

Op de rand

Gebiedsontwikkeling op de grens van stad en land



Op de rand

Gebiedsontwikkeling op de grens van stad en land

Habiforum | NovioConsult, Erik Opdam en Len Duffhues (red.)
Maart 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Op de overgang tussen stad en land	4
2.1 Van ideaalbeeld tot probleemgebied	4
2.2 Zeven gebiedsontwikkelingen	6
2.3 Herkenbare vragen	8
3. Leerpunten	9
3.1 Wie opent de dans?	9
3.1.1 Publiek-privaat initiatief: soms is niets doen geen optie	9
3.1.2 Privaat-publiek initiatief: landruil voor natuur	10
3.1.3 Publiek-publiek initiatief: Rijk en Waterschap	12
3.2 Helpt of knelt een choreografie?	12
3.2.1 Standvastige kern en flexibele schil	13
3.2.2 Een groot plan vol kleine projecten	14
3.2.3 Gebroken spiegel	14
3.2.4 Gebiedsmanagement op grote schaal	15
3.2.5 Richtinggevende visie, met overleg over de invulling	16
3.3 Dansen tussen de schalen	17
3.3.1 Van Holland tot inundatiesluis	18
3.3.2 Rups of strakke dijk	21
3.3.3 Belangen in plan integreren, in uitvoering splitsen	21
3.3.4 Grote schaal, losse projecten	22
3.4 De danspartners organiseren	23
3.4.1 Stuurgroep, stichting en projectbureau met twee BV's	23
3.4.2 Samenwerking als topsport	25
3.4.3 Diensten aan de stad	26
3.4.4 Vertrouwen is de basis van samenwerking	28
3.5 De schoonheid bewaren	28
3.5.1 Blauwestad	29
3.5.2 Amstelland, gebiedsfonds, zorglandschap	29
3.5.3 Nieuwe Hollandse Waterlinie, Munnikenland, Diefdijk	30
3.5.4 Perkpolder	31
3.5.5 Roermond - Sevenum	31

Inleiding

Vernieuwend ruimtegebruik en gebiedsontwikkeling zijn van belang voor stedelijk gebied. Daar spelen de vraagstukken van verdichting, functiemenging, verduurzaming, identiteit, samenwerking tussen publieke en private partijen en participatie van bewoners een duidelijke rol. Maar deze zaken zijn niet exclusief voor de stad. Buiten de steden komen dezelfde vraagstukken naar voren, misschien in een andere vorm en intensiteit. Men kan zich zelfs afvragen of het onderscheid tussen de steden en het gebied erbuiten wel zinvol is. Is het probleem niet eerder dat het onderscheid niet meer bestaat?

Habiforum heeft een gezelschap van vernieuwende denkers en praktijkmensen bij elkaar gebracht die zich hebben gebogen over de vraag hoe gebiedsontwikkeling tot stand kan komen op de overgang van de échte stad naar het gebied er omheen, waar de traditionele agrarische functie steeds minder de inrichter en beheerder van het landschap is. Het gezelschap bestond uit mensen met een verschillende achtergrond, met diverse ervaring en met een gezamenlijke interesse: een goede ruimtelijke inrichting buiten de formele stadsgrenzen. Dit gezelschap is als Community of Practice Regionale Gebiedsontwikkeling aan het werk gegaan. Regionale gebiedsontwikkeling betekent altijd samenwerking tussen meerdere publieke partijen: doorgaans meer dan één gemeente, de provincie, het waterschap of het Rijk. Het betekent ook vaak samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Partijen op één lijn krijgen en aan het werk zetten was altijd een punt van aandacht in de praktijk van de deelnemers. Met discussies en gebiedsbezoeken, met het ophalen van leerpunten uit de praktijk en het geven van adviezen aan elkaar hebben zij zich gericht op zeven voorbeelden. Deze publicatie beschrijft de leerpunten.

Gebiedsontwikkeling is 'werk in uitvoering'. Ten tijde van de werkbezoeken speelden er zaken die om een antwoord vroegen. De antwoorden en adviezen zijn gebruikt in het vervolg van de projecten. In de discussie is toegewerkt naar meer algemeen geldende leerpunten. Wij hebben niet gekozen voor een beschrijving van de projecten afzonderlijk: dat zou slechts momentopnames opleveren. De leerpunten vormen de leidraad in deze publicatie. Voor de deelnemers is het een manier om vast te pakken wat we hebben geleerd, los van de voorbeelden. Met deze publicatie willen we anderen, die bezig zijn met gebiedsontwikkeling, in staat stellen om gebruik te maken van de ervaringen die in deze Community of Practice zijn opgedaan.

Het team ontwerpt en herontwerpt.



Op de overgang tussen stad en land

2.1 Van ideaalbeeld tot probleemgebied

De overgang tussen stad en land is een thema waarover nota's zijn volgeschreven. Onder andere de nota's ruimtelijke ordening die vanaf 1958 in Nederland zijn verschenen. In 'De staat van de Ruimte'¹, beschrijft het Planbureau voor de Leefomgeving op basis van een historisch overzicht het ideaalbeeld en het schrikbeeld.

Idealbeeld: *"...een helder zicht op steden en dorpen. In een vlak landschap steken de steden af tegen de landelijke horizon. Ze hebben een duidelijke grens ten opzichte van het buitengebied, die laat zien dat de stad hier echt afgelopen is."*

Schrikbeeld: *"...de steden zijn niet meer afzonderlijk herkenbaar. Ze zijn hooguit een kleine oprisping in een oneindig stedelijk veld. Het landelijk gebied is als het ware bedolven onder een tapijt van stedelijke uitbreiding."*

Het Planbureau beschrijft het beleid dat amechtig vasthoudt aan het ideaal en de praktijk die daar sterk van afwijkt. Op drie punten is het ideaal aangetast:

1. De uitdijende steden hebben elkaars randen bereikt.
2. Tussen de steden is 'tussenland' ontstaan: dunner bebouwd dan de stad, maar dichter dan het platteland. Doorgaans negatief beschreven als rafelranden, gekoloniseerd vanuit de stad, etc.
3. Eindeloze groei maakt ongeloofwaardig: de nieuwbouwwijk met de scherpe grens van nu, kijkt morgen uit op een volgende uitbreidingswijk of bedrijventerrein in het 'uitleglandschap'.

¹ Wim Derksen, Anton van Hoorn, Han Lörzing, Siebe Swart, Joost Tennekkes: De staat van de Ruimte 2007, Rotterdam 2008 (NAi uitgevers).

In onderstaande figuur is die gegroeide praktijk weergegeven:



De steden bereiken elkaars grenzen, daar buiten is tussenland of uitleglandschap.²

² Afbeelding uit: De staat van de ruimte 2007, verdieping. Afgebeeld is de bestaande bebouwing in Midden-Brabant. De donkere drie kleuren geven de bestaande bebouwing weer, met de lichtste kleur zijn plannen aangeduid.

Het beleid in de nota's ruimtelijke ordening formuleert het als een probleem van de scheiding tussen stad en land. Deze analyse leert dat het eigenlijke probleem is dat de scheiding niet meer bestaat.

Een fenomeen dat wij daarbij constateren is dat in de gebieden die (nog) geen stad zijn, de ontwikkeling stilvalt. De verwachting van verstedelijking, en daarmee de verwachte waardestijging van de grond, maakt dat de huidige eigenaren en gebruikers van deze gebieden, van oudsher vaak boeren, niet meer investeren en groeien. Ze wachten op de dingen die komen gaan: *'tot de postcodeloterij langskomt'*, beschreef een voormalig gedeputeerde van Zeeland dat. En andersom geldt dat deze prijsopdrijving nieuwe investeringen in agrarisch gebruik minder aantrekkelijk maakt. Gevolg is dat de drager van het cultuurlandschap wegwijnt. Daar staat tegenover dat er gebieden in Nederland zijn met een lage ruimtedruk, waar de toch al geringe werkgelegenheid afneemt, mensen vertrekken, voorzieningen hun deuren sluiten. Ook in die gebieden is het voortbestaan van de traditionele drager van het landschap niet vanzelfsprekend. De bedrijven zijn niet meer levensvatbaar, de landbouw kan de regio niet langer dragen en het is voor andere bedrijven minder aantrekkelijk om zich daar te vestigen.

We hebben een aantal voorbeelden gezien van gebiedsontwikkeling, die deze zone buiten de stadsrand vitaliseren, zonder dat zij 'uitleglandschap' worden. Eén van deze oplossingen probeert een meer stedelijk gebruik van het landschap te bereiken, zonder de kwaliteiten van het landschap te laten verdwijnen, bijvoorbeeld door te (b.v. het voorzien in de waterbergingsbehoefte van de stad, het opnemen van zorgvoorzieningen, recreatie). Een andere oplossing introduceert een geconcentreerde vorm van nieuwe verstedelijking, waarvan de rest van het gebied moet profiteren en waardoor er nieuw draagvlak voor voorzieningen ontstaat.

