

## **Het woningbouwplan van de Blauwestad:**

### **Een voorbeeld van een “zeepbel”?**

Naam student: H.J. Snoeijer

Naam begeleider: ir. T. van Dijk

Rijksuniversiteit Groningen

April 2010

## Voorwoord

Deze masterthesis is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

In de afgelopen maanden heb ik een evaluatieonderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het woningbouwplan in de regio Oost-Groningen. Daarbij heb ik onderzoek gedaan naar de voorspellingen en berekeningen die aan dit woningbouwplan ten grondslag hebben gelegen. Tevens heb ik onderzocht in hoeverre de (recente) ontwikkelingen op de woningmarkt van invloed zijn geweest op het verkooptempo van de woningen op de afgelopen jaren.

Door het voeren van gesprekken met direct betrokkenen die een belang kenden bij de ontwikkeling van dit woningbouwproject, is getracht te achterhalen op welke aannamen en verwachtingen het woningbouwplan gebaseerd is geweest.

Daarnaast is met behulp van analyses van rapporten, documenten en voorstudies, die zich focusten op het woningbouwplan, een terugblik gedaan op het realiteitsgehalte van het woningbouwplan van de Blauwestad.

Een aantal mensen wil ik bedanken bij de totstandkoming van deze masterthesis.

In de eerste plaats wil ik mijn begeleider, de heer Terry van Dijk, bedanken voor zijn adviezen en enthousiasme. Zijn scherpe analyses en opbeurende kritiek brachten mij telkens tot nieuwe ideeën en nieuwe inspiratie. Tevens wist hij mij veelal weer de goede richting in te sturen als ik ergens tegen aan liep, hetgeen mij stimuleerde om weer opnieuw op onderzoek uit te gaan.

Vervolgens gaat mijn dank uit naar de volgende mensen, die bereid waren mij te woord te staan:

- De heer J. van Ravensteijn (projectleider bij de Provincie Groningen)
- De heer E. Modderman (partijvoorzitter van de Verenigde Communistische Partij te Scheemda)
- De heer J. Postema (voormalig directeur Projectorganisatie De Blauwestad B.V.)
- De heer B. Zeevaart (beleidsmedewerker gemeente Oldambt).
- De heer A. Saman (beleidsmedewerker Winschoten)
- De heer J. van der Meer (Architectenbureau DeZwarteHond\_

Tenslotte wil ik mijn schrijfcoach Maple Hupkens van het Academisch schrijfcentrum in Groningen en mijn zus Liesbeth bedanken voor het feit dat zij mijn tekst wilden doorlezen en corrigeren op de Nederlandse taal.

## **Samenvatting**

De geplande verkoop van 150 kavels per jaar binnen het woningbouwplan van de Blauwestad is sinds de kaveluitgifte in 2005 nooit gehaald. De geplande verkoop van 1480 woningen in jaar 10 tijd zal daarmee naar alle waarschijnlijkheid niet gehaald worden.

In dit evaluerend onderzoek is door het opsplitsen van het onderzoek in twee onderzoeksclusters, getracht te achterhalen waar de oorzaak van deze tegenvallende verkoop ligt. Enerzijds is daarbij het woningbouwplan beoordeeld op de voorstudies en de marktkansen van het project de Blauwestad. Anderzijds zijn ook de veranderingen op de woningmarkt geanalyseerd en toegepast op de situatie rondom het woningbouwproject van de Blauwestad.

Wat betreft de voorstudies die gemaakt zijn, kan gesteld worden dat deze vrij gebrekkig van aard waren. Een gebrek aan calculaties voor wat betreft het verkooptempo van de woningen is hierin een groot gemis. Daarnaast blijft uit de beschikbare rapporten over de marktkansen van de Blauwestad onduidelijk hoeveel en in welke mate potentieel geïnteresseerden serieus het voornemen hadden een woning in de Blauwestad te kopen.

Het ontbreken van dergelijke belangrijke gegevens geeft de gebrekkige kwaliteit van de berekeningen en voorspellingen van de geplande verkoop aan. Daarbij moet geconstateerd worden dat bestuurders en projectleiders, niet beschikten over enig referentiemateriaal die konden aantonen dat het streven van 150 woningen per jaar gehaald zou worden.

# INHOUDSOPGAVE

|  |         |
|--|---------|
| <b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>                                    | Blz. 6  |
| 1.1. Aanleiding  | Blz. 6  |
| 1.2. Probleem, vraag, doelstelling                               | Blz. 7  |
| 1.3. Leeswijzer  | Blz. 8  |
| <b>Hoofdstuk 2: Methode van onderzoek</b>                        | Blz. 10 |
| <b>Hoofdstuk 3: Theoretisch kader</b>                            | Blz. 13 |
| 3.1 Evaluatieonderzoek   | Blz. 13 |
| 3.2 Evaluatievormen  | Blz. 14 |
| 3.3 Klassieke doelevaluatie problemen                            | Blz. 15 |
| 3.4 Toepassing klassieke doelevaluatie op Blauwestad             | Blz. 16 |
| <b>Hoofdstuk 4: Vooronderzoek &amp; haalbaarheid</b>             | Blz. 18 |
| 4.1 Inleiding  | Blz. 18 |
| 4.2 Woningbouw opgave  | Blz. 18 |
| 4.3 Kerndocumenten woningbouwplan Blauwestad                     | Blz. 18 |
| 4.4 Afspraken publieke en private partijen omtrent kaveluitgifte | Blz. 20 |
| <b>Hoofdstuk 5: Omstandigheden op de woningmarkt</b>             | Blz. 23 |
| 5.1 Inleiding marktonderzoek de Blauwestad                       | Blz. 23 |
| 5.2 Verwachtingen woningmarkt de Blauwestad                      | Blz. 24 |
| 5.2.1 Nationale woningmarkt                                      | Blz. 24 |
| 5.2.2 Regionale woningmarkt                                      | Blz. 24 |
| 5.2.3 Lokale woningmarkt   | Blz. 25 |
| 5.3 Veranderingen op de woningmarkt                              | Blz. 25 |
| 5.3.1 Van gesegmenteerde naar geïntegreerde koopwoningmarkt      | Blz. 25 |
| 5.3.2 Kwetsbaarheid geïntegreerde koopwoningmarkten              | Blz. 27 |
| 5.3.3 Ontwikkelingen woningmarkt                                 | Blz. 27 |
| 5.4 Invloed financiële crisis op woningbouwplan Blauwestad       | Blz. 28 |

|   |         |
|---|---------|
| <b>Hoofdstuk 6: Analyse bevindingen</b>             | Blz. 31 |
| 6.1 Inleiding                                       | Blz. 31 |
| 6.2 Klassieke doelevaluatie                         | Blz. 31 |
| 6.3 Voorspellingen, berekeningen de Blauwestad      | Blz. 31 |
| 6.4 Effectiviteit woningbouwplan de Blauwestad      | Blz. 32 |
| 6.5 Moeilijkheden Blauwestad op de woningmarkt`     | Blz. 33 |
| <b>Hoofdstuk 7: Conclusies</b>                      | Blz. 34 |
| Bijlage 1 Aanbevelingen Blauwestad Commissie Alders | Blz. 35 |
| Bijlage 2: Vragenlijst geïnterviewde personen       | Blz. 41 |

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het is 1988 en veel boeren in Oost-Groningen besluiten hun land braak te leggen. Immers, voor elke hectare grond waar niks mee gedaan wordt, ontvangen ze geld van de overheid. Hiermee werken zij mee aan de vermindering van de landbouwoverschotten en krijgen zij EU-steun voor hun overige activiteiten. Een andere bron van inkomsten voor de boeren in die tijd, is de teelt van populieren op de boerenakkers. Echter, de provincie ziet niets in de populieren op het wijde land.

Dit zet Wim Haasken, toenmalig districtshoofd van de afdeling Bos- en landschapsbouw van de provincie Groningen, aan het denken. Hij vraagt zich af of het mogelijk is om niet alleen voor de individuele boeren een bron van inkomsten te genereren maar ook voor het hele gebied van het Oldambt. In zijn visie zou het stopzetten van de bemaling in het gebied een oplossing kunnen bieden. Vervolgens is het een kwestie van het gebied aansluiten op het Winschoterdiep en je hebt een meer van een paar duizend hectare groot waar je heel veel mee kan doen. Het idee van de Blauwestad is geboren.

Het project de Blauwestad, dat onderdeel uit maakt van het ontwikkelingsplan 'Voor een leefbaar Oldambt'<sup>1</sup>, blijkt 20 jaar later geen onverdeeld succes te zijn. Het project met een meer van 8 km<sup>2</sup> en 5 woonlocaties, moest vooral woningen herbergen in het duurdere segment. De provincie mikte vooral op de komst van Randstedelingen met een dikke portemonnee in de hoop de economische structuur van Oost-Groningen te versterken. Maar deze potentiële kopers bleven weg. Het waren vooral de noorderlingen zelf die interesse hadden in het gebied.

Eind 2009, was de kavelverkoop 4 jaar aan de gang en waren er 180 kavels verkocht. Dat hadden er volgens de planning (1480 verkochte kavels in 10 jaar) 300 meer moeten zijn. De Provincie besluit dan een einde te maken aan de samenwerking met de nog laatst overgebleven projectontwikkelaar. Om een doorstart te kunnen maken moet de Provincie, bovenop de 105 miljoen euro die zij al geïnvesteerd had in het project, nog eens onverwachts 29 miljoen euro extra afboeken. Het grootste deel hiervan, 13,7 miljoen euro, is nodig om onder andere de grond en alle bouwplannen en vergunningen van de gestopte projectontwikkelaar over te nemen.

---

<sup>1</sup> Stuurgroep Leefbaarheidsproject Oldambt 1993

Om advies te geven over verdere ontwikkeling van de Blauwestad en de te nemen stappen daarbij, is in september 2009 de commissie Alders in het leven geroepen. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar o.a de kwaliteit, de financierbaarheid en de continuïteit van het project, teneinde een definitieve doorstart vanuit de publieke samenwerking Provincie Groningen-Gemeente Oldambt te kunnen realiseren. Daarbij kwam de commissie tot een aantal belangrijke conclusies en aanbevelingen die in bijlage 1 zijn terug te vinden.

Voor wat betreft de manier waarop de woningbouwverkoop van het project nu verder zal moeten plaatsvinden, doet de commissie geen uitspraken. Ook wordt geen rekening gehouden met in het verleden gemaakte prognoses.

## **1.2 Probleem, vraag, doelstelling**

Deze masterthesis zal zich, in tegenstelling tot de werkzaamheden van de commissie Alders, niet zozeer richten op te maken stappen in het verdere proces rond de ontwikkeling van het project de Blauwestad. In tegendeel, dit onderzoek probeert te achterhalen wat er is mis gegaan ten aanzien van de geplande woningverkoop van het project. Het onderzoek zal zich richten op genomen besluiten en beslissingen rondom de woningverkoop aangezien dit onderwerp centraal heeft gestaan in de stagnering van de Blauwestad.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag wat er is mis gegaan wat betreft de woningverkoop, gaat dit onderzoek terug in de tijd. Het onderzoek richt zich op de plannen die gemaakt zijn ten aanzien van de woningverkoop van het project. Daarbij wordt onderzocht of deze plannen realistisch waren gezien de ontwikkelingen op de woningmarkt. De centrale vraag luidt: "Is het woningbouwplan van de Blauwestad een voorbeeld van een 'zeepbel' geweest?".

Het onderzoek valt uiteen in twee onderzoeksclusters: Enerzijds wordt geanalyseerd of de ambities die men ten aanzien van de woningverkoop had, realistisch van aard waren. Hier worden haalbaarheidsstudies, vooronderzoeken en kerndocumenten ten aanzien van de geplande woningverkoop nader onderzocht. Geanalyseerd zal worden of de uitgangspunten ten aanzien van de woningverkoop een valide en deugdelijke onderbouwing kenden en hoe expliciet deze uitgangspunten in rapporten of andere documenten vermeld stonden. Ook wordt onderzocht of er voldoende onderzoek gedaan is naar potentiële kopers/geïnteresseerden voor het project de Blauwestad.

Anderzijds wordt getracht inzicht te krijgen in de omstandigheden van de woningmarkt zelf. Onderzocht wordt welke ontwikkelingen en veranderingen op de (regionale) woningmarkt van invloed zijn geweest op de tot nu toe tegenvallende woningverkoop van het project.

Dit laatste onderwerp, de tegenvallende woningverkoop, mag gezien worden als het centrale onderzoeksthema van deze masterthesis. Immers, dit thema is de hoofdindicator van het wel/niet slagen van het project de Blauwestad.

Deze twee te onderscheiden onderzoeksclusters vormen tezamen de probleemstelling van dit onderzoek, die als volgt luidt: Is de verschoven context op de huizenmarkt debet aan het uitblijven van de geplande woningverkoop van het project de Blauwestad?

