

De meerwaarde van gebiedsontwikkeling

Case de Blauwe Stad



Door: Douwkje Zijlstra
1^e beoordelaar: Prof. E.F. Nozeman
2^e beoordelaar: Dr. P.R.A. Terpstra

De meerwaarde van gebiedsontwikkeling

Case de Blauwe Stad

Groningen, 21 augustus 2008

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Vastgoedkunde

Douwkje Zijlstra
Studentnummer 1662422

Begeleider: Prof. E.F. Nozeman
2^e beoordelaar: Dr. P.R.A. Terpstra

In opdracht van: Lectoraat VastgoedBeter
Stagebedrijf: Bureau PAU
Begeleiders: Frank van Genne
 Jan Kleine

Management summary

De meerwaarde van gebiedsontwikkeling

De bestaande literatuur over gebiedsontwikkeling is met name gericht op het proces. De inhoud blijft onderbelicht terwijl het wel belangrijk is voor het slagen van gebiedsontwikkeling. De waarde en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling zijn daarbij belangrijke factoren. In dit onderzoek wordt gezocht naar

De positieve en negatieve effecten van het proces die invloed hebben op het inhoudelijke resultaat van gebiedsontwikkeling via een analyse van proces en inhoud van gebiedsontwikkeling getoetst aan de case de Blauwe Stad.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Welke factoren van procesmatige aard dragen bij aan de waardecreatie en kwaliteit van de inhoud van gebiedsontwikkeling?

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat een samenwerking waarin publieke en private partijen een goede afstemming hebben gevonden en een soepel verloop van het samenwerkingsproces zonder grote belangentegenstellingen leidt tot een positieve invloed op de waarde en kwaliteit van gebiedsontwikkeling. Ook is daarbij van belang welke rol de partijen spelen en of deze bij hun doelstellingen past.

Daarnaast is het belangrijk dat de samenwerking en marktomstandigheden niet leiden tot concessies aan de kwaliteit van het plan. De kwaliteit bepaalt voor een belangrijk deel de wervingskracht en waarde van het plan. Door daar concessies aan te doen kan het zijn dat het plan in latere fase minder economische en/of maatschappelijke oplevert.

In het samenwerkingsverband dienen partijen geselecteerd te worden waarvan de belangen zoveel mogelijk overeenkomen om latere belangentegenstellingen te voorkomen.

Voor het slagen van een gebiedsontwikkeling is het belangrijk als partijen een gezamenlijk doel voor ogen te houden en tegenover de buitenwereld dit ook uit te dragen.

Door de notulen en verslagen van besluitvorming vanaf de start van het proces te archiveren kan het proces geëvalueerd worden.

Onderzoeksmethode

Aan de hand van de bestaande literatuur is een theoretisch kader gevormd over gebiedsontwikkeling. Daaruit zijn een aantal verwachtingen en toetsingscriteria geformuleerd. Deze zijn vervolgens getoetst aan de case de Blauwe Stad. Er is gekozen om binnen de case een bepaalde periode volledig te onderzoeken, namelijk de initiatief en definitiefase, welke de jaren 1989 tot en met 1997 omvat.

Als onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van documentenanalyse en van interviews. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van bestaande rapporten en plannen over de Blauwe Stad.

De interviews zijn gehouden onder acht betrokkenen van de Blauwe Stad, variërend van burgemeester tot marktpartij. Er is gekozen voor diepte-interviews met behulp van een topiclijst. Vooraf was niet helemaal duidelijk hoe de geïnterviewde betrokken was bij het interview. Tijdens het interview konden de onderwerpen daarop worden aangepast.

Resultaten

Uit de interviews en documentenanalyse bleek dat bijna alle partijen de rol hadden aangenomen die vooraf aan de hand van de theorie werd verwacht. De partij die afweek van de theorie was het waterschap. Het waterschap heeft een adviserende in plaats van

een participerende rol aangenomen. Dit heeft binnen het samenwerkingsproces voor wrijving gezorgd.

De samenwerking tussen de provincie en de gemeenten is niet altijd goed verlopen. De provincie was de dominante partij. De gemeenten vonden dat er niet altijd goed naar hen werd geluisterd.

De samenwerking tussen de publieke en private partijen is goed verlopen. Er was sprake van wederzijds begrip en vertrouwen. Het was in eerste instantie wel moeilijk om partijen te betrekken bij de gebiedsontwikkeling. Woningbouw in Oost Groningen was voor de meeste ondernemers geen aantrekkelijke optie. De provincie is in de publiek-private samenwerking belangrijk geweest als voorfinancier en opdrachtgever.

Alle betrokkenen waren er van overtuigd dat er geen concessies gedaan mochten worden aan de kwaliteit. De kwaliteit van het project was van belang voor het werven van kopers.

De waarde van de ontwikkeling van de Blauwe Stad bestaat uit het unieke en kwalitatief goede woon- en recreatiemilieu dat gecreëerd wordt in de Blauwe Stad. De Blauwe Stad dient als motor te fungeren voor de economie in het gebied. Ook verhoogt het de leefbaarheid in de omgeving door de toename van draagvlak voor de voorzieningen en de recreatieve mogelijkheden die het plan biedt.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.1.1 Veranderingen in de ruimte	7
1.1.2 Aanpak problematiek	8
1.1.3 Naar gebiedsontwikkeling	9
1.2 Doel en probleemstelling	9
1.3 Relevantie onderzoek	10
1.4 Onderzoeksopzet	11
1.4.1 Onderzoekstype	11
1.4.2 Onderzoeksmodel	11
1.4.3 Methodieken	12
1.4.4 Afbakening onderzoek	13
1.5 Leeswijzer	13
2 Theoretisch kader	14
2.1 Ontstaan gebiedsontwikkeling	14
2.1.1 Een andere benadering	15
2.1.2 Begripsomschrijving	15
2.2 Inhoud versus proces	16
2.3 Inhoud	17
2.4 Proces	18
2.4.1 Publiek-publieke samenwerking	19
2.4.2 Publiek-private samenwerking	19
2.4.3 Overheid	20
2.4.4 Marktpartijen	22
2.4.5 Maatschappelijke organisaties	22
2.4.6 Deskundigen	22
2.4.7 Burgerparticipatie	23
2.5 Waardecreatie en kwaliteit bij gebiedsontwikkeling	23
2.6 Succesfactoren bij gebiedsontwikkeling	26
3 Toetsingscriteria	27
3.1 Toetsingscriteria	27
3.2 Aanpak case studie de Blauwe Stad	28
4 Case de Blauwe Stad	30
4.1 Inleiding	30
4.1.1 Korte omschrijving case	30
4.2 Beschrijving gebiedsontwikkeling de Blauwe Stad	30
4.2.1 Aanleiding voor gebiedsontwikkeling	30
4.2.2 Opgave	31
4.2.3 Draagvlak	31
4.2.4 Visie	32
4.2.5 Kwaliteit	33
4.2.6 Aanpassing van het concept	33
5 Resultaten onderzoek de Blauwe Stad	37
5.1 Rollen en werkzaamheden van betrokken actoren	37
5.1.1 Motieven van partijen	37
5.1.2 Rollen van de betrokken actoren	37
5.2 Samenwerking	39
5.2.1 Publiek-publieke samenwerking	39
5.2.2 Publiek private samenwerking	40

5.2.3 Planvorming.....	42
5.3 Kwaliteit en waarde van de Blauwe Stad.....	42
5.3.1 Kwaliteit van de Blauwe Stad	42
5.3.2 Waardecreatie	43
5.4 Succesfactoren	44
5.5 Discussie van de resultaten	44
6 Conclusies	47
7 Aanbevelingen en evaluatie	49
Literatuurlijst	51
Bijlage 1 Begrippenlijst	52
Bijlage 2 Topic lijst voor interviews	54
Bijlage 3 Beschrijving verbeeldingsplannen ‘Oldambt 2015’	55
Bijlage 4 Uitwerking interviews.....	57

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling is een onderwerp dat tijdens mijn laatste studiejaar in een aantal opdrachten en colleges aan de orde is geweest. Het samenspel tussen de verschillende partijen met elk hun eigen belangen en inzichten wat leidt tot een brede aanpak van de problematiek in een gebied heeft mijn interesse gewekt.

De problemen zoals die spelen in het gebied het Oldambt in het oosten van de provincie Groningen, verschillen van de meeste gebiedsontwikkelingen. In tegenstelling tot de meeste (vaak stedelijke) gebiedsontwikkelingen was hier sprake van een afnemend inwonertal, hoge werkloosheid en een daling van de werkgelegenheid in het gebied. Deze problematiek zie ik ook in de streek waar ik ben opgegroeid, namelijk in noordoost Friesland. Ook daar merk ik dat de werkgelegenheid afneemt, woningen steeds langer leegstaan, de dorpswinkel verdwijnt en mensen hun werk elders moeten zoeken. In het Oldambt heeft men ervoor gekozen om deze problemen groots aan te pakken. De ontwikkeling van het plan de Blauwe Stad heeft een grote impact op de economische en sociale situatie in het gebied en getuigt van durf en doorzettingsvermogen. Twee belangrijke kenmerken die nodig zijn voor aanpak van ruimtelijke problemen. Twee belangrijke kenmerken die nodig zijn voor mij als deskundige in dit vakgebied.

Onderstaand worden de veranderingen in de ruimtelijke ordening beschreven die hebben geleid tot de vernieuwde aanpak van gebiedsontwikkeling.

1.1.1 Veranderingen in de ruimte

Het ruimtelijk beleid heeft de afgelopen twintig jaar forse veranderingen ondergaan. De overheid bepaalde voorheen in overgrote mate de ruimtelijke inrichting via planologische kaders, subsidies, volkhuysvestingsbeleid en verstedelijkingsprogramma's. Deze overheidsbemoeienis is de afgelopen jaren afgenomen en overgegaan in een beleid gericht op samenwerking met zowel publieke als private partijen. Het veranderende overheidsbeleid heeft diverse aanleidingen die onderstaand worden beschreven.

Het ruimtelijk beleid wordt beïnvloed door een aantal kernthema's die door de jaren heen steeds weer terug komen in diverse nota's en beleidsstukken. De thema's: werken, wonen, verkeer en recreatie aangevuld met waterstaatkundige ordening en grenzen tussen stad en land, staan al jaren centraal in het ruimtelijk ordeningsbeleid van de overheid. Deze categorieën zijn nog steeds herkenbaar maar de inhoud is de laatste jaren veranderd onder invloed van trends en ontwikkelingen op macroniveau. De meest bepalende thema's worden onderstaand toegelicht¹.

De economie heeft het ruimtelijk beleid altijd sterk beïnvloed. Door de mondialisering is een groot deel van de vroegere industrie verplaatst naar het buitenland. Niet alleen in de industrie is deze verandering zichtbaar, ook de kennis en kapitaalsintensieve delen van de economie trekken steeds vaker weg. Het ruimtelijk beleid heeft steeds minder houvast aan de economie. De landbouw, voorheen een belangrijke factor in het ruimtelijk beleid, is de afgelopen jaren sterk in omvang afgenomen. Door deze ontwikkelingen raken gebieden hun identiteit kwijt. Gebieden gaan op zoek naar hun identiteit, een hernieuwde of de oude, om de welvaart en werkgelegenheid op peil te houden.

Het wonen is voorheen sterk beïnvloed door de rijksoverheid door subsidies en de verstedelijkingsvisie. De invloed van de overheid op het wonen is afgenomen en grotendeels overgelaten aan de markt. Op de woningmarkt is een sterk onderscheid te maken tussen de overspannen woningmarkt in stedelijke gebieden, met name de Randstad, en de ontspannen woningmarkt in de meer landelijke gebieden die eerder te

¹ Nederland boven Water, 2006

maken krijgen met krimp. Door de afname van de landbouw en de verzwakking van het landelijk gebied kan het wonen in deze regio's gebruikt worden als economische trekker. Het water is van oudsher een ruimtelijk vraagstuk. Vroeger was het water dienstbaar aan de ruimtelijke ordening wat te zien is aan de vele inpolderingen. Maar met de klimaatproblematiek in het vooruitzicht heeft het water opnieuw een prominente plaats ingenomen in het ruimtelijk beleid en moet er letterlijk ruimte gemaakt worden voor het water. De waterproblematiek moet in combinatie met andere grote vraagstukken worden aangepakt.

1.1.2 Aanpak problematiek

De veranderende problematiek heeft voor een bepaalde problematiek geleid tot een veranderende aanpak. De traditionele aanpak door de sterke overheidsbemoeienis, ook wel toelatingsplanologie genoemd, is voor een deel van de opgaven verdwenen. Daarvoor in de plaats zijn meer betrokkenen en minder vaste onderlinge relaties gekomen die in samenwerkingsverband de problematiek dienen aan te pakken. Deze vorm van planning heet ontwikkelingsplanologie.

De ruimtelijke planvorming is van het Rijnlands naar het Angelsaksisch model overgegaan, oftewel van government naar governance². De overheid stoot zo veel mogelijk taken af, de burgers en marktpartijen nemen meer initiatief. Het Angelsaksisch model is te herkennen aan een grote mate van vrijheid voor burgers en bedrijven met betrekkelijk weinig maar harde regels. Deze kenmerken zijn ook in het recente overheidsbeleid te herkennen. De Nota Ruimte benadrukt de toegenomen vrijheid en dankzij het stelsel van Europese Kaderrichtlijnen doet een nieuw type 'zero tolerance'-regels haar intrede.

De bovengenoemde verschuiving creëert ruimte voor nieuwe werkwijzen en combinaties, maar brengt ook enkele nadelen met zich mee³. De voorheen vaste regels en procedures voor de aanpak van de ruimtelijke problematiek die voor elke situatie golden maken plaats voor procesvormen die afhankelijk van het doel en problematiek wisselen. Deze situatie met meer onzekerheid en complexiteit vergt meer van de betrokken partijen.

In deze overgang naar een ander sturingsmodel zijn enkele patronen te herkennen⁴. Ten eerste de overgang van generieke naar specifieke ruimtelijke regels en concepten. Voor elk gebied worden specifieke plannen gemaakt die op dat gebied en de daar spelende problematiek toegespitst zijn. Daarnaast heeft het gevolgen voor de manier waarop maatschappelijke opgaven omgezet worden in ruimtelijke plannen. In plaats van het accent te leggen op de investering in 'stenen' wordt de aanpak van de maatschappelijke opgave centraal gesteld in de planvorming. Ten derde monopoliseert de overheid niet langer de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet zij ruimte laten aan wisselende coalities. Ten vierde zijn de meekoppelende belangen veranderd. Waar vroeger het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijk beleid elkaar ondersteunden, is tegenwoordig de woningbouw overgegaan naar de markt waardoor het overheidsbeleid gekoppeld wordt aan de private invloeden. Tenslotte is het schaalniveau verschoven naar het niveau van de regio. Deze verschuiving naar het regio- of gebiedsniveau is in het overheidsbeleid in twee richtingen te herkennen. De verschuiving van lokaal naar regionaal niveau. Gemeenten hebben niet alleen meer te maken met wat binnen hun grenzen gebeurt, maar dienen verder te kijken dan deze grenzen. Daarvoor is samenwerking nodig met andere gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast is

² Nederland boven Water, 2006

³ Nederland Boven Water, 2006

⁴ Nederland Boven Water, 2006

ook de lijn van nationaal naar regionaal niveau te herkennen in de terughoudendere opstelling van de rijksoverheid.

1.1.3 Naar gebiedsontwikkeling

De hiervoor beschreven veranderingen in het ruimtelijk beleid hebben geleid tot een veranderende aanpak van de ontwikkeling van gebieden. De rijksoverheid heeft met de Nota Ruimte, waarin gepleit wordt voor ontwikkelingsplanologie, de verschuiving versneld. Ontwikkelingsplanologie werkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Het gaat met name om de kwaliteit van het geheel en minder om de sectorale ruimtelijke invullingen afzonderlijk. De praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie is gebiedsontwikkeling.⁵ Behalve de overheden moeten ook de marktpartijen meedenken en mee ontwikkelen. Aan de andere kant kan de overheid invloed uitoefenen op de uitvoering van die plannen. Ontwikkelingsplanologie en de daaruit voortkomende gebiedsontwikkeling zet in op samenwerking tussen de publieke en private partijen.

Volgens de Nota Ruimte⁶ leidt gebiedsontwikkeling tot meer investeringen in ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid, meer snelheid in uitvoering van gezamenlijke plannen en meer betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij hun leefomgeving.

1.2 Doel en probleemstelling

De bestaande literatuur over gebiedsontwikkeling is met name gericht op het proces. De inhoud van gebiedsontwikkeling blijft onderbelicht. De inhoud van een plan is voor een groot deel bepalend voor het slagen er van. De kwaliteit, de waardecreatie zijn daarin belangrijke factoren. Waardoor worden deze factoren bepaald en hoe kijken de verschillende betrokken actoren tegen deze factoren aan. In welke mate is de procesmatige kant van gebiedsontwikkeling van invloed op deze factoren? Leidt de aanpak van gebiedsontwikkeling tot meerwaarde en welke invloed heeft het proces op de inhoud.

Het doel van het onderzoek luidt:

Het formuleren van positieve en negatieve effecten van het proces op het inhoudelijke resultaat van gebiedsontwikkeling via een analyse van proces en inhoud van gebiedsontwikkeling getoetst aan de case de Blauwe Stad.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Welke factoren van procesmatige aard dragen bij aan de waardecreatie en kwaliteit van de inhoud van gebiedsontwikkeling?

Er wordt antwoord op de probleemstelling gegeven door het beantwoorden van onderstaande deelvragen:

Algemeen

- Wat is gebiedsontwikkeling?
- Welke veranderingen heeft dit veroorzaakt voor samenwerking tussen partijen in de aanpak van grote complexe projecten?
- Welke consequenties heeft dit gehad voor de rol van zowel private als publieke partijen in grote complexe projecten?
- Wat wordt verstaan onder waardecreatie en kwaliteit?
- Welke factoren zijn bepalend voor waardecreatie bij gebiedsontwikkelingen?

⁵ VROM et.al. 2008

⁶ VROM, 2004

- Welke factoren zijn bepalend voor de kwaliteit van gebiedsontwikkeling?

Initiatief en betrokken actoren

- Hoe is de ontwikkeling van de Blauwe Stad ontstaan?
- Welke partijen zijn er in de loop van tijd bij betrokken (geweest), op welke wijze zijn zij betrokken bij het proces en wat waren hun motieven?
- Is het proces daadwerkelijk verlopen zoals dat volgens de gebiedsontwikkeling zou moeten?
- Wat waren de argumenten van partijen om wel of niet te participeren in het project en waarom zijn sommige partijen er halverwege ingestapt of afgehaakt. Wat waren hun beweegredenen?
- Is het plan/programma in de loop van de jaren bijgesteld? Zo ja in welk opzicht en waarom?

Waardecreatie en kwaliteit

- Welke invloed heeft de samenwerking bij de Blauwe Stad gehad op de waarde en kwaliteit van de ontwikkeling?
- Wat waren de knelpunten in het samenwerkingsproces?
- Wat zijn de leermomenten van het samenwerkingsproces?

1.3 Relevantie onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Gebiedsontwikkeling is een nieuwe aanpak voor gebieden met een opgave en waar kansen worden gezien. Deze aanpak brengt grote veranderingen mee voor de direct betrokkenen. De eerste grote gebiedsontwikkelingen zijn inmiddels (grotendeels) afgerond. Nu is het tijd om terug te kijken en te leren van deze eerste gebiedsontwikkelingen. Door deze ontwikkelingen te evalueren kunnen leerpunten geformuleerd worden waardoor de volgende gebiedsontwikkelingen profijt van kunnen hebben. Door middel van dit onderzoek worden een aantal leerpunten en succesfactoren voor gebiedsontwikkeling aangedragen.

Wetenschappelijke relevantie

Het begrip gebiedsontwikkeling is binnen de wetenschapgebieden vastgoedkunde en planologie relatief nieuw. Nadat de rijksoverheid in de Nota Ruimte het begrip heeft omarmd, is de aandacht vanuit de wetenschap toegenomen. Inmiddels zijn er diverse publicaties verschenen over gebiedsontwikkeling, die zich vooral richten op de procesmatige kant. De samenwerking tussen de verschillende actoren, de machtsverhoudingen en organisatievormen komen daarin uitgebreid aan de orde. De andere kant van de gebiedsontwikkeling, de inhoud, wordt minder uitvoerig belicht. Dit is deels te verklaren doordat de inhoud bij elke ontwikkeling verschilt, het is afhankelijk van de opgave en problematiek die er speelt. Toch is ook deze kant van gebiedsontwikkeling relevant voor de wetenschap omdat het inhoudelijke deel van een plan van invloed kan zijn op de waarde en kwaliteit van een plan. Welke factoren dat precies zijn is niet helemaal duidelijk. In dit onderzoek wordt getracht een deel van deze factoren te verklaren.

Dit onderzoek probeert de beide kanten van gebiedsontwikkeling te belichten om te ontdekken waardoor er meerwaarde gecreëerd wordt door gebiedsontwikkeling. Welke aspecten dragen hier aan bij, is het de samenwerking tussen de verschillende partijen, de perfecte afstemming tussen rood of groen of spelen er nog andere factoren een rol bij het creëren van waarde en kwaliteit bij gebiedsontwikkeling.

1.4 Onderzoeksopzet

Onderstaand wordt beschreven hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op het onderzoekstype, het onderzoeksmodel, de gebruikte methodiek en de afbakening van het onderzoek.

1.4.1 Onderzoekstype

De vraagstelling wordt beantwoord door middel van een verkennend onderzoek. Er is in het onderzoek sprake van een case studie. De conclusies zijn daarom niet te generaliseren. Wel kunnen de conclusies van het onderzoek worden gezien als een basis voor verder onderzoek.

De te onderzoeken theorie zijn de bestaande theorieën over gebiedsontwikkeling, over proces en inhoud van gebiedsontwikkeling. Met name de factoren die de kwaliteit en waarde van gebiedsontwikkeling bepalen worden toegelicht.

Bij verkennend onderzoek staat de ontwikkeling van begrippen, hypothesen of een theorie voorop. Een kwalitatief onderzoek kan er specifiek op gericht zijn om stap voor stap een theorie te ontwikkelen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van relevante bestaande theorieën en concepten. Aan de hand van een onderzoeksvraag en de theoretische achtergronden wordt met het onderzoeksproces een theorie ontwikkeld.⁷

Vervolgens worden vanuit de bovengenoemde theorieën een aantal toetsingscriteria en verwachtingen geformuleerd. Deze worden getoetst aan de case Blauwe Stad om te kijken of deze verwachtingen en de theorieën waaraan ze ontleend zijn juist zijn of moeten worden bijgesteld.