2.2 Zeven gebiedsontwikkelingen

De deelnemers waren zelf betrokken bij de volgende projecten, waar ook werkbezoeken zijn afgelegd:

- Munnikenland: Ruimte voor de Rivier raakt de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hoe kunnen twee grote landelijke projecten samenwerken aan het oplossen van lokale inrichtingsvraagstukken? Zie 3.2.3 en 3.3.1 Amstelfonds: financiering van projecten in Amstelland. Hoe kan de stad meebetalen aan en meeprofiteren van het open landschap? Zie 3.2.2.
- De Blauwestad: nieuwe stad in oud Oost-Groningen. Hoe kan een nieuw initiatief een gebied nieuw leven inblazen? Zie 3.2.1 en 3.4.1.
- Versterking Diefdijk: waterveiligheid in cultuurhistorisch terrein. Hoe kan

dijkversterking ook de cultuurhistorie versterken? Zie 3.1.3 en 3.3.2.

- Zorglandschap Amstelland: nieuwe functie voor agrarisch gebied. Hoe kan het landschap bijdragen aan gezondheid en welzijn van de stedeling? Zie 3.2.2.
- Perkpolder: onthaasten en recreëren op de oude veerstoep. Hoe kan een nieuw recreatie- en woongebied zorgen voor nieuw elan? Zie 3.2.5 en 3.3.3.
- Van Roermond naar Sevenum: ontwikkelingsrechten versterken de agrarische structuur en de natuur. Hoe kunnen natuur en landbouw profiteren van rode ontwikkelingen op afstand? Zie 3.1.2.

De projecten zijn van maart 2006 tot en met mei 2009 bezocht. Elk bezoek is voorbereid met de projectleider voor het formuleren van leervragen aan de andere deelnemers van de Community of Practice, dat wil zeggen de projectleiders van de andere projecten. Bij het bezoek is steeds gewerkt met een inleiding, een gebiedsbezoek en een gesprek over de leervragen. Voor zover mogelijk zijn ook andere spelers bij het project uitgenodigd en betrokken in het gesprek. Om de vaste kern van deelnemers was er dus steeds een wisselde groep deelnemers per project. In de discussie is gewerkt aan de leervragen op basis van ieders eigen expertise en zijn er leerpunten geformuleerd die volgens de deelnemers ook van waarde zijn voor andere projecten.



Foto: Erik van den Ham/Nantura Fotografie

2.3 Herkenbare vragen

Bij alle projecten zijn de problemen herkenbaar van het moeten vinden van een nieuwe drager voor het landschap en het van de grond tillen en in goede banen leiden van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het is een lastige dans volgens de deelnemers. We vatten het samen in de volgende vragen:

- Wie opent de dans? Wie neemt initiatief, waar zit de urgentie?
- Helpt of beklemmt een choreografie? Een groots plan inspireert en maakt energie los, maar kan ook starheid teweeg brengen. Hoe ga je om met dit dilemma?
- Hoe dans je tussen de schalen? Hoe sluit een klein initiatief aan op een groot geheel en andersom?
- Hoe organiseer je de danspartners? Bij de gebiedsontwikkeling zijn veel partijen betrokken, hoe breng je die bij elkaar, laat je die productief samenwerken en hoe regel je de afspraken?
- Hoe bewaar je de schoonheid? Bij de realisering van plannen kan veel van de oorspronkelijke glans verdwijnen. Hoe waarborg je de kwaliteit en hoe bewaar je het enthousiasme?

We proberen deze vragen te beantwoorden met behulp van de ervaringen uit de voorbeelden.



Leerpunten

3.1 Wie opent de dans?

Het initiatief om de impasse in een gebied te doorbreken kan van verschillende partijen afkomstig zijn; een publiek of privaat initiatief, een landelijk project of een eigen gebiedsontwikkeling. Welke partij het initiatief neemt heeft vaak ook gevolgen voor de verdere samenwerking in een project. Gaan publieke partijen eerst gezamenlijk aan de slag of worden private partijen direct betrokken? Of ligt het initiatief bij particuliere partijen die de overheden moeten zien mee te krijgen? In sommige gevallen is de bestuurlijke complexiteit hoog en moeten de overheden eerst zelf overeenstemming bereiken voordat zij de private partijen kunnen of willen inschakelen. Maar ook de andere situatie komen we tegen: een private onderneming die de bestuurlijke grenzen doorbreekt.

3.1.1 Publiek-privaat initiatief: soms is niets doen geen optie

Blauwestad en Perkpolder zijn beide voorbeelden van gebiedsontwikkeling met een publiek initiatief. De druk op een gebied om 'iets' te doen wordt groot, of misschien beter: niets doen wordt een steeds groter probleem. De keuze is in beide gevallen om een nieuwe stedelijke ontwikkeling te starten op een centraal punt in een gebied, waarvan het omliggende gebied profiteert.

Het plan om de Blauwestad te bouwen tussen Winschoten, Beerta, Finsterwolde, Oostwolde en Midwolda (per januari 2010 de gemeente Oldambt) is voortgekomen uit de noodzaak die de provincie en de gemeenten voelden om het gebied een sociaal-economische stimulans te geven. Het gebied, dat ook wel "de Graanrepubliek" genoemd werd³, is door ontvolking en dalende werkgelegenheid, uiteindelijk minder florerende landbouw en de daaraan gerelateerde industrie en dus dalend economisch perspectief, steeds minder aantrekkelijk om te wonen en te werken. Blauwestad is geen doel op zichzelf, maar een middel voor regionale gebiedsontwikkeling. Perkpolder, ten noorden van Kloosterzande (gemeente Hulst) in Zeeuws-Vlaanderen, heeft als doel om de plaatselijke economische dynamiek te stimuleren en daarmee de leefbaarheid in het noordelijk deel van dit gebied voor de toekomst te waarborgen. De provincie Zeeland en de gemeente Hulst voelden de noodzaak voor planontwikkeling na het wegvallen van de veerverbinding Kruiningen - Perkpolder in 2003. Zonder de verkeersstroom en door de matige bereikbaarheid leverde het gebied in op leefbaarheid en draagkracht voor de voorzieningen. Niets doen was geen optie.

³ Naar het verhaal van Frank Westerman, De graanrepubliek uitgeverij Atlas 1999 en 2008.

In Blauwestad en Perkpolder besluiten publieke partijen gezamenlijk het gebied te ontwikkelen. De manier waarop private partijen vervolgens zijn betrokken verschilt. Bij het ontwikkelen van Blauwestad hebben meerdere private partijen met de publieke partijen (provincie en gemeenten) bij planvorming meegedacht. In onderling overleg hebben zij bewust de strategie ingezet om de invulling van het plan aanvankelijk vaag te houden, zodat eventuele buitenstaanders niet de krenten uit de pap konden pikken door gronden aan te kopen waar woningbouw zou plaatsvinden. De kans was te groot dat zij grond kochten die later onder water zou komen te staan. Via natuurlijke selectie zijn de partijen overgebleven die het project mede gefinancierd hebben. Met de huidige Europese aanbestedingsregels zou deze natuurlijke selectie waarschijnlijk niet meer mogelijk zijn. Nu zou men moeten wachten op de aanbesteding met een doorgaans verder uitgewerkt inhoudelijk plan. In Perkpolder is ervoor gekozen om een prijsvraag uit te schrijven op basis van een globaal inhoudelijk plan en een afwegingskader. Bij de beoordeling van de inzendingen zijn ook andere aspecten mee in overweging genomen die niet expliciet waren benoemd. Dit is zelfs reden geweest voor de publieke partijen om tijdens het toen al lopende planvormingsproces te gaan onderzoeken of de aanbesteding wel juist was verlopen.

Ondanks deze verschillen is bij beide voorbeelden bij de private partij het pleidooi te horen voor globale aanbestedingsregels. Door het indienen van een volledig inhoudelijk plan, of dat nu door de publieke partij gebeurt voorafgaand aan de aanbesteding, of door de private partij in de prijsvraag of voorselectie tijdens aanbesteding, blijft er te weinig ontwikkelingsruimte over. Die is nodig om onvoorspelbare ontwikkelingen gedurende de uitwerking samen op te lossen. De voorkeur is om de keuze te maken op basis van een projectvisie, waarna men gezamenlijk het plan verder kan uitwerken. De flexibiliteit is dan beter gewaarborgd en het plan kan met alle partijen, publiek, privaat en omwonenden, een passende invulling krijgen.

