

Gebiedsontwikkeling Randmeer Noordoostpolder

Haalbare kaart?



Master Thesis

Robbert Boer

Gebiedsontwikkeling Randmeer Noordoostpolder

Haalbare kaart?

Master Thesis

Auteur: Robbert Boer
Studentnummer: S1742655
Plaats: Emmeloord
Datum: 14 september 2011
Studie: Master Vastgoedkunde
Instelling: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Afstudeerbegeleider: Drs. F. de Nooij
Beoordelaar: Prof. Dr. E.F. Nozeman

Onderzoek in samenwerking met gemeente Noordoostpolder

Voorwoord

Wonen in een aantrekkelijke en duurzame omgeving. Dit is voor vele Nederlanders belangrijk bij de keuze van een woonomgeving. Het is aan overheden en marktpartijen om dit in de toekomst te kunnen waarborgen.

Ook voor ondergetekende is dit een belangrijk aspect. Op de hoogte blijven van ontwikkelingen in woon- en werkomgeving doe ik dan ook al sinds jaar en dag. Wanneer de mogelijkheid zich voor doet om hier een Master Thesis aan te koppelen, vormt dit zeker een uitdaging. Wellicht dat er door deze Master Thesis zelfs een bijdrage geleverd kan worden aan de toekomst van mijn directe omgeving.

Het eerste contact met toenmalig wethouder de heer L. Voorberg leidde in 2009 dan ook tot deze Master Thesis.

De gemeente Noordoostpolder wil (in samenwerking met omliggende gemeenten) de mogelijkheden onderzoeken om te komen tot een Randmeer langs de Noordoostpolder.

De uitvoering van het onderzoek is achteraf gezien niet heel eenvoudig gebleken. Gezien de grote hoeveelheid aan informatie op het gebied van gebiedsontwikkeling en de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten is het soms lastig direct de juiste gegevens te verkrijgen.

Daarnaast is het project Randmeer Noordoostpolder nog in een verkennend stadium. De hoeveelheid informatie en uitgangspunten zijn daarom zeer minimaal.

Het eindresultaat heb ik zeker niet alleen bereikt. Ik ben mijn begeleider de heer de Nooij veel dank verschuldigd. Met name zijn geduld en bereidheid voor een lange begeleiding waardeer ik bijzonder. Daarnaast wil ik de heer de Nooij bedanken voor de wijze adviezen, positieve benadering en de kritische kanttekeningen.

De begeleiding van allen heeft zeker bijgedragen aan een goede voortgang van het onderzoek. Tevens dank ik de heer Nozeman voor zijn beoordeling van deze Master Thesis.

Daarnaast wil ik iedereen bedanken die ik heb mogen interviewen tijdens het onderzoek. Hoewel het voor organisaties 'onrendabele' uren zijn, ben ik bij velen hartelijk ontvangen. Tevens heb ik veel tips, suggesties en documenten mogen ontvangen.

Tenslotte wil ik mijn vriendin en ouders bedanken voor het geduld bij de stressmomenten in de laatste weken van afronding.

Robbert Boer
Emmeloord, 14 september 2011

Samenvatting

De vraag die in het onderzoek aan de orde wordt gesteld vindt zijn oorsprong bij de wens om buitenstedelijke gebieden een kwalitatieve meerwaarde te geven. Mensen willen wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke omgeving. Hierbij verlangt men dat het gebied tevens eigenschappen bezit die een groene en blauwe functie vervullen.

De keuze om wel of niet ingrepen te doen in het buitenstedelijk gebied wordt bepaald door de financiële haalbaarheid van deze aanpassing. Niemand zal investeren in iets wat wel geld kost, maar niets oplevert. Deze vraag kwam ook naar voren bij de wens om een randmeer te realiseren in het gebied tussen Flevoland en Overijssel, tussen de plaatsen Vollenhove, Blokzijl en Lemmer. De eerste plannen voor een randmeer ontstonden in 2000. De eerste verkenningen tonen aan dat een randmeer kansen kan bieden voor natuur, recreatie, economie en het woonklimaat.

De grote vraag hierbij is hoe, door wie en waarmee dit plan betaald moet worden. Dit vormt de aanleiding voor deze Master Thesis. Het onderzoek is hierbij gericht op een vraag vanuit de gemeente Noordoostpolder.

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook het benoemen van argumenten en het geven van aanbevelingen voor het toepassen van betaalbare gebiedsontwikkeling in het buitenstedelijk gebied, toegepast op het te realiseren randmeer bij de Noordoostpolder. Vanuit deze achtergrond is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Kan een randmeer aan de oostzijde van de Noordoostpolder op een financieel rendabele wijze gerealiseerd worden?

Om antwoord te geven op deze centrale onderzoeksvraag is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestaat uit een theoretisch en een empirisch onderzoeksgedeelte. Op grond van het theoretische onderzoek zijn er een aantal hypotheses geformuleerd, waarvan vervolgens de houdbaarheid is getoetst. Deze houdbaarheidstoetsing heeft plaatsgevonden op basis van case-onderzoek. Op grond van het theoretische- en empirische onderzoek zijn uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling

Uitgangspunt voor het onderzoek naar de haalbaarheid van dit randmeer vormt de buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling wordt gedefinieerd als het proces waarbij burgers, ondernemers en (semi-) overheid systematisch en procesmatig op basis van nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften de omgeving inrichten. Dit kan op allerlei gebieden gebeuren ten behoeve van locaties voor wonen, werken, vrije tijd en mobiliteit. Hierbij worden bestaande leefgebieden in meer of mindere mate getransformeerd naar een gewenste omgeving en daaraan verbonden vastgoedkwaliteit. Het buitenstedelijke doelt hierbij op het ingrijpen in gebieden die worden gekenmerkt als landelijk gebied.

De specifieke omstandigheden per gebiedsontwikkelingsproject zijn erg verschillend. Zo verschillen locaties, betrokken partners en omstandigheden. Veel hangt af van wat de publieke en private partijen in een bepaald gebied kunnen en willen. Samenwerking is dan ook van groot belang.

Financieringsmogelijkheden

Een gebiedsontwikkeling valt of staat met de mogelijkheid om inkomsten te genereren ten behoeve van een sluitende exploitatie. Er bestaan verschillende instrumenten om deze financiering sluitend te krijgen. Dit betreffen rood voor groen opgaven, verevening en het te hanteren grondbeleid. Tevens maken subsidies en 'vrijwillige bijdragen' van overheden een belangrijk deel uit van de exploitatie. Wanneer er door betrokken partijen integraal, interactief en gebiedsgericht gewerkt wordt kan dit win-win-situaties opleveren voor zowel het plan als de financiering ervan.

Door middel van het grondbeleid kunnen publieke partijen er voor zorgen dat binnen de exploitatie bepaalde kosten worden verevend. Hierbij zal er afhankelijk van het project een actief of faciliterend grondbeleid gehanteerd worden. Verevening kan vervolgens op een drietal niveaus plaatsvinden; binnenplannen, bovenplannen en regionaal.

Binnen de gebiedsontwikkeling spelen de rode inkomstenmogelijkheden de belangrijkste rol. Bovenstaande instrumenten zijn dan ook vaak van toepassing op de rode functie. De inkomstenmogelijkheden uit natuur, water, recreatie en zand verkoop zijn beperkt. Door het realiseren van water en natuur zijn overheden veelal sneller bereid om subsidies of bijdragen te doen. De hoogte van subsidies en of 'vrijwillige bijdragen' verschillen per project en wordt bepaald door de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de publieke partijen.

Gebiedsontwikkelingsproces

Het planproces van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling kent in chronologische volgorde een viertal fases; initiatiefase, definitie- en ontwerpfasen, realisatiefase en exploitatiefase. Elke fase heeft beslismomenten en overeenkomsten voor een succesvolle samenwerking.

Binnen gebiedsontwikkeling hebben vele partijen een rol. De provincie vervult hierbij als publieke partij een centrale rol door haar onafhankelijkheid en regionale focus. Tevens heeft de provincie een belangrijke rol als regisseur in het natuur- en landschapsbeleid en de landinrichting.

Van private of marktpartijen wordt veelal kennis, creativiteit, een bijdrage in de financiële risico's en financiële strategieën verwacht.

Gezamenlijk gaan de publieke en private partijen een samenwerking aan. Deze mate van publieke private samenwerking wordt ingegeven door de verschillende factoren. Partijen zullen vervolgens gezamenlijk een businesscase opstellen. Deze businesscase bestaat uit een ontwerp of gebiedsvisie, gebiedsexploitatie en samenwerkingsovereenkomst.

Aan de hand van een risicoanalyse kunnen partijen tot een duurzame samenwerkingsconstructie komen. Hierbij liggen de rollen en verantwoordelijkheden voor iedereen vast.

Empirisch onderzoek

Als onderdeel van het empirisch onderzoek zijn vier vergelijkingscases geselecteerd. Deze vergelijkingscases, te weten Blauwestad, IJsselsprong, Meerstad en Wieringerrandmeer, zijn door middel van diepte-interviews en case-study onderzocht. Vervolgens zijn de geformuleerde hypothesen uit het literatuuronderzoek getoetst aan deze vier cases.

De belangrijkste uitkomsten uit de geformuleerde hypothesen luidt als volgt:

Om over te gaan tot buitenstedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang dat er een bepaalde urgentie of noodzaak aanwezig is. Partijen zullen tot een samenwerkingsmodel moeten komen waarbij de businesscase een goed instrument is. Grootste inkomstenmogelijkheid voor een sluitende gebiedsexploitatie vormen rode functies en bijdragen en subsidie voor groene en blauwe opgaven. De inkomstenmogelijkheden uit water, natuur en zand verkoop zijn nihil. Met de inkomsten uit rode functies en subsidies en bijdragen worden de groene en blauwe opgaven binnen gebiedsontwikkelingsprojecten gefinancierd.

Conclusies

Aan de hand van zowel de uitkomsten van het literatuuronderzoek als de toetsing van de hypothesis is een toepassing voor het Randmeer Noordoostpolder gemaakt. In deze toepassing wordt de financiële haalbaarheid van het Randmeer Noordoostpolder getoetst.

Op grond van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat de realisatie van een randmeer aan de oostzijde van de Noordoostpolder op dit moment niet op een financieel rendabele manier gerealiseerd kan worden. De inkomstenmogelijkheden zonder dat publieke partijen een bijdrage of subsidie verlenen, zijn zeer onzeker. Daarbij zijn de mogelijkheden om vanuit de rode opgaven verevening toe te passen onvoldoende. De rode opgaven staan daarbij onder druk door de economische omstandigheden.

Door de huidige economische omstandigheden is de politiek genoodzaakt bezuinigen door te voeren. Politieke keuzes om te bezuinigen op de aanleg en verbinding van natuurprojecten maken het moeilijker het project in aanmerking te laten komen voor voldoende financiële middelen.

Het al dan niet realiseren van het Randmeer Noordoostpolder zal afhankelijk zijn van de urgentie die publieke partijen hier aan toe kennen. Tevens zullen zij extra financiële middelen beschikbaar moeten stellen.

Wanneer er in de toekomst tot realisatie van het randmeer zal worden overgegaan zullen partijen een samenwerking aan moeten gaan. De samenwerking tussen publieke en private partijen is hierbij noodzakelijk. Partijen zullen afhankelijk van het uiteindelijke plan een businesscase opstellen waarin alle afspraken worden vastgelegd.

Aanbevelingen

Hoewel geconcludeerd kan worden dat de realisatie van het Randmeer Noordoostpolder niet haalbaar zal zijn zonder bijdragen of subsidies van publieke partijen worden er toch een aantal aanbevelingen gedaan. Wellicht dat in economisch betere tijden, waarin de politiek andere keuzes maakt, de haalbaarheid opnieuw ter discussie kan worden gesteld.

De aanbevelingen luiden als volgt:

- Het plan Randmeer Noordoostpolder zal een urgentie moeten krijgen om over te kunnen gaan tot serieuze planvorming en realisatie. Wanneer een noodzaak bestaat het plan te realiseren zullen partijen eerder bereid zijn te investeren in het gebied.
- Onderzoek de mogelijkheden voor bijdragen en subsidies door publieke partijen.
- Zoek samenwerkingsverbanden met private partijen. Kennis, creativiteit en financieringsmogelijkheden kunnen worden gedeeld waardoor het plan wellicht gefaseerd uitgevoerd kan worden.
- Pas risicobeheersing toe bij het opstellen en toewijzen van financieringsmiddelen. Maak harde afspraken met partijen zodat een sluitende exploitatie gewaarborgd blijft.
- Zolang er geen gedegen financiële exploitatie is, is het niet verstandig het randmeer te realiseren
- Er zal binnen de businesscase een duurzame samenwerkingsovereenkomst tussen partijen moeten worden gesloten
- Probeer rode functies in het plan op een goede manier invulling te geven. Rode functies hebben de grootste inkomstenmogelijkheden voor de financiële haalbaarheid

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 komen de inleiding, probleemomschrijving, thema's en theoretische uitgangspunten van dit onderzoek aan de orde. Dit wordt gevolgd door de onderzoeks aanpak en de methoden & technieken die voor de uitvoering van dit onderzoek zijn gehanteerd.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader behandeld. Tevens zijn de thema's en theoretische uitgangspunten verder uitgediept en in een kader geplaatst. Aan het einde van hoofdstuk 2 zijn de voorlopige conclusies en hypothesen op basis van de literatuur beschreven. Dit zal als leidraad dienen voor het empirisch onderzoek.

In hoofdstuk 3 komt het Empirisch onderzoek aan de orde en zijn de resultaten en bevindingen beschreven. Aan de hand van de gehouden interviews worden de hypothesen getoetst .

Vervolgens wordt er in hoofdstuk 4 gekeken naar de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling van het Randmeer Noordoostpolder. Tevens zijn hier de conclusies van het onderzoek geformuleerd, gevolgd door de aanbevelingen.

Tot slot zijn in de bijlagen de interviewresultaten, de geïnterviewde personen, een drietal voorbeeld gebiedsexploitaties en het gebruikte interview opgenomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting	3
1 Inleiding	11
1.1 Probleemomschrijving	11
1.1.1 Vraagstelling	12
1.1.2 Deelvragen	13
1.2 Thema's en uitgangspunten	13
1.2.1 Gebiedsontwikkeling.....	13
1.2.2 Gebiedsontwikkeling in opkomst	14
1.2.3 Samenwerking	15
1.3 Onderzoeksopzet	15
1.3.1 Relevantie.....	15
1.3.2 Doelstelling	16
1.3.3 Onderzoeksmodel.....	17
1.3.4 Afbakening.....	18
1.4 Methoden en technieken	19
2 Theoretisch kader	21
2.1 Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling	21
2.1.1 Groene en blauwe gebiedsontwikkeling	21
2.1.2 Rood voor groen en vice versa.....	21
2.1.3 Ruimtelijke kwaliteit	22
2.1.4 Strategieën voor gebiedsontwikkeling	23
2.1.5 Samenwerkingsaspecten	24
2.2 Financieringsmogelijkheden	26
2.2.1 Grondbeleid	26
2.2.2 Verevening.....	27
2.2.3 Grondexploitatie.....	29
2.2.4 Financieringsrisico's	31
2.2.5 Fasering en Cashflow	31
2.3 Kostendragers voor gebiedsontwikkeling.....	32

2.3.1	Private kostendragers.....	32
2.3.2	Publieke bijdragen en subsidie.....	34
2.3.3	Maatschappelijke kosten baten analyse.....	35
2.4	Gebiedsontwikkelingsproces.....	36
2.4.1	Rol publieke partijen.....	37
2.4.2	Rol private partijen.....	38
2.4.3	De juiste samenwerking.....	39
2.4.5	Businesscase gebiedsontwikkeling.....	40
2.4.6	Risico's samenwerking.....	41
2.5	Samenvatting literatuur en formulering hypothesen.....	42
3	Empirisch onderzoek.....	44
3.1	Referentieprojecten.....	44
3.1.1	Blauwestad.....	45
3.1.2	Ijsselsprong.....	46
3.1.3	Meerstad.....	47
3.1.4	Wieringerrandmeer.....	47
3.2	Uitvoering onderzoek.....	49
3.3	Resultaten en bevindingen.....	50
4	Conclusie en aanbevelingen Randmeer Noordoostpolder.....	58
4.1	Haalbaarheid Randmeer Noordoostpolder.....	58
4.1.1	Stand van zaken.....	58
4.1.2	Financiële aspecten.....	59
4.2	Conclusies.....	63
4.2.1	Conclusie haalbaarheid proces.....	63
4.2.2	Conclusie financiële haalbaarheid.....	64
4.3	Aanbevelingen.....	66
4.3.1	Mogelijkheden publieke bijdragen.....	66
4.3.2	Samenwerkingsverbanden.....	67
4.3.3	Risicobeheersing.....	67
4.3.4	Gedegen financiële exploitatie.....	67
4.3.5	Samenwerkingsovereenkomst.....	68

Literatuurlijst.....	69
Begrippenlijst.....	72
Bijlagen.....	74
Bijlage 1 Uitwerking interview Blauwestad.....	75
Bijlage 2 Uitwerking interview IJsselsprong.....	79
Bijlage 3 Uitwerking interview Meerstad.....	84
Bijlage 4 Uitwerking interview Wieringerrandmeer.....	88
Bijlage 5 Overige geïnterviewde personen.....	92
Bijlage 6 Gebiedsexploitatie Blauwestad.....	93
Bijlage 7 gebiedsexploitatie IJsselsprong.....	94
Bijlage 8 Gebiedsexploitatie Wieringerrandmeer.....	95
Bijlage 9 Interview 4 actuele vergelijkingscases.....	96

“Begin pas aan gebiedsontwikkeling als je een beer van een probleem hebt en een dijk van een urgentie.”

Riek Bakker, Riek Bakker Advies, (Amsterdam)

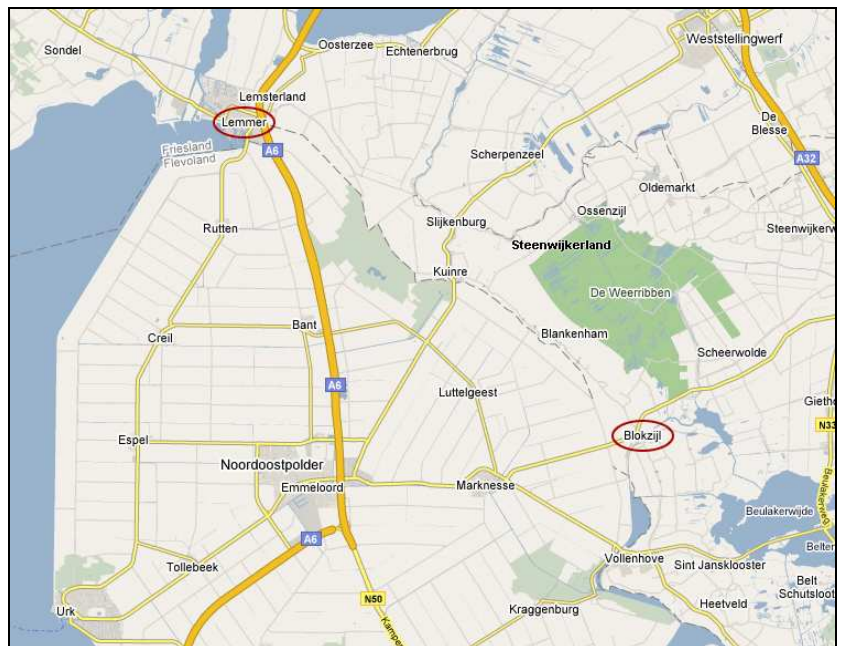
1 Inleiding

In deze Master Thesis wordt onderzoek gedaan naar de betaalbaarheid van gebiedsontwikkeling in het buitenstedelijk gebied. Het onderzoek spitst zich toe op de vraag of er op een financieel rendabele wijze gebiedsontwikkeling kan worden toegepast in het buitenstedelijk gebied. Het onderzoek is toegepast op een vraagstelling vanuit de gemeente Noordoostpolder. Deze gemeente wil, in samenwerking met een aantal omliggende gemeenten een randmeer creëren ten behoeve van een woon-, werk-, milieu- en recreatiefunctie. Voor het randmeerproject wordt, door zowel de gemeente als de provincie, de werktitel “Zuyderzeerland” gebruikt.

Ter inleiding op het onderzoek wordt hieronder eerst een probleemomschrijving weergegeven. Na de probleemomschrijving volgt er een overzicht met de thema's en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Aansluitend op deze inleiding volgt de onderzoeksopzet met daarin de centrale doel- en vraagstelling. Tevens komt het onderzoeksmodel aan bod. Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk worden de gebruikte methoden en technieken beschreven.

1.1 Probleemomschrijving

Sinds het jaar 2000 bestaan er plannen om (alsnog) een randmeer aan te leggen tussen het nieuwe land, de gemeente Noordoostpolder, en het oude land, de gemeenten Lemsterland en Steenwijkerland. Bij de aanleg van zuidelijk Flevoland is de oude kustlijn van de Zuiderzee omgevormd tot randmeren. De belangrijkste reden om het nieuwe land niet vast te leggen aan het oude land, was de afvoer van grondwater. Voor Noordelijk Flevoland, de Noordoostpolder, speelde dit minder, bovendien moest er bezuinigd worden. Daardoor gaat de Noordoostpolder nu naadloos over in het Overijsselse landschap. Na vijftig jaar blijkt dat een randmeer in de Noordoostpolder kansen kan bieden op het gebied van natuur, recreatie, nieuwe vaarroutes, economie, woonkwaliteit, leefbaarheid en, momenteel erg actueel, waterberging. Om deze redenen zijn de afgelopen jaren al verschillende verkenningen en onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijkheden hiervan.



Figuur 1.1: Huidige situatie Noordoostpolder met op de stippellijn de Zuiderzeekdijk die de scheiding tussen Flevoland en Overijssel markeert (Bron: Google maps)

De gemeenten Lemsterland, Steenwijkerland en Noordoostpolder willen in het randgebied langs de voormalige Zuiderzeedijk onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een randmeer aan te leggen. Kenmerken van het randmeerproject zijn als volgt:

- Het totale plangebied is circa 2.000 ha.
- Een randmeer van circa 1.000 ha.
- Kleinschalige (recreatieve) woningbouw van circa 250 woningen
- Een nieuw, veelzijdig en aantrekkelijk landschap
- Natuur- en recreatieontwikkeling langs de randen van het meer
- Waterberging in het randmeer

Het is van belang de sociaal-economische structuur in dit randgebied te versterken onder meer om de volgende redenen:

- De leefbaarheid van de dorpen langs de oude Zuiderzeekust, Kuinre en Blankenham, staat onder druk.
- Gemeente Steenwijkerland wil aantrekkelijke woningbouw buiten de beschermde natuurgebieden mogelijk maken.
- Gemeente Steenwijkerland heeft geen stranden en wil graag recreatiestranden aanleggen.
- Gemeente Lemsterland ziet veel mogelijkheden in een oostelijke uitbreiding en een verbinding met het Tjeukermeer.
- Gemeente Noordoostpolder ziet mogelijkheden om de sociaal-economische structuur te versterken langs de oostrand door natuurontwikkeling en recreatieve mogelijkheden.
- Water en groen kunnen een belangrijke factor voor toerisme, recreatie en ontspanning van de regio vormen

1.1.1 Vraagstelling

De drie betrokken gemeenten, te weten Steenwijkerland, Lemsterland en Noordoostpolder willen samen met de provincie Flevoland en Overijssel een verkennende studie uitvoeren naar de haalbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van een randmeer. Het onderzoek van de betaalbaarheid is van cruciaal belang voor de financiële haalbaarheid van het project. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:



Figuur 1.2: Voorbeeldmogelijkheid Randmeer Noordoostpolder (Bron: De Stentor)

Centrale onderzoeksvraag:

Kan een randmeer aan de oostzijde van de Noordoostpolder op een financieel rendabele wijze gerealiseerd worden?

1.1.2 Deelvragen

Ter ondersteuning van de centrale onderzoeksvraag zijn er enkele deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen komen voort uit het gesprek met de gemeente Noordoostpolder betreffende het Randmeer Noordoostpolder. De deelvragen kunnen een belangrijke rol spelen in het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

- 1 Kan bebouwing hier een rol spelen als mogelijke kostendrager?
- 2 Kan natuurontwikkeling hier fungeren als een kostendrager?
- 3 Kan een recreatieve ontwikkeling aan de Noordoostpolder-zijde van het toekomstige randmeer dienen als kostendrager voor het project?
- 4 Kunnen nieuwe woongebieden of bedrijventerreinen aan de noordzijde van het randmeer, bij de gemeente Lemsterland dienen als kostendrager?
- 5 Is er winbaar zand en draagt dit bij aan de opbrengsten?
- 6 Hoe is de eigendomsituatie van de gronden en wat zijn de mogelijkheden om gronden te verwerven en welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- 7 Zijn er nog meer kostendragers mogelijk?
- 8 Welke infrastructurele werken moeten aangelegd worden en wat kost dit?
- 9 Is er een uitspraak te doen over het rendement op lange termijn?
- 10 Welke ontwikkel- of organisatiestructuur is belangrijk bij de planontwikkeling van het gebied?

1.2 Thema's en uitgangspunten

Gebiedsontwikkeling is volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu (toenmalige ministerie van VROM) de rode draad in het ruimtelijk beleid. Nederland heeft immers een beperkt oppervlak voor alle activiteiten die we willen uitvoeren. De verschillende functies waarvoor we ruimte willen gebruiken staan daarom nooit op zichzelf en iedere partij heeft bovendien zijn eigen specifieke belang. In gebiedsontwikkeling moeten deze verschillende belangen bij elkaar komen, hetgeen de nodige afstemming vergt: een multidisciplinaire opgave.

1.2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling betreft ruimtelijke ordening voor regionale projecten. Daarbij worden verschillende belangen samengebracht, waarvan het resultaat vaak in een gebiedsvisie en een uitvoeringsprogramma wordt vastgelegd. Daarbij is het samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven - kortweg publiek private samenwerking oftewel PPS - belangrijk om zowel maatschappelijke als commerciële doelen te bereiken (Ministerie van VROM, 2008).

In Nederland hebben we te maken met een hoge mate van maatschappelijke dynamiek. De overgang van de industriële naar de netwerksamenleving en de daar binnen optredende economische, technologische, sociaal-culturele en internationale ontwikkelingen, roepen steeds meer tegenstrijdige ruimteclaims op: ruimte- en milieudruk en behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid. Als gevolg daarvan beconcurreren de sociale, economische en ecologische bestaansdimensies elkaar daarbij voortdurend om de beste locaties.

In dit concurrerend ruimtegebruik worden ondernemingen, burgers en (semi-) overheden uitgedaagd. Zij moeten meer oog krijgen voor samenhang en afstemming van vastgoedlocaties voor de functies wonen, werken, vrije tijd en mobiliteit. Dit noemen we de occupatie- en infrastructuurlaag. Dit alles moet ook nog eens worden gerealiseerd binnen de mogelijkheden en beperkingen die de natuurlijke omgeving heeft. Door de toenemende complexiteit van de samenleving waarin wij leven en de vastgoedpatronen die wij daarvoor herinrichten wordt de opgave nog moeilijker (Huisman, 2006).

Het gaat bij gebiedsontwikkeling vooral om het verbinden van belangen en het versnellen van het proces. Een succesvolle gebiedsontwikkeling moet worden gevonden in een goede combinatie van lokale, provinciale en nationale doelen in samenhang met opgaven die aan een gebied worden toegekend, zoals landbouw en waterberging, bedrijfsverplaatsing en woningbouw, werkgelegenheid, natuur en recreatie (Akertech, 2008).

1.2.2 Gebiedsontwikkeling in opkomst

Marktpartijen geven aan dat gebiedsontwikkeling in de toekomst een steeds belangrijkere rol gaat spelen als onderdeel van het ruimtelijk beleid. Stel niet langer het 'gebouw' centraal bij projectontwikkeling, maar het 'samenlevingsgebied', waar het vastgoed zich bevindt (Huisman, 2006).

Huisman (2006) definieert gebiedsontwikkeling als het proces waarbij burgers, ondernemers en (semi-) overheid systematisch en procesmatig op basis van nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften ten aanzien van de locaties voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit de kwaliteit van bestaande vastgoedpatronen in hun leefgebieden in samenwerking transformeren naar de gewenste vastgoedkwaliteit.

De specifieke omstandigheden per project zijn erg verschillend. Niet alleen is de lokale situatie elke keer anders, ook de constellatie van betrokken partijen is nooit dezelfde. Veel hangt af van wat de publieke en private partijen zelf kunnen en willen: hoe zijn de (grond- en vastgoed)posities in een gebied, wat kunnen de partijen aan, hoeveel risico willen ze nemen? Kan het project aan de markt worden overgelaten of is een sterke regierol nodig van de overheid? En wat heeft de overheid daar dan voor over? Er moeten in de praktijk dus vrijwel altijd keuzes worden gemaakt over zowel het moment als de wijze van samenwerking (Ministerie van VROM, 2007).

1.2.3 Samenwerking

Verbinden is een harde en soms moeilijke kant van samenwerken. Afspraken tussen publieke en private partijen worden geformaliseerd in een overeenkomst. Kenmerkend voor een gebiedsontwikkeling of transformatie is dat er altijd sprake is van een vorm van samenwerking tussen publieke en private partijen. Die samenwerking kan tot stand komen door de wens tot risicoverdeling of risicoverkleining, grondpositie of gebruik willen maken van elkaars specifieke kennis en kwaliteiten. Een samenwerkingsverband kan vrijwillig, vanwege de grondpositie vanzelfsprekend of gedwongen zijn. Eén van de belangrijkste bepalende factoren hierin is de grondpositie. Als private partijen nog geen grondpositie hebben ingenomen, hebben publieke partijen alle ruimte om zelf een ontwikkelingsstrategie te bepalen en daarbij de meest geschikte private partij(en) te zoeken. Echter wanneer private partijen over een grondpositie beschikken zal er een gedwongen samenwerking tot stand komen. In dat geval bestaat het gevaar dat partijen te snel overgaan tot het aangaan van een verbinding, zonder voldoende tijd te hebben genomen om zich goed te verdiepen in de gebiedsontwikkelingsopgave.

In het verbinden en aangaan van een samenwerking ligt primair de behoefte aan zekerheid, die noodzakelijk is voor het werken aan vertrouwen. Die zekerheid krijgt een concrete invulling door een contract waarin wordt vastgelegd wie wat betaalt. Tevens wordt er bij voorkeur ook bepaald wat er moet gebeuren als partijen er onderling niet uit komen of er zich onverwachte gebeurtenissen voordoen.

1.3 Onderzoeksopzet

De gemeente Noordoostpolder wil in samenwerking met de gemeenten Lemsterland en Steenwijkerland komen tot een randmeer grenzend aan deze drie gemeenten. Om de vraag of dit in financiële en ruimtelijke zin haalbaar is te kunnen beantwoorden, heb ik onderzoek uitgevoerd naar de betaalbaarheid en procesvereisten voor een goede exploitatie. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de uitgangspunten in de volgende subparagrafen.

1.3.1 Relevantie

Gebiedsontwikkeling is de laatste jaren een veelgebruikte term en toepassing. Zoals in de inleiding is omschreven worden marktpartijen steeds meer betrokken bij locaties die in aanmerking komen voor gebiedsontwikkeling. Deze partijen bezitten de kennis en expertise die nodig is voor de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingsplannen.

Op het gebied van financiële haalbaarheid bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is al aanzienlijk veel onderzoek gedaan. Onderzoek naar gebiedsontwikkeling in combinatie met vastgoed in buitengebieden is in mindere mate voor handen. Wanneer we dan als uitgangspunt het randmeer bij de Noordoostpolder nemen biedt dit voldoende perspectief voor een goed onderzoek.

1.3.2 Doelstelling

De centrale onderzoeksvraag zoals genoemd in paragraaf 1.1.1 luidt als volgt:

Centrale onderzoeksvraag:

Kan een randmeer aan de oostzijde van de Noordoostpolder op een financieel rendabele wijze gerealiseerd worden?