Om zowel een antwoord te krijgen op bovenstaande vraag als op de centrale onderzoeksvraag, worden er in dit onderzoek een aantal deelvragen verder uitgewerkt. Deze deelvragen zijn als volgt geformuleerd;

- Op welke berekeningen en voorspellingen is het woningbouwproject van de Blauwestad gebaseerd?
- Wat was de kwaliteit van de berekeningen/voorspellingen van de geplande woningverkoop?
- Wat is er, sinds de kaveluitgifte, op de woningmarkt veranderd?
- Zijn deze veranderingen de reden geweest voor de tegenvallende verkoop?

Met name de eerste twee deelvragen focussen zich op het eerste onderzoekscluster. Hier zal het onderzoek zich toespitsen op vooronderzoek en haalbaarheidsstudies ten aanzien van de geplande woningverkoop. De laatste twee vragen zullen zich daarentegen toespitsen op het tweede onderzoekscluster, namelijk de woningmarkt en de veranderingen daarbinnen sinds de oplevering van de kavels van het project de Blauwestad.

### **1.3 Leeswijzer**

Dit evaluerend onderzoek begint met een beschrijving van de gebruikte methoden en technieken (hoofdstuk 2). Het daaropvolgende hoofdstuk zal zich focussen op verschillende typen evaluaties, aangezien dit onderzoek een evaluatie-onderzoek betreft. Daarbij zal allereerst een korte beschrijving worden gegeven van evalueren in het algemeen. Vervolgens zullen in paragraaf 3.2 verschillende evaluatiemethoden behandeld worden, waarna in paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de klassieke doe-evaluatie. Dit type evaluatie zal in het vervolg van het onderzoek, met name bij de analyse in hoofdstuk 6, terugkomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kleine beschrijving over de toepasbaarheid en de relevantie van dit type evaluatie op dit onderzoek.

Hoofdstuk 4 en 5 zijn de twee hoofdstukken waar de twee te onderzoeken onderzoeksclusters van dit onderzoek nader worden uitgewerkt.



In hoofdstuk 4 worden de voorstudies en haalbaarheidsstudies die er gedaan zijn naar de Blauwestad, behandeld. In hoofdstuk 5 worden de omstandigheden die van invloed zijn geweest op de woningmarkt voor de Blauwestad tegen het licht gehouden. In beide hoofdstukken staat de woningverkoop van het project centraal. Paragraaf 4.1 begint met een korte inleiding over de voorstudies en rapporten. Vervolgens zal paragraaf 4.2 ingaan op de woningbouwopgave van het woningbouwplan van de Blauwestad. Paragraaf 4.3 belicht de aanwezige kerndocumenten t.a.v. het woningbouwplan van de Blauwestad. Aansluitend aan deze paragraaf, staat paragraaf 4.4 in het teken van de afspraken die er gemaakt zijn tussen publieke en private partijen over de kavelafname. In het volgende hoofdstuk zoomt paragraaf 5.1 in op de verwachtingen die men had op de nationale, regionale en lokale woningmarkt wat betreft de marktkansen voor de Blauwestad. Paragraaf 5.2 staat in het teken van veranderingen op de woningmarkt naar aanleiding van de financiële kredietcrisis. Paragraaf 5.3 ligt in het verlengde van de voorgaande paragraaf en onderzoekt in hoeverre de financiële crisis debet is geweest aan het woningbouwplan van de Blauwestad. De afsluitende paragraaf ontfermt zich over de invloed van de financiële crisis op het woningbouwplan van de Blauwestad.

Hoofdstuk 6 zal de bevindingen uit de voorgaande twee hoofdstukken analyseren, terwijl in hoofdstuk 7 de conclusies worden gegeven.

## **Hoofdstuk 2: Methode van onderzoek**

Dit rapport is een evaluatie op de verwachte slagingskansen van het project de Blauwestad. De belangrijkste vraag waarop dit rapport een antwoord probeert te vinden is, of de Blauwestad een voorbeeld geweest is van een “zeepbel”. Daarmee wordt in dit onderzoek bedoeld of de aanvankelijk geplande woningverkoop van het project achteraf als realistisch mag worden betiteld.

Daarbij wordt in eerste instantie het project beoordeeld op de voorstudies en de marktkansen ten aanzien van de woningverkoop. Anderzijds kunnen ook externe factoren in het spel zijn die van invloed zijn geweest op de woningverkoop. Ook deze omstandigheden zullen nader geanalyseerd worden en komen later aan bod in dit rapport.

Om inzicht te kunnen geven in de invloed van beide onderzoeksclusters, is evalueren een onvermijdelijk thema binnen dit onderzoek. Evalueren draagt in dit onderzoek bij aan de beoordeling van zowel de kwaliteit van de voorstudies op gebied van de geplande woningverkoop, als op onvoorziene omstandigheden op de woningmarkt. Bij het eerste punt gaat het om de gestelde ambities die men stelde bij de woningverkoop en wordt geëvalueerd hoe realistisch deze waren. Door middel van het voeren van gesprekken met direct betrokkenen en het analyseren van de voorstudies worden de eerste twee deelvragen beantwoord.

Het tweede onderzoekscluster wordt gezien als een situatie waarbij het “economisch” tij tegen heeft gezeten en waar van pech kan worden gesproken. Ook hierbij is, net als bij het eerste onderzoekscluster, door middel van gesprekken met direct betrokkenen informatie ingewonnen. Daarnaast is door het analyseren van regionale woningmarktstudies getracht meer zicht te krijgen op de veranderingen op de woningmarkt. Daarbij is vervolgens het zwaartepunt van de analyse alsmar verschoven naar het specifieke studieobject van deze thesis, namelijk het woningbouwplan van de Blauwestad. Met name de gevolgen van deze veranderingen op de woningmarkt op het woningbouwplan van de Blauwestad staan centraal.

Vanwege bovenstaande redenen wordt in eerste instantie nadrukkelijk de kwaliteit van de voorstudies nader onderzocht. In de kern gaat het hierbij om documenten waarin expliciet beweringen worden gedaan over de hoeveelheid geplande woningverkoop binnen het project. Hierbij wordt met name de volledigheid van de gemaakte voorspellingen en berekeningen tegen het licht gehouden. De reden hiervan is om in een later stadium een beter oordeel te kunnen geven over de haalbaarheid en de realistische aard van de geplande woningverkoop. Niet zozeer zal er binnen het kader van onderzoek beoordeeld worden of de eventueel uitgevoerde berekeningen binnen het woningbouwproject juist zijn.

Wel kan er, gezien de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek, een oordeel worden geveld over het al dan niet ontbreken van essentiële berekeningen binnen het woningbouwproject van de Blauwestad.

Om in bezit te komen van de benodigde vooronderzoeken en haalbaarheidsstudies, is tijdens het voeren van interviews met direct betrokkenen expliciet gevraagd naar deze documenten. Echter, de achterliggende gedachte voor het voeren van deze interviews is om de visie van de betrokkenen over het woningbouwproject van de Blauwestad te achterhalen.

Deze interviews worden afgenomen voordat het onderzoek naar de voorstudies hebben plaatsgevonden. Zodoende levert enerzijds later opgedane informatie de bevestiging op van hetgeen eerdere geïnterviewde persoon hebben beweerd. Anderzijds, is de verwachting, leidt tegenstrijdige of onvolledige informatie weer tot nieuwe inzichten bij de evaluatie van dit onderzoek.

De interviews zijn in volgorde van het belang van de betrokkenen bij het woningbouwproject afgenomen. Bij het belang is rekening gehouden met zowel economische, sociale als natuurlijke belangen die een rol spelen binnen het woningbouwproject. Hierbij heeft het economische belang van de direct betrokkenen het meeste gewicht gekregen in de formulering van de opgestelde vragenlijst. De reden hiervan is dat het economisch belang het meest aansluit bij de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. Immers, de vraag of het woningbouwplan van de Blauwestad een voorbeeld van een zeepbel is geweest, wordt in eerste instantie beantwoord vanuit economisch perspectief.

Bij het opstellen van de vragenlijsten (zie bijlage 2) is eveneens rekening gehouden met de verschillende achtergronden. Een duidelijk onderscheid dat tijdens de bekendmaking van het woningbouwplan van de Blauwestad reeds bestond, is het onderscheid tussen de verschillende voor- en tegenstanders van het woningbouwproject. Daarnaast zal er bij de interpretatie van de uitspraken tijdens de interviews rekening gehouden worden met het feit dat niet alle direct betrokkenen nog dezelfde functie bekleden. Dat houdt in dat er in het onderzoek rekening mee gehouden is dat zij, omwille van het woningbouwproject, niet bereid kunnen of willen zijn mee te willen werken aan het onderzoek. Argumenten hiervoor zouden enerzijds kunnen liggen in de gevoeligheid van het onderwerp als gevolg van financiële belangen. Anderzijds zou men in de rol van buitenstaander kunnen besluiten zich niet langer te laten verleiden tot gevoelige uitspraken. Ook daar is rekening mee gehouden.

Tevens is tijdens het interviewen rekening worden met de verschillende belangen die een rol hebben gespeeld. Hiervoor is bij het interviewen van de diverse betrokken personen zoveel mogelijk door middel van cross-checking achterhaald worden of de verstrekte informatie van een eerder geïnterviewde persoon inderdaad klopt.

Om tot een oordeel te komen over de realiteitszin van de haalbaarheid van het woningbouwproject van de Blauwestad, zal in eerste instantie de kwaliteit van de voorstudies op dit punt beoordeeld worden. Niet zozeer is er binnen het kader van het onderzoek beoordeeld of de eventueel uitgevoerde berekeningen binnen het woningbouwproject juist zijn. Wel is er gekeken naar of er überhaupt berekeningen voorhanden waren binnen het woningbouwproject van de Blauwestad.

Naast het interviewen van direct betrokken personen, is aan diverse verantwoordelijken op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling binnen de gemeente Oldambt gevraagd om informatie. Hier is expliciet om informatie gevraagd die van belang kan zijn bij de analyse van de voorstudies en vooronderzoeken van het project de Blauwestad. Ook hier gaat het om voorstudies die er gedaan zijn ten aanzien van de geplande/verwachte woningverkoop.

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

### 3.1 Evaluatieonderzoek

Dit onderzoek heeft een evaluerend karakter. Immers, om een eindoordeel te kunnen geven over de realistische aard van de geplande woningverkoop van de Blauwestad is evalueren onontkoombaar

Bij een evaluatieonderzoek wordt aan het eind van het onderzoek een beoordeling gegeven. Of beter gezegd een waarschatting of waardebeplating. Evaluatie van beleid is belangrijk, omdat zij onmisbaar is voor het zorgvuldig bijsturen van een gevoerd beleid. Beleid is te zien als een streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen binnen bepaalde tijdskeuzen.

In deze masterthesis gaat de aandacht niet zozeer uit naar een beleid, maar meer naar een (beleids)programma binnen een bepaald ontwikkelingsplan. Het project de Blauwestad valt immers binnen een overkoepelend plan, het zgn. "Voor een Leefbaar Oldambt" plan. Niettemin gaat het ook binnen dit programma om het nastreven van zekere doeleinden met bepaalde middelen binnen bepaalde tijdskeuzen, die gemaakt dienen te worden.

Dit evaluatieonderzoek naar de Blauwestad is niet in eerste instantie een doelbereikingsevaluatie waar onderzocht wordt of de beoogde doeleinden zijn bereikt, maar eerder een effectiviteitevaluatie waar onderzocht wordt in hoeverre de doelbereiking het gevolg is van het gevoerde beleid.

In een evaluatieonderzoek wordt naast processen en effecten ook de inhoud beoordeeld aan de hand van bepaalde criteria Hoogerwerf<sup>2</sup> In dit onderzoek zal het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van de Blauwestad worden geëvalueerd aan de hand van diverse criteria. Deze criteria zijn niet alleen ontleend aan bepaalde doeleinden van de locale, regionale beleidsvoerders maar ook van andere groepen waaronder oppositiepartijen, belangengroepen en adviesorganen.

Dit procesevaluerend onderzoek van een regionaal project bestaat voornamelijk uit primaire dataverzameling. Dat betekent dat de meeste informatie afkomstig is uit gesprekken met direct betrokkenen en instanties die een (in)direct belang hebben bij de ontwikkeling van de Blauwestad. Dit gebeurt om meer inzicht te krijgen in hoeverre de geconstateerde maatschappelijke verandering (of het ontbreken daarvan) in het gebied Oost-Groningen het gevolg is van het desbetreffende beleid.

---

<sup>2</sup> A. Hoogerwerf, "Succes en falen van overheidsbeleid", Alphen aan de Rijn: Samson Uitgeverij, 1983

Daarnaast wordt ook gebruikt gemaakt van bestaande literatuur over verschillend beleidsevaluatief onderzoek.

In de eerste plaats wordt met het literatuuronderzoek geprobeerd meer inzicht te krijgen in het wetenschappelijk evaluatieonderzoek. Daarbij is ook geprobeerd gebruik te maken van beleidsrapporten en voorstudies die opgesteld zijn voorafgaand aan het concept. Dit om het proces dat ten grondslag heeft gelegen aan de ontwikkeling van het project de Blauwestad beter te kunnen analyseren.

