

MANIFEST

VOOR DE PROVINCIES



Juni 2011


TU Delft
Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



Kring van Adviseurs

MANIFEST VOOR DE PROVINCIES

16 juni 2011

Inleiding

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) heeft als doelstelling het verbeteren van opdrachtgeverschap door publieke en private partijen. De stichting ondersteunt de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. De Kring van Adviseurs is een aan de SKG gelieerde groep professionals die betrokken is bij de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling.

Dit manifest gaat in op de betekenis van de zwaardere taken en verantwoordelijkheden die de provincies krijgen in de ruimtelijke ordening, nu de Rijksoverheid zich verder terugtrekt uit het ruimtelijke domein. Met dit manifest willen wij, als Kring van Adviseurs een appèl doen aan de provinciebestuurders om met elkaar de schouders te zetten onder deze nieuwe opgave en te leren van elkaars ervaringen. In onze ogen biedt de decentralisatie kansen en is de uitdaging dit in de praktijk te laten zien. De inzet van dit manifest is om de kansen voor een roldefiniëring te schetsen aan de hand van zeven concrete, kortetermijnopgaven. Dit alles in het licht van de binnenkort te verschijnen nieuwe Structuurvisie infrastructuur en ruimte, met daarin een uitwerking van de voorgenomen decentralisatie.

De kansen. Als eerste de aanpak van de overprogrammering. Het tweede punt gaat in op de randvoorwaarden die nodig zijn om daadwerkelijk de gewenste spilfunctie te vervullen. De professionaliseringslag die dit vraag staat onder punt drie. Aansluitend wordt in punt vier meer concreet ingegaan op de wijze waarop de kracht in de eigen regio gestimuleerd kan worden. Onder de titel strategische investeren wordt bij punt vijf ingegaan op het onderwerp risicodragend investeren. Gevolgd door een passage over wet- en regelgeving onder punt 6. Na het zevende punt, dat pleit voor het trekken van lessen uit krimpregio's volgt een beschouwende epiloog die ingaat op de langetermijnrol voor de provincie.



1 URGENTIE VOOR REGIONALE PRIORITERING

Kiezen of verliezen

Mede als gevolg van de economische crisis is er in veel regio's sprake van overprogrammering. Naast een kwantitatieve opgave is dit bovenal een kwalitatieve opgave. Sluiten de bestaand programma's voldoende aan op de vraag? In een enkele regio is sprake van onderprogrammering (Utrecht). Om daadwerkelijk te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving moeten er keuzes worden gemaakt. Hierbij zal, meer dan in het verleden, rekening moeten worden gehouden met de marktvrage.

Niet kiezen is ook een keuze. Programmering is een taak die de provincies op dienen te pakken. Ieder segment vereist daarbij een eigen aanpak; denk aan de keuze voor kantoorlocaties, de herstructurering van bedrijventerreinen en de planning van woningbouw. Maar ook verkeer en vervoer, natuur en recreatie en waterveiligheid spelen hierbij een rol. Het overzicht van de prioritering en het monitoren hiervan dient op provinciaal schaalniveau plaats te vinden.

Speciale aandacht hierbij vragen de grote regionale projecten, zoals de Westflank Haarlemmermeer, Rijnenburg en de Zuidplaspolder. Door hun omvang en complexiteit zijn deze projecten extra 'lastig'. Alleen door het afstemmen van belangen tussen publiek en privaat en het maken van duidelijke afspraken tussen de diverse betrokken partijen kunnen deze projecten op gang worden gebracht. De crisis heeft de hiervoor noodzakelijke cultuuromslag alleen maar scherper aan het licht gebracht.

Waar mee beginnen?

Wat is de legitimiteit? Wees selectief en durf prioriteiten te stellen. Soms kan een provincie regie en uitvoerende verantwoordelijkheid op zich nemen, maar in andere gevallen kan intergemeentelijke samenwerking een goed vertrekpunt vormen. Indien gemeenten er op die wijze niet uitkomen is interventie van de provincie geboden, evenals een bindende verankering van de gemaakte afspraken. In diverse provincies is hier inmiddels ervaring mee opgedaan. Zo heeft de provincie Gelderland al voor bijna 20 projecten de keuze voor het inpassingsplan gemaakt, zonder dat de verhoudingen met de betreffende gemeenten zijn verstoord.