3.1.2 Privaat-publiek initiatief: landruil voor natuur

Aan de Zuidostrand van Roermond hielden verschillende ruimteclaims elkaar in de tang: Er lag een natuurvisie van gemeenten en provincie waarvoor het geld ontbrak. Er was een melkveehouderbedrijf dat bijna als enige in het gebied over was gebleven en ingeklemd raakte tussen stad, industrie en (toekomstige) natuur. En er was een mogelijkheid voor vestiging van een distributiebedrijf, maar daarvoor kon men geen geschikte locatie vinden. Het initiatief om deze impasse te doorbreken kwam van het bedrijf Habitura, een particuliere onderneming voor natuur- en ge-

biedsontwikkeling. Een complexe overeenkomst over gebiedsgrenzen heen maakte het mogelijk om de agrariër uit te kopen en zijn melkveehouderij naar Sevenum te verplaatsen, om toestemming te geven aan het distributiebedrijf om een vestiging te bouwen net buiten de 'rode contour' in ruil voor tien miljoen euro voor natuurontwikkeling. De zakelijke kanten van de overeenkomst kunnen niet bestaan zonder de publieke steun van provincie en gemeenten: de ontwikkeling van de bedrijvigheid in Roermond wordt immers gecompenseerd door natuurontwikkeling elders. Partijen hebben elkaar gevonden in een experiment van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Vooral gedeputeerde Driessen van de provincie Limburg wilde dit instrument graag helpen ontwikkelen en heeft steun gegeven aan de ruil van bestemmingen. De constructie hangt als een ketting en elkaar en als er één schakel breekt, valt het uit elkaar. Habitura loopt hierbij het financiële risico: zo is de veehouderij inmiddels verplaatst, maar het distributiebedrijf is nog niet in Roermond. Hoe risicovol dit is, blijkt als op 17 juli 2009 de distributieonderneming afhaakt. Sindsdien 'beraden de partijen zich'.



Nieuwe locatie van de melkveehouderij met omliggende kavels die door ruil zijn verkregen. De kavels tegen de bosrand op de achtergrond zijn bestemd voor natuurontwikkeling.

3.1.3 Publiek-publiek initiatief: Rijk en Waterschap

De Nieuwe Hollandse Waterlinie, het stelsel van forten, kazematten, sluizen, wattergangen en inundatievelden van fort Pampus bij Amsterdam tot de Biesbosch, beslaat een oppervlakte van ruim 50.000 ha. De Linie heeft daarmee een bovenregionale schaalgrootte: hij loopt door vijf provincies, kruist de grote rivieren en heeft - naast markt en provincies - te maken met vijf ministeries, 26 gemeenten en drie waterschappen. Publiek-publieke samenwerking is daarbij aan de orde van de dag. Dat blijkt bijvoorbeeld als Waterschap Rivierenland de Diefdijk moet versterken. Het gaat hier om een compartimenteringsdijk op de grens van Gelderland en Zuid-



Holland. Vanuit het belang van het waterschap volstond het verzwaren van zwakke plekken in de dijk. Bij het projectbureau voor de Waterlinie riep dit het schrikbeeld op van een ‘rups’ door het landschap in plaats van de strakke, steile dijk met talloze, markante verdedigingswerken (zie ook 3.3.2). De Diefdijklinie is met zijn bijzondere, militaire kenmerken als het ware uitgegroeid tot een “Rembrandt van het landschap”, een uniek cultuurhistorisch element.

Het is fascinerend om te constateren dat met hulp van het projectbureau bij tal van projecten die behoren bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de samenwerking tussen waterschappen, provincies en gemeenten inmiddels sterk is verbeterd. En een extra financiële impuls voor de Linie in de vorm van een bijdrage van 35 miljoen euro uit de Nota Ruimte-middelen helpt natuurlijk ook.

3.2 Helpt of knelt een choreografie?

Initiatief en visie gaan vaak samen. Volgens de plancyclus is er eerst een initiatief en maken we daarna een visie voor het plangebied. Daarna volgen de ontwikkeling, uitwerking, besluitvorming en realisatie.

In de praktijk lopen deze fasen niet zo geordend als in theorie. Zeker bij aanvang van een project lopen initiatief en visie vaak door elkaar: een goed idee kan tot een initiatief leiden: dan is er al een begin van visie. Maar ook het besef ‘dat er iets moet’ kan aanzetten tot initiatief en dan besluit men een visie te ontwikkelen. Bij regionale gebiedsontwikkeling beslaat de visie doorgaans een groot gebied met meerdere deelprojecten.

De visie moet dan voldoende energie in het gebied losmaken, moet de betrokkenen in het gebied bundelen, laten samenwerken en richting geven. Zo’n visie helpt. Een visie kan ook knellen als deze teveel details vastlegt en daardoor bijvoorbeeld bewoners van het gebied het idee geven dat zij geen invloed meer hebben. De eisen aan een visie lijken tegenstrijdig: richting geven voor de grote lijn en tegelijkertijd flexibiliteit bieden voor uitwerking en detailinvullingen. Dit dilemma lost men op verschillende manieren op.

3.2.1 Standvastige kern en flexibele schil

Blauwestad heeft van de spanning tussen bindende visie en vrijheid in onderdelen een uitgangspunt gemaakt. De visie was bewust globaal: wonen aan het water realiseren en het omliggende gebied een economische stimulans geven. Het plan Blauwestad is daarbij benaderd als een middel om dit doel te bereiken, niet als een doel op zich. Ook nu recent duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van Blauwestad langer duurt dan gepland en de private partijen de ontwikkeling niet langer kunnen dragen, blijft de visie bestaan en dat ondersteunt de publieke partijen om door te gaan met Blauwestad. Dit vroeg vanaf het begin om een aantal basisprincipes. Het plan is in overleg met private partijen en omwonenden op verschillend detailniveau aangepast, maar regel hierbij was: steen eruit - steen erin. Oftewel alleen schrappen was niet aan de orde, constructief meedenken over hoe het plan een andere vorm kon krijgen wel. Wat ook hielp was de werkvorm: ‘tekenen en rekenen’, oftewel parallel aan het creatieve proces steeds de som maken van kosten en opbrengsten. Dat heeft bijgedragen aan het draagvlak voor het project en aan de realiseerbaarheid als aan de kwaliteit van het plan. Dit lag dus niet vooraf in de visie besloten, maar is het resultaat van het proces.

Bij de eerste visievorming is er zelfs bewust onduidelijkheid gelaten over de invulling van het plan op hoger schaalniveau om grondspeculatie onaantrekkelijk te maken. De woongebieden en waterpartijen zijn meer dan eens van plaats op de plankaart gewisseld. De flexibiliteit is in Blauwestad ook tot in de realisatie doorgetrokken: de meeste bewoners kopen een kavel en laten daar een huis op bouwen dat aan hun eigen wensen voldoet. Het plan kent voor bepaalde deelgebieden wel eisen voor materiaalgebruik en beeldkwaliteit, zoals een ‘Scandinavische buurt’.

3.2.2 Een groot plan vol kleine projecten

Het Amstelland, een uitgestrekt gebied ten zuiden van Amsterdam, is traditioneel enerzijds sterk op de stad gericht voor de voorzieningen en is anderzijds altijd wat wantrouwend ten opzichte van plannen van Amsterdam. Tegelijk is het gebied 'op slot' door de rode waas van de stad, die de grondprijs opstuwt, terwijl er behoefte bestaat aan uitbreiding van voorzieningen en verbreding van de economische dragers. De gemeente Amsterdam wil het Amstelland juist open houden en daarvoor ook investeren in het gebied. Om de ontwikkelingen richting te geven stelde de gemeente Amsterdam in 2004 samen met de omliggende gemeenten en de gebruikers van het gebied een visie op met de titel *'Amstelland, een nieuw verbond tussen stad en land'* om het gebied te ontwikkelen, maar niet te verstedelijken. De boeren in het gebied zijn niet aangesproken vanwege hun agrarische bedrijvigheid, maar als eigenaar van de grond en beheerder van het landschap. Deze visie wordt ingevuld door het definiëren van een groot aantal projecten. Verschillende partijen, zoals gemeenten, bewoners of private partijen kunnen het initiatief nemen om de projecten uit te voeren. Omdat zij op voorhand passen binnen de visie, kunnen zij ook rekenen op steun van de samenwerkende overheden. Veel projecten zijn in de jaren erna opgeleverd, waaronder bezoekboerderijen, GPS routes, handbediende pontjes, schaats- en kanoroutes, etc.

Naast de goed lopende projecten is er een die lastiger van de grond komt: het ontwikkelen van een zorglandschap. Het idee is om boerderijen te gebruiken voor de dagbesteding van patiënten. Hiervoor lag het initiatief bij een zorginstelling en een woningcorporatie, die voortvarend te werk zijn gegaan en een vrijkomende boerderij hebben aangekocht. Dan blijkt dat de boeren in de omgeving het initiatief toch als 'van buiten' ervaren en het als concurrerend zien voor hun eigen positie.