### **3.2 Evaluatievormen**

Als het gaat om beleidsevaluaties, dan zijn er meerdere indelingen mogelijk. Dit evaluerend onderzoek heeft als belangrijke speerpunt meer inzicht te geven in het planningproces rondom de uitgifte van de kavels voor de woningbouw in het project de Blauwestad. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een wetenschappelijke evaluatiemethode. Immers, kenmerkend voor evaluatieonderzoek is dat het langs wetenschappelijke weg probeert te komen tot kennis. Onderscheid in verschillende (wetenschaps)discoursen die aan evaluatievormen ten grondslag liggen, wordt grotendeels gebaseerd op een indeling van Kuindersma<sup>3</sup> van verschillende wetenschappelijke stromingen. Het gaat daarbij om de volgende driedeling:

- 1, systeemanalytisch discours
2. kritisch-theoretisch discours
3. sociaalconstructivistische discours

Voor dit evaluatieonderzoek is gekozen voor het systeemanalytisch discours. In deze evaluatiemethode staan niet zozeer de doelen op zich ter discussie, maar hierin wordt bepaald of de doelen gehaald zijn. Voorts wordt gekeken naar eventuele redenen voor het (gedeeltelijk) niet behalen van de doelstellingen. Op deze manier wordt aandacht geschonken aan zowel positieve als negatieve effecten die een verklaring kunnen geven voor het woningverkooptempo van de afgelopen jaren. In het kader van de uniformiteit van dit onderzoek is zowel voor het onderzoekscluster dat zich buigt over de voorstudies en rapporten van het woningbouwplan van de Blauwestad, als voor het onderzoekscluster dat zich focust op de woningmarkt gekozen voor dezelfde evaluatievorm.

De belangrijkste vragen t.a.v. de systeemanalytische benadering zijn:

- Zijn de doelen bereikt?
- Zijn de effecten toe te schrijven aan het beleidsprogramma?

---

<sup>3</sup>W. Kuindersma et al, "Methoden van beleidsevaluatie onder de loep, *Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*", Wageningen, 2005.

Deze beide vragen zullen zich toe spitsen op de woningbouw en de uitgifte van de kavels van het project de Blauwstad . De doelstellingen en de behaalde effecten t.a.v. publieke werken/infrastructuur en de sociaal-economische vitalisering van de Blauwestad worden daarmee buiten beschouwing gelaten.

### **3.3 Klassieke doelevaluatie problemen**

Naast de indeling in drie wetenschappelijke discoursen, wordt er ook onderscheid in de manier waarop de focus van de evaluatie ligt. Sommige evaluaties richten zich primair op de inhoud (doelen en instrumenten) van het beleid, andere evaluaties vooral op het proces en weer andere evaluaties richten zich vooral op de institutionele aspecten. Door deze drie invalshoeken toe te passen op de drie wetenschappelijke discoursen, ontstaat een typologie van verschillende vormen van evaluatie. In het kader van de relevantie op het project de Blauwestad, wordt hier de klassieke doelevaluatie van Bressers<sup>4</sup> nader behandeld.

De klassieke doelevaluatie richt zich primair op de vraag of, en in welke mate de doelstellingen van een beleid zijn gerealiseerd. Om een oordeel te kunnen geven over de mate van effectiviteit van een beleid, vergelijkt men de doeleinden van het beleid en de feitelijke effecten voor zover beoogd. In principe gaat men daar bij uit van de doelstellingen van één sturende actor. In veel gevallen gaat het hierbij om de formele doelstellingen van een overheid. In de praktijk blijkt dat zich bij het evalueren volgens dit type, zowel ten aanzien van het bepalen van de doelen als de feitelijke effecten grote problemen kunnen voordoen. Een voorbeeld is het bepalen van de doeleinden van het beleid. Om effectiviteit te bepalen is een duidelijke, specifieke, concrete en operationele omschrijving van de doeleinden noodzakelijk. In de praktijk blijkt dit vaak een illusie te zijn: doelen staan niet op schrift of doelen zijn verspreid over diverse bronnen. Andere problemen die zich bij het bepalen van de precieze beleidsdoelen voordoen zijn:

- De relatie tussen de doelen is problematisch omdat ze onderling niet consistent zijn of omdat de hoofd- en neven-doelen niet te onderscheiden zijn.
- De doelen zijn slechts vaag omschreven onder andere vanuit het oogpunt van conflictvermijding.
- De doelen zijn veel te hoog gegrepen en daarmee onrealistisch. Dit kan politieke redenen hebben (gunst van de kiezer) maar kan ook gebeuren om de uitvoering extra te stimuleren (overshooting).

---

<sup>4</sup> J. Bressers, "Beleidsvaluatie", Alphen aan de Rijn, Tjeenk Willink, 1991.

- De doelen zijn niet “geplafoneerd”. Bij deze open doelstellingen wordt bijvoorbeeld “verbetering” van een bepaalde toestand of voorziening nagestreefd zonder dat wordt gespecificeerd “hoeveel verbetering” of “tegen welke kosten”

Een tweede probleem doet zich voor bij het bepalen van beleidseffecten. De doeleinden waarvan beleidseffecten kunnen worden beoordeeld, zijn nogal een veranderlijk, vaag of impliciet geformuleerd. De operationalisatie, dat wil zeggen de vertaling van de doeleinden of andere maatstaven in termen waardoor de aanwezigheid van de beoogde beleidseffecten empirisch kan worden vastgesteld, stuit daardoor op problemen. Vandaar dat ook de behoefte is ontstaan aan een evaluatie die niet op doeleinden van de beleidsvoerder is gebaseerd. Scriven<sup>5</sup> heeft in dit verband de term “goal free evaluation” geïntroduceerd. Dit is een vorm van evaluatie waarbij de criteria voor de beoordeling van beleidseffecten niet uit doeleinden van wie dan ook kunnen worden afgeleid. In plaats van uit doeleinden kan men de criteria dan afleiden uit verwachtingen.

Een derde probleem is het bepalen van de causaliteit tussen de doeleinden en de feitelijke effecten. Het verschil tussen doelstellingen en bereikte effecten wordt aangeduid met de term doelbereiking. Doelbereiking is echter niet hetzelfde als effectiviteit. Bij effectiviteit gaat het om het bepalen van dat deel van de effecten dat is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Er kunnen namelijk ook effecten zijn die aan andere factoren toegeschreven kunnen worden. Soms is het moeilijk om deze causaliteit werkelijk te kunnen vaststellen.

### **3.4 Toepassing klassieke doelevaluatie op Blauwestad**

Juist om te bepalen of de aannamen en vooronderstellingen van de woningverkoop bij het project de Blauwestad realistisch waren, is het analyseren van de doelstellingen die men hierbij had een belangrijk item. Men mag immers aannemen dat een geplande woningverkoop dient uit te gaan van een valide en deugdelijke onderbouwing. Om de effectiviteit van de woningverkoop in de Blauwestad te kunnen vaststellen is een duidelijke, specifieke, concrete en operationele omschrijving van de geplande woningverkoop dus noodzakelijk. In het kader van de doelstellingen die men hier bij aan koppelt, is een verkenning van de nationale, regionale en lokale woningmarkt eveneens als zeer wenselijk te beschouwen. Met het onderzoek van RIGO<sup>6</sup> is daartoe destijds het initiatief genomen om een onderzoek, op basis van prognoses uit het verleden, naar de marktkansen van de woningbouw in de Blauwestad uit te voeren.

---

<sup>5</sup> A.J. van der Vilst et al, “Beleidsvaluatie Ex post – *Methodiek en Illustratie*”, Universiteit Wageningen, 2007.

<sup>6</sup> RIGO, “Rapport Marktkansen voor de Blauwestad”, 1995.



De klassieke doelevaluatiemethode geeft mogelijkheden de doelen nader te onderzoeken op hun haalbaarheid en deugdelijke onderbouwing. Het zijn juist de bovengenoemde drie type problemen die kunnen voorkomen bij evaluaties die gericht zijn op de inhoud. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de omschreven problemen die zich kunnen voordoen bij klassieke doelevaluaties, een rol hebben gespeeld bij het concept van de Blauwestad. In het kader van het evaluatieonderzoek zal specifiek worden ingezoomd op de woningverkoop die centraal in dit onderzoek staat.

## **Hoofdstuk 4: Vooronderzoek & haalbaarheidsstudies**

### **4.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk betreft de analyse van de beschikbare rapporten en voorstudies over het woningbouwplan van de Blauwestad. Daarnaast zal door gesprekvoering met diverse direct betrokkenen bij het woningbouwplan, gevraagd worden naar specifieke informatie omtrent dit plan. Paragraaf 4.2 gaat in op het idee van het woningbouwplan, waarna in paragraaf 4.3 in wordt gegaan op de voorstudies die ten grondslag hebben gelegen aan dit woningbouwplan. Aansluitend richt paragraaf 4.4 zich op de afspraken zoals die, ten tijde van de opzet van het woningbouwplan, gemaakt zijn tussen enerzijds de publieke overheden en anderzijds de private partijen.

### **4.2 Woningbouwplan**

Het plan voor de Blauwestad is geen woningbouwplan<sup>7</sup>. Woningbouw is slechts één van de onderdelen van het plan. De bouw van 1200 tot 1800 woningen zijn aan het oorspronkelijke idee van een recreatief meer toegevoegd. Het belang van de woningbouw is, ten aanzien van het project, de bijdrage die het levert aan het realiseren van het merengebied en aan het tot stand komen van het plan.

Om enig inzicht te krijgen in hoeverre er belangstelling bestond voor de 1200 tot 1800 woningen, heeft het RIGO in 1995 onderzoek gedaan naar de marktkansen voor het project de Blauwestad. Daaruit kwam naar voren dat de opgave ten aanzien van woningbouw verre van eenvoudig was, maar zeker niet onmogelijk. Deze conclusie werd 2 jaar later gerapporteerd in het eindrapport van de Stichting de Blauwestad<sup>8</sup>. Echter, onduidelijk bleven de gegevens waarop de Stichting zich precies baseerde.

### **4.3 Kerndocumenten woningbouwplan**

Het aantal vooronderzoeken dat gedaan is naar de haalbaarheid van het woningbouwplan is minimaal. Behoudens het rapport van Stichting de Blauwestad en het rapport van het RIGO, is er slechts één bronverwijzing die inzicht geeft in de marktkansen op de woningbouw van het project de Blauwestad.

---

<sup>7</sup> Noordelijke Rekenkamer, *“De Blauwestad”*, Onderzoeksvoorstel, Assen, 2010.

<sup>8</sup> Stichting De Blauwestad, *“Van idee naar werkelijkheid”*, 1997, p. 10 e.v.

Dit is de steekproef<sup>9</sup> en de extrapolatie die gedaan is in 1995 naar een doelgroep van 4.000 tot 5.000 huishoudens, waaruit bleek dat de meerderheid van de respondenten afkomstig bleek te zijn uit de Randstad. De opzet van deze steekproef was vrij gebrekkig van aard te noemen, omdat er niet werd gevraagd naar welk type woning men op zoek was en in welke prijsklasse deze woning zou moeten vallen. Bovendien was de respons dermate laag dat men ook niet kon spreken van een representatief beeld van de Nederlandse bevolking. Uiteindelijk is gebleken dat met name alleen de Noorderlingen van ons land interesse toonden in het kopen van een woning in de Blauwestad. Eén derde van de nieuwe bewoners komt uit de Noordelijke provincies<sup>10</sup>

De heer Jaques van Ravensteijn, projectleider van de Blauwestad van de Provincie Groningen, bevestigt het beeld dat er een gebrek aan representativiteit in de uitgevoerde steekproef bestaat. Hij concludeert dat er ten aanzien van het woningbouwplan van de Blauwestad te weinig vooronderzoek is gedaan. Niet alleen is er in zijn visie te weinig vooronderzoek geweest naar potentiële geïnteresseerden onder de Nederlandse bevolking, ook is er te weinig vooronderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het woningbouwplan. Voor zover bij hem bekend, is er slechts 1 onderzoeksrapport waarin informatie wordt verstrekt over de haalbaarheid van het woningbouwproject van de Blauwestad.

Het desbetreffende rapport, het eindrapport van de Blauwestad, formuleert zes randvoorwaarden waarbinnen het project de Blauwestad dient te worden uitgevoerd. Wat betreft de woningverkoop stelt dit rapport dat er aan een aantal budgettaire en plantechische voorwaarden voldaan moet worden. In het rapport wordt vermeld dat de opbrengst van de kavels het bouw en woonrijp maken van de grond zal moeten dekken.

Dit wordt ook gesteld in het RIGO rapport waarin staat dat het streven voor het Blauwestad-plan zoveel mogelijk budgettair neutraal is. Kosten en opbrengsten dienen elkaar in evenwicht te houden, waarbij de kosten bestaan uit grondverwerving, civieltechnische werken en planontwikkeling en de opbrengsten onder meer moeten komen uit de uitgifte van kavels voor woningbouw.

Daarnaast geeft het eindrapport van de Stichting de Blauwestad aan, dat de totale bijdrage vanuit de verkoop van woningen mede bepaald wordt door eventuele veranderingen in de marktomstandigheden ten tijde van de daadwerkelijke bouw.

---

<sup>9</sup> Aantal respondenten was 211. Van de 50 respondenten die aangeven een voorkeur voor Blauwestad te hebben boven andere varianten, was 60% (31 respondenten) afkomstig uit de Randstad. Van de 211 respondenten waren er 5 serieus geïnteresseerd in het kopen van een woning in Blauwestad.

<sup>10</sup> Bureau Pau, Quick Scan, "Onderzoek effecten Blauwestad", Uitgevoerd in opdracht van de Provincie Groningen, 2009

De marktpositie van het Oldambt, de gemeente waarbinnen het project is gelegen, is midden jaren '90 dusdanig gevormd dat de Blauwestad een aanzienlijk deel van haar markt zelf moet zien te creëren, aldus het eindrapport.

In datzelfde rapport, het eindrapport van Stichting de Blauwestad, wordt eveneens gerefereerd aan het feit dat het consortium van bouwbedrijven zich garant stelt voor de afname van de kavels voor een periode van 10 jaar. In deze periode zullen tussen de 1.200 en 1.800 woningen worden gerealiseerd, waarbij gestreefd wordt naar een jaarlijkse realisering van 10 % van het totale woningbouwprogramma. Uiteindelijk is besloten tot een woningbouwproductie van 1.480 woningen, hetgeen inhoudt dat er jaarlijks 150 woningen gebouwd dienden te worden. Over de realiteitszin van deze planning konden bestuurders en projectleiders bij de aanvang van de bouw weinig kwijt. Men had immers geen referentiemateriaal of cijfers die konden aantonen dat het streven van 150 woningen per jaar gehaald zou worden.

#### **4.4 Afspraken Publieke en Private partijen omtrent kaveluitgifte**

Over de precieze wijze en de afspraken die de Provincie Groningen gemaakt heeft met het bouwconsortium over de afname van de kavels, bestaat bij het verschijnen van het eindrapport van de Stichting de Blauwestad nog veel onduidelijkheid. Daar komt verandering in wanneer in 2001 een publiekprivaat contract<sup>11</sup> wordt getekend door Geveke Bouw B.V., Ballast Nedam Woningbouw B.V. en Wilma B.V., Provincie Groningen en de gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten. Hierin wordt afgesproken dat de publieke partijen zoveel mogelijk financieel, dus ook voor de geplande woningbouwvoorraad, ondersteuning geven.

Daarnaast werd afgesproken dat de publieke partijen zoveel mogelijk zorg zouden dragen voor de benodigde procedures<sup>12</sup>. Het consortium van bouwbedrijven daar tegenover, zou zich buigen over de uitvoering van het project en zou vervolgens de woningen gaan realiseren. Het contract geeft verder aan dat alle door de provincie voorgefinancierde middelen door het consortium zouden worden terugbetaald, exclusief de bijdrage van de publieke partijen van 31 miljoen euro (70 miljoen gulden).

Verder stelt het contract, evenals het eindrapport van Stichting de Blauwestad en het RIGO rapport, dat de opbrengsten uit de verkoop van de woningen moeten komen. Een laatste punt dat het publiekprivaat contract vermeldt, is dat het al dan niet verkopen van de woningen geen invloed zal hebben op de terugbetaling door het consortium. Overigens, in het eindrapport van Stichting de Blauwestad wordt rekening gehouden met een eventuele tegenvallende woningverkoop en vermeldt dat in een dergelijke situatie een (beperkte) fasering in de woningverkoopplanning dient

---

<sup>11</sup> Overeenkomst de Blauwestad, 10 november 2001

<sup>12</sup> Gesprek Van Ravensteijn Provincie Groningen, 10-11-2009

te worden aangebracht. Echter, over een precieze vermindering van woningverkopen en in welk tempo deze fasering er dan zal uit komen te zien wordt geen mededeling gedaan.

Bij het punt waarop in het publiekprivaat contract besloten werd dat het al dan niet verkopen van de woningen geen invloed zou hebben op de terugbetaling door het consortium, werden ambtelijk al grote vraagtekens gezet, aldus provinciaal projectleider Van Ravensteijn. Met name de hoge verkoopaantallen leidden tot enige verbaasde blikken op het Provinciehuis. Een gemiddeld aantal van 150 woningen per jaar werd door de Provincie nogal vrij optimistisch bevonden. Het publiekprivate contract zorgde er niettemin voor dat de Provincie als het ware in slaap werd gesust. Immers, het was de zaak van de private partijen dat zij de geplande woningen zouden verkopen.

Achteraf gezien, zo geeft Van Ravensteijn eerlijk toe, is het naïef geweest te denken dat een private partij aan een project blijft mee doen op het moment dat er geen winst meer in zit. De PPS-hype waar de Provincie destijds in mee werd gezogen, zorgde voor onrealistische verwachtingen en aannamen. Aan de andere kant was het ook moeilijk voor de Provincie hier een inschatting van te maken, omdat er in die tijd nog weinig ervaringen en resultaten van PPS-constructies in Nederland bekend waren. Er was dus geen of nauwelijks referentie mogelijk. Dat liet onverlet dat er een contract gemaakt werd tussen de Provincie en de private partijen waarin stond dat de schuld van de private partijen werd ingelost aan de Provincie Groningen, los van de verkoopresultaten. Met andere woorden, de publieke partijen zouden geen risico lopen. Daarbij komt dat ook vanuit de ontwikkelingen die op dat moment gaande zijn op de huizenmarkt, geen signalen zijn die er op wijzen dat er sprake zou zijn van een eventuele “zeepbel” op de huizenmarkt en dus een risico voor de afname van de kavels. Onderzoekers bij het RPB concluderen in 2005 dat de betaalbaarheid voor woningen onveranderd is gebleven ten opzichte van midden jaren '80, met name door het feit dat de inflatie de afgelopen jaren veel lager is dan in deze jaren.

Waar op dat moment nog geen rekening mee wordt gehouden, althans daar wordt geen aandacht aan besteed door zowel de publieke als private partijen, zijn eventuele dalingen in de huizenprijzen. Twee decennia lang zijn de huizenprijzen onafgebroken gestegen. Hierdoor zijn de “echte” maandlasten voor woningbezitters gedaald. Men is er vanuit gegaan dat dit ook de verwachting zou zijn voor de tijd waarin we nu leven. Waar men echter geen rekening kon houden is een kredietcrisis die er voor gezorgd heeft dat de huizenprijzen zijn gaan dalen. Het gevolg hiervan is geweest dat zich er een versterkend proces heeft afgespeeld van stijgende maandlasten, verder dalende prijzen, weer stijgende maandlasten etc. Kortom, in een dergelijk geval als dit knapt de ontstane zeepbel op de huizenmarkt.

Gezien deze ontwikkelingen op de huizenmarkt, is het vreemd te noemen dat een provincie geen rekening heeft gehouden met een daling van de huizenprijzen om wat voor reden dan ook. De onvoorziene ontwikkeling van de financiële kredietcrisis die

haar sporen heeft achtergelaten op de nationale, maar ook op de regionale woningmarkt waren in de tijd van de woningbouwplan presentatie van de Blauwestad niet te voorspellen.

Desalniettemin is de provincie Groningen, in de ogen van Van Ravensteijn naïef geweest te denken dat de stijging van de huizenprijzen van de afgelopen twee decennia zich zou voortzetten.

Er zijn punten daarentegen waar de Provincie Groningen wel actie had moeten nemen toen de situatie daarom vroeg, volgens Van Ravensteijn. Met name inzake de kwestie van RO-procedures en de plannen rondom het woningbouwplan van de Blauwestad. Van Ravensteijn had op dit punt graag een ander proces van aanpak gezien. In plaats van eerst RO-procedures voeren en dan plannen maken, had hij de ontwikkelingen juist graag andersom willen zien. Dit had volgens hem, zeker ten aanzien van de verkoop van de woningen, een tijdverlies van jaren kunnen voorkomen. Het project had in zijn visie beter moeten profiteren van de hoogconjunctuur in de jaren 2003-2004.

## Hoofdstuk 5: Omstandigheden op de woningmarkt

### 5.1 Inleiding marktonderzoek

Naast de analyse op de realistische aard van de geplande woningverkoop, zijn er ook bepaalde marktomstandigheden geweest die van invloed zijn geweest op de woningverkoop binnen de Blauwestad. Een interessant punt van onderzoek, is te achterhalen of de financiële crisis op de woningmarkt fataal is geweest voor het project. De vraag die daarbij gesteld kan worden luidt: Heeft de crisis zijn doorwerking gehad op het woningverkooptempo van de Blauwestad, of blijkt het project met betrekking tot de woningverkoop recessieproof te zijn geweest? In paragraaf 5.3 wordt hier nader op ingegaan.

Zoals in het eindrapport van de Stichting van de Blauwestad als in het RIGO rapport staat vermeld, dienen de opbrengsten uit de Blauwestad onder meer te komen uit de uitgifte van de kavels voor woningbouw. Daarom is het belangrijk om voor de aanvang van de bouw, een goed inzicht te verkrijgen in de markt voor de 1.200 tot 1.800 woningen die in het woningbouwplan zijn opgenomen. Vanuit zowel de Provincie Groningen als de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten, is bij het opstellen van het ontwikkelingsplan de Blauwestad de wens uitgesproken om een onderzoek naar de marktkansen van de woningbouw in de Blauwestad uit te voeren.

In dit onderzoek uit 1995 wordt de positie van de Blauwestad op de woningmarkt op alle schaalniveaus (nationaal, regionaal, lokaal) nader uitgewerkt. Het onderzoek is gebaseerd op bestaand woningmarktonderzoek en daarop nader gebaseerde prognoses. Zoals aangegeven in het rapport hebben prognoses hun beperkingen en houden zij per definitie geen rekening met eventuele trendbreuken. Wat betreft de woningmarkt in Groningen wordt gezegd dat er dan (in 1995), een ontwikkeling aan het aftekenen is die gunstiger dan het verleden was. Omdat op dat moment echter de ontwikkelingen vrij recent hebben plaatsgevonden, worden deze nog niet of slechts deels gekoppeld aan de beschikbare prognoses. Vandaar dat in het RIGO rapport onder het kopje "Interpretatie van prognoses" verder staat aangegeven: *"de in de volgende paragrafen vermelde gegevens en prognoses moeten, tenzij anders vermeld, worden beschouwd als een weerslag van de situatie op de woningmarkt tot 1994"*.

## 5.2 Verwachtingen nationale, regionale, lokale woningmarkt voor de Blauwestad

### 5.2.1 Nationale woningmarkt

De voornaamste doelgroep waarop het project de Blauwestad zich van begin af aan heeft gefocust, is de nationale woningmarkt<sup>13</sup>. Eén van de redenen hiervan was dat de Blauwestad op regionaal niveau concurrentie ondervond van omliggende gemeenten die ook uitbreidingsplannen hadden liggen. Deze plannen zouden een bedreiging voor de Blauwestad kunnen vormen en mede vanuit dat oogpunt zou het succes van de Blauwestad voor het belangrijkste deel uit de nationale woningmarkt moeten komen. Hierbij werd de reeds genoemde steekproef onder de 211 respondenten en de extrapolatie naar een doelgroep van 4.000 tot 5.000, met daaraan gekoppeld dat het zwaartepunt van de markt in de Randstad ligt, gerekend tot belangrijk argument voor de ontwikkeling en uitvoering van de Blauwestad.

### 5.2.2 Regionale woningmarkt

De regionale markt biedt zoals bovenstaande alinea aangeeft minder potentie voor de slagingskans van de Blauwestad. De omvang van de nieuwbouw in de omliggende gemeenten van de Blauwestad is dusdanig dat, volgens het RIGO rapport, *“er van mag worden uitgegaan dat er nauwelijks of geen vraag zal worden uitgeoefend op de Blauwestad door suburbanisanten uit Groningen”*. Het rapport meldt eveneens mee dat *“wanneer de Blauwestad met ‘de stad van straks’ (woningbouwproject in de stad Groningen) zou willen concurreren, dat alleen slechts kan door een prijs/kwaliteitsslag’*. Een andere negatieve ontwikkeling naast de concurrentie voor de Blauwestad op de regionale markt, is het ontbreken van een regionale afstemming van de plannen met de omliggende gemeenten.