Deze en andere ervaringen laten zien dat provincies nu voldoende instrumentarium tot hun beschikking hebben om doorzettingsmacht te tonen indien nodig (zie ook opgave 5). Daarnaast is het belangrijk dat vanuit maatschappelijk rendement en markthaalbaarheid wordt gedacht. Lokaal én regionaal prioriteiten stellen geeft investeerders, financiers en beleggers vertrouwen. Geen stapeling van beleid en plannen om vervolgens te bezuinigen, maar haalbare businesscases vanaf de start.

3

Een interessant voorbeeld van lokaal en regionaal prioriteiten stellen is de co-productie van de provincie Noord-Holland met de Kamer van Koophandel voor het gebied Noord-Holland Noord. Er is een uitvoeringsprogramma rond vijf economische clusters opgezet waarvan de provincie heeft bepaald dat deze thema's regionaal prioritair zijn. Samen met sleutelfiguren uit het bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en dagelijks bestuur worden actieprogramma's opgezet en voorzien van uitvoerbare businesscases. Vanaf boven het kader, vanaf beneden de programmatische invulling. Dit in samenwerking met partijen die de belangen voelen en mede uitvoering geven aan deze businesscases.

2 GEBIEDSREGIE

Noodzaak voor integrale aanpak

Omdat de provincie naast een aantal uitvoerende taken op het gebied van verkeer en vervoer, water en milieu en welzijn, vooral een coördinerende rol heeft, is zij een spin in een omvangrijk netwerk van vertegenwoordigende organisaties op het gebied van milieu, natuur, water, landschap en economie. Nu in het Regeerakkoord de beweging van het Rijk in het kader van de ruimtelijke ordening een terugtrekkende is en bovendien de Wet ruimtelijke ordening voldoende mogelijkheden biedt voor de provincie om een spilfunctie in te vullen, wordt het tijd dat deze spilfunctie concreet wordt ingevuld. Ontwikkelingsplanologie is daarbij met name geschikt voor de grote ruimtelijke vraagstukken van dit decennium: gebieden waar sprake is van een complexe en dynamische situatie, waarbinnen de oplossingen alleen door middel van integraal denken mogelijk zijn.

Ontwikkelingsplanologie moet hierbij niet een nieuw etiket worden voor wat eigenlijk toelatingsplanologie is. De (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening lijkt in sommige provincies tot een versterking van de regulering te leiden, in de vorm van detaillistische provinciale Structuurvisies. 'Echte' ontwikkelingsplanologie verdient de voorkeur: integraal beleid, dat is gericht op het activeren van het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld. Dit sluit ook aan bij de door het Rijk voorgestelde aanpak voor de MIRT-Gebiedsagenda's. Dit instrument biedt goede aanknopingspunten de uitvoering te verbeteren en te versnellen¹.

Cultuuromslag is randvoorwaarde

De laatste jaren is vanuit de nieuwe ontwikkelingstaak door vrijwel alle provincies gezocht naar organisatie- en cultuurverandering om de sterke verkokering en lange beslissingslijnen aan te pakken. Maar is dit ook gelukt?

De cultuurverandering die hoort bij de door de provincies zelf gewenste rol van regionale gebiedsregisseur blijkt in veel gevallen een langjarig traject. Niet alle publieke en private partijen hebben nog vertrouwen in deze cultuurverandering, om het maar eens diplomatiek uit te drukken.

Leiderschap dat stoelt op het binden van partijen en het aangrijpen van het momentum is in veel gevallen bepalend voor het succes van een gebiedsontwikkeling. Zeker bij opgaven waar de markt alleen niet uitkomt en waar bovendien grote publieke belangen spelen, zoals water, energienetwerken en grootschalige groenopgaven. Vertrekpunt hierbij zou moeten zijn: hoe krijgen we het voor elkaar?

De MIRT-Gebiedsagenda's bieden kansen om de verkokering te doorbreken. De huidige acht gebiedsagenda's hebben met elkaar gemeen dat ze allemaal alomvattend zijn of trachten te zijn: alle opgaven en bijbehorende projecten worden benoemd. Dat resulteert in zeer omvangrijke lijsten met 'gewenste ingrepen' in het ruimtelijk domein. Om diverse redenen is het wenselijk te komen tot een optimalisering van het instrument gebiedsagenda's. Ten eerste is een inhoudelijke noodzaak tot aanscherping: niet elke opgave is van hetzelfde kaliber en niet alles is even belangrijk. Ten tweede is er de pragmatische noodzaak tot aanscherpen: niet alles kan. Er is geen geld (bij de overheid) om werkelijk al die projecten op te nemen in het MIRT en ten uitvoer te brengen. In het verlengde hiervan is een verschuiving zichtbaar naar het actief mobiliseren van private investeringen op regionaal niveau. Vanuit het Rijk wordt hier een belangrijke rol gezien voor de regio's zelf. Oftewel, wat kan het Rijk van de regio's verwachten aan inspanningen? En waar is ondersteuning nodig, niet alleen in geld, maar ook in bijvoorbeeld wet- en regelgeving?