3.2.3 Gebroken spiegel

Als er één grote en meeslepende visie bestaat, dan verdient het 'Panorama Krayenhoff' die titel. In 2004 is de visie verschenen voor het geheel van 45 fortten, een enorm aantal sluizen, kanalen, zichtlijnen, inundatievelden, een potentiële investering van 500 miljoen Euro publiek en 200 miljoen privaat geld, 200 deelprojecten, samenwerking tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Globaal omvat de visie 'behoud door ontwikkeling', mogelijk verdichting aan de westkant (de beschermde Hollandse Steden) en openhouden van de oostkant waar vroeger de vijand verwacht werd.

Bij aanvang trok het Rijk de projecten sterk naar zich toe om samenhang of misschien wel gelijkvormigheid te bewerkstelligen. Later is dit losgelaten. Het

programmabureau Nieuwe Hollandse Waterlinie gebruikte hiervoor de metafoor van een gebroken spiegel: de uiterlijke kenmerken van de delen zijn hetzelfde en gezamenlijk vormen zij een geheel, toch is geen enkel stukje spiegel gelijk; niet in grootte, richting of vorm. Door ruimte te geven aan de verschillende spiegelstukjes ontstaat een samenhangend geheel zonder dat deelprojecten beperkt worden door een overkoepelend programma. Daarbij komt dat bijna elk onderdeel een groot project op zich is, met zijn eigen dynamiek en complexiteit. Toen het Rijk meer losliet, kreeg het projectbureau meer ruimte als procesmanager met als groot winstpunt dat zij de continuïteit borgt. Als er binnen dat geheel een afgebakend project-onderdeel is gedefinieerd, kan de uitvoering een opdracht zijn aan een projectleider bij één organisatie die de klus gaat klaren. Zo grijpen enerzijds procesmanagement en anderzijds projectleiding op elkaar in.

3.2.4 Gebiedsmanagement op grote schaal

Het voorbeeld van de uitbreiding van het bedrijventerrein bij Roermond en gebruiken van de grondopbrengst voor de verplaatsing van het veeteeltbedrijf naar Sevenum en voor natuurontwikkelingen elders in de provincie, laat zien dat gebiedsontwikkeling ook zonder masterplan kan. Betrokkenen melden dat de visies die op het gebied lagen, zoals de natuurvisie Roermond-Oost, eraan bijdroegen dat de zaak 'op slot' zat, door veel ruimte voor natuurontwikkeling te reserveren zonder dat er budget voor was. De oplossingen om het bedrijf 35 kilometer verderop naar een andere gemeente te verplaatsen, de natuurcompensatie niet of niet alleen direct bij Roermond te zoeken, zijn niet gevonden door een visie te volgen, maar door kansen te benutten die zich in de grondmarkt voordeden. Daarvoor zijn nodig: een actieve rentmeester, een bedrijf als Habitura met grondposities en met de doelstelling om grond te kopen voor natuurontwikkeling, en de vrijheid die de provincie biedt om de ontwikkelingen over een grotere afstand te compenseren. Achter dat laatste punt zit weer wel een visie, of beter: een methode. De methode van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten, die het mogelijk maakt om het recht op ontwikkeling in het ene gebied (b.v. aanleg van een bedrijfsterrein) te ruilen tegen de verplichting om in een ander gebied niet te ontwikkelen of om daar bijvoorbeeld ruimte terug te geven aan de natuur.



Omgeving van de nieuwe locatie van de melkveehouderij in Sevenum.

Kern van het instrument VORm is dat ontwikkelingen in een gebied alleen dan worden toegestaan als er tevens een tegenprestatie wordt gerealiseerd, over het algemeen in datzelfde gebied. Dit vereist dat voor bepaalde gebieden een ruimtelijk beleid wordt gehanteerd waarin het 'nee tenzij' principe geldt. De in zo'n gebied met private middelen te realiseren publieke doelen moeten duidelijk zijn omschreven. Vervolgens kan gezocht worden naar een private partij die in ruil voor ontwikkelingsruimte de financiering van die publieke doelen op zich wil nemen.

Het instrument kan ingezet worden voor één op één uitruil, maar kan ook toegepast worden in complexe situaties. Bij complexe uitruilprocessen is een onderneemende regisseur van belang om de verschillende vragers en aanbieders te koppelen. Voor het bundelen van tegenprestaties voor een ontwikkeling kan een fonds gecreëerd worden. Zo'n fonds zal zeer specifieke eisen moeten stellen aan de ruimtelijke en financieel-procedurele aspecten, zodat het uitruilproces gebalanceerd verloopt en rode en groene ontwikkelingen in evenwicht blijven.

Bron: NederLandBovenWater, methodieken, uitruilbare ontwikkelruimte.

3.2.5 Richtinggevende visie, met overleg over de invulling

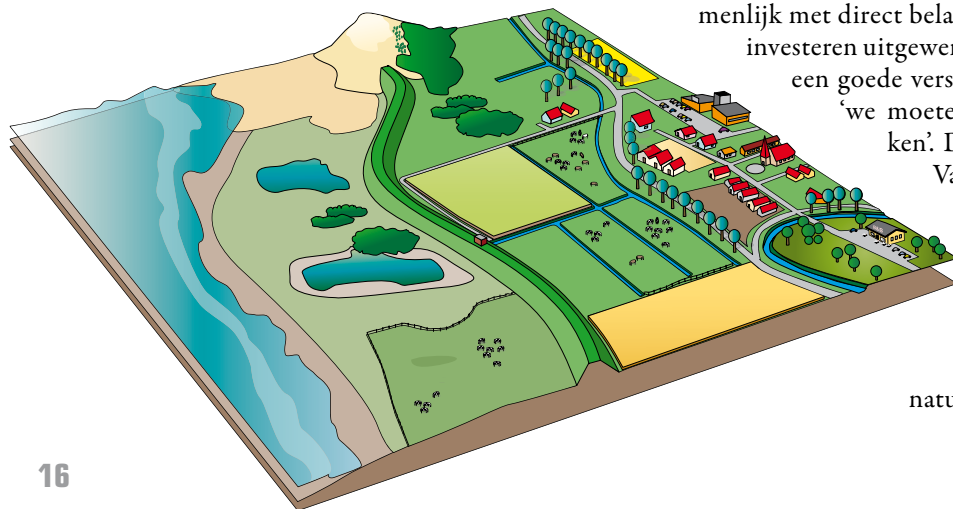
De ontwikkeling van het gebied in Perkpolder is wel gestuurd door een visie, al was het maar omdat provincie en gemeente een ontwerprijstvraag hebben uitgeschreven, waarin het consortium een behoorlijk ver uitgewerkt idee voor het gebied

moest neerleggen. De eerste plannen van 2005 zijn gezamenlijk met direct belanghebbenden die risicodragend investeren uitgewerkt in workshops. Hier ontstond een goede verstandhouding en de overtuiging 'we moeten er gezamenlijk wat van maken'. De workshops die AM en Rabo

Vastgoed organiseerden, hadden een neutrale facilitator als voorzitter. Alle betrokken partijen hadden volop gelegenheid om hun visies naar voren te brengen. Dat waren

Rijkswaterstaat vanwege de natuurcompensatie voor de tweede

ComCoast project Perkpolder.



verdieping van de Westerschelde, het ComCoast project voor een moderne manier van waterkeren en de scheepvaart, de Provincie Zeeland, de gemeente Hulst, Staatsbosbeheer als toekomstig beheerder van het natuurgebied, het Waterschap als toekomstig beheerder van de waterkeringen en het ministerie van LNV. Maar met het betrekken van de burgers en boeren was men aanvankelijk terughoudend. De initiatiefnemers hebben wel informatieavonden belegd om te peilen hoe de ideeën vielen. De boeren in het gebied vroegen daarbij vooral eerst maar eens een concreet plan te maken. Naar aanleiding van het overleg tussen private en publieke partijen is het plan langzaam verder ingevuld. In 2006 moesten de private initiatiefnemers het estafettestokje overdragen aan de publieke partijen. De overheden moesten de ideeën verankeren in de bestemmingsplannen, het omgevingsplan en een Milieueffect Rapportage. En dat kostte tijd omdat de overheidsdeelnemers aan de inspirerende workshops voor een integrale visie, in hun eigen organisatie weer moesten terugschakelen naar de verschillende sectorbelangen. In de kleine gemeenten ging dat eenvoudiger dan in de provincie. Toch slaagden zij erin om de visie overeind te houden als richtinggevend concept. Toen in december 2007 een bestuursovereenkomst werd getekend en de samenwerking met de marktpartijen in een kadernotitie op basis van 'samen uit, samen thuis' gestalte kreeg, is er nieuwe dynamiek ontstaan. De visie staat er nog altijd op hoofdlijnen, omwille van de haalbaarheid passen de partners gezamenlijk onderdelen van het plan aan, maar zij doen dat op zo'n manier dat de ziel van het project in stand blijft. Dat leidt tot aanpassingen in de omvang van de golfbaan, het aantal ligplaatsen in de jachthaven, het aantal permanente woningen de omvang van de buitendijkse natuur.

