreken, gericht op aantrekkelijkheid voor bewoners en recreanten. Voor verblijfsrecreatie was niet uitbreiding maar kwaliteitsverbetering de inzet, waarvoor verplaatsing op basis van vrijwilligheid tot de mogelijkheden behoort.

Kust in Kleuren is indertijd aangeboden aan de provincie en de betreffende gemeenten en vormt een vaste referentie voor alle plannen die in de daarop volgende periode tot stand zijn gekomen.

Het Leidmotief is gevormd: vernieuwing van recreatie en nieuwe natuur hand in hand laten gaan met de herinrichting van het landschap van de kustzone. Dit is het eerste motief, dat doorklinkt in allerlei lokale en provinciale plannen die later zijn ontwikkeld.

Ook in de integrale gebiedsvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen die in de zomer van 2004 is vastgesteld, vormt dit een belangrijke bouwsteen. Het doel van het gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal' is er primair op gericht een oplossing te bieden voor de negatieve soci-

aal-economische en demografische ontwikkelingen in de regio.

Voor de kustzone wordt in het gebiedsplan een transformatie beoogd, waarbij de huidige landbouwfunctie aan belang inboet. In deze zone wordt 165 hectare ontwikkelingsruimte geboden aan de verblijfsrecreatie. Zowel uitbreiding, verplaatsing als nieuwvestiging is daarbij mogelijk. Kwaliteitsverbetering en het ontwikkelen van nieuwe toeristische producten zijn daarbij uitgangspunten. Tegelijkertijd is er in de kustzone de aanleg van 300 hectare recreatienatuur gepland, passend bij de kwaliteiten van Zeeuwsch-Vlaanderen en aansluitend op de kernkwaliteiten van het nationaal landschap.

Daarvoor hebben veel partijen de handen ineen geslagen: Provincie Zeeland, Gemeente Sluis, Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Dienst Landelijk Gebied, Zeeuwse Milieufederatie, Recron, Kamer van Koophandel, Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie en Rijkswaterstaat. Deze partijen hebben een gebiedscommissie gevormd die bestuurlijk leiding geeft aan dit proces van vernieuwing.

Een tweede belangrijk motief is de versterking van de kust in het kader van de aanpak van de zwakke schakels door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vanaf 2007 komen hiervoor de eerste middelen beschikbaar. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van planstudies voor de vorm die de kustversterking het beste kan aannemen: landwaarts, zeewaarts of consolidatie van het bestaande. Voor de Zeeuwse zwakke schakels is een integrale planstudie uitgevoerd, gericht op duurzame kustversterking en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de kustzone. In de gebiedsvisie was al aangegeven dat de voorkeur voor de kustversterking uitging naar een landinwaartse versterking, behalve bij de badplaatsen Cadzand Bad en Breskens. Daar werd geopteerd voor de zeewaartse variant om deze plaatsen niet aan te tasten in hun verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Voor de voorkeursvariant wordt een startnotitie m.e.r. opgesteld, die eind september 2005 in procedure is gebracht.

De kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen is in de Nota Ruimte aangewezen als één van



de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. Dat bracht een versnelling in het proces, ondermeer door de consultatie van de adviescommissie gebiedsontwikkeling. Daarnaast heeft de regio West Zeeuwsch-Vlaanderen in de Nota Ruimte de status van nationaal landschap gekregen. De provincie is de partij die daaraan, via het opstellen van een ontwikkelingsvisie en een uitvoeringsprogramma, nader invulling moet geven. Eén en ander zal plaatsvinden in het kader van het omgevingsplan Zeeland 2006-2012. In de gebiedsvisie is geanticipeerd op de toekenning van de status van nationaal landschap, ondermeer door het opnemen van een rood-voor-groen regeling voor verblijfsrecreatie, woningbouw en bedrijventerreinen en het benoemen van projecten ter versterking van het landschap. In die rood-voor-groen regeling is voor verblijfsrecreatie bedongen dat voor de uitbreiding en aanleg van terreinen per hectare 34.000 euro in een groenfonds dient te worden gestort. Dat geldt alleen bij uitbreiding, niet bij verbeteringen op het bestaande terrein. Zo is er een mechaniek ingebouwd dat allereerst leidt tot kwaliteitsverbetering van het aanbod.

Met de bijdrage uit de rood-voor-groenregeling kan circa 2 hectare recreatienatuur worden ingericht. Voor aankoop van die gronden is in het gebied een grondbank actief, gericht op de uitvoering van het gebiedsplan. Een aanzienlijk deel van het werkkapitaal van de grondbank is verleend door het Ministerie van LNV, waarmee het mogelijk is zo'n 115 hectare grond aan te kopen. Dit op voorwaarde dat deze middelen voor 2008 zijn bestemd. Deze voorwaarde geldt ook voor middelen die beschikbaar komen in het kader van de natuurcompensatie Westerschelde. Er zit dus druk op de ketel: voor 2008 moeten de middelen van LNV en de natuurcompensatie besteed zijn, terwijl in 2007 bepaald wordt voor welke zwakke schakels de eerste financieringsbudgetten beschikbaar komen. Maar minstens zo belangrijk als geldelijke middelen is het vasthouden van vertrouwen dat door partijen onderling is opgebouwd.

Voor een aanzienlijk deel hangt dat vertrouwen aan personen. In Waterdunen is sprake van drie hoofdrolspelers: Thijs Kramer (gedeputeerde), Cees Slager (eigenaar van de Molecatengroep, een recreatieondernemer die de in het gebied gelegen camping Napoleonshoeve heeft gekocht van Arno Boomert) en Arno Boomert (vertegenwoordiger van Recron). Het onderling vertrouwen tussen deze personen gaf de energie voor een vliegende start van dit project.

Voor de camping Napoleonshoeve is door de Molecatengroep, die gespecialiseerd is in recreatieconcepten die verweven zijn met natuur en landschap, een toekomstvisie opgesteld. Dit kwaliteitsverbeteringsplan voorziet in een gedeeltelijke verplaatsing van het bedrijf met het oog op de kustversterking en de ontwikkeling van een nieuw toeristisch product. In hetzelfde gebied is door de Stichting Het Zeeuwse Landschap een plan ontwikkeld voor een natuurgebied, dat een functie krijgt als rust-, broed- en fourageergebied voor vogels. Die plannen hadden de potentie elkaar te versterken en in combinatie met de plannen voor de kustversterking de ultieme verwerkelijking van het gebiedsplan te vormen. Op initiatief van

de gebiedscommissie is een samenwerking tot stand gekomen tussen de Molecatengroep, Het Zeeuwse Landschap, Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen, Gemeente Sluis en de gebiedscommissie via ondertekening van een intentieovereenkomst. In deze intentieovereenkomst zijn afspraken gemaakt om te komen tot een integraal planontwerp en is de intentie uitgesproken om in de fase daarna een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten. De gebiedscommissie heeft ervoor gekozen het merendeel van de 115 hectares die met LNV-middelen konden worden aangekocht aan te wenden voor de realisatie van het project Waterdunen.

Door de adviescombinatie Arcadis/H+N+S is een integraal planontwerp gemaakt, waarin de verschillende functies zijn verweven. Samen met een economisch kosten- en batenmodel, een advies over de bijpassende samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen en een draaiboek voor de uitvoering van dit project zijn de partijen klaar om de volgende stap te zetten: een samenwerkingsovereenkomst.

Ook het betrekken van de bewoners vormt voor de toekomst een belangrijk punt van aandacht. Hoewel het, in de woorden van Thijs Kramer, ‘pas gaat leven als de draglines er staan’, is het de bedoeling om mensen vroegtijdig bij het proces te betrekken en te informeren. Tot nog toe is daar nog geen vorm voor gevonden. De inspraak is gekoppeld aan het m.e.r.-traject. Het planontwerp voor Waterdunen zal onderdeel vormen van de startnotitie m.e.r. die voor de voorkeursvariant voor de kustversterking is opgesteld, zodat de vaart in het proces blijft. Die vaart in het proces is essentieel om de verschillende publieke investeringsstromen aan het plan te binden.

Op een goed moment komt het op het nemen van investeringsbeslissingen aan. Dan zal een recreatieondernemer ook van de bestuurders enige zekerheid willen dat hij inderdaad over drie, vier jaar nog met dezelfde mensen aan tafel zit. En dat geeft wel aan dat op zo’n moment ook persoonlijke contacten voor zo’n ondernemer van belang zijn om in zo’n project te stappen of niet, en dat is tegelijkertijd als je dat verbreedt naar gebiedsontwikkeling in z’n algemeenheid, een heel zwak punt.

Thijs Kramer, gedeputeerde

Ik bekijk het ontwerp gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen natuurlijk uit het oogpunt van het landbouwbelang. Wat mij dan irriteert, is dat er zo kwistig met ruimte wordt gespeeld en dat men er blijkbaar maar klakkeloos van uitgaat dat de landbouw de nodige grond wel inlevert. Neem de kustversterking. Er waren in principe twee opties. Een zee- en een landinwaartse. Dan wals je wel mooi over het landbouwbelang heen. Het is wel goed dat er in het plan geen sprake is van onteigening. Het uitgangspunt is vrijwilligheid. Daar heeft Erik Dekker, onze vertegenwoordiger in de gebiedscommissie, goed voor gezorgd. Ik heb er het volste vertrouwen in dat die belofte wordt nagekomen. Al geef ik toe dat sommige collega’s angst hebben dat die toezegging over enkele jaren op de helling gaat.

Rinco de Koeijer, akkerbouwer en ZLTO bestuurslid

Kritische succesfactoren

Continuïteit van concepten via verankering in generaties van plannen. De ideeën om in een nieuwe vorm van landschapsbouw een geïntegreerde aanpak van kustversterking, recreatie en natuurontwikkeling mogelijk te maken kennen een langere geschiedenis dan het project Waterdunen zelf.

Continuïteit van personen vanuit uiteenlopende functies. Thijs Kramer begon bij de milieufederatie en streeft in z'n functie als gedeputeerde dezelfde integratie van doelen na. Arno Boomert was aanvankelijk eigenaar van een camping in het gebied en fungeerde als trekker voor de recreatiesector. Ook na de verkoop van zijn bedrijf blijft hij dat doen.

Chemie tussen hoofdrolspelers die met toewijding voor het gebied aan een gezamenlijke toekomst werken.

Ruimdenkende partijen die beseffen dat zij het beste gezamenlijk hun eigen doelen kunnen realiseren. Dat vergt wel ondernemers, belangenbehartigers en bestuurders die voorbij hun primaire reflex willen denken, bereid zijn risico's aan te gaan en overtuigingskracht richting hun achterban hebben.



Spanningspunten

1. Wanneer in 2006 de samenwerkingsovereenkomst is afgesloten, moet het project Waterdunen zo snel mogelijk worden opgetuigd met een financiële en een organisatorische structuur om het project naar de uitvoering te brengen. Tot die ondertekening kan het project drijven op de ambitie en de visie van een aantal sterk betrokken personen. Dat is de kracht van het project Waterdunen maar ook de zwakte. Juist na de verkiezingen voor de Gemeenteraad (7 maart 2006) en voor Provinciale Staten (7 maart 2007) komt het aan op uitvoering, die mogelijk in handen ligt van andere personen. Verankering van het project in betrokken organisaties is essentieel.
2. Indien het ritme van het project niet geheel aansluit bij de voorwaarden van het rijk voor financiële bijdragen zal de provincie in staat moeten zijn tot voorfinanciering. Hiervoor is brede steun nodig van Provinciale Staten. Ook het optreden van de provincie als coördinator richting rijk en als regisseur van de bovenlokale opgave is bepalend om van beleid naar uitvoering te gaan.
3. Met Waterdunen kan een grote slag geslagen worden in de uitvoering van het gebiedsplan voor West Zeeuwsch-Vlaanderen. Met een financiële en een organisatorische structuur zal blijken wat de **werkelijke acceptatie onder bewoners, landbouwers en ondernemers** is. Tot de samenwerkingsovereenkomst is niet echt sprake van co-productie, met als risico dat het plan toch weer als een plan over direct betrokkenen wordt gezien in plaats van een plan mede van direct betrokkenen.



Nadere informatie

Leo Caljouw, secretaris Gebiedscommissie
(0118 - 631926 of l.caljouw@zeeland.nl)

Patrick Voet, projectleider Gemeente Sluis
(0117 - 475592 of pvoet@gemeentesluis.nl)

3. WIERINGERRANDMEER (NOORD-HOLLAND)



Je moet bereid zijn de macramé-club een paar jaar te laten schieten.



Grootte: 2.000 hectare / Hoogte: -3 tot +2 NAP

Mijlpalen

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 1932 | oplevering drooglegging Wieringermeer en einde Wieringen als Waddeneiland | 2003 | ontwikkelingscompetitie voor private partijen |
| 1996 | Wieringen ontwikkelt leefbaarheidsvisie met daarin randmeer (Plan Burie) | 2004 | onafhankelijke jury selecteert consortium Lago Wirense als winnaar van tien inzenders |
| 1998 | provincie en waterschappen presenteren notitie Water Bindt voor beter water-beheer | 2004 | huisvesting projectbureau bij provincie en publieke en private projectleider |
| 1999 | Wieringen betreft provincie, Wieringermeer, waterschap en VVV bij randmeer-visie | 2004 | vaststelling streekplan met daarin formele mogelijkheid van Wieringerrandmeer |
| 2002 | Gemeente Wieringen vraagt Provincie Noord-Holland project te gaan leiden | 2004 | rood licht voor vervolg door volksvertegenwoordigers van provincie en gemeenten |
| 2003 | instelling projectbureau Wieringer-randmeer en huisvesting bij RWS in Den Oever | 2005 | groen licht na onderhandelingen met private partijen door drie volksvertegenwoordigers |
| 2003 | inschakeling extern projectleider voor een publiek-privaat avontuur | 2005 | ondertekening intentieovereenkomst (IOK) door provincie, gemeenten, Lago Wirense |
| 2003 | informele en formele consultaties van de meest uiteenlopende partijen | | |

Volksvertegenwoordigers participeren, want zonder dat loopt zelfs het mooiste plan vast. Het Wieringerrandmeer is een fraaie illustratie van de noodzaak om letterlijk alle ballen tegelijk in de lucht te houden. Niet alleen ambities, afspraken met private partijen en durf maar ook het tijdig betrekken van leden van gemeenteraden en Provinciale Staten.

Tot de inpoldering van de Wieringermeer was Wieringen het zuidelijkste Waddeneiland. Fysiek kwam het in 1932 bij het vaste land, sociaal-cultureel is het een eiland gebleven. Sociaal-economisch blijft het voormalige eiland achter bij de omgeving. Van de 8000 inwoners werken er steeds meer elders, jongeren trekken weg, voorzieningen staan onder druk en de betrokkenheid bij het wel en wee van de gemeente neemt af. Deze vicieuze cirkel moet in het belang van de plaatselijke bevolking worden doorbroken. Daarnaast vragen landbouw en natuur om verbetering van de waterhuishouding. Zout respectievelijk verontreinigingen spelen deze functies parten.

In 1996 is in het kader van een visie op de leefbaarheid van Wieringen de idee geboren om het bestaande Amstelmeerkanaal uit te bouwen tot een dynamisch en multifunctioneel randmeer. In 1998 presenteerden Provincie Noord-Holland en (de rechtsvoorgangers van) Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier de notitie Water Bindt, waarin een pleidooi voor meer ruimte voor water in verband met klimaatverandering. Een jaar later wist Jan Baas, toenmalig burgemeester van Wieringen, de andere overheden te verleiden met een plan voor een randmeer dat de kop van Noord-Holland stevig op de kaart zou zetten. Het enthousiasme ten spijt, de menskracht van een kleine gemeente als Wieringen bleek ontoereikend om zo'n ambitie verder te brengen. De burgemeester vroeg aan watergedeputeerde Ada Wildekamp of de provin-

cie het project zou willen trekken. Met succes. Begin 2003 wees de provincie het initiatief aan als groot investeringsproject. Provinciale Staten stelden 29 miljoen euro als maximale dekking (niet als investering) ter beschikking, op voorwaarde dat in 2006 de schop in de grond zou gaan. Deze voorwaarde heeft het project onder zware tijdsdruk geplaatst.

Uitgaande van de toenmalige kostenraming van het project, zouden private partijen zich bereid moeten verklaren minimaal 71 miljoen euro te investeren. Dit in ruil voor planologische ruimte voor woningbouw en recreatie.

Voor het proces is een projectteam ingesteld, bestaande uit medewerkers van deelnemende overheden en een ingehuurd projectleider (Walter Etty). Het bureau werd tijdelijk gehuisvest bij Rijkswaterstaat in Den Oever. In de stuurgroep zaten bestuurders van de provincie, het waterschap en de twee gemeenten. Wieringen en Wieringermeer zaten wel aan tafel maar nog zonder bestuursovereenkomst. Die is pas veel later in het proces ondertekend. Het waterschap heeft een dergelijke overeenkomst ook niet in een later stadium ondertekend. Om een beeld te krijgen van wat ruimtelijk mogelijk zou zijn, zijn ontwerpateliers georganiseerd. Hiervoor zijn legio personen vanuit een breed beroepsveld uitgenodigd. Tijdens deze ateliers en informele bijeenkomsten zijn ontwikkelaars bewust gekieteld. Om vervolgens zo snel mogelijk en binnen de voorwaarden van het EU-aanbestedingsregime tot selectie van een private partij te komen, is een ontwikkelingscompetitie opgezet. De competitie was gericht op het beste ontwerp voor het plangebied. Tien consortia bleken geïnteresseerd en hebben rond de Kerst van 2003 alles uit de kast gehaald. Verloven van medewerkers zijn ingetrokken, want deze kans mochten zij niet laten liggen. Een spelregel was dat private partijen niet mochten communiceren over hun ontwerp met burgers, volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties. Een onafhankelijke jury onder voorzitterschap van Kees Vriesman (directeur Staatsbosbeheer) benoemde de inzending van het consortium Lago Wirense als beste. Lago Wirense is een combinatie van BosKalis, VolkerWessels, Witteveen en Bos en bureau Alle Hoesper. De jury sprak van een superieur staaltje Nederlandse ingenieurskunst. De verschillen tussen de inzendingen waren erg groot, iets dat onmiddellijk tot uitdrukking kwam in de kostenramingen (80 miljoen euro aan de onder-

In 1988 ben ik gaan werken bij Gemeente Wieringermeer. In 1996 heb ik namens Wieringermeer deelgenomen aan onderzoeken naar het randmeer als uitvoeringsontwerp van het Plan Burie. Dit is een leefbaarheidsvisie met een randmeer als belangrijk element. Vanaf die tijd ben ik professioneel en ook emotioneel betrokken bij het Wieringerrandmeer. De weerstand in het proces vanuit de bevolking is vooral te verklaren door de geringe aandacht voor het informele, het menselijke deel. Structuren en overeenkomsten zijn prachtig en nodig, maar zonder erkenning van het belang van de persoonlijke wil van de vele betrokkenen en niet te vergeten een goede chemie tussen mensen die de kar moeten trekken, is het een continue strijd tussen hoop en vrees. Met drie stappen vooruit en twee stappen achteruit loopt een project eigenlijk te traag om de energie en het enthousiasme vast te houden.

Marco Kerssens, hoofd afdeling grondgebiedzaken Gemeente Wieringen

kant en 450 miljoen euro aan de bovenkant). De grote verschillen kunnen wijzen op onvoldoende focus in de oproep of juist op voldoende ruimte voor ideeën van ondernemers. Voorafgaande aan het uitschrijven van de competitie is door het projectteam onderzocht of bepaalde partijen per definitie een positie zouden hebben in verband met grond of lopende projecten. Dit bleek niet het geval.

De jury had de taak volbracht met het selecteren van een winnaar. Ook de opdracht aan de ingehuurde projectleider was hiermee afgerond. Vervolgens startten de onderhandelingen tussen het publieke en het private consortium onder leiding van een publieke projectleider (Pieterjan van der Hulst), die namens de publieke stuurgroep onderhandelde met drie



vertegenwoordigers van private partijen. Voor het leiden van deze onderhandelingen trokken publieke en private partijen een onafhankelijk voorzitter aan (Frans Tielrooij). De provincie benadrukte de spelregels van de competitie. Rationeel was alles gericht op publiek-private samenwerking. Emotioneel deden vooroordelen (publiek over privaat: zakkenvullers en andersom: labbekakkers) het onderlinge vertrouwen geen goed en dreven partijen eerder uit elkaar dan dat zij werkten aan een co-productie. Hoewel vanaf het moment van selectie een korte periode van onderhandeling was voorzien, ontwikkelde zich een langdurig en sterk juridisch getint proces. Beide gemeenten noch het waterschap namen deel aan de onderhandelingen. Na een spraakmakende en mediagenieke start van ‘het enige project in Nederland dat als integraal publiek-privaat project kan worden aange-

merkt’ (bron: projectplan) viel het stil. Er was eenvoudigweg amper iets te communiceren, anders dan dat de onderhandelingen voortduurden. Het ontbreken van te communiceren voortgangresultaten versterkte bij inwoners en volksvertegenwoordigers van beide gemeenten onmiskenbaar het gevoel van ‘over ons, in plaats van met ons’. Ook het consortium op nummer twee werd ongeduldig. Combinatie Wironi stuurde Henry Meijdam een in zijn ogen smakeloze brief, waarin zij het recht tot onderhandeling opeiste. De leidraad preselectie van de provincie verplicht hier echter niet toe. Wironi trok via de media tijdelijk meer aandacht dan de feitelijk onderhandelende partijen. Wironi zou wel in staat

zijn een plan ten uitvoering te brengen dat aan de uitgangspunten voldoet en op draagvlak kan rekenen.

Het wantrouwen bij gemeentelijke volksvertegenwoordigers nam verder toe. Zij voelden zich onvoldoende gekend. In hun beleving heeft de provincie het initiatief van Wieringen volledig naar zich toe getrokken en kunnen raadsleden slechts kennis nemen van informatie uit de krant. Tijdens informele bijeenkomsten binnen de gemeenten kregen tegenstemmers de overhand. Niet in de laatste plaats door een plaatselijke krant, waarin een lokale journalist het project van meet af negatief belicht. Niet alleen raadsleden bleken uitermate kritisch. Tijdens de formele statenbehandeling van de intentieovereenkomst (IOK) op 6 december 2004 is de portefeuillehouder door alle fracties kritisch bevraagd. Met een ruime meerderheid hebben Provinciale Staten onder aanvullende voorwaarden ingestemd met de IOK. Op 16 december 2004 heeft de gemeenteraad van Wieringermeer eveneens ingestemd. Op dezelfde dag heeft de gemeenteraad van Wieringen een rode kaart gegeven aan het project. Even leek het project hierdoor van de baan. Ondernemers in Wieringen realiseerden zich dat de maatschappelijke urgentie van een ruimtelijke ingreep onverminderd overeind stond en drongen bij hun volksvertegenwoordigers aan op een heroverweging. Om uit de impasse te geraken nam een groep volksvertegenwoordigers het voortouw in de onderhandelingen. De groep bestond uit drie raadsleden van Wieringen, drie raadsleden van Wieringermeer en drie leden van Provinciale Staten. In co-productie met de private partijen zijn zij binnen een maand tot een breed gedragen ontwerp gekomen, waardoor ook de gemeenteraad van Wieringen kon instemmen met de IOK. Zo was op 15 maart 2005 de IOK een feit; ruim anderhalf jaar na het intrekken van verloven van medewerkers door ontwikkelaars om in enkele weken het beste ontwerp te voorschijn te toveren. De overeenkomst is een lijvig rapport met vergaande afspraken, iets dat het traject er naar toe zwaar heeft gemaakt. Het m.e.r.-instrumentarium heeft hierbij gewerkt als constructief ordenend principe waarover onmiddellijk consensus bestond. Het waterschap was voortijdig afgehaakt vanwege de geringe betekenis van het ontwerp voor water. Tijdens



reflectieve gesprekken is gewezen op de voordelen van het integreren van de IOK in de opgave van de competitie. Het publieke IOK-deel had al bij de uitnodiging tot deelname kunnen worden meegezonden en het private IOK-deel had als deel van de inzending bij de beoordeling kunnen worden betrokken. Na selectie van de winnaar had de ontwerp-IOK dan binnen twee weken voor behandeling naar de volksvertegenwoordigers kunnen worden gezonden. Vrijblijvendheid, tijdverlies, positioneel onderhandelen en afbreuk aan vertrouwen kan zo worden voorkomen.

Na ondertekening van de IOK is het proces op weg naar de samenwerkingsovereenkomst (SOK) ingezet. In dit traject worden volksvertegenwoordigers nadrukkelijker

betrokken. Door publieke en private partij- en gezamenlijk is een onafhankelijk project-leider aangesteld (Anneke Swart). Naast formele sporen wordt meer aandacht besteed aan informele sporen, want ook dit project staat of valt met betrokkenheid en inzet van mensen. Ook krijgen financiering en allocatie van budgetten in verband met risicomanagement nader aandacht.

Wat ik mis bij de kritische succesfactoren is de constatering dat samenwerking berust op geloof, hoop en liefde bij het project. Je moet geloven in een goed idee, je hoopt op medewerking en met veel liefde laat je alle cijfers controleren. Daarna volgen conclusies...hopelijk.

Piet van Hemmen, coördinator Lago Wirense, Volker Wessels Vastgoed

De nieuwe manier van werken is geen luxe meer maar noodzaak. Maatschappelijke weerstand is daarbij onvermijdelijk. Je moet dus streven naar een zo breed mogelijk draagvlak en ook accepteren dat unanimititeit niet meer mogelijk is. Juist dan is het zaak door te gaan. Daarvoor heb je vaandeldragers nodig, die lef hebben, risico's aangaan en initiatieven nemen. Provincies worden hiervoor in het zadel gehesen en staan de komende jaren voor de uitdaging aan te tonen dat zij bij bovenlokale projecten echt een toegevoegde waarde hebben. Om te komen tot integrale projecten moeten sectorale belangen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, worden doorbroken. Dat is lastig. Sectoraal is vaak makkelijker op korte termijn te scoren. Toch is het nodig om over elkaars schutting te kijken. Bestuurders moeten uit hun politieke (partij)isolement stappen. Vergeet daarbij ook niet ieder zijn succes te gunnen en je te verdiepen in de mores van andere organisaties. Bovenal is gebiedsontwikkeling niet iets voor 9-5 types. Je moet bereid zijn de macramé-club een paar jaar te laten schieten.

Henry Meijdam, voormalig gedeputeerde Noord-Holland, voorzitter VROM-raad

Kritische succesfactoren

Bestuurlijke moed van Henry Meijdam om te staan voor een onorthodoxe benadering met alle risico's van dien.

Groot vertrouwen in de regierol van de provincie was er bij de andere publieke partijen. Initiatieven van Wieringen zijn overgedragen en bestuurders van gemeenten konden zich vinden in de voortrekkersrol van de provincie.

Krachtig projectmanagement is ingezet door de publieke projectleider. Private partijen hebben benadrukt dat ook procesmanagement essentieel is. De balans tussen project en proces was in het voordeel van strakke plannings, procedures en formeel overleg.

Separaat projectbureau, voor een deel van de tijd zelfs in het gebied waar het staat te gebeuren. Hierdoor is eventuele hinder door hiërarchieën en lijnen binnen de provinciale organisatie voorkomen.

Bemensing van het projectteam met personen vanuit zeer uiteenlopende disciplines, die als team hebben samengewerkt.

Goede chemie tussen de portefeuillehouder en de publieke projectleider. Dit heeft meegespeeld bij het benoemen van de projectleider, wetende dat soepel samenspel en korte lijnen essentieel zijn.

Aanwezigheid van expertise op het gebied van grond en geld binnen Provincie Noord-Holland, waardoor bijvoorbeeld anticiperend gronden zijn aangekocht tegen aantrekkelijke voorwaarden.



Spanningspunten



1. Voorafgaande aan het uitschrijven van de ontwikkelingscompetitie is onderzocht of zo op rechtmatige wijze vroegtijdig marktpartijen kunnen worden betrokken. In het licht van het **Europese aanbestedingsregime** is in de IOK gesteld dat betrokken private partijen voldoende onderscheid aanbrengen tussen bedrijfsonderdelen. Een volledige scheiding zou verlies van innovatiekracht met zich mee kunnen brengen. Thans is het formeel nog niet rond dat Lago Wirense na verkenning en planstudie ook de realisatie ter hand mag nemen. Het hebben van voorkennis kan hiervoor in juridische zin een obstakel vormen. Dit is aan niemand uit te leggen en ook niemand kan precies aangeven wat de Europese spelregels wel en niet toestaan. Deze onduidelijkheid houdt vooral adviseurs, accountants en advocaten aan het werk en remt innovatieve ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Na ondertekening van de IOK is een nieuwe orde aangebracht in de organisatie van het project. Dit is nodig maar niet zichtbaar voor de regio, die wacht op nieuws over voor hen **relevante voortgangresultaten**. Het is de kunst de energie bij bewoners en volksvertegenwoordigers vast te houden. Het eerder gespannen elastiekje mag immers niet verdrogen en breken. Hiervoor zijn aansprekende communicatie en snelheid in het bereiken van tot de verbeelding sprekende resultaten nodig.
3. Ook binnen dit project is het een opgave van formaat de **ambities uit de IOK** overeind te houden. Het gaat hooguit nog om schaven, niet meer om zagen. In een voormalige cultuur van walvisvaarders en boeren zullen alle betrokkenen alert moeten zijn op situaties waar de kruidenier de kop opsteekt. Het is immers ieders verantwoordelijkheid de kop van Noord-Holland weer op de kaart te zetten.

Nadere informatie

Piet van Hemmen, coördinator Lago Wirense
(079 - 3680680 of
phvanhemmen@vwvastgoed.nl)

Pieterjan van der Hulst, voormalig projectleider
Provincie Noord-Holland
(023 - 5143679 of hulstp@noord-holland.nl)

Marco Kerssens, hoofd afdeling grondgebieds-
zaken Gemeente Wieringen
(0227 - 594300 of mkerssens@wieringen.nl)

4. OVERDIEPSE POLDER (NOORD-BRABANT)

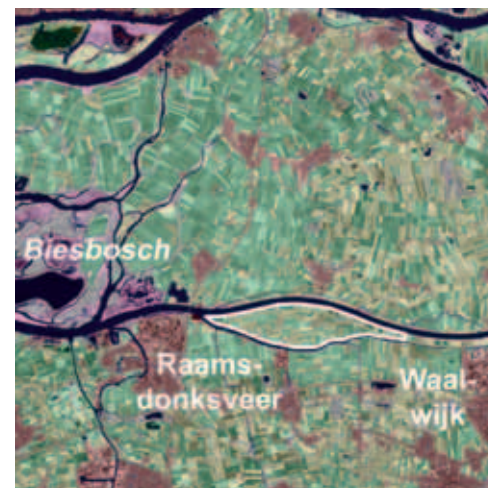


Wij waren banger voor de overheid dan voor het water.

Bewoners en gebruikers participeren. Met recht is dit het thema dat is verbonden aan de Overdiepse polder. Bewoners hebben het voortouw genomen bij de zoektocht naar de beste oplossing van maatschappelijke problemen met hoogwater in de Maas. Het project is een voorloper van en inspiratiebron voor andere projecten in het licht van de PKB Ruimte voor de Rivier.

In 2000 las een bewoner van de Overdiepse polder, grenzend aan de Bergsche Maas, in een wijkkrant per toeval een mededeling van Rijkswaterstaat dat hun polder een zoekgebied was voor meer ruimte voor de Maas. De polder zou weer overloopgebied moeten worden, net als voor 1975, toen er nog geen woningen in de polder stonden. Het argeloze stukje riep in de polder verbazing en verontwaardiging op. *‘We halen de beste juristen uit de kast om dit te blokkeren.’* Zo luidde de eerste reactie. In plaats hiervan richtten bewoners en ondernemers een vereniging op en lieten door ZLTO onderzoeken of voortzetting van landbouw te combineren is met waterberging. Het veelbelovende resultaat werd aangeboden aan Jan Boelhouwer, toenmalig gedeputeerde van Noord-Brabant. Hij was onder indruk van de pro-actieve en ondernemende instelling van de bewoners en bracht het in bij de Bezinningsgroep Water. Voorzitter Neelie Kroes was onmiddellijk enthousiast. Haar secretaris was tevens associé van Habiforum, van waaruit werd gezocht naar projecten waarmee doorbraken in denken en doen konden worden bereikt. Van daaruit is een innovatief ruimtelijke verkenning gestart. Geen confronterende plannenmakerij of draagvlak-machine door overheden maar een gezamenlijk ontwikkelproces met bewoners en ondernemers van de polder in de hoofdrol. Naast de voorzitter en de secretaris van de ‘Vereniging Belangengroep Overdiepse Polder’ zaten alle formeel verantwoordelijke overheden aan tafel. Het grote belang van de bewoners om snel tot een haalbare en betaalbare oplossing te komen, maakte dat vrijblijvendheid tijdens de verkenning niet aan de orde was. Elk uur aan tafel, was een uur minder op de boerderij. Naast overleg met de overheden is gemiddeld eens per kwartaal een avond in de polder georganiseerd. Daar communiceerden de twee vertegenwoordigers van de bewoners en de betrokkenen van Provincie Noord-Brabant en Habiforum de resultaten met vrijwel alle bewoners en ondernemers. Ook werden hier nieuwe agendapunten geformuleerd.

Alle ideeën zijn op hun hydrologische effectiviteit doorgerekend door Rijkswaterstaat. De overheden ontwikkelden als deel van een zogeheten blokkendoos zeventien mogelijke maatregelen om de veiligheid ter hoogte van de polder op niveau te houden. De bewoners



Grootte: 550 hectare / Hoogte: +1 NAP

Mijlpalen

- 1975 bebouwing van de polder
- 2000 aanleiding (voor)verkenning
- 2004 overeenkomst tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Provincie Noord-Brabant
- 2005 start planstudie en opstellen plan van aanpak
- 2005 eerste anticiperende aankoop
- 2005 overeenstemming over basisregeling voor waardebeoordeling en schadeloosstelling
- 2006 Europese aanbesteding planstudie
- 2008 projectbesluit door minister VenW en start van realisatie
- 2012 oplevering duurzaam ingerichte polder voor landbouw en water

De meeste mensen in de polder waren banger voor de overheid dan voor het water. Toen bleek dat de gedeputeerde, de burgemeester en zelfs de staatssecretaris echt wilden luisteren naar ons verhaal, sloeg het wantrouwen om in een gevoel serieus te worden genomen. Natuurlijk bepalen wij niet wat hier gebeurt, maar zonder onze medewerking gebeurt er niets. Wie het project door alle aandacht van de media ziet als een sprookje heeft het mis. Het heeft van de bewoners heel veel gevraagd, want samen werken met overheden is zwaar. Zij denken in jaren en in papier, terwijl voor de continuïteit van onze bedrijven elke dag telt en papier voor ons niet meer is dan een noodzakelijk kwaad.

Sjaak Broekmans, voorzitter Vereniging Belangengroep Overdiepse Polder

ontwikkelde twee mogelijke maatregelen: terpen in de hele of de halve polder. Juist die twee bleken het meest kosteneffectief en duurzaam op korte en lange termijn. Met behulp van intensieve contacten met parlementariërs en aandacht vanuit de media is de verkenning erkend door Melanie Schultz, staatssecretaris Verkeer en Waterstaat. Op 14 december 2004 ondertekenden Karla Peijs (minister VenW) en Lambert Verheijen (gedeputeerde) de bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie. Dit in het bijzijn van leerlingen van een basisschool in Waspik, die eerder een

maquette van hun nieuwe polder met terpen hadden gemaakt.

De verweving van een formeel besluitvormingsproces en een informeel ontwikkelproces bleek succesvol. De verhoudingen tussen partijen getuigen van bestuurlijke moed. Het rijk betaalt 76 miljoen euro voor de operatie, de provincie legt er 10 miljoen euro bij en is de regisseur, de bewoners blijven de spil van het proces. Habiforum blijft betrokken en vormt in toenemende mate een onafhankelijk intermediair tussen partijen, met zelf uitsluitend belangen in een innovatief proces en een duurzaam resultaat.

Ondertekening van de bestuursovereenkomst luidde een fase in tussen verkenning en planstudie. Aan Arcadis is opdracht verleend voor het interactief opstellen van het plan van aanpak, op grond waarvan de planstudie Europees kan worden aanbesteed. Tussen overheden zijn afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en rollen, uitmondend in een overeenkomst tussen Provincie Noord-Brabant, Gemeente Waalwijk, Gemeente Geertruidenberg en Waterschap Brabantse Delta. Op verzoek van een eigenaar heeft de provincie een eerste aankoop gerealiseerd. Het gaat om een boerderij van een gezin dat niet wilde wachten, maar een nieuwe toekomst wil opbouwen in Canada. Kort na aankoop is gestart met de volledige sloop van alle opstallen. Deze aankoop staat formeel los van het project en ook de waardebeoordeling kan niet als voorloper worden beschouwd.

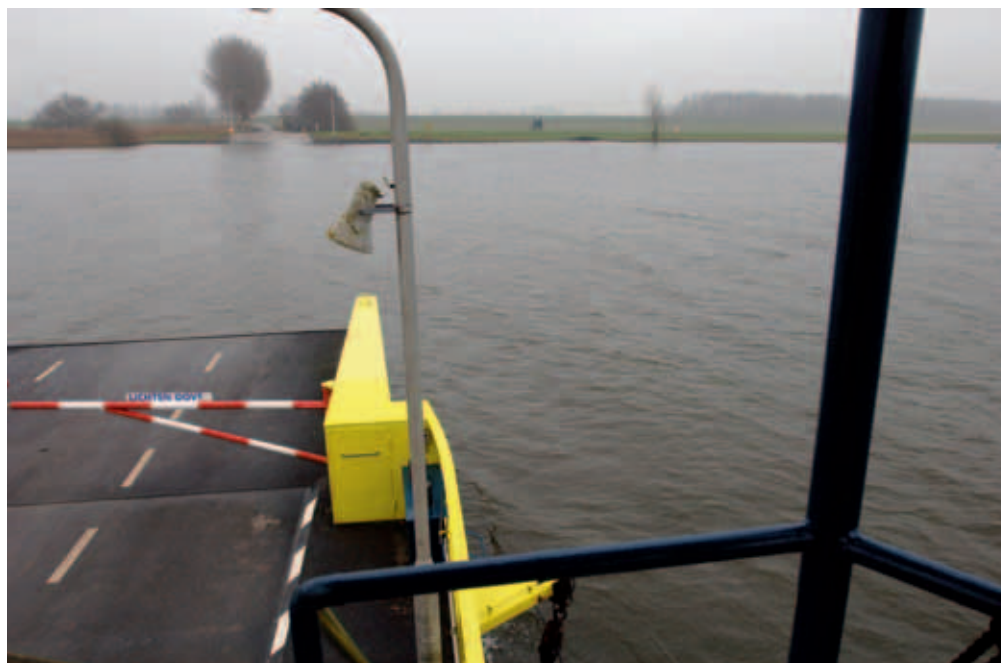
De provincie gaat na hoe tot meer anticiperende aankopen in het kader van het project kan worden gekomen, omdat dergelijke aankopen het vervolg aanzienlijk kunnen vereenvoudigen. Het bestuur van de vereniging acht het zelfs noodzakelijk om ooit tot realisatie te kunnen komen en wijst erop dat aankopen uitsluitend op oteigeningsbasis realistisch zijn. Normaliter geldt deze basis pas na een formeel projectbesluit, dus na afronding van de



planstudie, en geldt voor die tijd dat op basis van vrijwilligheid kan worden aangekocht. Aankoop op basis van vrijwilligheid tegen agrarische waarde is voor de bewoners echter niet bespreekbaar. Dit is van meet af gecommuniceerd en ook vastgelegd in een notitie met wensen en eisen van de bewoners (randvoorwaarden pilotproject Overdiepe polder, 2004).

In 2005 is gewerkt aan een generieke regeling op hoofdlijnen voor waardebeoordeling van onroerende zaken en schadeloosstelling. Met zo'n basisregeling kan worden voorkomen dat tijdens individuele maatwerk-onderhandelingen te grote verschillen ontstaan tussen personen die wel of niet vaardig zijn in het onderhandelen. Dit met alle mogelijke frustraties, die daar achteraf uit kunnen voortkomen. Deze basisregeling was voor de bewoners cruciaal en de 'proof of the pudding' als het gaat om betrouwbaarheid van de overheid. In de basisregeling gaan provincie en bewoners uit van minnelijke verwerving op onteigeningsbasis. Dit laatste betekent dat de volledige kosten van herinvestering in de schadeloosstelling worden betrokken. Wanneer een of meer eigenaren geen minnelijke medewerking verlenen, is onteigening krachtens de Onteigeningswet mogelijk. Op de avond van 15 november 2005 hebben bewoners zich, op kleine verbeterpunten na, akkoord verklaard met de basisregeling.

