



Anticipatie op de grondmarkt vooruitlopend op besluitvorming

Een casestudy naar het verloop van grondposities en de invloed daarvan op de besluitvorming omtrent het

Wieringerrandmeer

C. Schurink

Colofon

Titel: Anticipatie op de grondmarkt vooruitlopend op besluitvorming
Subtitel: Een casestudy naar het verloop van grondposities en de invloed daarvan op de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer

Auteur: Coen Schurink
coenschurink@gmail.com
Studentnummer: 1480405

Opleiding: Rijksuniversiteit Groningen
Master Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1
9747 AD Groningen



Begeleider:
Dr. ir. T. van Dijk
T.van.Dijk@rug.nl

2^{de} beoordelaar:
Drs. M.A. van den Brink
M.A.van.den.Brink@rug.nl

Afstudeerbedrijf: Kadaster, afdeling Ruimte & Advies



Locatie Groningen
Emmasingel 4
9726 AH Groningen
www.kadaster.nl

Begeleiding:
N. Emmens
C. Kroon

Datum November 2010

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van een afstudeeronderzoek naar anticiperende grondaankopen door publieke en private partijen. Dit onderzoek is gedaan ter afronding van de Masteropleiding Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Samenvatting

De afgelopen decennia heeft er op de grondmarkt een ingrijpende verandering plaatsgevonden. Het gemeentelijk monopolie op deze grondmarkt is doorbroken door het toetreden van in eerste instantie ontwikkelaars, maar later ook andere private partijen. Deze private partijen zijn in steeds grotere mate anticiperend grondposities in gaan nemen op toekomstige bouwlocaties.

Als reactie op deze ontwikkeling zijn gemeenten steeds meer in een vroeger stadium grond gaan verwerven voor toekomstige ontwikkelingen, om zo de private partijen voor te blijven. Daarnaast zijn sinds het eind van de jaren negentig provincies zich in een steeds grotere mate de positie van publieke ontwikkelaar gaan innemen. Deze ontwikkelende rol is het eindresultaat van een verandering die werd gestart met het ROM-beleid van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988), waarna er steeds meer aandacht kwam voor het integraal ontwikkelen van gebieden.

Dit wetende is in dit onderzoek uitgezocht hoe het innemen van grondposities door private partijen (ontwikkelaars) en publieke partijen verlopen is binnen het plangebied van het Wieringerrandmeer. Ook is daarbij onderzocht welke gevolgen het anticiperend aankopen van gronden heeft voor deze partijen.

Het Wieringerrandmeerproject (WRM) is een gebiedsontwikkelingsproject in de Kop van Noord-Holland (in de vorm van een PPS) Het project heeft als doel, het geven van een impuls aan de sociaal economische ontwikkeling, het verbeteren van het waterbeheer en het realiseren van een robuuste ecologische verbindingssas tussen IJsselmeer en Amstelmeer, door middel van de aanleg van een (rand)meer tussen het voormalig eiland Wieringen en de Wieringermeerpolder.

De kosten van het graven van dit meer, moeten gedragen gaan worden uit de opbrengst van woningbouw op aan te leggen eilanden in het meer, uit bijdragen van de provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer, en uit subsidies vanuit het Rijk en de EU.

Om tot een plan te komen, is er een ontwikkelcompetitie georganiseerd waarbij bedrijven(consortia) de mogelijkheid kregen om een visie op het te ontwikkelen randmeer in te brengen. Met de winnende partij zou vervolgens samen gewerkt gaan worden in de ontwikkeling van het randmeer.

Na het in kaart brengen van de grondposities van de verschillende betrokken partijen op de belangrijkste besluitvormingsmomenten ten behoeve van het project, werd duidelijk dat de provincie als enige partij anticiperend grondposities ingenomen had ten behoeve van het WRM-project. De private partijen bleken in geheel niet actief op de grondmarkt te zijn geweest.

Na vergelijking met de besluitvormingsgeschiedenis bleek dat deze grondposities van de provincie en de financiële betrokkenheid die daar het gevolg van was, een stimulans hebben kunnen vormen voor provincie om als trekker van het plan te gaan opereren. Ook kan invloed van de grondposities op de besluitvorming niet geheel uitgesloten worden. Hierdoor kan gesteld worden dat het doen van anticiperende aankopen niet geheel overeenkomt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ook is vanwege het ontbreken van private partijen op de grondmarkt bij het Wieringerrandmeer, de noodzaak van het doen van anticiperende aankopen voor dit project achterhaald, waardoor het doen van deze anticiperende grondaankopen als onnodig beoordeeld kan worden.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
Lijst van kaarten en figuren	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Hoofdvraag.....	9
1.4 Deelvragen.....	9
1.5 Relevantie onderzoek	10
1.6 Afbakening en methode van onderzoek	11
1.6.1 Onderzoeksgebied	11
1.6.2 Anticiperende grondaankopen	12
1.6.3 Onderzoeksmethode	12
1.7 Leeswijzer	13
2 De provincie in de ruimtelijke ordening	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Ontwikkeling van de provinciale rol in de ruimtelijke ordening.....	14
2.3 Rol van de provincie vanuit planologisch oogpunt	15
2.3.1 PPS en gebiedsontwikkeling.....	15
2.3.2 Publieke rol en private participatie bij gebiedsontwikkeling	16
2.4 Conclusie	18
3 De grondmarkt	19
3.1 Veranderingen op de grondmarkt	19
3.2 Grondeigendom.....	19
3.3 Ruimtelijke planning met behulp van grondeigendom.....	20
3.3.1 'Het gevecht om het residu'.....	21
3.3.2 Risico's en gevolgen.....	22
3.3.3 Voorkeursrecht, koopopties en onteigening	23
3.3.4 Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	26
3.3.5 Faciliterend grondbeleid.....	26
4 Het Wieringerrandmeer	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Omgeving.....	27
4.3 Huidige situatie en verwachte autonome ontwikkeling van het gebied.....	28
4.3.1 Sociaal maatschappelijke aspecten.....	28
4.3.2 Waterhuishouding	29
4.3.3 Ecologie.....	31
4.4 Doelstellingen van het Wieringerrandmeer project	31
4.5 Robuuste ecologische verbinding Noordboog	33
5 Besluitvorming.....	34

5.1	Inleiding	34
5.2	Het idee voor een Wieringerrandmeer	34
5.3	De eerste onderzoeken.....	34
5.4	Uitbreiding van de provinciale betrokkenheid	35
5.5	Het benaderen van private partijen.....	36
5.6	Intentieovereenkomst.....	37
5.7	Vestiging van het voorkeursrecht.....	38
5.8	Verdere besluitvorming	39
5.9	Interessante besluitvormingsmomenten.....	41
6	De transactiegeschiedenis	43
6.1	Inleiding	43
6.1.1	De beginsituatie 1 juni 1999.....	44
6.1.2	Grondposities per 21 september 2002.....	45
6.1.3	Grondposities per 21 augustus 2003.....	45
6.1.4	Grondposities per 15 januari 2005.....	46
6.1.5	Grondposities per 01 februari 2010	47
6.2	Verklaringen grondtransacties.....	48
6.2.1	Grondaankopen provincie Noord-Holland.....	48
6.2.2	Geen grondposities betrokken gemeenten	52
6.2.3	Aankopen gemeente Haarlemmermeer.....	52
6.2.4	Staatsbosbeheer en Bureau Beheer Landbouwgronden	53
6.2.5	Dienst Domeinen Onroerende Zaken (Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf)	53
7	Analyse en conclusie.....	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Provincie Noord-Holland	55
7.3	Geen grondposities ontwikkelaars	57
7.4	Risico's en gevolgen voor de provincie.....	58
7.5	Conclusie	61
8	Reflectie.....	63
8.1	De rol van de provincie binnen gebiedsontwikkeling.....	63
8.2	Government en governance	63
8.3	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	64
8.4	Slot	66
	Aanbevelingen.....	67
	Referenties	68
	Bijlagen.....	74

Lijst van kaarten en figuren

Hoofdstuk 1

Kaart 1.1: Plan- en Onderzoeksgebied

Hoofdstuk 2

Figuur 2.1: Participatieladder (Pröpper en Steenbeek, 1999: 51-52)

Hoofdstuk 3

Figuur 3.1: Geldigheidsduur voorkeursrecht

Hoofdstuk 4

Kaart 4.1: Belangrijkste oppervlaktewaterlichamen

Kaart 4.2: De Haukes

Kaart 4.3: Zuiderhaven

Figuur 4.1: Mogelijke totaaluitwerking Noordboog (Van der Velden et al., 2005)

Hoofdstuk 5

Figuur 5.1: Overzicht besluitvormingsmomenten

Hoofdstuk 6

Figuur 6.1: Legenda

Kaart 6.1: Grondposities 1 juni 1999

Kaart 6.2: Grondposities 21 september 2002

Kaart 6.3: Grondposities 21 augustus 2003

Kaart 6.4: Grondposities 15 januari 2005

Kaart 6.5: Grondposities 01 februari 2010

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het uitgangspunt van dit onderzoek ligt bij de belangen en strategieën van de verschillende actoren op de grondmarkt. De afgelopen decennia hebben zich verschillende veranderingen voorgedaan in deze belangen en strategieën. Zo zijn projectontwikkelaars en later ook beleggers, aannemers en woningcorporaties in een steeds grotere mate grondposities in gaan nemen op door overheden aangewezen bouwlocaties in onder andere de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) in 1991. Het werd voor deze partijen aantrekkelijk om ruwe bouwgrond aan te kopen vanwege een stijging van de woningprijzen. Als gevolg van deze stijgende woningprijzen wordt het verschil tussen de opbrengsten uit de verkoop van een opgeleverde woning en de kosten van het bouwrijp maken van de kavel en vervolgens bouwen van de woning groter. Dit heeft geleid tot een drastische verandering in de posities die deze verschillende spelers op de grondmarkt innemen. Wanneer projectontwikkelaars ruwe bouwgrond al in een vroeg stadium aangekocht hebben, staan zij in de onderhandelingen om bouwproductie met bijvoorbeeld gemeenten sterker dan voorheen. Immers konden deze ontwikkelaars nu ook zelf de grond aankopen en bouwrijp maken, in plaats van eerst op een gemeente te moeten wachten tot deze de grond aangekocht en bouwrijp gemaakt had, voordat zij er als projectontwikkelaar bij betrokken werden (Segeren, 2007).

Volgens Korthals Altes en de Graaf (1998) zagen marktpartijen zich zelfs genoodzaakt om grondposities in te nemen op Vinex-locaties, om zo niet buitenspel te komen staan. Grondeigendom op bouwlocaties geeft een ontwikkelaar namelijk zekerheid tot het kunnen realiseren van bouwproductie. Ze kunnen dan zelf de grond ontwikkelen (zelfrealisatie beginsel), of anders, door een ruilconstructie met een gemeente op een andere locatie bouwrecht verschaffen.

Ondanks de veranderde posities op de grondmarkt bleven gemeenten veelal een actief grondbeleid voeren. Echter met het toegenomen aantal actoren en steeds hoger wordende grondprijzen is dergelijk beleid steeds moeilijker te handhaven. De bovengenoemde projectontwikkelaar, die al in een vroeg stadium bouwgrond had aangekocht, kan bijvoorbeeld wanneer een gemeente deze grond wil laten ontwikkelen, het recht hiertoe opeisen. Er wordt dan een overeenkomst gesloten waarin de ontwikkelaar de grond inbrengt en in ruil daarvoor een bouwclaim (recht om te mogen bouwen) ontvangt. Door deze aanvullende afspraken kosten dergelijke transacties gemeenten vaak meer dan de al hoge transactieprijs¹ (Segeren, 2007).

Het gevolg hiervan is dat verscheidene gemeenten om te kunnen blijven opereren in de grondexploitatie zelf al in een vroeg stadium (anticiperend op toekomstige plannen, en daarmee bestemmingswijzigingen) grond zijn gaan aankopen, of samenwerkingsverbanden aan zijn gegaan met projectontwikkelaars of andere marktpartijen. Echter om op deze manier te kunnen opereren hebben deze gemeenten concessies moeten doen aan de transparantie van het beleid en de democratische controle hierop. Het kan immers in bepaalde gevallen niet bevorderlijk zijn voor de marktpositie van een gemeente om besluiten tot aankopen van gronden, of veranderen van bestemmingen openbaar te maken. Hierdoor spelen gemeenten een dubbelrol op de grondmarkt, als marktspeler

¹ Wanneer de bestemming van gronden veranderd van agrarische grond naar grond voor (woning)bouw stijgt de verwachtingswaarde (de verwachte opbrengst van de grond) waardoor ook de prijs die er voor de grond betaald zal moeten worden stijgt. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de verwachtingswaarde en grondprijzen.

en als marktmeester. Nog onduidelijk zijn de gevolgen die deze dubbelrol heeft voor ruimtelijke plan- en besluitvorming.

Behalve de ontwikkelaars en beleggers zijn ook provincies steeds actiever geworden op de grondmarkt. Terwijl deze regionale overheden voorheen enkel actief waren op de grondmarkt om publieke voorzieningen zoals infrastructuur en natuurgebieden te ontwikkelen (Sociaal-Economische Raad, 2001), manifesteren provincies zich sinds eind jaren negentig in steeds grotere mate als publieke ontwikkelaar op regionaal niveau (Hidding, 2006). Provincies komen zo in dezelfde positie als de gemeenten, maar dan op regionaal, bovengemeentelijk schaalniveau. Dit brengt mogelijk dezelfde problematiek met zich mee als het doet voor de gemeenten, maar dan op een hoger niveau. Dat dit voor een provincie een nog relatief nieuwe en onbekende positie is en daardoor niet altijd evengoed uitpakt, blijkt bijvoorbeeld uit de problemen bij de Blauwe Stad waar de samenwerking met marktpartijen, waarin de provincie Groningen als ontwikkelaar actief was, mislukte².

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de grondmarkt, met name anticiperende grondverwerving van lokale en regionale overheden en ontwikkelaars alvorens ruimtelijke plannen formeel zijn vastgesteld. Uitgezocht zal worden welke invloed dergelijk anticiperend grondbeleid heeft op de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Aan de hand van deze analyse van de rol van grondbeleid binnen de ruimtelijke ordening, zal er bekeken worden wat dit betekent voor publieke besluitvorming.

Dit onderzoek richt zich op het ruimtelijk project "Het Wieringerrandmeer".

1.3 Hoofdvraag

De bovenstaande doelstelling leidt tot de hoofdvraag:

- Heeft anticipatie op de grondmarkt vooruitlopend op besluitvorming invloed gehad op deze besluitvorming met betrekking tot het Wieringerrandmeer?

1.4 Deelvragen

Om tot een goed onderbouwd antwoord te komen op de hoofdvraag, zal er eerst inzicht verkregen moeten worden in (de werking van) de grondmarkt, de plan- en besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeerproject (WRM) en de eigendomssituatie en de ontwikkelingen daarin. Met behulp van de volgende deelvragen zal tot dit inzicht gekomen worden.

- Wat betekent grondeigendom?
 - Hoe werkt het zelfrealisatie beginsel?

² De provinciale rol als publieke ontwikkelaar op regionaal niveau pakt niet altijd even goed uit voor een provincie. Zo kwam de provincie Groningen in 2010, in opspraak met betrekking tot de manier van handelen omtrent het project de Blauwe Stad. De voor het project opgezette PPS mislukte, de bouwmaatschappijen trokken zich terug en de rekening van de tegenvallers kwam terecht bij de provincie. Dat laatste was het gevolg van contracten van de provincie met de private partijen, die niet waterdicht bleken te zijn (NRC, 2 juli 2010).

- Hoe wordt de prijs van grond bepaald?
- Hoe gaat grondexploitatie in zijn werk?
- Wat komt er kijken bij grondexploitatie?
- Hoe werken het voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningwet?
- Wat doet het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf?
- Hoe is de plan- en besluitvorming voor het Wieringerrandmeer verlopen?
 - Hoe kwam het ontwerp tot stand?
 - Wanneer hebben de belangrijke besluitvormingsmomenten plaatsgevonden?
 - Welke partijen waren daarbij betrokken?
- Hoe ziet de transactiegeschiedenis van de percelen binnen het plangebied eruit in dezelfde periode (eind 1999 tot en met midden 2005)?
 - Welke partijen, dan wel publiek of privaat, zijn actief geweest op de grondmarkt van het plangebied?
 - Wanneer hebben deze partijen grondaankopen gedaan?
 - Welke percelen hebben zij precies gekocht/verkocht? En wat was de locatie van die percelen?
 - Hoe zien de grondeigendom situaties eruit op de belangrijkste besluitvormingsmomenten?
- Welke verbanden zijn er (te onderscheiden) tussen het handelen van de verschillende partijen op de grondmarkt en de plan- en besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer?
 - Hoe zijn de transacties op de grondmarkt bij het Wieringerrandmeer te verklaren?
 - Hoe hebben de grondposities en de besluitvorming elkaar beïnvloed?
 - Wat betekent dit voor publieke besluitvorming?

1.5 Relevantie onderzoek

Zoals in paragraaf 1.1 besproken is, worden de beperkingen van de traditionele manier van grondexploitatie door gemeenten steeds duidelijker. Door nieuwe private spelers op de grondmarkt en de daardoor stijgende grondprijzen is het steeds moeilijker voor overheden om het gewenste ruimtelijke beleid tot uitvoering te brengen. Als reactie op de veranderende grondmarktposities is het grondbeleid van lokale maar inmiddels ook regionale overheden verschoven richting anticiperend grondbeleid. Door in een vroeg stadium grond aan te kopen, kunnen deze overheden de potentiële ontwikkelaars en beleggers voor blijven.

Onderzoek naar de geschikte rol van de verschillende overheden in de ruimtelijke ontwikkeling is veelal gericht op hoe de verhoudingen tussen de overheden onderling zouden moeten zijn en hoe er in samenwerking met private partijen gehandeld moet worden. Daarnaast beperkt onderzoek naar de posities van de verschillende partijen op de grondmarkt zich voornamelijk tot het beschrijven van deze posities en de veranderingen waaraan deze onderhevig zijn door de jaren heen.

Naar anticiperende grondaankopen, waarmee de verschillende partijen zich steeds meer bezig houden, is nog weinig onderzoek gedaan. Er is dan ook nog maar weinig bekend over het verloop van grondposities. In het kadastrale register is bijvoorbeeld slechts de actuele eigendomssituatie te zien, omdat dit maar een momentopname is, blijft onduidelijk hoe de grondpositie zich door de tijd ontwikkelen.

In dit onderzoek zal achterhaald worden welke posities de verschillende publieke en private partijen innamen op de grondmarkt, of en in welk stadium deze partijen grondposities innamen en of dit invloed heeft gehad op het verloop van de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer project.

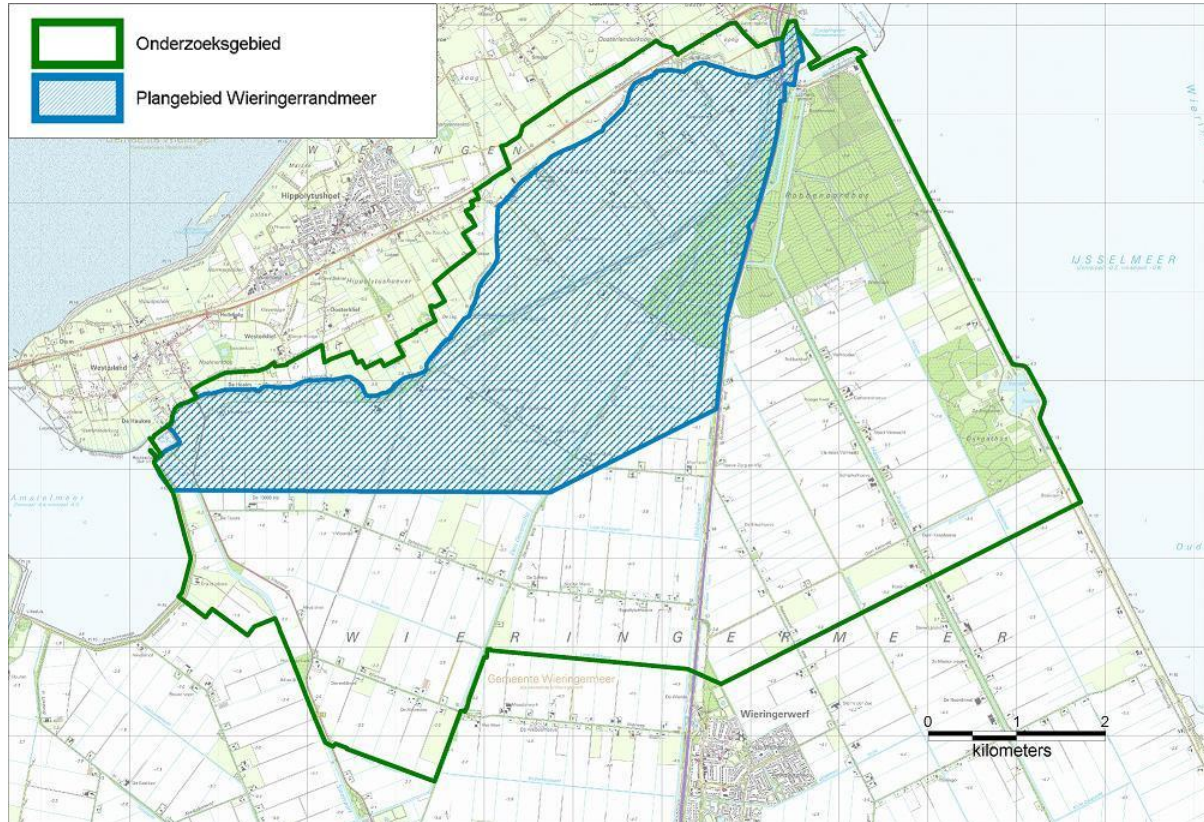
1.6 Afbakening en methode van onderzoek

1.6.1 Onderzoeksgebied

Zoals uit het bovenstaande is op te maken, zal dit onderzoek zich richten op het plan voor het Wieringerrandmeer. Het object van onderzoek zijn de verschillende partijen welke actief zijn geweest op de grondmarkt binnen en rondom het plangebied van dit Wieringerrandmeer. In kaart 1.1: Plan- en onderzoeksgebied, het onderzoeksgebied en het plangebied op de kaart aangegeven.

Het Wieringerrandmeer is een nieuw te 'graven' (eigenlijk onderwater zetten van een droogmakerij) waterlichaam tussen het voormalig eiland Wieringen en de Wieringermeerpolder, om zo van Wieringen weer een eiland te maken. Het doel hiervan is het verbeteren van de leefbaarheid van de regio door middel van het geven van een sociaal economische impuls, het verbeteren van de waterhuishouding en de realisatie van een robuuste ecologische verbinding van het IJsselmeer naar de Noordzee (In hoofdstuk 4: het Wieringerrandmeer, zal uitgebreid ingegaan worden op het gebied en de precieze plannen, met de daarbij opgestelde doelstellingen).

Kaart 1.1: Plan- en onderzoeksgebied



Voor het plan voor het Wieringerrandmeer is gekozen omdat:

- uit mediapublicaties over het plan blijkt dat er veel ontwikkelaars geïnteresseerd waren in het plan. Dit maakt het interessant om te onderzoeken hoe en in welke mate de ontwikkelaars actief waren op de grondmarkt. En in hoeverre ze betrokken zijn (geweest) bij de planvorming,
- behalve private partijen, ook overheden vermoedelijk zeer actief zijn geweest op de grondmarkt,
- het plan uiteindelijk uitwerking vond door middel van een ontwikkelcompetitie en daarmee een in Nederland vrij unieke ontwikkelmethode heeft genoten,
- deze manier van planontwikkeling in opspraak is gekomen,
- de gebiedsontwikkeling van de regio Wieringen en Wieringermeer (via de aanleg van een randmeer in combinatie met woningen en randvoorzieningen) is in de Nota Ruimte aangewezen als pilot voor ontwikkelingsplanologie en een samenwerking tussen private en publieke partijen (Mulder, 2006).

1.6.2 Anticiperende grondaankopen

Onder anticiperende grondaankopen wordt in het onderzoek verstaan: het anticiperend op toekomstige ontwikkelingen (en de daaraan verbonden bestemmingswijzigingen) doen van grondaankopen.

1.6.3 Onderzoeksmethode

Om uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek te komen, zijn opeenvolgende stappen genomen die met behulp van verschillende onderzoeksmethoden vormgegeven zijn.

De eerste stap was om uit de verschillende nota's ruimtelijk ordening die Nederland kent de ontwikkeling van de provinciale rol te achterhalen. Hiermee kon een verklaring gegeven worden voor de ontstane situatie waarin de provincies zich steeds meer ontwikkelen als publieke ontwikkelaar op regionaal niveau. Daarnaast is tevens onderzocht wat in de planologie als wetenschap gezegd wordt over de ruimtelijke ontwikkeling en de rol van overheden daarin.

Vervolgens moest er door middel van literatuurstudie en met behulp van het Burgerlijk Wetboek inzicht verschaft worden in de werking van de (Nederlandse) grondmarkt. Op basis van verkregen inzicht kon de wijze waarop de lokale overheden grondeigendom gebruiken om tot de gewenste ruimtelijk ontwikkeling te komen beschreven worden.

De volgende stap was het onderzoeken van de ruimtelijke problematiek waarin de kop van Noord-Holland zich zou bevinden en de wijze waarop de betrokken publieke partijen deze problematiek denken op te kunnen lossen door middel van het Wieringerrandmeerproject. Aan de hand van een analyse van de elkaar opvolgende planconcepten voor het randmeer is de ontwikkeling van de planvorming beschreven.

Daarna is met behulp van ambtelijke stukken van de provincie Noord-Holland en diverse mediapublicaties over het WRM een reconstructie gemaakt van het plan- en besluitvormingsproces met betrekking tot het Wieringerrandmeer zoals dit zich heeft voltrokken. Zo is achterhaald welke actoren er in het planproces meegespeeld hebben en welke posities deze verschillende actoren hierin innamen. Daarnaast werd duidelijk in hoeverre de besluitvorming transparant is verlopen.

De nadruk van dit onderzoek ligt op de besluitvormingsperiode vanaf medio 1999 tot medio 2005.

Grondaankopen in die periode kunnen als anticiperend omschreven worden, aangezien er nog geen concrete plannen of afspraken gemaakt waren tussen overheden onderling of tussen overheden en ontwikkelaars. Wel stond vast dat de gronden voor het WRM gebruikt zouden gaan worden. Uit alle besluitvormingsmomenten in

deze periode is een selectie gemaakt van de momenten welke mogelijk triggers zouden kunnen vormen voor partijen om actief te worden op de grondmarkt.

Om een overzicht te krijgen van de werkelijke grondposities van de verschillende actoren ten tijde van verschillende belangrijke besluitvormingsmomenten, is aan de hand van het kadastrale register onderzoek gedaan naar alle percelen, met de bijbehorende transactiegeschiedenis, die binnen het plangebied van het Wieringerrandmeer vallen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in snapshots (grondeigendomskaarten). In deze snapshots worden de grondposities weergegeven op van twee maanden voor gekozen besluitvormingsmomenten. Hierdoor is er steeds een kaart van de situatie voordat het betreffende besluit genomen is. Op die manier kan van de kaart van de situatie twee maanden voor het volgende besluit afgelezen worden hoe de grondposities naar aanleiding van het eerdere besluit (vergeleken met de vorige kaart) veranderd zijn. Op deze manier zou duidelijk worden welke besluitvormingsmomenten ontwikkelaars ertoe kan zetten om grondposities in te nemen.

Met het verkregen inzicht in het besluitvormingsproces omtrent het Wieringerrandmeer en de ontwikkelingen op de grondmarkt van het plangebied, kon vervolgens geanalyseerd worden welke verdere verbanden er tussen beide bestaan.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de provinciale rol beschreven en zal deze rol vervolgens bekeken worden vanuit het oogpunt van de planologie als wetenschap.

Daarna wordt in hoofdstuk 3 de werking van de grondmarkt en alles wat er bij grondexploitatie komt kijken uiteengezet. Samen met hoofdstuk 2 vormt hoofdstuk 3 hiermee de benodigde basiskennis voor dit onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt er door het beschrijven van de regio een begin gemaakt met de casestudie naar het Wieringerrandmeer. Hier worden ook de doelstellingen van het Wieringerrandmeerproject behandeld. De besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeerproject komt vervolgens in hoofdstuk 5 aan bod.

Het zesde hoofdstuk bestaat uit de resultaten van het onderzoek naar de daadwerkelijke grondposities van de verschillende betrokken partijen tijdens verschillende besluitvormingsmomenten en de (mogelijke) verklaringen voor de zichtbaar geworden grondverwervingen.

In hoofdstuk 7 worden vervolgens mogelijke verbanden tussen de verworven grondposities en de besluitvorming geanalyseerd. Tot slot wordt er in hoofdstuk 8 gereflecteerd op de gevonden verbanden en de betekenis van die verbanden voor publieke besluitvorming, ook worden hier enkele aanbevelingen gedaan.

2 De provincie in de ruimtelijke ordening

2.1 Inleiding

In de aanleiding werd beschreven dat provincies steeds actiever worden op de grondmarkt en sinds eind jaren negentig in steeds grotere mate de rol van een publieke ontwikkelaar innemen. In dit hoofdstuk zal behandeld worden hoe de provincie in deze positie terecht gekomen is. Dit zal gedaan worden aan de hand van de Nota's ruimtelijke ordening die de afgelopen decennia opgesteld zijn door het Rijk. Hierin heeft de provincie in de loop der tijd verschillende rollen toegedicht gekregen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zal vervolgens gekeken worden wat er vanuit het planologisch oogpunt gezegd wordt over de aanpak van ruimtelijke vraagstukken en de rol van publieke en private partijen daarin.