3.3 Dansen tussen de schalen

De kunst bij gebiedsontwikkeling is om de goede schaal te vinden waarop betrokkenen met enthousiasme samenwerken. Soms gaat dat net als bij het inzoomen met een camera: even wat ruimer kijken, misschien minder scherp naar een groter geheel; dan weer dieper inzoomen en op een detail scherpstellen. Deze beweging gebeurt in de praktijk meer dan eens. Redenen om een groter gebied in ogenschouw te nemen kunnen zijn het streven om andere belangen mee te nemen, andere oplossingen te zien, druk van de ketel te halen, meer functies in het gebied te krijgen en andere financiering te vinden. Andersom is er vaak reden om bij een groot project af te dalen naar kleine projecten omdat dan pas de gebiedskwaliteit duidelijk wordt en het de eigen krachten in een gebied losmaakt. Naast deze positieve argumenten zijn er ook tegenargumenten: als je teveel grotere belangen wilt dienen kan dat sterk vertragend werken en de kwaliteit van het project onder druk zetten omdat alle

betrokkenen iets van hun belang erin willen terugzien. ‘Je hangt dan zoveel ballen in de kerstboom dat die omvalt’, verwoordde een deelnemer dit dilemma.

3.3.1 Van Holland tot inundatiesluis

Opschalen en afdalen is ingebakken in het programma voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De linie ligt in 5 provincies en beoogde destijds de vesting Holland te beschermen. Het brede perspectief helpt bij het geven van een context aan gebiedsprojecten, mits de bereidheid bestaat om te denken van groot naar klein en omgekeerd. De noodzaak om ook heel concreet te werken aan dat ene sluisje, geeft oog voor detail. Kleinere, concrete projecten genereren energie voor schaalvergroting. Dit bleek bij de planvorming rond een ander groot project, Ruimte voor de Rivier, dat letterlijk dwars (in oost-west richting) op de waterlinie staat. Ruimte voor de Rivier, het landelijke project van Rijkswaterstaat wil op het ‘snijpunt’ een verlaging bereiken van 11 cm van de maatgevende waterstand. Dit gaat de opstuwung tegen die in de flessenhals bij Gorinchem optreedt bij hoge aanvoer. In eerste instantie dacht Rijkswaterstaat vanuit de logica van het projectmanagement rechtlijnig aan dijkverlegging in de polder Munnikenland nabij Zaltbommel en aan het graven van een nevengeul. De projectleider legt de projectgrens precies op de plek waar Rijkswaterstaat moet werken om de waterstandsverlaging te bereiken. Dat vermindert de complexiteit van het project en scheelt in de kosten. Daar staat tegenover dat je voor gebiedsontwikkeling de kwaliteiten van het gebied centraal wilt stellen, onderhandelingsruimte moet bieden om aan draagvlak te werken, herkenning van de omgeving moet zien te krijgen naast het behalen van de doelstelling van het rijksbeleid. Precies op het voorkomen van een te enge projectuitvoering was de interventie door het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie bij Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschap en provincie gericht. Het projectbureau kwam met het voorstel om breder te kijken dan het waterbelang alleen en de kwaliteit en de cultuurhistorie van het gebied mee te koppelen met de ingrepen in het watersysteem. Daarbij is uitgezoomd naar een hoger schaalniveau (tot aan de Biesbosch), waardoor een interactie tot stand kwam tussen de kleinere deelprojecten zoals restauratie van objecten, reconstructie van lijnprojecten in het landschap enerzijds en de ingrepen van het Waterschap en van Rijkswaterstaat anderzijds, zie onderstaande kaart van het gebied. De urgentie komt weliswaar voornamelijk van de veiligheid tegen hoogwater, maar regionale en lokale belangen als recreatie, grondeigendom, ontsluiting en beheer tellen ook. Het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie zorgt voor cohesie en samenwerking tussen de publieke partijen om gebiedsgerichte ontwikkeling te starten als aanvulling op de projectontwikkeling. Door vanuit de opdracht voor

bescherming en ontwikkeling van de cultuurhistorie naar het gebied te kijken, ontstaat er een ander perspectief. Het resultaat daarvan is opmerkelijk: een creatiever proces, meekoppeling van andere functies, een ambitieuzer ontwerp en gelijklopen met de lokale belangen van landschapwaarden, recreatie en ontsluiting. Per saldo wordt de projectdynamiek groter en nemen daarmee de kansen toe.



Uitzoomen van Munnikenland (rechtsmidden) tot de Biesbosch (linksonder).

De interventie in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is uitgevoerd door het organiseren van ontwerpstudio's, waaraan bijvoorbeeld ook Staatsbosbeheer actief mee heeft gedaan. Door de introductie van deze nieuwe speler werd de 'oplossingsruimte' groter door ook natuurbeheer mee te nemen in het plan. Verschillende ateliers maakten kansen zichtbaar die tot dan toe gemist waren: Meer aandacht



Slot Loevestein, onderdeel van Munnikenland.



Diefdijk, links het inundatieveld met een kazemat van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

voor het beheer en onderhoud, de aanleg van een nieuwe dijk in de vorm van een tribune waarmee straks grootschalige buiten-evenementen te zien zullen zijn, het verschuiven van de nieuwe dijk tot vlak tegen de oude dijk (waardoor meer ruimte voor water ontstaat dan aanvankelijk was voorzien) en talloze recreatieve potenties verschenen op de tekentafels. Je zou kunnen zeggen: er werd door voortdurend herontwerp gewerkt aan de cultuurhistorie van de toekomst. Met tussenpozen werd steeds opnieuw gevraagd: kan 't beter? Rijkswaterstaat was op deze mogelijkheid nog niet eerder ingegaan, omdat dergelijke facetten geen directe relatie hebben met waterveiligheid en het verstorend zou kunnen werken voor het stapsgewijze planproces. Het initiatief van het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie had als positieve bijwerking dat de provincies hun rol als coördinerende laag als urgenter gingen zien. Een belangrijke doorbraak ontstond toen Gelderland in 2006, namens de drie andere betrokken provincies, de regie nam in de vorm van bestuurlijke steun voor het project, het zogenoemde 'Pact van Loevestein'.

3.3.2 Rups of strakke dijk

Blijven we nog even bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Een ander project dat vroeg om te 'dansen tussen de schalen' was de dijkversterking van de Diefdijk, een compartimenteringsdijk om Zuid-Holland te beschermen tegen overstroming vanuit het Gelderse rivierengebied, tevens prominent onderdeel van de Waterlinie. Verbeteringen en versterkingen van de dijk zijn nodig vanwege de waterveiligheid. Het waterschap wilde die in eerste aanleg uitvoeren door lokaal versterkingen aan te brengen, alleen op die punten waar het dijklichaam aangetast of verzwakt is. Daarmee zou het landschappelijk beeld ingrijpend wijzigen: de kans was groot dat de strakke smalle dijk eruit zou gaan zien als een rups met dikke en dunne delen. Waterbeheer is met name functioneel bestuur en dat kan op gespannen voet staan met andere, meer algemene, belangen uit het openbare domein. Ook in deze casus is het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie erin geslaagd de focus te verleggen naar een groter verband: de kansen om het landschap opnieuw, cultuurhistorisch verantwoord, in te richten en om andere belangen mee te nemen, naast de veiligheid. Het bleek dat er ook doelstellingen liggen voor natuurontwikkeling (Natura 2000 gebieden langs de rivieren), verbetering van de lokale verkeerssituatie en verplaatsing van bedrijvigheid in het gebied. Tevens drong het besef door dat de oorspronkelijke functie van de dijk niet zozeer het keren van hoogwater was, maar ook het geleiden van de waterafvoer als er bovenstrooms een dijkdoorbraak plaatsvindt naar de Waal in zuidelijke richting. Deze opvatting over veiligheid (omgaan met het risico en verminderen van de gevolgen in plaats van het streven naar hogere en versterkte dijken) biedt evenzeer veiligheid aan Zuid-Holland én is beter te combineren met de cultuurhistorische verdeling van een bebouwde westelijke kant en een nattere, open oostelijke kant. Het projectbureau heeft deze opvatting neergelegd in een reactie op de milieu-effectrapportage. De kansen voor de cultuurhistorische aspecten (behoud door ontwikkeling), recreatie en toerisme nemen toe en hebben inmiddels tot een andere uitkomst geleid in de afweging van kosten en baten. Het Rijk heeft speciaal voor de verbetering van de Diefdijk acht miljoen euro extra budget vrijgemaakt en de regio gaat dit bedrag verdubbelen om een totale herinrichting van dijk en omgeving mogelijk te maken.