Uit vrees voor het vastlopen van onderhandelingen over de basisregeling heeft het bestuur van de bewonersvereniging medio 2005 een scherpe brief ingediend in het



De grootste innovatie binnen de planstudie en de realisatie zit in het jongleren met de vele wettelijke procedures. Als we die achter elkaar leggen, gaat het zo tien jaar langer duren om de nieuw ingerichte polder op te leveren. De kunst zit in het vervlechten en het combineren van procedures, zonder fouten te maken die door de Raad van State worden gestraft. Dit vraagt wel een ‘koplopersmentaliteit’ bij alle instanties (ambtelijk en bestuurlijk) en betrokkenen.

Ben van den Reek, projectleider Provincie Noord-Brabant

Door de anticiperende aankoop door de provincie kunnen wij beginnen aan een nieuwe toekomst in Canada. Wachten totdat de polder klaar is, was voor ons geen optie. Bovendien ligt er niet voor alle boeren een toekomst in de nieuwe polder. In Canada zijn we gestart met een melkveehouderij. Volop ruimte en weer perspectief voor onze drie zonen. In de Overdiepse polder heeft de overheid zich laten zien van zijn betrouwbare kant.

Kees Kemmere, in juni 2005 vertrokken uit de polder en inmiddels ondernemer in Ontario

kader van inspraak in de PKB Ruimte voor de Rivier. In die brief pleit het bestuur voor snelheid en innovatie, ook waar het gaat om onderhandelingen en voorwaarden. Deze inspraakreactie had een constructieve bedoeling maar was wel een signaal dat het vertrouwen in overheden niet overhoudt en tijdens de wording van de basisregeling zelfs flinterdun was. Bewoners van de Overdiepse polder zijn ondernemers en ondernemen is niet mogelijk als deze onzekerheid nog jaren voortduurt. Voor overheden is plannen op een termijn van tien jaar eerder regel dan uitzondering. Ondernemers worden afgerekend op wat zij van dag tot dag produceren. Hier is sprake van een dilemma van formaat.

Overheden worden in dit traject geconfronteerd met een ongekende en welhaast verpletterende complexiteit in regelgeving. Zij worden bij onvoldoende zorgvuldigheid

uiteindelijk teruggefloten door de Raad van State en worden door Brussel op de vingers getikt als aan bewoners een bonus wordt toegekend, want dat wordt gezien als staatssteun. Bewoners willen snelheid, duidelijkheid en een financieel gebaar voor hun jarenlange medewerking aan oplossing van een maatschappelijk probleem en verhoogde ondernemersrisico's.

Op de achtergrond speelt de verantwoordingsplicht van de provincie naar het ministerie van VenW een rol van betekenis. Weliswaar ligt de regierol bij de provincie maar is de rol van VenW bepalend voor het proces. Zo wordt veel aandacht gevraagd voor controle op tijd, geld en effect in het kader van voortgangsrapportages. Dit omdat de minister voor de besteding van rijksmiddelen op elk moment verantwoording moet kunnen afleggen aan het parlement. Het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ uit de Nota Ruimte, krijgt zo wel een dubbele betekenis. Wil het rijk vaart brengen in gebiedsprocessen dan zal zij de kunst van het loslaten in de praktijk moeten kunnen brengen. Wat is anders de betekenis van de overeenkomst tussen provincie en VenW? Hier ligt een urgente opgave voor kabinet en parlement.

Voor het bestuur van de ‘Vereniging Belangengroep Overdiepse Polder’ is het proces allerm minst eenvoudig. De leden zijn medebewoner in de polder en die spreken bestuursleden op straat en bij de bakker aan op meer duidelijkheid voor de toekomst. Bestuursleden willen alles direct communiceren, maar realiseren zich dat vanwege de complexiteit de kans groot is dat onnodige onrust ontstaat. Aan tafel met de overheden ervaren zij de procedurele complexiteit en bijvoorbeeld de formele verplichting van een m.e.r., een dijkversterkingsplan, een herinrichtingsplan, een nieuw bestemmingsplan, et cetera. Inmiddels heeft een kwart van de leden hun lidmaatschap opgezegd.

Voortdurend speelt de vraag wat van overheden en wat van bewoners mag worden gevraagd, om zo snel mogelijk tot een duurzame oplossing te komen. Van de overheden en de provincie in het bijzonder wordt ondernemerschap gevraagd en van de medebewoners vertrouwen op basis van tijdig te leveren producten door overheden. Ook hier maken personen het verschil.





Kritische succesfactoren

Saamhorigheid van bewoners, organisatievermogen van het bestuur van de bewonersvereniging en leiderschap van de voorzitter (Sjaak Broekmans).

Continuïteit van moedige portefeuillehouders binnen het bestuur van Noord-Brabant: Jan Boelhouwer, Lambert Verheijen, Annemarie Moons.

Vasthoudendheid en onafhankelijkheid van co-regisseurs van Habiforum, die het gevecht met bureaucratische systemen noodgedwongen zijn aangegaan.

Informele contacten tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers op lokaal, provinciaal en nationaal niveau.

Vertrouwen tussen personen die zeggen wat ze doen en doen wat ze zeggen. Niet als func-

tionarissen maar als betrokken medeburgers.

Media zijn waar mogelijk betrokken. Aandacht op radio, tv en in de pers maakte het project belangrijk en aantrekkelijk om erbij te horen.

Ruim Mandaat van het kernteam (Sjaak Broekmans, Nol Hooijmaijers, Ben van den Reek, Peter van Rooy, Roel Slootweg, Jaap Sonnevijlle), waardoor snel op situaties kon worden ingespeeld.

Spanningspunten

1. De voorgenomen activiteit is m.e.r.-plichtig. De **m.e.r.-procedure** verplicht tot het definiëren van alternatieven naast de voorgenomen activiteit, terwijl tijdens de verkenning al een voorkeursalternatief is bepaald. Alle betrokkenen staan achter het terpenplan. Aan bewoners en ondernemers in de polder is bureaucratie hieromtrent niet uit te leggen. Algemene vraag is hoe het instrument m.e.r. adequaat is in te bouwen in dergelijke gebiedsprocessen. In dit geval biedt de PKB Ruimte voor de Rivier helderheid, want daar-in zijn de terpen als eindbeeld opgenomen.
2. Het is vrijwel zeker dat de Overdiepse polder volledig op de schop gaat. Toch blijven **generieke regels onverminderd van kracht**. Het gaat om de verplichting per 1 januari 2007 de capaciteit voor mestopslag te verdubbelen. Dit betreft forse investeringen, die uiteindelijk waarschijnlijk worden vergoed in het kader van het project, maar die in de ogen van bewoners staan voor vernietiging van maatschappelijk kapitaal. Overheden zijn niet helder of ontheffing kan worden verleend en laten bewoners en ondernemers vooralsnog in onzekerheid. Zijn de achterblijvers, die nog niet investeren, vanaf 1 januari 2007 in overtreding of zijn de huidige investeerders niet goed bij hun hoofd? Voor de verplichting per 1 januari 2005 per boerderij een zogeheten IBA (individuele behandeling afvalwater) aan te leggen, hebben provincie, waterschap en gemeente in de loop van 2005 besloten dat investeringen hiervoor mogen worden uitgesteld.
3. De bewoners en ondernemers realiseren zich dat zij een **individueel risico** hebben genomen door mee te werken aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. *‘Niemand hoeft er rijk van te worden, maar er op achteruit gaan is wel het laatste wat we willen’*, zo hebben bewoners van meet af eensluidend gecommuniceerd met de overheden. Er is nu een basisregeling voor het bepalen van de waarde van bestaande bezittingen in de polder en de ruilwaarde ervan in de nieuwe situatie. De basisregeling zal voor pakweg de helft van de bewoners voldoende aantrekkelijk moeten zijn om elders een toekomst op te bouwen en voor de andere helft juist voldoende aantrekkelijk moeten zijn om in de polder te blijven. Met minder ondernemers kunnen de huiskavels worden vergroot en kan duurzaam landbouw worden bedreven. Vraag is nu welke ondernemers willen blijven en bereid zijn te investeren in vergroting van hun huiskavel.

Nadere informatie

Sjaak Broekmans, voorzitter Vereniging
Belangengroep Overdiepse Polder
(0416 - 283281 of jbroekmans@waalwijk.nl)

Ben van den Reek, projectleider Provincie
Noord-Brabant
(073 - 6808163 of bvdreek@brabant.nl)

Peter van Rooy, co-regisseur Habiforum
(0182 - 540655 of vanrooy@habiforum.nl)

Jaap Sonnevijlle, beleidsmedewerker Provincie
Noord-Brabant
(073 - 6808091 of jsonnevijlle@brabant.nl)

5. OP BUUREN (UTRECHT)



Verslagen van bijeenkomsten stonden stevast binnen 24 uur op internet.

Marktpartijen participeren tijdens het proces. Dit thema is in hoge mate van toepassing op Op Buuren. In essentie kan nu al worden gesproken van een klassiek voorbeeld van gebiedsontwikkeling. Overheden stellen vooraf doordachte kaders en geven een private partij de 'license to operate'. Vervolgens neemt de private partij zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en werkt samen met particuliere partners aan de ruimtelijke kwaliteit van een stukje Nederland.

Geruime tijd lag aan beide oevers van de Vecht ter hoogte van Maarssen een in verval geraakt industrieterrein van 17 hectare met een kininefabriek van ACF/DSM, een afgeschreven rioolwaterzuiveringsinrichting, een verpauperde jachtwerf en een aantal verspreid gelegen woonschepen. De bodem van het industrieterrein was ernstig verontreinigd. Wie gaat de sanering betalen? De voormalige wethouders van Maarssen (Gerrit Gerrietsen en Sjoerd Swane) zijn in gesprek gegaan met DSM en hebben de 'license to operate' geboden om tot een duurzame oplossing te komen. Vervolgens hebben Kondor Wessels Projecten (KWP) en DSM een principe-overeenkomst gesloten. KWP heeft enkele maanden tijd gevraagd voor aanvullend onderzoek naar omvang en ernst van de bodemverontreiniging en de ontvlechting van kabels en leidingen van deels DSM en deels Brocacef. Vervolgens heeft KWP het terrein van DSM gekocht op voorwaarde dat overheden hun medewerking zouden verlenen aan hoogwaardige woningbouw. Nadat de gemeenteraad de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de gebiedsontwikkeling had vastgesteld sloot Gemeente Maarssen een overeenkomst met KWP. Hetzelfde deed Provincie Utrecht. In beide overeenkomsten zegden de overheden alle inzet toe voor wijziging van het bestemmingsplan. KWP zegde als niet-veroorzaker de tot nu toe grootste privaat gefinancierde bodemsanering toe, waarin verder wordt gegaan dan wettelijk vereist. Verder hebben betrokken partijen afspraken gemaakt over uitgangspunten voor ruimtelijke ontwerpen en voorwaarden waarbinnen KWP kan opereren.

Kort nadat de gemeenteraad de ruimtelijke voorwaarden had vastgesteld trad de particuliere Vechtplassencommissie naar buiten met een overtuigende Vechtvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van de Vecht als cultuurlandschap. Gemeente Maarssen was zeer gecharmeerd van deze met steun van Belvédère ontwikkelde visie. Alles wees erop dat ambities van de publieke, private en particuliere partij dicht bij elkaar liggen. Gezamenlijk is gekozen voor het zogeheten Vechts wonen als leidend principe. Het staat voor compacte dorpen, smalle straatjes, grote diversiteit aan woonvormen en overal de voelbare aanwezigheid van



Grootte: 26 hectare / Hoogte: +1 NAP

Mijlpalen

- 2001 eerste gesprekken tussen wethouder, DSM en KWP
- 2001 principe overeenkomst DSM-KWP
- 2001 start onderzoek naar ontvlechting kabels en leidingen en bodemverontreiniging
- 2002 verkoop oude kininefabriek door DSM aan Kondor Wessels Projecten
- 2002 gemeenteraad Maarssen stelt randvoorwaarden en uitgangspunten vast
- 2003 overeenkomsten tussen KWP en Provincie Utrecht en Gemeente Maarssen
- 2003 gezamenlijk beeldkwaliteitsplan
- 2004 start sanering van zwaar verontreinigde bodem
- 2005 vaststelling en goedkeuring bestemmingsplan met 677 vrije sector woningen
- 2006 start realisatie van woningen in stijl van de Vecht als cultuurlandschap
- 2010 oplevering nieuw dorp Op Buuren inclusief voorzieningen

water en natuur. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet pal aan de Vecht wordt gebouwd, dat wordt gebouwd met het gezicht naar de Vecht en dat eisen worden gesteld aan voortuinen. In 2003 zijn deze principes concreter gemaakt in een beeldkwaliteitsplan. Dit plan is een gezamenlijk product van Gemeente Maarssen, KWP, Vechtplassencommissie, Mulleners en Mulleners Architecten, La4sale, Copijn Utrecht Tuin- en Landschapsarchitecten en Ingenieursbureau Maris. Afwegingen en onderhandelingen vonden plaats in het kader van het beeldkwaliteitsplan, dat vervolgens één op één is overgenomen in het ontwerp bestemmingsplan. Het aantal bezwaren van particulieren tegen dit concept was opmerkelijk gering. De investeringen die zowel KWP als de gemeente hebben gedaan in het betrekken van particuliere partijen werpen hier duidelijk vruchten af. Bewoners van woon-schepen tot de dorpscommissie Oud-Zuilen kregen ruim gelegenheid daadwerkelijk te participeren en mee te denken over het best haalbare. Het publiek-privaat-particuliere consortium heeft zichzelf ijzeren regels opgelegd waar het gaat om communicatie. Verslagen van bijeenkomsten stonden stevast binnen 24 uur op internet. Voor iemand die wilde, was het proces van stap tot stap navolgbaar. Zo kon op het juiste moment worden ingespeeld op het proces.

Al jaren zaten we met dit verrommelde en verontreinigde gebied in onze maag. Aan de locatie lag het niet. Al eeuwen is de Vecht zowat de meest geliefde woonomgeving van Nederland. Overheden zijn per definitie bureaucratisch en dat maakt het niet eenvoudig om tal van problemen in een keer om te buigen naar een oplossing waar iedereen enthousiast over is. Onze rol was het creëren van condities voor een private partij die daar wilde investeren. Dat is goed gelukt. De Vecht is in minder dan zes jaar een dorp rijker. En wat voor een dorp. De belangstelling blijkt nu al alle verwachtingen te overtreffen. Goed voor Maarssen, goed voor Nederland.

Sjoerd Swane, voormalig wethouder Maarssen

De samenwerking tussen KWP, Gemeente Maarssen en de Vechtplassencommissie verloopt uitstekend. Gaandeweg is er een productief team ontstaan. Er is een zeer open communicatie, waarbij alle partijen elkaar op willekeurige momenten kunnen benaderen. Punten die zorgen baren worden direct besproken en afgehandeld. Er bestaat respect voor elkaars meningen en problemen. Doordat belangen en verantwoordelijkheden bij de aanvang van het project duidelijk zijn gemaakt, zijn er geen problemen gerezen in de samenwerking tussen een vrijwilligersorganisatie en een grote private partij. Onze Belvédère-Vechtvisie wordt optimaal gebruikt en is daarmee een groot succes geworden. De wijze van samenwerken verdient navolging, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de partij die voor de bewaking van de kwaliteit staat over voldoende kennis en teamgeest beschikt.

Luuc Mur, voorzitter Vechtplassencommissie

Het belangrijkste bezwaar kwam van Gemeente Utrecht, die vreesde voor het op slot zetten van een bedrijventerrein aan de rand van Leidsche Rijn (Lage Weide). Met nieuwe geuremissies zouden normen kunnen worden overschreden en zou de kans op gegronde klachten vanuit Op Buuren aanzienlijk kunnen toenemen. Na ampel beraad tussen Provincie Utrecht en Gemeente Utrecht, dat tot enige vertraging van het project heeft geleid, is een oplossing gevonden. In Lage Weide worden geen vergunningen verleend voor nieuwe bedrijven van categorie 4 en 5 en Gemeente Utrecht gaat

verleende vergunningen strikt handhaven. Provincie Utrecht heeft Gemeente Nieuwegein uitdrukkelijk verzocht ruimte te reserveren voor categorie 5 bedrijven die in Lage Weide geen opvang meer kunnen vinden. De drie overheden hebben hierover aan onafhankelijk advocaat Niels Koeman een bindend advies gevraagd. Het advies is positief voor de realisatie van Op Buuren. Provincie Utrecht heeft het bestemmingsplan Maarssen-Zuid eind november 2005 goedgekeurd. Hierdoor kan medio 2006 worden gestart met de realisatie.

Parallel aan dit bestuurlijke spoor werkt een team van acht architecten en twee landschapsarchitecten het beeldkwaliteitsplan uit. Tijdens de (voor)verkenning en de planstudie zijn vele tientallen organisaties betrokken geraakt bij het project. Ondanks de complexiteit wijst alles erop dat in minder dan tien jaar vanaf het eerste gesprek een nieuw dorp wordt opgeleverd. Bijzonder is dat het dorp zowel cultuur als natuur toevoegt aan de omgeving. Overheden hebben actief meegedacht over werkbare condities voor een private partij, die zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid alleszins heeft genomen door waarden te creëren in samenspel met particuliere partijen. KWP werkt het hele project met een klein vast team van bevlogen ondernemers met hart voor 'hun' dorp. Risico's zaten in de uiteindelijke kosten van de bodemsanering (naar nu blijkt ruim 20 miljoen euro), betrouwbaarheid van openbaar bestuur en politiek (tussentijds ondanks afspraken toch discussie over sociale woningbouw) en het kunnen afzetten van de woningen in een economisch ongunstige tijd. Vanwege de toplocatie, is dit laatste punt amper een serieuze zorg geweest, zij het dat een deel van de woningen uit voorzorg is verkocht aan een beleggingsmaatschappij.



Waar ik de meeste energie van heb gekregen is wel dat in kleine teams bestaande uit gemotiveerde personen van verschillende partijen en met verschillende belangen (Gemeente Maarssen, Vechtplassencommissie, KWP) constructief is gewerkt aan een gezamenlijk einddoel: een nieuw hoogwaardig dorp op een plek die er niet uit zag. Iedereen toonde respect voor belangen en individuele doelstellingen van de ander.

Niels Schols, projectleider Kondor Wessels Projecten

Kritische succesfactoren

Continuïteit in bemensing van het projectteam van KWP. Dit mede uit voorzorg voor mogelijke discontinuïteit bij andere spelers. Het team van het eerste uur staat aan de lat voor het project, vanaf de voorverkenning tot aan de oplevering.



Ruim mandaat aan het projectteam van KWP. Het is een klein team van (jonge) ondernemende en bevolgen personen met de verantwoordelijkheid voor het welslagen van het project.

Optimale benutting van bestaand ruimtelijk instrumentarium door Gemeente Maarssen door ontwikkelingsgericht denkende en handelende portefeuillehouders en een klein team ondernemende ambtenaren.

Soepel samenspel tussen bestuurders en ambtenaren, die overtuigd zijn van de urgentie en de mogelijkheden van bestaand ruimtelijk instrumentarium maximaal hebben benut.

Actieve en gezaghebbende particuliere partij: de Vechtplassencommissie die zich al vanaf 1936 inzet voor ruimtelijke kwaliteit in de Utrechts-Noordhollandse Vechtstreek. Leden van het bestuur hebben een breed netwerk met onder meer bestuurders en

politici.

Erkenning van alle particuliere belangen (woonschepen, milieu, natuur, landschap, cultuur-historie, recreatie et cetera) en volwaardige inpassing in het proces door KWP. Aanvankelijke scepsis jegens de private partij is hierdoor omgebogen in waardering voor de aanpak.

Belangstelling voor het project door mogelijk toekomstige bewoners. Voordat een architect aan de slag was, hebben zich al ruim tweeduizend personen op een lijst geplaatst. Zij worden op de hoogte gehouden via de Op Buurense Bode, een uitgave van KWP. De belangstelling voor zowel het project als voor de doorlopende expositie in een bezoekerscentrum op het aankomend bouwterrein, heeft als stimulans gewerkt voor het projectteam en andere nauw betrokkenen.

Spanningspunten

1. Tussen Gemeente Utrecht enerzijds en Provincie Utrecht en Gemeente Maarssen anderzijds bestaat verschil van mening over de mate waarin Op Buuren een belemmering vormt voor uitbreiding van industrieterrein Lage Weide, het enige terrein waar zich binnen Gemeente Utrecht nog nieuwe bedrijven van categorie 4 en 5 kunnen vestigen. Talloze milieukundige onderzoeken naar de huidige geuremissies in relatie tot de normen hebben het meningsverschil niet uit de wereld kunnen helpen. Om er toch uit te komen hebben de drie overheden op bestuurlijk niveau besloten gezamenlijk opdracht te verlenen aan de gezaghebbende advocaat Niels Koeman. Het advies zou dit keer bindend zijn. Provincie Utrecht heeft namens het drietal formeel opdracht verleend. Het advies is door de provincie integraal overgenomen in het kader van besluitvorming over het bestemmingsplan Maarssen-Zuid. Ondanks de afspraak dat partijen zich zouden neerleggen bij het advies, heeft Gemeente Utrecht **bij de Raad van State een schorsingsverzoek ingediend** tegen het goedkeuringsbesluit van de provincie inzake het bestemmingsplan. Van alle bedrijven die zijn gevestigd op het industrieterrein Lage Weide heeft slechts één bedrijf in een eerder stadium van de bestemmingsplanprocedure een bedenking ingediend. KWP is met het betreffende bedrijf, dat pal tegenover het te ontwikkelen nieuwe dorp ligt, op basis van inhoudelijke argumenten tot een oplossing gekomen. Het lot van Op Buuren, waar de werkzaamheden al in volle gang zijn, ligt zo in handen van de rechterlijke macht omdat publieke partijen er onderling niet uitkomen.
2. Het in de praktijk vasthouden aan afspraken tussen Maarssen en KWP, zoals onder meer vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, het beeldkwaliteitsplan en het voorontwerp bestemmingsplan, is en blijft een moeilijke opgave. **Met regelmaat stellen partijen van buitenaf, zoals een Welstandscommissie, afspraken weer ter discussie.** Maarssen en KWP moeten elkaar continu steunen bij het vasthouden aan de overeengekomen uitgangspunten. Blijvende betrokkenheid van personen met de juiste kwaliteiten is hiervoor essentieel.
3. De ontwikkeling van Op Buuren is een voorbeeld van **integrale planontwikkeling**. Bij het maken van keuzen tijdens de concrete invulling van planonderdelen mag de integraliteit niet uit het oog worden verloren. Het zou de kracht van het geheel immers kunnen verzwakken. De aandacht voor integraliteit mag echter het maken van keuzen noch de creativiteit van architecten in de weg zitten.



Nadere informatie

Luuc Mur, voorzitter Vechtplassencommissie
(0297 - 261765 of mur@vecht.nl)

Niels Schols, projectleider KWP
(0548 - 540260 of nschols@kwp.nl)

Albert de Vos, projectleider Gemeente Maarssen
(0346 - 594395 of albert.de.vos@maarssen.nl)

6. VELUWERANDMEREN (FLEVOLAND EN GELDERLAND)



Prima, zo hoort democratie te werken.

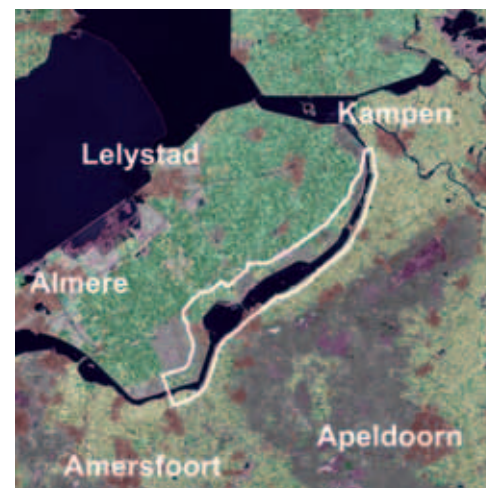
Probleemdefinitie en gezamenlijk formuleren van de maatschappelijke opgave is het thema binnen Veluwerandmeren. Honderden burgers, ondernemers, belangenorganisaties en bestuurders hebben hun gebiedsproblemen met elkaar gedeeld. Het is de basis voor een succesvolle realisatie, meer betrokkenheid en het nemen van verantwoordelijkheid. Het verhaal van IIVR: integrale inrichting Veluwerandmeren.

In 1956 zijn de eerste Veluwerandmeren ontstaan door drooglegging van de Flevopolders. Het water was glashelder en tussen de waterplanten was volop leven. Lozingen van ongezuiverd rioolwater en aanvoer van overtollige meststoffen brachten daar verandering in. Eind jaren zestig raakten waterplanten overschaduwd door massale drijfslagen van algen. Stank en jeuk verdreven badgasten naar elders.

Rijkswaterstaat en de waterschappen sloegen de handen ineen om het ontstane tij te keren. Investerings van vele miljoenen leverden geen zichtbare resultaten op. Het water bleef groene soep. Alle betrokken overheden bonden samen de strijd aan, niet in de laatste plaats om economische motieven. Rioolstelsels werden gesaneerd, aanvoer van meststoffen uit landbouwgebieden werd aangepakt en bodemwoelende vissen werden massaal afgevangen. Alle ingrepen bij elkaar vormden de basis voor opnieuw helder water. Na dertig jaar keerden waterplanten terug en kwamen watervogels massaal af op deze gedekte tafel.

Bewoners van het inmiddels veel drukker bewoonde gebied gebruikten hun 'stranden om de hoek' op de meest uiteenlopende wijze. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen ontwikkelden plannen om dit te stroomlijnen. Delen van die plannen stonden haaks op elkaar, waardoor de uitvoering van maatregelen op zich liet wachten. De wildgroei aan activiteiten stond niet in verhouding tot wat nodig is voor ruimtelijke kwaliteit.

Om te komen tot een plan dat wel werkt, nam Rijkswaterstaat het initiatief voor een gezamenlijk proces met alle betrokken overheden, bewoners, bedrijven en belangenorganisaties. Naast advertenties in regionale en lokale dagbladen zijn schriftelijke uitnodigingen verzonden aan alle denkbare belangenorganisaties, 750 bedrijven en 2000 steekproefsgewijs geselecteerde huishoudens in de omgeving van de randmeren. Op grond van deze werving hebben 300 personen hun gebiedsproblemen ingebracht en met elkaar gedeeld. Liefhebbers van jetski's gingen in dialoog met vogeltellers en sportvissers, ondernemers met gebruikers en Flevolandse met Gelderlandse. Op acht avonden op een boot zijn naast 400 positieve punten liefst 1100 gebiedsproblemen naar voren gebracht. De openheid tijdens de sessies en het ontbreken van heldere kaders maakt dat zeer uiteenlopende punten zijn benoemd, varië-



Grootte: 7.000 hectare / Hoogte: -2 tot +1 NAP

Mijlpalen

- 1956 ontstaan van eerste Veluwerandmeren door drooglegging van Flevopolders
- 1970 begin van strijd tegen zeer slechte waterkwaliteit
- 1996 start van omvangrijk interactief planproces gericht op uitvoering
- 1997 ondertekening intentieverklaring door 19 overheden
- 1997 werksessies voor gebiedsproblemen van bewoners, bedrijven en belangenorganisaties
- 1998 werksessies voor ideeën, suggesties en oplossingen
- 2001 ondertekening convenant door 19 overheden op basis programma met 36 projecten
- 2002 start van eerste uitvoeringsfase
- 2005 evaluatie van eerste uitvoeringsfase en herijking van tweede en derde uitvoeringsfasen
- 2010 realisatie van het programma en mogelijk doorstart als uitvoerende gebiedsorganisatie

rend van hinder van ‘potloodventers’ tot de constatering dat de mentaliteit van gebruikers te wensen overlaat. Om het beeld te toetsen is een onafhankelijke publieksverificatie uitgevoerd. Aan steekproefsgewijs geselecteerde huishoudens (750) en bedrijven (200) zijn de meest genoemde gebiedsproblemen voorgelegd. Hieruit bleek dat het ontstane beeld representatief is voor een groot deel van de bevolking, ondanks het gegeven dat relatief weinig jongeren, vrouwen en allochtonen actief hebben deelgenomen. Tijdens de werksessies onthielden overheden zich van elk commentaar. De gebiedsproblemen zijn gecategoriseerd opgenomen in een verslag, dat ter accordering is voorgelegd aan alle deelnemers.

Wederom in open werksessies zijn een jaar later ideeën, suggesties en oplossingen ingebracht. Tijdens deze sessies is op verzoek van de deelnemers alle beschikbare kennis door overheden ingebracht. Later zijn alle ideeën, suggesties en oplossingen door inhoudelijk deskundigen uitgewerkt tot mogelijke maatregelen. Voor de sessies zijn alle verantwoordelijke bestuurders persoonlijk uitgenodigd. Slechts enkelen hebben hieraan gehoor gegeven maar hebben niet actief deelgenomen aan de sessies. Waarschijnlijk speelt hier de vrees later te worden gehouden aan uitspraken. Uit de sessies en onderzoeken is een wenselijke zonering binnen het plangebied ontwikkeld. Vervolgens is een basiskaart met een selectie van altijd passende mogelijke maatregelen opgesteld. Aanvullend zijn vanuit drie perspectieven andere mogelijke maatregelen geselecteerd. Hieruit volgden drie strategieën, benoemd door deelnemers aan de werksessies: costa fleva (accent op economie en recreatie), groene vangrail (hier accent natuur, daar accent recreatie) en heerlijk helder (accent op natuur). Deze drie strategieën zijn uitgewerkt, compleet met kostenramingen en schattingen van effecten voor alle gebruiksfuncties. Bestuurders kozen tijdens een publieksbijeenkomst voor de strategie groene vangrail met een plus, bestaande uit aanvullende elementen uit beide andere strategieën. Deze strategie kon rekenen op brede acceptatie bij bewoners en gebruikers van het plangebied. Het is uitgewerkt tot een plan of liever een programma met 36 met elkaar samenhangende en elkaar versterkende projecten.

Inmiddels ruim tien jaar geleden hebben de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties van noordwest Veluwe en Flevoland de notitie ‘Waardevolle natuur, waardevolle randmeren’ geschreven. Hierin hebben wij onze zorgen geuit over ontwikkelingen in het gebied. De vele overheden sloegen elkaar om de oren met rapporten en nota’s, terwijl het op de meren kermis leek met boten in alle maten en soorten, surfplanken, jetski’s en wat daar bij komt kijken. Rust en ruimte werden steeds schaarser. We hebben het rapport aangeboden aan Rijkswaterstaat, die het signaal gelukkig serieus nam. Eigenlijk ligt hier het begin van IIVR. Het is weliswaar een programma met 36 projecten maar de cultuuromslag bij bestuurders is minstens zo belangrijk. Zonder samenwerking is dit gebied gedoemd te versnipperen en te verloederen, terwijl het een internationale trekpleister is voor watervogels. De bereikte balans tussen natuur en recreatie is krachtig en tegelijkertijd heel kwetsbaar. Ook bij toekomstige besluitvorming moet het gebied centraal staan en dienen overheden invulling te geven aan hun belangrijke beschermende rol.

Annie Groothuis, als burger en als lid van de Gelderse Milieufederatie betrokken vanaf 1996, inwonster van ’t Harde.

Voorlopig resultaat was het integrale inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), waarin de financiering is geregeld. Na tal van gesprekken en onderhandelingen met bestuurders en volksvertegenwoordigers, legden de gezamenlijke overheden 39 miljoen euro op tafel. Voor sommige projecten geldt als voorwaarde dat private partijen ook investeren. Op 21 juni 2001 ondertekenden bestuurders in het bijzijn van honderden burgers een convenant en verklaarden daarmee het plan volledig te willen uitvoeren. Op het allerlaatst trok het Ministerie VROM zich terug. In 2005 heeft de minister van VROM wel verklaard achter het plan te staan, maar de beoogde bijdrage van 1,5 miljoen moet anderszins worden georganiseerd. Opmerkelijk hierbij is dat uitgerekend VROM dit project in de aanloop naar de Nota Ruimte heeft benoemd als goed voorbeeld van gebiedsontwikkeling.

Dit vanwege de constructieve samenwerking tussen overheden en bewoners en ondernemers, het uitvoeringsgerichte karakter van het gezamenlijke proces, de ruimte voor marktpartijen en de samenhang tussen de in totaal 36 projecten. Uitvoering ervan geeft naar verwachting een forse impuls aan de ruimtelijke, economische en ecologische kwaliteit van het gebied. Het volledige effect van IIVR is pas zichtbaar na afronding van de drie uitvoeringsfasen. Thans is de eerste fase afgerond.

Van de zesendertig projecten is inmiddels ruim een kwart daadwerkelijk gerealiseerd. Zo zijn voorzieningen voor sportvissers op praktisch aangeven door gebruikers geïnstalleerd, ligt er een rietvrije schaatsroute, zijn overdraagvoorzieningen voor kano's een feit en blijkt het gebruik van de fietspont tussen Biddinghuizen en Nunspeet alle verwachtingen te overtreffen. Onder veel belangstelling van lokale en regionale media hebben direct betrokken bestuurders bij oplevering van deze projecten een startschot gegeven. Enkele honderden vaste lezers van de IIVR-nieuwsbrief hebben hun waardering uitgesproken voor het omzetten van woorden in daden. Enkele leden van de klankbordgroep wijzen er terecht op dat het vooralsnog gaat om de minst complexe ingrepen.

Een kwart van de projecten is in uitvoering. De helft van de projecten is in voorbereiding. Hierbij gaat het overwegend om omvangrijke ingrepen: vergroten van vaarmogelijk-



heden door verdieping, aanleggen van stranden en een eiland voor de kust van Zeewolde en ontwikkelen van recreatiegebied Bremerberg aan de kust van Dronten. Voor de uitvoering van deze projecten worden de condities geschapen, onder meer in de sfeer van bestemmingsplannen. Omdat de tijd niet stil staat, is de praktijk soms iets anders dan gedacht tijdens het opstellen van het plan. Zo was voor het verleggen van de vaargeul in het Wolderwijd uitgegaan van afronding van een overkoepelende m.e.r., maar die is in 2002 door de toenmalige staatssecretaris VenW ingetrokken. Europese richtlijnen (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water), de Natuurbeschermingswet en het nieuwe ruimtelijke waterbeleid, die qua implementatie en interpretatie sterk in ontwikkeling zijn, verhogen de complexiteit. Het maakt de uitvoering van IIVR veel sterker afhankelijk van besluitvorming door andere partijen dan tijdens planvorming gedacht. Vanuit IIVR wordt waar mogelijk gewezen op het belang van snelheid in besluitvorming. Het project is inmiddels door LNV en VenW aangewezen als pilot om via een beheerplan te komen tot een integrale toetsing aan Europese richtlijnen. Bijzonder aandachtspunt is de co-financiering van enkele projecten door de Europese Unie, die is verbonden aan realisatie uiterlijk in 2007. Mocht niet kunnen worden voldaan aan de voorwaarden vanuit Brussel, dan drukt het mislopen van de co-financiering op het budget van de betreffende provincie(s).

Sinds de uitvoeringsfase komt het bestuurlijk overleg jaarlijks bijeen voor het nemen van gezamenlijke besluiten over vraagstukken. Ter voorbereiding van een bestuurlijk overleg worden alle bestuurders individueel geconsulteerd door leden van het coördinerende projectbureau. Tussentijds wordt waar nodig in kleiner verband op bestuurlijk niveau gesproken over (facetten van) maatregelen. Op ambtelijk niveau wordt gewerkt met projectgroepen en wordt vooral aandacht besteed aan het coachen van projectleiders, werkzaam bij de meest voor de hand liggende overheid. Maatschappelijke organisaties volgen de uitvoering en vooral de balans tussen natuur en recreatie op de voet via de klankbordgroep. Voor bewoners en gebruikers worden themamaanden georganiseerd, worden lezingen en open dagen gehouden, wordt tweemaal per jaar een nieuwsbrief verzorgd en worden alle binnen-

Deze aanpak heeft ervoor gezorgd dat de betrokkenheid van burgers, bestuurders en belangengroepen bij de Veluwerandmeren sterk is vergroot. Het is nadrukkelijk 'ons' gebied en 'ons' plan geworden. De kunst is nu om dat vast te houden, ook na uitvoering van het plan in de fase van beheer en onderhoud. Het projectbureau rekent dit vasthouden tot een van de belangrijkste taken. Vertrouwen is hierbij het sleutelwoord. Vanuit een onafhankelijke positie kan het projectbureau IIVR het opgebouwde vertrouwen verder uitbouwen. Echter doordat het financiële beheer van het gezamenlijke IIVR-budget is ondergebracht bij Rijkswaterstaat en het projectbureau daardoor bij Rijkswaterstaat is gehuisvest, wordt het projectbureau helaas veel te veel geïdentificeerd met slechts een van de 19 convenantpartners. Mede door de centralisatie binnen Rijkswaterstaat staat de herkenbaarheid en de bijzondere positie van het projectbureau steeds meer onder druk. Dit roept de vraag op of het voor de toekomst van de Veluwerandmeren niet beter zou zijn om een gezamenlijke stichting IIVR in het leven te roepen.

Jan van der Perk, hoofd projectbureau Veluwerandmeren (IIVR)

komende vragen adequaat beantwoord. Een projectbureau werkt als spil van dit alles.

IIVR is gestart als een uniek planproces, waar bestuurders, burgers, ondernemers en belangenvertegenwoordigers van alle kleuren van de regenboog met elkaar in discussie zijn gegaan. Vrijwel alle deelnemers zijn er van overtuigd geraakt dat alleen met samenwerking het best denkbare maatschappelijke resultaat te bereiken is. Zo bezien is IIVR meer dan een ruimtelijk inrichtingsplan. Het is ook een sociaal-cultureel proces rondom het gebruik van een publieke ruimte, die door velen hoog wordt gewaardeerd. Dit proces is niet gestopt met ondertekening van het convenant, maar loopt ook tijdens de uitvoering door. Indicatoren zijn een hoge respons op een enquête in de IIVR-nieuwsbrief in 2003, de belangstelling tijdens publieksavonden in de tien gemeenten en vragen en suggesties die binnen blijven komen bij het projectbureau. In toenemende mate wordt IIVR gezien als een actief netwerk voor alles wat met het Veluwerandmerengebied te maken heeft. Alleen al het simpele feit dat bestuurders met elkaar de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het gebied, schetst het belang van het samenwerkingsverband. Tijdens een publieksbijeenkomst in 2005 is de constructieve samenwerking tussen overheden door burgers als belangrijkste meerwaarde van IIVR genoemd.

Het IIVR-project heeft duidelijkheid gegeven over de mogelijkheden van combinaties van natuur, recreatie en economie. Voorafgaand aan onder-tekening van het convenant is binnen Zeewolde destijds veel gediscussieerd over het plan. Inmiddels geldt het plan als kader voor nieuwe initiatieven: past het wel of niet binnen IIVR-afspraken? Bij de uitvoering blijken natuurmaatregelen veel eenvoudiger uitvoerbaar dan maatregelen gericht op recreatie. Voorafgaand aan verdiepingen, kustontwikkelingen en vormen van woningbouw worden alsnog hele registers aan procedures opengetrokken. Soms lijken de Europese richtlijnen het hele gebied op slot te zetten. Het binnen IIVR bereikte evenwicht tussen ruimtelijke functies komt hierdoor op de tocht te staan. Een uitdaging voor alle partners om dit niet te laten gebeuren en een opgave voor VROM, LNV en VenW om gebiedsontwikkeling echt een kans te geven.

Peter Drenth, wethouder Zeewolde, lid bestuurlijk overleg IIVR

Kritische succesfactoren

Persoonlijke inzet van Gert Verwolf en Cor Venema binnen VenW en Rijkswaterstaat. Zij hebben signalen uit de maatschappij opgepakt en serieus genomen. Zij hebben zich hard gemaakt om een dergelijk omvangrijk experiment mogelijk te maken.

Onafhankelijke positie van het projectteam dat ruim mandaat kreeg en onder eigen vlag (IIVR) kan opereren. Het team is qua samenstelling geleidelijk diverse malen veranderd, maar telkens kreeg de overdracht van kennis expliciet aandacht. Een extern adviseur (Peter van Rooy, Accanto) vormt een rode draad binnen het project, vanaf 1996 tot heden.

Veelzijdig projectteam dat vanwege de complementariteit van de teamleden in staat was zowel de inhoudelijke producten te verzorgen, het proces te begeleiden, de bestuurlijke consultaties uit te voeren als de communicatie in te vullen. Dit maakte het mogelijk snel in te spelen op onvoorziene wendingen in het proces.

Grote betrokkenheid van bewoners en belangenorganisaties bij hun gebied en bij het project dat zich manifesteert als een toekomstgerichte beweging. De tweejaarlijkse nieuwsbrief wordt blijkens een enquête actief gelezen door ruim 2000 personen en publieksavonden worden steevast druk bezocht.

Jaarlijkse consultaties van alle bestuurders door het projectteam met het oog op kennisgeving over wat vanuit IIVR speelt en kennisneming van wat bij de betreffende overheid speelt. Kort na verkiezingen worden presentaties verzorgd voor de nieuwe volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen. Op deze wijze blijft IIVR op de politieke agenda staan.

Inhoudelijk deskundigen met zeer uiteenlopende disciplines zijn op een of andere wijze betrokken geweest bij IIVR. Vrijwel altijd riep het project enthousiasme op vanwege de directe relatie met vragen uit de maatschappij. Het resultaat van een bijdrage belandde niet in een boekenkast maar bij bewoners en ondernemers op tafel.

Heldere spelregels binnen IIVR vanaf het prille begin. Iedereen die wilde was welkom tijdens het planproces. De besluitvorming was aan de overheden. Nieuwe vormen van directe democratie zijn vervlochten met bestaande vormen van representatieve democratie. In geval van IIVR hebben beide vormen elkaar versterkt.



Spanningspunten

1. IIVR is door de ministeries van LNV en VenW aangewezen als pilot voor integrale toetsing aan **Europese richtlijnen** (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water) en de **Natuurbeschermingswet**. Het ligt in de bedoeling te komen tot een beheerplan, waarmee alle maatregelen in het gebied in onderlinge samenhang worden getoetst. Deze saldobenadering blijkt in juridisch opzicht uitermate complex. Vanuit de Vogelrichtlijn is een groot deel van de Veluwerandmeren aangewezen als beschermingsgebied. Vanuit de Habitatrichtlijn is een deel van de meren als beschermingsgebied door Nederland aangemeld in Brussel. Vanuit de Kaderrichtlijn Water loopt de discussie over het ambitieniveau dat Nederland gaat rapporteren aan Brussel volop. Het is een project op zich om helderheid te krijgen over exacte verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. De complexiteit leidt tot vertraging van de uitvoering, waardoor Europese EPD-subsidie aan onze neus voorbij dreigt te gaan. Het slecht weten om te gaan met Europese richtlijnen, waarmee het parlement eerder heeft ingestemd, kost Nederland dus geld en versterkt de positie als grootste nettobetaler aan Brussel.
2. In het verleden heeft Rijkswaterstaat een **eeuwigdurende concessie** voor zandwinning (kalkzandsteen) in de Veluwerandmeren verleend. Het noodlot wil dat deze concessie geldt voor een ondiep deel ter grootte van 100 hectare. Ontzanden van ondieptes heeft een negatief effect op kranswieren, die essentieel zijn voor behoud van helder water. In het kader van IIVR staan ook enkele verdiepingen voor de recreatievaart op de rol. De concessie concurreert in ernstige mate met IIVR. Een oplossing wordt gezocht in onderhandeling met de concessiehouder over wijziging van de locatie.
3. Het projectbureau IIVR is binnen de organisatie van Rijkswaterstaat geplaatst. Inherent hieraan is dat derden het projectbureau en soms zelfs IIVR beschouwen als deel van Rijkswaterstaat en **minder als onafhankelijk bureau** namens alle betrokken overheden, belangenorganisaties, bedrijven en bewoners. Deze beeldvorming is niet terecht maar maakt dat de potenties van IIVR mogelijk niet optimaal uit de verf komen.



Nadere informatie

Fred Delpout, voorzitter Bestuurlijk Overleg Veluwerandmeren (IIVR) en hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat dienst IJsselmeergebied (0320 - 297000 of a.p.delpout@rdij.rws.minvenw.nl)

Peter Drenth, lid Bestuurlijk Overleg Veluwerandmeren (IIVR) en wethouder Zeewolde en lid bestuurlijk overleg IIVR (036 - 5229445 of pdrenth@zeewolde.nl)

Annie Groothuis, bewoner en vanaf 1996 betrokken bij IIVR (0525 - 651892)

Jan van der Perk, hoofd projectbureau Veluwerandmeren (IIVR) (0320 - 297537 of j.c.vdperk@rdij.rws.minvenw.nl)

7. IJSSELDDELTA ZUID (OVERIJSEL)



Toe maar, bovenop de N50 en de Hanzelijn ook nog een bypass voor de IJssel.

Het thema voor het project IJsseldelta Zuid is het inbrengen van belangen, mogelijkheden en risico's van alle partijen. Binnen het project worden watervraagstukken, infrastructuur en ruimtelijke inrichting met elkaar verweven. Een integrale oplossing die gedragen wordt door alle partijen betekent dat succes niet meer sectoraal te definiëren is. Dat vraagt een heroriëntatie van alle betrokken partijen. De organisatie van het proces draagt daar sterk aan bij door een doordachte inzet van experts, de actieve inbreng van burgers en de vormgeving van een regionaal/nationaal partnerschap.

Ooit lag Kampen ver weg van alles, aan de oever van de Zuiderzee. Maar met de aanleg van de Flevopolders veranderde dat. De verstilde IJsseldelta werd ineens een centraal gebied. De druk op het gebied neemt vanaf de zeventiger jaren toe en files rondom Kampen zijn vanaf de jaren tachtig een bekend verschijnsel. In de jaren negentig is de N50 Emmeloord-Zwolle langs Kampen aangelegd. Verdubbeling tot een rijkssnelweg A50 ligt in het verschiet. In 2006 wordt gestart met de Hanzespoorlijn, die Lelystad met Zwolle zal verbinden en een stationslocatie in Kampen zal krijgen. En het rijk heeft nu in Ruimte voor de Rivier plannen voor een extra IJsselarm die bij hoogwater het water óm Kampen moet leiden: de bypass. Allemaal in hetzelfde gebied ten zuiden van Kampen, waar Kampen ook nog eens de toekomstige uitbreidingsbehoefte voor de woningbouw heeft geprojecteerd: 4000- 6000 woningen. In een relatief klein gebied wordt dus heel veel infrastructuur en een forse stedelijke uitbreiding op elkaar gelegd. Dat vraagt om afstemming, in ruimte en tijd.

Hoewel het bewustzijn groeide, dat bij het autonoom doorgaan van de verschillende plannen, het ten koste gaat van geld, tijd en uiteindelijk ook ruimtelijke kwaliteit, greep niemand in: niemand was of voelde zich echt verantwoordelijk. Toen de minister van VROM in 2004 aan alle provincies vroeg om een voorbeeldproject voor de Nota Ruimte, zag Provincie Overijssel kansen in het project IJsseldelta: het Nationaal Landschap ten noorden van de IJssel (project IJsseldelta Noord) en de gebiedsontwikkeling aan de zuidkant (IJsseldelta Zuid). De status van voorbeeldproject zou een impuls kunnen geven aan het verbinden van de verschillende plannen en elementen in dit gebied en het committeren van alle partijen aan de zoektocht naar een oplossing. In november 2004 ging het project van start. In korte tijd moest de logica van de verschillende ontwikkelingen (water, infrastructuur, stadsuitbreiding) gestroomlijnd worden tot één krachtig verhaal, dat de harde randvoorwaarden in tijd en ruimte van de deelprojecten honoreert en tegelijkertijd meerwaarde in ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid voor het gebied oplevert.



Grootte: 20.000 hectare / Hoogte: -3 tot +1 NAP

Mijlpalen

- 2004 start project
- 2005 meedenken over vijf strategieën
- 2005 keuze van een strategie op basis van alternatief vanuit bevolking
- 2005 overeenstemming over aanpassing Hanzelijn
- 2006 plan gereed, regionaal financieel bod, samenwerkingsconvenant
- 2006 publiek-publieke uitvoeringsorganisatie
- 2007 financieel akkoord met rijk; verbreding tot publiek-private uitvoeringsorganisatie
- 2008 start grondverwerving en start procedures voor formele plannen en vergunningen
- 2010 vaststelling bestemmingsplan en start uitvoering
- 2015 oplevering

Door iets verder in te zoomen op de verschillende elementen die samen de opgave vormen, wordt duidelijk wat de urgentie van dit project is. Allereerst gaat het om de wateropgave. Sinds het einde van de vorige eeuw staat het watervraagstuk weer bovenaan de agenda. De hoogwaters van 1993, 1995 en 1998 geven daartoe alle aanleiding. Het waterbeleid voor de 21ste eeuw markeert een trendbreuk in het omgaan met water: voor het oplossen van de hoogwaterproblematiek kan niet langer worden volstaan met louter technische maatregelen, zoals dijkverhoging. Naast technieken moet water meer ruimte krijgen.

Na de N50 en de Hanzelijn de bypass. De bypass is in het begin als een donderslag bij heldere hemel gekomen. Gaandeweg kregen we toch het idee dat er naar het gebied werd geluisterd. Veel ideeën van ons zijn meegenomen in de mogelijk aan te leggen bypass.

André Blankvoort, LTO

Voor 2015 worden voor de IJsseldelta piekafvoeren verwacht die tot ruim 40 cm hoger liggen dan waar momenteel van uit wordt gegaan. Op lange termijn (2050-2100) worden nog hogere pieken verwacht, oplopend tot 1 meter boven waar nu rekening mee wordt gehouden. Om dat extra water te kunnen opvangen, zijn op termijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk. Tot 2015 zou kunnen worden volstaan met het

verdiepen van het zomerbed van de IJssel, maar al vrij snel daarna is een bypass nodig die bij extreem hoogwater het water langs de zuidkant van Kampen leidt. Binnen de PKB Ruimte voor de Rivier wordt vooralsnog gekozen voor zomerbedverdieping als maatregel voor de korte termijn, met de bypass als mogelijk alternatief. De reden hiervan is vooral een financiële: verdieping van het zomerbed is een stuk goedkoper dan aanleg van de bypass. Toch is er op termijn geen alternatief voor de bypass en komt er in de PKB een ruimtelijke reservering voor het gebied waar de bypass moet komen. Uiterlijk in 2015 moet de veiligheidsdoelstelling vanuit Ruimte voor de Rivier zijn gerealiseerd. In het project IJsseldelta wordt ingezet op het eerder aanleggen van de bypass. Dan zou het uitbaggeren van de IJssel niet nodig zijn. Maar wat meer is: de consequenties voor de aanleg van de bypass zouden dan al meegenomen kunnen worden bij het ontwerp en de aanleg van de Hanzelijn.

Meer nog dan de PKB Ruimte voor de Rivier is het namelijk de Hanzelijn die een tijds-klem legt op het project IJsseldelta. Uiterlijk in 2012 moet de Hanzelijn zijn aangelegd en de procedure hiervoor was al zo ver gevorderd dat eventuele aanpassingen van de spoorlijn uiterlijk 1 januari 2006 zowel technisch-inhoudelijk als financieel rond moesten zijn. Bij Rijkswaterstaat heerste de vrees dat dit niet gehaald zou worden wanneer de koppeling Hanzelijn-bypass gelegd zou worden. Vanuit een gedeeld belang en vanuit de erkenning van de legitimiteit van elkaars standpunt hebben Rijkswaterstaat en de projectorganisatie IJsseldelta samen aan een jurist opdracht verstrekt om te bezien of de resultaten van het project IJsseldelta binnen de planning voor de aanpassing van het tracébesluit meegenomen

konden worden. Dat bleek zo te zijn. Deze juridische wijze van omgang met problemen tussen overheden is tekenend voor het hele project. Het Ministerie van VenW leek een tweekoppig monster met een Verkeerpoot en een Waterpoot.

Vanuit Rijkszijde werd bij het ontwerp van de Hanzelijn uitgegaan van het op termijn combineren van de Hanzelijn met een groene bypass, een overloop die met een frequentie van eens in de paar honderd jaar bij extreem hoog water op de IJssel gaat meestromen. Bij een dergelijke overlaat zouden grootschalige aanpassingen aan de Hanzelijn achterwege kunnen blijven. Het buiten gebruik zijn van de Hanzelijn, eens in de paar honderd jaar, wordt acceptabel gevonden.

Maar met name vanuit de regio kwam de nadrukkelijke wens om de bypass permanent watervoerend te maken. Een blauwe bypass, altijd met water gevuld, biedt immers meer mogelijkheden voor functies als wonen, recreatie en natuur. Maar om een blauwe en bevaarbare bypass mogelijk te maken, is het noodzakelijk om de op maaiveld geprojecteerde Hanzelijn, op de plaats waar deze de bypass kruist, te verhogen. Aan dergelijke voorzieningen hangt uiteraard een prijskaartje, waarmee bij de planvorming voor de Hanzelijn niet is gerekend.

In de basisstrategie wordt het gebied uiteindelijk doorsneden door de Hanzelijn en twee hoge dijken, waartussen alleen bij calamiteiten water stroomt. Woningbouw zou zich in een later stadium tussen deze elementen moeten manoeuvreren. Om binnen de randvoorwaarden van bypass, Hanzelijn en stadsuitbreiding te komen tot de beste oplossing, ziet het project IJsseldelta (Zuid) zich voor een tweeledige opgave geplaatst: het is nodig een regionaal/nationaal partnerschap te sluiten en daarnaast te investeren in lokaal draagvlak. En dat ook nog binnen zeer korte tijd.

Begin 2005 is het project IJsseldelta met de verschillende partijen ingezet. De provincie vroeg steun aan Waterschap Groot-Salland, VROM, VenW en de netwerkstadgemeenten Zwolle en Kampen. Als eerste is door deskundigen in relatieve beslotenheid gezamenlijk gewerkt aan het opstellen van vijf strategieën voor inrichting van het gebied. In dit ont-



werpend onderzoek is gezocht naar verschillende tracévarianten van de bypass en naar verschillende inrichtingsvarianten. Van een groene bypass, via een strak kanaal tot een nieuwe meanderende rivier met een nieuw stadsfront. Na een grondige technische toetsing konden alle partners zich in de vijf realistische strategieën vinden. De vijf bakenen een denkpiste af en zijn opgebouwd uit elementen die onderling uitwisselbaar zijn. Door daarvoor te kiezen kwamen er vijf realistische maar totaal verschillende voorstellen. In die voorstellen waren alle belangen, mogelijkheden en risico's van de verschillende partijen op een aantal (sluitende) manieren bij elkaar gebracht.

We kunnen wel tegenwerken, maar als het toch over ons gebied gaat, dan willen we ook meewerken, dan willen we ook meedenken, en dat hebben we gedaan door zelf een zesde strategie te bedenken. Daar is door de Kamperveners nogal positief op gereageerd. Dat het werk niet voor niets is gedaan, dat er naar ons is geluisterd, dat heeft de mensen wel goed gedaan.

Jan Fien, bewoner van Kamperveen

De bewoners kregen in het voorjaar van 2005 de kans hun mening te geven en zijn uitgedaagd zelf met knippen en plakken eigen beelden te ontwikkelen. Als voorbeeld daarvoor diende de vijfde strategie. De deskundigheid van de opstellers van de vijf strategieën stond volledig ter beschikking. De bewoners ontwikkelde een zesde strategie, waarin uiteindelijk iedereen zich kon vinden. De inwoners van Kamperveen

hechtten sterk aan het tracé dat zo ver mogelijk naar het noorden ligt, zodat er zo min mogelijk bedrijven en gemeenschappen doorsneden worden en er een natuurlijke barrière voor de verstedelijking ontstaat. De inwoners van Kampen hechtten vooral aan het karakter van de bypass als bevaarbare blauwe meanderende rivier. In de zesde strategie zijn beide wensen verenigd. Vrijwel unaniem stemden de volksvertegenwoordigers van gemeenten en provincie net voor de zomer van 2005 in met deze strategie. Daarmee lag het tracé en het aanzien van de bypass al voor een belangrijk deel vast, zij het dat er in enkele maanden nog heel wat uitgewerkt moest worden. In december 2005 is een akkoord gesloten tussen rijk, provincie, gemeenten en waterschap voor de benodigde aanpassingen van de Hanzelijn. Het eerste schaap was hiermee over de dam en de eerste stap naar verwezenlijking is gezet.

In het project IJsseldelta Zuid zijn snelheid en kwaliteit van het proces gecombineerd. Hoewel 'integraal werken' inmiddels een sleets begrip is, laat het project IJsseldelta zien wat het in de praktijk betekent.

Met de keuze om deskundigen strategieën te laten opstellen, waarvan de bouwstenen zijn ingezet in gesprekken met bewoners, bestuurders en belangengroepen, is duidelijk gemaakt dat integrale oplossingen wezenlijk verschillen van compromissen als resultaat van gepolder. De inrichting van een op consensus gericht proces, stelt hoge eisen aan betrokken partijen en vereist een heroriëntatie die niet alle partijen even gemakkelijk aangaat. Dit laatste geldt voor de rijkspartijen en voor de belangenorganisaties, die net als de bewoners pas

hun inbreng konden articuleren op basis van de vijf strategieën. Dit had als voordeel dat het monopoliseren van een belang onmogelijk was. Hetzelfde gold voor het monopolie op deskundigheid. Problemen werden gefileerd tot op het bot, waarna een gedeelde opdracht is verstrekt aan deskundigen om een oplossing te zoeken. Dit is gedaan bij de vraag over de consequenties voor de planning van de Hanzelijn. Ook is op goed moment in het proces op aandringen van de waterbeheerders een diepgaande second opinion uitgevoerd op hydrologische en hydrotechnische aannames achter de zesde strategie in vergelijking tot de goedkoopste terugvaloptie. Op deze manier dwingt het proces alle partijen kleur te bekennen en ligt er door de participatie een plan dat in de regio breed gedragen wordt en dat niet meer zomaar van tafel geschoven kan worden.

Wat rest is, naast een grote technische opgave om alles uit te werken, het organiseren van de middelen. De bypass kost 250 tot 300 miljoen euro. De regio kan wellicht de kosten van bevaarbaarheid, recreatievoorzieningen, schutsluis en natuurontwikkeling opbrengen. Maar het totale bedrag kan nimmer door de regio alleen worden betaald. Het rijk zal dus mee moeten doen. Het rijk weet dat de bypass er ooit zal komen, maar kan de beslissing uitstellen door eerst nog eens voor 50 miljoen euro extra uit te baggeren in de IJssel. Maar op termijn is de bypass, ook volgens het rijk, onvermijdelijk. De regio daagt het rijk uit om die stap ineens te zetten, ten bate van een duurzamere oplossing. Alleen dat leidt tot een gelijktijdig uit te voeren project met maximale meerwaarde.



Verder is het nodig te organiseren hóe je het samen gaat doen. Alleen door werk met werk te maken is de bypass echt betaalbaar. Maar dan moet er wel vanuit één regie worden gewerkt. De werkzaamheden van Rijkswaterstaat en het bouwrijp maken van de woonwijk moeten worden afgestemd, bijvoorbeeld om het uitgraven van de bypass en het ophogen van de woonwijk te coördineren. Daarvoor is een overkoepelende projectorganisatie nodig. Publieke partijen kunnen dit project niet alleen trekken en zullen de samenwerking met private partijen moeten zoeken om uitvoering en ontwikkelingsrisico's samen te dragen. Hoe dat moet gebeuren is de zoektocht voor de komende periode. Medio 2006 moet er een uitgewerkt plan liggen, met een financieringsvoorstel van de regio en een voorstel voor een samenwerkingsstructuur. Dat is dan het regionale bod. Hopelijk wordt dat aanbod door het rijk even gretig opgepakt, als dat de provincie de vraag oppakte naar een voorbeeldproject in het kader van de Nota Ruimte.

Kritische succesfactoren

Inbreng door bewoners heeft zowel een beter plan opgeleverd als acceptatie en meer vertrouwen in overheden.

Kennisuitwisseling tussen partners bij het analyseren van problemen en het gebruik van technische beoordelingskaders. Bij verschillen van inzicht konden partijen met elkaar teruggaan naar wat nog gedeeld wordt om van daaruit verder te komen. De inzet van onafhankelijke expertise van buiten af was daarbij onmisbaar.



Vertrouwen tussen partners door begrip te tonen voor elkaars belangen, erkenning van de legitimiteit van elkaars motieven, beweging zodat andere belangen mede gehonoreerd kunnen worden. Tegelijk wordt ook voorkomen dat een actor een belang monopoliseert.

Goed proces- en projectmanagement door op het juiste moment te schakelen van bestuurlijk strategische naar juridische of technische inzet voor oplossingen of om anderen te overtuigen. De organisatie hoeft beslist niet overal zelf verstand van te hebben om het toch voor elkaar te krijgen.

Gedisciplineerde inbreng betrokkenen door onder embargo zitting te nemen in een klankbordgroep. Belangenbehartigers konden daarvoor kiezen. Ze wisten zo alles van het project, maar mochten dat niet terugkoppelen naar hun achterban.

Bestuurders met lef die het boegbeeld durven te zijn bij het doorbreken van het sectorale denken en bereid zijn het gebied in alles centraal te stellen. Zo heeft gedeputeerde Theo Rietkerk zich in de projecthiërarchie onder de colleges van Zwolle en Kampen gevoegd.

Bevlogen medewerkers die in gebiedsontwikkeling een nieuwe kans zien voor de provincie.

Spanningspunten

1. Er bestaan grote verschillen in inzicht wat betreft de uitvoeringsmogelijkheden van waterbouwkundige werken. Als gevolg hiervan **lopen de kostenramingen ook fors uiteen**. Bij voorkeur wordt de keuze ingegeven door de kosteneffectiviteit van werken en niet door de beschikbaarheid van middelen.
2. Alle ingrepen zullen vooraf moeten worden getoetst aan eisen vanuit de **Vogelrichtlijn, de Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water**. Ondanks water-, milieu- en natuurinclusief voordelen tijdens het proces, kan dit tot juridische procedures, daardoor vertragingen en verhoging van kosten van uitvoering leiden.
3. Pas in de praktijk zal blijken of de **Grondexploitatiewet** voldoende mogelijkheden geeft om tot verevening van kosten en baten te komen op de schaal van deze regio.



Nadere informatie

Jos Piercy, projectleider IJsseldelta Zuid
(038 - 4251621 of j.piercy@prv-overijssel.nl)

Derk Moor, communicatiemedewerker project
IJsseldelta Zuid
(038 - 4251666 of dtk.moor@prv-overijssel.nl)

8. BERGSE HAVEN (NOORD-BRABANT)



Samen Uit Samen Thuis.

Ontwerpen als procesvaardigheid is het thema binnen het project Bergse Haven. Het ontwerp en de ontwerpers hebben inderdaad een rol van betekenis gehad in het proces, maar meer nog is Bergse Haven leerzaam vanuit het ontwerp van het proces. Dat proces is onderscheidend doordat het snelheid had en betrokkenheid en enthousiasme koesterde. Maar ook door de wijze waarop de verschillende overheden betrokken waren en werden en door de intelligente inschakeling van marktpartijen. Elke partij deed waar hij het best in was en het dynamische ontwerp van dat proces is de kunst van Bergse Haven.

Alcohol, zout water, kermisexploitanten, het Kyoto-verdrag, het verlengen van de A4 en de regionale woningmarkt in West Brabant: ogenschijnlijk een willekeurige verzameling van zaken die op het eerste gezicht niets met elkaar te maken hebben. Wanneer dat wel het geval is, moet er wel iets bijzonders aan de hand zijn, iets wat niet zo voor de hand ligt. In Bergen op Zoom is dat zo. In een bijzonder project vindt daar een stedelijk transformatieproces plaats waar een nieuwe episode wordt toegevoegd aan de stad Bergen op Zoom en de praktijk van gebiedsontwikkeling: Bergse Haven.

In 2001 gaf de gemeente het startsein voor de oriënterende fase voor de herontwikkeling van de Geertruidapolder, een 80 hectare groot industriegebied dat de historische binnenstad scheidt van het water van de Binnenschelde. Het gebied huisvest sinds 1899 de alcoholfabriek Nedalco, één van de oudste industrieën in Bergen op Zoom. Bergse Haven is door haar ligging tegen de historische binnenstad en aan het water, maar ook door haar schaalgrootte, een project dat een grote betekenis heeft voor Bergen op Zoom, dat zichzelf afficheert als 'stad op de grens van land en water'. Uitspraken als 'Noord-Brabant ligt weer aan zee' en 'het meest hoogwaardige woon- en werkgebied van westelijk Noord-Brabant' mogen dan licht chauvinistisch van toon zijn, onjuist zijn ze niet. Een kijkje op de kaart en vervolgens het stedenbouwkundig plan voor Bergse Haven, maakt dat snel duidelijk. De geografische ligging van Bergen op Zoom aan de Binnenschelde is benijdenswaardig. Jammer alleen dat de stad in de afgelopen eeuwen het contact met het water is kwijtgeraakt, deels door inpoldering, deels door de aanleg van de Deltawerken. Bergse Haven herstelt die aloude relatie weer, sterker nog: in het plan worden stad en water op velerlei manieren met elkaar verweven. De historische context waarin Bergse Haven is te plaatsen en het hoge ambitieniveau ervan, verklaren zowel de brede betrokkenheid bij het ontwerpproces als het hoge tempo waarin dat proces zich heeft voltrokken. Projectdirecteur Hans De Waal Malefijt: *'Het ongebreidelde enthousiasme en de positieve energie die daaruit ontstond, gaven ons vleugels'*. In 2006 wordt gestart met de realisatie van het eerste deelgebied. Uiteindelijk zullen in 2023 zo'n 2700 woningen zijn gerealiseerd.



Grootte: 88 hectare / Hoogte: 0 tot +8 NAP

Mijlpalen

- 2001 initiatief Gemeente Bergen op Zoom en lange termijnvisie Geertruidapolder
- 2002 tender voor selectie van zes marktpartijen
- 2003 studiefase met Bergen op Zoom, AM en AMVEST, Sjoerd Soeters
- 2004 ontwikkelingsfase en ondertekening samenwerkingsovereenkomst
- 2004 overeenkomst met Nedalco met het oog op bedrijfsverplaatsing
- 2005 samenwerkingsovereenkomst en oprichting GEM
- 2005 toekenning subsidie door provincie en zicht op subsidie van rijk
- 2006 start realisatiefase
- 2023 beoogde afronding van de realisatie

Wat is er allemaal gebeurd tussen 2001 en 2006, met die ogenschijnlijk bizarre ingrediënten als alcohol en het Kyoto-verdrag? De bundeling van onverwachte elementen heeft het project Bergse Haven opgetild van een complex maar traditioneel stedelijk herontwikkelingsproject naar een spraakmakend voorbeeld van gebiedsontwikkeling. In het masterplan Bergse Haven is een beeld opgenomen dat laat zien hoe in een sequentie van schaalsprongen het water in het plan Bergse haven zich voegt in de reeks Oosterschelde - Markiezaatsmeer - Binnenschelde - Lagune - historische havens. Dat is een ruimtelijk principe, maar eigenlijk ook een mooie analogie. In de eerste plaats is het een analogie voor de wijze waarop het plan tot stand is gekomen in een open ontwerpproces waarin *trechters* als sleutelwoord wordt genoemd. In de tweede plaats is het een analogie voor de wijze waarop het plan zichzelf heeft verankerd tussen plannen en beleidsintenties op een hoger schaalniveau (provincie, rijk) en vitale elementen binnen het plangebied (Nedalco, woningbouwprogramma).

In het gehanteerde open planproces is het ontwerp op velerlei manieren ingezet. Het begon in 2001 met een studie van Winy Maas (MVRDV), die op de plek van de Geertruidapolder een meer tekende met daarin een aantal grote, onderscheidende bouwvolumes, als zeilschepen. Deze van-buiten-naar-binnen-fase is geïnitieerd door de Gemeenteraad van Bergen op Zoom. In dat creatieve proces werden college, ambtenaren en vertegenwoordigers van de provincie aan het werk gezet voor de eerste schetsen, waarna de voltallige gemeenteraad aanschoof om daar een vertaling aan te geven. Hoewel in die eerste oriënterende fase bij tijd en wijle wilde ideeën ontstonden, beschikte de gemeente over voldoende nuchterheid en verloor de realiteit niet uit het oog.

De lange termijn visie Geertruidapolder die in deze fase is geformuleerd, bood de zes marktpartijen die de gemeente voor een tender had geselecteerd, genoeg ruimte om met een eigen visie te komen. Er werd gekozen voor een tender omdat de gemeente op zoek was naar de beste partner voor de planontwikkeling én de realisatie. Door het uitschrijven van

Het centrale idee bij de plannen voor Bergse Haven is om stad en water in elkaar te schuiven. Het water dringt door in de stedelijke structuur waardoor haast elke woning of appartement werkelijk watergeoriënteerd is. De Bergse Haven moet zó gewild worden, dat aspirant-kopers met de slaapzak voor de deur gaan liggen om in aanmerking te komen voor een woning.

Sjoerd Soeters, stedenbouwkundige

Ik ben groot voorstander van het creëren van een breed draagvlak en commitment bij vriend en vijand door een goede en consequente terugkoppeling van de stand van zaken in de in- en externe begeleidingsgroepen. Ik hamer telkens op het tijdig en goed informeren van de gemeenteraad, om zo onnodige vertraging te voorkomen. Bergse Haven kreeg zo een hoge prioriteit bij zowel de gemeente als de marktpartijen. Een open planproces is noodzaak, maar het leidt alleen tot resultaat als het is ingebed in een stevige projectplanning.

Hans de Waal Malefijt, projectdirecteur in gezamenlijke opdracht van gemeente en projectontwikkelaar

een tender werden marktpartijen uitgedaagd het beste uit de kast te halen, terwijl ze zich door hun commitment in de realisatiefase ook zullen inspannen om het idee zo realistisch mogelijk te laten zijn. AM en AMVEST, de combinatie die uiteindelijk won, stelden een ontwikkelingsteam samen met T+T Design, Zeelenberg, Brands en DHV als belangrijkste ontwerppartners. Bergen op Zoom werd onder de loep genomen, de Geertruidapolder werd bezocht. In zes weken tijd werd tijdens drie bijeenkomsten, waar alle elkaar aanvullende disciplines aan tafel zaten, de ontwikkelingsvisie Bergse Haven opgesteld. De dominante ontwerpgedachte luidde: handhaaf de dijk, breng het water de stad in en houd de Binnenschelde open. De lagune was geboren.

Juist dat concept was onderscheidend, omdat het een aantal vliegen in één klap sloeg: door de keuze voor een open verbinding en één waterpeil worden dure investeringen als sluizen overbodig. Het plan Bergse Haven kan besluitvorming over verzilting van de Binnenschelde versnellen. Door verzilting wordt de bloei van algen voorkomen, waarmee de waterkwaliteit voor recreatief gebruik aanzienlijk verbetert. Het zilte water tegen de gradiënt van de Zoom vormt allerlei interessante biotopen, met name op de oevers, waar zich voorheen verdwenen flora en fauna zullen herontwikkelen. Met de grond uit de vergraving van de polder kan een wal worden opgeworpen die fungeert als landschappelijke barrière tussen Bergse Haven en het industriegebied Noordland, waardoor de milieufacturen anders komen te liggen.

AM en AMVEST stelden verder voor het voorgestelde woningprogramma aan te vullen met een schijf woningen in het hoogste marktsegment, waarbij ze de verplichting op zich nemen dit zelf weg te zetten op de bovenregionale markt. Hiermee koppelden AM en AMVEST een inspirerende ruimtelijke visie aan een goed onderbouwde woningprogrammering en een financieel veelbelovende exploitatie.

Tijdens de studiefase, die intrad na de tender, werd Sjoerd Soeters als stedenbouwkundige bij het ontwerpproces betrokken. Hij werd in staat geacht vorm te geven aan de



relaties tussen de fijne korrel en het historische karakter van de binnenstad alsook tussen de forse maat van het water van de Binnenschelde en het wonen rond de lagune. Maar ook in het proces speelde hij een cruciale van-binnen-naar-buiten rol: *'Ik geloof heel erg in de verschillende geluiden in een planproces, iedereen mag zeggen wat hij denkt. Hoe meer mensen daar goed over nadenken, hoe beter het is.'*

Tijdens bijeenkomsten van de begeleidingsgroep spraken Soeters, bestuurders, ambtenaren en ontwikkelaars van de beide marktpartijen AM en AMVEST met vertegenwoordigers uit alle geledingen van de Bergse samenleving. Voor iedere groep werd een benadering op maat gezocht. Zo werd de plaatselijke vogelwerkgroep zelf aan het werk gezet bij het uitzetten van het onderzoek waarvan de resultaten in het planproces werden meegenomen, en is vanuit de projectorganisatie voor de ondernemers in het aangrenzende industriegebied een stichting opgezet die ze vertegenwoordigt en hun belangen behartigt. Een speciale plek werd ingenomen door een grote groep kermisexploitanten. Samen met Apeldoorn is Bergen op Zoom een plek waar zij vanouds overwinteren. Het zoeken naar goede en passende alternatieve locaties voor deze groep, die varieert van starters tot complete kermis-dynastiën bleek geen geringe opgave.



De stoom die voortdurend op het proces heeft gestaan, heeft ertoe geleid dat in het najaar van 2005 de samenwerkingsovereenkomst voor Bergse Haven kon worden getekend. In 2006 gaat de ontwikkeling van circa 375 woningen in deelplan Kijk in de Pot van start. Het open planproces heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan het hoge tempo. Hoewel het plan zich commercieel nog moet bewijzen, kan het project bogen op de warme aandacht van de plaatselijke en regionale bevolking en heeft de provincie substantiële financiële steun toegezegd. Van het rijk wordt een vergelijkbaar gebaar verwacht.

Het plan is verankerd tussen formele plannen en beleidsintenties op een hoger schaalniveau en vitale elementen binnen het plangebied. Het meest cruciaal daarbij was het proces van de verplaatsing van de alcoholfabriek Nedalco. De deal die in juni 2004 is gesloten met

Nedalco en die resulteert in de meest omvangrijke fabrieksverplaatsing in de geschiedenis van de Nederlandse industrie, vormde het sluitstuk van het hele plan Bergse Haven. Het vormt ook de grootste kostenpost in de grondexploitatie. In oktober 2002 waren de gemeente en Nedalco een bedrag van 77 miljoen euro overeengekomen. Later constateerde de gemeente dat dit tot een onaanvaardbaar tekort op de grondexploitatie zou leiden. Na een harde zakelijke onderhandeling heeft de directie van Nedalco uiteindelijk ingestemd met een bedrag van 60 miljoen euro. Nedalco verwacht dat voor de implementatie van het verdrag van Kyoto op rijksniveau besluiten worden genomen over het gebruik van bio-ethanol als brandstof voor voertuigen. In dat verdrag is overeengekomen dat in 2011 5% van alle brandstof uit bio-ethanol bestaat, een product dat gewonnen wordt uit restproducten in de agrarische productverwerkingsketen.

Wanneer Nedalco daarvoor een productielijn opzet, zal dat betekenen dat door combinatievoordelen de kosten van vervangende huisvesting lager zouden komen te liggen. Dit bracht voor de directie van Nedalco het risico op een aanvaardbaar niveau. De schadevergoeding kan Nedalco naar eigen goeddunken aanwenden, omdat bijvoorbeeld geen afspraken zijn gemaakt over de nieuwe locatie. Nedalco levert het terrein uiterlijk 1 januari 2012 op en waar mogelijk eerder, afhankelijk van de nieuwe vestiging.

Doordat deze schadevergoeding op de grondexploitatie drukt, sloot die met een tekort van 15 miljoen euro. Om dit gat te dichten is een intensieve lobby gevoerd bij het rijk en de provincie, die in juni 2005 resulteerde in een toezegging van 10 miljoen euro van de provincie en later in een toezegging van 5 miljoen euro van het rijk. Beide bedragen zijn verbonden met het regionaal ontwikkelingsfonds dat in het kader van het provinciale Ontwikkelingsprogramma West Brabant nog in ontwikkeling is. In tegenstelling tot de VROM-subsidie is de provinciale subsidie niet au fonds perdu verstrekt. Wanneer de grondexploitatie positief uitpakt zal de verstrekte 10 miljoen euro volgens een vooraf overeengekomen verdeelsleutel terugvloeiën naar het regionaal ontwikkelingsfonds. Dit gebeurt niet pas bij het sluiten van de boeken in 2023, maar zal gedurende de looptijd van de grondexploitatie geschieden, waarbij aan het eind de balans wordt opgemaakt. Ondanks het feit dat dit nog geen volledig volgreed instrumentarium is, is toch gekozen om de subsidies toe te

Na een brainstormsessie met stedenbouwer Winy Maas van MVRDV, het voltallige college, mensen van de dienst Cultuur en vertegenwoordigers van de provincie hebben we de eerste stedenbouwkundige schetsen voor het plangebied op papier gezet. Dat vormde de basis voor een bijeenkomst met de gemeenteraad in De Zeeland, een immens, enigszins verpauperd industrieel monument dat midden in het plangebied ligt. Gezeten aan lange en chique gedekte tafels hebben we iedereen de kans gegeven met graffiti op de muren een eigen vertaling aan die visie te geven. Dat pakte verrassend goed uit. Het was een zeer inspiratieve bijeenkomst, die enthousiasmeerde en tegelijkertijd veel draagvlak opleverde. We kregen daarna eigenlijke carte blanche voor de eerste uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp.

Giel Janssen, wethouder Bergen op Zoom

kennen om het project niet onnodig te vertragen. Centraal doel van het ontwikkelingsprogramma is immers het op stoom krijgen van een aantal ontwikkelingen, waar al te lang uitsluitend over is gepraat. In die zin functioneert ook het ontwikkelingsprogramma West Brabant als een afsprakenkader dat bijvoorbeeld de programmering van woningen op bovenregionaal niveau afstemt, door Bergse Haven prioriteit te geven. Dat verkleint het risicoprofiel voor de woningen in het project Bergse Haven, iets dat voor de private partijen bij de aangegane verplichtingen en looptijd een welkom gegeven is. Ook in de onderhandelingen met het rijk over de uitplaatsing van Nedalco en de daarbij betrokken financiële instrumenten (subsidies, accijnzen op alcohol, beleid ten aanzien van bio-ethanol) is sterk ingezet door de provincie en de projectorganisatie. Provincie en gemeente tonen zich in dit proces als een betrouwbare publieke partner.

Dat komt ook tot uiting in de opzet van de gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM) en de verhoudingen tussen publieke en private partijen in de periode vóór de GEM. De marktpartijen participeren voor 50% in de GEM en betalen dus ook voor 50% mee aan de schadevergoeding voor Nedalco, zonder dat ze nog volledig zekerheid hebben of de ontwikkeling überhaupt doorgang zal vinden. Het bestemmingsplan was op dat moment bijvoorbeeld nog niet vastgesteld. Om het commitment van alle partijen te verankeren moesten afspraken worden gemaakt over de exit-strategie van het plan, mocht het om redenen die buiten de macht van de partners liggen geen doorgang kunnen vinden. Hans de Waal Malefijt vertelt dat voor die situaties er een zogeheten SUST-regeling is overeengekomen: Samen Uit, Samen Thuis. Naarmate de zekerheden in het proces groeiden werd de regeling verder afgebouwd. De SUST-regeling heeft z'n diensten goed bewezen, inmiddels is het bestemmingsplan goedgekeurd, zijn de partijen met elkaar in een GEM gestapt en wordt in 2006 begonnen met de realisatiefase, zodat de eerste bewoners rond 2010 in Bergse Haven thuis komen.





Kritische succesfactoren

Vroegtijdig marktpartijen uitnodigen, ze via een open competitie tot het uiterste verleiden en dan ook te kiezen voor een vaste partner.

Geloof in het project door de marktpartij, die aangeeft een aanzienlijk risico te willen nemen door zich te verplichten in een hoog segment woningen te bouwen. Dit was een zeer positief signaal voor de gemeente.

Aanvaarden van risico's door gemeente en marktpartij (ieder 30 miljoen), voordat zekerheid bestaat over realisatie. De SUST-regeling was hiervoor cruciaal.

De buurt in door gemeente en marktpartij gezamenlijk. Ook richting rijk en provincie trokken beide partijen samen op.

Open proces waarin zoveel mogelijk mensen, vriend en vijand, betrokken werden. Dat creëerde betrokkenheid en enthousiasme bij bestuur, raad en Bergse samenleving.

Bevlogen personen die bereid waren hard en met toewijding te werken aan verwerkelijking van een maatschappelijke passie.



Spanningspunten

1. Het plan Bergse Haven anticipeert op een ingrijpende verbetering van de waterkwaliteit van onder meer de Binnenschelde. Wonen aan drijfvlagen van al dan niet giftige blauwalgen is immers geen optie. Het besluit over maatregelen (bijvoorbeeld verzilting) wordt naar verwachting in 2006 genomen door de Deltaraad, een bestuurlijk overlegorgaan van de drie delta-provincies. Wachten op dit besluit zou tot onaantvaardbare vertraging leiden, waardoor ook dit risico is genomen. Het is echter wel een **reëel risico en geen formaliteit**, want op verbetering van de waterkwaliteit wordt al jaren gestudeerd.
2. In minder dan vier jaar tijd is een plan ontwikkeld door publieke en private partijen met duidelijke inbreng van particuliere partijen. Het plan is behandeld en vastgesteld door de gemeenteraad en partijen hebben een op realisatie gerichte samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Niets lijkt realisatie in de weg te staan behalve een **schier oneindige reeks procedures** in het kader van uiteenlopende wetten en Europese richtlijnen. Dit ondanks het uitdrukkelijk betrekken van natuur, milieu en water bij de planvorming. Spanningspunt is het vasthouden van het enthousiasme en de dynamiek tijdens het beklimmen van deze juridische berghelling.
3. Procedures kunnen tot aanzienlijke vertraging van de feitelijke realisatie leiden. Dit betekent **tijdverlies en als gevolg daarvan renteverlies**. Hoe uitputtender de remmende werking van procedures, hoe groter de kans dat het ambitieniveau tijdens de realisatie moet worden verlaagd.

Nadere informatie

Jan Geuskens, projectdirecteur realisatie vanaf
1 januari 2006 (06 - 54226992 of
j.geuskens@bergenopzoom.nl)

Leonore Reijnen, ontwikkelingsmanager AM
Wonen BV
(040 - 2358029 of 06 - 22602258 of
leonore.reijnen@amwonen.nl)

Hans de Waal Malefijt, projectdirecteur plan-
vorming tot 1 januari 2006
(06 - 40018085 of hans@dewaalmalefijt.com)

9. GOUWE WIERICKE WEST (ZUID-HOLLAND)



Het is hier goed boeren, maar je moet er wel geboren zijn.

Het proces gezamenlijk ontwerpen en procedures inpassen. Dat is het thema voor Gouwe Wiericke West en was ook de opgave tijdens de verkenning. Na een traditionele start door overheden, is een nieuw spel ontworpen voor en door spelers uit het gebied en zijn afspraken gemaakt over spelregels. De blauwe dreiging is van tafel, het gebied blijft groen maar wordt wel heringericht.

Vanwege klimaatverandering kunnen we deze eeuw niet volstaan met onze bekende dijken, dammen, stuwen en kribben. Gezaghebbende studies wijzen uit dat water meer ruimte nodig heeft en dat gebieden zoveel mogelijk hun eigen waterbroek moeten ophouden. Dus vasthouden als er teveel is en dat gebruiken als er te weinig is. In dit licht heeft Provincie Zuid-Holland samen met de waterschappen rond de eeuwwisseling de notitie Bruisend Water opgesteld. Het is een uitwerking van de landelijke onderzoeken en adviezen en zet in op zelfvoorzienend waterbeheer. In Gouwe Wiericke West liep al vanaf november 1996 een landinrichtingstraject, dat weliswaar niet wilde vloten maar wel wees op problemen met water. Vanuit de gedachte een impuls te geven aan het landinrichtingstraject, passend binnen de filosofie van Bruisend Water, zijn provincie, waterschappen en gemeenten het project Gouwe Wiericke West gestart. Vanwege het ruimtelijke en regionale karakter werd Provincie Zuid-Holland volledig geaccepteerd als regisseur. Provincie en waterschappen verleenden opdracht aan TNO om binnen de landinrichting Reeuwijk te onderzoeken of zelfvoorzienend waterbeheer mogelijk is. Het resultaat was veelbelovend. Met nieuw aan te leggen waterbekkens zou zoet water kunnen worden vastgehouden dat in tijden van droogte bijvoorbeeld voor boomteelt zou kunnen worden gebruikt. Duurzaam waterbeheer zou kansen bieden voor het gebied, dat volgens de Landinrichtingscommissie Reeuwijk in economisch en sociaal opzicht onder toenemende druk staat. De meest logische plekken voor een waterbekken waren de laaggelegen Middelburg- en Tempelpolder. TNO kreeg opdracht voor vervolgonderzoek naar effecten en consequenties van een waterbekken in beide polders. Het onderzoek wees uit dat zo'n waterbekken kansrijk is.

Een dergelijke ingreep is m.e.r.-plichtig. Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap Wilck en Wiericke en de gemeenten Bodegraven, Boskoop, Gouda, Reeuwijk en Waddinxveen besloten gezamenlijk een milieueffectrapportage op te stellen. Op 30 januari 2004 hebben acht bestuurders hiervoor een intentieverklaring ondertekend. Voor ondersteuning is opdracht verleend aan adviesbureau Royal Haskoning. Voor direct betrokkenen is een informatieavond georganiseerd in maart 2004. Dit als vervolg op



Grootte: 1.000 hectare / Hoogte: -6 tot -2 NAP

Mijlpalen

- 1999 notitie Bruisend Water van provincie en waterschappen voor duurzaam waterbeheer
- 2001 extern onderzoek naar zelfvoorzienend waterbeheer binnen landinrichting Reeuwijk
- 2002 extern vervolgonderzoek naar effecten en consequenties van nieuwe waterbekkens
- 2004 publieke intentieverklaring voor milieueffectrapportage waterberging in twee polders
- 2004 start met parallelle kerngroep van bewoners en ondernemers uit gebied
- 2005 waterberging van tafel vanwege negatieve consequenties voor omgeving van bekkens
- 2005 doorstart proces met kerngroep van bewoners en ondernemers in de hoofdrol
- 2005 beoordeling strategieën op duurzaamheid, haalbaarheid, betaalbaarheid
- 2006 start van planstudie uitgaande van verrijkte strategie van de kerngroep
- 2008 projectbesluit, aanpassing bestemmingsplan en start van realisatie
- 2010 oplevering heringericht gebied

Tijdens een slepend landinrichtingsproces kregen we het verhaal over het water. We zouden het niet meer droog kunnen houden en wij zouden nog amper ons brood kunnen verdienen. Hier weet iedereen dat het goed boeren is, maar je moet er wel geboren zijn. Zonder ons te horen gingen de overheden aan de slag, terwijl ze op tv de mond vol hebben van draagvlak. Na een kleine volksopstand keerde het tij 180 graden. Er kwam een kerngroep van bewoners, die ook nog eens serieus werd genomen. We hebben aan tafel gezeten met externe onderzoekers die uiteindelijk tot de conclusie kwamen dat een waterbekken rampzalige gevolgen zal hebben. Wat wij allang wisten en ook hebben laten weten werd bevestigd. Het water ging van tafel en wij hebben zelf een visie gemaakt, met daarin veel ruimte voor natuur en rekening houdend met water. Want dat er iets moet gebeuren, daarover is iedereen het eens.

Frits van Leeuwen, geboren bewoner en ondernemer van de Middelburg- en Tempelpolder

informatieavonden in juni 2001 en in november 2002, waar vooral resultaten van onderzoeken zijn gepresenteerd. De dreiging van waterberging in de Middelburg- en Tempelpolder leidde in maart 2004 tot een bomvolle zaal (ruim 300 personen). Voor de pauze zijn presentaties gegeven van op stapel staande onderzoeken en is in het kader van de m.e.r. de zogeheten voorgenomen activiteit gepresenteerd: aanleg van een waterbekken in een gebied waar mensen wonen en al generaties hun brood verdienen met melkveehouderij. Na de pauze is het gedachte programma in het water gevallen. Verbazing, teleurstelling, boosheid en verzet werden geuit tot na middernacht. Voor aanwezigen was de maat meer dan vol. ‘Al

jaren worden wij in onzekerheid gelaten en wordt er niet naar ons geluisterd. Wij wonen hier en we moeten op een avond als deze horen dat we onder water worden gezet. Wat heeft dit nog met democratie te maken?’

Het signaal dat op deze avond is afgegeven heeft geleid tot een ware trendbreuk in het proces. Bestuurlijk en ambtelijk is het roer radicaal omgegooid. Aan de hand van het overzicht van aanwezigen en ervaringen is twaalf personen gevraagd zitting te nemen in een kerngroep. Let wel: geen vrijblijvende klankbordgroep maar een kerngroep. Alle benaderde personen zegden hun aanwezigheid tijdens een overleg toe. Op die eerste avond is ongenoegen geuit over de houding van overheden (‘praten over in plaats van praten met’), zijn de veronderstelde problemen in het gebied sterk genuanceerd en zijn gezamenlijke spelregels voor het vervolg geformuleerd. Met een frequentie van gemiddeld eens per maand heeft de kerngroep zich gericht op resultaten van onderzoek, communicatie met andere bewoners en ondernemers en formuleringen van opdrachten aan onderzoekers. Het m.e.r.-traject is voor onbepaalde tijd stilgelegd. Kennis is ontwikkeld vanuit nauw samenspel tussen de kerngroep en onderzoekers van overheden, externe instellingen en adviesbureaus. Ervaringsdeskundigheid en wetenschappelijke kennis bleken elkaar te versterken. Onderzoek door TNO en Fugro naar effecten en consequenties, dit maal verrijkt met ervaringsdeskundigheid, wees op hoge aanlegkosten van een waterbekken vanwege de zachte veenbodem en op aanzienlijke risico’s voor de omgeving. Op grond hiervan hebben bestuurders besloten af te zien van een waterbekken in de Middelburg- en Tempelpolder.

Maar blauw van tafel betekent nog niet dat bestaande problemen met water zijn opgelost. Tijdens een publieksavond in maart 2005, een jaar na de bijna-opstand, beargumenteerde bestuurders hun besluit en was Anton de Wit de hoofdrolspeler. Namens de kerngroep presenteerde hij een visie voor de ontwikkeling van het gebied. Het is ontvangen met applaus, ondanks vergaande consequenties voor een aantal bewoners en ondernemers. De visie gaat uit van herverkaveling waar nodig, verandering van functies waar de waterhuishouding dat vraagt, ecologische verbindingzones, paden voor recreatief medegebruik en delen met een hoger waterpeil. Onderwijl bleek ook de gemeenteraad van Reeuwijk een visie te hebben laten ontwikkelen door een bureau, zonder medeweten van de kerngroep noch het projectteam. Vanwege de grote inhoudelijke overeenkomsten met de visie van de kerngroep, is de visie van de bewoners verrijkt met aanvullende elementen en is de visie van Reeuwijk van tafel gehaald. Kennelijk was het vertrouwen in het proces groter bij bewoners dan bij raadsleden. De visie van de kerngroep is een volwaardige strategie met ruime aandacht voor water en natuur. Voor water neemt de zoutbelasting niet toe, worden peilen lokaal opgezet tot wat zich nog net verhoudt tot landbouwkundig gebruik en start mogelijk een experiment met een publiek-privaat watercontract. Hiermee is een combinatie mogelijk van kleinschalig maatwerk door ondernemers, onder verantwoordelijkheid van Hoogheemraadschap van Rijnland, met beheer van robuuste watersystemen door het waterschap zelf. Het kader voor dit mogelijke experiment is het peilbesluit dat op de agenda staat. De (on)mogelijkheden van dergelijke blauwe diensten zijn onderzocht door Sterk Consulting in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam.

Adviesbureau DHV heeft in samenwerking met Alterra de strategie van de kerngroep, de autonome ontwikkeling, een waterstrategie en een natuurstrategie inhoudelijk beoordeeld. De strategie van de kerngroep bleek de hoogste ogen te gooien. Ongetwijfeld hebben de eerdere onderzoeken door TNO en Fugro hieraan bijgedragen, want daar is direct en indirect gebruik van gemaakt. Zo heeft het onderzoek uitgewezen dat, in tegenstelling tot andere delen van het Groene Hart, de bodemdaling hier door de bank genomen zeer gering is.





De strategie van de kerngroep is verrijkt met een ecologische verbindingszone conform provinciaal en rijksbeleid en optioneel planologische ruimte voor tien woningen. Verder zijn relaties gelegd met de tracékeuze van een weg. De verrijkte strategie is door bestuurders voorgelegd aan volksvertegenwoordigers en is vervolgens als voorgenomen activiteit ingebracht in een doorstart van het m.e.r.-traject. Deze verrijkte strategie wordt nader uitgewerkt tijdens een planstudie, ter voorbereiding van realisatie. In vergelijking met het aanvaankelijke proces zijn de rollen omgekeerd. Bestuurders bepaalden de speelruimte, bewoners en ondernemers ontwikkelden gezamenlijk een strategie en overheden beoordeelden deze en eigen strategieën op haalbaarheid (beleid, effecten en accep-

tatie), betaalbaarheid en duurzaamheid. Het laatste woord is aan volksvertegenwoordigers van gemeente, provincie en waterschap.

Anticiperend op financiering van het uiteindelijke plan oriënteren overheden zich vroegtijdig op de mogelijkheden van groenfondsen, ILG, FES, subsidies, beheer van geldstromen en opbrengst uit grondexploitatie in geval van tien nieuwe woningen. Ondanks tal van 'potjes' is de financiering van het plan nog beslist geen gelopen race. Provincie, waterschap en gemeente zullen op dit vlak op korte termijn hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Uitstel van een definitief besluit over de toekomstige inrichting van het gebied, is voor de bewoners niet acceptabel.

Na de trendbreuk binnen het proces is niet alleen de kerngroep nauw betrokken. Elk halfjaar zijn een of meer open werksessies gehouden voor alle belangstellenden uit het gebied en omstreken. De belangstelling voor deze sessies was zonder uitzondering groot. Deelnemers namen er kennis van de voortgang, beoordeelden het werk van de kerngroep en gaven waardevolle suggesties voor het vervolg. Samen met een nieuwsbrief is op deze manier voorkomen dat een kloof zou ontstaan tussen de kerngroep en de rest van bewoners en ondernemers.

Aanvankelijk ging ik vrij klassiek te werk. De provincie was trekker en ging nota bene vanuit een vastgesteld steekplan samen met zeven andere overheden onderzoeken hoe duurzaam waterbeheer kon worden gerealiseerd in een veenweidegebied waar het slecht zou gaan met de bewoners. Kortom samenwerking voor een duurzame oplossing van een groot maatschappelijk probleem. Tijdens een grote publieksbijeenkomst op 3 maart 2004 (deze datum vergeet ik niet snel) was de zaal te klein. Met zoveel verzet konden we beter ophouden, terwijl her en der wel te beluisteren was dat er wel iets moet gebeuren in het gebied. Inmiddels zijn de meest opstandige en dus ook meest betrokken bewoners de dragers van het proces. Door het project ben ik anders naar overheden en dus ook naar mijn werk gaan kijken.

Ed Weijdema, projectleider Provincie Zuid-Holland

Het verloop van dit project heeft mij geleerd hoe moeilijk het is om in onze delta tot een duurzame inrichting van het watersysteem te komen. Niet alleen technische factoren blijken grenzen te bepalen. De onderzoeken van TNO en Fugro hebben dat aangetoond. Ook de spanning tussen gebieds- en algemeen belang kan zo hoog oplopen, dat het je als bestuurder nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt voor het algemeen belang te blijven staan. Ik heb steeds met ingehouden passie de noodzaak van waterberging in de Middelburg- en Tempelpolder verdedigd. Dit vanuit de overtuiging daarmee een wezenlijke bijdrage te leveren aan een duurzame watervoorziening voor de boomkwekerij, de omringende plassen en de veenweiden. Ik heb dat altijd een dermate zwaarwegend belang gevonden dat ik bereid was dat te verdedigen tegenover de intensief en emotioneel verwoorde gebieds- en individuele belangen. Zonder die belangen te miskennen natuurlijk. Nu weten we dat waterberging (helaas) niet kan. De waterbeheerder zal nu op een andere manier tot een duurzame waterhuishouding moeten komen. Want dat we minder moeten pompen en meer moeten vasthouden en bergen staat voor mij als een paal boven water.

Wim van der Hoeven, lid stuurgroep Gouwe Wiericke West en lid dagelijks bestuur Hoogheemraadschap van Rijnland.





Kritische succesfactoren

Kerngroep van bewoners en ondernemers uit het studiegebied, die onderling respectvol en betrouwbaar en naar buiten toe open opereren. Binnen de kerngroep zijn alle categorieën vertegenwoordigd, iets dat bijdraagt aan het gezag van de groep naar de andere betrokkenen.

Moedige bestuurders die de eerder ingeslagen wegen verlaten en vervuilen voor een wezenlijk ander proces met andere spelregels. Portefeuillehouders van Provincie Zuid-Holland (Lenie Dwarshuis), Gemeente Reeuwijk (Henk van der Smit) en Hoogheemraadschap van Rijnland (Wim van der Hoeven) werken goed samen en treden gezamenlijk naar buiten.

Projectteam met passie en oprechte betrokkenheid bij de toekomst van Gouwe Wiericke, dat het als een uitdaging ziet met direct betrokkenen te komen tot een duurzame oplossing in de praktijk. De samenstelling van het projectteam getuigt van complementariteit en continuïteit. Voorafgaande aan een actie is bezien wie tot de beste resultaten zou kunnen komen.

Constructief meedenkende bewoners en ondernemers, ook na het behalen van hun gelijk (waterbekken zou te kostbaar en riskant zijn). Als de overheid hen serieus neemt, nemen zij spelregels voor democratische besluitvorming serieus.

Vertrouwen tussen kerngroep en projectteam. Dit is geleidelijk opgebouwd door van beide kanten open spel te spelen en afspraken na te komen.

Onderzoekers die niet alleen bereid maar zelfs enthousiast zijn voor co-producties met direct betrokkenen op basis van complementariteit en onderling respect.

Hoogwaardigheidsbekleders (onder meer Koningin Beatrix en de minister van VROM Sybilla Dekker) en media zijn waar mogelijk betrokken. Dit maakte het project voldoende belangrijk om er energie in te willen investeren.

Betrokkenheid van een onafhankelijk intermediair tussen bewoners en overheden (Habiforum), die zelf geen enkel inhoudelijk belang heeft. Het enige dat telt is een zodanig proces dat de best denkbare maatschappelijke opbrengst op tafel komt.

Organisatie van het project buiten de lijn en ruime bevoegdheden van het projectteam.

Spanningspunten

1. **Beleid en realiteit vertonen soms aanzienlijke verschillen.** Waar bijvoorbeeld het streekplan een ecologische verbindingzone aangeeft, weten bewoners dat alle beoogde soorten planten en dieren ook zonder een dergelijke zone rijkelijk voorkomen. Sloten liggen op 30 meter afstand van elkaar en fungeren voor planten en dieren als verbindingzones. Aanleg van de zone uit het streekplan betekent de nekslag voor een aantal bedrijven, terwijl in andere beleidsplannen juist wordt gepleit voor behoud van agrarische bedrijven vanwege behoud van het open landschap. Het is de vraag of het ministerie van LNV subsidies voor ecologische zones verbindt aan nieuw aan te leggen zones of genoeg neemt met bestaand ecologisch functioneren als dat de betreffende natuurdoeltypen faciliteert. Ook de ontwikkeling van sierteelt op het voormalige veilingterrein spoort niet met het plan van de kerngroep, dat weliswaar nog niet is opgenomen in beleidsplannen maar waarover wel al brede consensus bestaat. De betreffende gronden zijn noodzakelijk om tot duurzame herverkaveling voor melkveehouderij te kunnen komen. Elders moeten de sierteeltbedrijven zich, naar de stellige overtuiging van de kerngroep, normaal kunnen blijven ontwikkelen. Het streekplan legt begrenzingen op die verdere ontwikkeling in het concentratiegebied schier onmogelijk maakt.
2. **Veronderstelde helderheid over natuurdoeltypen** in het licht van ecologische verbindingzones: weidevogelnatuur of moerasnatuur voor kritische of minder kritische soorten. Thans komen ringslang, waterspitsmuis (beide kritisch), krabbescheer, groene glazenmaker en zwarte stern (minder kritisch) in het gebied voor; lokaal zelfs in grote dichtheden. Als vanuit het beleid wordt ingezet op moerasnatuur, is dat ongunstig voor weidevogels. Natuurdoeltypen komen voort uit maakbaarheidsdenken en dat kan wel eens haaks staan op de spontane ontwikkeling van planten en dieren. Zo gaat het verhaal dat de ringslang voorkomt dankzij het storten van puin onder een geluidswal langs de A12. Tussen puin en maaisel zetten de slangen hun eieren af en verplaatsen zij zich.
3. **Leefbaarheid van Reeuwijk in de ogen van bewoners versus ambities van overheden voor meer kikkerbeet, krabbescheer, ringslangen en waterspitsmuizen.** Niet zelden krijgt de gemeente telefoon van paniekerige bewoners naar aanleiding van een slang op een deurmat. Voor woelmuizen en muskusratten geldt dat bewoners er vanaf willen. Binnen de provincie gaan ambtelijk enkele stemmen op om het vangen van muskusratten stop te zetten. Dit naar aanleiding van berichten van milieu-organisaties dat ook zonder het vangen een evenwicht ontstaat. Bewoners weten dat tijdens de MKZ-crisis niet kon worden gevangen, met het gevolg dat het aantal muskusratten explosief steeg. Dijken werden massaal ondergraven. Door systematisch wegvangen in 2003 en 2004 is het aantal fors gereduceerd.

Nadere informatie

Erikjan Houwing, lid projectteam
Hoogheemraadschap van Rijnland
(071 - 3063462 of
erikjan.houwing@rijnland.net)

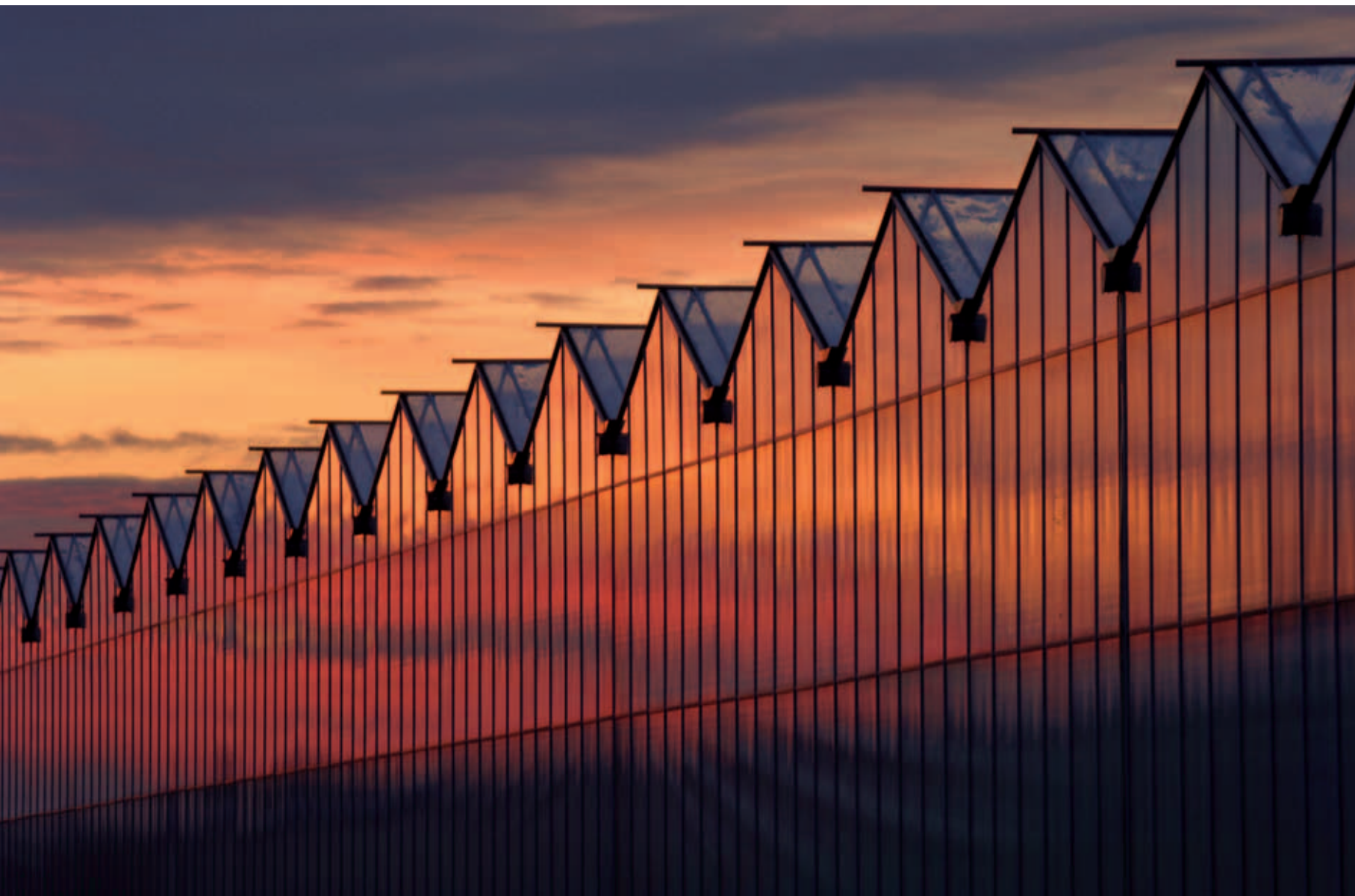
Peter van Rooy, co-regisseur Habiforum
(0182 - 540655 of vanrooy@habiforum.nl)

Cees Smit, waterdeskundige Gemeente Reeuwijk
(0182 - 390212 of c.smit@reeuwijk.nl)

Ed Weijdema, projectleider Provincie Zuid-Holland
(070 - 4416748 of weijdema@pzh.nl)

Anton de Wit, ondernemer en lid kerngroep
(0182 - 393426 of wit.acde@hetnet.nl)

10. KLAVERTJE VIER (LIMBURG)



Inzetten op een mammoettanker die niet meer is af te remmen.

Grondverwerving en het organiseren van grondposities. Dit thema is verbonden aan het project Klavertje Vier, dat zich in korte tijd ontwikkelde van een thematische zoektocht naar synergie tot een conceptgedreven gebiedsontwikkeling: Greenport Venlo. Die ontwikkeling is nog volop in gang en heeft een organisatorische pendant in de wijze waarop de provincie zich heroriënteert op haar taken. Met de overgang van thematische bundeling van vier klaverblaadjes naar gebiedsontwikkeling neemt de factor grond exponentieel toe in belang.



Grootte: 450 hectare / Hoogte: +25 NAP

Mijlpalen

2001 vaststelling provinciaal omgevingsplan Limburg
 2001 ambtelijke voorbereiding Klavertje Vier
 2002 *position paper* besproken met de regio en start ambtelijk afstemmingsoverleg
 2003 formaliseren afstemming en coördinatie door ondertekening intentieovereenkomst
 2003 selectie als agrologistiek voorbeeldproject door platform agrologistiek/LNV
 2004 zoeken naar synergie en meerwaarde tussen projecten
 2004 opleveren masterplannen voor energie, water, natuur en landschap en verkeer

Deze gebiedsontwikkeling begon met vier autonome projecten: de projectlocaties glastuinbouw Siberië (Maasbree) en Californië, (Horst aan de Maas), het bedrijventerrein Trade Port Noord (Venlo) en de uitbreiding en transformatie van de coöperatieve veiling ZON tot ZON Fresh Park. Deze vier projecten vergroten de kracht van het al aanwezige cluster rond de tuinbouw. Productie, handel, distributie en verwerking zijn allemaal op een relatief compact gebied aanwezig. In het provinciaal omgevingsplan Limburg (POL) is gezocht naar onderlinge synergie door het afstemmen van duurzaamheidsthema's tussen de projecten. De provincie had in deze fase op verzoek van de gemeenten een regisserende en coördinerende rol. In 2003 resulteerde dit in ondertekening van een intentieovereenkomst. De

2004 aanduiding als Greenport Venlo in de Nota Ruimte
 2004 bekendmaking Venlo als locatie voor Floriade 2012
 2005 opstellen gebiedsvisie Klavertje Vier Plus in kader voorbeeldproject Nota Ruimte
 2005 implementatieplan gebiedsontwikkeling Greenport Venlo
 2006 ondertekening samenwerkingsovereenkomst
 2012 Floriade

fase daarna kenmerkt zich door het sterk doorzetten van de ‘kanteling’ waarbij de nadruk niet op de projecten, maar op de sectorale duurzaamheidsthema’s ligt. De volgende impuls kwam na selectie van het gebied voor de Floriade in 2012 en na aanwijzing als Greenport in de Nota Ruimte. Na een bezoek van de adviescommissie gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker (*‘afstemmen, afstemmen, poeh, daar hebben we niets aan. Afspraken maken, er moet wat gebeuren’*) condenseert deze nieuwe impuls in een regionale gebiedsvisie en de intentie van de regionale bestuurders om de realisatie daarvan te borgen in een regionale samenwerkingsovereenkomst. Die uitwerking zal in 2006 gereed zijn en dan zal blijken waar dit ontwikkelingsproces toe leidt. De drietrapsraket (afstemming sectorale duurzaamheidsthema’s, erkenning van status gebied, gebiedsontwikkeling rond de Greenport) vormt de rode draad in deze vertelling. Omdat de hardheid van intenties, ambities en goede bedoelingen zich het beste laat aflezen door te kijken naar de verankering in de grond vormt dat het leidmotief.

Na vaststelling van het provinciale omgevingsplan Limburg (POL) vormde de opstartfase van twee van de klaverblaadjes de directe aanleiding voor de eerste conceptie van Klavertje Vier. Het POL staat voor realisatie van twee nieuwe clustergebieden voor glastuinbouw, waar nieuwe ruimte ontstaat gericht op bedrijfsverplaatsingen: Siberië en Californië. In hetzelfde gebied, ten noorden van Venlo, werd op dat moment al gewerkt aan twee andere majeu-re projecten: bedrijventerrein Trade Port Noord en het businesspark Greenport Venlo. Tegelijkertijd werd als natuurcompensatie voor deze bedrijventerreinen het Park Zaarderheiken gerealiseerd. En tot slot is de in dit gebied gelegen veiling ZON bezig met de realisatie van een nieuw concept, het ZON Fresh Park: een ‘landschap’ met een clustering van bedrijvigheid. Handelaars en werkende industrieën organiseren in dit concept een grote toegevoegde waarde op de basisproducten, bijvoorbeeld door de bekende zakjes verse gesneden groenten. Ook distributie wordt in dit concept georganiseerd.

Als je de zaken onomkeerbaar wilt maken zul je allianties moeten vormen. Met meer partijen, gemeenten, provincie, het rijk en de marktpartijen zijn de risico's beter te dragen. Het rijk kan, op basis van haar nationale investeringsstrategie, daarin een stevige impuls geven door zich bijvoorbeeld garant te stellen of door te investeren in een nieuwe verbinding tussen de A73 en de A67. Kortom: de denklijnen zijn er, nu nog het gezamenlijk commitment vastleggen en het geld regelen, dan wordt dit project een mammoettanker die niet meer is af te remmen.

Ger Driessen, gedeputeerde

Uitgangspunten voor een op meerwaarde gerichte coördinatie tussen deze vier projecten waren overtuiging van de meerwaarde bij alle betrokken partijen en toegevoegde waarde voor elk afzonderlijk project, zonder dat afstemming tot vertraging leidt. Vanuit de provincie is daarom gestart met het opstellen van een *position paper*, waarin alle projecten en

doelstellingen op een rij zijn gezet. Gekeken werd naar samenloop in fasering, beleid en inhoud. Dat dit geen abstracte exercitie was, was de betrokken partijen wel duidelijk. Restwarmte uit de glastuinbouwkassen zou bijvoorbeeld kunnen worden aangewend voor verwarming van nabij gelegen bedrijfsgebouwen en opvang van hemelwater zou in veel gevallen gemeenschappelijk kunnen geschieden, om het vervolgens weer te gebruiken voor de gietwatervoorziening in de glastuinbouw. Door alle individuele inspanningen op het gebied van duurzaamheid met elkaar te verbinden ontstond een programma dat meer was dan de som der delen. Er werden concrete ambities geformuleerd ten aanzien van ruimte,

energie, water, afval, landschap en verkeer. Een uitvoeringsorganisatie werd opgetuigd en alles werd bekrachtigd met een intentie-overeenkomst.



In het *position paper* werd al geconstateerd dat collectieve grondverwerving in het gebied cruciaal is ter voorkoming van het opdrijven van grondprijzen en voor sturing van de ontwikkeling van de projecten. In de intentieovereenkomst is dit bekrachtigd door afspraken over het afstemmen van grondverwervingen, gericht op de ontwikkeling van succesvolle verwervingsstrategieën, het tegengaan van grondprijsopdrijving en de verwerving van ruilgronden in verband met de verplaatsing van agrarische bedrijven. Bij deze afspraken bleven de vier projecten echter zelfstandig, met eigen projectorganisaties en exploitaties. Binnen een afstemmingsoverleg Klavertje Vier ont-

stond een hecht netwerk, maar ook daarin bleef de autonomie van de vier projecten gehandhaafd en ontbrak een gedeelde visie op de regio. Er werd vanuit de organisatie Klavertje Vier, getrokken door de provincie, gewerkt aan een serie thema's die de projecten met elkaar verbond. Parallel daaraan werd gewerkt aan de vier projecten door de respectievelijke gemeenten en de veiling ZON. Wat echter ontbrak was een sterke koppeling tussen deze twee dimensies: pas met een projectenboek dat in oktober 2005 is opgeleverd werd daarin voorzien.

Ondertussen troffen vele partijen in de regio elkaar ook in een ander verband. Venlo kwalificeerde zich met succes als kandidaat voor de Floriade 2012. De Nederlandse Tuin-

bouwraad ziet het als een fantastische locatie die van nature al geschikt is voor een dergelijk evenement. De synergie met lopende projecten is optimaal en de locatie is de voortuin van Europa, met een groot potentieel publiek. Het plan, ontwikkeld door Jo Coenen en Arcadis, projecteert de Floriade 2012 op het businesspark Greenport Venlo, tegen het park Zaarderheiken. Het concept is een werklandschap voor de toekomst, met een permanent karakter. De kavels voor het businesspark worden nu al uitgegeven terwijl de landschappelijke enscenering, die in 2012 de Floriade moet worden, gerealiseerd wordt als een campusachtige groene setting. De gedachte is zelfs dat de Floriade tijdelijk gebruik gaat maken van de gebouwen die nu gerealiseerd worden. In de exploitatieopzet van de Floriade wordt 10 miljoen van de aanlegkosten door medegebruik van de infrastructuur voor het Tradepark Noord als besparing opgevoerd. De gemeente stelt de grond om niet ter beschikking. Het evenement is te gast in het gebied, maar zorgt er door zijn entourage en naam voor dat het businesspark zich op unieke wijze kan profileren en kan profiteren van de sporen die de Floriade nalaat. De organisatie rekent op een winstgevende editie, wat een trendbreuk met de voorgaande Floriade's zou betekenen. In ieder geval biedt het evenement een unieke kans om het in de regio aanwezige cluster te presenteren en wordt de Floriade ook terecht gezien als de etalage voor de Greenport.



Klavertje Vier kreeg ook van het rijk steeds meer herkenning en erkenning. Als eerste kwam er vanuit het Ministerie van LNV een signaal dat het project of liever programma wellicht in aanmerking zou kunnen komen als voorbeeldproject voor de pilot Agrologistiek. De ambities van Klavertje Vier ten aanzien van bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, meervoudig ruimtegebruik, milieuvoordelen, vermindering van transportbewegingen sloten goed aan bij de ambities van LNV. Maar daar bleef het niet bij. In de Nota Ruimte is de regio Venlo aangewezen als Greenport, een concentratiegebied voor het agrologistiek complex. Vanuit EZ is er belangstelling vanwege het actieplan bedrijventerreinen, vanuit VenW inzake de hoofdinfrastructuur en de realisatie van Ruimte voor de Rivier. De grootste verandering werd echter ingezet door aanmelding als voorbeeldproject voor de Nota Ruimte. Zoals bij alle provincies lonkten ook in Limburg de nieuwe mogelijkheden en rol-

len die de provincie hiermee kreeg. Daarbij fungeerde VROM als een katalysator in de instrumentatie van de provinciale gereedschapskist op het gebied van procesarchitectuur en regionale modellen voor verevening.

Een bezoek door de adviescommissie gebiedsontwikkeling in het voorjaar van 2005 heeft bestuurders gemobiliseerd tot een verdere ambitieverhoging. Alle participanten wilden zich inzetten voor een gezamenlijke en heldere gebiedsvisie, een organisatiestructuur en een financieel kader. Enkele maanden later werd de regionale gebiedsvisie, opgesteld door



Arcadis en Heuschen Copier, gepresenteerd. De gebiedsvisie kenmerkt zich door een aantal opvallende elementen. Allereerst het ontbreken van een exacte definiëring van het aantal hectares dat besteed mag worden door verschillende sectoren. In plaats daarvan is een ruim economisch werklandschap gedefinieerd, waarbij naar economische behoefte ontwikkeling van glastuinbouw, logistieke sector of anderszins ruimte kan krijgen. Ook de exacte locaties voor ontwikkeling zijn niet vastgelegd met het oog op grondverwerving. Tot slot worden de ecologische elementen van de projecten gebundeld in één grootschalige structuur: een projectoverstijgend beekdal. Diezelfde maand besloot het bestuurlijk overleg Klavertje Vier om de toekomstige samenwerking in een samenwerkingsovereenkomst te bekrachtigen. Ook traden nieuwe partijen toe (met name Gemeente Sevenum

en Flora Holland vestiging Venlo), omdat met de ambities ook het plangebied was opgerekt.

Het bestuurlijk overleg heeft de opdracht voor de voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst op de volgende punten toegespitst: (1) het uitwerken van de regionale gebiedsvisie tot een regionaal ontwikkelingskader, (2) het uitwerken van mogelijkheden voor optimalisatie van bestaande projecten en samenwerkingsstructuur, (3) globale uitwerking van een visie op de organisatie van het toekomstige beheer en (4) globale uitwerking van een businessplan voor de oprichting van een groundbank. Hiermee maakte het project een overtuigende sprong voorwaarts richting gebiedsontwikkeling. De nu al lopende pro-

jecten hebben hier baat bij doordat er werkelijk gezamenlijk gewerkt gaat worden aan bundeling. De ecologische opgave wordt niet in een aantal postzegels opgelost, maar wordt gebundeld en krijgt zo een stevige maat. Ook voor de wateropgave worden ambities gebundeld, waardoor efficiëntievoordelen bij infiltratie en retentie worden behaald. Doordat het bereik waarin de projecten zijn geplaatst is verbreed, kunnen ook suboptimale keuzes die uit het oorspronkelijk afwegingskader voortkwamen worden gecompenseerd. Schuiven of wisselen is mogelijk, wat de problematiek van ruilgronden en resthoeken verder kan oplossen binnen het brede nieuwe kader. Al met al neemt zo het aandeel uitgeefbare grond binnen de bestaande projecten toe.

Om haar meer op grond sturende taak waar te kunnen maken, voert Provincie Limburg inmiddels een actiever grondbeleid. Zo is er al voor 4,5 miljoen euro uit het grondverwervingsfonds aan gronden aangekocht in het gebied van de projectvestiging glastuinbouw Californië. Met DLG is een overeenkomst gesloten dat zij hetzelfde zal doen voor het project. Hiermee wordt al vooruitgelopen op het businessplan van de grondbank voor dit gebied. De grondbank is gedacht als een aparte juridische entiteit die gronden aankoopt en uitgeeft. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen laagdynamische gronden (ecologie, waterretentie) en hoogdynamische gronden (glas, bedrijfsterreinen, businesspark). Door de aankoop van laagdynamische gronden kan de grondbank dergelijke functies waarborgen en beschermen. Dit gegeven, samen met de gekozen mate van onbepaaldheid in de gebiedsvisie, legt de bijzondere aard van deze grondbank bloot. Er is een kleine zekerheid dat alle aangekochte gronden uiteindelijk ook uitgegeven zullen worden en een gedeelte van de grond zal in de grondbank kunnen blijven voor mogelijk tientallen jaren. Bij dit laatste valt te denken aan gronden waarvan de ontwikkelpotentie en verdien capaciteit laag zijn, terwijl wel gerekend moet worden met een constant rendement. De aard van het plan is dusdanig dat van te voren niet is aan te geven waar deze gronden zich bevinden. Zo wordt prijsopdrijving voor gronden met hoge potenties tegengegaan, maar tegelijkertijd fungeert de grondbank als een slechtzienende oom met veel geld. Zo zijn in het nieuwe plan enkele sporadische rode vlekjes te ontwaren, waarmee de typologie van de nieuwe landgoederen geïntroduceerd wordt als mogelijkheid om met rood voor groen en blauw te verdienen. Maar de exacte locatie waar deze landgoederen ook werkelijk gerealiseerd zullen worden zal pas gedurende de realisatiefase inzichtelijk worden.

De overheid als risicodragende partij. Enkele jaren geleden zou dat ondenkbaar zijn geweest. De omslag in het denken is opzienbarend. Maar het kan in mijn ogen niet anders. Het is iedereen nu duidelijk dat de overheid in dit soort projecten als smeerolie moet fungeren.

Peter van Melik, projectleider Californië, Gemeente Horst aan de Maas



Kritische succesfactoren

Gemotiveerde samenwerking door keer op keer te benoemen wat de aanleiding was (sense of urgency) en wat ieders voordelen zijn (what's in it for me). Door de benadering vanuit thema's zijn de afwegingen transparant gemaakt.

Gedeeld concept waardoor pas echt beweging kwam in integratie van belangen. Eerder bleef de samenwerking hangen in sectorale haalbaarheidsafwegingen op de verschillende duurzaamheidsthema's. Een helder concept is ook essentieel voor acceptatie door bewoners en ondernemers. Zij willen weten wat het project daadwerkelijk toevoegt.

Snel schakelen blijkt mogelijk als personen zich inzetten voor realisatie van een helder concept: betrokken bestuurders (onder meer Ger Driessen), inspirerende aanjagers (onder meer Riek Bakker) en ondernemende burgers in de regio (trekkers Floriade).



Spanningspunten

1. Businesscase geeft inzicht in de overlevingskans van het project. Er moet een helder verhaal komen dat inzichtelijk maakt wat de meerwaarde is voor de projecten en voor mogelijke partijen waar een offer van wordt verlangd. Wat zijn ieders **kosten en risico's** en wat zijn de programmatische en kwalitatieve consequenties? Dat wordt de lakmoesproef voor dit project. De provincie zal dit verhaal tijdig en overtuigend op tafel moeten leggen.
2. Alleen een reële boodschap kan de basis vormen voor een krachtige en overtuigende communicatie met het oog op acceptatie in de streek. Een terugvaloptie is voor de ene partij acceptabeler dan voor de andere partij, afhankelijk van gedane investeringen in tijd en geld. Alle partijen leunen op de kracht van **het gedeelde verhaal dat dus overeind moet blijven**.



3. In het huidige proces naar uitvoering van regionale projecten op grond van een regionale samenwerkingsovereenkomst, zetten **nog onbeantwoorde vragen** de toon. Hoe kan een gebiedsvisie worden omgewerkt tot en dienen als regionaal ontwikkelingskader? Hoe kunnen reeds bestaande projecten zo goed mogelijk worden ingepast in de nieuwe gebiedsvisie en in bestaande projecten? Hoe ziet een globaal businessplan er uit voor de oprichting van een grondbank? Hoe kan de bestaande samenwerkingsstructuur worden omgevormd tot een nieuwe regionale uitvoeringsstructuur? Hoe wordt het toekomstige beheer georganiseerd?

Nadere informatie

Tom Mineur, projectleider Provincie Limburg
(043 - 3897019 of tam.mineur@prvlimburg.nl)

Marco Siecker, projectleider Klavertje Vier
Provincie Limburg
(043 - 3897191 of mc.siecker@prvlimburg.nl)

11. MEERSTAD (GRONINGEN)



Gebiedsontwikkeling is niet voor bange mensen.

Financiering uitwerken in arrangementen, engineering en management. Dit thema komt terug in elke gebiedsontwikkeling maar is in het bijzonder verbonden aan Meerstad. Hier nemen publieke en private partijen financiële risico's, die acceptabel zijn vanwege onderling vertrouwen en de overtuiging dat Meerstad over klassieke barrières heenstapt en een gezamenlijk succes wordt.



Grootte: 2.100 hectare / Hoogte: -3 tot -1 NAP

Mijlpalen

1994 streekplan Groningen (Groningen-Oost als uitwerkingsgebied)
 1996 structuurplan 'Stad van Straks'
 1996 regiovisie Assen-Groningen 2030
 1998 voorbeeldproject 'Maximum laadvermogen'
 2000 eerste vergadering stuurgroep Groningen-Oost
 2001 ondertekening (publieke) intentieovereenkomst
 2002 publicatie startnotitie m.e.r.
 2002 ondertekening (publiek-privaat) samenwerkingingsprotocol

2002 presentatie discussiemodel Meerstad
 2003 vaststelling concept masterplan en m.e.r. door beleidsoverleg
 2003 start inspraak masterplan, m.e.r. en ontwerp streekplanuitwerking
 2003 presentatie inspraakrapport
 2004 presentatie éénpansgerecht: masterplan, grondexploitatie en hoofdlijnen samenwerkingsovereenkomst
 2005 vaststelling éénpansgerecht door raden, staten en raden van bestuur
 2005 ondertekening samenwerkingsovereenkomst en oprichting GEM Meerstad

In 2000 vond de eerste vergadering plaats van de stuurgroep Groningen-Oost, een bestuurlijk platform van samenwerkende overheden: Provincie Groningen, Gemeente Groningen, Gemeente Slochteren, Waterschap Hunze en Aa's, Ministerie van LNV en DLG. Gedeputeerde Marc Calon kreeg de voorzittershamer in handen. Burgemeester van Slochteren Cees Verstegen en wethouder van Groningen Willem Smink waren zijn rechterhanden. In het eerste jaar is getracht het gemeenschappelijke van eerste ideeën voor Meerstad te verwoorden. Daarvoor zijn twee modellen uitgewerkt. Het volledig vrije marktdenken werd verwoord in het Miami-model (veel oeverlengte door vaarten en schiereilanden) en het sterke overheidsdenken in het Moskou-model (één groot meer). De overtuiging ontstond dat de geformuleerde gemeenschappelijke opgave haalbaar was. Het onderwaterlopen van het Groninger museum in 1998 had ook de urgentie van waterberging aangetoond. Gezamenlijk zijn vijf doelen centraal gesteld: (1) creatie van een nieuw kwalitatief hoogwaardig landschap, (2) een groot meer voor berging en buffering van water, (3) het meer en het landschap als recreatieve trekker, (4) versterking van de ecologische hoofdstructuur en (5) 8.000 woningen voor het midden en hogere segment.

In maart 2001 kon de publieke intentieovereenkomst worden ondertekend. In de overeenkomst stond verwoord dat partijen gezamenlijk een plan zouden maken. Maar niet alleen met elkaar. Vanuit de overtuiging dat het de kwaliteit van het plan ten goede zou komen, is het plan samen met 'boeren, burgers en buitenlui' ontwikkeld. Na het (verloren) referendum rond de Grote Markt hoefde niemand meer te worden overtuigd

van het belang van een open en transparant proces. Naast de bevolking was er vanaf dag één ook oog voor nog een belangrijke groep: de marktpartijen. Vanaf de start is gedacht over hoe het plan te zijner tijd te realiseren, waarbij een gemeenschappelijke grondexploitatie voor ogen stond.

In dezelfde maand als de publiek-publieke ondertekening is het consortium met de ambities het veld in getrokken, te beginnen met een avond voor de landbouwers. Het bijzondere karakter van het project bleek al op de eerste avond: vanwege de MKZ-crisis kon de presentatie op 31 maart 2001 niet doorgaan. Enige tijd later werd de publieke start wel gemaakt in het Grunopark. Alle betrokken bestuurders waren aanwezig en gingen letterlijk aan tafel met de bewoners en ondernemers. Alleen al op die ene bijeenkomst kwamen talloze reacties en ideeën naar voren. Naast deze grote publieksavonden vonden ook de eerste gesprekken plaats met de diverse klankbordgroepen. Met de Meerdorpen voor de Groningse bewoners en met Harkstede voor het Slochterens grondgebied. Want gezamenlijk in één groep, dat was toen nog een stap te ver.

In de gemeenschappelijke exploitatie maatschappij Meerstad moeten we de krachten van beide PPS-partners maximaliseren, bedrijfsmatig werken en alle relaties goed houden. Dat is geen vanzelfsprekendheid, maar keihard werken.

Ton Heddema, directeur Bureau Meerstad Groningen

Meerstad is grenzeloos. Je hebt mensen nodig, die het leuk vinden om over grenzen heen te werken: smokkelaars, geen douaniers. Niet alleen het belang voor jezelf, maar juist de kracht van de ander ontdekken, dat maakt het spannend.

Wilko Huyink, projectmanager

Al doende is de LSD-fase ingezet: Luisteren, Samenvatten en Doorvragen. Tot in details werden analyses op analyses gestapeld. Of zoals iemand het zei: *‘het maken van een plan bestaat voor 85% uit de analyse van wat er aan de hand is, 10% uit het maken van het plan en als dat goed is gebeurd is de realisatie in 5% van de tijd gepiept.’* Zelfs toen de ontwerpers vonden dat het proces wel toe was aan tekenen, het maken van het ontwerp, werd nog geen groen licht gegeven. Heel bewust is de keuze gemaakt om pas te gaan tekenen als ook projectontwikkelaars aan tafel zouden zitten. Alleen dan kon, onafhankelijk van grondposities, gewerkt worden aan het maken van het beste plan van iedereen. Omdat er al vanaf begin jaren negentig over de toekomst van het gebied werd nagedacht, wekte het geen verbazing dat veel grondposities waren ingenomen door diverse ontwikkelaars en bouwbedrijven. Dat was in ieder geval een reden om de dialoog met de markt te zoeken, maar zeker niet de enige. De omvang van het plan in relatie met de hoge ambities maakte het tot een grensverleggend project met bijbehorende risico's. Zonder private partijen is zo'n avon-

tuur onmogelijk. Ook met de ontwikkelaars zijn kennismakingssessies georganiseerd, waarbij de vijf doelen zijn toegelicht. Deze sessies leidden vlak voor de zomer van 2001 tot een informele bijeenkomst met de bestuurders, waarin uiteindelijk de woorden ‘projectontwikkelaars aller weilanden: verenigt u’ zijn gesproken, als een oproep om gezamenlijk Meerstad te gaan realiseren.



Vrij snel hadden de projectontwikkelaars het antwoord gereed: we doen mee! Er bleken inmiddels twee groepen te zijn gevormd. De Grondbank Meerstad BV, die vooral op Slochterens grondgebied haar positie had ingenomen en de Twentse Combinatie, een aantal vooral Twentse bouwbedrijven die vanaf halverwege jaren negentig actief zijn op Gronings grondgebied. In januari 2002 vond met beide partijen een aftrapsessie plaats, waarbij via een heterogene tafelschikking een maaltijd is genuttigd. In feite was dit de eerste ‘whisky en sigaarsessie’. Er zouden er nog vele volgen. In maart 2002 kon het publiek-private samenwerkingsprotocol worden ondertekend. Mensen vanuit de marktpartijen schoven aan bij alle tot dan toe publieke tafels in de projectorganisatie. Hoogste besluitvormingsorgaan werd het publiek-

private beleidsoverleg, wederom onder voorzitterschap van gedeputeerde Marc Calon (‘gebiedsontwikkeling is niet voor bange mensen’). En dat was in het begin wel even wennen, want van vooroordelen bleek iedereen wel eens last te hebben. In de praktijk bleek het tijd te kosten om het publieke gedachtegoed van anderhalf jaar studie publiek-privaat te maken. Betrokkenen van de publieke partijen wilden nu eindelijk wel eens aan het tekenen, zeker nu privaat toch ‘alles had onderschreven’. Betrokkenen van de private partijen moesten echter alle zeilen bij zetten om echt langszij te komen. De cultuurverschillen moesten worden overbrugd. Bijzonder was bijvoorbeeld de voorbereiding van een workshop over duurzaamheid. Ongeveer 35 personen hadden zich aangemeld: dertig vanuit de overheid, drie vanuit de markt en twee van het projectbureau. Een week tevoren werd het projectbureau gebeld. Eerst door iemand van de publieke zijde met de vraag wat de projectleider vond van het feit dat er maar drie personen vanuit de marktpartijen aanwezig zouden zijn. ‘Vinden ze het wel belangrijk?’ Een half uur later werd er door iemand van de markt gebeld met de

vraag wat het projectbureau vond van het feit dat er maar liefst dertig mensen van de overheidspartijen aanwezig waren. ‘Weten jullie wel wat dat allemaal kost?’ Vooroordelen zijn makkelijker bevestigd dan geslecht, bleek telkens weer.

Het in elkaar vlechten van de publieke en private partijen vergt tijd. Maar er stond wel een afspraak met de bevolking om eind 2002 een plan op te leveren. Het publiek-private gezelschap was er echter nog niet helemaal uit. Zowel inhoudelijk als financieel waren er nog wat noten te kraken. Aldus ontstond het idee om een discussiemodel aan de buitenwereld te presenteren. De onderlinge discussies werden dus publiek gemaakt. Alle reacties op het discussiemodel werden opgetekend. Een voor een deel toevallige, maar succesvolle greep. ‘Uw droom is mijn nachtmerrie’ was een reactie, maar het merendeel dacht constructief mee. Het discussiemodel vertoonde veel overeenkomsten met een tekening die de bewoners van de Meerdorpen zelf hadden gemaakt. Vervolgens ging de publiek-private taskforce aan het werk met als doel binnen enkele maanden de inhoudelijke en financiële verschilpunten te slechten en de uit het veld verkregen opmerkingen te verwerken. Opvallend was dat de kloof tussen financiële kennis enerzijds en inhoudelijke kennis anderzijds veel groter bleek dan verschillen in denken tussen publieke en private partijen. Financiële deskundigheid vormde een aparte wereld, terwijl overheden en marktpartijen elkaar begonnen te vinden. Zij richtten zich op het evenwicht tussen kwaliteitsborging en flexibiliteit. Vlak voor de zomer 2003 werd het concept masterplan met bijbehorende grondexploitatie geboren. Actuele marktonderzoeken wezen op een behoefte van 10.000 te bouwen woningen, iets dat hielp bij het vinden van oplossingen.

Tussentijds is op alle niveaus veel tijd gestoken in het opbouwen van goede relaties en vertrouwen: met ontwikkelaars, met bewoners, met raadsleden, met individuen. Zo zaten gedeputeerde Calon, burgemeester Verstegen en wethouder Sminck aan het ontbijt bij een boer in het gebied die, drie jaar nadat hij was verplaatst vanwege natuurontwikkeling in het aangrenzende Midden-Groningen, weer zou moeten verkassen. Ook de ‘goeroesessie’ was



memorabel. Ondanks bezwaren vooraf van een aantal partijen, werd besloten een aantal kopstukken te vragen een reactie te geven op het gedachtegoed van dat moment. De kritiek was niet mals doch zeer theoretisch en daardoor amper bruikbaar. Gevolg was een toename van het wij-gevoel en voor partijen de overtuiging dat zij op de goede weg zaten. Tijdens het proces is uitdrukkelijk ook aandacht besteed aan de volksvertegenwoordigers binnen provincie, gemeenten en waterschap. Het projectteam is continu alert geweest op mogelijke spanning tussen het open planproces en het dualisme in de politiek. Waar het projectteam binnen vooraf bepaalde kaders afspraken had gemaakt met bewoners, gingen politici later met elkaar in debat om daarover politiek te onderhandelen.

In de maanden september en oktober 2003 zijn tijdens grote manifestaties de m.e.r., het concept streekplan en het concept masterplan als éénpansgerecht gepresenteerd. Alle drie de producten zijn formeel aan elkaar gekoppeld, zonder dat het tot verwarring zou leiden bij de bevolking. Op deze wijze is de formele inspraak gestart. Het verdwijnen van het fietspad (vanuit Slochteren naar de stad) in het grote meer bleef een heet hangijzer, evenals de bebouwing aan de oostzijde van het meer. Dit laatste was in absolute zin bescheiden qua omvang, maar voor het zeer landelijke Lageland nog altijd heel fors. Ook de relatie tussen de landbouw en de eventuele verbreding van het natuurgebied Midden-Groningen bleef tot op het laatste moment de gemoederen bezig houden. Want wat zijn de gevolgen van het grote meer? Wat dat laatste betreft is dankbaar gebruik gemaakt van ervaringen met het project Blauwe Stad. Vanzelfsprekend is ook verkeer een onderwerp dat bewoners bezig houdt. Maar de meeste vragen waren toch vooral gericht op hoe het nu verder zou gaan. Opvallend was de diversiteit aan opmerkingen en de vele verschillende brillen waarmee naar de plannen werd gekeken. Wat voor iemand uit Slochteren een hoofdzaak was, kon een detail zijn voor iemand uit Groningen. Wat cruciaal was voor een marktpartij werd niet begrepen door bewoners. Et cetera. Het op een hobbelpad in de kruiwagen houden van al deze kikkers, bleek een dagtaak. In december 2003 was het masterplan, met bijbehorende grondexploitatie gereed.

Vanaf dat moment is extern veel minder frequent gecommuniceerd. Partijen waren vooral druk met het laatste onderdeel van het éénpansgerecht: de samenwerkingsovereenkomst. Bijzonder extern moment was de bijeenkomst met de bewoners van de Meerdorpen. Op een avond waarin met name de verkeersaspecten onderwerp van gesprek waren, voelde het bestuur van de Meerdorpen zich niet meer gesteund door de achterban en trad af. Met het nieuwe bestuur werd de zaak weer opgepakt en het laatste hangpunt van een oplossing voorzien.

Ook saillant was een bericht dat het projectteam in september 2003 van de samenwerkende Twentse bouwbedrijven kreeg. Gelet op de risico's, in relatie tot de omvang van de

bedrijven, wilde deze combinatie niet risicodragend participeren tijdens het vervolg. Wel wilde de combinatie graag betrokken blijven bij Meerstad. In eerste instantie liep deze betrokkenheid via de Grondbank Meerstad. Toen de contouren van de GEM Meerstad zich aftekenden, liepen de contacten via een vertegenwoordiging van de potentiële GEM-partijen.

Was de energie de eerste twee jaar zeer actief en intensief op de buitenwereld gericht, vanaf begin 2004 startten de onderhandelingen tussen de beoogde partners van GEM-Meerstad over de (hoofd-)lijnen van de samenwerkingsovereenkomst. Het was het derde en laatste ingrediënt van het eenpansgerecht. De bestuurders, die tot dan toe op de zeepkist hadden gestaan, werden tijdelijk op wat grotere afstand gezet. Overigens een beweging die in overheidsland logischer lijkt dan in de markt, waar het onderscheid tussen bestuurders en ambtenaren niet bestaat en ook minder hoeft te worden gesondeerd bij achterbannen. De opgave was een zodanige verdeling van financiering en financiële risico's dat bij allen het gevoel ontstond van een evenwichtig verhaal. Voorwaar geen eenvoudige opgave in een project waar bij de start reeds gronden zijn ingebracht ter waarde van 200 miljoen euro, om vervolgens te starten met investeringen in groene, blauwe en grijze voorzieningen voor 150 miljoen euro. Dit in de verwachting dat het geld wordt terugverdiend door de verkoop van 10.000 woningen in 20 jaar.



Voor de buitenwacht leek het rustig, intern was het tegendeel het geval. Onderhandelen met (uiteindelijk) acht partijen is lastig. Het feit dat elke partij brede achterbannen kent, maakt het tot een welhaast onmogelijke opgave. Wat voor de een hoofdzaak was, werd door een ander afgedaan als detail en niet relevant. De verzuchting dat een slechte timmerman aan tien spijkers nog niet voldoende heeft om twee planken aan elkaar te slaan, werd gepareerd met de opmerking dat een ketting nu eenmaal zo sterk is als de zwakste schakel. Verschillende malen leek de zwakste schakel te breken. Soms feitelijk, maar veel vaker als een dreigement, dat onderhandelaars eigen is. De basis van samenwerken is vertrouwen, uitgangspunt bij onderhandelen is kennelijk wantrouwen. Waar het echt spannend dreigde

te worden stapten de bestuurders even naar voren om nieuwe impulsen te geven.

Omdat er weinig extern kon worden gecommuniceerd over de onderhandelingen, sprongen anderen in de gaten die er noodgedwongen in de externe communicatie vielen. De invloed van de media op het proces was en is groot. Het gaat er niet alleen om hoe de wer-

kelijkheid in elkaar steekt, maar zeer zeker ook hoe het beeld is van de realiteit. De rol van de media is daarin vaak belangrijk en was beslist niet altijd positief. De werkelijkheid als zodanig was klaarblijkelijk onvoldoende spannend, waardoor feiten werden gelardeerd met gecreëerde roddel en rumoer.



In maart 2005, precies vier jaar na het ondertekenen van de intentieovereenkomst, nam eerst de gemeenteraad van Slochteren het masterplan aan (14 voor, 1 tegen), vervolgens Provinciale Staten van Groningen (52 voor, 3 tegen) en tot slot de gemeenteraad van Groningen (39 voor, 0 tegen). Ook de grondexploitatie en de hoofdlijnen van de samenwerkingsovereenkomst behoorden tot het pakket. Na instemming met deze hoofdlijnen kon verder worden gewerkt en vooral onderhandeld over de verdere verfijning. Tot op de avond van ondertekening

ging dit door. Kennelijk wilden alle partijen het gevoel hebben tot het gaatje te zijn gegaan.

Op 22 april 2005 heeft het kabinet ingestemd met een risicodragende participatie van 18 miljoen euro in de vorm van inbreng van grond in de GEM. De provincie participeert risicodragend met enkele miljoenen. Op woensdag 28 september 2005 is de samenwerkingsovereenkomst in het bijzijn van Sybilla Dekker en Cees Veerman (minister van VROM respectievelijk LNV) ondertekend. Dit gebeurde in de kijktuin 'De drie wilgen', een plek met symboliek. In 2001 bezochten Marc Calon en Wilko Huyink voor het eerst de kijktuin. Toen aan de keukentafel, met de boodschap dat de kijktuin in het meer zou moeten opgaan. Voor een aantal mensen markeert dit bezoek het begin van een onzekere en verdrietige periode. Vooral door inbreng van de bewoners zal de kijktuin ook in het toekomstige Meerstad haar plek behouden.

Kritische succesfactoren

Breed gevoelde urgentie van gebiedsontwikkeling die er toe doet. Dit vanwege ernstige wateroverlast in het Groninger Museum, ontwikkelingen op de woningmarkt, negatieve uitslag referendum Grote Markt en onzekerheid voor de landbouw.

Geloof in een gezamenlijke ambitie ten aanzien van proces en inhoud en dat keer op keer op uiteenlopende manieren willen uitleggen, zonodig op zeepkisten.

Parallele sporen gericht op rekenen (financiering), tekenen (masterplan) en partners (uitvoeringsorganisatie). Deze sporen zijn als éénpansgerecht voorbereid en ter besluitvorming voorgelegd aan volksvertegenwoordigers.

Kennis van financiële engineering die bij alle partijen in meer of mindere mate aanwezig was of is georganiseerd.

Omggaan met financiële risico's door de risico's op een zodanige wijze te verdelen dat bij alle partijen een gevoel van redelijkheid en evenwichtigheid bestaat. Alle partijen lopen risico's die in verhouding staan tot hun belangen en zij zullen gezamenlijk scherp blijven op het totaal van risico's.

Oprichting van een GEM met een aandelenverhouding van 50% publiek en 50% privaat.

Separaat projectbureau dat binnen heldere kaders en met gevoel voor ambtelijke manoeuvreerruimte adequaat heeft gefunctioneerd.



Spanningspunten

1. Het rijk participeert risicodragend met 18 miljoen euro in een publiek-private constructie. Private partijen investeren risicodragend een veelvoud van dit bedrag. Zij zijn uit welbegrepen eigenbelang **niet bereid tot een transparantie** die net zo ver gaat als een trans



die hoort bij de publieke verantwoordingsplicht. De transparantie van de gezamenlijke financiële constructie kan op gespannen voet staan met de noodzaak van informatie voor het functioneren van het parlement als controlerende macht.

2. De positie van de Twentse Combinatie (zogeheten free-riders) kan de financiële en ruimtelijke balans binnen het masterplan ondergraven. In reactie hierop is gekozen voor een **aangepaste fasering** in de realisatie, opdat de gronden van deze combinatie pas laat aan snee komen. De toekomst zal leren of deze aanpassing werkbaar en/of toereikend is.
3. De vrijwillige m.e.r. die in 2002-2003 is uitgevoerd en waardering kreeg van de Commissie voor de m.e.r. moet over als gevolg van formele uitspraken (Zuid-landen). Het nieuwe m.e.r.-traject zal parallel worden uitgevoerd en **kan herhaling van eerder gevoerde discussies uitlokken**.

Nadere informatie

Ton Heddema, directeur Bureau Meerstad
(050 - 5995710 of
heddema@bureaumeerstad.com)

Wilko Huyink, projectmanager Meerstad
(050 - 3695452 of wilko.huyink@dhv.nl)

12. GROOT MIJDRECHT NOORD (UTRECHT)



Wie betaalt de schade? Vanaf vanavond zijn onze woningen onverkoopbaar!



Grootte: 1.000 hectare / Hoogte: -6 NAP

1989 Tweede Kamer stelt Natuurbeleidsplan vast

1993 project natuurontwikkeling Vinkeveen-Nieuwkoop in Structuurschema Groene Ruimte

1998 ondertekening convenant De Venen door 27 partijen

2000 afspraken over verhouding tussen natuur en landbouw Groot Mijdrecht Noord

2002 ondertekening nationaal bestuursakkoord water door vier overheden

2003 stroomgebiedsvisie Amstelland wijst op noodzaak aanpak waterproblematiek

2003 aankondiging onderzoek waterberging in streekplan Utrecht

Leertraject parallel organiseren binnen participerende organisaties. Dit thema lijkt het minst eenvoudig van alle thema's. Waar vrijblijvend evalueren na afloop van een project wel gewoon is, wordt leren nog vooral in verband gebracht met junior-medewerkers. Parallel aan het project Groot Mijdrecht Noord is binnen Provincie Utrecht een reflectietraject opgezet. Leden van het projectteam, leden van PS, het voltallige college van GS en de directieraad hebben hun organisatie voor de spiegel gezet, om zo te leren voor nieuwe projecten.

In het Natuurbeleidsplan uit 1989 bepaalde het rijk dat provincies grootschalige natuurgebieden zouden realiseren. In overleg met Provincie Utrecht is het strategisch groenproject natuurontwikkeling Vinkeveen-Nieuwkoop als planologische kernbeslissing in 1993 vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte. Vervolgens is een plan van aanpak voor De Venen opgesteld door overheden en maatschappelijke organisaties. Problemen met water op lange termijn zijn hierin buiten beschouwing gelaten. Na commotie in de streek is moeizaam een compromis bereikt. Het oostelijk deel van Groot Mijdrecht Noord kreeg een natuurbestemming en het westelijk deel zou minimaal tot 2012 met rust worden gelaten. In 1999 hebben liefst 27 partijen een convenant ondertekend. Bewoners en agrariërs waren, bijvoorbeeld in de vorm van een bewonersvereniging, geen convenantpartner. Na onderte-

kening van het convenant zijn door DLG gronden aangekocht in het oostelijk deel. Opstallen zijn niet verworven, zo bleek in 2005, omdat daarvoor de opdracht (aankopen tegen agrarische waarde) ontoereikend is. In het veld is her en der een lappendeken van verruigde weilanden en koninkrijkjes van voormalige stedelingen aan het ontstaan.

Parallel aan dit traject is door provincie en waterschappen gewerkt aan de stroomgebiedsvisie Amstelland, als verplichting in het kader van het nationaal bestuursakkoord water. Hydrologisch onderzoek wees uit dat in het gebied meer ruimte voor water nodig is uit oogpunt van droge voeten

2003 start van project water en ruimte Ronde Venen naast plan van aanpak De Venen

2004 start voorverkenning Groot Mijdrecht Noord door provincie, waterschap, gemeente

2004 aanwijzing Groot Mijdrecht Noord in streekplan voor nadere uitwerking wateropgave

2005 start verkenning met kerngroep van direct betrokkenen

2007 start planstudie indien positief resultaat verkenning

2012 start realisatie plan indien positief resultaat planstudie

en waterkwaliteit. Binnen Provincie Utrecht is ambtelijk veel weerstand ondervonden voor iets dat tot een waterproject zou kunnen leiden gericht op het plangebied van het plan van aanpak De Venen. Motieven voor weerstand waren de vrees voor verstoring van het moeizaam tot stand gekomen proces van aankopen voor natuur en voor het gedeeltelijk los moeten laten van eerder bepaalde natuurdoeltypen voor de aan te kopen gronden. Korte tijd leek het op een strijd tussen aanhangers van het plan van aanpak De Venen en aanhangers van blauwe gebiedsontwikkeling. Pas toen bij natuurdeskundigen het vertrouwen ontstond dat vanuit het waterproject natuurinclusief werd gedacht, is een constructieve dialoog ontstaan. Leerpunt is het van meet af open communiceren van belangen -ook al zijn ambtenaren in feite geen belangenbehartigers- en het bestuurlijk glashelder communiceren van de voorgestane koers.

Geleidelijk kreeg het waterproject een eigenstandige positie binnen de provincie, niet in de laatste plaats door steun van buitenaf. Provincie, waterschap en gemeente zijn met steun van Habiforum geleidelijk gestart met een interne voorverkenning. In hydrologisch opzicht bleek Groot Mijdrecht Noord het putje binnen De Venen, waar bodemdaling in combinatie met bestaande drooglegging op een termijn van enkele decennia leidt tot ernstige problemen met wateroverschotten en waterkwaliteit in de omgeving. Theoretisch zijn uiteenlopende oplossingen mogelijk, waarmee niet alleen de waterproblemen worden aangepakt maar ook de ruimtelijke kwaliteit en de economische structuur een impuls kunnen krijgen. Te denken valt aan functieverandering in de richting van een nieuwe plas, met daaraan en erop woningen en recreatie. Het gebied ligt hiervoor gunstig: tussen Amsterdam en Utrecht onder de rook van Schiphol.

Samen met architectenbureau La4sale heeft het projectteam indicatieve toekomstbeelden ontwikkeld. Op grond hiervan is met een aantal adviseurs bestudeerd of dergelijke beelden te financieren zijn. De financieel deskundigen bleken ieder een eigen taal te spreken, wat de communicatie onderling en met het projectbureau niet eenvoudig maakte. Na het anonimiseren van het project ('putje polder') is de vraag over financiering in het kader van een onderzoekstraject voorgelegd aan medewerkers van een projectontwikkelaar en een bank. Binnen een uur legden zij de vinger op de zere plek: geen financiering van ingrijpende veranderingen zonder oprekking van het gebied en fasering in de realisatie. Dit met het oog op

In ons gebied wordt door verschillende overheden jarenlang anti-agrarisch bestemd en dat zorgt continu voor onrust. Elke bemoeienis van een overheid in het gebied werkt versturend op het marktmechanisme en is meestal oneerlijk concurrerend. Ik ben niet overtuigd van problemen met water in Groot-Mijdrecht, maar mocht het zo zijn, dan zijn die problemen naar mijn mening technisch oplosbaar en kan het huidige landschap worden behouden.

Nico de Dood, bewoner en ondernemer Groot Mijdrecht

perspectieven voor betrokkenen en het generen van cash flow. Leerpunt is het organiseren van praktijkkennis van marktpartijen, zonder hen later in problemen te brengen vanwege EU-aanbestedingsregels.

De indicatieve toekomstbeelden zijn eveneens indicatief beoordeeld op haalbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Op grond hiervan hebben bestuurders de wens uitgesproken van een externe verkenning als vervolg op de interne voorverkenning. Deze wens is gemotiveerd en toegelicht aan de volksvertegenwoordigers van de drie betrokken overheden tijdens een gezamenlijke besloten en informele vergadering. Kort daarop hebben leden van Provinciale Staten, het bestuur van het hoogheemraadschap en de gemeenteraad in ruime meerderheid ingestemd met de start van een open verkenning naar oplossingen voor de gedeelde problematiek. Hiermee kwam de weg vrij voor interactie met direct betrokkenen in het gebied.

Op 31 mei 2005 is een publieksavond gehouden, waar de problematiek alsook het open proces zijn besproken. Op de druk bezochte avond (circa 300 personen, terwijl in het plangebied 389 personen wonen) is door het hoogheemraadschap het resultaat van stevig onderzoek naar noodzaak en nut op begrijpelijke wijze gepresenteerd. Naar aanleiding hiervan is constructief meegedacht en zijn tal van vragen gesteld. Veel vragen verwezen naar negatieve ervaringen met overheden in het verleden. *‘Staat al niet lang vast wat er gaat gebeuren?’ ‘Wie betaalt de schade, want vanaf vanavond zijn onze woningen onverkoopbaar?’ ‘Hoe verhoudt zich dit initiatief tot eerdere afspraken dat tot 2012 geen nieuwe plannen over het gebied zouden worden uitgestort?’* Op de avond is door het projectteam een oproep gedaan voor bemensing van een kerngroep van direct betrokkenen, die als co-producent en mede-hoofdrolspeeler in het proces staat. Aanvankelijk is terughoudend gereageerd. Tegen het licht van gering vertrouwen in overheden, voelden mensen weinig voor het delen van verantwoordelijkheid. Uiteindelijk hebben zich twintig personen met zeer verschillende achtergronden bereid verklaard. Tijdens een eerste overleg (juni 2005) haalde leden van de kerngroep uit naar de overheden en heeft het proces nipt het voordeel van de twijfel



gekregen. Het tweede en derde overleg (augustus en september 2005) is besteed aan het delen van de urgentie en het behandelen van een procesontwerp. Het delen van de urgentie bleek duidelijk meer tijd nodig te hebben dan aanvankelijk gedacht. Leerpunt uit dit project en eerdere projecten (onder meer Horstermeerpolder) is het grote belang van grondig onderzoek naar noodzaak en nut van eventuele ingrepen en het kunnen communiceren van de resultaten ervan.

Tijdens het vierde overleg (oktober 2005) maakte de kerngroep duidelijk zich in een fuik te voelen. Meedoen impliceert immers ook erkenning van het probleem. Ondanks dit breed gedeelde gevoel zijn waardevolle ideeën aangereikt. Kort na het vierde overleg is het projectteam per brief op de hoogte gesteld van wensen van de kerngroep: direct overleg met alle betrokken bestuurders, de dreiging van een nieuwe plas van tafel en tot die tijd opschorting van de participatie. Vervolgens zijn door leden van het projectteam gesprekken gevoerd, is door bewoners ingesproken tijdens raadsvergaderingen en is de burgemeester in dialoog gegaan met een van de leden van de kerngroep. Het projectteam heeft te kennen gegeven open te blijven staan voor participatie door de kerngroep. Alle betrokken bestuurders staan eensluidend en onverminderd achter de verkenning en nemen hiermee hun democratisch gelegitimeerde verantwoordelijkheid.

Ideeën van leden van de kerngroep zijn verrijkt met ideeën van deskundigen. Adviesbureau Grontmij heeft de ideeën uitgewerkt tot bouwstenen. De bouwstenen zijn vervat binnen drie nieuwe strategieën, naast plan van aanpak De Venen en de Plas. Het gaat om Technieken, Meegroeien en Ophogen. De vijf strategieën worden op gelijkwaardige, transparante en onafhankelijke wijze beoordeeld op haalbaarheid (beleid, effecten, acceptatie), betaalbaarheid en duurzaamheid.

Het proces wordt sinds de eerste publieksavond (31 mei 2005) op de voet gevolgd door lokale en regionale media. Zo is van elke bijeenkomst van de kerngroep verslag gedaan op

De provincie is op een aantal fronten bezig om de slag te maken naar modern, oplossingsgericht middenbestuur. Gebiedsontwikkeling is de verzamelnaam van waar we heen willen en Groot Mijdrecht is hierin één van de belangrijke projecten. Er ligt een complexe en uitdagende opgave: bereken van duurzaamheid waar het gaat om de combinatie van wonen, werken, water en natuur. Zo'n opgave is wezenlijk anders dan het toetsen van bestemmingsplannen aan het streekplan. Het gaat om het opzetten van een intelligent proces met zeer betrokken mensen met de meest uiteenlopende belangen, waarbij vast staat dat het algemeen belang een doorbraak vergt. Dit is het soort projecten waar een moderne provincie en moderne medewerkers graag hun tanden in zetten. Wat mij betreft is dit het type maatschappelijke opgaven waar de provincie voor is bedoeld. Om hier in de toekomst nog beter voor gesteld te zijn, zullen we ons bestuur en onze medewerkers moeten trainen in nieuwe rollen, nieuwe kennis en nieuwe attitudes. Al met al gaat het om een andere cultuur van werken, van samenwerken met anderen. We zetten alles op alles om dat te doen lukken.

Herman Sietsma, algemeen directeur Provincie Utrecht

een lokaal radiostation en publiceerden leden van de kerngroep artikelen in dagbladen.

Parallel aan de voorverkenning en de verkenning zijn continu expliciete leermomenten ingebouwd. Vooral binnen Provincie Utrecht is er werk van gemaakt. Dit om ervaringen met de nieuwe aanpak te delen met anderen binnen de organisatie. Naast informele momenten zijn drie reflectiesessies gehouden, is een maatwerktraining verzorgd en zijn bevindingen besproken tijdens een masterclass voor bestuur (CdK en voltallig GS) en directieraad. Vanuit het project is gewezen op de noodzaak van cultuurverandering richting waardecreaties en ondernemerschap. Te zeer is het project (in wording) intern geremd. Dit door de energie, nodig voor het omgaan met het dilemma van de betrouwbare versus de flexibele overheid. Het vroegtijdig betrekken van private partijen is nieuw en direct contact met bewoners was ronduit eng. *‘We geven toch inspraak in het kader van het streekplan en het Plan van Aanpak de Venen met een brede stuurgroep’*. Bestuurders constateerden dat de luiken ook ambtelijk open moeten en dat de provincie veel meer zal moeten luisteren naar de samenleving, dan denken voor de samenleving. Dit laatste overigens met de beste bedoelingen.

In mijn rol als Hoofd Projectbureau De Venen was een van mijn taken het plan de Venen toe te lichten in de streek. Lastig is dat de streek zelf nooit om het plan heeft gevraagd. Het plan (vooral veel nieuwe natuur en tevens verbetering van landbouw en recreatie) was vooral gewenst door rijk en provincies. Toen het plan net een paar jaar in uitvoering was, kwam de nieuwe opgave in verband met water. Vanuit water geredeneerd wezen eerste berekeningen uit dat omvormen van Groot-Mijdrecht Noord in een plas de beste oplossing is. Hoe stond ik daar zelf in? De eerste mogelijkheid was het verdedigen van het overeengekomen plan en blijven uitvoeren alsof er niets met water aan de hand was (betrouwbare overheid) De tweede mogelijkheid was het actief meewerken aan de nieuwe opgave (flexibele overheid). In dit geval koos ik bewust voor de tweede mogelijkheid, omdat ik inschat dat de wateropgave geen tijdelijke modegril is en dat zelfs een plas als meest vergaande oplossing haalbaar is en uiteindelijk kansrijker voor de streek is dan het bestaande plan De Venen. Dit betekende wel dat we aan de streek moesten uitleggen dat de overheid kort na het moeizaam bereikte compromis alweer met een nieuw planproces zou moeten starten. Dit om tijdig gesteld te zijn voor het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering en om te voorkomen dat uiteindelijk sprake is van maatschappelijke kapitaalvernietiging. Dat deze boodschap opnieuw onrust zou brengen stond vast. Het alternatief is ogen sluiten voor de werkelijkheid en daar wil ik niet medeverantwoordelijk voor zijn.

Henk Moen, voormalig procesmanager De Venen, thans werkend vanuit DLG voor de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid





Kritische succesfactoren

Projectteam bestaande uit personen die zich met het project en met elkaar hebben verbonden. Mensen met uiteenlopende kwaliteiten die denken en doen waar mogelijk zelf combineren en voortdurend gaan voor het beste resultaat. Inhoud en proces zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Flexibiliteit en lef van bestuurders van Provincie Utrecht, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en Gemeente De Ronde Venen om binnen bestaande kaders en plannen nieuwe ontwikkelingen in proces en inhoud te stimuleren.