Aan de hand van deze onderzoeksvraag kan de doelstelling van het onderzoek worden geformuleerd. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verlenen in de haalbaarheid en betaalbaarheid van het ontwikkelen van het randmeerproject. Er zal ook worden onderzocht of het toepassen van gebiedsontwikkeling in buitenstedelijk gebied op een financieel haalbare manier gerealiseerd kan worden. Dus op welke manier buitenstedelijk gebied ontwikkeld dient te worden om te komen tot een sluitende begroting. Dit leidt tot de formulering van de volgende doelstelling:

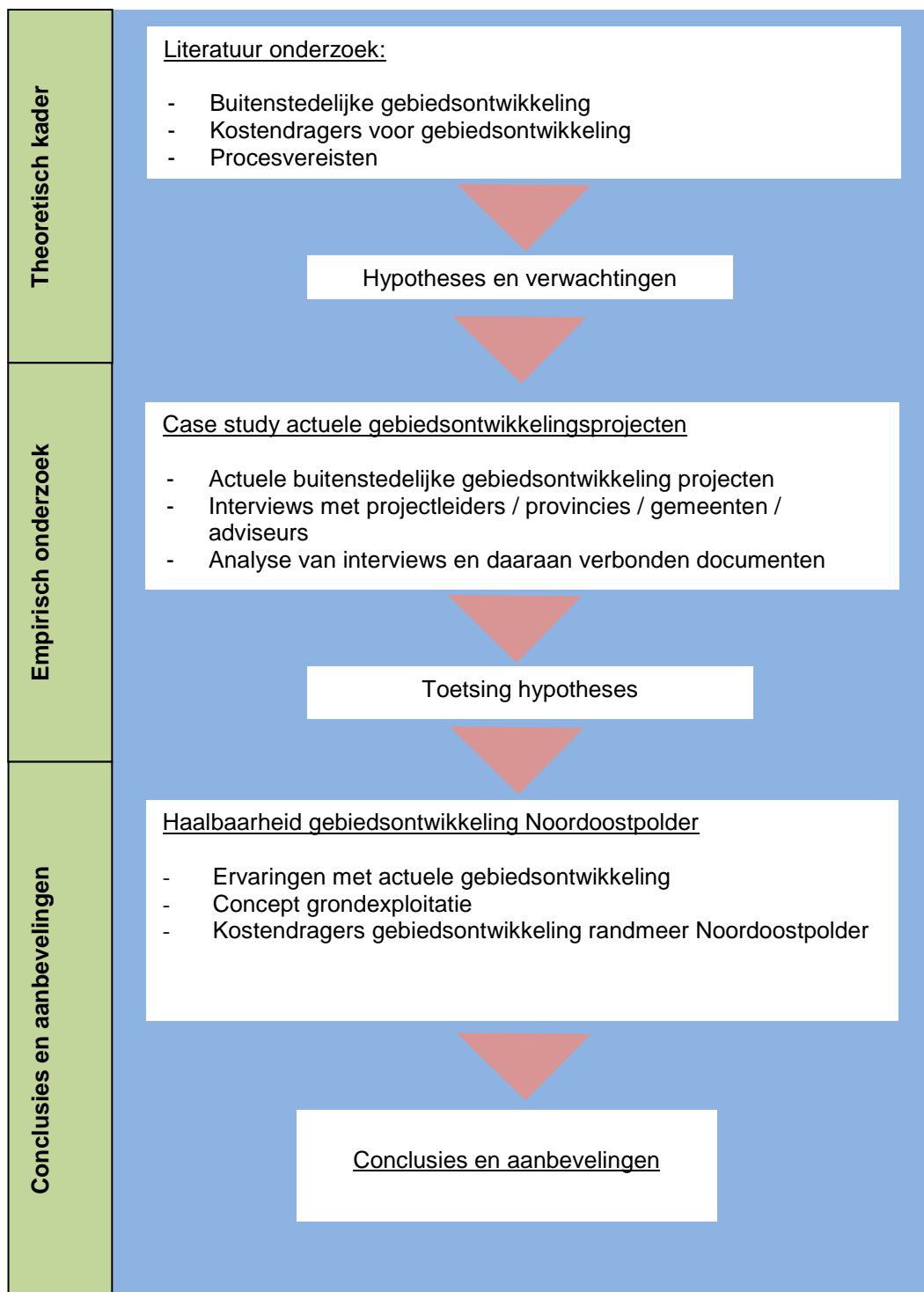
Doelstelling:

Het benoemen van argumenten en het geven van aanbevelingen voor het realiseren van betaalbare gebiedsontwikkeling in het buitenstedelijke gebied, toegepast op het te realiseren randmeer bij de Noordoostpolder.

Aan de hand van deze doelstelling is een onderzoeksmodel gemaakt voor de aanpak van het onderzoek. Deze wordt in de volgende paragraaf weergegeven en toegelicht.

1.3.3 Onderzoeksmodel

Onderstaand het onderzoeksmodel voor het onderzoek.



Figuur 1.3: Onderzoeksmodel (Bron: eigen product)

Er zal worden gestart met onderzoek naar de geldende theorieën rondom de financiering en organisatie van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt op basis van wetenschappelijke literatuur de theorieën met betrekking tot de procesvereisten van

gebiedsontwikkelingen beschreven. Aan de hand van de conclusies en aanbevelingen op basis van de literatuur zullen hypothesen worden geformuleerd.

Vervolgens zal er gekeken worden naar een aantal actuele buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Vooral de praktijkervaringen zijn van belang. Op basis van de verschillen tussen de in de literatuur gevonden uitgangspunten en de praktijkervaringen zullen de geformuleerde hypothesen worden getoetst. Aan de hand van deze uitkomsten zal de haalbaarheid van Randmeer Noordoostpolder worden bekeken.

De resultaten uit de interviews, samen met de uitkomsten van de literatuurstudie, worden gebruikt als uitgangspunt voor een concept financieringsplan bij het Randmeer Noordoostpolder. Tevens zal er een advies komen met betrekking tot de gewenste vorm van planontwikkeling en de daarbij behorende organisatiestructuur. Op basis van deze gegevens zullen conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden geformuleerd voor een haalbare en betaalbare ontwikkeling van een randmeer bij de Noordoostpolder.

1.3.4 Afbakening

In dit onderzoek zal de nadruk worden gelegd op gebiedsontwikkeling en de theorieën hieromtrent. Dit zal in eerste instantie nog zeer breed zijn. In dit onderzoek zal alleen worden gekeken naar buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. In vergelijking met binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kent buitenstedelijke gebiedsontwikkeling geheel verschillende kenmerken en theorieën.

Het onderzoek zal vervolgens afgebakend worden. Van belang voor het onderzoek is de financiële haalbaarheid van projecten als een randmeer bij de Noordoostpolder. Naast de financiële haalbaarheid van dergelijke plannen wordt er ook vaak gekeken naar maatschappelijk rendement en sociaal rendement. Deze laatste twee onderdelen kunnen gezien worden als een onderzoek op zich. Voor wat betreft de theorie inzake het ruimtegebruik, komt alleen de theorie in relatie met financiële onderbouwing in combinatie tot woningbouw, bedrijvigheid en recreatie in combinatie met gebiedsontwikkeling in aanmerking. Tevens zal er aandacht besteed worden aan de procesvereisten om buitenstedelijk gebiedsontwikkeling financieel haalbaar te maken. Met andere woorden, welke rol spelen bepaalde partijen en hoe worden deze rollen door de partijen ingevuld?

1.4 Methoden en technieken

Het onderzoek bestaat uit het formuleren van een theoretisch kader, gevolgd door een empirisch onderzoek. Op basis van de bevindingen en vergelijkingen uit deze onderzoeksmethoden kunnen uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

Het verzamelen van de benodigde data heeft plaatsgevonden plaats volgens onderstaande methoden.

Theoretisch kader

Er zal gestart worden met het opstellen van een theoretisch kader ten behoeve van dit onderzoek. Dit theoretisch kader zal worden opgesteld door middel van literatuurstudie. Deze literatuurstudie spitst zich op drie hoofdpunten toe, te weten: buitenstedelijke gebiedsontwikkeling, de kostendragers voor gebiedsontwikkeling en de procesvereisten en samenwerkingsvormen die bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling vereist zijn.

Bij de literatuurstudie is tevens gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken en evaluaties op buitenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Naast de huidige ontwikkelingen op het gebied van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling is er gekeken naar strategieën om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Vervolgens is er gekeken naar de in de literatuur bekend zijnde kostendragers die wellicht bij kunnen dragen aan een financieel rendabele gebiedsontwikkeling. Belangrijke onderdelen hierbij zijn het grondbeleid, de grondexploitatie en mogelijke risico's bij de financiering.

Het laatste onderdeel van de literatuurstudie betreft de procesvereisten om te komen tot een succesvolle samenwerkingsvorm voor gebiedsontwikkeling. Om te komen tot een succesvolle gebiedsontwikkeling zullen partijen moeten samenwerken. Het is de vraag of en zo ja hoe partijen (tegenwoordig) willen samenwerken. Welke partijen dienen een voortrekkersrol te vervullen en hoe kunnen deze partijen toch hun risico's enigszins beperken?

De informatie en resultaten uit de literatuurstudie leiden tot het formuleren van hypothesen die van belang kunnen zijn bij de realisatie van het Randmeer Noordoostpolder. Deze hypothesen worden gebruikt als uitgangspunt voor het empirisch onderzoek.

Empirisch onderzoek

Na de literatuurstudie volgt het empirisch onderzoek. Hierbij is de methode van case-study gehanteerd. Er is sprake van een case-study als één of enkele cases intensief worden bestudeerd, dat wil zeggen: aan de hand van veel aspecten (variabelen) met behulp van diverse typen gegevensbronnen.

In deze vorm van case-study is vooral gekeken naar eerder gerealiseerde of actuele vergelijkingscases.

Bij een case-study gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem. Er wordt een verschijnsel of probleem aan de hand van enkele cases bestudeerd.

Het empirisch onderzoek bestaat uit twee delen. Het empirisch onderzoek is gestart door middel van bestudering van vier vergelijkingscases. Het doel is te weten te komen hoe in de praktijk de in de theorie gevonden uitkomsten gehanteerd worden. Is het inderdaad zo dat bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling de theorie als uitgangspunt kan dienen? Zijn er wellicht nieuwe theorieën of mogelijkheden om te komen tot financieel rendabele buitenstedelijke gebiedsontwikkeling? De belangrijkste selectiecriteria voor de casus worden gemaakt op basis van een beredeneerde selectie. Er zijn selectiecriteria bepaald op basis van de uitkomst van het literatuur onderzoek. Het aantal te onderzoeken cases is niet bijzonder groot, doordat projecten van dergelijke omvang (nog) niet veel zijn uitgevoerd.

De hypothesen uit het literatuur onderzoek zijn in het empirisch onderzoek getoetst. Voor de toetsing van de hypothesen zijn diepte-interviews gehouden. Voor een goede representativiteit zijn er vier respondenten geïnterviewd. Belangrijk is dat de respondenten nauw betrokken of werkzaam zijn bij gerealiseerde en of actuele buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De respondenten dienen in de ruimtelijke ordening en vastgoedsector een ruime ervaring te bezitten op het gebied van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. Aangezien het hier om diepte-interviews gaat met mensen die betrokken zijn (geweest) bij de referentieprojecten, zal dit aantal voldoende zijn. De respondenten worden geacht als zijnde kenner en expert binnen het project. De respondenten zijn geselecteerd op basis van aanbevelingen van begeleiders van het onderzoek, alsmede op basis van eigen inzicht. De respondenten zijn door middel van een persoonlijk gesprek benaderd. Naast de viertal diepte-interviews is er (telefonisch) informatie ingewonnen bij betrokken gemeenten, provincies, waterschappen, (project)ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties. Dit is met name gedaan in situaties waarin de gegenereerde informatie onvoldoende blijkt te zijn om hieruit conclusies te kunnen trekken.

Conclusies en aanbevelingen

In de conclusie wordt de relatie tussen de vier cases en de case Randmeer Noordoostpolder gelegd. De uitkomsten uit de literatuur en het empirisch onderzoek zullen leiden tot een inzicht in mogelijke manieren waarop buitenstedelijke gebiedsontwikkeling, al dan niet financieel, succesvol gerealiseerd kan worden. Deze conclusies zullen uiteindelijk een antwoord geven op de probleemstelling. Tenslotte zijn aan de hand van de conclusies aanbevelingen gedaan om te komen tot een financieel rendabele manier van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling bij het Randmeer Noordoostpolder.

2 Theoretisch kader

Als uitgangspunt voor dit onderzoek wordt er gekeken naar de in de samenleving geldende opvattingen oftewel het theoretisch kader rondom buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. Er zijn in de loop van de jaren ervaringen opgedaan, eerdere onderzoeken gehouden en is er veelvuldig over dit thema geschreven.

In dit hoofdstuk komen de theorieën, benoemd in de eerste stap van het onderzoeksmodel, aan de orde. Dit betreffen in hoofdlijnen de buitenstedelijke gebiedsontwikkeling, kostendragers voor gebiedsontwikkeling en de procesvereisten voor samenwerking van actoren.

2.1 Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling

2.1.1 Groene en blauwe gebiedsontwikkeling

Door de veranderende samenleving van een overwegend agrarische natie via een industrieel-stedelijke fase naar een complexe kennissamenleving veranderde de opvatting over het gebruik van groene (= natuur) en blauwe (= water) functies in het landschap. In het begin van de negentiende eeuw richtte de aandacht zich met name op de aanleg van stadsparken. In de tweede helft van de twintigste eeuw ging de aandacht uit naar grote groenstructuren op regionaal of zelfs landelijk niveau. Dit heeft er voor gezorgd dat er tegenwoordig gebruik gemaakt wordt van streekplannen en nationale ruimtelijke planning. Inmiddels wordt er bij gebiedsontwikkeling gepoogd om de uitstraling en kwaliteit van het landschap te versterken met natuur, cultuurhistorie en ruimte voor recreatie. (Van der Valk en van Dijk, 2009). Vanaf het begin is dit niet louter een zaak van volksgezondheid geweest, maar ook en vooral een kwestie van geld. De nabijheid van groen en groene parken bij onroerend goed heeft een opwaartse invloed op de prijzen hiervan. Afroming van de meerwaarde van dat onroerend goed kan een rol spelen bij de financiering van investeringen in het groene en blauwe landschap. Een voorbeeld hiervan in stedelijk gebied, is het Vondelpark in Amsterdam. Dit is mede aangelegd met de middelen die beschikbaar kwamen door de bouw van villabuurt langs de rand van dat park.

2.1.2 Rood voor groen en vice versa

De wetenschap kan behulpzaam zijn bij het benoemen en kwantificeren van de toegevoegde waarde van 'groen voor rood'. De stad (= rood) en het buitengebied (= groen) kunnen worden voorgesteld als relationeel netwerk van personen en instellingen. Het gaat om actoren die er belang bij hebben dat de groene functies van het platteland waarde (blijven) genereren. Dit zijn waarden die vervolgens door gebruikers van de stad worden geaccepteerd en gebruikt.

Het denken in termen van landschap als een complex systeem biedt zicht op het bepalen van waarden die aan deze functies worden toegekend. Mensen doen voortdurend ingrepen in het landschap om het dienstbaar te maken aan hun gebruikswaarde en toekomst. Op deze manier wordt waarde gecreëerd. De groene en blauwe functies zijn te beschouwen als diensten waar mensen economisch en sociaal-cultureel (recreatief) van profiteren.

Wanneer een gemeente de bestemming van bestaande bebouwing verandert van 'agrarisch' in 'landelijk wonen' of wanneer ze bereid is om in groene zones de rode contour te verruimen, neemt de waarde van de betrokken grond en/of opstallen aanzienlijk toe. In ruil voor deze positieve financiële gevolgen voor de eigenaren, zouden deze eigenaren een deel van de waardeverhoging af moeten dragen voor een publiek doel.

Hoe goed bedoeld bovenstaand idee ook is, juridisch ligt deze kwestie moeilijk omdat het niet is toegestaan om het afgeven van een bouwvergunning afhankelijk te stellen van het betalen van een financiële bijdrage. In het huidige publiekrechtelijk systeem is het voor overheden lastiger een grondslag voor baatafoming te hanteren.

Je kunt je echter afvragen of dit in overeenstemming is met het geldende systeem van planschadevergoeding volgens artikel 49 van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Als de gemeente een bestemmingsplan of een ander planologisch stelsel wijzigt waardoor de waarde van een onroerende zaak wordt verlaagd, heeft de rechthebbende in beginsel recht op een vergoeding van de opgelopen schade. Bij een spiegelbeeldige regeling zou een planologische wijziging die de waarde verhoogt de gemeente recht op een heffing geven.

De overheid wil kwaliteitsverbetering van het platteland realiseren door een nieuwe invulling van het platteland als meerwaarde te laten gelden. Het is dan redelijk om (een deel van) de gemaakte kosten bij de gebruikers in rekening te brengen: het kostenverhaal.

Bij kostenverhaal moet het gaan om 'het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut'. (WRO artikel 42) Daaronder wordt binnen de bebouwde kom straataanleg, straatverlichting, riolering etc. en de aanleg van stadsparken en groenvoorzieningen verstaan. In het buitengebied ligt het meestal anders. Wat daar als kostenverhaal wordt aangeduid blijkt bij nader inzien veelal de (mede) financiering van een programma van landschapsontwikkeling en plattelandsvernieuwing te zijn.

2.1.3 Ruimtelijke kwaliteit

In de Nota Ruimte geeft het kabinet provincies en gemeenten meer ruimte om te bepalen waar en hoe ze in het landelijk gebied willen bouwen. Ook binnen de Nationale Landschappen – gebieden met (inter)nationaal belangrijke natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden – is ruimtelijke ontwikkeling mogelijk, schrijft het kabinet. Uitgangspunt daarbij is behoud door ontwikkeling: bouwen mag, mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt.

Veel Nederlanders vinden het aantrekkelijk om in landelijk gebied te wonen. De laatste decennia zijn er grote uitleggebieden ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen gerealiseerd. Dit kan het landelijk gebied in gevaar brengen. Het is daarom noodzakelijk dat buiten bouwen (het realiseren van woningbouw c.q. vastgoed in gebieden buiten de bebouwde kom) zodanig plaatsvindt, dat landschappelijke kwaliteiten niet worden aangetast maar duurzaam worden behouden en waar mogelijk versterkt (VROM-Raad).

Op het landschappelijk schaalniveau kan kwaliteit worden gewaarborgd door landschapsplannen te maken als raamwerk voor het bouwen in het buitenstedelijk gebied.

Hierin dienen garanties te worden opgenomen voor de gebruikswaarde van het landschap (zoals een grotere openbare toegankelijkheid), de toekomstwaarde (met een zeer verre tijdschikhorizon) en de belevingswaarde.

Volgens de VROM-Raad past een dergelijk raamwerk vooral op het regionale schaalniveau (denk aan provincies). Binnen het raamwerk kan de architectonische kwaliteit vrijelijk toegepast worden. De één wil namelijk juist streekeigen architectuur en de ander wil graag verlost zijn van alle welstandstoezicht.

Overigens meent de VROM-Raad dat het stimuleren van buitenstedelijk bouwen meteen al twee gunstige gevolgen heeft voor de kwaliteitsdiscussie. Er kan voortaan op bestuurlijk niveau een lange termijnvisie ontwikkeld worden die zorgt voor een goed overwogen besluitvorming bij afzonderlijke bouwaanvragen, waardoor versnippering van het buitenstedelijke gebied voorkomen wordt.

2.1.4 Strategieën voor gebiedsontwikkeling

De rol die marktpartijen spelen bij gebiedsontwikkeling is op verschillende manieren in te vullen. Uit de literatuur komt naar voren dat er twee belangrijke strategieën te overwegen zijn om een bepaalde invulling van een gebied te krijgen (Buiten bouwen, VROM Raad, 2004).

Strategie één

In de eerste strategie wil de provincie vooral de inventiviteit prikkelen van initiatiefnemers zoals gemeenten, particulieren en projectontwikkelaars.

Binnen het provinciale buitengebied worden die delen uitgezonderd waar buiten bouwen volstrekt ongewenst is. In de aanwijzing van deze 'nee-gebieden' zal ook de stem van het Rijk te horen zijn. Het gaat om bijvoorbeeld natuurgebieden, EHS, Werelderfgoed, veiligheidszones en reserveringsgebieden voor water.

Strategie twee

De tweede strategie geldt voor gebieden met een duidelijk merkbaar en goed omschreven programma en met een vraag die naar verwachting langere tijd zal blijven bestaan. De provincie begrenst regio's waarvoor zij een (landschaps)structuurvisie zal opstellen conform de nieuwe WRO. De provincie identificeert daarnaast de noodzakelijke groene investeringen en werkt kansrijke projecten uit op basis van een analyse van de werkzame processen in het landschap. Tenslotte wijst zij realiseerbare locaties voor nieuwbouw in het landschap aan. Daar is bouwen in het buitengebied toegestaan, mits er aan de gestelde kwaliteiten voldaan wordt.

Om tot een goede kwalitatief hoogwaardige gebiedsgerichte planningspraktijk te komen, waarbij private en publieke middelen gezamenlijk worden ingezet, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De belangrijkste voorwaarde is dat de overheid mee gaat denken over de aanwezige gedachtegang en of marktzaak. Ook op het gebied van sociaal-culturele en maatschappelijke zaken zal de schijntegenstelling tussen stad en land moeten worden verlaten. De sterkere betrokkenheid van ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties en burgers moet als een positieve ontwikkeling worden gezien en worden benut. Gemeenten dienen gebruik te maken van de kennis, inzet en geldstromen die deze (private) partijen met zich meebrengen.

Situaties waarbij projectontwikkelaars bereid zijn te acteren op de grondmarkt en daarbij risico's durven te nemen, vragen om een overheid die slim gebruik maakt van deze situatie.

De ontwikkeling van meer aandacht voor de eigen streek en regio moet door de overheid benut worden. Dit zal niet alleen leiden tot een grotere verscheidenheid aan landschappen in Nederland, maar burgers zullen zich ook nauwer betrokken voelen bij de ontwikkeling en het behoud van natuur-, landschaps- en cultuurwaarden in hun eigen streek.

Andere belangrijke voorwaarden voor succesvolle gebiedsontwikkeling zijn: (Rood voor groen, 2003)

- *Denk in belangen en kansen, niet in standpunten*
- *Projectontwikkelaars moeten maatschappelijk ondernemen*
- *Overheid dient scheve verhoudingen grondmarkt aan te pakken*
- *Stel een eenduidig grondbeleid op*
- *Zet de juiste partijen bij elkaar aan tafel*
- *Zet de meeropbrengsten van bestemmingswijzigingen voor ruimtelijke kwaliteit in*

Stuk voor stuk zeer logisch te verklaren voorwaarden. Het probleem zit vaak in de uitvoering ervan. Partijen hebben tegenstrijdige belangen of maatschappelijke verplichtingen. Wanneer deze overwonnen zouden kunnen worden zou dat een kansrijke en integrale gebiedsontwikkeling dicht bij een werkelijke uitvoerbaarheid brengen.

Daarnaast is een bepaalde urgentie om te komen tot gebiedsontwikkeling belangrijk. Zo kunnen er urgenties vanuit beleidskeuzes zijn. Denk hierbij aan de urgentie voor het klimaat (waterberging), mobiliteit en energie. Een andere urgentie kan vanuit het te ontwikkelen gebied zelf komen, bijvoorbeeld werkgelegenheid en sociaal-economisch gewenste verbeteringen. Deze urgenties kunnen ontleend worden aan gebiedsanalyses, verkiezingsprogramma's of beleidsdocumenten. (Nederland Boven water, 2011) Hierbij zou een gezaghebbende ambassadeur kunnen bijdragen aan een goede en evenwichtige promotie van de gebiedsontwikkeling. Deze ambassadeursfunctie zou door omwonenden of betrokkenen vervuld kunnen worden wanneer zij gekend worden in het project. Processen kunnen op deze manier soepeler verlopen. Een onderzoeksvraag kan dan ook zijn wat de beweegredenen en doelen van partijen zijn om te komen tot ingrijpen in de bestaande situatie. Wellicht geeft dit voor vele partijen een goede uitleg en begrip voor het de tot stand gekomen plannen.

2.1.5 Samenwerkingsaspecten

Belangrijk bij de samenwerking tussen partijen is de actorgerichte benadering. Dit is een benadering waarbij publieke en private actoren, die een essentiële bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een gebied, een coalitie vormen en gezamenlijk een onderwerp bestuderen om tot concrete activiteiten te komen. Long (1994) komt hierbij tot de volgende indeling:

I. In de actorgerichte benadering is het cruciaal dat de afzonderlijke stappen met de meest betrokken actoren genomen worden en niet pas in een later stadium als de plannen al gemaakt en bestuurlijk ingekaderd zijn.

II. Een belangrijk onderdeel van deze benadering is de '*joint fact finding*'. Daarin worden niet eerst 'objectieve' rapporten (door de overheid) geproduceerd waarna anderen vooral tegenrapporten produceren. Feiten zijn op verschillende manieren te presenteren en worden verschillend geïnterpreteerd; daarom moeten facts and figures, inclusief scenario's en andere toekomstverwachtingen, zo veel mogelijk door stakeholders gezamenlijk worden geproduceerd en vastgesteld.

III. Een ander aspect van de werkwijze is het *onderzoekend ontwerpen*. Met de ontwerpende en onderzoekende benadering wordt gestreefd naar het benutten van potenties en kansen op basis van een integrale visie (i.p.v. van het volstaan met knelpuntoplossingen en het uitvoeren van sectorale projecten). Via het in alle fasen en stappen inzetten van ruimtelijk ontwerp, worden de gebiedskwaliteiten onderzocht (structuurdragers), wordt inzicht verkregen in het programma (programmakaart) en kan het krachtenveld in beeld komen (belangenkaart). Op basis van deze drie invalshoeken wordt in elk stadium een kansenkaart opgesteld en dilemma's benoemd.

IV. Het vierde kenmerk is de '*mixed scanning*'. De kern van mixed scanning (methode bedacht door Etzioni) is dat het ontwikkelen van een visie en het ontwikkelen van (investerings-)projecten niet na elkaar worden geschakeld maar parallel en in onderlinge samenhang. Na een fase van beleidsanalyse en SWOT wordt op cyclische wijze gewerkt aan het bepalen van visie en doelstellingen, die worden geconcretiseerd door (bestaande en nieuwe) projectvoorstellen en van tevoren worden getoetst op effecten. Zo komen er projecten die samenhang hebben en komt er een visie die uitvoerbaar is.

Het is de vraag of bij de totstandkoming van het Randmeer Noordoostpolder (en aanverwante projecten) deze samenwerking tussen partijen gehaald zal worden. In de uitvoering van het empirisch onderzoek is de mate van toepassen van een actorgerichte benadering dan ook verwerkt.

2.2 Financieringsmogelijkheden

Voor de financiering van gebiedsontwikkeling wordt al snel gekeken naar financiële inbreng die publieke partijen, gemeente, Rijk en bijvoorbeeld de EU, kunnen leveren.

Echter ook private partijen zullen moeten bijdragen. Financiering van gebiedsontwikkeling door private partijen is al eeuwen geleden voor het eerst aan de orde geweest. Hiervoor moeten we terug naar de zeventiende eeuw. In de eerste helft van deze eeuw investeerden Amsterdamse kooplieden tien miljoen gulden in droogmakerijen. Hiermee werden onder meer de Beemster en de Wormer drooggelegd (Buuron 2003).

In de meer recente geschiedenis is publiek private samenwerking weer een rol gaan spelen. Vooral in tijden dat de overheid krap bij kas zat (halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw bijvoorbeeld). PPS constructies werden echter niet alleen vanuit de overheid geïnitieerd. Voor een deel werden gemeenten ook gedwongen tot samenwerking met private partijen door de grondspeculatie die plaatsvond. Veel Vinex-gronden waren gekocht door projectontwikkelaars, die hun bouw- of beleggingscapaciteit wilden veiligstellen. In tegenstelling tot de periode daarvoor wenste men deze gronden zonder harde toezeggingen niet meer af te staan aan gemeenten. Derhalve ontstonden vele vrijwillige maar ook 'afgedwongen PPS constructies' (Buuron 2003).

Het bouwen in landelijk gebied levert over het algemeen geld op. Gronden in het buitengebied kunnen door transformatie naar woonbestemming snel in waarde stijgen. (VROM raad 2004)

In het onderzoek zal dan ook worden gekeken of een samenwerking middels PPS bijdraagt aan een financieel haalbaar plan. Hierbij zal de mate van afhankelijkheid en noodzaak om samen te werken aan de financiering worden onderzocht.

Naast deze financiële middelen kan woningbouw in het landelijk gebied het landschap ook op een andere manier versterken, namelijk door voort te bouwen op de landschappelijke identiteit en door cultuurhistorie te gebruiken als inspiratiebron of referentie.

Provincies en gemeenten kunnen op verschillende manieren nieuwbouw en uitbreiding in het landelijk gebied kwalitatief sturen door middel van beleid en regels.

Sommige provincies en gemeenten stimuleren eigenaren met subsidies bij het '(voort)bouwen op landschappelijke identiteit'.

2.2.1 Grondbeleid

Grondbeleid is één van de meest cruciale voorwaarden voor succesvolle gebiedsontwikkeling. Zoals de Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) schrijft is het 'verdienvermogen' voor de opgaven er van afhankelijk.

Vaak zijn overheden echter aan de late kant bij het verwerven van gronden. Strategische goede gronden zijn reeds (speculatief) aangekocht door private partijen. Vervolgens is het lastig private partijen te dwingen om een financiële bijdrage te leveren aan voorzieningen binnen het project. Gemeenten en andere overheden kunnen hier op in springen door het bepalen van het type grondbeleid; actief of faciliterend grondbeleid.

Verevening, dat uitgebreid in de volgende paragraaf aan bod komt, kan plaatsvinden via een gemeentelijke grondexploitatie c.q. een actief grondbeleid óf via sturing van een private grondexploitatie door middel van een *passief of faciliterend* grondbeleid.

Bij een actief grondbeleid verwerft de gemeente het eigendom van alle in een bepaald gebied betrokken gronden en verdisconteert de algemene kosten (waaronder de kosten van publieke voorzieningen in de gronduitgifteprijs).

Bij faciliterend beleid dient de gemeente gemaakte kosten terug te vorderen via een afdwingbaar publiekrechtelijk instrument; de baatbelasting. Een andere mogelijkheid is de privaatrechtelijke mogelijkheid van de exploitatieovereenkomst, PPS constructie of projectontwikkelingovereenkomst. Echter dit heeft een vrijwillig karakter en is daarom nogal beperkt.

Verevening, valt en staat met het type grondbeleid dat gehanteerd wordt. Bij een grondexploitatie aan de hand van een faciliterend grondbeleid worden de kosten voor aanleg van openbare voorzieningen rechtstreeks betaald uit de baten van de geplande bouw. Bij actief grondbeleid ligt dit anders. Via het gemeentelijk grondbedrijf kan het eventuele positieve saldo ook een heel andere bestemming krijgen. De baten hoeven niet direct binnen het project geïnvesteerd te worden.

2.2.2 Verevening

Een mogelijkheid om het financiële tekort te dekken is verevening vanuit winstgevende projecten of economische dragers. Hiervoor wordt binnen regio's vooral naar woningbouw gekeken. De financiële invulling van het principe 'rood voor groen' is echter tot op heden nog altijd niet goed van de grond gekomen (Beckers e.a., 2003).

De betrokken partijen streven binnen een project naar economische groei door te investeren in rood. Dat de ruimtelijke kwaliteit van een gebied daarbij een belangrijk concurrentievoordeel biedt, erkent vrijwel iedereen. Het ligt dan ook voor de hand dat de partijen die investeren in rood financieel bijdragen aan groene of blauwe projecten; de zogenaamde verevening. Uit ervaring van de laatste jaren is echter gebleken dat dit in de praktijk niet zo gemakkelijk gaat, aangezien er veel meer publieke taken zijn die uit het rood gefinancierd dienen te worden.

Een veel gebruikte term voor verevening is *value-capturing*. Onder *value-capturing* wordt verstaan het binnen het project zelf herinvesteren van overwinsten in plaats van deze aan het project te onttrekken. Het ligt voor de hand dat marktpartijen moeite hebben met *value-capturing* wanneer deze ten koste gaat van het rendement op hun investeringen.