3.3.3 Belangen in plan integreren, in uitvoering splitsen

In het project Perkpolder is bewust gewerkt met het 'meenemen' van grote projecten, zonder de uitvoering van het eigen project hiervan afhankelijk te maken. Een reden was dat de initiatiefnemers merkten dat landelijke regelingen - en vooral het strikt hanteren van richtlijnen, vaak ingegeven door wantrouwen - de oplossings-



Foto: LimoWreck

Aanlegsteiger (voormalige) veerdienst Perkpolder.

mogelijkheden voor het eigen project inperkten. Zo dreigden de aanwijzing tot Natura 2000 gebied en regelingen voor de beroeps-scheepvaart de aanleg van de jachthaven bij het woongebied te bemoeilijken. Maar ondanks dat, of liever om problemen te voorkomen, zijn de grote projecten in het gebied, zoals het verdiepen van de Westerschelde wel 'meegenomen' in de plannen. Rijkswaterstaat is betrokken bij het proces en zag Perkpolder als kans voor het eigen uitwerkingsproject Westerschelde omdat zij een onderdeel van haar grote project alvast kon realiseren, namelijk een nieuwe manier van waterkeren en het mogelijk maken van natuurcompensatie voor de verdieping van de vaargeul met de aanleg van buitendijkse natuur. Dit soort onderdelen van het plan zijn vervolgens voor de uitvoering gesplitst en onder de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid gebracht van één partij (in dit voorbeeld Rijkswaterstaat) om de haalbaarheid te vergroten en een heldere besluitvorming mogelijk te maken. Door verder alleen te focussen op opgave van het woon- en recreatiegebied voorkomen de initiatiefnemers dat het project Perkpolder moet worden aangepast als de verdieping van de Westerschelde verandert.

3.3.4 Grote schaal, losse projecten

Een heel andere manier van uitzoemen naar een groter schaalniveau gebeurt in de ruil van de uitbreiding van het bedrijventerrein bij Roermond, bedrijfsverplaatsing van de veehouder naar Sevenum en natuurontwikkeling. Op de verschillende, van elkaar gescheiden locaties van deze ruiloperatie moeten de projecten dan nog steeds aan de daar geldende regels voldoen, zoals regels voor de ammoniak-emissie op de nieuwe plek van de veehouderij en aanpassing van het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein buiten de stedelijke contour van Roermond. De vraag is of de gemeenten deze gebiedsregie zouden kunnen uitvoeren. De meeste samenwerkingsverbanden komen immers niet veel verder dan het aangrenzende regionale niveau. De provincie kan deze rol bij gebiedsontwikkeling over grenzen heen meer op zich nemen, zoals de samenwerkende provincies ook bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie laten zien. In Roermond/Sevenum vervulde het bedrijf Habitura deze rol met een actieve stimulerende rol van de Provincie Limburg. De provincie had uitdrukkelijk de wens om te experimenteren met de methode van verhandelbare ontwikkelrechten.

3.4 De danspartners organiseren

Regionale gebiedsontwikkeling is niet een kwestie van plannen maken, maar van plannen uitvoeren. En omdat het plan van meer partijen is, moet de uitvoering doorgaans ook in samenwerking gebeuren. Samenwerken vraagt om regelingen en afspraken. Samenwerken betekent een goede verstandhouding op het persoonlijke vlak. Samen plannen maken vraagt om afspraken over de relatie van de deelnemer aan de samenwerking met zijn thuisorganisatie en achterban: heeft iemand mandaat, krijgt iemand het plan 'verkocht' aan de thuisorganisatie, staat de achterban er achter? Samen plannen uitvoeren vraagt om afspraken in de formele relatie tussen organisaties: waar ligt het initiatief, wie beslissen, hoe stapt een organisatie in en uit, doet iedereen waar hij sterk in is? En samen iets realiseren vraagt om structuren: hoe leggen we de verantwoordelijkheden vast, hoe is de financiële constructie?

3.4.1 Stuurgroep, stichting en projectbureau met twee BV's

Voor de ontwikkeling en realisatie van Blauwestad is een opmerkelijke constructie in het leven geroepen. Het begint nog traditioneel: een publieke organisatie met bestuurlijke stuurgroep van provincie en gemeenten die het maatschappelijk debat organiseren over de gedurfde plannen voor woningbouw in combinatie met een nieuw meer. Toen het principebesluit was genomen is een stichting opgericht om de haalbaarheid te onderzoeken, of liever: het plan haalbaar te maken door lobby bij het Rijk, het benaderen van private partijen en voortzetting van het maatschappelijk debat. Het was duidelijk bij de publieke partijen dat dergelijk lobbywerk en onderhandelingen niet succesvol zouden zijn als de tussenresultaten steeds openbaar zouden worden in gemeenteraden en provinciale staten. Een wethouder en een gedeputeerde in het stichtingsbestuur bewaken de lange termijn belangen, en de stichting is gemandateerd om besluiten te nemen in het belang van de gezamenlijke gemeenten en de provincie, ook als dat besluit mogelijk niet direct voordelig was voor een specifieke gemeente. De wethouders konden dit soort spanningen in het plan-in-ontwikkeling eenvoudig verdedigen in hun gemeenteraad onder verwijzing naar 'het belang voor Blauwestad'. Opmerkelijk was dat het vertrouwen in de stichting zo groot was, dat er nauwelijks behoefte bestond aan overleg van alle partijen. Dit werd geïllustreerd



door het feit dat bestuurders van gemeenten en de directie van de projectontwikkelaars zich aan elkaar voor moesten stellen, vlak voordat zij de ontwikkelovereenkomst ondertekenden.

Na de fase van de stichting is een projectbureau opgericht waarin de publieke en private partijen elkaar treffen en samenwerken. De publieke partijen zijn eigenaar van de grond, de private partijen - bouwondernemingen uit de regio - nemen de projectontwikkeling voor hun rekening. De private partijen hebben een BV opgericht (een constructie van een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij, zoals we vaker zien) om hun samenwerking structuur te geven. De contracten werden overigens gesloten met de individuele partijen en niet met de ontwikkelings-BV. De bestuurders van gemeenten en provincie hebben zich tegelijkertijd ook in een BV verenigd om als gelijkwaardige contractpartner op te kunnen treden. Het opmerkelijke in de constructie was dat beide BV's een aantal jaren lang dezelfde directeur hadden.

Ook in de ontwikkelfase van Blauwestad is er groot vertrouwen tussen de partijen. Er is maar een paar keer 'groot overleg' nodig gebleken tussen de private en publieke BV, dat met een knipoog naar het Oost-Groningse verleden 'het Presidium' heette. Uiteindelijk bleek de dubbele pet toch te knellen. De taken waren weliswaar duidelijk verdeeld: Publieke partijen zorgen voor een vooraf vastgestelde financiële bijdrage, de procedures en leggen de infrastructuur en de voorzieningen aan, de private partijen ontwikkelen het vastgoed volgens een afgesproken schema en nemen het totale ontwikkelingsrisico. Maar Blauwestad bleek een lastig product. Het duurde langer dan verwacht om de woningen te ontwikkelen, projectmatige ontwikkeling bleek nauwelijks haalbaar, de risico's worden groter en de financiële crisis geeft ook een klap aan de woningbouw. Hierdoor is het oorspronkelijke exploitatieplan niet langer uitvoerbaar en kunnen de private partijen de ontwikkelrisico's niet meer dragen. Daarom is nu besloten de publiek-private samenwerking in deze vorm te beëindigen. Aan het concept en de ambitie van Blauwestad wordt niet getornd, maar voor de woningbouwontwikkeling valt men min of meer terug op klassieke gronduitgifte per kavel door de overheid en particuliere ontwikkeling door de koper. De provincie Groningen is nog altijd eigenaar van de grond en stuurt de nieuwe organisatie vooralsnog aan, maar zodra het mogelijk is zullen de verantwoordelijkheden worden overgedragen naar de nieuwe gemeente Oldambt.

3.4.2 Samenwerking als topsport

Bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie is samenwerking tussen landelijke, regionale en lokale partijen tot topsport verheven. Zowel de casus van de combinatie met rivierverruiming in Munnikenland als de versterking van de Diefdijk laten zien dat bij dit soort projecten met hun sterke gelaagdheid er grote behoefte bestaat aan horizontale, dat wil zeggen niet-hiërarchische coördinatie tussen partijen. Formeel is dit vormgegeven doordat het Rijk als eerst verantwoordelijke voor de linie, de bevoegdheden heeft ondergebracht bij de provincies. Het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, dat voor een belangrijk deel bestaat uit medewerkers van het Rijk die daar zijn gedetacheerd, treedt op als procesmanager en aanjager tussen de betrokkenen uit verschillende lagen. Dit overkoepelend procesmanagement heeft de kenmerken van netwerksturing: continuïteit is een belangrijk punt, evenals per-

Diefdijk kruist de A2.

sonlijke verbindingen en motivatie, rechtstreeks aanspreken, informeel en met zo min mogelijk hiërarchie. Vanwege de grote gelaagdheid gaat het dan om horizontale coördinatie. Die rol past het projectbureau goed. Andere aangrijpingspunten zijn: goede bestuurlijke borging en een differentiatie naar de gebiedsidentiteit. Het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie faciliteert de liniecommissie (met bestuurders van Rijk en Provincies) en regionale uitvoeringscommissies, de zogenoemde regionale enveloppencommissies. Op deze wijze wordt het bestuur met de neus op de uitvoering gedrukt en blijven sturingslijnen kort. Dit helpt om de onderdelen te laten passen in het omvattende perspectief. Dat de noodzaak van overkoepelend procesmanagement en netwerksturing blijft bestaan, ook als een concreet project in uitvoering is genomen, blijkt uit het voorbeeld van de Diefdijk waar de uitvoerder zich teveel richt op het onderdeel waterveiligheid en de



breder visie zou verdwijnen. En het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie is succesvol: inmiddels is duidelijk dat de voorkeurvariant voor de dijkversterking in de milieu-effect rapportage een veel integraler karakter krijgt. Velen zullen deze noodzakelijke combinatie van proces- en projectsturing onderschrijven, maar desondanks is de aandacht voor het procesmanagement minder groot, vanwege de hang naar uitvoering, het vragen naar meetbaarheid, afrekenbaarheid, concreetheid en detail. Uiteindelijk blijkt het echter onmisbaar om tot uitvoerbare projecten met hoge kwaliteit te komen.

3.4.3 Diensten aan de stad

Eén van de institutionele voorstellen die voortgekomen is uit de gebiedsvisie Amstelland is de oprichting van een Gebiedsfonds. Het uitgangspunt is dat het landschap niet langer ontstaat als bijproduct van de agrarische productie, maar zich bewust en vraaggestuurd ontwikkelen moet. Het Gebiedsfonds zoekt naar nieuwe samenwerkingsvormen van consumenten en de dienstverleners: de beheerders van het landschap. Die beheerders moeten op de één of andere manier betaling ontvangen voor hun dienst. Bijvoorbeeld door CO₂-compensatie te leveren dooreen hoger waterpeil in te stellen en daarmee de CO₂-productie van het land (veen) te verlagen. Of het gebied in te zetten als calamiteitenberging van water. Vastgoed in Amsterdam zou daarvoor in de vorm van een verzekeringspremie kunnen betalen. En een variant hierop: de compensatie van 10% van de oppervlakte van nieuw vastgoed voor waterberging. Dat zou voor de Zuidas die op zichtafstand ligt een interessante optie zijn. Dit bleek lange tijd zeer lastig bespreekbaar met het hoogheemraadschap. In de discussie kwam naar voren dat je met dit soort regelingen probeert 'te morrelen aan de core-business van een hoogheemraadschap', dat immers gewend is de zaken zelf te beslissen en ook de infrastructuur van waterlopen en dergelijke zelf aan te leggen en te beheren. Uiteindelijk is er een samenwerking tot stand gekomen tussen de gemeente en het hoogheemraadschap dat nu een 'watercompensatiebank' ontwikkelt, waarmee deze verevening tot stand kan komen.

Het Gebiedsfonds streeft er ook naar om woningcorporaties die woningen aan de stadsrand renoveren of vernieuwen tevens te laten investeren in de omgeving en het landschap. En om bewoners of verenigingen van eigenaren aandelen te laten nemen. Daarmee leunt het gebiedsfonds op vier onderdelen:

- leveren van diensten aan de stad, zoals toerisme recreatie, ruimte, waterberging, fijnstof- en CO₂-opslag, zorg, gezondheid, onderwijs, streekproducten en zo meer;
- compensatiecontracten (b.v. waterberging);

- de stichting Beschermers van Amstelland (stadsbewoners die aandelen nemen) en, niet op de laatste plaats:
- een grondbank voor aankoop, pacht en verkoop van grond in het gebied.

Het fonds betaalt inmiddels particuliere agrariërs voor het 'onderhoud' en het in stand houden van het cultuurhistorische veenweidelandschap door het leveren van verschillende diensten. De grondbank werkt nu met 'groen voor groen': Bij voorbeeld door vrijkomende agrarische grond te kopen en die te verpachten aan resterende agrariërs die door willen gaan. In de pachtovereenkomst kan het fonds dan eisen stellen aan het landschapsbeheer. Een offensieve stap zou zijn om ook 'rode' grond te verwerven: grond waarop stedelijke uitbreiding mogelijk is. Daarmee draait het fonds de traditionele rollen om: niet een rode schaduw die vanuit de stad op het buitengebied komt te liggen, maar andersom een groene schaduw op het stedelijke uitbreidingsgebied.

Een project dat tijdens de totstandkoming van deze publicatie in uitvoering was en onderdeel vormt van de diensten aan de stad, is de inrichting van een zorglandschap met boerderij voor de opvang van mensen met een lichte psychische stoornis, voormalige daklozen en dergelijke. Het idee ontstond toen bleek dat boeren in de omgeving geen belangstelling meer toonden voor de pacht van een grondstuk van de gemeente. Een woningbouwvereniging heeft toen een boerderij aangekocht en in samenwerking met een zorginstelling en overheden een plan ontwikkeld voor een zorgboerderij. Er zijn koeien gekocht en er is een boer ingehuurd. En dan blijkt dat het initiatief werkt als 'steen in de vijver' in de agrarische samenleving: de boeren zien de overheid als concurrent op 'hun' boerenland, hoewel zij zelf de kans voorbij lieten gaan om de grond te kopen. Dit leidde tot oppositie tegen de zorgboerderij. Oplossingen voor deze spanningen heeft de initiatiefnemer gevonden in samenwerking: erkenning dat de kracht van corporatie en gemeente niet in het boeren ligt, ook niet in het verlenen van zorg, maar wel in de ruimtelijke ordening en de organisatie. En andersom: de boeren in de omgeving kunnen zich blijven inzetten voor de agrarische kanten van het zorglandschap, en de zorginstelling kan samen met de corporatie en de gemeente een woonvorm inrichten. Samenwerken dus op basis van eigen kracht in plaats van deels elkaars functie proberen te vervullen. Deze samenwerking is in een convenant vastgelegd. Cliënten van de zorginstelling kunnen nu taken verrichten bij de boer en de agrariërs kunnen delen van het land van de zorginstelling pachten/huren als grasland en hooiland.

3.4.4 Vertrouwen is de basis van samenwerking

In Perkpolder is aan het plan gewerkt in verschillende inspirerende workshops waar private en particuliere partijen intensief samenwerkten. Dat scheidt een vertrouwensband tussen de deelnemers en leidt tot het besef dat 'wat goed is voor het plan, ook goed is voor de deelnemende partij'. Maar als de publieke partijen begin 2006 het roer overnemen om de plannen te verankeren in bestemmingsplannen en besluiten, wordt het even stil. Voor de private partijen AM en Rabo Vastgoed is dat een moeilijke fase. Antoinette Wilmot van AM herinnert zich: 'Je ziet dat het moeizaam loopt, maar je krijgt geen inzicht in wat er precies speelt'. En: 'je hebt de indruk dat wij de zaak vlot kunnen trekken met onze ervaring en inbreng, maar je zit even niet aan tafel'. De deelnemers van de publieke partijen hebben inmiddels te maken met de beoordeling van het plan door hun collega's. Eén van hen herinnert zich deze periode als een verandering van sectoraal naar integraal denken: 'Het werken is eerst nog heel sectoraal. Pas later komt er in de provincie een afdeling gebiedsontwikkeling. Ik benader de collega's heel gericht en selectief. Je moet stelling durven nemen, je organisatie durven aan te sturen en niet gaan zitten wachten tot ze bij jou komen met lijstjes'. Het overeind houden van de samenwerking is afhankelijk gebleken van hun mogelijkheden om het enthousiasme van de kleine projectgroep voor Perkpolder intern over te brengen. Het is goed gegaan. Dankzij persoonlijk motivatie, een bestuurder die als boegbeeld wilde fungeren, doorzettingsvermogen. En geduld.

In december 2008 is de publiek-private samenwerkingsovereenkomst ondertekend en vanaf de zomer van 2009 werkt het kantoor Perkpolder aan de uitwerking van de plannen. De milieu-effect rapportage en bestemmingsplanprocedures zijn dan al doorlopen. Zodra Rijkswaterstaat de primaire waterkering heeft aangepast, gaat de ontwikkeling van het woon- en recreatiegebied van start.