De Blauwestad zou, ondanks het feit dat het tegen het provinciaal beleid indruist, een deel van de uit Groningen wegtrekkende huishoudens kunnen opnemen door uitbreidingsplannen uit omliggende gemeente een halt toe te roepen. Echter, de Provincie<sup>14</sup> is niet van plan gemeenten buiten het woningmarktgebied Groningen te beperken in hun uitbreidingsbehoefte. Het provinciale beleid komt er in zoverre op neer dat als een gemeente in een bestemmingsplan een voldoende onderbouwde woningmarktanalyse kan presenteren, er toestemming tot bouwen wordt verleend.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Blauwestad*, Onderzoeksvoorstel. Assen. 2010

<sup>14</sup> Gesprek Van Ravensteijn 20-06-2009

<sup>15</sup> Rapport ‘Marktkansen voor de Blauwestad’, RIGO Amsterdam



### 5.2.3 Lokale woningmarkt

Wat betreft de bijdrage van de lokale markt aan het succes van de Blauwestad wordt midden jaren '90 gesteld dat, gegeven de toenmalige prognoses, er zo'n 500 woningen over 10 jaar bijkomen. Dit houdt in dat er maximaal een derde van het huidige aantal woningen dat is gepland voor de Blauwestad een lokale betekenis kan krijgen. Dit betekent ook dat woningen slechts in beperkte aantallen de 200.000 gulden kunnen overstijgen. In het rapport van de RIGO<sup>16</sup> wordt heel duidelijk gesteld dat realisatie van de Blauwestad daarom ook het aantrekken van andere doelgroepen in houdt.

Daarnaast wijzen betrokken gemeenten en corporaties over het beheer van de sociale huurvoorraad. Mede in het licht daarvan is door het college van Gedeputeerde Staten gesteld dat er 'een goede afstemming tussen het beheer van de bestaande voorraad en plannen voor nieuwbouw zeer noodzakelijk is'<sup>17</sup>

De betreffende gemeenten ontwikkelen ook andere plannen die bij de start van de presentatie van de Blauwestad worden verminderd of stopgezet. Wanneer de Blauwestad lang op zich laat wachten en de uitbreidingsplannen van de gemeenten minder succesvol zouden zijn, omdat bijvoorbeeld geen 'bijzonder' woonmilieu wordt geboden, bestaat de mogelijkheid dat de lokale markt nog meer verzadigd raakt. Dat kan de kansen voor de Blauwestad doen afnemen. Wanneer echter de gemeenten tot 1999 juist zeer aantrekkelijke woonmilieus weten te creëren die de positie van het Oldambt op de regionale woningmarkt versterken, bestaat de mogelijkheid dat de kansen voor de Blauwestad juist toenemen.

## 5.3: Veranderingen op de woningmarkt.

### 5.3.1 Van gesegmenteerde naar geïntegreerde koopwoningmarkt

De marktomstandigheden op de nationale woningmarkt zijn veranderd het afgelopen decennium. Net als in de crisis van beginjaren '80 is er sprake van een geïntegreerde markt van koopwoningen, die gekenmerkt wordt door continu stijgende reële woningprijzen en doorstroming<sup>18</sup>.

Dankzij winsten uit verkoop van de vorige woning kan met vergelijkbare woonlasten doorgestroomd worden naar een grotere koopwoning. Deze verkoopwinsten dragen bij aan de vorming van de zogeheten "zeepbel".

---

<sup>16</sup> Rapport 'Marktkansen voor de 'Blauwestad'

<sup>17</sup> Voordracht 47/1995 GS aan PS inzake een uitspraak tot instemming met de voortgang van het project 'Blauwe stad' [95/12900 RRB

<sup>18</sup> M.Martens, De Nederlandse huizenmarkt. Een zeepbel die op het punt staat te ontploffen? (2009)

Met andere woorden, de ontwikkelingen op de woningmarkt zijn zelf in hoge mate (mede)bepalend geworden voor het wel en wee van deze markt én voor het ontstaan van de “zeepbel”.

Gedurende een periode van continu stijgende woningprijzen, neemt het prijsverschil tussen de verschillende woningmarktsegmenten op een geïntegreerde koopwoningmarkt toe. Met name de kooprijzen van vrijstaande woningen en nieuwbouwwoningen lopen uit. Nieuwbouw, zowel van eengezinswoningen als van appartementen, en de meer luxe woning sectoren van deze voorraad, worden meer en meer het domein van huishoudens die (met verkoopwinsten) doorstromen binnen de koopsector. In 1990 werd nog driekwart van de nieuw gebouwde koopwoningen verworven door huishoudens die voor de eerste keer een woning kochten. In 2004 is de situatie omgekeerd: toen was tweederde van alle kopers van nieuwbouwwoningen al eigenaar bewoner.

De constatering dat de nieuwbouwproductie van koopwoningen voor een steeds groter deel bestaat uit luxe woningen voor doorstromers betekent dat transacties van bestaande woningen een steeds belangrijker onderdeel vormen van de koopwoningmarkt: In 1995 was 42% van alle verkochte woningen een nieuwbouwwoning, in 2005 nog maar 24%. Van belang daarbij is dat tot het jaar 2000 de doorstroming binnen de koopwoningmarkt geholpen werd door een aanzienlijk snellere jaarlijkse prijsstijging van bestaande woningen dan van nieuwbouwwoningen. Het rapport *Bewoners Nieuwe Woningen 2005*<sup>19</sup> constateert eveneens dat *“het besteedbaar inkomen van kopers van nieuwbouwwoningen sterker toeneemt dan gemiddeld voor Nederland. “Starters hebben niet alleen geen vermogen kunnen opbouwen, maar zij hebben gemiddeld ook de laagste inkomens”*.

Een andere belangrijke ontwikkeling op de Nederlandse huizenmarkt is dat vanaf het jaar 2000 de huisprijsinflatie gedaald is en dat vanaf 2003 de ontwikkeling van woningprijzen veelal het algemeen inflatieniveau benadert<sup>20</sup>. Tevens zijn de verschillen in prijsontwikkeling tussen voorraad en nieuwbouw sindsdien minder groot. Het accent in de nieuwbouw verplaatst zich iets meer naar het middensegment. Gestegen woningprijzen maken het echter voor starters steeds lastiger om een koopwoning te vinden. De betekenis van hypotheekkrediet voor de koopwoningmarkt neemt alsmaar toe.

Naast bovengenoemde ontwikkelingen op de koopwoningenmarkt, is de rol van de banken van groter belang geworden. Een belangrijke aanjager van woningprijsinflatie is namelijk de ruime kredietverlening van banken geweest.

---

<sup>19</sup> Rapport ‘Bewoners Nieuwe Woningen’ Ministerie van VROM 2005

<sup>20</sup> M.Martens, De Nederlandse huizenmarkt. Een zeepbel die op het punt staat te ontploffen? 2003

Banken werden hiertoe aangemoedigd door de lage rente en de, naar verwachting, stijgende woningprijzen. Ondanks de ruime kredietverlening en deze lage rente bleek de haalbaarheid van de 150 woningen per jaar dus ook geen positief effect te hebben op de Blauwestad.

### 5.3.2 Kwetsbaarheid geïntegreerde koopwoningmarkten

Dat een geïntegreerde koopwoningmarkt daarnaast om een aantal redenen zeer kwetsbaar is, beschrijft Martens<sup>21</sup> in haar artikel over de Nederlandse huizenmarkt. De eerste reden die zij opnoemt is dat deze markt afhankelijk is van, met name, bestaande woningen. De koop van een woning (en zeker van een nieuwbouwwoning) is steeds meer afhankelijk geworden van de opbrengst uit de verkoop van de vorige woning.

De tweede reden waarom een koopwoningmarkt als kwetsbaar gezien mag worden, is doordat verkopen op deze markt vaker onderdeel zijn van een keten van woningtransacties. Deze keten kan lang of kort zijn. In de meeste gevallen gaat de aankoop van een woning gepaard met verkoop van de vorige woning en wellicht moet de koper daarvan ook eerst een woning verkopen. Alleen bij bijvoorbeeld een starter die een nieuwbouwwoning koopt of bij een huurder die een woning verwerft die hij bewoont is er sprake van één schakel. Aan het begin van de keten staat een starter op de koopmarkt van woningen en aan het eind iemand die een nieuwbouwwoning koopt óf de markt verlaat, bijvoorbeeld omdat men besluit te huren of te emigreren. Als er ergens in die keten één zwakke schakel zit, heeft dat gevolgen voor alle transacties die onderdeel uitmaken van die keten.

Een derde en laatste reden die de kwetsbaarheid van de koopwoningmarkt aantoont, is het feit dat de koopwoningmarkt gefinancierd wordt met hoge hypotheekschulden. De gemiddelde schuld van huishoudens met een hypothecaire lening is fors gestegen. Van alle eigenaar-bewoners heeft 86% een hypotheek. Dat zijn 3,3 miljoen huishoudens. Van hen heeft een vijfde de woning voor 100% of meer hypothecair beleend. Het gemiddeld hypotheekbedrag bedroeg in 2006 165.000 euro, tegen 85.000 euro in 1999. Bijna een verdubbeling in zeven jaar tijd. De Vereniging Eigen Huis heeft de invloed van de financiële crisis op de woningmarkt onderzocht<sup>22</sup> en concludeerde dat *'per saldo één op de vier huiseigenaren het komende jaar potentieel kwetsbaar is voor een rentestijging en/of een waardedaling'*.

### 5.3.3 Ontwikkelingen woningmarkt

De huidige kredietcrisis draagt in hoge mate bij aan een versnelde stagnatie en terugval op de Nederlandse koopwoningmarkt.

---

<sup>21</sup> M. Martens, De Nederlandse huizenmarkt. Een zeepbel die op het punt staat te ontploffen? 2003

<sup>22</sup> Vereniging Eigen Huis *Invloed financiële crisis op de woningmarkt* 2008

Als gevolg van de kredietcrisis zijn de mogelijkheden van banken om krediet te verlenen sterk verminderd. Banken zijn terughoudender in het verstrekken van hypotheeklen en stellen strengere voorwaarden. Dit zorgt voor een verdere negatieve invloed op de woningprijzen en versterkt de neergaande prijsspiraal. Woningverkoop brengen minder op als de prijzen onder druk staan of stagneren omdat lagere verkoopprijzen onvoldoende opbrengen voor de aankoop van een volgende woning. Het uitblijven van activiteiten op de woningmarkt wordt onderdeel van een neerwaartse prijsspiraal. Stagnatie is inmiddels een feit en prijsdaling van de huizen zal niet uitblijven.<sup>23</sup>

Dalende woningprijzen hoeven in ieder geval niet perse als een negatieve ontwikkeling gezien te worden, aangezien koopwoningen al jaren steeds minder in het bereik kwamen voor de meeste huishoudens en (te) hoge hypotheeklasten veel eigenaar-bewoners in een wurggreep houden. De vraag lijkt eerder hoe een prijsaanpassing en een nieuw evenwicht op de woningmarkt gerealiseerd kunnen worden. Om hiermee te beginnen is het allereerst van belang te accepteren dat een koopwoningmarkt gebaseerd op doorstroming heeft opgehouden te bestaan. In ieder geval in de omvang en snelheid van de afgelopen decennia.

#### **5.4 Invloed financiële crisis op woningbouwplan**

Naar aanleiding van recente ontwikkelingen op de woningmarkt als gevolg van de financiële kredietcrisis, is in het belang van dit onderzoek gekeken naar de doorwerking van deze crisis op het project de Blauwestad . De vraag waarop geprobeerd wordt een antwoord te vinden luidt: In hoeverre is de financiële crisis funest geweest voor het woningverkooptempo van het woningbouwplan van de Blauwestad?

Om deze vraag te beantwoorden zal eerst worden gekeken naar de geplande woningverkoop, waarna vervolgens wordt gekeken naar de daadwerkelijke verkoop en de achterliggende redenen van deze al dan niet trage verkoop.

Volgens de realistische planning (1480 kavels verkopen in 10 jaar tijd) hadden er op 1 januari 2009 350 kavels van het woningbouwplan verkocht moeten zijn. Dat waren er 300, waarvan een kleine 200 aan particulieren en ruim 100 aan projectontwikkelaars<sup>24</sup>. Tegen die tijd is er eveneens een bestand met namen van 250 mensen waarmee de projectorganisatie van de Blauwestad in gesprek is over potentiële kavelverkoop. Van deze 250 mensen is bekend dat zij nog twijfelen over de aankoop van een kavel omdat zij nog niet met zekerheid kunnen stellen of zij hun eigen woning kunnen verkopen.

---

<sup>23</sup> Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. *Waken voor wat contraproductief is*. Thema: Kredietcrisis en woningmarkt. 2009/3

<sup>24</sup> Gesprek met de heer. J.Postema, directeur Projectorganisatie 17-10-2009

Voor deze mensen is het verkopen van hun eigen woning een voorwaarde om met de aankoop van een nieuw huis in de Blauwestad te beginnen.

In een gesprek met voormalig directeur van de projectorganisatie, J. Postema, wordt in het najaar van 2009 al duidelijk dat het woningbouwplan de Blauwestad uitgaat van een voorzichtigere planning. Deze planning gaat uit van een voltooiing van het woningbouwplan in 20 jaar. Dat zou betekenen dat alle 1500 geplande woningen in het jaar 2025 opgeleverd dienen te zijn. Volgens Postema *“zal het wat betreft het woningbouwproject van de Blauwestad wel goed komen, ondanks de financiële crisis”*. In de visie van Postema is het van belang dat de kwaliteit van het woningbouwproject hoog blijft. Oftewel, zoals hij beweert: *“blijven mikken op de grootverdieners en in tijden van nood niet besluiten goedkoper te gaan bouwen voor de lagere woonsegmenten”*. Overigens, waar het positivisme bij de uitspraak van de heer Postema “dat het wel goed zal komen” op gebaseerd is, blijft onduidelijk.

Het feit dat het jaarlijkse geplande woningverkooptempo niet gehaald wordt en er ook geen voortekenen zijn die er op duiden dat “het wel goed zal komen”, baart zorgen vanuit de regionale politiek. Zeker als er eind 2008 tekenen zijn dat de laatst overgebleven projectontwikkelaar, de ontwikkeling van het woningbouwplan van de Blauwestad niet kan realiseren. Politieke partijen in Groningen beginnen huiverig te worden over een goede afloop als de Provincie Groningen een groot deel van de bouw kavels overdraagt aan de tot dan toe enig overgebleven marktpartij Koop Holding.

De verwachting is eind 2008 dat er geen kentering plaats vindt in de woningbouw. Dit ondanks het feit dat de kredietverstrekking van banken geruime tijd vrij gunstig is geweest in combinatie met de lage rente. Deze relatief gunstige voorwaarden zijn desondanks onvoldoende gebleken om potentiële geïnteresseerden te vinden voor woningbouw in de Blauwestad. Mede om die reden kan worden gezegd dat de kredietcrisis in zekere zin een drogreden werd en wordt gebruikt als reden voor de tegenvallende woningverkoop.

De regionale bestuurders wisten, volgens Modderman<sup>25</sup>, dat het woningbouwproject niet zou slagen. Het feit dat men toch is begonnen heeft in zijn visie te maken met het gegeven dat de bouwondernemingen op geen enkele wijze last zouden krijgen van het niet realiseren van het project. Ondanks allerlei verzekeringen van regionale bestuurders dat het bouwconsortium voor eigen risico werkt, zouden deze ondernemingen alleen maar aan de Blauwestad verdienen, beweert Modderman. Deze ondernemingen konden zich immers beroepen op juridische en financiële deskundigen waar op provincieniveau niet aan getipt kon worden.

---

<sup>25</sup> Gesprek met E.Modderman op 11-11-2009

De kern van de zaak, in de ogen van Modderman, is dat ondernemers in samenwerking met bestuurders een project plannen en de infrastructuur realiseren op kosten van de belastingbetaler in de wetenschap dat het officiële doel, de realisatie van 1500 woningen, niet gehaald zou worden. Modderman vindt eveneens dat de officiële “mislukking” nu door regionale bestuurders onterecht wordt afgewenteld op de financiële kredietcrisis. Het is in zijn beleving een argument om nog meer belastinggeld in het project te steken. Modderman refereert naar het feit dat de verkoop van grond in de Blauwestad allang slecht verliep. Zo stelt hij vast, dat de tegenvallende woningverkoop begon al ruim voordat iemand over het begrip financiële crisis had gehoord.

Jurjen van der Meer<sup>26</sup>, architect bij architectenbureau DeZwartehond, beaamt de woorden van Modderman en ziet de reden voor de tegenvallende verkoop voor een groot deel in de beeldkwaliteitsplannen van het woningbouwplan. Hij refereert aan het feit dat particuliere grondeigenaren zelf invulling moesten geven aan het uiterlijk van het gebied. Daarbij waren zij echter gebonden aan de beeldkwaliteitsplannen die voor de diverse woongebieden van de Blauwestad zijn opgesteld en door Van der Meer zelf werden bewaakt. Van der Meer: *“Deze plannen vertelden de koper van een vrije kavel in welke sfeer hij diende te bouwen, en welke regels hij in acht moest nemen”*. Voor de kopers betekende dit dat zij vooraf bij het bouwen voor een groot deel beperkt werden in hun woonwensen.

Het feit dat niet de drie ontwikkelaars zijn begonnen met de bouw volgens deze regels maar de individuele kavelkopers ziet Van der Meer als een negatieve ontwikkeling in het verkooptempo van de kavels. Hij had liever gezien dat de ontwikkelaars het heft in handen hadden genomen wat betreft de architectuur, zoals Van der Meer zelf ook al aangeeft: *“Projectbouw laat zich nou eenmaal makkelijker sturen dan eigenbouw”*.

---

<sup>26</sup> Gesprek met dhr J.van der Meer, 21-10-2009

## **Hoofdstuk 6: Analyse bevindingen**

### **6.1 Inleiding**

In deze analyse op het woningplan van de Blauwestad zal enerzijds worden teruggeblikt op berekeningen en voorspellingen van het woningbouwplan, anderzijds zullen (on)voorzien omstandigheden op de nationale woningmarkt nader worden geanalyseerd. Deze omstandigheden zullen vervolgens zoveel mogelijk worden ingezoomd op het woningbouwproject van de Blauwestad.

De onderstaande analyse richt zich wat betreft de voorspellingen en de berekeningen van het woningbouwplan in eerste instantie op de rapporten en de haalbaarheidsstudies die voorhanden zijn. Daarnaast maken ook de interviews met betrokken mensen die kennis hebben gehad van ditzelfde woningbouwplan, onderdeel uit van de analyse.

### **6.2 Klassieke doe-evaluatie**

Omdat dit evaluerend onderzoek de klassieke doe-evaluatie als leidende evaluatievorm heeft, zal deze ook vanuit deze invalshoek geanalyseerd worden. Daarbij wordt ondermeer rekening gehouden met de diverse punten van kritiek die deze evaluatievorm met zich meebrengt.

Bij de analyse van deze klassieke doe-evaluatie op het woningbouwplan van de Blauwestad, is de primaire vraag of en in welke mate de doelstellingen van het gekozen beleid gehaald zijn. Om een oordeel te kunnen geven over het beleid van het woningbouwplan van de Blauwestad zal gekeken dienen te worden naar de doeleinden van het beleid en de feitelijke effecten voor zover beoogd. Daarbij zal nadrukkelijk worden gekeken welke problemen zich hebben voorgedaan bij de primaire doelstelling van het woningbouwplan: de realisatie van 1480 woningen in 10 jaar.

### **6.3 Voorspellingen, berekeningen woningbouwplan de Blauwestad**

Een hekel punt dat zich bij dit oordelen over het woningbouwplan van de Blauwestad voordoet, is dat van een beleid ten aanzien van het woningbouwplan niet echt sprake is. Er is weliswaar door de Stichting van de Blauwestad bij een haalbaarheidsstudie een streven uitgesproken van een jaarlijkse woningbouwproductie van 10% van de geplande 1500 woningen, maar dat wordt niet ondersteund door een deugdelijke onderbouwing. Zo wordt er geen inzicht gegeven in cijfers over de vraag en aanbodzijde van de woningmarkt die betrekking hebben op de Blauwestad. Daarnaast ontbreekt verdere informatie waarop het streven van de 10% van de totale geplande woningbouwproductie gebaseerd is. Voor een geplande woningverkoop van 1500 woningen in 10 jaar is het minstens opmerkelijk te noemen dat men geen berekening heeft gemaakt, waarop het geplande woningverkooptempo is gebaseerd. Daarover worden ook in de overige beschikbare rapporten die zich richten op de woningbouwproductie van de Blauwestad, geen uitspraken gedaan.

## 6.4 Effectiviteit woningbouwplan de Blauwestad

Om de effectiviteit van het woningbouwplan van de Blauwestad te bepalen is een duidelijke, specifieke, concrete en operationele omschrijving van het woningbouwplan noodzakelijk. Nu dient gezegd te worden dat het realiseren van het woningbouwplan van de Blauwestad geen doel op zich is. Het woningbouwplan, waarnaar in het begin van hoofdstuk 4 al gerefereerd werd, moet een bijdrage leveren aan het realiseren van het merengebied en aan het tot stand komen van het totale plan.

Niettemin, de doelstellingen omtrent het woningbouwplan van de Blauwestad blijven inhoudelijk gebrekkig. Naast het ontbreken van essentiële berekeningen ten aanzien van het verkooptempo van de woningbouwproductie van de Blauwestad, zijn er nog een aantal factoren die hebben bijgedragen tot het ontstaan van problemen bij de doelstelling ten aanzien van het woningbouwplan.

Allereerst is het op zijn minst opmerkelijk te constateren dat er in de diverse voorhanden zijnde rapporten over de Blauwestad, uiteenlopende berichten worden gegeven over de omvang en de looptijd van het totale woningbouwplan. De doelstelling op deze beide punten verschilt nogal in diverse berichtgevingen hetgeen uiteindelijk tot enige consternatie heeft geleid bij de projectontwikkelaars voor de uitvoering van het aantal te realiseren woningen. Met name over de vastlegging in het contract betreffende de kaveluitgifte, zijn de projectontwikkelaars huiverig geweest. De projectontwikkelaars wilden immers in het publiek private samenwerkingscontract niet alleen laten vastleggen hoeveel kavels er moesten worden afgenomen, maar ook onderlinge afspraken maken hoe ze die kavels en over wat voor tijd ze de kavels precies gingen afnemen. Het maakte in dit verband, volgens een woordvoerder van Koop Holding BV wel degelijk uit of er dan uiteindelijk 1200, 1500 of 1800 woningen dienden te worden gerealiseerd.

Een tweede probleem dat zich heeft voorgedaan bij de doelstelling van het woningbouwplan, heeft te maken met het realiteitsgehalte van het plan. Een jaarlijkse geplande verkoop van 150 kavels is bij een marginaal respondentenonderzoek onder de Nederlandse bevolking vrij onrealistisch te noemen. Immers, bij een respondentenonderzoek van 211 personen waarbij 50 personen de Blauwestad verkiezen boven een andere variant en waar slechts 5 kopers serieus geïnteresseerd zijn, kan moeilijk betiteld worden als een goede grondslag voor een aannemelijk en haalbaar plan.

Een laatste probleem dat zich heeft voorgedaan bij de doelstelling van het woningbouwplan van de Blauwestad, is dat de financiering van het woningbouwplan niet 'geplafoneerd' is. Er wordt in het RIGO rapport vermeld dat het doel is het woningbouwplan zoveel mogelijk budgettair neutraal te houden en dat kosten en opbrengsten elkaar zoveel mogelijk in evenwicht dienen te houden.



Er wordt echter niet vermeld om welke precieze hoeveelheid kosten en opbrengsten het gaat en waar beide uit bestaan.

### **6.5 Moeilijkheden op de woningmarkt**

Dat de verkoop van woningen binnen het woningbouwplan van de Blauwestad, niet het gewenste verkooptempo volgde, was al snel na het begin van de kaveluitgifte zichtbaar. Het gegeven dat de financiële kredietcrisis niet heeft bijgedragen tot een snellere verkoop van de kavels van de Blauwestad staat vast. Echter, het is schier onmogelijk vast te stellen dat de financiële kredietcrisis volledig debet is geweest aan de tegenvallende woningverkoop. Immers, zoals de heer Modderman reeds vaststelde, de verkoop van de kavels viel al tegen voordat men überhaupt van het begrip financiële kredietcrisis had gehoord.

Uit exit onderzoek van Bureau Pau<sup>27</sup> blijkt dat de meeste huishoudens die uiteindelijk afhaken voor de koop van een woning uit de omliggende omgeving komen. De voornaamste reden waarom zij afzien van koop ligt in het feit dat zij hun eigen woning niet kunnen kwijtraken vanwege de problemen op de huizenmarkt. Tevens kwam uit de quickscan die Bureau Pau opstelde naar voren dat er een stijging van het aantal bezoekers waarneembaar is bij het informatiecentrum van de Blauwestad. Mogelijk stellen geïnteresseerden hun koopbeslissing uit in afwachting van betere economische tijden. Voor een betrouwbaar beeld van de prijsontwikkeling in de omgeving en om daarmee ook een analyse van de verkoopcijfers op regionaal niveau te kunnen maken, zijn er te weinig cijfers (transacties) beschikbaar.

---

<sup>27</sup> Bureau Pauw, Quickscan, "Onderzoek effecten Blauwestad", uitgevoerd in opdracht van de Provincie Groningen, 2009.

## 7. Conclusies

Zoals in elk evaluerend onderzoek het doel is om uiteindelijk een beoordeling te geven, zal ook aan het einde van dit onderzoek een oordeel worden geveld over het woningbouwplan van de Blauwestad.

Niet zozeer is dit evaluatieonderzoek een doelbereikingsevaluatie geweest, eerder was het een effectiviteitsevaluatie waar onderzocht is in hoeverre de doelbereiking het gevolg is van het gevoerde beleid.

Om de hoofdvraag van dit evaluerend onderzoek te beantwoorden is gebruik gemaakt van zowel de analyse van rapporten als die van voorstudies die zich richtten op het woningbouwplan van de Blauwestad. De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

*Is het woningbouwplan van de Blauwestad een voorbeeld van een “zeepbel” geweest?*

Daarbij is door het opstellen van een aantal deelvragen gepoogd een antwoord te krijgen. Deze deelvragen zijn door het onderzoek heen getracht te beantwoorden middels niet alleen de hiervoor genoemde analyse van voorstudies en rapporten over het woningbouwplan van de Blauwestad, maar ook door het voeren van interviews met direct betrokkenen die uiteenlopende belangen hadden binnen het woningbouwplan

De eerste vraag die beantwoord diende te worden maakte deel uit van het eerste onderzoekscluster die zich boog over de berekeningen en voorspellingen aangaande het woningbouwplan en luidde:

*Op welke berekeningen en voorspellingen is het woningbouwproject van de Blauwestad gebaseerd?*

Wat betreft de beantwoording van deze vraag, bleek al in een vrij vroeg stadium dat er een gebrek aan berekeningen was ten aanzien van het woningbouwplan van de Blauwestad. Er was weliswaar door het RIGO een nationale marktverkenning gedaan naar de verwachtingen op het gebied van potentiële marktverkoop voor het woningbouwproject, maar berekeningen in de richting om hoeveel mensen serieus geïnteresseerd waren wordt weinig inzicht in geboden.

De beantwoording van deze vraag sluit aan op de beantwoording van de tweede deelvraag van dit evaluatieonderzoek. Deze deelvraag luidt:

*‘Wat was de kwaliteit van de berekeningen/voorspellingen van de geplande woningverkoop?’*

Zoals reeds aangegeven was de beschikbare informatie gebrekkig van aard. Dat lag niet alleen aan het feit dat deze informatie gewoonweg niet bestond: ook het feit dat diverse betrokkenen vanwege interne redenen niet veel meer kwijt wilden over dit onderwerp is daar debet aangeweest.

Of men weigerde bereid te zijn vragen te beantwoorden, of men probeerde met schimmige bewoordingen de vraag te omzeilen.

De derde vraag van dit evaluatieonderzoek maakt onderdeel uit van het tweede onderzoekscluster die zich richtte op de veranderingen op de woningmarkt en de consequenties daarvan op het woningbouwplan van de Blauwestad. Deze vraag luidde:

*‘Wat is er, sinds de kaveluitgifte, op de woningmarkt veranderd?’*

Sinds de uitgifte van de kavels van het woningbouwplan de Blauwestad in 2005, is het jaarlijkse streven van 10% van de totale woningbouwproductie nimmer gehaald. Een belangrijke reden voor de tegenvallende verkoop bij het woningbouwplan, is het feit dat veel huishoudens lang moesten wachten op de verkoop van hun eigen woning, alvorens zij een bod uit konden brengen op een woning in de Blauwestad. Dit sluit aan op de nationale tendens op de woningmarkt waarbij te zien is dat de koop van een woning steeds meer afhankelijk is geworden van de opbrengst uit de verkoop van de vorige bewoning.

Buiten deze constatering, is het ontbreken van elke berekening op het gebied van het verkooptempo van de kavels een ernstig gebleken. Er zijn weliswaar verkenningen en prognoses gedaan naar de nationale, regionale en lokale woningvraag, maar deze sloten niet aan op de ontwikkelingen op de woningmarkt na 1995. Met name de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op de woningmarkt tijdens de financiële kredietcrisis in het najaar van 2008, zijn niet meegenomen in de doelstelling van de jaarlijkse woningbouwproductie van 150 woningen.

Deze ontwikkelingen hebben betrekking op de laatste vraag van dit evaluatie onderzoek, die ingaat op deze veranderingen en een antwoord tracht te vinden op de vraag:

*Zijn de veranderingen op de woningmarkt de reden geweest voor de tegenvallende verkoop?*

De verkoop van de kavels is sinds de uitgifte niet volgens planning verlopen. Een gebrek aan realiteitszin ten aanzien van het verkooptempo van de kavels heeft daaraan bijgedragen. Immers, zonder inzicht in enige berekening of prognose op basis van toekomstige ontwikkelingen is het nagenoeg ondenkbaar de doelstelling van de realisering van 150 kavels per jaar te bewerkstelligen. Het feit dat de tegenvallende verkoop door bestuurders in de regio Groningen afgewenteld wordt op de financiële kredietcrisis, getuigt van weinig realiteitsbesef. De tegenvallende verkoop van de kavels begon al lang, voordat er überhaupt sprake was van een financiële kredietcrisis op de woningmarkt. Daarnaast heeft in aansluiting met de woorden van Van der Meer, eigenbouw voor meer vertraging in het bouwtempo van de woningen opgeleverd. Projectbouw laat zich wat betreft dit punt nu eenmaal makkelijker sturen.

Om terug te komen op de hoofdvraag van dit evaluerend onderzoek, moeten beide onderzoeksclusters in dit onderzoek een antwoord kunnen geven op de vraag:

*'Is het woningbouwplan van de Blauwestad een voorbeeld van een "zeepbel" geweest'?*

Wat betreft het eerste onderzoekscluster, dat zich richtte op de voorspellingen en de berekeningen ten aanzien van het woningbouwplan van de Blauwestad, is het evident dat een deugdelijke onderbouwing ontbrak. Er werd gesproken van een streven van een productie van 150 woningen per jaar, maar hieraan werd nimmer voldaan. Dit streven wordt niet onderbouwd en mist dus elke vorm van realiteitsgehalte. Daaraan kan toegevoegd worden dat de marktverkenning die gedaan is door RIGO Advies van onvoldoende kwaliteit was om tot een "go/no go"-beslissing van het woningbouwplan te komen. De conclusies van Stichting de Blauwestad, die de conclusies van deze marktverkenning overnam in haar eindrapport waren summier, onvolledig en van gebrekkige kwaliteit.

Uit het tweede onderzoekscluster, gericht op de invloed van ontwikkelingen op de woningmarkt voor het woningbouwplan van de Blauwestad, blijkt dat de financiële kredietcrisis niet de bepalende factor is geweest voor de tegenvallende verkoop van de kavels. De tegenvallende verkoop van de kavels was al een feit voordat de problemen op de huizenmarkt zich voordeden. De voornaamste reden waarom potentiële geïnteresseerden afzien tot koop van een woning ligt in het feit dat zij hun eigen woning niet kwijt raken. Dit sluit aan bij de nationale tendens op de woningmarkt. Voor een verdere analyse van de woningverkoop ontbreekt het bij het woningbouwplan van de Blauwestad aan beschikbare cijfers. Daarvoor zijn het aantal transacties te laag.

## Literatuurlijst

- Bureau Pau, Quick Scan, "onderzoek effecten Blauwestad", Uitgevoerd in opdracht van de Provincie Groningen
- Bressers. J. "Beleidsevaluatie, Alpen aan den Rijn, Tjeenk Willink 1991.
- Commissie Alders, Rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwestad 'Uitgevoerd in opdracht van de Provincie Groningen, 2009
- Hoogerwerf, A. "Succes en falen van overheidsbeleid". Samson Uitgeverij. Alphen aan den Rijn, 1983.
- Kuindersma, W. Boonstra, F.G. Methoden van beleidsevaluatie onder de loep, *een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau* Planbureaurapporten, Wageningen 2005.
- Martens, M. De Nederlandse huizenmarkt. "*Een zeepbel die op het punt staat te ontploffen*"? (2009)
- Ministerie van VROM, Rapport "Bewoners nieuwe woningen", 2005
- Noordelijke Rekenkamer, "De Blauwestad", onderzoeksvoorstel, Assen 2010.
- NEI, Rapport "Werken in de Blauwestad", suggesties voor en bepaling van het economisch rendement, 1995.
- RIGO, Rapport "Marktkansen voor de Blauwestad", Amsterdam 1995 (95/22)
- Stuurgroep Leefbaarheidsproject Oldambt, '*Voor een leefbaar Oldambt*'. 1993
- Stichting ter ontwikkeling van de Blauwe Stad, Eindrapport van de Blauwe stad. "*Van idee naar werkelijkheid*". Groningen 1997
- Tijdschrift voor de volkshuisvesting. '*Waken voor wat contraproductief is*'. Thema: kredietcrisis & woningmarkt, 2009/3.
- Vereniging Eigen Huis, "Invloed financiële crisis op de woningmarkt", 2008.
- Vlist, A.J van der, F.H.J. Bunte en M.A. van Galen, Beleidsevaluatie Ex post, *methodiek en illustratie* Wageningen Universiteit en LEI, Den Haag, 2007. (95/12900RB).

## Bijlage 1: Aanbevelingen/conclusies Commissie Alders Bakker Doets

### COMMISSIE ALDERS BAKKER DOETS

rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwstad'  
30 september 2009

Op basis van deze conclusies, formuleert de commissie de volgende aanbevelingen voor een toekomstperspectief voor de Blauwstad, dat kans van slagen heeft:

. Heaie (op onderdelen) het ontwerp en de ontwikkelstrategie van de Blauwstad, . Beëindig de huidige vorm van de publiek-priv  t   samenwerking. ¶ Richt een nieuwe publiek-publieke samenwerking in tussen provincie Groningen en de nieuwe gemeente Oldambt. ¶ Maak heldere afspraken over de te nemen vervolgstappen. Deze aanbevelingen zijn in de paragrafen hierna nader uitgewerkt.

#### Z Herziening ontwerp en ontwikkelstrategie Blauwstad

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf (en zoals ook benoemd in ons tussenbericht van 1 juli 2009), vraag het planconcept van de Blauwstad op onderdelen om aanpassing. Behoud van kwaliteit staat daarbij centraal.

Allereerst is het van belang om schaarste te creëren. Er is nu sprake van overaanbod en dat komt de verkoopbaarheid niet ten goede. In samenhang hiermee is het van belang een verdere fasering en prioritering aan te brengen in het programma, om zo versnelling van ontwikkelingen te kunnen realiseren. In dit verband formuleert de commissie de volgende voorstellen.

¶ Maak het gebied aantrekkelijk door de kracht van het gebied maximaal uit te nutten en uit te dragen. De kracht ligt in de aanwezigheid van het water, de natuur en het kunnen bouwen op vrije kavels. Deze kwaliteiten van het plan moeten maximaal uitgebouwd en uitvergroot worden.

¶ Heroverweeg de inwilling van het Dorp. In deze heroverweging dient aandacht te zijn

voor: - Het realiseren van een dorps karakter en het gewenste imago van het Dorp.

Daarbij dient ook ruimte te zijn voor een heroverweging van de functies (ook op recreatief gebied) die in het Dorp een plek kunnen krijgen.

- De dichtheid van bebouwing (al dan niet serie- of projectmatige woningbouw), in relatie tot het prijsniveau. De nu voorgestelde ontwikkeling met relatief dure

woningen staat op gespannen voet met de hogere dichtheid van bebouwing. - De passendheid van gebouwd parkeren. -

Passende voorzieningen in het Dorp (eventueel tijdelijke), mede in relatie tot de voorzieningen in de omtiggende kernen. Daarbij ook kanssen verkennen waarmee tot uitdrukking gebracht kan worden dat de Blauwstad het middelpunt vormt (niet alleen geografisch gezien) van de nieuwe gemeente Oldambt.

- De fasering en prioritering van de ontwikkeling van het Dorp.

. Zorg ervoor dat het aanbod vanuit het Riet en de Wei aansluit bij behoeften van toekomstige bewoners. Het huidige aanbod van seriematige bouw sluit niet aan bij de prijsklasse voor deze kavels en woningen. Breng voor deze planonderdelen ook een verdere differentiatie aan in de prijzen per kavel. De differentiatie voor een kavel met een mindere ligging of een minder mooi uitzicht, ten opzichte van een kavel met uitzicht over het Oldambtmeer kan nadrukkelijker geëxpliciteerd worden. Met een nader geëxpliciteerde prijsdifferentiatie kan de exclusiviteit van bepaalde kavels beter tot uitdrukking worden gebracht.

### COMMISSIE ALDEFIJS AKKER DOETS

rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwstad'  
30 september 2009

¶ Geef braakliggende delen tijdelijke functies, die positief bijdragen aan het imago en de

levendigheid van de Blauwstad. Te denken valt dan aan: - Een dependance met waterdieren van een dierentuin. - Het

bieden van plaats voor een hertenkamp, kinderboerderij en/of speeltuin. - Het beplanten met bepaalde gewassen om

het inrichten als tuinen of

bollenvelden, bijvoorbeeld in samenwerking met een onderwijsinstelling, om daar dan ook een educatiefunctie aan te kunnen verbinden.

. Zorg op korte termijn voor de realisatie van de resterende infrastructuur.

Fasering en prioritering

Om te komen tot een adequate fasering en prioritering in het programma voor de Blauwstad is het naar de mening van de commissie cruciaal dat te doen in nauwe samenhang met

ontwikkelingen in de omgeving van de Blauwestad,  
Versterken samenhang Elauweslad en de Ring Blauwestad  
Het versterken van de samenhang van de Blauwestad met ontwikkelingen in de directe omgeving betekent allereerst het nadrukkelijker verbinden van de Blauwestad met de Ring Blauwestad.

Mas te rpl an voor o i dambt

Vervolgens is de commissie van mening dat een masterplan opgesteld dient te worden op het totale schaalniveau van de nieuwe gemeente Oldambt. Op dat niveau dienen afwegingen gemaakt te worden over waar welke functies en voorzieningen een passende plaats dienen te krijgen. Op deze wijze dient nadere samenhang te worden aangebracht tussen enerzijds de herijke tange-termilnontwjkkeling van de Blauwestad en andeaijds de (bestaande) (dorpsontwikkelings)plannen van de slraks heringedeelde gemeente. Het masterplan fungeert dan als geïntegreerd ontwikkelingsplan voor het totale grondgebied van de gsmeente Oldambt. Het traject om te komen tot een dergelijk ontwikkelingsplan op het niveau van de gemeente Oldambt veronderstelt de betrokkenheid van bewoners. In dat verband is van belang de bewoners van de Blauwestad een rol te laten vervullen in het traject om te komen tot nuanceringen in het ontwerp en de ontwikkelstrategie voor de Blauwestad.

### 3. Beëindiging publiek-privatesamenwerking

In de eerste paragraaf van deze rapportage concludeerde de commissie dat de huidige vorm van publiek-private samenwerking niet passend is voor een project met een looptijd tot circa 2040. Bovendien constateert de commissie dat er spanning bestaat tussen enerzijds het type marktpartij dat bij de Blauwestad is betrokken (projectmatige ontwikkelaar/bouwer) en anderzijds het type private partij dat nodig is voor de verdere realisatie van de Blauwestad (op basis van individuele kaveluitleg).

De commissie concludeert dan ook dat de huidige vorm van samenwerking niet is ingesteld op de opgave waar de betrokken partners zich voor gesteld zien. Beëindiging van de huidige vorm van publiek-private samenwerking acht de commissie onontkoombaar.

#### COMMISSIE ALDEHS BAKKER DOETS

Rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwestad'  
30 september 2009

Het beëindigen van de huidige vorm van samenwerking vereist dat afspraken gemaakt worden over:

• de grondposities, die in bezit zijn van de OM en van Geveke Ontwikkeling b.v., en waarvoor de betaling deels nog moet worden voldaan. Mogelijkheden om tot afspraken

over deze grondposities te komen, kunnen liggen in: – het terugleveren van de grond, waarvoor de belasting nog niet is voldaan

– grondruil (bijvoorbeeld door tot herschikking te komen ten opzichte van de

grondposities die in bezit zijn van de provincie Groningen) – het ontwikkelen van deze grondposities door Gevel(e) Ontwikkeling voor eigen

rekening, op basis van een op te stellen exploitatieovereenkomst of de rol van Geveke Ontwikkeling in de nieuw in te richten vorm van publiek-publieke

samenwerking. Het onderhanden werk van de OM in verdeling van risico's en rentelasten of de wijze waarop omgegaan

wordt met reeds gedane investeringen. Het niet langer geldig verklaren van de huidige samenwerkingsovereenkomsten en de

erder overeengekomen afspraken over de concurrentiegarantie van Koop Holding Europe b.v.

Het beëindigen van de huidige vorm van publiek-private samenwerking vereist dat elke betrokken partij zich realiseert dat een ieder daaraan een bijdrage moet leveren. Het kunnen realiseren van een doorslaar, zonder al te zware hypotheek uit het verleden, doet een beroep op elk van de partijen om een bijdrage te leveren aan het verlichten van die hypotheek.

Beëindiging van de huidige vorm van publiek-private samenwerking vereist bovendien grote zorgvuldigheid. De commissie adviseert deze beëindiging te laten plaatsvinden op basis van gedegen onderzoek, dat wordt uitgevoerd door een door beide partijen geaccepteerde onafhankelijke partij. In dit onderzoek dient aandacht te zijn voor een fiscaliteitsonderzoek en een nader boekenonderzoek, zowel bij de OM, als bij Koop Holding Europe b.v., als bij Geveke Ontwikkeling b.v.

Om de gesprekken over de beëindiging van de huidige vorm van samenwerking constructief te laten verlopen, adviseert de commissie tevoren spelregels voor de te voeren onderhandelingen overeen te komen, zoals eerder in deze rapportage aangegeven, hebben de betrokken partijen de afgelopen jaren hun nek uitgestoken voor de Blauwestad. Het beëindigen van de huidige vorm van samenwerking dient zodanig te gebeuren dat betrokkenen dat met opgeheven hoofd kunnen doen.

#### 4. Inrichting publiek-publiekesamenwerking

Zoals al aangegeven in ons tussenbericht van 1 juli 2009, moet nu gezocht worden naar duurzame oplossingen, die houdbaar zijn voor de lange termijn. In de vorige paragraaf is de beëindiging van de huidige vorm van publiek-private samenwerking uitgewerkt. In deze paragraaf gaan we nader in op uitgangspunten voor de inrichting van een nieuwe publiek-publieke samenwerking tussen de provincie Groningen en de nieuwe gemeente Oldambt.

Uitgangspunt voor provincie Groningen

De commissie is allereerst van mening dat de provincie Groningen bij de verdere ontwikkeling van de Blauwestad nauw betrokken moet blijven. De provincie heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd en de grondposities verworven. Juist om grond en geld veilig te kunnen stellen, is betrokkenheid van de provincie in de toekomst van belang. Daarbij is de commissie van mening dat de provincie als uitgangspunt zou moeten hanteren dat de investeringen van afgelopen jaren niet alleen betrekking hadden op de Blauwestad an sich, maar ook hebben geleid tot een forse economische en sociale impuls van het gebied.

#### COMMISSIE ALDEHS BAKKEB DOETS

Rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwestad'

30 september 2009

In dat licht dient voor de geplande investeringen niet te worden uitgegaan van een kostenneutrale exploitatie, waarin alles terugverdiend moet worden. Vanuit het uitgangspunt van ook investeren in economische en sociale ontwikkelingen en om zonder een al te zware hypotheek uit het verleden sên doorstart te kunnen maken, acht de commissie het nodig dat de provincie Groningen een risicovoorziening heeft,

Uitgangspunt voor gemeente Oldambt

Zoals reeds beschreven in ons tussenbericht van 1 juli 2009, is de commissie van mening dat de aanstaande herindeling van de drie gemeenten tot de nieuwe gemeente Oldambt per 1 januari 2010 een goede gelegenheid is om de betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de Blauwestad te vergroten. De gemeente Oldambt zal een stap naar voren moeten maken om een grotere verantwoordelijkheid ook waar te maken. De verdere realisatie van de Blauwestad kan een geweldige impuls geven aan het bundelen van beleid door wat straks de gemeente Oldambt is. Bovendien kan de gemeente Oldambt met het toekennen van bepaalde functies aan (het Dorp van) de Blauwestad ook tot uitdrukking brengen dat zij de Blauwestad beschouwt als het hart van Oldambt. De commissie adviseert ook de gemeente Oldambt een risicovoorziening te treffen, omdat de achterblijvende bouwvolumes in de Blauwestad financiële nadelige gevolgen hebben (vanuit de OZB) voor nu de Gemeenschappelijke Regeling (GB) en straks de gemeente Oldambt.

Betrokkenheid private partijen

De commissie is van mening dat vanuit de nieuwe vorm van publiek-publieke samenwerking ruim baan moet zijn voor private partijen voor het ontwikkelen van kavels binnen de Blauwestad. Dit samenwerkingsmodel betekent dat voor de verdere ontwikkeling van de Blauwestad Geveke Ontwikkeling één van de 'suppliers' ftên zijn, maar niet langer de positie heeft van 'preferred supplier'.

Uitgangspunten inrichting publiek-publieke samenwerking

Het inrichten van een publiek-publieke samenwerking vraait dat de provincie Groningen en de gemeente Oldambt nadere afspraken maken over de volgende onderwerpen:

• Provincie en gemeente dienen te bepalen hoe de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden vormgegeven moeten worden en hoe die verhoudingen en verantwoordelijkheden zich in de tijd kunnen ontwikkelen en zullen verschuiven.

• Provincie en gemeente richten samen een nieuwe Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad (OMB) op en komen een nieuw financieel perspectief overeen. De publieke partijen nemen daarmee gezamenlijk de lead voor de verdere ontwikkeling van de Blauwestad en bepalen hoe zij in hun samenwerking omgaan met private partijen (waaronder Geveke Ontwikkeling).

• Om de eerder voorgestelde samenhang te realiseren tussen de Blauwestad en de Ring Blauwestad stelt de commissie voor de OMB ook te bevestigen met de verdere realisatie van de Ring Blauwestad. Het nieuw te ontwikkelen financieel arrangement zal dan ook betrekking moeten hebben op zowel de Blauwestad als op de Ring Blauwestad.

• Binnen de organisatie van de OMB ligt het zwaartepunt bij de kavelverkoop. De commissie is van mening dat de Blauwestad gezien moet worden als ultieme vragersmarkt. Dat betekent dat de verkooporganisatie dringend aandacht behoeft, gericht op begeleiding van potentiële kopers.

• Daarnaast dient de OMB te fungeren als aanspreekpunt voor bewoners en als oplossend vermogen bij vragen of klachten over beheer en onderhoud.



## GOMMISSIE ALDERS BAKKER DOETS

Rapportage 'Een toekomstperspectief voor de Blauwestad'  
30 september 2009

. De commissie adviseert de provincie en de gemeente ds OMB een dubbele opdracht

mee te geven, bestaande uit de volgende twee elementen: - De verdere realisatie van de Blauwestad. - Als tijdelijke projectorganisatie zichzelf binnen een bepaalde periode van enkele jaren overbodig maken, zodat de staande gemeentelijke organisatie over enkele jaren deze klus kan overnemen. Provincie en gemeente maken bij het inrichten van de OMB nadere afspraken over hoe lang de OMB als tijdelijke projectorganisatie zal functioneren en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om verantwoordelijkheden verder over te kunnen dragen aan de gemeentelijke organisatie.

. De OZB (die geheven wordt op bouwrijpe gronden en woningen in de Blauwestad) wordt door de gemeente direct weer in het gebied geïnvesteerd en de gemeente benut deze middelen om op termijn het aandeel van de provincie in de Blauwestad over te nemen.

### 5, Vervolgstappen

Deze rapportage bevat de hoofdlijnen voor een toekomstperspectief voor de Blauwestad. Voor elk van de onderdelen geldt dat nadere uitwerking is vereist. Het ondernemen van verdere vervolgstappen vereist een opdracht daartoe van Provinciale Staten van Groningen en de instemming van de nieuwe gemeenteraad van Oldambt.

Verdere uitwerking van dit advies vraagt de bereidheid van betrokkenen om met respect voor elkaars posities de gesprekken te voeren over het beëindigen van de publiek-private samenwerking en het inrichten van de publiek-publieke samenwerking. De commissie wil hier ook benadrukken dat voor het uitvoeren van deze aanbevelingen snelheid is vereist. Bovendien is, naast tijd en aandacht voor de gesprekken en onderhandelingen in de komende periode, ook tijd en aandacht vereist voor de verdere ontwikkeling van de Blauwestad. Wanneer betrokken partijen van mening zijn dat derden een bijdrage kunnen leveren aan de gesprekken en onderhandelingen in de komende periode, dan zijn de commissieleden en de ondersteuning van de commissie van hant bereid en beschikbaar om een dergelijke bijdrage te leveren.

Hoogachtend,

J.G.M. Alders Mevr. prof. H.E. Bakker Ir. J. Doels

Bijlagen:

1, Overzicht gesprekspartners Commissie Alders Bakker Doets in september 2009.

2. Tussenbericht van 1 juli 2009,

## **Bijlage 2: Vragenlijst geïnterviewde personen**

Het blauwe stad project kent een geringe schat aan vooronderzoek

*Eens/Oneens*

Er is te weinig onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en de economische effecten van het project

*Eens/Oneens*

Er is t.a.v. de een verkeerde inschatting gemaakt in de behoefte onder de potentiële geïnteresseerden

*Eens/Oneens*

De prognoses die gemaakt zijn t.a.v. het aantal potentiële kopers uit de Randstad, komen niet overeen met de realiteit.

*Eens/Oneens*

De 'Go'-beslissing van het blauwe stad project was ten tijde van besluitvorming, gezien alle omstandigheden en ontwikkelingen, destijds een goed besluit

*Eens/Oneens*

Het besluit om een aanvang te maken aan het blauwe stad project was gezien de tot dan toe gedane inspanningen en voorbereidingen onomkeerbaar geworden.

*Eens/Oneens*

Vanuit de gemeentelijke politiek en vanuit de bewoners uit het Oldambt was voldoende draagvlak en consensus voor de start van het project

*Eens/Oneens*

### ***Open vragen***

Waren de aannames en verwachtingen vanuit de politiek die men had ten tijde van de planpresentatie over het project realistisch in uw ogen?

Geloof u dat de kredietcrisis er toe heeft geleid dat het project tot een minder groot succes heeft geleid?

Denkt u dat als de eerste tekenen van economische voorspoed zich gaan voordoen, de verkoop van de kavels in een stroomversnelling komen?

Welke ontwikkelingen binnen het proces van het blauwe stad concept had u graag anders gezien?

Hadden contractuele verplichtingen naar de twee inmiddels uitgestapte projectontwikkelaars tot een succesvollere verkoop van de kavels geleid denkt u?