Bij verevening komen veel vragen naar voren; Hoeveel geld is er nodig en welke ruimte is er om deze middelen uit het rood te financieren? Hoe regel je dat in de praktijk? Je kunt hierbij denken aan een vast bedrag per nieuw te bouwen object of een bepaald percentage van investeringsbedragen. Vaak bepalen regionale partners en maatschappelijk organisaties bij het in beeld brengen van concrete plannen en activiteiten de bijbehorende kosten en mogelijke opbrengsten. Het uitvoeren van deze plannen en activiteiten is echter vaak lastig te bewerkstelligen. Het onderschrijven van een algemene ambitie is een stuk makkelijker dan het beschikbaar stellen van middelen om deze ambitie te realiseren.

Er zijn voorbeelden van verevening (gemeente Groningen) waarbij verevening toegepast wordt bij een specifiek project over twee of meer gemeentegrenzen heen. Men is op dit moment dan ook op projectniveau op zoek naar modellen en afspraken om een financiële verbinding te leggen tussen met name woningbouwopgaven en noodzakelijk of gewenste groen investeringen. Er zijn projectontwikkelaars die bereid zijn in algemeenheid te investeren in groen. Echter wel op voorwaarde dat men vroeg in het proces betrokken wordt en niet achteraf een rekening voor het groen gepresenteerd krijgt.

Verevening kan op verschillende schaalniveau's plaatsvinden. In hoofdlijnen zijn deze als volgt in te delen:

Binnenplanse verevening; De mogelijkheden zijn sterk afhankelijk van de vraag of de gemeente eigenaar is van de betreffende gronden. Wanneer de gemeente eigenaar is van de grond zijn er veel mogelijkheden om verevening plaats te laten vinden. Wanneer de gemeente geen eigenaar van de grond is (faciliterend grondbeleid) kan er een exploitatieovereenkomst gesloten worden tussen de gemeente en de ontwikkelaar of private partij.

Bovenwijkse voorzieningen kunnen hierin slechts in beperkte mate worden meegenomen. Indien met een exploitatie-overeenkomst onvoldoende resultaat wordt geboekt kan een baatbelasting worden geheven.

Bovenplanse verevening: In deze situatie wordt er door de gemeente een inhoudelijke relatie gelegd tussen verschillende bestemmingsplannen. In het geval dat de gemeente grondeigenaar is, lijkt de situatie erg op de voorgaande. Winst en verlies van verschillende projecten kunnen met elkaar verevend worden. Als de gemeente echter géén grondeigenaar is, ontstaat er een lastige situatie. Juridisch gezien is het niet mogelijk om met behulp van een exploitatie-overeenkomst tussen partijen verschillende projecten te verevenen. Een overkoepelende structuurvisie of het streekplan kan wel zorgen voor een goede invulling hiervan. Echter directe verevening door middel van een grondexploitatie biedt geen mogelijkheden. Specifiek voor natuur zijn er onder de noemer compensatie overigens wel mogelijkheden voor bovenplanse verevening.

Regionale verevening: Regionale verevening is een vorm van bovenplanse verevening alleen dan tussen verschillende samenwerkende gemeenten. Deze vorm van verevening zou je kunnen scharen onder de taak van de provincie. Regionale verevening is relatief nieuw en in de literatuur nog weinig behandeld.

Door het huidige tegenvallende economische klimaat en de teruglopende overheidsbudgetten is de vraag of er voldoende ruimte in grondexploitaties zit om in publieke doelen te investeren. Gemeenten doen bij de landelijke overheid dan ook een dringend beroep op concrete beleidsinstrumenten voor een faciliterend grondbeleid. Met als doel dat private middelen gebruikt kunnen worden voor de betaling van publieke doelen. Een interessante onderzoeksvraag leidt dan ook naar de mate van verevening bij projecten. Bovenplanse verevening lijkt bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling een belangrijke rol te kunnen spelen. Tevens dient hierbij gekeken te worden naar de mogelijke afspraken (of modellen) voor de verevening.

2.2.3 Grondexploitatie

Grondexploitatie kan worden omschreven als het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond en het zorg dragen dat deze bouwrijpe grond op het juiste tijdstip op de markt komt (Wigmans, 2002). Een grondexploitatie kan zowel door private partijen als door de overheid worden uitgevoerd. Het proces van de uitvoering van de exploitatie is voor beide partijen gelijk.

Wanneer een (gemeentelijke) overheid een actief grondbeleid zal voeren binnen een project, dient er een grondexploitatie opgezet te worden. In een grondexploitatie wordt een begroting gemaakt waarin de beleidsuitgangspunten voor een bepaald grondbeleidproject zijn opgenomen. Tot die uitgangspunten behoren onder andere: het (woningbouw)programma, de verwachte aankoop prijs voor de grond, de gronduitgifteprijs en de planning van de werkzaamheden.

Het grondexploitatieproces is complex en langdurig van aard. Dit zal onder andere leiden tot de nodige financiële en andersoortige risico's. Bij risico's kan worden gedacht aan een tegenvallende afzet van het aantal verkochte vierkante meters bouwrijpe grond, tegenvallende (woning)prijzen en het realiseren van voorzieningen die uiteindelijk niet (financieel) haalbaar blijken. Zeker in een tijd als deze, van economische teruggang, zijn dit risico's om rekening mee te houden. Om risico's op te vangen worden er meestal reserves aangehouden: de weerstandscapaciteit. Dit kan een aparte reserve voor de grondexploitatie zijn, maar kan ook deel uitmaken van de algemene reserve.

Een nieuw onderdeel in de Wet Ruimtelijke Ordening is artikel 6, beter bekend als de Grondexploitatiewet. Het artikel zorgt er voor dat in alle gevallen waarin dat aan de orde is de kosten van gemeentelijke grondexploitatie op private partijen verhaald kunnen worden. Dit betreffen locatie-eisen ten aanzien van woningcategorieën, bouwrijp maken, inrichting van de openbare ruimte en nutsvoorzieningen. Door deze wetsaanpassing is het voor gemeenten eenvoudiger om private partijen te verplichten deel te nemen in de betaling van algemene voorzieningen. (dhv.nl, 2008))

In figuur 2.1 staan de aspecten benoemd die op een grondexploitatie te zien zijn. Aan de bovenzijde worden de kosten opgesomd die benodigd zijn voor de realisatie van gebiedsontwikkeling. Te denken valt bijvoorbeeld aan kosten voor verwerving, bouw- en woonrijp maken en bovenwijkse voorzieningen.

Vervolgens komen de financieringsmiddelen van de grondexploitatie aan bod. Hier kan worden gedacht aan inkomsten als woningbouw, kantoren en bedrijfsterreinen. Het saldo van deze kosten en opbrengsten geeft vervolgens een beeld van financieringsoverschot dan wel het tekort van een project. Dit cijfer wordt uitgedrukt in nominale waarde.

Gezien de lange looptijd van projecten als het Randmeer Noordoostpolder dienen de kosten en opbrengsten te worden aangepast aan de tijd. Rente (financieringslasten) en inflatie gaan een rol spelen net als stijging van kosten en opbrengsten. Al deze kosten wegen uiteindelijk mee in het projectresultaat. Het berekenen van deze correcties gebeurt door de dynamische eindwaarde berekening uitgedrukt in de netto contante waarde. De netto contante waarde is de waarde van een toekomstige kasstroom of investering uitgedrukt in de waarde (in Euro's) van nu (Nozeman, 2008).



De bereidheid van zowel private als publieke partijen om in een project te investeren zal afhangen van de uiteindelijke waarde of het rendement op de investering. Het genereren van een sluitende grondexploitatie is dan ook voorwaarde om te komen tot realisatie van een project. Bij het Randmeer Noordoostpolder zal dit geen uitzondering zijn. Dit is dan ook het hoofdthema voor het onderzoek en tevens een onderzoeksvraag bij de vergelijkingscases; Kan de gebiedsontwikkeling plaatsvinden middels een sluitende grondexploitatie?

2.2.4 Financieringsrisico's

Belangrijk argument voor het wel of niet door laten gaan van een gebiedsontwikkelingsproject vormen de financieringsrisico's. De risico's zijn sterk afhankelijk van de marktsituatie, de tijd en het draagvlak van het project. Met name een lange(re) looptijd brengt meer financiële risico's met zich mee. Het is de vraag of marktpartijen bereid zijn om te investeren in projecten waarbij de inkomsten pas na jaren komen. Stijgende kosten en opbrengsten hangen samen met de omvang en het programma van het project.

Wet- en regelgeving, procedures en vertragingen spelen een grote rol als het gaat om tijd. De tijd wordt in de grondexploitatie dan ook uitgedrukt in rentekosten. Dit is in figuur 2.1 terug te vinden onder de dynamische eindwaarde berekening.

Het is voor partijen noodzakelijk zo vroeg mogelijk inzicht te krijgen in de risico's. Deze kunnen dan zo goed mogelijk worden ingeschat, ingecalculeerd en beheersbaar gehouden worden.

Hierbij is ook het gekozen ontwikkelproces van belang. Een gefaseerde ontwikkeling maakt het mogelijk de financieringsrisico per periode in te schatten (2009, BVR adviseurs).

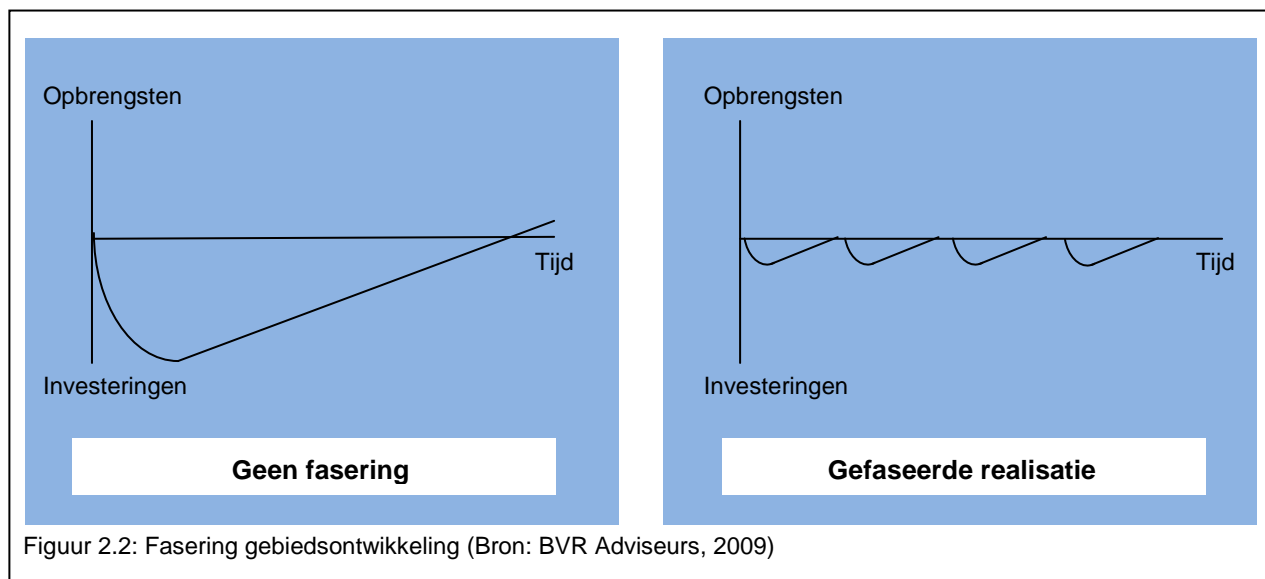
Een groot (uitgedrukt in financiële cijfers) en langdurige gebiedsontwikkeling brengt meer onzekerheid met zich mee. De koers ligt veelal vast en kan niet gewijzigd worden. Dit kan leiden tot flinke afzetrisico's. Voor het Randmeer Noordoostpolder kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een fors project met honderden (luxe) nieuwbouwwoningen. De afzetmarkt is gericht op bovenregionaal niveau. Het is dan de vraag of er voldoende marktvaag is. Hierbij spelen de mogelijke concurrerende projecten in de gemeenten zelf een rol maar ook projecten in de omliggende regio's.

2.2.5 Fasering en Cashflow

Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, vormen fasering en beheersbaarheid van de financieringsrisico's een belangrijke rol.

Fasering kan leiden tot een betere spreiding van zowel investeringen en opbrengsten. De cashflow geeft een overzicht van deze investeringen en opbrengsten gedurende de looptijd van het project. Het spreekt voor zich dat een gezonde balans hierin minder risico's oplevert en van grote invloed is op de haalbaarheid van het project.

"De gebiedsontwikkeling van de Randmeer Noordoostpolder kent een lange looptijd. Een gefaseerde gebiedsontwikkeling vergroot de financiële haalbaarheid. De kosten lopen dan namelijk niet te ver vooruit op de opbrengsten, zodat de voorinvesteringen op korte termijn worden gedekt door opbrengsten." Aldus BVR adviseurs (2009). In onderstaande figuur is een schematische voorstelling van een gefaseerde en een niet gefaseerde projectinvestering te zien. Duidelijk is te zien dat de investeringen bij een gefaseerde aanpak per investering kleiner zijn.



Figuur 2.2: Fasering gebiedsontwikkeling (Bron: BVR Adviseurs, 2009)

Ander voordeel is een beperking van risico doordat grote voorinvesteringen ook daadwerkelijk worden terugbetaald. De verwachte opbrengsten kunnen beter worden ingeschat en tegenvallers kunnen beter worden overzien. Hierbij kan worden ingespeeld op de dan geldende marktsituatie, waardoor ontwikkelen of bouwen voor “leegstand” voorkomen kan worden.

Nadeel van een gefaseerde uitvoering kan een langer traject van de ontwikkeling betekenen.

2.3 Kostendragers voor gebiedsontwikkeling

Buitenstedelijk bouwen kan een economische of sociale impuls bieden. Bijvoorbeeld in regio's met een stagnerende economische ontwikkeling of bevolkingsomvang of een ingrijpende transformatie van de landbouw. De bouwfase levert een tijdelijk profijt door gerealiseerde woningen of verkoop van grond. Van de bewoners gaat een blijvende economische impuls uit. In gebieden die vertrekoverschotten kennen, is “nieuwvestiging” van buiten tevens een sociale impuls.

2.3.1 Private kostendragers

Bij gebiedsontwikkeling proberen overheden en marktpartijen te komen tot een samenhangende ondernemende aanpak voor verschillende functies in een gebied, zoals woningbouw, bedrijventerreinen, natuur- en landschapsontwikkeling, waterberging, openbaar groen en recreatiegroen.

Grondbeleid kan bij dergelijke ruimtelijke projecten een belangrijke succesfactor zijn. Door zelf de grond in handen te hebben, of door afspraken te maken met (toekomstige) grondeigenaren, kunnen provincies en gemeenten de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening optimaal benutten. Dat biedt meer kansen om onderdelen van gebiedsontwikkelingsprojecten die niet rendabel zijn, toch te realiseren. Grondbeleid kan worden omschreven als een doelgerichte interventie van de overheid op de grondmarkt.

Grondbeleid wordt gehanteerd om publieke doelen te realiseren. De keuze voor een grondbeleidstrategie voor een project hangt samen met de vraag of de strategie krachtig genoeg is om deze doelen te bereiken. Als een publiekrechtelijk instrument ontbreekt en het niet lukt afspraken te maken met ontwikkelende grondeigenaren kan het zonder actieve strategie problematisch worden om publieke doelen te bereiken. Volgens het Rijk (VROM, 2008) rechtvaardigt dat een actieve interventie van een overheidspartij op de grondmarkt. Zijn er wel alternatieven om de publieke doelen te bereiken, dan kun je als overheid terughoudender zijn en gebruikmaken van een meer faciliterende aanpak.

Hoewel de literatuur niet ruim bezaaid is met de verschillende soorten van kostendragers binnen een grondexploitatie kunnen we er toch een aantal onderscheiden (Wigmans 2002 en Nozeman, 2008). Het grootste onderscheid wat hier gemaakt wordt is tussen de functionele categorieën bouw (zie hieronder) en de ter beschikking zijnde bijdragen van subsidies (zie volgende paragraaf).

Woningbouw: Hier zal de grond- of woningverkoop een grote rol spelen. Bij de grondprijsbepaling kunnen verschillende methoden gebruikt worden. Denk aan de vergelijkingsmethoden, een grondquote en de residuele methode.

Commercieel onroerend goed: Bij deze categorie kan gedacht worden aan kantoren, bedrijventerreinen en detailhandel. Prijsbepaling en uitgifte komt voor een groot gedeelte overeen met de grondverkoop genoemd onder woningbouw. Prijzen worden echter ook voor een groot deel bepaald naar de opbrengsten en rendementen van de (toekomstige) gebruikers van de grond.

Recreatie: Zowel dag- als verblijfrecreatie kunnen inkomstenbronnen zijn. Verhuur of exploitatie van accommodaties, de bouw van een bungalowpark of parkeerinkomsten zijn voorbeelden. Deze inkomsten worden echter vaak toegekend aan een investeerder in het gebied die bereid is om ook na realisatie nog in het gebied te blijven investeren. Over opbrengsten uit recreatie die direct terug vloeien naar de grondexploitatie kan weinig in de literatuur worden gevonden.

Water: Aangezien Nederland een echt waterland is en er voor de berging van water steeds creatievere oplossingen gezocht worden, kan dit een inkomstenbron zijn. Veelal neigt dit echter al snel naar een vergoeding of subsidie van de landelijke of Europese overheid voor de realisatie van water. De directe inkomsten door aanleg van water zijn niet in de literatuur terug te vinden. Over verkoop of het exploiteren van water is niets bekend. Water kan echter wel een positief effect hebben op de waarde(stijging) van bouwgronden of vastgoed. Deze waarde(stijging) wordt echter nooit expliciet toegekend aan de functie water.

Natuur: Voor de natuur geldt eigenlijk hetzelfde als bij water. Natuur kan een positieve waarde-ontwikkeling aan bouwgronden of vastgoed geven. Tevens heeft er in de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij natuurgronden worden verkocht aan natuurbeheer organisaties. De inkomsten uit deze gronden met natuurbestemming worden in de grondexploitatie toegekend aan de post "gronduitgifte".

Zand: Verkoop van grond en zand bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van wegen en woningbouw. Over de mate hiervan is in de literatuur weinig informatie voor handen.

2.3.2 Publieke bijdragen en subsidie

Zoals in voorgaande paragraaf is beschreven is het maar de vraag of er bij gebiedsontwikkeling voldoende baten gerealiseerd worden om de groene en blauwe functies binnen het project te financieren. Om binnen gebiedsontwikkeling projecten toch tot een sluitende grondexploitatie te komen is men voor een groot deel afhankelijk van de bijdragen uit publieke hoek. Zowel lokaal, regionaal, nationaal als internationaal kennen we tal van bijdragen en subsidiemogelijkheden. De aan te spreken bijdragen en subsidiemogelijkheden voor gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van de uiteindelijke doelen van een project.

Als voorbeeldproject inzake gebiedsontwikkeling en subsidie kunnen we kijken naar de financiering van 'Engbergen' in de Achterhoek (Gemeente Oude-ijsselstreek, 2009). De gebiedsontwikkeling Engbergen betreft de herstructurering tot een aantrekkelijk recreatief gebied, waar inwoners en toeristen zich één of meerdere dagen kunnen vermaken. Tevens wordt er een ecologische verbindingzone gerealiseerd. De projectfinanciering ziet er als volgt uit:

Recreatieschap Achterhoek en Liemers	€	90.000,--
Gemeente Oude IJsselstreek	€	437.429,--
Totaal Nationale middelen	€	527.429,--
EU (POP) Subsidie	€	527.429,-- (verdubbeling door EU)
Totale financiering	€	1.054.858,--

Figuur 2.3: Voorbeeld publieke kostendragers 'Engbergen'(Bron Gemeente Oude-ijsselstreek, 2009)

Zoals te zien is, worden de bedragen door verschillende instanties opgebracht. Tevens is er sprake van een verdubbeling door de Europese Unie door het toekennen van een POP- subsidie (Plattelandsontwikkelingsprojecten).

Het aanvragen of betrekken van overheidssubsidies is niet geheel zonder risico's. Er worden veelal strenge voorwaarden gesteld aan het ontvangen van subsidies. Tevens veranderen subsidies zowel in bedrag als in vorm. Ook is het mogelijk dat subsidies komen te vervallen waardoor er een gat in de projectbegroting ontstaat. Hier zal op geanticipeerd moeten worden door de betrokken partijen. Een goede regie voor het subsidiebeheer is dan ook wenselijk.

Wanneer er ingestoken wordt op subsidies vanuit het versterken en verbeteren van de natuur en cultuurhistorische landschapswaarden, vormt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een belangrijke rol. Het is van belang dat er een nadrukkelijke relatie wordt gelegd met het vergroten en of verbeteren van deze Ecologische Hoofdstructuur. Denk hierbij aan het in stand houden van de IJssel- en Vechtdelta en de waterhuishouding van dit gebied (2009, BVR adviseurs). In de literatuur worden de volgende vormen van publieke kostendragers dan ook genoemd:

Natuur: door middel van Plattelandsontwikkelingsprojecten en het creëren van aansluitingen met of uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een belangrijke subsidieregeling.

Onder deze verzamelnaam van subsidiegelden wordt in de periode 2007 tot 2013 € 3,2 miljard beschikbaar gesteld door de rijksoverheid voor het gebiedsgerichte projecten in het landelijk gebied. Voor de periode na 2014 zijn nog geen afspraken gemaakt tussen het rijk en de provincies. Tussen elke provincie en het Rijk zijn bestuurovereenkomsten Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) afgesloten, waarin de afspraken over doelen, prestaties en middelen zijn opgenomen.

Water: Denk hierbij aan programma en nota's van het rijk voor waterberging en buffer gebieden. In de Nota "Ruimte voor de rivier" zijn locaties of projecten aangewezen die in aanmerking komen voor subsidies.

Vermoedelijk zullen bij het Randmeer Noordoostpolder bijdragen en subsidies een belangrijk onderdeel vormen voor sluitend maken van de grondexploitatie. Er zal dan ook worden onderzocht hoe en of er voor dit project overheidsbijdragen mogelijk zijn. Of genoemde bijdragen en subsidies onderdeel uit kunnen maken van deze kostendragers zal onderzocht moeten worden.

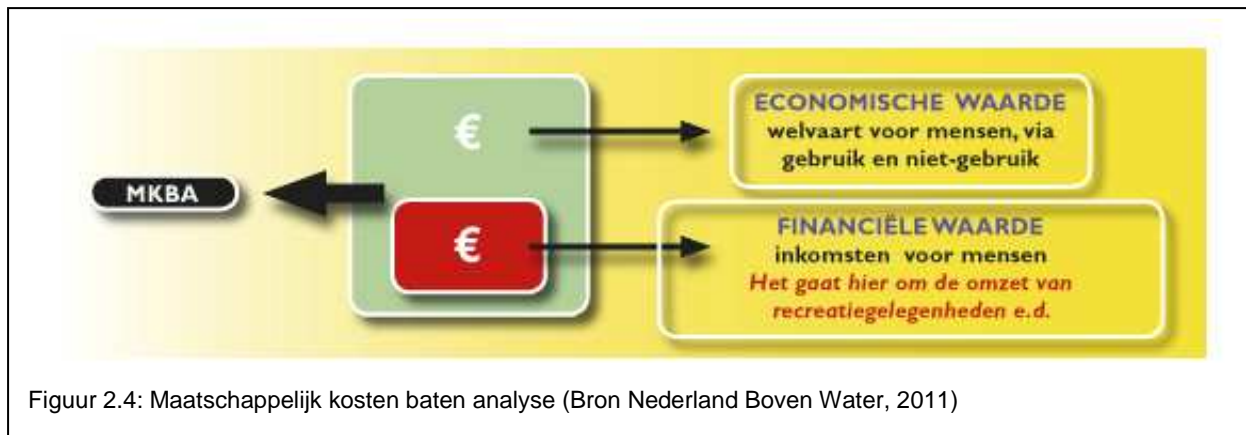
Op basis van huidige politieke keuzes zal dit bijzonder lastig blijken. In het regeerakkoord van 2010 heeft de regering besloten om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) per 2018 af te ronden. Er worden dan ook geen gelden meer beschikbaar gesteld voor de uitvoering hiervan. Het realiseren van nieuwe projecten is helemaal uitgesloten. Vele provincies hebben reeds besloten projecten verbonden aan de EHS op te schorten (Natuurmonumenten, 2011)

2.3.3 Maatschappelijke kosten baten analyse

Een deel van de provincies in ons land is in staat een substantiële bijdrage in de totale investeringen voor projecten te doen. Deze investeringen zijn echter eindig en eenmalig, er dient daarom verstandig geïnvesteerd te worden.

De manier waarop het Rijk kan bijdragen is een belangrijke onderzoeksvraag. Wanneer het Rijk bereid is tot het beschikbaar stellen van subsidies zal dit leiden tot calculerend gedrag van projectbetrokkenen. Wat op haar beurt weer zal leiden tot het verliezen van creativiteit: "Het Rijk betaalt toch wel". Dit is veelal een gedachte uit het verleden. Het Rijk laat haar keuze tot het geven van subsidies afhangen van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid binnen het project. Hierin zijn drie categorieën te onderscheiden (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005): Ten eerste kan het gaan om grote investeringen in projecten van nationaal belang. Ten tweede kunnen het regionale projecten zijn met gronden en aan te leggen infrastructuur waarvan het Rijk eigenaar is. Ten derde kan het gaan om regionale ontwikkelingen die het Rijk graag uitgevoerd ziet vanuit haar beleidsdoelstelling.

Een goed hulpmiddel voor publieke partijen om te komen tot beoordeling van het nut van subsidies of bijdragen vormt de maatschappelijke kosten baten analyse. Dit is een afwegingsinstrument dat alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een project tegen elkaar afweegt door ze zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Met name wanneer de kosten voor een project hoger zijn dan de opbrengsten. Er kan een maatschappelijke afweging worden gemaakt om wel of niet over te gaan tot het subsidiëren of geven van bijdragen aan een project. In figuur 2.4 is dit model schematisch weergegeven.

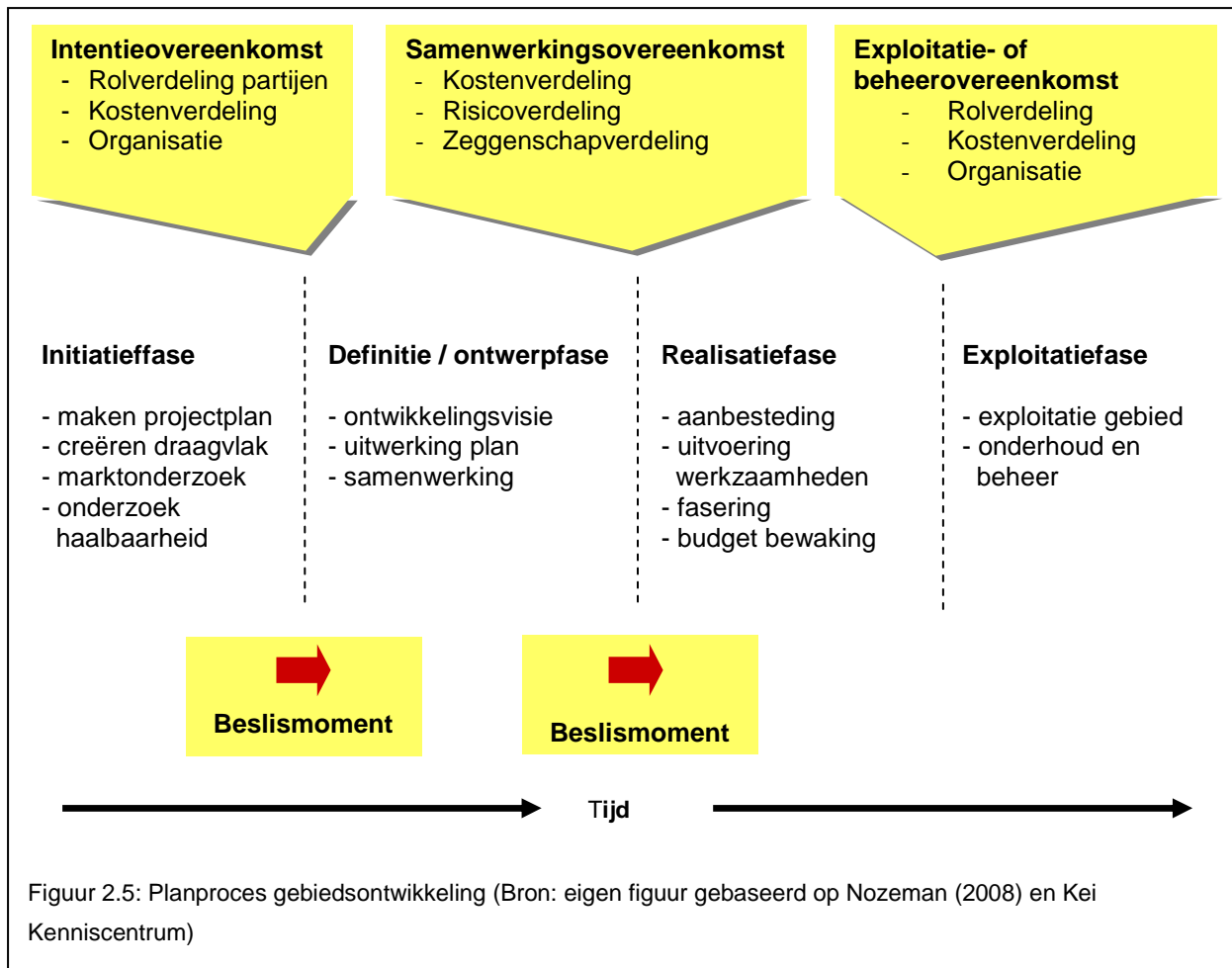


2.4 Gebiedsontwikkelingsproces

Het proces van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling lijkt veel op dat van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Tot de jaren '90 leek de samenwerking tussen publieke en private partijen alleen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk. In de jaren hierna is de aandacht van marktpartijen naar buitenstedelijke gebiedsontwikkeling steeds groter geworden. Doordat veel projectontwikkelaars meer aandacht hebben voor het realiseren van een prettige, groene leefomgeving zijn zij bereid ook bij te dragen aan het ontwikkelen van deze meer collectieve functies. De samenwerkingsverbanden voor buitenstedelijke gebiedsontwikkeling krijgen daardoor ook steeds beter vorm.

Het planproces voor buitenstedelijke gebiedsontwikkeling komt in grote mate overeen met die van de binnenstedelijke. De te nemen stappen en fases zijn gelijk, de invulling en onderdelen binnen de fases verschillen. Dit is terug te voeren op het unieke karakter van iedere buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. In figuur 2.5 wordt het planproces van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling schematisch weergegeven.

Het planproces bestaat uit een viertal fases; een initiatiefase, een definitie- en ontwerpfase, een realisatiefase en een exploitatiefase. Hierbij worden de definitie- en ontwerpfase ook wel eens als aparte fases behandeld, waardoor het proces uit 5 fases bestaat en een extra beslismoment aanwezig is. De definitie- en ontwerpfase wordt in de literatuur, waaronder door Nozeman (2008), ook wel de ontwikkelingsfase genoemd. De beslismomenten voor een "go" of "no go" van het project worden bepaald door de haalbaarheid van het project op dat moment. Tevens staat er in het figuur aangegeven welke documenten of overeenkomsten bij de verschillende fases behoren (KEI kenniscentrum; dossier gebiedsontwikkeling, 2011).



2.4.1 Rol publieke partijen

Voor wat betreft gebiedsontwikkeling heeft de provincie een centrale rol te vervullen. De provincie is het juiste bestuursniveau, als regisseur op regionale schaal en als spil in het natuur- en landschapsbeleid en de landinrichting. Haar relatieve onafhankelijkheid van bouwplannen garandeert de noodzakelijke distantie bij het beoordelen van initiatieven van onderop. De provincie moet gemeenten en (andere) initiatiefnemers duidelijke kaders bieden (VROM Raad 2004).

De provincie moet voldoende beleidsruimte hebben om naar eigen inzicht planstrategieën, vereveningstypen, het schaalniveau van de verevening en restrictieve regels te kiezen.

Provincies en gemeenten kunnen baat hebben bij het oprichten van doelorganisaties en fondsen. Deze versterken de regierol van de overheid en ondersteunen de uitvoering van regionaal grondbeleid. Voor het Rijk ligt hier de taak om de juridische basis vast te stellen.

Het provinciebestuur kan zich op basis van bovenstaande richtlijnen uitspreken over de gewenste bouwvormen, zoals het invullen van open plekken in bestaande dorpen en kleine steden, buitenstedelijke woonmilieus, landelijk wonen en hergebruik van leegkomende agrarische gebouwen. De mengverhouding tussen deze bouwvormen zal gebaseerd zijn op kenmerken van het gebied. Hierbij valt te denken aan gevreesde leegloop, de belasting van lokale infrastructuur en de visie op (ouderen)zorg.

2.4.2 Rol private partijen

Sinds circa 2000 is er een verandering op het gebied van gebiedsontwikkeling opgetreden: het vroegtijdig betrekken van marktpartijen, ook wel private partijen, in gebiedsontwikkelingsproces. Men verwacht van marktpartijen dat zij vakkennis in combinatie met creativiteit leveren, bijdragen aan de financiële risico's, financiële strategieën ontwikkelen en realisatievermogen inbrengen (Adviescommissie gebiedsontwikkeling 2005).

Deze veranderende rol voor private partijen levert echter nog weleens een spanningsveld op met de publieke partijen. Met name het onderlinge vertrouwen laat nog wel eens te wensen over. De gedachte bestaat dat private partijen te veel voor eigen belangen gaan. Tevens denken publieke partijen dat zij zelf eerst plannen uit moeten denken terwijl private partijen juist last lijken te ondervinden van wantrouwen en een onsamenhangend geheel bij de publieke partijen.

Dankzij de specifieke kennis van marktpartijen kunnen zij vaak tijdig aangeven of projecten financieel haalbaar zijn. Marktpartijen kunnen minder risicomijdend werken door lef te tonen om in samenwerking met overheden tot succesvolle gebiedsontwikkeling opgaven te kunnen komen. Het onderlinge vertrouwen tussen private en publieke partijen is hierbij van groot belang.

De rol die de marktpartijen dienen te vervullen in het ontwikkelingsproces zijn onder te verdelen op basis van een drietal aspecten.

1. Het samenwerkingsmodel

In grove lijnen zijn er drie mogelijkheden: zelf de grondexploitatie en het publiek vastgoed doen, een samenwerking aangaan of volledig uitbesteden aan de markt:

2. Het moment van het betrekken van de markt

Dit kan vroegtijdig zijn of op basis van een gedetailleerd plan. Het moment van het betrekken van de markt wordt door de overheid en marktpartijen als zeer fundamenteel ervaren. Een vroegtijdige betrokkenheid biedt marktpartijen meer mogelijkheden hun expertise en ervaring in te brengen en de plannen mede vorm te geven. Overheden zijn echter vaak nog onzeker over de vraag of marktpartijen dan niet te veel ruimte krijgen. Om politiek commitment en zekerheid te krijgen, kiezen ze daarom vaak voor het zelf vooraf vaststellen van een uitgewerkt publiekrechtelijk kader. Hier ontstaat wel eens een spanningsveld.

3. De wijze van betrekken van de markt

Dit kan via een marktinitiatief, één-op-één of via competitie (selectie of aanbesteding). Vaak heeft de overheid meerdere opties om de markt bij een gebiedsontwikkeling te betrekken. In de ontwikkelingsstrategie worden deze opties afgewogen, in relatie tot de ruimtelijke ambities en bijvoorbeeld de eisen die de overheid stelt aan de ontwikkeling, de samenstelling van het Programma en de betrokkenheid van andere partijen.

2.4.3 De juiste samenwerking

Aan een goede samenwerking tussen publieke en private partijen ligt een gedegen voorbereiding ten grondslag. Ongeacht de uitgangspositie, blijft het belangrijk om gestructureerd het totale samenwerkingsproces te doorlopen. Om te komen tot een goede invulling en samenwerking bij gebiedstransformatie heeft het OPPS¹ een verbindings- of samenwerkingskader opgesteld.



Met het verbindings- of samenwerkingskader worden de publieke partijen in staat gesteld om juiste afwegingen te maken in logische, opeenvolgende stappen. De stappen zijn:

1 Fysieke opgave

De eerste stap bestaat uit een gedegen analyse van de voorliggende transformatie-opgave, waarin specifiek wordt gelet op de kenmerken die van belang zijn voor de overeenkomst.

2. Eigen positie publieke partij

Als de opgave duidelijk is, bepaalt de publieke partij welke positie zij zelf wil innemen in de samenwerking. Dit is vaak afhankelijk van de kennis en kunde van de publieke partij zelf.

3. Partneranalyse

Het beeld van de opgave en organisatie is de input voor verkenning naar de gewenste partner (private partij). Welke rol dient de private partij te vervullen?

4. De verbinding

Op basis van de drie bovenstaande punten wordt er een keuze gemaakt voor het meest geschikte samenwerkingsmodel

Dit kan volgens 3 modellen (Bregman e.a. 2005);

1. Publieke grondexploitatie; via traditioneel model, bouwclaimmodel;

Binnen dit model verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de publieke partij(en) over te dragen. In ruil hiervoor krijgen marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels toebedeeld. De prijs die door de publieke partij(en) voor de grond wordt betaald is (veel) lager dan de

¹ OPPS is een onafhankelijk advies en procesmanagementbureau bij het ondersteunen van (semi) publieke partijen bij ruimtelijk investeringsprojecten

grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dat verschil verwacht de betrokken marktpartij goed te maken bij de ontwikkeling en of bouw van het vastgoed. Het grondexploitatie risico ligt in beginsel in dit geval volledig bij de publieke partij(en).

2. Publieke-private grondexploitatie; via joint venture model;

In dit model richten de publieke partij(en) en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij op (Veelal afgekort als GEM), waaraan de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouwen en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grondbedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatie risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen publieke- en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM.

3. Private exploitatie; concessiemodel;

Binnen dit samenwerkingsmodel krijgt de private partij de beschikking over alle gronden binnen het plangebied. Dit kan door verwerving van de oorspronkelijke eigenaren en of door verkoop van gronden door de publieke partijen aan de private partijen. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor rekening en risico van de marktpartijen. De gemeente beperkt zich in deze situatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de private partijen bij de ontwikkeling gebonden zijn. Het concessiemodel vertoont overigens gelijkenissen met het eerste model, het traditionele model. Het cruciale verschil zit echter in het feit dat binnen het traditionele model het openbaar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private partij een bijdrage moeten betalen, terwijl bij het concessiemodel de inrichting van het openbaar gebied geschiedt voor rekening en risico van de private partijen.

Hoewel de verschillende modellen van samenwerking in de literatuur benoemd en gebruikt worden komt de publiek private samenwerking en grondexploitatie de laatste jaren steeds vaker voor. In de literatuur wordt dit gezien als de manier om te komen tot succesvolle buitenstedelijke gebiedsontwikkeling (zie hiervoor ook Bregman e.a. (2003), Feijen (2009) en Ministerie van VROM (2008)).

Een onderzoeksvraag zal zich dan ook richten op vraag of PPS de juiste vorm van samenwerking kan zijn bij de realisatie van het Randmeer Noordoostpolder.

2.4.5 Businesscase gebiedsontwikkeling

Een relatief nieuw begrip dat de laatste jaren steeds meer wordt gebruikt in gebiedsontwikkeling- en vastgoedland is die van de businesscase. Een businesscase bestaat volgens de literatuur voornamelijk uit de volgende drie componenten (Cammen, 2007) :

- een plan, ontwerp of gebiedsvisie
- een sluitende begroting of financiële exploitatie
- een bijbehorende samenwerkingsovereenkomst (SOK).

Deze drie afzonderlijke documenten horen onlosmakelijk bij elkaar. Als een samenwerking definitieve vormen krijgt zullen de actoren een gezamenlijke gebiedsvisie of masterplan opstellen. Hierbij hoort

tevens een sluitende financiële exploitatie. De mate van samenwerking en de afspraken worden vastgelegd in de SOK. Bij vele gebiedsontwikkelingsprojecten is het komen tot deze drie met elkaar samenhangende onderdelen al een aanzienlijke klus.

Het komen tot een businesscase wordt hoe langer hoe meer gezien als de standaard bij gebiedsontwikkeling. In beginsel zullen partijen hun eigen (financiële) plannen en begrotingen maken. Dit behelst slechts het gedeelte van de opgave waarover de partij bedrijfsmatig verantwoordelijk is. Een gezamenlijke business case maken is lastiger, het vergt veel energie, vindingrijkheid, tijd, vertrouwen en er moeten telkens weer unieke oplossingen komen in de sfeer van fiscaliteit, risico dragen door overheden, procesorganisatie enzovoorts.

Wanneer de businesscase echter tot stand is gekomen heeft dit vele voordelen. Risico's worden vergaand beheerst, terwijl dit bij minder sterke afspraken terugkerend tot problemen kan leiden. Deze minder sterke afspraken betekenen vaak een samenwerking op afstand en geen gezamenlijke privaatrechtelijke overeenkomst. Afspraken zullen dan op basis van convenanten of bestuursakkoorden worden gemaakt.

De businesscase wordt gezien als een duurzame samenwerkingsconstructie, afrekenbaar en met grote zakelijke zekerheden.

Het zal per project dan ook een afweging zijn op basis van de situatie van het project, de wil en mogelijkheden van de partners. Het is dan ook interessant om te onderzoeken of er bij het Randmeer Noordoostpolder tot een businesscase model kan worden gekomen.

2.4.6 Risico's samenwerking

Zowel het niet, als het wel samenwerken van partijen brengt risico's met zich mee. Het is voor partijen belangrijk een goede afweging te maken tussen deze risico's.

Grootste risicofactor is de intensiteit en complexiteit van het aantal samenwerkingsverbanden bij gebiedsontwikkeling. De aard van de samenwerking, tussen overheden of samenwerking tussen overheid en private partijen, speelt een belangrijke rol. Een samenwerking tussen enkel publieke partijen is eenvoudiger te organiseren en te coördineren dan een PPS. Hierbij wordt het regionaal afstemmen in geringe mate niet als een probleem ervaren.

Bij een grote mate van samenspel tussen publieke en private partijen is goede overeenstemming noodzakelijk. Taken, onderlinge rollen en verantwoordelijkheden dienen gecoördineerd te worden. Naast het praktische aspect wat hier bij komt kijken, zal er ook naar de juridische en financiële gevolgen gekeken moeten worden. Voordeel van deze samenwerking zijn de vele mogelijkheden van kennisdeling, iets wat bij een geringe samenwerking als risico kan worden gezien. Hierbij kunnen aspecten over het hoofd worden gezien waardoor er langlopende procedures ontstaan.

Onderlinge samenwerking kan worden aangegaan voor gehele projecten maar ook voor deelprojecten. Op deze manier wordt de complexiteit beperkt.

Het is mogelijk dat private partijen onder strikte voorwaarden gebiedsontwikkeling deels voor eigen rekening nemen. Het is in dat geval van belang dat er duidelijke kaders (deels) gesteld worden waarin deze partijen de gebiedsontwikkeling uitvoeren (Bregman e.a. 2005)

2.5 Samenvatting literatuur en formulering hypotheses

In de voorgaande paragrafen is veel informatie naar voren gekomen. Deze informatie biedt een stevig fundament voor het hierna uit te voeren veldwerk en onderzoek. Deze paragraaf vormt dan ook de verbinding tussen de literatuur en het daadwerkelijke veldwerk.

Financiering

Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling opgaven is de inkomstenpotentie vaak vele malen groter dan bij buitenstedelijke opgaven. Dit is grotendeels terug te vinden in de traditioneel grote inkomstenbron 'grondverkoop woningbouw'. De financiering van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling is vaak een "lastige opgave" te noemen. Door de in verhouding grote kostenposten in vergelijking met de inkomstenmogelijkheden is het krijgen van een sluitende of positieve grondexploitatie lastig realiseerbaar. Het aantal vierkante meters positief te salderen grondverkopen is vaak klein in verhouding tot het totale plangebied. Binnen dergelijke projecten zal dan ook creatief moeten worden gekeken naar de verschillende mogelijkheden. Tevens wordt er niet aan ontkomen dat er een grotere overheidsbijdrage gewenst is (gemeente, landelijk en EU).

Procesvereisten

Er zijn diverse vormen en modellen van samenwerking genoemd. Uit de kenmerken van deze samenwerkingsvormen en modellen zijn argumenten te herleiden waarom in een bepaalde casus voor een bepaald model gekozen zou kunnen worden. Uiteindelijk dienen partijen binnen een gebiedsontwikkelingsproject te kiezen voor een op dat moment en voor die situatie best passende vorm. De keuze zal uiteindelijk gemaakt worden op basis van een aantal criteria.

De voornaamste criteria voor keuze voor een samenwerkingsmodel zijn:

- Grondpositie
- De gewenste risicoverdeling

De volgende afwegingen houden hiermee verband:

- democratische besluitvorming
- gewenste regie gemeente
- functiescheiding publieke en private rol gemeente
- waarborgen publiek belang
- verantwoording afleggen aan gemeenteraad of bevolking
- mate van beschikbaarheid en verdienmogelijkheden private partijen

Deze criteria en afwegingen zijn vrij grof ingeschat. Op projectniveau kunnen locatiespecifieke factoren met zich mee brengen dat het ene argument zwaarder weegt dan het andere.

Hypotheses

De literatuur leidt tot een aantal hypotheses die hopelijk kunnen worden getoetst tijdens de uitvoering van het onderzoek. Deze hypotheses dienen dan ook als basis voor het te houden interview:

1. Het besluit om te komen tot buitenstedelijke gebiedsontwikkeling ligt in het feit dat een bepaalde urgentie, beleidskeuze of financieel belang aannemelijk gemaakt kan worden.
2. Om tot kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling te komen zullen private en publieke partijen samen moeten werken. Publieke partijen hebben een sturende en organiserende functie. Private partijen zullen kennis, expertise, creativiteit en financiële slagkracht inbrengen.
3. Publieke en private partijen hanteren een actorgerichte benadering waarbij de afzonderlijke stappen in het proces gezamenlijk worden bestudeerd en afgewogen. Met deze methode kunnen partijen op een goede en gedegen manier het gebiedsontwikkelingsproces doorlopen.
4. Bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling worden financieringsopbrengsten weer binnen het project geïnvesteerd. Dit geldt met name voor rode opgaven waarbij de verdienmogelijkheden het grootst zijn.
5. Betrokken partijen zullen gezamenlijk een strategie kiezen om gronden te verwerven. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm dient dit door een actieve of (door publieke partijen) faciliterend systeem plaats te vinden.
6. Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling is mogelijk indien er een gedegen financiële onderbouwing beschikbaar is waarbij de grondexploitatie voor de gehele looptijd van het project sluitend is en waarbij (financierings) risico's worden beperkt.
7. Ten behoeve van een sluitende exploitatie zullen er rode functies benodigd zijn zodat er middels verevening groene en blauwe opgaven gefinancierd kunnen worden.
8. Inkomsten uit water, natuur, recreatie en zand spelen in zeer geringe mate een rol als onderdeel van de grondexploitatie.
9. Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling met een in verhouding grote blauwe en groene opgave zijn aangewezen op de bijdragen en subsidies van publieke partijen. Er zijn verschillende vormen van bijdragen en subsidies die wellicht kunnen bijdragen als kostendrager voor de grondexploitatie.
10. Het komen tot een gedegen businesscase biedt een goed uitgangspunt voor een sterke en structurele samenwerking tussen publieke en private partijen gedurende de looptijd van het project.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *Kan een randmeer aan de oostzijde van de Noordoostpolder op een financieel rendabele manier gerealiseerd worden?*

Door toetsing van bovenstaande hypotheses zal er een bijdrage worden geleverd aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

3 Empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, uitgevoerd. Er zal ten eerste worden gekeken naar referentieprojecten. Hoe is men bij vergelijkbare gebiedsontwikkelingsprojecten te werk gegaan en heeft dit tot succes geleid? Wat kan en moet er beter en wat is de beste manier van samenwerken?

Met behulp van deze informatie kan gekomen worden tot een best passende gebiedsontwikkeling in het project Randmeer Noordoostpolder. De gevonden uitkomsten zullen dan ook worden toegepast op het project Randmeer Noordoostpolder.

3.1 Referentieprojecten

In de theorie is veel gezegd en geschreven over buitenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het is echter de vraag of de theorieën uit de literatuur ook in de praktijk worden toegepast. Om dit goed te kunnen beoordelen is er voor gekozen om naar projecten te kijken die reeds verder in het ontwikkelingsproces zijn of tot uitvoering zijn gekomen.

Het selecteren van vergelijkbare gebiedsontwikkelingsprojecten is niet eenvoudig. Zoals ook uit de literatuur is gebleken heeft elke gebiedsontwikkeling haar eigen specifieke kenmerken. Aan de hand van een viertal selectiecriteria wordt getracht om te komen tot vier actuele en vergelijkbare cases. Bij het bepalen van de referenties is gebruik gemaakt van een aantal selectiecriteria. Deze zijn als volgt:

1. *De schaal van het project dient in vergelijkbare grootte met het project Randmeer Noordoostpolder te zijn en binnen de Nederlandse landsgrenzen plaats te vinden*

Toelichting: Over het algemeen kan gesteld worden dat projecten met vergelijkbare (grote) omvang een complex geheel vormen. Gezien de ligging en omvang van het project zal dit bij het Randmeer Noordoostpolder vermoedelijk niet anders zijn.

2. *Er moet een samenwerkingsvorm zijn of in de toekomst tot stand komen tussen publieke en / of private partijen.*

Toelichting: Samenwerkingsverbanden tussen partijen vragen om heldere en duidelijke keuzes. Hoe meer partijen er betrokken er zijn, des te meer belangen komen er op tafel. Het is de kunst om tot een samenwerking te komen waarbij begroting en uitvoeringen door alle partijen worden gedragen. Bij het Randmeer Noordoostpolder zijn reeds veel verschillende partijen betrokken. Het is dan ook de vraag of en hoe deze partijen samenwerken.

3. *Het project dient reeds gerealiseerd (binnen afgelopen 10 jaar), in stadium van realisatie dan wel in vergaande vorm van voorbereiding te zijn.*

Toelichting: De opvattingen, kennis, wetgeving en beleid met betrekking tot gebiedsontwikkeling zijn aan verandering onderhevig. De kennis op het gebied van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling neemt de laatste jaren snel toe. Bij de vergelijkingscases dienen de huidige kennis en opvattingen dan ook bekend te zijn en toegepast te worden. Oudere projecten zullen veelal gebaseerd zijn op achterhaalde feiten en kennis.

Bij nieuwe projecten, of projecten die nog niet in ontwikkeling zijn zal nog onvoldoende kennis beschikbaar zijn.

4. *Binnen het project dienen de blauwe en groene opgave een belangrijk onderdeel te zijn van de gehele gebiedsontwikkeling.*

Toelichting: De aanwezigheid van blauwe en groene ontwikkelingsopgaven vormen zoals uit de literatuur blijkt een bijzondere toevoeging voor een project. Met name de financiering dient speciale aandacht te krijgen. Het Randmeer Noordoostpolder kent een relatief grote blauwe en groene opgave waardoor de informatie uit de vergelijkingscases mogelijk interessante informatie biedt.

Aan de hand deze selectiecriteria zijn er nog circa tien plannen en / of projecten te vinden. Voor de uiteindelijke uitvoerbaarheid is het echter van belang dat er voldoende informatie (in openbaarheid) voorhanden is. Tevens speelt de actualiteit een belangrijke rol. Op basis hiervan zijn dan ook de volgende projecten geselecteerd:

- Blauwestad
- IJsselsprong
- Meerstad
- Wieringerrandmeer

In de volgende subparagrafen wordt een (oorspronkelijke) beschrijving van het project weergegeven. Vervolgens zal kort de actuele stand van zaken van deze projecten worden genoemd.

3.1.1 Blauwestad

De ontwikkeling van Blauwestad vindt plaats in de regio Oost-Groningen. Het nieuwe woon- en natuurgebied verrijkt tussen de plaatsen Winschoten, Midwolde, Oostwold, Finsterwolde en Scheemda. Het project, waarvan ook het Oldambtmeer deel uitmaakt, zou in beginsel rond 2016 afgerond worden. Het nieuwe dorp Blauwestad ligt tegen de snelweg A7 van Groningen naar Duitsland in het gebied "Groningse Oldambt".

Bijzonder is met name het grote meer dat gecreëerd zal worden. Dit kunstmatige meer, het Oldambtmeer, is net zo groot als de Reeuwijkse plassen of het Sneekermeer. De omvang van het meer dat is uitgegraven bedraagt ruim 8 km². Dit is de eerste maal in Nederland dat een dergelijk groot landbouwgebied in water is veranderd. Blauwestad ziet zichzelf als het meest spectaculaire landschapsproject sinds de drooglegging van de IJsselmeerpolders. Doel van het project is het gebied, waar sprake is van sociaal-economische teruggang, een nieuwe impuls te geven. Hierbij zal er een aantrekkelijke woonomgeving voor zowel nieuwe bewoners als voor huidige bewoners worden gecreëerd.

Dit project omvat:

- Een nieuw meer van ruim 800 hectare: het Oldambtmeer;
- Vier miljoen kuub extra water bij waterberging;
- 350 hectare nieuw natuurgebied;
- Toeristische recreatieve voorzieningen;
- De bouw van 1500 nieuwe woningen; verdeeld in vijf woongebieden
- Totaal uitgeefbare grond: 1.600.000 m².

Huidige stand van zaken:

De realisatie van het ambitieuze project ging in 2004 van start na een lange voorbereidingsperiode en samenwerking middels een PPS. De financiële onzekerheid van het project en tegenvallende verkoop van woningen zorgde er in 2007 echter voor dat twee van de drie private partijen zich gedurende de realisatiefase terugtrokken. In 2009 besloot de provincie Groningen om ook de samenwerking met deze laatste partij te beëindigen. In 2010 en 2011 zijn de plannen voor het gebied drastisch aangepast waarna de provincie grotendeels zelfstandig het gebied ontwikkeld. Interessant zijn de achterliggende gedachten inzake het beëindigen van deze samenwerking en manier waarop de provincie de plannen nu voortzet.

3.1.2 IJsselsprong

Project IJsselsprong betreft de inrichting van het gebied langs de IJssel ter hoogte van Zutphen. Het betreft een integraal plan voor de ontwikkeling van wonen, natuur en landbouw, de rivier en de wegen in de IJsselsprong. In het plan ontstaat een nieuwe woonwijk waarbij de oorspronkelijke landschapskwaliteiten blijven behouden. De landbouw zal in het gebied behouden worden en er ontstaan nieuwe natuurverbindingen .

Het project omvat:

- Blauwe opgave: Een dijkverlegging van de rivier de IJssel en het graven van een watergeul ten behoeve van extra waterafvoer.
- Groene opgave: Door de dijkverlegging en watergeul ontstaan er nieuwe natuurgebieden die gekoppeld zullen worden ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur en een verbinding met de Veluwe vormen.
- Grijs opgave: De omlegging van de N345 om de woonwijk. Mogelijk komt er in de toekomst een extra treinstation op de lijn Apeldoorn-Zutphen-Arnhem.
- Rode opgave: Een nieuwe woonwijk met in de toekomst maximaal 3.000 woningen die binnen de groene omgeving passen.

Huidige stand van zaken:

Dit project heeft reeds in een vroeg stadium de exploitatie rond kunnen maken door de beschikbaarheid van Rijksgelden voor de blauwe en deels groene opgave. In 2009 is er overeenstemming bereikt met de publieke partijen. Nu in 2011 zijn de plannen in de definitie- en ontwerpfasen. De blauwe opgave staat op het punt van realisatie. Het project kent door de huidige marktomstandigheden en politieke keuzes echter nog wel tegenvallers.

Voor de groene opgave ontbreken de nodige financieringsmiddelen en de rode opgave loopt vertraging op. Dit heeft te maken met de geringere vraag naar woningen.

3.1.3 Meerstad

Meerstad is een nieuwe woonwijk van de stad Groningen, grotendeels op het grondgebied van de gemeente Slochteren. Het masterplan van Meerstad is tot stand gekomen met de inzet van overheden, projectontwikkelaars en inwoners. In een 'open plan proces' heeft het plan stap voor stap vorm gekregen. Belanghebbenden werden vanaf de start in 2001 betrokken, onder andere in werkgroepen en klankbordgroepen. Er waren vijf hoofddoelstellingen;

- Ruimte voor 10.000 woningen
- Een groot meer voor recreatie en waterberging
- Recreatiemogelijkheden voor mensen binnen en buiten het gebied
- Een goede overgang met omliggende natuurgebieden
- Een nieuw, veelzijdig en aantrekkelijk landschap

De regionale meerwaarde van dit project is de beschikbaarheid van voldoende uitbreidingsmogelijkheden op lange termijn in het segment stedelijk wonen in het groen. Door het creëren van nieuw recreatielandschap ontziet het plan de meer kwetsbare landschappen in Noord-Drenthe.

Huidige stand van zaken:

In maart 2005 is het masterplan voor Meerstad vastgesteld. Het initiatief en de betrokkenheid van private partijen is groot gezien de grote hoeveelheid woningen die binnen het project gebouwd zullen worden. Private partijen zien hier mogelijkheden om rendement te behalen. In 2010 is de realisatie van het project van start gegaan. Hierbij worden zowel de eerste woningen als een gedeelte water en natuur aangelegd. Het project zal gefaseerd worden gerealiseerd over een periode van circa 20 jaar. De verkoop van bouwkvelds/woningen valt tot nu toe erg tegen. Hierdoor zijn er tekorten in de grondexploitatie ontstaan.

3.1.4 Wieringerrandmeer

Het Wieringerrandmeer is een project van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer om van Wieringen weer een eiland te maken. Wieringen is sinds 1924 onderdeel van het vasteland en wordt onder meer gebruikt voor bewoning en landbouw. Echter midden jaren '90 ontstond op Wieringen het initiatief om van Wieringen weer een eiland te maken, door een randmeer te ontwikkelen tussen Wieringen en de Wieringermeerpolder. De gemeente Wieringen ondersteunde deze wens en buurgemeente Wieringermeer en Provincie Noord-Holland haakten aan. Om het meer moeten woningen, bedrijven en (recreatieve) voorzieningen komen alsmede natuurgebieden.

Het project omvat:

- Een totaal plangebied van 1.600 ha, waarvan 250 ha door woningen wordt ingenomen.
- Een totaal wateroppervlak van ca. 860 ha.
- Een totaal oppervlak nieuwe natuur van ruim 400 ha.
- Ten behoeve van het project wordt 128 ha nieuw bos aangepland.

Huidige stand van zaken:

Het project ging vanaf 2003 voortvarend van start. In 2007 werd tussen de private en publieke partijen een samenwerking gevormd. In de periode hierop volgend zou de exploitatie van het project verder worden onderbouwd. Volgens de plannen zou in 2010 een begin worden gemaakt met de realisatie. Plannen waren dan ook al in een vergevorderd stadium.

In 2010 bleek echter dat de provincie de exploitatie niet rond kon krijgen. In november 2010 besliste de Provinciale Staten van Noord-Holland dan ook tot het niet door laten gaan van het project. Het plan bevond zich op dat moment aan het einde van de definitie- en ontwerpfase.

Nu halverwege 2011 zijn de gronden nog in eigendom van de provincie en wordt er gezocht naar mogelijkheden voor verkoop van deze gronden.

Hoewel het project niet tot realisatie zal komen, kan het toch veel informatie verschaffen voor het Randmeer Noordoostpolder. Met name vragen over het hoe en waarom van het niet door gaan kunnen interessant zijn.

3.2 Uitvoering onderzoek

Om een goede analyse te kunnen maken van de in de vorige paragraaf beschreven cases is het belangrijk achterliggende keuzes, gedachten en standpunten te achterhalen. Om deze reden is gekozen voor een diepte interview met de projectleiders of projectdirecteuren van de verschillende vergelijkingscases. De projectleiders worden geacht experts te zijn van het project en op de hoogte te zijn van alle lopende ontwikkelingen. Indien de betreffende persoon een vraag niet kan beantwoorden is gevraagd naar personen die dit wel kunnen. Tevens is er gevraagd worden naar informatiebronnen, beleidsdocumenten of analyses die wellicht de antwoorden van de geïnterviewde ondersteunen.

De gebruikte interviewvragen zijn terug te vinden in bijlage 9. Gezien de reeds eerder benoemde complexiteit en diversiteit van projecten zullen de vragen aangepast worden aan de dan geldende situatie.

De interviewvragen zijn geformuleerd op basis van de uitkomsten van de literatuur. De hypothesen uit paragraaf 2.5 dienen hierbij als uitgangspunt. Om de hypothesen ook daadwerkelijk te kunnen toetsen zijn deze opgesplitst en geoperationaliseerd naar een normale vraagstelling.

In de bijlagen 1 tot en met 4 zijn de geïnterviewde personen en uitwerkingen van de interviews terug te vinden.

Aan de hand van de uitkomsten van de interviews is een analyse gemaakt. Hierbij worden naast de uitkomsten van het interview ook de documenten en beleidsstukken geanalyseerd. In de analyse van de resultaten is gezocht naar overeenkomsten en verschillen tussen de vergelijkingscases. Naar deze beschikbaarheid van documenten is in de interviews gevraagd.

Doel van de analyse is de hypothesen uit paragraaf 2.5 te toetsen. Indien bepaalde vragen onvoldoende beantwoord blijven zullen adviseurs of experts op dit gebied benaderd worden. Denk hierbij aan Waterschappen, natuurbeheer organisaties of overheidsinstanties. Een lijst met geïnterviewde personen, niet behorende bij de vergelijkingscases, is terug te vinden in bijlage 5.

De resultaten en bevindingen van de analyse zijn in de volgende paragraaf te vinden.

3.3 Resultaten en bevindingen

In deze paragraaf zijn de resultaten en bevindingen van de analyse en interviews weergegeven. Bij de verwerking van de resultaten is de volgorde van de hypothesen uit hoofdstuk 2.5 aangehouden. Voor een goede leesbaarheid zal de betreffende hypothese telkens worden vermeld. Tevens zal vermeld worden wanneer er aanvullende documenten of organisaties zijn geraadpleegd.

1. Het besluit om te komen tot buitenstedelijke gebiedsontwikkeling ligt in het feit dat een bepaalde urgentie, beleidskeuze of financieel belang aannemelijk gemaakt kan worden.

Bij de cases IJsselsprong en Meerstad kan gesteld worden dat de plannen zijn ontstaan vanuit een bepaalde dringende urgentie. Denk hierbij aan veiligheid, woningnood of natuurontwikkeling. IJsselsprong heeft te maken met een blauw probleem waar de aanwijzing van het Rijk uitgangspunt is geweest. Voor Meerstad geldt dat er een vraag was naar woningbouw.

Bij zowel Blauwestad als het Wieringerrandmeer kan gesteld worden dat er een wens in plaats van een urgentie was. Er ontstond vanuit overheden de wens om het gebied een sociaal-economische impuls te geven. Vervolgens is er een plan gemaakt dat mogelijk in deze wens kon voorzien. Uitgaande van dit plan heeft men gepoogd een samenwerking en exploitatieplan te realiseren. In het diepte-interview met betrekking tot het Wieringerrandmeer komt dit ook duidelijk naar voren:

“ In de grondexploitatie is geen rekening gehouden met tegenvallers. Het zogenaamde “wensdenken” is van toepassing geweest. Hierbij ging men er onder andere van uit dat alle kavels verkocht zouden worden binnen de gestelde termijn.”

In de uitwerking van de plannen kan gesteld worden dat de plannen met een urgentie zowel procesmatig als financieel succesvoller (zijn) verlopen dan de andere twee projecten.

De hypothese kan op basis van de analyse dan ook gehandhaafd worden.

2. Om tot kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling te komen zullen private en publieke partijen samen moeten werken. Publieke partijen hebben een sturende en organiserende functie. Private partijen zullen kennis, expertise, creativiteit en financiële slagkracht inbrengen.

In drie van de vier cases is het tot een samenwerking met private partijen gekomen. Alleen IJsselsprong heeft (nog) geen samenwerkingsverband met private partijen.

In de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst gebiedsontwikkeling IJsselsprong (2009) wordt gesteld dat voor de rode opgave een samenwerking met marktpartijen een voorwaarde is.

Voor de groene, blauwe en grijze opgaven is dit geen voorwaarde. Ditzelfde blijkt uit de interviews met projectleider en adviseur van Roosemalen en Savelkoel (2011). Een lichte samenwerking (op onderdelen) wordt als voldoende gezien om te komen tot realisatie van het project.

Bij de cases Blauwestad en Meerstad is de samenwerking niet succesvol gebleken. Hoewel partijen positief zijn over een samenwerking met private partijen heeft dit niet tot een succesvol einde geleid. Volgens betrokkenen is dit met name terug te voeren op de slechte afspraken die zijn gemaakt. Deze afspraken zijn met name van financiële aard. Dit wordt onderschreven door de Noordelijke Rekenkamer in haar eindrapport over de Blauwestad (2010):

“De samenwerking met private partijen heeft zeker in de planfase meerwaarde gehad door de inbreng van kennis en expertise van privaat”

en

“De belangrijkste conclusie die de Noordelijke Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt is dat het gebruik van de verschillende (PPS) instrumenten niet doelmatig en effectief is geweest. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste oorzaak daarvoor moet worden gezocht in het (on)bewust niet afdekken van risico's van verschillende aard gedurende het gehele traject van planvorming tot uitvoering”.

De gestelde hypothese kan dan ook worden bevestigd. Al is de mate van samenwerken wel afhankelijk van de verschillende kenmerken van het project.

3. Publieke en private partijen hanteren een actorgerichte benadering waarbij de afzonderlijke stappen in het proces gezamenlijk worden bestudeerd en afgewogen. Met deze methode kunnen partijen op een goede en gedegen manier het gebiedsontwikkelingsproces doorlopen.

De actorgerichte benadering is niet bij alle cases gehanteerd. Slechts bij het project Meerstad heeft dit goed gefunctioneerd. Private actoren zijn hier vanaf het allereerste begin bij betrokken en hebben een essentiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het gebied, de vorming van een coalitie en gezamenlijk een onderwerp bestudeerd alvorens te komen tot concrete activiteiten. Deze keuze is mede ingegeven door de gronden die reeds in bezit waren van de private partijen (projectontwikkelaar).

Bij de overige cases zijn publieke partijen initiatiefnemers waarbij zij zijn gestart met de planvorming. Hierbij zijn of werden in een later stadium private samenwerkingspartners gezocht.

De keuze om te komen tot een actorgerichte benadering zal deels liggen in verdienmogelijkheden voor private partijen. In het geval van Meerstad bestaat de ontwikkeling uit een in verhouding groot gedeelte rode opgave (op termijn ca. 10.000 woningen). Deze rode opgave levert voor private partijen de grootste kans op verdienmogelijkheden, met het minste risico.

Voor private partijen is inkomstenpotentie, oftewel het te behalen rendement, de enige reden om te participeren in een project. Bij de overige cases is de verhouding rood aanzienlijk kleiner in verhouding tot het totale project. Private partijen zijn derhalve minder geïnteresseerd waardoor een actorgerichte benadering lastig is.

De actorgerichte benadering is afhankelijk van situatie en mogelijkheden die private partijen zien om een rendement in het project te behalen. De actorgerichte benadering is dan ook niet van essentieel belang voor ieder gebiedsontwikkelingsproject.

De hypothese dat de actorgerichte benadering gehanteerd dient te worden kan dan ook worden verworpen.

4 Bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling worden financieringsopbrengsten weer binnen het project geïnvesteerd. Dit geldt met name voor rode opgaven waarbij de verdienmogelijkheden het grootst zijn.

In de bijlagen 6 tot en met 8 zijn de exploitaties van Blauwestad, IJsselsprong en Wieringerrandmeer te zien. De exploitatie van Meerstad is niet openbaar en derhalve niet inzichtelijk. Tevens is van Blauwestad slechts een exploitatie van het jaar 2011 inzichtelijk.

In alle drie de exploitaties is te zien dat opbrengsten voor de volle 100% binnen de exploitatie worden geïnvesteerd. Hoewel het voor het project Meerstad niet is terug te zien in een exploitatie blijkt dit ook hier te gelden. Gezien de resultaten van het interview blijkt woningbouw de grootste kostendrager voor het project te zijn. Overigens is dit voor projecten waarbij groen en blauw een belangrijke rol spelen anders. De opbrengsten zijn nodig om de een sluitende exploitatie te verkrijgen.

De hypothese kan dan ook worden bevestigd.

5. Betrokken partijen zullen gezamenlijk een strategie kiezen om gronden te verwerven. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm dient dit door een actieve of (door publieke partijen) faciliterend model plaats te vinden.

Ook hier komt het punt van verdienmogelijkheden weer naar voren. Wanneer private partijen mogelijkheden zien zullen zij na een risicoanalyse geneigd zijn om gronden te verwerven. Bij de cases IJsselsprong en Meerstad hebben private partijen gedeeltelijk zelfstandig (alvorens een eventuele samenwerking te starten) gronden verworven. In de SOK van Meerstad is overeengekomen dat private partijen de gronden voor de oorspronkelijke aankoop prijs doorleveren aan de gemeenschappelijke grondexploitatie (verslag inzake grondverwerving Meerstad – Groningen, 2006). Voor de IJsselsprong wordt volgens het rapport "Integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong" nog gezocht naar een model. Dit zal tevens afhangen van het gekozen samenwerkingsmodel.

In het geval van Blauwestad en Wieringerrandmeer is men binnen de publiek private samenwerking een model van grondverwerving overeengekomen waarbij de provincie de gronden actief verwerft. Dit onderstreept de hypothese dat het model van grondverwerving plaatsvindt afhankelijk van het gekozen samenwerkingsmodel.

De hypothese kan dus ook worden bevestigd.

6. Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling is mogelijk indien er een gedegen financiële onderbouwing beschikbaar is waarbij de grondexploitatie voor de gehele looptijd van het project sluitend is en waarbij (financierings) risico's worden beperkt.

Het succes van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling valt of staat met een sluitende financiële onderbouwing of exploitatie. Alle cases hebben op een zeker tijdstip een sluitende exploitatie gehad voor een “go” in een bepaalde ontwikkelingsfase van het project.

Voor de projecten Blauwestad en Wieringerrandmeer is op een later moment in het ontwikkelingsproces echter ook een “no go” gekomen. De projecten of samenwerkingsverbanden zijn stuk gelopen op het financieel niet sluitend krijgen van de exploitatie.

De Noordelijke rekenkamer onderstreept dit in haar eindrapport over de Blauwestad (2010):

“De Rekenkamer concludeert dat Gedeputeerde Staten er bewust voor hebben gekozen om ondanks kritische kanttekeningen en onzekerheden de plannen voor het project Blauwestad door te zetten. Van meet af aan bevat het plan enkele inconsistenties (voor wie wordt gebouwd, in welke aantallen en voor welke prijs?) en risico's (structurele tekorten in de financiering en de verplichting tot levering van grond die tevens tot zekerheid van de provincie dient)”

Tevens stelt de Provinciale Staten van Noord-Holland het volgende over het Wieringerrandmeer:

“Uiteindelijk konden we slechts tot de conclusie komen dat het niet meer levensvatbaar is. Voortzetting zou een onverantwoord financieel risico voor de provincie met zich meebrengen”.

Achterliggende vraag is dan ook hoe het heeft kunnen gebeuren dat in eerste instantie wel een akkoord voor het project is gegeven en dit later is ingetrokken. Bestudering van de drie exploitaties en bijbehorende risicoanalyses schetsen hierover een duidelijk beeld. Er zijn twee hoofdredenen aan te merken hoe exploitaties gedurende het ontwikkelingsproces kunnen veranderen:

Onvoldoende risicobeheersing: Ten tijde van het sluitend maken van exploitaties zijn aannames en cijfers gebruikt die onvoldoende hard gemaakt konden worden.

In het geval Blauwestad valt op dat er niet consequent met dezelfde aannames gewerkt is, bijvoorbeeld voor de gebruikte kapitaalmarktrente en de hoogte van de jaarlijkse opbrengsten en kostenstijgingen (inflatie).

Ook zijn niet overal dezelfde kosten en opbrengstenposten meegenomen; de post 'risico onvoorzien' zit er dan weer wel en dan weer niet in. De post 'onderhoud en beheer' is nooit meegenomen. Dit duidt erop dat er door partijen 'dichtgerekend' is om tot een gunstig exploitatieresultaat te komen. Bij Meerstad valt op dat er in de aanpassing van de exploitatie een afwaardering van te verwachten(!) subsidies is gedaan. Kort gezegd werd er vanuit gegaan dat er subsidies worden ontvangen. De harde toezegging hiervoor is er echter nooit geweest.

Bij IJsselsprong wordt er vanuit gegaan dat er bijdragen uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) worden ontvangen. Voor een groot deel zijn deze gelden echter nog niet toegezegd.

Economische omstandigheden: Voor alle vier de cases geldt dat ze te maken hebben met tegenvallende economische omstandigheden. De vraag naar (nieuwbouw)woningen is afgenomen waardoor verwachte opbrengsten tegenvallen. Ten tijde van de eerste exploitaties is men er van uit gegaan dat de vraag naar woningen zou blijven bestaan. Op basis hiervan zijn aannames gedaan voor de exploitatie. In de huidige tijd blijken deze cijfers echter veel te positief waardoor verwachte inkomsten uit blijven. Tevens is het gezien de onzekerheid moeilijk om een financiering voor de projecten te verkrijgen.

De hypothese dat een gedegen grondexploitatie noodzakelijk is om te komen tot gebiedsontwikkeling dient te worden bevestigd. Tevens kan worden onderschreven dat risico's van te voren goed ingeschat en vervolgens beperkt dienen te worden. In werkelijkheid blijkt echter dat deze risico's niet goed worden ingeschat. Ook worden risico's niet aangepakt of beperkt. Van risicobeheersing is dus niet altijd sprake.

7. Ten behoeve van een sluitende exploitatie zullen er rode functies benodigd zijn zodat er middels verevening groene en blauwe opgaven gefinancierd kunnen worden.

Alle vier cases hebben te maken met een rode opgave binnen het project. In drie cases, Blauwestad, Meerstad en Wieringerrandmeer, worden de opbrengsten uit de rode functies gebruikt om de groene en blauwe functies te financieren (zie hiervoor tevens de gebiedsexploitaties uit bijlagen 6 en 8).

Groene en blauwe functies kunnen slecht in één case volledig worden gefinancierd zonder gebruik te hoeven maken van de rode functies. Dit betreft de IJsselsprong. De financiering wordt mogelijk gemaakt door bijdragen van het Rijk uit "Ruimte voor de Rivier" voor de blauw opgave van € 120 miljoen en ILG gelden voor de groene opgave van € 12,1 miljoen. Zelfgegenereerde opbrengsten uit groen en blauw is in geen van de cases te vinden.

De hypothese is houdbaar. Rode functies zijn van groot belang voor een sluitende exploitatie. Slechts wanneer er een grote bijdrage of subsidie wordt toegekend aan het project zijn rode functies minder van belang.

8. Inkomsten uit water, natuur kunnen een bijdragen leveren aan de grondexploitatie Recreatie en zandverkoop spelen geen rol als onderdeel van de grondexploitatie.

Uit de literatuur blijkt dat alleen water en natuur een bijdrage kunnen leveren in de grondexploitatie. Voor de ontwikkeling van deze twee aspecten zijn de rijksoverheid en provincie bereid om een bijdrage te doen in de grondexploitatie. De mate waarin dit in de toekomst zal gebeuren is erg onzeker. Huidige plannen voor groenontwikkeling worden afgesloten. Daarbij zijn nota's ten behoeve van waterberging grotendeels tot uitvoering gekomen. Dit wordt ondersteund in de vier vergelijkingcases. In alle projecten doen overheden een bijdrage op grond van natuurontwikkeling of waterberging. Bij Blauwestad heeft men tevens inkomsten door de verkoop van grond die bestemd is als natuurgebied. Deze grond wordt verkocht aan (particuliere) natuurbeheerorganisaties die hier hetzij rendement van hebben hetzij vruchtgebruik van genieten. De inkomsten hiervan worden binnen de grondexploitatie echter samengevat onder de post "gronduitgifte".

Zowel recreatie als zandverkoop worden niet opgenomen in grondexploitaties als zijnde inkomstenmogelijkheid. Zowel bij Blauwestad als IJsselsprong geeft men aan dit te willen onderzoeken.

Blauwestad kijkt naar mogelijkheden voor een recreatie/vakantiepark. Of dit echter binnen de exploitatie valt of dat er alleen gronduitgifte van toepassing is, is niet bekend.

IJsselsprong kijkt naar de mogelijkheden voor zandverkoop. Dit is echter afhankelijk van de beschikbaarheid in combinatie met de vorderingen van de verschillende opgaven.

De hypothese dat recreatie en zandverkoop geen rol spelen in de grondexploitatie is houdbaar.

9. Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling met een in verhouding grote blauwe en groene opgave zijn aangewezen op de bijdragen en subsidies van publieke partijen. Er zijn verschillende vormen van bijdragen en subsidies die wellicht kunnen bijdragen als kostendrager voor de grondexploitatie.

In alle vier cases wordt gebruikt gemaakt van bijdragen door lokale, regionale, landelijke of Europese bijdragen en subsidies. De grondexploitatie sluitend krijgen zonder deze bijdragen en subsidies lijkt uitgesloten.

Er zijn twee vormen van toekenning van een bijdrage of subsidie:

Toewijzing aan gebied: Wanneer het gebied vanuit landelijk, regionaal of lokaal oogpunt een functie dient kan het in aanmerking komen voor een bijdrage. De case IJsselsprong is hier een goed voorbeeld. Vanuit de Planologische Kern Beslissing vindt er functieaanwijzing plaats en worden gelden beschikbaar gesteld om de blauwe opgave te realiseren. Het gedeelte van de groene opgave wordt betaald vanuit ILG gelden door de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Het andere gedeelte zou ook betaald worden vanuit dit doel. Echter door politieke keuzes zijn deze gelden niet toegekend aan het project.

Blauwestad en Meerstad ontvangen voor de blauwe opgave subsidies. Blauwestad heeft via de Samenwerking Noord Nederland (SNN) € 14 miljoen subsidie ontvangen. De SNN ontvangt gelden van de Europese Commissie om aansprekende projecten in Noord-Nederland te subsidiëren.

Meerstad ontving een subsidie van het Rijk door de inbreng van gronden die eigendom waren van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Dit bedroeg € 18 miljoen. Beide subsidies zijn specifiek op dit project van toepassing en niet landelijk, voor vergelijkbare projecten, aan te boren.

Vrijwillige bijdragen: Deze vorm van bijdragen zou men ook subsidies kunnen noemen.

In het project Wieringerrandmeer doet de provincie een eigen bijdrage van € 29 mln. Deze bijdrage was reeds voorafgaand aan de planaanbieding vastgesteld als onrendabele top (Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer, 2011).

Ditzelfde doet de provincie Gelderland bij IJsselsprong voor de groene opgave.

Het beschikbaar stellen van deze gelden grijpt terug naar het “dichtrekenen”, genoemde onder hypothese 6 in dit hoofdstuk. De publieke partijen willen dermate graag tot uitvoering komen waardoor zij zelf budget beschikbaar stellen.

De reden voor het beschikbaar stellen van het budget is weer terug te voeren op hypothese 1. Er is in dat geval geen maatschappelijke urgentie. Er bestaat een wens om een project te realiseren. Partijen zijn minder consequent bij het opstellen van de exploitatie en zullen daardoor zelf een bijdrage (moeten) doen.

De hypothese dat buitenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten afhankelijk zijn van subsidies en bijdragen voor de realisatie van groen en blauwe opgaven wordt hierdoor ondersteund.

10. Het komen tot een gedegen businesscase biedt een goed uitgangspunt voor een sterke en structurele samenwerking tussen publieke en private partijen gedurende de looptijd van het project.

De businesscase vormt een belangrijk aspect om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling waarbij afspraken duidelijk vastliggen. De onderschrijving van de businesscase zal ervoor zorgen dat er sprake is van een duurzame samenwerkingsconstructie met de mogelijkheid om partijen af te rekenen op tekortkomingen en biedt daardoor grote zakelijke zekerheden.

Bij alle vier cases wordt gebruikt gemaakt van de onderdelen van de businesscase. In de praktijk is echter gebleken dat de businesscase toch niet altijd het gewenste resultaat heeft gehad. Bij Blauwestad en Wieringerrandmeer heeft het zelfs geleid tot ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst tussen partijen. Bij Blauwestad wordt gesteld dat er geen gedegen afspraken zijn gemaakt binnen de publieke private samenwerking. Het project Wieringerrandmeer toont aan dat de exploitatie niet sluitend gemaakt kon worden. Partijen zouden aan de hand van de businesscase elkaar hier op af kunnen en moeten rekenen.

Dit heeft er echter toe geleid dat de samenwerking is gestopt of in geval van het Wieringerrandmeer het gehele project is stopgezet. Het doel van de businesscase is echter om partijen een langdurige samenwerking aan te laten gaan.

Zowel bij Meerstad als bij IJsselsprong houdt de businesscase wel stand.

De hypothese dat de businesscase een goed uitgangspunt is voor samenwerking kan dan ook worden onderschreven op voorwaarde dat de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk stand houden. Hier is kennis, kunde, tijd en creativiteit voor nodig.

4 Conclusie en aanbevelingen Randmeer Noordoostpolder

Aan de hand van de resultaten en bevindingen uit het vorige hoofdstuk zal getracht worden de haalbaarheid van het project Randmeer Noordoostpolder te beoordelen. Tevens zullen in paragraaf twee en drie van dit hoofdstuk de aanbevelingen en conclusies aan bod komen.

4.1 Haalbaarheid Randmeer Noordoostpolder

Om de haalbaarheid van het Randmeer Noordoostpolder te beoordelen is het goed om te kijken naar een aantal uitgangspunten en de stand van zaken van het project. Naar aanleiding hiervan heeft een interview plaatsgevonden met de programmamanager gebiedsontwikkeling van de provincie Flevoland en een beleidsmedewerker ruimte van de gemeente Noordoostpolder.

De beoordeling van de haalbaarheid van het Randmeer Noordoostpolder zal worden opgesplitst in een tweetal onderdelen: de stand van zaken en de financiële aspecten.

4.1.1 Stand van zaken

Uit zowel het gesprek met de gemeente Noordoostpolder als de provincie Flevoland valt op te maken dat er de afgelopen periode weinig ontwikkelingen zijn in het project Randmeer Noordoostpolder. De leiding en initiatieven komen van de provincie Flevoland.

Er is in 2009 een verkenning naar het randmeer gemaakt door ruimtelijk adviesbureau BVR. BVR heeft aan de hand van vier scenario's een mogelijke toekomstschets voor het gebied gemaakt. Dit zijn:

- Scenario Extra: Een scenario waarbij de samenwerking en kennisuitwisseling in het gebied een belangrijke rol speelt. De ecologische zones worden verbonden en er ontstaan nieuwe woongebieden bij reeds aanwezige kernen / dorpen. Water speelt bijna geen rol.
- Scenario Experiment: Hierbij wordt ingestoken op een innovatief gebied met duurzame oplossingen voor wonen, werken en water. Vernieuwende woonconcepten voor de groei van huidige kernen worden geïntroduceerd. Er komt een vaarverbinding en er vindt waterberging plaats. Innovatieve landbouw- en glastuinbouw zijn van belang.
- Scenario Exclusief: Het realiseren van een water- en natuurlandschap. Vaarverbindingen, cultuurhistorische landschappen, exclusieve woonmilieus en hoogwaardige verblijfsaccommodaties zijn speerpunten. Wonen is gericht op de vraag zowel binnen als buiten de regio waarbij luxe en ruimte een rol spelen.
- Scenario Explosief: Dit scenario is gericht op leisure economie. Hierbij worden verschillende randmeren aangelegd en wordt het recreatieve en toeristische product naar een hoger plan getild. Dag- verblijfsrecreatie met exclusieve woonmilieus aan en op het water zijn van belang. Grootschalige woonmilieus nabij bestaande woonmilieus voor het iets duurdere segment zijn hierbij het uitgangspunt.

Aan de hand van deze scenario's zijn informatieavonden voor geïnteresseerden gehouden. Geïnteresseerden konden hier hun visie, ideeën en suggesties kwijt aan de hand van de vier scenario's.

De provincie geeft aan dat het op dit moment bezig is dit geheel te verwerken in een visiedocument voor de provinciale staten en de drie betrokken gemeenten. Aan de hand hiervan zal een politieke keuze gemaakt moeten worden om door te gaan met de gebiedsontwikkeling.

Noch de gemeente, noch de provincie geeft aan op dit moment samenwerkingsverbanden te onderzoeken met andere partijen. Men wil eerst de visiedocumenten afwachten. Private samenwerkingspartijen worden op dit moment dan ook niet gezocht.

De inname van grondposities door private partijen in het gebied zijn voor zover bekend niet aan de orde. Over een businesscase, samenwerkingsverband of grondbeleid in het gebied wordt nog niet nagedacht.

De vraag of de huidige economische situatie een rol speelt bij de voortgang kunnen partijen niet bevestigen, al geeft de gemeente wel aan dat op dit moment investeren in het gebied niet verstandig wordt geacht. Tevens speelt mee dat de gemeente Noordoostpolder een ander (kleiner) gebiedsontwikkelingsproject heeft lopen waarbij water, groen en in geringe mate rood een rol spelen. Een nieuw gelijksoortig project kan hierbij concurrerend werken.

Er wordt nog geen onderzoek gedaan naar de marktsituatie en bijbehorende risico's.

4.1.2 Financiële aspecten

Het belangrijkste onderdeel van de financiële haalbaarheid hangt af van de grondexploitatie. Een sluitende grondexploitatie zal de realisatie een stap dichterbij kunnen brengen en geeft daarmee aan of het project haalbaar is.

Aangezien er op dit moment nog geen kengetallen bekend zijn, is het bijzonder lastig een grondexploitatie op te zetten. Om toch een idee te krijgen van bedragen zijn er een aantal informatiebronnen geraadpleegd. Deze personen en instanties geven hierbij aan eigenlijk over onvoldoende informatie te beschikken om echt goede bedragen te noemen. De grondexploitatie is daarmee zeer ruw en vormt slechts een indicatie. De aannames zijn gedaan op basis van de gegevens uit de "Beleidsscan gemeenten Lemsterland, Noordoostpolder en Steenwijkerland en de provincie Flevoland" (2008):

- Een totaal ontwikkelingsgebied van ca. 2.000 ha.
- Een vaarverbinding tussen het Vollenhovermeer en Lemmer waarbij er aan één zijde een dijkverlegging plaats dient te vinden en aan één zijde een nieuwe dijk gerealiseerd wordt.
- 2 schutsluizen ten behoeve van waterregulering en 3 bruggen / viaducten voor de scheepvaart.
- Een of meerdere woonmilieus met in totaal 250 woningen

In de scenario's genoemd in paragraaf 4.1.1 worden geen aantallen of oppervlaktes genoemd. Het is slechts een beschrijving van de scenario's. Aan de hand hiervan kan dan ook geen rekensom gekoppeld worden. De bovenstaande gegevens uit de beleidsscan staan, voor wat betreft de omschrijving, tussen de scenario's Experiment en Exclusief.

De scenario's Experiment en Exclusief worden in de verkenning van BVR als gemiddeld ambitieus ingeschaald. Scenario Extra is weinig ambitieus en scenario Explosief daarentegen als zeer ambitieus. Tevens blijkt dat de haalbaarheid van scenario Experiment groot is. De haalbaarheid van scenario Exclusief is klein.

Naast de gegevens uit de beleidsscan zijn de volgende personen, instanties en documenten gebruikt bij het opstellen van de grondexploitatie:

- BVR adviseurs ruimtelijke ontwikkeling (2009), Voorbij het randmeer : Verkenning gebiedsontwikkeling Zuyderzeerland
- Sinke Emmeloord BV, Makelaardij o.g.
- Provincie Flevoland afdeling gebiedsontwikkeling
- Rijkswaterstaat; Landelijk informatiedienst Rijkswaterstaat
- Rijkswaterstaat: Randmeer Noordoostpolder, een verkennende studie (2000), Lelystad

Bedrag in miljoenen	
<u>Opbrengsten</u>	
Gronduitgifte	
Woningbouw	60
Natuurgebied	32
Rijksbijdragen	...
Provinciale bijdragen	...
Gemeentelijke bijdragen	...
Europese subsidies	...
TOTALE OPBRENGSTEN	92
<u>Kosten</u>	
Verwerving gronden	120
Verplaatsingen / uitkoop agrarische bedrijven	22
Dijkaanleg Blokzijl - Lemmer	25
Dijkverplaatsing Zwartemeer - Blokzijl	25
Graven vaargeul / meren	100
Infrastructurele werken	120
Onvoorzien	
TOTALE KOSTEN	412
Financieringsresultaat	- 320

Figuur 3.1: Grondexploitatie Randmeer Noordoostpolder (Bron: eigen product)

De grondexploitatie Randmeer laat op dit moment een negatief financieringsresultaat van € 320 miljoen zien. De waarde die aan dit getal moet worden toegekend is echter zeer beperkt. Er kunnen op dit moment veel bedragen nog niet ingevuld worden. Er is grote onzekerheid door de bezuinigingen die zowel landelijke, provinciale als gemeentelijke overheden moeten doorvoeren. In de toekomst kunnen er veranderingen ontstaan in beleidskeuzes en de invulling van het project waardoor getallen heel anders kunnen uitpakken.

Toelichting op de grondexploitatie:

Gronduitgifte: Bij de gronduitgifte wordt rekening gehouden met de verkoop van kavels ten behoeve van woningbouw. Er wordt uitgegaan van 250 woningen met een kaveloppervlakte van circa 800 m² waarbij een verkoopprijs van ca. € 300,- per m² maximaal wordt geacht. Het aantal van 250 woningen (afkomstig uit de beleidsscan) kan als redelijk behoudend worden gezien. Volgens de makelaar is dit in de huidige marktsituatie tevens het maximale aantal. Een uitgifteaantal van 500 woningen zou een verdubbeling betekenen van de inkomsten uit woningbouw (totaal € 120 miljoen). De makelaar acht dit aantal echter, zelf in economisch betere tijden, als moeizaam te verkopen.

Er wordt rekening gehouden met de verkoop van natuurgronden aan (particuliere) natuurbeheerorganisaties. Dit zal naar schatting 400 ha. betreffen die wordt verkocht gelijk aan de prijs van de verwerving van ca. € 80.000,- per ha.

Rijksbijdragen: Er zijn op dit moment geen Rijksbijdragen toegezegd aan het project. Op basis van de vergelijkingsprojecten is er wel een verwachting dat het Rijk een bijdrage zal doen. Wanneer het project in aanmerking kan komen voor een waterbergingsfunctie en daarmee een urgentie kent bestaat de mogelijkheid voor bijdragen en subsidies. Over de hoogte hiervan kan echter geen uitspraak worden gedaan. Bijdragen en subsidies op grond van natuurontwikkeling worden kleiner geacht. Door het regeringsbesluit om voorlopig geen geld meer in natuur ontwikkeling en de EHS te stoppen zal hier weinig tot geen budget zijn. Er moet worden afgewacht of in de toekomst nieuwe regeringbesluiten hier verandering in kunnen brengen.

Provinciale bijdragen: Er zijn op dit moment geen provinciale bijdragen toegezegd aan het project. In alle vergelijkingscases hebben provincies al dan niet vrijwillig bijdragen gedaan. Deze bijdragen kunnen voort komen uit het Investeringsbudget Landelijk gebied. Tevens heeft de provincie budget beschikbaar voor aanleg van infrastructuur.

Gemeentelijke bijdragen: Er zijn op dit moment geen gemeentelijke bijdragen toegezegd aan het project. Tevens zijn er (nog) geen verwachtingen dat deze toezeggingen binnenkort zullen komen. Anderzijds wensen gemeenten een sociaal- economische impuls voor het gebied waardoor zij wellicht bereid zijn om budget vrij te maken.

Europese subsidies: Er zijn op dit moment geen Europese subsidies verkregen voor het project. Tevens zijn er (nog) geen verwachtingen dat deze toezeggingen binnenkort zullen komen.

Grondverwerving: Er wordt uitgegaan van een totaal plangebied van 2.000 ha. Diverse gronden zijn reeds in eigendom van de overheden. De verwerving zal dan ook maximaal 1.500 ha. Betreffen. De prijs voor aankoop van landbouwgrond ligt op ca. € 80.000,- per ha.

Verplaatsingen / uitkoop agrarische bedrijven: Er zullen diverse bedrijven moeten worden uitgekocht. Op basis van verkenningen van Rijkswaterstaat zal dit circa € 25 miljoen kosten.

Dijkaanleg Blokzijl – Lemmer: Rijkswaterstaat houdt rekening met ca. € 1 miljoen per kilometer op basis van een 3 meter hoge dijk. Dit over een lengte van 25 kilometer

Dijkverplaatsing Zwartemeer – Blokzijl: Rijkswaterstaat houdt rekening met eenzelfde bedrag voor verplaatsing als nieuwe aanleg. Circa € 1 miljoen per kilometer. Dit over een lengte van circa 7 kilometer

Graven vaargeul / meren: Dit is geheel afhankelijk van de aantal uitgegraven kuubs, grondtransport en mogelijkheden om zaken te combineren. Op basis van een beschrijving schat Rijkswaterstaat dit op circa € 100,- miljoen.

Infrastructurele werken: Indien er een vaargeul komt, zullen er minimaal 2 schutsluizen gerealiseerd moeten worden. Kosten bedragen circa 30 miljoen per stuk. Er zullen naar verwachting 3 bruggen/viaducten gerealiseerd moeten worden. Kosten bedragen circa € 20 miljoen per stuk.

Onvoorzien: Deze kosten zijn nog niet in te schatten.

4.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies op basis van het literatuuronderzoek vergeleken met de bevindingen uit het empirisch onderzoek. Vervolgens worden de uiteindelijke conclusies van dit onderzoek geformuleerd.

4.2.1 Conclusie haalbaarheid proces

Ingrijpen in het buitenstedelijk gebied kan en mag niet zomaar. Een ingreep zal verantwoord moeten worden als een verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat gebiedsontwikkeling in het buitenstedelijke gebied een complex geheel vormt. Zowel qua planvorming en samenwerking als het komen tot een financieel gedegen plan. De overheid biedt verschillende middelen om het ingrijpen in het buitenstedelijke gebied mogelijk te maken. Het definitieve plan van Randmeer Noordoostpolder zal binnen de mogelijkheden moeten vallen die er wettelijk zijn. Het plan zal een kwalitatieve verbetering van het gebied moeten behelzen.

Publieke en private partijen zijn op elkaar aangewezen om, in samenwerking met elkaar, te komen tot een goed onderbouwd plan. Hierbij zal er gebruik moeten worden gemaakt van de kennis, inzet en geldstromen die private partijen bezitten. De actorgerichte benadering is hier een goed voorbeeld van. Partijen nemen gezamenlijk stappen in het ontwikkelingsproces. Bij het ontwerpen wordt er gestreefd naar het benutten van posities en kansen op basis van een integraal plan.

Bij het Randmeer Noordoostpolder zullen dan ook serieuze private partijen betrokken moeten raken die bereid zijn om in het gebied te investeren..

Het belangrijkste onderdeel van de gebiedsontwikkeling vormt de financiële exploitatie: Zonder sluitende exploitatie geen gebiedsontwikkeling. De Blauwestad en het Wieringerrandmeer zijn hier voorbeelden van. Hoewel beide projecten ver in het ontwikkelingsproces zijn gekomen, is toch niet het gewenste eindresultaat bereikt. Doordat voor beide projecten onvoldoende financiële dekkingsmiddelen bestonden, hebben publieke partijen besloten de samenwerking te stoppen. Het besluit om het project stop te zetten berust op de verschillende fases van het planproces. Alvorens binnen projecten over te gaan naar een volgende fase het proces vindt er een beslismoment plaats. Het besluit om wel of niet door te gaan met een project is afhankelijk van de vraag of voldaan is aan alle onderdelen behorende bij de ontwikkelingsfase. Zo zal er op het moment dat men van initiatief naar de definitie- en ontwerpfase overgeschakeld een intentieovereenkomst opgesteld moeten worden. Vervolgens zal er voor overgang naar de fase van realisatie een samenwerkingsovereenkomst, als onderdeel van de businesscase, opgesteld moeten worden. Als onderdeel van de realisatieovereenkomst wordt er een exploitatie- en beheerovereenkomst opgesteld.

Wanneer deze stappen niet goed worden doorlopen ondervinden gemeentes en provincie hier groot financieel nadeel van. Er worden vele investeringen gedaan zonder dat het vast ligt dat hier inkomsten tegenover staan.

Voor de cases Blauwestad en Wieringerrandmeer kan achteraf geconcludeerd worden dat de financiële exploitatie onvoldoende onderbouwd was. Voor de cases IJsselsprong en Meerstad ligt dit iets genuanceerder. Ook deze projecten kampen met “gaten” in de begrotingen. Dit heeft echter nog niet tot maatregelen zoals bij Blauwestad en het Wieringerrandmeer geleid. Aanpassingen in project zijn eigen wel mogelijk. Dit zal ten koste gaan van de oorspronkelijk voor ogen staande ruimtelijke kwaliteit. Tevens kunnen partijen de rekening van het tekort (achteraf) gepresenteerd krijgen.

De betrokken partijen bij het Randmeer zullen dan ook een goede afweging moeten maken in hoeverre zij bereid zijn risico's te nemen en (onvrijwillig) bijdragen in het project te doen. Wanneer het project door gaat zullen partijen de toezegging moeten doen om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Een reden om tegenvallers in de begroting op te vangen kan de sociaal economisch of maatschappelijk wens voor realisatie van het project zijn

Partijen zullen bij een realisatie op zoek moeten gaan naar een samenwerkingsvorm. De samenwerkingsvorm kan bepaald worden aan de hand van het samenwerkings- of verbindingskader opgesteld door OPPS. Hierbij doen partijen een analyse aan de hand van:

- de ontwikkelopgave of gebiedsvisie
- de eigen positie: wat kunnen we zelf, waar willen of zoeken we hulp
- de partneranalyse: wat voor partner zoeken we
- de verbinding met elkaar: Op basis van de vergelijkingscases lijkt een publiek privaat samenwerkingsmodel voor het randmeer de meeste kans van slagen te hebben.

Binnen de samenwerkingsovereenkomst zal het opstellen van een businesscase uitkomst bieden voor partijen. De businesscase wordt de laatste jaren meer en meer voor gebiedsontwikkelingsprojecten gehanteerd. Binnen de businesscase worden alle afspraken, zowel organisatorisch als financieel vastgelegd. Dit biedt partijen vertrouwen voor een succesvolle samenwerking.

4.2.2 Conclusie financiële haalbaarheid

Bovenstaande aspecten zijn van belang voor een eventuele realisatie van het Randmeer

Noordoostpolder. Dit brengt ons dan ook bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag die aan het begin van dit onderzoek is geformuleerd. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Kan een randmeer ter plaatse van de Noordoostpolder op een financieel rendabele wijze gerealiseerd worden?

Het Randmeer Noordoostpolder verkeert nog in een heel vroeg stadium. De definitieve plannen zijn nog niet gemaakt en een (publiek) besluit om tot realisatie over te gaan allerminst. De verkenningen die reeds zijn gedaan door bureau BVR en de provincie zijn zeer globaal en bieden weinig houvast om een gedegen financieel plan te maken.

Uit het onderzoek blijkt wel dat een realisatie van het randmeer op dit moment niet financieel haalbaar is. Er zijn op dit moment dermate veel onzekerheden dat risico's voor partijen te groot zijn. De afhankelijkheid van bijdragen of subsidies door publieke partijen is groot. Dit blijkt zowel uit de

vergelijkingscases als uit de ruwe exploitatie uit de vorige paragraaf. Alle projecten moeten mede gefinancierd worden door bijdragen of subsidie.

Het is mogelijk dat in de toekomst door verandering van beleid de stap om tot realisatie over te gaan groter wordt. Er zullen in de volgende paragraaf dan ook een aantal handreikingen worden gedaan hoe de haalbaarheid van Randmeer Noordoostpolder vergroot kan worden.

Deze conclusie terug te voeren op de volgende punten. Hierbij wordt ook antwoord gegeven op de deelvragen genoemd in hoofdstuk 1.1 van dit onderzoek.

- Er bestaat geen urgentie voor de realisatie van het Randmeer Noordoostpolder. Hoewel de wens bestaat om het gebied tussen Vollenhove en Lemmer een nieuwe invulling te geven, is de huidige situatie een leefbare omgeving.
Wanneer het rijk of de provincie een urgentie of noodzaak heeft om het gebied tot ontwikkeling te laten komen, zullen er budgetten beschikbaar moeten worden gesteld voor de realisatie.
- De investeringen die gedaan moeten worden voor de realisatie van het Randmeer Noordoostpolder project zijn bijzonder hoog. De grootste post zou de verwerving van gronden en aanleg van de infrastructuur betreffen. Gronden zijn grotendeels in eigendom van particulieren die hier een vergoeding voor wensen, welk grondbeleid er ook gekozen zal worden. Daarbij zullen er vele infrastructurele werken gerealiseerd moeten worden. Wellicht dat door een gefaseerde aanpak de financieringsbehoefte voor aanleg van het gebied verkleind kunnen worden.
- De grootste inkomstenmogelijkheid bij buitenstedelijke gebiedsontwikkeling betreffen de rode functies. In de beleidsscan en verkenningen van het Randmeer Noordoostpolder zijn de rode functies slechts in geringe mate aanwezig. Het vergroten van de rode opgave brengt echter het probleem van afzetbaarheid met zich mee.
De blauwe en groene functies maken in verhouding een groot deel uit van de totaal opgave. Door de geringe omvang van de rode opgave zijn de mogelijkheden voor verevening naar groene en blauwe functies beperkt.
- De inkomstenmogelijkheden uit specifieke functies als water, natuurontwikkeling, recreatie en zandverkoop zijn er niet. Noch uit de literatuur, noch uit de vergelijkingscases blijkt dat deze functies aangemerkt kunnen worden als zelfgenererende kostendrager. Hierbij wordt bedoeld op het genereren van toegevoegde waarde in geld door realisatie van deze functies. Oftewel, het realiseren van deze functies kosten meer dan dat zij opbrengen. Eventuele subsidies en bijdragen voor de aanleg van water of natuur daargelaten. Door de aanleg van water en natuur zullen overheden wel eerder geneigd zijn of mogelijkheden hebben om subsidies of bijdragen voor het project beschikbaar te stellen. Deze inkomstenmogelijkheid vormt een aparte kostendrager in de grondexploitatie.

- De beschikbaarheid van bijdragen en subsidies door het Rijk, provincie en gemeentes zullen beperkt zijn.

In eerste instantie omdat het project geen urgentie kent in de zin van een Planologische Kernbeslissing of aanwijzing vanuit het Rijk zoals bij de 'Ruimte voor de rivier'.

Ten tweede hebben (landelijke) politieke keuzes tot gevolg dat budgetten voor natuur- en waterontwikkelingen in zeer geringe mate beschikbaar zijn. Het randmeerproject zou bijvoorbeeld goed aan kunnen sluiten bij de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur.

Voorlopig komen er echter geen nieuwe budgetten voor projecten verbonden aan de EHS.

Ten derde hebben alle overheden te maken met bezuinigingen gezien de huidige economische ontwikkelingen. Nieuwe gebiedsontwikkelingsprojecten hebben daardoor weinig prioriteit.

- De huidige economische situatie heeft voor gebiedsontwikkelingsprojecten een groot nadelig effect. De verkoop van gronden en woningen valt tegen, wat er toe leidt dat de inkomstenmogelijkheden klein zijn. Tevens is het voor zowel private als publieke partijen lastig om de aankoop van gronden te financieren. De risico's zijn hoog waardoor partijen niet snel geneigd zijn tot verwerving van gronden.

4.3 Aanbevelingen

De literatuur toont aan dat het vinden van kostendragers voor buitenstedelijke gebiedsontwikkeling geen eenvoudige opgave is. De inkomstenmogelijkheden van rode functies vormen hierop een uitzondering. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de vier vergelijkingscases. Hoewel er in de planfase exploitaties zijn gemaakt, wordt er zelfs gedurende de realisatie van het project nog gezocht naar kostendragers om de exploitatie definitief sluitend te krijgen. Veelal leidt dit echter tot een (onvrijwillige) bijdrage van publieke partijen.

Voordat de aanbevelingen, voortkomend uit dit onderzoek, worden beschreven, is het goed om te benadrukken dat iedere locatie een eigen aanpak vergt. Geen plek is hetzelfde en dat geldt ook voor het Randmeer Noordoostpolder. Ieder project is maatwerk. Een kant en klare methode om te komen tot buitenstedelijke gebieden is er niet.

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat een realisatie van het Randmeer Noordoostpolder op dit moment uitgesloten lijkt. De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn dan ook gericht op het proces dat doorlopen kan worden wanneer het project (in de toekomst) toch uitgevoerd zou worden. Dit kan de kansen voor een succesvolle realisatie van het Randmeer Noordoostpolder vergroten.

4.3.1 Mogelijkheden publieke bijdragen

Belangrijkste aanbeveling van het onderzoek is om concreet de mogelijkheden voor publieke bijdragen en subsidies te onderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat het bijzonder lastig is om dit op basis van de huidige landelijke en regionale beleidsplannen te doen. Beleidsplannen worden echter geactualiseerd en aangepast aan de tijd. Mogelijk dat in deze beleidsplannen ruimte gemaakt kan worden voor het Randmeer Noordoostpolder.

Door een lobby te starten bij de diverse overheden zou het plan tevens de status van 'urgent' kunnen krijgen. Hierdoor zouden bijdragen en subsidies beschikbaar gesteld kunnen worden. Uiteraard moet deze urgentie wel worden onderbouwd op basis van beleidsplannen.

Met name publieke partijen zullen vervolgens een afweging maken over het beschikbaar stellen van subsidies of bijdragen. Een goed afwegingsinstrument hierbij is de maatschappelijke kosten baten analyse. Naast het financiële gewin (of verlies) van het project kan natuurlijk ook de sociaal economische impuls een belangrijke reden zijn om bijdragen te doen.

4.3.2 Samenwerkingsverbanden

De publieke partijen zullen op zoek moeten naar private partijen die gezamenlijk de kans voor gebiedsontwikkeling moeten onderzoeken. De provincies Flevoland, Overijssel en in mindere mate Friesland zullen hier een leidende rol in moeten nemen. Provincies hebben een regionale visie en kunnen daardoor lokale belangen overstijgen. Tevens bezitten de provincies kennis en middelen om deze verkenning uit te voeren.

Door het vinden van samenwerking met private partijen wint het plan aan kennis van mensen, creativiteit en financieringsmogelijkheden. Wellicht dat aan de hand hiervan een integraal plan gevormd kan worden dat meer kansen biedt om onderdelen van gebiedsontwikkelingsprojecten die niet rendabel zijn, toch te realiseren. Het zoeken van samenwerkingsverbanden zal tevens leiden tot een breder gedragen project. Door het vergroten van draagvlak is het tevens mogelijk dat het nut van dit project door velen wordt ingezien.

4.3.3 Risicobeheersing

Alle genoemde vergelijkingscases in dit onderzoek hebben te maken gehad met tegenvallers in de exploitaties. Het is voor partijen dan ook van belang bij het opstellen van de exploitaties hier rekening mee te houden. Dit kan gedaan worden door een goed onderbouwde exploitatie door middel van een nauwkeurige risicoanalyse. Onderdeel hiervan is een gedegen onderzoek naar de afzetbaarheid van rode functies.

Tevens zal er gezorgd moeten worden voor harde afspraken bij de toekenning van subsidies en bijdragen door publieke partijen.

Het zoeken van samenwerkingsverbanden, genoemd in voorgaande aanbeveling, kan ook een vorm van risicobeheersing zijn. Doordat meerdere partijen betrokken zijn, kunnen risico's worden gespreid.

4.3.4 Gedegen financiële exploitatie

Zonder gedegen financiële grondexploitatie en een solide opzet voor de exploitatie voor de uitvoerings- en beheersfase is het niet verstandig de gebiedsontwikkeling aan te vangen. In alle vier de vergelijkingscases van dit onderzoek zijn gedurende de ontwikkeling tegenvallers in de exploitatie opgetreden. Door het wegvallen van subsidies, trage verkoop van gronden en oplopen van kosten ontstaan er 'gaten' in de exploitatie. Het is dan ook verstandig rekening te houden met het feit dat er tegenvallers zullen optreden. Het opvangen van tegenvallers leidt tot het doen van een extra (onvrijwillige) bijdrage door, veelal, publieke partijen. Voor publieke partijen is het dan ook noodzakelijk vooraf goede afspraken te maken met de private partijen.

Om een goede financiële exploitatie gedurende de gehele ontwikkeling te behouden is een dynamische eindwaarde berekening van belang. Bij een eventuele langere (of korte) ontwikkelingsperiode zal dit namelijk leiden tot een ander financieel eindresultaat. Rode functies vormen binnen de gebiedsontwikkeling een financieel belangrijke rol. Deze functies genereren de grootste inkomstenmogelijkheden binnen de exploitatie. Er zal dan ook gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om rode functies zo optimaal mogelijk in het plan te verwerken. Hierbij kan gekeken worden naar het aantal vierkante meters maar ook naar de kwaliteit van de rode functies. Bij een hoge kwaliteit van rode functies zullen de uiteindelijke afnemers geneigd zijn meer te betalen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de afzetbaarheid. Een zeer gedegen marktonderzoek is dan ook noodzakelijk.

Het niet opstellen van een gedegen financiële exploitatie kan voor partijen leiden tot hoge financieringslasten, een langer dan gewenste doorlooptijd en wellicht zelfs tot aanpassing of stop zetten van het project. Het in beginsel simpelweg 'dicht rekenen' van exploitaties zal zich in een later stadium keihard wreken doordat er een verlies in de exploitatie ontstaat.

4.3.5 Samenwerkingsovereenkomst

Een samenwerkingsovereenkomst die ten alle tijden gestand zal blijven is essentieel. Er zullen gedurende de ontwikkeling van het project Randmeer Noordoostpolder vragen, problemen en tegenvallers ontstaan. Deze zullen opgelost moeten worden door partijen waarbij er te allen tijde teruggerepen moet kunnen worden op de samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst dient dermate duurzaam te zijn dat partijen elkaar af kunnen rekenen op tekortkomingen en moet tevens zekerheden bieden voor partijen.

Het hanteren van een businesscase verdient hierbij dan ook aanbeveling. De businesscase bestaat uit de gebiedsvisie, de samenwerkingsovereenkomst, de grondexploitatiebegroting en de begroting voor de beheerfase.

Literatuurlijst

Literatuur behorende bij theoretische onderbouwing

- **Adviescommissie Gebiedsontwikkeling** (2005), Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling
- **Akertech** (2008), Gebiedsontwikkeling; de kunst van een vruchtbare gebiedsontwikkeling [digitale versie]. 2008.
- **Ashworth, G.J. & Voogd, H.** (1987), Geografische Marketing; een bruikbare invalshoek voor onderzoek en planning, Vakgroep stedelijke en regionale planning, Geografische Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, p. 85-90
- **Beckers, T.A.M. , Evers, F.W.R. & Winsemius P.** (2003), Rood voor groen, van filosofie naar resultaat, Harlingen
- **Bregman, A.G., Win, R.W.J.J. de** (2005), Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie, bouwrecht monografieën, Den Haag
- **Brouwer, J e.a.** (2007), De grenzeloze regio: het oplossen van regionale vraagstukken, Den Haag
- **Cammen, H. van der** (2006), Gebiedsontwikkeling, kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde, NIROV, Den Haag
- **Cammen, H. van der** (2007), Gebiedsontwikkeling in Nederland, Verkenning van een nieuw fenomeen, Amsterdam
- **Daamen, T.** (2005), De kost gaat voor de baat uit, Markt, middelen en ruimtelijk kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling, Real Estate & Housing van de Faculteit Bouwkunde, TU Delft
- **Eldonk, van, A** (2005), Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief, Masterproof ASRE, Rotterdam
- **Feijen, M.H. e.a.** (2009), Gebiedstransformatie is mensenwerk, verlangen,veranderen, verleiden, OPPS, Zeist
- **Flowerdew, R. & Martin, D.** (2005) Methods in human Geopgraphy, A guide for students doing a research project, Pearson, Harlow (UK)
- **Hull IV R.B., Lam, M. & Vigo, G.** (1994), Place identity: symbols of self in the urban fabric, Landscape and urban planning vol. 28, p. 109-120
- **Huisman, Drs. J.L.** (2006), Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Fontys Hogescholen: Eindhoven, 2006
- **Long, N & Ploeg, J.D. van der** (1994), *Heterogenity, actor and structure: towards a reconstruction of the concept of structure*
- **Ministerie van Binnenlandse zaken** (2006), Steden van morgen, keuzes voor vandaag, Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid, Den Haag
- **NEPROM** (1994), Investeren in Nederland, context voor ruimtelijk beleid en vastgoedontwikkeling, NEPROM, Voorburg
- **NIROV** (2005), Ontwikkelingsplanologie; van plannen nar uitvoeren, Privaat wat kan, publiek wat moet, NIROV, Den Haag

- **NIROV** (2006), Expeditie Zeeland, blauwe gebiedsontwikkeling, NIROV, Den Haag
- **Nozeman, E.F.** (2008), Handboek projectontwikkeling, Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving, Voorburg: NEPROM
- **Pellenburg, P.H.** (1991), Identiteit, imago en economische ontwikkelingen van regio's, Geo Pers, Groningen
- **Projectbureau Belvédère** (1999), Nota Belvédère, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting
- **Rooy, P van** (2008), NederLandBovenWater ||, praktijkboek gebiedsontwikkeling, Habiforum, Gouda
- **Roso, M. & Gijp, B van der** (2008), Noodzakelijk debat rondom gebiedsontwikkeling. Property Research Quarterly, april 2008
- **Terpstra, P.R.A.** (1999), Wat wordt richtinggevend voor de ruimte in Nederland?, B&G
- **Valk, A. van der & Dijk, T. van** (2009), Regional Planning for open space. London
- **VROM, Ministerie van** (2000), Mensen, Wensen, Wonen, wonen in de 21ste eeuw, Den Haag
- **VROM, Ministerie van** (2004a), Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling
- **VROM, Ministerie van** (2004c), Locatiekeuzes bij woningbouw, door IBO verstedelijking; Interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2004, nr. 2
- **VROM, Ministerie van** (2008), *Alleen ga je sneller, samen kom je verder*. Ministerie van VROM. Den Haag, februari 2008
- **VROM Raad** (2004), Buiten Bouwen, advies van de Vrom Raad, Den Haag
- **Wigmans, dr. Ir. G.** (2002), De Grondexploitatie, TU Delft
- **Wet op de Ruimtelijke Ordening** (2010)

Literatuur internet behorende bij theoretische onderbouwing

- http://gemeente.oude-ijsselstreek.nl/wonen_en_ruimtelijke_ontwikkelingen (2009)
- www.dhv.nl/grondexploitatie (2009)
- www.natuurmonumenten.nl (2010)
- www.traversenet.nl/nlbikipedia/Wikipagina's/Introductiepagina.aspx (2011)
- www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2058 (2011)

Literatuur behorende bij case Blauwestad

- **Noordelijke Rekenkamer** (2010), Eindrapport Blauwestad
- **Provincie Groningen** (2010), Blauwestad in het Oldambt, ontwikkelingsvisie
- **Provincie Groningen** (2010), Werkplan Ontwikkelingsvisie Blauwestad 2011 en begroting exploitatie Blauwestad
- www.blauwestad.nl/ (2011)

Literatuur behorende bij case IJsselsprong

- **Projectbureau IJsselsprong** (2009), Integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong (alles in 1 keer)
- **Publieke partijen IJsselsprong** (2009), Bestuurlijke Samenwerkingsovereenkomst Gebiedsontwikkeling IJsselsprong
- **www.ijsselsprong.nl/** (2011)

Literatuur behorende bij case Meerstad

- **Bureau Meerstad** (2011) Voortgangsrapportage Meerstad
- **Jonge, H. de & Schaap, C.D.** (2008) Verslag inzake grondverwerving Meerstad - Groningen
- **Wijma, J.** (2007), Lessen uit het stedelijk netwerk Groningen-Assen, De kracht van vrijwillige samenwerking, De Grenzeloze regio, Den Haag
- **www.meerstad.eu/** (2011)

Literatuur behorende bij case Wieringerrandmeer

- **Deloitte** (2009), Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer ten behoeve van provincie Noord-Holland, Utrecht
- **Provincie Noord-Holland** (2010), Ontwerpbesluit Provinciale Staten beëindiging Wieringerrandmeer, Haarlem
- **www.wieringerrandmeer.nl/** (2011)

Literatuur behorende bij Randmeer Noordoostpolder

- **Beleidsscan gemeenten Lemsterland, Noordoostpolder en Steenwijkerland en de provincie Flevoland** (2008), Bouwsteen voor gebiedsontwikkeling 'Zuyderzeerland', Vollenhove
- **BVR adviseurs ruimtelijke ontwikkeling** (2009), Voorbij het randmeer : Verkenning gebiedsontwikkeling Zuyderzeerland
- **Dagblad "De Stentor"** (2008-2009), Dagblad Flevoland, diverse artikelen
- **De Noordoostpolder** (2008-2009), Regionaal nieuwsblad, diverse artikelen
- **Rijkswaterstaat** (2000) Randmeer Noordoostpolder, een verkennende studie, Lelystad
- **RIZA** (2000), Randmeer Noordoostpolder, Achtergrondreportage van integrale Visie IJsselmeergebied
- **Tensen, S & Schutte, H.G.** (2000), Randmeer Noordoostpolder, een verkennende studie, Ministerie van verkeer en waterstaat, Lelystad

Begrippenlijst

actoren	- Iemand die een handeling verricht en daarmee een proces beïnvloedt.
blauwe functies	- Water, rivieren, meren en vaarverbinding voorzieningen.
bouwclaimmodel	- Een afspraak waarbij private partijen grond verkopen aan publieke partijen in ruil voor een toezegging om deze gronden (gedeeltelijk) te mogen bebouwen / ontwikkelen.
businesscase	- Het instrument waarbij partijen afspraken maken met betrekking tot het plangebied, samenwerkingsvormen en bijbehorende financiële aspecten.
cashflow	- In- en uitgaande geldstromen binnen een project voor een bepaalde periode.
dynamische eindwaarde berekening	- instrument om rentewinsten of verliezen en inflatiekosten in het financieel eindresultaat mee te laten wegen.
EHS	- De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden in Nederland.
fasering	- Uitvoering van werk die in verschillende fases is onderverdeeld.
financieringsbehoefte	- De behoefte van project of organisatie voor het aantrekken van financieringsmiddelen (geld).
grijze functies	- Infrastructuur, vervoer, transport voorzieningen.
groene functies	- Parken, bossen en natuur voorzieningen.
grondbeleid	- Sturingsinstrument om gewenste bestuurlijke beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ordening te bereiken.
grondexploitatie / GREX	- Een instrument om kosten en opbrengsten van een (meerjarig) proces inzichtelijk te maken.
grondquote	- Methode voor het bepalen van de gronduitgifteprijs. De gronduitgifte prijs als percentage van de verkoopprijs van het onroerend goed.
ILG	- Investeringsbudget Landelijk Gebied: subsidieregeling voor ontwikkeling van het platteland / landelijk gebied.
integraal plan	- Een breed georiënteerd en allesomvattend programma
joint fact finding	- Binnen een samenwerkingsverband zoeken naar gezamenlijke oplossingen.
joint-venture	- Een zakelijk samenwerkingsverband tussen twee of meer partijen om samen één economische activiteit te ondernemen.
Mixed scanning	- Het parallel en in onderlinge samenhang ontwikkelen van

	gebiedsvisies en projecten.
netto contante waarde	- Het resultaat van alle kasstromen die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip.
POP	- Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) is een Europees subsidieprogramma dat gericht is op de ontwikkeling van het platteland.
PPS	- Publiek private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband tussen overheden en marktpartijen.
residuele methode	- Methode voor het bepalen van de gronduitgifteprijs. De gronduitgifteprijs is het residu van waarde van het onroerend goed minus de stichtings- en verkoopkosten.
rode functies	- Onroerend goed of vastgoed voorzieningen.
SWOT	- Analyse van sterkte, zwaktes, kansen en bedreigingen.
verevening	- Een middel om overwinsten uit projecten te herinvesteren in delen van het project waar tekorten zijn.
vergelijkingsmethode	- Methode voor het bepalen van de waarde van het onroerend goed of gronduitgifteprijs. Waarde wordt bepaald aan de hand van omliggende of vergelijkbare objecten.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitwerking interview Blauwestad

Datum interview : 20 juli 2011
Geïnterviewde : De heer A. van Schaik
Locatie : Provinciehuis Groningen
Interview geautoriseerd : Ja, door geïnterviewde

Proces

1. Wat is uw rol / functie bij het project?
*Ik ben sinds 2 jaar betrokken als projectcoördinator namens de provincie Groningen bij het project Blauwestad. Ik ben de coördinator tussen de provinciale besturen en betrokken personen binnen de provincie. Vanaf het moment dat de private partijen uit het project zijn teruggetrokken ben ik betrokken geraakt.
Er is nog een (project)directeur bij de Blauwestad aanwezig. Deze is met name verantwoordelijk voor de uitvoering van project.*
2. In welke fase bevindt het zich?
Het plan bevindt zich nu in de uitvoeringsfase.
3. Welke partij is bij dit project als motor opgetreden? Oftewel welke partij heeft initiatief genomen en is trekker van het project? Private of publieke partij? Of is het eventueel een particulier initiatief?
*Even terug in de geschiedenis: Eind jaren '80 kwamen er signalen van economische en maatschappelijke teruggang in het gebied. De verwachtingen voor het gebied waren evenmin positief. Een aantal betrokkenen / bewoners hebben in samenwerking met een landschapsarchitect vervolgens het plan gevat om hier een aantrekkelijk gebied te creëren waarbij er een sociaaleconomische impuls aan het gebied gegeven kan worden.
Vervolgens heeft de provincie Groningen het plan begin jaren '90 opgepakt. Het uitgangspunt was een natuur- en recreatieproject mede gefinancierd vanuit rode functies. De provincie is in de jaren '90 uitdrager en promotor van het project geweest. In 1997 heeft Provinciale Staten het besluit genomen om definitief met het project door te gaan.
Private partijen zijn voor het eerst begin jaren '90 betrokken geraakt bij het project. Zij zijn dan ook betrokken geweest in de definitie- en ontwerpfase. In welke mate en hoe ver de verantwoordelijkheden voor de private partijen gingen is niet bekend. In 2001 zijn de contracten met private partijen gesloten.*
4. Is dit naar uw mening de juiste initiatiefnemer geweest?
Als uitdrager en promotor voor het project is de provincie een goede (publieke) partij geweest. Bij het allereerste begin is het voor private partijen nog onduidelijk wat de precieze invulling van het gebied gaat worden. Tevens is er nog geen uitzicht op inkomsten waardoor private partijen niet snel geneigd zijn om te participeren. Tevens ziet de provincie het als haar taak voor een goede sociale economische samenleving te zorgen.
5. Vanaf welk stadium zijn er andere partijen betrokken geraakt bij het project? Welke? Verschillend per fase?
*De eerste partijen die betrokken is de provincie Groningen als motor van het project (publiek)
Gezien de locatie en grondgebied zijn vrijwel meteen bij de initiatieffase een drietal gemeenten betrokken geraakt (Winschoten, Scheemda en Reiderland, tegenwoordig samen onder de naam Oldambt) onder een gemeenschappelijke regeling.
Bij de definitie en ontwerpfase zijn de volgende partijen betrokken geraakt: Waterschap, Groningerlandschap, Staatsbosbeheer. Tevens is er in de ontwerpfase een particuliere landschapsbeheerder betrokken geraakt.*
6. Wanneer zijn er voor het eerst private partijen betrokken geraakt in het ontwikkelingsproces en welke zijn dat?
Zie punt 4. Er zijn private partijen betrokken geraakt in de definitie / ontwerpfase. Dit betroffen Bam Vastgoed, Ballast Nedam en Geveke. De kennis van partijen is gebruikt om te komen tot een goede invulling en ontwerp van het project.
7. Is dit tijdstip / moment achteraf juist geweest of hadden deze eerder / later betrokken moeten raken?

De samenwerking tussen publieke en private partijen verliep via het projectbureau. Op dit projectbureau zat een (project)directeur die zowel verantwoordelijk was voor de publieke als private doelstellingen. Op zeker moment ging dit wringen waarbij de directeur '2 petten op had'. Men kwam er achter private partijen een totaal ander doel hebben dan de publieke partijen. Voor de publieke partijen was het doel het gebied een sociaaleconomische impuls te geven. Hierbij worden omliggende dorpen betrokken om ook deze in het plan te betrekken. De private partijen kijken naar een manier om te geld te verdienen, in dit geval woningbouw ontwikkeling.

Hoewel in eerste instantie werd gedacht dat deze doelstellingen samen kunnen gaan, ontstonden er tegenstrijdige belangen. De verkoop van kavels viel tegen waardoor partijen vermoedelijk voor veel langere tijd aan elkaar waren verbonden. Door deze tegenstrijdigheden besloten twee private partijen (Bam Vastgoed en Ballast Nedam) in 2007 de samenwerking te verlaten. Uiteindelijk heeft de Commissie Alders Bakker Doets onderzoek gedaan en gesteld dat de private en publieke partijen los van elkaar verder zouden gaan. Hierbij is ook de samenwerking met de overgebleven private partij (Geveke) stopgezet.

8. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen / modellen. Te weten:
1. Eigen grondexploitatie door de overheid en zelf publieke voorzieningen realiseren.
 2. Een samenwerking tussen private en publieke actoren.
 3. Volledig uitbesteden aan de markt. Concessiemodel of regiemodel. Welke voorwaarden zijn hierbij gesteld?

Welke samenwerkingvorm is in deze case uiteindelijk gekozen?

Hiervoor dient het project in 2 fases te worden gedeeld. Het moment voor beëindiging van de samenwerking en het moment na de samenwerking.

Voor beëindiging van de samenwerking was er sprake van een PPS constructie waarin zowel de drie private partijen als de provincie en gemeenten in vertegenwoordigd waren. PPS werd gezien als dé manier van samenwerken.

Na beëindiging van de samenwerking is er gekozen voor een volledig eigen grondexploitatie door de provincie. De grondexploitatie geldt voor een periode van circa 40 jaar en is daarmee over een vele langer tijdstip verspreid. Hierbij is er nog wel een samenwerking met de gemeente Oldambt die met name gericht is op de het beheer en onderhoud van het gebied.

9. Kunt u op dit moment aangeven of dit een succesvolle manier van samenwerking is? Zo nee, wat is er fout gegaan of had anders gemoeten?

Doordat publieke en private partijen uit elkaar zijn gegaan kun je zeggen dat de samenwerking niet succesvol is geweest. De beëindigingen van de samenwerking is met name te wijten aan de verschillende belangen van partijen. Private partijen zagen in dat de samenwerking geen geld (rendement) zal opleveren waardoor men besloot terug te treden. Dit kwam voornamelijk doordat de verkoop van bouw kavels tegenviel. Bij de uitgangspunten van het project is men wellicht te optimistisch geweest in verkoopverwachtingen.

10. Is het mogelijk of was het mogelijk dat partijen op een later (tussentijds) tijdstip alsnog uit het project stappen? Hoe worden deze risico's verdeeld en wie is er aansprakelijk?

Private partijen zijn tussentijds uitgetreden. Uitreden is mogelijk echter zijn hier wel (financiële) voorwaarden aan verbonden. Tevens is er een toestemming van de provincie noodzakelijk. De afhandeling en gesprekken hierover lopen nog.

Er is geregeld dat de publieke partijen de gronden zullen overnemen. In dit geval is dat de provincie Groningen

Financiën

11. Op welk moment zijn de eerste financiële begrotingen / berekeningen gemaakt?

Halverwege jaren '90 zijn de eerste grondexploitaties gemaakt. In beginsel betroffen dit ruwe exploitaties. Meer informatie hierover is terug te vinden in het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. In 1999 zijn alle financiële gegevens (inclusief grondexploitatie) naar Provinciale Staten verzonden om een akkoord voor het plan te ontvangen. Tevens heeft er bij het afsluiten van de PPS een begroting / exploitatie gezeten. Tevens zullen private partijen in de jaren '90 hun eigen begrotingen hebben gemaakt om te kijken of het financieel aantrekkelijk kan zijn.