3.5 De schoonheid bewaren

Met alle aandacht voor visie, initiatief, uitvoering, verschillende schalen en samenwerking moeten we niet vergeten waar het in de gebiedsontwikkelingen uiteindelijk om gaat: Het realiseren van projecten van hoge kwaliteit. Hoe hebben de betrokkenen bij de projecten er voor gezorgd dat de schoonheid van het plan is blijven bestaan? Ook in tijden van het doorlopen van procedures, in lastige periodes van de samenwerking, bij tegenslagen en - recent - tijdens de crisis in de woningmarkt. En heeft de reflectie van de Community of Practice Regionale Gebiedsontwikkeling daarbij geholpen? We lopen de projecten nog één maal langs voor de persoonlijke bevindingen van de betrokkenen, die deel uitmaakten van de Community of Practice.

3.5.1 Blauwestad

In deze gebiedsontwikkeling in een 'lage drukgebied' kon de kwaliteit zich volgens een deelnemer van deze CoP ontwikkelen door het doel steeds voorop te stellen en de discussie niet te laten afleiden door gedoe over middelen, personen, bestuur en belangen. Dat streven naar een lange termijndoel geeft ruimte.

Tevens was cruciaal om de continuïteit te bewaren, onder andere door het geheugen in het project te borgen. De gekozen organisatiestructuren zijn daarbij behulpzaam gebleken. Dat geheugen leert dat we voor ogen moeten houden dat een masterplan niet in beton is gegoten: bij de uitwerking van onderdelen is er altijd nog interpretatieruimte. De opstellers van het masterplan zouden de eersten zijn om dat te beamen, maar zijn in die fase al lang weg. Projectleiders van deel-ontwikkelingen moeten dat niet vergeten.

Als leerpunten tekenen we op dat het uitwisselen van ervaring en de discussie de eigen wereld openbreken en laten zien dat je altijd moet zoeken naar hoe het anders en beter kan. Discussie dwingt daarbij tot zelfreflectie: alleen al door te vertellen waar je mee bezig bent, en vervolgens door advies te krijgen en anderen te adviseren op basis van eigen ervaringen.

Belangrijkste is het hoog houden van de professionaliteit van alle betrokkenen in een project: dat zijn doorgaans allemaal mensen met veel expertise, die het debat moeten durven aangaan met anderen en deze toelaten op hun terrein. Dat vraagt van een projectleider om balans in de club te bewaren, om te laten zien dat de samenwerking en het debat waarde toevoegt aan het vak dat iedereen uitoefent en leidt tot een beter resultaat.

3.5.2 Amstelland, gebiedsfonds, zorglandschap

De kwaliteit in de visie en de reeks van projecten in dit drukke gebied ten zuiden van Amsterdam kon zich ontwikkelen door een open discussie over de gewenste ruimtelijke ingrepen tussen inwoners, boeren, recreanten, kunstenaars, bestuurders, ambtenaren, historici, natuurliefhebbers en ondernemers. De deelnemers hebben daarin duurzame vormen van meervoudig ruimte gebruik en binding tussen stad en



land gevonden. Deze betrokkenheid en inzet hebben geleid tot een gemeenschappelijke gedragen visie en betrokkenheid. In het project Toekomst Amstelland heeft de uitvoering van de projecten altijd voorop gestaan. De Beschermers van Amstelland zijn de oren en ogen van het gebied geworden en daarmee het geheugen en het geweten: zij zorgen voor draagvlak, starten nieuwe projecten en zijn de vaandel-dragers.

Als leerpunten halen we op dat de interactie tussen de verschillende projecten uitwisseling oplevert van ideeën en gedachten, contacten, voorbeelden en adviezen. Specifiek heeft het geholpen om het Amstellandfonds scherper te formuleren. Dat is met succes gebruikt door de Beschermers van Amstelland om met de Rabobank, het Groenfonds en bedrijven in gesprek te geraken. Nu is er contact met de Rabobank over een streekrekening.

3.5.3 Nieuwe Hollandse Waterlinie, Munnikenland, Diefdijk

De kwaliteit in deze qua uitgestrektheid grootste bundel van gebiedsontwikkelingen kon zich ontwikkelen door het waarborgen van de continuïteit in het proces en partijen bijeen te brengen. Van groot belang is gebleken om het functioneel bestuur (Waterschappen, RWS) te verleiden om hun projectgrenzen te verleggen naar integrale gebiedsontwikkeling en daarin zelfs het voortouw te nemen.

Als leerpunten signaleren we dat de bovenregionale schaalgrootte bijstand vereist van een projectbureau. Daarbij blijken cultuurhistorie en waterbeheer een prima alliantie te vormen voor gebiedsontwikkeling. De kracht van het herontwerp, ook tijdens het doorlopen van de formele procedures: bouw af en toe reflectiemomenten in met de vraag *'kan 't (nog iets) anders en beter?'*

Tenslotte een oproep: zorg tijdig voor boter bij de vis. De participatie van partijen moet uiteindelijk ook leiden tot meer budget.



3.5.4 Perkpolder

De kwaliteit in deze regio van rust en recreatie kon zich ontwikkelen doordat de kernkwaliteiten die in de visiefase zijn benoemd door alle betrokkenen ook bestuurlijk zijn bekrachtigd. Dit heeft de initiatiefnemers in staat gesteld om bij de verdere uitwerking en de zoektocht naar een haalbaar plan de voorgestelde oplossingen steeds kwalitatief te beoordelen. Iedere oplossing die de kernkwaliteit aantast, is afgewezen of net zolang aangepast totdat deze wel in de visie paste. Alle partijen hanteerden deze regel op elkaars voorstellen.

Als algemeen leerpunt kunnen we melden dat starheid van regelgeving niet alleen belemmerend werkt maar per saldo ook tijd en geld kost, die doorgaans beter te besteden zijn. De gedachte om elkaar met regels te kunnen controleren is vaak ingegeven door gebrek aan vertrouwen, wat de goede energie dooft. In Nederland lijkt nu een wending op te treden naar een positievere insteek. Mooi, maar er is nog een lange weg te gaan.

3.5.5 Roermond - Sevenum

De kwaliteit in dit project over regionale grenzen heen kon zich ontwikkelen door het generen van een fonds voor de ontwikkeling van 200 ha natuur. Daarvoor werd samenwerking en vrijwillige kavelruil op groter schaalniveau mogelijk en dat gebeurde dankzij de stimulans van de provincie voor het toepassen van een vernieuwende werkwijze.

Als leerpunt is gebleken dat er onvoldoende met partijen is gesproken over de ruilvoet. De vraag of de vestiging van een bedrijf op een plek waar dat eigenlijk niet mag (overigens met substantiële werkgelegenheid) een goed "offer" is voor de ontwikkeling van extra natuur. Niet voor niets is hierover later flinke discussie ontstaan.



Colofon

Redactie:

Erik Opdam, Len Duffhues (NovioConsult): Op de rand, gebiedsontwikkeling op de grens van stad en land, Habiforum, Gouda, 2010

Met inhoudelijke bijdragen van:

Antoinette Wilmot AM (Groen door Rood, Regio Oost)
Didy Arnold (Knowhouse)
Geert Timmermans (Gemeente Amsterdam DRO)
Hans Hillebrand (Innonet Agrocluster, Habitura)
Jan Kleine (Pau Planadvies & -uitvoering)
Paul Berends (Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie)

Verder werkten mee in de Community of Practice regionale gebiedsontwikkeling:

Erik Hans Klijn (Erasmus Universiteit)
Arwin van Buren (Erasmus Universiteit)
Peter Willekens (Ex-wethouder gemeente Nederweert en betrokken bij VORm)
Monique Stouten (Staatsbosbeheer)
Kees de Ruiter (ministerie van LNV, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten)

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van:

Gemeente Amsterdam DRO
Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie
Pau Planadvies & -uitvoering
NovioConsult
AM (Groen door Rood, Regio Oost)

Vormgeving: Van Lint Vormgeving, Zierikzee

Drukwerk: Quantes, Rijswijk

ISBN: 978-90-376-0523-5

Uitgave: Habiforum, Gouda, © maart 2010

Dit is een publicatie van Habiforum in het kader van het programma Vernieuwend Ruimtegebruik. Habiforum is als kennisnetwerk van en voor professionals in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling actief geweest van 1999-2009. Gedurende de looptijd van het programma is gewerkt aan innovatieve en duurzame oplossingen voor complexe ruimtelijke vraagstukken.
Zie ook: www.habiforum.nl



Postadres:

Postbus 420
2800 AK Gouda

Bezoekadres:

Groningenweg 10
2803 PV Gouda

T +31 (0)182 54 06 55

F +31 (0)182 54 06 56

E info@habiforum.nl

I www.habiforum.nl