Voor een casestudy wordt gekozen wanneer een situatie onder alledaagse omstandigheden en in zijn geheel wordt onderzocht. Daarbij gaat het meestal om complexe problemen. Een aantal personen situaties of gebeurtenissen worden in hun context onderzocht waarbij verschillende dataverzamelingmethoden als interviews, documentenanalyse en observaties kunnen worden gebruikt.⁸

Voor dit onderzoek is gekozen voor een enkelvoudige casestudy. Doel van deze casestudy is naast het beschrijven van de case, het genereren van ideeën en hypothesen. Omdat er sprake is van één casestudy zijn de resultaten niet generaliseerbaar, maar kunnen wel gebruikt worden voor verder onderzoek en theorievorming.⁹

1.4.2 Onderzoeksmodel

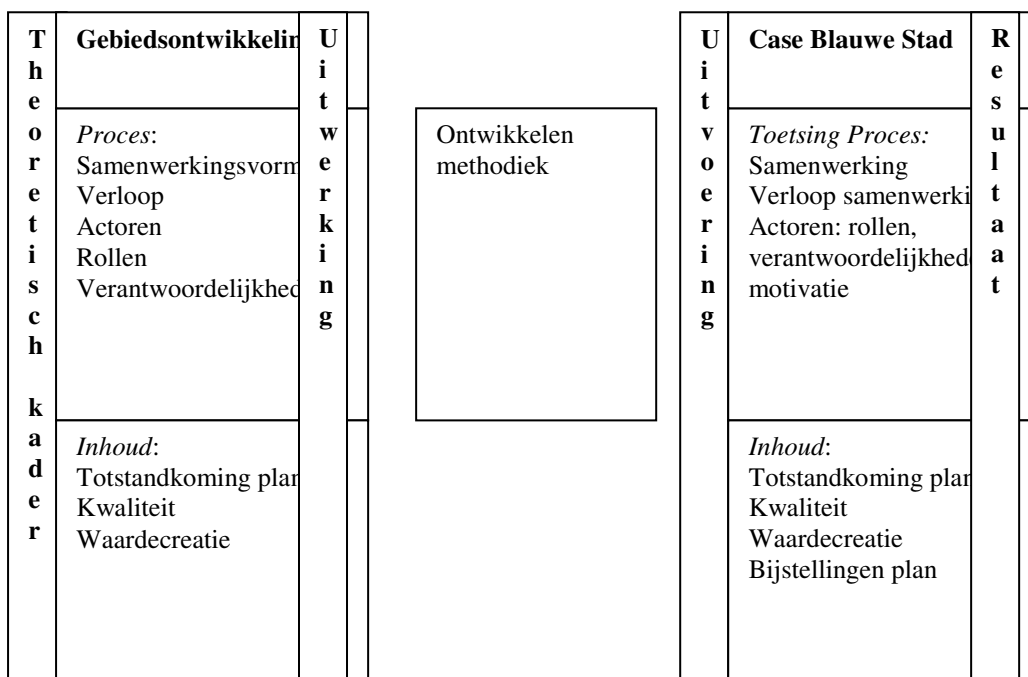
Het onderzoek wordt in twee delen uitgevoerd. Ten eerste een theoretische verkenning van de context van de vraagstelling, de theorieën omtrent gebiedsontwikkeling. Daarbij zal zowel de procesmatige als de inhoudelijke kant worden belicht. Daaraan zijn criteria te ontleen waarop de toetsing aan de praktijk zal plaatsvinden. Vervolgens wordt de case de Blauwe Stad onderzocht. Ingegaan zal worden op de procesmatige en inhoudelijke kant van de gebiedsontwikkeling. De onderzoeksopzet is in onderstaand model weergegeven.

⁷ Baarda D.B. et.al., 2005

⁸ Baarda D.B. et.al., 2005

⁹ Baarda D.B. et.al., 2005

Figuur 1. Onderzoeksmodel



1.4.3 Methodieken

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende methodieken:

Deskresearch

Het literatuuronderzoek wordt gedaan door middel van deskresearch. In dit onderzoek zullen de achtergronden van gebiedsontwikkeling worden beschreven. Op basis van het literatuuronderzoek worden toetsingscriteria geformuleerd voor de uitvoering van het onderzoek.

Documentenanalyse

Voor de uitvoering van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentenanalyse. Door deze analyse wordt inzicht verkregen in het verloop van het proces, de bijstellingen van het plan die er geweest zijn, de verschillende actoren en de rollen die deze hebben gespeeld. Documenten die zijn onderzocht zijn beschikbaar gesteld door de Provincie Groningen en Bureau PAU.

Interviews

Door middel van interviews wordt antwoord gegeven op de nog ontbrekende vragen. Met name de vragen met betrekking tot de waardecreatie en kwaliteit van het plan worden door interviews beantwoord. Er is geprobeerd door de interviews een zo breed mogelijke kijk op de ontwikkeling van de Blauwe Stad te verwerven door zoveel mogelijk betrokkenen te ondervragen.

Betrouwbaarheid van gebruikte methodieken

Voor het onderzoek wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande documenten. De theorieën die zijn gebruikt kunnen als betrouwbaar worden aangemerkt. De gebruikte literatuur en documenten zijn geselecteerd op relevantie van het onderwerp, betrouwbaarheid van de schrijver en doel waarvoor het geschreven is. De interviews zijn nooit volledig betrouwbaar. Bij het afnemen van de interviews zijn zoveel mogelijk maatregelen genomen om de betrouwbaarheid te garanderen. De

interviews zijn afgenomen in een rustige omgeving, vaak in een spreekkamer met alleen de geïnterviewde en interviewer aanwezig. De vragenlijst die is gebruikt voor de interviews is vooraf opgesteld aan de hand van de aanwezige informatie. De vragen zijn zo duidelijk mogelijk geformuleerd zodat ze op de juiste manier opgevat worden.

1.4.4 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is gericht op de initiatief en definitiefase van gebiedsontwikkeling. Er is voor deze periode gekozen omdat verondersteld wordt dat deze fase van de ontwikkeling bepalend is voor de kwaliteit en waarde van het resultaat.

De case Blauwe Stad is inmiddels deels gerealiseerd. De periode 1989 tot 1997 zal verder worden uitgediept. Er is gekozen voor een relatief korte periode om het onderzoek voldoende diepgang te kunnen geven. Deze periode zal geheel worden onderzocht en omschreven.

1.5 Leeswijzer

Bovenstaand is beschreven wat de vraagstelling van het onderzoek is en hoe er in het onderzoek een antwoord op gezocht zal worden. In het volgende hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond beschreven van gebiedsontwikkeling. Vanuit dit theoretisch kader worden in hoofdstuk drie toetsingscriteria gevormd. Ook wordt in dat hoofdstuk uitgelegd hoe de toetsing is aangepakt. In hoofdstuk vier wordt de casestudy de Blauwe Stad beschreven. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk vijf gegeven. In het zesde hoofdstuk worden de conclusies getrokken. Vervolgens worden er in hoofdstuk zeven aanbevelingen gedaan en wordt het onderzoek geëvalueerd.

2 Theoretisch kader

2.1 Ontstaan gebiedsontwikkeling

In de jaren '90 heeft zich een verschuiving voorgedaan van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Waar voorheen de overheid de plannen voor een gebied tot in detail had vastgelegd en een plan uit liet voeren zoals het op papier stond, is diezelfde overheid tot het inzicht gekomen dat die manier van planning niet altijd toereikend is. In die periode was het de rijksoverheid die de lokale en provinciale besturen adviseerde om gebiedsgerichte projecten te starten om op maat gesneden beleid te ontwikkelen voor de problematiek in een bepaald gebied. De nadruk kwam te liggen op het zoeken naar consensus tussen betrokken partijen over het onderwerp van planning.

Er zijn verschillende aanleidingen voor de opkomst van gebiedsontwikkeling te geven. De adviseur gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM Riek Bakker geeft de volgende aanleiding¹⁰: *De afgelopen decennia is duidelijk geworden dat ontwikkeling van gebieden gelijktijdige en samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het gaat onder meer om woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water en sociaal economische vitaliteit van gebieden. Bestuurders op regionaal niveau zijn zich bewust geworden dat ze actief moeten handelen dat ze moeten ondernemen. Zeker nu de ruimtelijke druk toeneemt, de agrarische sector sterk krimpt en concentreert, natuurwaarden aandacht vergen en de wateropgave dwingt het land anders in te richten. De ambitie van de nationale en regionale overheden om actief gebieden te ontwikkelen, vergt een omslag in denken en doen van velen.*

Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling van de TU Delft Friso de Zeeuw omschrijft de opkomst van gebiedsontwikkeling als volgt¹¹: *'Gebiedsontwikkeling kent inmiddels een aanloop van zo'n vijftien jaar. Dat begon toen de overheid zich terugtrok bij de ruimtelijke invulling, niet alleen financieel, maar ook in de sturingsambities. De projectontwikkelaars namen haar plek in. Zij kochten de bouwgronden op en maken tegenwoordig marktgerichte programma's en stedenbouwkundige plannen. Zo werden diverse projectontwikkelaars tot gebiedsontwikkelaars.'*

Het ministerie van VROM wil met de Nota Ruimte¹²: *'Binnen een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uitvoeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te verbeteren. De betrokken overheid moet zich meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten.'*

De NEPROM¹³ schrijft in een reactie op de Nota Ruimte: *'Voor een gecombineerde groeiopdracht van economie en ruimte zijn marktpartijen – en projectontwikkelaars in het bijzonder – de aangewezen partners voor de verschillende overheden. Zij hebben de kennis en ervaring in huis om ruimtelijke kwaliteit toe te voegen, waarbij zowel aan marktvrage als publiek belang aandacht wordt besteed. En ze zijn bereid daarvoor gedurende lange tijd forse risico's te lopen.'*

De verschillende invalshoeken van de partijen zijn in deze citaten duidelijk te herkennen. Waar de adviescommissie de nadruk legt op de overheid, gaat De Zeeuw met name in op de veranderende rollen van de betrokken private partijen. De doelstellingen van het ministerie van VROM en de visie van de NEPROM sluiten goed aan bij de beide

¹⁰ Bakker, 2006

¹¹ De Zeeuw, 2006

¹² VROM, 2006

¹³ NEPROM, 2006

voorgaande citaten. Gebiedsontwikkeling is een samenspel tussen deze twee partijen en kan vaak niet gerealiseerd worden zonder een van deze partijen. Deze veranderende vorm van samenwerking vergt voor alle partijen een andere benadering van werkzaamheden en rollen.

2.1.1 Een andere benadering

Voor het succesvol uitvoeren van gebiedsontwikkeling is er een omslag nodig in het denken en doen van zowel de overheid als de marktpartijen. Er zijn drie verschuivingen¹⁴ waar te nemen. Ten eerste staan niet langer de institutionele grenzen centraal, maar wordt de nadruk gelegd op gebieden. Deze kunnen verschillende institutionele grenzen overlappen.

Daarnaast wordt er niet alleen gefocust op een onderwerp, maar op meerdere onderwerpen tegelijk zoals bijvoorbeeld wonen, werken, infrastructuur en natuur. De voorwaarden worden gesteld door de overheid waarop de marktpartijen, bewoners en/of gebruikers het initiatief kunnen nemen.

Ook het schaalniveau waarop gewerkt wordt is veranderd. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onderscheidt in haar rapport *Ontwikkel Kracht*¹⁵ drie schaalniveaus:

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

Het schaalniveau waarop de meeste gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, de regio, heeft geen bestuurseenheid. De lokale schaal is voor een effectieve en innovatieve aanpak vaak te klein, de landelijke schaal te groot en te weinig specifiek, en dus spijst de aandacht zich toe op een schaalniveau daartussen. Dat kan de provincie zijn, maar in veel gevallen valt de regio niet samen met een handzame bestuurseenheid¹⁶.

Dit kan voor de procesmatige kant van de gebiedsontwikkeling problemen opleveren. De vraag is wie zich verantwoordelijk voelt voor het gebied en wie als trekker wil fungeren. Zoals uit het onderzoek van de Adviescommissie blijkt is die trekkersrol van groot belang om het plan van de grond te krijgen en ligt die meestal bij de provincie.

2.1.2 Begripsomschrijving

Gebiedsontwikkeling bestaat uit veel elementen. Gebiedsontwikkeling wordt vanwege haar complexiteit en veelzijdigheid ook wel aangeduid als een containerbegrip. Een begrip waar je van alles in kunt stoppen. Onderstaand zijn vier omschrijvingen opgenomen.

De TU Delft¹⁷ omschrijft gebiedsontwikkeling als: *Plannen gekoppeld aan investeringen van overheid en markt en altijd multifunctioneel. Een andere voorwaarde is dat het een complex project is.*

Volgens De Zeeuw¹⁸ is gebiedsontwikkeling: *de duurzame inrichting van de schaarse ruimte door samenwerking van overheid, markt en maatschappelijke organisaties.* Bakker¹⁹ geeft een uitgebreidere omschrijving van het begrip gebiedsontwikkeling: *Bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden om de ontwikkeling van gebieden te versterken. Samenhangende en gelijktijdige initiatieven op het terrein van woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, voor sociaal-economische vitaliteit en voor infrastructuur. Gebiedsontwikkeling betekent ook het versterken van slagvaardigheid, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het ontwerpen van*

¹⁴ Nederland Boven Water, 2006

¹⁵ Advies commissie Gebiedsontwikkeling, 2005

¹⁶ Hajer et.al, 2006

¹⁷ De Zeeuw, 2006

¹⁸ De Zeeuw, 2006

¹⁹ Bakker, 2006

financieringsstrategieën, het genereren van snelheid, het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen en het realiseren van concrete resultaten. Het is een manier van denken en van samen werken, gericht op kwalitatief goede realisatie.

Nozeman omschrijft gebiedsontwikkeling als: *'Een bijzondere vorm van projectontwikkeling waarbij zowel publieke als private partijen via een samenwerkingsvorm nauw betrokken zijn. Ontwikkeling en realisatie van meerdere functies inclusief de vormgeving en inrichting van het openbaar gebied. Integraliteit zowel qua planinhoud als qua uitvoering, financiering en organisatie. Het veelal gefaseerd tot ontwikkeling brengen van een deel van de stad (of het buitengebied) van strategisch belang voor de lokale/regionale overheid. Veelal een hoog investeringsniveau met zich meebrengend.'*²⁰

Gebiedsontwikkeling wordt bovenstaand uiteenlopend beschreven. Voor dit onderzoek wordt de volgende omschrijving van gebiedsontwikkeling gehanteerd, samengesteld uit bovenstaande definities:

Een bijzondere vorm van projectontwikkeling waarbij publieke en private partijen nauw samenwerken en als doelen hebben het versterken van de slagvaardigheid, synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, ontwerpen van financieringsstrategieën, genereren van snelheid, op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen, om te komen tot ontwikkeling en realisatie van meerdere functies, vormgeving en inrichting van een gebied.

Gebiedsontwikkeling is niet de remedie voor alle gebieden. Volgens Bakker²¹ is gebiedsontwikkeling: *“een goed instrument voor dynamische gebieden met complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen, waarvan de urgentie als hoog wordt ervaren en die een lange doorlooptijd kennen. In deze gebieden is het van belang dat met name bestuurders vanuit een gedeelde urgentie gezamenlijk aan de slag gaan, op een ontwikkelingsgerichte wijze.”*

2.2 Inhoud versus proces

Gebiedsontwikkeling is onder te verdelen in twee processen: plan- en besluitvorming. Deze twee processen zijn onderling aan elkaar verbonden en lopen parallel. De planvorming betreft de inhoud van de ontwikkeling, de invulling van wat er moet komen. De besluitvorming bestaat uit het formuleren van de doelen, beschikbaar krijgen van middelen waarbij perioden van uit- en insluiten van belangen elkaar afwisselen²².

De verbondenheid van deze processen kan leiden tot problemen. De afstemming tussen beide processen verloopt niet altijd soepel. Planvorming is gericht op het vaststellen van de ruimtelijke en functionele oplossingen voor een gebied. Van de vele mogelijkheden in de beginfase van het project blijft er maar een over die tot in detail wordt uitgewerkt. Bij besluitvorming gaat het om het bijeenkrijgen van middelen voor het realiseren van een plan en het samenstellen van de eisen waaraan het plan dient te voldoen. Het gaat er om een combinatie van partijen te vinden die voldoende middelen bijeen kan brengen om het plan dat aan de gezamenlijke doelen bijdraagt en maatschappelijk geaccepteerd wordt te realiseren²³.

Bij onvoldoende consensus over de toegevoegde waarde voor de maatschappij verwerft het plan niet voldoende draagvlak en wordt het afgeserveerd. Er is geen overeenstemming over de waardehiërarchie en de samenstelling van betrokkenen wisselt geregeld, afhankelijk van de inhoud van het plan. De planvorming volgt niet altijd op de besluitvorming, maar kan ook leidend zijn. Uiteindelijk is het de inventiviteit van het

²⁰ Nozeman, 2008

²¹ Bakker, 2006

²² Peek, 2006

²³ Peek, 2006

plan wat bepaalt wat het maximum aan doelen is waaraan het in relatie tot de beschikbare middelen kan voldoen²⁴.

Voor een succesvolle samenwerking is een goede afstemming van de plan- en besluitvorming noodzakelijk. Vanaf de start van een ontwikkeling dient hier rekening mee gehouden te worden. Onderstaand worden zowel de planvorming als het proces verder uitgewerkt.

2.3 Inhoud

Het inhoudelijke deel van de gebiedsontwikkeling is met name afhankelijk van de opgave en de kansen in een gebied. Over het algemeen zijn er verschillende zaken waar een goed plan aan moet voldoen. Deze zaken worden omschreven aan de hand van een aantal begrippen.

Opgave

Een gebiedsontwikkeling komt niet tot stand zonder een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk waar bij de betrokkenen de wil en urgentie aanwezig is om dit vraagstuk aan te pakken²⁵. De opgave moet laten zien dat de gebiedsontwikkeling dit vraagstuk aanpakt en leidt tot een nieuwe balans die het gebied vitaal maakt. De opgave heeft voor het gebied relevante economische en sociale consequenties.

Naast het definiëren van de opgave is belangrijk dat relevante personen en functionarissen verantwoordelijkheid nemen voor de opgave. Wie dat zijn is afhankelijk van de fase waarin het vraagstuk verkeert, van competenties, persoonlijke drive en andere persoonlijke eigenschappen van bestuurders²⁶.

Het initiatief voor een plan komt van degene die de urgentie het meest voelt of de meeste kansen ziet. Bij grote opgaven zijn dat vaak meerdere opdrachtgevers. De urgentie van iedere betrokken partij kan verschillen. Als dit gevoel van urgentie een belangrijke drijfveer vormt om het plan te laten werken, is het nodig om de gezamenlijke urgentie boven water te halen door de verschillende urgenties aan elkaar te koppelen en de opgave hier op af te stemmen²⁷.

Visie

De visie wordt gevormd door samenwerking tussen de overheden, marktpartijen en adviseurs. De visie van de partijen wordt vastgelegd in een concept wat bestaat uit het formuleren van kaders, randvoorwaarden en doelen die tegemoetkomen aan de opgave. Voorwaarde voor het slagen van een concept is om het niet te gedetailleerd te maken in de beginfase.²⁸

Kansen

Naast een duidelijke opgave dienen er binnen het gebied ook voldoende kansen te zijn om het gebied te upgraden. Het gebied moet de mogelijkheid bieden om meer te halen uit een ontwikkeling dan alleen het aanpakken van de maatschappelijke problemen.

Draagvlak

Draagvlak voor de plannen moet met name gevormd worden onder de direct betrokkenen. Dat kan het maatschappelijk draagvlak zijn, het draagvlak onder bewoners en gebruikers of het politieke draagvlak, het draagvlak onder de lokale overheden. Het

²⁴ Peek, 2006

²⁵ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

²⁶ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

²⁷ Hajer et.al., 2006

²⁸ Hajer et.al., 2006

politieke draagvlak is van belang om de ontwikkeling van de grond te krijgen. De lokale partijen moeten zich er mede voor inzetten om het project van de grond te krijgen en uitstel te voorkomen.

Om maatschappelijk draagvlak te creëren in het gebied, moeten overheid, private en maatschappelijke partijen zich gezamenlijk inzetten²⁹. De maatschappelijke partijen kunnen draagvlak creëren onder hun achterban. Private partijen kunnen daarvoor hun marketing en communicatiemiddelen inzetten.

Voorwaarden voor een plan dat werkt

Hajer geeft in het boek *Een plan dat werkt*³⁰ een aantal voorwaarden die nodig zijn om een plan succesvol te laten zijn. Deze voorwaarden worden in het onderstaande genoemd:

Het plan heeft hardheidsgaranties nodig om serieus genomen te worden. De opgave moet een eigenaar hebben, een gepersonifieerd opdrachtgeverschap. Er moet een duidelijke opgave zijn die meer is dan een politieke of ideologische wens. Er is een evidente doorzettingsmacht en in elke fase is er een gedefinieerde relatie tussen plan en geld. Het plan moet ruimtelijk 'behapbaar' zijn. De schaal, omvang en complexiteit van het gebied en de opgave moeten inzichtelijk zijn, niet te klein en niet te groot. Je moet 'inwinsituaties' hebben voor alle betrokkenen.

Het idee van subsidiariteit moet opnieuw worden opgebouwd aan de hand van de lagenstrategie. Deze strategie moet bestuurlijke financiële en juridische componenten krijgen. Daarnaast is er de lastige relatie tussen algemene en functionele democratie. De functionele democratie van de waterschappen staat op ongelijke voet met de algemene democratie van gemeente, provincie en rijk.

Een plan dat wil werken moet flexibel zijn, verschillende gedaanten aan kunnen nemen afhankelijk van de omstandigheden. Uit het plan moet een meerwaarde blijken. Het moet een open plan zijn, dat vrijheid biedt in plaats van verbiedt, nieuwe programma's mobiliseert, uitnodigt tot initiatieven op een lager schaalniveau en ruimte laat voor schakelingen naar projecten. Het plan moet kunnen koppelen tussen verschillende sectoren, het is visievormend en uitvoeringsgericht.

Het plan moet opgeknipt worden in ruimte en tijd, behapbaar gemaakt worden en gefaseerd, met per element en fase een andere opdrachtgever.

Verevening

Gebiedsontwikkeling bestaat uit winstgevende delen en delen die alleen geld kosten. De niet-winstgevende delen van de ontwikkeling zijn vaak bepalend voor de kwaliteit van de winstgevende plandelen. Om beide te kunnen realiseren wordt gebruik gemaakt van verevening. De delen van de ontwikkeling die geld kosten zoals bijvoorbeeld de aanleg van natuur en infrastructuur worden gefinancierd met de opbrengst van andere delen zoals bijvoorbeeld woningbouw. Op het schaalniveau tussen lokaal en nationaal is verevening lastig, ingewikkeld en kwetsbaar. Alle verevingsvormen die tot nu toe bestaan, zijn juridisch kwetsbaar en ook de uitvoering steekt nauw. Wat aan de ene kant wordt verdiend, moet aan de andere kant ook echt worden besteed zoals het was bedoeld³¹.

2.4 Proces

Het proces van gebiedsontwikkeling bestaat uit een samenwerking binnen een netwerk van bedrijven. Het netwerk bepaalt voor een deel het succes van de gebiedsontwikkeling. Dit is afhankelijk van de structuur en werkring van het netwerk. Niet alleen de actoren zelf zijn belangrijk, maar ook de manier waarop zij georganiseerd zijn, en op welke wijze

²⁹ Bakker, 2006

³⁰ Hajer et.al., 2006

³¹ Hajer et.al., 2006

het netwerk tot stand is gekomen. Daarnaast spelen ook de manieren van communicatie die worden gebruikt mee.³²

Gebiedsontwikkeling wordt met veel verschillende partijen bedreven. Er is een onderscheid te maken tussen publieke, private, maatschappelijke partijen en particulieren. Elke partij heeft een eigen rol, eigen belangen en eigen voorwaarden. In het onderstaande worden de samenwerkingsverbanden tussen publiek-publiek en publiek-privaat beschreven. Ook worden van de belangrijkste partijen beschreven wat hun rollen zijn en hoe zij zich in kunnen zetten om de gebiedsontwikkeling te laten werken.

2.4.1 Publiek-publieke samenwerking

Een van de voorwaarden voor een succesvolle gebiedsontwikkeling is een goede samenwerking tussen de publieke partijen. Bij gebiedsontwikkeling worden institutionele grenzen vaak overschreden waardoor gemeenten en provincies met elkaar moeten samenwerken. Uit het onderzoek van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling kwam naar voren dat samenwerking in de fase van planvorming bij de onderzochte projecten goed tot stand is gekomen. Wanneer er besluiten moeten worden genomen, investeringen en uitvoering dichterbij komen wordt de samenwerking moeizamer³³. De kosten en baten zijn niet altijd gelijk verdeeld. De samenwerking tussen de verschillende overheden is nog in ontwikkeling. De partijen hebben nog tijd nodig om volledig in hun rol en verantwoordelijkheden te groeien.

2.4.2 Publiek-private samenwerking

Samenwerking tussen publieke en private partijen is bij gebiedsontwikkeling in veel gevallen een voorwaarde om tot gebiedsontwikkeling te komen. Het geeft minstens een relevante impuls aan de planvorming en totstandkoming van projecten. De overheden en private partijen proberen elkaars krachten en mogelijkheden zoveel mogelijk te benutten. De overheid moet weten waar de mogelijkheden zijn voor marktpartijen om te verdienen en dit de marktpartijen ook gunnen. Anderzijds betalen de marktpartijen mee aan de openbare ruimte³⁴.

Volgens De Zeeuw zijn er nog wel enkele verbeteringen³⁵ nodig in de samenwerking tussen marktpartijen en overheid. Aan overheidskant zijn er mensen nodig die aan hun bestuurlijke meerderen duidelijk kunnen maken dat er keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. De overheid dient terughoudend te zijn met het bedenken van gedetailleerde voorschriften en extra eisen, maar kan wel met marktpartijen meerwaarde creëren en daarover onderhandelen. Aan de andere kant moeten marktpartijen meer begrip opbrengen voor wat de gemeente wil. Zij dienen de publieke doelstellingen te bevorderen door er in hun plannen rekening mee te houden. Ook kan de transparantie van de marktpartijen nog verder toenemen.

De meerwaarde van publiek-private samenwerking wordt door zowel publieke als private partijen erkend. Deze meerwaarde blijkt uit de volgende punten³⁶:

Adequate grondverwerving en het omgaan met freeriders (partijen die niet willen bijdragen aan voorzieningen maar wel profiteren van waardestijging door functiewijziging). Voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling kan de gemeente in samenwerking met marktpartijen gezamenlijk grond verwerven. Dit voorkomt een te hoge prijsontwikkeling van bouwgrond.

Het inspelen op de veranderende marktomstandigheden. Een PPS laat de ruimte om te reageren op veranderingen in de opvattingen van de maatschappij en de betrokkenen.

³² Boelens et.al., 2006

³³ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

³⁴ De Zeeuw, 2005

³⁵ De Zeeuw, 2006

³⁶ uit: Alleen kom je verder, samen ga je sneller, 2008

Een gezamenlijke planontwikkeling op gebiedsniveau. Binnen dit kader kan de ontwikkeling van deelplannen plaatsvinden. Het kader is door de kennis en ervaring van zowel publieke als private partijen opgesteld wat de plankwaliteit vergroot. Volgens de NEPROM is het van belang om de marktpartijen met name in het begin van het planproces te betrekken bij de ontwikkeling, en dat zij medeverantwoordelijkheid krijgen voor het stedenbouwkundig structuurplan. In een goede samenwerking tussen de publieke en private partijen in het begin van het planproces, gebaseerd op gezamenlijke verantwoordelijkheid, onderling vertrouwen en respect, kan het beste uit een locatie gehaald worden.³⁷

2.4.3 Overheid

De overheid is bestuurlijk onderverdeeld in rijksoverheid, provincie en gemeente. Elke bestuurlijke eenheid heeft een eigen rol in gebiedsontwikkeling, die elkaar soms overlappen en soms ook verschillen. De rol van de betreffende overheid is afhankelijk van de opgave en het schaalniveau waarop deze opgave wordt uitgevoerd. Ook wordt ingegaan op de rol van de waterschappen. Tenslotte worden de consequenties van de Europese regelgeving voor gebiedsontwikkeling kort toegelicht.

Rijksoverheid

Voor de Rijksoverheid kunnen op het gebied van gebiedsontwikkeling vier taken onderscheiden worden³⁸. Ten eerste is het rijk de regisseur van bovenregionale projecten, projecten van nationaal niveau worden door het rijk geregisseerd. Ten tweede heeft het Rijk een aantal verschillende opgaven die door middel van investeringsprogramma's moeten worden vertaald naar nationale of regionale projecten. Ten derde heeft het Rijk de taak om de essentie van de nationale hoofdstructuur te bewaken en ervoor te zorgen dat de regionale initiatieven daar in passen. Ten slotte heeft het Rijk een taak als interdepartementaal coördinator, gericht op samenhang tussen gebiedsontwikkelingen.

Zoals hierboven genoemd wordt van de Rijksoverheid verwacht dat zij regie voert bij de grote complexe gebiedsontwikkelingen op nationaal niveau. Van belang is dat zij daarbij een omslag maakt van een plannen makende en toetsende overheid naar een slagvaardige en ontwikkelende overheid. Daarvoor is meer nodig dan alleen het uitzetten van de grote lijnen. Zowel lokaal als regionaal moet het Rijk invulling geven aan het motto 'van hindermacht naar ontwikkelkracht' door interne coördinatie en het synchroniseren van de rijksinzet vanuit de verschillende departementen. Het Rijk faciliteert bij regionale plannen de regionale doelstellingen en stelt kaders waar dat nodig is³⁹.

Provincie

De provincies hebben inmiddels alle te maken met gebiedsontwikkeling. De provincie heeft in deze ontwikkelingen een regisserende rol. De provincies moeten de gebiedsontwikkeling dragen. Daarvoor is specifieke en specialistische kennis en ervaring noodzakelijk.

De provincie heeft zich goed geschikt in de rol die zij toebedeeld krijgt bij gebiedsontwikkeling, ze werkt steeds meer en beter samen met andere overheden en private partijen.

Uit het rapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling blijkt dat provincies nog wel moeite hebben met het schakelen tussen grote strategieën en kleinschalige praktische vraagstukken. Ook de kennis van de financiële mogelijkheden en constructies is nog niet bij elke provincie op voldoende niveau.

³⁷ NEPROM, 2002

³⁸ Rooij, P. Van, 2006

³⁹ Bakker 2006

De Adviescommissie Bakker (2005) benoemt de volgende taken voor de trekkersrol van provincies:

- De juiste kring van betrokkenen bij elkaar brengen en houden.
- Relevante initiatieven signaleren en oppakken.
- De buitenwereld laten doorklinken aan de bestuurstafel.
- Een betrouwbare en voorspelbare partner zijn, door het proces te ontwikkelen en vast te houden aan lijnen die zijn uitgezet.
- Ruimte gunnen aan partners.
- Communiceren, participeren, kwaliteit borgen en condities regelen.

Gemeenten

Gemeenten hebben van oudsher meer ervaring met het ontwikkelen van gebieden, aankopen van grond en realiseren van projecten dan provincies. Daarbij hebben zij vaak al samengewerkt met private partijen. Volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling wordt het realisatievermogen van gemeenten onvoldoende aangesproken voor regionale opgaven. Daarbij moet wel onderscheid gemaakt worden tussen grotere en kleine gemeenten. Bij de kleine gemeenten is deze ervaring en kennis niet altijd aanwezig, terwijl er van hen wel veel verwacht wordt⁴⁰.

In de initiatieffase van gebiedsontwikkeling is het voor de gemeente van belang dat zij in een gebied eerst kijkt wat ze precies wil. De Zeeuw⁴¹: 'Denk na over het gebied zelf, kom niet met een plan, kijk eerst wat je wilt behouden. Dan voer je als gemeente een inhoudelijke regierol, formuleer je de publieke belangen scherp. Het gaat om stedenbouwkundige randvoorwaarden, beeldkwaliteit openbare ruimte, financiële kaders en een flexibel programma. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om de kunst van het loslaten en om het verbinden van de 'wat en hoe vraag'. Soms zijn de processen zo dominant dat de 'wat vraag' wordt vergeten'.

De rol van gemeenten is afhankelijk van de grootte van het gebied dat ontwikkeld wordt. Wanneer dit binnen de gemeentegrenzen blijft kan de gemeente optreden als regisseur. Bij gebiedsontwikkelingen die gemeentegrensoverschrijdend zijn neemt de provincie die rol vaak over.

Waterschappen

De waterschappen zijn nog niet zo duidelijk betrokken bij gebiedsontwikkeling als de andere overheden. Dit is deels te wijten aan de functionele taak van de waterschappen, maar verhoudt zich minder goed tot een brede taakopvatting van het waterschap. De participatie van de waterschappen is van belang vanuit de opgaven waar deze organisaties voor staan. De waterschappen moeten door andere partijen actiever betrokken worden bij gebiedsontwikkeling. Anderzijds mag ook van de waterschappen een andere rol verwacht worden, waterschappen kunnen meer participeren in gebiedsontwikkeling in het kader van de waterbergingsopgaven, Kaderrichtlijn ruimte en Ruimte voor Water wanneer dit deel uitmaakt van een gebiedsontwikkeling⁴².

Europese regelgeving

De Europese richtlijnen rond stank, stof, geluid, waterkwaliteit, flora en fauna vormen een goede basis voor maatregelen gericht op de kwaliteit van de leefomgeving. Maar in de praktijk ondervinden de ontwikkelende overheden er hinder van. De overheden kunnen door gebiedsontwikkeling kwaliteiten toevoegen aan gebieden, maar worden daar in belemmerd door de richtlijnen die deze kwaliteiten willen behouden. Het knelpunt is dat de Europese richtlijnen conserverend van aard zijn in tegenstelling tot de

⁴⁰ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

⁴¹ De Zeeuw, 2007

⁴² Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

richtlijnen rondom gebiedsontwikkeling. Deze problemen kunnen de ontwikkelende overheden voorkomen door beter en met meer kennis vooruit te kijken. Volgens Bakker⁴³ laten de overheden zich nu tijdens de rit door dergelijke regels verrassen. Een goede definitie van plangebieden, zorgvuldige planning van ruimtelijke structuurveranderingen, compensatiemaatregelen en een zeer zorgvuldige procesgang kunnen helpen om problemen te voorkomen.

2.4.4 Marktpartijen

De rol van de marktpartijen bij gebiedsontwikkeling is wezenlijk anders dan in het verleden. De marktpartijen zijn nodig voor meer kwaliteit, snelheid en betrokkenheid. De marktpartijen brengen kennis, vaardigheden en expertise in bij gebiedsontwikkeling. Zij worden steeds vaker in een vroeg stadium van de gebiedsontwikkeling betrokken. De verwachtingen van de rol die de marktpartijen kunnen vervullen zijn hoog gespannen. Er wordt van hen verwacht dat zij inhoudelijke expertise en creativiteit leveren, financiële strategieën mee ontwikkelen, bijdragen aan risicodragende financiering en realisatievermogen inbrengen.⁴⁴ Om de marktpartijen hun rol goed te laten uitvoeren moeten overheden meer aan de marktpartijen overlaten. De marktpartijen moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Marktpartijen willen iets realiseren, zij willen winst maken. Om deze winst te maken worden kosten teruggedrongen en kwaliteit geleverd. Dat kan worden bereikt met projectontwikkeling. Tegenwoordig wordt de prijs van een woning of bedrijfsgebouw voor meer dan de helft bepaald door de kwaliteit van een gebied. Ook marktpartijen dienen dus oog te hebben voor de omgeving bij gebiedsontwikkeling om hun eigen inkomsten veilig te stellen⁴⁵.

Volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling zijn lang niet alle marktpartijen geschikt om de rol te vervullen zoals die van de marktpartijen verwacht wordt bij gebiedsontwikkeling. Alleen enkele grotere ontwikkelaars zouden voldoende kunnen bijdragen. De voorwaarden voor de marktpartijen is dat zij beschikken over kennis en kunde, investerend vermogen en een lange adem.

2.4.5 Maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke organisaties zijn verschillende typen organisaties met elk hun eigen specifieke achtergrond, taken en mogelijkheden. De maatschappelijke organisaties worden nog niet per definitie vroeg bij de gebiedsontwikkeling betrokken. In enkele projecten hebben de partijen een relevante en initiërende of aangevende rol vervuld. De samenwerking met deze organisaties werd bij deze projecten als zeer positief ervaren. In andere projecten komen deze organisaties pas in beeld wanneer het gaat om het beheren van gebieden⁴⁶.

Volgens de NEPROM⁴⁷ moet er wel onderscheid gemaakt worden tussen de investerende en de niet-investerende partijen. De deelname van maatschappelijke organisaties die niet investeren in het plan kan leiden tot vertraging en onduidelijke besluitvorming. Zij raden aan om deze partijen alleen als kennisleverancier te gebruiken en niet als deelnemende organisatie in het ontwikkelingsproces.

2.4.6 Deskundigen

De taak van de deskundigen⁴⁸ is het adviseren over de planontwikkeling om te komen tot een concrete visie. Dit doet de deskundige niet alleen voor de overheid maar in samenwerking met alle betrokken partijen. Het is van belang om alle partijen er in te

⁴³ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, Bakker, 2006

⁴⁴ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

⁴⁵ Rooij, P. Van, 2006

⁴⁶ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

⁴⁷ NEPROM, 2004

⁴⁸ Bakker, 2006

betrekken om te voorkomen dat de private partijen geen inbreng meer hebben omdat het plan al te ver gevorderd is. Daarnaast is het van belang om op tijd over te schakelen van planvorming naar het ontwikkelen van een visie, het formuleren van doelen, ontwikkelen van uitvoeringsstrategieën en het bepalen van financieringsconstructies.

2.4.7 Burgerparticipatie

Burgers kunnen op verschillende momenten in de gebiedsontwikkeling participeren. Het belang van het vroegtijdig betrekken van de burgers bij gebiedsontwikkeling is dat er in latere fases minder tegenstand is. Daarnaast brengen de burgers kennis van het gebied in. De projectontwikkelaars maken steeds meer werk van burgerparticipatie. Het levert hen kennis, kwaliteit en snelheid op want de kans op juridische procedures wordt er door verminderd⁴⁹.

2.5 Waardecreatie en kwaliteit bij gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling zijn kwaliteit en waardecreatie van belang. Deze begrippen zijn niet altijd direct meetbaar en helder omschreven. Onderstaand wordt toegelicht wat onder kwaliteit en waardecreatie bij gebiedsontwikkeling wordt verstaan.

Waardecreatie

Een van de belangrijkste zaken bij gebiedsontwikkeling is dat de ontwikkeling gericht moet zijn op waardecreatie. Doorslaggevend daarbij is het optimaliseren van de ruimtelijke, sociale en economische toekomstwaarde van een gebied. Plannen die gericht zijn op het creëren van waarde bieden met het inzetten van doelmatige instrumenten vaak betere kansen op succes voor de lange termijn dan plannen die zich richten op het kostendekkend maken van investeringen⁵⁰.

Waardecreatie houdt in dat de meeropbrengsten op lange termijn hoger zijn dan de investeringen en uitgaven. Het wordt uitgedrukt in geld en omvat het directe en indirecte rendement. Waardecreatie op de lange termijn is het resultaat van samenwerking. Het is belangrijk om zichtbaar te maken wie de kosten maakt en wie de opbrengsten ontvangt. Waardecreatie stelt eisen aan het selectieproces. De posities die partijen innemen in maatschappelijke netwerken spelen een belangrijke rol. Deze kunnen de basis vormen voor samenwerking, maar beïnvloeden ook de keuzes die tijdens het proces van visievorming en realisatie worden gemaakt. Naast het karakter van partijen spelen ook de institutionele condities waaronder partijen opereren van een rol bij ontwikkeling van een gebied.

Er bestaat veel discussie over de rolverdeling tussen overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Vaak zijn meerdere partijen geschikt om een bepaalde rol op zich te nemen. Daarom is het nodig om het proces te faseren en in elke fase de rollen te verdelen onder de best passende partijen.

Waardecreatie is met name gericht op het gemeenschappelijk belang. Zowel de resultaten van waardecreatie als het behaalde maatschappelijke rendement kunnen het evenwicht en vertrouwen tussen partijen bevorderen⁵¹.

Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau⁵² is gebleken dat open (groene) ruimte, water en verschillende landschapstypen een positief effect hebben op de prijs van woningen. Naast de fysieke kenmerken van de woonomgeving zijn ook de sociale kenmerken van invloed op de prijs van woningen. Dan gaat het met name om het imago van een gebied, de veiligheid en de sociale status maar ook om de aanwezigheid van

⁴⁹ Rooij, P. Van, 2006

⁵⁰ Holt, D., en Janssen, J.

⁵¹ Savelkoul et.al., 2007

⁵² Dam, F. Van en Visser, P., 2006

werk, aanwezigheid van infrastructuur. Uit het onderzoek is gebleken dat de kenmerken van de woonomgeving een grote rol spelen in de prijsvorming van woningen. Met name de sociale en functionele kenmerken van de woonomgeving en in mindere mate de fysieke kenmerken van de woonomgeving zijn bepalend voor de prijs van woningen. In dit onderzoek wordt onder waardecreatie bij gebiedsontwikkeling verstaan het ingrijpen in de ruimte om economisch, maatschappelijk en sociaal rendement te behalen.

Kwaliteit

De kwaliteit van de gebiedsontwikkeling heeft een grote invloed op de waarde er van. Deze twee begrippen zijn met elkaar verbonden. Habiforum zegt over ruimtelijke kwaliteit het volgende: *“Ruimtelijke kwaliteit wordt niet door iedereen op dezelfde manier beleefd en beschreven. Er zijn veel aspecten aan ruimtelijke kwaliteit. Niet iedereen vindt hetzelfde belangrijk. Plekken krijgen een meerwaarde wanneer mensen kwaliteiten op een eigen wijze vorm geven. Het kost inspanning om ruimtelijke kwaliteit te behouden. Minstens zo moeilijk is het om nieuwe ruimtelijke kwaliteit te creëren. Ruimtelijke plannen worden gestart met een hoge kwaliteitsambitie. Vaak verdwijnt die ambitie naarmate plannen concreter worden. Dan pas worden de neveneffecten, de technische problemen en kosten zichtbaar. Bij planvorming zullen we vanaf de eerste idee tot aan de realisering en het beheer moeten letten op ruimtelijke kwaliteit.”*

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling is een lang proces. In elke fase moet er op een andere manier aandacht aan ruimtelijke kwaliteit besteed worden⁵³: In de initiatiefase gaat het om globale ontwikkelingsrichtingen, -beelden en ruimtelijke karakteristiek. De opgave is om te zorgen dat de totale kwaliteit meer is dan de som der delen.⁵⁴ In de planfase gaat het om de vraag welke kwaliteiten gebruikt en ontwikkeld kunnen worden; daarbij komen de ruimtelijke structuren en concepten in beeld. In de uitvoeringsfase wordt ruimtelijke kwaliteit projectmatig uitgewerkt in inrichting en vormgeving. Ruimtelijke kwaliteit in de gebruiksfase komt tot uitdrukking in de beleving door gebruikers en steunt op voorzieningen, gebruiksregels en beheer. Pas als in de beleving van gebruikers sprake is van ruimtelijke kwaliteit is het een realiteit geworden.

Het Habiforum gebruikt onderstaande matrix om de kwaliteit van een gebied te omschrijven.

Figuur 2.1 Matrix ruimtelijke kwaliteit (Uit: Habiforum, kwaliteit in meervoud)

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, Hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevingswaarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, Rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

⁵³ Habiforum, 2001

⁵⁴ Dauvellier, P. & Luttkik, J., 2003

De Rijksoverheid gebruikt de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde voor het omschrijven van de kwaliteit in een gebied.

- gebruikswaarde (doelmatigheid) - functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer, samenhang, bereikbaarheid, interferentie.
- Belevingswaarde (identiteit) – identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving
- Toekomstwaarde (duurzaamheid) – sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid, aanpasbaarheid.

Kwaliteit in het proces

In het ontwikkelingsproces kan de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling op verschillende manieren behandeld worden. Onderstaand worden twee visies⁵⁵ besproken.

De eerste benadering is de analytisch rationele visie waarin beleidsvoering als primaire taak van overheidsorganisaties wordt gezien. Dit beleidsproces verloopt via een aantal stappen die elkaar opvolgen. Bij elke stap moeten keuzes gemaakt worden. Daarbij spelen wetenschappelijk onderzoek en geobjectiveerde afwegingsmethoden een rol. Het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt vooraf gedefinieerd en geoperationaliseerd. Waarop het beleidsproces zo ingericht wordt dat de vooraf gedefinieerde kwaliteit ook wordt gerealiseerd. Achteraf wordt geëvalueerd of de gerealiseerde kwaliteit overeen komt met de vooraf gedefinieerde kwaliteit.

De tweede visie is gericht op interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren. Bij deze visie wordt er van uitgegaan dat het beleid niet alleen door de overheid maar ook door private en maatschappelijke organisaties beïnvloed kunnen worden, waarbij ruimtelijke kwaliteit het resultaat is van het beleidsproces. Door tegenstellingen binnen en tussen de verschillende partijen, kennis, percepties en normatieve oordelen en wetenschappelijke kennis die door verschillende organisaties in het proces worden ingebracht, wordt de ruimtelijke kwaliteit bepaald door het samenwerkingsproces. In de tweede visie op beleid staan de interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren centraal. Doordat meer partijen meedenken wordt er gebruik gemaakt van de creativiteit en kennis van alle betrokkenen en wordt er meer consensus en draagvlak verkregen.

De tweede visie is de visie die het best past bij gebiedsontwikkeling. De kwaliteit van de gebiedsontwikkeling is een zaak voor alle partijen. Niet alleen de overheid is hiervoor verantwoordelijk, ook de private en particuliere partijen. Voor de private partijen is het belangrijk om te investeren in de leefomgeving en kwaliteit van de ontwikkeling om voldoende winst te genereren. Een groot deel van de waarde van vastgoed wordt bepaald door de kwaliteit van de omgeving⁵⁶.

Kwaliteitsverlies bij gebiedsontwikkeling komt volgens de VROM-raad veel voor. Er zijn bij de gebiedsontwikkeling een aantal knelpunten⁵⁷ die kunnen leiden tot kwaliteitsverlies. In de beginfase van een project ontbreekt vooraf de visie en kennis over kwaliteit. Er wordt door de betrokken partijen niet over gediscussieerd. Een debat over kwaliteit voorafgaand aan het ontwerp maakt bewaking van kwaliteit achteraf mogelijk. Volgens de raad zou het rijk meer moeten doen om de kwaliteit op de agenda te zetten. Er is geen sprake van een centraal geformuleerde kwaliteitsopvatting.

Daarnaast is er een gebrek aan kennis en kunde bij de overheden. De overheden hebben de kennis van het ontwerpen door de decentralisatie niet meer in huis.

Een ander knelpunt is de korte termijn visie van overheid en markt. De meeste marktpartijen hebben een investeringshorizon van ongeveer 3 tot 5 jaar terwijl het met gebiedontwikkeling altijd om langere periodes gaat. Ook de gemeenten kijken vaak niet

⁵⁵ Hooijmeijer et.al, 2001

⁵⁶ Nederland Boven Water, 2006

⁵⁷ VROM-raad, 2006

verder dan hun bestuurlijke vier jaren cyclus. Dit heeft tot gevolg dan publiek-private samenwerking vaak moeizaam verloopt.

Zoals in de inleiding van de paragraaf werd beschreven is kwaliteit bij gebiedsontwikkeling een lastig te beschrijven begrip. Daarom wordt in dit hoofdstuk geen definitie gegeven van het begrip omdat elke persoon kwaliteit op een andere wijze definieert. Voor het onderzoek is het echter noodzakelijk een definitie van kwaliteit te formuleren. Daarom zal in het vierde hoofdstuk de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling de Blauwe Stad worden gedefinieerd.

2.6 Succesfactoren bij gebiedsontwikkeling

Aan de hand van voorgaande beschrijvingen kunnen een aantal succesfactoren worden geformuleerd. Deze factoren zijn bepalend voor een goed verloop van gebiedsontwikkeling met een kwalitatief goed resultaat. De succesfactoren zijn ingedeeld naar inhoud en proces.

Inhoud

- Consistent denken vanuit de gebiedsvisie.
- Vereniging van de uiteenlopende belangen in het plangebied.
- Er is sprake van urgente maatschappelijke vraagstukken.
- Er is een aansprekende inhoudelijke visie
- Het plan is in de beginfase niet te gedetailleerd, wel flexibel en gefaseerd.

Proces

- Er zijn experts betrokken met ervaring in het procesmanagement en met oog voor de politiek-maatschappelijke context.
- Er zijn experts ingezet die grensoverstijgend en grensverleggend denken en werken.
- Bij elke betrokken partij staat de juiste persoon op de juiste plek.
- De overgang tussen fasen verloopt soepel.
- Er is een goede afstemming tussen plan- en besluitvorming.

Uit bovenstaande theorie worden in het volgende hoofdstuk een aantal toetsingscriteria en verwachtingen geformuleerd. Deze verwachtingen worden vervolgens getoetst aan de case de Blauwe Stad.

3 Toetsingscriteria

Op basis van de voorgaande hoofdstukken worden enkele toetsingscriteria geformuleerd waaraan de case de Blauwe Stad zal worden getoetst. Met behulp van de toetsingscriteria wordt getracht een antwoord te geven op de probleemstelling zoals die vastgelegd is in hoofdstuk 1. Ook wordt de verdere aanpak van het onderzoek in het onderstaande beschreven.

3.1 Toetsingscriteria

Rol en werkzaamheden van betrokken actoren

In het voorgaande hoofdstuk zijn de rollen van de betrokken actoren beschreven.

Verwacht wordt dat bij de gebiedsontwikkeling van de Blauwe Stad dezelfde rollen zijn te onderscheiden en toegepast.

Getoetst wordt of dit ook werkelijk zo is en wat de redenen waren om hiervoor te kiezen en/of af te wijken.

Verwacht wordt dat de partijen onderstaande rollen hebben aangenomen:

- Rijksoverheid, faciliterende en kaderstellende rol;
- Provincie: regisserende- en trekkersrol;
- Gemeenten: bij gemeentegrensoverschrijdend, een participerende rol waarbij de gemeente haar eigen belangen vertegenwoordigd;
- Waterschap: participant bij projecten waarbij water een belangrijke rol speelt;
- Marktpartijen: leveren inhoudelijke kwaliteit en expertise, meeontwikkelen van financiële strategieën, bijdragen aan risicodragende financiering, inbrengen realisatievermogen;
- Maatschappelijke organisaties: kennisleverancier;
- Burgers: participeren, meedenken.

Samenwerking

Verwacht wordt dat de samenwerkingsvorm waarin publieke en private partijen een goede afstemming hebben gevonden en een soepel verloop van het samenwerkingsproces zonder grote belangentegenstellingen een positieve invloed heeft op de waarde en kwaliteit van gebiedsontwikkeling. Daarom wordt onderzocht hoe het proces is verlopen, waar zich problemen voordeden bij de samenwerking en of dit heeft geleid tot aanpassingen van het plan.

Omdat in de eerste fase de marktpartijen nog niet betrokken waren bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad is de samenwerking opgesplitst in publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking.

Kwaliteit en waarde van het plan

De kwaliteit en waarde van het plan is moeilijk te meten, er is geen referentiemateriaal beschikbaar en er zijn geen indicatoren. Om toch na te gaan welke factoren de waarde en kwaliteit bepalen is de definitie van kwaliteit zoals deze voorafgaand aan het plan is vastgesteld, getoetst aan het uiteindelijke plan.

Om te onderzoeken wat de waarde is van de gebiedsontwikkeling de Blauwe Stad is vooraf de waarde gedefinieerd in hoofdstuk 2. Vervolgens is in de documentenanalyse en door middel van de interviews gevraagd wat de betrokkenen de economische, maatschappelijke en sociale waarde vonden van het plan en welke factoren daar invloed op hebben gehad.

3.2 Aanpak case studie de Blauwe Stad

Bij een casestudy kan er gebruik worden gemaakt van drie manieren van dataverzameling, interviewen, observeren en gebruik van bestaande gegevens. In de case de Blauwe Stad wordt gebruik gemaakt van interviewen en van analyse van bestaande gegevens. In de case wordt de periode van 1989 tot en met 1997 onderzocht waardoor observatie niet mogelijk is.

Documentenanalyse

In de loop van de tijd is er het een en ander geschreven over de Blauwe Stad. Het is een van de voorbeeldprojecten van gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM, dus vanuit de overheid zijn er enkele onderzoeken beschikbaar waarin de Blauwe Stad als voorbeeld wordt genoemd.

Daarnaast zijn er in de loop van de tijd verschillende plannen verschenen voor het gebied. De plannenreeks vanaf het plan Timmer, waarin de Blauwe Stad, als het Oldambtmeer, voor het eerst centraal staat tot en met het eindrapport van de Stichting ter Ontwikkeling van de Blauwe Stad in 1997 zullen worden meegenomen in dit onderzoek. Met de documentenanalyse wordt het verloop van de planontwikkeling beschreven. De aanpassingen die er zijn geweest worden toegelicht en de kwaliteit van het plan wordt beschreven.

Interviews

Over het proces is nog niet veel bekend en nauwelijks gepubliceerd noch via documenten vastgelegd. De plannen liggen er maar hoe die tot stand zijn gekomen is niet geheel duidelijk. Door middel van interviews wordt geprobeerd dit te achterhalen. In de interviews wordt voornamelijk ingegaan op de rol die de organisatie van de geïnterviewde speelde. Ook wordt met hem of haar het samenwerkingsproces onder de loep genomen. Daarnaast wordt ingegaan op de motivatie van keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt om er achter te komen waarom het plan op verschillende punten is bijgesteld.

Er wordt gebruik gemaakt van diepte interviews aan de hand van een topiclijst. De topiclijst is weergegeven in bijlage 3. Vooraf is vaak niet helemaal duidelijk in hoeverre de persoon betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Daarnaast is het voor de geïnterviewde diep graven in het geheugen om de feiten weer boven tafel te halen. De mate waarin algemene informatie wordt verstrekt aan de geïnterviewde varieert dus per persoon.

Om alle antwoorden op tafel te krijgen worden vooraf een aantal onderwerpen vastgesteld. In overleg met de geïnterviewde kunnen deze onderwerpen voorafgaand aan het interview worden gemaïld om de geïnterviewde goed voor te bereiden.

Voor het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- De heer A. van den Berg, Landschapsarchitect bij Bugel Hajema
- De heer J. Elsinga, Voorzitter commissie leefbaar platteland, Ministerie van VROM
- De heer P.A. Geesink, secretaris streekraad Oldambt en voorzitter dorpsbelang Midwolda
- De heer H. Holtkamp, voorheen projectsecretaris stuurgroep Leefbaarheid Oldambt
- De heer J. van Kimmenaede, voorheen directie Geveke
- De heer J. Kleine, planoloog, Bureau PAU
- De heer H. Poortinga, projectleider Blauwe Stad, Provincie Groningen
- De heer J. van Ravensteijn, planoloog bij Provincie Groningen
- Mevrouw J.G. Vlietstra, Burgemeester Winschoten

Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van de interviews hangt af van de mate waarin het afhankelijk is van toeval. Deze afhankelijkheid is tijdens het afnemen van de interviews zo klein mogelijk gehouden. De interviews zijn afgenomen in een rustige omgeving waar alleen de interviewer en geïnterviewde aanwezig waren. De interviews zijn opgenomen en later uitgewerkt zodat alles wat gezegd is ook meegenomen kan worden voor het onderzoek. De vragenlijst is voorafgaand aan het interview opgesteld en in de meeste gevallen gemaïld naar de geïnterviewde zodat die zich al vast kon voorbereiden op het interview. De vragen zijn tijdens het interview toegelicht zodat de vragen op de juiste manier geïnterpreteerd worden.

De validiteit geeft aan in hoeverre is gemeten wat beoogd werd te meten. In kwalitatief onderzoek wordt meestal gesproken van geldigheid. Geldigheid kan onderverdeeld worden in drie begrippen. De interne geldigheid, de externe geldigheid en de instrumentele geldigheid.

De interne geldigheid hangt samen met de keuze van de onderzoeksopzet. De onderzoeksopzet die gekozen is bij de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk is de meest passende.

De externe geldigheid betreft de onderzoekssituatie. Deze is zoveel mogelijk beschreven en geïnterpreteerd vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen. Door de onderzoeker is de informatie naar boven gehaald die al vastlag in de documenten geschreven door betrokkenen en door interviews met direct betrokkenen. Het onderzoek is niet direct generaliseerbaar. Gebiedsontwikkelingen kun je niet direct met elkaar vergelijken omdat elke situatie verschilt.

De instrumentele geldigheid blijkt uit de mate waarin de resultaten van de verschillende onderzoeksinstrumenten convergeren. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de gegevens elkaar niet tegenspreken wat duidt op valide gegevens.

De toetsingscriteria die in bovenstaand hoofdstuk zijn besproken worden in hoofdstuk 5 getoetst aan de case de Blauwe Stad.

4 Case de Blauwe Stad

4.1 Inleiding

Er is gekozen om de theorie en daaruit geformuleerde verwachtingen te toetsen aan de case de Blauwe Stad omdat deze ontwikkeling al ver gevorderd is. De eerste woningen zijn gebouwd en het plan krijgt steeds meer vorm. Voor dit onderzoek is de periode van initiatief en definitie van belang. Voor het onderzoek is niet de gehele ontwikkeling van de Blauwe Stad onderzocht. Er is gekozen voor de eerste fasen van de initiatieffase en de definitiefase. Als eindpunt is genomen het vaststellen van het eindrapport van de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad in 1997.

4.1.1 Korte omschrijving case

Een van de voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM is de Blauwe Stad. De Blauwe Stad is gelegen in het oosten van de provincie Groningen in het Oldambt. Dit gebied wordt gekenmerkt door grootschalige akkerbouw. Sinds de jaren '80 heeft het gebied te kampen met grote sociale en economische problemen. Grote delen van de landbouwgrond lagen braak en bestaande industrie verdween. Het gemiddelde inkomen in het gebied was laag en de werkloosheid hoog met als gevolg dat veel jongeren wegtrokken en de sociaal-economische structuur verslechterde.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken werden er grote veranderingen nodig geacht. Rond 1990 kwamen twee initiatiefnemers Timmer en Haaskens met het idee om een groot meer aan te leggen in het Oldambt. Na diverse studies en wijzigingen is het meer nu een feit. Het Oldambtmeer, met een grootte van 800 ha, wordt omringd door ongeveer 350 ha natuur en bos waarvan een deel voor recreatieve doeleinden wordt gebruikt. In vier woonzones worden in totaal ongeveer 1500 woningen gebouwd. De opbrengsten uit grondverkoop voor deze woningen moeten de aanlegkosten van het meer en de natuur dekken.

Het doel voor de regio is om de uitstroom van hoger opgeleiden te stoppen en mensen met kapitaal naar de regio te trekken. Ook dient het project een groot aantal banen op te leveren voor de regio.

4.2 Beschrijving gebiedsontwikkeling de Blauwe Stad

4.2.1 Aanleiding voor gebiedsontwikkeling

Het gebied het Oldambt bestond vroeger voornamelijk uit water. Rond 1500 was de Dollard op haar grootst. De bewoners van het gebied hadden zich gevestigd op de hogere delen van het land, het schiereiland van Winschoten. Daarna heeft er een groot aantal inpolderingen plaatsgevonden waardoor de mogelijkheden voor landbouw toenamen en de Oldambtster economie kon groeien. Het gebied was rijk en welvarend tot in de 20^e eeuw. Door de uitstoot van arbeid uit de landbouw en de afbrokkeling van de traditionele industrieën verhuisden veel jongeren en hoger opgeleiden. Rond de jaren '80 moesten graanboeren 10 tot 15% van hun grond braakleggen in ruil voor Europese inkomenssteun. Dit had een grote impact op het Oldambt door haar monocultuur.⁵⁸ In 1989 geeft Huigen in zijn rapport *'De achterkant van verstedelijkt Nederland'* aan dat het Oldambt een gebied is waar de leefbaarheid wordt bedreigd doordat verliezen optreden in termen van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen. Vervolgens wordt in de VINEX-nota aangegeven dat deze tendens waarschijnlijk niet fundamenteel kan worden gekeerd. De regering stuurt aan op een integrale aanpak op regionaal niveau om

⁵⁸ Kleine, J., 1995

de vitaliteit in onder andere het Oldambt te vergroten door middel van een regionaal ontwikkelings- en uitvoeringsplan⁵⁹.

4.2.2 Opgave

Het Oldambt had te maken met structurele werkloosheid. Jongeren en hoger opgeleiden trokken weg uit het gebied en de traditionele industrieën verhuisden naar elders. In 1989 werd door het Rijk al erkend dat de sociaal-economische teruggang niet volledig gestopt kon worden door kleine aanpassingen. Daar was een grote impuls voor nodig. De overheden erkenden deze problemen en ook de inwoners van het gebied zagen de noodzaak van een grootschalige aanpak in.⁶⁰

Urgentie

Het gevoel van urgentie was bij alle partijen aanwezig. De overheden wisten dat er iets moest gebeuren om de negatieve tendens in het gebied te keren. De betrokkenen die in het gebied woonden en werkten voelden ook de urgentie van de gebiedsontwikkeling. De marktpartijen die na de oprichting van de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad bij de ontwikkeling betrokken zijn geraakt voelden ook voldoende urgentie om mee te denken en tot een oplossing te komen. De betrokken marktpartijen Ballast Nedam, Beheer Koop Tjuchem, Koninklijke Volker Stevin, NBM Amstelland en Wilma Bouw hadden allemaal binding met het gebied.

Flexibiliteit

Het ontwerp ontwikkelingsplan (1993) was in de beginfase niet te gedetailleerd. Het is met opzet vaag gehouden om grondspeculatie te voorkomen. Ook was de precieze opzet van het plan van veel factoren afhankelijk zoals de hoogteverschillen in het gebied, de samenstelling van de grond en de wensen van de diverse partijen. Daarnaast is het plan flexibel gehouden om ideeën en wensen vanuit het gebied de ruimte te geven.

Het plan is eerst in hoofdlijnen gedefinieerd en vervolgens in overleg met verschillende partijen steeds verder ingevuld en aangepast. Het plan biedt ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek.

De keerzijde van het flexibel houden van het plan was dat de onduidelijkheid tijdens de inspraak vragen en irritaties opriep.⁶¹

Schaal

In de eerste plannen zou het Oldambtmeer van Winschoten tot in Duitsland doorlopen. Er moest een groot merengebied ontstaan. Het doel van deze aanleg was het vergroten van de recreatie en de werkgelegenheid. Er was nog geen sprake van woningbouw. In de loop van de tijd zijn de plannen bijgesteld. In het ontwerp ontwikkelingsplan was er nog sprake van dat de Blauwe Stad slechts de eerste fase was van een veel groter plan. Uiteindelijk is er toch voor gekozen om het plan op kleinere schaal uit te voeren. Het plan op grote schaal was financieel niet haalbaar en er was veel tegenstand vanuit de landbouw.⁶²

4.2.3 Draagvlak

Onder draagvlak wordt verstaan de mate waarin de verschillende actoren de plannen steunen. De mate waarin er draagvlak aanwezig is voor een plan, is van belang voor het succes van het plan.

⁵⁹ Bugel Hajema, 1997

⁶⁰ Bugel Hajema, 1997

⁶¹ Dammers, et.al., 2004

⁶² Dammers, et.al., 2004

Al vanaf het begin zijn de verschillende partijen van mening geweest dat een aanpak van het gebied het Oldambt noodzakelijk was.

De Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad geeft in haar rapport (1997) aan dat de aanwezigheid van draagvlak voor ingrijpende veranderingen in het gebied een belangrijke succesfactor is. Zij erkent daarbij dat ook tijdens de uitvoering van het project het versterken en handhaven van het draagvlak en de betrokkenheid van de omgeving bij het plan centraal moeten staan. De mogelijkheden voor inbreng vanuit het gebied hebben sterk bijgedragen aan het draagvlak.

Communicatie naar bewoners

Het ontwikkelingsplan dat in 1993 is gepresenteerd heeft geleid tot een brede informatie en inspraak procedure. De bevolking is geïnformeerd door middel van een huis-aan-huis verspreide nieuwsbrief. Het plan is op verschillende plaatsen in het Oldambt gepresenteerd waarna er gelegenheid was tot discussie, vragen en opmerkingen over het plan. Daarnaast was er de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op het plan. De stuurgroep heeft ook 90 uiteenlopende organisaties uitgenodigd om een reactie te geven op het plan. Uit de reacties bleek dat er een breed maatschappelijk draagvlak bestond voor het plan.⁶³ Ook na het verschijnen van het ontwikkelingsplan is de omgeving regelmatig door middel van nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

4.2.4 Visie

De visie voorafgaand aan de planvorming luidt in het ontwerp ontwikkelingsplan (1993) als volgt:

De ontwikkeling van een gebied met een hoge landschappelijke en natuurlijke kwaliteit, aantrekkelijk voor zowel de huidige Oldambtsters als voor mensen van buiten het gebied, door het realiseren van nieuwe woon-, recreatie-, en werkmilieus en het vergroten van de kwaliteit van het bestaande stedelijke gebied, met bos, water, oevers, natuur en infrastructuur als ingrediënten.

De Blauwe Stad combineert de kwaliteiten van stedelijk gebied (voorzieningen, woningen, werk, infrastructuur) met die van landelijk gebied (landschap, natuur, water en bos). Juist de combinatie van bos, water en natuur en nieuwe woon-, recreatie- en werkmilieus is bepalend voor de wervingskracht die het gebied zal krijgen. Mensen worden aangetrokken door het totale aanbod van woonmogelijkheden, voorzieningen en omgeving en niet door een van deze aspecten apart. Belangrijk is om in het totale aanbod zoveel mogelijk de wensen en eisen van de te verwachten vraag als uitgangspunt te nemen. Die wensen en eisen variëren per doelgroep. Het ontwikkelingsplan is in eerste instantie voorzien in de behoefte van de eigen Oldambtster bevolking. De ambitie van de plannen voor de Blauwe Stad gaat echter verder dan dat. Juist het aantrekken van groepen van buiten het Oldambt geeft een extra impuls aan het gebied.

Het plan van aanpak van de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad voegt daar het volgende aan toe⁶⁴:

Daarom zal in het ontwerp die doelgroepen als startpunt moeten hebben. Het plan dient dan ook wervend te zijn voor het hoogste segment van de nationale woningmarkt. Voor de Blauwe Stad betekent dat bijvoorbeeld dat mogelijkheden worden geboden voor woningbouw op een zeer grote kavel in een nieuwe aantrekkelijke en sociaal veilige omgeving tegen een aantrekkelijke prijs. Ook zal vervolgens het plan voor de regionale en lokale woningmarkt een functie moeten hebben. Tegelijkertijd zal de Blauwe Stad een belangrijke versterking van de Groninger recreatief-toeristische structuur inhouden. Ook hier ligt de opgave om via het ontwerp

⁶³ notitie 13 december 1996

⁶⁴ Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, 1995

een breed toeristisch-recreatief gebruik voor verschillende groepen van buiten en binnen het Oldambt mogelijk te maken.

4.2.5 Kwaliteit

Kwaliteit van de Blauwe Stad wordt in het startdocument van de Stichting⁶⁵ omschreven als:

De Blauwe Stad moet een uitstraling hebben die uitgaat boven de lokale betekenis.

Daarmee worden extra eisen gesteld aan de kwaliteit van het plan. Het gaat daarbij om:

- Gebruikskwaliteit (bedienen van de vraag): Traditioneel worden plannen opgezet vanuit een ‘aanbodbenadering’: de woningen, de voorzieningen etc. worden gecreëerd waarbij er vanuit wordt gegaan dat de vraag zich hiernaar zal voegen. In een situatie van schaarste en tekorten gebeurt dat ook. Zeker voor het gebied van de Blauwe Stad gaat een dergelijke benadering niet op. Primair staat het voldoen aan de vraag naar woon-, werk- en recreatiemilieus; de behoefte zet de toon van het plan.
- Stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit: de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteiten zullen de marktpositionering moeten ondersteunen. Eventuele randvoorwaarden in dit opzicht dienen dan ook in nauwe samenspraak met de ontwikkelaars te worden opgesteld.
- Duurzaamheid: steeds breder wordt de noodzaak onderkend van een planontwikkeling- en uitvoering die niet uitgaat van het verbruiken van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen en die negatieve effecten op de omgeving achteraf probeert te bestrijden of te compenseren, maar die waar mogelijk uitgaat van het aanbrengen van een vroegtijdige balans tussen enerzijds het gebruik en anderzijds de ‘draagkracht’ van de omgeving. Als verzamelterm wordt daarvoor hier ‘duurzaamheid’ gehanteerd. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt gepoogd daar op verschillende manieren uitwerking aan te geven.

De Stichting heeft veel zorg besteed aan de kwaliteit van het plan. Het plan zal alleen verkopen wanneer het kwalitatief meer biedt dan een regulier woningbouwproject.

4.2.6 Aanpassing van het concept

Het concept voor de Blauwe Stad is in de periode 1989 tot en met 1997 een aantal keren aangepast.

In de periode waarin Huigen voor het Rijk onderzoek deed naar de leefbaarheid in plattlandsgebieden introduceerde Jan Timmer, architect uit Scheemda, zijn Oldambtmeer. In dit plan wordt braakgelegde grond uit productie genomen en ontstaat er nieuwe werkgelegenheid in de vorm van (water)recreatie en toerisme. Hij kiest voor de locatie van het Winschoter Schiereiland. Door inpoldering van nieuw land, vervening en ontwatering van het oude land is in dit gebied het grondpeil sterk gezakt met als gevolg dat het schiereiland een van de laagste delen van het Oldambt is geworden.⁶⁶ In zijn plan wordt er een merengebied aangelegd van ten noorden van de A7 bij Winschoten tot in Duitsland. Dit meer met een oppervlakte van ongeveer 2000 ha zou veel toeristen moeten trekken en het imago van de streek versterken.

In reactie op de aanwijzing van het Rijk van het Oldambt als gebied waar de leefbaarheid moet worden aangepakt (VINEX 1990) wordt op 7 maart 1991 het ‘*Convenant Leefbaar Platteland Oldambt*’ ondertekend door het Rijk, provincie Groningen en de gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Reiderland, Scheemda en Winschoten. Er wordt een bestuurlijke stuurgroep ingesteld met als doel het ontwikkelen van een regionaal

⁶⁵ Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, 1995

⁶⁶ Kleine, J., 1995

uitvoeringsgericht plan. Met het plan van aanpak begin 1992 wordt door de Stuurgroep Leefbaar Platteland uitvoering gegeven aan de afspraken uit het convenant. De bestuurlijke stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, de vijf gemeenten, voorzitter gedeputeerde Beukema en ambtelijke vertegenwoordigers van de streekraad Oost-Groningen en de provincie Groningen, bereidt de werkzaamheden voor en is verantwoordelijk voor de voortgang en de resultaten. Een ambtelijke projectgroep is verantwoordelijk voor de voorstellen aan de stuurgroep en dient hiervoor draagvlak te verkrijgen bij het bestuur. Daarnaast is er nog een klankbordgroep van de stuurgroep die is geformeerd uit vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke organisaties. In het plan van aanpak wordt het *'Plan Timmer'* in de analyse van de recreatie genoemd.

In april van dat jaar wordt opdracht verleend aan Timmer, Grontmij, AVAD om een haalbaarheidsstudie van het Oldambtmeer te maken. Ook wordt het plan genoemd in de perspectievennota (de voorloper van het streekplan) waardoor het verankerd wordt in het provinciaal beleid. Het plan blijkt financieel niet haalbaar te zijn en er is veel weerstand vanuit de landbouw.

In mei 1992 wordt opdracht gegeven aan een aantal bureaus om een verbeeldingsplan *'Oldambt 2015'* op te stellen vanuit een knelpuntenanalyse. De verbeeldingsplannen moeten vanuit de invalshoeken wonen, werkgelegenheid, landbouw, bereikbaarheid en recreatie invulling geven aan het gebied. Een samenvatting van de verbeeldingsplannen staat in bijlage 3.

De verbeeldingsplannen:

- *Invisible Lines*, Berlage Instituut 1992;
- *Verbeeldingsplan Oldambt*, HNS 1992;
- *Het Oldambt, Verbeeldingsplan*, Heeling, Krop, Bekkering, 1992;

Vormen samen met het *'Plan Timmer'* uit 1990, uitgewerkt in het raamplan *'Toerisme en recreatie Oldambt/Reiderland'* en *'Haalbaarheidsstudie Oldambtmeer'* AVAD, Grontmij, Timmer, 1993, de basis voor het ontwikkelingsplan. Voorafgaand aan het plan is nog onderzocht of en hoe de ruimtelijke inpassing van het plan Timmer en de Blauwe Stad mogelijk is. De resultaten zijn verschenen in het rapport *'De Blauwe Stad, het kloppend hart van het Oldambt'* van HNS, AVAD en HKB (1993).⁶⁷ In dit plan wordt uitgegaan van gebiedsontwikkeling met 1000 ha water, 1500 ha bos en 500 ha natuurontwikkeling. Het ruimtelijk concept bestond uit een stedelijke ring en een collectief middengebied.

In het vervolg is de besluitvorming rondom de leefbaarheid Oldambt opgesplitst met enerzijds het algemene leefbaarheidproject Oldambt en daarnaast een gedetailleerdere invulling van de Blauwe Stad.

Uit het plan *'De Blauwe Stad, het kloppend hart van het Oldambt'* kwamen een aantal problemen naar voren. Het bouwprogramma was onvoldoende uitgewerkt en er waren twijfels over de financiële haalbaarheid. Ook was er sprake van een belangrijk conflictpunt met het Groninger Landschap. Daarnaast was er in het plan geen verbinding met het Winschoterdiep en was er gekozen voor een meer op 0 m NAP. Het plan *'Een nieuw hart voor het Oldambt'* van Yap, Haagenbeek (1993), kwam aan deze bezwaren tegemoet. Met dit plan komen ook de globale grenzen in beeld.⁶⁸

In dit plan wordt de opgave bijgesteld tot het realiseren van 2000 woningen binnen 10 tot 15 jaar, een meer met een oppervlakte van 800-900 ha, 500 ha natuur en 300 ha bos. De werkgelegenheid neemt structureel toe tot 300 arbeidsplaatsen op jaarbasis en 3000 mensenjaren voor de aanleg van het gebied. Het meer is het belangrijkste onderdeel van het plan vanwege de mogelijke boezemfunctie, de recreatieve waarde, de waarde voor de woon- en leefomgeving en de rol van het meer in relatie tot de bodemdaling.

⁶⁷ Bügel Hajema, 1997

⁶⁸ Bügel Hajema, 1997

In september 1993 is het ontwerp ontwikkelingsplan *'Voor een leefbaar Oldambt'* gepresenteerd. In het plan zijn de belangrijkste thema's voor een leefbaar Oldambt uitgewerkt naar plannen op de korte en op de lange termijn. De Blauwe Stad wordt binnen dit plan gezien als een korte termijn-project met als lange termijn doel het realiseren van een groter merengebied. Na de presentatie is het ontwerp het inspraaktraject in gegaan.

De functieverandering van de Blauwe Stad wordt tijdens de inspraakrondes positief ontvangen. Er is instemming over de gefaseerde benadering, maar de aanpak op het terrein van bereikbaarheid, wonen, arbeid, scholing en inkomen moet niet worden vergeten. Na de inspraakrondes is het plan op een aantal punten gewijzigd⁶⁹:

- In het plan is als integraal onderdeel natuurontwikkeling opgenomen als eerste uitwerking van de ecologische hoofdstructuur. In het ontwerpplan is uitgegaan van 500 ha nieuwe natuur in twee alternatieven. Er wordt gekozen voor de variant bij de Ennemaborg en de bestaande natuurplas waar de mogelijkheden voor natuurontwikkeling het meest gunstig zijn. Verder dient rekening gehouden te worden met een goede aansluiting op het natuurgebied De Tjamme.
- De oostelijke uitbreiding van het grote meer vervalt. Dit geeft te veel onzekerheden voor de landbouw in het gebied.
- Met betrekking tot de mogelijkheden voor woningbouw wordt ook enige ruimte gelaten voor woningbouw in de kernen buiten de Blauwe Stad. Dit kan alleen wanneer er sprake is van handhaving en versterking van de stedenbouwkundige structuur, gunstig gesitueerde servicewoningen voor senioren, vervangende nieuwbouw en mits er sprake is van het voorzien in de eigen behoefte van de betreffende kern.

Het ontwerp ontwikkelingsplan is in 1994 gevolgd door het ontwikkelingsplan Oldambt *'Voor een leefbaar Oldambt'*. Om de plannen verder invulling te geven is in 1994 de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad opgericht. Taak van de Stichting is:⁷⁰ *'het voortzetten dan wel op gang brengen van het proces ter realisering van de Blauwe Stad. De Stichting stelt daarvoor een uitwerkingsvoorstel op met als onderdelen een programma van eisen, een financieel-economisch onderbouwd inrichtingsplan met daarin de hoofdstructuur en toedeling van functies, een fasering en een actieplan. Belangrijke taken van de Stichting zijn: het instandhouden en verbreden van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak van het project en het maximaliseren van de lokale en regionale werkgelegenheidseffecten.'*

De Stichting heeft het ontwerp ontwikkelingsplan als basis genomen voor haar plannen. In samenwerking met de overheden en de marktpartijen Ballast Nedam, Beheer Koop Tjuchem, Koninklijke Volker Stevin, NBM Amstelland en Wilma Bouw heeft de Stichting in haar eindrapport aangegeven dat het plan haalbaar is binnen de randvoorwaarden die in het rapport worden gesteld.

Voor de inhoud van het plan zijn de belangrijke factoren kostenbeheersing en kwaliteitshandhaving. Het plan wat gepresenteerd is door de Stichting combineert technische haalbaarheid met markttechnische aantrekkelijkheid en hoge plankwaliteit.⁷¹ Aanpassingen van het plan mogen dan ook niet leiden tot een stijging van de kosten of een vermindering van de kwaliteit.

Voor de kostenbeheersing zijn de keuzes omtrent het peil en waterdiepte van belang. De Stichting wil een gesloten grondbalans gecombineerd met recreatieve gebruiksmogelijkheden en aantrekkelijke woningbouw. Daarnaast moet het meer zoveel mogelijk ingepast worden in de bestaande ruimtelijke structuur.

⁶⁹ Bügel Hajema, 1997

⁷⁰ Bügel Hajema, 1997

⁷¹ Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, 1997

Voor de kwaliteit van het plan is de integratie met uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur en het stimuleren van aanleg van bos van belang. De integratie van het realiseren van de verschillende planonderdelen water, natuur en woningbouw is voor het plan een belangrijke meerwaarde.

Voor een haalbaar plan is het nodig dat het voldoende flexibiliteit behoudt om aan ideeën en wensen uit het gebied en veranderingen in het ontwerp te kunnen voldoen.

5 Resultaten onderzoek de Blauwe Stad

5.1 Rollen en werkzaamheden van betrokken actoren

5.1.1 *Motieven van partijen*

De motieven van de overheden komen allemaal overeen. De zorg over de bevolkingsontwikkeling van het Oldambt, het wegtrekken van jongeren vanwege een gebrek aan werkgelegenheid en dreiging dat het gebied tot stilstand zou komen waren voor de overheden reden om te participeren in de gebiedsontwikkeling van de Blauwe Stad. De provincie en gemeenten zagen voldoende kansen in het plan voor de Blauwe Stad om het gebied uit die neerwaartse spiraal te trekken, het imago te versterken en het gebied weer op de kaart te zetten. Alleen financiële steun aan het gebied was niet meer voldoende om de negatieve ontwikkeling te keren. (Kleine, Geesink, Elsinga 2008) Daarnaast noemt Kleine (2008) de meer organisatorische reden van de Provincie Groningen dat het duidelijk was dat de gemeenten de uitvoering van de Blauwe Stad op eigen kracht niet zouden redden en dat daar een samenbindende en stimulerende partij met voldoende gezag en doorzettingsvermogen voor nodig was.

Het motief van de marktpartijen was volgens Van Kimmenaede (2008) de mogelijkheid om stenen te stapelen. Er was wat te bouwen en daarom wilden de marktpartijen participeren in de ontwikkeling. In het begin waren het met name de infrastructuur bedrijven die belangstelling hadden vanwege de aanleg van het meer en de infrastructuur.

Daarnaast speelde volgens Van Kimmenaede ook mee dat de meeste bedrijven in het Noorden gevestigd waren. Een aantal weliswaar met een hoofdkantoor elders, maar er was wel een binding met het Noorden.

5.1.2 *Rollen van de betrokken actoren*

De Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe stad heeft van 1994 tot en met 1997 in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten, provincie Groningen, waterschappen en verschillende departementen van het Rijk haar plannen opgesteld. In de periode daarvoor waren met name de overheden betrokken bij de planvorming. De rollen van de verschillende partijen worden onderstaand uitgewerkt.

Rijksoverheid

In de VINEX nota van november 1990 is aangegeven dat de leefbaarheid in zes plattelandsregio's, waaronder het Oldambt, verbeterd moest worden. Er werd een commissie Leefbaar Platteland ingesteld om deze acties te leiden met als doel een economische, sociale en ruimtelijke impuls te geven aan de gebieden. De Blauwe Stad is een van de meest concrete van deze acties. Bij de leefbaarheid waren zes departementen betrokken met VROM en het toenmalige VWC (thans VWS) als trekkers. Deze twee ministeries hebben verreweg het meeste werk verzet. In alle gebieden deden ze verschillend mee aan projecten. Meestal door te participeren in begeleidingsteams of stuurgroepen. Er was een medewerker van het ministerie gedetacheerd naar het noorden om deel te nemen in deze teams. (Elsinga, 2008)

Het Rijk was betrokken bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad door deelname in de stuurgroep. Op rijksniveau was er een overleg waarin alle projectleiders werden uitgenodigd om de voortgang te bespreken en ervaringen uit te wisselen.

De aanpak van de Blauwe Stad was volgens Elsinga heel vooruitstrevend omdat er sprake was van gebiedsontwikkeling. Het geldt dat het Rijk in die tijd verstrekke voor de Blauwe Stad was met name gericht op het in gang houden van het proces. De belangrijkste taak voor het Rijk was om ontwikkelingen te stimuleren.

De toenmalige minister Alders heeft bij het Rijk een belangrijke rol gespeeld voor de ontwikkeling van de plattelandsgebieden. Hij was erg gemotiveerd en heeft zich binnen de rijksoverheid persoonlijk sterk gemaakt voor plattelandsbeleid. (Elsinga, 2008)
De rijksoverheid had een belangrijke invloed. De eigen bijdrage van het Rijk en de Provincie Groningen was psychologisch gezien erg belangrijk. Voor de gemeenten en de politiek was het belangrijk dat het Rijk meedeed in deze gebiedsontwikkeling, het gaf aan dat er ook op rijksniveau draagvlak was. (Van Ravensteijn, 2008)

Provincie Groningen

De rol van de Provincie was cruciaal gedurende de hele periode, tijdens de eerste fasen met name als initiatiefnemer en financier.⁷² De provincie heeft in de periode vanaf 1990 duidelijke prioriteit gesteld bij het Oldambt. Dit zorgde wel eens voor wrijving binnen de provincie. Ook de veranderende manier van werken, de samenwerking tussen de verschillende sectoren binnen de Provincie, verliep niet altijd soepel. Het gebiedsgericht en gestructureerd samenwerken tussen verschillende overheden was een grote cultuurverandering. (Geesink, 2008)

De Provincie Groningen heeft gedurende het hele ontwikkelingsproces een regisserende en trekkersrol op zich genomen en is leidend geweest in de planvorming. (Vlietstra, Geesink, Elsinga, 2008)

Gemeenten

De gemeenten zijn nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Zij hebben op alle niveau's meegedacht. De gemeenten maakten deel uit van de stuurgroep voor een leefbaar Oldambt waaruit het ontwikkelingsplan voor een leefbaar Oldambt uit is voortgekomen met als onderdeel de Blauwe Stad. Ook in de Stichting ter Ontwikkeling van de Blauwe Stad waren de gemeenten vertegenwoordigd. De samenwerking tussen gemeenten en provincie heeft wel de nodige knelpunten gekend die in de volgende paragraaf worden toegelicht. (Geesink, Holtkamp, 2008)

Waterschap

Het waterschap heeft een volgende houding aangenomen. Tijdens de eerste fasen heeft zij wel meegedacht, maar wilde geen risico lopen in de ontwikkeling. De Blauwe Stad ervaart een afhoudende en defensieve opstelling van het waterschap. Met name de houding van het algemeen bestuur heeft de samenwerking bemoeilijkt.⁷³
Het waterschap was wel vertegenwoordigd in de stuurgroep Voor een Leefbaar Oldambt. Ook heeft zij meegedacht over de planvorming en bijgedragen in de investeringen om de extra kosten van waterberging te dragen. (Kleine 2008)

Europese overheid

Met de Europese Gemeenschap was afgesproken dat er voor de regionale landbouw enkele voordelen te behalen zijn. De landbouwers mochten volledig produceren en hoefden geen land braak te laten liggen om in aanmerking te komen voor subsidies omdat een deel van de landbouwgrond al uit productie is genomen door de aanleg van de Blauwe Stad. Daarnaast konden de functieveranderingen een impuls betekenen voor de regionale ontwikkeling.

De Blauwe Stad ligt in een 'doelstelling 2 gebied' wat inhoudt dat de EG middelen kon inzetten voor herstructurering van de regionale economie.⁷⁴

Maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke organisaties zijn al in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Zij waren vertegenwoordigd in een

⁷² Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

⁷³ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, Geesink, 2008, Vlietstra 2008

⁷⁴ Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, januari 2006

begeleidingscommissie die gevraagd en ongevraagd ideeën konden aanreiken bij de planvorming van de Commissie voor een leefbaar Oldambt.⁷⁵ Daarnaast zijn een groot aantal maatschappelijke organisaties uitgenodigd om hun reactie te geven op het ontwikkelingsplan *Voor een leefbaar Oldambt*, en heeft een vertegenwoordiging van 15 personen met verschillende maatschappelijke achtergronden een klankbordgroep gevormd die bij alle fasen van de ontwikkeling zijn betrokken. (Geesink, 2008)

Marktpartijen

De marktpartijen zijn door de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad benaderd om hun kennis en ervaring in te brengen in het project. Met de marktpartijen is overleg gevoerd over de mogelijkheden en voorwaarden waaronder het plan gerealiseerd kon worden. De samenwerking was vooral gericht op het zoeken naar mogelijkheden voor kostenvermindering, behoud en versterking van het geïntegreerde karakter van het plan, organiseren van de financiering en het handhaven en versterken van maatschappelijk draagvlak voor het plan. (Van Kimmenaede, 2008)

Burgers

De bewoners van het Oldambt hebben een aantal keren de mogelijkheid gehad om hun mening over het plan kenbaar te maken. Er zijn een aantal inspraakmomenten geweest, de ronde na het verschijnen van het ontwerp ontwikkelingsplan Voor een leefbaar Oldambt in 1993 heeft geleid tot enkele aanpassingen van het plan. Naast deze algemene inspraakronden is constant de dialoog gezocht met de tegenstanders van het gebied. Met name met de agrariërs die hun bedrijf moesten verplaatsen of verkopen zijn huiskamer gesprekken gehouden om gezamenlijk met de projectorganisatie een oplossing te vinden. (Holtkamp, Geesink 2008)

5.2 Samenwerking

5.2.1 Publiek-publieke samenwerking

Het plan is in eerste instantie door Timmer onder de aandacht van de publieke partijen gebracht. Deze partijen vormden gezamenlijk de stuurgroep (met vertegenwoordigers van het rijk, provincie en gemeenten) en de projectgroep die zich inzetten voor een 'leefbaar Oldambt'. Het plan voor de Blauwe Stad is uit dit samenwerkingsverband voortgekomen.

De knelpunten in de samenwerking tussen de publieke partijen was met name de scheve verhouding tussen de provincie Groningen en de drie gemeenten.

De provincie heeft een haalbaarheidsonderzoek laten doen en het projectbureau opgericht. Daarnaast bezat de provincie de meeste kennis en knowhow. De gemeenten hadden zelf niet veel tijd om vrij te maken voor de Blauwe Stad. Het moest naast hun gewone werkzaamheden gebeuren. De provincie had de ruimte om een aantal mensen volledig op het project te zetten. (Holtkamp, 2008)

De gemeenten hebben vooral een volgende rol gehad. Er werd veel door de provincie bepaald. Dat is niet goed om draagvlak te behouden. Volgens Kleine (2008) beseften de gemeenten wel dat zonder inmenging van de provincie de ontwikkeling van de Blauwe Stad niet mogelijk was.

De provincie en gemeenten zijn wel samen de gebiedsontwikkeling in gegaan, maar met zowel ambtelijk als bestuurlijk te weinig aandacht voor de gemeenten volgens Vlietstra. Zij zegt hierover het volgende: *'Wij deden mee maar de provincie was wel heel erg leading. Dat maakte dat je als gemeenten voortdurend moest zeggen van wij zijn er ook en willen betrokken worden bij alle besluiten. Formeel gebeurde dat ook wel, maar in*

⁷⁵ Steunpunt leefbaar platteland, 1992

alle overleggen daarbuiten was de provincie wel leidend. Ik heb het niet altijd als gelijkwaardig beschouwd. Volgens haar heeft de provincie de neiging om de Blauwe Stad als haar project te zien. Aan de andere kant erkent zij ook dat het project nooit zo ver gekomen zou zijn als de provincie er niet zo hard aan had getrokken. Ook heeft de provincie met betrekking tot financiën meer voor elkaar gekregen dan gemeenten hadden gekund.

Geesink, betrokken vanaf 1990 bij het ontwikkelingsplan voor een Leefbaar Oldambt, spreekt dit knelpunt tegen. Volgens hem was de kracht van de ontwikkeling dat de provincie een duidelijke regie voerde maar veel overliet aan de gemeenten. Hij erkent wel dat de provincie een redelijk arrogante instelling had, voor hen was het de eerste keer dat er integraal met de gemeenten werd samengewerkt. Deze samenwerking moest voor alle partijen wennen, ze moesten nog in hun rol groeien. Het had tijd nodig. De gemeenten zijn volgens hem niet overal gelijk bij betrokken, maar de capaciteiten van de verschillende gemeenten zijn zo veel mogelijk benut. Hij zegt over de samenwerking: *'een goede samenwerking tussen de verschillende overheden. Ze kwamen als één gezicht naar buiten, gezamenlijk optrekken, helder verhaal. Dat is heel mooi verlopen.'*

Een ander knelpunt was de financiering van het project. Door Gedeputeerde Staten was in eerste instantie gezegd dat de gemeenten geen financiële bijdrage hoefden te leveren. Toen later bleek dat dat toch het geval was heeft dat veel protest opgeleverd. Het geld is uiteindelijk door hen wel betaald. Volgens Vlietstra zagen de gemeenten het bedrag als een investering die zij terug konden verdienen door uitkering van het gemeentefonds (door de stijging van het aantal inwoners) en de onroerende zaak belastingen.⁷⁶

Een derde knelpunt was de verhouding met het waterschap. Zij waren in de stuurgroep wel vertegenwoordigd maar zijn later afgehaakt omdat ze zich uitsluitend met hun kerntaken waterkwaliteit en –beheer wilden bezighouden. Volgens Vlietstra (2008) is de reden dat zij zijn afgehaakt dat ze bang waren om verantwoordelijkheid te nemen voor zaken die zij niet direct konden beïnvloeden.

5.2.2 Publiek private samenwerking

De basis voor de publiek private samenwerking is gelegd in 1995, vlak nadat de Stichting werd opgericht. De Stichting heeft veel bedrijven benaderd, maar er was weinig belangstelling. Oost Groningen was te ver weg en te riskant. Uiteindelijk bleven er een paar partijen over die zonder condities vooraf en garanties achteraf wilden meedenken en menskracht wilden investeren. Deze partijen waren Ballast Nedam, Beheer Koop Tjuchem, Koninklijke Volker Stevin, NBM Amstelland en Wilma Bouw. (Kleine, 2008) Met hen is overleg gevoerd over de mogelijkheden en voorwaarden waaronder het plan gerealiseerd kon worden. De samenwerking was vooral gericht op het zoeken naar mogelijkheden voor kostenvermindering, behoud en versterking van het geïntegreerde karakter van het plan, organiseren van de financiering en het handhaven en versterken van maatschappelijk draagvlak voor het plan. (Van Kimmenaede, 2008)

In eerste instantie was het de bedoeling dat de publieke partijen de procedures voor hun rekening zouden nemen om vervolgens het project over te dragen aan de private partijen die dan zouden zorgen voor de realisatie en financiering van het project. De marktpartijen gingen hier niet mee akkoord. De provincie is toen voorfinancier geworden en later opdrachtgever van het meer. De provincie kon goedkoop geld lenen en door opdrachtgever te worden voor de aanleg van het meer hoefde er geen BTW betaald te worden. (Van Ravensteijn)

De overdracht van het plan naar de marktpartijen was volgens Van Kimmenaede (2008) belangrijk voor het laag houden van de kosten. Volgens hem kunnen marktpartijen in ontwikkelingen beter met geld omgaan. Zij zijn meer dan de overheid er op gebrand om

⁷⁶ Holtkamp (2008), Vlietstra (2008)

de kosten zo laag mogelijk te houden. Dat is hun manier van werken. Uiteindelijk zijn de kosten nog lager uitgevallen dan vooraf was begroot. (Van Kimmenaede, 2008)

De private partijen hebben grote betrokkenheid getoond en rekencapaciteit en kennis ingebracht. Kenmerkend voor de betrokken partijen bij de Blauwe Stad is dat zij een vestiging hebben in het noorden en ook verantwoordelijkheid voelen voor het sociaal economisch toekomstperspectief van het gebied.⁷⁷

Een van de successen van de samenwerking tussen publieke en private partijen was het wederzijds vertrouwen en het begrip voor elkaar. Tijdens de ontwikkeling van de Blauwe Stad is er bijna niets in contracten vastgelegd, het ging in goed vertrouwen. De marktpartijen hebben vanaf 1995 al meegedacht en meegewerkt aan de planvorming van de Blauwe Stad. Pas in 2001 is de samenwerking met de marktpartijen vastgelegd. Volgens Van Kimmenaede gebeurt dit tegenwoordig niet meer. De marktpartijen met kennis van infrastructuur hebben jaren hun tijd en energie in het project gestoken, maar hebben uiteindelijk geen opdracht gekregen om het meer en de infrastructuur aan te leggen. De overheid was verplicht om het openbaar aan te besteden. Partijen willen tegenwoordig vooraf garanties voordat ze aan een dergelijk project medewerking verlenen. (Van Kimmenaede, 2008)

De samenwerking tussen publiek-privaat is goed verlopen, de trekkende rol van ontwikkelaar Koop was wel erg belangrijk voor de opstelling van de private partijen. De knelpunten bestonden uit de klassieke cultuurverschillen: andere werelden, andere doelstellingen, andere procedures, elkaars taal niet spreken etc. (Kleine 2008)

Er zijn uiteindelijk drie partijen overgebleven die in 2001 het consortium hebben opgericht: Bam, Geveke (voormalig Beheer Koop Tjuchem) en Ballast Nedam. Redenen voor de overige partijen om niet door te gaan met de ontwikkeling van de Blauwe Stad was volgens Van Kimmenaede dezelfde als waarom partijen vooraf al niet wilden participeren: het was te ver weg. De bedrijven hadden weliswaar een vestiging in het Noorden, maar waren voor investeringen en andere belangrijke besluiten afhankelijk van het hoofdkantoor elders in Nederland. Daar kende men de markt in het noorden niet goed en was men voorzichtig met het doen van investeringen in een gebied wat onbekend is en geen goed imago heeft (Van Kimmenaede, 2008). De private partijen hebben in 2001 gezamenlijk een ontwikkelingsmaatschappij in de vorm van een commanditaire vennootschap opgericht. Taak van de ontwikkelingsmaatschappij is het coördineren, regisseren, stimuleren en leiden van de planvorming en uitvoering van het project.⁷⁸

De bijzonderheid van het project was oorspronkelijk de gedachte dat er veel projectmatig zou worden gebouwd. In het contract was vastgelegd dat minstens 25 procent vrije kavels uitgegeven zouden worden. In de praktijk blijkt dat bijna alle kavels als vrije kavels wordt verkocht en waar nodig bijvoorbeeld in het dorp projectmatig wordt gebouwd. Volgens Van Kimmenaede zitten ontwikkelaars niet meer zo te wachten op stenen stapelen omdat ze meer verdienen aan de uitgifte van kavels dan aan het bouwen van woningen. Daarbij is er een verschil tussen bouwers, opstal-ontwikkelaars en gebiedsontwikkelaars. In die volgorde hebben de ondernemers ook ontdekt dat het bouwen in de Blauwe Stad een niet erg winstgevende bezigheid is en dat het bouwen van villa's al helemaal een lastig verhaal wordt. Bouwen van individuele woningen is een heel andere bezigheid dan het systematisch bouwen. Vol met risico's en problemen. Geen lucratieve bezigheid. Het hangt te veel af van grondgesteldheid, mensen, leveranciers en weersomstandigheden. In de systeembouw is het anders, daar kan meer worden uitgedacht. (Van Kimmenaede, 2008)

⁷⁷ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005

⁷⁸ 96/175, 20 december 1996

5.2.3 Planvorming

De planvorming in de periode tussen 1989 en 1997 is in te delen in twee fasen: de initiatiefase en de definitiefase. In de initiatiefase waren het met name de publieke partijen die invloed hebben gehad op de planvorming. De stuurgroep voor een leefbaar Oldambt heeft opdracht gegeven om verschillende plannen te maken en haalbaarheidsstudies te doen van de Blauwe Stad. In die eerste fase maakte de Blauwe Stad nog deel uit van het ontwikkelingsplan voor het Oldambt waar naast de Blauwe Stad nog meer maatregelen waren opgenomen om de sociaal economische structuur in het gebied te verbeteren. Deze integrale aanpak is volgens Geesink (2008) belangrijk geweest voor het draagvlak van het plan. In het ontwikkelingsplan waren voor elk dorp en voor elke maatschappelijke partij wel maatregelen opgenomen waar zij positief over waren. Het werd als een totaal plan gebracht waar de Blauwe Stad slechts een onderdeel van was.

De tweede fase is met name gericht op de planvorming en de haalbaarheid van het plan. De Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad heeft in deze fase samen met de voorgenoemde betrokken marktpartijen het plan verder uitgewerkt. Leidende partijen in deze planvorming waren de Provincie Groningen en ontwikkelaar Koop. (Kleine, 2008) Het plan is in de beide fasen een aantal keren aangepast. Redenen voor deze aanpassingen waren met name het maatschappelijk draagvlak, het plan is op een aantal punten gewijzigd na inspraak van burgers en maatschappelijke partijen, en de financiële haalbaarheid. (Kleine, 2008)

Draagvlak

Om het project te realiseren was er draagvlak nodig op verschillende niveaus. Beukema heeft met name in Den Haag gelobbyd voor het plan. Jan Kleine deed dit bij bestuurders en kamerleden, Hein Holtkamp bij de kleinere groepen zoals leefbaarheidsgroepen, organisaties die in het gebied actief zijn. (Holtkamp)

Binnen de gemeenten was de mate van weerstand zeer verschillend. In Winschoten was er bijna geen weerstand tegen het plan. Wat er aan weerstand was zat vooral bij twee groepen. De eerste groep waren de agrariërs die hun bedrijf moesten opgeven of verplaatsen. Enerzijds waren dit agrariërs die daar vanuit familietraditie boerden en anderzijds boeren uit andere delen van het land, zoals Twente en Brabant, die daar uitgekocht waren en die het niet leuk vonden dat ze na een aantal jaren weer weg moesten. Daarnaast was er verzet vanuit de communisten, die niet mee wilden werken aan het bouwen voor kapitalisten mits er huurwoningen in het plan werden opgenomen. (Vlietstra, 2008)

5.3 Kwaliteit en waarde van de Blauwe Stad

5.3.1 Kwaliteit van de Blauwe Stad

De kwaliteit van de ontwikkeling van de Blauwe Stad is voorafgaand aan de planvorming door de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad omschreven als:

- Bedienen van de vraag naar woon-, werk- en recreatiemilieus.
- Stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit zullen de marktpositionering moeten ondersteunen.
- Duurzaamheid: aanbrengen van een vroegtijdelijke balans tussen gebruik van het gebied en 'draagkracht' van de omgeving.
- Plan moet kwalitatief meer brengen dan een regulier woningbouwproject.

De bovenstaande omschrijving van de kwaliteit is getoetst aan het plan 'Van idee naar Werkelijkheid', het einddocument van de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad (1997). Daarnaast is aan de geïnterviewden gevraagd hun visie te geven op de kwaliteit van het plan van de Blauwe Stad en het proces van de totstandkoming er van.

Tijdens de planvorming is door de Stichting vastgehouden aan de kwaliteit zoals die vooraf is omschreven. De Stichting noemt in haar eindrapport als randvoorwaarde de kwaliteitshandhaving als cruciale factor. Planaanpassingen in een later stadium mogen niet leiden tot kwaliteitsvermindering. De kwaliteit van het gebied ontstaat uit de gebiedsgerichte integratie van het realiseren van een meer, van woningbouw, van natuurontwikkeling en van bosbouw.

Aan het bedienen van de vraag naar woon-, werk- en recreatiemilieus is in het eindrapport aandacht besteed. Dit punt is verder uitgewerkt naar aanleiding van een marktonderzoek wat door het RIGO is uitgevoerd in 1995. In het plan worden de conclusies die het RIGO in haar rapport trekt overgenomen door de Stichting. De stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit is in het plan van idee naar werkelijkheid nog niet uitgewerkt. Dit is in een latere fase uitgewerkt in een aantal welstandseisen die door de gemeenten zijn gesteld (Van den Berg, 2008) en vastgelegd in een contract tussen de bouwers en de overheden. In dat contract is vastgelegd dat het consortium geen ander (goedkoper) type woningen mag bouwen wanneer de verkoop tegenvalt. Ook mogen er geen concessies worden gedaan aan de inrichting van het gebied. De mensen moeten gelokt worden door de prijs, ruimte en kwaliteit van de Blauwe Stad (Vlietstra, 2008).

De duurzaamheid van het plan is terug te zien in de gebiedseigen kenmerken die in het plan zijn opgenomen. Het gebied wordt ingericht met natuurlijke kenmerken die binnen het landschap passen. (Van den Berg, 2008)

Kwaliteit van de samenwerking

De kwaliteit van het proces van gebiedsontwikkeling bij de Blauwe Stad is de snelle committering van de marktpartijen aan het plan. De ondernemers wilden graag participeren en hebben zich daarvoor ook volledig ingezet door mee te sturen. (Van der Berg, 2008)

De lange lijn in de organisatie en aanpak van de Blauwe Stad heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het proces. Door een hoge mate van continuïteit in personeel en opdrachtgevers, consistentie in handelen en planvorming en doorgaande resultaten werd herkenbaarheid en vertrouwen gewekt bij de buitenwereld. (Kleine, 2008)

Ook de kritische houding van publieke en private partijen was bepalend voor de kwaliteit. Er werd geen genoegen genomen met eenvoudige antwoorden, de noodzaak van investeren in extra kwaliteit om mensen naar het gebied te trekken werd breed gezien. (Kleine, 2008)

5.3.2 Waardecreatie

De mate waarin waarde wordt gecreëerd bij gebiedsontwikkeling kan op verschillende manieren gemeten worden. De waarde is direct of indirect te meten. De directe waarde is de waarde die toegekend kan worden aan bijvoorbeeld de verkoop van onroerend goed. De indirecte waarde is niet direct te meten, die kan blijken uit een toename van het aantal bestedingen in een gebied of de verbeterde sociale structuur. Dit onderzoek is met name gericht op de factoren die deze waarde bepalen. Er wordt niet gemeten in hoeverre er waarde is gecreëerd.

Getoetst wordt op de factoren die geleid hebben tot een toename van de economische en maatschappelijke waarde van het plan.

De economische waarde van de Blauwe Stad is met name het unieke plan met een aantrekkelijke woonomgeving, grote kavels en veel natuur. Ook het toenemend draagvlak voor voorzieningen en andere bedrijvigheid vormt een grote economische impuls. De Blauwe Stad heeft gefungeerd als een motor voor de economie in het gebied. Er zijn veel initiatieven ontstaan vanuit de huidige bewoners van het gebied, daarnaast heeft het ook al een aantal ondernemers van buitenaf aangetrokken. Die spin-off is heel goed geweest en gaat waarschijnlijk ook nog wel even door. (Vlietstra, 2008)

Volgens Van den Berg (2008) had de economische waarde verhoogd kunnen worden door de woningbouw te situeren bij de bestaande dorpen rondom het meer. In dat geval waren er ruime kavels mogelijk waarop de bewoners hun eigen droomhuis konden bouwen. De woningen zoals die nu in de Blauwe Stad gebouwd (kunnen) worden zijn gebonden aan tal van welstandseisen. Van Kimmenaede en Geesink (2008) spreken dit tegen. Door woningbouw aan de bestaande dorpen te situeren wordt afbreuk gedaan aan het unieke concept. Er worden geen mensen getrokken door een mooie woning aan het water in Scheemda, het is de Blauwe Stad die tot de verbeelding spreekt.

Het maatschappelijk rendement is terug te zien in de enorme uitbreiding van de recreatieve mogelijkheden. Daarnaast is de kwaliteit van het wonen in het hele gebied, niet alleen in de Blauwe Stad, toegenomen. (Vlietstra, 2008)

De maatschappelijke waarde is met name gelegen in de verbetering van de leefbaarheid in het gebied. Ook de kwaliteit van voorzieningen is toegenomen door de komst van de Blauwe Stad. Vlietstra ziet in haar gemeente dat ondernemers goed anticiperen op de Blauwe Stad door te investeren in hun winkels en voorzieningen om voldoende te kunnen bieden voor de mensen in de omgeving. De bedoeling van het plan is dat de mensen die zich vestigen in de Blauwe Stad gebruik maken van de voorzieningen in de omliggende dorpen. (Vlietstra 2008)

De waarde voor de huidige bewoners is niet alleen de toename en verbetering van de voorzieningen, maar ook de toename van de recreatieve mogelijkheden in het gebied. Door de ontwikkeling van de Blauwe Stad is de kwaliteit van het wonen en leven in het hele gebied verbeterd. (Vlietstra, Van Ravensteijn, 2008)

5.4 Succesfactoren

Er zijn in de interviews en literatuur diverse succesfactoren genoemd voor de ontwikkeling van de Blauwe Stad.

- Er waren sterke bestuurlijke trekkers op verschillende niveaus, die steeds hebben doorgezet ondanks tegenslagen.
- De aanwezige kennis in het provinciaal apparaat.
- De provincie voelde zich verantwoordelijk voor het project, ze zijn verder gegaan dan alleen het beschikbaar stellen van een geldbedrag.
- De goede samenwerking tussen alle betrokken partijen met een gezamenlijk doel, het realiseren van de Blauwe Stad, waarbij elke partij de ruimte heeft gekregen om de eigen kracht en kunde in te zetten.
- De partijen hadden een gezamenlijk doel en droegen dit als een partij uit.
- De centrale rol die het projectbureau van de partijen mocht spelen als spin in het web en olie in de motor.
- De kosten zijn lager dan vooraf begroot dat is erg bijzonder en komt door de voorfinanciering van de overheid.
- Goed begrip en vertrouwen tussen overheid en private partijen.
- De overdracht van het plan naar de marktpartijen.
- De flexibiliteit van het plan, het bood ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek.
- De aanwezigheid van draagvlak in het gebied.

5.5 Discussie van de resultaten

Het verloop van de planvorming in de periode van 1989 tot en met 1997 is in de bestaande documenten goed vastgelegd. Het proces achter deze planvorming was voorheen nog niet in kaart gebracht. De interviews met betrokkenen van de meeste belangrijke partijen hebben veel informatie over het samenwerkingsproces opgeleverd, het proces van een van de eerste grote gebiedsontwikkelingen in Nederland.

Dat het een van de eerste gebiedsontwikkelingen in Nederland was, heeft waarschijnlijk wel invloed gehad op het samenwerkingsproces. Enerzijds moest men aan elkaar wennen en hebben de cultuurverschillen gezorgd voor een aantal knelpunten in het proces.

Anderzijds heeft het ook veel opgeleverd omdat de marktpartijen zonder garanties vooraf kennis en expertise hebben ingebracht.

Zowel de marktpartijen als de verschillende overheden hebben de rol op zich genomen zoals die vooraf op basis van de theorie is vastgesteld. Het rijk had met name een stimulerende rol, de provincie heeft de trekkersrol op zich genomen en de regie gevoerd over het project. De gemeenten hebben geparticipeerd in de ontwikkeling en hebben daarbij hun eigen belangen vertegenwoordigd. De maatschappelijke organisaties zijn al in een vroeg stadium betrokken en zijn verenigd in een klankbordgroep. De marktpartijen hebben hun expertise en kennis ingebracht. De rol van het waterschap was minder betrokken dan verwacht. Zij hebben niet geparticipeerd in de projectorganisatie maar hebben een adviserende rol aangenomen. Reden voor het niet participeren was dat het waterschap zich alleen wilde bezighouden met haar basisactiviteiten. Deze houding van het waterschap heeft voor wrijving gezorgd in de samenwerking.

Uit de interviews bleek dat de publiek-publieke samenwerking niet altijd goed is verlopen. De provincie was in de samenwerking de dominante partij. In deze beginperiode is wel constant de dialoog gezocht tussen de provincie en gemeenten om een breed gedragen plan te maken. De kracht van het plan was dat het niet alleen de Blauwe Stad bevatte maar een heel scala van maatregelen om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren. In deze fase was de Blauwe Stad slechts een onderdeel van het ontwikkelingsplan voor het gebied. Voor alle betrokkenen had het plan positieve punten. Voor elke gemeente waren er voordelen. De samenwerking is in de tijd dat de Stichting het plan onder handen nam verslechterd. In die periode ervaren de gemeenten een ongelijke verhouding tussen hen en de Provincie. Reden daarvoor kan zijn dat de provincie de meeste kennis en daadkracht bezat, en heeft het plan meteen vanaf het begin omarmd en zich er volledig voor ingezet. Bij de gemeenten was er in de raden nog enige weerstand. Daarnaast was er nog het knelpunt dat van de financiering van het project. De gemeenten moesten een bedrag investeren, terwijl hen eerder door Gedeputeerde Staten was toegezegd dat zij geen bijdrage hoefden te leveren.

De samenwerking tussen de publieke en private partijen is goed verlopen. Het was lastig om partijen te betrekken bij de gebiedsontwikkeling vanwege de ligging en de marktsituatie op dat moment. De provincie heeft in de publiek-private samenwerking een belangrijke rol gehad als voorfinancier en opdrachtgever van het meer. Had de provincie dit niet gedaan dan was het risico voor de marktpartijen te groot geweest. Van belang voor het plan was het vertrouwen en begrip tussen de overheid en marktpartijen. De marktpartijen hebben na 2001 de planvorming en uitvoering van het plan overgenomen van de overheid.

De kwaliteit van de gebiedsontwikkeling de Blauwe Stad was voor alle partijen van groot belang. Door meer kwaliteit te bieden dan een regulier woningbouwproject moesten kopers naar het noorden getrokken worden. De kwaliteit is voorafgaand aan de planvorming gedefinieerd. Tijdens de planvorming is daar aan vast gehouden. In het hele traject zijn geen concessies gedaan aan de kwaliteit van het plan. In een contract is vastgelegd dat dat ook in de toekomst niet gedaan mag worden. De kwaliteit van het proces blijkt uit de snelle committering en volledige inzet van de marktpartijen. De marktpartijen hebben zonder garanties hun kennis en ervaring ingebracht. Mede door het vertrouwen en wederzijds begrip tussen marktpartijen en overheid.

De waarde van het plan van de Blauwe Stad is het unieke woon- en recreatiemilieu wat gerealiseerd wordt. Dit unieke plan dient kapitaalkrachtige mensen van buitenaf te trekken waardoor het draagvlak van de voorzieningen in de omgeving wordt versterkt.

De Blauwe Stad dient als een motor te fungeren voor het gebied. Voor de mensen in de omgeving geldt de waarde als een toename van de leefbaarheid in het gebied. De kwaliteit van het wonen wordt vergroot door de toename van voorzieningen en de recreatiemogelijkheden.

De succesfactoren zoals deze geformuleerd zijn in dit hoofdstuk komen voor een groot deel overeen met de algemene succesfactoren van gebiedsontwikkeling zoals geformuleerd in hoofdstuk 2. De succesfactoren van de Blauwe Stad zijn sterk afhankelijk van de situatie en de tijd waarin de ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

Door de interviews en documentenanalyse is veel informatie verzameld. In het volgende hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die op basis van de voorgaande informatie en de geformuleerde vragen vooraf getrokken kunnen worden.

6 Conclusies

Op basis van de informatie die tijdens het onderzoek is verzameld worden in het onderstaande een aantal conclusies getrokken. Met de conclusies wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling zoals deze in hoofdstuk 1 is geformuleerd:

Welke factoren aan procesmatige kant dragen bij aan de waardecreatie en kwaliteit van de inhoud van gebiedsontwikkeling?

Naar aanleiding van de resultaten uit het vorige hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat:

Een samenwerking waarin publieke en private partijen een goede afstemming hebben gevonden en een soepel verloop van het samenwerkingsproces zonder grote belangentegenstellingen bij de Blauwe Stad heeft geleid tot een positieve invloed op de waarde en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling. De samenwerking is over het algemeen goed verlopen. Zowel de publieke als private partijen zetten zich in voor hetzelfde doel. Gedurende het hele proces heeft de kwaliteit van het plan de hoogste prioriteit gehad. De partijen beseften dat een hoge kwaliteit nodig was om het project te laten slagen. De afstemming tussen publieke en private partijen was goed. In de beginfase van 1990 tot 1994 hebben de publieke partijen een belangrijke rol gespeeld toen de Blauwe Stad nog deel uit maakte van het leefbaarheidsproject. Vanaf 1994 toen de Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad zich ging bezighouden met het onderzoeken van de haalbaarheid van het plan zijn de private partijen betrokken. Zij hebben grote invloed gehad op de planvorming. Door in die periode de private partijen te betrekken in de planvorming is er veel kennis en expertise aangetrokken. De Stichting heeft samen met de private partijen een haalbaar plan voor de Blauwe Stad geformuleerd. De deelname van de private partijen is pas in een later stadium in 2001 formeel vastgelegd. De afstemming tussen de Provincie en de gemeenten is niet altijd goed geweest. Volgens beide partijen was er sprake van een scheve verhouding waarbij de Provincie de dominante partij was. Dit heeft geen invloed gehad op de kwaliteit van het plan maar heeft wel gezorgd voor wrijving in het samenwerkingsproces.