12. Zijn hier private partijen bij betrokken en hebben deze ook een rol gekregen bij het opzetten van de begroting van het project?
Waarschijnlijk zijn er wel private partijen betrokken bij de totstandkoming van de begrotingen. De provincie is echter zelf verantwoordelijk voor wat zij indienen bij Provinciale Staten.
13. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grondexploitatie? Welke inkomstenbronnen zijn er te vermelden? Wat zijn (onverwachtse) kostenposten (geweest)? Waren er meevallers?
*De huidige grondexploitatie van de provincie is vertrouwelijk. Voorgaande versies van de PPS zijn vermoedelijk in te zien via Noordelijke Rekenkamer.
 Onverwachtse tegenvallers zijn met name de grote financieringslasten voor de provincie. Doordat de gronden wel verworven zijn, maar verkoop uitblijft zijn deze bijzonder groot.*
14. Welke middelen zullen dienen (of hebben gediend) als kostendrager in uw project?
Er is slecht één kostendrager voor het project: de verkoop van woningbouwkavels. Daarnaast zijn er nog wel opbrengsten maar deze worden buiten de exploitatie gehouden omdat deze niet direct aan het plan vallen toe kennen. Ze dienen voor projecten om de Blauwestad heen. Dit betreffende de volgende:
- *Subsidie Samenwerking Noord Nederland voor onder andere waterberging*
 - *Europese Subsidie voor plattelandsontwikkeling; voor omliggende dorpen*
15. Hoeveel (procent of absoluut) bedroegen deze middelen van de totale projectfinanciering?
100 % uit kavelverkoop; Op dit moment zijn er ca. 180 kavels verkocht van de in totaal 1500 kavels. Men gaat uit van circa 30 tot 35 verkochte kavels per jaar.
16. Zijn water, groen, recreatie, grond of zand inkomstenbronnen op de projectfinanciering? Zouden deze een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van het project?
*Er is geen rekening gehouden met enige andere vorm van inkomstenmogelijkheden.
 Voor groen / natuur heeft men wel inkomsten gehad door de verkoop van grond aan particulier landschapsbeheerders. Echter hier staat ook de aankoop tegenover.
 Men doet nu wel onderzoek naar de mogelijkheid of recreatie een inkomstenbron kan zijn.
 Bijvoorbeeld door verkoop van grond t.b.v. een bungalowpark. Met dergelijke mogelijkheden gaat men flexibel om en is geen rekening gehouden in de grondexploitatie. Bij de kostenposten op grondexploitatie is wel een bedrag opgenomen voor recreatieontwikkeling*
17. Subsidies en of plattelands subsidies? Zijn er andere subsidies aangeboord? Bijvoorbeeld subsidies voor water of Europese subsidies?
*Zie punt 14. Subsidies zijn buiten de grondexploitatie gehouden. Er zijn wel wat subsidies ontvangen voor bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad.
 Er zijn geen rijks gelden beschikbaar voor het project.*
18. Bent u bekend met bovenplanse verevening? Hoe is of wordt hiermee omgegaan?
Binnen de grondexploitatie is sprake van verevening, daarboven (of buiten) niet. Het project heeft een eigen grondexploitatie waarbinnen alle kosten en opbrengsten vallen.

Grondbeleid

19. Zijn of waren de te verwerven gronden reeds in bezit van de (lokale) overheden?
De gronden waren in eigendom van particulieren en/of lokale gemeenten. Er waren geen gronden van investeerders of projectontwikkelaars. Dit kom vermoedelijk mede door de ligging van het gebied.
20. Welke grondpolitiek werd er door de overheid (eventueel in combinatie met private partijen) gehanteerd? Actief of faciliterend?
Eind jaren '90 is een aanvang gemaakt met de verwerving van gronden. De gronden zijn actief geworven door middel van minnelijke schikking door de provincie Groningen. Met name boeren zijn uitgekocht of hebben een verplaatsingsubsidie van de provincie ontvangen. Een aantal gronden zijn uiteindelijk onteigend.
21. Is er een groundbank gevormd binnen uw project?
 Zo ja, wie heeft/had hier het (financieel) beheer over?
 Zo nee, hoe is de grond aan en verkoop verlopen?

In de periode 1999-2001 is een deel van de gronden verworven met behulp van Bureau Beheer Landbouwgronden (onderdeel van Dienst Landelijke Gebied). Deze grondbank van het Ministerie maakt het mogelijk bepaalde gronden te ruilen die zij reeds in eigendom hebben of ook aan kunnen kopen. BBL heeft een eigen financiële verantwoordelijkheid en geen doel om winst te maken. Wanneer er een functieverandering heeft plaatsgevonden wordt de grond weer doorgeleverd aan betreffende partij.

22. Als er geen grondbank is gevormd binnen uw project, hoe heeft de verwerving van de gronden dan plaatsgevonden en hoe verhoudt zich dat tot de projectfinanciering?
Destijds is in de PPS afgesproken dat de provincie de gronden zou verwerven. Hier kwam dan ook het eigendom en risico te liggen. Op de grondexploitatie is een kostenpost opgenomen voor financiering van de gronden.

Evaluatie/tips

23. Hoe succesvol is het project (uiteindelijk geweest) of staat het er nu voor met betrekking tot het ontwikkelingsproces?
*Over het succes van het project zal een ieder zelf moeten oordelen. Vanuit het oorspronkelijk doel van de provincie gezien, een sociaaleconomische impuls geven aan het gebied, zijn de eerste positieve ontwikkelingen waarneembaar. Je zult het project dus in het juiste perspectief moeten zien.
Door het stoppen van de PPS-constructie kan gezegd worden dat de PPS-samenwerking niet succesvol is geweest. De samenwerking heeft veel tijd, geld en energie gekost en niet opgebracht wat men hoopte.*
24. Hoe succesvol is het project uiteindelijk geweest ofwel hoe staat het er nu voor met betrekking tot de projectfinanciering?
De verkoop van kavels en woningen in het gebied valt tegen. Dit leidt er toe dat de financiële gevolgen uiteraard ook tegen vallen. Er was op beter gehoopt en verwacht. Echter goed onderbouwd is dit achteraf gezien niet. In de nieuwe grondexploitatie van de provincie is het project over een langere tijd (40 jaar) uitgesmeerd. Men heeft hier in projectfinanciering dan ook rekening mee gehouden.
25. Is er een moment geweest waarop het plan dreigde mis te gaan? Zo ja op welk punt was dat?
Het plan dreigde mis te gaan toen de private partijen uitstapten. De provincie en gemeente hebben toen serieus het scenario overwogen om de publieke inzet in het gebied stil te zetten. Dit scenario heeft men echter snel naast zich neergelegd aangezien de realisatie al bezig was. Er waren dan ook al grote investeringen in het gebied gedaan die niet zomaar afgeschreven konden worden. Tevens kwam het besef dat wanneer er niets meer zou gebeuren je zeker weet dat de huidige sociaaleconomische neergang gestaag verder zal gaan.
26. Als er dips zijn geweest ligt dat dan aan de (hopelijk tijdelijke) inzinking van de markt of zijn er structurele “missers”?
*De dips in het project zullen zowel te maken hebben gehad met de actuele marktomstandigheden als met de “missers” door (achteraf gezien) verkeerde besluiten.
De markt werkt op dit moment tegen waardoor de verkoop van kavels tegenvalt. Dit heeft voor private partijen het risico dat de opbrengsten tegenvallen en men genoodzaakt is om zich terug te trekken.
Daarbij zijn er door mensen en instanties besluiten genomen die met de huidige kennis en ervaring anders of niet genomen waren. Er hadden beter afspraken gemaakt moeten worden met de verschillende partijen. Er zijn verkeerde en wellicht te positieve aannames gedaan. De Noordelijke Rekenkamer noemt tevens een aantal punten waarop het is misgegaan.*
27. Zijn er lessen te trekken aan de hand van dit project? Oftewel wat adviseert u om te komen tot een financieel succesvol gebiedsontwikkelingsproject voor het Randmeer Noordoostpolder?
De lessen uit dit project zouden moeten worden meegenomen door de initiatiefnemers van het Randmeer Noordoostpolder. Belangrijk is dan ook dat publieke partijen haar verantwoordelijkheden kennen. “Ken je kunnen en je gestelde doelen”. Houd je oorspronkelijke doel voor ogen. Heb geen tunnelvisie voor alleen het financiële belang. Wanneer er niets gebeurd weet je zeker dat er in het gebied niets zal veranderen. Hier kom je echter wel op een spanningsveld tussen het doel dat voor ogen is en het financiële doel.

Bijlage 2 Uitwerking interview IJsselsprong

Datum interview : 1 juli 2011
Geïnterviewde : De heer Ruiter
Locatie : Provinciehuis Gelderland (Arnhem)
Interview geautoriseerd :Ja, door geïnterviewde

Proces

1. Wat is uw rol / functie bij het project?
Volgens de officiële benaming is de heer Ruijter programmaleider namens de Provincie Gelderland bij het project IJsselsprong. In uitvoering is de heer Ruiter meer programmacoördinator. Dit heeft te maken met de 4 separate opgaven bij IJsselsprong. De blauwe (water/rivier), groen (natuur), grijs (infrastructuur) en rood (woningbouw) hebben immers allen een eigen projectleider en zijn ieder ook zelf verantwoordelijk en bevoegd voor de uitvoering van deze opgave. De opgaven worden separaat van elkaar aangestuurd. De heer Ruiter is coördinator tussen deze vier verschillende opgaven namens de provincie.
2. In welke fase bevindt het zich?
Het plan bevindt zich gedeeltelijk in de definitief- en gedeeltelijk in de ontwerpfase. Doordat de vier verschillende opgaven los van elkaar werken bevinden deze zich ook in andere fases. De blauwe fase is het meest vergevorderd en zit tegen realisatie aan. Het wachten is op het definitieve bestemmingsplan. De groene opgave is nog volop in ontwerp. Mede door aanpassingen van het plan zal het definitieve ontwerp en de uitvoering nog op zich laten wachten. Ditzelfde geldt voor de rode functie. Door de lastige omstandigheden op de woningmarkt nemen private partijen weinig risico en laten projecten rusten. De woningbouw is voorlopig dan ook op de lange baan geschoven terwijl dit eigenlijk een belangrijk doel van de gebiedsontwikkeling betrof. De grijze functie is tevens in ontwerp.
3. Welke partij is bij dit project als motor opgetreden? Oftewel welke partij heeft initiatief genomen en is trekker van het project? Private of publieke partij? Of is het eventueel een particulier initiatief?
Als initiatiefnemer voor het plan kan de landelijke overheid genoemd worden. Door de hoogwaterdreiging bij de IJssel kwam het Rijk met het de Planologische Kern Beslissing 'Ruimte voor Rivier'. De blauwe opgave, bestaande uit de dijkverlegging, vormt dan ook namens het Waterschap het uitgangspunt voor het project. De gemeente Zutphen heeft vervolgens aan de bel getrokken in verband met de wens voor woningbouw. Vervolgens is de provincie Gelderland vrij snel betrokken geraakt. Doordat de gedeputeerde dit als een kansrijk project zag is hij persoonlijk aanjager voor het project geweest. Deze heeft de ambtelijk organisatie achter zich gekregen waardoor de provincie als motor voor het project dient.
4. Is dit naar uw mening de juiste initiatiefnemer geweest?
In de beginfase waren gemeenten er onderling niet uitgekomen in verband met de verschillen belangen. Het waterschap is niet bij machte dergelijke projecten te sturen. In dit geval is de provincie dus wel de juiste partij.
5. Vanaf welk stadium zijn er andere partijen betrokken geraakt bij het project? Welke? Verschillend per fase?
Tot op heden zijn er geen private partijen betrokken in de samenwerking. Private partijen (waaronder KWP, Bouwfonds, Dura Vermeer) hebben wel grondposities of claims liggen op de gronden die voor woningbouw zullen worden aangewezen. De private partijen zijn in de afgelopen jaren naar de gemeente en provincie gekomen om samen tot planontwikkeling te komen. Door de terugvallende economie leunen private partijen achterover of trekken zich terug. In enkele gevallen hebben private partijen hun rechten op gronden laten vervallen.
6. Wanneer zijn er voor het eerst private partijen betrokken geraakt in het ontwikkelingsproces en welke zijn dat?
Zie bovenstaande punt. Doordat private partijen niet meer betrokken zijn, merkt de projectleider dat de synergie tussen partijen helaas komt te vervallen. Creativiteit, oog op voortgang en stimulering binnen het project komen daardoor in het gedrang.

7. Is dit tijdstip / moment achteraf juist geweest of hadden deze eerder / later betrokken moeten raken?

De situatie is gelopen zoals deze is gelopen. Op dit moment is er geen betere situatie voorhanden. Hierbij zie je dat je binnen een project gedeeltelijk bent overgeleverd aan de economische omstandigheden. Deze bepalen voor een gedeelte de samenwerking tussen partijen.

8. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen / modellen. Te weten:

1. Eigen grondexploitatie door de overheid en zelf publieke voorzieningen realiseren.
2. Een samenwerking tussen private en publieke actoren.
3. Volledig uitbesteden aan de markt. Concessiemodel of regiemodel. Welke voorwaarden zijn hierbij gesteld?

Welke samenwerkingsvorm is in deze case uiteindelijk gekozen?

De publieke partijen werken samen in een publiek samenwerkings-vehicle genaamd "Bestuurlijke Begeleidingscommissie". Deze bestaat uit de gemeentes Brummen, Voorst en Zutphen, provincie Gelderland, Waterschap Veluwe en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Alle vier de opgaven in het project hebben hun eigen businesscase die onder verantwoordelijkheid van deze BBC vallen.

Doordat er geen samenwerkingsvorm met private partijen is, hebben alle businesscases een exploitatie die volledig door de publieke partijen wordt gerealiseerd.

Op termijn zal er voor de rode opgave wel een samenwerking met de private partijen gezocht worden. Hoe deze businesscase er uit gaat zien is nog niet bekend.

9. Kunt u op dit moment aangeven of dit een succesvolle manier van samenwerking is? Zo nee, wat is er fout gegaan of had anders gemoeten?

Tussen de publieke partijen verloopt de samenwerking goed. De blauwe opgave komt binnenkort dan ook tot uitvoering.

De Interferentie tussen de opgaven is groot. Het is daarom ook van belang dat de samenwerking tussen publieke partijen goed blijft verlopen. Het op eigen houtje uitvoeren van het project door de provincie is niet verstandig.

10. Is het mogelijk of was het mogelijk dat partijen op een later (tussentijds) tijdstip alsnog uit het project stappen? Hoe worden deze risico's verdeeld en wie is er aansprakelijk?

Het is niet waarschijnlijk dat partijen uit zullen stappen. Het is aannemelijker dat er meer allianties tussen partijen zullen komen. Bij de blauwe opgave zullen waterschap en provincie nog nauwer samen moeten werken. Bij grijs is er nog afstemming tussen gemeentes en provincie noodzakelijk.

De publieke partijen zien allen het nut en doel van de samenwerking in. Uitstappen ligt dan ook niet voor de hand. Het is overigens wel mogelijk dat één der partijen uit de samenwerking stapt. Dit is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst.

Financiën

11. Op welk moment zijn de eerste financiële begrotingen / berekeningen gemaakt?

Er is op verschillende momenten gerekend aan de verschillende opgaven. In 2007 werd bekend dat IJsselsprong onderdeel werd van het PKB namens het Rijk waardoor er geld beschikbaar kwam voor de rivierverlegging. Om in aanmerking te komen voor deze gelden dient een businesscase opgesteld te worden. In 2008 en 2009 heeft de provincie de businesscase definitief gemaakt die benodigd was voor het ontvangen van de "Nota Ruimte voor de Rivier"-geld. Bij de in 2009 ondertekende samenwerkingsovereenkomst tussen publieke partijen hoorde dan ook een businesscase. De businesscase wordt nu gedurende de verder uitwerking van het project bijgesteld.

12. Zijn hier private partijen bij betrokken en hebben deze ook een rol gekregen bij het opzetten van de begroting van het project?

Aangezien er geen private partijen in de samenwerking zijn betrokken, hebben deze ook geen invloeden in de businesscase. Het projectbureau heeft echter wel als adviseur Roosemalen en Savelkoul ingeschakeld. Dit adviesbureau doet onderzoek naar de financiële inverdienmogelijkheden bij het project.

13. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grondexploitatie? Welke inkomstenbronnen zijn er te vermelden? Wat zijn (onverwachtse) kostenposten (geweest)? Waren er meevallers?
In de SOK is een financieel overzicht van de vier opgaven te zien. Tevens zou bureau Roosemalen en Savelkoul eventueel inzicht kunnen geven over hun resultaten tot nu toe.
14. Welke middelen zullen dienen (of hebben gediend) als kostendrager in uw project?
In kostendrager van het project zijn te verdelen in de vier verschillende opgaven: Blauw; Geheel door het Rijk. € 117,7 miljoen vanwege de PKB. Voor een nevengeul is € 29,5 miljoen beschikbaar wat voor € 20 miljoen uit Nota Ruimte gelden komt en voor € 9,5 miljoen uit gelden van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Groen; € 28,5 miljoen waarvan het overgrote gedeelte (€ 25,5 miljoen) uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG-gelden). Voor circa 8 miljoen van deze IGL gelden is nog geen toezegging ontvangen. Hierdoor ontstaat er een gat in de begroting. Tevens draagt de provincie nog € 3 miljoen bij. Grijs: € 75 miljoen en dus volledig door de provincie Gelderland en gedeeltelijk uit opbrengsten van rode opgave. Door het voorlopig wegvallen van de rode opgave is er een gat in de begroting waar nog geen oplossing voor is. Rood: volledig gefinancierd door verkoop bouwgrond / kavels
15. Hoeveel (procent of absoluut) bedroegen deze middelen van de totale projectfinanciering?
Zie bovenstaande punt.
16. Zijn water, groen, recreatie, grond of zand inkomstenbronnen op de projectfinanciering? Zouden deze een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van het project?
Nee, geen van de genoemde zaken zijn meegenomen in de begrotingen tot nu toe. Adviesbureau Roosemalen en Savelkoul kijken wel naar mogelijkheden voor dergelijk inkomstenmogelijkheden. Dit heeft er onder andere mee te maken dat de beheerskosten na aanleg nog niet volledig gedekt zijn. Er wordt dan ook gezocht naar inkomstenmogelijkheden voor in de toekomst. Grond en zand inkomsten zijn niet meegenomen. Afhankelijk van ontwikkelingstempo wil of kan men zichzelf niet rijk rekenen. De uitgegraven grond wordt wel weer gebruikt bij de verplaatsing van dijken.
17. Subsidies en of plattelands subsidies? Zijn er andere subsidies aangeboord? Bijvoorbeeld subsidies voor water of Europese subsidies?
Bijhalve de genoemde rijks- en provinciebijdragen zijn er geen subsidies of rijks gelden aangeboord / verkregen. Aangezien de bijdrage bij groene opgave gedeeltelijk weg valt wordt er gezocht naar ander andere (subsidie) mogelijkheden.
18. Bent u bekend met bovenplanse verevening? Hoe is of wordt hiermee omgegaan?
Van bovenplanse verevening is geen sprake. Wel vindt er verevening plaats tussen de rode en grijze opgave. € 15 miljoen uit de opbrengsten van rood zal gebruikt worden voor de financiering van de grijze opgave.

Grondbeleid

19. Zijn of waren de te verwerven gronden reeds in bezit van de (lokale) overheden?
De gronden zijn in eigendom van particulieren (veelal boeren), een aantal projectontwikkelaars, lokale gemeentes en van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Projectontwikkelaars hebben met name posities ingenomen ter hoogte van de rode opgave.
20. Welke grondpolitiek werd er door de overheid (eventueel in combinatie met private partijen) gehanteerd? Actief of faciliterend?
De grondverwerving voor de blauwe opgave is gaande en deels uitgevoerd. Hierbij zijn verschillende regimes gebruikt. Voor zowel blauw als grijs staat uiteindelijk de mogelijkheid voor onteigening open. Voor de groene opgave staat geen onteigening open. Dit heeft te maken met de benadering van de verschillende cases. De structuur van Landbouwgronden mag niet verslechterd worden, waardoor medewerking van (met name) boeren verwacht wordt. De verwerving vindt middels een actieve methode plaats door de verantwoordelijke (publieke) organisatie van de deelopgave.

Nadat verwerving heeft plaatsgevonden zal er een herverkaveling plaatsvinden. Eventueel te veel aangekochte gronden t.b.v. ruilmiddel zullen weer worden verkocht. De methode van verwerven bij de rode opgave is nog niet bekend. Wel zal er met de private partijen een samenwerking worden gezocht om te komen tot een manier van werven waarbij verevening toegepast kan worden.

21. Is er een groundbank gevormd binnen uw project?

Zo ja, wie heeft/had hier het (financieel) beheer over?

Zo nee, hoe is de grond aan en verkoop verlopen?

Er is geen groundbank gevormd. De grond wordt per opgave verworven voor de daarvoor verantwoordelijk instantie. Er vindt wel sturing van bovenaf plaats door de projectorganisatie. Hierin zijn alle partijen vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de verwerving.

22. Als er geen groundbank is gevormd binnen uw project, hoe heeft de verwerving van de gronden dan plaatsgevonden en hoe verhoudt zich dat tot de projectfinanciering?

Verwerving heeft voor de blauwe opgave gedeeltelijk plaatsgevonden. Voor de gronden die reeds in eigendom zijn van de projectorganisatie wordt rekening gehouden in de projectfinanciering. Hierin is een post "financiering aangekochte gronden" opgenomen.

Evaluatie/tips

23. Hoe succesvol is het project (uiteindelijk geweest) of staat het er nu voor met betrekking tot het ontwikkelingsproces?

Het project is tot nu toe succesvol te noemen. De samenwerking tussen publieke partijen verloopt goed. Ook de totstandkoming van het project in overleg met inwoners en betrokkenen is goed gegaan. Doordat we er één integraal plan van hebben kunnen maken, sluiten veel zaken goed op elkaar aan. De samenwerking tussen partijen is relatief licht te noemen. Door de splitsing per opgave is de bestuurlijke verantwoordelijkheid ook licht. De verantwoordelijkheid wordt dus verdeelt over de verschillende samenwerkende publieke partijen. Een "zware" samenwerking hoeft dan ook niet altijd beter te zijn voor het project.

24. Hoe succesvol is het project uiteindelijk geweest ofwel hoe staat het er nu voor met betrekking tot de projectfinanciering?

Doordat in een vroeg stadium gelden beschikbaar zijn gekomen voor blauwe en groene functies kon de projectfinanciering rond gemaakt worden. Nu, door de loop van de tijd, politieke keuzes, en economische omstandigheden ontstaan er toch problemen in de financiering. Hoe dit precies uit zal gaan pakken is nog niet bekend. Vermoedelijk zal dit wel lijden tot aanpassing van het plan ten opzicht van het oorspronkelijke plan.

25. Is er een moment geweest waarop het plan dreigde mis te gaan? Zo ja op welk punt was dat?

Er is geen moment geweest dat het gehele plan dreigde mis te gaan. Dit heeft er mee te maken dat voor delen van het plan, de dijkverlegging en natuuraanleg een noodzaak bestond. Tevens waren hier budgetten voor beschikbaar. Wel hebben zijn er aanpassingen of een fasering van de plannen plaatsgevonden. Dit betreffende de natuuropgave en woningbouwopgave. Dit is terug te voeren op het ontbreken van voldoende financiële middelen.

26. Als er dips zijn geweest ligt dat dan aan de (hopelijk tijdelijke) inzinking van de markt of zijn er structurele "missers"?

Het project heeft zoals voorgaande vraag wel te maken met inzinkingen of dips. Er zijn door keuzes in de landelijke politiek om geen extra geld beschikbaar te stellen voor Ecologische Hoofd Structuur gaten in de exploitatie ontstaan voor de natuur opgave. Achteraf kun je zeggen dat er wellicht op een eerder tijdstip gekeken had moeten worden om de groene exploitatie af te dekken. Tevens is er bij de rode opgave vertraging ontstaan door de economische situatie. De vraag naar nieuwe woningen neemt af en projectontwikkelaars durven minder risico te nemen. De rode opgave is dus door de marktsituatie vertraagd. Er moet voor gewaakt worden dat de connectie of samenwerking met private partijen wel op tijd gelegd wordt. Achteraf gezien zou het voor de dynamiek in het plan, beter zijn geweest wanneer er eerder gestart was met de samenwerking tussen partijen.

27. Zijn er lessen te trekken aan de hand van dit project? Oftewel wat adviseert u om te komen tot een financieel succesvol gebiedsontwikkelingsproject voor het Randmeer Noordoostpolder? *Maak het plan of de samenwerking niet groter dan nodig is. Bij de IJsselsprong is gekozen voor een lichte manier van samenwerken. Tot nu toe heeft dat voor een relatief voorspoedige voortgang van het project gezorgd. Een hechte samenwerking in de vorm van een PPS waarbij zowel publieke als private partijen blijven trekken aan het plan wil niet altijd leiden tot een succesvol einde.*

Bijlage 3 Uitwerking interview Meerstad

Datum interview : 2 juli 2011
Geïnterviewden : De heer Kleine en de heer de Boer
Locatie : Omwille van tijd en agenda waren beide personen bereid
 het interview per e-mail af te nemen
Interview geautoriseerd : Nee

Proces

1. Wat is uw rol / functie bij het project?
*De heer Kleine is directeur van bureau Meerstad. Bureau Meerstad is de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij van de publieke en private partijen. Bureau Meerstad coördineert en exploiteert het project Meerstad.
De heer van de Boer is projectleider gebiedsontwikkeling van bureau Meerstad.*
2. In welke fase bevindt het zich?
Het plan bevindt zich zowel in de ontwerp- als in de realisatiefase. De eerste woningen worden op dit moment gebouwd en natuur en water wordt aangelegd. Het betreft echter een ontwikkeling die circa 20 tot 25 jaar in beslag zal nemen. Hierdoor is voor de latere fases in het project dan ook nog geen uitgebreid ontwerp tot stand gekomen. In grove lijnen ligt het plan echter wel vast.
3. Welke partij is bij dit project als motor opgetreden? Oftewel welke partij heeft initiatief genomen en is trekker van het project? Private of publieke partij? Of is het eventueel een particulier initiatief?
Als initiatiefnemer voor het plan kunnen de private partijen worden aangemerkt. In en rondom de stad Groningen was er behoefte aan nieuwbouw. Met name de investeerder/projectontwikkelaar AM heeft hier op ingespeeld door gronden rondom Groningen aan te kopen. Tevens is BPF Bouwinvest hier betrokken bij geraakt. Na aanwijzing van de locatie door de gemeente Groningen en Slochteren voor Woningbouw is er tezamen met de publieke partijen een plan tot stand gekomen waarbij ook water en groen een belangrijke rol krijgen.
4. Is dit naar uw mening de juiste initiatiefnemer geweest?
*Doordat private partijen gronden in bezit hadden lag een samenwerking met de private partijen voor de hand. De private partijen hebben daarnaast een goede inbreng kunnen leveren in de planvorming. Hierbij is de kennis en expertise, zowel in financiële als in operationele vorm belangrijk geweest om te komen tot een goed plan.
Ook wordt er op deze manier niet voorbij gegaan aan de verschillende belangen van partijen.*
5. Vanaf welk stadium zijn er andere partijen betrokken geraakt bij het project? Welke? Verschillend per fase?
*Door de provinciale structuurvisies was bekend waar nieuwbouw / uitbreiding zou plaatsvinden. Private partijen (projectontwikkelaars) hebben hier op in gespeeld. De private partijen hebben in 2001 een gezamenlijke groundbank opgericht. Dit betroffen de partijen AM, Heijmans, BPF-Bouwinvest, Volker Wessels en Koop-groep.
In maart 2001 hebben de publieke partijen, te weten de gemeente Slochteren en Groningen, de provincie Groningen, het waterschap Hunze en Aa's, Dienst Landelijk Gebied en het toenmalige ministerie van LNV een intentieovereenkomst ondertekend voor de gezamenlijke ontwikkeling van Meerstad.*
6. Wanneer zijn er voor het eerst private partijen betrokken geraakt in het ontwikkelingsproces en welke zijn dat?
*De private partijen zijn zoals bekend vanaf het begin betrokken geweest. In 2002 ondertekenden de publieke partijen een samenwerkingsprotocol met de private partijen (bovenstaande minus Volker Wessels) die allen reeds grondposities in het gebied hadden. De publieke en private partijen hebben gezamenlijk een masterplan, samenwerkingsovereenkomst en businesscase opgesteld. In 2005 zijn partijen overeengekomen om gezamenlijk voor langere tijd (ca. 20 jaar) met elkaar een samenwerking aan te gaan. Dit leidde tot een Samenwerkingsovereenkomst (SOK).
In oktober 2005 heeft de samenwerkingsovereenkomst geleid tot een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij tussen de publieke en private partijen. In deze joint-venture is de PPS daadwerkelijk tot stand gekomen.*

7. Is dit tijdstip / moment achteraf juist geweest of hadden deze eerder / later betrokken moeten raken?
De manier van samenwerken is een echte vorm van PPS. In het project Meerstad verloopt deze PPS samenwerking over het algemeen goed. Het Rijk ziet Meerstad dan ook echt als een goed voorbeeld van succesvolle PPS. Je kunt dan ook stellen dat de juiste partijen met elkaar om tafel zijn gekomen.
8. Er zijn verschillende samenwerkingsvorm / modellen. Te weten:
1. Eigen grondexploitatie door de overheid en zelf publieke voorzieningen realiseren.
 2. Een samenwerking tussen private en publieke actoren.
 3. Volledig uitbesteden aan de markt. Concessiemodel of regiemodel. Welke voorwaarden zijn hierbij gesteld?
 Welke samenwerkingsvorm is in deze case uiteindelijk gekozen?
*Zoals bovenstaand te lezen is, gaat het hier om een echte samenwerking tussen publieke en private partijen. Partijen hebben gezamenlijk de planvorming gedaan en voeren nu gezamenlijk de realisatie uit.
 De keuze voor PPS lag in dit geval redelijk vast doordat private partijen grondposities hebben ingenomen. Het links laten liggen van de private partijen zou onverstandig en wellicht ook te duur zijn geweest.*
9. Kunt u op dit moment aangeven of dit een succesvolle manier van samenwerking is? Zo nee, wat is er fout gegaan of had anders gemoeten?
*De samenwerking is tot nog toe succesvol. Er is inmiddels overgegaan tot realisatie van de project. Uiteraard zijn er ook zaken die (achteraf) beter of anders gekund hadden. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het onderzoek naar vermeende grondtransacties.
 Het is wel afwachten hoe de verdere realisatie zal verlopen. Mede door de marktomstandigheden kan het zijn dat het project langer zal gaan duren alvorens het geheel afgerond is.*
10. Is het mogelijk of was het mogelijk dat partijen op een later (tussentijds) tijdstip alsnog uit het project stappen? Hoe worden deze risico's verdeeld en wie is er aansprakelijk?
*Het is mogelijk voor zowel publieke als private partijen op tussentijds uit de samenwerking te stappen. Voor het uitstappen uit de samenwerking zijn voorwaarden verbonden welke zijn opgenomen in de SOK. Partijen moeten dan wel aannemelijk maken dat er sprake is van onvoorziene omstandigheden.
 Overigens is voor de definitieve SOK reeds één van de private partijen (Volker Wessels) uit de samenwerking teruggetrokken in verband met overschrijding van de budgetten. De gronden zijn toentertijd overgedragen aan de overige private partijen.*

Financiën

11. Op welk moment zijn de eerste financiële begrotingen / berekeningen gemaakt?
De private partijen zullen reeds bij aankoop van de gronden een financiële risicoanalyse gemaakt hebben. De eerste begrotingen zijn gemaakt ten tijde van het samenwerkingsprotocol in mei 2002.
12. Zijn hier private partijen bij betrokken en hebben deze ook een rol gekregen bij het opzetten van de begroting van het project?
Aangezien private partijen betrokken zijn geweest in de planvorming hebben zij een grote mate van inbreng gehad bij de totstandkoming van de businesscase.
13. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grondexploitatie? Welke inkomstenbronnen zijn er te vermelden? Wat zijn (onverwachtse) kostenposten (geweest)? Waren er meevallers?
Aangezien het om een PPS constructie gaat worden de businesscase en grondexploitatie niet openbaar gemaakt. Het inzien hiervan is dan ook niet mogelijk.
14. Welke middelen zullen dienen (of hebben gediend) als kostendrager in uw project?
*De grootste kostendrager voor het project betreft de verkoop van woningbouwkavels.
 Een andere kostendrager betreft de bijdrage van € 18 miljoen door het ministerie van LNV (doormiddel van Bureau Beheer Landbouwgronden). Dit bedrag betreft de inbreng van gronden in eigendom van BBL in het plangebied van Meerstad.
 Tevens staat de provincie Groningen garant voor maximaal € 5 miljoen.*

15. Hoeveel (procent of absoluut) bedroegen deze middelen van de totale projectfinanciering?
Zie bovenstaande punt.
16. Zijn water, groen, recreatie, grond of zand inkomstenbronnen op de projectfinanciering? Zouden deze een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van het project?
De realisatie van water en natuur functies worden betaald vanuit de rode functies (verkoop woningbouw kavels). Met de bijdrage van Rijk in de vorm van gronden kan de natuurfunctie worden gerealiseerd. Het vrijgekomen zand/grond bij de ontgraving van het meer wordt binnen de grondexploitatie gebruikt voor de inrichting van het gebied. In die zin kan dit dus niet als inkomstenbron worden gezien. Andere kostendragers worden niet genoemd.
17. Subsidies en of plattelands subsidies? Zijn er andere subsidies aangeboord? Bijvoorbeeld subsidies voor water of Europese subsidies?
Er is (nog) geen gebruik gemaakt van subsidies voor Meerstad. In de laatst gewijzigde grondexploitatie is rekening gehouden met een subsidiebijdrage van € 25 miljoen. De toezegging of verkrijging is hiervan is er nog niet.
18. Bent U bekend met bovenplanse verevening? Hoe is of wordt hiermee omgegaan?
Van bovenplanse verevening is geen sprake. Wel vindt er verevening plaats tussen de rode en groene opgave. Met de inkomsten uit de rode opgave worden de groene (de natuur) en blauw (het meer) aangelegd.

Grondbeleid

19. Zijn of waren de te verwerven gronden reeds in bezit van de (lokale) overheden?
De gronden zijn voor de daadwerkelijke start van het project opgekocht door private partijen; projectontwikkelaars die in een later stadium betrokken zijn bij het project. Tevens waren een aantal gronden nog in eigendom van particulieren (veelal boeren) en van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).
20. Welke grondpolitiek werd er door de overheid (eventueel in combinatie met private partijen) gehanteerd? Actief of faciliterend?
Aangezien vele gronden reeds in eigendom waren van de private partijen is afgesproken dat deze zullen worden doorgeleverd aan de Gemeenschappelijk exploitatiemaatschappij (GEMM), het samenwerkingsverband van private en publieke partijen. Tevens hebben de private partijen de verantwoordelijkheid om ook de overige gronden te verwerven. Hierbij is afgesproken dat de gronden voor dezelfde prijs worden doorgeleverd van uit de private grondbank naar de GEMM als dat zij oorspronkelijk van boeren zijn aangekocht. In de periode van 1999 tot 2003 heeft deze verwerving actief plaatsgevonden. Van onteigening is geen gebruik gemaakt.
21. Is er een grondbank gevormd binnen uw project?
 Zo ja, wie heeft/had hier het (financieel) beheer over?
 Zo nee, hoe is de grond aan en verkoop verlopen?
*Er is een eigen grondbank gevormd door de private partijen. De private partijen hebben deze grondbank gevormd. Alle gronden die reeds in bezit zijn, zijn hier ingebracht. Zie hiervoor tevens bovenstaande punt.
 De verwerving heeft in een korte periode plaatsgevonden. In beginsel is er door private partijen voor € 120 tot € 130 miljoen aan gronden aangekocht. Door rentekosten en ophoging van aankoopkosten is dit bedrag uiteindelijk op € 150 tot € 160 miljoen gekomen.
 De aankoop van gronden is mede door de slagkracht en kennis van private partijen in beheer van de private partijen gebeurd. Na doorlevering van de gronden heeft uiteindelijk heeft de GEMM het financieel beheer en risico over de gronden.*
22. Als er geen grondbank is gevormd binnen uw project, hoe heeft de verwerving van de gronden dan plaatsgevonden en hoe verhoudt zich dat tot de projectfinanciering?
*Doordat de verwerving in een vroeg stadium heeft plaatsgevonden zijn de financieringslasten hoog. Dit vormt een probleem voor het rond krijgen van de exploitatie aangezien dit in het resultaat mee weegt.
 De gemeenten Groningen en Slochteren staan garant voor de financiering van het project. Doordat de verkoop van woningbouw kavels (door de markomstandigheden) tegenvallen worden*

de financieringslasten groter. In de meest actuele GREX staan de gemeenten garant voor € 350 miljoen.

Evaluatie/tips

23. Hoe succesvol is het project (uiteindelijk geweest) of staat het er nu voor met betrekking tot het ontwikkelingsproces?
*Het ontwikkelingsproces is redelijk succesvol te noemen. De PPS constructie wordt door velen dan ook gezien als een goed voorbeeld van hoe PPS zou moeten zijn.
Goed om te zien dat ook private partijen bereid zijn om hun nek uit te steken.*
24. Hoe succesvol is het project uiteindelijk geweest ofwel hoe staat het er nu voor met betrekking tot de projectfinanciering?
De grondexploitatie is door de jaren heen wel aangepast. Hierin zijn helaas ook tegenvallers waar te nemen. Het aantrekken van financieringsmiddelen is daarnaast bijzonder lastig gebleken. Doordat de investeringen voor de realisatie hebben plaatsgevonden, dienen de investeringen voorgefinancierd te worden. Nu de actuele woningmarktstandigheden verslechteren verloopt de verkoop minder snel dan gehoopt. Hierdoor blijven inkomsten voorlopig uit waardoor er extra financieringsmiddelen nodig zijn. Tevens zal het mogelijk leiden tot een langere realisatieperiode.
25. Is er een moment geweest waarop het plan dreigde mis te gaan? Zo ja op welk punt was dat?
Echt een moment van mis gaan is niet te noemen. Wel zijn verschillende beslismomenten geweest waarin het "spannend" was of zowel publieke als private partijen door zouden gaan met de ontwikkeling. Veelal hebben deze beslismoment te maken met financiële dekking van het project. Nu het project tot realisatie komt zullen partijen niet zo snel meer afhaken. Immers ook de private partijen hebben grote investeringen gedaan.
26. Als er dips zijn geweest ligt dat dan aan de (hopelijk tijdelijke) inzinking van de markt of zijn er structurele "missers"?
De huidige woningmarktstandigheden zijn van groot belang voor de voortgang van Meerstad. Doordat er minder woningen en kavels worden verkocht blijven opbrengsten voor de GEMM achter bij de prognoses. Er werd tot een aantal jaren geleden vanuit gegaan dat de vraag naar woningen zou blijven bestaan. Nu ondervindt de GEMM hinder door achterblijvende prognoses.
27. Zijn er lessen te trekken aan de hand van dit project? Oftewel wat adviseert u om te komen tot een financieel succesvol gebiedsontwikkelingsproject voor het Randmeer Noordoostpolder?
Belangrijkste les bij Meerstad is de betrokkenheid van private partijen bij de gebiedsontwikkeling. Deze PPS toont tot nu toe aan dat private partijen geïnteresseerd zijn in een samenwerking met publieke partijen bij een groot project voor langere tijd. Het kan bij het Randmeer Noordoostpolder dan ook van belang zijn om met private partijen op te trekken. Hierbij zullen wel duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de vraag wie risico draagt en hoe wordt omgegaan met (financiële) tegenvallers.

Bijlage 4 Uitwerking interview Wieringerrandmeer

Datum interview : 4 juli 2011
Geïnterviewde : De heer A. Kandelaar;
Locatie : Provinciehuis Noord-Holland (Haarlem)
Interview geautoriseerd :Ja, door geïnterviewde

Proces

1. Wat is uw rol / functie bij het project?
*Tot het moment dat de provincie Noord Holland besloot te stoppen met het project Wieringerrandmeer projectcoördinator binnen de provincie Noord-Holland. Alle interne zaken met betrekking tot het Wieringerrandmeer verliepen via de projectcoördinator. De projectcoördinator coördineerde dit vervolgens met externe partijen.
Tevens is er een projectbureau van waaruit de uitvoering van het project gecoördineerd wordt.*
2. In welke fase bevindt het zich?
Het plan is in 2010 stopgezet door de provincie. Het plan bevond zich vlak voor de fase van uitvoering. De initiatief, definitie, en ontwerpfase (grotendeels) waren doorlopen.
3. Welke partij is bij dit project als motor opgetreden? Oftewel welke partij heeft initiatief genomen en is trekker van het project? Private of publieke partij? Of is het eventueel een particulier initiatief?
*Het plan voor het Wieringerrandmeer is oorspronkelijk het idee van een ingenieur woonachtig in de gemeente Wieringen. Omdat het plan de gemeentelijke grenzen oversteeg is het voorgelegd aan de provincie Noord-Holland. Daarmee werd de provincie mede-initiatiefnemer en trekker van het project.
Doelstelling van de PNH is om het gebied een economische impuls te geven. De economie in het gebied is zeer eenzijdig ontwikkeld (landbouw en visserij) en daardoor kwetsbaar. Door het project zouden nieuwe mogelijkheden rondom recreatie en toerisme kunnen ontstaan.*
4. Is dit naar uw mening de juiste initiatiefnemer geweest?
De provincie is de juiste partij geweest. Deze partij heeft als enige voldoende financiële slagkracht en overstijgt de gemeentegrenzen. Zij kunnen daardoor een bovengemeentelijk plan maken zonder gemeentelijke belangen.
5. Vanaf welk stadium zijn er andere partijen betrokken geraakt bij het project? Welke? Verschillend per fase?
Naast de provincie Noord-Holland zijn vanaf het allereerste begin de gemeenten Wieringen en Wieringermeer betrokken geweest. Dus in initiatieffase waren alleen publieke partijen betrokken. In de ontwerpfase is het Waterschap betrokken geraakt. Deze partij heeft niet actief deelgenomen aan het initiatief, definitie of ontwerpfase.
6. Wanneer zijn er voor het eerst private partijen betrokken geraakt in het ontwikkelingsproces en welke zijn dat?
De publieke partijen, onder leiding van de provincie, besloten medio 2003 een ontwikkelingscompetitie uit te schrijven om private partijen bij de ontwikkeling te betrekken. De samenwerking van verschillende private partijen (Volker Wessels, Boskalis en Witteveen+Bos) wonnen de prijsvraag en verenigden zich onder de naam Lago Wierense. Vanaf dat moment zijn de private partijen dan ook betrokken geweest in de ontwerpfase. Private partijen hebben dus meegewerkt in het ontwerp en. Bij de initiatief en definitiefase zijn geen private partijen betrokken geweest.
7. Is dit tijdstip / moment achteraf juist geweest of hadden deze eerder / later betrokken moeten raken?
*Het moment van betrokken raken van private partijen is op zich goed geweest. Private partijen hebben op deze manier mee kunnen denken in het ontwerp.
Probleem ontstond echter bij de gemaakte afspraken tussen publieke en private partijen. Het volledige risico voor het project zou door de publieke partij, in dit geval de provincie Noord Holland gedragen worden. Gezien de grote van het project is dat ook wel te verwachten. Private partijen zullen bij een dergelijk groot project niet zo veel risico kunnen en of willen nemen.*

De private partijen hadden duidelijk maar één belang in het project; zo snel mogelijk over gaan tot bouwen / aanleg van de woongebieden.

In dit geval kun je spreken van een slechte PPS, aangezien maar één partij het risico draagt. Je zou dan ook kunnen stellen dat private partijen te vroeg bij het project betrokken zijn geraakt. Doordat er aanpassingen kwamen in het ontwerp werd het project duurder en werd de start uitgesteld.

8. Er zijn verschillende samenwerkingsvorm / modellen. Te weten:
1. Eigen grondexploitatie door de overheid en zelf publieke voorzieningen realiseren.
 2. Een samenwerking tussen private en publieke actoren.
 3. Volledig uitbesteden aan de markt. Concessiemodel of regiemodel. Welke voorwaarden zijn hierbij gesteld?
Welke samenwerkingsvorm is in deze case uiteindelijk gekozen?
*Er is sprake van een PPS constructie. 49% van de aandelen lag bij de provincie, 49% bij de private partijen en 2% bij de uitvoerende organisatie (projectbureau).
In de samenwerkingsovereenkomst per maart 2007 zijn de afspraken binnen de PPS vastgelegd.*
9. Kunt u op dit moment aangeven of dit een succesvolle manier van samenwerking is? Zo nee, wat is er fout gegaan of had anders gemoeten?
De samenwerking tussen partijen is tot op moment van stopzetten redelijk verlopen. Partijen kenden elkaars standpunten en verantwoordelijkheden. Achteraf kun je alleen wel stellen dat er in de PPS andere afspraken gemaakt hadden moeten worden. Wellicht was het beter geweest om geen PPS te starten maar het project volledig in eigen beheer ontwikkelen. Wanneer er geen risico bij de andere (private) partijen wordt neergelegd zullen deze meer aan de zijlijn staan. Dit zal mogelijk leiden tot minder initiatief en of creativiteit.
10. Is het mogelijk of was het mogelijk dat partijen op een later (tussentijds) tijdstip alsnog uit het project stappen? Hoe worden deze risico's verdeeld en wie is er aansprakelijk?
Partijen konden de samenwerking verlaten op straffe van een boeteclausule. De provincie heeft in dit geval de samenwerking stopgezet en is verplicht de private partijen een boete / schadevergoeding te betalen. Er is een totaalbedrag van circa € 10,2 miljoen betaald door de provincie aan de private partijen. Tevens is de provincie verantwoordelijk voor de reeds verworven gronden opstellen. Het beheer, risico en de financiële lasten hiervan komen volledig voor rekening van de provincie Noord-Holland.

Financiën

11. Op welk moment zijn de eerste financiële begrotingen / berekeningen gemaakt?
In maart 2007 is de SOK tussen alle partijen opgesteld. Hierin is opgenomen dat er een gezamenlijke. Partijen hebben op basis hiervan de financiële randvoorwaarden voor het project opgesteld. Op basis van de deze randvoorwaarden hebben partijen in onderling overleg in 2008 een gezamenlijk businesscase met grondexploitatie opgesteld. Deze is in het ontwerpproces verder uitgewerkt en aangepast. Dit heeft geleid tot een definitieve businesscase in 2010. De aanpassingen komen grotendeels door het schrappen van dure elementen uit het plan en het toepassen van een gefaseerde uitvoering.
12. Zijn hier private partijen bij betrokken en hebben deze ook een rol gekregen bij het opzetten van de begroting van het project?
*Juist de private partijen hebben grote inbreng gehad in het opstellen van de businesscase. Ingenieursbureau Witteveen+Bos heeft hier veel in betekend.
De private partijen hebben veelal de kennis en ervaring in huis om te komen tot een goede businesscase.
Het aspect tijd (rente) speelt een belangrijk onderdeel van de businesscase. Door constante aanpassing en wijziging van deze factoren is het lastig een sluitende businesscase te krijgen. Tevens is het aanleggen van een meer een (financieel) bijzondere / dure manier van civiele techniek. Dit maakt het extra lastig.*
13. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grondexploitatie? Welke inkomstenbronnen zijn er te vermelden? Wat zijn (onverwachtse) kostenposten (geweest)? Waren er meevallers?
Alles documenten die openbaar zijn gemaakt staan op de internetsite van de provincie Nd-Holland.

Tegenvallers in de grondexploitatie betreft de tijd. Tijd vormt een complex probleem en is zeer risicovol. In de grondexploitatie is geen rekening gehouden met tegenvallers. Het zogenaamde "wens-denken" is van toepassing geweest. Hierbij ging men er onder andere van uit dat alle kavels verkocht zouden worden binnen de gestelde termijn. Meevallers waren (nog) niet te melden en te verwachten.

14. Welke middelen zullen dienen (of hebben gediend) als kostendrager in uw project?
- *De voornaamste kostendrager / inkomstenbron voor het project betrof de kavelverkoop van woningen. Er zijn circa 1.900 tot 2.100 woningen geprojecteerd in het gebied. Dit aantal maal de verkoopprijs van de kavels vormen de grondopbrengsten.*
 - *Daarnaast hebben we geprobeerd EU subsidies te krijgen voor het project. Dit bleek lastig te zijn.*
 - *De publieke partijen (zowel gemeenten als provincie) doen tevens een bijdrage in het project. Dit betreft een totale bijdragen van 35 miljoen.*
15. Hoeveel (procent of absoluut) bedroegen deze middelen van de totale projectfinanciering?
- De totale businesscase bedraagt circa € 295 miljoen. € 220 miljoen betreffen de inkomsten uit verkoop van kavels (circa 75%). De publieke partijen dragen € 35 miljoen bij (circa 11%). Daarnaast zijn er nog inkomsten uit derden en publieke "maatschappelijke" bijdragen van in totaal circa 40 miljoen (circa 14%) (gegevens zijn afkomstig uit de businesscase). De kosten vallen te verantwoorden onder de gelden die in het gebied geïnvesteerd zouden worden wanneer er niet overgegaan zou worden tot dit project. Hierbij wordt een maatschappelijk afweging gemaakt over het financieel rond krijgen van de begroting en het maatschappelijk belang. Denk bijvoorbeeld aan de Betuwelijn die vermoedelijk ook nooit financieel rendabel zal zijn.*
16. Zijn water, groen, recreatie, grond of zand inkomstenbronnen op de projectfinanciering? Zouden deze een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van het project?
- Nee, met geen van deze factoren is rekening gehouden in de businesscase. Er is wel gekeken naar mogelijkheden als grond / zand verkoop, maar uitgewerkt of begroot is dit niet.*
17. Subsidies en of plattelands subsidies? Zijn er andere subsidies aangeboord? Bijvoorbeeld subsidies voor water of Europese subsidies?
- Er zijn geen subsidies of rijks gelden aangeboord / verkregen. Hier zou nog wel naar gekeken worden en in de grondexploitatie is hier wel rekening mee gehouden onder de noemer "derden".*
18. Bent u bekend met bovenplanse verevening? Hoe is of wordt hiermee omgegaan?
- Binnen de grondexploitatie is sprake van verevening, daarboven (of buiten) niet. Het meer wordt aangelegd met de opbrengsten van het grondverkoop. Het meer vormt dan ook het vliegwiel voor het gebied, wanneer dit er niet zou zijn zou er ook niets in het gebied gebeuren. Het meer is een attractie voor het gebied om mensen, wonen en activiteiten aan te trekken.*

Grondbeleid

19. Zijn of waren de te verwerven gronden reeds in bezit van de (lokale) overheden?
- De gronden waren in eigendom van particulieren en veelal boeren.*
20. Welke grondpolitiek werd er door de overheid (eventueel in combinatie met private partijen) gehanteerd? Actief of faciliterend?
- De particulieren en boeren zijn uitgekocht of hebben onkostenvergoeding voor de verplaatsing ontvangen. Er heeft een passieve manier van verwerving door de provincie plaatsgevonden. In de SOK is vastgelegd dat dit een taak van de provincie is. Tevens is in het inrichtingsplan voor het gebied vastgelegd dat alleen de provincie grond mag kopen.*
21. Is er een groundbank gevormd binnen uw project?
- Zo ja, wie heeft/had hier het (financieel) beheer over?*
- Zo nee, hoe is de grond aan en verkoop verlopen?*
- De provincie heeft bij de verwerving gebruikt gemaakt van het eigen grondbedrijf. Dit grondbedrijf is een onderdeel van provincie en voert ook andere grondtransacties buiten het project uit. Het eigendom en beheer wordt ook door deze organisatie uitgevoerd. Gronden die reeds in eigendom waren werden zo lang mogelijk verhuurd aan (de nog niet verplaatste) boeren.*

De gronden zijn tot nog toe allemaal op "vrijwillige basis" verkocht aan de provincie. Er is geen gebruik gemaakt van onteigening hoewel de mogelijkheid hier toe wel open stond.

22. Zo nee, hoe heeft deze verwerving plaatsgevonden en hoe verhoudt zich dat tot de projectfinanciering?

Doordat het grondbedrijf van de provincie de gronden heeft aangekocht bezitten zij ook het financieel risico. De gronden zijn aangekocht met behulp van eigen middelen dan wel een afgesloten financiering door de provincie. De financieringslasten vormen op dit moment voor de provincie dan ook een zware last. Door verhuur van de gronden kan de financiering zo goed als bekostigd worden. Er wordt op dit moment gezocht naar alternatieve of nieuwe functies voor de gronden. De provincie wil op termijn afstand doen van deze gronden.

Evaluatie/tips

23. Hoe succesvol is het project (uiteindelijk geweest) of staat het er nu voor met betrekking tot het ontwikkelingsproces?

Met betrekking tot het ontwikkelingsproces kun je zeggen dat het project niet succesvol is geweest. In de opzet van het plan zijn veel fouten gemaakt. De politiek heeft in gedurende 8 jaar steeds ingestemd met het project. Uiteindelijk in 2010 zegt men nee. De politiek zou zich voor dergelijk projecten moeten committeren voor een periode van 20 tot 30 jaar en geen korte termijn denken voor ogen houden. Ditzelfde geldt voor het economische klimaat. Hoewel we ons nu in een periode van economische neergang bevinden zal dit over een aantal jaren, zo is de verwachting, weer aantrekken. Vast staat wel dat er bij het maken van de overeenkomsten dingen niet goed of onvoldoende zijn afgekaard. Hierdoor nemen kosten toe waardoor de financiering onhaalbaar wordt. Het is de vraag of de provincie door het niet door laten gaan van het project een maatschappelijk verantwoorde beslissing heeft genomen.

24. Hoe succesvol is het project uiteindelijk geweest ofwel hoe staat het er nu voor met betrekking tot de projectfinanciering?

Doordat zaken als kostenstijging, duurdere oplossingen, toevoegingen en aanpassing van het project hebben geleid tot een kostenstijging was het project financieel niet haalbaar. De provincie heeft daarom besloten het project niet door te laten gaan zodat eventuele toekomstige nog grotere financiële risico's uitbleven.

25. Is er een moment geweest waarop het plan dreigde mis te gaan? Zo ja op welk punt was dat? Er zijn in de historie van het project een aantal momenten geweest waarop het spannend was of het project zou doorgaan. Het project is daardoor altijd onderwerp van discussie gebleven. De negatieve pers rondom de ontwikkelingen van de Blauwe Stad stimuleerde het project ook niet.

26. Als er dips zijn geweest ligt dat dan aan de (hopelijk tijdelijke) inzinking van de markt of zijn er structurele "missers"?

Het plan is in 2010 "mis gegaan" door het besluit van de provincie. In dit geval is er op het laatst alleen maar aandacht geweest voor de businesscase. De gedachte dat het project financieel sluitend moeten zijn overheerste de discussie.

De vraag over hoe er moet worden omgegaan met krimpgebieden en wat de politiek hier aan wil doen kwam niet meer naar voren. Het is echter de vraag wat de krimp in het gebied, waar nu geen Wieringerrandmeer komt, op termijn gaat kosten.

27. Zijn er lessen te trekken aan de hand van dit project? Oftewel wat adviseert u om te komen tot een financieel succesvol gebiedsontwikkelingsproject voor het Randmeer Noordoostpolder?

Naar aanleiding van het Wieringerrandmeer zijn er een aantal (belangrijke) lessen te trekken:

- *De politiek zal zich voor langere periode aan een project moeten committeren (lange termijn doelen).*
- *Houdt rekening of wellicht nog beter ga uit van tegenvallers in de businesscase.*
- *Voorkom door opstapeling van wensen en aanpassingen van het project dat het project te duur wordt voor uitvoering. Dit is tevens een stukje voortschrijdend inzicht*
- *Probeer te zoeken naar meerdere kostendragers in het project.*
- *Maak de plannen schaalbaar. Hiermee wordt bedoeld dat de gemaakte visie voor ogen gehouden moet worden in de uitvoering.. Hiervoor is van alle partijen lef en doorzettingsvermogen noodzakelijk. Dan kunnen er wel mooie dingen tot stand komen.*

Bijlage 5 Overige geïnterviewde personen

- Mevrouw Bijlsma – Beleidsmedewerker volkshuisvesting en ruimtelijke ordening gemeente Noordoostpolder
- De heer Crooijmans – adviseur Rijkswaterstaat IJsselmeergebied
- De heer van Es – Landelijke informatiedienst Rijkswaterstaat
- De heer Gieskens – makelaar, Sinke Makelaardij Emmeloord
- Mevrouw van der Heijden – programmamanager Gebiedsontwikkeling, provincie Flevoland
- De heer van der Hoek – secretaris Gemeenschappelijk Regeling Meerstad, provincie Groningen
- De heer Lansbergen – adviseur IJsselsprong, Roosemalen en Savelkoul
- De heer Peeters – beleidsadviseur, Waterschap Zuiderzeeland
- De heer Voorberg – Wethouder gemeente Noordoostpolder

BEGROTING EXPLOITATIE BLAUWESTAD 2011

De onderstaande begroting betreft een overzicht van kosten en opbrengsten in 2011.

Kosten 2011 Nr.	Omschrijving	€ (x.1000)	Nieuwbouw verkoopkantoor en huisvesting	projectorganisatie	100
1	Risico-onvoorzien	250			
Bouw- en woonrijp maken:					
2	Havenkwartier	-			
3	Park	30			
4	Riet	200			
5	Wei	525			
6	Wold	175			
Tijdelijke inrichting:					
7	Algemeen	125			
8	Havenkwartier	210			
9	Park	50			
10	Riet	80			
11	Wei	300			
12	Wold	380			
Beheer en onderhoud:					
13	Algemeen	5			
14	Havenkwartier	5			
15	Park	39			
16	Riet	16			
17	Wei	6			
18	Wold	3			
19	Riet vaker maaien + bijplanten	10			
20	Hoofdinfrastructuur	375			
21	Kabels en leidingen	100			
22	Meer, kwelstoten e.d.	50			
23	Grondwerk	350			
24 Projectorganisatie Blauwestad					
a.	Personeel	490			
b.	Huisvesting	87			
c.	Bedrijfsvoering	90			
d.	Communicatie, PR & Marketing	250			
e.	Verkoopkosten kavels	10			
f.	Plankosten	165			
g.	Modelwoning	17			
h.	Overig (o.a. OZB, landinrichtingsrente)	90			
25	Nieuwbouw verkoopkantoor en huisvesting				100
26	Reserve herontwikkeling				-
27	Inflatie				115
	Subtotaal kosten 2011				4.698
28	Rente per jaar				3.166
	Totaal kosten 2011 (incl. rente)				7.864
Opbrengsten 2011					
Nr.	Omschrijving				€ (x.1000)
Verkoop bouw kavels:					
29	Havenkwartier				-
30	Park				-
31	Riet				384
32	Wei				294
33	Wold				370
34	Verkoop restgronden vanaf 2010				268
35	Verkoopkosten				26
36	Bijzonderheden				21
37	Bijdragen / subsidies / divers				-
	Totaal opbrengsten 2011				1.363
	Saldo kosten / opbrengsten 2011				6.501

Bijlage 7 gebiedsexploitatie IJsselsprong

In verband met vertrouwelijkheid niet weergegeven

Bijlage 8 Gebiedsexploitatie Wieringerrandmeer

Business Case Wieringerrandmeer		10-nov-09	
Opbrengsten		Kosten	
Grondopbrengsten	220,3	Verwervingen	95,8
Bijdragen:		GWW	184,7
<i>Provincie</i>	29,00	Onderhoudskosten	-
<i>Gemeenten</i>	5,30	Plankosten	15,9
<i>Derden</i>	25,99	Planschade en onvoorzien	3,2
<i>Publieke opbrengsten</i>	12,70		
Totaal	293,3		299,6
Resultaat nominaal	(6,3)		
Resultaat NCW	8,2		

(alle bedragen nominaal in miljoenen €, excl. BTW, prijspeildatum 1-1-2009)

Bron: Provincie Noord-Holland, www.noord-holland.nl (2009)

Bijlage 9 Interview 4 actuele vergelijkingscases

Introductie vooraf aan interview

- Inleiding / aanleiding tot interview
- Doel van interview en onderzoek toelichten
- Kaartje van Randmeer Noordoostpolder meenemen ter indicatie
- Reden waarom deze persoon is geïnterviewd en hoe aan zijn / haar gegevens gekomen
- Toestemming om gegevens openbaar te maken
- Anonimiteit gewenst?
- Toestemming om opname van interview te maken
- Interview / antwoorden wordt verwerkt in onderzoeksverslag
- Interview zal circa 1,5 tot 2 uur in beslag nemen

Interviewvragen:

Proces

1. Wat is uw rol / functie bij het project?
2. In welke fase bevindt het zich? >> *als al enkele fasen doorlopen zijn wellicht sommige vragen per fase stellen*
3. Welke partij is bij dit project als motor opgetreden? Oftewel welke partij heeft initiatief genomen en is trekker van het project? Private of publieke partij? Of is het eventueel een particulier initiatief?
4. Is dit naar uw mening de juiste initiatiefnemer geweest?
5. Vanaf welk stadium zijn er andere partijen betrokken geraakt bij het project? Welke? Verschillend per fase?
6. Wanneer zijn er voor het eerst private partijen betrokken geraakt in het ontwikkelingsproces en welke zijn dat??
7. Is dit tijdstip / moment achteraf juist geweest of hadden deze eerder / later betrokken moeten raken?
8. Er zijn verschillende samenwerkingsvorm / modellen. Te weten:
 1. Eigen grondexploitatie door de overheid en zelf publieke voorzieningen realiseren.
 2. Een samenwerking tussen private en publieke actoren.
 3. Volledig uitbesteden aan de markt. Concessiemodel of regiemodel. Welke voorwaarden zijn hierbij gesteld?Welke samenwerkingsvorm is in deze case uiteindelijk gekozen?
9. Kunt u op dit moment aangeven of dit een succesvolle manier van samenwerking is? Zo nee, wat is er fout gegaan of had anders gemoeten?
10. Is het mogelijk of was het mogelijk dat partijen op een later (tussentijds) tijdstip alsnog uit het project stappen? Hoe worden deze risico's verdeeld en wie is er aansprakelijk?

Financiën

11. Op welk moment zijn de eerste financiële begrotingen / berekeningen gemaakt?
12. Zijn hier private partijen bij betrokken en hebben deze ook een rol gekregen bij het opzetten van de begroting van het project?
13. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de grondexploitatie? Welke inkomstenbronnen zijn er te vermelden? Wat zijn (onverwachtse) kostenposten (geweest)? Waren er meevallers?
14. Welke middelen zullen dienen (of hebben gediend) als kostendrager in uw project?

15. Hoeveel (procent of absoluut) bedroegen deze middelen van de totale projectfinanciering?
16. Zijn water, groen, recreatie, grond of zand inkomstenbronnen op de projectfinanciering? Zouden deze een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van het project?
17. Subsidies en of plattelands subsidies? Zijn er andere subsidies aangeboord? Bijvoorbeeld subsidies voor water, Europese
18. Bent U bekend met bovenplanse verevening? (Zo nee, toelichten). Hoe is of wordt hiermee omgegaan?

Grondbeleid

19. Zijn of waren de te verwerven gronden reeds in bezit van de (lokale) overheden?
20. Welke grondpolitiek werd er door de overheid (eventueel in combinatie met private partijen) gehanteerd? Actief of faciliterend?
21. Is er een grondbank gevormd binnen uw project?
Zo ja, wie heeft/had hier het (financieel) beheer over?
Zo nee, hoe is de grond aan en verkoop verlopen?
22. Zo nee, hoe heeft deze verwerving plaatsgevonden en hoe verhoudt zich dat tot de projectfinanciering?

Evaluatie/tips

23. Hoe succesvol is het project (uiteindelijk geweest) of staat het er nu voor met betrekking tot het ontwikkelingsproces?
24. Hoe succesvol is het project uiteindelijk geweest ofwel hoe staat het er nu voor met betrekking tot de projectfinanciering?
25. Is er een moment geweest waarop het plan dreigde mis te gaan? Zo ja op welk punt was dat?
26. Als er dips zijn geweest ligt dat dan aan de (hopelijk tijdelijke) inzinking van de markt of zijn er structurele "missers"?
27. Zijn er lessen te trekken aan de hand van dit project? Oftewel wat adviseert u om te komen tot een financieel succesvol gebiedsontwikkelingsproject voor het Randmeer Noordoostpolder?

Afsluiting

- Dank voor medewerking aan onderzoek
- Bent u bereid het gespreksverslag te autoriseren?
- Mogen de gegevens vrijelijk gebruikt worden. (voor publicatie bibliotheek of slechts aan beoordelaars?)
- Wenst u een kopie / digitaal exemplaar van rapport te ontvangen?
- Presentje / bedankje