2.2 Ontwikkeling van de provinciale rol in de ruimtelijke ordening

De basis voor de verandering van de rol van de provincie is gelegd door de opkomst van gebiedsgericht beleid in de vorm van het ROM-beleid. Dit werd gelanceerd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in 1988 (Hidding, 2006). Door de toenemende aandacht voor het gebiedsniveau werden ontwikkelingen steeds meer in een breder regionaal verband geplaatst, waarin op bovenlokaal niveau met verschillende actoren bij elkaar oplossingen werden gezocht (Lokker, 2005).

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) geeft de minister van VROM aan dat er gezocht moest worden naar het juiste schaalniveau voor ruimtelijke inrichting. De externe effecten die gepaard gaan met ruimtelijke inrichting moesten aangepakt worden op het schaalniveau waarop deze effecten geïnternaliseerd konden worden. Volgens het ministerie ging het voornamelijk om het regionale schaalniveau, zoals blijkt uit het volgende citaat. *“Uitgaande van de bestaande bestuurlijke structuur van rijk, provincie en gemeente betekent dit dat voor het voeren van goed gebiedsgericht beleid een niet-vrijblijvende, effectieve afstemming en samenwerking tussen naburige gemeente nodig is, onder regie van de provincie”*. (SER, 2001: 63). Echter, omdat er van geval tot geval gekeken moet worden op welk niveau een vraagstuk aangepakt moet worden, kon er geen eenduidig recept gegeven worden door het ministerie.

In de reconstructiewet werd vervolgens de directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ruimtelijk beleid verlegd naar de provincies (Lokker, 2005).

Aan het eind van de 20^{ste} eeuw werd de rol van de provincie meer operationeel en kreeg publiek-private samenwerking (PPS) een volwaardige rol door de introductie van gebiedsontwikkeling. Volgens Commissie Lokker (2005) vond hierdoor de verschuiving plaats van een 'regisserende' naar een actievere medeontwikkende rol van de provincie.

Vervolgens kregen de lagere overheden, als “de regio”, in de Nota Ruimte (2004) eigen verantwoordelijkheid voor goede ruimtelijke ontwikkeling. Het Rijk kiest in veel gevallen voor een decentralisatie van de verantwoordelijkheid van de realisatie van rijksdoelen.

Voor provincies startte hier een zoektocht naar de passende rol binnen gebiedsontwikkeling. Vanuit het principe van toelatingsplanologie (voor het hele grondgebied door middel van bestemmingsplannen van bovenaf vastleggen wat mag) moest overgegaan worden naar het integraal ontwikkelen van gebieden (ontwikkelingsplanologie).

Ontwikkelingsplanologie is erop gericht dat er door middel van samenwerking tussen lokale en regionale overheden onderling en tussen overheden en marktpartijen tot een passende 'op maat' ontwikkeling van een gebied gekomen kan worden. Het verschil met toelatingsplanologie zit in het feit dat de overheden niet meer de dominante partij zijn bij het oplossen van ruimtelijke vraagstukken, maar door middel van samenwerking met marktpartijen tot de beoogde ruimtelijke doelen gekomen kan worden. Daarnaast is bij ontwikkelingsplanologie het eindbeeld niet vast, maar daarentegen het uiteindelijke resultaat van het ontwikkelingsproces (Van Rooy et al., 2004).

De twijfel bestaat of de provincie in deze ontwikkelende rol wel de ruimtelijke kwaliteit kan waarborgen. Daarnaast zijn gemeenten bang dat de provincie ook de rol van de gemeenten gaat overnemen (Lokker, 2005). Helemaal na het in werking treden van de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) en Grondexploitatiewet (1 juli 2008) lijkt het voor de provincies maar een kleine stap om ook de gemeentelijke (kleinschalige lokale) ontwikkeling over te nemen³. De provincies krijgen met de nieuwe Wro meerdere, voorheen alleen voor gemeenten beschikbare, instrumenten (publieke rechten) voor grondexploitatie. Dit om ruimtelijke vraagstukken die gemeenten te boven gaan, bovenlokaal op te lossen. Zo mag een provincie sinds 1 juli 2008 ook een provinciaal voorkeursrecht vestigen en de daaraan ten grondslag liggende ruimtelijke plannen, denk aan bestemmingsplan ofwel inpassingsplan, opstellen (Bestemmingsplanbevoegdheid). Ook verevening en kostenverhaal⁴ bij ruimtelijke projecten kunnen door de provincie toegepast worden (Buitelaar en Sorel, 2009).

2.3 Rol van de provincie vanuit planologisch oogpunt

Behalve in de beleidspraktijk, wordt er in de wetenschap ook nagedacht over hoe er tot maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling gekomen kan worden. In deze paragraaf zal beschreven worden hoe in de planologie als wetenschap de ideeën over de aanpak van ruimtelijk vraagstukken en de rol van overheden en private partijen daarin, zich ontwikkeld hebben.

2.3.1 PPS en gebiedsontwikkeling

In de jaren tachtig van de 20^{ste} eeuw groeide binnen de wetenschap van de planologie het besef dat planning niet in een vacuüm plaatsvond, maar juist ook wordt beïnvloed door de ontwikkelingen in de omgeving. Planning werd steeds minder gezien als uitsluitend een overheidsaangelegenheid (Den Hoed et al., 1983). Hier start ook de populariteit van de publiek-private samenwerkingvormen (PPS). Bij de eerste ideeën over PPS bleef de samenwerking echter wel voornamelijk beperkt tot de latere fasen van de planvorming. PPS kan gedefinieerd worden als: *"...een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een helder taak- en risicoverdeling"* (Wolting, 2008: 14).

In de jaren negentig kwam het idee van het 'open planproces' op, voornamelijk met als doel het creëren van

³ De nieuwe Wro (nWro) is in dit onderzoek echter van minder belang. Dit, omdat het onderzoek zich met name richt op grondposities die ingenomen werden tussen medio 1999 en begin 2005.

⁴ Net als voor gemeenten voor o.a. haar bestemmingplannen is voor provincie en rijk kostenverhaal ook verplicht bij provinciale- en rijksbestemmingsplannen (inpassingplannen).

draagvlak voor de uitvoering en het vergroten van de legitimiteit van de ruimtelijke planning. Binnen een open planproces moest geprobeerd worden om in een zo vroeg mogelijk stadium derden te betrekken bij het planvormingsproces. De overheid werkt hierin niet meer hoofdzakelijk door het zogenaamde 'government'⁵ maar door het ontwikkelen van 'governance'⁶ (Spit en Zoete, 2003).

Deze ontwikkeling van government naar governance wordt veelal in verband gebracht met de toenemende complexiteit van beleidsopgaven (Spit en Zoete, 2003). Die complexiteit vraagt om een integrale en interactieve, ofwel gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsontwikkeling kan dan ook gezien worden als een vorm van governance. Government kan echter nog niet helemaal afgeschreven worden. In de praktijk van governance blijkt dat er nog wel degelijk waarde gehecht wordt aan government. Interacties zouden namelijk behalve via governance netwerken ook nog steeds via hiërarchische (government) netwerken gaan (Bressers, 2007). Ook De Roo (1999) stelt dat voor eenvoudige en eenduidige opgaven een hiërarchische planningsaanpak (government) zich nog prima leent. Complexe vraagstukken vragen daarentegen om de interactieve (gebiedsgerichte) aanpak.

Wolting (2008) stelt dat gebiedsontwikkeling wordt gebuikt als een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkeling in het landelijke gebied en het stedelijke gebied. Volgens hem gaat gebiedsontwikkeling uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten in samenhang met opstalactiviteiten, wordt gerealiseerd. De Zeeuw (2008) geeft als definitie van gebiedsontwikkeling: *"Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied"* (De Zeeuw, 2008: 7). Hij stelt dan ook dat door deze vele verbindingen complexiteit inherent is aan gebiedsontwikkeling. Bovendien is het kernpunt van gebiedsontwikkeling dat het proces en de inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (De Zeeuw, 2008).

Wat niet direct uit deze omschrijvingen van gebiedsontwikkeling naar voren komt, maar toch van wezenlijk belang is bij het ontwikkelen van een gebied, is het overbruggen van de zogenaamde 'implementation gap' (VROM-raad, 2006). Gebiedsontwikkeling geeft, door de uitgebreide samenwerking tussen publieke en private partijen, mogelijkheden om de kloof tussen beleid en uitvoering te overbruggen (De Zeeuw, 2008).

2.3.2 Publieke rol en private participatie bij gebiedsontwikkeling

Zoals uit de bovengenoemde 'zoektocht' naar de juiste rol voor de provincie (paragraaf 2.2) blijkt, zijn er bij gebiedsontwikkeling verschillende rollen en posities die publieke partijen kunnen innemen. Wolting (2008) onderscheidt vier rollen in het gebiedsontwikkelingsproces,

- Aanjager/initiatiefnemer
- Regisseur
- Participant
- Subsidiënt/facilitator

Gedurende het gebiedsontwikkelingsproces kan de publieke partij verschillende posities innemen. Zo begint het proces vaak met de publieke partij als initiatiefnemer om zo de publieke belangen op een rij te krijgen. Vervolgens is het goed denkbaar dat er overgegaan wordt op een rol van regisseur of participant in de samenwerking

⁵ Government: handelen op basis van een wettelijke macht (Spit, 2003).

⁶ Governance: gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen (Spit, 2003).

(Wolting, 2008). De keuze van de rol is vooral afhankelijk van de verschillende (soorten) private partijen waarmee een overheid te maken heeft, zoals marktpartijen met of zonder grondeigendom, agrariërs en bewoners. Ook de gewenste mate van interactie is hier van belang. De interactiviteit waar het bij gebiedsontwikkeling om gaat, kent namelijk de nodige gradaties. Zo is niet iedere aanpak interactief (Hidding, 2006).

Pröpper en Steenbeek (1999: 51-52) introduceren de 'participatieladder' (zie figuur 2.1: Participatieladder). Hierin worden de verschillende bestuursstijlen gerangschikt naar de mate waarin er interactie plaatsvindt tussen publieke en private partijen in een gebiedsontwikkeling en daarmee de mate van invloed die de participanten hebben op de besluitvorming. Deze invloed is het grootst bij de faciliterende stijl en neemt per trede af.

Figuur 2.1: Participatieladder

Bestuursstijl	Rol van bestuur	Rol van participant
<i>Wel interactief</i>		
Faciliterend	Bestuur biedt faciliteiten/ondersteuning (geld, tijd, deskundigheid, etc.)	Initiatiefnemer
Samenwerkend	Bestuur werkt met andere partijen samen op basis van gelijkwaardigheid	Samenwerkingspartner
Delegerend	Bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven	Medebeslisser
Participatief	Bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. De participant kan een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aangeven	Adviseur
<i>Niet interactief</i>		
Consultatief	Bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving	Consultor
Open autoritair	Bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
Gesloten autoritair	Bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie	Geen

(Pröpper en Steenbeek, 1999: 51-52)

Bij de faciliterende stijl beslissen de participanten bijvoorbeeld zelf, bij de samenwerkende stijl wordt er gezamenlijk besloten met het bestuur en bij de delegerende stijl beslissen de participanten mee. Bij de participatieve en consultatieve bestuursstijlen beslist het bestuur en mogen de participanten slechts meepraten

over de besluiten. Bij de overgebleven autoritaire stijlen mogen de participanten niet meebeslissen of meepraten (Pröpper en Steenbeek. 1999).

Van de zeven gradaties bieden alleen de bovenste drie interactieve bestuurstijlen (faciliterend, samenwerkend en delegerend) mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling zoals beschreven in de definitie van De Zeeuw (2008). Bij de overige vier, participatief, consultatief, open autoritair en gesloten autoritair, kan er namelijk niet gesproken worden van 'verbinding van partijen'.

2.4 Conclusie

De rol die overheden, met name provincies, spelen op de grondmarkt en in de ruimtelijke ordening is in de afgelopen 20 jaar aanzienlijk veranderd. Het verleggen van de directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ruimtelijk beleid naar de regionale overheden en het groeiende belang van ontwikkelingplanologie, kan gezien worden als aanzet naar de nieuwe positie van de provincie.

Ook de planologische wetenschap speelt hier een belangrijke rol. Het toenemende belang van governance ten opzichte van government vanwege de toenemende complexiteit van ruimtelijke vraagstukken, heeft geleid tot het opkomen van de integrale, gebiedsgerichte aanpak van deze ruimtelijke vraagstukken. De bestuurstijl die overheden aan kunnen nemen in deze aanpak kan verschillende vormen aannemen, welke allemaal een andere mate van interactiviteit hebben.

3 De grondmarkt

3.1 Veranderingen op de grondmarkt

Als gevolg van de veranderingen in het ruimtelijk beleid, ingezet door het Rijk met de vijfde nota ruimtelijke ordening (2001) en daarna de Nota Ruimte (2004), zijn de posities die de verschillende publieke actoren op de grondmarkt toegedicht kregen veranderd. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 was er echter al vanaf de Vinex (1991) sprake van een verandering op de grondmarkt (Segeren, 2007). Deze verandering komt neer op het door marktpartijen, met name ontwikkelaars innemen van strategische grondposities in de door de Vinex aangegeven woningbouwlocaties. Waar voorheen gemeenten de enige actieve partijen waren op de markt voor ruwe bouwgrond, ondervonden zij plotseling concurrentie van ontwikkelaars. Later werden ook constitutionele beleggers, bouwers en woningbouwcorporaties actief op dezelfde markt, wat een nog grotere concurrentie voor gemeenten als gevolg had. Door deze toegenomen concurrentie werd het voor lokale overheden steeds moeilijker om het gewenste ruimtelijke beleid tot uitvoering te brengen (Hidding, 2006).

Hoe kan het dat een toename van de concurrentie op de grondmarkt, dergelijke grote gevolgen heeft? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zal in dit hoofdstuk de werking van de grondmarkt uiteengezet worden. Eerst zal er ingegaan worden op wat grondeigendom is en welke rechten en risico's daaraan verbonden zijn. Daarna zullen grondexploitatie en de daarbij bestaande risico's behandeld worden, ook het voorkeursrecht gemeenten, koopopties en de onteigeningswet zullen hierbij aan bod komen.

3.2 Grondeigendom

Grond is een bijzonder goed met specifieke kenmerken. Geen enkel perceel grond is hetzelfde, grond kan daarom gezien worden als een heterogeen goed. Grond is locatie gebonden en de prijs is afhankelijk van de eigenschappen van die locatie. Het grondaanbod is beperkt en kan enkel langzaam uitgebreid worden door inpoldering of landaanwinning (Segeren, 2007).

De basis van de grondmarkt ligt bij het grondeigendom waaraan verschillende rechten worden ontleend. Privaatrechtelijk geldt voor een grondeigenaar het eigendomsrecht en het daaraan verbonden zelfrealisatierecht. Daarnaast zijn er wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht waaraan beperkingen ten grondslag liggen ten opzichte van het eigendomsrecht.

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat iemand op een goed kan hebben. Een eigenaar mag doen met hetgeen hij/zij in eigendom heeft (bijvoorbeeld een perceel grond) wat hij/zij wil, mits dit niet in strijd is met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen (BW 5, Art. 1).

Zelfrealisatierecht

Verbonden aan het eigendomsrecht is het zelfrealisatierecht (ook wel het zelfrealisatiebeginsel genoemd), deze verwijst naar het beginsel dat een eigenaar van grond het gebruik van die grond zelf mag veranderen zolang dit gebruik overeenkomt met bepalingen die overheidsinstanties voor die grond hebben vastgesteld en het niet

noodzakelijk kan worden bewezen dat de overheidsinstantie zelf de grond moet bezitten om haar beleid te kunnen realiseren (Needham, 2007). In de praktijk betekent dit dat wanneer een gemeente of provincie een bouwopgave wil realiseren in een bepaald gebied de eigenaar van de grond in dat gebied, wanneer hij/zij bereid en in staat is om deze bouwopgave zelf te realiseren, het recht hiertoe heeft. De betreffende gemeente of provincie heeft op dat moment niet het recht om tot onteigening over te gaan. Immers aangezien de eigenaar zelf tot de exploitatie overgaat, ontbreekt voor de gemeente of provincie de noodzaak tot onteigening (Onteigeningswet, Art. 79).

Beperkingen

Voor de eigendomsrechten gelden verschillende privaot- en publiekrechtelijke beperkingen. Privaotrechtelijk mag, zoals al uit de omschrijving van het eigendomsrecht bleek, een eigenaar zijn eigendom niet zo gebruiken dat de rechten van een ander geschaad worden.

Publiekrechtelijk zijn er bijvoorbeeld de bestemmingsplannen die grenzen stellen aan het gebruik van de grond. Het gebruik van grond mag alleen veranderd worden als dat gebruik gelijk is aan het gebruik dat in het bestemmingsplan is bepaald voor die grond. Publiekrechtelijke beperkingen die hieruit volgen zijn onder andere de verschillende soorten vergunningen die verkregen moeten worden voordat er tot bijvoorbeeld de bouw van een woning overgegaan mag worden. Een ander voorbeeld van publiekrechtelijke beperking is het voorkeursrecht gemeenten dat in paragraaf 2.3.3 behandeld zal worden.

3.3 Ruimtelijke planning met behulp van grondeigendom

Gemeenten maken al eeuwenlang gebruik van het grondeigendom in de ruimtelijke ordening. Grondeigendom is al het ware een instrument voor gemeenten om tot de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op het lokale niveau te komen (Needham, 2007). Het op deze manier mogelijk maken van ruimtelijk beleid door middel van het grondbeleid wordt ook wel de 'command and control' benadering genoemd (Wigmans, 1998). Sinds het toetreden van provincies op de grondmarkt (voor bouwlocaties) en het verkrijgen van nieuwe publieke rechten en instrumenten voor grondexploitatie, zoals beschreven in hoofdstuk 1, kan grondeigendom voor de provincie eveneens een instrument vormen voor ruimtelijke ontwikkeling op een bovengemeentelijk, regionaal niveau.

Voordat ingegaan zal worden op hoe de gemeenten het grondeigendom gebruikten om tot de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te komen is het van belang om even stil te staan bij wat locatieontwikkeling eigenlijk is. Een veel gebruikte omschrijving van locatieontwikkeling komt van Healey (1992), deze luidt als volgt: '*... the transformation of the physical form, bundle of rights, and material and symbolic value of land and buildings from one state to another, through the effort of agents with interests and purposes in acquiring and using resources, operating rules and applying and developing ideas and values.*' (Healey, 1992: 36). Volgens Buitelaar (2007) kan hieruit opgemaakt worden dat het ontwikkelingsproces voor een bepaalde locatie gezien mag worden als een productieproces. In dat proces is grond een aangewende productiefactor en de nieuwe omgeving, die ontstaat door het bouwen van bijvoorbeeld woningen of kantoren en de daarop aangepaste publieke ruimte, het eindproduct.

Voordat private partijen toetraden tot de grondmarkt, de 'traditionele situatie', werd grond voornamelijk geëxploiteerd door de gemeenten. De gemeente kocht eerst zelf alle benodigde grond aan, om het vervolgens bouwrijp te maken door bijvoorbeeld, het slopen van aanwezige bebouwing en de bodem vrij te maken van

verontreiniging of te draineren. Daarna werd de benodigde infrastructuur zoals, wegen, water, gasleidingen en riolering, aangelegd en verbonden met de bestaande infrastructuur. Zodra dit allemaal gedaan was werd er een projectontwikkelaar gezocht waaraan het deel van de grond waarop gebouwd moest worden, verkocht werd. Op dat moment kon de ontwikkelaar beginnen met het bouwen van de woningen. Aangezien de gemeente nagenoeg de enige partij was die bouwrijpe grond aanbood, kon door de gemeente bepaald worden welke soort woningen er gebouwd ging worden (Needham, 2007).

De waarde van de grond werd gebaseerd op de residuele grondwaarde en was daarmee afhankelijk van de verwachte opbrengst van de te bouwen woningen. Op die manier volgt de economische waarde van de grond uit de opbrengstwaarde van de goederen en diensten die ermee geproduceerd kunnen worden minus de kosten van die aanwending (Rust, 2005). Het verschil tussen de grondwaarde die bepaald is door middel van de residuele berekening en de kosten van het bouwrijp maken van de grond en het aanleggen van de benodigde infrastructuur is de winst van de projectontwikkeling. In de boven beschreven situatie heeft de gemeente als opdrachtgever en enige aanbieder van bouwrijpe grond een sterke positie, waardoor de winst nagenoeg geheel ten goede komt aan de gemeente. Alleen wanneer de ontwikkelaar weet af te dingen of de agrariër zo sterk onderhandeld dat hij meer geld voor zijn grond weet te krijgen, wordt de winst voor de gemeente minder (Needham, 2007).

3.3.1 'Het gevecht om het residu'

In het begin van de jaren negentig van de 20^{ste} eeuw vond er een sterke stijging in de woningprijzen plaats. Het gevolg hiervan was dat de opbrengst uit projectontwikkeling zoveel hoger werd dat het voor private ontwikkelaars rendabel werd om ruwe bouwgrond te kopen en dit zelf bouwrijp te maken. Het monopolie van de gemeente op de markt voor ruwe bouwgrond werd doorbroken, nu ontwikkelaars actief grond gingen kopen op verwachte en aangewezen toekomstige bouwlocaties (Segeren, 2007). Zoals al in hoofdstuk 1 naar voren kwam, veranderde dit de verhoudingen op de grondmarkt drastisch. Voor de gemeenten werd het steeds moeilijker om land aan te kopen om te exploiteren. Daarnaast werd de onderhandelingspositie van de ontwikkelaars ten opzichte van de gemeente bij grondexploitatie sterker. In tegenstelling tot voorheen moet een gemeente steeds vaker exploitatieovereenkomsten sluiten met een ontwikkelaar, om invloed uit te kunnen blijven oefenen op de ruimtelijke ontwikkeling.

Grofweg kunnen deze overeenkomsten opgedeeld worden in drie categorieën, namelijk: het bouwclaim model, het joint venture model en concessie model welke nu achtereenvolgens behandeld zullen worden.

Bouwclaimmodel

Hier koopt een ontwikkelaar ruwe bouwgrond en verkoopt het vervolgens aan de gemeente. Deze verkoop vindt plaats op voorwaarde dat de ontwikkelaar bouwrijpe grond mag terugkopen, waarop de ontwikkelaar een afgesproken aantal woningen mag bouwen (de bouwclaim). In dit geval kan de gemeente niet zelf kiezen aan welke ontwikkelaar zij grond verkoopt en ook is de invloed van de gemeente op de inhoud van het project (het soort huizen etc.) vaak kleiner, omdat ontwikkelaars hierover eisen kunnen stellen bij het maken van de koopovereenkomst.

Joint Venture model

In dit model wordt er een grondexploitatie maatschappij opgezet door de gemeente en één of meer ontwikkelaars samen. Alle partners hebben een eigen aandeel, dat vaak bestaat uit de door ieder ingebrachte grondportefeuille.

De bedoeling is dat de exploitatiemaatschappij de nog niet verkregen gronden aankoopt, het geheel aan grond bouwrijp maakt (incl. het aanleggen van de benodigde infrastructuur) en verkoopt aan een gezamenlijk gekozen ontwikkelaar. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat, doordat alle deelnemers aandeelhouder zijn in de ontwikkelingsmaatschappij, ze een gezamenlijk belang hebben en winsten of verliezen gedeeld worden.

Concessiemodel

Hierbij is alle grond aangekocht door ontwikkelaars. De ontwikkelaars gaan een overeenkomst aan met de gemeente over het bouwrijp maken van de gronden, de financiering en de inhoud van het plan.

Behalve het verschil in aanpak bij de drie modellen, is het belangrijkste verschil de verdeling van de winst, ofwel het residu, dat bij ieder model anders uitpakt. Iedere betrokken partij probeert zo veel mogelijk inkomsten uit de exploitatie te halen. Bij de 'traditionele' situatie kwam nagenoeg het gehele residu ten goede aan de gemeente, welke daardoor weer kapitaal verschaftte om voor andere projecten ruwe bouwgrond aan te kopen (Needham, 2007). Door de grotere concurrentie op de grondmarkt na het toetreden van de ontwikkelaars, hebben de private partijen een sterkere positie gekregen op de markt. Ze kunnen allemaal aanspraak maken op een groter deel van het residu, dit wordt door De Greef (1997, in: Needham, 2007) "het gevecht om het residu" genoemd. Agrariërs kunnen, omdat er meer partijen zijn op grondmarkt (en daardoor mee concurrentie), meer geld vragen voor de grond of betere voorwaarden bedingen.

Ontwikkelaars kunnen in het bouwclaim model meer geld of meer bouwrijpe grond vragen voor de door hen ingebrachte ruwe bouwgrond. In beide gevallen wordt de winst voor de gemeente minder.

In het joint venture model wordt de winst meestal verdeeld naar de hoeveelheid grond die er door de verschillende partijen is ingebracht. Omdat niet meer alle grond in eerste instantie door de gemeente was gekocht, maar ook door de ontwikkelaars, is hier de winst uit de exploitatie dat aan de gemeente ten goede komt minder dan in de 'traditionele situatie'.

In het concessie model moet er eerst door alle partijen onderhandeld worden over de inbreng van de gemeente en de uiteindelijke vergoeding die ze daarvoor ontvangt.

Segeren (2007) stelt dat het hele productieproces van woningen en alle winstmarges die hierbij behaald kunnen worden onderdeel zijn geworden van onderhandelingen op de markt voor ruwe bouwgrond, waardoor de grondmarkt eigenlijk een markt van bouwrechten is geworden.

3.3.2 Risico's en gevolgen

Duidelijk is dat bij alle drie de modellen de gemeente minder inbreng heeft in de exploitatie. Desondanks houden gemeenten vast aan voeren van actief grondbeleid en proberen nog zoveel mogelijk grond zelf aan te kopen. Vanwege de toegenomen concurrentie en de hogere grondprijzen is dit steeds moeilijker te handhaven (Segeren, 2007), het verkrijgen van de grond kost immers steeds meer geld. Wanneer potentiële winsten niet meegroeien met de stijgende kosten, neemt hierdoor het risico op verlies in de grondexploitatie toe. Dit is juist voor overheden een netelige kwestie, omdat het om gemeenschapsgeld gaat.

Mocht een exploitatie zo op verlies uit dreigen te draaien, dan zal de gemeente ergens op moeten bezuinigen, bijvoorbeeld door bouw of inrichtingsdoelstelling naar beneden bij te stellen. Men moet dan uit noodzaak met minder genoegen nemen, wat het risico tot achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit in het algemeen met zich meebrengt.

Als poging om de kosten van een exploitatie lager te houden, gaan gemeenten steeds meer in een vroeg stadium (wanneer de prijs nog relatief laag is) strategisch grond aankopen, dat wil zeggen op plaatsen waarop ze van plan zijn om in de toekomst bouwwerken te ontwikkelen. Volgens Segeren (2007) is dit de enige manier voor gemeenten om als marktpartij te kunnen blijven opereren. Hidding (2006) noemt een dergelijke aanpak van grondverwerving, waar een overheid vroegtijdig anticiperend grond aankoopt om actief te kunnen blijven in de grondexploitatie, ontwikkelend grondbeleid. Aangezien dit gaat om grote investeringen die al in een dergelijk vroeg stadium gedaan worden dat daadwerkelijke exploitatie nog lang niet vaststaat, brengt anticiperend grondbeleid grote financiële betrokkenheid en risico's met zich mee. Ook wanneer de vroegtijdig aangekochte gronden als agrarische grond voor eenzelfde prijs weer verkocht kunnen worden (indien de exploitatie niet doorgaat) moeten er tussentijds kosten gemaakt worden die niet terugverdiend kunnen worden. Het gaat hier om de beheer- en mogelijk interestkosten over de grond. Daarnaast kan het zijn dat agrariërs voorwaarden hebben weten te bedingen bij de verkoop, bijvoorbeeld een eis voor grond op een andere plaats. Dit zijn extra kosten voor de gemeente. Al deze kosten leiden, wanneer de uiteindelijke exploitatie niet doorgaat, tot financieel verlies voor de gemeente.

Deze risico's kunnen door gemeenten en provincies (wanneer zij deze rol van ontwikkelaar aannemen) beperkt worden door zo veel mogelijk achter gesloten deuren te werken. Immers wanneer ze de markt informeren over vroegtijdige grondaankopen, verslechteren ze de eigen onderhandelingspositie (Needham, 2007). Zodra meer partijen van de bouwplannen van de gemeente op de hoogte zijn, gaat zeer waarschijnlijk de prijs van de grond omhoog. Geheimhouding brengt echter de transparantie van bestuur en daarmee de democratische controle op de besluitvorming in het geding.

3.3.3 Voorkeursrecht, koopopties en onteigening

Wet voorkeursrecht gemeenten

Een instrument voor de verwerving van gronden (en opstallen) door de gemeenten (en sinds juli 2008 ook voor provincies en het rijk) is het voorkeursrecht. De wet voorkeursrecht gemeenten is bedoeld om overheden een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt en daarmee de regierol te versterken. Door het vestigen van een voorkeursrecht heeft een gemeente, de provincie of het rijk voorrang bij het kopen van de gronden (Ministerie van VROM, 2010). Op dat moment betekent dit voor de eigenaren die grond willen verkopen dat ze het eerst aan de betreffende overheid moeten aanbieden.

De Wet voorkeursrecht gemeenten is in 1981 ingevoerd. In eerste instantie was de wet beperkt tot aangewezen stadsvernieuwingsgebieden. Na wetswijziging in 1996 gold het recht voor alle gemeenten met een uitbreidingscapaciteit voortvloeiend uit een bovengemeentelijke taakstelling in actieve zin (Spit en Zoete, 2003). In de Nota Grondbeleid (2001) werd werkingssfeer van de wet verder uitgebreid tot alle gemeenten (Hidding, 2006). Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de grondexploitatiewet in juli 2008 is de wet voorkeursrecht wederom uitgebreid, provincies en het rijk werden ook bevoegd om voorkeursrecht te vestigen.