Het spelen van de juiste rol van de juiste partij heeft een positief effect voor de samenwerking bij gebiedsontwikkeling. De partijen hebben bij de gebiedsontwikkeling van de Blauwe Stad allemaal de rol op zich genomen zoals vooraf verwacht werd op basis van de theorie. De enige uitzondering was het waterschap. Deze partij heeft in plaats van een participerende rol gekozen voor een adviserende rol. Deze keuze van het waterschap heeft binnen het samenwerkingsproces geleid tot onenigheid en werd door andere partijen als een knelpunt ervaren. De trekkers- en regisserende rol van de Provincie Groningen was in de gebiedsontwikkeling bepalend voor het succes. De gemeenten konden deze rol niet vervullen. De Provincie heeft zich gedurende de hele ontwikkeling sterk gemaakt voor het slagen er van. Zij heeft veel risico genomen door als financier en opdrachtgever op te treden.

De kwaliteit van de gebiedsontwikkeling zoals vooraf beschreven is ook in de planvorming hoog gehouden en leidt tot een stijging van de waarde.. Zoals eerder genoemd was de kwaliteit van het plan voor de betrokken partijen een van de belangrijkste aandachtspunten. Al in het startdocument (1993) is de kwaliteit vastgelegd. Daar zijn in het hele proces geen concessies aan gedaan. In de onderzochte periode tot 1997 was in het einddocument het behouden van de kwaliteit in het plan een harde randvoorwaarde voor het slagen van het plan. In de latere fasen is hieraan vastgehouden

en is de kwaliteit formeel vastgelegd in een contract tussen de publieke en private partijen.

Omdat er voor de kwaliteit in het gebied veel aandacht was bij de betrokken partijen is daardoor ook waarde gecreëerd. De kwaliteit van het plan is van belang voor de economische en maatschappelijke waarde in het gebied. Door een kwalitatief goed woon- en recreatiemilieu te scheppen worden er kapitaalkrachtige mensen getrokken naar het gebied, wat een positieve invloed heeft op het draagvlak van voorzieningen. Door de toename van kapitaalkracht in het gebied dient de Blauwe Stad als een motor voor de economie. Daarnaast vergroot de kwaliteit van het woon- en recreatiegebied de kwaliteit en leefbaarheid in het hele omliggende Oldambt door de toename aan recreatiemogelijkheden, toename aan voorzieningen en een imago verbetering van het gebied.

De bestaande theorie over gebiedsontwikkeling weerspiegelt een eenzijdig want overwegend overheidsperspectief. Op basis van de verzamelde literatuur die gebruikt is voor het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de theorie over gebiedsontwikkeling die gebiedsontwikkeling te veel vanuit de overheidskant belicht. De meeste documenten zijn ook door overheidsinstellingen of overheidgerelateerde instellingen uitgebracht.

7 Aanbevelingen en evaluatie

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan. De aanbevelingen kunnen ingedeeld worden in aanbevelingen voor het gebiedsontwikkelingsproces en aanbevelingen voor verder onderzoek. Ook worden in dit hoofdstuk de gebruikte onderzoeksmethoden en de resultaten geëvalueerd.

Door middel van de aanbevelingen wordt de doelstelling van het onderzoek bereikt:

Het formuleren van positieve en negatieve effecten van het proces op het inhoudelijke resultaat van gebiedsontwikkeling via een analyse van proces en inhoud van gebiedsontwikkeling getoetst aan de case de Blauwe Stad.

Aanbevolen wordt om:

Partijen die rol te laten aannemen die het best past bij de doelstellingen van de eigen partij. De rolverdeling is afhankelijk van de fase van de gebiedsontwikkeling maar ook van de schaal en complexiteit.

In het samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen die partijen te selecteren waarvan de belangen zo veel mogelijk overeenkomen. In het samenwerkingsproces zal dit niet leiden tot belangentegenstellingen, waardoor concessies aan het plan om de partijen bijeen te houden niet nodig zullen zijn.

Als betrokken partijen één doel voor ogen te houden, de realisatie van de gebiedsontwikkeling, en daarmee met een stem naar buiten te treden. Eenheid is goed voor het behouden van draagvlak en vertrouwen.

Geen concessies te doen aan de kwaliteit van het plan. De kwaliteit maakt het plan uniek en is van belang voor de wervingskracht van het plan.

Vanaf het begin van een ontwikkeling de notulen en verslagen van besluitvorming te archiveren zodat evaluatie van het proces mogelijk is.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Aanbevolen wordt om dit onderzoek verder uit te breiden naar het uiteindelijke plan zoals dat nu gerealiseerd wordt. Onderzocht kan worden wat voor effect de factoren van procesmatige kant uiteindelijk hebben gehad voor de kwaliteit en waarde van gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek kan als eerst stap worden gezien naar een complete evaluatie van de gebiedsontwikkeling van de Blauwe Stad.

Ook een onderzoek naar dezelfde fasen van het onderzoek van andere gebiedsontwikkelingen wordt aanbevolen. Door andere gebiedsontwikkelingen te onderzoeken kunnen de verschillen en overeenkomsten leiden tot een bredere onderbouwing van de waarde en kwaliteitsfactoren bij gebiedsontwikkeling.

Evaluatie

Bij het formuleren van het theoretisch kader bleek dat de literatuur die beschikbaar is over gebiedsontwikkeling eenzijdig is. De meeste literatuur is geschreven vanuit het overheidsperspectief. De visie van de marktpartijen is daarin niet goed vertegenwoordigd. Voor het onderzoek heeft dit niet veel problemen opgeleverd.

In dit onderzoek is de periode van 1989 tot en met 1997 onderzocht. Deze periode was bij de Blauwe Stad de minst gedocumenteerde periode. Uit die periode waren wel een

aantal verslagen, plannen en andere documenten beschikbaar. Daarnaast is veel informatie gehaald uit de interviews. Er zijn in totaal acht functionarissen geïnterviewd die allen rond de onderzochte periode vanuit een andere invalshoek waren betrokken. Voor de geïnterviewden was het soms lastig om alle gebeurtenissen juist te plaatsen in de tijd. Door het gebruik van verschillende ijkpunten in de tijd hebben hun opmerkingen een plaats gekregen. Op sommige punten is iets afgeweken van de onderzochte periode doordat er interessante informatie naar voren kwam bij de interviews die wel relevant was voor het onderzoek. Waar dat gebeurd is, is het aangegeven in de tekst door middel van jaartallen.

De conclusies en aanbevelingen die in het onderzoek zijn gesteld, gelden niet voor alle gebiedsontwikkelingen. Er is maar een ontwikkeling geanalyseerd dus kunnen er geen generaliseerbare conclusies worden gesteld. Wel kunnen deze conclusies gebruikt worden als input voor verder onderzoek.

Literatuurlijst

Literatuur

- Baarda, D.B. et.al., *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Stenfert Kroese, Groningen, 2005
- Bakker, R., *Maak meer van Nederland*, VROM, 2006
- Boelens, L., et. al., *Planning zonder overheid*, uitgeverij OIO, Rotterdam, 2006
- Dam, F. van, Visser, P., *De prijs van een plek*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2006
- Dammers, E. et.al., *Ontwikkelingsplanologie*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2004
- Dauvellier, P., Luttik, J., *Ruimtelijke kwaliteit in praktijk*, Dauvellier Planadvies/ Alterra/ Habiforum, Den Haag/Wageningen/ Gouda, mei 2003
- Fokkema, J., Reus, C. de, *Gebiedsontwikkeling, Naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en marktpartijen*, NEPROM, Voorburg 2002
- Holt, D. & Janssen, J., *Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering?*, Property Research Quarterly, april 2008
- Hooijmeijer, P., et.al., *Kwaliteit in meervoud*, Habiforum, Gouda 2001
- Muskee, M., *De kunst van het verbinden*, VNG magazine, 21 december 2007
- NEPROM, *Nota Ruimte, de visie van de NEPROM*, Voorburg, 2004
- Nozeman, E.F., *Het ontwikkelingsproces en de vastgoedmarkten*, Presentatie voor VRP- masterclass te Mechelen, 8 mei 2008
- Peek, G.J., *Plan- en besluitvorming gekoppeld*, Real Estate Magazine, september 2006/47 p11
- Rooy, P. van, *Nederland boven water: de praktijk van gebiedsontwikkeling*, Real Estate Magazine, september 2006/47 p11
- Savelkoul, H., Roosemalen, W., Oranje, E., *Waardecreatie en samenwerking bij gebiedsontwikkeling*, ROM, afl. 11 november 2007
- VROM, *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*, VROM, 2006
- Zeeuw, F. de, *Nederland is nooit af*, Vastgoed, november 2006

Documenten Case de Blauwe Stad

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, *Observaties en aanbevelingen van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling over De Blauwe Stad*, Winschoten, 6 april 2005
- Bügel Hajema, *Milieu effectrapport, streekplanuitwerking "Blauwe Stad" Concept*, Assen, 2 december 1997
- Commissie Ruimtelijke ordening, *Reacties op ontwikkelplan*, nr. 93/23.688, RR, 7 december 1993
- Kleine, J., *Het Oldambt en de Blauwe Stad*, Noorderbreedte 9612
- Leidelmeijer e.a., *Marktkansen voor de Blauwe Stad*, Rigo, 1995
- Notitie Reactie op vragen/opmerking EFRO, 13 december 1996
- Steunpunt leefbaar platteland, *project leefbaarheid Oldambt, plan van aanpak*, Groningen, 1992
- Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, Notulen 96/175, 20 december 1996
- Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, *Van Idee naar Werkelijkheid, Eindrapport van de Stichting Blauwe Stad*, Groningen, April 1997
- Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, *Werken aan de Blauwe Stad*, voortgangsbericht januari 1996
- Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, *Werken aan de ontwikkeling van 'De Blauwe Stad', startdocument en plan van aanpak*, maart 1995
- Stuurgroep voor een leefbaar Oldambt, *Voor een leefbaar Oldambt, ontwerp ontwikkelingsplan Oldambt*, 1993

Bijlage 1 Begrippenlijst

Gebiedsontwikkeling

Een bijzondere vorm van projectontwikkeling waarbij publieke en private partijen nauw samenwerken en als doelen hebben het versterken van de slagvaardigheid, synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, ontwerpen van financieringsstrategieën, genereren van snelheid, op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen, om te komen tot ontwikkeling en realisatie van meerdere functies, vormgeving en inrichting van een gebied.

Regie

Leiding van de uitvoering van gebiedsontwikkeling.

Schaalniveau

Ruimtelijk niveau waarop de gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd. In de theorie worden vier schaalniveaus genoemd: lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal.

Inhoud

Planvorming, de invulling van wat er moet komen. Het vaststellen van de ruimtelijke en functionele oplossingen voor een gebied.

Proces

Besluitvorming, het formuleren van de doelen, beschikbaar krijgen van middelen waarbij perioden van uit en insluiten van belangen elkaar afwisselen.

Opgave

Verdieping in oorzaken van maatschappelijke problemen en de samenhang ertussen. Maatschappelijk vraagstuk, economische en sociale consequenties.

Visie

Inzicht van de partijen hoe zij de gebiedsontwikkeling zien.

Concept

Ontwerp, voorlopige formulering. Formuleren van kaders, randvoorwaarden en ontwikkelingen die tegemoet komen aan de opgave.

Plan

Meerwaarde, open plan, vrijheid bieden, nieuwe programma's mobiliseren, uitnodigen tot nieuwe initiatieven, koppelen tussen verschillende sectoren. Visievormend en uitvoeringsgericht.

Kansen

De mogelijkheden die een gebied biedt.

Publiek-publieke samenwerking

Samenwerking tussen de verschillende publieke partijen.

Publiek-private samenwerking bij Gebiedsontwikkeling

Overheid en bedrijfsleven ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren samen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geraamde) kosten en (verwachte) opbrengsten.

Kwaliteit

De mate waarin een ruimtelijk plan (functies, ordening, inbedding, inrichting, vormgeving, beheer) waarde toevoegt (gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde) voor belangen en belanghebbenden (economische sociale, ecologische en culturele belangen). (habiforum)

Waardecreatie

Het ingrijpen in de ruimte om economisch, maatschappelijk en sociaal rendement te behalen.

Bijlage 2 Topic lijst voor interviews

Lijst met onderwerpen voor de interviews:

Algemeen

- functie en rol van geïnterviewde
- deelname van partijen in de gebiedsontwikkeling
- motieven van partijen om deel te nemen in de ontwikkeling van Blauwe Stad

Samenwerking onderverdeeld in publiek publiek en publiek privaat

- verloop van het samenwerkingsproces (hoe georganiseerd)
- knelpunten in samenwerking
- successen in samenwerking
- verhouding tussen partijen

Planvorming

- invloed van organisatie op de planvorming
- leidende partijen in de planvorming
- aanpassingen van het plan
- kwaliteit van het plan
- kwaliteit van het proces
- economisch, maatschappelijk en sociaal rendement

Bijlage 3 Beschrijving verbeeldingsplannen ‘Oldambt 2015’

Uit: Noorderbreedte, Grenzeloos, *De identiteit van het landschap in de Eems Dollard Regio*, Groningen 1993

Een drietal bureau's voor ruimtelijke planning zijn door de Stuurgroep Leefbaarheid Oldambt benaderd om hun ideeën voor de toekomst te geven voor het Oldambt in 2015. Doel van de verbeeldingsplannen is om via een creatief denkproces het denken over mogelijke oplossingen in een stroomversnelling te brengen.

Plan: ‘(In)visible lines’

Van: Het Berlage Instituut

Het Berlage Instituut is gestart met een analyse van het Oldambt waarmee men de verschillende lijnen en sporen van betekenis in het gebied in kaart heeft gebracht. De kaarten zijn gebruikt als hulpmiddel om de bestaande structuur en de logica van het landschap beter te begrijpen. Ze leveren ook een bijdrage aan de manier waarop later aan de huidige situatie nieuwe ontwikkelingen en interventies toegevoegd kunnen worden. De voorstellen tot ontwikkelingsinitiatieven van het Berlage Instituut halen hun voordeel uit de kracht van het gebied zelf, steeds verwijzend naar een oorspronkelijk verlangen de visuele kwaliteiten van het landschap te behouden of te versterken.

Het oude land van zand en klei is het gebied waar een intensivering van elementen voorgesteld wordt, terwijl het nieuwe omliggende landschap haar openheid zal behouden. De nieuwe ontwikkelingen zijn gegroepeerd in een ‘dichtheidszone’, gedefinieerd door de belangrijke oost-west verkeersas.

Het Berlage Instituut stelt voor een laboratorium en researchcentrum voor landbouw en milieu als stimulans voor de economische revitalisering. In het oostelijk deel is een recreatiegebied gepland. Om de openheid en weidsheid van het landschap te waarborgen wordt een grote watervlakte als ruimtelijk element gebruikt.

Plan: ‘De blauwe stad’

Van: Heeling Krop Bekkering

Het perspectief voor de toekomst zal ontleend moeten worden aan het benutten van een aantal kwaliteiten van het gebied.

De nadruk wat betreft landbouw moet liggen op producten die een kwaliteitsbegrip vertegenwoordigen en op proefproducten, voordat die elders in Europa op de markt komen. Het Oldambt biedt op economisch gebied perspectief vanwege de uitstekende infrastructuur met name richting Duitsland, Scandinavië en oost europa. Daarnaast verwachten deskundigen in de nabije toekomst een verschuiving van het grootstedelijk woonmilieu naar kleinstedelijke woonmilieus. Het Oldambt biedt daarvoor goede mogelijkheden. Wat betreft recreatie ligt het Oldambt buiten de brandpunten van massarecreatie. Het gebied zal het dan ook moeten hebben van oorspronkelijkheid, rust, cultuur en natuurlijkheid.

Heeling, Krop Bekkering wil de ringvormige stedelijke structuur van het Oldambt verbeteren en het middengebied inrichten voor water, bos, natuur en recreatie. Een werkgelegenheidszone kan gerealiseerd worden tussen de grootschalige infrastructuur van de A7, het Winschoterdiep en de spoorlijn.

Buiten de ring en de werkgelegenheidszone blijft het agrarisch landschap intact.

Plan: ‘De lijnen van Mondriaan’

Van: Hamhuis + Van Nieuwenhuize + Sijmons

In dit verbeeldingsplan staat de ontwikkeling van een waterstelsel centraal met als doel meer flexibiliteit te bieden aan het landbouwkundig gebruik. Hierdoor ontstaan niet alleen perspectieven voor een duurzame landbouwontwikkeling in het Oldambt: het waterstelsel is zo gedimensioneerd en vormgegeven dat ook voor andere vormen van grondgebruik nieuwe kansen worden geschapen. Het watersysteem is opgebouwd uit vier hoofdcomponenten:

- een centraal meer, ten noorden van Winschoten, dat gebiedseigen water bewaart,
- een moeraszuiveringszone in de infrastructuurbundel van A7 Winschoterdiep en spoorlijn, dat zorgt voor tijdelijk opslag van water en zuivering en vervolgens het water afvoert naar het centrale meer.
- Twee kreken die het schone water vanuit het centrale meer verdelen over de landbouwgronden.
- Een waterrijk, zout milieu grenzend aan de Dollard.

Bijlage 4 Uitwerking interviews

De heer A. van den Berg, Landschapsarchitect bij Bugel Hajema

Andries van den Berg is als landschapsarchitect betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Hij is gevraagd om de benodigde grondverzet in kaart te brengen en daarvoor een landschapsplan op te stellen met de hoogteverschillen. Daarbij uitgaande van de bestaande plannen. Ook heeft hij de begrenzings van het water vastgelegd. Het uitgangspunt van de plannen was om de sociaal economische structuur te verbeteren. Om het draagvlak van de voorzieningen te verbeteren. Daarom is in eerste instantie gekozen voor woningbouw bij de bestaande dorpen. De woningen kwamen aan het meer en grenzend aan het dorp te liggen. Op deze manier werd in de dorpen een breder draagvlak gecreëerd en konden er grote kavels worden gerealiseerd. Bij het maken van het plan merkte van den Berg op dat de marktpartijen veel inbreng en invloed hadden. De kwaliteit van het plan de Blauwe Stad is de grote ingreep en verbetering van de sociaal economische structuur. Het ontwikkelen en een nieuwe bestemming geven aan zo'n groot gebied is voor Nederland zeer uniek. Dit is de eerste grote gebiedsverandering sinds de aanleg van de Flevopolder.

Wat jammer is aan het plan is dat er te veel regelgeving is voor het bouwen van woningen. Er zijn hele strenge beeldkwaliteitseisen. Dit komt met name omdat er nu een nieuw dorp wordt gemaakt. Daarbinnen moeten de woningen een eenheid vormen. Voor de mensen die er willen komen wonen kunnen geen droomhuis meer bouwen vanwege deze regelgeving.

Waren de woningen zoals in het oude plan aan de oevers gerealiseerd op grote kavels met veel groen, waren er weinig beeldkwaliteitseisen nodig geweest. Er zou dan ook een grotere doelgroep op af komen. Je moet in een gebied als Oost-Groningen je sterk onderscheiden van de rest van Nederland om mensen te trekken.

Het bouwen van je droomhuis is een sterke trekker.

Wat goed is aan het plan is dat er sterk vastgehouden is aan natuurontwikkeling. Deze natuurontwikkeling past goed binnen het landschap en staat centraal in het gebied. De kwaliteit van het proces van gebiedsontwikkeling bij de Blauwe Stad is de snelle comittering van de marktpartijen aan het plan. De ondernemers wilden graag participeren en hebben zich daarvoor ook volledig ingezet door mee te sturen.

De heer J. Elsinga, Voorzitter commissie leefbaar platteland, Ministerie van VROM

Elsinga is betrokken naar aanleiding van de actie leefbaar platteland rond 1990 gericht op perifere gebieden.

Deel 1 was nota van november 1990 toen is gedachte ontstaan om actie te ondernemen voor zeven plattelandsregio's waaraan ze extra aandacht gingen geven. De Blauwe Stad is een van de meest concrete projecten van deze acties. We moesten een impuls geven aan die gebieden zowel economisch sociaal als ruimtelijk, dus het was echt een hele grote aanpak vwc en vrom waren de trekkers van het geheel de ministers waren daarvoor verantwoordelijk. Het was vrij nieuw om met meerdere partijen een probleem aan te pakken. Was met de stedelijke vernieuwing ook wel voorgekomen. Omdat het zo breed wordt ingezet wilden alle departementen graag meedoen. VROM en VWC hebben verreweg het meeste werk verzet. In die gebieden deden we dan ook verschillend mee aan de projecten. Er waren meestal wel begeleidingsteams gevormd waar het rijk ook vaak in meedeed. We hadden een medewerker afgevaardigd naar het noorden die daar gedetacheerd werd bij de inspectie. Die heeft dus in de gebieden meegedaan in het dagelijks werk. Het verschilde per gebied. Op rijksniveau hadden we een overleg waarin alle projectleiders werden uitgenodigd om de voortgang te bespreken en ervaringen uit te wisselen. Daar was ik voorzitter van en daar deden niet alle departementen aan mee. De bs leefde al in het gebied en is daarom ook meegenomen in het leefbaarheidsproject, het paste precies in de doelstelling. Belang voor de leefbaarheid was voor rijk het

belangrijkst. Sociale economische impuls die nodig was. Bevolking liep terug en economisch kwam er niet veel bij. Dit gebied viel negatief op ten opzichte van de rest van het noorden. De algehele malaise idee wat de drijfveer was en het toekomstperspectief om de negatieve ontwikkelingen keren. Maar het leuke was dat dit eigenlijk heel vooruitstrevend was omdat het gebiedsontwikkeling was. Je was met alle partijen samen om een oplossingen te bedenken. Er was weinig geld de subsidie was gericht om het proces op gang te houden. Het is heel goed geweest om als rijk stimulerend bezig te zijn.

Alders heeft hier bij het Rijk een belangrijke rol gespeeld voor de plattelandsgebieden. Die was erg gemotiveerd. Alders was iemand dat als die ergens aan begon dan ging hij er ook voor hij vond het ook een leuk onderwerp. Dat bleek ook uit de vergaderingen die hij altijd erg goed voorbereide. Dankzij Alders is dit op rijksniveau goed ingevuld. Op rijksniveau speelt veel meer de verstedelijking en met name de Randstad. We hadden in die tijd ook nog de koersen voor het landelijke gebied als tegenhanger van de verstedelijking. Waarbij per koers een accent werd gelegd, landbouw, mozaïek, recreatie, natuur. Daarnaast was de leefbaarheid ook een item wat via Alders bestuurlijk nog veel tijd aan heeft besteed.

De heer P.A. Geesink, secretaris streekraad Oldambt en voorzitter dorpsbelang Midwolda

Geesink is betrokken via de streekraad, het samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in het Oldambt. Van daaruit ben ik uitgeleend aan de projectorganisatie stuurgroep leefbaar Oldambt.

Regio's de kans geven op oplossingen aan te dragen. Niet vanuit het rijk alles regelen maar via het rijk stimuleren. Voor het Oldambt is gesteld dat als je het wilt aanpakken moet je de regionale overheid het laten doen. In dit geval de provincie maar natuurlijk ook de gemeenten. Die weten wat er leefde en speelt. Herkenning problematiek en aandragen van oplossingen.

Wat belangrijk is dat de private partijen en maatschappelijke organisaties er bij betrokken zijn via een maatschappelijk platform met vijftien personen die als maatsch klankbordgroep bij alle fasen zijn betrokken.

Gezamenlijke vertegenwoordiging van alle overheden.

Afstemming provincie en gemeenten.

De kracht van de aanpak is er in gelegen dat de provincie een duidelijke regie voerde maar veel over liet aan de gemeenten. Provincie zat redelijk arrogant in het vel. Kracht is geweest dat de gemeente een rol heeft gekregen. Maar ook de maatschappelijke organisaties hebben er invloed op gehad. Die zijn via een maatschappelijk platform met vijftien personen als klankbordgroep bij alle fasen betrokken. We zijn interactief met het gebied in contact getreden en zijn de dialoog aangegaan. Er is getracht het gebied bij het plan te betrekken.

In ambtelijke zin heeft de provincie de kar getrokken. Gemeenten hebben de kracht niet om de kar te trekken. Ik denk dat de kracht los van de ambtelijke energie is dat het in polieke en bestuurlijke zin een breed gedragen project was. De stuurgroep heeft op een goede manier aangestuurd. Vanuit gemeenteperspectief gezien is in wisselende mate de capaciteiten van de verschillende gemeenten ingezet. Zonder te willen dat iedereen overal bijzit. Resultaatgericht met een bestuur dat echt een team vormde.

De kracht van het plan was dat het integraal was er was altijd wel iets waar je het mee eens was. Het werd als een totaal gebracht waar de Blauwe Stad maar een onderdeel van was. Als de Blauwe Stad als separaat idee het gebied was ingeschoten dat was het waarschijnlijk afgeketst.

Er was sprake van een goede samenwerking tussen de verschillende overheden. Ze kwamen als een gezicht naar buiten, gezamenlijk optrekken, helder verhaal. Dat is heel mooi verlopen.

Niet alleen extern maar ook binnen het provinciaal apparaat vond het maar belachelijk dat allee aandacht naar het Oldambt ging. Dat is een proces geweest wat zeker ambtelijk gezien wel wat tegenstand heeft gehad.

Wij wilden heel bescheiden de kansen die er lagen aanpakken en een economische impuls geven met name vanwege de voorzieningen als vliegwiel effect. Het imago versterken en het gebied weer op de kaart zetten. Op zijn eigen manier en vanuit de eigen inwoners.

Het waterschap is er uitgestapt en heeft wel wat moeilijkheden opgeleverd. Dat is in dit geval sterk afhankelijk van het bestuur van het waterschap wat met name bestond uit boeren.

De heer H. Holtkamp, voorheen projectsecretaris stuurgroep Leefbaarheid Oldambt

Dhr Holtkamp is vanaf 1992 betrokken geweest bij de Blauwe Stad. In diezelfde tijd werd het idee van de Blauwe Stad geïntroduceerd en goed ontvangen in de Stuurgroep voor een Leefbaar Oldambt. De initiatiefnemers Timmer en Haaskens hebben in een vroeg stadium gedeputeerde Beukema er bij betrokken.

Om het project te realiseren was er draagvlak nodig op verschillende niveaus. Beukema heeft met name in Den Haag gelobbyd voor het plan. Jan Kleine met name bij bestuurders en kamerleden, Hein Holtkamp bij de kleinere groepen zoals leefbaarheidsgroepen, en organisaties die in het gebied actief zijn.

De samenwerking tussen gemeenten en provincie kenden een aantal knelpunten. De gemeenten wilden niet graag investeren voor iets wat niet in hun gemeente gerealiseerd werd. Een ander knelpunt was de inzet van gemeenteambtenaren. Binnen de gemeente was er geen geld om gemeenteambtenaren volledig op de Blauwe Stad te zetten, er was maar weinig tijd. Bij de provincie waren er een aantal mensen vrijgeroosterd die zich helemaal voor het project in konden zetten.

Een van de succesfactoren van de Blauwe Stad is de inzet van een aantal sleutelfiguren. Met name Beukema heeft zich volledig ingezet om het project te laten slagen. Ook was er een sleutelrol weggelegd voor de provincie die het project van begin af aan gesteund heeft en veel heeft geïnvesteerd.

De bestuurswissels bij de gemeenten en provincie hebben niet voor problemen gezorgd. Er was sprake van een grote continuïteit.

De heer J. van Kimmenaede, voorheen directie Geveke

In 95 waren er acht bedrijven geïnteresseerd om te participeren in de Blauwe Stad omdat er wat te bouwen viel. Vier infra en vijf ontwikkelings bedrijven. Kern van hun interesse was, er valt wat te timmeren en dan moet je er bij zijn. Tot 2001 hebben de partijen meegewerkt tot er een definitief besluit moest komen. Het waren bijna allemaal bedrijven die in het noorden zaten. Een deel ervan wel met hoofdkantoor elders in Nederland. Uiteindelijk zijn er drie overgebleven, dat was BAM, Ballast Nedam en Geveke.

Het was hier wel een andere situatie dan gewoonlijk, hier moest de overheid private partijen mee zien te krijgen terwijl bij alle andere projecten ze als hijgende herten achter de overheid aan lopen om mee te doen. Dat heeft te maken met het feit dat de hoofdkantoren van de bedrijven in het westen gevestigd zijn, die het noorden ver weg vinden en onvoorspelbaar. De reden dat er drie overgingen is dat de anderen het gebied niet kennen

Reden dat wij er ingestapt zijn is het unieke plan. Uniek was dat er al zo veel investeringen liggen voordat je verder gaat met het bouwen. Dat heeft te maken met het bijzondere karakter van het gebied. Doe je dat niet is de verkoop veel moeilijker dan. Ze moeten het zien. Er zijn enkele pioniers die dat wel konden die hier al hebben gebouwd. Die dienen als voorbeeld voor de mensen die bezoeken.

Wij hebben vertrouwen in het plan, dat is er altijd geweest, dat het voor een lage prijs kwaliteit verhouding is te realiseren. De kosten zijn lager dan we vooraf dachten. Dat komt met name door de aanpak. Vanaf 95 hebben we meegedacht om die kosten zo laag mogelijk te houden. De private partijen hebben er een grote stem in gehad met als resultaat dat we met name bij de kostenkant er goed uitgekomen zijn. En nu verwachten wij dus ook dat we de woningen wel kunnen slijten. De twee bedrijven die er (na 2001) uit zijn gestapt waren erg behoedzaam want hun baas zat in het westen dus was er vanuit die bedrijven steeds weerstand om te investeren. Dan kun je wel stoppen en daar heeft het ook toe geleid. We hebben nog steeds alle vertrouwen in het project. We zitten nu in de moeilijkste fasering van de pioniersfase naar de werkelijke loop. De mensen komen hier naar toe niet omdat ze moeten het is een luxe overweging. Voor een groot deel dan er zijn ook mensen die hier een woning kopen omdat ze hier komen werken. We zitten wat in een moeilijke fase en het is economisch gezien even haperen. Ze moeten minstens vier ton besteden dus dat is een kleine doelgroep.

Het contract is er gekomen onder druk van de overheden om de private partijen er bij te houden.

De logica voor aan bestaande dorpen te bouwen zou de authenticiteit van de Blauwe Stad wegnemen. Alleen uitbreidingsgebieden zou de aantrekkelijkheid meer dan halveren. Dan kun je alleen maar bouwen voor je eigen bevolkingsgroei.

Het was de gedachte dat het vol zou stromen met rijke westerlingen voorheen 70-30 verwachten dat er nu 50 procent mensen uit het noorden zullen wonen de andere helft moet je echt importeren. De prijskwaliteit verhouding is hier heel belangrijk. Het hangt heel erg samen met de ontwikkeling van de economie. Het maakt daarin niet uit of mensen met werk gebonden zijn aan het westen er zijn veel mensen die vanuit huis kunnen werken of mensen zoeken hier een baan. Anderzijds een van de tegenvallers is dat het ontzettend moeilijk is om het onder de aandacht te brengen. We hebben er al heel veel aan gedaan om bekendheid te krijgen. De respons van de reclames is wel heel groot maar je moet continu aandacht blijven vragen. Maar omdat het geen must is doen ze er steeds langer over. Een ander probleem is er is geen schaarste er zijn nog genoeg kavels dus er zit nog geen druk op als je vrij kunt kiezen gaan ze achterover leunen

Succes is dat het plan dat er ligt er nooit was gekomen als er geen samenwerking tot stand is gekomen. De kosten zijn lager dan vooraf begroot dat is erg bijzonder komt ook door de voorfinanciering van de overheid

Ook is succes dat mensen elkaar goed begrijpen binnen de projectorganisatie Dit maak je in geen ander deel van het land omdat de relatie tussen overheid en private partijen heel goed is er is bijna niets via contracten vastgelegd maar op goed vertrouwen ging. Dat zie je niet meer. Het komt ook omdat het met name partijen uit de buurt waren. Als je niet in behoorlijk vertrouwen in staat bent om je afspraken na te komen dan was het niet gelukt. De tijd is nu veranderd, de infrabouwers die zich in 95 aansloten hebben uiteindelijk niet mogen graven omdat de overheid moest aanbesteden. De partners hebben er niets aan gehad ze hebben wel alles meegedacht en daar tijd en energie in gestoken.

De overheid kan makkelijk aan geld komen en de private partijen kunnen er beter op passen. Ik denk dat de private partijen daar integer mee omgaan. Wij kunnen veel zuiniger zijn en zijn getriggerd om de kosten zo laag mogelijk te houden. Dat is onze manier van werken. Toen wij het overnamen zijn we op het geld gaan passen is ook een succesfactor. We moeten het uiteindelijk wel terugbetalen.

Het is een succes maar zal niet meer gehaald worden. Met de kennis van nu zal het niet weer ontwikkeld worden. Ook vanwege de beschikbaarheid van locaties, een van de grote voordelen is dat je het voor een goede prijs kunt doen. We hebben nu ook geen hoge lasten en kunnen dus ook rustig aan doen. Je krijgt er ook veel grond bij met de natuur rondom de kavels die ook gebruikt kunnen worden door wie er woont.

De heer J. Kleine, planoloog, Bureau PAU

De motieven van de Provincie om te participeren in de ontwikkeling van de Blauwe Stad was dat de provincie de leefbaarheid c.q. vitaliteit hard achteruit zag gaan; Oost-Groningen en omgeving Winschoten was wat dat betreft wel zorggebied nr. 1 in de provincie. Het idee van de Blauwe Stad had zoveel kansen om daar wat aan te doen, dat de provincie daarom actief wilde meedoen. De meer organisatorische reden was dat het duidelijk was dat de gemeenten dat op eigen kracht niet zouden redden en dat een samenbindende en stimulerende publieke partij (met voldoende gezag en doorzettingsvermogen) nodig was; de provincie dus.

Het publiek-publieke proces liep op zich goed; er bleef wat schuin kijken van gemeenten naar provincie (zit de provincie niet op de gemeentelijke stoel) maar er was het besef dat het absoluut anders niet zou lukken.

Publiek-privaat ook goed, zij het dat hier de trekkende rol van Koop wel erg belangrijk was voor de opstelling van de private partijen (en daarmee kwetsbaar). Knelpunten in de samenwerking waren tussen publiek-privaat de klassieke cultuurverschillen: andere werelden, andere doelstellingen, andere procedures, elkaars taal niet spreken etc. Daarnaast was het bij de publiek-publieke samenwerking lang onduidelijk of en op welke wijze waterschap mee zou doen.

De belangrijkste succesfactor was dat er gezamenlijke de schouders onder 1 gezamenlijk en gedeeld doel: de Blauwe Stad moet er komen. Dus een gedeelde ambitie en verder ruimte voor iedere partij om de eigen kracht en kunde in te zetten. Daarnaast van belang de centrale rol die het Projectbureau van de partijen mocht spelen als spin in het web en olie in de motor.

De partijen die leidend waren in de planvorming waren aan publieke kant de Provincie en aan private kant Koop. Het plan is in de loop van de tijd op een paar punten bijgesteld vanwege het maatschappelijk draagvlak en de financiële haalbaarheid.

De Stichting moest ook private inzet organiseren. We hebben heel veel bedrijven gepolst, maar er was weinig belangstelling. te ver weg en te riskant (Oost-Groningen en nieuwbouw was begin jaren '90 ongeveer het slechtste wat je in die markt kon bedenken). Uiteindelijk bleven er maar een paar partijen over die zonder condities vooraf en garanties achteraf mee wilden denken en menskracht wilden investeren. Daar is het Consortium uiteindelijk van over gebleven.

Bepalend voor de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling bij de Blauwe Stad waren de kritische houding (geen genoeg nemen met eenvoudige antwoorden) bij publieke EN private partijen. De noodzaak van investeren in extra kwaliteit om mensen te lokken cq over de streep te trekken werd breed gezien. Daarnaast de lange lijn in de organisatie en aanpak een hoge mate van continuïteit in personeel en opdrachtgevers en daardoor zowel herkenbaarheid en vertrouwen bij de buitenwereld als consistentie in handelen en planvorming en doorgaande resultaten.

De heer J. van Ravensteijn, planoloog bij Provincie Groningen

De motieven van de provincie waren de zorg over de bevolkingsontwikkeling van het Oldambt gebied, het was in die tijd het meest vergrijsde gebied van Nederland. Het permanent wegtrekken van de jeugdigen vanwege het gebrek aan werkgelegenheid en in die tijd gebeurde er niets meer in het gebied. De traditionele subsidies werkten niet meer boeren moesten het land braakleggen. Het gebied zou helemaal tot stilstand komen. Plus het feit dat gedeputeerde Beukema in het gebied woonde.

De Blauwe Stad moet de economische structuur van het gebied verstevigen. Bedoeling was om mensen van elders naar dit gebied te trekken en hun geld hier uit te geven. Een spin off geeft voor de economische structuur hier.

De samenwerking met de private partijen is langzaam aan gegroeid, pas in 2001 kregen we met het tekenen van de contracten zicht op de private partijen.

Met de publieke partijen is het eigenlijk vanuit de gemeenten opgedrongen geluk geweest om het zo maar te zeggen. De Provincie heeft uit eigen middelen het haalbaarheidsonderzoek betaald en heeft ook het projectbureau opgericht. De gemeenten hebben soms nipt voorgestemd. Verder was het zo dat de provincie de meest kennis en

knowhow bezit. De gemeenten hebben het te druk met hun eigen werkzaamheden. Er werd dus veel door de provincie bepaald. Dat is niet goed om het draagvlak te behouden. Verder kwam er bij dat we hadden gezegd dat het de gemeenten geen geld zou kosten. Op een gegeven moment moesten ze toch wat geld gaan betalen: 2,4 miljoen gulden per gemeente. Dat viel niet goed. Maar als je weet dat we van de provincie 90 miljoen betaalden viel het best mee. We zijn wel samen op gegaan maar niet met oog voor de mening van de gemeenten. Wat wel goed is, is dat wij vanuit het projectbureau de hele aanleg van de Blauwe Stad hebben gecoördineerd. Maar die verhouding is nu redelijk goed, met privaat is er een zakelijke verhouding. Daarvan zijn nu twee van de drie weggegaan. Ik vermoed dat de verkoop van de woningen is tegengevallen. Ze staan wel garant voor het terugbetalen van de totale geïnvesteerde som. Als overheden hebben we een overeenkomst met de ontwikkelingsmaatschappij de Blauwe Stad in feite zou het niet uit moeten maken hoeveel partijen daar in zitten.

Er wordt een heel nieuw woonmilieu geschapen, waarbij meerdere doeleinden worden gerealiseerd. Wat ik ook goed vind is dat niet alleen de nieuwe bewoners profiteren van de Blauwe Stad maar dat ook zittende bewoners kunnen profiteren van de recreatieve mogelijkheden. Ook zijn er activiteiten op gang zijn gekomen zoals zeilschool fietsverhuur e.d..

Een succesfactor is geweest de provincie als sterke bestuurlijke trekker. Die hebben steeds doorgezet ondanks tegenslagen. Daarnaast de kennis in het provinciaal apparaat. Blijkt veel kennis te zitten in vergelijking met gemeenten. De provincie voelt zich verantwoordelijk voor het project en is verder gegaan dan alleen maar het beschikbaar stellen van geldbedrag van de haalbaarheidsstudie. Het was in eerste instantie de bedoeling dat wij zouden zorgen voor alle procedures en dan het hele project over zouden dragen aan de private partijen. De marktpartijen gingen hier niet mee akkoord en dus zijn we als provincie voorfinancier geworden en later opdrachtgever van het meer dat scheelt ze weer bijna 20 % btw. Dat zijn allemaal dingen van provinciale steun die het project verder hebben gebracht. Het was geen stoer doenerij, maar constatering.

Ook de Rijksoverheid had een belangrijke invloed. In begin hadden ze gedacht dat het hele project 65 milj oeru zou kosten, uit algemene middelen of subsidies. Het Rijk heeft nog een eigen bijdrage gedaan van 18 miljoen euro. Dat was een flink bedrag maar ook psychologische bijdrage om te laten zien dat het rijk ook meedoet. Dat is naar buiten toe heel belangrijk. Ook voor het gebied en de politiek, geeft aan dat je draagvlak hebt voor het project.

Mevrouw J.G. Vlietstra, Burgemeester Winschoten

Mevrouw Vlietstra is in 1995 burgemeester geworden in Winschoten. De Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad bestond toen al er was bepaald dat de burgemeester van Winschoten daar in zou komen als vertegenwoordiger van de gezamenlijke gemeenten.

In de gemeente Winschoten was geen weerstand tegen het plan. Wat er aan weerstand was zat vooral bij twee groepen deel agrariërs die daar een bedrijf moesten opgeven of verplaatsen. Daarnaast had je verzet vanuit de communisten die niet mee wilden werken aan het bouwen voor kapitalisten. Er was wel bezwaar tegen details van het plan. De raad hier heeft altijd unaniem ingestemd maar heeft wel gezegd dat ze gaan voor kwaliteit want het concept moet uniek zijn om mensen te trekken. Daar moet je geen concessies aan doen dat was een randvoorwaarde die door winschoten altijd gesteld is. De communisten uit beide andere gemeenten waren tegen. Maar in Scheemda herinner ik mij dat het CDA ook verzet heeft geboden in eerste instantie

Samenwerking met provincie

We zijn geformaliseerd gemeenschappelijke regeling gemeenten, de gemeenschappelijke regeling en provincie zitten samen in de BV Blauwe Stad. Mijn ervaring in de afgelopen jaren is dat de rol van provincie dominant is. Zowel ambtelijk als bestuurlijk werd wel eens vergeten dat er ook gemeenten waren. De provincie is wel met het project begonnen. Wij deden mee maar de provincie was wel heel erg leading. Dat maakte dat je als gemeenten voortdurend moeste zeggen van wij zijn er ook en willen betrokken worden bij alle besluiten. En formeel gebeurde dat ook wel. Maar in alle overleggen daarbuiten was de provincie wel leidend. Ik heb het niet altijd als gelijkwaardig beschouwd.

Het is ingewikkeld dat je met drie gemeenten moet samenwerken. De provincie heeft erg sterk de neiging om het als haar project te zien past wel binnen het provinciaal bestuur van Groningen heeft ook met persoonlijkheden te maken. Aan de andere kant denk ik ook dat het nooit zo ver gekomen zou zijn als de provincie er niet zo hard aan had getrokken. Ook zijn ze financieel erg belangrijke partij.

En met betrekking tot het rijk heeft de provincie een belangrijke rol gespeeld. Zij hebben veel geld losgekregen bij het rijk, met name voor de infrastructuur. Dat hadden wij als gemeenten niet voor elkaar gekregen. Maar het is wel een gebied op het grondgebied van de drie gemeenten. Je hebt te maken met de inwoners van die gemeenten. Als mensen kritiek of vragen hebben komen ze eerst bij de gemeente terecht. Terugkijkend op het proces is dat altijd een spanningsveld geweest.

De verhouding met het waterschap was een ander spanningsveld. Aanvankelijk hadden we een constructie waarin het waterschap een partij was. In de stuurgroep waren ze wel vertegenwoordigd. Het waterschap heeft dus afgehaakt en uitsluitend met hun core business beziggehouden: waterkwaliteit en beheer. Ik denk dat ze toch bang waren om verantwoordelijkheid te nemen voor zaken die ze niet direct konden beïnvloeden.

Uiteindelijk hebben ze gezegd dat ze zich alleen met het water gingen bezighouden. Dat heeft behoorlijk wat wrijving opgeleverd. Ze zaten niet in de stichting maar toen daarna bleek dat het plan haalbaar was en het plan uitgewerkt moest worden is het waterschap wel intensief betrokken geweest.

De toezegging van Gedeputeerde Staten was dat gemeenten financieel niet bij zouden dragen als een tegemoetkoming aan de gemeenteraden die problemen hadden met het plan. Er bleek toch een tekort te zijn waarvan de provincie een bedrag voor haar rekening heeft genomen en de gemeenten nog 2,4 milj. vrij moesten maken voor het plan. De gemeenten hebben toch betaald en ze verdienen het wel terug door de ozb belastingen die betaald moeten worden, uitkering uit het gemeentefonds waardoor die voorfinanciering weer afbetaald kon worden.

Kwaliteit heeft steeds bovenaan gestaan mocht geen concessie aan gedaan worden. Tot nu toe is dat ook niet gedaan. Met de bouwers is dat ook vastgelegd in een contract.

Mensen gaan niet vanzelfsprekend in oost Groningen wonen. Je zult ze daarheen moeten trekken. Dat kun je doen door de prijs, ruimte en de kwaliteit.

Inrichting van het gebied en kwaliteit van het water zijn buitengewoon belangrijk voor het project als basis van het plan.

Het meest positieve is dat het tot een geweldig resultaat heeft geleid. Iedereen heeft er altijd in geloofd en dat ook gezamenlijk uitgedragen. Dagelijkse bestuurders hebben zich er vanaf het begin al sterk voor gemaakt en het doorgezet. Wat ik ook positief vind is de grote betrokkenheid van alle partijen. Iedereen is nog erg positief over het project.

Er zijn veel initiatieven ontstaan door mensen uit de omgeving maar ook door mensen van buitenaf. Die spin off is heel goed geweest en gaat ook nog wel even door denk ik. Voor de bewoners in het gebied betekent het een enorme uitbreiding van de recreatieve mogelijkheden. Het is niet alleen het wonen daar maar ook de kwaliteit van het wonen in het hele gebied is verbeterd.

Een van de problemen waar we tegenaan liepen is dat we het idee hadden dat de voorzieningen onder druk kwamen te staan. Wat ik zie hier in de stad en dorpen is dat ondernemers goed geanticipeerd hebben op de Blauwe Stad door de winkels en

voorzieningen aantrekkelijk te maken voor de mensen die zich hier vestigen. Om voldoende te bieden en de mensen te binden aan de omgeving.

Volgens mij lukt dat goed. En het zou mislukt zijn als dat een besloten dorp van nieuwe rijke mensen wordt. Er worden daarom ook geen voorzieningen aangelegd in de BS. In de periode dat er gewerkt wordt aan het gebied genereert enorm veel werkgelegenheid. Het heeft veel economische spin off dus het is nu eigenlijk al geslaagd. En het heeft er toe geleid dat de gemeenten gaan fuseren.