Een écht onafhankelijke partij (Habiforum), die doorbraken binnen gangbare werkprocessen kan initiëren en -waar nodig via het netwerk- kan organiseren.

Nationale aandacht voor het project, waardoor het aantrekkelijk is om in het project te participeren en de kans op succes groter wordt.

Projectleiders die de manoeuvreerruimte krijgen of creëren om buiten de kaders van de lijnorganisatie te werken.

Werkcultuur die maakt dat betrokkenen door durven te vragen, waardoor uiteenlopende disciplines en werelden elkaar leren verstaan en waardoor beslissingen worden genomen op grond van feiten.

Doorzettingsvermogen van projectleiders, die uit noodzaak van warsheid van conventies, de strijd met bureaucratische systemen zijn aangegaan.

Externe druk door instelling van een kerngroep van bewoners en een klankbordgroep van maatschappelijke organisaties, waardoor van vrijblijvendheid met afspraken geen sprake is.



Spanningspunten

1. Voor Provincie Utrecht is dit ruimtelijke project bijzonder vanwege de vroegtijdige samenwerking met bewoners en ondernemers. Ruimtelijke plannen werden tot voor kort vooral gemaakt in goed overleg met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Binnen dit project blijkt co-productie met direct betrokkenen uiterst waardevol. Het gaat direct over de dingen die er daadwerkelijk toe doen en niet over een papieren schakel tussen denken en doen. Mede vanwege het **flinterdunne vertrouwen van burgers in overheden** legt co-productie een zware morele druk op het projectteam én het ambtelijk apparaat van betrokken overheden. Regulier handelen door de overheden (andere notie van snelheid, eigen rol en vraagsturing) is niet meer passend, terwijl vele ambtenaren nog amper zijn doordrongen van de eisen die gebiedsontwikkeling ook aan hen stelt.
2. Tijdens de voorverkenning is iteratief en via parallelle sporen gewerkt. Zo liep onderzoek naar noodzaak en nut van de waterproblematiek tegelijkertijd met het in kaart brengen van indicatieve ruimtelijke toekomstperspectieven en het maken van indicatieve berekeningen. Deze **gelijktijdigheid genereert tijdwinst maar blijkt lastig uit te leggen en roept weerstand op**. Waarom energie steken in het in beeld krijgen van oplossingen, terwijl ernst en omvang van het probleem nog niet duidelijk zijn? In het project zijn contacten gelegd met bewoners en marktpartijen zonder dat nog van enig besluit sprake is. Een dergelijke aanpak is juist nodig om tot een weloverwogen en breed geaccepteerd besluit te kunnen komen, maar wekt kennelijk de indruk dat zaken worden gedaan buiten betrokkenen om. Vertrouwen of liever gezegd het gebrek aan vertrouwen speelt in dit verband een belangrijke rol.
3. Een aantal eigenaren van woningen en/of bedrijven staat thans of binnenkort voor de beslissing verder te investeren in hun onroerende zaak of deze te verkopen. Formeel kunnen zij uitgaan van het vigerende bestemmingsplan maar het is het onvermijdelijk dat speculaties over het resultaat van het project in achterhoofden een rol spelen. Mede in het kader van het bestaande plan van aanpak De Venen, waarin is aangegeven dat in het oostelijk deel van het plangebied grond en opstallen waar mogelijk door de overheid worden aangekocht, ware het logisch dat de overheden in zouden kunnen gaan op aanbiedingen van onroerende zaken. De **beschikbare middelen schieten hiervoor tekort**, zeker uitgaande van marktwwaarden in plaats van agrarische waarden. Het zou betrokkenen alsook het project enorm helpen als, vooruitlopend op een besluit, financieel-juridische ruimte zou ontstaan voor strategische vooraankopen.

Nadere informatie

Paulien Hartog, lid projectteam
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht
(020 - 6083361 of paulien.hartog@waternet.nl).

Titia Kalker, projectleider Provincie Utrecht
(030 - 2583700 of
titia.kalker@provincie-utrecht.nl).

Peter van Rooy, co-regisseur Habiforum
(0182 - 540655 of vanrooy@habiforum.nl).

Rimmer de Vries, lid projectteam Gemeente
Ronde Venen
(0297 - 291865 of r.devries@derondevenen.nl).



Het verleden wijst de weg naar de toekomst

Waterschappen zijn blij met de versterkte aandacht voor water in de Nota Ruimte. Maar wij vinden het nog niet genoeg. Maar let op: water kan altijd meer. Leefbaar land, leefbaar water, het motto waarmee Waterschap Hollandse Delta op 1 januari 2005 van start ging, geldt al eeuwenlang op de Zuid-Hollandse eilanden als richtlijn voor polderbestuurders en ingezetenen.

Even terug in de tijd. Waterschappen ontstonden in het begin van de Middeleeuwen uit buurtschappen. Deze buurtschappen kenden gekozen bestuurders die de belangen van de burgers vertegenwoordigden. Het aanleggen van dijken en het afvoeren van water maakten het nodig om met de omringende buurtschappen samen te werken. Deze samenwerking in ons waterrijke polderland kreeg snel een regionaal karakter en de eerste waterschappen ontstonden. Met medezeggenschap van de inwoners in het bestuur zorgden de toen meer dan 2500 waterschappen voor ‘droge voeten’ en dus veilig wonen, werken en leven achter dijken en duinen.

Waterschappen zijn de oudste vorm van democratisch bestuur in Nederland. Tot op de dag van vandaag geven nu 27 waterschappen vorm aan ons land. Dat doen ze naast hun primaire taak en functie: de zorg voor veiligheid van miljoenen mensen die leven in een land dat zonder duinen en dijken niet eens zou bestaan. Het ingrijpen in de natuur door de aanleg van dijkringen en het

versterken van de kustlijn gebeurt door een reeks van waterstaatkundige werken en watersystemen, die onmiskenbaar een groot stempel drukken op de inrichting van het gebied. Het volledig beheersen van de waterpeilen in de polders dankzij een fijnmazig net van sloten, slootjes, plassen, natte natuur en kreken is hier een mooi voorbeeld van.

Internationaal kijken veel landen met jaloerse blik naar Nederland, hoe wij het waterbeheer hebben geregeld. Door de vergaande fusering weten waterschappen nu veel meer een vuist te maken en dat zal de komende tijd nog meer duidelijk worden.

Zorg en aandacht voor natuur en landschap is ingebed in de moderne waterschapscultuur met een reeks van vergunningen voor lozingen op oppervlaktewater en het operationeel houden van rioolzuiveringsinstallaties. Door de zeespiegelstijging, dalend landniveau en klimaatwijzigingen, wordt de waterzorg steeds belangrijker. Een grotere rivierafvoer met hoog water op zee geeft bij ongewijzigd beleid onvermijdelijk problemen in een heel groot deel van Nederland. Daar sorteren rijk en waterschappen nu reeds op voor. Meer ruimte voor de rivier en sterkere rivier- en zeedijken zijn absoluut noodzakelijk. Gemeenten zullen samen met de waterschappen het stedelijk gebied goed moeten afwateren en het rioleringsstelsel moeten verbeteren. Dit is ook nodig voor de kwaliteitsverbetering ten aanzien van de Kader Richtlijn Water. Dit heeft alles met ruimtelijke ont-

wikkeling te maken. Voorwaar een enorme opdracht voor de nabije toekomst, waar veel verschil in is te maken. De lessen vanuit het verleden zijn daarbij zeer waardevol.

Jan Geluk

Dijkgraaf Waterschap Hollandse Delta



Cirkels van zorgvuldigheid

Ieder mens is het middelpunt van zijn eigen cirkel van zorgvuldigheid. Bewust of onbewust, hij beschouwt deze ruimte als het gebied dat hij beheert. Hij wil het daar naar zijn zin hebben, letterlijk. Aan de ene kant wordt hem dat steeds gemakkelijker gemaakt. De consumptie-maatschappij biedt hem steeds meer goederen en gemakken, het hele productieproces staat klaar om hem te bedienen met alles waardoor hij zich als een koning in zijn rijk kan voelen. Tegelijkertijd ervaart hij dat telkens weer op een andere manier zijn cirkel van zorgvuldigheid wordt geschonden door een buitenwereld waarover hij geen controle heeft. De cultuur van de consumptie belooft hem in theorie het volmaakte bestaan. De praktische organisatie van de maatschappij schiet tekort en belet hem, van het paradijselijk aanbod te genieten.

Uit deze dagelijks ervaren tegenstelling tussen belofte en werkelijkheid ontstaat de moderne onvrede, de publieke knorrigheid, het vertrek uit de grote steden en, in 2005, het record van 121.000 Nederlanders die geëmigreerd zijn. In het midden van de jaren vijftig wilde de Groningse socioloog P.J. Bouman, geïnspireerd door de Nederlandse situatie, een 'sociologie van de volte' schrijven. Het is er niet van gekomen. In 1958 verscheen *The Affluent Society* van John Kenneth Galbraith. Private vice is public squalor is een van de sleutelformules. Een halve eeuw later zijn door de mondialisering de mensen nog dichter bij elkaar gekomen en vecht de consumptiecultuur

verder tegen haar eigen afval. Terwijl we meer bestaansruimte nodig hebben om van alles te kunnen genieten, zien we onze cirkel van zorgvuldigheid kleiner worden. Wat te doen?

Het is een waarheid als een koe, gênant om alweer te herhalen, maar een goede leefomgeving is in de eerste plaats een schone leefomgeving. De Nederlandse vuilnisbakken zijn mooi ontworpen maar horen tot de kleinste van de westelijke wereld, met de nauwste ingang. Maak ze groter zodat het een plezier wordt, een stuk afval erin te gooien. In overheids campagnes wordt erop aangedrongen, de vuilniszak niet te vroeg buiten te zetten en voor grof vuil de gemeente te bellen. Graag zou ik de *mémoires* van een vuilnisman willen lezen. Oude elektronica, een magnetron, televisie zet je 'bij de boom'. Je hond laat je uit op het publieke grasveld, tussen oude kranten en lege blikjes. De onbruikbare fiets wordt in de gracht gegooid. Misschien blijft hij daar liggen op het half gezonken wrak van een plezierbootje.

Naarmate meer mensen met meer apparatuur, van auto tot mobieltje, op een gegeven gebied leven, des te groter de kans dat hun cirkels van zorgvuldigheid elkaar gedeeltelijk zullen overlappen. In files, het openbaar vervoer, bij evenementen. Hun gedrag gaat gelijkenis vertonen met dat van dieren die in grote groepen zijn opgesloten. Er zijn talloze proeven genomen. Dieren gaan elkaar dan bijten. Het verschil tussen

mensen en dieren is in dit geval dat wij voor onze aanwezigheid in grote groepen hebben gekozen. Het is ons dagelijks leven.

Dieren hebben bazen. Dat zijn de mensen. Wij zijn er de laatste decennia meer en meer van overtuigd geraakt dat we onze eigen baas zijn, en dat we dientengevolge ons eigen totale bestaan zo mooi mogelijk kunnen maken. Dat mislukt, onherroepelijk. Gelukkig hebben we een systeem dat ons in staat stelt, onze voorkeuren min of meer aan een organisatie te onderwerpen. De democratie. Wij moeten onze zelfgekozen bazen ertoe verplichten dat ze ons de beste leefomgeving waarborgen, zodat onze eigen cirkel van zorgvuldigheid die dankzij de zorgvuldigheid van de anderen wordt gerespecteerd.

Henk Hofland
Journalist

5 Analyse

Verantwoording

In het vorige hoofdstuk zijn twaalf praktijken van gebiedsontwikkeling separaat onder de loep genomen. Het zijn geen juichende successtories voor wervende brochures, maar eerlijke verhalen die tonen hoe kwetsbaar, complex en weerbarstig ruimtelijke investeringstrajecten zijn. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal, wat de verhalen zeggen over regionale gebiedsontwikkeling. We hebben gezocht naar patronen en generieke aspecten, hoezeer de praktijken ook van elkaar verschillen. Wat valt bij vergelijking op? Welke lijnen tekenen zich vaker af? Naast de twaalf praktijkprojecten hebben we bij de analyse ook gebruik gemaakt van ervaringen binnen de andere voorbeeldprojecten in de Nota Ruimte. Vanwege enige overlap gaat het om een totaal van twintig projecten, waarbij provincies een dominante rol spelen. Bij de analyse hebben we de twaalf thema's uit hoofdstuk 3 als analysekader gehanteerd.

1. URGENTIE

Langjarige aanloop

Alle projecten kennen een jarenlange aanloop in het breed agenderen van de regionale urgentie. Geleidelijk aan raakt een steeds bredere groep doordrongen dat er in het gebied iets moet gebeuren. Urgentie is het 'moeten' dat mensen in beweging zet. Het is een voorwaarde voor een succesvol proces en zorgt ervoor dat wordt doorgepakt als het nodig is, dat mensen niet afhaken als het lastig wordt en dat realiseerbare oplossingsstrategieën worden ontwikkeld. Urgentie blijkt uit te nodigen om op beslissende momenten prestaties te leveren.

Meervoudige urgentie

In plaats van urgentie is het juist te spreken over urgenties. In de praktijkvoorbeelden gaat het veelal om een combinatie van één of meer sociaal-economische opgaven vanuit het gebied zelf en een Europese, nationale of provinciale beleidsopgave in het licht van bijvoorbeeld Natura 2000 of klimaatverandering. Met het weefproces tussen de urgenties is veel tijd gemoeid. Verschillende arena's met hun eigen mores en agenda moeten zich wederzijds aantrekkelijk tot elkaar gaan verhouden om samen de vragen achter de vragen te pakken te krijgen en om tot een gedeelde probleemdefinitie en uitdagende oplossingsstrategieën te komen. De kunst schuilt in het benutten of zelfs het uitbaten van de verschillende urgenties.

Meer dan publiek

Gebiedsontwikkeling is een nieuw samenspel van publieke, private en particuliere partijen (drie p's). In elk van de twaalf praktijken blijkt dat pas sprake is van echte en diep gevoelde urgentie als minimaal twee p's zijn gebundeld. Alleen een publieke opgave leidt niet tot voldoende urgentie om van start te gaan met een uitvoeringsgericht proces.

Geen garantie voor realisatie

Binnen de onderzochte projecten is thans sprake van een breed gevoelde urgentie. Dat is weliswaar een voorwaarde voor gebiedsontwikkeling maar geen garantie dat er ook daadwerkelijk ruimtelijk zal worden geïnvesteerd. Vooral nog is slechts in enkele praktijken sprake van investeringen in de uitvoering.

Overheid heeft de tijd

De uiteindelijk gevoelde urgentie om aan de slag te gaan vertaalt zich opmerkelijk genoeg niet in een versnelde start noch in een kortere doorlooptijd. Aangezien betrokken overheden vaak een belangrijke sturende en regisseerde rol hebben, lijkt het alsof de factor tijd voor overheden geen rol van grote betekenis speelt. Dit ondanks het gegeven dat een bestuursperiode slechts vier jaar duurt en amper voldoende is om een project in de steigers te zetten. Voor bewoners en marktpartijen speelt tijd juist een heel belangrijke rol. Ongetwijfeld vormen wettelijke procedures een deel van de verklaring van het beeld van klokloze overheden.



2. COMMITMENT

Mensen maken het verschil

De verhalen uit de praktijk laten onmiskenbaar zien dat gepassioneerde mensen het verschil maken. Hoewel woorden als passie, leiderschap, durf, lef en vertrouwen tijdens congressen zo vaak worden gebezigd dat ze sleets raken en aan kracht inboeten, kunnen we er niet omheen ze toch te noemen. Keer op keer blijkt het te draaien om mensen die zich met hoofd, hart en handen met een project hebben verbonden. Uit liefde voor het gebied weten zij complexe trajecten succesvol te maken en ook in slecht weer voortgang te boeken. Zonder het ‘willen’ vanuit individuele drijfveren komt gebiedsontwikkeling niet van de grond.

Ondernemende groepen

In ruimtelijke processen ligt een zwaar accent op formele procedures, taken en verantwoordelijkheden. Dit accent leidt niet zelden tot onverschilligheid bij functionarissen. De onderzochte praktijkprojecten laten zien dat onverschilligheid plaats maakt voor persoonlijk commitment, zodra sprake is van vorming van een ondernemende groep gericht op realisatie van ruimtelijke investeringen. Hier lijkt wel een sleutel te liggen om uit het moeras te geraken waar vele mooie plannen in terecht komen als het op uitvoeren aankomt.

‘Gewoon doen’ -het roepen van de plannenmakende stuurlijn aan de wal- wordt vervangen door ‘ongewoon ondernemen’. Deelnemen in een ondernemende groep blijkt niet altijd financiële participatie te betekenen. Zo kan een overheid die voor anderen faciliteiten en condities schept om te kunnen ondernemen, met recht ondernemend worden genoemd.

Publiek leiderschap

Alle succesvolle trajecten kennen een publiek boegbeeld, dat meestal in één adem met het project wordt genoemd. Personificatie van een project alleen, blijkt echter onvoldoende. Ook is publiek leiderschap nodig -meestal verenigd in dezelfde persoon- om gezaghebbend het project haalbaar, betaalbaar en duurzaam te doen worden en door de fasen van democratische besluitvorming te geleiden. De publieke leiders uit de onderzochte projecten hebben hun verantwoordelijkheid regelmatig opnieuw genomen en soms over-

gedragen. Een dergelijk leiderschap brengt in projecten op alle niveaus leiders voort in plaats van volgelingen. Iets vergelijkbaars doet zich voor met vertrouwen. Dat ontstaat in en door vertrouwen-wekkend gedrag en gaat altijd over mensen in persoonlijke ontmoetingen: publiek-publiek, publiek-privaat, publiek-particulier, privaat-particulier. In de onderzochte projecten blijken vertrouwen-wekkende interacties voor het project beslissende en doorslaggevende momenten op te leveren.

Publiek-publiek commitment

De betrokkenheid van marktpartijen en particulieren wordt vaak pas toegestaan als de publieke partijen tot het gaatje hebben onderhandeld. In nogal wat van de onderzochte projecten blijkt dat een publiek-publiek commitment over de gezamenlijke koers al voldoende is om particulieren en privaten vroegtijdig productief en constructief te doen participeren. Oeverloos publiek-publiek doorpolderen is dan contraproductief, want ook bij gebiedsontwikkeling is het betere de vijand van het goede.

Collegiale ruimte sleutel voor succes

Gebiedsontwikkeling raakt vele portefeuilles: verkeer en vervoer, wonen, economie, financiën, water, landbouw, natuur, recreatie, et cetera. Dit vereist afspraken binnen colleges over het leiderschap. Daar waar bestuurders binnen hun college de collegiale ruimte krijgen om het leiderschap op zich te nemen, worden snellere en betere projectprestaties geleverd.

3. VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Sturen via kaders

In voortvarende projecten stellen volkvertegenwoordigers vroegtijdig kaders, waarbinnen bestuurders en vervolgens een projectteam kunnen opereren. Kaders kunnen betrekking hebben op percentages sociale woningbouw, waterberging, openheid van het landschap, publieke budgetten, samenwerking met private partijen, et cetera. Het gaat om kaders en dus om hoofdlijnen, want aan het begin sturen met details smooit een proces met anderen in de kiem.

Gefaseerde besluitvorming

Verantwoordelijkheid nemen en rekenschap afleggen zijn twee kanten van eenzelfde medaille. In de meeste van de onderzochte projecten blijkt een gefaseerde politieke besluitvorming, gekoppeld aan het voorleggen van meer oplossingsstrategieën, te leiden tot productieve voortgang. Meer oplossingsstrategieën maken keuzen mogelijk door politici. Met één oplossingsstrategie hebben in veel gevallen ambtenaren achter de schermen al keuzen gemaakt.

Heldere rol

Volksvertegenwoordigers vormen binnen de Trias Politica de wetgevende en controlerende macht. Hen vroegtijdig verleiden tot het doen van uitspraken, om daar later naar te kunnen verwijzen, blijkt niet productief. Betrekken van volksvertegenwoordigers vereist respect voor hun bijzondere rol.

Duale stelsel geen hindernis

In publicaties en tijdens congressen is het duale stelsel regelmatig in verband gebracht met stroperigheid en vertraging binnen gebiedsontwikkeling. De onderzochte praktijken hebben dit (voor)oordeel niet bevestigd. Daar waar bestuurders volksvertegenwoordigers van meet af respecteren in hun opdrachtgevende en controlerende rol, is eerder sprake van steun dan van stagnatie.

4. BEWONERS

Draagvlak voorbij

De onderzochte praktijken laten geen misverstand bestaan over de toegevoegde waarde van burgerparticipatie. Bewoners en gebruikers van een gebied blijken goed in staat een hoofdrol te kunnen spelen. Het geven van een respectabele rol bij de (her)inrichting van hun gebied kan niet anders worden gezien dan een evoluerende beweging voorbij draagvlak. In een dergelijke positie gebracht, blijken bewoners naast hun eigen belang zeer wel in staat om verantwoordelijkheid te nemen voor maatschappelijke belangen.

Kennis en vaart

Actieve deelname van bewoners blijkt verrijking van inhoud en proces op te leveren. Inbreng van praktische kennis blijkt essentieel voor voortgang en resultaat. Burgerparticipatie creëert externe druk en voorkomt vrijblijvend polderen, leidt tot meer scherpte in de probleemdefinitie, wijst op samenhang tussen projecten en blijkt verrassende oplossingsstrategieën te kunnen opleveren.

Geen volkssoevereiniteit

Eén van de twaalf praktijken laat zien dat burgerparticipatie bij sommige burgers de indruk kan wekken dat overheden democratie willen verruilen voor volkssoevereiniteit. Dit als zou het bestuur van een zelf opgerichte vereniging de positie van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers voor het betreffende gebied kunnen overnemen. Glasheldere afbakeningen van rollen is hier het devies.

Directe democratie geeft verrijking

Gebiedsontwikkeling blijkt te verlopen via een formeel spoor en een informeel spoor: representatieve respectievelijk directe democratie. Het formele representatieve spoor dient zowel onderscheidend te zijn van als verweven te zijn met het informele directe spoor. Een gebiedsproces dat op één been loopt, komt hinkelend tot stilstand.

5. MARKTPARTIJEN

Vroegtijdig betrekken

De onderzochte praktijken laten er geen twijfel over bestaan dat het vroegtijdig betrekken van marktpartijen leidt tot meer snelheid, betere plannen en hogere realisatiekansen. Kennis en ondernemerschap zijn daarbij sleutelwoorden. Uit de projecten blijkt dat de betrokken marktpartijen, weliswaar met welbegrepen eigenbelang, werk maken van maatschappelijk ondernemen. Aan het einde van dit hoofdstuk (Intermezzo marktpartijen) zijn de mogelijkheden van het betrekken van marktpartijen aangegeven.

Problematische relatie

Hoewel er succesvolle voorbeelden van samenwerking zijn, is de relatie tussen overheden en marktpartijen problematisch. Waar veel marktpartijen het uit concurrentieoverwegingen lastig vinden om volledig transparant te zijn over rendementsverwachtingen en de projectboekhouding, zijn overheden juist gehouden aan volledige openbaarheid van informatie en democratische verantwoordingsplicht. Dit verschil schept afstand en staat goed vertrouwen in de weg. Marktpartijen hebben naar overheden tot nu toe ook geen heldere beleidslijn over hoe ze op een aantrekkelijke wijze vroegtijdig kunnen worden betrokken. Daardoor wordt steeds opnieuw geëxperimenteerd, zonder dat gestapeld wordt op eerdere ervaringen. Daarnaast is er nog geen cultuur om de EU-aanbestedingsregels als vanzelfsprekend in het proces in te passen. Eerder is sprake van het zo handig mogelijk kunnen omzeilen ervan. Overheden en marktpartijen zijn nauwelijks bekend met de mores en spelregels van elkaars arena's. Dat levert karikaturale beelden van elkaar op. Soms lijkt het wel of overheden het ondernemen en het verdienen van geld als maatschappelijk ongewenst achten.

Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit

De projecten laten een toenemende aandacht zien voor de kwaliteit van de leefomgeving. In plaats van kosten wordt meer en meer gedacht in termen van opbrengsten en waardetoevoeging voor woonmilieus en bedrijfsgebouwen. In toenemende mate bepaalt de kwaliteit van de woonomgeving de waarde van de te bouwen woningen. Meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit blijkt dus nauw gerelateerd aan het ondernemerschap van marktpartijen.

Overheden monopoliseren contact met burgers

In de meeste van de onderzochte praktijken verlopen contacten tussen burgers en volkvertegenwoordigers via de publieke bestuurders. In één geval was het in het kader van een prijsvraag aan marktpartijen niet toegestaan om rechtstreeks met burgers te communiceren. In andere situaties vonden de marktpartijen het wel gemakkelijk om die verbinding bij de overheden neer te leggen. Daar waar marktpartijen ook verantwoordelijkheid nemen voor het betrekken van burgers en volksvertegenwoordigers en bestuurders minder afschermend opereren, neemt de kwaliteit van inhoud en besluitvorming toe.



6. PROBLEEMDEFINITIE

Probleemdefinitie nooit af

Een probleemdefinitie komt voort uit een complex van maatschappelijke vraagstukken, zoals eerder genoemd. Inherent hieraan is sprake van dynamische processen. Een probleemdefinitie is daarmee nooit definitief, zelfs niet na het besluit over realisatie van een gezamenlijk plan.

Probleemdefinitie en oplossingsstrategieën

Een dynamische probleemdefinitie begint veelal binnen een publiek-publieke voorverkenning. Het beeld dat hier ontstaat is voor pakweg 80% scherp. Dit is voldoende om de verdere koers te bepalen. Binnen een verkenning wordt de probleemdefinitie scherper. Dit als gevolg van aanvullend onderzoek, betrokkenheid van andere partijen en het ontwikkelen van oplossingsstrategieën. Juist dit laatste blijkt tot nieuwe inzichten in het complex van problemen te leiden. Ook hier is dus sprake van een breuk in een strakke opeenvolging van fasen.

Probleemdefinitie herdefinieert gebied

Uit een steeds scherpere probleemdefinitie tekent zich het gebied af waar een ondernemende groep zijn energie op wil zetten. Het eigene van gebiedsontwikkeling is dat uit een aanvankelijk studiegebied via een dynamisch proces een concreet plangebied ontstaat. Hier ligt een belangrijk verschil met de klassieke ruimtelijke ordening.

Kunst van loslaten en toelaten

Gebleken is dat publieke partijen in hun eentje niet in staat zijn om een probleemdefinitie voor 100% scherp te krijgen. Om daar wel toe te komen moeten overheden de kunst van het loslaten verstaan en andere partijen daadwerkelijk toelaten. Dit geldt niet alleen voor de probleemdefinitie maar zeker ook voor het ontwikkelen van verrassende oplossingsstrategieën.

7. BELANGEN

Onderhandelen vanuit belangen

Gebiedsontwikkeling is gebaat met een integraal perspectief, ontwikkeld vanuit het gebied zelf door een ondernemende groep. Gebiedsontwikkeling betekent altijd onderhandelen. Onderhandelen op basis van posities en vanuit sectoren blijkt gebiedsontwikkeling danig in de weg te staan. Positionele onderhandeling sluit co-productie uit, belemmert de totstandkoming van een ondernemende groep en wringt tevens met de controlerende rol van volksvertegenwoordigers. Het blijkt beduidend productiever belangen en waarden in te brengen in het onderhandelingspel en zo op zoek te gaan naar het vergroten van de taart, voordat die wordt verdeeld.

Belangenorganisaties

In een groot aantal van de onderzochte projecten blijkt dat burgers niet meer toestaan dat belangenorganisaties het inbrengen van belangen in hun gebied monopoliseren en daarmee eerder een remmende dan een voortstuwende invloed hebben. Er zijn daarnaast eerste aanwijzingen dat belangenorganisaties kiezen voor een participatieve co-producerende in plaats van een reactieve (ver)oordelende rol.

Directe inbreng van belangen

In het gros van de projecten zijn de processen zodanig ontworpen dat belangen direct konden worden ingebracht door bewoners en gebruikers. Door de bank genomen hebben belangenorganisaties een beperkte rol gespeeld tijdens de onderzochte gebiedsprocessen.

8. ONTWERPEN

Ontwerpende vaardigheden

Gebiedsontwikkeling ‘van binnen uit’ betekent vertrekken vanuit de gebiedsopgaven en gebiedsidentiteit. Ontwerpende vaardigheden zijn in een aantal projecten succesvol ingezet om de identiteit van een gebied te verbeelden en te verhelderen. Dat maakt het mogelijk om een gesprek te voeren over waarden en die in te brengen in een onderhandeling. Een winst in ruimtelijke kwaliteit is dan zichtbaar. Binnen gebiedsontwikkeling blijkt het ontwerpen een hulp bij het verbeelden en het communiceren van opgaven en beslist niet alleen een vaardigheid om het eindresultaat van een proces te verbeelden.

Ontwerpen als procesvaardigheid

Ontwerpen als interactieve en gefaseerde verbeelding blijft processen te kunnen helpen. Voorwaarde voor ontwerpen als procesvaardigheid is wel dat ontwerpers daarin zelf ‘belangeloos’ optreden en niet hun eigen eindbeelden als inzet kiezen. Ontwerpers zijn de professionele verbeelders van tussenresultaten in het proces, met name in de fase van interactie tussen vaststellen van probleemdefinitie en ontwikkelen van oplossingsstrategieën.

Kracht van beeldtaal

Als wordt ingestoken op onderhandelingen vanuit belangen dan blijkt beeldtaal bij het verbinden van achter belangen liggende waarden, zeker in eerste instantie, veelal krachtiger dan woordtaal.



Voorverkenning

- OF-vraag veelal door publieke partijen
- Accent op problemen en oplossingsperspectief
- 6-12 maanden

- ☐ Moeten (urgenties)
- ☐ Kunnen (kansen en dilemma's)
- ☐ Willen (commitment van bestuurders)
- ☐ Volksvertegenwoordigers stellen publieke kaders

Startverklaring

Verkenning

- WIE-vraag in eerste instantie veelal door publieke partijen
- WAT-vraag door publieke en private en/of particuliere partijen
- Accent op oplossingsstrategieën en uitvoeringsperspectief
- 12-24 maanden

- ☐ Haalbaar (beleid, effecten, acceptatie)
- ☐ Betaalbaar (incidentele en structurele kosten en financieringsbronnen)
- ☐ Duurzaam (ruimtelijke kwaliteit, ecologie, economie, sociaal-cultureel)
- ☐ Volksvertegenwoordigers besluiten over voorkeurstrategie

Intentieovereenkomst

Planstudie

- HOE-vraag door ondernemende groep van publieke, private en/of particuliere partijen
- Accent op gezamenlijk uitvoeringsplan en beheersperspectief
- 24-36 maanden

- ☐ Procedures (wet- en regelgeving)
- ☐ Financieringsarrangement (publiek en/of privaat en/of particulier)
- ☐ Uitvoeringsorganisatie (ook aandacht voor beheer en onderhoud)
- ☐ Volksvertegenwoordigers besluiten over plan, publieke financiering en uitvoeringsorganisatie

Samenwerkingsovereenkomst

Realisatie

Beheer en onderhoud

9. PROCES

Veel voorkomende fasering

Uit de twaalf onderzochte praktijken is een veel voorkomende fasering van het ontwerpproces voor gebiedsontwikkeling te herleiden. Het begint meestal met een publieke voorverkenning, die vooral intern wordt gedaan om niet onnodig paniek te zaaien in een streek. Als blijkt dat daadwerkelijk sprake is van urgentie(s), mogelijkheden en enig zicht op middelen en de wil om problemen aan te pakken, wordt gestart met een open verkenning. Als daar muziek in zit volgt een planstudie ter voorbereiding van de realisatie. Elke fase mondt uit in producten die formeel worden bekrachtigd met een startverklaring, intentieovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst. Volksvertegenwoordigers markeren de overgang van de ene naar de andere fase. Hiernaast is de geconstateerde fasering schematisch uitgewerkt.

Rollen zijn tijdelijk

Binnen succesvolle projecten worden per fase gezamenlijk de rollen gedefinieerd en gerelateerd aan wat het beste is voor de ontwikkeling van het gebied. In minder succesvolle projecten wordt veel energie gestopt (en verspild) in voor eens en voor altijd regelen van wie de regie moet en mag nemen. Automatische van de regierol voor provincies past niet bij het karakter van gebiedsontwikkeling.

Logisch inpassen procedures

Een goed proces past procedures op een logische plaats in en anticipeert op richtlijnen voor water, natuur, milieu, et cetera. Processen voor gebiedsontwikkeling zijn complex, juist ook doordat rekening moet worden gehouden met vele wettelijke procedures en Europese richtlijnen. In een aantal projecten lijkt de aandacht gericht op het zo goed mogelijk omzeilen van deze ballast van buitenaf. Projecten die deze 'hindermacht' een functionele plaats weten te geven in het proces, blijken uiteindelijk productiever te zijn. Hierbij blijkt een proceduredraaiboek behulpzaam te kunnen zijn.

Vraagtekens bij m.e.r.-procedure

Een m.e.r.-procedure is gericht op het adviseren van het bevoegd gezag in het licht van besluitvorming over een ruimtelijke ingreep van enige omvang. Het is een wettelijk bepaalde onderzoeksplicht om duurzame(re) oplossingen in beeld te brengen. Aanleiding voor de m.e.r.-plicht uit 1987 was een wildgroei van activiteiten die gebieden in milieukundig opzicht hebben belast. Gebiedsontwikkeling is echter gericht op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid en is in veel gevallen toch m.e.r.-plichtig. Waar uit een proces een voorkeurstrategie naar voren is gekomen, verplicht de Wet Milieubeheer alsnog zogeheten alternatieven te ontwikkelen. Dit leidt tot onbegrip bij bewoners en gebruikers en kan de voortgang van gebiedsprocessen danig frustreren.

Proces ten koste van ruimtelijke kwaliteit

De complexiteit van het proces eist alle aandacht op. Zorgwekkend is dat in de meeste van de onderzochte projecten te weinig expliciet aandacht wordt geschonken aan het realiseren van duurzame ruimtelijke kwaliteit. De beleidsmatige inzet van gebiedsontwikkeling is gestoeld op uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Hoewel velen zich zorgen maken over het steeds lelijker worden van Nederland, blijken schoonheid en kwaliteit zelden onderwerp van gesprek.

Projectteam buiten lijnorganisatie

Succesvolle projecten hebben hun projectorganisatie in meer of mindere mate buiten de staande organisatie geplaatst. Gebiedsontwikkeling is een meerstemmige aangelegenheid. Dat vereist onafhankelijkheid om daadkrachtig te kunnen opereren en niet in een loyaliteitsconflict te geraken met bestuurders en de ambtelijke organisatie. Waar ambtenaren deel uitmaken van een separate projectorganisatie kunnen zij zich vanuit een onafhankelijke rol ook direct verstaan met volksvertegenwoordigers. Projectorganisaties stuiten niet zelden op spanning met collega's die zich vanuit sectorale beleidsopgaven op hetzelfde gebied richten. Organisaties doen er goed aan hier op te anticiperen en intern tot afspraken te komen.

Projectleider moet parallel schakelen

Goed projectleiderschap betekent opeenvolgend en veelal tegelijkertijd meer spelen kunnen (laten) spelen. Het spel van de urgentie en probleemdefinitie. Het spel van co-productie met publieke, private en particuliere partijen, van de vorming van een ondernemende groep en van rekenschap afleggen en democratische besluitvorming. Behoedzaam, aanvallend en via de band moeten ondernemende betrokkenen in posities worden gebracht om hun verantwoordelijkheid te nemen. Projectleiderschap blijkt interdisciplinair vakmanschap te vereisen en ook competenties die niet vanzelfsprekend aanwezig zijn binnen de huidige instituties. De praktijkprojecten roepen een beeld van grote schaarste op waar het gaat om vakbekwame projectleiders.

Gebiedsontwikkeling is mensenwerk

Soms mogen open deuren, hoe ongemakkelijk ook, niet worden gemeden. Leiderschap was de eerste open deur, gebiedsontwikkeling als mensenwerk is minimaal de tweede. We bevinden ons in goed gezelschap: ook de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker zet deze deuren wagenwijd open. Gebiedsontwikkeling is nu eenmaal een politiek-maatschappelijk en daarmee sociaal proces. En dus chaotisch, onstuurbaar en onvoorspelbaar. Tegelijkertijd staan mensen, of het nu ondernemende bewoners zijn of afwachtende gebruikers van de ruimte, en de realisatie van ruimtelijke transitie centraal. Bekwame projectleiders en projectteams weten dat elke dag weer nieuwe verrassingen brengt. Zij vluchten niet in controles of procedures, maar weten evenwicht te brengen tussen actoren en opgaven om van daaruit productieve stappen te zetten. Soms, waar dat wenselijk is, wordt zelfs gedoe actief opgeroepen om het later in te passen in het proces.

10. GROND

Grondposities bepalend

Grondposities blijken van grote invloed op de partnerkeuze en verplichtingen in het licht van Europese aanbestedingsregels. Zonder grondposities ontstaan onduidelijkheden en onzekerheden over de wijze en het moment waarop private partijen rechtmatig kunnen worden betrokken bij gebiedsontwikkeling. Grondposities blijken de complexiteit aanzienlijk te verminderen. Tegelijkertijd klinkt in politieke kringen, uit een gevoel van rechtvaardigheid, de roep om ontkoppeling van ontwikkelrecht en eigendomsrecht. Het zou een vorm van verplichte winkelnering kunnen wegnemen, maar critici wijzen op verregaande consequenties.

Actieve grondpolitiek

In de projecten is gebleken dat het huidige instrumentarium niet toereikend is voor actieve grondpolitiek. Van overheden wordt nu kunst- en vliegwerk verwacht. Of de toekomstige Grondexploitatie-wet toereikend is zal de tijd leren.

Publieke grondbanken

Publieke grondbanken kunnen de vaak noodzakelijke grondruil faciliteren en maken een actieve rol mogelijk, maar blijken binnen provincies moeizaam tot stand te komen. Een waaier van oorzaken ligt hieraan ten grondslag: politieke discussies of dit wel de rol van provincies is, sectorale koninkrijken op ambtelijk en bestuurlijk niveau, gebrek aan kennis en gemis van ondernemerschap.

Overschatting van rode baten

Baten van woningbouw en bedrijventerreinen worden in publieke kringen al snel (fors) overschat. In één van de praktijkprojecten meende een gemeente vier miljoen te kunnen verevenen bij een bouw van tien vrijstaande woningen. In het gros van de projecten blijken wel degelijk publieke middelen nodig als investering in collectieve baten. Overheden hebben hun financiële huishouding voor integrale gebiedsontwikkeling nog niet op orde en lopen nog aan tegen hun eigen sectorale potjes.

11. FINANCIERING

Financiering braakliggend kennisdomein

Financiële engineering is doorgaans een black box en krijgt daardoor mythische trekken. Dit terwijl het een absolute voorwaarde is om output van het proces te realiseren. De publieke kennis op financieel terrein blijkt flinterdun. Er is zelfs een afkeer waarneembaar vanuit een aversie tegen ondernemen en geld verdienen. Financiële arrangementen komen pas echt in beeld als een financiële instelling of een op dit vlak ervaren projectontwikkelaar als ondernemende partij participeert.

Woud van subsidies

Gebiedsontwikkeling overstijgt per definitie enkelvoudige sectorale belangen. Te veel projecten gaan echter gebukt onder de krampachtige voorwaarden van sectorale subsidies, al dan niet gerelateerd aan de specifieke sturingsfilosofie van een departement. Te strakke voorwaarden verhouden zich niet tot de noodzakelijke flexibiliteit om met veel partijen tot realisatie te komen. De noodzaak tot structurele ontschotting is onmiskenbaar aangetoond.

Ondanks vooroordelen slimme constructies

Eigen onbekendheid met en onduidelijkheid over financiering blijft het vooroordeel bij overheden voeden van zakkenvullende marktpartijen. Dit vooroordeel blijkt zeer hardnekkig en zou wel eens kunnen wijzen op een vrees voor publieke bewustwording van private competenties, waardoor ook aan publieke werkprocessen andere eisen worden gesteld. Aan de zijde van marktpartijen bestaat een beeld van labbekakkerige ambtenaren, zonder te weten hoe complex het is om adequaat met de consequenties van democratie en procedures om te gaan. Ondanks deze vooroordelen zijn beide partijen gebaat bij slimme constructies, voor het gezamenlijk financieren van realisatietrajecten. Praktijkvoorbeelden leren dat het mogelijk is daartoe te komen.