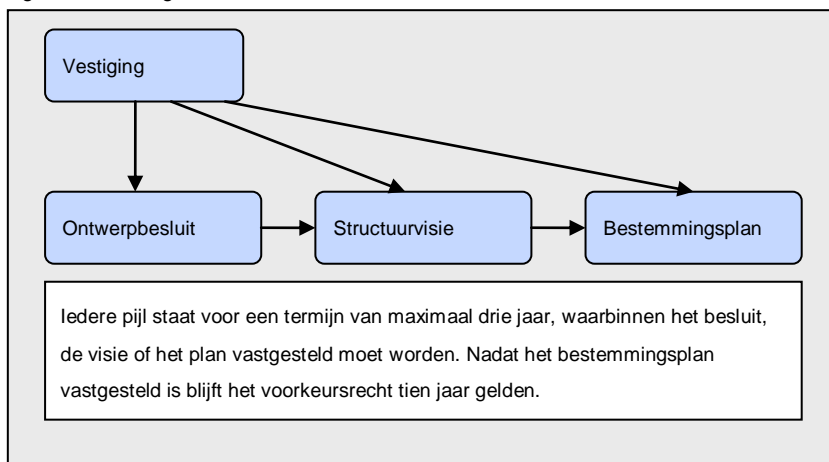
Een voorkeursrecht kan worden gevestigd, indien sprake is van een toegedachte of toegekende niet-agrarische bestemming en indien huidig gebruik afwijkt van die bestemming. Aan een voorkeursrecht moet altijd een ruimtelijk plan ten grondslag liggen. Voor een gemeente kan dat een bestemmingplan of een structuurplan zijn.

Vanaf juli 2008 (in werking treden van de nieuwe Wro) kan een rijks- en provinciaal inpassingplan, structuurvisie of projectbesluit de planologische grondslag voor een rijks- dan wel provinciaal voorkeursrecht vormen. Voorwaarde voor een rijks- en provinciaal voorkeursrecht is dat er sprake is van een rijks- of provinciaal belang. Daarnaast kan sinds 2008 in plaats van het structuurplan⁷ een structuurvisie en ook een projectbesluit door een gemeente als planologische grondslag gebruikt worden voor een voorkeursrecht. Bovendien kan, op basis van artikel 5 van de Wvg, een voorkeursrecht zelfs al gevestigd worden voordat er een nieuw bestemmingsplan, projectbesluit of nieuwe structuurvisie is vastgesteld. Dit wordt een 'besluit tot voorbescherming' genoemd en is als het ware een voorlopig voorkeursrecht op voorwaarde dat er binnen drie jaar daadwerkelijk een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurplan (na 2008 structuurvisie) opgesteld gaat worden. Wanneer dit niet gebeurt komt het voorkeursrecht te vervallen. Wanneer er vervolgens een structuurvisie is vastgesteld, moet weer binnen drie jaar een bestemmingsplan of projectbesluit worden vastgesteld. Als er dan een projectbesluit vastgesteld wordt dient er vervolgens weer tijdig (binnen drie jaar) een bestemmingplan vastgesteld te worden. Voordat de nieuwe Wro in werking trad gold steeds een termijn van twee jaar met de mogelijkheid tot verlening van een jaar. Wanneer er een bestemmingplan is vastgesteld binnen de aangewezen termijn geldt het voorkeursrecht voor tien jaar. Daarna komt het te vervallen ongeacht of de bestemming verwezenlijkt is (Hendriksen, 2008). Zie figuur 3.1: Geldigheidsduur voorkeursrecht.

In de Wet voorkeursrecht gemeenten is een herhalingsverbod opgenomen. Dit betekent dat er binnen twee jaar na het intrekken of vervallen van een voorkeursrecht geen nieuw voorkeursrecht gevestigd mag worden op dezelfde goederen door dezelfde overheidsinstantie (Wvg. Art 9c). Ook kan slechts één voorkeursrecht tegelijk op een onroerend goed gelegd worden. In die zin komt een door de gemeente gevestigd voorkeursrecht te vervallen zodra de provincie, dan wel de minister een voorkeursrecht vestigt op hetzelfde onroerend goed. De provincie en het Rijk kunnen door middel van de voorrangregeling een gemeentelijk voorkeursrecht 'overnemen', zonder dat het voorkeursrecht op het betreffende onroerend goed tussentijds vervalt (Hendriksen, 2008).

De wet voorkeursrecht is door de jaren heen zoals boven beschreven een aantal keren uitgebreid en verbeterd. Ondanks dat kon het voorkeursrecht met behulp van zelfrealisatierecht nog steeds vrij gemakkelijk omzeild worden (Marres, 2003), dit gebeurde met behulp van koopcontracten, ook wel koopopties genoemd.

Figuur 3.1: Geldigheidsduur voorkeursrecht



⁷ De mogelijkheid tot het schrijven van een structuurplan kwam te vervallen met de nieuwe Wro, daarvoor in de plaats kwam de structuurvisie.

Koopopties

Een koopoptie kan vertaald worden als een afspraak tussen twee partijen over de toekomstige (uitgestelde) koop van een goed. Hierbij wordt afgesproken voor welke prijs het goed verkocht wordt en op welke termijn dat gebeurt.

Met behulp van een koopoptie was het voor grondeigenaren en projectontwikkelaars mogelijk om een voorkeursrecht te omzeilen. Een grondeigenaar heeft zoals besproken het recht tot zelfrealisatie. Voor bijvoorbeeld een agrariër kan het echter onmogelijk zijn om zelf zijn grond te bebouwen volgens de richtlijnen uit een (gewijzigd of nog te wijzigen) bestemmingsplan. Door zich te verbinden aan een projectontwikkelaar werd dat wel mogelijk, de projectontwikkelaar kan de bestemming wel realiseren. De juridische levering van de grond werd dan uitgesteld tot dat moment waarop bestemming was gerealiseerd (Spit en Zoete, 2003). Op die manier werd het zelfrealisatieprincipe uitgebouwd (De Groot, 2002).

In november 2000 werd door de Hoge Raad besloten dat dergelijke constructies nietig verklaard konden worden, maar er bleef een opening voor uitzonderingen. In april 2002 werd de Wvg hierom gerepareerd, art. 26⁸ werd aangepast en er kwam een nieuwe regeling die alleen voor tijdig ingeschreven koopopties een uitzondering maakte (Spit en Zoete, 2003). Ondanks deze reparatie van de Wvg bleef het mogelijk om artikel 26 te omzeilen, in dit geval door een koopoptie in de vorm van een constructie met drie BV's⁹.

Daarnaast kon de vrijstelling voor de tijdig ingeschreven koopopties voor veel vertraging zorgen, omdat ze voor onbeperkte duur waren (Marres, 2003). Vervolgens hebben er nog een aantal wijzigingen plaats gevonden, onder andere dat vervreemding binnen zes maanden na de inschrijving van het tijdig gesloten (vóór de vestiging van het voorkeursrecht) contract in de openbare registers moet geschieden. Een andere toegevoegde nieuwe regeling schrijft voor, dat de vrijstelling voor de optie- en koopcontracten, slechts één keer in de drie jaar van toepassing kan zijn voor de daarin genoemde verkoper of koper.

Uiteindelijk werd in 2002 door de Hoge Raad besloten dat rechtshandelingen waarbij geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, maar wel beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond in wordt overgedragen, wel nietig verklaard worden (Marres, 2003). Een voorkeursrecht omzeilen door middel van zelfrealisatie met behulp van een koopoptie is niet meer mogelijk, omdat de beschikkingsmacht en het economisch belang bij de grond geheel bij de eigenaar moet blijven. Desondanks is het wel mogelijk voor een ontwikkelaar om een koopoptie aan te gaan wanneer er (nog) geen voorkeursrecht gevestigd is door een overheid. Ontwikkelaars kunnen op die manier ongezien grondposities innemen in een vroeg stadium. Ongezien omdat het, wanneer er geen voorkeursrecht geldt, niet verplicht is om koopopties in te schrijven in het openbaar register. Het gaat immers ook over niets meer dan een onderlinge afspraak tussen twee partijen. Pas als er daadwerkelijk tot levering overgegaan gaat worden moet dit in het register ingeschreven worden (BW 3, Art 89).

Onteigeningswet

Wanneer een overheid niet door minnelijke overeenkomst de eigendom van de gewenste grond weet te verkrijgen, is er de mogelijkheid om over te gaan tot onteigening. Er kan alleen tot onteigening overgegaan worden wanneer de rechter dit besloten heeft, hiervoor moet er aan een aantal voorwaarden voldaan worden.

⁸ In art. 26 staan de bepalingen waarop een gemeente de nietigheid kan invoeren van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar voorkeurspositie.

⁹ De eerste bv is een financieringsmaatschappij die de grondeigenaar een eerste lening (voorschot) en een tweede lening voor de bouw verstrekt. De grondeigenaar fungeert als opdrachtgever en verstrekt een bouwopdracht aan de tweede bv: een aannemer. Na oplevering wordt het onroerend goed vervolgens verkocht door de opdrachtgever aan een derde bv. (Spit et al, 2003)

Ten eerste moet er aangetoond worden dat de onteigening noodzakelijk en urgent is en moet de onteigening het algemeen belang dienen. Ten tweede moet de grondeigenaar schadeloos gesteld worden, hij/zij mag er niet op voor- of achteruit gaan in inkomen of vermogenspositie (Needham, 2007). Bijvoorbeeld: Een gemeente heeft een bestemmingplan voor een gebied vastgesteld, maar de grondeigenaar wil of kan zijn of haar grond niet ontwikkelen tot de in het bestemmingsplan vastgestelde bestemming. Ook wil de grondeigenaar de grond niet verkopen aan de gemeente. Wanneer de gemeente aantoont dat de bestemming die de grond moet krijgen, het algemeen belang dient, en de grondeigenaar een passende schadevergoeding biedt, zal de rechter besluiten dat er tot onteigening overgegaan mag worden (Onteigeningswet, Art. 79).

3.3.4 Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf

De grootste grondeigenaar in Nederland is het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Het RVOB is ontstaan uit een fusie van Dienst Domeinen Onroerende Zaken en het Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf van het Rijk per 1 januari 2009 en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van het ministerie van Financiën. Het RVOB beheert, koopt, verkoopt en (her)ontwikkelt rijksgronden en -gebouwen. Daarnaast is het RVOB het ontwikkelingsbedrijf dat namens de ministeries werkt aan de totstandkoming van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten waarin het Rijk een belangrijke rol heeft (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, 2010).

Grond van het RVOB is gemakkelijker te verkrijgen door gemeenten of provincies dan de grond van andere eigenaren. Wanneer plannen van de lagere overheden in lijn zijn met rijksdoelen, heeft het Rijk geen reden om de bij het RVOB in eigendom zijnde grond binnen een gebiedsontwikkelingsgebied niet te verkopen aan de betreffende provincie of gemeente.

3.3.5 Faciliterend grondbeleid

In plaats van een wat Hidding (2006) ontwikkelend grondbeleid noemt (paragraaf 3.3.2) kan een overheid ook overgaan op faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid participeert de gemeente, de provincie of het rijk niet risicodragend met geld of grond, maar beperkt zich bijvoorbeeld tot het sturen van de ontwikkelingen door het verstrekken van subsidies (Hidding, 2006).

4 Het Wieringerrandmeer

4.1 Inleiding

Zoals al in het inleidende hoofdstuk is behandeld voorziet het plan Wieringerrandmeer in de aanleg van een nieuw meer in het grensgebied van Wieringen en de Wieringermeer, om zo van Wieringen weer een eiland te maken. Het Wieringerrandmeerproject omvat niet alleen de aanleg van een meer, het gaat ook om de realisatie van woon, werk, natuur- en recreatiegebieden. In dit hoofdstuk zal het doel van het plan voor het Wieringerrandmeer verder uiteengezet worden. Eerst zal er ingegaan worden op de omgeving van het plan- en onderzoeksgebied en de verwachte autonome ontwikkeling (de ontwikkeling zonder de aanleg van een randmeer) van de sociaal economische aspecten, de waterhuishouding en de ecologie. Zo zullen de belangen van de betrokken publieke partijen, die ten grondslag liggen aan de wens om het Wieringerrandmeer te ontwikkelen, duidelijk worden.

4.2 Omgeving

Tot aan de droogmaking van de Wieringermeer, was Wieringen een klein eiland midden in de Waddenzee. Wieringen heeft een glooiend stuwwallen landschap wat is ontstaan in de voorlaatste ijstijd. Het zacht golvende reliëf meet op het hoogste punt +16m NAP. Wieringen heeft geen strandwallen, duinen en natuurlijke stranden, zoals de andere Waddeneilanden. De dorpjes en intensief gebruikte weidegronden bevinden zich op de hoge delen, het bovenland, van Wieringen. Verdere bebouwing ligt in linten langs oude uitvalswegen. De lagere gebieden (die kogen genoemd worden) zijn in de loop der tijd door dijken tegen de opdringende zee afgeschermd. De kogen bestaan vooral uit weilanden en natuur. Een ruilverkaveling heeft in de jaren '30 van de 20ste eeuw het kleinschalige landschap van het 'oude land' opgeruimd. Aan de zuidzijde ligt de in 1847 bedijkte polder Waard-Nieuwland. De polder wordt doorsneden door de Polderweg met daarlangs een aantal boerderijen en de Wierdijk vormt de scheiding met het 'oude eiland'. In 1924 werd de Amsteldiepdiijk aangelegd, hiermee werd het eiland verbonden aan het vaste land. Daarop volgend werd in 1927 begonnen met de inpoldering van de Wieringermeer en was Wieringen geen eiland meer (Ontwerpatelier Wieringerrandmeer, 2003).

De Wieringermeer is de eerste van de polders die in het kader van de Zuiderzeewerken zijn aangelegd. Bij de inrichting van de polder die in 1930 droogviel, stond doelmatigheid voor de landbouw voorop, daardoor ontstond er een open landschap met grote percelen, boerderijen die ver uit elkaar staan, lange kanalen en wegen en een hoge dijk. De weidse open polder wordt doorbroken door erfbeplanting rondom de boerderijen, bosstroken en vaarten. Bosstroken accentueren de rand met het oude land. De voor de landbouw ongunstige gronden zijn beplant en zo zijn het Robbenoordbos en het Dijkgatbos ontstaan. Het strakke patroon van wegen en waterlopen is in het veld niet opvallend. De IJsselmeerdijk is de sterk geïsoleerde achterkant van de polder. De polder heeft een duidelijk midden gekregen door de drie dorpen Middenmeer, Wieringerwerf en Slootdorp (Ontwerpatelier Wieringerrandmeer, 2003).

4.3 Huidige situatie en verwachte autonome ontwikkeling van het gebied

De regio (Gemeenten Wieringen en Wieringermeer), maar eigenlijk de hele kop van Noord-Holland bevindt zich in een neerwaartse sociaaleconomische spiraal. Akkerbouw en veeteelt staan onder druk door concurrentie op de wereldmarkt, afnemende subsidies, gebrek aan opvolging en een daling van de beroepsbevolking (Ministerie van LNV, 2004).

Achtereenvolgens zullen nu de huidige situatie en de verwachte autonome ontwikkelingen van de sociaal maatschappelijke aspecten, de waterhuishouding en de ecologie van de regio beschreven worden. Verbeteringen op deze punten is namelijk waar het project Wieringerrandmeer zich op richt, zoals verderop in dit hoofdstuk duidelijk zal worden.

4.3.1 Sociaal maatschappelijke aspecten

Demografie

De bevolking van de regio Wieringerrandmeer heeft op dit moment een evenwichtige samenstelling. De vergrijzing waarvan desondanks sprake is, is niet sterker dan de vergrijzing op provinciaal dan wel landelijke schaal. Daarnaast is het aantal alleenstaanden laag en wordt het beeld gedomineerd door gezinnen met kinderen.

In de toekomst zal de vergrijzing verder toenemen, naar verwachting sterker dan op landelijk niveau en daarnaast zal er sprake zijn van ontgroening. Voor de leeftijdsgroepen tot 65 jaar wordt bijvoorbeeld een sterke daling verwacht op Wieringen van 20% en in de Wieringermeer van 5%. Dit zal zorgen voor een afname van het aantal gezinnen en een toename van het aantal alleenstaanden. Gevolgen hiervan zullen zijn dat de draagkracht en de sociale dynamiek van de regio sterk onder druk komen te staan. Verder kan verwacht worden dat het besteedbaar inkomen per huishouden zal afnemen, omdat alleenstaanden en 65+ huishoudens relatief minder te besteden hebben dan jonge huishoudens en gezinnen (Witteveen+Bos, 2006).

Voorzieningen

Momenteel is de Wieringermeer voorzien van een nagenoeg compleet winkelaanbod, de kernen op Wieringen bieden slechts een beperkt voorzieningenniveau. Het draagvlak voor overige voorzieningen is krap en de afstand die afgelegd moet worden om de voorzieningen te bereiken relatief groot. Door de verwachte demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening en verandering huishoudens) zullen de voorzieningen verder onder druk komen te staan. Het verdwijnen van voorzieningen zou betekenen dat jongeren meer gestimuleerd worden om de regio te verlaten, wat de vergrijzing en ontgroening weer zal verergeren (Witteveen+Bos, 2006).

Werkgelegenheid

Binnen de economische structuur van de regio is de productiesector, met name landbouw en industrie, oververtegenwoordigd. De werkgelegenheid in deze sectoren is bijna tweemaal zo groot als het landelijke gemiddelde. Evenals landelijk is de werkgelegenheid de afgelopen jaren gegroeid, voor de komende jaren wordt echter landelijk een afname van de werkgelegenheid in de landbouw, industrie en bouw verwacht. Door de oververtegenwoordiging binnen deze sectoren zal de daling van de werkgelegenheid in de regio extra sterk zijn. Ook het wegtrekken van hoogopgeleide jongeren speelt hierin een rol, hierdoor zal een transformatie naar de dienstensector en het bevorderen van de werkgelegenheid in de zorg zeer moeizaam gaan (Witteveen+Bos, 2006).

Recreatie

Momenteel biedt de regio geen capaciteit voor het aantrekken van recreanten van buiten. Recreatie is dan ook de enige ruimtelijke functie waarop de regio lager scoort dan de Kop van Noord-Holland als geheel. Bovendien is het toerisme in Noord-Holland tussen 1990 en 2004 maar met 6% gegroeid ten opzichte van 23% groei in Nederland als geheel. Voor de komende decennia wordt een doorzetting van deze landelijke groei van toerisme en recreatie verwacht, voor de regio Wieringerrandmeer zal deze groei pas doorzetten wanneer het aanbod voor recreatie uitgebreid wordt (Witteveen+Bos, 2006).

4.3.2 Waterhuishouding

Waterhuishouding wordt hier gezien als het object van het waterbeheer. Het waterbeheer is gericht op het voorkomen en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (Waterwet, Art. 2.1). In de Waterwet zijn de normen voor waterkering opgenomen. Zo is er voor elke dijkkring een veiligheidnorm aangegeven als gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend (mede gelet op de overige het waterkerend vermogen bepalende factoren).

Voor de dijkkring waarbinnen Wieringen en Wieringermeer vallen geldt een veiligheidsnorm met een gemiddelde overschrijdingskans per jaar van 1 op 4000. Daarnaast worden er met het oog op bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn gericht, door de provincie normen gesteld met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar (Waterwet, Art. 2.8). Voor de regio Wieringerrandmeer staat dit in de Waterverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Hierin wordt voor het Amstelmeer een veiligheidsnorm aangegeven als de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van 1/1000. Voor de noordelijke oever van het Amstelmeerkanaal geldt een gemiddelde overschrijdingskans per jaar van 1/10 en voor de zuidelijke oever 1/100 (Provincie Noord-Holland, 2009a) (Zie kaart 4.1: Belangrijkste oppervlaktewaterlichamen).

Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld op de voet van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water (KRW) (Waterwet, Art. 2.10). De KRW hanteert het 'geen-achteruitgang principe'. Dit betekent dat de toestand van het water niet achteruit mag gaan ten opzichte van de situatie in 2000. Het Provinciale beleid moet voldoen aan de KRW. De provincie heeft daarom in haar Waterplan voor, op het Amstelmeer na, alle waterlichamen in de Regio Wieringerrandmeer KRW doelen vastgesteld. De chemische doelen in het waterplan gelden voor alle waterlichamen. Dit betekent dat door provinciaal beleid de ecologische en chemische waterkwaliteit wordt verbeterd en achteruitgang ieder geval wordt voorkomen.

Waterberging en hoogwaterveiligheid

De huidige waterberging en hoogwaterveiligheid van de Amstelmeerboezem (gehele boezemsysteem rondom het Amstelmeer) en polder Waard-Nieuwland (waaronder het Amstelmeerkanaal) voldoen aan de veiligheidsnormen. Ondanks verwachte klimaatveranderingen, waardoor de gemiddelde neerslaghoeveelheid in de winter en de kans

op hevigere neerslag of hittegolven waarschijnlijk toe zal gaan nemen, wordt verwacht dat er ook 2030 nog aan deze normen voldaan zal worden.

Waterkwaliteit

De ecologische toestand van de oppervlaktewaterlichamen is voor nagenoeg alle waterlichamen in Noord-Holland matig tot ontoereikend. De chemische toestand voldoet slechts bij 25% van de oppervlaktewaterlichamen in Noord-Holland. Zo is voor het Amstelmeer de ecologische toestand ontoereikend, voor het Amstelmeerkanaal deels matig en deels ontoereikend, voor het (Noord-Hollandse deel van het) IJsselmeer matig en voor de Den Oeversevaart, de Robbevaart en de Hoge kwelvaart zelfs slecht. De chemische toestand voldoet niet bij de Den Oeverse Vaart en het IJsselmeer

Door zee- en ijsselmeerspiegelstijging, bodemdaling van de Wieringermeerpolder en toename van de grondwater aanvulling (als gevolg van een toename neerslagintensiteit door klimaatverandering) wordt een sterke toename van zoute kwel verwacht. Dit met name in de polder Waard-Nieuwland en de kogen op Wieringen. Hierdoor zal de waterkwaliteit in het Amstelmeerkanaal verder afnemen. Behalve dat dit niet voldoet aan het 'geen-achteruitgang principe' uit de KRW heeft een verdere achteruitgang van de waterkwaliteit ook negatieve gevolgen voor de productiviteit van de landbouw (Witteveen+Bos, 2006).

Kaart 4.1: Belangrijkste oppervlaktewaterlichamen



4.3.3 Ecologie

Het plangebied van het Wieringerrandmeer is in haar huidige vorm ecologisch van beperkte betekenis. De Voorboezem, de Wierdijk, Amstelmeerkanaal en het Robbenoordbos vormen de meest waardevolle deelgebieden.

Naar verwachting zal het totaal oppervlakte natuurgebied groeien (ook zonder de aanleg van het Wieringerrandmeer). Dit, vanwege het natuurgebiedsplan waarvoor 112,5 hectare nieuwe natuur aangelegd dient te worden. Daarnaast is er het 'Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord' waarin een robuuste ecologische verbinding zone (De Noordboog) wordt opgesteld, dit zal in paragraaf 4.5 uitgebreider behandeld worden (Witteveen+Bos, 2006).

4.4 Doelstellingen van het Wieringerrandmeer project

Om de neerwaartse sociaaleconomische spiraal waarin de regio zich bevindt te doorbreken is er volgens de verantwoordelijke overheden een sociaal economische impuls nodig. Ook zal de waterhuishouding verbeterd moeten worden om verdere verslechtering van de waterkwaliteit tegen te gaan. Bij de gemeente Wieringen is de wens ontstaan om in navolging van het idee voor het 'Wieringherlantmeer' van de Den Helderse stedenbouwkundige J.A. Vonk uit 1989, een nieuw randmeer tussen het voormalige eiland en de droogmakerij Wieringermeer te realiseren. Een groot Wieringerrandmeer zal volgens de betrokken partijen namelijk voor de impuls zorgen die de neerwaartse spiraal kan doorbreken.

Voor het project is een drieledige doelstelling opgesteld:

- Het geven van een impuls aan de sociaaleconomische ontwikkeling
- Het verbeteren van het waterbeheer
- Het realiseren van een robuuste ecologische verbindingssas tussen IJsselmeer en Amstelmeer (onderdeel van de robuuste verbinding Noordboog).

Verwacht wordt dat de realisatie van het Wieringerrandmeerproject bijdraagt aan de oplossingen voor het grote aantal problemen in de regio op het vlak van leefbaarheid, economische verwachtingen, kwaliteit van natuur, landschap en waterhuishouding. Het project zou bij gaan dragen aan het tegengaan van de vergrijzing, het gebrek aan werkgelegenheid en het tekort aan draagvlak voor voorzieningen. Ook worden er kansen gezien voor meer en betere natuur, de landbouw, versterking van de recreatie, wonen in het groen en duurzaam waterbeheer.

In de "partiële herziening Wieringerrandmeer" van het streekplan "Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord" worden de uitgangspunten voor de realisatie van het plan duidelijk gemaakt. De belangrijkste elementen van het plan komen neer op:

- de aanleg van een waterlichaam van ruim 600-900 hectare aan de zuidrand van Wieringen
- de bouw van 1800 tot maximaal 2100 woningen voor permanente en recreatieve bewoning in woongebieden met een ruime opzet en een landelijke uitstraling (woningdichtheid overwegend 5 à 10 woningen per hectare), en/of uitbreiding van bestaande (recreatie)kernen
- de realisatie van een droge ecologische verbinding aan de zuidkant van het meer en een natte ecologische verbinding langs de Wierdijk en via de vooroevers van het nieuwe meer. Voor deze

4.5 Robuuste ecologische verbinding Noordboog

Het project robuuste ecologische verbinding Noordboog heeft als doel het met elkaar verbinden van de Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer. Het ontwikkelen van een grote aaneengesloten groenstructuur, in aanvulling op de sterke landbouwkundige ontwikkeling is het nevendoeel. Hiermee zou een meervoudig ruimtegebruik ook voor de lange termijn gewaarborgd zijn.

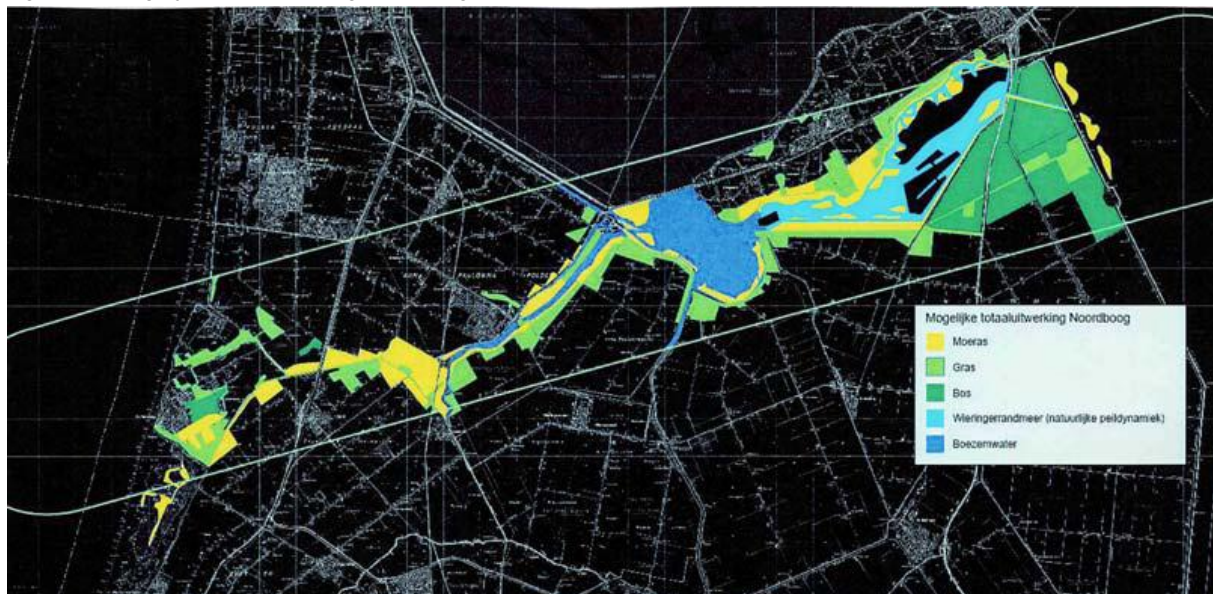
Het project is opgenomen in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (Streekplan) uit 2004 (Van der Velden et al., 2005).

Het Wieringerrandmeer beslaat een deel van de oostelijke helft van de Noordboog. De ambitie van de provincie is om binnen het plangebied voor het WRM zo'n 600 hectare nieuwe natuur te realiseren als bijdrage aan deze robuuste ecologische verbindingsas Noordboog. Belangrijk is dat de realisatie van de Noordboog moeilijk is zonder de realisatie van het Wieringerrandmeer (Witteveen+Bos, 2006).

Het voor het gehele oostelijk deelgebied van de Noordboog nog te realiseren oppervlakte aan nieuwe natuurgebieden is ruim 1600 hectare. Dit komt naast de al aanwezige 1200 hectare natuur en nog te realiseren nieuwe natuur uit het Gebiedsplan Kop en West-Friesland en andere plannen (o.a. aanleg van kunstmatige rietoevers langs het Amstelmeer. (Van der Velden et al., 2005).

In figuur 4.4 is een mogelijke uitwerking van de Noordboog weergegeven. Hierin is duidelijk het Wieringerrandmeer te herkennen in het Oostelijke deel van de Noordboog, nog in de vorm van Planconcept 2a.

Figuur 4.4: Mogelijke totaaluitwerking Noordboog



(Van der Velden et al., 2005)

5 Besluitvorming

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeerproject zoals deze zich heeft voltrokken gereconstrueerd worden. Het is van belang om de besluitvorming te achterhalen, zodat deze besluitvorming verderop in het onderzoek vergeleken kan worden met het verloop van de grondposities. De nadruk ligt op de beginperiode van de besluitvorming. Het gaat hier om de periode vanaf het moment dat het project voor het eerst genoemd werd (1999) tot en met het moment dat vastgelegd werd hoe het plan vorm gegeven zou gaan worden met de ondertekening van de intentieovereenkomst door de provincie, de gemeenten en de ontwikkelaars (begin 2005). Aan het eind van paragraaf 5.8 wordt in een tabel (Figuur 5.1) een overzicht van alle besluitvormingsmomenten weergegeven.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met het maken van een selectie van besluitvormingsmomenten waarbij het interessant lijkt om de grondposities van de verschillende partijen te achterhalen.

5.2 Het idee voor een Wieringerrandmeer

Het eerste ontwerp voor een daadwerkelijk randmeer¹⁰ kwam van de Den Helderse stedenbouwkundige J.A. Vonk (destijds lid van Provinciale Staten en werkzaam bij de gemeente Den Helder), hij ontwierp in 1989 het 'Wieringherlantmeer'. Zijn ideeën zijn in 1996 meegenomen in de Ontwikkelvisie van de gemeente Wieringen (Wieringernieuws, 2002c). Vonk heeft het plan ingediend bij het Secretariaat Voorbeeldplannen Vierde Nota Ruimtelijk Ordening. Het plan is niet als voorbeeldplan opgenomen in de vierde nota, wel werd er een samenvatting van het plan opgenomen in het Ideeënboek van het Ministerie van VROM uit 1992 (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2010).

5.3 De eerste onderzoeken

De gemeente Wieringen heeft in navolging van het ontwerp van Vonk een verkennend onderzoek laten verrichten naar de haalbaarheid van een Wieringerrandmeer, met als doel hiermee van Wieringen weer een eiland te maken. Dit heeft zij in 1998 laten doen door een extern onderzoeksbureau (Quintessens, 2010). Het integrale karakter van het proces zorgde voor een positief advies. Ondertussen spande de gemeente Wieringen zich in om het project op de provinciale agenda te krijgen, wat lukte in 1999.

Het project werd in 1999 onderdeel van het project "Water Bindt". "Water Bindt" is een samenwerkingsverband tussen de Provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier¹¹ en het toenmalige Gewest van Kop van Noord-Holland¹² (Latjes, 2002).

¹⁰ Lely maakte in zijn plan voor de inpoldering van de Zuiderzee in 1891 ook al een waterscheiding tussen het eiland Wieringen en de droog te leggen Wieringmeer. Dit was echter slechts een ringvaart en daarmee essentieel anders dan een randmeer (Leurink, 2009).

¹¹ Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier is in 2003 ontstaan uit een fusie van het Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier en een vijftal inliggende waterschappen: Het Lange Rond, Hollands Kroon, De Waterlanden, Groot-Geestmerambacht en Waterschap Westfriesland.

In opdracht van dit samenwerkingsverband, ook wel de stuurgroep “Water Bindt” genoemd, is in 1999 wederom een verkennend onderzoek gestart naar de haalbaarheid van een Wieringerrandmeer (Leurink, 2009). De onderzoeksopdracht betrof een verkenning naar de mogelijkheden voor de realisatie van een Wieringerrandmeer. De aanpak ging door middel van drie stappen. Stap 1 bestond uit een onderzoek naar de haalbaarheid en het draagvlak van een WRM. Stap 2 moest leiden tot een plan van aanpak en stap 3 tot de uitvoering van het plan. In november 2001 werd stap 1 afgerond, de uitkomst hiervan was geformuleerd aan de hand van modellen van drie mogelijke versies van een meer. Het krekens, archipel- en dijkenmodel (Zie bijlage 1: Krekens, archipel- en dijkenmodel)(Latjes, 2002). De Raad voor het Landelijk Gebied, de Vereniging voor behoud van Natuurmonumenten, de Milieufederatie Noord-Holland en de provincie Noord-Holland stonden na dit onderzoek positief tegenover de komst van een Wieringerrandmeer (Water bindt, 2010).

5.4 Uitbreiding van de provinciale betrokkenheid

In 2001 hebben de Provinciale Staten het project de UNA-project status¹³ gegeven, waardoor het plan beschikking kreeg over een deel van de gelden uit het UNA-investeringsfonds (Leurink, 2009). Later zou bekend gemaakt worden dat het om 29 miljoen euro zou gaan.

Op 12 juni 2002 werd het procesplan gepresenteerd door de stuurgroep “Water Bindt” (Wieringernieuws, 2002b) dit was het resultaat van stap 2, van het verkennende onderzoek van de stuurgroep. Ook is op 12 juni 2002 door de stuurgroep de go-beslissing genomen om verder te gaan met de voorbereidingen. Zodra deze voorbereidingen afgerond waren zou het project vanwege zijn omvang onder de verantwoordelijkheid van de provincie gebracht gaan worden (Latjes, 2002).

Op donderdag 21 november 2002 werd daadwerkelijk bekend gemaakt dat Gedeputeerde Staten 29 miljoen euro beschikbaar wilden stellen voor het Wieringerrandmeer. Dit was ongeveer 30 procent van de, op dat moment uit een raming van de kosten door de provincie, verwachte totale kosten van het project. De uiteindelijke beslissing over deze bijdrage zou 13 januari 2003 door de provinciale staten genomen worden (Wieringernieuws, 2002d). De definitieve beschikbaarstelling van deze UNA bijdrage is door Provinciale Staten afhankelijk gesteld van:

- nadere PS-besluiten over, het ruimtelijk mogelijk maken van de realisatie van het Wieringerrandmeer (i.c. streekplanherziening) en de instemming met een definitief inrichtingsplan voor het Wieringerrandmeer,
- een sluitende kostenbegroting met daarbij harde financiële toezeggingen, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat derden minimaal 70% van de totale kosten (begin 2003 geraamd op 116 miljoen euro, prijspeil 2005) voor hun rekening nemen,
- nadere uitwerking van de mogelijkheden van Publiek-Private Partnerschap.

Daarnaast hadden Provinciale Staten besloten de genoemde reservering te laten vervallen wanneer uiterlijk per 1 januari 2006 niet voldaan zou zijn aan deze voorwaarden (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2004).

Gedurende het jaar 2002 was een tijdelijk kernteam bestaande uit vertegenwoordigers van provincie Noord-Holland, hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer bezig

¹² Het Gewest Kop van Noord-Holland is een samenwerkingsverband van alle gemeenten uit de kop van Noord-Holland, waaronder de gemeenten Wieringen en Wieringermeer.

¹³ Het UNA is een investeringsfonds uit de opbrengst van de verkoop van de UNA elektriciteitscentrale door de provincie Noord-Holland. Met dit fonds worden in totaal tien provinciale (UNA-) projecten gefinancierd.

met het opzetten van de Projectorganisatie Wieringerrandmeer (Leurink, 2009). Deze is per 1 januari 2003 operationeel geworden (Latjes, 2002). In de projectorganisatie werken de provincie, de beide gemeenten en het hoogheemraadschap samen aan het project. Het hoogheemraadschap is vanaf begin 2004 enkel in een adviserende rol betrokken gebleven (Leurink, 2009).

Met het operationeel worden van de projectorganisatie was het project daadwerkelijk losgekoppeld van stuurgroep Water bindt en daarmee volledig onder de supervisie van de provincie gekomen (Leurink, 2009). De provincie werd daarmee trekker van het project.

5.5 Het benaderen van private partijen

Het Rijk had inmiddels aangegeven het een goed plan te vinden om een Wieringerrandmeer te realiseren, maar er geen geld voor beschikbaar te hebben (Wieringernieuws, 2002a). Zoals duidelijk werd uit de voorwaarden die PS stelden voor de toekenning van provinciaal geld, ging de provincie met betrekking tot de co-financiering ook op zoek naar andere participanten.

De externe projectleider (eind 2002 aangesteld door de provincie als voorzitter van de projectorganisatie) stelde voor om door middel van een ontwikkelcompetitie de marktpartijen zo vroeg mogelijk bij het project te betrekken (Etty, 2004). Hoewel er eerst getwijfeld werd is op 21 oktober 2003 door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland besloten om zo snel mogelijk door middel van een ontwikkelcompetitie de private partijen voor het Wieringerrandmeer te benaderen (Wieringernieuws, 2003a).

De ontwikkelcompetitie moest snel van start gaan, om in het nieuwe streekplan, Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, de planologische basis te kunnen leggen van de aanleg van het Wieringerrandmeer (Wieringernieuws, 2003b). Op 6 november 2003 gaf de gedeputeerde samen met de burgemeester van de gemeente Wieringen, de betrokken wethouder van gemeente Wieringermeer en de betrokken vicedijkgraaf van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier het startschot voor de competitie (Wieringernieuws, 2003c). Inmiddels was met ingang van 4 november 2003 het project Wieringerrandmeer overgenomen door een interne projectleider van de provincie Noord-Holland. GS wilde namelijk projecten naar zich toetrekken wanneer daarbij sprake was van een aanzienlijk provinciaal aandeel in de financiering en wanneer grootschalige ontwikkelingen in de regio werden voorzien (Van Kanten, 2003).

De ontwikkelcompetitie bestond uit een aantal fasen met het uiteindelijke doel om een geschikte private partner voor de betrokken overheden te vinden. De eerste fase (preselectie fase) was erop gericht om op basis van financiële geschiktheidseisen en professionele bekwaamheid, maximaal vijf deelnemers te selecteren. Dit gebeurde op 9 december 2003, de vijf partijen werden vervolgens uitgenodigd om een ontwikkelingsvoorstel op te stellen in de inschrijvingsfase. In deze inschrijvingsfase die plaatsvond tussen 11 december 2003 en 22 januari 2004 werden de deelnemers geordend naar de mate waarin zij inhoudelijk en procesmatig een uitvoerbare ontwikkelingsvisie presenteerden. De ontwikkelingsvoorstellen die de (vijf) deelnemende private partijen mochten insturen moesten antwoorden bevatten op de volgende vragen:

- Wat is uw visie op de gewenste (extra) functies in het gebied?
- Wat is uw visie op de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling van het gebied?
- Wat is uw visie op de 'overall' haalbaarheid van de door u aangegeven visie op de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer?
- Wat is uw visie op de inrichting van het publiek-private proces?

De derde en laatste fase was de daadwerkelijke beoordeling door de jury en het opstellen van de uiteindelijke rangorde. Deze beoordeling was gebaseerd op de drie criteria, 'inhoudelijke doelstellingen', 'procesinrichting' en 'technische en financiële haalbaarheid'

Als winnaar van de ontwikkelcompetitie werd op 4 februari 2004 het bedrijvenconsortium Lago Wirense, bestaande uit de drie partijen, Volker Wessels Stevin Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland, Boskalis (baggerbedrijf) en Wittenveen+Bos (advies- en ingenieursbureau) aangewezen (Jury Ontwikkelcompetitie Wieringerrandmeer, 2004). In bijlage 2: Visie Lago Wirense, is de visietekening en samenvatting opgenomen van deze winnende visie. In maart 2004 is direct begonnen met de onderhandelingen tussen de onderhandelingsdelegatie van de publieke partijen (bestaande uit enkel provinciale ambtenaren) en Lago Wirense. Het plan was om deze onderhandelingen half april af te ronden en tot een intentieovereenkomst te komen.

De ontwikkelcompetitie die als een innovatieve vorm van PPS aan de ene kant toegejuicht werd, wekte echter ook argwaan van verschillende kanten. Zo vroegen geïnteresseerde bedrijven zich af of de competitie wel eerlijk zou verlopen en de provincie niet al intern de zaken had afgesproken met ontwikkelaars die al actief waren in de Noordkop (Wieringernieuws, 2003d). Ook stelde de SP Noord-Holland (Oppositiepartij) begin maart 2004 een aantal statenvragen over de ontwikkelcompetitie. De partij verwees naar de in 2004 opnieuw in opspraak zijnde bouwwereld: *'Er blijken nòg steeds/wéér bedrijven die in samenspraak met elkaar inschrijvingen "regelen" en achteraf zaken met elkaar verrekenen. In deze berichtgeving wordt ook gerept van bedrijven die betrokken waren/zijn bij de prijsvraag om het Wieringerrandmeer'* (SP Noord-Holland, 2004)

5.6 Intentieovereenkomst

In plaats van in de zomer van 2004 komen de provincie en Lago Wirense pas eind 2004 tot een overeenkomst, Provinciale Staten stemden op 6 december in met het tekenen van de intentieovereenkomst¹⁴ (Wieringernieuws, 2004b). De gemeente Wieringermeer ging ook akkoord met de overeenkomst. Op 16 december stemt echter de meerderheid van de gemeenteraad van Wieringen tegen het tekenen van de intentieovereenkomst. Op Wieringen was men het niet eens met de selectie van Lago Wirense als winnaar van de ontwikkelcompetitie, de visie van Lago Wirense zou te weinig overeenkomen met de wensen van de gemeente Wieringen. Dit kwam volgens de gemeenteraad omdat de beide gemeenten onvoldoende bij de onderhandelingen met Lago Wirense over de IOK betrokken waren geweest. Terwijl volgens de gemeenteraad van Wieringen juist de gemeenten de aangewezen partijen waren om met de private partijen te onderhandelen (Wieringernieuws, 2004c).

Na meerdere overleggen hierover werd er op 24 februari 2005 door de raad van gemeente Wieringen toch ingestemd met de overeenkomst (Wieringernieuws, 2005a) en kon op 15 maart 2005 de intentieovereenkomst tussen de Provincie Noord-Holland, gemeente Wieringen en gemeente Wieringermeer en het bedrijvenconsortium Lago Wirense daadwerkelijk ondertekend worden (Wieringernieuws, 2005b).

In de uitwerkingsmaand die volgde op de ondertekening van de IOK werd de visie van Lago Wirense uitgewerkt tot een globaal planconcept op hoofdlijnen met een businesscase. In dit planconcept zijn verschillende varianten

¹⁴ In een intentieovereenkomst (IOK) spreken de overheden en het bedrijvenconsortium de intentie uit om met elkaar te gaan samenwerken. Het bevat de afspraken over te nemen risico's, financiële haalbaarheid, aanbestedingsregels en grondverwerving. Ook wordt in de IOK het proces vastgelegd dat gevolgd gaat worden om tot de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) te komen.

uitgewerkt, de voorkeur werd uitgesproken voor variant 2a (zie bijlage 3: Planconcept 2a). Dit planconcept 2a werd in maart 2005 aanvaard en vormde daarmee de basis voor de IOK.

Uitwerking van de planconcept 2a resulteerde uiteindelijk in drie alternatieven, Waterland, Halfland en Nieuwland (Swart, 2006), die vervolgens de basis vormden voor de Integrale Effectrapportage (IER). Deze IER werd ten behoeve van het intergemeentelijke structuurplan en de partiële herziening van het streekplan (Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord) opgesteld (Witteveen+Bos, 2006).

Uit het IER bleek dat Waterland op een aantal punten beter scoorde dan de Halfland en Nieuwland. Waterland bood meer perspectief voor het herstel van het geohydrologisch eilandsysteem, waterkwaliteit en ecologische toestand van het water, natuur en landschap en cultuurhistorie (Witteveen+Bos, 2006).

Vervolgens is Planconcept Waterland door Provinciale Staten als planologische basis voor verdere uitwerking van het Wieringerrandmeer vastgelegd in de partiële herziening van het streekplan (Ontwikkelingsbeeld) Noord-Holland Noord in september 2005 (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2008). Waterland had ook de voorkeur van de partijen in Lago Wirense en de gemeente Wieringermeer. Gemeente Wieringen voelde meer voor een (door de gemeente zelf) aangepaste variant, planconcept 2a+ (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2010), (Zie bijlage 4: Planconcept Waterland en Planconcept 2a+).

Verder hebben de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en de provincie in mei 2005 een bestuursovereenkomst ondertekend, met daarin de afspraken over hoe zij aan het project Wieringerrandmeer zullen deelnemen (Provincie Noord-Holland et al., 2005).

5.7 Vestiging van het voorkeursrecht

Na de bekendmaking van de winnaar van de ontwikkelcompetitie hebben beide gemeenten Wieringen en Wieringermeer op 19 april 2004 in samenspraak met de provincie op de percelen in het plangebied een (voorlopig) voorkeursrecht gevestigd. De nieuwe bestemming voor de gronden in het plangebied is vervolgens vastgelegd in het intergemeentelijk structuurplan Wieringerrandmeer dat op 14 september 2006 werd vastgesteld. Op de gronden gelegen binnen het plangebied van dit intergemeentelijk structuurplan Wieringerrandmeer is per 14 september 2006 door de gemeente Wieringen en al op 27 juli 2006 door de gemeente Wieringermeer een nieuw voorkeursrecht gevestigd (Gemeente Wieringen, 2008), (Gemeente Wieringermeer, 2004).

Zoals in hoofdstuk 3 behandeld is dient er in geval er een voorkeursrecht gevestigd was op basis van een structuurplan binnen twee jaar (met mogelijkheid tot een jaar verlenging) een (intergemeentelijk)bestemmingsplan voor het gebied opgesteld te zijn. De gemeenten Wieringen en Wieringermeer dienden dus voor 14 september 2008 (en uiterlijk 14 september 2009) een intergemeentelijk bestemmingsplan op te stellen. Ware het niet, dat in de invoeringswet Wet ruimtelijk ordening (Overgangsrecht Wet voorkeursrecht gemeenten, Afdeling 9.4) de termijn gewijzigd werd in twee jaar en vijf maanden met de mogelijkheid tot verlenging van een jaar. Beide gemeenten hebben het voorkeursrecht verlengd met een jaar, waardoor de datum van het nog op te stellen intergemeentelijk bestemmingplan voor het Wieringerrandmeergebied verplaatst werd naar uiterlijk 14 februari 2010.

De agrariërs in het plangebied waren niet blij met het gevestigde voorkeursrecht van de beide gemeenten, omdat zij naar eigen zeggen daardoor jarenlang in onzekerheid zouden komen te zitten. Om jarenlange onzekerheid te voorkomen wilde de WLTO Wieringen alle gronden en gebouwen, waarop het voorkeursrecht gevestigd was, in één keer aanbieden aan de gemeenten (Wieringernieuws, 2004a). De gemeenten zouden dan binnen zes weken

moeten besluiten of alle gronden gekocht zouden gaan worden (Wet voorkeursrecht gemeenten, Art. 12). Aangenomen wordt dat de gemeenten zelf niet over voldoende financiële middelen beschikten voor een dergelijk omvangrijke aankoop, dus zou aankoop van de gronden binnen die termijn vrij lastig worden. Wanneer een gemeente besluit de gronden niet te kopen, heeft de eigenaar (vervreemder) gedurende drie jaar na die beslissing de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover het, het in zijn aanbod vermelde goed betreft (Wet voorkeursrecht gemeenten, Art. 12). Uiteindelijk is dit aanbod niet gedaan.

Op 20 april 2009 hebben Provinciale Staten besloten om ten behoeve van het WRM een inpassingsplan vast te stellen (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2009). Op basis hiervan kon een voorlopig voorkeursrecht gevestigd worden door de provincie. Per 15 september 2009 is dit provinciaal voorkeursrecht daadwerkelijk gevestigd en daarmee is het gemeentelijk voorkeursrecht “overgenomen” door de provincie (Provincie Noord-Holland, 2009b). Zoals beschreven in hoofdstuk 3 kan de provincie vanaf het inwerking treden van de Wro per 1 juli 2008, een provinciaal voorkeursrecht vestigen op onroerende goederen. De toegedachte niet-agrarische bestemming voor het plangebied Wieringerrandmeer lag op dat moment nog niet vast in een projectbesluit, een (provinciale) structuurvisie of een inpassingsplan (bestemmingsplan op provinciaal niveau). Het ging hier om een voorlopig voorkeursrecht op basis van artikel 5 van de Wvg.

5.8 Verdere besluitvorming

In navolging van de IOK werd op 5 maart 2007 de (voorlopige) Samenwerkingsovereenkomst (SOK)¹⁵ tussen de provincie Noord-Holland, gemeente Wieringen, gemeente Wieringermeer en het bedrijven consortium Lago Wirense getekend. Het planconcept Waterland vormde de basis voor deze (voorlopige) SOK (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2010).

Om tot een door alle betrokken partijen gedragen planconcept te komen, werd (bij het tekenen van de voorlopige samenwerkingsovereenkomst) besloten om in een aantal bijeenkomsten in Niedorp te onderzoeken of met een nieuwe planvariant wel aan de door alle betrokken partijen uitgesproken wensen voldaan zou worden. Planconcept Waterland en Planconcept 2a+ vormen het uitgangspunt voor deze bijeenkomsten, die plaatsvonden in de maanden maart, april, mei en juni van 2007. De uitkomst van deze zogenaamde “Niedrop-sessies” werd Planconcept Schorrenvariant genoemd (Zie bijlage 5: Planconcept Schorrenvariant) (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2007a).

Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland hebben op 17 maart 2008 de definitieve versie van SOK aanvaard. Begin maart namen de gemeenteraden van de beide gemeenten Wieringermeer en Wieringen al een positief besluit over de invulling van de SOK (Leurink, 2009).

Het Schorrenplan is verder uitgewerkt tot het Masterplan en Beeldkwaliteitsplan Wieringerrandmeer (Zie bijlage 6: Mastepan/Beeldkwaliteitsplan). De totale kosten van het project (exclusief woningbouw) zijn bij deze planuitwerking geschat op € 320 miljoen.

Naast de SOK is er ook een nieuwe Bestuursovereenkomst (BOK) gesloten (Leurink, 2009). De eerdere BOK werd in mei 2005 gesloten tussen de beide gemeenten en de provincie (Provincie Noord-Holland et al., 2005). De intentie was om in de nieuwe BOK ook overeenkomst te sluiten met de Domeinen, Staatsbosbeheer en het

¹⁵ In deze overeenkomst staan alle afspraken tussen de betrokken partijen en de opgestelde ‘spelregels’ voor de uitvoering van het project.

Hoogheemraadschap, echter wilden deze partijen de BOK niet tekenen. Met deze partijen en Rijkswaterstaat zouden later aparte overeenkomsten gesloten worden (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2010).

In de voorlopige SOK was opgenomen dat er binnen 9 maanden na aanvaarding van de SOK een Gezamenlijke grondexploitatie maatschappij opgericht moest worden. Wanneer deze termijn niet gehaald zou worden, zou volgens Art. 44 (van de SOK) de SOK ontbonden worden. In de definitieve SOK die in maart 2008 aanvaard werd, was deze ontbindende voorwaarde opgeheven (SP Noord-Holland, 2009).

Op 17 februari 2010 is uiteindelijk de Grondexploitatie maatschappij (een commanditaire vennootschap) voor het Wieringerrandmeerproject opgericht (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2010). De grondexploitatie van het project zal worden ondergebracht in deze GEM met GEM Beheer als beherend vennoot. De publieke- en de private partijen zullen ieder voor een gelijk deel, deelnemen als commanditaire vennoot in deze GEM en als aandeelhouder in GEM Beheer. De ontwikkeling van het Wieringerrandmeer zal plaats vinden voor rekening en risico van GEM binnen de voorwaarden en bepalingen van de SOK (Gemeente Wieringen et al., 2007)

Figuur 5.1: Overzicht besluitvormingsmomenten

1998		Onderzoek naar haalbaarheid van een randmeer
1999		WRM onderdeel van "Water Bindt"
		Verkennde onderzoeken in opdracht van "Water Bindt"
2001		Eerste uitkomsten verkennende onderzoeken
		PS geeft WRM UNA-status
2002	<i>Nov.</i>	GS maken bekend 29 mln. euro beschikbaar te willen stellen
2003	<i>Jan.</i>	Projectbureau Wieringerrandmeer operationeel
		PS gaat akkoord met toekenning van 29 mln. euro
	<i>Okt.</i>	GS besluit om een ontwikkelcompetitie te houden
	<i>Nov.</i>	Startschot ontwikkelcompetitie
2004	<i>Feb.</i>	Lago Wirense tot winnaar ontwikkelcompetitie uitgeroepen
	<i>Apr.</i>	Gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd
	<i>Dec.</i>	PS en Gemeenteraad Wieringermeer stemmen in met de IOK
2005	<i>Feb.</i>	Gemeenteraad Wieringen stemt in met IOK
	<i>Mrt.</i>	IOK ondertekend
	<i>Mei</i>	BOK ondertekend
2006	<i>Sept.</i>	Streekplan (ontwikkelingsbeeld) Noord-Holland Noord, partiële herziening Wieringerrandmeer vastgesteld
2007	<i>Mrt.</i>	Voorlopige SOK ondertekend
2008	<i>Mrt.</i>	Definitieve SOK ondertekend BOK (2) ondertekend
2009	<i>Sept.</i>	Provinciaal voorkeursrecht gevestigd
2010	<i>Feb.</i>	Gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij opgericht

5.9 Interessante besluitvormingsmomenten

Inmiddels is duidelijk hoe de besluitvorming omtrent het project Wieringerrandmeer is verlopen. Gedurende het besluitvormingsproces zijn een aantal (besluitvorming)momenten waarbij het interessant is om te bekijken hoe de grondposities er toen uitzagen. Het gaat om de volgende besluitvormingsmomenten:

- a. Het eerste moment waarop het Wieringerrandmeer echt op gang lijkt te komen door het starten van het haalbaarheidsonderzoek van "Water Bindt", eind 1999.
- b. Het moment waarop Gedeputeerde Staten bekend maken 29 miljoen euro beschikbaar te willen stellen voor het Wieringerrandmeer, eind 2002.
- c. Het moment waarop door Gedeputeerde Staten besloten werd om een ontwikkelcompetitie te gaan houden, eind 2003.
- d. Het moment waarop de intentieovereenkomst getekend werd, voorjaar 2005.

a. Het doen van een verkennend onderzoek naar de haalbaarheid van een randmeer eind 1999 door de stuurgroep "Water Bindt", kan gezien worden als de start van de planvorming omtrent het Wieringerrandmeer. Er was al wel een eerder onderzoek geweest naar de haalbaarheid in opdracht van de gemeente Wieringen, maar het project kon pas echt beginnen toen ook ander publieke partijen (zoals de provincie Noord-Holland, de gemeente Wieringermeer en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier) geïnteresseerd werden in het project en gezamenlijk de haalbaarheid lieten toetsen als stuurgroep "Water Bindt". Door de grondposities een aantal maanden voor de start van de eerste verkenning (gekozen is voor juni 1999) te achterhalen kan de beginsituatie op de grondmarkt in kaart gebracht worden.

b. Het moment dat de provincie aangaf geld beschikbaar te stellen voor het project kan als de volgende stap binnen het planproces gezien worden. Hiermee gaf de Provincie aan vertrouwen te hebben in het plan. Voor marktpartijen zou het daarom op dat moment mogelijk interessant geworden zijn om betrokken te raken, het leek hierdoor immers meer zeker dat het plan door zou gaan. Dit blijkt ook uit de reacties van de beide burgermeesters van Wieringen en Wieringermeer hierop:

- J. Baas, burgemeester Wieringen: "*Het hoge bedrag is een bewijs dat het hele project in een stroomversnelling is geraakt. Ze leggen het geld niet zo maar neer*".
- F. Spekreijse, burgemeester Wieringermeer: "*De bijdrage komt niet onverwacht, hooguit het bedrag. We zijn natuurlijk al enige tijd samen met de provincie bezig om het project verder te ontwikkelen. Het staat zelfs in de ruimtelijke visie. Het is in ieder geval weer een stap verder. Al is het bedrag slechts een klein deel van het benodigde kapitaal*" (Wieringernieuws, 2002e).

Door twee maanden voordat de provincie bekend maakte 29 miljoen euro beschikbaar te stellen (21 september 2002) te onderzoeken hoe de grondposities lagen, kan het effect van het voorgaande besluit tot het doen van verkenningen achterhaald worden. Eveneens is er een beginsituatie waaraan de reacties op dit besluit, over het beschikbaar stellen van budget door de provincie, getoetst kunnen worden.

c. Het besluit tot het houden van een ontwikkelcompetitie liet zien dat de provincie en gemeenten een grote rol toe wilden kennen aan marktpartijen, met name ontwikkelaars. Deze aanzet tot een publiekprivate samenwerkingsconstructie kan voor de ontwikkelaars een duwtje in de rug zijn om zich op de grondmarkt van het gebied te storten. In hoofdstuk 3 is besproken dat wanneer ontwikkelaars grondposities weten te verwerven binnen een plangebied, zij hun onderhandelpositie binnen de nog te sluiten samenwerking versterken. Bovendien is de kans groter dat zij mee mogen doen in de samenwerking wanneer zij grond in handen hebben.

Door twee maanden voor het besluit tot het houden van de ontwikkelcompetitie (21 augustus 2003) de grondposities in kaart te brengen is te zien hoe het toekennen van krediet door de provincie Noord-Holland invloed heeft gehad op de grondposities. Tevens kan deze kaart gebruikt worden als beginsituatie waaraan de invloed van de ontwikkelcompetitie op de grondposities getoetst kan worden.

d. Het tekenen van de intentieovereenkomst vond plaats op 15 maart 2005. Het leek interessant om de situatie op de grondmarkt te achterhalen twee maanden voor deze gebeurtenis, omdat het tekenen van de intentieovereenkomst het voor de betrokken private partijen niet meer nodig maakte om grondposities te verwerven. Wel kon het voor andere private partijen nog steeds interessant zijn om dit te doen.

Door te achterhalen hoe de grondeigendomssituatie in het plangebied er half januari uitzag, is te zien hoe de situatie was precies voor het tekenen van deze overeenkomst. Door deze situatie te vergelijken met het voorgaande snapshot van voor de ontwikkelcompetitie kan de invloed van de ontwikkelcompetitie op de grondposities getoetst worden. Ook kan hiermee achterhaald worden of en in hoeverre de grondposities invloed kunnen hebben gehad op de uitslag van de ontwikkelcompetitie en daarmee de selectie van de private partners binnen de publiekprivate samenwerking.

Ook zou door dit snapshot te vergelijken met de situatie per februari 2010 (de meeste actuele gegevens die ten tijde van dit onderzoek beschikbaar waren) achterhaald kunnen worden welke partijen nog actief bleven op de grondmarkt. Echter hadden de beide gemeenten Wieringen en Wieringermeer in maart 2004 een voorkeursrecht gevestigd, waardoor het voor geen enkele private partij meer mogelijk om grondposities te verwerven¹⁶.

In het volgende hoofdstuk zal bij elk van deze besluitvormingmomenten in kaart gebracht worden hoe de grondmarkt er uitzag op die momenten.

¹⁶ Pas nadat de grondposities op 15 januari 2005 in kaart gebracht waren, werd duidelijk dat er in maart 2004 door de beide gemeenten Wieringen en Wieringermeer een voorkeursrecht gevestigd was op de gronden in het plangebied voor het WRM.

6 De transactiegeschiedenis

6.1 Inleiding

Van de in het voorgaande hoofdstuk geselecteerde besluitvormingsmomenten zijn in dit hoofdstuk snapshots van de grondposities gemaakt. In ieder snapshot is het plangebied van het Wieringerrandmeer te zien binnen de blauwe contour. De donkergroene contour geeft het onderzoeksgebied zoals gebruikt in dit onderzoek aan. Te zien is, dat ten noorden van het plangebied slechts een enkele rand van percelen is bekeken binnen het onderzoeksgebied. Dit, om mogelijke vroegtijdige leisuere ontwikkelingen te kunnen waarnemen. Ten zuiden van het plangebied is het contour van het onderzoeksgebied ruimer genomen omdat dit hele gebied mogelijk aantrekkelijk is geweest voor ontwikkelaars in verband met mogelijkheden tot ruiling van grond. Er is gekozen om niet de hele droogmakerij de Wieringermeer te bekijken omdat dit een te grote opgave bleek voor dit onderzoek. De achtergrond van de kaarten is een deel van de topografische kaart van Nederland zoals deze bij het Kadaster aanwezig is. Hierop is ten noordwesten van het plangebied bebouwing van de hoofdplaats van de gemeente Wieringen, Hippolytushoef te zien. Iets verder ten zuiden van het plangebied is de bebouwing van Wieringerwerf te onderscheiden (Zie: kaarten 6.1 t/m 6.5).

Bij de kaarten die in dit hoofdstuk gebruikt worden om de grondposities te beschrijven hoort de legenda in Figuur 6.1: Legenda.

Figuur 6.1: Legenda

	De Staat (Domeinen Onroerende Zaken)
	Provincie Noord-Holland
	Gemeente Wieringen
	Gemeente Wieringermeer
	Gemeente Haarlemmermeer
	Overige Publieke Lichamen
	Onderzoeksgebied
	Plangebied WRM

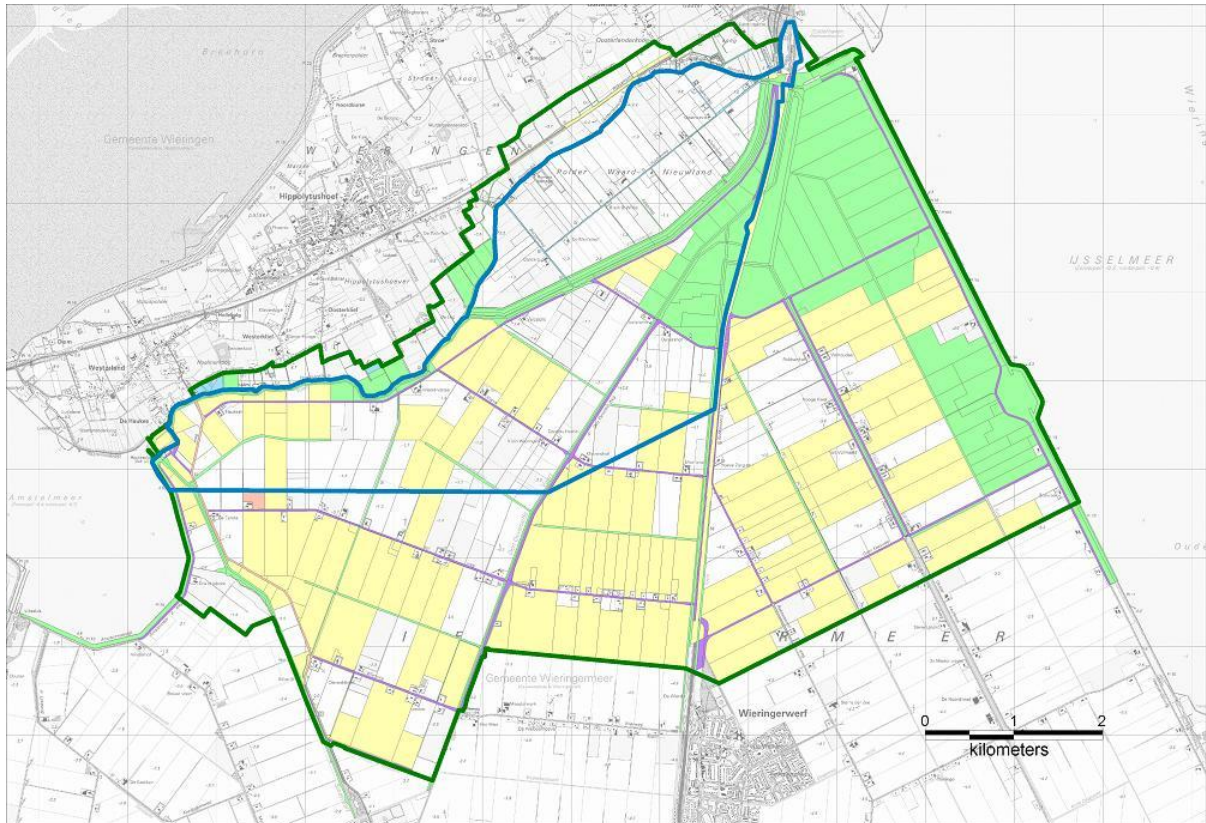
De percelen die binnen de contour van het onderzoeksgebied de kleur hebben van de topografische achtergrond (wit of grijs) zijn in eigendom van agrariërs, agrarische bedrijven, andere bedrijvigheid of particuliere woningbezitters. Dit zijn de partijen waarvan niet verwacht wordt dat ze anticiperend op bestemmingswijzigingen (grootschalige) grondposities zullen gaan innemen.

Onder de categorie 'Overige Publieke Lichamen' vallen, Bureau Beheer Landbouwgronden, Staatsbosbeheer en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Het is niet van belang om op de kaarten onderscheid te maken tussen deze publieke lichamen, omdat deze partijen geen grondposities innemen bij grondexploitaties.

De veranderingen in grondposities die in de kaarten te zien zijn zullen per kaart benoemd worden en vervolgens zal behandeld worden wat er precies gebeurd is. Deze informatie is aan de hand van de transactiegegevens achterhaald.

6.1.1 De beginsituatie 1 juni 1999

Kaart 6.1: Grondposities 01 juni 1999



Op kaart 6.1: Grondposities 01 juni 1999, is te zien dat de grond in het plangebied voornamelijk eigendom is van de Staat, het gaat dan om Dienst Domeinen Onroerende Zaken van het ministerie van Financiën, (per 1 januari 2009, na fusie met het Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf van het ministerie van VROM, Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf). Polder Waard-Nieuwland (het ovale stuk grond aan de noordkant van het plangebied) het deel van het plangebied dat binnen het grondgebied van de gemeente Wieringen valt, is volledig in eigendom bij agrariërs. Verder is het noordoostelijke deel (Robbenoordbos) en de oostelijke rand (Dijkgatbos) van het plangebied in eigendom bij Staatsbosbeheer, ook heeft Staatsbosbeheer enkele percelen aan de noordrand van het onderzoeksgebied. Het merendeel van de 'groene' percelen in deze noordrand is op dit tijdstip nog eigendom van Bureau Beheer landbouwgronden (BBL). De provincie Noord-Holland heeft in het westen van het plangebied een enkel landbouwperceel en twee wegpercelen in handen. Daarnaast heeft de gemeente Wieringen een klein aantal percelen net ten noordwesten van het plangebied en de wegpercelen binnen de polder Waard-Nieuwland in eigendom. De gemeente Wieringermeer heeft nagenoeg alle wegpercelen binnen haar grondgebied binnen en rondom het plangebied in handen en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is eigenaar van alle waterlopen en waterkerende gronden.

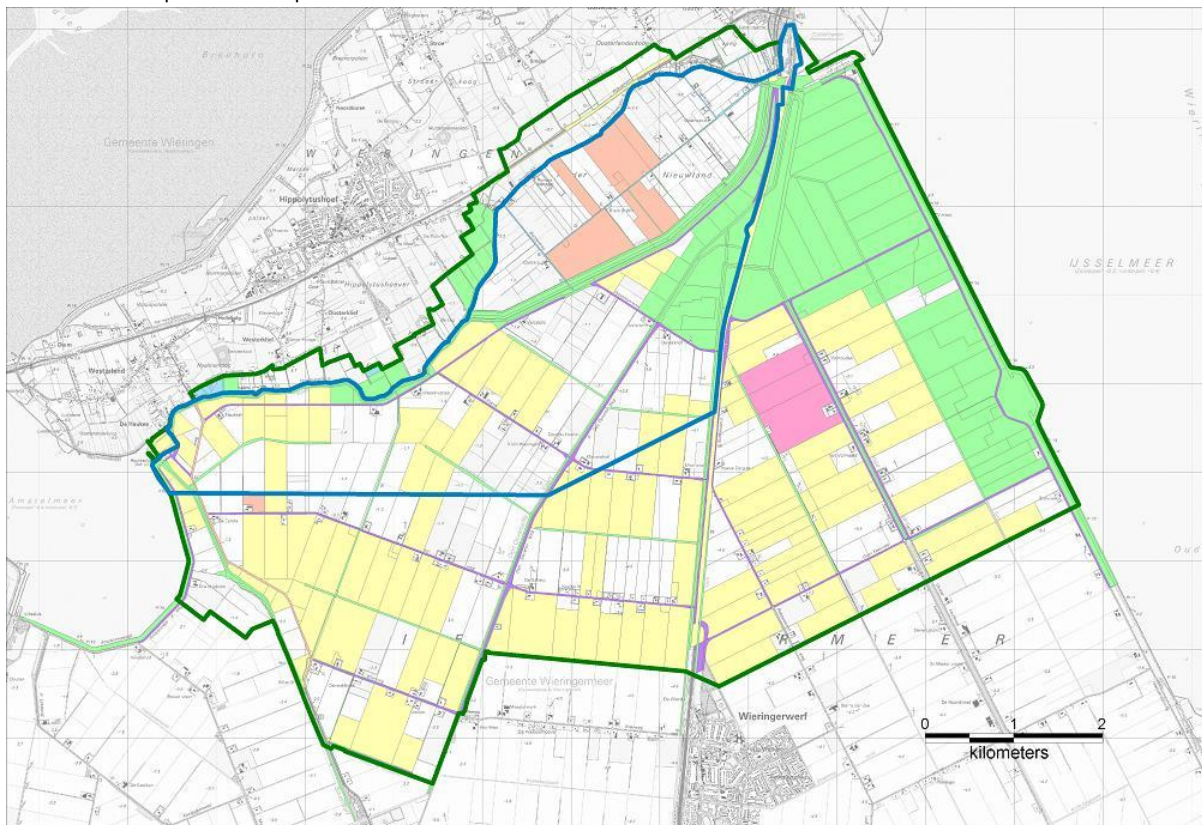
6.1.2 Grondposities per 21 september 2002

Kaart 6.2: Grondposities 21 september 2002, laat enkele kleine verschuivingen zien in de grondposities. De meest opvallende verandering is dat de provincie Noord-Holland in de polder Waard-Nieuwland percelen heeft aangekocht. Het volgende opvallende is dat de gemeente Haarlemmermeer vier percelen heeft aangekocht net ten zuidoosten van het plangebied voor het Wieringerrandmeer.

Verder is te zien dat binnen de groep Overige Publieke Lichamen (in dit geval Staatsbosbeheer) het grondeigendom aan het uitgebreid werd, zo is in 2002 ook de grond tussen het Robbenoordbos en het Dijkgatbos op drie percelen na in bezit van Staatsbosbeheer gekomen. Daarnaast zijn de percelen aan de noordrand van het onderzoeksgebied die in 1999 in eigendom bij BBL waren, in 2002 overgenomen door Staatsbosbeheer. Tevens zijn er een aantal percelen aan die noordrand aangekocht door BBL.

Wat ook te zien is op kaart 6.2 is dat Dienst Domeinen Onroerende Zaken gronden ten zuiden van het plangebied verkocht heeft aan agrariërs. Het aantal percelen binnen het onderzoeksgebied in bezit bij de Staat is veranderd van 230 naar 194, De verkochte percelen waren nagenoeg allemaal van Dienst Domeinen.

Kaart 6.2: Grondposities 21 september 2002

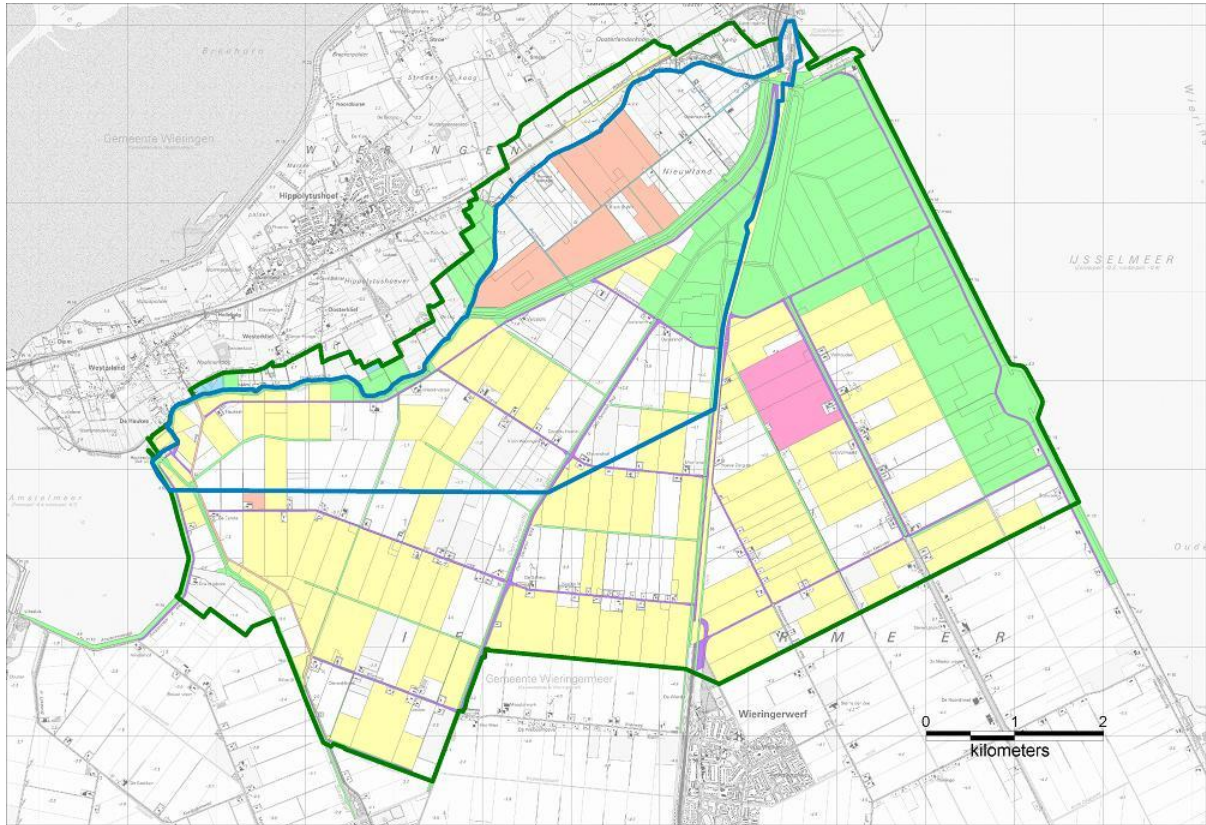


6.1.3 Grondposities per 21 augustus 2003

Op Kaart 6.3: Grondposities 21 augustus 2003, is te zien dat de provincie haar grondeigendom in de polder Waard-Nieuwland heeft uitgebreid. Dit brengt de totale door de provincie aangekocht oppervlakte aan grond op 172 ha. Dienst Domeinen heeft twee percelen verkocht, waarvan één aan een agrariër en één aan BBL.

Ook de laatste percelen, tussen het Robbenoordbos en het Dijkgatbos, die nog niet van BBL dan wel Staatsbosbeheer waren zijn eind 2002 aangekocht door BBL en deels direct overgenomen door Staatsbosbeheer.

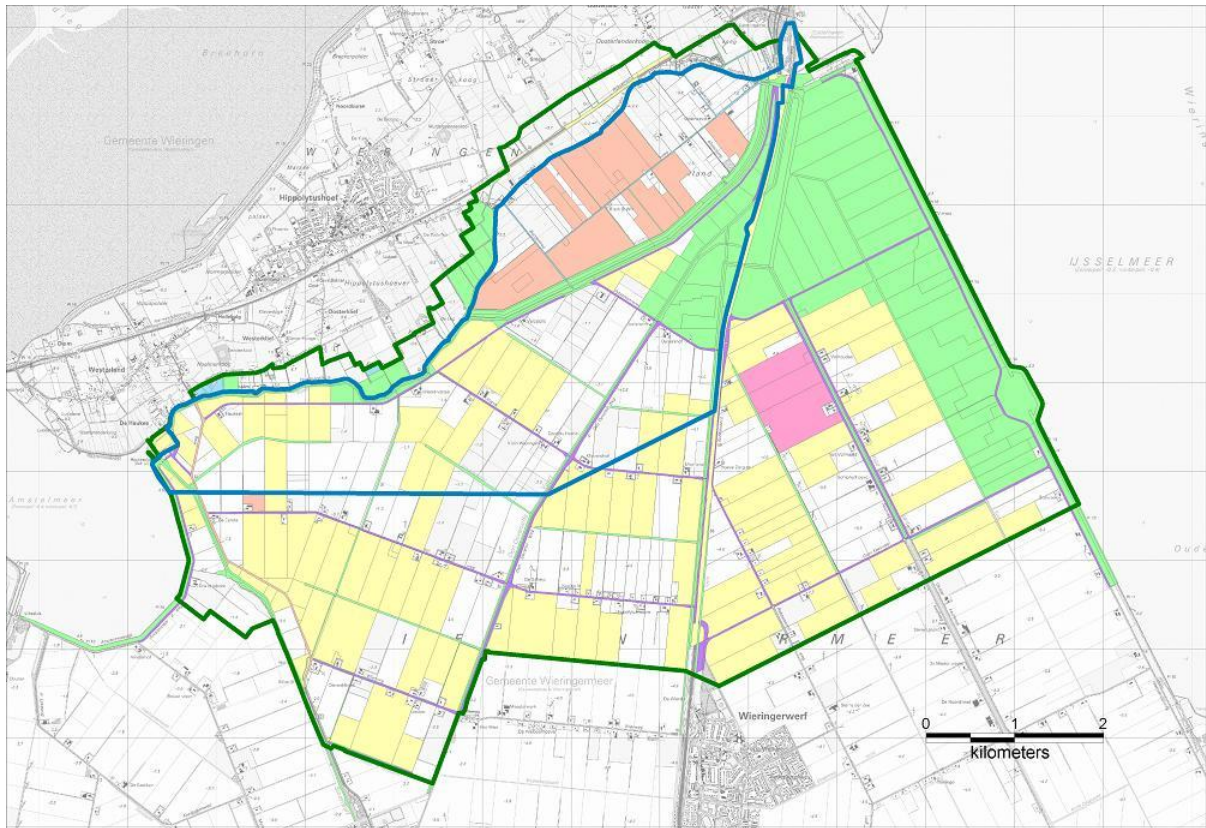
Kaart 6.3: Grondposities 21 augustus 2003



6.1.4 Grondposities per 15 januari 2005

De provincie is ook in 2004 verder gegaan met het aankopen van percelen in de polder Waard-Nieuwland. Met de nieuw aangekochte percelen heeft ze nagenoeg 2/3 van het grondoppervlak van de polder Waard-Nieuwland in eigendom (zie kaart 6.4: Grondposities 15 januari 2005). Het totale grondbezit in percelen van de Staat binnen het onderzoeksgebied is weer iets afgenomen van 192 naar 180. Het bezit van de overige publieke lichamen binnen het onderzoeksgebied is in 2004 niet noemenswaardig veranderd.

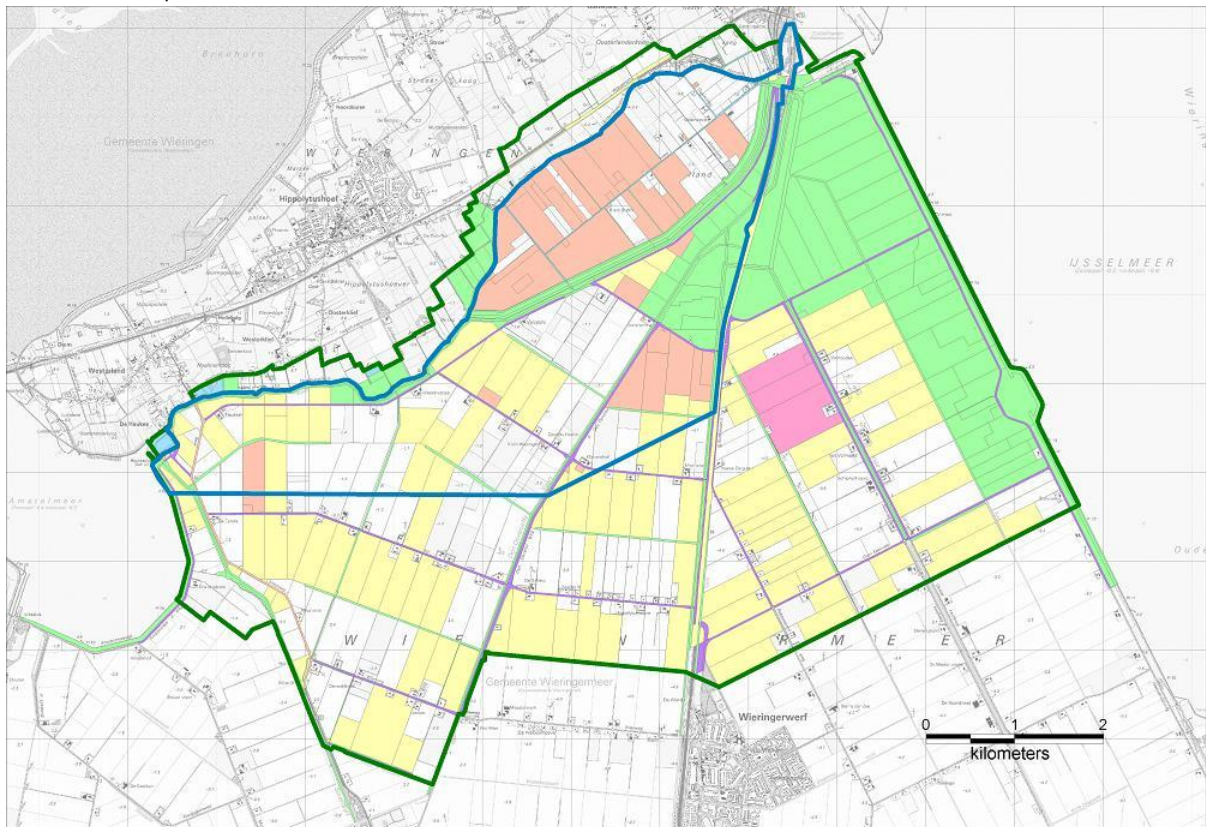
Kaart 6.4: Grondposities 15 januari 2005



6.1.5 Grondposities per 01 februari 2010

De situatie op 1 februari 2010 is weergegeven in kaart 6.5: Grondposities 01 februari 2010. De Provincie heeft wederom haar grondeigendom binnen het plangebied uitgebreid, nu ook buiten de polder Waard-Nieuwland. Verder heeft alleen de gemeente Wieringen de haven De Haukes (aan de westkant van het onderzoeksgebied aan het Amstelmeer) opgekocht.

Kaart 6.5: Grondposities 01 februari 2010



Zoals blijkt uit de transacties die door middel van de bovenstaande kaarten inzichtelijk gemaakt zijn is er nogal wat veranderd in het grondeigendom binnen en rondom het plangebied voor het Wieringerrandmeer. Zeker wanneer men bedenkt dat hier slechts de interessante veranderingen behandeld zijn. Transacties tussen particulieren/particuliere agrariërs en voor dit onderzoek minder belangrijke BV's en NV's zijn niet meegenomen.

6.2 Verklaringen grondtransacties

6.2.1 Grondaankopen provincie Noord-Holland

Wat het meest in het oog springt, zijn de grondaankopen van de provincie Noord-Holland. Op ieder snapshot is te zien de provincie haar grondeigendom heeft uitgebreid. Voordat deze aankopen in het volgende hoofdstuk vergeleken gaan worden met de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer zal in deze paragraaf gekeken worden hoe het grondbeleid beschreven werd door de provincie zelf, aan de hand van de drie nota's grondbeleid die de provincie Noord-Holland gekend heeft. Hierdoor zal duidelijk worden wat precies de verklaring is voor deze aankopen van de Provincie.

Eerste "Nota Grondbeleid"

In 1994 kwam de eerste "Nota Grondbeleid" van de provincie Noord-Holland uit. In de nota geeft de provincie aan de ambitie te hebben om het provinciale grondbeleid te verbreden. Door de ontwikkelingen op de grondmarkt, zoals druk op de grondmarkt in sommige delen van Noord-Holland, de daarmee samenhangende

verwachtingswaarde en stijgende grondprijzen, bleek het steeds moeilijker om met het vingerende grondbeleid tot de gewenste ruimtelijke inrichting te komen.

Het toen vingerende grondbeleid richtte zich vooral op het tijdig beschikbaar stellen van gronden ten behoeve van de uitvoering van projecten in de verschillende beleidssectoren. De instrumenten die gebruikt werden om grond te verwerven waren de koopovereenkomst, onteigening en de landinrichting, maar met de stijgende grondprijzen bleken deze instrumenten beperkingen te hebben. Om tot de gewenste ruimtelijke inrichting te komen moest het verwervingsbeleid verbreedt worden, hierbij werd de wens voor een actief en adequaat grondbeleid geuit.

De ambitie kwam naar voren om de mogelijkheden van provinciaal grondbeleid te onderzoeken er werden hierin drie niveaus in het provinciaal grondbeleid onderscheiden, het taakgebonden, het anticiperen en het strategische grondbeleid.

Taakgebonden grondbeleid houdt in dat alleen de strikt noodzakelijke gronden ten behoeve van provinciale taken verworven worden. Bij anticiperend grondbeleid wordt naast taakgebonden grondaankopen ook in een vroeg stadium (drie tot vijf jaar in voren) de grondmarkt verkend voor de aankoop van compensatiegronden. Bij strategisch grondbeleid staat de realisering van de gewenste ruimtelijke inrichting en het daarvoor veiligstellen van gronden centraal. Door de mogelijkheden die het provinciale schaalniveau met zich mee brengt zou de provincie door middel van planologie en grondverwerving, invloed uit kunnen oefenen op realisering van deze gewenste ruimtelijk inrichting. Er wordt vijf tot zeven jaar in voren gekeken naar de grondmarkt en de te realiseren projecten. De grondbehoefte is dan nog niet exact te definiëren omdat het besluitvormingsproces vaak nog niet is afgerond. Om strategische gronden aan te kopen, dient te worden gekocht voordat druk op de grondmarkt ontstaat of projectontwikkelaars de sleutelpercelen kopen.

Het voorkeursrecht gemeenten wordt als mogelijk instrument voor de grondaankopen in een vroeg stadium aangewezen, echter voldoet de Wvg op dat moment nog niet om het als provincie op die manier te gebruiken (daarvoor zou eerst het streekplan de wettelijke basis voor een voorkeursrecht moeten kunnen vormen). Een voorstel tot wijziging van de Wvg was, op het moment van het vaststellen van deze nota grondbeleid, in voorbereiding. Daarnaast wordt voor strategisch grondbeleid de samenwerking met de gemeenten als essentieel gezien.

Op het moment dat door Gedeputeerde Staten de nota definitief werd vastgesteld, werd tevens besloten het anticiperend grondbeleid als voorkeursbeleid te benoemen. In de nota wordt de aanbeveling gedaan om voor de anticiperende grondaankopen een krediet van acht miljoen gulden beschikbaar te stellen (Provincie Noord-Holland, 1994).

Tweede nota grondbeleid: "Met beide benen op de grond"

Eind jaren 90 ontstaat er een discussie over de aanpak die de provincie hanteert bij haar grondbeleid. Ook werd er gepraat over de wens om het budget voor anticiperende grondaankopen (wat als een revolving fund gebruikt wordt) uit te breiden om zo slagvaardiger te worden. Verder werd er gediscussieerd over de beschikbare instrumenten (met name onteigening) en de samenwerking met gemeenten. Ook het nog niet bestaande voorkeursrecht provincies komt ter sprake, er werd gehoopt dat dit gerealiseerd kon worden. Enkele statenleden gaven aan dat de provincie, door de manier waarop het provinciale grondbeleid werd uitgevoerd, het risico liep om op de stoel van de gemeente of het Rijk te gaan zitten (Provincie Noord-Holland, 2001a). Deze discussie vormde de aanleiding tot een actualisering en herijking van het provinciale grondbeleid door middel van een tweede nota grondbeleid. Eind 2001 werd deze tweede nota grondbeleid, "Met beide benen op de grond" vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

De hoofdlijnen van de eerste “Nota Grondbeleid” bleven de basis vormen voor het provinciale grondbeleid. De tweede nota grondbeleid was slechts een actualisering en herijking van deze hoofdlijnen. In de nota werd aangegeven dat het de provincie steeds duidelijker werd dat door het naar buiten brengen van de planologische wensen de grondprijzen vrijwel direct stegen. De hoge prijzen in een gebied bleken een uitstralend effect te hebben en het marktprijzmechanisme te verstoren. Hierdoor werd de grondverwerving voor het verwezenlijken van de provinciale beleidsdoelen steeds moeilijker en groeide de noodzaak om eerder gronden te verwerven.

Er werd gesteld dat de wettelijke mogelijkheden beter benut zouden kunnen worden, maar de vraag was in hoeverre de provincie dat wilde. Concreet werd er in de nota voorgesteld om de mogelijkheden van het provinciale grondbeleid te verruimen door:

- het budget voor anticiperende verwerving te verruimen van 8 miljoen naar 60 miljoen gulden met daarbovenop 10% risicoreserve
- de toepassing van het instrument onteigening te verruimen. Er werd geadviseerd om het onteigeningsinstrument als uiterste middel bij taakgebonden grondaankopen breder in te zetten zodat het tevens beschikbaar zou worden voor het realiseren van projecten op terrein van natuur, recreatie en water
- het instellen van een bedrijfverplaatsingsregeling. Een dergelijke regeling zou het mogelijk maken om ook bij minnelijke verwerving met mogelijke extra kosten rekening te houden
- een optieregeling te introduceren, zodat in het kader van het anticiperend en taakgebonden aankopen van grond, waar mogelijk, een optie bedongen kon worden
- de samenwerking met andere overheden en private partijen te verbeteren. Per concreet project moest gekeken worden naar de instrumenten die het beste zouden kunnen worden ingezet, daarbij zou samenwerking met gemeenten of met private partijen nadrukkelijk als een goede mogelijkheid gezien gaan worden. Voor de samenwerking met gemeenten zou het primair gaan om het in overleg inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten en voor de samenwerking met private partijen om het opzetten van PPS-constructies (Provincie Noord-Holland, 2001b).

Derde nota grondbeleid, “Gegronde ontwikkeling”

In de jaren 2004 en 2005 hebben Provinciale Staten meerdere malen gediscussieerd over de positie die de provincie Noord-Holland op de grondmarkt zou moeten innemen (Provincie Noord-Holland, 2005). Er werd aangegeven dat er een duidelijk kader voor grondbeleid moest komen, met daarin richtlijnen voor het handelen van de provincie in diverse situaties. Het kader moest transparant zijn zodat diverse concrete projecten eraan getoetst zouden kunnen worden. Deze opzet van het grondbeleid, werd in 2006 gepresenteerd in de derde nota grondbeleid: “Gegronde ontwikkeling, naar een actief en versterkt grondbeleid bij de provincie Noord-Holland”. Ook werd in de derde nota grondbeleid het bestaande instrumentarium aangevuld en werden voorstellen gedaan voor verdere professionalisering van het grondbeleid van de provincie Noord-Holland.

In de nota werd duidelijk verwoord dat grondbeleid niet op zichzelf staat, maar een instrument is voor het realiseren van beleidsdoelen. Grondbezit werd als ondersteunend gezien voor de regierol van de provincie. Grond zou namelijk de strategische onderhandelingspositie geven die het de provincie mogelijk maakt om daadwerkelijk regie te voeren.

Naast actief grondbeleid werden ook de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid benoemd. De provincie gaf aan dat er per project een ontwikkelingsstrategie opgesteld zou gaan worden, waarin duidelijk zou worden op welke wijze het grondbeleid ingezet werd. Er zou een keuze gemaakt worden tussen actief en faciliterend

grondbeleid. Bij het faciliterend grondbeleid wordt de uitvoering van beleidsdoelen en de grondverwerving overgelaten aan andere overheden en/of marktpartijen. Indien bleek dat faciliterend grondbeleid bij een project onvoldoende resultaat oplevert zou overgegaan worden op actief grondbeleid. Verwacht werd dat in veel gevallen aan het actieve grondbeleid de voorkeur gegeven zou gaan worden.

Ten behoeve van het actieve grondbeleid werden in deze derde nota grondbeleid de drie categorieën van grondverwerving, taakgebonden, anticiperend en strategisch, opnieuw behandeld.

Taakgebonden grondaankopen worden in deze derde nota omschreven als grondaankopen die rechtstreeks verbonden zijn aan een te realiseren doel. Anticiperende aankopen zijn aankopen die gedaan worden met het oog op het waarmaken van doelen die wel bekend zijn maar nog niet exact omschreven en waarbij het ook nog niet geheel duidelijk is welke omvang die doelen zullen hebben en wanneer ze exact worden gerealiseerd. Strategische grondaankopen worden gedaan indien het voor de hand ligt dat in het betreffende gebied op enig moment zich ontwikkelingen zullen voordoen waarvoor grondbezit erg belangrijk is¹⁷ (Provincie Noord-Holland, 2006b).

In verband met de te nemen risico's bij anticiperend grondbeleid was in 2006 in de saldireserve (het revolving fund voor anticiperende aankopen) de risicoreserve verhoogd naar 7.2 miljoen euro. Er werd aangegeven dat het vigerende grondbeleid nog niet voorzag in het aankopen op basis van verwachtingswaarde en onteigening. Daarom werd voorgesteld om de tijdshorizon voor anticiperende aankopen te verruimen naar vijf tot tien jaar. Naast anticiperende en taakgebonden aankopen werd ook een tussenvariant beschreven, de projectgebonden anticiperende aankopen. Hierbij wordt er al voordat er een go-besluit is genomen over een concreet project een apart krediet voor grondaankopen beschikbaar gesteld. Als voorbeeld wordt onder andere de werkwijze bij het WRM genoemd.

Verder werd ook het beleid voor aankopen op onteigeningsbasis uitgebreid. Voorheen was er alleen beleid geformuleerd voor aankopen op onteigeningsbasis voor infrastructuur, dit werd uitgebreid naar alle andere aankopen. Het was namelijk onder andere bij het project Wieringerrandmeer gebleken dat in een later stadium van de grondverwerving wenselijk was om dit instrument te gebruiken. Ook de mogelijkheden voor het doen van strategische aankopen moesten uitgebreid worden door, per gebied waar strategische aankopen wenselijk zijn, in aanvulling op het budget voor anticiperende aankopen, extra budget beschikbaar te stellen.

Als laatste werd er gesproken over exploiterend grondbeleid. De provincie gaf aan open te staan voor het (mede)exploiteren van aangekochte gronden. Dit zou aan de orde komen indien er stedelijke onderdelen in het plan zitten, zoals woningbouw en of bedrijventerreinen. De provincie gaf hierbij wel aan dat in principe het exploiteren een taak blijft van gemeenten samen met private partners. Pas indien de gemeenten de verantwoordelijkheid niet willen of kunnen nemen, zou te overwegen vallen om als provincie garant te staan voor een deel van de risico's. Een verdergaande variant hierin is het zelf risicodragend deelnemen (slechts wanneer het om een bovengemeentelijk belang gaat). Volledige ontwikkeling door de provincie zelf werd als de uiterste variant aangegeven, dit zou alleen gebeuren in het geval de provincie een zeer groot belang hecht aan de ontwikkeling van een bepaalde functie onder bepaalde voorwaarden en in eerste instantie geen partners kan vinden¹⁸ (Provincie Noord-Holland, 2006b).

¹⁷ De definities van anticiperend en strategische grondbeleid in de derde nota zijn niet gelijk aan de definities in de eerste nota. Zo lijken aankopen voor het WRMproject in de eerste nota binnen de categorie strategisch te vallen, terwijl deze aankopen volgens de categorisering in de derde nota als anticiperende aankopen gezien kunnen worden.

¹⁸ Van volledige ontwikkeling door de provincie was bij het WRM geen sprake, het wordt hier vermeld om een volledig beeld te geven van de ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor de provincie aangf open te staan.

6.2.2 Geen grondposities betrokken gemeenten

De gemeenten Wieringen en Wieringermeer hadden het voorkeursrecht gevestigd op de gronden in het plangebied (zie hoofdstuk 5, Besluitvorming), maar namen geen grondposities in op de grondmarkt in het plangebied. Dit is te verklaren, omdat het voorkeursrecht in samenspraak met de provincie werd gevestigd, wat blijkt uit de volgende passage uit de voordracht voor de vestiging van het provinciaal voorkeursrecht: *“Bij de start van het project in 2004 beschikte de provincie nog niet over het instrumentarium waarover zij thans wel de beschikking heeft. Om die reden is toentertijd door de gemeenten Wieringen en Wieringermeer een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op de gronden gelegen binnen het plangebied. Van meet af aan is de grondverwerving echter door de provincie aangestuurd. Ook de sindsdien gerealiseerde grondaankopen zijn door de provincie (voor)gefinancierd”* (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2009: 1).

Een grondeigenaar hoefde de grond niet eerst aan te bieden aan de gemeente in dit geval, dit blijkt uit de hierop volgende passage uit de aktes van de aankopen van de provincie: *“Verkochte hoeft niet te worden aangeboden aan de gemeente omdat koper een provincie is en derhalve vrijgesteld is op basis van art. 10.2 Wvfg”*¹⁹ (Citaat uit akte).

In de Bestuursovereenkomst (2005) is over het verwerven van de gronden het volgende opgenomen: *“Provincie en gemeenten trekken samen op bij de verwerving van gronden binnen het beoogde Plangebied. De provincie bepaalt over de aankoop van het perceel en betaald deze ook”* (Provincie Noord-Holland et al., 2005).

Wel is te zien dat de gemeente Wieringen de haven de Haukes in eigendom heeft verkregen. Dit kan niet gezien worden als het verwerven van grondposities. Uit de leveringsakte werd duidelijk dat het hier een overdracht van het beheer en onderhoud van waterstaatwerken van het Rijk aan de gemeente betrof, waarbij het logischer werd genoemd dat de te beheren grond in eigendom is bij de beherende partij.

Dat de gemeenten voordat zij het voorkeursrecht vestigden geen grondposities ingenomen hebben is hoogst vermoedelijk omdat de provincie hier al mee begonnen was. Het is zeer aannemelijk dat er in dit stadium al afspraken gemaakt waren tussen de gemeenten en de provincie, aangezien deze partijen gezamenlijk (als onderdeel van “Water Bindt”) verkennend onderzoek hadden laten doen naar de haalbaarheid van een Wieringerrandmeer.

6.2.3 Aankopen gemeente Haarlemmermeer.

In het snapshots van de grondposities op 21 september 2002 is te zien de gemeente Haarlemmermeer gronden heeft aangekocht nabij het plangebied voor het Wieringerrandmeer.

Deze aankopen hebben weinig te maken met het project Wieringerrandmeer. Een verklaring voor de aankopen van de gemeente Haarlemmermeer is namelijk te vinden bij bedrijfsverplaatsing vanuit de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente wil kennelijk graag de grond binnen het eigen grondgebied waarop een bedrijf gevestigd is in eigendom hebben of gebruiken bij een overeenkomst. Door grond aan te kopen, in dit geval buiten

¹⁹ Wet voorkeursrecht Gemeenten, Artikel 10,

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
... d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;

het eigen grondgebied kan de gemeente het betreffende bedrijf een nieuwe locatie bieden. Dit is echter wel opvallend aangezien de grondmarkt in de gemeente Wieringermeer naar verwachting vrij krap was rond die tijd, vanwege de plannen voor het Wieringerrandmeer. Dit kan verklaard worden door de functiedruk die in 2000 erg groot was in de gemeente Haarlemmermeer (Provincie Noord-Holland, 2000), wat in dit geval zou betekenen dat er weinig grond beschikbaar was voor waarschijnlijk agrarische bedrijven in de gemeente Haarlemmermeer.

6.2.4 Staatsbosbeheer en Bureau Beheer Landbouwgronden

Staatsbosbeheer is samen met Bureau Beheer Landbouwgronden de derde partij die gronden heeft aangekocht in het onderzoeksgebied tussen 1999 en 2003. Het gaat om gronden tussen twee natuurgebieden het Robbenoordbos en het Dijkgatbos en gronden ten noorden van het plangebied voor het Wieringerrandmeer. Bij aankopen van Staatsbosbeheer geldt vaak dat de gronden eerst verworven zijn door Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en vervolgens overgedragen zijn aan Staatsbosbeheer.

BBL is in opdracht van de provincie en Staatsbosbeheer de ecologische Hoofdstructuur aan het uitbreiden aan de noordrand van het plangebied voor het Wieringerrandmeer (Provincie Noord-Holland, 2010a). Ook heeft de provincie de doelstelling opgesteld om de beide bossen (Robbenoordbos en Dijkgatbos) met elkaar te verbinden (Provincie Noord-Holland, 2010b).

BBL werkt veel door middel van ruiling, zo wordt ongeveer 1/3 van de op vrijwillige basis verworven grond verworven door ruiling (Hidding, 2006). De specifieke locatie van de aangekochte grond zegt daardoor niet zo veel. Toch kan ervan uitgegaan worden dat de verworven gronden ten noorden van het plangebied ter uitbreiding van de EHS op die locatie zijn verworven. In de verschillende leveringsaktes²⁰ met betrekking tot deze gronden staat vermeld hoe de verkrijger de gronden zal gaan gebruiken ten dienste van de natuurontwikkeling en ten behoeve van de EHS.

6.2.5 Dienst Domeinen Onroerende Zaken (Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf).

Een mogelijke verklaring voor het verkopen van de grond door Dienst Domeinen is geweest dat zij in een constructie met de provincie, de agrariërs uit de polder Waard-Nieuwland van een nieuwe bedrijfsvestiging wilden voorzien. Op die manier kan de provincie de grond binnen het plangebied in handen krijgen en ondervinden de agrariërs hier geen schade van.

Dit bleek niet het geval. Na het onderzoeken van de leveringsaktes met betrekking tot de door de provincie aangekochte gronden in de polder Waard-Nieuwland, bleek dat geen van de voormalige agrariërs uit de polder Waard-Nieuwland grond in de gemeente Wieringermeer, ten zuiden van het plangebied in eigendom had verkregen van Dienst Domeinen.

Mogelijk kan de verklaring voor het verkopen van gronden door Dienst Domeinen gevonden worden bij de uitbreiding van de bollenteelt. De provincie Noord-Holland wil namelijk meer bollenteelt mogelijk maken in het noorden van de provincie, onder andere in de Wieringermeerpolder vanwege de gunstige waterhuishouding daar. In het noordwesten van de polder wordt ruimte geboden voor geconcentreerde, projectmatige bollenteelt. Het

²⁰ In een akte van levering, zoals geregistreerd bij het Kadaster, staat onder andere precies welk(e) object(en) er verkocht word(t)(en) en welke partijen daarbij betrokken zijn.

bieden van een ruimtelijk kader voor deze projectmatige uitbreiding van de bollenteelt is onderdeel van het beleid in het streekplan Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Uitbreiding van de bollenteelt moet in samenhang met de ontwikkeling van de Wieringerrandmeer gebeuren in verband met de behoefte aan zoet water (Provincie Noord-Holland, 2004)

In het volgende hoofdstuk zullen mogelijke verbanden tussen de in dit hoofdstuk in kaart gebrachte grondposities en de in het voorgaande hoofdstuk besproken besluitvorming geanalyseerd worden.

7 Analyse en conclusie

7.1 Inleiding

Uitgaande van de veranderingen die hebben plaatsgevonden op de grondmarkt kon verwacht worden dat er ontwikkelaars actief zouden zijn geweest op de grondmarkt voor het WRM. Dit al vanaf het moment dat bekend werd dat er mogelijk iets ontwikkeld zou gaan worden, maar er verder nog niets vaststond. Dit bleek niet het geval, ontwikkelaars (evenals andere private partijen²¹) waren niet actief op de grondmarkt voor het Wieringerrandmeerproject.

Naast actieve ontwikkelaars kon ook verwacht worden dat de gemeenten en/of de provincie anticiperend grondbeleid gevoerd zouden hebben om zo belangrijke grondposities in handen te krijgen en hierdoor de marktpartijen voor te blijven. Dit verwachtingspatroon bleek correct. Zo bleek het de provincie te zijn die in een vroeg stadium anticiperend gronden aankocht ten behoeve van het Wieringerrandmeer. De gemeenten waren wel betrokken bij het project, maar niet actief op de grondmarkt.

In dit hoofdstuk zullen de grondposities en de besluitvormingsgeschiedenis naast elkaar gelegd worden om zo mogelijk bestaande verbanden tussen beide te achterhalen. Eerst zal ingegaan worden op de grondposities van de provincie daarna komt het niet aannemen van grondposities door ontwikkelaars aan bod. In paragraaf 7.4 zullen vervolgens de gevolgen en de risico's van het hebben van de grondposities voor de provincie Noord-Holland bekeken worden, om zo te achterhalen in hoeverre de provincie nog terug kan. Hierbij wordt ook de later gesloten SOK behandeld.

7.2 Provincie Noord-Holland

Zoals bekend was de provincie actief op de grondmarkt in het plangebied. In de snapshots lijkt het erop dat de provincie van plan is om zelf het Wieringerrandmeer te ontwikkelen. Daarnaast blijkt uit de besluitvorming dat de provincie al in een vroeg stadium trekker van het plan werd. Zo werd al besloten om het plan volledig onder de supervisie van de provincie te brengen nadat de verkennende studies van de stuurgroep "Water bindt" afgerond waren. Op dat moment (begin 2003) nam de zojuist operationeel geworden projectorganisatie het over van de stuurgroep "Water bindt". Daarna waren het Gedeputeerde Staten die het besluit tot het houden van een ontwikkelcompetitie namen.

Door de besluitvormingsgeschiedenis te vergelijken met de snapshots uit het voorgaande hoofdstuk (de plaats en het tijdstip van de grondverwervingen), kunnen mogelijke verbanden tussen beide onderscheiden worden. (In bijlage 7: Tijdlijn, is een vergelijkend overzicht opgenomen van alle besluitvormingsmomenten, de snapshot data en de data van de grondaankopen door de provincie, om het maken van deze vergelijking te vergemakkelijken). Zichtbaar wordt in hoeverre de grondaankopen en de besluitvorming elkaar beïnvloed hebben. Ook zal zo duidelijk worden welke rol de provincie daadwerkelijk vervulde bij het Wieringerrandmeerproject en of deze rol afwijkt van de rol die ze lijkt uit te oefenen op basis van alleen de 'zichtbare' besluitvorming.

²¹ Beleggers worden verder niet meegenomen in de onderzoek, omdat beleggers slechts grondposities innemen als belegging en hoogstwaarschijnlijk niet om invloed uit te oefenen op de betrokken publieke partijen en de besluitvorming. Aannemers en Woningcorporaties worden ook verder niet genoemd, voor hen gelden vergelijkbare motieven als voor 'ontwikkelaars'.

De eerste grondaankoop van de provincie voor het Wieringerrandmeerproject vond eind december 2000 plaats. Dit is ongeveer het moment waarop de provincie het project de UNA-status gaf (2001). Van dit moment wordt ook door de provincie zelf aangegeven dat ze is begonnen met het anticiperend gronden aankopen voor het WRM, volgens het vigerende grondbeleid (Leurink, 2009).

In oktober 2001 werd er wederom grond gekocht door de provincie, terwijl pas in november 2001 de eerste resultaten van het haalbaarheidsonderzoek door stuurgroep "Water Bindt" gepresenteerd werden. Op het moment dat Provinciale Staten daadwerkelijk bekend maakte dat er geld beschikbaar gesteld zou worden (eind november 2002), had de provincie in de polder Waard-Nieuwland inmiddels 150 hectare aan grond in eigendom (Zie in hoofdstuk 6 kaart 6.2: Grondposities 21 september 2002).

Al deze eerste aankopen werden gedaan uit het krediet (revolving fund) voor anticiperende aankopen. De hierna volgende aankopen werden uit het toegekende budget voor het WRM (van 29 miljoen euro) gedaan.

Nog voordat de ontwikkelcompetitie was gestart in 2003, en daarmee dus voordat de provincie in overleg was getreden met private partners, had de provincie haar grondeigendom in de polder Waard-Nieuwland verder uitgebreid naar 172 hectare. (Zie kaart 6.3: Grondposities, 21 augustus 2003).

Later, ten tijde van het tekenen van de intentieovereenkomst (maart 2005) had de provincie al circa twee derde deel van de polder Waard-Nieuwland in handen. Dat is grof geschat een kwart van het totale plangebied wat circa 1600 hectare (samen met het Robbenoordbos 2200 hectare) beslaat, waarvan het meer een oppervlakte zal krijgen van ruim 800 hectare (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2007a).

In totaal heeft de provincie tot februari 2010 (laatste situatie binnen dit onderzoek) 57 percelen binnen het plangebied aangekocht (in tien leveringsakten). Het gaat hier volgens de nota's grondbeleid om passieve aankopen, dat wil zeggen dat de provincie niet zelf actief de markt op is gegaan maar de gronden aangeboden heeft gekregen: *"De provincie reageert op aanbiedingen uit de markt maar gaat niet zelf actief de markt op"* (Provincie Noord-Holland, 2006b).

Dit betekent dat de provincie alle tussen 1999 en 2004 (het vestigen van het gemeentelijke voorkeursrecht) aangekochte gronden aangeboden moet hebben gekregen. Enigszins opmerkelijk is dan, dat alleen gronden in de polder Waard-Nieuwland aangekocht zijn in die periode. Dit zou betekenen dat alleen gronden in de polder Waard-Nieuwland aangeboden werden, of dat de provincie ook in de rest van het plangebied wel gronden aangeboden heeft gekregen, maar deze op dat moment nog niet heeft willen verwerven. Er zou dan een latere leveringsdatum afgesproken kunnen zijn met de eigenaren (waardoor de levering nog niet bij het Kadaster ingeschreven is).

Wanneer er vervolgens een vergelijking gemaakt wordt tussen de visie van Lago Wirense en het snapshot van de grondposities op 21 augustus 2003 (Kaart 6.3), waarin de situatie vlak voordat de ontwikkelcompetitie van start ging weergegeven wordt, is te zien dat er op gronden die de provincie al aangekocht had in de polder Waard-Nieuwland woningbouw gepland staat in de visie van Lago Wirense. In tegenstelling tot de visie van Wironi, de nummer twee in de competitie, die juist de polder Waard-Nieuwland vrij ongemoeid laat. (Wieringermeerbode, 2005)²².

Het lijkt hierdoor niet onmogelijk dat de grondposities van de provincie invloed hebben gehad op de uitslag van de ontwikkelcompetitie. Het verwerven van de gronden was immers voor niets geweest, wanneer er een visie zonder

²² De visie met kaart van deze nummer twee in de ontwikkelcompetitie, evenals de visies van de overige drie deelnemers, waren niet meer beschikbaar ten tijde van dit onderzoek. Hierdoor kan er helaas geen betere vergelijking gemaakt worden van de verschillende visies.

ontwikkelingen in de polder Waard-Nieuwland tot winnaar verkozen was. De in tussentijd gemaakte beheerkosten, waren dan onnodig geweest.

Tussen de in het begin door de provincie ingenomen grondposities en de latere besluitvorming zijn verder geen verbanden te onderscheiden. De keuze voor Planconcept Waterland werd bijvoorbeeld gemaakt op basis van de uitkomsten van de integrale effect rapportage (IER) waarschijnlijk niet vanwege de grondposities van de provincie.

Het ondertekenen van de SOK (maart 2007) betekent het einde van de anticiperende grondaankopen en het begin van de taakgebonden grondaankopen voor het WRM. Zelf geeft de provincie in de voordracht over de SOK aan, dat er vanaf het definitief besluit over de SOK in Raden en Staten is begonnen met het actief aankopen van gronden tegen onteigeningswaarde. Per 5 maart 2007 was reeds 235 hectare grond verworven, daarna zijn er in het kader van de WVG nog enige transacties afgerond, waarna de oppervlakte passief verworven grond 273 hectare bedroeg (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2008).

7.3 Geen grondposities ontwikkelaars

De private ontwikkelaars hebben geen grondposities ingenomen in het plangebied voor het Wieringerrandmeerproject. Dit betekent onder meer dat ondanks het feit dat er verkennende onderzoeken werden gedaan naar de haalbaarheid van een Wieringerrandmeer, het toekennen van budget en het besluit tot het houden van een ontwikkelcompetitie, geen trigger vormden voor ontwikkelaars om grondposities in te nemen. Dit is onverwacht aangezien het hebben van grondposities voor een ontwikkelaar zijn/haar onderhandelpositie ten opzichte van de publieke partijen versterkt (zie hoofdstuk 3, de grondmarkt). Ook zou het bijvoorbeeld voor een deelnemer aan de ontwikkelcompetitie handig kunnen zijn om grondposities te hebben in het plangebied. De publieke partij die de ontwikkelcompetitie organiseert zal, ook al strookt de visie van de deelnemende ontwikkelaar niet met de eigen visie, moeten gaan overleggen dan wel onderhandelen met die ontwikkelaar, vanwege zijn/haar grondeigendom in het plangebied. Zo kan het voor de publieke partij die de competitie organiseert moeilijker zijn om een deelnemende ontwikkelaar met veel grondeigendom slecht te (laten) beoordelen, ook al komen de wensen van de publieke partijen niet overeen met de ingezonden visie van die ontwikkelaar.

Naast dat er geen gronden aangekocht (daadwerkelijke levering) zijn door de ontwikkelaars in een vroeg stadium, bleken er ook geen koopopties tussen ontwikkelaars en grondeigenaren ingeschreven te zijn bij het Kadaster. Het niet hebben van grondposities in het plangebied door de deelnemende ontwikkelaars in de ontwikkelcompetitie betekent dat deze grondposities geen invloed kunnen hebben gehad op de uitkomst van deze ontwikkelcompetitie.

Door het gevestigde voorkeursrecht op de gronden binnen het plangebied door de gemeente Wieringen en de gemeente Wieringermeer en vanaf september 2009 door de provincie Noord-Holland, konden de ontwikkelaars vanaf april 2004 geen grondposities meer bemachtigen in het plangebied. Het omzeilen van een voorkeursrecht door middel van een koopoptieconstructie met meerdere BV's was niet meer mogelijk na een wijziging van de Wvg in 2002. Zoals behandeld in hoofdstuk 3 was na deze wijziging het beroepen op het zelfrealisatierecht door middel van een dergelijke constructie niet meer mogelijk, omdat de beschikkingsmacht en het economisch belang geheel bij de eigenaar moet blijven. Voor een ontwikkelaar is een samenwerking met een grondeigenaar in de zin

van een koopoptie niet meer aantrekkelijk. Hierdoor kan van latere besluiten (zoals het aangaan van een intentieovereenkomst) niet worden vastgesteld of ze een trigger gevormd zouden kunnen hebben voor ontwikkelaars.

7.4 Risico's en gevolgen voor de provincie

Duidelijk is nu dat de invloed van het anticiperend gronden aankopen door de provincie op de besluitvorming niet helemaal uit te sluiten is. Nog niet geheel duidelijk zijn de gevolgen die het anticiperend verwerven van gronden uiteindelijk heeft voor de provincie. In deze paragraaf zullen deze gevolgen daarom uitgelicht worden door te kijken welk risico de provincie gedurende de plan- en besluitvorming liep. Ook zal een poging gedaan worden om te beoordelen in hoeverre de provincie nog af kon zien van het plan lopende het proces.

Allereerst is het interessant om te bekijken welke prijs de provincie heeft betaald voor onroerende goederen (gronden met daarbij de eventuele opstallen). Hier is met name de prijs van de grond van belang, omdat grond het overgrote deel van de kosten zal beslaan. De prijs van de verworven onroerende goederen is na te gaan in de aankoopakten welke bij het kadaster ingeschreven staan. Helaas wordt niet in elke akte onderscheid gemaakt tussen de verschillende aangekochte goederen (bestaande uit percelen, met of zonder bedrijfsgebouwen, woonhuizen en zakelijke rechten) en de daarvoor betaalde bedragen. Daardoor is het niet voor alle verworven gronden met zekerheid te zeggen voor welke bedragen de provincie ze aangekocht heeft.

In enkele akten staat dit echter wel vermeld. Zo kocht de provincie in 2003 een perceel landbouwgrond van ruim 19.5 hectare voor €875.000, - dit is ongeveer €44.849, - per ha. Vergeleken met de gemiddelde koopprijs van onbedekte en onverpachte grond uit het landbouwgebied IJsselmeerpolders (waarbinnen de gemeenten Wieringen en Wieringermeer vallen) van €48.505, - per ha (CBS, 2009) kan dit voordelig genoemd worden. In 2004 kocht de provincie een perceel akkerbouwgrond van 28.73 hectare voor €1.130.000, - dit is ongeveer €39.333, - per ha. De gemiddelde kostprijs van onbedekte en onverpachte grond in het landbouwgebied IJsselmeerpolders in 2004 bedroeg €44.393, - per ha.

Uitgaande van deze twee aankopen is het mogelijk dat, de provincie de gronden tegen ongeveer dezelfde prijzen zou kunnen verkopen als landbouwgrond, mocht de verdere ontwikkeling van het randmeer niet doorgaan. Het risico van anticiperend gronden verwerven lijkt hierdoor mee te vallen, echter moet niet vergeten worden dat niet alleen de gronden aangekocht werden, ook de opstallen zijn gekocht. Deze opstallen zullen, of gesloopt (kapitaalvernietiging), of onderhouden moeten worden, wat geld kost. Bovendien zullen er voor de aangekochte onroerende goederen rente- en/of beheerkosten betaald moeten worden. Daarnaast worden er ook nog proceskosten gemaakt.

Mocht er in dit stadium van het besluitvormingsproces besloten zijn dat het Wieringerrandmeer er niet meer moest komen, dan had de provincie terug gekund. De verworven gronden en opstallen hadden dan weer verkocht kunnen worden voor ongeveer dezelfde prijzen. De overige gemaakte kosten, zoals de beheerkosten en eventuele sloopkosten, waren dan echter wel onnodig geweest.

In de IOK werd vastgelegd dat de private partijen vanaf dat moment mede de risico's op de aangekochte gronden zouden gaan dragen. Het risico in dit stadium is voor de provincie daardoor in verhouding iets afgenomen.

Vervolgens is, met het sluiten van de SOK en het daaraan verbonden oprichten van de GEM, het risico bij de gebiedsontwikkeling ondergebracht bij de GEM (commanditaire vennootschap). De “publieken” samen en de “privaten” samen, zijn ieder voor 50% aandeelhouder in het GEM Beheer (de beherende vennoot, die uiteindelijk hoofdelijk aansprakelijk is voor de verplichtingen van de vennootschap). Om te achterhalen welk risico de provincie liep vanaf het moment dat de SOK werd vastgesteld en de GEM werd opgericht, zullen de afspraken uit de SOK bekeken moeten worden.

Uit de SOK volgt dat de gronden met een bouwbestemming die in het bezit zijn van de provincie, gekocht zullen worden door de GEM (waarvan GEM Beheer de beherende vennoot is). In artikel 10.2 uit de SOK is vastgelegd hoe deze koop en de levering van de gronden plaats zal vinden. *“De gronden worden door de publieke partij aan de GEM verkocht en geleverd voor een koopsom ter grootte van de verwervingskosten, vermeerderd met de rentevergoeding, de vergoeding van de beheerkosten en de vergoeding van de kosten, verbonden met het bouwterrein vervaardigen”* (Gemeente Wieringen et al., 2007)

Ook de verwervingskosten van gronden en andere onroerende zaken in het exploitatiegebied die niet bij de opstalontwikkeling, maar wel bij de gebiedsontwikkeling worden betrokken komen voor rekening van de GEM. In de SOK is tevens opgenomen dat de verdere verwerving van onroerende goederen in het exploitatiegebied of onroerende goederen buiten het exploitatiegebied waarop werkzaamheden moeten worden uitgevoerd ten behoeve van de ontsluiting van het exploitatiegebied door de provincie gedaan zal worden voor rekening van de GEM (Gemeente Wieringen et al., 2007).

Met andere woorden, zo goed als alle kosten die de provincie gemaakt heeft en nog zal moeten maken ten behoeve van het verwerven van onroerende goederen, komen ten laste van de GEM.

De GEM haalt de benodigde financiële middelen uit de verkoop (uitgifte) van bouwgronden (bouwkavels) aan door de private partijen voor te stellen ‘realisatoren’. De koopsommen van deze bouwgronden worden residueel bepaald (Gemeente Wieringen et al., 2007). Pas zodra de gronden bouwrijp gemaakt en verkocht zijn lopen de samenwerkingspartners geen risico meer, tot die tijd ligt het ‘ontwikkelingsrisico’ bij de GEM.

De precieze financiële randvoorwaarden van de samenwerking staan in een bijlage die ingevolge artikel 25 van de Gemeentewet als ‘geheim’ is gekwalificeerd. Deze afspraken die de partijen gemaakt hebben over de businesscase zijn daardoor niet te achterhalen. Wel zijn de publieke bijdragen (en garantstellingen) gedurende de looptijd van het project bekend. Zoals als in hoofdstuk 5 al genoemd werd, heeft de provincie een bijdrage van 29 miljoen euro toegezegd, voor de voorbereiding van het project en voor het verwerven van gronden. Verder staat de provincie garant voor verschillende bijdragen, namelijk:

- een garantstelling door de provincie voor een externe lening van 30 miljoen euro aan de GEM,
- een garantstelling van 5 miljoen euro door de provincie voor de bijdragen van de betrokken gemeenten,
- een garantstelling van 24,5 miljoen euro door de provincie voor bijdragen van derden,
- een garantstelling van 12 miljoen euro door de provincie voor maatschappelijke opbrengsten (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2006a).

De lening van 30 miljoen euro bleek nodig omdat de verwachte vergoeding voor de uit te geven gronden kleiner was dan de kosten van de gebiedsontwikkeling, waardoor de businesscase niet sluitend was. Eerst werd er gekozen voor een provinciale lening aan de GEM, die later is gewijzigd in een externe lening, met garantstelling door de provincie. De garantstelling van 5 miljoen euro voor de bijdrage van de gemeenten komt voort uit, toezeggingen van de gemeenten van ieder 2.5 miljoen euro ten tijde van het ondertekenen van de IOK. De bijdrage van derden gaat om subsidies van het Rijk en de EU die de provincie verwacht te kunnen binnenhalen. De maatschappelijke opbrengsten bestaan uit:

- *“Het verwerken van klasse 0/1/2 baggerspecie (6,9 miljoen m3) ca . 300.000 m3 per jaar over periode van 23 jaar.*
- *Bult van Lely, het verwijderen van een ondiepte bij Den Oever, dit levert een rendementsverbetering op van de Stevinsluizen.*
- *Haukessluis, door aanleg randmeer wordt de sluis onderdeel van primaire waterkering en kan worden volstaan met een eenvoudiger uitgevoerde sluis tussen randmeer en Slootvaart” (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2006a: 10).*

Door deze garantstelling bestaat de kans dat de provincie in totaal ongeveer €100 miljoen zal moeten bijdragen. Volgens een second opinion van accountantskantoor Simmons & Simmons (die de provincie geheim wilde houden) loopt de provincie hierdoor veel meer risico dan de marktpartijen. Daarnaast schreef het bureau Pricewaterhouse & Coopers in een advies (eind 2006) dat er geen zakelijke argumenten waren voor het ondertekenen van de SOK door de provincie (begin 2007) en het tekenen ervan daarom niet wenselijk was (Provinciale Staten van Noord-Holland, 2006b).

Of de provincie na het ondertekenen van de SOK de stop uit het project kan trekken en wat de gevolgen hiervan zouden zijn, kan mogelijk geschat worden door de voorwaarden voor ontbinding van de SOK te bekijken. In de SOK is de mogelijkheid opgenomen voor (bijzondere) tussentijdse beëindiging van de overeenkomst (Gemeente Wieringen et al., 2007). De “beëindigingsmogelijkheden” van de overeenkomst bestaan uit:

- Een beëindiging op grond van een gezamenlijk besluit van alle partijen
- Een (eenzijdige) beëindiging op grond van een (gezamenlijk) besluit van de publieke partijen
- Een (eenzijdige) beëindiging wegens een toerekenbare tekortkoming in verplichting van één van de partijen
- Het zich voordoen van overmacht, zonder dat in een periode van 12 maanden redelijkerwijs mogelijk is gebleken door het treffen van maatregelen de grondexploitatie alsnog sluitend te krijgen
- Het zich voorgedaan hebben van een geval als,
 - het niet verkrijgen van benodigde publiekrechtelijk medewerking,
 - een stagnatie in de afzet van de bouwkavels, of de realisatie van vastgoedprojecten op de bouwkavels,
 - het niet van derden verkrijgen van subsidies of bijdragen, behoudens de subsidies of bijdragen die de publieke partijen zelf doen of waarvoor de provincie instaat,
 - een confrontatie met hogere kosten van de grondverwerving en de daarmee samenhangende beheers- en rentenlasten,
 - een confrontatie met hogere kosten voor de uitvoering van GWW-werken,
 - een wijziging in de op de uitvoering van de overeenkomst toepasselijke wet- en regelgeving,
 - een onherroepelijk uitspraak van de rechter,

waardoor de in de financiële voorwaarden, de businesscase en de in de grondexploitatie opgenomen budgetten worden overschreden aan de kostenkant en/of onderschreden aan de opbrengstenkant (Gemeente Wieringen et al., 2007)

Bij het beëindigen van de overeenkomst op basis van één van de bovenstaande mogelijkheden moet het bepaalde in de notitie Exit-regeling in acht genomen worden. Deze exit-regeling bepaalt dat: *“...in geval van overmacht, een niet sluitende Businesscase, de Private partijen kunnen worden uitgekocht tegen de door hun*

gemaakte kosten. Deze regeling geldt gedurende de hele looptijd van de overeenkomst. In het geval van wanprestatie van een van de partijen, is daarnaast voorzien in een aflopende vergoeding, te betalen aan de Private partij” (Provincie Noord-Holland, 2010c: 3).

De provincie heeft dus de mogelijkheid om de SOK te beëindigen, mocht tussentijds verkregen inzicht dit wenselijk maken. Wel moeten de beide gemeenten het hier dan mee eens zijn en zullen de private partijen uitgekocht moeten worden tegen de door deze partijen gemaakte kosten. Met andere woorden: eigenlijk zijn alle gemaakte kosten, door provincie en de private partijen, tot dan toe voor rekening van de publieke partijen. Daarnaast is het streekplan “Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord” ten behoeve van het WRM gedeeltelijk herzien, wat dan weer ongedaan gemaakt zal moeten worden. Ook is de provincie in 2009 begonnen met het vastleggen van het WRM in een provinciaal inpassingsplan, wat dan niet meer afgemaakt zal hoeven worden. De kosten die in deze plannen gestoken zijn, zijn dan eveneens onnodig geweest.

7.5 Conclusie

Uit de nota's grondbeleid en de werkwijze van de provincie, zoals deze naar buiten kwam na beschouwing van de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer, is duidelijk naar voren gekomen dat de provincie graag actief deelnam aan het Wieringerrandmeerproject en dit het beste dacht te kunnen doen door middel van anticiperend grondbeleid. Zo werden de grondaankopen door de provincie voor het WRM-project al vroeg in gang gezet. Er werd bijvoorbeeld al grond gekocht voordat de toetsing van de haalbaarheid van het project afgerond was. Hiermee liet de provincie zien dat het vertrouwen had in een toekomstige ontwikkeling in de regio Wieringen en Wieringermeer. De provincie is vanaf het moment dat ze begon met het verwerven van gronden steeds nadrukkelijker de trekker van het plan geworden. Zo kende de provincie budget toe aan het project en legde zij nadrukkelijk de stempel op de planvorming door bijvoorbeeld in november 2003 weer een interne projectleider aan te wijzen. Ook werd na de ontwikkelcompetitie onderhandeld met Lago Wirense door een afvaardiging van (alleen) provinciale ambtenaren en werden de gemeenten hier volgens de gemeenteraad van Wieringen te weinig bij betrokken.

Door het doen van vroegtijdige grondaankopen loopt de provincie veel risico, dit omdat niet zeker is dat de aangekochte gronden daadwerkelijk geëxploiteerd zullen gaan worden. Echter vanwege het vroegtijdige stadium waarin de verwerving plaatsvond (toekomstige bestemming van de gronden speelde nog niet mee in de prijsbepaling), heeft de provincie deze gronden voor relatief lage prijzen kunnen verwerven. Het blijft hierdoor mogelijk om de gronden later zonder al te veel verlies weer te verkopen op de agrarische grondmarkt. Hierdoor lijkt het risico van het doen van vroegtijdige grondaankopen enerzijds mee te vallen, anderzijds bestaat het risico niet alleen uit de verwervingskosten. Vanaf het moment van verwerving zullen er voor de gronden en opstallen rente- en beheerkosten gemaakt moeten worden.

Behalve dat het doen van anticiperende grondaankopen risico met zich meebrengt, is niet uit te sluiten dat deze aankopen invloed hebben op het besluitvormingsproces. Het is bijvoorbeeld enigszins aannemelijk dat de provincie gestimuleerd werd om de zogenoemde 'trekkerrol' in te nemen omdat zij al financieel betrokken is bij het project door de gedane grondaankopen.

Ook kan invloed van de grondposities van de provincie op de besluitvorming zoals bijvoorbeeld bij de keuze van de private samenwerkingspartner na de ontwikkelcompetitie niet uitgesloten worden.

In tegenstelling tot de provincie waren private partijen (ontwikkelaars) niet actief op de grondmarkt van het plangebied. De verschillende momenten in de besluitvormingsgeschiedenis tussen 1999 en begin 2004 waarvan in eerste instantie gedacht werd dat ze mogelijk triggers zouden vormen voor ontwikkelaars om zich op de grondmarkt te storten, bleken dit niet te zijn.

Van de verdere besluitvorming kan niet met zekerheid achterhaald worden of er mogelijk triggers waren voor de ontwikkelaars. Door het voorkeursrecht dat in 2004 gevestigd werd door de gemeenten Wieringen en Wieringermeer (dat in 2009 werd overgenomen door een voorkeursrecht dat gevestigd werd door de provincie) was het voor private partijen namelijk niet meer mogelijk om gronden te verwerven in het plangebied. Bovendien vond de grondverwerving vanaf eind 2004 (het moment dat de provincie, de gemeente Wieringermeer en de private partijen uit Lago Wirense akkoord gingen met de intentieovereenkomst) in overleg met de, door middel van de ontwikkelcompetitie geselecteerde, private partners plaats.

Nadat in 2008 de SOK ondertekend en in 2010 de gezamenlijke grondexploitatie maatschappij opgericht werd, kwam het risico van de gebiedsontwikkeling bij de GEM te liggen. Het is na het sluiten van de SOK nog wel mogelijk voor de provincie om het project stop te zetten, maar dit zal behoorlijke financiële gevolgen met zich meebrengen.

8 Reflectie

8.1 De rol van de provincie binnen gebiedsontwikkeling

De rol van een publieke partij, in dit geval een provincie blijkt tijdens een gebiedsontwikkelingsproject onderhevig aan verandering. De ontwikkeling die de rol van de provincie bij het WRM project heeft doorgemaakt is echter niet heel bijzonder. Van aanjager via regisseur naar de rol als participant zodra de overeenkomst voor de publiek private samenwerking (PPS) is vastgesteld geeft de wijze aan waarop de rol van een publieke partij zich doorgaans ontwikkelt bij gebiedsontwikkeling in Nederland (Wolting, 2008).

In het kader van dit onderzoek was het echter wel interessant om te kijken of het doen van dergelijke aankopen invloed heeft op de rol van de provincie in gebiedsontwikkeling. Wat te herleiden lijkt uit het WRM project is dat het doen van anticiperende aankopen de latere betrokkenheid van de provincie vergroot. De financiële betrokkenheid van de provincie wegens de grondaankopen zou in die zin aanzetten tot het juist als provincie aannemen van een rol als aanjager of trekker van het project.

De provincie Noord-Holland schrijft in haar Derde Nota Grondbeleid dat in het landelijk gebied grond nodig is om de ruimtelijke doelen tot stand te brengen. Het grondbeleid en grondbezit worden daarbij als ondersteunend gezien aan de regierol van de provincie. Echter bij een regisserende provincie zou verwacht kunnen worden dat zij regie voert over gemeenten en daarmee het grond verwerven aan de gemeenten over zou laten en hooguit de gemeente hierin zou ondersteunen.

Door het actieve anticiperende grondbeleid van de provincie Noord-Holland en de manier waarop zij bij het WRM project (risicodragend) is gaan samenwerken met de gemeenten en private partijen, zou eerder van een medeontwikkende rol gesproken kunnen worden.

8.2 Government en governance

Zoals besproken in hoofdstuk 2 zou de toenemende complexiteit van beleidsopgaven om een integrale en interactieve, ofwel gebiedsgerichte aanpak vragen. Hierdoor zou government (handelen op basis van een wettelijke macht) minder belangrijk worden ten opzichte van governance (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen) (Spit en Zoete, 2003). Ook zou volgens Spit en Zoete (2003) de bestaande wet- en regelgeving steeds meer gerelativeerd worden. Ze bedoelen hiermee dat deze pas ingezet wordt nadat de belangrijke zaken informeel zijn afgesproken (Spit en Zoete, 2003). Government zou echter nog niet helemaal afgeschreven kunnen worden, want hiërarchische governmentnetwerken zouden nog wel degelijk van belang zijn volgens Bressers (2007). De Roo (1999) stelt dat de hiërarchische planningaanpak zich nog prima leent voor eenvoudige opgaven. Alleen complexe vraagstukken vragen om de interactieve (gebiedsgerichte) aanpak.

Ook de bevindingen bij het WRM-project wijzen uit dat de overheid niet meer van bovenaf bepaalt wat er gaat gebeuren, maar slechts kan sturen. Het doen van anticiperende grondaankopen door de provincie zou in die zin gezien kunnen worden als een aanvulling op de wettelijke sturingsmogelijkheden (government). Dit, omdat de provincie met het doen van deze aankopen invloed hoopt uit te kunnen blijven oefenen op de ruimtelijke ontwikkeling.

8.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Voor alle handelingen die publieke partijen doen geldt dat ze in overeenstemming moeten zijn met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van den Heuvel (1998) geeft het volgende overzicht van deze algemene beginselen:

- Objectiviteit, onpartijdigheid, onbevooroordeeldheid
- Evenwichtigheid van besluitvorming
- Zorgvuldigheid
- Rechtszekerheid
- Het vertrouwensbeginsel
- Fair play
- Het gelijkheidsbeginsel
- Het motiveringsbeginsel
- Détournement de pouvoir
- Verbod op willekeur

Om met de deur in huis te vallen:

Het is maar de vraag in hoeverre het doen van anticiperende grondaankopen in overeenstemming is met al deze beginselen van behoorlijk bestuur. Het is denkbaar dat een publieke partij haar vroegtijdig verworven grondposities mee laat wegen in de besluitvorming. Dit kan enerzijds positief zijn, bijvoorbeeld als de publieke partij door de financiële betrokkenheid (door de gedane grondaankopen) de besluitvorming bevordert waardoor een project sneller afgerond kan worden en de gehele samenleving uiteindelijk gebaad is bij het project. Anderzijds kunnen grondposities er op deze manier voor zorgen dat publieke partijen geen objectief besluit nemen bij een project, door bijvoorbeeld een uitwerking van het project te kiezen waarbij de eigen grondposities het beste uitkomen in plaats van de uitwerking die het algemeen belang het beste dient.

Naast deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur geldt ook dat bestuur in beginsel transparant moet zijn. Het moet voor de bevolking zichtbaar en controleerbaar zijn welke handelingen een publieke partij doet ten behoeve van de bevolking.

Ook zou er in beginsel verantwoordelijk omgegaan moeten worden met publiek geld. Dit geld is toevertrouwd aan de publieke partij, de publieke partij zou dit vertrouwen moeten honoreren.

Met name deze beginselen van transparantie en het zorgvuldig omgaan met publiek geld komen bij het doen van anticiperende grondaankopen in het geding. De publieke partij moet aan de ene kant transparant besturen, aan de andere kant schaadt de publieke partij haar eigen handelspositie door informatie te verschaffen over anticiperende grondaankopen. Wanneer bekend is dat publieke partijen gronden aankopen is het voor private partijen immers direct duidelijk dat er in die omgeving waarschijnlijk iets ontwikkeld gaat worden. Dit maakt het dan voor de private partijen aantrekkelijk om daar ook gronden aan te kopen. Door grondaankopen direct bekend te maken lokt de publieke partij als het ware de concurrentie. Hierdoor wordt het voor die publieke partij moeilijker om gronden te verwerven en zal bovendien de prijs van die gronden stijgen (Needham, 2006). De intransparantie van bestuur die gepaard gaat met het doen van anticiperende grondaankopen, maakt democratische controle op het bestuur door de burgers zeer moeilijk.

Terugkijkend naar het WRM-project bleek ook daar dat de grondaankopen van de provincie niet bekend gemaakt werden. De enige mogelijkheid voor een burger, om erachter te komen of de provincie of andere partijen grondaankopen doen ten behoeve van het project, is om bij het Kadaster (tegen vergoeding) de eigendomsituatie

op te vragen. Om een goed beeld te krijgen van de mate van activiteit waarin partijen grondposities innemen, zal meerdere malen achtereenvolgens de eigendomssituatie opgevraagd moeten worden. Het door de provincie als private partij handelen op de grondmarkt blijft dus vrij onzichtbaar voor de burger.

Het vroegtijdig, anticiperend op toekomstige ontwikkelingen, gronden verwerven door een publieke partij leidt tot een grote (financiële) betrokkenheid. Hoewel gronden mogelijk weer verkocht kunnen worden leggen de betreffende publieke partijen door het doen van dergelijke aankopen voor een lange periode vast in welke richting de ruimtelijke ordening zich zal ontwikkelen. Hoewel de betreffende publieke partij een democratisch gekozen bestuur heeft, is het maar de vraag of het doen van anticiperende grondaankopen als democratisch gezien kan worden. Op het moment van de grondaankopen kunnen deze op zich democratisch verantwoord worden, omdat het gekozen bestuur instemt met het doel van de aankopen (een project wat in de toekomst plaats moet gaan vinden). Echter omdat deze aankopen in een dergelijk vroeg stadium gedaan worden, gaat er veel tijd overheen voordat het project zelf plaatsvindt. In die periode is het goed denkbaar dat de publieke opinie verandert en het doel waarvoor de gronden aangekocht zijn achterhaald is.

Echter kan deze zaak ook anders bekeken worden. In hoeverre is financiële betrokkenheid een risico voor de publieke partij? Het hebben van grondposities kan ook kansen met zich meebrengen, zelfs wanneer de eerst geplande ontwikkeling niet gerealiseerd kan worden.

Doordat de publieke partij het grond in eigendom heeft, kan ze er ook voor kiezen om de ontwikkeling zelf uit te besteden, mocht een gesloten samenwerking niet tot de gewenste uitkomst lijken te leiden. Ook kan de grond mogelijk gebruikt worden als ruilgrond, zodat elders een andere ontwikkeling gerealiseerd kan worden. Ook zou het best mogelijk kunnen zijn dat de grond met winst weer verkocht kan worden, of dat het in huur of erfpacht uitgeven van de gekochte gronden en opstellen de rente- en beheerkosten dekken.

Wanneer een publieke partij echter constant gronden koopt en verkoopt omdat de koop onnodig bleek is het wel goed denkbaar dat ze imagoschade oploopt omdat andere partijen en de bevolking dan het gevoel zou kunnen krijgen dat de publieke partij niet weet waar ze mee bezig is.

Het oordelen over in hoeverre de uitgaven die gepaard gaan met het anticiperend gronden aankopen een financieel risico vormen blijft een subjectieve aangelegenheid. Hierdoor blijft de vraag, in hoeverre er gesproken kan worden van het verantwoordelijk omgaan met publiek geld wanneer een publieke partij anticiperende grondaankopen doet, echter wel bestaan.

Ontwikkelcompetitie

Het gebruiken van de methode van een ontwikkelcompetitie zoals bij het WRM-project lijkt op het eerste gezicht een zeer eerlijke manier om tot de selectie van private partijen en een planontwerp te komen. Alle partijen krijgen een kans om te laten zien wat ze in huis hebben door hun visie over de ontwikkeling van een gebied op papier te zetten. De beste inzending (die naar verwachting het beste voor het gebied en haar inwoners zal zijn) wint en krijgt daarmee het eerste recht op de ontwikkeling. De winnende private partij treedt in samenwerking met de publieke partij (als opdrachtgever) en de doelstellingen worden vertaald naar bouwplannen, zodat er met de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied begonnen kan worden. Maar in hoeverre kan ervan uitgegaan worden dat dit ook werkelijk hetgeen is wat er gebeurt?

Ook bij een ontwikkelcompetitie komen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kijken. De ingezonden visies worden beoordeeld door een jury, waardoor nooit met 100% zekerheid te zeggen is of deze beoordeling volledig objectief gebeurt. Daarnaast is de beoordeling van de jury slechts een advies voor de publieke partijen,

die de uiteindelijke keuze moeten maken. Hierdoor is deze methode die op het eerste gezicht eerlijk lijkt, toch evenals de 'gewone' manier van aanbesteden gevoelig voor corporatisme.

Dit gevaar van corporatisme is ook bij het WRM-project te ontdekken. Hoewel het niet te bewijzen is dat de onderlinge verhoudingen tussen private en publieke partijen invloed hebben gehad op de selectie van de private partner in de samenwerking, is de mogelijkheid hiervoor niet weggenomen door het houden van een ontwikkelcompetitie.

Wellicht is ook de houdbaarheid van de bestuurder hierbij van invloed²³. Over het algemeen willen bestuurders iets presteren in de regeerperiode, het is maar de vraag in hoeverre zij in die drang objectief blijven oordelen.

De invloed van de grondposities van de provincie op de uitslag van de ontwikkelcompetitie die in de conclusie van dit onderzoek voor mogelijk werd gehouden, is niet te bewijzen aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek. Wel duidt de mogelijkheid van een verband (tussen grondposities en de beoordeling van de visies) erop dat een ontwikkelcompetitie niet de objectiviteit van besluitvorming bevordert, maar daarentegen wel de mogelijkheid biedt om subjectiviteit te verdoezelen. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de ontwikkelcompetitie in opspraak kwam, omdat men bang was dat het meer een schijnverkiezing was in plaats van een objectieve selectie van private samenwerkingspartners.

8.4 Slot

Om te beoordelen in hoeverre anticiperend grondverwerving door publieke partijen verantwoord of wenselijk is, zal er een antwoord gezocht moeten worden op de vraag of het voordeel dat de publieke partij creëert door het aankopen van gronden in een vroeg stadium opweegt tegen het risico wat zij vervolgens loopt door die aankopen. Dit antwoord is weer afhankelijk van de mate waarin de financiële betrokkenheid als een risico beoordeeld moet worden. Al met al zal dit antwoord pas met zekerheid gegeven kunnen worden nadat dit in de praktijk duidelijk is geworden.

Terugkijkend naar het WRM project, waar de ontwikkelaars niet actief bleken op de grondmarkt, is te concluderen dat het verwerven van gronden door de provincie in een dergelijk vroeg stadium eigenlijk niet nodig was. Het is met redelijke zekerheid te zeggen dat de provincie ook zonder het doen van deze grondaankopen in dat vroege stadium, dezelfde rol in het project had kunnen innemen. Hiermee lijkt het antwoord op de vraag of het doen anticiperend grondaankopen door publieke partijen wenselijk is richting "Nee" te gaan.

Per 3 november 2010 hebben GS bekend gemaakt te willen stoppen met het Wieringerrandmeerproject (Provincie Noord-Holland, 2010d). Hierdoor zijn de gedane onroerend goed aankopen en alle verder gemaakte kosten onnodig geworden voor het Wieringerrandmeerproject. Dit neemt niet weg dat de gronden alsnog ontwikkeld kunnen worden.

(Behalve deze vermelding over het stoppen van het Wieringerrandmeerproject, is dit verder niet meegenomen in het onderzoek)

²³ Zo is oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, T. Hooijmaijers, die ook bij het Wieringerrandmeer betrokken is geweest officieel als verdachte aangemerkt in een zaak die draait om omkoping en ambtelijke corruptie (Novum, 2010)

Aanbevelingen

Provincie

Anticiperend grondbeleid kan als logische reactie gezien worden op de veranderde verhoudingen op de grondmarkt voor woningbouwlocaties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de provincie Noord-Holland het anticiperend grondbeleid als voorkeursbeleid heeft verkozen. Toch zou het naar mijn mening beter zijn om iets minder de nadruk te leggen op het actieve grondbeleid en het zo vroeg mogelijk anticiperend op toekomstige ontwikkeling gronden aankopen. Achteraf bleek dat het bij het Wieringerrandmeer eigenlijk helemaal niet nodig was om gronden in een dergelijk vroeg stadium aan te kopen. Ontwikkelaars waren niet actief op de grondmarkt voor het Wieringerrandmeer. Bovendien kan het niet financieel betrokken zijn bij een project in een dergelijk vroeg stadium leiden tot een andere kijk op de situatie en zo mogelijk de weg van volledige objectieve besluitvorming openhouden.

Ook zou het geen kwaad kunnen om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eens naast de gekozen werkwijzen te leggen, om zodoende opnieuw een afweging te maken over het gebruik van bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie bij de planvorming van grote projecten.

Kadaster

Met de grote hoeveelheid aan gegevens die bij het Kadaster aanwezig is kan veel meer gedaan worden dan op dit moment gebeurt. Dit onderzoek is daar een voorbeeld van.

Op basis van de uitkomst van dergelijke analyses, (van het verloop) van de grondposities in een gebied dat aangewezen is voor een ontwikkelingsproject, zou het Kadaster zich tot adviseur kunnen ontwikkelen voor gemeenten en provincies.

Dit onderzoek is slechts een enkel voorbeeld uit de vele analyse mogelijkheden. Daarom zou ik het kadaster aanbevelen om zich te verplaatsen in de posities van bijvoorbeeld een provincie om op die manier te achterhalen in welke opzichten het Kadaster een dergelijke partij zou kunnen adviseren in haar opereren.

Referenties

Bressers, E. (2007), *Gebiedsontwikkeling. Zoektocht voor provincies en natuur- en milieuorganisaties*. Rotterdam: Erasmus Universiteit

Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*. Oxford, Blackwell Publishing

Buitelaar, E. en N. Sorel (2009) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Evaluatieontwerp en nulmeting*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Land- en Tuinbouwcijfers 2009*. Wageningen: LEI

Etty, W. (2004) 'Ontwikkelcompetitie blijkt krachtige vorm van pps.' www.bouwwonen.nl, laatst bezocht op 20-08-2010

Gemeente Wieringen (2008), 'Voorstel tot verlenging voorkeursrecht'. Verslag raadsvergadering van 6 november 2008, Hippolytushoef

Gemeente Wieringen en Gemeente Wieringermeer (2006), *Intergemeentelijk structuurplan Wieringerrandmeer*. Hippolytushoef

Gemeente Wieringen, gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, Volker Wessels Stevin Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland B.V. en Boskalis B.V. (2007), *Samenwerkingsovereenkomst, Inzake de verdere ontwikkeling en realisatie van het Wieringerrandmeerte Wieringen en Wieringermeer*. Wieringen

Gemeente Wieringermeer (2004), 'Voorstel tot vestiging van een voorkeursrecht'. Verslag van raadsvergadering van 19 april 2004, Wieringerwerf

Groot, J.F. De (2002), De reparaties van het gemeentelijk voorkeursrecht: Het kind en het badwater. *De gemeentestem*, 152 (2002) 7164: 277-286

Healey, P. (1992) An institutional model of the development process. *Journal of Property Research*, 9: 33-44

Hendriksen, F. (2008), *Wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten sinds 1 juli 2008*. Overheid en aansprakelijkheid, nr. 4, oktober 2008: 209-214

Heuvel, J.H.J. van den (1998), *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma bv

Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (1983), *Planning als onderneming*. Den Haag: Staatsuitgeverij

Hoogschagen, J.S. (2002), 'De Toekomst van Wieringen; Het Wieringerrandmeer.' www.pagowirens.nl, laatst bezocht op 11-08-2010

Jury Ontwikkelcompetitie Wieringerrandmeer (2004), *Juryrapport Ontwikkelcompetitie Wieringerrandmeer*.
Utrecht

Kanten, M. van (2003) 'Ontwikkelcompetitie Wieringerrandmeer snel van start.' Nieuwsbank: interactief Nederland persbureau. www.nieuwsbank.nl, laatst bezocht op 29-10-2010

Korthals Altes, W.K. en B. de Graaf (1998), Grondmarkt en ruimte voor economische dynamiek. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 79 (3): 40-46.

Lago Wirens (2004), 'De toekomst vooruit.' www.lago-wirens.nl/pdf/samenvatting.pdf, laatst bezocht op 04-11-2010

Latjes, F (2002), 'Toelichting projectbureau Water Bindt over het Wieringerrandmeer.' Verslag van de vergadering van de Commissie Grondgebiedszaken van de Gemeente Wieringermeer van donderdag 13 juni 2002 te Wieringerwerf

Leurink, F. (2009), *Informatie actualisatie businesscase Wieringerrandmeer*. Kenmerk 2009-73128, Haarlem: Provincie Noord-Holland

Lokker, J.P.J. (2005), *De provincie als publieke ontwikkelaar: rol en ambitie van de provincies in het landelijk gebied*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg

Marres, R.A.C. (2003), 'Voorkeursrecht gemeenten.' Column Notarieel Advies, Platform dienstverlening. www.twentevisie.nl, laatst bezocht op 09-08-2010

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004), 'Integrale ontwikkelingsvisie Wieringerrandmeer: Water als drijvende kracht voor een nieuwe economie.' www.minlnv.nl, laatst bezocht op 20-08-2010

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), 'Grondbeleid, Wet voorkeursrecht gemeenten.' www.vrom.nl, laatst bezocht op 09-08-2010

Mulder, P. (2006), Wieringerrandmeer: integrale effectrapportage in de praktijk (case-study), *toets: vakblad over effectrapportage*, 2: 14-19

Needham, B. (2006), *Planning, Law and Economics: the rules we make for using land*. London en New York: Routledge

Needham, B. (2007), *Dutch land use planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Novum (2010) 'Hooijmaijers officieel aangemerkt als verdachte.' www.trouw.nl, laatst bezocht op 04-11-2010

Ontwerpatelier Wieringerrandmeer (2003), *Ideeën voor het Wieringerrandmeer*. Den Oever, Projectbureau Wieringerrandmeer

Projectbureau Wieringerrandmeer (2007a), *Uitkomst Niedorp sessies juni 2007: Planconcept Schorrenvariant*. Den Oever: Projectbureau Wieringerrandmeer

Projectbureau Wieringerrandmeer (2007b), *Meernieuws, april 2007*. Den Helder: Oostendorp PR

Projectbureau Wieringerrandmeer (2010), 'Wieringerrandmeer.' www.wieringerrandmeer.nl, laatst bezocht op 10-10-2010

Provinciale Staten van Noord-Holland (2004), 'Voordracht Wieringerrandmeer.' Haarlem: Provinciale Staten, 14 okt. 2004

Provinciale Staten van Noord-Holland (2006a), 'Nota PS-cie. ROV, agendapunt 5a. (Voordracht SOK WRM).' Haarlem: Provinciale Staten, 09 nov. 2006

Provinciale Staten van Noord-Holland (2006b), 'Vd 113: Bijlage brief rekeningencie sok Wieringerrandmeer.' Haarlem: Provinciale Staten, 17 okt. 2006

Provinciale Staten van Noord-Holland (2008), 'Vd 25: Wieringerrandmeer.' Haarlem: Provinciale Staten, 18 feb. 2008

Provinciale Staten van Noord-Holland (2009), 'Voordracht: vestiging provinciaal voorkeursrecht Wieringerrandmeer.' Haarlem: Provinciale Staten

Provincie Noord-Holland (1994), *Eerste Nota Grondbeleid*. Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2000), 'Verslag PS-cie. ELE d.d. 21-02-2000.' Haarlem, Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2001a), 'Verslag PS-cie. ELE d.d. 27-02-2001.' Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2001b), *Met beide benen op de grond: Tweede Nota Grondbeleid Provincie Noord-Holland*. Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2004), *Ontwikkelen met kwaliteit, ruimtelijke samenhang op uitvoering gericht: (Streekplan) Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord*. Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2005) 'Nota PS-cie. ELE, agendapunt 7b. (Brief versterking grondbeleid).' Haarlem: Provincie Noord-Holland, 06 juni 2005

Provincie Noord-Holland (2006a), *Streekplan (Ontwikkelingsbeeld) Noord-Holland Noord: Partiële herziening Wieringerrandmeer*. Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2006b), *Derde Nota Grondbeleid. Gegronde Ontwikkeling: Naar een actief en versterkt grondbeleid bij de provincie Noord-Holland*. Haarlem: Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2009a), 'Bijlage 1A Waterverordening, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.' www.noord-holland.nl, laatst bezocht op 05-09-2010

Provincie Noord-Holland (2009b), 'Provinciaal voorkeursrecht Wieringerrandmeer ter inzage.' www.noord-holland.nl, laatst bezocht op: 20-09-2010

Provincie Noord-Holland (2010a), *Ecologische Hoofdstructuur Noord-Holland: stand van zaken, herijking en toekomst*. Haarlem: Provincie Noord-Holland, p. 93

Provincie Noord-Holland (2010b), *Ontwerp natuurbeheerplan, gebiedsbeschrijvingen*, Haarlem: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland (2010c), 'Vragen D66 dd 3 mei 2010 inzake het project Wieringerrandmeer.' www.noord-holland.nl, laatst bezocht: 03-11-2010

Provincie Noord-Holland (2010d), 'GS: Stoppen met Wieringerrandmeer.' www.noord-holland.nl, laatst bezocht op 04-11-2010

Provincie Noord-Holland, Gemeente Wieringen en Gemeente Wieringermeer (2005) *Bestuursovereenkomst Wieringerrandmeer*.

Pröpper, I. en D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Couthino

Quintessens (2010), 'Verkenning haalbaarheid Wieringerrandmeer.' Quintessens procesmanagement, uw loods bij interactieve processen. www.quintessens.nl, laatst bezocht op 30-10-2010

Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) (2010), 'Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf: Ministerie van Financiën.' www.domeinen-oz.nl, laatst bezocht op 10-08-2010

Rust, W. (2005) 'Residuele grondwaarde en grondexploitatie berekeningen'. www.fakton.nl, laatst bezocht op 10-08-2010

Roo, G. de (1999), *Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Rooy, P. van, L. Sterrenberg en A. van Luin (2004), *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave*. Den Haag: Rathenau Instituut/ Habiforum/Nirov

Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties, belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam: NAI

SP Noord-Holland (2004) 'Wieringerrandmeer en bouwfraude.' www.noordholland.sp.nl, laatst bezocht 15-10-2010

SP Noord-Holland (2009) 'Statenvragen SP over Wieringerrandmeer.' <http://www.stichting-jas.nl/newsread.asp?NewsID=12778>, laatst bezocht op 03-11-2010

Spit, T. en P. Zoete (2003), *Gepland Nederland: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Sociaal-Economische Raad (SER) (2001), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Advies over de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*. Den Haag: SER

Swart, A. (2006) 'Het wieringerrandmeer is een maatschappelijk verantwoorde investering.' *Meernieuws april 2006* (2), www.wieringerrandmeer.nl, laatst bezocht op 04-11-2010

VROM-raad (2006), *Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid*. Den Haag: OBT bv

Velden, D. van der, P.H.N. Boddeke, S.M. Veen en J.M. Reitsma (2005) *Robuuste verbinding Noordboog: Verkenning van ecologische knelpunten en mogelijkheden voor een robuuste verbinding tussen Zwanenwater, Amstelmeer en IJsselmeer*. Castricum: Bureau Waardenburg bv

"Water Bindt" (2010), 'Gezamenlijk aan de slag in de Kop van Noord-Holland'. www.waterbindt.nl, laatst bezocht op 15-08-2010

Wieringermeerbode (2005), 'Zou het niet tijd worden voor no 2?' www.wieringermeerplaza.com, laatst bezocht 01-11-2010

Wigmans, G. (1998) *De facilitaire stad: Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. Delft: University Press

Witteveen+Bos (2006), *Integraal Effectrapport Wieringerrandmeer Witteveen+Bos*. Deventer: Witteveen+Bos

Wolting, B. (2008), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Zeeuw, F. de (2008), *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit

Er zijn in dit onderzoek meerdere artikelen gebruikt die in de jaren 2002 t/m 2005 gepubliceerd zijn op www.wieringernieuws.nl, (laatst bezocht op 04-11-2010), het gaat om berichten die door de redactie van Wieringernieuws overgenomen zijn uit andere media, voornamelijk kranten, echter zijn de originele publicaties niet meer beschikbaar. Het gaat om de volgende artikelen :

Wieringernieuws (2002a), 'Stuurgroep voor aanleg meer langs Wieringen' 11-06-2002
Wieringernieuws (2002b), 'Randmeer in zicht' 13-06-2002
Wieringernieuws (2002c), 'Info ontwikkeling wieringerrandmeer' 09-08-2002
Wieringernieuws (2002d), 'Provincie steunt komst randmeer' 21-11-2002
Wieringernieuws (2002e), 'Project randmeer komt in stroomversnelling' 22-11-2002
Wieringernieuws (2003a), 'GS kiest toch voor plan Walter Etty' 22-10-2003
Wieringernieuws (2003b), 'Ontwikkelcompetitie Wieringerrandmeer snel van start' 23-10-2003
Wieringernieuws (2003c), 'Startschot ontwikkelcompetitie randmeer' 11-11-2003
Wieringernieuws (2003d), 'Vraagtekens van bedrijven bij randmeer' 26-11-2003
Wieringernieuws (2004a), 'Wieringer WLTO zet gemeente voor blok' 25-03-2004
Wieringernieuws (2004b), 'Ontwikkelingen Wieringerrandmeer' 07-12-2004
Wieringernieuws (2004c), 'Wieringer raad trekt stop uit randmeer' 17-12-2004
Wieringernieuws (2005a), 'Groen licht voor Wieringerrandmeer' 25-02-2005
Wieringernieuws (2005b), 'Ondertekening Intentieovereenkomst Wieringerrandmeer' 16-03-2005

Bijlagen

Bijlage 1: Kreken, archipel- en dijkenmodel

Bijlage 2: Visie Lago Wirense

Bijlage 3: Planconcept 2A

Bijlage 4: Planconcept Waterland en Planconcept 2A+

Bijlage 5: Planconcept Schorrenvariant

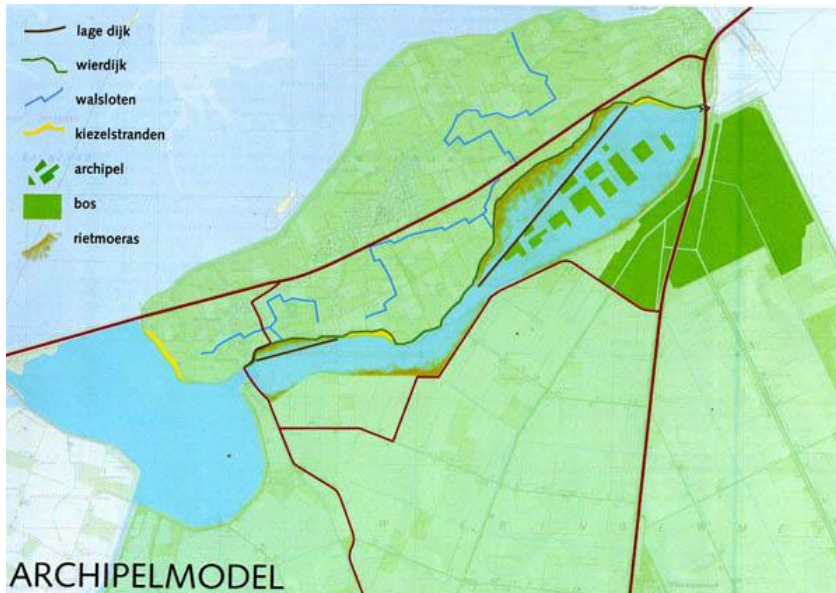
Bijlage 6: Masterplan/beeldkwaliteitsplan

Bijlage 7: Tijdlijn

Bijlage 1: Kreeken, archipel- en dijkenmodel

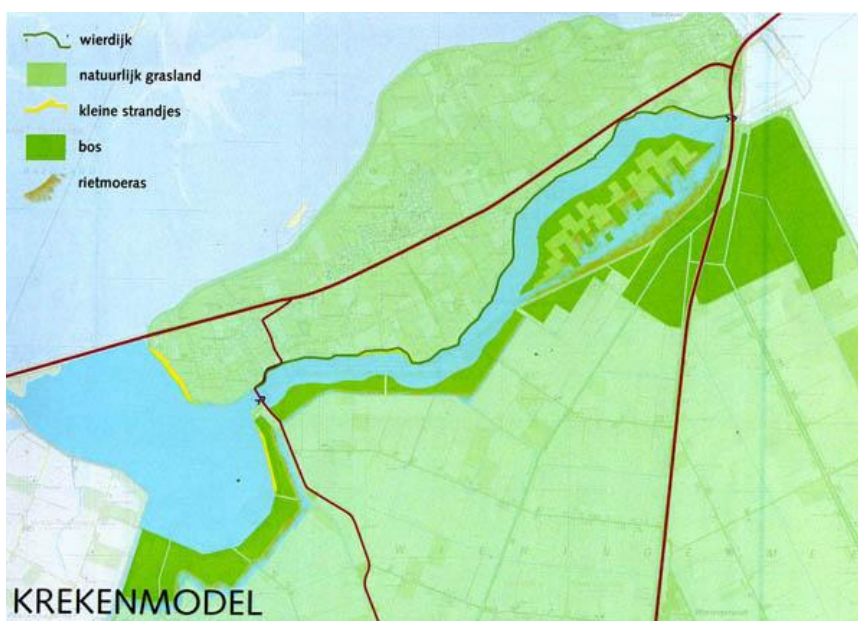
Het Archipelmodel

Het Archipelmodel is het meest vergaand. De hele Polder Waard Nieuwland verdwijnt onder water, slechts kleine eilandjes blijven over, naar model van de Vinkeveense plassen. Door middel van tussendijken ontstaat direct ten zuiden van Wieringen een niet bevaarbaar moerasachtig gebied met hoge natuurwaarde.



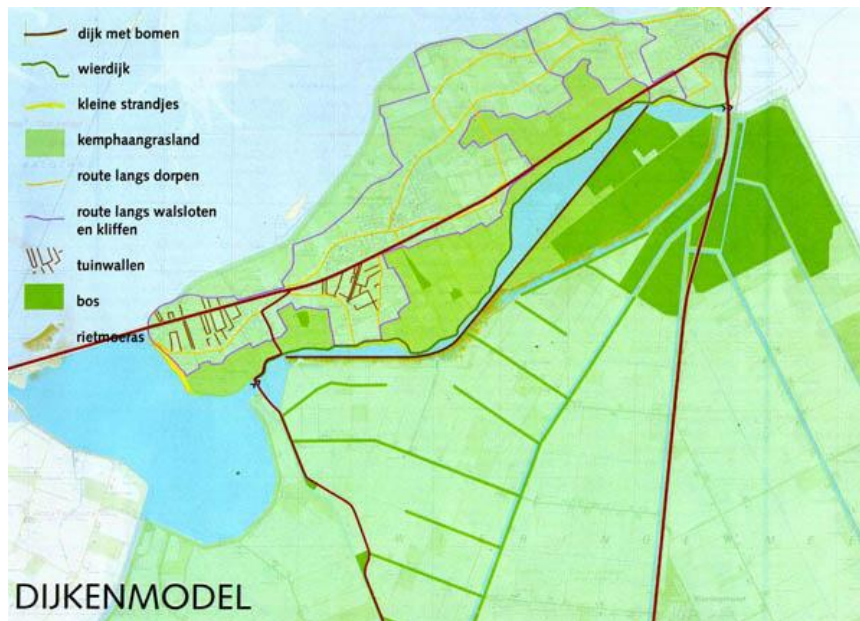
Het Kreekenmodel

Bij het Kreekenmodel volgt het water de zuidoever van Wieringen. Een gedeelte van de Polder Waard Nieuwland blijft bestaan, maar verandert in een gevarieerd natuurgebied waarbij aan de noordzijde een bosstrook de begrenzing vormt en aan de zuidzijde het water via een lange kreek vrij spel krijgt. De volledige noordgrens van de Wieringermeer, inclusief de Amstelmeeroever wordt in dit model betrokken en krijgt een natuurbestemming.



Het Dijkenmodel

Het Dijkenmodel is het eenvoudigst te realiseren. Het randmeer is hier dan ook het kleinst. Kenmerkend in dit model is dat het contrast tussen oud en nieuw land wordt versterkt door de rechte dijken aan de zuidkant van het randmeer. Het grootste deel van wat overblijft van de Polder Waard Nieuwland wordt in dit plan met bos beplant, waardoor het in feite een uitbreiding van het Robbenoordbos wordt. Tevens wordt, 70 jaar na dato, alsnog het oorspronkelijke beplantingsplan voor het noordelijke deel van de Wieringermeer uitgevoerd.



In alle modellen vormt de oude Wierdijk de visuele begrenzing van het randmeer, maar om dit monument te beschermen wordt een lage glooiende dijk voor de wierdijk aangebracht. In de uiterwaard die zo ontstaat, is ruimte voor fiets- en/of wandelpaden (Hoogschagen, 2002).

Bijlage 2: Visie Lago Wirense

In hun visie stelt Lago Wirense de ontwikkeling van het randmeer in meerdere stappen voor, om tot het eindresultaat zoals in de visie kaart te zien is.

Er wordt begonnen met het bouwen van woningen in de bestaande kernen (Wieringerwerf, Den Oever, Middenmeer, Hippolytushoef en Sloodorp) aangesloten op historische architectuur. Ten zuiden van de polderweg zal de polder Waard-Nieuwland gedeeltelijk verlaagd en opgehoogd worden, zodat er eilanden ontstaan waarop woningen gebouwd zullen worden. Ten noorden van de polderweg komt een verhoogde zone met beplanting met daarop woonclusters met grote erven en een golfbaan in open plekken. Er zullen twee piekbergingsgebieden aangelegd worden, één tussen de Den Oeversche Vaart en de A7 de ander in de oostelijke helft van het Robbenoordbos. Langs de zuidkant van het randmeer komt een kanaal dat tussen het Robbenoordbos en het Dijkgatbos verbonden zal zijn met het IJsselmeer Het kanaal eindigt aan de Wieringermeerzijde van de schutsluis bij De Haukes en er komt een aquaduct over de A7. In de visie wordt uitgegaan van in totaal 2.580 woningen die tot in het jaar 2016 gerealiseerd zullen worden. Van deze woningen zullen er 1.310 woningen bij de kernen, 1.050 recreatieve woningen en 220 overige woningen in en rondom het meer gebouwd worden.

Ook worden een aantal verdere mogelijkheden voor de lange termijn geschetst, zoals een nieuwe autoweg vanaf de A7 (bij Wieringerwerf) naar Den Helder en het weghalen van een deel van de N99. Ook kan het westelijke deel van de Wieringermeer ontwikkeld worden tot 'Bollenteelpolder' (Lago Wirense, 2004). Zie voor een volledige samenvatting, www.lago-wirense.nl/pdf/samenvatting.pdf



(Lago Wirense, 2004)

Bijlage 3: Planconcept 2A



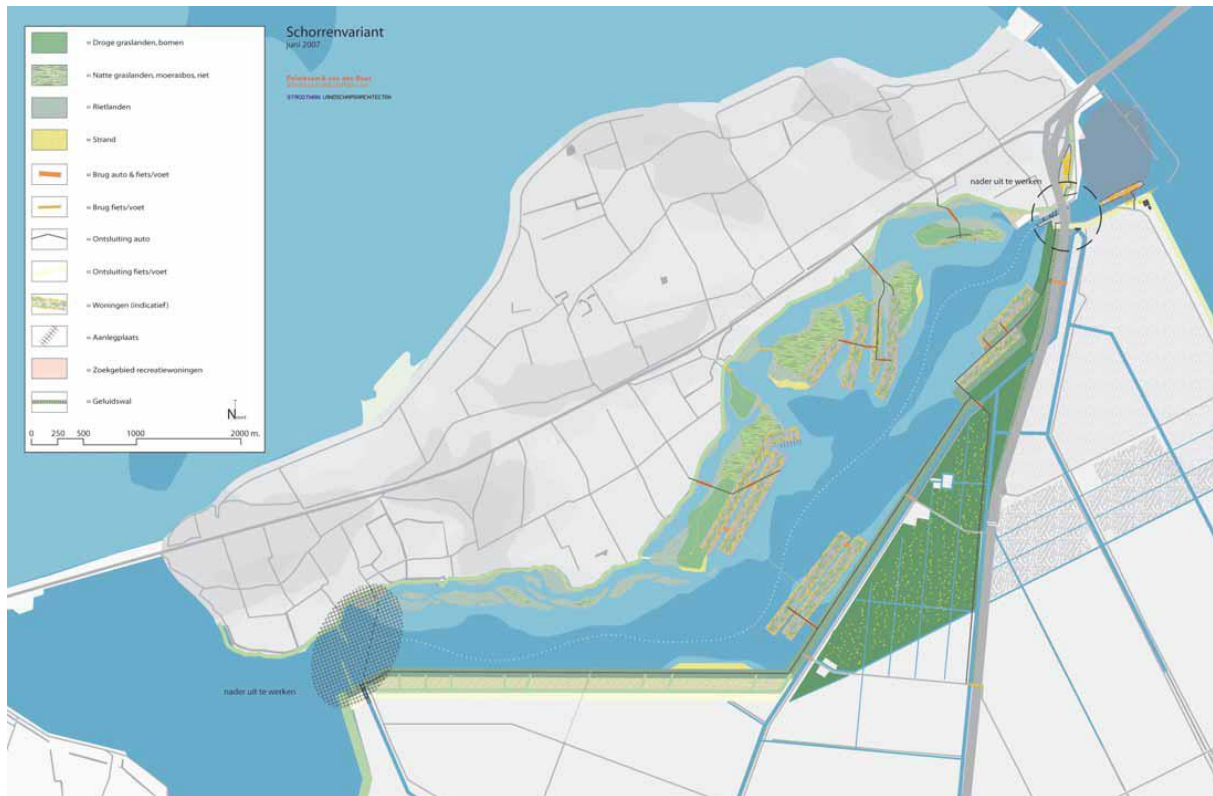
In planconcept 2a heeft het randmeer een grootte van 620 hectare en een open verbinding (enkel een dubbele keersluis tussen beide, ter hoogte van de Haukes) met het Amstelmeer. Er wordt uitgegaan van één waterpeil voor het Amstelmeer en het Wieringerrandmeer. Het randmeer is via een kort kanaal en een schutsluis verbonden met het IJsselmeer. In de A7 is een beweegbare brug gepland over dit verbindingskanaal. Naast het kanaal is in het Robbenoordbos één piekbergingsgebied gepland. In de polder Waard-Nieuwland wordt ter hoogte van de Polderweg een nieuwe waterkering aangelegd. Tussen deze waterkering en de bestaande dijk langs het Amstelmeerkanaal wordt een waterplas gegraven. In de resterende helft van de polder worden de eerste buurtschappen gebouwd. Alle bebouwing is gepland in woongebieden in het oostelijk deel van het plangebied het gaat hier om 2100 woningen in een ruime 'landschappelijke setting', vooral in de Polder Waard-Nieuwland en een eilandengebied en in een uitbreiding van het Robbenoordbos ten oosten van de Den Oeversche Vaart. Verder was het uitgangspunt om geen woonbebouwing meer te plannen aan de zuidoever van het meer, om zo het reliëf op Wieringen zichtbaar te houden. Voor de ontsluiting van de woongebieden voor wegverkeer wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur, die zal moeten worden aangepast op de nieuwe functie. Het planconcept biedt daarnaast ruimte voor een volwaardige robuuste ecologische verbindingszone, met een natte verbindingsas aan de noordzijde en een droge aan de zuidzijde van het randmeer. De droge verbinding krijgt een faunaverbinding onder de A7 door (Gemeente Wieringen en Gemeente Wieringerrandmeer, 2006).

Bijlage 4: Planconcept Waterland en Planconcept 2A+



(Projectbureau Wieringerrandmeer, 2007b)

Bijlage 5: Planconcept Schorrenvariant



Het belangrijkste kenmerk van de Schorrenvariant zijn de schorren in het buitendijkse land. Het randmeer zal bestaan uit een aaneengesloten stelsel van grotere en kleinere wateroppervlaktes, dat begrensd wordt door twee duidelijk verschillende landschappen. Aan de kant van Wieringen het Schorrenlandschap, met natte en droge graslanden, moerasbos en rietlanden met ingepaste woon- en recreatiegebieden. Aan de kant van Wieringermeer een minder natuurlijke overgang met een robuuste dijk en daarachter in zuidelijke richting het uitgestrekte polderlandschap. Aan de oostkant komt een wooneiland met achter de dijk een woonbos (Projectbureau Wieringerrandmeer, 2007a).

Bijlage 6: Masterplan/beeldkwaliteitsplan

Het Schorrenplan is verder uitgewerkt tot het Masterplan en Beeldkwaliteitsplan Wieringerrandmeer door Palmboom en van den Bout stedenbouwkundigen (zie plantekening). Kijk voor meer informatie op www.palmbout.nl/nl/projects/urbanisation_and_landscape/wieringerrandmeer



Bijlage 7: Tijdlijn

1998		Onderzoek naar haalbaarheid van een randmeer		
1999		WRM onderdeel van "Water Bindt"	Snapshot 1: 01-06-1999	
		Verkennde onderzoeken in opdracht van "Water Bindt"		
2000	<i>Dec.</i>			eerste grondaankopen provincie Noord-Holland
2001		Eerste uitkomsten verkennende onderzoeken		
	<i>Okt.</i>			grondaankopen provincie
		PS geeft WRM UNA-status		
2002	<i>Okt.</i>			grondaankopen provincie
	<i>Sept.</i>		Snapshot 2: 21-09-2002	
	<i>Nov.</i>	GS maken bekend 29 mln. euro beschikbaar te willen stellen		
2003	<i>Jan.</i>	Projectbureau Wieringerrandmeer operationeel		
		PS gaat akkoord met toekenning van 29 mln. euro		
	<i>juli</i>			grondaankopen provincie
	<i>Aug.</i>		Snapshot 3: 21-08-2003	
	<i>Okt.</i>	GS besluit om een ontwikkelcompetitie te houden		
	<i>Nov.</i>	Startschot ontwikkelcompetitie		
2004	<i>Feb.</i>	Lago Wirense tot winnaar ontwikkelcompetitie uitgeroepen		
	<i>Apr.</i>	Gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd		
	<i>Juli/sept.</i>			grondaankopen provincie
	<i>Dec.</i>	PS en Gemeenteraad Wieringermeer stemmen in met de IOK		
2005	<i>Jan.</i>		Snapshot 4: 15-	

			01-2005	
	<i>Feb.</i>	Gemeenteraad Wieringen stemt in met IOK		
	<i>Mrt.</i>	IOK ondertekend		
	<i>Mei</i>	BOK ondertekend		
2006	<i>Juni</i>			grondaankopen provincie
	<i>Sept.</i>	Streekplan (ontwikkelingsbeeld) Noord-Holland Noord, partiële herziening Wieringerrandmeer vastgesteld		
2007	<i>Mrt.</i>	Voorlopige SOK ondertekend		
2008	<i>Mrt.</i>	Definitieve SOK ondertekend BOK (2) ondertekend		
2009	<i>Jan./jul.</i>			grondaankopen provincie
	<i>Sept.</i>	Provinciaal voorkeursrecht gevestigd		
2010	<i>Feb.</i>	Gemeenschappelijke grondexploitatie­maatschappij opgericht	Snapshot 5: 01-02-2010	