Met het nieuwe Regeerakkoord als leidraad, werkt het Rijk aan de actualisatie van ruimtelijk beleid en prioritering binnen ruimtelijke plannen en investeringen. Binnenkort wordt de actualisatie van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit afgerond. Het stadium daarna is het juiste momentum voor actualisatie van de gebiedsagenda's. Het verscherpen van de keuzes in opgaven en prioriteiten in projecten is één van de verbeterlagen die de provincies moeten maken.

③ PROFESSIONALISEER NAAR PROCES- EN PROGRAMMASTURING GERICHT OP UITVOERING

Koppel inhoudelijke competenties aan procesvaardigheden

Als het gaat om ruimtelijke opgaven heeft iedereen een mening. Tegendenkers of juist partijen die in luchtkastelen geloven kom je nogal eens tegen als de fysieke ruimte op de schop moet. Een belangrijke taak voor provincies is om in de regionale fysieke opgaven verantwoordelijk te nemen (opgaven 1 en 2). Soms als gebiedsregisseur waarbij het eigen belang duidelijk geformuleerd is en in veel gevallen vooral in de voortgang van processen die moeten leiden tot een oplossing. Laat de invulling van de oplossing, binnen de door de provincie gestelde kaders, over aan gemeenten, maatschappelijk middenveld, actieve burgerij en bedrijfsleven.

Regionale beleidsvorming raakt aan verschillende schaalniveaus en vindt veelal plaats in netwerken. Sturing van deze besluitvorming vraagt niet alleen om inhoudelijke kennis maar ook om kennis en ervaring met proces- en programmamanagement. Veel provincies hebben hier eerder ervaring mee

¹ Zie ook de publicatie 'gebiedsagenda's naar een nieuwe werkwijze' van Buck Consultants i.s.m. de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling in opdracht van het ministerie van IenM (juni 2011).

opgedaan in de ruilverkaveling, het groeikernenbeleid, de opstart van de Vinex, het natuurbeleid en meer recent in een aantal wateropgaven en bij de regionale bedrijventerreinen. Benut naast opgedane ervaringen met regionale projecten ook deze kennis en kunde in voorliggende gebiedsopgaven.

Andere competenties nodig

Voor de rolinvulling van de provincie betekent dit: faciliteer het proces, toets de kaders en blijf goed kijken naar het draagvlak. Door deze benadering kan de provincie realistischer sturen op haar eigen (politieke) ambities. Hiervoor moeten veel ambtelijke organisaties echter nog wel een slag maken. Het draagvermogen en de bijbehorende proceskennis voor deze werkwijze lijkt nog onvoldoende te zijn ingebed. Dat betekent meer sturen op externe relaties, waarbij de rol van het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt verstevigd.

4 STIMULEER REGIO'S OP EIGEN KRACHT

Benut de kennis van de markt

Veel regio's zullen de komende jaren vanuit hun eigen kracht invulling moeten geven aan een duurzame ruimtelijk-economische ontwikkeling. Om het innovatief vermogen van de markt (corporaties, maatschappelijke organisaties ontwikkelaars, bouwers, gemeenten, adviseurs etcetera) én ideeën van particulieren en ondernemers beter te kunnen benutten, zouden provincies de markt moeten uitdagen en stimuleren om te komen met initiatieven. Geen generieke aanpak, maar bewegen waar het kan. Zeker als de eigen middelen beperkt zijn.

Creëer ruimte voor private initiatieven

Dit kan bijvoorbeeld door middel van een 'unsolicited proposal', oftewel 'eigen initiatief'. In een unsolicited proposal worden (innovatieve) oplossingen aangedragen voor een probleem van een partij zonder dat deze daar expliciet om heeft gevraagd. Provincies kunnen deze unsolicited proposals stimuleren door helder beleid te ontwikkelen op dit gebied en bekend te maken dat zij bereid zijn unsolicited proposals in behandeling te nemen. Zo zal onder andere moeten worden gegarandeerd dat over een unsolicited proposal geen mededelingen zullen worden gedaan aan derden zonder instemming van de indiener ervan. Ook zal een loket moeten worden ingericht dat deze 'ongevraagde voorstellen' behandelt.