12. LEERTRAJECT

Geen lerende werkomgevingen

Gebiedsontwikkeling vereist het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en het opsporen en het ontwikkelen van nieuwe kennis. Ondanks de enorme belangstelling voor gebiedsontwikkeling blijkt het droevig gesteld met het lerend vermogen van organisaties. Praktijkverhalen zoals in dit boek worden zelden opgetekend. Er is geen grondige analyse van succes- en faalfactoren. Waar werk wordt gemaakt van enige reflectie wordt volstaan met een vrijblijvende evaluatie achteraf, vaak opgesteld door een extern bureau dat de essentie gewoonweg niet kan doorgronden.

Beton tussen hiërarchische lagen

Binnen organisaties spelen op alle lagen in wezen dezelfde leer-vragen. Toch blijkt het uiterst moeizaam tot verbindingen te komen tussen de lagen. Dit belemmert de ontwikkeling van organisaties in de richting van lerende systemen die zich continu aanpassen aan de permanent veranderende vragen. Vernieuwing binnen organisaties is zeer gebaat bij minder hiërarchie en meer horizontale en verticale dwarsverbanden.

Projectorganisatie versus staande organisatie

Willen projectteams adequaat kunnen werken in een per definitie complex en dynamisch gebiedsproces, is het zaak dat zij in meer of mindere mate naast staande organisaties kunnen opereren. Staande organisaties zien dergelijke projectteams nog vooral als een noodzakelijk kwaad en zelden als omgevingen waar nieuwe kennis en kunde wordt verworven, die elders productief kan worden ingezet. Over het algemeen dringen leerervaringen van projectteams amper door in de staande organisaties en worden mogelijkheden van projectleiders en projectteams als aanjagers van vernieuwing niet benut. Op dit proces van kennisdoorwerking wordt niet gestuurd. Overheden gaan slordig om met voorlopers binnen hun organisatie, die in gebiedsprocessen ervaringen opdoen. Het egalitaire denken bevordert eerder het ontkennen van ‘witte raven’ (high potentials) dan dat condities worden geschapen waarbinnen zij zich verder kunnen ontwikkelen.

Risicomijdende cultuur

Lerend werken en werkend leren ontstaat binnen een cultuur van persoonlijke vrijheid in combinatie met persoonlijke verantwoordelijkheid, het kunnen nemen van risico's en het leren van eventuele fouten. Binnen provincies geldt over het algemeen een cultuur die correspondeert met een strakke verantwoordingsplicht, verplichtingen inzake tal van wettelijke procedures, angst voor risico's en de vrees voor claims vanwege fouten. Het is een reële vraag hoe verplichtingen van provincies zich verhouden tot condities die nodig zijn om het nieuwe vakmanschap al doende en lerende eigen te maken.

Gebrek aan urgentie

Geen van de onderzochte praktijken is door betrokken publieke en private organisaties geplaatst in een (collectief) leertraject om het vermogen te ontwikkelen om gebiedsontwikkeling in de toekomst sneller en beter tot stand te brengen. Sterker nog, er lijkt een cultuur te bestaan waarin de erkenning van de noodzaak om te leren binnen organisaties wordt geïnterpreteerd als een brevet van onvermogen. Er is kennelijk tijd en geld genoeg om steeds weer van voren af aan te beginnen. Zo komen goed publiek opdrachtgeverschap en maatschappelijk ondernemerschap niet van de grond.





Intermezzo marktpartijen

Marktpartijen kunnen op verschillende manieren worden betrokken bij publieke projecten, zowel in de fase voorafgaand aan een aanbesteding als in de offertefase en zowel door eigen acties als op uitnodiging van een aanbestedende overheid of daaraan gelijkgestelde rechtspersoon (zogenoemde aanbestedende diensten). Daar waar de uitgaven voor een publiek project de aanbestedingsgrens overschrijden, dient de aanbestedende dienst een Europese aanbesteding te starten. De basisregels van een Europese aanbesteding zijn objectiviteit, transparantie en gelijke behandeling. Deze basisregels kunnen op gespannen voet staan met de inschakeling van private partijen, voorafgaand aan een aanbesteding. Als hierdoor een zodanige voorsprong is bereikt dat alleen de (voortijdig) betrokken partij kan winnen, is de betreffende overheid in de fout gegaan. Een zekere mate van betrokkenheid bij voortrajecten is dus toegestaan tot het moment dat die betrokkenheid leidt tot het slechts zaken kunnen doen met een en dezelfde partij. Hierna staan de mogelijkheden om marktpartijen te betrekken op een rij.

1. Acquisitie

Marktpartijen zijn vaak op de hoogte van aanstaande publieke projecten, bijvoorbeeld op grond van eigen kennis (huisleverancier), begrotingsstukken en Europese Publicaties (vooraankondigingen, aankondigingen van concrete opdrachten). Het komt regelmatig voor dat aanbestedende diensten worden benaderd door marktpartijen met het oog op potentiële overheidsopdrachten. Aanbestedende diensten reageren vaak verschillend op een dergelijk initiatief, afhankelijk van de fase waarin een project verkeert.

2. Huisleverancier

Door een hoge mate van betrokkenheid is het relatief eenvoudig om bestaande contracten te verlengen of nieuwe opdrachten te verkrijgen. Vanuit Europees aanbestedingsperspectief zou in het algemeen gesteld kunnen worden dat bij de mogelijkheid tot onderhandse verkrijging van een nieuwe opdracht de huisleverancier niet roomser dan de Paus hoeft te zijn. De beslissing om niet Europees

aan te besteden is echter de verantwoordelijkheid van een aanbestedende dienst zelf. De huisleverancier kan proberen de opdracht zelf te verkrijgen zonder tussenkomst van een aanbesteding.

3. Marktconsultatie

In de aanloopfase naar een nieuw project is het vaak een aanbestedende dienst zelf die contact zoekt met marktpartijen om een beeld te krijgen van (on)mogelijkheden van de markt. Zo'n verzoek om informatie (Request for Information of Request for Quotation) wordt vaak onderhands gedaan door een rechtstreeks verzoek. Soms gebeurt het op een meer openbare wijze, bijvoorbeeld door een Europese vooraankondiging en/of plaatsing van het verzoek op de eigen website.

4. Samenwerking

Een aanbestedende dienst kan ook samenwerken met een private partij om gezamenlijk een project uit te voeren. Het initiatief kan bij één van beide of beide partijen liggen. Ook hier kan de private partij trachten de uitvoering van het project zonder aanbesteding te 'winnen'. Echter als de aanbestedende dienst besluit om de uitvoering van het project alsnog aan te besteden, kan betrokkenheid van de private partij de schijn wekken dat de aanbesteding een gelopen race is. Om dit te voorkomen zou de private partij, in het ideale geval, uitgesloten moeten worden van een mogelijke aanbesteding. Indien dit niet mogelijk is, zijn de volgende voorzorgsmaatregelen te nemen: de aanbestedende dienst behoudt zich alle intellectuele eigendomsrechten voor op kennis opgedaan tijdens de samenwerking, zodat de aanbestedende dienst alle informatie in het bestek kan zetten. Daarnaast moet de aanbestedende dienst de betrokken adviseurs van de private partij buiten spel zetten door bijvoorbeeld een non-disclosure verklaring. Het spreekt vanzelf dat de aanbestedende dienst haar keuze voor de winnende partij bij de aanbesteding perfect moet kunnen motiveren. Een ander middel om klachten te voorkomen is het bieden van een kostenvergoeding aan die aanbieders, die de opdracht niet gegund krijgen naar aanleiding van de aanbesteding.

5. Advisering

Een stap verder dan marktconsultatie, gaat het tegen betaling inhuren van adviseurs door een aanbestedende dienst. Een adviseur wordt bijvoorbeeld gevraagd de functionele en/of de technische specificaties van een toekomstige overheidsopdracht op te stellen. Het kan voorkomen dat de aanbestedende dienst de adviseur de keuze geeft om te adviseren of de mogelijkheid geeft als uitvoerder in te schrijven op de aan te besteden opdracht. Strikt noodzakelijk is het stellen van deze voorwaarde niet, tenzij het advies van de adviseur zou leiden tot uitsluiting van concurrentie (alleen de adviseur zelf blijkt aan de door hem opgestelde specificaties te kunnen voldoen). Aanbestedende diensten leggen deze keuze vaak op om later iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Het zou namelijk kunnen zijn, dat bewezen wordt dat de adviseur over meer kennis van het project beschikt dan de concurrenten en dat juist dat heeft geleid tot de uitvoeringsopdracht aan diezelfde adviseur.

6. Aanbesteding

De meest vergaande vorm van betrokkenheid van private partijen bij overheidsopdrachten is de Europese aanbesteding. Veel leveranciers beschikken over een tenderdesk die de vrijwel dagelijkse publicaties volgen via <http://ted.publications.eu.int/official/>. Andere leveranciers schakelen speciale zoekbureaus in om op de hoogte te blijven van interessante opdrachten.

Er zijn verschillende Europese aanbestedingsprocedures. De mate van mogelijke beïnvloeding door private partijen verschilt per procedure. In de openbare en niet openbare procedures (1) bestaat er geen mogelijkheid tot onderhandeling of beïnvloeding. De aanbestedende dienst stelt de specificaties op en het is slikken of stikken voor een inschrijvende partij. Bij de recentelijk ingevoerde concurrentiegerichtete dialoog (2) is sprake van een soort marktconsultatie gedurende een Europese aanbesteding. Bij de onderhandelingsprocedure (3) is daadwerkelijk sprake van onderhandelingen. Bij de prijsvraag (4) kunnen belangstellenden bijvoorbeeld ontwerpen indienen, waaruit een jury een winnaar selecteert. Een bijzondere en

onlangs ingevoerde procedure is het dynamisch inkoopstelsel (5). Tijdens het bestaan van een dergelijk stelsel worden leveranciers steeds in de gelegenheid gesteld toe te treden. Hiervan kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden indien een leverancier oorspronkelijk nog niet een bepaald product in zijn assortiment had maar later wel. Hij kan zich dan alsnog aanmelden en verzoeken toegelaten te worden tot de 'longlist' van reeds geselecteerde leveranciers. De procedures genoemd onder 2 en 3 mogen slechts in uitzonderingsgevallen worden gehanteerd door aanbestedende diensten.

Het staat marktpartijen vrij tijdens de aanbestedingsprocedure vragen te stellen aan de aanbestedende dienst. Een aanbestedende dienst kan bijvoorbeeld om uitleg worden gevraagd over de opgestelde specificaties en/of over de procedure. Ook kan worden aangegeven dat een alternatieve oplossing voor handen is en kan de vraag worden gesteld of de aanbestedende dienst die oplossing toestaat. Indien marktpartijen menen, dat een aanbestedende dienst disproportionele eisen stelt kan de aanbestedende dienst verzocht worden die eisen aan te passen. Uiteraard vraagt het doen van een dergelijk verzoek een afweging van de marktpartij: is een dergelijk verzoek commercieel 'handig' en/of is het verzoek juridisch haalbaar. Marktpartijen kunnen natuurlijk ook met andere partijen consortia vormen indien afzonderlijk niet aan de selectiecriteria kan worden voldaan.



Gemeenten en gebiedsontwikkeling

Gemeenten hebben vanoudsher ruime ervaring met een gebiedsgerichte en integrale aanpak van ruimtelijke opgaven. Gemeenten staan midden in de gebiedsopgave, dicht bij de burger en zijn dagelijks met dergelijke opgaven bezig. Het onderling afstemmen en integraal afwegen van verschillende belangen zit gemeenten in het bloed. Daar kunnen anderen, zeker het rijk, nog wel wat van leren. Op lokaal niveau vindt de bestuurlijke legitimatie plaats, moet draagvlak gecreëerd worden en is jarenlange ervaring opgedaan in samenwerking met marktpartijen. Laten we deze kennis en ervaring delen en actief inzetten bij regionale gebiedsontwikkeling.

Decentraal wat kan en centraal wat moet, is de slogan van het rijk. Een goed uitgangspunt dat gemeenten meer ruimte en beleidsvrijheid biedt om gebiedsontwikkeling samen met andere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties verder vorm en inhoud te geven. Want gebiedsontwikkeling kan en doe je niet alleen. Samenwerken kan niet zonder wederzijds vertrouwen. Het is belangrijk dat gemeenten ook daadwerkelijk het vertrouwen en de ruimte krijgen om de regionale opgaven van onderaf te voeden. Uit onderzoek naar gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied (ILG-visitatiecommissie de Graaf) blijkt dat niet alleen maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, maar wonderlijk genoeg ook gemeenten als partner in gebiedsontwikkeling nog te

weinig betrokken worden bij de ideeënvorming en uitvoering ervan. Een gemiste kans. Waakzaamheid en alertheid, ook aan de kant van gemeenten, is in deze dus zeker geboden. Samen werken aan gebiedsontwikkeling betekent ook afspraken maken over wie wat doet en wanneer. De bestuurlijke afspraken tussen rijk, IPO en VNG vastgelegd in *"De Nota Ruimte, Ieder zijn rol"* bieden hiervoor een goed handvat.

Gebiedsontwikkeling is samen te vatten in drie kernbegrippen: verbeelden, verbinden en verwezenlijken. Een heldere ruimtelijke ontwikkelingsstrategie gericht op het hele traject van regionale ambitie en visie en ambitie tot lokaal uitvoeringsproject is daarbij onontbeerlijk. Gemeenten mogen hierbij zeker aangesproken worden op hun tempo, kwaliteit en daadkracht. Een betrouwbare en slagvaardige overheid komt mede voort uit lokale bestuurders met durf en leiderschap, die over hun eigen gemeentegrenzen heen kunnen kijken. Gelukkig zien steeds meer gemeenten de kansen voor de regio bij een gezamenlijke gebiedsontwikkeling. Ze zoeken elkaar op. Het gevaar van bestuurlijke drukte ligt wel op de loer en moet kritisch in de gaten worden gehouden. Het blijft zoeken naar een evenwicht tussen draagvlak, democratische legitimiteit en snelheid in besluitvorming. Marktpartijen mopperen graag over de complexe en trage besluitvormingsprocedures van gemeenten. Democratische legitimiteit is echter een groot goed, zeker waar het gaat over de directe leefomgeving van mensen. Zonder

draagvlak geen gebiedsontwikkeling en aan dat draagvlak kunnen ook marktpartijen hun steentje bijdragen.

Ralph Pans

Directievoorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Nederland als bouwplaat

Tegennatuurlijke seks is voor Dante de ergste zonde die er bestaat. Hij bedoelt daar alles mee wat buiten de wettige bijslaap valt. Op uitnodiging wandelend door het vagevuur ziet hij zulke zondaars liggen achter dijken, 'net zoals in de Lage Landen'. Voor de auteur van de *Goddelijke Komēdie* zijn de mensen daar even onnatuurlijk: geperverteerde creaturen die hun grond stalen van kikkers en vissen. Het scheppen van land dient toch voorbehouden te blijven aan God?

Sindsdien is ons nagedragen dat we profiteurs zijn. Nu is het zeker zo dat we dit land zelf gemaakt hebben. Alleen geven we daar graag een andere draai aan. Als onderaannemers van God hebben we een onaf deel van zijn schepping voltooid. Met opzet stelde hij zijn uitverkoren volk in staat het zesdaagse karwei alsnog te klaren. Alleen uit die goddelijke aanbesteding valt te verklaren dat er zich mensen gevestigd hebben in deze moerasblubber. Want waarom zou je anders willen leven met de voortdurende angst voor overstromingen en de noodzaak om eerst palen in de grond te slaan voor je aan een stad kunt denken?

Deze beginsituatie verklaart waarom Nederland permanent op de schop gaat en aldus een chronische *horror vacuum* verdrijft: de vreeswekkende leegte moet steeds gevuld worden. En altijd is er wel een goede reden om het weer heel anders te willen. In naam van veiligheid, achterstallig onder-

houd, werkgelegenheid en de zucht naar fraaie natuur geven we Nederland voortdurend een ander gezicht, nog eens samengevat in Madurodam. Niets is oeroud of authentiek genoeg om zwijgend aanvaard te worden. Bij alles moeten de handen uit de mouwen, we zijn immers scheppers naast God.

Zo beschikken we niet over natuur, maar alleen over composities die daaraan doen denken. En verandert de smaak, dan passen we de natuur gewoon aan. Het park De Hoge Veluwe is een privéverzinsel dat al jaren meegaat als assemblage van groen, gras, hei en struik. Verder is het opgetuigd met hier en daar een decoratief hert en zo nu en dan een zwijn. Verbaasd staan de meer recente sierrunderen uit de Schotse Hooglanden te herkauwen in hun nieuwe omgeving. Is het wel de bedoeling dat ze figureren in dit groot uitgevallen kerststukje?

De drang om steeds weer eigen paradijzen te creëren in de van hogerhand ter beschikking gestelde kleibak woedt ook op kleinere schaal. Boeren stichten rond hun woonhuis lusttuinen waar Adam jaloers op mag zijn. Via imposante hekken en oprijlanen kan men verwijlen bij een vijver met kunstregers, watermolens, een krom bruggetje en zelfs spirituele voorzieningen in de personen van elven en kabouters, de laatsten voorzien van een kruiwagen want in Nederlandse paradijzen moet wel gewerkt worden.

Er is echter niets tegen deze totalitaire beheersdrift van de eigen bodem. We hebben nu eenmaal geen ongenaakbare natuur. Doen we niks, dan verworden de Veluwe, Brabant, Drente en de Waddeneilanden tot langzaam wegwandelende zandverstuivingen, terwijl de rest van het land voortsopt in de modder. Aan de slag dus. Laten we vooral veel mooie natuur maken rondom gemarkeerde gedenkplaatsen van vroeger. Kwaliteitsverbetering van het bestaan staat hoog op de agenda van de nieuwe eeuw. Alleen in Nederland durven we daarvoor elke vierkante meter in te zetten.

Herman Pleij

Hoogleraar Historische Nederlandse

Letterkunde aan de Universiteit van Amsterdam

6 Handreiking

Verantwoording

In hoofdstuk 3 zijn twaalf thema's beschreven, zoals gedestilleerd uit praktijkvoorbeelden van gebiedsontwikkeling alsook uit relevante publicaties over succes- en faalfactoren van gebiedsprocessen. In hoofdstuk 4 zijn de thema's beschreven vanuit de werkelijkheid van twaalf projecten. In hoofdstuk 5 is vanuit de thema's gereflecteerd op de twaalf praktijkprojecten alsook op acht aanvullende voorbeeldprojecten uit de Nota Ruimte. In dit hoofdstuk zijn op basis van het voorgaande handreikingen geformuleerd voor uiteenlopende doelgroepen. Het zijn aanraders en afraders (do's en don't's) voor bestuurders (B), volksvertegenwoordigers (V), marktpartijen (M) en projectteams (P). Als ordening is ook in dit hoofdstuk gekozen voor de thema's.

1. URGENTIE

Aanraders

- B Sondeer of sprake is van een breed gevoelde urgentie binnen publieke, private en particuliere partijen.
- B Zet reële tijdsdruk op de voorverkenning en bepaal op welk moment een besluit valt over wel of geen verkenning.
- B Maak de maatschappelijke urgentie(s) om problemen aan te pakken, tijdens de voorverkenning, zo helder mogelijk.
- B Verbind verschillende urgenties met elkaar.
- B Plaats het gebied in de ruimtelijke context en signaleer mogelijke externe invloeden vanuit milieucontouren, natuurclaims, et cetera
- B Communiceer een maatschappelijk verhaal waaruit blijkt dat het gebied het meer dan waard is de urgenties met vaart en kracht aan te pakken.

Afraders

- B Accepteren dat een voorverkenning om reden van complexiteit jaren duurt en voortsleept.

2. COMMITMENT

Aanraders

- B** Investeer zowel in het opbouwen als het behouden van commitment en vertrouwen van alle relevante actoren.
- B** Kom tot helderheid over formele en informele verantwoordelijkheden en onderlinge posities.
- B** Gun binnen een college één persoon de rol van gezamenlijk boegbeeld en/of leider, wetende dat gebiedsontwikkeling integraal is en portefeuilles sectoraal.
- P** Zet in op de vorming van een ondernemende groep van personen die er voor kunnen en willen gaan.

Afraders

- B** Jezelf rijk rekenen met een eerste positieve reactie van één of enkele personen en impliciet veronderstellen dat je er samen wel uitkomt.
- B** Opvoeren van inspanningen voor het verkrijgen van commitment, als excuus voor traagheid in de voortgang.
- B** Blijven discussiëren over de portefeuille waarbinnen een per definitie dynamisch gebiedsproject het beste past.
- B** Blijven afstemmen en overleggen als de andere partijen niet mee gaan ondernemen.

3. VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Aanraders

- B** Betrek volksvertegenwoordigers vroegtijdig en vraag hen kaders te stellen waarbinnen een verkenning kan worden gedaan.
- B** Informeer volksvertegenwoordigers via maatwerk (geen stapels onderzoeksrapporten) en op de juiste momenten en maak helder wat de precieze vraag is.
- B** Investeer in een vertrouwensrelatie tussen het boegbeeld en/of de publieke leider enerzijds en volksvertegenwoordigers anderzijds.
- B** Betrek zo mogelijk alle betreffende volksvertegenwoordigers, wetende dat gebiedsontwikkeling aan vrijwel alle commissies raakt.
- V** Verleg het accent in sturing naar de voorkant van processen en respecteer vervolgens resultaten die binnen gestelde kaders passen.
- P** Benut de kracht van het duale stelsel door volksvertegenwoordigers, naast bestuurders, als volwaardige actor te betrekken.

Afraders

- B** Denken dat volksvertegenwoordigers de mening van de betreffende samenleving omvattend representeren.
- P** Misbruiken van commitment van volksvertegenwoordigers door hen verplichtend te betrekken bij stappen in een proces, alsof een proces een reeks van fuiken is.

4. BEWONERS

Aanraders

- B** Maak van meet af glashelder dat burgers niet de besluiten nemen en dus niet de rol overnemen van volksvertegenwoordigers.
- V** Zie burgerparticipatie als een waardevolle 21^e eeuwse aanvulling op de representatieve democratie.
- P** Nodig burgers uit op persoonlijke titel en accepteer niet eens de schijn van volksvertegenwoordiging.
- P** Stel je kwetsbaar op en zie burgers als dragers van noodzakelijke en complementaire kennis.
- P** Zet in op volwaardige co-productie en vraag om commitment voor een gezamenlijk proces.
- P** Zorg voor een redelijke vergoeding voor personen die bovengemiddeld tijd en energie investeren in een project.

Afraders

- B** Veronderstellen van weerstand door en onbenulligheid van bewoners en gebruikers.
- P** Leunen op het bestuur van een vereniging van bewoners alsof het bestuur alle meningen vertegenwoordigt.
- P** Uithollen van de democratie door burgerparticipatie te zien als het faciliteren van volkssoevereiniteit.

5. MARKTPARTIJEN

Aanraders

- B** Organiseer kennis van de markt zo vroeg mogelijk in een proces.
- B** Zorg voor helderheid in rollen en risico's en herneem dat per fase.
- B** Besef fundamentele verschillen tussen publieke en private partijen, die zich onder meer uiten in transparantie en openbaarheid van (financiële) informatie.
- B** Geef marktpartijen binnen afspraken zoveel mogelijk de 'license to operate'.
- B** Ga waar mogelijk een duurzame relatie aan met een marktpartij, opdat die partij alle creativiteit en energie uit de kast haalt in het voordeel van het project.
- M** Verschaf helderheid over de rol(len) die je voor je ziet in een concreet project.
- P** Maak werk van publiek-private teambuilding en benut daarvoor ook informele momenten.
- P** Bouw ervaring op met aanbestedingen in het licht van het Europees aanbestedingsregime.

Afraders

- B** Dogmatisch betrekken van marktpartijen, ook als zij amper meerwaarde hebben.
- M** Accepteren dat overheden een monopolie hebben in ruimtelijke ontwikkelingen.
- M** Willen vervangen van publieke maakbaarheid door private maakbaarheid en ontkennen van de specifieke rol van publieke partijen in het bewaken van publieke waarden.

6. PROBLEEMDEFINITIE

Aanraders

- B Ontwikkel de probleemdefinitie iteratief en ga daar ook tijdens een verkenning mee door, dan in relatie tot oplossingsstrategieën.
- B Betrek ook de lange termijn bij de probleemdefinitie.
- B Blijf alert op de actualiteit van de probleemdefinitie.
- P Betrek alle actoren die belang hebben en van daaruit op het puntje van hun stoel zitten om op een of andere manier te participeren.

Afraders

- P Denken dat problemen primair ruimtelijk zijn, terwijl het in eerste instantie vaak gaat om sociaal-economische problemen.

7. BELANGEN

Aanraders

- B Vraag door naar motieven en waarden die achter belangen liggen.
- B Onderhandel vanuit belangen in plaats van posities.
- B Nodig belangenorganisaties vroegtijdig uit om kennis en ideeën in te brengen en wijs hen bij dreigende obstructies achteraf op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- P Maak onderscheid tussen sectorale belangen, gebiedsbelangen en ondernemersbelangen.
- P Vertaal belangen in perspectieven voor belanghebbers.

Afraders

- B Egalitair omgaan met alle belangen en alle actoren op hetzelfde moment aan dezelfde tafel uitnodigen.
- B Veronderstellen bij voorbaat op de hoogte te zijn van belangen van de verschillende actoren.
- P Verwarren van publieke belangenafweging met persoonlijke belangenbehartiging.

8. ONTWERPEN

Aanraders

- P Vraag van ontwerpers tussenresultaten van het proces te verbinden met motieven en waarden achter belangen.
- P Selecteer ontwerpers die bereid en in staat zijn zich ten dienste te stellen van het proces.
- P Zet de structuur en de cultuur van een gebied in als basis voor ruimtelijke kwaliteit, identiteit en pluriformiteit.
- P Verbind tekenen met rekenen en vice versa.

Afraders

- P Laten sturen door ontwerpers die los van het proces opereren of ontwerpen die zich onvoldoende verhouden tot het proces.
- P Wachten met ontwerpen totdat alle kennis beschikbaar is en geen onzekerheden meer bestaan, vanuit de illusie dat dat op enig moment het geval is.

9. PROCES

Aanraders

- B Stel het gebied centraal en werk van daaruit de opgave uit.
- B Definieer heldere rollen van actoren en herneem dat na afloop van elke fase.
- B Zorg voor interne eenvoud, wetende dat externe complexiteit inherent is aan gebieds-ontwikkeling.
- B Zorg voor een klein maar sterk projectteam dat zich committeert aan een groot deel van het project en geef het team voldoende mandaat om te kunnen schakelen.
- B Plaats het projectteam buiten hiërarchische lijnen in organisaties.
- B Zorg voor een heldere fasering maar laat een volgende fase al wel doorklinken in de lopende fase: de verkenning tijdens de voorverkenning, de planstudie tijdens de verkenning en de realisatie tijdens de planstudie.
- B Versta de kunst van het loslaten zonder de ander in de steek te laten.
- B Creëer condities voor het ontwikkelen van creativiteit en innovaties.
- P Zorg voor een procesontwerp dat voldoende robuust is om verrassingen te kunnen inpassen en dat tegelijkertijd van een eenvoud is dat het door alle betrokkenen kan worden begrepen en zelfs kan worden uitgelegd.
- P Zet alle actoren optimaal in vanuit hun rol, kennis en betrokkenheid.
- P Werk volgens parallelle sporen voor rekenen, tekenen, subsidies, procedures, communicatie, et cetera en blijf zorgen voor verbinding tussen de sporen.
- P Kruip in de huid van een speler, beluister kansen en dilemma's en vertaal die via maatwerk in perspectieven.
- P Pas procedures op een logische plaats in en bundel procedures met het oog op tijdwinst.
- P Verbind informele trajecten met formele trajecten.
- P Accepteer dat je gedoe houdt en dat elke dag je weer voor verrassingen kan plaatsnemen.

Afraders

- B Definieren van rollen in vage termen zoals regie, coördinatie, management, et cetera.
- B Beantwoorden van (de vrees voor) chaos door sterker in te zetten op controles en verantwoordingsplicht.
- M Veronderstellen dat een bestuurder of een ambtenaar spreekt namens een overheid.
- P Jezelf verliezen in het proces ten koste van de kwaliteit van een duurzame oplossing.
- P Beperken van interne communicatie tot naaste collega's.

10. GROND

Aanraders

- B Zorg voor een glashelder grondbeleid en richt waar nodig een grondbedrijf op.
- B Ben alert op het communiceren van rode ambities in verband met de mogelijkheid van grondspeculatie, al dan niet door free-riders.
- B Benut de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet ten volle en communiceer ervaringen.
- M Zet grondposities op positieve wijze in en buit posities niet uit.
- P Zet voor de feitelijke aankoop van gronden, partijen in die (pro)actief en ondernemend (kunnen) opereren.

Afraders

- B Blijven hangen in politieke discussies of een overheid wel of geen grondpositie moet willen hebben.
- B Claimen van (agrarische) gronden en opstallen, zonder te beschikken over de middelen die nodig zijn voor succesvolle onderhandelingen.

11. FINANCIERING

Aanraders

- B** Zorg voor middelen om al tijdens een verkenning of planstudie anticiperend op besluitvorming grond en opstallen te kunnen aankopen van eigenaars die niet kunnen of willen wachten op het moment van besluitvorming.
- B** Zorg tijdig voor een gezonde financiële huishouding om adequaat aan de realisatie te kunnen bijdragen vanuit de zorg voor publieke waarden.
- B** Geef signalen af aan rijk en EU over het woud van subsidieregelingen en de noodzaak van meer congruentie.
- B** Maak werk van risicomanagement.
- P** Organiseer financiële kennis die adequaat is voor de vraagstukken.
- P** Realiseer je dat financiële kennis meer is dan rekenen en samenhangt met de strategie van een ontwikkelaar of investeerder.

Afraders

- B** Starten van een ambitieus project zonder direct te werken aan beschikbaarheid van middelen.
- B** Dromen van subsidies zonder de reële kansen te hebben onderzocht en trajecten te hebben gestart.
- B** Te rijk rekenen met bruto opbrengsten van nieuwbouw van woningen.

12. LEERTRAJECT

Aanraders

- B** Maak van projectomgevingen een lerend systeem en verbind die met alle niveaus in de organisatie.
- B** Ontwikkel het vermogen om leerervaringen van (separate) project-teams te implementeren in staande organisaties.
- P** Maak actief werk van het benoemen van wat goed gaat en wat beter kan tijdens de loop van het proces en zet daarmee eerste stappen naar een cultuur van lerend werken.
- P** Besteed expliciet aandacht aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal, wetende dat uiteenlopende disciplines met eigen jargon zijn betrokken.

Afraders

- B** Beperken van leren tot junior-medewerkers.
- B** Ontkennen van witte raven (high potentials) vanuit een egalitaire werkcultuur.
- B** Verkrampen door interne incidenten voortkomend uit leerprocessen en in reactie erop strakker willen sturen.
- P** Accepteren dat begrippen zoals scenario's, strategieën, alternatieven, varianten, opties, principes, uitgangspunten, voorwaarden, et cetera als onderling inwisselbaar worden gebruikt.



Liefde en vertrouwen

In de nieuwe metaforen van de gebiedsontwikkeling lijkt het wel oorlog: helden halen huzarenstukjes uit, vermijden hinderlagen en hindermacht. Partijen tonen lef, leiderschap en moed. Vrij eenvoudige onderzoeksprojecten worden door VROM en provincies gepresenteerd als waren zij voor de poorten van de hel weggesleept. De minister inspecteert als een Catharina de Grote met haar leger van adviseurs de nieuwe dorpjes. Bewoners en maatschappelijke organisaties zijn niet meer de helden, maar de onzichtbare vijand, die op ieder moment procedureel kan toeslaan. Hoe komen we hieruit?

Gebiedsontwikkeling zie ik als een uitdrukking voor het verlangen naar meer resultaat en meer kwaliteit in de ruimtelijke ordening. Het is een containerbegrip, waarin vele partijen hun lading onderbrengen. Wat node ontbreekt is de lading van maatschappelijke organisaties en burgers. Zij worden in de hitparade van de Commissie Bakker als hindermacht benoemd, als te verleiden partij, als voorwerp van public relations. Hieruit volgt mijn stelling: zonder bewoners als partners en maatschappelijke organisaties als serieuze partij is gebiedsontwikkeling het zoveelste speeltje van bestuurlijke druktemakers.

Meestal is onduidelijk wanneer de inhoudelijke en politieke afweging plaatsvindt. Door de permanente wisseling van gesprekspartners, -politiek en ambtelijk-krijgen mensen het gevoel steeds opnieuw te

moeten beginnen. Burgers worden als iemand met een mening behandeld, niet als iemand met een materieel belang, (bewoner, werknemer, eigenaar van een bedrijf) of als iemand met kennis over het gebied, als iemand met idealen en ideeën. Een cultuur van wantrouwen wordt gecombineerd met instrumentarium, waarin grondbezit heilig is. Dat schiet niet op. De juridische procedures om recht of verhaal te halen zijn niet alleen voor overheden maar ook voor burgers gefragmenteerd en duur. Bovendien zijn er te veel procedures, die over procedures gaan en niet over de bestreden inhoud van plannen. Motieven als bezorgdheid, beleevingswaarde en historie lijken vooral in de marketing van gebieden een rol te spelen, niet in de discussie en afweging.

En hoe zijn deze te remediëren? De ontwikkeling naar een meer Angelsaksisch model van politieke oordeelsvorming en juridische borging is volgens mij niet meer omkeerbaar. Bij dat model hoort een brede publieke afweging van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, op een grotere schaal dan buurt of dorp. Via public inquiry, raadplegende referenda of een open nut en noodzaakdiscussie is die afweging ook te organiseren. Aan het begin, niet aan het eind van een proces, neerslaand in programma's en contracten. Ook is echte grondpolitiek nodig, geen vereveningsgeknutsel. De verwachtingswaarde van de grond overtreft in ons land altijd de belevingswaarde van het landschap of de productiewaarde van de landbouw. Verder zijn de verschillende rol-

len wel degelijk te splitsen. De procedures richting belanghebbenden kunnen een stuk duidelijker. Dus helderheid over schadevergoeding, verhuiskosten, uitkoop, onteigening, ontbinding pacht, planschade, aankooptermijnen, et cetera. Ten slotte moeten overheden hun rol spelen in handhaving, stimuleren, fiscale maatregelen. Niet met zijn allen in de grondpolitiek of sectorale toetsing. Dan blijft het kluitjesvoetbal in de gebiedsontwikkeling.

In de civil society kunnen burgers niet meer als insprekers of querulanten behandeld worden. We zoeken andere metaforen: liefde, onbaatzuchtigheid, waarden, vertrouwen, samenwerking. In de praktijken in dit boek en een aantal van de proeftuinen van Habiforum blijkt waar de sleutel voor succes ligt: bij bewoners, erkende belangen en verdiend vertrouwen.

Annemiek Rijckenberg

Lid VROM-raad, associé Habiforum



Moedwil en Misverstand

Crisis in de polder? Dat betekent sowieso problemen in de ruimtelijke ordening. En ja hoor: met een lantaarn moet er worden gespeurd naar leiderschap, naar burgers die de boel vertrouwen, naar een daadkrachtige overheid en naar 'de markt' die overtuigt. Malaise alom. Ook in de wereld van de ruimtelijke ordening. Malaise leidt tot gezeur. Of het nu over procedures, Europa, de Nota Ruimte, de Wro, de incompetente gemeente of wat dan ook gaat. En vooral: gezeur over elkaar, over gebrek aan vertrouwen en over werkelijke belangstelling. Het rijk versus gemeenten, de gemeenten versus het rijk. De provincies versus allebei en met zijn drieën contra de markt. En andersom. Het hoort erbij. Al jaren. Maar nu er werkelijk een stille revolutie gaande is, valt het eens te meer op. Die stille revolutie heette ontwikkelingsplanologie en heet nu gebiedsontwikkeling. What's in a name. Een historische kans op een kwalitatieve sprong in delen van Nederland. Dat kan het worden. Met totaal andere verhoudingen. Die kans blijft geschiedenis als we niet snel werken aan een bijna hilarisch gebrek aan zelfreflectie en ondernemerschap. Dat gebrek aan zelfreflectie blijkt uit talloze misverstanden, of moedwillige verdraaiingen. Een paar voorbeelden om het te illustreren.

Misverstand één is dat gebiedsontwikkeling een soort instrument is, een trucje dat de gewone toelatingsplanologie vervangt. Een trucje met een paar planvoorwaarden, een kloppend financieel plaatje en wat

draagvlak. De instrumentelen spijkeren u wel bij, desnoods met een cursusje van twee dagen. Kolder dus. Het is mensenwerk en organisatiewerk. De organisaties zijn nog niet eens halverwege.

Misverstand twee is dat gebiedsontwikkeling 'een ding' is van de provincies. Hoezo? Het is al veel langer iets van grote gemeenten, private partijen en maatschappelijke organisaties. Toch zijn er provincies die ermee pronken of ze het zelf hebben uitgevonden. En gedeputeerden die hun projecten triomfantelijk presenteren als fijne staaltjes van..., ja, van wat eigenlijk?

Misverstand drie is dat het de overheid geld oplevert. Een mooie bezuinigingspost. Een overheid die denkt dat de markt wel voor water, infrastructuur en groen gaat betalen. Naïef en een schande. Zalm, dus.

Misverstand vier is dat gebiedsontwikkeling gewoon polderen is. Natuurlijk, sommige partijen en mensen kunnen niet anders. Die denken dat polderen vergaderen is en dat consensus betekent dat iedereen met een compromis instemt. Die zullen hopelijk snel door de mand vallen. Of, zoals Finnen zeiden: pas na een bezoek aan Nederland begrepen we dat polderen betekent vergaderen en daarna allemaal met de eigen agenda verder gaan.

Misverstand vijf is 'we doen het al'. Het tamelijk potsierlijke, zelfingenomene standpunt dat we het al in de vingers hebben.

Gelijk het kind dat na één doelpunt denkt klaar te zijn voor de Champions League. En een laatste misverstand: het is een hype. Dit gaat wel over. Zeker als we dit boek goed lezen begint het leren wat ontwikkelingsplanologie is en vermag. En zoals het in Meerstad, Overdiepse polder en elders tot nu toe werkte, of niet. De vooral door bestuurders gedomineerde wereld van de ruimtelijke ordening gaat nog van een koude kermis thuiskomen. Het helpt echt niet om af en toe een bulderpreek van Riek Bakker te bestellen. Er moet nog heel wat in de harten en hoofden van alle betrokkenen veranderen. Die knop moet nog om. Waar het mee begint is inzicht, zelfreflectie en realisme. Dus niet met procesprietpraat, succesborstklopperij en wegduikgedrag. Tot op heden domineert echter een collectieve cognitieve dissonantie. We zeggen dat we het doen, we zeggen dat we succes boeken. Tegen beter weten in. Als dat inzicht wordt overwonnen, met een pondje durf en een onsje kwetsbaarheid erbij, kan er zeker een echte bloeiperiode in de polder aanbreken. Met veel initiatief, creativiteit, kwaliteit en gewoon lol in projecten waar mensen beter van worden. Je gaat het pas zien als je het doorhebt, zei nummer veertien. Cruijff is inmiddels het rolmodel voor geloofwaardig leiderschap in Nederland. Eens kijken wie er volgt.

Fred Schoorl
Directeur Nirov

Bespiegeling

Verantwoording

De notie dat gebiedsontwikkeling een maatschappelijke opgave is die zich ruimtelijk vertaalt, loopt als rode draad door de voorgaande hoofdstukken. Keer op keer gaat het om maatschappelijke ontwikkelingen die zich manifesteren in ruimtelijke ontwikkelingen. Niet voor niets sprak de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1998 al van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Riek Bakker sprak in 2005 in haar rol van voorzitter van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling over de factor cultuur als de motor van gebiedsontwikkeling. Achter maatschappelijke ontwikkelingen liggen tal van (politieke) kwesties, zoals globalisering en individualisering, concurrentiekracht in een mondiale economie, vertrouwen in politiek en openbaar bestuur, behoefte aan identiteit en kwaliteit, juridisering van de samenleving, beleving van gezamenlijke waarden in onze cultuur, integratie van nieuwkomers, klimaatverandering, afhankelijkheid van fossiele energie en beschikbaarheid van betaalbare woningen. Tegen het licht van dergelijke kwesties hebben we de praktijkvoorbeelden onderzocht. We hebben ons de vraag gesteld of we er op deze manier komen. Vervolgens stelden we ons de vraag wat aanvullend nodig is. Tot slot speelde de vraag wat nodig is om de huidige gebiedsontwikkeling te verbreden, te verdiepen en te versnellen. Volgens deze ordening hebben we twaalf aandachtspunten kritisch belicht. Het is toekomstgericht denkmateriaal voor onszelf en voor anderen.

1. Focus van provincies op landelijke gebieden

De onderzochte praktijkvoorbeelden bieden oplossingen voor veelal sociaal-economische problemen op regionaal niveau en geven invulling aan opgaven op een hoger schaalniveau, zoals het klimaatbestendig maken van stad en land. In veruit de meeste gevallen gaat het om projecten in landelijke gebieden, al dan niet onder de rook van een nabije stad. De verklaring hiervoor is de dominante rol van provincies in het prille stadium van gebiedsontwikkeling. In de Nota Ruimte heeft het rijk, gedacht vanuit het Huis van Thorbecke, de provincies aangewezen als regisseurs van gebiedsontwikkeling. Provincies kregen de gelegenheid voorbeeldprojecten in te dienen en van daaruit is het beeld ontstaan dat regionale gebiedsontwikkeling het domein is van provincies. Provincies zijn vanouds veel sterker gericht op landelijke gebieden dan op stedelijke gebieden, waar (grote) gemeenten hun eigen boontjes doppen.

De onderzochte praktijkprojecten bieden soelaas voor regionale problemen in de groene en de blauwe sfeer. In Nederland schieten we nog tekort als het gaat om een vergelijkbare aanpak op regionale schaal in de rode sfeer. Daarnaast ontbreekt het ook aan helderheid over de aanpak van opgaven op nationale schaal. Als de slogan ‘decentraal wat moet, centraal wat kan’ te zeer wordt gerelateerd aan de orde binnen het Huis van Thorbecke, wordt een deel van de werkelijkheid ondergeschikt gemaakt aan een bestuurskundig concept. Het rijk houdt wel degelijk belangrijke taken, provincies hebben zeker voor grote gemeenten niet altijd een meerwaarde en ook waterschappen kunnen als regisseur van landelijke gebiedsprojecten optreden. De regierol van provincies verdient dus nuancering en mag in geen geval dogmatisch worden doorgevoerd.

2. Rijk aan zet voor nationale opgaven en samenhang

Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel betekent niet dat het rijk zich volledig kan terugtrekken en alle ruimtelijke opgaven kan overlaten aan lagere overheden. We zien vier taken voor het rijk.

Op de eerste plaats is het rijk bij uitstek de regisseur van boven-regionale projecten, die spraakmakend en innovatief zijn en Nederland in ruimtelijk opzicht steviger op de wereldkaart plaatsen. Na de Zuiderzeewerken, de Deltawerken, Schiphol, de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn is er de urgentie met kracht werk te maken van opgaven in de noord- en zuidvleugel van de randstad en kan bijvoorbeeld worden ingezet op een waterstad tussen Amsterdam en Almere. Wellicht kan het in oprichting zijnde Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (interdepartementaal en ondergebracht bij VROM) worden gezien als een signaal dat het rijk de geschetste verantwoordelijkheid wil nemen en ook wil investeren. Het proces om tot realisatie van nationale projecten te komen bevat ongetwijfeld elementen van regionale gebiedsontwikkeling, zoals beschreven in dit boek. Het is echter mogelijk dat een aangepaste manier van werken nodig is.

Op de tweede plaats liggen er op rijksniveau een mobiliteitsopgave, klimaatopgave, woningbouwopgave, et cetera. Dergelijke opgaven laten zich niet rechtstreeks vertalen in nationale of regionale projecten en vereisen een visionaire aanpak via (investerings)programma's, die vervolgens worden vertaald naar projecten.

Op de derde plaats ligt er een taak om de essentie van de nationale hoofdstructuur te bewaken en regionale gebiedsontwikkelingen daarmee congruent te maken.

Op de vierde plaats kán sprake zijn van de rol van interdepartementaal coördinator gericht op samenhang tussen gebiedsontwikkelingen onderling. Elke gebiedsontwikkeling is immers een puzzelstuk in de puzzel van Noordwest Europa.



3. Gemeentelijke autonomie en regionale opgaven

Nederland telt ruim vierhonderd gemeenten, variërend van zeer klein tot groot. Vooral de grote gemeenten zijn in de jaren zeventig van de vorige eeuw met stedelijke vernieuwing gestart. Later kwam daar de VINEX-opgave bij. Projecten in deze sfeer bevatten elementen die inmiddels tot deel van gebiedsontwikkeling zijn verklaard. Te denken valt aan burgerparticipatie, publiekprivate financieringsarrangementen en actief grondbeleid. Gemeenten zijn met recht de voorlopers van gebiedsontwikkeling. Wederom grote gemeenten werken thans aan projecten die Nederland internationaal steviger op de kaart kunnen zetten: Eindhoven zet in op een silicon valley voor ICT, Rotterdam op een tweede Maasvlakte, Amsterdam op de IJ-oeveren en de Zuidas, Utrecht op een nieuw internationaal georiënteerd stadshart en Den Haag op een bruisende stationslocatie.

Waar het op regionale prestaties van een dergelijk formaat aankomt, wordt het een stuk stiller. Gerlach Cerfontaine wees tijdens zijn inaugurele rede in 2005 juist op het belang van bovenlokale investeringen en branding van regio's. In de onderzochte praktijken blijkt de rol van gemeenten bepalend voor het uiteindelijke succes van regionale gebiedsontwikkeling. Hoe geweldig een gezamenlijk plan ook is, als een gemeenteraad niet wil, gaat het binnen de huidige egalitaire bestuurscultuur niet door. Geen provincie die dan een aanwijzing geeft, ondanks de formele bevoegdheid om op te komen voor regionale belangen. Regionale gebiedsontwikkeling vraagt van gemeenten een opschaling van lokale agenda's en open oog voor regionale vraagstukken. Het willen reduceren van maatschappelijke complexiteit door een gebied te definiëren als een achtertuin (NIMBY of IMBY) houdt geen pas met waar we als land voor staan. Een vrees voor verlies van gemeentelijke autonomie mag geen beletsel zijn om groter te denken. Een vrees voor provincies zou ongegrond moeten zijn, want ook een wethouder of burgemeester kan namens een aantal gemeenten prima optreden als regisseur en boegbeeld.

4. Provincies zijn Commissie Geelhoed niet voorbij

In het voorjaar van 2002 verscheen het rapport 'Op schaal gewogen' van een commissie onder leiding van Ad Geelhoed. Volgens dit indringende rapport, geschreven in opdracht van het IPO, kenmerken provincies zich door afstandelijkheid en zijn zij meer ingesteld op procedures en het ontwerpen van plannen en beleidsvisies dan op de uitvoeringspraktijk. Gebiedsontwikkeling vereist juist inzicht in belangen en motieven van private en particuliere partijen, kennis van uitvoeringszaken, kennis van grond en financiering, competenties op het vlak van projectmanagement, het kunnen omgaan met bewoners en absolute topkwaliteit als het gaat om regie. Vanwege het bestaan van deze spanning is het niet verwonderlijk dat de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker tot de constatering kwam dat de provincies worstelen met hun ambitieuze nieuwe taak. Naast het bekende conditioneren zijn zij op zoek naar de betekenis van faciliteren, regisseren en participeren.

Inherent aan dit zoekproces is een gedrags- en cultuurverandering op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, die per definitie veel tijd kost. De rol van publiek ondernemer is nieuw en roept in verhouding tot formele taken en verantwoordelijkheden vragen op. Met toekenning van de rol van regisseur van regionale gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte zijn de provincies er niet. Willen zij de ambitieuze rol binnen pakweg vijf jaar waarmaken, zullen zij zeer fors moeten investeren in competenties van huidige medewerkers en bestuurders en het aantrekken van nieuwe medewerkers en bestuurders met het gewenste profiel. De voorlopers in provincieland tonen aan dat in betrekkelijk korte tijd wel een slag te maken is. Dat adequaat opererende provincies van groot belang zijn, is onmiskenbaar gebleken bij de analyse van de onderzochte praktijkprojecten.

5. Adequaat omgaan met het regionale gat

De regio is de eeuwige belofte van de ruimtelijke planvorming. Al in 1924, tijdens het beroemde internationale Stedenbouwcongres in Amsterdam, benadrukten ontwerpers en planologen uit binnen- en buitenland ‘the need for a regional plan’. Ook vlak na de oorlog is getracht om planvorming op het niveau van de streek, het gewest of de regio tot leven te roepen. Regio’s zijn terug te vinden in ruilverkavelingsplannen, ROM-projecten, sleutelprojecten, nadere uitwerkingen van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening en reconstructieplannen. Pogingen regio’s onder te brengen in het Huis van Thorbecke zijn keer op keer mislukt. Het voorstel voor stadsprovincies is resoluut afgewezen en ook kaderwetgebieden en Wgr-plus-gebieden houden een informeel karakter.

Gebiedsontwikkeling duikt als het ware in het regionale gat. Het begint bij een gebied met een inrichting en een gebruik die in spanning verkeren met maatschappelijke kwesties. Vervolgens komen urgenties bij elkaar, wordt de maatschappelijke opgave helder en tekent zich het studiegebied af. Van daaruit start het gebiedsproces en wordt het plangebied (de regio) voor de duur van het project begrensd. Het gebiedsproces is een tijdelijk arrangement tussen partijen van een diverse pluimage, die gezamenlijk willen ondernemen en investeren. Als na verloop van tijd verlies van kwaliteit of verandering van kwaliteitsbeleving optreedt, kan dat in combinatie met nieuwe maatschappelijke kwesties tot een hernieuwde gebiedsontwikkeling leiden. Het gebied (de regio) kan dan anders worden gedefinieerd. Deze flexibiliteit is juist mogelijk vanwege het ontbreken van institutionele grenzen van regio’s. Regionale gebiedsontwikkeling is dus een tijdelijke productielijn, die zijn democratische legitimatie vindt in de structuur van het Huis van Thorbecke. Pogingen om gebiedsontwikkeling in te passen in deze structuur zijn dan ook niet relevant.

6. Politieke partijen leveranciers van publieke spelers

Zolang we werken met een partijendemocratie zijn politieke partijen de leveranciers van (aankomende) publieke spelers. De kwaliteit van het openbaar bestuur is dus afhankelijk van de selectie van kandidaten, die over de gewenste kwalificaties en maatschappelijke ambities beschikken. Dit geldt in algemene zin en voor gebiedsontwikkeling in het bijzonder. In tal van publicaties over ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling is het belang van lef, leiderschap en politiek vakmanschap van bestuurders onderstreept. Ook komen flexibiliteit, bezieling en spiritualiteit in beeld waar het gaat om typering van personen die de rol van publiek leider en/of publiek boegbeeld het beste kunnen invullen. In de onderzochte praktijkprojecten blijken bestuurders te moeten kunnen omgaan met complexiteit in plaats van het schijnbaar reduceren van complexiteit.

Wat betreft volksvertegenwoordigers is gebiedsontwikkeling geholpen met personen die in tijd en ruimte integraal kunnen denken, kunnen sturen via kaders en kunnen loslaten waar het gaat om inhoudelijke details. Van volksvertegenwoordigers wordt ook respect gevraagd voor vormen van directe inbreng van belangen door bewoners en gebruikers van een gebied. Gebiedsontwikkeling is eveneens gebaat bij een intelligente verdeling van portefeuilles binnen nieuwe colleges, opdat daadwerkelijk integraal kan worden gestuurd. Gebiedsontwikkeling heeft alles in zich om de veelbesproken kloof tussen politiek en burger te dichten, op voorwaarde dat publieke spelers het spel wel op niveau meespelen.

7. Marktpartijen voor krenten én pap

Ook in Nederland is de overgang van het Rijnlandse naar het Angelsaksische sturingsmodel onmiskenbaar en onomkeerbaar ingezet. Hierdoor zullen private partijen ook bij ruimtelijke ontwikkelingen een steeds zwaardere rol krijgen. Zij hebben inmiddels hun eigen strategische allianties en netwerken gearrangeerd en opereren op schaalniveaus die steeds minder samenvallen met die van nationale staten en van lokale en regionale overheden. Binnen de netwerksamenleving speelt een groot deel van de besluitvorming zich inmiddels af buiten de publiekbestuurlijke arena. Uitgaande van gedeelde belangen in ruimtelijke kwaliteit, verplicht dit tot publieke openheid en de mogelijkheid tot participatie reeds aan het begin van gebiedsprocessen. Zo bezien past regionale gebiedsontwikkeling goed binnen het Angelsaksische sturingsmodel.

De nieuwe rol van marktpartijen is niet een beetje anders maar fundamenteel verschillend van de rol in de 20ste eeuw. De nieuwe rol impliceert dat marktpartijen serieus werk maken van duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dus naast 'profit'

ook aandacht voor 'people' en 'planet'. De maatschappij zal bedrijven daar ook op gaan aanspreken of via de media zelfs dwingen tot het afleggen van verantwoording. Duurzaam ondernemen is dus niet vrijblijvend en vereist binnen bedrijven expliciete aandacht. Recent onderzoek van Jacqueline Cramer wijst uit dat deze notie bij steeds meer bedrijven tot concreet handelen leidt. Ondernemers gaan er terecht van uit dat overheden bij aanbestedingen afwegingen maken op basis van prijs én integrale kwaliteit en niet alleen op prijs, want dan is het noodgedwongen snel over met maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Anders dan publieke partijen kunnen marktpartijen commerciële risico's nemen. Juist dit biedt mogelijkheden om risicodragend (voor) te investeren in gebiedsontwikkeling, waardoor processen versnellen en vernieuwen. Gebiedsontwikkeling is bij uitstek een portaal, waarbinnen marktpartijen hun meerwaarde en hun betrouwbaarheid kunnen tonen. Waar overheden bewust loslaten zullen marktpartijen zowel de krenten als de pap mee moeten oppakken.



8. Helder over wat centraal moet en decentraal kan

Decentraal wat kan, centraal wat moet. Met deze slogan is de Nota Ruimte ingeluid. De praktijk van gebiedsontwikkeling loopt echter niet zelden aan tegen onduidelijkheden over wat decentraal mag. Soms is de verwarring compleet omdat de verschillende departementen een andere sturingsfilosofie hanteren. Binnen VROM wordt de regeldruk verminderd en zijn het de inspecties die nog moeite hebben met loslaten en overlaten aan anderen. Binnen VenW wordt het waterbeheer overgelaten aan waterschappen (regionale watersystemen) en aan Rijkswaterstaat (hoofdsystemen). Realisatie van infrastructuur is eveneens in handen van Rijkswaterstaat, dat juist in toenemende mate centraal wordt aangestuurd en zich terugtrekt tot de (sectorale) kerntaken. Binnen LNV heet het dat het rijk de regie overdraagt aan provincies, maar de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om als lagere overheid te kunnen beschikken over middelen kunnen wel eens te strak zijn voor regionaal maatwerk. Niet voor niets hebben diverse gedeputeerden tijdens congressen de vraag op tafel gelegd of LNV provincies ziet als overheden of als uitvoeringsorganisaties van het rijk. De Wet investering landelijk gebied (Wilg) met bijbehorend miljardenbudget brengt hier geen verandering in, zeker niet als middelen voor water via separate stromen blijven lopen.

Als gevolg van deze onhelderheid ligt de verantwoordingsplicht voor de besteding van publieke (rijks)middelen op meer niveaus. Een voorbeeld: de staatssecretaris van VenW is verantwoordelijk voor uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier binnen de door het parlement gestelde voorwaarden. Dit programma telt vele projecten. Eén ervan is de Overdiepse polder, dat met middelen uit het programma onder regie van Provincie Noord-Brabant wordt uitgevoerd. Andere publieke partijen zijn twee gemeenten en een waterschap. Ondanks contractueel vastgelegde afspraken tussen rijk en provincie, kan de staatssecretaris van VenW in beginsel ieder moment door het parlement ter verantwoording worden geroepen voor de besteding van (rijks)middelen door Provincie Noord-Brabant voor realisatie van de herinrichting van Overdiepse polder.

Het zou helderder en ook een stuk efficiënter zijn om de verantwoordingsplicht voor het programma op rijksniveau en van het project op provinciaal niveau te leggen. De huidige praktijk zadelt de betreffende projectorganisatie op met de plicht om nog meer verantwoordingspapier te produceren, dat voor de bewoners van het gebied van geen enkele betekenis is. Decentraal wat kan, centraal wat moet. Het klinkt stoer maar werkt pas als de verantwoordelijkheden voor beleid, regels en middelen integraal en tegelijk overgaan. Dit van rijk naar provincie en van provincie naar gemeente en waterschap.

9. Consistentie in instrumentarium en procedures

Ondanks klaagzangen van bestuurders over gebrek aan adequaat instrumentarium komen Blauwe Stad, Meerstad, Bergse Haven, Overdiepse polder, Op Buuren en andere gebiedsprojecten tot uitvoering. Het beschikbare instrumentarium kan ongetwijfeld beter maar vormt kennelijk geen obstakel voor gebiedsontwikkeling. Met de Grondexploitatiewet in het verschiep komt wellicht ook actief grondbeleid binnen bereik en kunnen bouwvergunningen worden verbonden aan verevening van rode baten met groene en blauwe kosten. In de onderzochte praktijken is niet zozeer sprake van een gebrek aan instrumentarium als wel van hinder als gevolg van inconsistenties.

Zo is de Grondexploitatiewet gericht op het ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke kwaliteiten op voorwaarde van duurzaamheid. De m.e.r.-plicht in het kader van de Wet milieubeheer daarentegen wil juist gebieden beschermen tegen de gevolgen van ruimtelijke ingrepen. Twintig jaar geleden volkomen terecht, maar inmiddels achterhaald. Ingrepen die voortkomen uit gebiedsontwikkeling zijn niet tot last maar tot meerwaarde van een gebied. In de praktijk blijkt de m.e.r.-plicht ook verstorend te werken op het proces: na intensieve en open afwegingen over oplossingsstrategieën moeten zogeheten alternatieven worden ontwikkeld voor de voorkeurstra-

ategie. Hierdoor wordt het proces dunnetjes over gedaan, lekt de energie van betrokkenen weg en worden eventueel geheelde wondjes weer opengetrokken. Gebiedsontwikkeling is gebaat bij vervanging van de m.e.r.-plicht door een onafhankelijke en qua omvang bescheiden duurzaamheidstoets.

Wat betreft procedures is gebiedsontwikkeling gebaat bij snoeiwerk in remmogelijkheden nadat het plan er ligt, in ruil voor (veel) meer mogelijkheden om volwaardig te participeren in het voortraject. Thans kan één persoon achteraf zand in de machine van velen gooien. Individuele belangen verhouden zich dan niet tot collectieve belangen. Het wetsvoorstel van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (wellicht beter Wet op ruimtelijke ontwikkelingen) voorziet in enig snoeiwerk aan de achterkant van ruimtelijke processen. Hoewel gebiedsontwikkeling niet hoeft te wachten op nieuw instrumentarium, is het wel te overwegen om vanuit gebiedsontwikkeling het geheel van ruimtelijke wet- en regelgeving tegen het licht te houden. De bestaande en ook de in ontwikkeling zijnde wetgeving is immers geënt op een fundamenteel andere filosofie. Er komt een moment dat niet meer kan worden volstaan met een zoveelste plakker op een fietsband en een nieuwe band moet worden opgelegd.



10. Worsteling met Europese milieuriichtlijnen

Waar binnen de onderzochte praktijkprojecten sprake is van realisatie, wordt licht of zwaar geworsteld met toepassing van Europese milieuriichtlijnen (Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Luchtrichtlijn, et cetera). Dit ondanks uitdrukkelijk voordeden over consequenties van ingrepen voor milieu, natuur en water binnen de projecten. Binnen de Europese Unie loopt Nederland voorop met vragen over wat wel en wat niet mag. Dit komt niet alleen omdat Nederland het meest dichtbevolkte land van de EU is. Nederland heeft een relatief groot oppervlak aangewezen als beschermingszone voor kwalificerende planten en/of dieren en heeft daarbinnen (vooralsnog) kleine gebieden begrensd, waardoor mogelijkheden van een saldobenadering minimaal zijn.

Nederland kent een aanzienlijk verschil tussen de ecologische geest van de wet en de juridische letter van de wet. Uit recent onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen blijkt de toepassing van de Natuurbeschermingswet niet alleen maatschappelijke opgaven te frustreren maar ook het realiseren van de doelen van de wet zelf. Dit door de spanning tussen dynamiek van het ecologisch functioneren van systemen en statica van een juridische benadering, gebaseerd op gedetailleerde ecologische gegevens uit het verleden.

Juristen van overheden zijn zelden ruimtezoekende advocaten en verabsoluteren eenmaal gerapporteerde aantallen vogels of korenwollen.

Nederland is ook bijzonder waar het gaat om grote aantallen beleidsmedewerkers op het gebied van milieu, natuur en water binnen overheden. Fanaten onder hen grijpen logischerwijs elke mogelijkheid aan om hun drijfveren zo stevig mogelijk te laten doorklinken in gebiedsprojecten. Als functionaris behartigen zij bepaalde belangen en dwingen met natuurdoeltypen en normen een nieuwe maakbaarheid van cultuurlandschappen af. Met de beste bedoelingen wordt zo de integratie van wonen, werken, water en natuur geremd. Het kabinet doet er goed aan op korte termijn interdepartementale helderheid te geven over alle gebieden die in de praktijk op slot zitten. Het bespaart veel energie die nu nog wordt geïnvesteerd in het vruchteloos zoeken naar bijpassende sleutels. Met het oog op toekomstige Europese milieuriichtlijnen is het essentieel dat Nederland zich tijdens de ontwikkeling ervan niet alleen verlaat op inzichten van onderzoekers maar ook politiek voordeden over consequenties.





11. Ontwikkeling van wetgeving vanuit de praktijk

In veel van de onderzochte projecten blijkt sprake van sectorale wetgeving, die soms ver van de integrale praktijk staat. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt in de kloof tussen beleidswerelden en praktijkwerelden. Beleid wordt vertaald in wet- en regelgeving en de praktijk komt daar pas mee in aanraking nadat een wet is vastgesteld. De in het vorige punt genoemde Natuurbeschermingswet is hiervan slechts een voorbeeld. Gebiedsontwikkeling (dynamisch, maatwerk, complex) roept de vraag op of wetgeving anders dan nu meer parallel aan de praktijk en incrementeel kan worden ontwikkeld. In de Verenigde Staten, waar gebiedsontwikkeling al decennia wordt beproefd, heeft een groep bestuurders en beleidsmedewerkers op grond van de schurende werking van wetgeving in hun dagelijkse praktijk het initiatief genomen om verandering te brengen in de opvatting, organisatie en uitvoering van wettelijke regelingen.

Inmiddels is in Wisconsin een wet aangenomen, de Environmental Results Act, die op een fundamenteel andere leest is geschoeid. In tegenstelling tot de bestaande manier van werken, waarin de wet de uitvoering definieert, wordt deze nieuwe wet door zijn ontwerpers beschreven als ‘praktijk die de wet definieert’. Dit laatste is in de ogen van de initiatiefnemers een kenmerk van een zich aanpassend, op prestatie gebaseerd rechtssysteem. Het doel is een systeem van wetgeving gebaseerd op een op overleg gestoelde ‘we mogen benadering’ en niet op een bevelende ‘u mag niet benadering’. Wetten worden niet langer op de twintigste verdieping ontworpen maar met de voeten in de klei. In Nederland is de Interim-wet Stad en Milieu een poging om eerst ervaringen in de praktijk op te doen alvorens een wet in een definitief vat te gieten. De nieuwe aanpak in Wisconsin zou onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen wel eens het antwoord kunnen geven op hun vraag hoe de Natuurbeschermingswet geschikt te maken is voor het omgaan met onzekerheidsmarges.

12. Zwaluwstaarten wetenschap, beleid en praktijk

René Descartes (1596-1650) markeert de overgang van de Middeleeuwen naar de moderne tijd. Zijn nieuwe wereldbeeld maakte de weg vrij voor een strikte scheiding van levensbeschouwing en wetenschap. Het rationalisme heeft geleid tot spectaculaire vooruitgang in de materiewetenschappen. Dit succes overschaduwde al snel dat van alle andere wetenschappen. Het rationalisme introduceerde een puur mathematisch, mechanisch en materialistisch wereldbeeld. Dit heeft uiteindelijk ook een zwaar stempel gedrukt op de sociale wetenschappen en de weg vrijgemaakt voor een scherpe scheiding tussen denken en doen. Voor wetenschappers is de praktijk een middel om hun hypothesen te toetsen. Zij worden afgerekend op het aantal wetenschappelijke publicaties in internationale tijdschriften. Inspanningen voor het ondersteunen van praktijken worden niet gehonoreerd. Hoewel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de grondlegger is van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, is het verklaarbaar dat de wetenschap in omvattende zin voor gebiedsontwikkeling als sociaal-culturele opgave tot nog toe van zeer geringe betekenis is geweest. Bijdragen hebben voornamelijk betrekking op deelaspecten.

Het rijk heeft de afgelopen decennia alles op alles gezet om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Dit volgens de gedachte dat beleid dicht bij de politiek moet staan en van daaruit sturend moet zijn voor de uitvoering. Binnen departementen hebben beleidsafdelingen een eigen dynamiek ontwikkeld in het maken van beleid, in toenemende mate los van praktijkkennis. Binnen een cultuur waarin denken is verheven boven handelen, menen beleidsmedewerkers bewust of onbewust te kunnen bepalen wat praktijkmensen moeten doen. Beleidsmensen worden in de regel zelf niet geconfronteerd met de praktische consequenties van hun denken. Beleid is veelal sectoraal of multi-sectoraal en generiek, terwijl de praktijk behoefte heeft aan integraal beleid en maatwerk. In de onderzochte voorbeelden blijkt de dagelijkse praktijk vrijwel zeker complexer dan afzonderlijke beleidsomgevingen. Tussen het zijn van beleidsmedewerker en het tot realisatie brengen van een gebiedsproces, ligt dan ook een serieus traject van scholing en lerend werken.

Uit de analyse van de praktijkvoorbeelden blijkt de praktijk een eigenstandige bron van kennis. Praktijkmensen handelen en worstelen met tal van vraagstukken. Over het algemeen missen zij de traditie aan te kloppen bij wetenschappers of bij beleidsmedewerkers. Bestaande denkkennis wordt zodoende onvoldoende toegepast en actuele doevragen worden zelden op een hoger plan getild. Het succes van gebiedsontwikkeling staat of valt met hernieuwde verbindingen tussen de werelden van wetenschap, beleid en praktijk. Zij kunnen elkaar inspireren en mét elkaar het ondernemerschap van 'oude' en 'nieuwe' Nederlanders boven water tillen.





Een dialoog begint bij echt luisteren

Met de Nota Ruimte en ontwikkelingsplanologie als nieuwe planningsstrategie verschuift de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de ruimte van rijk naar samenwerkende decentrale overheden en marktpartijen. Van hen verwachten we dat ze onze wensen en zorgen ten aanzien van een gebied beter kunnen meenemen in hun ontwerp- en besluitvormingsproces. Zij staan immers veel dichterbij de maatschappelijke ontwikkelingen in een gebied dan het rijk, zo heet het. Zij kunnen met gebiedsontwikkeling beter inspelen op initiatieven van onderaf en beleving een plek geven, zodat de gebiedseigen karakteristieken bewaard blijven en de eigen identiteit versterkt.

Zo vanzelfsprekend is dit echter niet. Dichter op de maatschappelijke dynamiek in een gebied wordt de diversiteit aan wensen ten aanzien van de ruimte zichtbaar. Deze worden ook steeds explicieter geuit. Dat maakt het moeilijker voor overheden en marktpartijen om deze wensen te kennen en ermee om te gaan. Voor overheden betekent dit dat ze veel moeilijker generiek beleid kunnen vormen voor dé gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Voor marktpartijen volstaan algemene marktonderzoeken en marketingmodellen niet meer. De samenleving en dus ook de wensen en waarden van mensen zijn zonder verder onderzoek lastig te kennen. Er is meer nodig dan inspraakrondes of interactieve sessies. Het gaat er om echt te luisteren naar wat mensen willen en waarom; de betekenis achter een wens.

Onze mogelijkheden tot communicatie over beleving zijn echter beperkt.

Bovendien is er voor decentrale partijen nog heel veel kennis en kunde te vergaren om gebiedsontwikkeling tot een succes te maken. Als partijen bezig zijn met sturingsaspecten en samenwerking is het niet eenvoudig aandacht te hebben voor wat in een gebied speelt, laat staan om creatief om te gaan met de maatschappelijke pluraliteit. De wereld van bestuurders, ontwerpers en ontwikkelaars heeft geen vanzelfsprekende verbinding met de belevingswereld van individuele burgers. Waar het gaat om plannen, doelstellingen, visies, functies en bestemmingen wordt beleving nog al eens vergeten. Hoe zorg je dat in een dergelijk proces beleving wordt meegenomen?

Om de wensen van maatschappelijke partijen en bewoners (leefwereld) in het ontwerpproces (systeemwereld) een plek te geven, moet de systeemwereld zich daarom qua taal aanpassen aan de leefwereld. Door in een gesprek - of, zoals de rijksbouwmeester het noemt, in een inspirerend samenspel - kennis te nemen van de betekenissen die maatschappelijke partijen aan ruimte toekennen, kun je een begin maken met het verbeteren van ontwerpen, plannen en besluiten in de ruimtelijke inrichting.

Eigenlijk zijn het natuurlijk de aloude vragen van de zoektocht naar ideale democratie die ons hier bezig houden. Maar daar is niks mis mee. Het op zorgvuldige wijze

rekening houden met belevingen van burgers heeft als puzzel bestuurders al vijftientig eeuwen beziggehouden. We zijn niet veel verder gekomen dan Socrates. Maar sedertdien hebben we veel gemeenschappelijke taal verloren: door de professionalisering maar ook door onachtzaamheid. Het herwinnen van de mogelijkheden van werkelijke communicatie en het verdisconteren van de resultaten daarvan in processen van collectieve besluitvorming blijft een nobele opgave voor al wie waarlijke democratie ter harte gaat. Die opgave is ook niet onmogelijk.

Roel in 't Veld

Voorzitter Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO)



Hiep, hype, hoera! Gebiedsontwikkeling!!!

Vorig jaar noemden we het nog ontwikkelingsplanologie. Kennelijk veroorzaakte dat begrip te veel verwarring. Nu heet het gewoon (weer?) gebiedsontwikkeling. Ook daar valt veel onder te vangen. Gelukkig maar. Wij plaatsen gebiedsontwikkeling in het verlengde van projectontwikkeling. Net zo goed als dat we ontwikkelingsplanologie ook wel eens gekscherend projectontwikkelingsplanologie noemden.

Wat de leden van de NEPROM betreft is het wezen van gebiedsontwikkeling dat het niveau van een enkel bouwproject wordt overstegen. Het gaat niet alleen om een gebouw, maar om het ensemble van gebouwen in een ruimtelijke context, en dus ook om de kwaliteiten van de omgeving. Om het groen, het blauw, de straten en de pleinen. Noem maar op. Eigenlijk is er geen projectontwikkeling zonder gebiedsontwikkeling. Maar gebiedsontwikkeling betekent ook dat een gebied een nieuwe functie, een nieuwe (markt)positie ten opzichte van andere gebieden en gebouwen kan gaan innemen. Een gebied wordt dus geherpositioneerd in haar context en in de markt.

Gebiedsontwikkeling is óók altijd een publieke zaak. Zonder draagvlak bij de direct belanghebbenden en bij de publieke vertegenwoordigers daarvan, zal gebiedsontwikkeling weinig kans van slagen hebben. En ook zonder de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties die voor deelbelangen opkomen komt gebiedsontwikke-

ling waarschijnlijk niet van de grond. Zeker als het gaat om grotere gebieden, waardoor belangen op het terrein van milieu, leefbaarheid, natuur et cetera eigenlijk altijd wel direct in het geding zijn. Die partijen en belangen dienen dus allemaal in het proces van gebiedsontwikkeling te worden betrokken.

Wat we als NEPROM bovenal willen benadrukken is dat de kennis en ervaring van marktpartijen bij gebiedsontwikkeling onmisbaar zijn. Bij integrale gebiedsontwikkeling gaat het doorgaans om zuur en zoet, om publieke functies die geld kosten en marktfuncties, die als het goed gaat geld opleveren. Marktkennis, procesmanagement en het managen van risico's zijn daarbij essentieel. Vaardigheden die professionele ontwikkelaars als geen ander beheersen.

Waar we in Nederland nog aan moeten wennen is dat bij gebiedsontwikkeling de overheid niet zo heel veel hoeft te doen. Natuurlijk, belangrijke publieke besluiten moeten door de overheid, het politiek bestuur genomen worden. Maar dat wil niet zeggen dat de overheid al het werk moet doen bij gebiedsontwikkeling. Te veel en te vaak wordt publieke verantwoordelijkheid nog automatisch vertaald in publieke uitvoering. Wij zijn er van overtuigd dat veel gebiedsontwikkelingen versneld kunnen worden door een grotere en vroegere betrokkenheid van marktpartijen/ontwikkelaars in het proces. We denken dat het ook een logische ontwikkeling is dat marktpartijen dergelijke gebiedsgerichte opgaven

steeds vaker en eerder zullen oppakken en daarbij ook de betrokkenheid van andere partijen en het maatschappelijke draagvlak mee voor hun rekening zullen nemen. Zodat overheden vooral kunnen doen waar zij voor zijn en dat is besluiten nemen, daar waar het om publieke belangen gaat.

De afgelopen jaren hebben we op veel plaatsen al ervaringen op kunnen doen met gebiedsontwikkeling. De bekende voorbeelden zijn natuurlijk de Blauwe Stad en Meerstad in Groningen, het Wieringerrandmeer in de Kop van Noord-Holland en Hart voor de Heuvelrug in Utrecht. Op dit moment werkt de NEPROM als één van de partners in het Groene Hart Pact aan een investeringsvisie voor het Groene Hart. Als het aan ons en aan onze Pactpartners ligt dan zullen de provincies besluiten om die visie over te nemen. Dat zal voor ontwikkelaars het startsein zijn om samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties lokaal en regionaal gebiedsontwikkelingen op te pakken, gebruik makend van die investeringsvisie en de kaders die provincies mede op basis daarvan opstellen. Op die manier wordt gebiedsontwikkeling van hype een echte uitvoeringsstrategie. En daar is het ons uiteindelijk allemaal om begonnen.

Dietmar Werner
Voorzitter NEPROM

Bronnen

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Ontwikkel kracht! Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005.
- Hans van der Cammen & Len de Klerk. Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk. Het Spectrum, 2003.
- Gerlach Cerfontaine. Governance in de Randstad. Universiteit Utrecht, 2005.
- Stephen Covey. De zeven eigenschappen van effectief leiderschap. Contact, 1999.
- Jacqueline Cramer. Duurzaam ondernemen uit en thuis. Van Gorkum, Assen, 2005.
- Ed Dammers, Femke Verwest, Bastiaan Staffhorst & Wigger Verschoor. Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk. Ruimtelijk Planbureau, 2004.
- Ad Geelhoed. Op schaal gewogen. IPO, 2002.
- Emilie Gomart, Maarten Hajer & Wigger Verschoor. De politiek van het ontwerp. Representatie en performance in de Nederlandse planningspraktijk. Amsterdam, 2002.
- Maarten Hajer, Dirk Sijmons & Fred Feddes. Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming. Rotterdam, 2006.
- Interprovinciaal Overleg. De provincie als publieke ontwikkelaar. IPO, 2005.
- Interprovinciaal Overleg. Kansen verzilveren. Eindrapport visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied. IPO, 2006.
- P. Keursten, S.G.M. Verdonschot, J.W.M. Kessels & C.H.E. Kwakman. Welke factoren zijn bepalend voor kennisproductiviteit? Zestien concrete vernieuwingsprojecten onderzocht. In C. Stam, A. Evers en P. Leenheers (eds.), Kennisproductiviteit. Het effect van investeren in mensen, kennis en leren. Amsterdam, Pearson Education, 2004.
- Ralph Kohlmann & John Kragting. Verevening en regionaal kostenverhaal: provinciale kennis en vaardigheden. DHV in opdracht van VROM. Amersfoort, 2005.
- David Laws & Ian Finlayson. Hervorming van regelgeving: wijziging van wet en toepassing in Amerikaans milieubeleid. In: Meervoudig ruimtegebruik enkelvoudig recht onder redactie van Jurgen van der Heijden en Adriaan Slob. Delft, 2005.
- Ministerie van LNV. Discussienota visie landschappen. Den Haag, 1995.
- Ministerie van VROM. Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Den Haag, 1966.
- Ministerie van VROM. Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Den Haag, 1988.

- Ministerie van VROM. Ruimtelijke verkenningen. Den Haag, 1999.
- Ministerie van VROM. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Den Haag, 2001.
- Ministerie van VROM. Nota Ruimte deel I, II, III, IV. Den Haag, 2006.
- R.J.W. de Nooij, T.E.P.A. Lam, R.S.E.W. Leuven, H.J.R. Lenders & S. Pieters. Hoe ecologisch is de Natuurbeschermingswet? Milieu & Recht nummer 1, 2006.
- Peter van Rooy & Lydia Sterrenberg. Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken. Rathenau Instituut, 2000.
- Peter van Rooy, Lydia Sterrenberg & Ab van Luin. Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave. Rathenau Instituut, 2004.
- Sociaal Cultureel Planbureau. De sociale staat van Nederland. Den Haag, 2005.
- Dirk Sijmons. Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Rotterdam, 2002.
- Geert Teisman. Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Academic Service, 2005.
- VNG. Verbeelden, verbinden, verwezenlijken. Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten. Den Haag, 2005.
- VROM-raad. Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. VROM-raad, 2004.
- VROM-raad. Meerwerk. Advies over landbouw en landelijk gebied in ruimtelijk perspectief. VROM-raad, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. WRR, 1998.

Colofon

Auteurs en eindredactie

Peter van Rooy (Habiforum/Nirov/Accanto)
Ab van Luin (Habiforum)
Emile Dil (VROM)
Fred Feddes (auteur hoofdstuk 2)

Inhoudelijke bijdragen

Projectteams van praktijkvoorbeelden (zie hoofdstuk 4)
Arie Lengkeek (Gideon Consult, Rotterdam) (deel hoofdstuk 4)
Hans de Wind (Hans de Wind Consult, Utrecht) (deel hoofdstuk 4)
Marten Metz & Bonnie Epema (Epema & Metz juristen,
Zeewolde en Leur) (intermezzo hoofdstuk 5)

Columns

Riek Bakker
Gerard Beukema
Wim Derksen
Frans Evers
Jan Geluk
Henk Hofland
Ralph Pans
Herman Pleij
Annemiek Rijckenberg
Fred Schoorl
Roel in 't Veld
Dietmar Werner

Projectcoördinatie

Onno van Eijk (Nirov)

Vormgeving

Jean-Paul Mombers (Made by Mombers, Haarlem)

Druk

Calff & Meischke, Amsterdam

Beeldmateriaal

Marco Bakker (12, 14, 28, 30, 140, 142, 155, 158, 160, 168,
170, 184, 186)
Gerlo Beernink/Hollandse Hoogte (145, 148, 178)
Lex Broere (24)
Jan Boeve/Hollandse Hoogte (154)
Werry Crone/Hollandse Hoogte (176)
Truus van Gog/Hollandse Hoogte (192)
Reindert Groot/Fotografie en Mediaproducties, Amsterdam (38,
41, 43, 44, 45, 46, 49, 52, 53, 54, 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 65,
67, 67, 68, 70, 73, 74, 75, 76, 79, 82, 83, 84, 87, 89, 90, 91, 92,
95, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 110, 113, 114, 115,
117, 118, 119, 120, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 133, 136,
137, 138)
Rob 't Hart (10, 17)
Minka Haverkorn & Carolien Oomes (kunstwerk in Harkstede,
126)
Joël van Houdt (149)
Else van Luin (etsen)/Willem Vermaasse (foto) (5)
Rob Niemantsverdriet (183)
Nirov/Nieuwe Kaart van Nederland (39, 47, 55, 63, 71, 77, 85,
93, 103, 111, 121, 131)
Marco Okhuizen/Hollandse Hoogte (180)
Chris Pennarts/Hollandse Hoogte (21)
Wim Ruigrok/Hollandse Hoogte (7, 173)
Siebe Swart/Hollandse Hoogte (179)
Michiel Wijnbergh/Hollandse Hoogte (23)



Oplage 6500

ISBN-1090-806647-2-3

ISBN-13978-90-806647-2-3

© 2006 Habiforum, Postbus 420, 2800 AK Gouda

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