5

In West-Friesland Oost hebben marktpartijen, een corporatie en alle belanghebbende maatschappelijke partijen een initiatief gestart om, gekoppeld aan een gezamenlijk opgestelde visie, een programma op te zetten en projecten in uitvoer te brengen. Dit initiatief vindt plaats met een slechts zijdelingse betrokkenheid van gemeenten en provincie. De beweging wordt ingegeven door de betrokkenheid van partijen en hun eigen verantwoordelijkheid om niet te stoppen bij de ondertekening van een vergezicht, (visie) maar hier daadwerkelijk ook uitvoering aan de koppelen.

Het bedrijfsleven in Brabant en Zeeland wil beheer, onderhoud, uitbreiding en exploitatie van de A58 tussen Vlissingen en Eindhoven overnemen. De Brabants-Zeeuwse werkgeversvereniging (BZW) en de Kamer van Koophandel schrijven dat in een plan dat ze aan minister Melanie Schultz van Haegen (Infrastructuur) hebben aangeboden. Ze spreken over een unieke en revolutionaire aanpak.

Volgens de werkgevers is het plan nodig omdat de overheid op dit moment geen geld heeft om de 'levensader voor de economie van Brabant' te verbeteren. Ze denken tien jaar tijdswinst te boeken met uitbreidingen op knelpunten.

Het wegbeheer komt in handen van een consortium met de private partijen als meerderheidsaandeelhouder (51 procent). De overige aandelen zijn van de overheid.

De deelnemers willen zich laten betalen op basis van een prestatiesysteem met een hogere bonus als er weinig files zijn en uit de exploitatie van reclameborden, verzorgingsplaatsen en servicestations².

5 STRATEGISCH INVESTEREN

Herijking van de investerende rol

Diverse provincies hebben zich onder de noemer van ontwikkelingsplanologie risicodragend gestort op gebiedsontwikkeling, voorheen uitsluitend het domein van gemeenten. Dat heeft niet overal even gelukkig uitgepakt en misschien is de provincie daarvoor ook niet altijd de aangewezen partij.

Of provincies de keuze maken om in een gebiedsontwikkeling zelf risicodragend te participeren hangt samen met rolopvatting, politieke kleur en beschikbare middelen. Men moet in ieder geval specifieke competenties in huis hebben, zoals planeconomie en risicomanagement. Ook hier past selectiviteit. De ervaringen zijn wisselend en provincies zullen zich hier uiteenlopend positioneren. Noord-Holland is kritisch, terwijl bijvoorbeeld Noord-Brabant en Limburg er vol ingaan en hun ontwikkelingsbedrijven verder professionaliseren. Overigens nauwelijks vanuit subsidies, maar vooral in de vorm van gelijkwaardige participatie. Met subsidiariteit als basis.

Een goed voorbeeld is de wijze waarop de provincie Noord-Brabant de herstructurering van bedrijventerreinen aanpakt. Daarbij maakt ze gebruik van haar planologisch instrumentarium door wildgroei te verbieden. Tegelijkertijd dwingt ze regio's samen te werken bij eventuele ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, in combinatie met een vereveningsmechanisme voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Als stimuleringsmaatregel participeert de provincie in het regionaal herstructureringsfonds door een risicodragende participatie, ingebracht in een 'revolving fund' waaraan ook de gemeenten deelnemen. De gemeenten voelen zich daardoor gestimuleerd om zelf ook bij te dragen aan de herstructurering. De provincie heeft in deze casus bovendien een garantie gesteld op de gemeentelijke lening voor de financiering van de publieke ontwikkelingsentiteit. De businesscase was op zichzelf rendabel en van risicobuffers voorzien, maar het bleek voor de individuele gemeenteraden van groot belang dat ze gesteund werden in de risicobeheersing van een regionale opgave.

6

6 DOORZETTINGSMACHT VIA DE WRO

Gebruikmaken van het inpassingsplan

In 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Een nieuw onderdeel van de wet is het inpassingsplan, waarmee provincies in ruimtelijke opgaven verantwoordelijkheid kunnen nemen tot en met de uitvoering. Er zijn grote verschillen tussen de provincies voor wat betreft de inzet van dit nieuwe instrument. Sommige provincies passen het alleen bij wijze van uitzondering toe, omdat het gemeenten buiten spel zou zetten. Zuid-Holland is daarvan een voorbeeld. Andere provincies zien het inpassingsplan inmiddels als normaal instrument om de eigen gebiedsgerichte ambities kracht bij te zetten. Zo als het eerder genoemde voorbeeld van de provincie Gelderland laat zien. Het werkt ook richting gemeenten: als iets niet kan is dat helder en als je iets wilt neem je verantwoordelijkheid.

Benut aanwezig instrumentarium

De Wro maakt het provincies mogelijk om verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan op meerdere manieren. In de eerste plaats kunnen provincies via klassieke toelatingsplanologie, die niets aan actualiteit heeft verloren, Structuurvisie en verordening inhoud geven. Daarnaast kunnen bovengemeentelijke gebiedsontwikkelingen vergaande, ontwikkelingsgerichte interventies van het provinciaal bestuur vergen. Daarmee heeft men in de afgelopen jaren ervaring op gedaan. Het eerder aangehaalde inpassingsplan is hiervan een goed voorbeeld.

7 WELVAART ZONDER GROOTSCHALIGE GROEI

Krimp als opgave

Provinciale overheden kunnen lessen trekken uit de ervaringen van de eerste generatie krimpregio's, te weten Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Deze gebieden worden al jaren geconfronteerd met urgente knelpunten, bijvoorbeeld op het gebied van wonen (leegstand, achterstallig onderhoud) en in de vorm van een verschrallend voorzieningenaanbod (scholen, medische zorg, winkels). Provinciale overheden kunnen hierop anticiperen door de huidige marktsituatie aan te grijpen om versneld actie te ondernemen voor de krimpregio's van de toekomst.

EPILOOG

Dit manifest richt zich op de korte termijn. Zelfevaluatie en het gezamenlijk monitoren van de ontwikkelingen binnen de verschillende provincies kan bijdragen aan een beter inzicht in een mogelijke rol in de toekomst. Hierbij gaat het om vragen als: wat zijn toekomstige ontwikkelingen? Voor wie is de provincie het aanspreekpunt? Wat is haar toekomstige rol en verantwoordelijkheid naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties? Hoe zorg je voor erkenning bij burgers? Is de provincie de aangewezen partij voor risicodragende investeringen?

Als de provincie zich een sterkere regierol in het ruimtelijke domein wil toeëigenen (of deze toebedeeld krijgt door het subsidiariteitsbeginsel) zal ze een sterkere basis moeten krijgen om een goede gesprekspartner te kunnen zijn voor de gemeenten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij hoort een meer heldere roldefiniëring, die haar democratische legitimiteit versterkt. De drie noordelijke provincies hebben al eens over fusie gesproken. Ook Noord-Holland, Utrecht en Flevoland bewegen in deze richting. Doelen daarbij zijn het behalen van schaalvoordelen en een rol kunnen blijven spelen in het debat met de sterker wordende steden. Maar als de provincies opschalen naar landsdeelniveau, zal ook de 'concreetheid' van haar ruimtelijk beleid moeten worden aangepast. De beleidsvrijheid van gemeenten moet dan ook groter worden. De provincie zou zich dan alleen nog op een hoger schaalniveau moeten bezighouden met (boven)regionale ruimtelijk-economische vraagstukken, verkeer en vervoer, natuur en landschap en milieu en water.

Partners in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, TU Delft, AM, Amvest, Gemeente Amsterdam, Gemeente Groningen, Gemeente Rotterdam, Dienst Landelijk Gebied, Heijmans Ontwikkeling, de Alliantie, Provincie Noord-Brabant, Provincie Noord-Holland, NS Poort, Bouwfonds Ontwikkeling, Schiphol Area Development Corporation (SADC), Synchron en Ymere

Kring van Adviseurs

Movares, Stibbe, Deloitte Real Estate Advisory, Akro Consult, Brink Groep, Buck Consultants, INBO, Berenschot

SKG



COLOFON

Uitgave: Kring van Adviseurs i.s.m. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, juni 2011

Deelnemers aan de Kring van Adviseurs

- Bert Klarus, *Movares*
- Aaldert ten Veen, *Stibbe*
- Jurrien Veldhuizen, *Deloitte Real Estate Advisory*
- Roger Kersten, *Akro Consult*
- Michel van Rhee, *Brink Groep*
- René Buck, *Buck Consultants International*
- Francien de Groot, *INBO*
- Pieterjan van der Hulst, *Berenschot (voorzitter)*

In samenwerking met de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

- prof. mr. Friso de Zeeuw
- ir. Agnes Franzen

Tekstbewerking: Anne Luijten

Vormgeving: Ontwerp-id, G van Leyden

Drukwerk: OCC dehoog media partners, Oosterhout

Kijk ook eens op:



Meer informatie over de Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling:
www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl