

Aan:  
de voorzitter en leden van  
provinciale staten van Drenthe

Assen, 20 december 2005

Ons kenmerk 51/5.8/2005012045

Behandeld door de heer E.A. Martens (0592) 36 54 14

Onderwerp: Rapport Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) (2000-2004);  
een onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van  
ISV-gelden

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij bieden wij u ter kennisneming en ter uitvoering van het gestelde in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid provincie Drenthe 2004 aan het rapport ISV (2000-2004).

In ons Onderzoeksplan 2005, u bij brief van 16 december 2004 toegezonden, hebben wij aangegeven welke onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de zin van artikel 217a van de Provinciewet wij in dit jaar wilden laten verrichten. Dit onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van ISV-gelden is het tweede onderzoek dat is verricht en afgerond.

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Wat is de oorzaak van het (nog) niet tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's?

Voor de beantwoording is in de eerste plaats gekeken naar de wijze waarop de vier programmameenten omgaan met hun Meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP). Hoewel het ambitieniveau in alle gemeenten hoog is, ontstaat er een wisselend beeld. De vier MOP's laten verschillen zien in de mate waarin de daarin opgenomen projecten geconcretiseerd zijn.

In de tweede plaats is er een vergelijking gemaakt op projectniveau. Er zijn voor twee categorieën projecten vergelijkingen gemaakt tussen de gemeenten. Daarbij is steeds een succesvol en een minder succesvol project vergeleken, waarbij alle vier gemeenten aan bod kwamen. Op basis van deze vergelijkingen worden conclusies getrokken over de toepasselijke slaag- en faalfactoren van ISV-projecten.

De belangrijkste reden voor het niet (tijdig) tot uitvoering komen van de door het provinciebestuur goedgekeurde ISV-programma's is dat de projecten in deze programma's in de meeste gevallen niet "obstakelvrij" zijn op het moment van aanvang van de projecten. Er is bijvoorbeeld nog geen uitgewerkte ruimtelijke visie, of er is nog geen samenwerkingspartner gevonden.

Ook de rol van de provincie laat een tweeledig beeld zien. Bij een tweetal projecten (Tuindorp te Coevorden en Het Palet te Assen) is sprake van een stimulerende en ondersteunende rol. Bij de twee overige projecten (Schooneveld-Oost te Hoogeveen en Het Vledder te Meppel) heeft de provincie een andere en beperktere rol gespeeld. Opvallend is dat de projecten waarbij de provincie een stimulerende en ondersteunende rol heeft gespeeld, gekenmerkt zijn als succesvol. Bij de beide andere projecten is dat niet het geval.

Het rapport geeft een zestal aanbevelingen.

- I. Bij het vaststellen van gemeentelijke programma's voor stedelijke vernieuwing moet het provinciebestuur meer gewicht toekennen aan de vraag of de opgevoerde projecten wel uitvoerbaar zijn dan wel op middellange termijn obstakelvrij te maken zijn.
- II. Bij de verdeling van het programmabudget over programmagemeenten ligt het voor de hand gemeenten, die een meer uitgewerkt en uitvoeringsgericht programma indienen, te belonen met een groter aandeel van het beschikbare budget.
- III. Het is te overwegen de jaarlijkse uitbetaling van de provincie aan de programmagemeente (van het toegekende ISV-budget) op te kunnen schorten wanneer aannemelijk is dat er ten laste van de het jaar daarvoor toegekende jaarschijf, nog geen feitelijke bestedingen voor concrete projecten van stadsvernieuwing hebben plaatsgevonden.
- IV. Programmagemeenten die relatief hoge administratieve bestuurslasten moeten maken om aan de programmafinanciering mee te kunnen doen en die relatief lage baten produceren op het vlak van projectrealisatie, moeten weer onder het minder veeleisende regime van de projectfinanciering worden gebracht.
- V. Bij de beoordeling van de recentelijk goedgekeurde ISV-projecten moet bij de verantwoording (in 2009) een zwaarder gewicht worden toegekend aan a) de feitelijke projectrealisatie en b) de multiplier.

- VI. Tijdens de fase van programma-uitvoering moet het provinciebestuur meer dan in de vorige ISV-periode aandacht besteden aan de dwarsverbanden met het programma voor stedelijke ontwikkeling, het bestuurlijk overleg met de programmagemeenten, het vergroten van de uitvoerbaarheid van in de programma's opgenomen projecten, leren van elkaars ervaringen en zoeken naar de "best practices" van stedelijke vernieuwing.

Het ISV-rapport biedt goede aanknopingspunten voor een verdere verbetering van het ISV-traject. Een aantal zaken is al doorgevoerd bij de beoordeling van de nieuwe MOP's of is via het Programma stedelijke ontwikkeling al opgepakt.

Essentieel vinden wij daarbij het intensiveren van de ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid tijdens de uitvoering van het ISV-programma. Daarbij staat ons voor ogen:

- een actieve ondersteuning van gemeenten bij het tot uitvoering krijgen van projecten;
- frequent bestuurlijk en ambtelijk overleg over de agenda voor stedelijke ontwikkeling (inclusief het ISV-programma), waar een belangrijke start mee gemaakt is met de bestuurlijke overleggen over de hoofdlijn stedelijke ontwikkeling. De frequentie van deze overleggen zal verder worden opgevoerd. Daarbij zal de uitvoering van de programma's de agenda bepalen;
- een intensivering en op hoger niveau brengen van de stadsgesprekken, zoals die gestart zijn tijdens de ISV I-periode, met meer nadruk op probleemherkenning en -oplossing en meer betrokkenheid van het management. Ook wordt er gewerkt aan een vorm van kennis en inhoudelijke ervaringsuitwisseling op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Daarbij zullen op meer structurele basis dan de afgelopen periode, kennisbijeenkomsten voor gemeenten en provincie worden georganiseerd. Te denken valt aan twee thematische bijeenkomsten per jaar;
- een meer gestructureerde monitoring gericht op het behalen van de doelen van de programma's.

Verder wordt bij een volgende ISV-periode (ISV III) opnieuw gekeken naar de verdeelsleutel en naar de indeling in programma- en projectgemeenten. Bekeken zal worden of de verdeelsleutel zoals die gehanteerd is de afgelopen jaren, opnieuw gehanteerd moet worden of dat er een relatie gelegd moet worden met de doelbereiking de afgelopen perioden en de concreetheid van de voorliggende programma's. Daarnaast zal, in overleg met de gemeenten, opnieuw overwogen worden of een gemeente via de programma- of via de projectlijn wordt gefinancierd.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):  
gm/coll.

# Investeringsbudget

## Stedelijke Vernieuwing (2000-2004)

**Een onderzoek naar de  
doelmatigheid en de  
doeltreffendheid van de  
besteding van ISV-gelden**



Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding  
van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (2000-2004)  
in de vier Programmameenten van de provincie Drenthe

**Colofon**

Onderzoek en rapportage: prof.dr. M. Herweijer, mr. M. Kuijs & mr. J. de Ruiten  
Stafgroep Bestuurs-, Juridische en Concernzaken  
Uitgave: Provincie Drenthe  
Kenmerk: 2005-/-/ISV  
Datum: Oktober 2005

Auteursrecht voorbehouden  
© 2005 Provincie Drenthe

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	5
1. Inleiding .....	8
1.1. Aanleiding .....	8
1.2. Vraagstelling .....	8
1.3. Doel onderzoek .....	9
1.4. Werkwijze .....	9
1.5. Leeswijzer .....	9
2. Programmafinanciering in kader van ISV .....	10
2.1. Inleiding .....	10
2.2. Wettelijk kader .....	10
2.3. Het proces en de rollen van provincie en gemeente .....	13
3. De vier Meerjarenontwikkelingsprogramma's voor stedelijke vernieuwing .....	16
3.1. Inleiding .....	16
3.2. De programma's .....	16
3.3. De uitvoering van de programma's .....	20
3.4. De ISV-bestedingen .....	25
3.5. De verantwoording .....	29
3.6. Conclusie .....	29
4. Vier projecten van stedelijke vernieuwing onder de loep .....	32
4.1. Inleiding .....	32
4.2. Hoe zijn de vier projecten geselecteerd? .....	32
4.3. Hoe worden de vier projecten beschreven? .....	33
5. Herstructurering woonwijken .....	35
5.1. Inleiding .....	35
5.2. Woonwijk Tuindorp, Coevorden .....	35
5.3. Woonwijk Schoonvelde-Oost, Hoogeveen .....	39
5.4. Vergelijking Tuindorp en Schoonvelde-Oost .....	43
5.5. Conclusie herstructurering woonwijken .....	44
6. Ontwikkeling binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen .....	45
6.1. Inleiding .....	45
6.2. Coveco-terrein/ Het Palet, Assen .....	45
6.3. Het Vledder, Meppel .....	51
6.4. Vergelijking Het Palet en Het Vledder .....	56
6.5. Conclusie ontwikkeling binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen .....	57
7. Conclusies en aanbevelingen .....	59
7.1. Conclusies .....	59
7.2. Aanbevelingen .....	65

Bijlagen .....	69
1. Schema succes- en faalfactoren .....	70
2. Lijst van afkortingen.....	72
3. Lijst van geïnterviewden .....	73



## Samenvatting

Het college van gedeputeerde staten (GS) heeft in het Onderzoeksprogramma 2005<sup>1</sup> aangegeven onderzoek te willen verrichten naar de besteding van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) door de vier Drentse programmameenten. De centrale vraag was:

*Wat is de oorzaak van het (nog) niet tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's?*

Eerst wordt geschetst hoe de landelijke en provinciale wetgever via de Wet stedelijke vernieuwing en de provinciale verordening het instrument programmafinanciering hebben vormgegeven. Daarna worden de inhoud en uitvoering van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's van de vier Drentse programmameenten (Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel) weergegeven. Dan volgt voor elk van de vier programmameenten een beschrijving van één project van stedelijke vernieuwing waaraan een substantieel deel van het ISV-budget werd uitgegeven. Zo ontstaat een beeld van de projectuitvoering bij herstructurering van twee bestaande woonwijken en bij herontwikkeling van twee binnenstedelijke, voormalige bedrijfstreinen.

In alle vier programma's ligt het ambitieniveau hoog. De mate waarin de vier MOP's zijn uitgewerkt in concrete projecten loopt uiteen. In alle vier MOP's zijn er projecten die vallen in de volgende categorieën: centrumgebieden, woongebieden, werkgebieden en dorpen. Geplande projecten op het gebied van herstructurering van woonwijken zijn het meest vergaand gerealiseerd (voor ongeveer 78%), terwijl voorgenomen projecten op het terrein van herstructurering van werkgebieden het minst vergaand gerealiseerd zijn (voor ongeveer 25%). Tussen beide uitersten bevinden zich projecten met betrekking tot de ontwikkeling van centrumgebieden (met een 60% realisatie) en projecten op het gebied van dorpsvernieuwing (met een realisatiegraad van 50%).

Het is moeilijker een voormalig, binnenstedelijke bedrijventerrein een nieuwe hoogwaardige ruimtelijke functie te geven dan om bestaande woonwijken aan te passen aan de eisen van de tijd. Bij dit laatste, de herstructurering van woonwijken, is sprake van één belangrijke en vaste samenwerkingspartner (de woningcorporatie); meestal is het niet nodig het vigerende bestemmingsplan (ingrijpend) te wijzigen; en er is in woonwijken slechts sporadisch sprake van bodemverontreiniging.

Bij herstructurering van voormalige bedrijventerreinen is de uitgangssituatie een geheel andere. Bij het herstructureren van voormalige bedrijventerreinen moeten vaak nieuwe eigenaren worden gevonden voor de exploitatie van voorzieningen in het desbetreffende gebied en is het welslagen van het project in belangrijke mate afhankelijk van risicodragende investeringen van marktpartijen. Voor de programmaperiode werd in de jaren negentig reeds de nodige ervaring opgedaan met de succesvolle herstructurering van woonwijken. Bij de ontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen moet in deze programmaperiode nog veel kennis en kunde worden ontwikkeld.

Bij de herstructurering van *woonwijken* blijken twee factoren bepalend te zijn voor het welslagen van het project. Er moet duidelijkheid zijn over de verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheid tussen gemeente en corporatie. Verder is het van belang dat de plannen voor de wijkvernieuwing zich bij het begin van de ISV-periode in een gevorderde fase van voorbereiding bevinden. Zolang de planvorming stagneert, is het meestal niet mogelijk met de uitvoering van fysieke maatregelen te beginnen.

---

<sup>1</sup> Onderzoeksplan 2005 ex artikel 217a van de Provinciewet, GS-stuk met nummer 49/5.4/2004011580 vastgesteld op 16 december 2004.

Bij de ontwikkeling van *binnenstedelijke, voormalige bedrijfsterreinen* zijn zes factoren van doorslaggevende betekenis voor het slagen van een project. Van belang zijn:

- het verloop van de samenwerking van gemeente met marktpartijen;
- de mate waarin de gemeente spelverdeler is en blijft;
- de mate waarin het eigendom over de kavels in het plangebied over meerdere eigenaren verspreid is; de snelheid van de (eventuele) eigendomsoverdracht;
- het financiële risico dat gemeente en marktpartijen lopen;
- de mate waarin van gemeentelijke zijde kan worden gezorgd voor continuïteit in de aansturing van het project.

De rol van de provincie bij de realisatie van projecten van stedelijke vernieuwing is tweeledig. Bij de ontwikkeling van het COVECO-terrein in Assen en bij de herstructurering van de woonwijk Tuindorp in Coevorden blijkt de provincie een ondersteunende rol te hebben gespeeld. In Het Palet te Assen heeft de samenwerking van provincie en gemeente ertoe bijgedragen dat het terrein op vernieuwende wijze kon worden ontwikkeld en bij het project Tuindorp heeft de provincie een stimulerende rol gespeeld door het verstrekken van een Stado-bijdrage (Stads- en dorpsvernieuwing) aan de gemeente Coevorden. In beide andere onderzochte projecten van stedelijke vernieuwing heeft de provincie een andere en beperktere rol gespeeld. Over het geheel van de projectrealisatie beschouwd, heeft het provinciebestuur slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de realisatie van de vier projecten. De MOP's zijn opgesteld ten tijde van een gunstige conjunctuur. Vooral in de begin fase (tot en met 2002) was er vanuit de markt belangstelling om in projecten te participeren. Naar het oordeel van de onderzoekers zijn kansen op tijdige projectrealisatie niet benut, mede als gevolg van een teruglopende conjunctuur. Stedelijke ontwikkeling is in de lopende bestuursperiode een belangrijke prioriteit. Vandaar de eerste aanbeveling dat het provinciebestuur in de lopende periode meer aandacht geeft aan het obstakelvrij maken van door programmagemeenten geplande projecten.

De belangrijkste reden voor het niet (tijdig) tot uitvoering komen van de door het provinciebestuur goedgekeurde ISV-programma's is dat de projecten in deze programma's in de meeste gevallen zeker niet "obstakelvrij" zijn. Een reden is dat er bij het opstellen van het programma nog geen concrete ruimtelijke plannen bestonden voor de realisatie van de opgevoerde projecten. Het ontbreekt aan een sluitende exploitatiebegroting. Er is nog geen samenwerkingspartner gevonden. Het aanvankelijke beeld dat ISV-programma's en ISV-projecten niet tijdig tot uitvoering plegen te komen, bleek juist te zijn.

Over de projectrealisatie wordt in dit onderzoek verder geconstateerd,

- dat een substantieel deel van de ISV-gelden door de gemeenten moeten worden besteed aan *plankosten*, terwijl het accent van de landelijke wet en de provinciale verordening ligt op fysieke maatregelen;
- dat er sprake is van een ongelijkmatig bestedingspatroon. Waar in principe de gemeente jaarlijks een vijfde deel van het toegewezen ISV-budget krijgt, wordt dat geld niet in een dergelijk, gelijkmatig ritme besteed. Veeleer bleek sprake te zijn van een bestedingspatroon dat kan worden getypeerd als: "eerst stilstaan, en dan hollen".

Ten aanzien van het opstellen van een meerjarig ontwikkelingsplan wordt geconstateerd,

- dat een programmagemeente wel moet beschikken over een afgeronde, ruimtelijke visie;
- dat bij het meedoen als ISV-programmagemeente de administratieve bestuurslasten voor een gemeente die wat minder gewend is om projectmatig te werken fors kunnen oplopen;
- dat de kennis voor het opzetten en met succes uitvoeren van ISV-programma's en -projecten van groot belang is, en dat er op dit punt nog kennismanco's bestaan.

Een en ander leidt tot zes aanbevelingen:

I

*Bij het vaststellen van gemeentelijke programma's voor stedelijke vernieuwing moet het provinciebestuur meer gewicht toekennen aan de vraag of de opgevoerde projecten wel uitvoerbaar zijn dan wel op middellange termijn obstakelvrij te maken zijn.*

II

*Bij de verdeling van het programmabudget over programmagemeenten ligt het voor de hand gemeenten, die een meer uitgewerkt en uitvoeringsgericht programma indienen, te belonen met een groter aandeel van het beschikbare budget.*

III

*Het is te overwegen de jaarlijkse uitbetaling van de provincie aan de programmagemeente (van het toegekende ISV-budget) op te kunnen schorten wanneer aannemelijk is dat er ten laste van de het jaar daarvoor toegekende jaarschijf, nog geen feitelijke bestedingen voor concrete projecten van stadsvernieuwing hebben plaatsgevonden.*

IV

*Programmameenten die relatief hoge administratieve bestuurslasten moeten maken om aan de programmafinanciering mee te kunnen doen en die relatief lage baten produceren op het vlak van projectrealisatie, moeten weer onder het minder veeleisende regime van de projectfinanciering worden gebracht.*

V

*Bij de beoordeling van de recent goedgekeurde ISV-projecten moet bij de verantwoording (in 2009) een zwaarder gewicht worden toegekend aan a) de feitelijke projectrealisatie en b) de multiplier.*

VI

*Tijdens de fase van programma-uitvoering moet het provinciebestuur meer dan in de vorige ISV-periode aandacht besteden aan: de dwarsverbanden met het programma voor stedelijke ontwikkeling, het bestuurlijke overleg met de programmameenten, het vergroten van de uitvoerbaarheid van in de programma's opgenomen projecten, leren van elkaars ervaringen en zoeken naar de "best practices" van stedelijke vernieuwing.*

Het opvolgen van deze zes aanbevelingen zal leiden tot een meer doelmatige en doeltreffende inzet van ISV-middelen en bevordert de samenwerking tussen provincie en programmameenten die immers identieke doelen nastreven op het vlak van de stedelijke vernieuwing.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

GS hebben aangegeven dat zij in het kader van het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in gevolge artikel 217 A Provinciewet willen weten welke doelen, tegen welke kosten bereikt zijn door toepassing te geven aan de bepalingen van de Wet op de Stedelijke Vernieuwing in de periode 2000-2004. De provincie is budgethouder voor het *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing* (ISV). Het voorliggende onderzoek beperkt zich tot de *programmafinanciering* die van toepassing is op vier van de twaalf Drentse gemeenten, de zogeheten *programmagemeenten*. Dit zijn: Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel.

Aanleiding voor het onderzoek vormt het op de jaarrekeningen gebaseerde beeld dat goedgekeurde ISV-programma's en daarmee ISV-projecten niet altijd tijdig en voortvarend tot uitvoering komen. Bij het subsidiëren van ruimtelijke projecten, lijkt zich een zekere mate van onderuitputting, vertraging en stagnatie voor te doen. Dit is ongewenst, te meer daar het provinciebestuur ambitieuze doelen heeft geformuleerd op het gebied van stedelijke vernieuwing (zie eerste programmaliijn collegeprogramma). Doel van het provinciale subsidie-instrument ISV is eveneens het realiseren van stedelijke vernieuwing. Wat ontbreekt, is een goed inzicht in de processen waardoor een toegekende ISV-subsidie werkelijk kan leiden tot realisatie van het nagestreefde programma en de daarin opgenomen projecten. Dit onderzoek moet meer duidelijkheid brengen in de relatie tussen het instrument (subsidieverlening) en het doel (stedelijke vernieuwing).

## 1.2. Vraagstelling

Vraagstelling:

***Wat is de oorzaak van het (nog) niet tijdig tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's?***

De volgende *deelvragen* komen aan de orde.

1. Wat is de inhoud van de vier programma's?
2. In hoeverre zijn de vier programma's al volledig tot uitvoering gekomen?
3. Welke factoren spelen een rol bij de realisatie van projecten binnen deze ISV-1-programma's?
4. Wat is de rol van de provincie?

De te onderzoeken ISV-programma's verdienen het predicaat doelmatig wanneer ze met de beschikbaar gestelde middelen, *binnen de programmaperiode van 2000-2004* en met bereiking van de gestelde doelen, zijn gerealiseerd.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Bij het streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid is het aantrekkelijker de ISV-subsidie aan het begin van de programmaperiode te besteden en niet te wachten tot aan het eind van de programmaperiode. Aan de batenkant geldt dat naarmate voorzieningen eerder zijn gerealiseerd, er eerder wordt geprofiteerd van deze doelbereiking. Aan de kostenkant geldt dat zolang de bouwkosten trendmatig stijgen, de gemeente minder waar krijgt voor een euro die op een later tijdstip wordt besteed.

### 1.3. Doel onderzoek

Het onderzoek moet leiden tot inzichten waardoor het provinciebestuur het instrument ISV-subsidie in de volgende programmaperiode (2005-2009) met meer effect kan inzetten. Ook is het mogelijk dat het onderzoek leidt tot een inzicht in de factoren die een succesvolle uitvoering van een *project* van stedelijke vernieuwing bevorderen danwel belemmeren. Dit laatste is vooral van belang voor de vier programmagemeenten wier taak het immers is om deze in het ISV-programma opgenomen projecten tot uitvoering te brengen.

Dit onderzoek vormt een aanvulling op de landelijke verantwoording (eind 2005). Het voorliggende doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gaat - in vergelijking met de *verantwoordingsverslagen* van de vier programmagemeenten en de beoordeling daarvan door de provincie - dieper in op de oorzaken van het niet (tijdig) tot uitvoering komen van ISV-programma's.

### 1.4. Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door de stafgroep BJC in de periode mei-september 2005. In de eerste onderzoeksfase zijn de Meerjarenontwikkelingsprogramma's 2000-2004 van Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel in kaart gebracht en is een overzicht opgesteld van de voortgang van deze vier programma's. Er is gesproken met de ISV-coördinatoren van de vier programmagemeenten, en de accountmanager van het Directoraat-Generaal Wonen van VROM. Tevens hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Productgroep Ruimte en Water. Hierna zijn vier ISV-projecten geselecteerd voor nader onderzoek.

In de tweede onderzoeksfase is de uitvoering van twee projecten van wijkvernieuwing (Tuindorp in Coevorden en Schoonvelde-Oost in Hoogeveen) en van twee projecten van binnenstedelijke bedrijfsterreinvernieuwing (Het Palet in Assen en Het Vledder in Meppel) bestudeerd. De documenten werden bestudeerd. Per project zijn interviews gehouden met de gemeentelijk projectleider en een vertegenwoordiger van de belangrijkste externe samenwerkingspartner van de desbetreffende programmagemeente. Bij deze samenwerkingspartners gaat het om woningbouwcorporaties (twee keer) en projectontwikkelaars (twee keer).

In de laatste onderzoeksfase zijn de twee voorbeelden van herstructurering van naoorlogse wijken en herontwikkeling van voormalige bedrijventerreinen vergeleken en zijn conclusies getrokken over factoren die projectuitvoering belemmeren dan wel versnellen. In deze laatste fase is met name ingegaan op de vierde deelvraag, met betrekking tot de stimulerende dan wel vertragende rol van het provinciebestuur.

### 1.5. Leeswijzer

Het rapport begint met een *Samenvatting*. In *Hoofdstuk 2* wordt de werking van het instrument programmafinanciering (paragraaf 2.3) en de achterliggende wetgeving beschreven (paragraaf 2.2). In *Hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de inhoud (paragraaf 3.2) en uitvoering (paragraaf 3.3) van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's die de Drentse programmagemeenten in het kader van ISV hebben ingediend. Tevens wordt aandacht besteed aan de ISV-bestedingen (paragraaf 3.5) en de recente verantwoording (paragraaf 3.5). In *Hoofdstuk 4* wordt de selectie van de vier projecten van stedelijke vernieuwing toegelicht (paragraaf 4.2) en wordt een model gepresenteerd dat is gebruikt om de vier projecten te vergelijken (paragraaf 4.3). In *Hoofdstuk 5* worden twee ISV-projecten die de herstructurering van woonwijken betreffen beschreven en met elkaar vergeleken. In *Hoofdstuk 6* gebeurt hetzelfde voor twee ISV-projecten die de ontwikkeling van binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen betreffen. *Hoofdstuk 7* sluit dit rapport af met conclusies en aanbevelingen.

## 2. Programmafinanciering in kader van ISV

### 2.1. Inleiding

Wat is programmafinanciering in de zin van het ISV? Programmafinanciering wil zeggen dat de gemeenten een meerjarige subsidie krijgen voor een samenhangend programma van projecten en dus niet een aantal specifieke subsidies krijgen toegekend voor afzonderlijke projecten (projectfinanciering).

Tot 2000 vielen de huidige programmameenten Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel onder het regime van *projectfinanciering*. Op grond van de toenmalige Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing konden deze zogeheten “fondsgemeenten” een projectvoorstel ter subsidiëring indienen bij het provinciebestuur. De provincie beoordeelde of het project voldoende obstakelvrij was en kende al dan niet subsidie toe. Indertijd werd het gehele provinciale budget voor stedelijke vernieuwing aangewend voor projectfinanciering.<sup>3</sup>

In het kader van ISV-1 (2000-2004) hebben de vier, als programmameenten aangemerkte, Drentse gemeenten voor het eerst een integraal, meerjarig programma voor stedelijke vernieuwing moeten maken. Dit door de gemeente ingediende programma vormde de basis voor de door het provinciebestuur verstrekte programmafinanciering. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud van deze vier programma's.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de Wet stedelijke vernieuwing en de provinciale regelgeving. Paragraaf 2.3 gaat nader in op het instrument programmafinanciering.

### 2.2. Wettelijk kader

#### 2.2.1. Wet stedelijke vernieuwing

De basis voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 1 (ISV-1) is de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Deze wet trad op 1 januari 2000 in werking. De Wsv heeft als doel de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van grotere en kleinere steden te verbeteren. Het ISV kenmerkt zich door een integrale aanpak. Het is een gebundelde doeluitering. De Wsv komt in de plaats van een groot aantal voormalige regelingen waaronder de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing. De ISV-subsidie is bedoeld voor het nemen van maatregelen op de terreinen: wonen, ruimte, milieu, fysieke stadseconomie en grootschalig groen. Het ISV is slechts bedoeld voor ingrepen in de fysieke leefomgeving. Dit blijkt uit artikel 1 lid 2 Wsv.

Het ministerie van VROM coördineert het ISV-budget. In het ISV-regime zijn er “rechtstreekse gemeenten” (de 30 GSB-gemeenten) die hun bijdrage rechtstreeks van het Rijk ontvangen. Voor de overige, “niet rechtstreekse” gemeenten is de provincie de budgethouder. De niet-rechtstreekse gemeenten vallen uiteen in: *programmameenten* en *projectgemeenten*. De programmameenten ontvangen hun meerjarige bijdrage op basis van een meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) dat zij bij de provincie indienen. De projectgemeenten kunnen projectaanvragen indienen bij de provincie en op die manier een beroep doen op het budget.

Het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing dient als inhoudelijke leidraad bij de opstelling van het gemeentelijk ontwikkelingsprogramma. In het meerjarenontwikkelingsprogramma moet aandacht worden besteed aan zes *procesmatige* prestatievelden en aan zes *inhoudelijke* prestatievelden.

---

<sup>3</sup> De gemeente Emmen is al geruime tijd een rechtstreekse gemeente. Dat wil zeggen dat de Minister van VROM de subsidie voor stedelijke vernieuwing – zonder tussenkomst van de provincie - aan de gemeente Emmen verstrekt.

In het onderstaand *schema* worden de twaalf prestatievelden toegelicht.<sup>4</sup> Hierbij wordt de volgorde van het Besluit aangehouden.

Tabel 2.1. Waaraan moet een MOP aandacht besteden?

Procesmatige prestatievelden	Inhoudelijke prestatievelden
<i>Toekomstgerichtheid</i> Het programma moet zich richten op een wat verder weg gelegen toekomst	<i>Fysieke economie</i> Fysieke condities voor economische versterking zoals verbeteren bereikbaarheid economische functies en stimuleren functiemenging werken/wonen
<i>Horizontale integratie</i> Het programma moet blijk geven van afstemming tussen beleidsterreinen	<i>Aanbod van gevarieerde woonmilieus</i> Bijvoorbeeld: voorzien in woningbouw op verschillende schaalniveaus, huisvesting specifieke doelgroepen, tegengaan onvrijwillige segregatie
<i>Verticale integratie</i> Het programma moet blijk geven van afstemming tussen schaalniveaus	<i>Omgevingskwaliteit</i> Kwaliteit openbare ruimte, ondergrondse parkeervoorzieningen, stedenbouwkundige kenmerken, architectuur, cultuurhistorische elementen, groen, water, speelvoorzieningen, stank, geluid, luchtverontreiniging, veiligheid
<i>Kansen en potenties</i> Het programma moet gebaseerd zijn op een reële inschatting van kansen en potenties	<i>Duurzaamheid</i> Bodemsanering, duurzaam bouwen, watersystemen, sanering geluidshinder
<i>Private investeringen</i> Het programma moet duidelijk maken wat de omvang en herkomst van de private investeringen zal zijn	<i>Zorgvuldig ruimtegebruik</i> Verdichting en verdunding, optimaal, intensief en multifunctioneel ruimtegebruik
<i>Prioriteiten, fasering en gebiedsgerichte aanpak</i> Het programma moet aandacht schenken aan prioriteiten, fasering en de procesorganisatie	<i>Maatschappelijke betrokkenheid</i> Versterken betrokkenheid bij de dagelijkse leefomgeving

Het Besluit verantwoording stedelijke vernieuwing geeft ook aan hoe gemeenten aan het eind van de programmaperiode het verantwoordingsverslag moeten opstellen en aan welke eisen het verslag over de besteding van de verleende voorschotten moet voldoen.

### 2.2.2. Provinciale kaderstelling

In artikel 5, leden 3 en 4 van de Wet stedelijke vernieuwing staat dat de provinciebesturen het budget voor de niet-rechtstreekse gemeenten beheren en dat Gedeputeerde Staten het investeringsbudget aan niet-rechtstreekse gemeenten kunnen verstrekken. Artikel 6 lid 4 van de Wsv bepaalt dat “bij provinciale verordening regels worden gegeven omtrent de wijze waarop de verdeling tussen de gemeenten van de middelen voor investeringsbudget wordt vastgesteld”. Bij de verdeling moet de provincie rekening houden met *de aard en de omvang* van de stedelijke vernieuwingsopgave in die gemeenten. De belangrijkste provinciale kaders die het ISV regelen, zijn:

*Verordening voor de verdeling van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (maart 2000)*  
*Beleidsnotitie (stimulering) stedelijke vernieuwing in Drenthe (maart 2000). Dit is een beleidsmatige toelichting op de verdelingsverordening.*

In de toelichting op de provinciale *verdelingsverordening* stedelijke vernieuwing is opgenomen dat het provinciebestuur drie taken heeft:

- *het bevorderen van intergemeentelijke afstemming van het stedelijke vernieuwingsbeleid;*
- *het bevorderen van de afstemming van het stedelijke vernieuwingsbeleid op het provinciaal beleid;*
- het verdelen van het provinciale investeringsbudget over niet-rechtstreekse gemeenten.

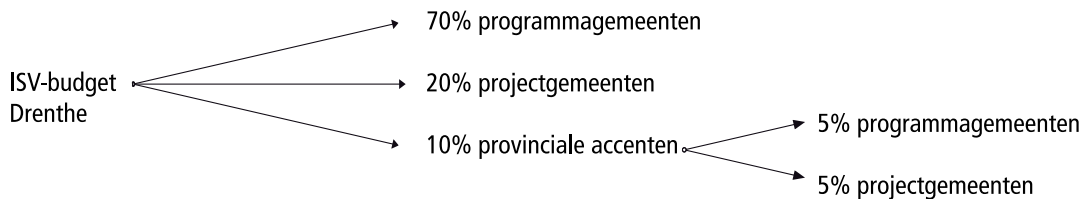
<sup>4</sup> RIGO, Monitor Stedelijke vernieuwing, juni 2002, en Provincie Overijssel, “Al doende leert men. Vijf jaar ervaring met het provinciale ISV-beleid in Overijssel”, 1 april 2005.

In artikel 11 van deze provinciale verordening is vastgelegd dat GS de volgende criteria in acht nemen bij het bepalen van de bedragen en het verlenen van investeringsbudget:

- *de urgentie op basis van het beleidskader stedelijke vernieuwing;*
- *het aandeel van de gemeente, andere subsidiënten en private partijen (multiplier);*
- *het maatschappelijk rendement en de relatie met andere sectoren van beleid;*
- *de relatie met het provinciaal omgevingsbeleid.*

In artikel 12 van de verordening is bepaald dat tenminste 70% van de middelen uit het provinciaal investeringsfonds stedelijke vernieuwing wordt verleend als investeringsbudget ten behoeve van programmameenten. Deze ondergrens van 70% is aangenomen omdat wordt verondersteld dat het zwaartepunt van de stadsvernieuwing zich in de meer verstedelijkte programmameenten zal voordoen. De verordening regelt niet meer dan strikt noodzakelijk is. De verordening biedt GS het formele kader voor een flexibele inzet van de middelen voor stedelijke vernieuwing.

De *beleidsnotitie* stedelijke vernieuwing legt de “sleutel” vast waarmee GS de ISV-gelden verdelen. Herstructurering van naoorlogse wijken is de eerste prioriteit van het toenmalige college (1999-2003). De tweede prioriteit is revitalisering van bedrijfsterreinen. De sanering van vervuilde grond moet zoveel mogelijk aansluiten bij deze twee prioriteiten. Het provinciebestuur heeft 70% van het ISV-budget bestemd voor de vier programmameenten. De projectgemeenten krijgen in de ISV-1 periode tenminste 20% van het budget. De resterende 10% is gereserveerd voor bijzondere aandacht van de gemeenten aan de provinciale accenten (5% voor de programmameenten en 5% voor de projectgemeenten). Provinciale accenten zijn onder andere: duurzame ontwikkeling, flexibel en aanpasbaar bouwen, beschermen cultuurhistorische gebouwen.



Figuur 2.2. Hoe is het ISV-budget verdeeld?

### 2.2.3. Provinciaal programma stedelijke ontwikkeling

Het op initiatief van de Minister van VROM in 1999 geëntameerde ISV-1-programma heeft betrekking op de vernieuwing van het *bestaande* gebouwde gebied in de vier programmameenten. Tijdens de loop van dit eerste ISV-programma heeft het nieuwe provinciebestuur als uitwerking van de eerste lijn van het bestuursakkoord (2003-2007) een eigen subsidieprogramma ontwikkeld voor stedelijke ontwikkeling. Het bereik van dit nieuwe provinciale programma is breder dan het lopende ISV-programma.

Zo is Emmen - een rechtstreekse ISV-gemeente - ook bij dit provinciale programma betrokken. Bovendien ziet het provinciale programma van stedelijke ontwikkeling op het gehele gemeentelijke gebied (inclusief stadsuitleg). De inhoud van beide programma's - ISV en stedelijke ontwikkeling - overlapt voor een belangrijk deel.

Over het ISV-programma onderhoudt de provincie met de vier programmameenten intensief *ambtelijk* overleg. Over het provinciale programma stedelijke ontwikkeling onderhoudt het provinciebestuur met de vijf stedelijke gemeenten (Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen en Meppel) *bestuurlijk* overleg.

In de thans lopende ISV-2-periode (2005-2009) worden beide programma's op elkaar afgestemd.



### 2.3. Het proces en de rollen van provincie en gemeente

Hoe werkt het instrument programmafinanciering in de praktijk? Deze vraag komt aan de orde in deze paragraaf. Daarbij wordt stilgestaan bij de rol van de provincie en die van de programmagemeente. De provincie Drenthe heeft bij aanvang van ISV-1 in overleg met de gemeenten vier programmagemeenten aangewezen. Hierbij is gelet op de aard en omvang van de stedelijke vernieuwingsopgave in deze gemeenten. De programmagemeenten hebben een MOP opgesteld: een meerjarig integraal ontwikkelingsprogramma voor stedelijke vernieuwing. De provincie heeft deze programma's goedgekeurd en het ISV-geld verdeeld op basis van de verdelingsverordening. Voor de programmagemeenten betekende dit dat zij voorafgaand aan een periode van vijf jaar wisten welke gelden zij jaarlijks van de provincie zouden ontvangen, bestemd voor besteding in het breed omschreven taakveld stedelijke vernieuwing.

De wetgever, de minister en de provincie stellen slechts in beperkte mate eisen aan de aard van de projecten waaraan deze gemeenten hun ISV-gelden daadwerkelijk mogen besteden. Alleen de buitengrenzen liggen vast:

- a) het project moet opgenomen zijn in het vastgestelde programma,
- b) het moet gebeuren binnen de afgesproken periode (voor de deadline),
- c) er moet worden verantwoord hoe met de fysieke realisatie van dit project wordt bijgedragen aan het bereiken van de in het programma genoemde doeleinden (die zijn gelegen op de door de wet/minister aangegeven prestatievelen).

De programmagemeenten kunnen de hun toegewezen ISV-gelden dus naar eigen inzicht aanwenden voor de in het goedgekeurde programma opgenomen projecten. In dit opzicht beschikken de programmagemeenten over grote beleidsvrijheid. Er is - in vergelijking tot het voormalige regime van projectfinanciering - sprake van decentralisatie.

Programmafinanciering wil zeggen dat de programmagemeente:

- a) een omvattend programma voor stedelijke vernieuwing moet ontwikkelen;
- b) bij de verantwoording van de besteding van de ISV-gelden aan de verwezenlijking van afzonderlijke projecten moet verantwoorden wat de bijdrage van de gerealiseerde fysieke maatregelen aan het bereiken van de in het programma genoemde outcome-doelen (de zogeheten monitoring) is geweest;
- c) meer zekerheid heeft over de gelden die voor stedelijke vernieuwing in de komende vijf jaar beschikbaar zullen komen;
- d) meer beleidsvrijheid heeft om deze gelden aan te wenden voor het project/object dat daar - naar het oordeel van het gemeentebestuur - het meest voor in aanmerking komt.

Programmafinanciering brengt voor de programmagemeenten wel administratieve bestuurslasten met zich mee. Zo zijn er de kosten voor:

- a) het opstellen van het meerjarige programma van stedelijke vernieuwing
- b) het periodieke overleg met de provincie en de andere programmagemeenten
- c) de monitoring van de relevante ontwikkelingen in het stedelijke gebied
- d) het opstellen van de eindverantwoording

Tabel 2.3. Hoe verloopt het proces van programmafinanciering in de tijd

Jaren van investeringstijdvak	Programmameente	Provincie
- 1 (1999)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• verneemt van VROM hoogte ISV budget</li> <li>• verdeelt budget over gemeenten</li> <li>• wijst programmameenten aan</li> </ul>
1 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dient uiterlijk 1 juli een aanvraag tot verlening investeringsbudget inclusief MOP in</li> <li>• begint met uitvoering programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keurt programma's goed (binnen 2 maanden, maximaal tot 4 verlengd)</li> <li>• organiseert (in principe) 2 stadsgesprekken met elke programmameente (ambtelijk)</li> </ul>
2 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoering programma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organiseert 2 stadsgesprekken<sup>5</sup> met elke programmameente (ambtelijk)</li> </ul>
3 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoering programma</li> <li>• gemeente levert gegevens voor monitoring<sup>6</sup> door RIGO (nulmeting)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organiseert 2 stadsgesprekken met elke programmameente (ambtelijk)</li> </ul>
4 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoering programma</li> <li>• stelt proefverantwoording en SMART-maker op</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• einde van het jaar: begeleidt het SMART maken van de programma's en het opstellen van proefverantwoording</li> <li>• organiseert 2 stadsgesprekken met elke programmameente (ambtelijk)</li> </ul>
5 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoering programma</li> <li>• gemeente levert gegevens voor monitoring door RIGO (1<sup>e</sup> herhalingsmeting)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organiseert 2 stadsgesprekken met elke programmameente (ambtelijk)</li> </ul>
+1 (2005)  (tevens begin volgend investeringstijdvak: ISV-2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dient uiterlijk in juli verantwoordingsverslag over het afgelopen investeringstijdvak bij de provincie in</li> <li>• dient het MOP voor de volgende ISV periode in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beoordeelt verantwoordingsverslagen en stuurt een samenvatting van de bevindingen naar VROM</li> <li>• aan het eind van dit jaar stellen GS het budget definitief vast</li> <li>• beoordeelt de aanvragen voor de volgende ISV periode</li> </ul>

Het proces van programmafinanciering kent twee partijen. In de eerste plaats het provinciebestuur. Dit bestuur wijst de programmameenten aan. GS wint de gemeentelijke programma's in, keurt deze goed. Verder kan GS de voortgang van deze programma's bewaken. Tevens dient GS ervoor te zorgen dat de uitvoering van de gemeentelijke programma's op een voor VROM aanvaardbare wijze door de gemeenten wordt verantwoord. In 2005 beoordeelt de provincie de verantwoordingsverslagen van de gemeenten over ISV-1. De beoordelingen moet de provincie in november bij VROM inleveren.

Tegenover deze programmafinancier staat de programma-indiener en projectuitvoerder: de programmameente. Deze overheid dient - in termen van het wettelijk regime - programma's in te dienen, binnen die programma's projecten te ontwikkelen en uit te voeren, en te zorgen voor een programmaverantwoording aan het eind van de rit. Als bovenwettelijke taken komen daarbij: deelnemen aan overleg met de provincie over de voortgang van ISV-1.

In de optiek van de wetgever zijn de doelen die het provinciebestuur en het gemeentebestuur zich stellen niet fundamenteel verschillend. Beide besturen zijn er - in de optiek van de wetgever - op

<sup>5</sup> In de praktijk heeft niet elk jaar 2 maal een stadsgesprek plaatsgevonden.

<sup>6</sup> De monitoring door het RIGO (in opdracht van het IPO) was geen doorslaand succes. De gemeenten bleken de benodigde gegevens over het realiseren van de programmadoelstellingen niet te kunnen leveren.

gericht de ruimtelijke ontwikkeling in het binnenstedelijk gebied zo te beïnvloeden dat de leefbaarheid en bruikbaarheid van deze gebieden toenemen. Het proces van programmafinanciering is in de beschouwde periode nog een nieuw regime; de betrokken partijen moeten het spel leren spelen.

Uit de procesmatige prestatievelden komt naar voren dat een programmagemeente aan een aantal eisen moet voldoen om een MOP te kunnen opstellen (en uitvoeren). Zo moet de gemeente zich in haar ruimtelijke planning richten op een verder gelegen toekomst en moet er afstemming plaatsvinden tussen beleidsterreinen (horizontaal) en tussen schaalniveaus (verticaal). Uit de gesprekken met de geraadpleegde deskundigen komt naar voren dat:

- de gemeente het eigen ruimtelijk beleid goed op orde moet hebben. Concreet houdt dit in dat de gemeente een ruimtelijke visie op lange termijn moet hebben;
- de gemeente een prioritering moet kunnen aangeven tussen de veelheid van mogelijke projecten; het programma moet niet te vrijblijvend zijn;
- het programma integraal, uitvoeringsgericht en toetsbaar moet zijn;
- ook op het gebied van de feitelijke projectuitvoering de gemeente bereid en in staat moet zijn om integraal te werken.

### **3. De vier Meerjarenontwikkelingsprogramma's voor stedelijke vernieuwing**

#### **3.1. Inleiding**

In het kader van ISV-1 (2000-2004) hebben de vier Drentse programmameenten in 1999/2000 voor het eerst een integraal meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) voor stedelijke vernieuwing opgesteld. In de periode daarvoor dienden deze gemeenten - onder de werking van de wet Stado - projectplannen in.

In paragraaf 3.2 wordt beschreven wat de gemeenten bij aanvang van ISV-1 in hun MOP hebben geschreven. In paragraaf 3.3 worden de bereikte resultaten na 5 programmajaren neergezet. In paragraaf 3.4 wordt aangegeven hoeveel ISV-geld elke programmameente van de provincie heeft ontvangen en waaraan dit is besteed. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op het verantwoordingsproces dat aan het einde van de ISV-periode plaatsvindt. In paragraaf 3.6 volgt een eerste conclusie.

In dit hoofdstuk wordt voornamelijk ingegaan op de *prioritaire projecten* omdat daarin het grootste deel van de ISV-subsidie voor programmameenten zit. De prioritaire projecten zijn het meest relevant voor dit onderzoek. GS willen immers weten wat de *ISV-subsidies* aan stedelijke vernieuwing tot stand hebben gebracht. De realisatie van de programma's wordt hieronder aan de hand van deze - door de gemeenten als zodanig benoemde - prioriteitsprojecten beschreven.

#### **3.2. De programma's**

##### *3.2.1. Inleiding*

De ontwikkelingsprogramma's moeten voldoen aan het Besluit *beleidskader* stedelijke vernieuwing. Omdat de gemeenten bij het opstellen van het MOP dit beleidskader als richtlijn hebben genomen, *lijken* de MOP's qua opzet en inhoud *sterk op elkaar*. Er zijn echter ook verschillen, met name in de *concreetheid* van de programma's.

Uit het verdeelbesluit ISV van GS<sup>7</sup> blijkt dat de door de gemeenten opgestelde programma's voor ISV-1 niet geheel voldoen aan de eisen van het Rijk. De Provinciale Commissie voor Stedelijke Vernieuwing en Wonen (PCSW) heeft - in haar door GS overgenomen advies - geconstateerd dat de Drentse programmameenten in korte tijd een meerjarenprogramma moesten produceren en dat de gemeenten hiervoor een grote inspanning hebben geleverd. GS hebben ingestemd met het verdeelvoorstel met een aantekening<sup>8</sup> als aanbeveling voor alle vier gemeenten en een voorwaarde<sup>9</sup> voor de gemeenten Meppel en Coevorden.

GS heeft de vier gemeenten de ISV-subsidie toegekend met als aanbeveling bepaalde onderdelen van het MOP verder uit te werken en de monitoring verder uit te werken. De MOP's van Meppel en Coevorden werden van mindere kwaliteit geacht. Aan deze twee gemeenten hebben GS de voorwaarde opgelegd dat zij in april 2000 de prestaties in toetsbare resultaten hebben geformuleerd, waarbij een relatie met de financiering wordt gelegd.

De concreetheid van de planning en van de te nemen maatregelen verschilt. Het MOP van Meppel is het minst concreet. De reden is dat de eerste ISV-periode in Meppel samenviel met het opstellen en

---

<sup>7</sup> 19-9-'00, nr. 6.8/2000008035

<sup>8</sup> Deze aantekening hield in dat de gemeenten op onderdelen van het ontwikkelingsplan een verdere uitwerking moesten maken; het ging om de onderdelen: omgevingskwaliteit en duurzaamheid, en de relatie met de sociaal-economische aspecten (integratie van stedelijke vernieuwing met deze sectoren). Ten tweede is de aantekening gemaakt dat de gemeenten in het eerste programmajaar de monitoring verder moesten invullen opdat meetbare resultaten beschikbaar konden komen.

<sup>9</sup> Aan Meppel en Coevorden is de voorwaarde gesteld dat zij in april 2001 de prestaties in toetsbare resultaten moeten hebben geformuleerd, waarbij dan een relatie met de financiering wordt gelegd.

vaststellen van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie Meppel 2030. Omdat het gemeentelijk ISV-programma niet vooruit kon lopen op de stappen die in het kader van de ontwikkelingsvisie nog moesten worden genomen, is dit eerste ISV-programma breed van opzet en op bepaalde punten abstract gebleven.<sup>10</sup>

Assen en Coevorden geven wel een planning en de te nemen maatregelen aan. Hoogeveen geeft een streefbeeld en maatregelen voor de komende vijf jaar aan en in een aantal gevallen beoogde effecten en meetbare resultaten. De maatregelen zijn in alle vier de programma's over het algemeen slechts globaal en weinig concreet. Een aanduiding als het "herstructureren van de wijk" is bijvoorbeeld een stuk onbepalder dan "het bouwen van een nieuwe gymzaal".

Het ambitieniveau van de vier MOP's is hoog. De gemeenten willen veel doen op het gebied van stedelijke vernieuwing. Het is niet zo dat gemeenten die beschikken over beperktere mogelijkheden ook wat minder ambitieuze doelen formuleren.

### *3.2.2. De doelen van de programma's*

#### **"Investeringsvisie Assen. Een integrale gebiedsgerichte stedelijke ontwikkeling van 2000 tot 2010"**

Assen heeft in het MOP een ambitieniveau neergezet dat past bij het feit dat Assen qua economische ontwikkeling en bevolkingsgroei de snelst groeiende stad van het noorden is. De stad heeft een hoog ambitieniveau op het gebied van wonen, werken en infrastructuur en wil het voorzieningenniveau kwalitatief en kwantitatief versterken. Naast een forse stedelijke uitleg en ingrijpende aanpassing van de stedelijke infrastructuur, wordt herstructurering en vitalisering van de binnenstad, het stationsgebied en van verouderde woonwijken nodig geacht om de geraamde, krachtige bevolkingsgroei mogelijk te maken.

#### **Coevorden: "Ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing"**

Coevorden heeft haar ambities geconcentreerd op de kern Coevorden en in tweede aanleg op de kern Sleen. In Coevorden krijgen de binnenstad, de revitalisering van een bedrijventerrein en de herstructurering van een woonwijk prioriteit. Daarnaast krijgen de volgende thema's aandacht: verkeer en infrastructuur; monumenten en beeldbepalende waarden; duurzame ontwikkeling en milieubeleid; bodemsanering; en geluidssanering.

#### **"Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing gemeente Hoogeveen 2000 tot 2005"**

De gemeente Hoogeveen geeft in het MOP aan de volgende ambitie te hebben: "De gemeente Hoogeveen wil een moderne industriegemeente en een regionaal centrum zijn in het Drentse landschap. Verantwoorde groei, wijken en dorpen met een eigen karakter en open relaties, geven mede richting aan ons handelen". De prioriteit ligt bij de volgende vier thema's: moderne industrie; regionaal centrum; hoogwaardig verblijfsklimaat; uitvalsbasis en pleisterplaats. Op projectniveau ligt de prioriteit bij 5 woonwijken, 2 bedrijventerreinen, het stationsgebied, de schil rond het centrum en 4 dorpen.

#### **Meppel: "ISV-programma. Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing"**

Meppel kiest - gezien haar geografische ligging - voor een rol als "spin in het web". Om deze rol goed te vervullen, wil Meppel niet alleen de bestaande functies versterken, maar wil ze ook van elders nieuwe voorzieningen en functies aantrekken. Om deze doelstelling te kunnen halen, wil Meppel haar gunstige ligging aan water-, spoor- en verkeerswegen beter benutten. De prioriteiten liggen bij de binnenstad, de wijken en bij het woon- en werkklimaat.

---

<sup>10</sup> Proefverantwoording Meppel, GS 18-05-'04, nr. 6.9/2004005358

### 3.2.3. De projecten

Alle gemeenten hebben de doelstellingen in het programma voor stedelijke vernieuwing vertaald in gebiedsgerichte projecten. De uitwerking in projecten verschilt per gemeente. In deze paragraaf wordt per gemeente weergegeven:

- het totaal aantal in het programma opgenomen projecten;
- het aantal ISV-prioriteitsprojecten (zie verder paragraaf 3.2.3);
- het aantal projecten waar daadwerkelijk ISV-subsidie aan is besteed, dan wel subsidie voor is gereserveerd (zie verder paragraaf 3.3).

#### Assen

De gemeente Assen heeft in het MOP een programma van projecten voor stedelijke vernieuwing tot 2015 opgenomen. Hierin staan 55 projecten. Van deze 55 projecten, zijn er 5 aangemerkt als ISV-prioriteitsproject. Aan 4 prioriteitsprojecten is uiteindelijk ISV-geld besteed.

#### Coevorden

De gemeente Coevorden presenteert een programma stedelijke vernieuwing voor de ISV-1 periode (2000-2004). Hierin zijn 32 projecten opgenomen waarvan 12 gebiedsgerichte en 20 thematische. In het MOP worden 4 gebiedsgerichte prioriteitsprojecten genoemd. In al deze 4 projecten is uiteindelijk ISV-subsidie gestoken.

#### Hoogeveen

De gemeente Hoogeveen heeft 14 projecten in het programma opgenomen. (Het project "schil rond het centrum" is opgedeeld in 9 grotere deelprojecten, dus eigenlijk zijn het er 22). Van deze 14 projecten zijn er 3 als ISV-prioriteitsproject aangemerkt. Hoogeveen heeft dit nog niet in het MOP gedaan, maar pas later bij de proefverantwoording. Er is uiteindelijk aan 4 projecten ISV-subsidie besteed. Het project Nieuwlande dat niet prioritair werd genoemd heeft ook een aanzienlijk deel van de ISV-subsidie toebedeeld gekregen.

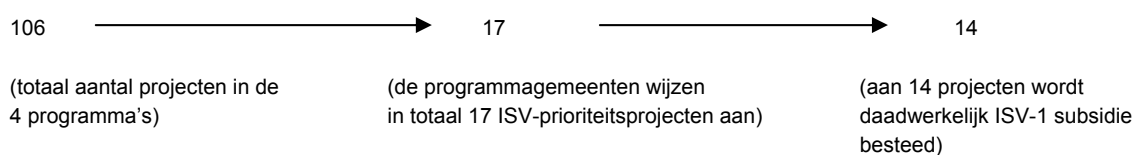
#### Meppel

De gemeente Meppel noemt alleen 5 gebiedsgerichte projecten die zij in aanmerking wil laten komen voor een ISV-subsidie en geeft dus geen overzicht van de totale stedelijke vernieuwingsopgave. De 5 projecten gelden tevens als ISV-prioriteitsprojecten. Uiteindelijk is aan twee van deze 5 projecten ISV-geld uitgegeven.

#### Samenvattend

Er zijn 4 programma's bij de provincie ingediend waarin in totaal 106 projecten waren opgenomen. Hiervan zijn er door de programmameenten 17 als ISV-prioriteitsproject aangewezen. Uiteindelijk is aan 14 projecten ISV-geld besteed: 13 hiervan waren van tevoren aangemerkt als prioriteitsproject en 1 hiervan was niet van te voren benoemd als ISV-prioriteitsproject.

#### Schema 3.1: Hoeveel oorspronkelijk geplande projecten zijn uitgevoerd binnen ISV-1?



### 3.2.4. De prioriteiten

De projecten uit de MOP's zijn in te delen in vier categorieën:

- Centrumgebieden, hieronder vallen ook binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen
- Woongebieden
- Werkgebieden, hieronder vallen de aanpak van stationsgebieden en de revitalisering van bedrijventerreinen
- Dorpen

In onderstaand schema is weergegeven welke ISV-prioriteitsprojecten de programmameenten in hun MOP's hebben benoemd en onder welke categorie deze projecten vallen.

**Schema 3.2. De 17 prioriteitsprojecten bij aanvang ISV-1**

Categorie	Assen	Coevorden	Hoogeveen <sup>11</sup>	Meppel
<b>Centrumgebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herinrichting Coveco-terrein (Assen-Oost)</li> <li>▪ <i>Centrum-West</i>: herstructurering Weierspoort e.o.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revitalisatie binnenstad: <i>BOGAS</i>-terrein; Markt en omgeving</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herontwikkeling <i>Het Vledder</i></li> <li>▪ Herontwikkeling <i>De Grote Oever</i></li> </ul>
<b>Woongebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Noorderpark</i>: herinrichting Vondellaan, kanaal incl. herstructurering Dichtershof</li> <li>▪ <i>Noorderpark</i>: herontwikkeling Mozartplaats/Paganinilaan</li> <li>▪ Herontwikkeling portiekflats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herstructurering <i>Tuindorp</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herstructurering <i>Krakeel</i></li> <li>▪ Herstructurering <i>Schoonvelde-oost</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herstructurering <i>Haveltermade</i></li> </ul>
<b>Werkgebied</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revitalisering bedrijventerrein <i>De Holwert</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herstructurering <i>stationsgebied</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revitalisering bedrijventerrein <i>De Oude Vaart</i></li> <li>▪ Herontwikkeling <i>NS-terrein/Kraton</i></li> </ul>
<b>Dorp</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Versterking en herinrichting centrum <i>Sleen</i></li> </ul>		

Assen, Coevorden en Meppel geven in hun programma aan welke projecten in het kader van het ISV prioriteit genieten. *Hoogeveen* benoemt nog geen prioritaire projecten, maar geeft aan dat er bij het uitvoeren van het programma prioriteit wordt gegeven aan herstructurering, aanpak bedrijfsomgeving en aanpak bodemverontreiniging. Pas bij het opstellen van de proefverantwoording eind 2003 heeft *Hoogeveen* drie prioriteitsprojecten aangegeven. Dit zijn herstructurering van het stationsgebied en herstructurering van twee woonwijken.

*Assen* wil de ISV-subsidie inzetten voor herstructurering van woonwijken (3 projecten), de herinrichting van een binnenstedelijk bedrijventerrein en voor enkele deelprojecten in het westen van het centrum. *Coevorden* heeft als prioriteiten de revitalisatie van de binnenstad (2 projecten), de revitalisatie van een bedrijventerrein, de herstructurering van een woonbuurt en de herinrichting van het centrumgebied van een dorp. *Meppel* heeft vijf ISV-projecten in het MOP opgenomen. Twee projecten behelzen het aanpakken van delen van de binnenstad, de andere drie zijn: de

<sup>11</sup> *Hoogeveen* heeft de prioriteitsprojecten pas in 2004 benoemd. In het MOP was herstructurering, aanpak bedrijfsomgeving en aanpak bodemverontreiniging aangegeven. Hierbij waren nog geen projectnamen genoemd.

herstructurering van een woonwijk, het herstructureren van een stationsgebied en het revitaliseren van een bedrijventerrein.

De vier programmameenten willen de ISV-gelden aanwenden voor het herstructureren van woonwijken. Ook geven de vier gemeenten aan (voormalige) bedrijventerreinen aan te willen pakken. Deze programmapunten vinden we in elk MOP terug. Hierbij wordt opgemerkt dat Hoogeveen bij het alsnog prioriteren van projecten, halverwege de looptijd van ISV-1, geen bedrijventerrein heeft aangewezen. Voor Assen, Coevorden en Meppel is de aanpak van het centrumgebied (de binnenstad) prioritair. Dit geldt niet voor Hoogeveen.

Assen, Hoogeveen en Meppel willen ISV-geld aanwenden voor het aanpakken van het stationsgebied. Dit geldt niet voor Coevorden. Coevorden voert als enige programmameente een dorp (Sleen) op als ISV-prioriteit.

### 3.3 De uitvoering van de programma's

#### 3.3.1. Wat is bereikt?

Wat is er van de meerjarenontwikkelingsplannen terechtgekomen? Wat waren de doelen en geplande maatregelen? In hoeverre zijn deze gerealiseerd? Vooral interessant zijn de projecten waaraan een groot deel van de ISV-subsidie is besteed. De projecten waarvan de uitvoering met ISV-budget werd bekostigd zijn in bijna alle gevallen tevens de projecten die van tevoren door de programmameenten als prioriteit werden aangemerkt.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de prioriteitsprojecten (3.3.2). Daarbij houden we de categorie-indeling aan die werd gehanteerd in paragraaf 3.2.4. In paragraaf 3.3.3 wordt aangegeven bij welke categorie projecten de uitvoering het meest voortvarend is verlopen. Tenslotte wordt kort stilgestaan bij projecten die aanvankelijk als ISV-prioriteitsproject waren aangemerkt, maar waaraan geen ISV-geld werd toegewezen (3.3.4).

#### 3.3.2. De 14 ISV-projecten

##### Schema 3.3. De 14 prioriteitsprojecten waarvoor ISV-subsidie is gereserveerd cq. Besteed

Categorie	Assen	Coevorden	Hoogeveen	Meppel
<b>Centrumgebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coveco-terrein/Het Palet</li> <li>▪ Centrum-west</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Binnenstad</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het Vledder</li> </ul>
<b>Woongebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dichtershof</li> <li>▪ Mozartplaats/Paganinilaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tuindorp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Krakeel</li> <li>▪ Schoonvelde-oost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Haveltermade</li> </ul>
<b>Werkgebied</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De Holwert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stationsgebied</li> </ul>	
<b>Dorp</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centrumgebied</li> <li>▪ Sleen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nieuwlande</li> </ul>	

#### Woongebieden

In Assen zijn in de wijk Noorderpark twee deelgebieden geherstructureerd: de Dichtershof en het gebied Mozartplaats/ Paganinilaan.

Het project *de Dichtershof* is gestart in 1999-2000. De bouw van het kenniscentrum Cicero is afgerond. Binnen 2,5 jaar zijn alle bewoners uitgeplaatst. Zij hebben elders in Assen woonruimte gevonden. De hele buurt is gesloopt (180 woningen). Er is overeenstemming bereikt met woningbouwcorporatie SWA over nieuwbouwplannen. In september 2005 wordt gestart met de bouw van 260 nieuwe woningen. De herstructurering van de Dichtershof verloopt goed; de taak voor de gemeente zit er op. De planning was echter om al in 2002 te beginnen met bouwen.

Ook in het gebied *Mozartplaats/ Paganinilaan* is veel gebeurd. Er is een nieuw buurthuis "de Componist" gebouwd (het oude is gesloopt). Hierin zit tevens de nieuwe gymzaal. Verder is er een nieuwe supermarkt gebouwd, is er een school gesloopt en worden er woningen gerenoveerd. Ook zijn



er nieuwe speelvoorzieningen gerealiseerd. Eind 2005 worden er nog 40 nieuwe woningen gebouwd. De gemeente werkt samen met woningbouwcorporatie SWA.

In *Meppel* is in de wijk *Haveltermade* de herstructurering aan de gang. Tijdens ISV-1 is er een samenwerkingsovereenkomst met woningbouwcorporatie Woonconcept gesloten. In 1999 waren er reeds een stedenbouwkundige visie en een wijkontwikkelingsplan voor de wijk opgesteld. Er is in de eerste ISV-periode gesloopt en nieuw gebouwd. In mei 2005 zijn de Thorbeckelaan en het Troelstraplein opgeleverd. Ook is de gemeente bezig geweest met het herinrichten van de openbare ruimte en zijn het Noorderpark en Haveltermade-noord aangepakt. Er is nog discussie over de sloop/nieuwbouw van een aantal woningen en er moet nog een nieuw winkelcentrum komen.

De gemeente *Hoogeveen* heeft de wijk *Krakeel* en de buurt *Schoonvelde-Oost* op de ISV-lijst gezet. Tijdens ISV-1 is er een wijkontwikkelingsplan voor *Krakeel* opgesteld en is er begonnen met de uitvoering van dit plan. De herstructurering van *Krakeel* is ingrijpend en is dan ook nog volop aan de gang. Er zijn vele flats gesloopt en de wegenstructuur is opnieuw ingericht. Er moeten nog meer flats worden gesloopt. Voor het centrum van *Krakeel* is in 2005 een stedenbouwkundig plan opgesteld. woningbouwcorporatie Woonconcept is de partner. De uitvoering van het wijkontwikkelingsplan (WOP) moet in 2008 voltooid zijn.

In *Schoonvelde-Oost* wordt niet gesloopt maar gerenoveerd door woningbouwcorporatie Domesta. De ISV-subsidie heeft de gemeente gereserveerd voor de herinrichting van het openbaar gebied. De gemeente heeft het ISV-geld niet uitgegeven tijdens ISV-1; er is sprake van onderbenutting van door de provincie beschikbaar gestelde ISV-1-subsidies. Reden hiervoor is dat de gemeente en Domesta het niet eens konden worden over de verdeling van de kosten. Het gereserveerde geld wordt nog wel aan de herinrichting van de openbare ruimte uitgegeven, waarschijnlijk pas eind 2005 of in de loop van 2006. Begin 2005 is er een structuurvisie voor *Schoonvelde-Oost* vastgesteld. Over het centrumgebied van de wijk wordt nog gediscussieerd.

In *Coevorden* is de woonbuurt *Tuindorp* geherstructureerd. De uitvoering van dit project is voltooid. Op 1 juli 2005 werd het project opgeleverd. In deze buurt is tijdens ISV-1 gesloopt, gerenoveerd en nieuw gebouwd. Tevens zijn de wegen aangepakt, is er een gescheiden riolering gekomen, een nieuw wijkgebouw en een nieuwe speeltuin. Naast deze fysieke maatregelen zijn er ook sociale maatregelen genomen om leegstand, verloedering en criminaliteit in de buurt aan te pakken. De gemeente heeft geprobeerd een project voor begeleiding van werklozen op te zetten, maar dit is niet geslaagd.<sup>12</sup> Het project heeft een paar maanden uitloop in 2005 gehad, maar is nagenoeg binnen ISV-1 afgerond.

#### **Centrumgebieden**

Het *Coveco-terrein* in *Assen* (tegenwoordig het Palet genoemd) is een voormalig industrieterrein dichtbij het station, het spoor en de binnenstad. In het MOP heeft de gemeente opgenomen dat het gebied moest worden gesaneerd en heringericht voor woningbouw. De sanering is halverwege 2005 afgerond. Voordat het gebied kon worden gesaneerd, moest een groot aantal fabrieken en bedrijven worden gesloopt. De grond is nu bouwrijp. De gemeente heeft tijdens de ISV-1 periode veel tijd besteed aan het onderhandelen met verschillende vastgoed- en grondeigenaren in het gebied. Hierdoor is bereikt dat de kosten voor de bodemsanering volledig zijn voldaan door marktpartijen. Deze particuliere eigenaren hebben nu aannemers ingeschakeld in overleg met de gemeente. De eerste woningen zijn reeds verkocht. In het gebied zullen ongeveer 350 woningen worden gebouwd, plus een kantoorgebouw met 10.000 m<sup>2</sup> bedrijfsvloeroppervlakte. Daarnaast heeft de gemeente *Assen* in het MOP aangegeven een deel van de ISV-subsidie te willen besteden aan een aantal nader te bepalen deelprojecten die onder de rubriek ‘‘*Centrum-west*’’ vallen.

---

<sup>12</sup> De doelgroep werkte niet mee, maar een en ander valt bovendien buiten het ISV.

Dit is ook gebeurd. De Kruisstraat en de Marktstraat zijn heringericht. Hetzelfde geldt voor de Gedempte Singel. Twee van de zes deelprojecten zijn uitgevoerd met ISV-geld binnen de periode 2000-2004.

*Het Vledder in Meppel* is een locatie in het oostelijk deel van de binnenstad. Tijdens ISV-1 is de gemeente vooral bezig geweest met het maken van plannen voor de invulling van Het Vledder en het saneren van het in dit gebied gelegen gasfabriekterrein. Er zijn woningen aangekocht en gesloopt. Op het vrijgekomen gebied is nu een parkeerplaats, één van de doelstellingen uit het MOP. In 2004 is er een Masterplan/visie vastgesteld. Dit plan is echter niet direct bruikbaar omdat de raad een aantal bedenkingen ten opzichte van dit plan heeft geformuleerd. Er zijn verschillende plannen voor Het Vledder (in omloop geweest) maar deze waren onvoldoende concreet om investeerders van buiten aan te kunnen trekken. De geplande evenementenhal wordt nu elders in Meppel gepland. De markthallen zijn nog niet gesloopt en er is nog geen nieuwe sporthal. Wat wel gerealiseerd is, is de "Vleddertunnel" voor fietsers, dit stond echter niet als opgave in het MOP genoemd. Er is veel diversiteit in partijen bij de ontwikkeling van Het Vledder, dit maakt het een lastig project. Ook is de samenwerking van de gemeente met de externe projectleiders niet altijd even soepel verlopen.

*Coevorden* heeft twee gedeelten van het centrum aangewezen als ISV-prioriteitsproject. Het eerste gebied is de markt en omgeving (haven/weeshuisweide/kasteel). In het eerste gedeelte van ISV-1 is er een wensbeeld voor de gehele binnenstad gemaakt. In februari 2004 heeft de gemeenteraad voor het centrumplan "Markt en omgeving" een bestemmingsplan vastgesteld. De geplande maatregelen voor ISV-1 hielden in het maken van stedenbouwkundige plannen en het uitvoeren van enkele deelprojecten. Eind 2004 is gestart met de bouw van Bastion Holland (vestingwerken), maar dit valt buiten de ISV-financiering. Pakhuis de Vlijt is gerenoveerd. Verder verloopt dit project moeizaam en wordt op korte termijn nog niet verbouwd omdat er bezwaren door belanghebbenden zijn ingediend en er nog discussie is met woningbouwcorporatie Domesta over waar het nieuwe gemeentehuis moet komen. Er is een bestemmingsplan vastgesteld, maar dit is in juli 2005 door de Raad van State nietig verklaard. Dit zorgt voor een nog onbekende vertraging.

Het tweede gebied is het BOGAS-terrein. BOGAS staat voor Bentheimerstraat, Oostersingel en Gasfabriekterrein. Dit gebied is ook opgenomen in het wensbeeld voor het centrum. In het MOP waren de volgende maatregelen voor dit gebied opgenomen: stedenbouwkundig plan ontwikkelen, bestemmingsplan herzien, bodemsanering en sloop. In het gebied staat nu een aantal verlaten fabrieken en panden. Er is vervuilde grond aanwezig. Daar moet voornamelijk woningbouw voor in de plaats komen. De ontwikkeling van het BOGAS-terrein is in een verder gevorderd stadium dan de ontwikkeling van het gebied Markt en omgeving. Reeds geruime tijd ligt er een raamovereenkomst voor bodemsanering tussen de gemeente en de veroorzaker van de vervuiling. De gemeente heeft de gronden reeds lange tijd in haar bezit. In februari 2004 is een conceptvisie in de raad behandeld. Voor dit gebied moest in 2004 nog een ontwerpbestemmingsplan worden uitgewerkt. In 2004 is er een voorbereidingsbesluit genomen. In 2005 is het voorontwerpbestemmingsplan in procedure gegaan. De saneringsplannen voor deze terreinen liggen gereed. De gasfabriek is begin 2005 gesloopt.

*Hoogeveen* heeft geen centrumgebied als ISV-prioriteitsproject aangewezen.

#### **Werkgebieden** (bedrijventerreinen en stationsgebieden)

Het grootste deel van de ISV-subsidie van *Hoogeveen* is opgegaan aan het maken van een stedenbouwkundig plan voor het *stationsgebied*. Het bestemmingsplan is aangepast en de grond is gesaneerd met de ISV-bodembijdrage. De herstructureringsplannen zijn echter tijdens ISV-1 niet tot uitvoering gekomen. De gemeente noemt als belangrijkste reden dat de Kamer van Koophandel die zich in dit gebied zou vestigen, zich heeft teruggetrokken en dat vervolgens de vraag naar kantoorruimte is gekelderd. Tot dus ver heeft alleen de Gouden Gids zich op deze locatie gevestigd.

Het gebied is door de genoemde investeringen klaar voor gebruik. Het bestemmingsplan is aangepast en de grond kan direct worden verkocht. Een probleem is wellicht dat de gemeente niet alle grond in eigendom heeft en de andere eigenaren in het gebied niet kan dwingen te gaan ontwikkelen. Aan de herinrichting van het openbare gebied is de gemeente tijdens ISV-1 niet echt toegekomen. Maar de parkeerplaats is wel verruimd.

*Coevorden* heeft de revitalisatie van bedrijventerrein *de Holwert* aangewezen als ISV-prioriteitsproject. Geplande maatregelen in het kader van ISV-1 waren: nader onderzoek naar de omvang van de totale verontreiniging, aansprakelijkheidsonderzoek, bodem- en bedrijfssanering, opknappen openbaar gebied en duurzame ontwikkelingen in gang zetten. De gemeente heeft een extern bureau ingehuurd voor procesbegeleiding. Voor de Holwert-Zuid, het meeste vervuilde deel, zijn tijdens ISV-1 het saneringsplan en de financiering rond gemaakt. De sanering begint in 2005. De bedrijven in de Holwert zijn bijna allemaal gesloopt maar de gronden zijn niet van eigenaar gewisseld. Er heeft geen eigendomsoverdracht plaatsgevonden. Na de bodemsanering moeten hier woningen worden gebouwd die door de grondeigenaren zullen worden verkocht. Op 14 juni 2005 is er een intentieverklaring ondertekend om het terrein aan te pakken.

*Meppel* en *Assen* hebben geen ISV-subsidie besteed aan een werkgebied.

#### **Dorpen**

Het dorp *Nieuwlande* dat bij de gemeente *Hoogeveen* hoort, heeft een aanzienlijk deel van de ISV-subsidie gekregen. In het MOP heeft Hoogeveen het opstellen en uitvoeren van een dorpsontwikkelingsplan (DOP) voor Nieuwlande opgenomen. Dit plan was in eerste instantie niet aangeduid als ISV-prioriteitsproject. Het DOP is in 2002 ontwikkeld. De ISV-bijdrage is geheel gaan zitten in de ontwikkeling van dit plan. De inwoners van het dorp hebben intensief meegedacht over het DOP. In het DOP zijn concrete projecten opgenomen. De kosten voor uitvoering op een andere manier gefinancierd. Het project Nieuwlande krijgt een vervolg in ISV-2.

De gemeente *Coevorden* heeft in *Sleen* twee geplande, concrete maatregelen uitgevoerd (verplaatsing supermarkt en parkeerruimte). Er is een vergunning afgegeven voor de derde maatregel (bouw appartementencomplex met winkelruimte). Een bestaand horecapand is hiertoe reeds gesloopt. Om het plan te kunnen realiseren moet er nog een gebouw worden gesloopt. Zodra het nieuwe complex gereed is, kan de huidige bakkerij daar z'n intrek nemen. Dit gaat volgens de verantwoording eind 2005 plaatsvinden. De maatregel "aanleg van parkeerplaatsen en enige winkelruimte in het binnengebied tussen de Bannerschultestraat en de Schaapstreek" is niet uitgevoerd tijdens ISV-1. Hetzelfde geldt voor de maatregel "een algehele herinrichting van de Bannerschultestraat in een aantrekkelijk verblijfsgebied, waaruit het parkeren grotendeels is verbannen". Het ligt in de planning dat beide maatregelen op korte termijn worden uitgevoerd.

#### **3.3.3. De realisatiegraad van ISV-prioriteitsprojecten naar categorie**

Hieronder wordt per categorie projecten (zoals vermeld in paragraaf 3.2.3) aangegeven of het project, binnen de programmaperiode, de doelstellingen heeft gehaald. Hierbij is een grove score gehanteerd.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> **+ (een plus)** Het project is uitgevoerd binnen ISV-1. De uitvoering zal binnenkort (maximaal een jaar uitloop) compleet voltooid zijn. Het voorbereidende werk is door de gemeente vervuld en de gemeente heeft alle randvoorwaarden voor goede uitvoering vervuld.

**+/- (een plus min)** Het project is niet uitgevoerd binnen ISV-1 en zal ver uitlopen maar er zijn al wel een aantal van de geplande maatregelen door de gemeente genomen. De voltooiing van het project is bijna zeker, maar het proces verloopt traag.

**- (een min)** Het project is niet uitgevoerd binnen ISV-1 en het project is sterk vertraagd, gestagneerd of uitgesteld. Er zijn misschien maatregelen door de gemeente genomen, maar de voorbereiding is niet zodanig dat binnenkort zicht op voltooiing van het project is. Het is niet zeker dat het project zal worden uitgevoerd.

In het schema wordt in de laatste kolom per type gebied een totaalscore gegeven. Hierbij is aangegeven hoeveel projecten van het totaal aantal prioriteitsprojecten in het desbetreffende gebied zijn geslaagd.<sup>14</sup>

Het gaat in het onderstaande schema om *een globaal beeld* van de uitvoering van de vier programma's. De gegevens zijn ontleend aan de eindverantwoording van de vier programmameenten en interviews met de informanten. Zie ook paragraaf 3.3.2.

**Schema 3.4. Realisatiegraad per categorie**

Categorie	Assen	Coevorden	Hoogeveen	Meppel	Realisatiegraad per gebied
<b>Woon-gebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Noorderpark: +</li> <li>Dichtershof</li> <li>•Noorderpark: +</li> <li>Mozartplaats/ Paganinilaan</li> <li>(• Herontwikkeling -</li> <li>portiekflats)<sup>15</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tuindorp +</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Krakeel +</li> <li>•Schoonvelde- +/-</li> <li>Oost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Haveltermade +</li> </ul>	<b>5,5 uit 7</b>
<b>Centrum-gebied</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Coveco-terrein/ +</li> <li>Het Palet</li> <li>•Centrum-West +</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Binnenstad +/-</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Het Vledder +/-</li> <li>•De Grote -</li> <li>Oever</li> </ul>	<b>3 uit 5</b>
<b>Dorp</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Centrum- +/-</li> <li>gebied Sleen</li> </ul>			<b>½ uit 1</b>
<b>Werk-gebied</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•De Holwert +/-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Stationsgebied +/-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•De Oude Vaart -</li> <li>•NS-terrein/ -</li> <li>Kraton</li> </ul>	<b>1 uit 4</b>

De realisatiegraad van woongebieden is met een score van 5,5 uit 7 het hoogst. Deze categorie projecten is het verst gerealiseerd. Daarna volgen de centrumgebieden en dorpen waarbij ongeveer de helft van de projecten is gerealiseerd. Werkgebieden scoren tenslotte het laagst met 1 succesvol project op in totaal 4 pogingen.

#### 3.3.4. Afgevalen geprioriteerde projecten

Vier projecten die aanvankelijk als geprioriteerde ISV- projecten waren aangeduid, zijn niet in aanmerking gekomen voor een ISV-bijdrage. Dit was met name het geval in de programmameente Meppel. In Assen betrof het één project. In Coevorden en Hoogeveen hebben wel alle drie aangewezen ISV-prioriteitsprojecten ISV-subsidie ontvangen.

#### Meppel

In Meppel hebben de in het MOP vermelde ISV-projecten de Grote Oever, NS-terrein/ Kraton en de Oude Vaart geen ISV-geld ontvangen. Bij het centrumproject de Grote Oever is een aantal deelprojecten in uitvoering. Dit centrumgebied moet een kwaliteitsimpuls krijgen. Het nieuwe gemeentehuis is bijna klaar. De herinrichting van de Wheemstraat en de Woltstraat is aan de gang. Verder wil de gemeente nieuwe activiteiten aantrekken in de rooms-katholieke kerk en een school.

<sup>14</sup> Hierbij is de volgende puntentelling gehanteerd: Een plus (+) telt voor één punt; Een plusminus (+/-) voor een half punt; Een min (-) levert nul punten.

<sup>15</sup> Dit project wordt niet meegerekend omdat het bewust is uitgesteld. Het had wel uitgevoerd kunnen worden maar dan was het ten koste gegaan van de volkshuisvesting in Assen en het beleidsveld "wonen" van het ISV.

Dit komt echter nog niet van de grond; er is onvoldoende subsidie beschikbaar. Voor het NS-terrein/Kraton is geen definitief plan gekomen dat uitgevoerd gaat worden. Verder heeft de gemeente Meppel besloten De Oude Vaart af te laten vallen als ISV-project na het uitvoeren van twee onderzoeken.

#### **Assen**

In Assen is het slopen van portiekflats in een aantal wijken uitgesteld vanwege de sterk toegenomen vraag naar goedkope huurwoningen.

### **3.4. De ISV-bestedingen**

#### *3.4.1 Welk bedrag was beschikbaar?*

De provincie Drenthe heeft voor ISV-1 ongeveer € 11.3 miljoen van VROM beschikbaar gesteld gekregen om te verdelen over programmameenten en projectgemeenten. Zeventig procent van het bedrag (bijna € 8.2 miljoen) is verdeeld onder programmameenten en twintig procent (ongeveer € 2.2 miljoen) onder projectgemeenten. Op de laatste tien procent (ongeveer € 1.1 miljoen) konden zowel programma- als projectgemeenten een beroep doen in het kader van de stimulering van door het provinciebestuur benoemde accenten.<sup>16</sup>

Voor dit onderzoek wordt de 70% van het “algemene” ISV-budget dat naar de programmameenten is gegaan, gevolgd. Het gaat om een bedrag van bijna 8.2 miljoen euro dat – op grond van de Wet Stedelijke Vernieuwing, artikel 1 lid 2 - moet worden ingezet voor de fysieke leefomgeving. De verdelingscriteria zijn opgenomen in de provinciale verdelingsverordening stedelijke vernieuwing en in de beleidsnotitie stedelijke vernieuwing in Drenthe. Het resultaat van de verdeling van het ISV-budget zag er als volgt uit<sup>17</sup>:

#### **ISV-1**

Gemeente Assen	€ 2.73 miljoen
Gemeente Hoogeveen	€ 3.55 miljoen
Gemeente Meppel	€ 1.27 miljoen
Gemeente Coevorden	<u>€ 0.64 miljoen</u>
<b>Totaal:</b>	<b>€ 8.2 miljoen</b>

#### *3.4.2. Bestedingen per project*

In het schema in paragraaf 3.3.2 staan de 14 projecten vermeld waarvan na afloop van ISV-1 is gebleken dat daar ISV-subsidie in is gestoken.

Hieronder wordt per programmameente aangegeven hoe het ISV-budget is verdeeld over de projecten. Dit is niet zo eenvoudig omdat de gemeenten in hun verantwoording vaak de eigen middelen en de ISV-subsidie hebben samengevoegd tot één middelenbron. Het systeem van programmafinanciering brengt met zich mee dat de gemeenten bij de aanwending van het ISV-budget kunnen kiezen voor een aanwending in elk van de in het programma opgenomen projecten. Dit verschaft de nodige schuifruimte. Het is daarom ook niet goed mogelijk en ook minder zinvol om exact aan te tonen welk percentage van het ISV-geld in welk project is gaan zitten.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> De programmameenten hebben ook 70% van het ISV-bodembudget ontvangen, in totaal zo'n € 2.5 miljoen.

<sup>17</sup> GS 19-09-'00, nr. 6.8/2000008035

<sup>18</sup> Indien ten behoeve van de het opstellen van het schema bepaalde aannames moesten worden gemaakt, worden deze veronderstellingen per programmameente nader toegelicht.

De gehanteerde cijfers zijn gebaseerd op de eindverantwoording en de tussentijdse proefverantwoording van de programmameenten. Voor zover mogelijk wordt aangegeven of het geld besteed is aan planvorming (voorbereidingskosten) of fysieke maatregelen.

Hierboven (paragraaf 3.4.1) is aangegeven hoe de provincie het budget heeft verdeeld. Drie van de vier programmameenten noemen in hun eindverantwoording een ander bedrag dan zij als ISV-1 budget beschikbaar gesteld kregen. Voor een gemeente is dit te verklaren door aan te nemen dat het algemene ISV-1 budget en het bodembudget<sup>19</sup> zijn opgeteld. Dit kan voor Meppel gelden. Voor Assen en Coevorden gaat dit niet op. Bij Hoogeveen komen de cijfers (exclusief bodem) wel overeen. In deze paragraaf wordt gewerkt met de cijfers die door de gemeenten zijn aangeleverd.

### Schema 3.5. Hoe is het ISV-budget in de vier programmameenten tot besteding gebracht?

<b>ASSEN</b> € 3.655.877	<b>ISV-subsidie</b>	<b>Totale gem. investering</b>	<b>Private investering</b>	<b>Bestemming ISV-subsidie</b>
Coveco/Palet	1.400.000	1.400.000	-	Plankosten, sloopkosten en voorbereidingskosten
Centrum-west	1.230.000 <sup>20</sup>	-	-	Uitvoering
Dichtershof	131.492	-	-	Voornamelijk uitvoering
Mozartplaats/ Paganinilaan	226.890	-	-	Voornamelijk uitvoering

**Legenda:** - geen gegevens beschikbaar

<b>COEVORDEN</b> € 1.075.232	<b>ISV-subsidie</b> <sup>21</sup>	<b>Totale gem. investering</b> <sup>22</sup>	<b>Private investering</b>	<b>Bestemming ISV-subsidie</b>
Binnenstad	928.827		-	Plankosten en voorbereidingskosten
Centrumgebied Sleen	9.507	28.523	-	Besteed aan planschade particulieren
De Holwert	85.917	De gemeente zal nog € 600.000 uittrekken voor infrastructurele maatregelen. Er zijn reeds kosten gemaakt voor inhuren bureau.	-	Plankosten (onderzoek en procesbegeleiding)
Tuindorp	257.751	totaal: 2.700.000	9.330.000	Voornamelijk besteed aan uitvoering.

**Legenda:** - geen gegevens beschikbaar

<sup>19</sup> Het bodemdeel van het ISV valt buiten het bestek van dit onderzoek.

<sup>20</sup> Gedempte Singel en Kruisstraat/Marktstraat/Kerkstraat

<sup>21</sup> Er is – op basis van de eindverantwoording - aangenomen dat 1/3 van de bestedingen gericht op de fysieke leefomgeving bestaat uit ISV-geld.

<sup>22</sup> Gericht op de fysieke leefomgeving.

**Schema 3.5. (vervolg)**

<b>HOOGVEEEN € 3.539.484</b>	<b>ISV-subsidie</b>	<b>Totale gem. investering</b>	<b>Private investering</b>	<b>Bestemming ISV-subsidie</b>
Stationsgebied	1.588.231	2.405.035	1.862.000 voor bodem	Plankosten
Krakeel	630.259	7.806.324	125.000.000	Er is pas 484.669 uitgegeven. Dit is besteed aan plankosten
Schoonvelde-oost	766.360	2.355.160	-	Er is pas 2.092 uitgegeven aan: onbekend De rest is voor de openbare ruimte
Nieuwlande	47.689 <sup>23</sup>	-	-	Nog niet uitgegeven. Gereserveerd voor planvorming

**Legenda:** - geen gegevens beschikbaar

<b>MEPPEL € 1.899.342</b>	<b>ISV-subsidie</b>	<b>Totale gem. investering</b>	<b>Private Investering</b>	<b>Bestemming ISV-subsidie</b>
Het Vledder	499.000	19.486.813	0	Plankosten, sloopkosten, overige voorbereidingskosten
Haveltermade	408.402	4.408.000	-	Een gedeelte plankosten (samenwerkings- overeenkomst met corporatie)

**Legenda:** - geen gegevens beschikbaar

Uit deze vier overzichten komt naar voren dat een substantieel gedeelte van het door de provincie verdeelde ISV-budget besteed is aan **plankosten**. Dit geldt met name voor Meppel, Hoogeveen en Coevorden. In veel mindere mate geldt dit voor de gemeente Assen.

Op basis van de Wet Stedelijke Vernieuwing is het niet verboden om het ISV-budget aan plankosten te besteden (mits de plannen gericht zijn op de fysieke leefomgeving).<sup>24</sup> De achterliggende gedachte van de wetgever is dat het ISV-budget zoveel mogelijk aan fysieke maatregelen moet worden besteed. Op die manier wordt het doel (stedelijke vernieuwing) sneller bereikt.

### 3.4.3. *Het bestedingsritme*

De programmameenten ontvangen het van te voren door het provinciebestuur toegekende ISV-budget in termijnen, verspreid over vijf jaren. In theorie kunnen zij elk jaar 1/5 van het budget besteden aan fysieke maatregelen. Dit lijkt het meest ideale bestedingsritme aangezien de baten van de stedelijke vernieuwing dan zo vroeg mogelijk kunnen worden gerealiseerd en waardevermindering van de renovatiemaatregelen ten gevolge van stijgende bouwkosten zo veel mogelijk wordt voorkomen. In de praktijk zijn de feitelijke betalingen van ISV-budget (op kasbasis) van de provincie aan de programmameenten steeds met een jaar vertraging totstandgekomen. Het eerste budget over 2000 is uitbetaald in 2001. Het laatste budget over 2004 is uitbetaald in 2005. De ISV-gelden werden steeds te laat door het Ministerie ter beschikking gesteld. Deze vertraging aan de inkomstenkant kan bij de programmameenten hebben doorgewerkt aan de bestedingenkant.

<sup>23</sup> Gegevens ISV-coördinator: € 590.000 aan ISV-subsidie uitgegeven voor het maken van DorpsOntwikkelingsPlan Nieuwlande.

<sup>24</sup> De accountant oordeelt, bij het goedkeuren van de financiële verantwoording, over de toegelaten verhouding tussen fysieke ingrepen en plankosten. Uiteindelijk beslist VROM bij akkoordverklaring van de eindverantwoording.

In deze paragraaf wordt bekeken of het feitelijk bestedingsritme van de programmameenten een regelmatig patroon heeft gekend. Het is immers mogelijk dat tijdens ISV-1 de feitelijke besteding van het ISV-budget naar achteren is geschoven. In dat geval worden de baten relatief laat gerealiseerd en worden er maatregelen genomen tegen relatief hoge bouwkosten.

#### Assen

Assen heeft in 2001, 2002 en 2004 ISV-subsidie ontvangen van de provincie. Dus in 3 van de 5 jaar. De top van de bestedingen voor stedelijke vernieuwing ligt in Assen in 2002 en 2003. Het bestedingsritme komt ongeveer overeen met het ideaalbeeld. Uit de eindverantwoording blijkt dat € 932.669 nog niet is besteed; dit bedrag heeft de gemeente Assen nog niet ontvangen van de provincie. Dit bedrag wordt qua besteding dus wel naar achteren geschoven.

#### Coevorden

Niet bekend wanneer ISV-geld is besteed. Uit de eindverantwoording valt op te maken dat er pas na 1 januari 2002 begonnen is met het besteden van de ISV-subsidie.

#### Hoogeveen

In Hoogeveen is bij 3 van de 4 ISV-prioriteitsprojecten de toegekende ISV-subsidie niet binnen ISV-1 besteed, maar pas later. De uitgaven zijn sterk naar achteren geschoven. Er is sprake van ongelijkmatige besteding.

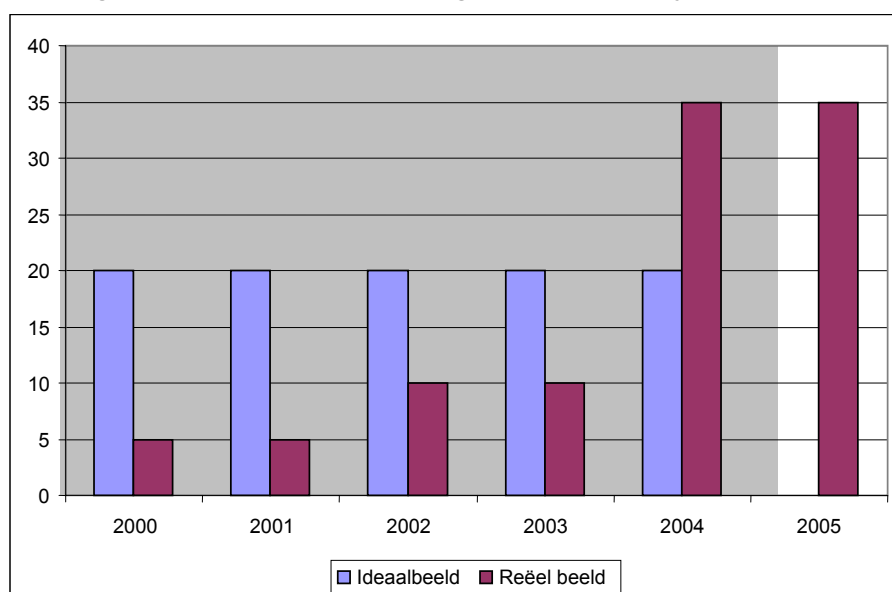
#### Meppel

Uit de eindverantwoording blijkt dat € 500.000 van het ISV-1 budget midden 2005 nog niet is besteed. Dit gedeelte van het ISV-budget (ongeveer een kwart) is sterk naar achteren geschoven.

In onderstaande grafiek worden het ideale bestedingsritme (elk jaar wordt de jaarschijf volledig besteed aan stedelijke vernieuwing) en het globale feitelijke bestedingsritme van de programmameenten weergegeven. Het gaat om een grove indruk. De exacte gegevens per project zijn onbekend. Er wordt daarom een kwalitatief oordeel gegeven.

Op de horizontale as van het staafdiagram zijn de vijf jaren van ISV-1 weergegeven (2000-2004) en het eerste jaar (2005) na het investeringstijdvak. Op de verticale as wordt het percentage van het ISV-budget weergegeven dat de programmameenten in dat jaar werkelijk hebben besteed.

**Staadfidiagram 3.6. Hoe is ISV-budget in de loop der tijd besteed?**





De grafiek laat zien dat de programmameenten de eerste jaren van de programmaperiode nauwelijks ISV-geld uitgaven. Vanaf 2002 wordt er ISV-budget besteed; de top ligt in het laatste jaar (2004) en in het jaar na ISV-1 (2005). Zo te zien is er sprake van substantiële vertraging bij het tot besteding brengen van de als subsidie ter beschikking gestelde bedragen.

### 3.5. De verantwoording

De programmameenten hebben 5 jaar lang een grote beleidsvrijheid gekend bij het inzetten van de ISV-subsidie, maar moeten zich na 5 jaar verantwoorden richting provincie en uiteindelijk ook richting VROM. Alle vier programmameenten hebben een verantwoordingsverslag bij de provincie ingeleverd. De provincie beoordeelt deze verslagen. Daarbij wordt gekeken of de van te voren vastgestelde resultaten (output) en effecten (outcome) zijn behaald.

Met het naderen van het moment van verantwoording is halverwege de ISV-1-periode door de provincies (in IPO-verband) vastgesteld dat de doelstellingen in de meeste MOP's onvoldoende SMART<sup>25</sup> waren geformuleerd en dat dit problemen zou kunnen opleveren voor het beoordelen van de gemeentelijke verantwoordingsverslagen. De kerndoelstellingen, die centraal staan in de verantwoording, waren niet goed meetbaar. De provincie Drenthe en de vier programmameenten zijn toen begonnen met het met terugwerkende kracht SMART-maken van de kerndoelstellingen en het prioriteren van de kerndoelstellingen. In plaats van prioritaire doelstellingen zijn in de praktijk prioritaire projecten aangegeven. Het SMART-maken van doelstellingen bleek op projectniveau gemakkelijker te zijn dan op programmaniveau.

De provincie heeft de programmameenten wel begeleid bij het SMART-maken en het opstellen van de verantwoording, maar *niet* bij het uitvoeren van de programma's en het realiseren van de projecten. In de volgende hoofdstukken wordt bekeken hoe de uitvoering van de projecten, die in de programma's zijn opgenomen, is verlopen. Daarna kan een uitspraak worden gedaan over de vraag of het SMART-formuleren van de programmadoelen wel een bijdrage heeft geleverd aan het feitelijk tot uitvoering kunnen brengen van de prioritaire projecten.

### 3.6. Conclusie

#### *De lijnen in de programma's*

Alle vier programmameenten hebben in hun MOP aangegeven het revitaliseren van bedrijventerreinen als prioriteit te zien en willen de ISV-subsidie ten goede laten komen aan een bedrijventerrein. Dit komt overeen met de prioriteiten van gedeputeerde staten.

*Werkgebieden* zoals bedrijventerreinen en stationsgebieden vormen echter de onderdelen uit het MOP die het minst goed lopen. Tijdens het ISV is van de prioriteitsprojecten geen enkel werkgebied succesvol tot uitvoering gebracht. De realisatiegraad is aan te duiden als 1 (2x half gerealiseerd) uit 4.

Het door de gemeente creëren van een goede uitgangspositie voor een projectgebied - bijvoorbeeld door het saneren van de grond en het aanpassen van het bestemmingsplan zoals in Hoogeveen (stationsgebied) is gebeurd - heeft niet automatisch investeringen vanuit de markt tot gevolg. Deze investeringen zijn sterk afhankelijk van de stand van de conjunctuur.

Een andere component van stedelijke vernieuwing, het *herstructureren van naoorlogse woonwijken*, is ook door alle vier programmameenten als prioriteit aangemerkt. In tegenstelling tot de bedrijventerreinen en stationsgebieden, lopen deze projecten over het geheel genomen zeer goed. De

---

<sup>25</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdig.

gemeenten hebben door de samenwerking met woningbouwcorporaties een hoge multiplier gerealiseerd. Er is door de corporaties fors in deze projecten geïnvesteerd. De realisatiegraad bij de woongebieden is hoog. Van de zeven projecten zijn er 5,5 gerealiseerd. De prioriteit “herstructurering van naoorlogse wijken” is een prioriteit van gedeputeerde staten die in de programmagemeenten tijdens ISV-1 succesvol is opgepakt en uitgevoerd.

*Centrumgebieden* zijn weer een stuk lastiger. De realisatiegraad van dit soort projecten is 3 uit 5. In Assen is de herinrichting van een aantal straten in het centrum goed verlopen. Het gaat hier wel om redelijk eenvoudige projecten. De gemeente Assen heeft met het project Coveco-terrein/Het Palet uiteindelijk veel bereikt; het proces is echter vertraagd waardoor er nu nog geen woningen staan op dit voormalige industrieterrein. De plannen die Meppel en Coevorden voor hun centrumgebieden hebben gemaakt zijn ambitieus en eveneens complex. De twee gemeenten hebben in het ontwikkelingsprogramma grote ambities voor met name het centrum opgenomen, terwijl beide programmagemeenten een minder omvangrijk ISV-budget ontvangen. De planvorming voor dit type gebieden verloopt traag. In zowel Meppel als Coevorden is nog niet begonnen met de fysieke uitvoering (er is echter wel voorbereidend werk verricht en er zijn kleinschalige deelprojecten uitgevoerd).

Coevorden was aanvankelijk de enige programmagemeente die een *dorp* aanwees als ISV-prioriteitsproject (Sleen). Tijdens het ISV-1 proces heeft ook Hoogeveen besloten een aanzienlijk deel van het ISV-budget te besteden aan dorpsvernieuwing. Het geld is besteed aan het maken van een dorpsontwikkelingsplan voor Nieuwlande. De uitvoering is gemiddeld verlopen.

De programmagemeenten hebben de ISV-subsidie voor een substantieel deel in planvorming gestoken. Dit vermindert de doelmatige en doeltreffende besteding van de ISV-subsidie die stedelijke vernieuwing moet bewerkstelligen. Hoogeveen en Coevorden hebben een deel van de ISV-subsidie gebruikt voor het maken van plannen: bij beide gemeenten is dit bij drie van de vier prioriteitsprojecten het geval. Meppel heeft een deel van de subsidie aan planvorming besteed. In Assen is dit veel minder het geval; de subsidie is daar voornamelijk (bij drie van de vier projecten) besteed aan de uitvoering.

De programmagemeenten hebben de ISV-bestedingen sterk naar achteren geschoven. Het ISV-geld wordt niet gelijkmatig over de 5 programmajaren besteed; de uitgaven concentreren zich in de laatste jaren van het investeringstijdvak. In meerdere gevallen wordt het geld pas na de ISV-1 periode besteed. Er ontstaat een beeld van “stilstaan en hollen”. Het kan zijn dat de vertraging bij het overmaken van het ISV-budget door de provincie heeft doorgewerkt in de vertraging bij de besteding van het ISV-budget door de programmagemeenten.

Een aantal projecten heeft geen doorgang gevonden of is gestagneerd dan wel uitgesteld. Hieronder vallen ook vier projecten die aanvankelijk geselecteerd werden als ISV-prioriteitsproject, maar aan het einde van het investeringstijdvak niet geprofiteerd blijken te hebben van de ISV-subsidie.

Vanuit de provincie is veel aandacht gegeven aan verantwoording en monitoring. In IPO-verband is een beter werkend systeem van monitoring ontwikkeld. De provincie richt zich daarmee vooral op het verantwoordingsproces richting VROM, en veel minder op het scheppen van voorwaarden dat programmagemeenten in staat zijn om hun ambitieuze projecten ook daadwerkelijk te realiseren. Bij het opstellen van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's voor de ISV-II-periode hebben de programmagemeenten dankbaar gebruik kunnen maken van de in het kader van het SMART-maken ontwikkelde systeem van indicatoren en kengetallen.

ISV-1 is voor de programmameenten de aanleiding geweest om (soms) voor het eerst hun stedelijke vernieuwingsopgave in een integraal meerjarenplan samen te vatten. Dit is een mooi resultaat van ISV-1. Als de gemeenten de ontwikkelingsprogramma's als leidraad voor stedelijke vernieuwing blijven gebruiken, zal het integrale denken en werken de komende jaren versterking ondervinden. Dit zal de stedelijke vernieuwing in de Drentse programmameenten ten goede komen.

## **4. Vier projecten van stedelijke vernieuwing onder de loep**

### **4.1. Inleiding**

Bij de vergelijking op het niveau van de vier programma's (hoofdstuk 3) komt naar voren dat er op het niveau van de afzonderlijke projecten sprake is van een aanzienlijke vertraging in het realiseren van de projectdoelen. Het succes of falen van de programma's is afhankelijk van de realisatie van deze prioritaire projecten. Daarom is besloten om bij de evaluatie van de besteding van het ISV-budget een laag dieper te graven: de projectuitvoering wordt onder de loep genomen. De projectuitvoering is echter een gemeentelijke taak. De provincie matigt zich ten aanzien van deze taak geen oordeel aan. De reden van het bestuderen van de gemeentelijke projectuitvoering in dit provinciale onderzoek, is dat zo kan worden beoordeeld in hoeverre de programmatoetsing, de subsidiëring, de monitoring en organisatie van de verantwoording door het provinciebestuur hebben bijgedragen aan het uiteindelijke (tussen)doel: projectrealisatie.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.2 verantwoord hoe de vier projecten zijn geselecteerd. In paragraaf 4.3 wordt het begrippenkader gepresenteerd dat werd gebruikt om de vier projecten te beschrijven. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt de uitvoering van de vier geselecteerde projecten beschreven.

### **4.2. Hoe zijn de vier projecten geselecteerd?**

In schema 3.3 staat weergegeven welke 14 projecten geheel of ten dele zijn gerealiseerd. Het gaat daarbij om projecten die bij de totstandkoming of actualisering van het MOP werden aangemerkt als prioriteitsproject en waaraan de programmameente in de periode 2000-2004 ISV-subsidie heeft besteed dan wel voor heeft gereserveerd.

Uit schema 3.4 komt naar voren dat de vier onderscheiden soorten projecten een uiteenlopende mate van realisatie kennen. Van de vijf prioritaire centrumgebieden zijn er twee volledig en twee voor de helft gerealiseerd. Van de zeven prioritaire woongebieden zijn er vijf volledig en een voor de helft gerealiseerd tijdens de planperiode. Van de vier werkgebieden, hieronder vallen stationsgebieden en bedrijventerreinen, is er in twee werkgebieden een begin gemaakt. In een dorp is de stedelijke vernieuwing aan het eind van de planperiode halverwege gerealiseerd.

Bij de selectie van de vier cases zijn de drie volgende uitgangspunten in acht genomen:

- uit elke programmameente één project, waaraan ISV-budget is besteed en dat vooraf was aangemerkt als prioritair,
- spreiding naar succes (twee keer) en niet ten volle gerealiseerd (twee keer)
- liefst twee gevallen die op inhoudelijke gronden goed vergelijkbaar zijn, dus behoren tot dezelfde soort (zodat kan worden bepaald wat in dit geval een succesvoorwaarde of een faalfactor is).

Bij succes hebben we vooral gedacht aan de volgende kenmerken: tijdigheid (is er bereikt wat gepland stond voor ISV-1 2000-2004); doelbereiking (is de ISV-subsidie besteed).

Het oordeel van onze contactpersonen in het veld is positief.

Om projecten op het spoor te komen die nog niet zijn geslaagd, is gelet op de volgende kenmerken: vertraging, onderuitputting van het budget, planbeëindiging, conflicten/schadeclaims.

Het oordeel van de contactpersonen in het veld is negatief.

Op grond van deze criteria zijn op het terrein van de herstructurering van woongebieden de volgende twee projecten geselecteerd:

- Tuindorp, Coevorden: Herstructurering van een woonbuurt. Dit project wordt als succesvol gekwalificeerd; de vier succesfactoren zijn van toepassing.
- Schoonvelde-oost, Hoogeveen: Herstructurering van een woonbuurt. Dit project wordt als nog niet geslaagd gekwalificeerd omdat er sprake is van vertraging, het gereserveerde ISV-budget nog niet volledig is besteed, er sprake is geweest van een verschil van mening waardoor er een impasse in het proces is opgetreden en ook het oordeel van de betrokkenen zelf niet positief is.

Op grond van deze criteria zijn op het terrein van de herstructurering van centrumgebieden de volgende twee projecten geselecteerd:

- Coveco-terrein/Het Palet, Assen: De herontwikkeling van een voormalig binnenstedelijk bedrijventerrein voor de functie wonen. Dit project wordt als succesvol gekwalificeerd omdat het projectdoel in belangrijke mate is bereikt, het ISV-budget tot besteding is gebracht, en het oordeel van de betrokkenen positief is. Er heeft zich echter wel een faalindicator voorgedaan. Niet alle grondeigenaren in het gebied hebben voortvarend medewerking verleend aan het gezamenlijk ontwikkelde project.
- Het Vledder, Meppel: Het Vledder is een binnenstedelijk gebied grenzend aan het oostelijk gedeelte van de binnenstad van Meppel. Op dit terrein stond de voormalige gasfabriek. Het Vledder wordt herontwikkeld voor grootschalige voorzieningen met een regionaal karakter en voor woningbouw. Dit project wordt als niet geslaagd gekwalificeerd met name omdat er sprake is van vertraging. Ook speelt een negatief oordeel van de betrokkenen een rol.

Met de selectie van deze vier projecten/gebieden van stedelijke vernieuwing hebben we een spreiding naar programmameenten, naar succes en falen en naar herstructurering van naoorlogse woningbouw en naar functieverandering van binnenstedelijke, voormalige industrieterreinen. In alle vier projecten hebben de vier programmameenten grote investeringen gedaan in termen van planvorming en overleg.

#### **4.3. Hoe worden de vier projecten beschreven?**

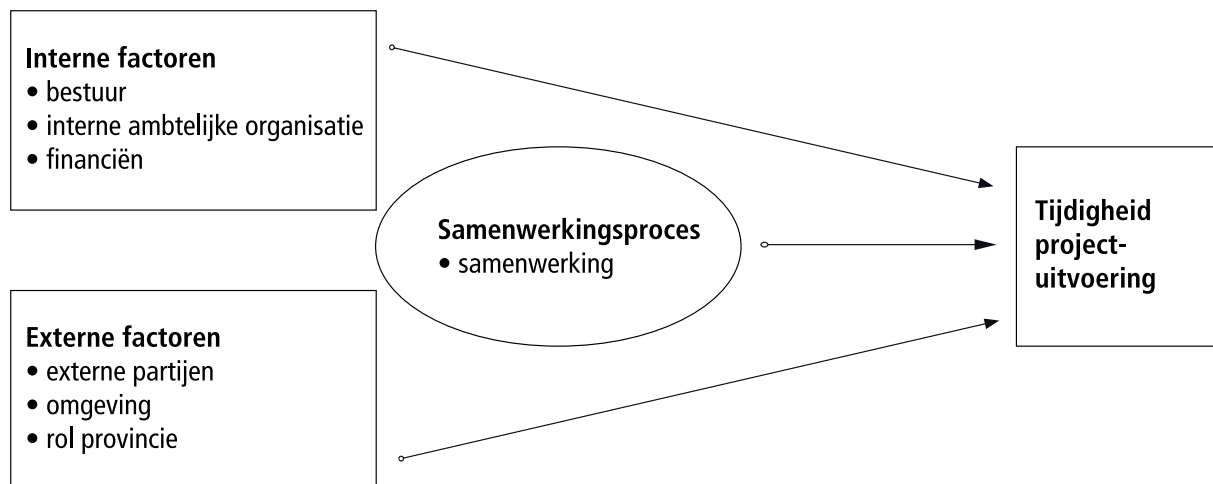
De derde deelvraag luidde: “Welke factoren spelen een rol bij de al dan niet tijdige realisatie van projecten binnen de ISV-1-programma’s?”

De vierde deelvraag was: “Wat is hierbij de rol van de provincie?”.

Op basis van literatuur over projectuitvoering, vergelijkbare onderzoeken en de interviews met de vier ISV-coördinatoren is een begrippenkader opgesteld. Het kader bevat zeven categorieën van factoren die zijn ingedeeld in *interne* factoren, *externe* factoren en *proces*factoren. De gedachte is dat deze factoren de tijdigheid van de projectuitvoering beïnvloeden. Het onderzoek naar de vier uitgevoerde projecten moet inzicht verschaffen in de betekenis en het gewicht van deze factoren.

Het begrippenkader is niet uitputtend; bij het bestuderen van de projecten kunnen andere factoren naar voren komen die opgenomen moeten worden in dit model.

De invloed van de verschillende factoren op de projectuitvoering kan grafisch als volgt worden weergegeven.



**Model 4.1: De tijdigheid van projectuitvoering in beeld**

De interne factoren zien op kenmerken van de programmameente. De externe factoren hebben betrekking op de omgeving van de programmameente. De provincie die het ISV-budget beheert, vormt een belangrijk onderdeel van deze externe omgeving. Het proces van samenwerking heeft betrekking op het bereiken van overeenstemming met de betrokken partijen om in een bestaand stedelijk gebied investeringen uit te voeren die bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit/functionaliteit van het desbetreffende gebied. De uitkomst waar het in dit doelmatigheidsonderzoek om gaat is vast te stellen of het project wel tijdig werd uitgevoerd. Als de geplande projecten van stedelijke vernieuwing tijdig worden uitgevoerd, wordt daarmee bijgedragen aan het bereiken van de in het Meerjarenontwikkelingsprogramma opgenomen doelen.

In bijlage 1 zijn de 7 factoren nader uitgewerkt in afzonderlijke kenmerken. Voor een meer uitgewerkte versie het begrippenkader verwijzen wij naar bijlage 1.

## 5. Herstructurering woonwijken

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee projecten van herstructurering van woonwijken beschreven. In de paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.8 worden de ontwikkelingen in de woonwijk Tuindorp te Coevorden beschreven. Ditzelfde gebeurt voor de woonwijk Schoonvelde-Oost te Hogeveen in de paragrafen 5.3.1 tot en met 5.3.8. In paragraaf 5.4 worden de beide woonwijken vergeleken op succes- en faalfactoren. In paragraaf 5.5 volgt de conclusie.

### 5.2. Woonwijk Tuindorp, Coevorden

#### 5.2.1. *Introductie gebied*

In Coevorden bestaan twee "Tuindorpen", het witte en het rode. Dit onderzoek betreft het witte Tuindorp. Deze woonwijk is gesitueerd aan de noord-noordwest kant van Coevorden en wordt begrensd door de Daler Allee met de spoorlijn (aan de oostzijde), door de Rondweg (N382) aan de noordzijde, door begraafplaats Coevorden aan de westzijde en door de Ballastweg en Looweg aan de zuidzijde.

De wijk is gebouwd net na WOII en kent een sterk wijkgevoel. Wie in de wijk woont is Tuindorper en blijft dat ook; de trouw aan de buurt is groot.<sup>26</sup> In 1998 woonde ruim een derde van de inwoners langer dan twintig jaar in de goedkoopste woonwijk van Coevorden en meer dan de helft woonde daar langer dan 10 jaar. Er is een levendige handel in auto's en oud ijzer, de straatverlichting laat te wensen over, de speeltuin is niet centraal gelegen in de wijk. Door economische en sociale problemen gaat de kwaliteit van de buurt achteruit. Er is sprake van werkloosheid, er ontstaat leegstand en overlast.

#### 5.2.2. *Verloop van het project*

##### **Aanleiding en aanvang**

De gemeente Coevorden en de toenmalige woningcorporatie De Eendracht (later gefuseerd tot Domesta Woonstichting) hebben in 1997 vastgesteld dat een gezamenlijke aanpak van Tuindorp noodzakelijk was, vanwege de hierboven beschreven problemen. Beide partners stond een integrale en interactieve benadering voor ogen, waarbij de woningen, de woonomgeving, de sociale- en sociaal-economische situatie worden aangepakt. Er is een analyse gemaakt van de situatie op de terreinen wonen, woonomgeving, veiligheid, werk & inkomen en welzijn, op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die actief waren in de wijk (diverse eigenaren, sociaal-cultureel opbouwwerk, buurt- en speeltuinvereniging).

Vanwege de gemeentelijke herindeling in 1989 werd het project een jaar vertraagd, maar in een besloten raadscommissievergadering in dat jaar is het project "*Tuindorp om te blijven*" vastgesteld. Vervolgens is de analyse en het projectplan aan de bewoners van de wijk voorgelegd, omdat men "bouwen van onderaf" als belangrijke succesfactor voor dit project zag. Door middel van een enquête is in december 1998 onder de bewoners onderzocht wat men van de analyse en de plannen vond. Nadat in 1999 wederom een besloten raadscommissie was gehouden, waarin de resultaten van de enquête werden gepresenteerd, zijn de aangescherpte analyse en mogelijke oplossingsrichtingen wederom aan de wijkbewoners gepresenteerd. Het sein "groen licht" van de bewoners markeerde de start van werkelijke planvorming en procedures.

---

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld het boek 'Veertig jaar op rozen, De Partij van de Arbeid tussen 1946 en 1986' van Commissaris van de Koningin in Drenthe, Relus ter Beek. Ter Beek woonde in zijn jeugd zowel in het rode als het witte Tuindorp.

#### **De wijk, de eigendomssituatie en overige marktpartijen**

In Tuindorp stonden 154 identieke woningen. Vier woonblokken van 2 woningen, 14 woonblokken van 4 woningen en 15 woonblokken van 6 woningen. Verder stond er een buurthuis en was er een speelplaats decentraal gelegen in de wijk. Domesta is eigenaar van alle woningen in de wijk; er zijn geen andere particuliere of institutionele eigenaars. De gemeente heeft zelf het stedenbouwkundige plan gemaakt, daarvoor is geen derde ingeschakeld. Later in het proces is het bouwbedrijf Partiplan Bouwcoördinatie en Projectontwikkeling ingeschakeld om de nieuwbouw te plegen. Er is sprake van twee marktpartijen, namelijk Domesta Woonstichting en Partiplan (en de door hen ingeschakelde architect op de achtergrond). De eigendomssituatie verandert niet. Er wordt geen apart samenwerkingsverband opgericht om het project ten uitvoer te brengen. De welzijnsinstelling STAMM is ingeschakeld om het proces te begeleiden.

#### **Projectorganisatie en overleg**

In 1999 is er een projectorganisatie ingericht, bestaande uit een stuurgroep en projectteam. De stuurgroep wordt bemenst door de, door het college van B&W aangewezen, wethouder en de directeur/bestuurder van Domesta. Het projectteam is breed samengesteld en bestaat uit beleidsmedewerkers van Domesta, de gemeente, de welzijnsorganisatie, de politie en de BSV (Buurt- en speeltuinvereniging). STAMM is adviseur van de stuurgroep alsmede van het projectteam. De stuurgroep pleegt ongeveer 3 à 4 maal per jaar te vergaderen en het projectteam tweewekelijks. Er is geen samenwerkingsovereenkomst gesloten; de gemeente en Domesta zijn het er van het begin af aan over eens geweest dat de kosten van de opknopbeurt voor de openbare ruimte voor rekening en verantwoordelijkheid komen van de gemeente en dat de kosten voor de renovatie van de woningen voor rekening komen van Domesta.

#### **Projectplan "Handen uit de mouwen voor een stralend Tuindorp"**

In het jaar 2000 is het projectplan "Handen uit de mouwen voor een stralend Tuindorp" vastgesteld. Het plan kent zes deelplannen, te weten: Wonen, Woon- en leefomgeving, Welzijn, Veiligheid, Werk & inkomen en Communicatie.

Het deelplan Wonen geeft aan dat er sprake is van drie fases: in fase 1 (1999-januari 2000) dient een deel van de woningen te zijn gesloopt. Dat was ook het geval.

In fase 2 (januari 2000-2003) dient de rest van de woningen te zijn gesloopt en voor fase 3 was op het moment van vaststellen van het projectplan nog geen concrete invulling gevonden. In totaal dienden 44 woningen te worden gesloopt. In de ruimte die door de sloop in fase 1 is vrijgekomen, worden aan de kant van de J.C. Homanstraat en aan de kant van de Wethouder Donkerstraat nieuwe woningen gebouwd: 18 twee onder een kap woningen (levensloopbestendig). De ten gevolge van de sloop in fase 2 vrijgekomen ruimte wordt aangewend voor de bouw van een nieuwe speeltuin en een nieuw wijkgebouw van de BSV (de buurt- en speeltuinvereniging).

Daarnaast dient er voor de overige 110 woningen groot onderhoud te worden gepleegd. Het plan kent twee soorten groot onderhoud, namelijk die met en die zonder huurverhoging. Het groot onderhoud *met huurverhoging* betreft een aantal opties waarvoor bewoners kunnen kiezen (vergroten douche- en WC-ruimte, aanbouw berging, isoleren dak en gevel). Het groot onderhoud *zonder huurverhoging* betreft kozijnonderhoud en plaatsen dubbel glas op begane grond en verdieping, betegeling en vergroting van de natte ruimtes (douche, WC) en vervanging van de CV-ketel.

Doordat er drie modelwoningen worden ingericht, kunnen bewoners zien hoe de verschillende opties met betrekking tot het groot onderhoud uitpakken.

Het deelplan Woon- en leefomgeving geeft aan dat het de bedoeling is eerst het gehele rioleringsstelsel te vernieuwen. Daarnaast wordt het noodzakelijk geacht de wegen in de wijk aan te pakken, vanwege de vele opmerkingen over de staat van onderhoud en de verkeersveiligheid. Onder andere worden op alle kruisingen verkeersremmende plateaus aangelegd en wordt de entree van de wijk (vanaf de spoorwegovergang) gemarkeerd. Ook het openbaar groen krijgt in het projectplan



aandacht. Het bestaande plantsoen wordt opgeknapt. Er wordt nieuw plantsoen aangelegd, de speeltuin wordt verplaatst en opnieuw ingericht en er worden straatmeubilair en kunst geplaatst.<sup>27</sup>

#### Schema 5.1. Chronologie besluitvorming herstructurering Tuindorp

- 1997: Woningstichting De Eendracht (nu Domesta) en de gemeente Coevorden stellen vast dat de situatie in de wijk Tuindorp integraal moet worden aangepakt. De provinciale begeleidingsorganisatie STAMM wordt gevraagd het proces te begeleiden.
- 1998: de projectorganisatie wordt opgezet
- 1998: de eerste sloop vindt plaats
- april 2000: Projectplan wordt vastgesteld
- **juni 2000: het project Tuindorp wordt opgenomen in het gemeentelijke ISV-programma en de ISV-subsidie wordt vastgesteld**
- april 2001: Procesvolgend onderzoek van STAMM naar communicatie en samenwerking tijdens het wijkvernieuingsproces. Tweede meeting. Er is ook een rapport met eerste metingen.
- maart 2002: gemeenteraadsverkiezingen; Tuindorp valt onder wethouder Henk Bouwers
- november 2002: "Eerst zien, dan geloven. Leerervaringen in "Tuindorp, om te blijven", wijkverbeteringsproject in Coevorden", Rapport van STAMM
- 2003: er wordt groot onderhoud aan woningen gepleegd
- 15 mei 2003: Tussentijdse evaluatie van het project door Krabman aan college B&W
- 1 juli 2005: oplevering van het nieuwe Tuindorp
- **26 juli 2005: Coevorden zendt accountantsverklaring voor ISV-1 naar GS van Drenthe**

#### 5.2.3. Wat waren de doelen, wat is bereikt?

De titel van het projectplan voor de vernieuwing van de wijk Tuindorp in Coevorden geeft het centrale doel van het project weer: "Tuindorp om te blijven". De wijk Tuindorp moest in ruimtelijk, sociaal en economisch opzicht worden voorbereid op de toekomst. Om het doel te bereiken is een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- De basis is de hoofdstructuur van de wijk: een ruime opzet, veel groen en relatief grote tuinen;
- Plannen komen slechts tot stand in samenspraak met de huidige bewoners;
- Wensen van bewoners mogen alleen met redenen omkleed worden afgewezen;
- De ruimtelijke, sociale en economische omgeving moet integraal worden aangepakt.

Het gerenoveerde Tuindorp is juli 2005 opgeleverd. Alle in het projectplan opgenomen werkzaamheden zijn uitgevoerd. In die zin is het projectdoel bereikt. Uit de gesprekken met medewerkers van de gemeente en Domesta blijkt dat de ambitie in eerste instantie hoger lag; men had de wijk - in het bijzonder de woningen - graag ingrijpender aangepakt. Deze meer ingrijpende aanpak is door de bewoners afgewezen. De bewoners waren bevreesd voor verhoging van de woonlasten.

Zowel de gemeente als Domesta - en niet in de laatste plaats de bewoners van Tuindorp - zijn erg tevreden over het behaalde resultaat. De wijk wordt weer gezien als prettige leefomgeving; de overlast is verminderd; de groenvoorziening, speeltuin, buurthuis en verlichting verkeren nu in goede staat.

---

<sup>27</sup> Aan de overige deelplannen wordt in dit rapport geen aandacht besteed.

#### 5.2.4. *Kosten voor gemeente*

De uitgaven in het kader van ISV-1 bedroegen voor de gemeente € 257.751,76.<sup>28</sup> Dit bedrag is bijna in zijn geheel besteed aan maatregelen gericht op de fysieke leefomgeving. Ongeveer € 25.000,- (dus 10%) van het bedrag is aangewend voor plankosten.

De totale kosten van het project Tuindorp voor de gemeente bedroegen € 2.700.000,-. Daarvan heeft de provincie uit eigen middelen ongeveer € 529.000,- bijgedragen.<sup>29</sup>

De gemeente heeft geen bijdrage geleverd aan de kosten voor het deelplan Wonen. De kosten daarvan zijn geheel gedragen door Domesta. De gemeente heeft wel aan de deelplannen Woon- en leefomgeving, Welzijn en veiligheid bijgedragen.

De totale kosten voor Domesta bedroegen ruim € 9.330.000,-. Daarnaast hadden de gemeente en Domesta nog een gezamenlijke "projectpot", waaruit ongeveer € 9 ton is betaald. Ruim € 3 ton daarvan is afkomstig van subsidies (ESF-bijdrage voor investering in marginaal ondernemen (=de ijzer- en autohandelaren)) en een provinciale subsidie voor de inzet van opbouwwerk in 1999) en bijdragen van derden (politie en STAMM) doordat die een deel van hun eigen kosten dragen.

#### 5.2.5. *Interne factoren*

Hoewel er in 2002 sprake was van een bestuurswisseling en het project "Tuindorp om te blijven" onder een andere wethouder viel, is er sprake geweest van continuïteit van bestuur. De eind jaren negentig ingezette lijn is gestaag doorgezet. Het project mocht zich niet verheugen in een bijzonder hoge prioriteit, maar er was altijd sprake van ruim voldoende aandacht.

De besluitvorming op hoofdlijnen (het projectplan) vond plaats op bestuurlijk niveau en de overige beslissingen - binnen deze hoofdlijnen - zijn genomen op ambtelijk niveau.

De planvorming was al ingezet ruim voor het begin van de ISV-1-periode. Er waren geen planologische procedures nodig om de plannen te realiseren. Gedurende het gehele project was sprake van één en dezelfde gemeentelijke projectleider.

Van discontinuïteit of andere omstandigheden die doelbereiking in de weg zouden hebben kunnen staan, is niets gebleken. Voor zover bekend was er sprake van adequate financiële middelen.

#### 5.2.6. *Externe factoren*

Tussen de gemeente en de belangrijkste partner Domesta is - blijkens het dossier en de interviews - constructief samengewerkt. Dit zonder dat sprake was van een samenwerkingsovereenkomst of iets dergelijks. De belangen die beide partners hadden bij het project hadden weliswaar een andere insteek, maar waren duidelijk complementair. Bij beide partners sowieso en bij de bewoners eveneens, met uitzondering van de aanloop tot de projectuitvoering, was er sprake van ruim voldoende draagvlak voor de plannen. Beide partners hebben elkaar, blijkens de gehouden interviews, als een goede samenwerkingspartner ervaren. Het project heeft niet te kampen gehad met inspraak- of bezwaarprocedures.

De koopkrachtige vraag naar koopwoningen is gedurende het project verslechterd. Waar het eerst de bedoeling was om 18 twee onder een kap-woningen te bouwen, zijn er op dit moment (eind 2005) slechts 4 van dergelijke woningen gebouwd en verkocht. De overige woningen worden pas gebouwd op het moment dat ze kunnen worden verkocht. De realisatie stagneert; de vraagprijs van een woning is € 175.000,- en dat is op dit moment voor veel inwoners van Coevorden en omstreken een te hoge prijs. De provincie heeft, behalve als verstrekker van de aanvullende Stado-subsidie, geen rol van betekenis gespeeld. De partijen zijn de provincie op het projectniveau verder niet tegengekomen.

---

<sup>28</sup> Zoals blijkt uit het verantwoordingsverslag inclusief accountantsverklaring die op 26 juli 2005 aan het college van GS is gezonden.

<sup>29</sup> Op grond van de zogeheten StaDo-gelden.

### 5.2.7. Samenwerking

Tussen gemeente en woningcorporatie, alsmede tussen bewoners en partijen, is sprake geweest van intensieve communicatie en overleg. Het vertrouwen tussen de partijen is onverminderd groot geweest.

Het vertrouwen van de bewoners van Tuindorp in de gemeente en Domesta was met name in het allereerste begin van het project niet erg groot. De inwoners van de wijk hadden de indruk gekregen dat hun wijk gedurende zeer lange tijd aan zijn eigen lot was overgelaten. Met behulp van STAMM is de communicatie met de bewoners vormgegeven en begeleid. Gedurende het project is het vertrouwen van de bewoners in beide partijen geleidelijk aan gegroeid.

Tussen beide partijen was van begin af aan duidelijk wat ieders verantwoordelijkheid was, ook financieel. Van een spelverdeler was geen sprake, alle beslispunten konden met behulp van de bovenomschreven projectorganisatie adequaat worden aangepakt.

### 5.2.8. Conclusie

Het project "Tuindorp om te blijven" is succesvol verlopen. Het project is conform het projectplan uitgevoerd, grotendeels binnen de tijdspaden. Enige vertraging werd opgelopen bij de start, als gevolg van gemeentelijke herindeling. De beide partijen, alsmede de bewoners, zijn te spreken over zowel het proces als het eindresultaat. Hoewel de ambities van met name de gemeente en Domesta aanvankelijk een stuk hoger lagen.

### Schema 5.2. Aanwezigheid van succes- en faalfactoren in dit project

Succesfactoren Tuindorp	Faalfactoren Tuindorp
<b>Interne factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ betrokken bestuurder</li><li>▪ continuïteit</li><li>▪ voldoende financiële middelen</li></ul> <b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ niet meer dan 1 of 2 externe samenwerkingspartners</li><li>▪ gemakkelijke toegang tot samenwerkingspartner</li><li>▪ niet te veel belanghebbenden</li><li>▪ complementaire belangen</li><li>▪ groot draagvlak</li><li>▪ geen of weinig bezwaar- en beroepsprocedures</li></ul> <b>Factoren samenwerkingsproces</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ goede communicatie en vertrouwen</li><li>▪ adequaat projectmanagement</li><li>▪ slechts enkele uitvoerder(s)</li><li>▪ ruilrelatie: onderlinge afhankelijkheid, complementair belang</li><li>▪ geaccepteerde spelregels over verdeling taken en kosten</li></ul>	<b>Interne factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-</li></ul> <b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ vertraging door herindeling</li></ul> <b>Factoren samenwerkingsproces</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ aanvankelijk wantrouwen vanuit bewoners</li><li>▪ ongunstige stand (koop)woningmarkt</li></ul>

## 5.3. Woonwijk Schoonvelde-Oost, Hoogeveen

### 5.3.1. Introductie gebied

Schoonvelde-Oost te Hoogeveen is gelegen aan de westkant van de snelweg A28. Geflankeerd door twee groene ruimtes doorsnijdt de A28 in noord-zuidrichting de stad. In het noorden wordt de wijk begrensd door de Mr. Harm Smeengelaan, in het westen door de Bethesdastraat en in het zuiden door de Zuidwoldigerweg. De ontwikkelingsrichting van de stad was oorspronkelijk bedacht in westelijke richting. De nieuwe woonwijk De Weide, waarvan Schoonvelde-Oost deel uitmaakt, is met twee verbindingen over en onder de snelweg A28 gekoppeld aan het stadscentrum.

Schoonvelde-Oost is eind jaren zestig gebouwd en de woningen voldeden eind jaren negentig niet meer geheel aan de eisen van deze tijd. Ook is sprake van achterstallig onderhoud. Ook de openbare ruimte is aan herijking toe vanwege achterstallig onderhoud en nieuwe(re) beheer- en parkeernormen.

Weliswaar zijn in de loop der tijd verschillende ingrepen gepleegd, maar die "(...) hadden slechts op zeer lokaal terrein effect (...)", waardoor een zekere vertroebeling in de totaalstructuur is ontstaan.<sup>30</sup> De bewoners waren ontevreden over de staat waarin de woningen en, meer in het algemeen, de buurt verkeerden. Temeer omdat de huren relatief hoog lagen. Daarnaast hadden de buurtbewoners te kampen met overlast van hangjongeren. Er ontstond leegstand. Een en ander resulteerde in een relatief lage waardering voor de buurt in de jaarlijkse stadsmonitor.

### 5.3.2. Verloop van het project

#### **Aanleiding en aanvang**

De eerste plannen van Domesta (het resultaat van een fusie tussen chr. Woningstichting Hoogeveen e.o. en Woningstichting De Eendracht) om Schoonvelde-Oost aan te pakken dateren van 1994. Domesta had het plan opgevat grootschalig onderhoud te plegen aan de 396 woningen van Domesta. De bewoners zijn daarover in 1997 voor het eerst geïnformeerd. Ook bij de gemeente leven al langer ideeën iets aan de situatie in de buurt Schoonvelde-Oost te doen. Vanaf 1996 wordt hierover gesproken tussen de gemeente en Domesta. Uiteindelijk wordt het wijkvernieuwingsplan in 1999 in het MOP gezet. Vanwege de fusie tussen chr. Woningstichting Hoogeveen e.o. en Woningstichting De Eendracht zijn het maken van plannen en het plegen van overleg over Schoonvelde-Oost geparkeerd tot eind 2001. Vervolgens wordt overleg gepleegd en onderhandeld over wat het plan moet inhouden en wat precies de aandelen in het plan moeten zijn van de gemeente en van Domesta. In augustus 2003 hebben de gemeente en Domesta de Samenwerkingsovereenkomst Revitalisering Schoonvelde-Oost gesloten. Vanaf 2002 is Domesta gestart met de aanpak van woningen in het kader van het Revitaliseringsproject in overleg met de gemeente.

Domesta en de gemeente hebben gezamenlijk een bureau voor architectuur en stadsontwerp ingehuurd om bij te dragen aan de ontwikkeling van een Structuurvisie voor Schoonvelde-Oost. In het najaar van 2004 heeft de gemeenteraad van Hoogeveen deze Structuurvisie vastgesteld. Voor Schoonvelde-Oost moesten tijdens de vijf jaar van ISV-1 de volgende maatregelen genomen worden: herstructurering van het openbaar gebied; sloop van een aantal rijtjeswoningen; verkoop van een aantal huurwoningen; verbetering van woningen waarna deze moeten voldoen aan het politiekeurmerk; en tenslotte verbetering van verkeersverbindingen.

#### **De eigendomssituatie en de marktpartijen**

In Schoonvelde-Oost staan ongeveer 700 woningen. Hiervan behoren 396 tot de woningvoorraad van Domesta. Dit is ongeveer 57% van de woningen. De overige woningen behoren in eigendom toe aan de woningcorporaties Woonconcept, SGBB en Stichting Pensioenfonds. Daarnaast zijn 20 tot 25 woningen in eigendom van particulieren. De woningen van Domesta betreffen allemaal eengezinswoningen. De woningen van de overige corporaties en van Stichting Pensioenfonds betreffen hoogbouw, gestapelde woningen en HAT-woningen. Er is geprobeerd deze marktpartijen over te halen om te participeren in het project, maar deze partijen waren daar uiteindelijk niet in geïnteresseerd. Voor het helpen ontwikkelen van de Structuurvisie hebben gemeente en Domesta gezamenlijk een bureau voor architectuur en stadsontwerp ingeschakeld. Domesta heeft zelf architectenbureaus aangetrokken voor het ontwerpen en laten uitvoeren van de renovatie van de woningen.

#### **Projectorganisatie en overleg (tussen gemeente, marktpartijen en bewoners)**

Vanaf 2002, ongeveer vanaf het moment dat het Revitaliseringsproject van Domesta gaat lopen, is er sprake van projectmatige samenwerking. Die samenwerking wordt geformaliseerd in de Samenwerkingsovereenkomst Revitalisering Schoonvelde-Oost. Er is sprake van een stuurgroep met daarin de wethouder en de directeur/bestuurder van Domesta, die worden bijgestaan door

---

<sup>30</sup> Structuurvisie Schoonvelde-Oost Hoogeveen, Domesta/Gemeente Hoogeveen/Kraayvanger-Urbis, 9 maart 2004, p. 7.

projectleiders van respectievelijk de gemeente en Domesta. Bijstand door anderen is ook mogelijk. De stuurgroep komt vier keer per jaar bijeen. Verder is er het coördinatieoverleg waarin de beide projectleiders en de coördinator SWW zitting hebben. Het coördinatieoverleg vindt eens in de twee weken plaats. Tenslotte is er een projectgroep waaraan, naast de projectleiders en de coördinator SWW, ook enkele vertegenwoordigers van gemeentelijke afdelingen en adviseurs van Domesta deelnemen, alsmede de stedenbouwkundige. De projectgroep kan verder worden uitgebreid met externe adviseurs. Ook de projectgroep vergadert eens per twee weken.

De bewoners zijn georganiseerd in een wijkplatform. In de Samenwerkingsovereenkomst is geregeld hoe de communicatie en inspraak verlopen. Er wordt eens in de zes weken vergaderd. Uit de gesprekken is gebleken dat een en ander conform plan verlopen is.

Tenslotte is getracht een Platform wijkeigenaren - waarin alle eigenaren van woningen, alsmede de school, de kinderopvang, het hotel en de nutsbedrijven in de wijk zijn vertegenwoordigd - in het leven te roepen. Belangrijkste taak was het creëren van draagvlak. Het is niet gelukt de beoogde partijen voldoende te interesseren om aan dit Platform deel te nemen.

### **Schema 5.3. Chronologie besluitvorming herstructurering Schoonvelde-Oost**

**•1999: MOP Hoogeveen voor ISV-1 wordt opgesteld.**

- 29 juni 2000: MOP Hoogeveen wordt vastgesteld door de raad
- 29 juni 2000: De Toekomstvisie Hoogeveen 2030 wordt vastgesteld
- 2002: start revitaliseringsprogramma (Domesta)
- maart 2002: verkiezingen
- 28 augustus 2003: sluiten Samenwerkingsovereenkomst Revitalisering Schoonvelde-Oost door Domesta en gemeente Hoogeveen
- september 2003: Domesta start met aanpak van woningen. Er worden meerdere clusters ("molenwijken") onderscheiden. Elk cluster heeft eigen architect
- 2004: eerste fysieke maatregelen worden genomen. Onder druk van bewoners wordt eerder gestart met de uitvoering waarvoor ISV-geld is aangewend (voortgangsrapportage gemeente). In elk deelgebied wordt een aantal woningen voor de verkoop aangewezen
- 9 maart 2004: structuurvisie Schoonvelde-Oost (ontwikkeld door extern bureau). De structuurvisie is vastgesteld in het najaar van 2004. Er is nog discussie over het centrumgebied van de wijk
- december 2004: de structuurvisie wordt aan de wijk gepresenteerd
- 27 oktober 2004: de gemeente Hoogeveen en Domesta bereiken overeenstemming over de structuurvisie en de verdeling van de investeringen in openbaar gebied
- 2004-2005 Omnibusenquête gemeente Hoogeveen
- 2005: Domesta is nog bezig in de wijk. Er wordt voornamelijk gerenoveerd
- juni 2005: de ISV-1 subsidie voor Schoonvelde-Oost is nog niet besteed
- In 2005 en 2006 moet het grootste deel van de gemeentelijke investeringen worden gepleegd

#### **5.3.3. Wat waren de doelen, wat is gerealiseerd?**

Doel van het prioriteitsproject Schoonvelde-Oost is het herstructureren van de wijk op zodanige wijze dat het overaanbod van dure huurwoningen met een scheve prijs-kwaliteitverhouding wordt aangepakt en dat de gerenoveerde huizen kunnen concurreren met koopwoningen in de andere wijken van Hoogeveen. Verder dient Schoonvelde-Oost een open, groene buurt te zijn met meer samenhang met de omgeving dan ten tijde van de opstelling van het plan het geval was.

Voor Schoonvelde-Oost moesten tijdens de vijf jaar van ISV-1 de volgende maatregelen genomen worden: herstructurering van het openbaar gebied; sloop van een aantal rijtjeswoningen; verkoop van

een aantal huurwoningen; verbetering van woningen waarna deze moeten voldoen aan het politiekeurmerk; en tenslotte verbetering van de verkeersverbindingen.

Nu, aan het einde van de programmaperiode (2000-2004), is er nog geen ISV-geld uitgegeven. Dat was oorspronkelijk wel de bedoeling, maar er is ruim een jaar tussen de gemeente en Domesta onderhandeld over de verdeling van de kosten, in het bijzonder de mate waarin Domesta - volgens de gemeente - moet bijdragen aan de kosten van de aanpak van de openbare ruimte.

Op dit moment (september 2005) is de renovatie zo goed als gereed, er zijn nog geen woningen gesloopt, een aantal huurwoningen is verkocht en met de verbeteringen aan de woningen is Domesta een heel eind gevorderd.

Ten aanzien van de herstructurering van het openbaar gebied en de verbetering van de verkeersverbindingen zijn er medio 2005 nog geen fysieke maatregelen tot uitvoering gekomen, hoewel alle voorbereidingen wel zijn getroffen. De verwachting is dat in oktober 2005 "de schop de grond ingaat". De voor het project Schoonvelde-Oost geformuleerde doelen zijn niet (tijdig) gerealiseerd.

#### *5.3.4. Kosten voor de gemeente*

De totale gemeentelijke investering voor Schoonvelde-Oost is € 2.355.160,--. Over de looptijd van ISV-1 is dit € 803.400,--. Hiervan is € 785.400,-- een bijdrage uit het beschikbare ISV-budget. Tot 2005 is dit 98% van de investering. Over de gehele looptijd van het project is de bijdrage uit ISV-1 33%.

#### *5.3.5. Interne factoren*

Hoewel sprake is geweest van een bestuurswisseling, was er steeds voldoende politieke steun en prioriteit voor dit project. Ook de gemeentelijke projectleider is tussentijds vervangen, maar ook deze wisseling van de wacht is niet merkbaar van invloed geweest op de voortgang van het proces. Voordat Domesta en de gemeente de Samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, werken beide partijen zelfstandig plannen uit voor de wijk. Domesta is in 2002 het Revitaliseringsproject begonnen, waarbij de wijk is verdeeld in 3 "molenwijken" en een middengebied. Voor elk deel is een architect aangesteld om een plan te maken voor de renovatie van de desbetreffende woningen. De gemeente heeft in 2002 het MOP vastgesteld, waarin is bepaald wat er de komende jaren aan projecten moet gebeuren. De plannen pasten niet geheel in het bestaande bestemmingsplan. Daarom wordt het bestemmingsplan aangepast. Er zijn zes bezwaren ingediend tegen de verleende bouwvergunningen voor een aantal tuinhekken/muren. Van enige bijzonderheid rond de financiële administratie is niets gebleken. Tevens was er gedurende het project steeds voldoende geld beschikbaar.

#### *5.3.6. Externe factoren*

Partijen zijn het erover eens dat zij in elkaar een goede samenwerkingspartner hebben getroffen. Hoewel er wederzijds stijl- en cultuurverschillen zijn - die maken dat men verschillende informatie nodig heeft om beslissingen te nemen - is men er uiteindelijk toch goed uitgekomen. De samenwerking is wederzijds als prettig ervaren.

Hoewel er meerdere, overige eigenaren zijn in de wijk, is daar niet (nauw) mee samengewerkt. Wel zijn die eigenaren betrokken bij het proces door middel van het Platform wijk-eigenaren. Ook de bewoners van de wijk zijn gedurende het proces steeds geïnformeerd via het Wijkplatform. Het draagvlak onder de bewoners is steeds goed geweest, hoewel de bewoners op een gegeven moment op een snellere uitvoering van de plannen hebben aangedrongen. Dat is ook gebeurd; er is eerder met de uitvoering van de renovatie begonnen.

### 5.3.7. Samenwerking

Problematisch was de langdurige onderhandeling van partijen over de verdeling van de kosten voor de aanpak van de openbare ruimte. Uiteindelijk betaalt de gemeente ongeveer 53% en Domesta 47% van de kosten, onafhankelijk van de ISV-bijdrage aan de gemeente.

Niet alleen verschillen van inzicht - over wat precies tot ieders verantwoordelijkheid behoort - speelden een rol, ook de afwezigheid van duidelijke richtlijnen hierover. Er is tot in detail uitonderhandeld, tot "de tuinhekjes" aan toe, wat ieders verantwoordelijkheid was. Daarbij draaide het steeds om het begrip "onrendabele top". Welke kwaliteit wordt toegevoegd door een bepaalde (extra) investering in de openbare ruimte? Uiteindelijk zijn partijen hier zelfstandig uitgekomen.

Voor het overige is de communicatie tijdens het proces goed verlopen, aldus de partijen. Over het projectmanagement bij gemeente en Domesta zijn geen bijzonderheden te melden. Partijen vinden dat toekomstige projecten ook op deze wijze moeten worden uitgevoerd. Tussen gemeente en Domesta bestaat een onderlinge ruilrelatie; beide partijen zijn zich bewust van de problemen in de wijk en achten het beiden als hun verantwoordelijkheid om daar iets aan te doen.

### 5.3.8. Conclusie

Hoewel er meer succes- dan faalfactoren op het project van toepassing zijn, is de in hoofdstuk 4 gemaakte keuze om Schoonvelde-Oost aan te merken als een mislukt project, een juiste keuze geweest. In de eerste plaats is er sprake van vertraging en onderuitputting. Zo zijn er tijdens ISV-1-periode (2000-2004) geen ISV-gelden aangewend voor dit project. Verder is er de langdurige discussie tussen gemeente en Domesta over de wijze waarop de kosten voor de inrichting van de publieke ruimte moeten worden verdeeld. Wanneer de respondenten hun negatieve oordeel moeten onderbouwen, wordt verwezen naar deze langdurige discussie, die voor vertraging heeft gezorgd en de nodige energie heeft gekost.

### Schema 5.4. Aanwezigheid van succes- en faalfactoren in dit project

Succesfactoren Schoonvelde-Oost	Faalfactoren Schoonvelde-Oost
<b>Interne factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ betrokken bestuurder</li><li>▪ continuïteit</li><li>▪ voldoende beschikbare financiële middelen</li></ul> <b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1 externe samenwerkingspartner</li><li>▪ gemakkelijke toegang tot samenwerkingspartner</li><li>▪ complementaire belangen</li><li>▪ groot draagvlak</li><li>▪ geen of weinig bezwaar- en beroepsprocedures</li></ul> <b>Factoren samenwerkingsproces</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ goede communicatie en vertrouwen</li><li>▪ goed projectmanagement</li><li>▪ slechts een of enkele uitvoerder(s)</li><li>▪ onderlinge afhankelijkheid, gemeenschappelijk belang</li></ul>	<b>Interne factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ nog geen uitvoering plaatsgevonden</li><li>▪ planologische procedures noodzakelijk</li></ul> <b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ weinig ondersteuning en stimulering door provincie</li></ul> <b>Factoren samenwerkingsproces</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ géén duidelijke spelregels over taak- en kostenverdeling</li><li>▪ géén externe arbitrage</li></ul>

## 5.4. Vergelijking Tuindorp en Schoonvelde-Oost

Het eerste verschil tussen beide projecten is dat de planvorming rond Tuindorp bij de aanvang van de ISV-1-periode al zo goed als gereed was. Bij Schoonvelde-Oost heeft veruit het grootste deel van de planvorming tijdens de ISV-1-periode plaatsgevonden. Verder was er bij Tuindorp van begin af aan duidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid en de financiële gevolgen daarvan tussen

gemeente en corporatie. Bij het project Schoonvelde-Oost is daarover gedurende lange tijd onderhandeld.

Bij beide projecten was sprake van één (belangrijkste) samenwerkingspartner, Domesta Woonstichting. In beide gevallen waren de desbetreffende buurtbewoners een belangrijke speler in het proces. In beide projecten waren de bewoners uiteindelijk medewerkinggericht. Wellicht geldt dit in grotere mate voor het project Schoonvelde-Oost, omdat bij Tuindorp de eerste, meer rigoureuze, plannen door de wijkbewoners zijn tegengehouden. Daarnaast speelden bij Schoonvelde-Oost nog de overige eigenaren van woningen in de wijk een rol - in potentie althans - want feitelijk bleken zij niet bereid op enige wijze te participeren in het project. Voor wat betreft de overige aspecten zijn beide projecten grotendeels vergelijkbaar.

Terwijl Domesta Coevorden bij het inmiddels afgeronde project Tuindorp niet heeft meebetaald aan de openbare ruimte, heeft Domesta Hoogeveen dat uiteindelijk wel gedaan. In de onderhandelingen over de uitvoering van het lopende project Schoonvelde-Oost heeft Domesta zich door de gemeente Hoogeveen laten overtuigen van het directe belang dat een woningbouwcorporatie heeft bij de kwaliteit van de ruimtelijke infrastructuur.

## **5.5. Conclusie herstructurering woonwijken**

De oorzaken voor het als niet-succesvol beoordelen van het project Schoonvelde-Oost zijn gelegen in: vertraging, onderuitputting en onenigheid over de verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheid. Wanneer een ruimtelijk project - op het moment dat het in het gemeentelijk ISV-programma wordt opgenomen - reeds ruimtelijk volledig is doordacht, neemt de kans op tijdige projectrealisatie aanzienlijk toe. Bij de beoordeling van de verantwoording van ISV-programma's wordt door sommige accountants - naar verluidt als vuistregel - uitgegaan van een verdeling tussen plankosten en kosten van fysieke maatregelen van 20 staat tot 80. Indien de planvorming ten aanzien van de ISV-projecten bij het begin van de ISV-programmaperiode nog niet gereed is, neemt niet alleen het risico toe dat de projecten niet (tijdig) slagen, maar wordt ook de kans vergroot dat een externe accountant bij beoordeling van de financiële verantwoording tot een negatief oordeel zal komen over de stukken.



## 6. Ontwikkeling binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen

### 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, op dezelfde manier als in het vorige hoofdstuk, de ontwikkeling van twee binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen beschreven. Het eerste project, Coveco-terrein/Het Palet in Assen, wordt beschreven in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op het project Het Vledder in Meppel. In paragraaf 6.4 worden beide projecten vergeleken. In paragraaf 6.5 wordt het hoofdstuk afgesloten met een conclusie over de factoren die een (belangrijke) rol spelen bij het al dan niet slagen van de uitvoering van projecten die de ontwikkeling van binnenstedelijke gebieden met een industrieverleden betreffen.

### 6.2. Coveco-terrein/ Het Palet, Assen

#### 6.2.1. *Introductie gebied*

Op dit voormalige industrieterrein dat onder de bewoners van Assen bekend staat als het "Coveco-terrein", worden vanaf midden 2005 onder de projectnaam "Het Palet" woningen gebouwd. Het gebied van 12,5 hectare ligt vlakbij het station en de oostkant van de binnenstad. Het wordt omsloten door het spoor en een verkeersweg (de Rolderhoofdweg) en grenst aan de wijk Assen-Oost.

Al vanaf ongeveer 1890 was er op deze plaats een industriegebied. De Assenaren die hier hun geld verdienden, werkten "achter het spoor". Inmiddels is het gebied ingesloten door stadsuitbreidingen. Het "Coveco-terrein" heeft vele jaren bekend gestaan als de rotte kies van Assen. Op het terrein stonden onder andere de Coveco-fabriek (varkensslachterij), de conservenfabriek van Wilco waar groenten werden ingeblikt, de opstallen van Holland Tyre (autobandengroothandel), Drukkerij Bremer, kleuterschool de Kiekenren en een school voor volwassenenonderwijs (het Drenthe College aan de Josef Israëlstraat). Sinds de sluiting van de Coveco-fabriek in 1991, ging het snel bergafwaarts met het terrein als geheel. Er ontstond overlast door de jeugd van Assen-Oost die onderdak vonden in de verlaten opstallen van de Coveco-fabriek. De onverzorgde uitstraling van de tunnelviaducten die langs het gebied lopen, versterkten de onzure uitstraling en het onveilige imago van het gebied.

#### 6.2.2. *Verloop van het project*

##### **Aanleiding en aanvang**

Het Coveco-terrein staat sinds de sluiting van de Coveco-fabriek in 1991 als probleem op de politieke agenda van de gemeente Assen. Aanleiding vormt de verloedering van het gebied en de sociale overlast en onveiligheid die dit met zich meebrengt. In 1993 stelt de gemeente Assen de Startnotitie voor het stationsgebied op. De gemeente geeft hierin aan de voorkeur te hebben voor woningbouw met kantoren. Een paar jaar later dient de mogelijkheid zich aan de herontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein aan te melden bij het ministerie van VROM als voorbeeldproject in het kader van het experiment "Stad en Milieu"<sup>31</sup>. Dit experiment loopt van 1997 tot 2003. Op 18 maart 1997 wijst de minister 25 projecten aan waaronder het Coveco-terrein in Assen, om te worden uitgewerkt in het kader van Stad en Milieu. Het experimenteergebied van 18,5 hectare is ruimer dan het concrete invullingsgebied van 12,5 hectare. De reden is dat er belangen van omwonenden en omliggende bedrijven, bij mogelijke afwijkingen van het wettelijk kader, in het geding kunnen zijn.

---

<sup>31</sup> De primaire doelstelling van Stad en Milieu is om bij de planvorming voor de herbestemming van binnenstadlocaties, milieu en ruimtelijke ordening een meer integraal afwegingskader te laten vormen. Dit gebeurt in drie stappen: 1. de reguliere weg (bestaande regelgeving), 2. maatwerk binnen de wet; de grens van de wet wordt opgezocht/ oprekken van de wet, 3. afwijking van wet- en regelgeving. Deze regeling heeft voor de gemeente Assen gewerkt als een soort verzekering. Zo bleek het mogelijk om als bestuursorgaan bepaalde risico's aan te gaan waarbij de grenzen van de milieuregelgeving wordt opgezocht.

Tevens zal een goede stedenbouwkundige en verkeerskundige integratie van het plan ook noodzaken tot maatregelen buiten het directe plangebied.

De problemen die een rol spelen bij de ontwikkeling van het project zijn: geuroverlast van de Acmesa/Frico-fabriek, asbest, industrielawaai (aan de noordkant van het spoor is een bedrijventerrein), spoorweglawaai en overlast van het verkeer in de Rolderhoofdtunnel. In het voorjaar van 1998 wordt Grontmij Advies en Techniek BV door de gemeente Assen ingeschakeld om de herontwikkeling van het Coveco-terrein inhoudelijk en procesmatig te begeleiden. Grontmij doet een studie naar de mogelijkheden van het gebied. Er wordt besloten te werken met "dove" gevels<sup>32</sup>. Dit is een vrij uniek concept.

#### **De eigendomssituatie en de marktpartijen**

Vanaf de start van het project in 1997 is de eigendomssituatie gaan veranderen. Twee projectontwikkelaars richten in 1998 samen een VOF op waarmee zij projecten op Het Palet willen gaan ontwikkelen. Deze VOF wordt verder marktpartij 1 genoemd. Marktpartij 1 heeft bij oprichting nog geen eigendommen in het gebied. In juni 1999 sluit marktpartij 1 een overeenkomst met Holland Tyre, gevestigd in het projectgebied. Marktpartij 1 levert een compleet nieuwe bedrijfshuisvesting aan Holland Tyre en krijgt daarvoor mede de grond van Holland Tyre in eigendom. Holland Tyre wordt in 2001 verplaatst en het oude pand wordt gesloopt. Marktpartij 1 neemt tevens de Kiekenren en Drukkerij Bremer van de gemeente over. De gemeente heeft NS-grond aangekocht en verkoopt deze door aan marktpartij 1. Marktpartij 2, ook een projectontwikkelaar/bouwbedrijf, koopt het gebouw van het voormalige Drenthe College met als doel de grond te ontwikkelen. Marktpartij 3, een beleggingsontwikkelaar/accountant, heeft reeds het Coveco-terrein aangekocht.

Uiteindelijk blijven er drie marktpartijen over. De verdeling van de grond ziet er voor het Palet ongeveer als volgt uit:

- Marktpartij 1 (VOF Het Palet) 50%
- Marktpartij 2 (Geveke Bouw BV) 15%
- Marktpartij 3 (Gassler) 0%

Bij dit project zijn de marktpartijen eigenaar van het te ontwikkelen gebied en heeft de gemeente geen grondpositie. Het is de bedoeling dat de drie betrokken marktpartijen de te bouwen woningen gaan verkopen. Hiervoor hebben zij in overleg met de gemeente aannemers ingeschakeld, dan wel ontwikkelen zij zelf. Eerdere stappen die de marktpartijen hebben moeten nemen zijn: planontwikkeling, sloop en bodemsanering.

#### **Overleg tussen gemeente, marktpartijen en bewoners**

Vanaf 1998 is marktpartij 1 bezig met het verwerven van grond in het gebied. Tegelijkertijd gaat deze partij vanaf 1998 met andere marktpartijen en de gemeente om tafel. Er zijn overigens meerdere geïnteresseerde marktpartijen. Vanaf 1999 is er periodiek overleg. De onderwerpen zijn: bestemmingsplan/uitwerkingsplan, de stedenbouwkundige invulling en de samenwerkingsovereenkomst. Marktpartij 1 is met name geïnteresseerd in hoeveel huizen er in het gebied kunnen worden gebouwd en op welke termijn.

Er zijn later in het proces (2003-2004) drie overeenkomsten afgesloten tussen gemeente en marktpartijen: een exploitatieovereenkomst, een realisatieovereenkomst en een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomsten konden niet eerder worden gesloten omdat gemeente en marktpartijen eerst overeenstemming moesten bereiken over de condities. Bovendien kan een proces als dit niet vanaf het begin worden dichtgetimmerd. Bij een open planproces moet men vertrouwen in elkaar hebben.

---

<sup>32</sup> Een "dove gevel" is een gevel die een woning een dusdanige geluidsisolatie verschaft dat de gevelbelasting hoger kan zijn dan de akoestische voorkeursgrenswaarde of de toegekende ontheffingswaarde zonder dat er in de woning ontoelaatbare geluidshinder voor de bewoners ontstaat. Bron: rapport Grontmij.

Vanaf 1999 is er tevens periodiek overleg met de Klankbordgroep. Hierin zitten bewoners van de aangrenzende woonwijk. Er vindt een open planproces plaats: de Klankbordgroep heeft vanaf het begin alle informatie gekregen. Er is een koppeling met de wijkraad gemaakt. Dit proces heeft er aan bijgedragen dat er geen enkel bezwaar is ingediend tegen het bestemmingsplan. De klankbordgroep heeft zich geïdentificeerd met het plan voor de nieuwe woonwijk.

#### **Schema 6.1. Chronologie van besluitvorming over het Palet**

- 1997: Het project wordt Stad en Milieu experiment. De gemeente Assen speelt in op een "window of opportunity". Het project gaat van start
- **2000: Het project wordt via het ISV-programma van de gemeente Assen bij de provincie aangemeld als ISV-project**
- 2000, najaar: het voorontwerp bestemmingsplan Coveco-terrein c.a. wordt in de inspraak gebracht
- 2000, november: consensus gemeente Assen en de marktpartijen over stedenbouwkundige uitgangspunten (woningen, kantoorbouw)
- 2001, 20 april: "val van de schoorsteen" symboliseert het afsluiten van het industriële verleden
- 2002, 19 december: de raad stelt het uitwerkingsplan (art.10) van het bestemmingsplan ""Coveco-terrein c.a." vast
- 2003: alle bedrijven en fabrieken in het gebied zijn gesloopt
- 2003: de geuroverlast veroorzakende Acmesa-fabriek verhuist naar Beilen. Dit lost het probleem van de geuroverlast op
- 2003, 10 juli: Beeldkwaliteitplan Het Palet, opgesteld door HKB stedenbouwkundigen
- 2004: Het bestemmingsplan wordt onherroepelijk
- 2004: start bodemsanering
- 2004, 26 februari: Uitwerkingsplan Het Palet, opgesteld door HKB stedenbouwkundigen
- 2005, mei: afronding bodemsanering
- 2005, 15 juni: officiële start van de bouw, de taak van de gemeente zit erop
- **2005, 15 juli: de gemeente dient het verantwoordingsverslag over de eerste ISV-periode bij de provincie in. Hierin wordt ook het project Het Palet verantwoord**

#### *6.2.3. Wat waren de doelen, wat is er bereikt?*

Het project was al gestart bij de aanvang van ISV-1. Het is toen ook aangemeld als een ISV-prioriteitsproject. Het doel van het project was het Coveco-terrein voornamelijk een woonfunctie te geven. Door de centrale ligging moet de nieuwe wijk het visitekaartje van Assen worden. In het MOP voor ISV-1 is als doelstelling opgenomen: "herontwikkeling/herinrichting en sanering van een bedrijventerrein gelegen vlak bij het station voor woningbouw" (Investeringsvisie Assen, p. 51). In het MOP staat tevens dat het project wordt gezien als van groot belang voor een integrale ontwikkeling van het stationsgebied. De planontwikkeling moest volgens de planning in het MOP begin 2001 gereed zijn; de uitvoering in 2004/2005.

De ISV-1 periode liep van 2000-2004. Wat is er nu in deze periode gerealiseerd? Het project is nog niet voltooid. Er zal nog zeker drie jaar moeten worden gebouwd.

De gemeente heeft wel veel bereikt binnen de eerste ISV-periode:

- De grond van een aantal bedrijven is aangekocht en doorverkocht. Daardoor bleven er drie grote marktpartijen in het gebied over die de intentie hebben te investeren in de functieverandering
- De gemeente heeft heel veel overleg gevoerd met de marktpartijen. Dit was een proces van continu masseren, overleggen en druk zetten, aldus de gemeentelijk projectleider. Dit heeft veel tijd gekost.

- De gemeente heeft het bestemmingsplan gewijzigd zonder bezwaren te krijgen.
- Alle fabrieken, bedrijven en opstallen zijn gesloopt en de grond is gesaneerd. Dit alles op kosten van de marktpartijen.
- Het voormalige Coveco-terrein is bouwrijp gemaakt. Er ligt een stedenbouwkundig plan dat zal worden uitgevoerd. De vergunningen kunnen worden verleend. Het projectgebied is obstakelvrij.

De taak van de gemeente zit er vanaf midden 2005 op. De marktpartijen gaan het gebied verder zelf ontwikkelen en zijn daarbij afhankelijk van de vraag naar woningen op deze locatie.

#### 6.2.4. *Kosten voor de gemeente*

De directe uitgaven voor de gemeente voor dit ingrijpende en complexe project zijn niet hoog geweest. Zoals eerder vermeld, zijn de kosten voor de bodemsanering volledig betaald door de marktpartijen. Ook hebben de marktpartijen (mee)betaald voor het stedenbouwkundig plan, de infrastructuur, de nieuwsbrieven, de langzaamverkeersbrug en de aanpak van de Rolderhoofdtunnel. De gemeente heeft met de marktpartijen afgesproken dat de gemeente bij oplevering van het project de gehele infrastructuur terug gaat kopen voor 1 euro. Omdat de gemeente zelf geen eigenaar van de grond was, liep zij geen groot financieel risico.

Er zit € 1,4 miljoen ISV-geld in het project. De gemeente heeft de ISV-gelden besteed aan de plankosten, het aankopen en doorleveren van bedrijven (Bremer en Holland Tyre) en de herontwikkelingskosten. De gemeente heeft ook een gedeelte van de sloopkosten van de Coveco-fabriek van marktpartij 3 voor haar rekening genomen. Alle personele inzet van de gemeente zit ook in deze € 1,4 miljoen. Er zijn geen kosten door de gemeente gemaakt voor echte fysieke maatregelen. De kosten van de fysieke maatregelen worden gedragen door de private partijen.

De gemeente Assen heeft voor dit project een hoge multiplier bereikt. Dit houdt in dat tegenover elke euro die de gemeente heeft ingelegd, vele euro's vanuit de markt zijn komen te staan (exacte verhouding is onbekend). De gemeente krijgt tegen lage kosten een geheel nieuwe wijk van 300 tot 350 woningen. Bovendien is zij verlost van problemen die samenhangen met het oude Coveco-terrein. Deze kosten-batenverhouding is van groot gewicht bij het aanmerken van Het Palet als een succes.

#### 6.2.5. *Interne factoren*

De besluitvorming over Het Palet heeft zich grotendeels op ambtelijk niveau afgespeeld. Bestuurswisselingen hebben geen invloed gehad op dit project. De gemeente was gebrand op het maken van afspraken met marktpartijen en wilde graag dat het project in zijn totaliteit af zou komen. Hier was veel aandacht voor bij de gemeente, aldus de vertegenwoordiger van marktpartij 1.

De projectorganisatie voor Het Palet is van tevoren vastgelegd en bestond uit een stuurgroep, een projectgroep en een klankbordgroep. In de stuurgroep waren drie bestuurslagen vertegenwoordigd: rijk, provincie en gemeente.

De projectleider is gedurende het gehele traject dezelfde geweest. Dit geldt ook voor een betrokken hogere ambtenaar die fungeerde als opdrachtgever van de projectleider. Deze ambtelijke opdrachtgever heeft mede de onderhandelingen met de marktpartijen gevoerd (extern ambtelijk optreden). De wethouder heeft nauwelijks met marktpartijen om de tafel gezeten. Het extern optreden van de opdrachtgever is van betekenis geweest in het onderhandelen met marktpartijen.

Bij aanvang van ISV-1 was dit project reeds opgestart in het kader van Stad en Milieu. Het Stad en Milieuproject van VROM heeft gewerkt als "window of opportunity" (ook wel: een buitenkans). Het proces van planvorming was al volop in gang. De gemeente was bezig met het maken van afspraken met marktpartijen en het wijzigen van het bestemmingsplan. Omdat het hier ging om een functiewijziging, was er een aantal planologische procedures nodig. Deze hebben geen serieuze problemen opgeleverd.

Vanaf het begin heeft de gemeente gesteld dat de verschillende marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor de vervuiling van de grond en dat zij ook zelf de kosten van sanering moesten dragen. De

gemeente is bij dit standpunt gebleven en heeft dan ook geen vervuilde grond aangekocht met als doel deze te saneren. De gemeente heeft net zo lang onderhandeld totdat de marktpartijen akkoord gingen met dit uitgangspunt. Dit heeft voorkomen dat de gemeente de kosten voor de sanering op zich heeft genomen en vervolgens een marktpartij de waardeverhoging van het gesaneerde gebied als vermogensgroei heeft bijgeschreven. De marktpartij 1 noemt het opvallend dat de gemeente Assen - vergeleken met andere gemeenten - veel kennis in eigen huis heeft en de zaakjes goed op orde heeft. Grontmij is ingehuurd als extern adviseur. De gemeente heeft wel de regie over het project in eigen hand gehouden. Er was een gemeentelijk projectleider. Er waren voldoende financiële middelen. De kosten die de gemeente heeft gemaakt zijn voor het grootste deel gedekt met het ISV. Verder hebben de marktpartijen de kosten van de fysieke maatregelen opgebracht.

#### 6.2.6. Externe factoren

Marktpartij 1 was een goede samenwerkingspartner voor de gemeente. Één van de twee hierin participerende projectontwikkelaars wilde graag op de Assense markt van gebiedsontwikkeling “binnenkomen” en was daarom bereid risico's te nemen en investeringen te doen om een goede reputatie te verwerven. Met marktpartij 2 waren er ook geen problemen. De derde marktpartij was echter wel een lastige samenwerkingspartner voor de gemeente en de andere twee marktpartijen. Deze marktpartij wil zijn grond niet verkopen en is tevens niet van plan om op korte termijn te gaan ontwikkelen. De moeizame onderhandelingen hebben voor onzekerheid bij de gemeente en voor een vertraging van twee jaar gezorgd. Het bestemmingsplan was namelijk reeds in 2002 klaar.

De woningcorporatie SWA Wonen, eigenaar van een aantal rijtjeswoningen grenzend aan het plangebied, heeft niet geparticipeerd in het project. De corporatie gaat wel de buitenkant van de woningen in het plangebied opknappen.

De gemeente moest met de volgende belanghebbenden rekening houden: de omwonenden en de omliggende bedrijven. Dit heeft geen problemen opgeleverd of vertragend gewerkt op het proces. Bij omwonenden was er een groot draagvlak. De gemeente heeft gewerkt met een open planproces. De gemeente en de marktpartijen hadden complementaire belangen; beide wilden ze het gebied vormgeven door middel van de functie wonen en werken. De gemeente in het kader van de stedelijke vernieuwing en marktpartijen 1 en 2 vanwege commerciële belangen. Ten aanzien van marktpartij 3 was er in veel mindere mate sprake van een complementair belang.

De woningmarkt in Assen is vrij onzeker voor de drie marktpartijen, aldus de vertegenwoordiger van marktpartij 1. Er is veel concurrentie van nieuwbouwprojecten in uitleggebieden waar de plankosten laag zijn, zoals Kloosterveen. De verkoop van de door marktpartij 1 te bouwen woningen loopt aanvankelijk moeizaam, maar lijkt aan te trekken. De plankosten voor het Palet waren hoog voor de drie betrokken marktpartijen. Bovendien brachten het saneren van de bodem en het saneren van overige vervuiling - naast hoge kosten - ook veel onzekerheid met zich mee. De vertraging zorgde voor hogere rentelasten dan voorzien.

Marktpartij 1 en 2 hebben geprobeerd om samen te werken met marktpartij 3 door middel van het opzetten van een gezamenlijk grondbedrijf. Dit is niet gelukt. Het feit dat marktpartij 3 nog geen plannen heeft om zijn deel van het Palet te ontwikkelen, zorgt aan de ene kant voor onzekerheid bij de andere twee marktpartijen. De huizen zullen immers beter verkopen indien het totale gebied wordt ontwikkeld. Toekomstige bewoners van Het Palet willen graag weten wat en wanneer er gebouwd gaat worden op de grond die grenst aan hun straat. Aan de andere kant is het ook gunstig voor de andere twee marktpartijen: het betekent namelijk minder concurrentie op de woningmarkt.

De provincie heeft een actieve rol gehad bij dit proces. Volgens de gemeentelijk projectleider waren de steun en deskundigheid van provincie en rijk cruciaal tijdens het proces. Vanaf het begin voelden ook de betrokkenen vanuit de provincie en het rijk zich medeverantwoordelijk voor het project. De drie overheden in de Stuurgroep werkten goed samen en wilden van elkaar leren. Marktpartij 1 stelt niets te hebben gemerkt van de rol van de provincie.

### 6.2.7. *Samenwerking*

De gemeente heeft met twee van de drie marktpartijen een goede samenwerking gehad en met één een moeizame samenwerking. Marktpartij 1, de grootste grondbezitter in het gebied, heeft ook een goede communicatie en samenwerking met de gemeente ervaren. Er is veel overleg geweest tussen de gemeente en de marktpartijen. De gemeente had een groot belang en speelde een prominente rol (spelverdeler) in het proces. De gemeente heeft van te voren toegezegd mee te werken aan alle noodzakelijke procedures om een functiewijziging in het gebied te realiseren. De gemeente was gebrand op het ontwikkelen van het gehele projectgebied. De vertegenwoordiger van marktpartij 1 is van mening dat het wederzijds nakomen van afspraken de sleutel tot het succes van dit project is. De gemeente is een betrouwbare partner gebleken voor de marktpartijen. De gemeente heeft een voortrekkersrol gespeeld, is afspraken nagekomen en heeft de marktpartijen ondersteund bij het doorlopen van de procedures. Bovenstaande gedragingen van de gemeente gaven de marktpartijen de zekerheid dat de gemeente hen zo veel mogelijk zou helpen en zo min mogelijk zou tegenwerken.

Tussen de gemeente Assen en met name marktpartij 1 was sprake van een werkrelatie gebaseerd op onderlinge afhankelijkheid. De gemeente was voor de ontwikkeling van dit voormalige industriegebied naar een woonwijk afhankelijk van investeringen vanuit de markt. De betrokken marktpartijen waren op hun beurt afhankelijk van de medewerking van de gemeente. Omdat de marktpartijen in dit geval de grond in eigendom hebben, betekent elke vertraging voor hen extra kosten in de vorm van rentelasten.

Er is adequaat projectmanagement gevoerd. De marktpartij geeft aan dat de gemeente goed georganiseerd was. Ook de gemeente zelf ervaart dit zo. Er waren voor dit project geen spelregels voorhanden over de taakverdeling en kostenverdeling tussen gemeente en marktpartijen, maar dit heeft een soepele projectuitvoering niet in de weg gestaan.

### 6.2.8. *Conclusie*

De herontwikkeling van het Coveco-terrein is een ambitieus project, zeker niet zonder risico's, waarbij de gemeente Assen een succesvolle rol heeft gespeeld. Het is wel een moeizaam proces geweest. De rol van de gemeente zit er aan het einde van de ISV-1 periode op. De gemeente heeft veel bereikt tegen - voor de gemeente - relatief lage kosten. De gemeente heeft voor de ontwikkeling en herbestemming van dit binnenstedelijke bedrijventerrein een dusdanige situatie gecreëerd dat marktpartijen het gebied anno 2005 zelf zijn gaan ontwikkelen. De gemeente heeft dit bereikt door invloed uit te oefenen op de eigendomsverhoudingen en veel te overleggen met de marktpartijen. Er is sprake geweest van goede samenwerking en vertrouwen bij marktpartijen 1 en 2. Het project heeft enige vertraging opgelopen. Volgens de planning in het MOP voor ISV-1 had het project uiterlijk in 2005 gereed moeten zijn. De vertraging had voornamelijk te maken met een moeizame samenwerking met de derde betrokken grondeigenaar, marktpartij 3. Deze marktpartij heeft uiteindelijk wel gesloopt en gesaneerd maar gaat vooralsnog zijn grond (30% van het projectgebied) niet ontwikkelen. De bouw van de reeds geplande woningen is afhankelijk van ontwikkelingen op de woningmarkt. De provincie en het rijk hebben bijgedragen aan het succes van het project.

Op het project Het Palet zijn meer succesfactoren dan faalfactoren van toepassing. In onderstaand schema staan de meest bepalende succesfactoren en de faalfactoren weergegeven die uit de case-beschrijving naar voren zijn gekomen.

## Schema 6.2. De succes- en faalfactoren in schema gezet

Succesfactoren Coveco-terrein/Het Palet	Faalfactoren Coveco-terrein/Het Palet
<p><b>Interne factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuïteit op bestuurlijk en ambtelijk niveau</li> <li>• "Opportunity window" Stad en Milieu is bepalend voor starten met dit complexe project</li> <li>• Laag financieel risico voor gemeente</li> <li>• De planvorming en uitvoering waren bij aanvang ISV-1 reeds gestart</li> </ul> <p><b>Externe factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktpartijen 1 en 2 goede samenwerkingspartners voor de gemeente</li> <li>• Steun en deskundigheid provincie en rijk</li> <li>• Draagvlak/geen bezwaren en beroepen tegen plannen, ondanks ingrijpende functieverandering</li> </ul> <p><b>Factoren samenwerkingsproces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktpartijen hebben vertrouwen in gemeente</li> <li>• Er is onderlinge afhankelijkheid</li> <li>• Goed projectmanagement; regierol door gemeente</li> </ul>	<p><b>Interne factoren</b></p> <p><b>Externe factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktpartij 3 lastige samenwerkingspartner voor de gemeente</li> <li>• Vertraging betekent hoge rentelasten voor marktpartijen</li> <li>• Hoge verwervings-, sanerings- en overige kosten voor marktpartijen</li> <li>• Gemeente is geen eigenaar. De gemeente kan marktpartij 3 niet dwingen woningen te bouwen.</li> </ul> <p><b>Factoren samenwerkingsproces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen gemeenschappelijk belang met 1 van de 3 betrokken marktpartijen</li> <li>• Gebrekkige communicatie met 1 van de 3 betrokken marktpartijen</li> </ul>

## 6.3. Het Vledder, Meppel

### 6.3.1. Introductie gebied

Het Vledder ligt in het oostelijk deel van de binnenstad van Meppel. Het plangebied is vernoemd naar het centraal gelegen Vledder, maar beslaat een aanzienlijk groter gebied. Het gebied wordt begrensd door de Gasgracht, de Prinsengracht, de Marktstraat en de Burgemeester Knopperslaan. Het beslaat een oppervlakte van bijna 7 ha.

In 1861 werd in dit gebied de gasfabriek gebouwd. Kort na de bouw werd een aangrenzend schoolgebouw opgenomen binnen het gasfabriekcomplex. Later volgden er nog een aantal forse uitbreidingen. Na de omschakeling van de gemeente Meppel van steenkolengas op aardgas in 1955, werd de fabriek overbodig. In het gebouw zijn toen een aantal gemeentelijke functies gehuisvest geweest (bron: [www.ikcro.nl](http://www.ikcro.nl)).

Bij de aanvang van ISV-1 in 2000 is Het Vledder nog een grote onbebouwde ruimte die voornamelijk als parkeerterrein wordt gebruikt. Naast de voormalige gasfabriek van Rendo zijn in het gebied een aantal functies gevestigd. Aangrenzend aan Het Vledder staan markthallen waar grote evenementen plaatsvinden en een supermarktfiliaal. Verder zijn in het gebied een bank, een detailhandelzaak, een kantoorgebouw (omgeving Prinsengracht), een sportschool, een kantoorgebouw, een tuinbouwschool, een avondschoon (omgeving Burgemeester Knopperslaan), een hotel, meerdere kleine bedrijfjes (omgeving Gasgracht) en circa 90 woningen (rondom de centraal gelegen parkeerplaats) gesitueerd (Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing Meppel, p. 28).

### 6.3.2. Verloop van het project

#### Aanleiding en aanvang

Het Vledder is samen met het gebied De Grote Oever onderdeel van de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 en het Binnenstadsplan Meppel 2000-2015 die in 1999 door het bureau BVR zijn opgesteld. Beide gebieden vormen een belangrijke schakel voor de realisatie van het Binnenstadsplan. Dit plan is op dit moment nog niet vastgesteld door de gemeenteraad.

Nadat de gemeente Meppel deze visies, met daarin opgenomen verschillende projecten, had laten opstellen, was de volgende vraag hoe deze projecten verder zouden moeten worden ontwikkeld om tot uitvoering gebracht te kunnen worden. De gemeente Meppel heeft toen een projectontwikkelaar aangetrokken - die tevens gespecialiseerd was in uitvoerend procesmanagement - om het project Het Vledder op te starten en tot uitvoering te brengen. De gemeente en de projectontwikkelaar hebben in 2000 een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Zowel Het Vledder als De Grote Oever zijn in 2000 opgenomen als prioriteitsproject in het ISV-1 programma. In dit plan staat over Het Vledder vermeld dat dit gebied als onderdeel van de binnenstad van Meppel de potentie heeft een strategische scharnier te worden in de as Nijeveen, binnenstad, Blankenstein en Oosterboer. "Een motor die de oostkant van de binnenstad in beweging brengt en die haar structurele positie in de stad ook in het dagelijks verkeer ervaarbaar maakt" (Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing Meppel, p. 27).

#### **De eigendomssituatie en de marktpartijen**

De eigendomssituatie op Het Vledder is als volgt. De brandweerkazerne, de markthallen, het parkeerterrein en de sporthal zijn in eigendom van de gemeente. De grond van de inmiddels gesloopte woningen in de Dirk Jacobstraat is in eigendom van corporatie Woonconcept en enkele particulieren. Van het kantoor van Yarden wordt de gemeente Meppel per 1 januari 2006 eigenaar. Er ligt op dit moment een koopovereenkomst. De gemeente wil ook het gasfabriekterrein van Rendo BV in eigendom verkrijgen. Al in 2001 hebben de gemeente en Rendo hierover een voorlopige koopovereenkomst gesloten, maar de formele eigendomsoverdracht heeft vooralsnog niet plaatsgevonden.

De belangrijkste samenwerkingspartner van de gemeente tussen 2000 en 2005 was de genoemde projectontwikkelaar. Deze projectontwikkelaar voerde het projectmanagement voor de gemeente voor Het Vledder (d.m.v. projectleiders werkend vanuit de gemeente) en zou tevens één van de belangrijke investeerders in het gebied kunnen worden.

De gemeente Meppel en de projectontwikkelaar hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor vier projecten in Meppel, waaronder Het Vledder. Er was een stuurgroep waarin alle projecten uit deze samenwerkingsovereenkomst werden besproken. In deze stuurgroep waren vanuit de gemeente de projectwethouder en de managers van een aantal gemeentelijke diensten/afdelingen vertegenwoordigd. Midden 2005 is de samenwerking met de projectontwikkelaar beëindigd en waren er in Het Vledder nog geen investeringen vanuit de markt gerealiseerd.

De gemeente is midden 2005 bezig met het verwerven van grond; de gemeente wil eigenaar worden van alle grond in het plangebied. Het is de bedoeling dat zodra de gemeente alle grond heeft verworven, de tweede fase van het project in werking treedt. Het hele plangebied wordt dan Europees aanbesteed en marktpartijen zullen de verantwoordelijkheid (kunnen) krijgen om het gebied te gaan ontwikkelen.

In april 2005 heeft de gemeente een nieuwe externe projectleider voor het projectmanagement van Het Vledder ingehuurd. Deze nieuwe projectleider houdt zich bezig met het aantrekken van marktpartijen die in Het Vledder willen investeren (fase 2 van het project).

Midden 2005 is er een knip gemaakt in het project. Het gasfabriekterrein van Rendo wordt een deelproject en is daarmee (voorlopig) ontkoppeld van de rest van het projectgebied. Dit heeft te maken met het feit dat het gasfabriekterrein nog steeds geen eigendom van de gemeente is.



### Schema 6.3. Chronologie van de besluitvorming over Het Vledder

- 1998, 1 januari: Gemeentelijke herindeling
- 1999, december: Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 van bureau BVR
- 1999, december: Binnenstadsplan Meppel 2000-2015, BVR, Utrecht. Dit plan is niet door de raad vastgesteld
- 2000: De gemeente Meppel en de projectontwikkelaar gaan de samenwerking aan
- **2000, 29 mei: Het project wordt bij de provincie via het ISV-programma van de gemeente Meppel aangemeld als ISV-project**
- 2000, 27 juni: Ontwikkelingsvisie Meppel 2030, opgesteld door gemeente
- 2005, januari: Stedenbouwkundige visie Het Vledder, Meppel
- 2005, juli: Wisseling van externe projectontwikkelaar
- 2005: Er wordt knip in project aangebracht. Het gasfabriekterrein wordt (voorlopig) apart deelproject
- **2005, 15 juli: de gemeente dient het verantwoordingsverslag over de eerste ISV-periode bij de provincie in. Hierin wordt ook het project Het Vledder verantwoord**

#### 6.3.3. *Wat waren de doelen, wat is gerealiseerd?*

De opgave voor Het Vledder luidde bij aanvang ISV-1 als volgt:

- Centraal gelegen in het gebied moet een flexibele manifestatieruimte komen met daaraan gekoppeld een multifunctioneel complex voor evenementen, sport en gezondheidszorg
- Clusteren en concentreren van grootschalige detailhandel en functies met een regionaal verzorgingsgebied langs de Marktstraat
- Versterken horecafunctie langs de Prinsengracht aansluitend op het vertierkwartier van de binnenstad
- Ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid creëren (dienstverlening)
- Vergroten van de diversiteit aan woningen, zowel grondgebonden als gestapeld, zo veel mogelijk gemengd met andere functies
- Flexibiliteit voor toekomstige functieveranderingen.

Kortom: een diversiteit van functies zal Het Vledder in de toekomst moeten gaan kenmerken (Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing Meppel, p. 28-29).

Concreet moesten de volgende maatregelen genomen worden;

- Realisatie van een evenementenhal
- Realisatie van een parkeerplaats
- Realisatie van een nieuwe sporthal. De huidige sporthal voldoet niet aan de eisen van de tijd
- Slopen van de markthallen vanwege de slechte bouwkundige staat
- Verplaatsen avondschool naar elders
- Verplaatsen Terra College naar elders. Het Terra College is al op zoek naar een nieuwbouwlocatie.
- Het blok woningen aan Het Vledder en de Dirk Jacobstraat vertoont bouwkundige gebreken (verzakkingen). De woningen moeten worden gesloopt
- Het terrein van de gasfabriek moet gesaneerd worden (Ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing Meppel, p. 28)

De gemeente Meppel heeft in de proefverantwoording van begin 2004 (GS, 18-05-04, nr. 6.9/2004005358) aangegeven dat de eerste ISV-periode is gebruikt om plannen te maken voor de invulling van Het Vledder en het saneren van het gasfabriekterrein. Er is een aantal onderzoeken uitgevoerd o.a. naar het opentrekken van de Gasgracht, de gasfabriek, de markthallen, de bodem, archeologisch onderzoek en saneringsonderzoek.

De bodemsanering van het gasfabriekterrein moet nog beginnen (hangt af van het moment van formele eigendomsoverdracht). De omvang en de gewenste aanpak van de vervuiling zijn al wel onderzocht. Deze bodemsanering zal niet worden gefinancierd met ISV-geld. De panden in de Dirk Jacobstraat zijn door de gemeente aangekocht en vervolgens gesloopt. Op de vrijgekomen grond is een parkeerterrein gerealiseerd. De "Vleddertunnel" voor fietsers is aangelegd. In 2004 wordt er een stedenbouwkundige visie op Het Vledder - opgesteld door een architectenbureau uit Amsterdam - vastgesteld. Deze visie is echter in de uitvoering minder goed toepasbaar omdat de gemeenteraad de visie heeft vastgesteld met allerlei kanttekeningen. De aard van de woningen is nog niet bepaald. De projectontwikkelaar wil relatief veel appartementen bouwen, maar de gemeenteraad vindt de bouw van gestapelde appartementen minder geschikt voor deze locatie in de binnenstad. Deze stedenbouwkundige visie is overigens een tweede versie van het plan. Het eerste ontwerp was financieel minder gewenst. Zo was nog onvoldoende ingespeeld op de bereikbaarheid van de binnenstad. In het definitieve stedenbouwkundig plan is de evenementenhal niet langer opgenomen en zijn er een bioscoop en meer woningen gepland.

Voor het gebied is op dit moment nog geen nieuw bestemmingsplan vastgesteld. De gemeente Meppel is tijdens ISV-1 voornamelijk bezig geweest met voorbereidend werk. In de tweede helft van 2005 lopen er drie trajecten die op projectrealisatie aankoersen. Dit zijn de bestemmingsplanprocedure, de aanbestedingsprocedure en het bodemsaneringstraject.

#### 6.3.4. *Kosten voor de gemeente*

Tot nu toe heeft de gemeente Meppel diverse investeringen in het gebied gedaan. Zo is er sprake van verwervingskosten, rentelasten en saneringskosten. Er is € 499.000 aan ISV-1-geld in het project Het Vledder gegaan. De gemeente heeft tijdens ISV-1 de volgende zaken gerealiseerd: aankopen en slopen woningen Dirk Jacobstraat en aanleggen parkeerterrein. Daarnaast waren er uitgaven voor externe projectontwikkeling, onderzoek en het opstellen van een stedenbouwkundige visie.

In het MOP voor ISV-2 (2005-2009) zijn de totale kosten en geraamde opbrengsten voor Het Vledder voor beide ISV periodes opgenomen.

Totale kosten	€ 23,5 miljoen
Opbrengsten	<u>€ 19,5 miljoen</u>
<b>Tekort</b>	<b>€ 4,0 miljoen</b>

De totale kosten van € 23,5 miljoen komen - in de loop der jaren - ten laste van de gemeente. Deze kosten komen voor rekening van verwerving en sanering (€ 8,2 miljoen) en kostenstijging/rentelasten (€ 7,4 miljoen). Belangrijke opbrengsten worden verwacht uit de woningbouw (€ 6,5 miljoen), opbrengstenstijging en rentewinsten (€ 5,4 miljoen) en eventuele (Kompas)subsidie (€ 4,5 miljoen).

#### **Subsidies:**

ISV-1: € 499.000

ISV-2: € 800.000

Kompas: € 4,5 miljoen

("Mooier Meppel in M2", Programma stedelijke vernieuwing 2005-2009, p. 41)

#### 6.3.5. *Interne factoren*

Tijdens de eerste ISV-periode was er geen bestuurlijke eenduidigheid over Het Vledder. Dit had een vertragende invloed op de besluitvorming. Anno 2005 is met het knippen van het project en het aantrekken van een nieuwe projectleider het project "weer op gang gekomen". Er wordt nu bestuurlijke prioriteit gegeven aan Het Vledder.

Ook op ambtelijk niveau is er sprake geweest van discontinuïteit. Vanaf het jaar 2000 zijn drie verschillende projectleiders van het genoemde bureau voor projectontwikkeling werkzaam geweest voor Het Vledder. Vanaf april 2005 is er een nieuwe projectontwikkelaar actief. Deze projectleider

houdt zich voornamelijk bezig met fase 2 van het project: het aantrekken van marktpartijen. Op dit punt heeft de gemeente specifieke deskundigheid ingehuurd.

De overige taken, zoals het onderhandelen over grondaankopen, worden door de gemeente uitgevoerd.

Bij aanvang van ISV-1 lagen er nog geen concrete plannen voor Het Vledder. Er was wel een globaal Masterplan maar dit was nog te vaag om daarvoor draagvlak in de politiek te verwerven. De gemeente Meppel beschikte wel over globale plannen voor Het Vledder, opgenomen in de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 en het Binnenstadsplan Meppel 2015 van het bureau BVR. Dit bureau heeft in de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 geconcludeerd dat de gemeente Meppel er indertijd nog niet in was geslaagd om integraal beleid te ontwikkelen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de ambtelijke organisatie bij aanvang van ISV-1 nog niet voldoende in staat was om - kort na de herindeling - een integraal project als Het Vledder zelfstandig tot uitvoering te brengen. De herindeling van 1998 heeft hierop invloed uitgeoefend.

#### *6.3.6. Externe factoren*

Als belangrijke reden voor de vertraging van het project wordt door de gemeente Meppel een juridische kwestie genoemd die al enige tijd loopt en thans nog niet is opgelost. Het bedrijf Rendo BV wil het vervuilde gasfabriekterrein aan de gemeente verkopen, de gemeente wil vervolgens de bodem saneren. Omdat de grond vervuild is, wil de gemeente Meppel niet aankopen zonder dekking van het saneringsrisico. Rendo op zijn beurt, kan te maken krijgen met een claim achteraf. Het bedrijf kan als mogelijke vervuiler van de grond aansprakelijk worden gesteld voor de kosten van de sanering.

Omdat beide partijen dit risico beheersbaar willen houden, hebben zij de landsadvocaat ingeschakeld om de risico's beter in kaart te brengen en om een regeling te ontwikkelen waarmee de aansprakelijkheidsrisico's hanteerbaar worden gemaakt. In dit voor de voortgang van het project belangrijke dossier is geen naspeurbare voortgang geboekt.

Een tweede factor die tot enige vertraging heeft geleid is de breuk die is opgetreden tussen de gemeente en het als eerste ingeschakelde bureau voor projectontwikkeling.

Tijdens ISV-1 hebben zich meerdere geïnteresseerde bedrijven gemeld die wensten te investeren in Het Vledder. Aangezien definitieve besluitvorming over de planologische invulling van Het Vledder nog niet had plaatsgevonden, konden er geen onderhandelingen plaatsvinden met geïnteresseerden. Binnenkort start overigens een procedure van aanbesteding.

Uit gesprekken met contactpersonen van de gemeente en de projectontwikkelaar komt naar voren dat de provincie geen bijdrage heeft geleverd aan versnelde realisatie van dit project. Er is tijdens ISV-1 herhaald contact met de provincie geweest over het binnenhalen van Kompasubsidie voor Het Vledder. Zowel bij de provincie als bij de gemeente was er geen goed zicht op wat wel en niet subsidieerbaar zou kunnen zijn. Ook bij het verhelderen van de juridische vraag over de risico's bij voorgenomen sanering van het voormalige Rendo-terrein kan in het overleg tussen provincie en gemeente geen snelle voortgang worden geboekt en wordt geen druk uitgeoefend om de opgeworpen rechtsvraag met de vereiste spoed te beantwoorden.

#### *6.3.7. Samenwerkingsproces factoren*

De samenwerking tussen de gemeente en de eerste projectontwikkelaar is - zoals vermeld - niet op alle punten even soepel verlopen. Er is een projectorganisatie opgezet en de projectontwikkelaar geeft aan dat de opdracht van de gemeente duidelijk was en dat de gekozen werkwijze door het bestuur is goedgekeurd. De projectstructuur en taakverdeling waren helder. In de feitelijke uitvoering was er echter sprake van discontinuïteit, verschillen van inzicht en soms ook een andere weging van de in het geding zijnde belangen. Voorop staat echter dat het ontwikkelen van een binnenstedelijk, voormalig, industriegebied een ingewikkeld proces is dat voor het succes afhankelijk is van een groot aantal externe factoren.

### 6.3.8. Conclusie

De herontwikkeling van Het Vledder is - net als Het Palet- een ambitieus project waaraan de nodige risico's zijn verbonden. Tijdens ISV-1 is door de gemeente Meppel een aantal voorbereidende fysieke maatregelen genomen, maar het gebied is nog niet werkelijk herontwikkeld. De bodemsanering start binnenkort, er ligt nog geen definitief stedenbouwkundig plan en er zijn op dit moment nog geen investeerders gevonden. Discontinuïteit van bestuur en van het projectmanagement en een niet altijd even soepele samenwerking met externe projectleiders, zijn vertragende factoren gebleken. De onduidelijkheid over de eigendomsoverdracht van het gasfabriekterrein heeft ook vertragend gewerkt. Na drie jaar is er nog geen eigendomsoverdracht bewerkstelligd en dit heeft een impact op de totale projectuitvoering gehad. De gemeente wijt deze vertraging aan de starre houding van provincie en rijk en aan een gebrek aan duidelijkheid van de kant van de landsadvocaat. De provincie schrijft de patstelling toe aan de risicomijdende houding van de gemeente en het nalaten van het maken van concrete plannen door de gemeente waardoor er duidelijkheid zou moeten worden gecreëerd over het invullen van de functies in het projectgebied. De provincie heeft deze duidelijkheid namelijk nodig om de Wet Bodemsanering correct te kunnen uitvoeren. Het is de bedoeling dat het project tijdens ISV-2 tot uitvoering wordt gebracht. In onderstaand schema staan de belangrijkste succes- en faalfactoren weergegeven die uit de case-beschrijving naar voren zijn gekomen.

**Schema 6.4. Succes- en faalfactoren Het Vledder in kaart gebracht**

Succesfactoren Het Vledder	Faalfactoren Het Vledder
<p><b>Interne factoren</b></p> <p><b>Externe factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Vledder is aantrekkelijk voor investeerders (veel geïnteresseerden)</li> </ul> <p><b>Factoren samenwerkingsproces</b></p>	<p><b>Interne factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen bestuurlijke eenduidigheid</li> <li>• Discontinuïteit op bestuurlijk en ambtelijk niveau</li> <li>• Nog geen concrete planvorming bij aanvang ISV-1</li> <li>• Ambtelijke organisatie werkt niet integraal</li> <li>• Gemeentelijke herindeling</li> </ul> <p><b>Externe factoren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectontwikkelaar is lastige samenwerkingspartner voor de gemeente Meppel</li> <li>• Projectontwikkelaar heeft concurrerende belangen</li> <li>• Hoge rentelasten (opgestuwd door vertraging) voor de gemeente</li> <li>• Hoge verwervings-, sanerings- en overige kosten voor de gemeente</li> <li>• Weinig ondersteuning en stimulering door provincie</li> <li>• Juridische problemen met eigendomsoverdracht</li> <li>• prangende rechtsvraag wordt niet tijdig beantwoord</li> </ul> <p><b>Factoren samenwerkingsproces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moeizame samenwerking met projectontwikkelaar</li> </ul>

### 6.4. Vergelijking Het Palet en Het Vledder

De projecten bevonden zich bij aanvang van ISV-1 in verschillende fasen. Het Palet was in het kader van het Stad- en Milieuproject van VROM in een verder gevorderd stadium van planvorming dan Het Vledder. In het kader van dit Stad en Milieuproject hebben provincie en rijk bij het project Het Palet een belangrijke rol gespeeld. De gemeentelijk projectleider noemt de rol van de twee hogere overheden "cruciaal voor het proces".

Bij Het Vledder heeft de provincie een beperkte en niet erg gelukkige rol gespeeld. De projectuitvoering voor Het Palet heeft - in tegenstelling tot Het Vledder - geen last gehad van bestuurlijke en ambtelijke discontinuïteit en een gebrek aan consensus.

In beide gevallen hebben de gemeenten samengewerkt met één (Het Vledder) of meerdere (Het Palet) marktpartijen. Deze twee samenwerkingsrelaties zijn in meerdere opzichten verschillend

gelopen. De gemeente Assen heeft vruchtbaar kunnen samenwerken met twee marktpartijen en heeft de derde marktpartij, na moeizame onderhandelingen, ook zo ver kunnen krijgen om te gaan slopen en saneren. De gemeente Meppel heeft met één marktpartij samengewerkt en dit verliep moeizaam. Dit had te maken met het feit dat de samenwerkingspartner van de gemeente Meppel niet alleen zou gaan investeren in het gebied, maar tevens het projectmanagement namens de gemeente heeft gevoerd. Deze twee taken bleken in de praktijk niet goed samen te gaan en hebben de relatie tussen de gemeente Meppel en projectontwikkelaar doen verslechteren. De gemeente Assen heeft de regie over het project in eigen hand gehouden.

Beide projecten hebben te maken gehad met vertraging. Bij Het Vledder was deze vertraging ernstiger en leidde tijdens ISV-1 nagenoeg tot stagnatie van het project (in 2005 is het project weer op gang gekomen). De vertraging bij Het Vledder werd veroorzaakt door een juridische kwestie met betrekking tot de aankoop door de gemeente van het vervuilde gasfabriekterrein. Hierbij was ook de provincie betrokken. De vertraging bij Het Palet is veroorzaakt door moeizame onderhandelingen met de derde marktpartij. Het project Het Vledder is blijven steken op de juridische "hobbel", bij Het Palet zijn de onderhandelingen met de andere twee marktpartijen doorgegaan.

Beide gemeenten hebben een andere strategie gevolgd met betrekking tot hun *grondpositie* in het projectgebied en dit heeft geleid tot een verschil in de drager van de kosten. De gemeente Assen heeft haar bezit in het projectgebied verkocht aan marktpartijen. Ze heeft geweigerd vervuilde gronden van marktpartijen op te kopen om deze te saneren. De marktpartijen zijn door de gemeente Assen op hun verantwoordelijkheden geweest. Dit heeft geleid tot relatief lage kosten voor de gemeente. Er waren immers geen kosten voor verwerving, sanering of rentelasten. De gemeente Meppel volgt een tegenovergestelde strategie. Deze gemeente wil juist alle grond in eigendom krijgen om deze vervolgens te kunnen saneren en daarna Europees aan te besteden. Dit heeft geleid tot hoge lasten voor de gemeente Meppel in de vorm van verwervingskosten, saneringskosten en rentelasten. Een gebleken nadeel van de strategie van de gemeente Assen is dat 30% van het plangebied vooralsnog niet ontwikkeld wordt door de derde marktpartij. De gemeente kan druk uit oefenen op deze marktpartij maar heeft hier niet het laatste woord.

Ondanks de tegenvallende conjunctuur van de afgelopen jaren, bleken beide, centraal gelegen projectgebieden aantrekkelijk voor investeerders te zijn en kregen de gemeenten niet te maken met het probleem dat geen enkele marktpartij in het gebied wilde investeren.

## **6.5. Conclusie ontwikkeling binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen**

Het ontwikkelen van voormalige, binnenstedelijke bedrijventerreinen is een complexe zaak. De gemeente Assen heeft het project Het Palet succesvol tot een einde gebracht. De projectuitvoering van Het Vledder is minder goed verlopen. Tijdens ISV-1 is een klein onderdeel van de uitvoering gestart (sloop huizen/aanleg parkeerplaats) en er ligt een stedenbouwkundig plan. Het is echter nog de vraag of en wanneer dit plan gerealiseerd gaat worden. Het project Het Vledder wordt volgens planning tijdens de tweede ISV-periode (2005-2009) verder ontwikkeld. Assen had een meer gunstige uitgangspositie die er mede toe heeft geleid dat de gemeente het project tijdens ISV-1 succesvol heeft kunnen uitvoeren. De realisatie wordt nu opgepakt door de marktpartijen. Deze gunstige uitgangspositie doet niet af aan het feit dat de gemeente Assen de projectuitvoering zeer goed heeft aangepakt. Assen heeft tegen relatief lage kosten (alleen ISV-geld) het project succesvol tot uitvoering gebracht. De ISV-subsidie is daarmee doelmatig besteed. De ISV-subsidie is tevens doeltreffend ingezet: met de ISV-subsidie is een hoge multiplier en daadwerkelijke stedelijke vernieuwing bereikt. Het vervuilde en overlast veroorzakende industrieterrein wordt een nieuwe woonwijk met kantoren, centraal in Assen. De gemeente Assen is hierin geslaagd door te onderhandelen met marktpartijen waarbij de regie in eigen handen is gehouden. De gemeente heeft het "vuile werk" (van bodemsanering) laten opknappen door de marktpartijen. Dit in tegenstelling tot de gemeente Meppel

die nu te maken heeft met kosten en tekorten voor Het Vledder. Het ISV-geld voor het project Het Vledder is niet optimaal besteed. Van doeltreffendheid kan niet gesproken worden aangezien er na vijf jaar ISV-1 nog geen definitief plan ligt, het probleem met het gasfabriekterrein nog speelt en er nog geen nieuwe samenwerkingspartners zijn gevonden die definitief gaan investeren.

*Op basis van deze studie* kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen.

- Zeer bepalend is de samenwerking met marktpartijen. De gemeente is meestal niet (financieel) in staat het gebied zelf te ontwikkelen; hier zijn marktpartijen bij nodig. De gemeente moet in staat zijn te onderhandelen met marktpartijen en het vertrouwen winnen van marktpartijen. De aanwezigheid van een gemeenschappelijk belang resulteert niet zonder meer in succesvolle samenwerking.
- Omdat het ontwikkelen van een industriegebied naar een gebied met een geheel andere functie een ingewikkelde zaak is en vele aspecten kent, zijn de steun, medewerking en deskundigheid van rijk en provincie belangrijk.
- Continuïteit en deskundigheid op bestuurlijk en ambtelijk niveau vormen een belangrijke factor voor het slagen van een project. De gemeente moet een goed projectmanagement opzetten en kan het beste zelf de regie blijven voeren.
- Dit type projecten gaat gepaard met hoge kosten voor onderzoek, sanering, verwerving en hoge rentelasten. De gemeente moet daarom zoveel mogelijk de marktpartijen wijzen op hun verantwoordelijkheden. De gemeente kan ook de regie over een project voeren zonder eigenaar van het gebied te zijn. Dit vermindert de financiële risico's.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1. Conclusies

De centrale vraagstelling luidde als volgt:

*“Wat is de oorzaak van het (nog) niet tijdig tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma’s?”.*

In deze paragraaf worden eerst de subvragen beantwoord, alvorens de hoofdvraag wordt beantwoord. Tevens worden enkele afgeleide conclusies getrokken die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

#### Deelvragen

*Hoe zien de vier programma’s er uit en in hoeverre zijn ze uitgevoerd?*

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 3.

Alle vier programmameenten hebben in het MOP projecten uit de volgende categorieën opgenomen:

- Centrumgebieden, hieronder vallen ook binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen
- Woongebieden (herstructurering naoorlogse wijken)
- Werkgebieden, hieronder vallen de aanpak van stationsgebieden en de revitalisering van bedrijventerreinen
- Dorpen

Drie van de vier programmameenten hebben in het MOP ISV-prioriteitsprojecten benoemd. Hoogeveen deed dit pas later. In de vier ISV-1 programma’s van de Drentse programmameenten zijn in totaal 106 projecten opgenomen. Hiervan zijn er door de gemeenten 17 aangewezen als ISV-prioriteitsproject. Aan 14 van deze ISV-prioriteitsprojecten is uiteindelijk een aandeel in het ISV-budget toegewezen.

In 2005 hebben de vier programmameenten verantwoording afgelegd over de besteding van de ISV-gelden die zij in de jaren 2000 tot en met 2004 van het provinciebestuur hebben ontvangen. Van de vier te onderscheiden hoofdcategorieën van typen stedelijke vernieuwing waren de projecten op het vlak van de herstructurering van de naoorlogse wijken (grotendeels in beheer van de woningcorporaties) het meest vergaand gerealiseerd. Van de 7 geprioriteerde projecten van vernieuwing van naoorlogse woonwijken zijn er uiteindelijk 5,5 gerealiseerd binnen ISV-1. Bij het project Schoonvelde-Oost is er sprake van onderbesteding; dit project zal eind 2005 alsnog gerealiseerd worden. Het ISV-geld zal dan alsnog tot besteding komen.

De realisatiegraad van de ontwikkeling van centrumgebieden ligt lager. Van de vijf in de vier programma’s genoemde voormalige industrieterreinen zijn er slechts 3 projecten tot uitvoering gekomen. Voor dorpsvernieuwing is de realisatiegraad vastgesteld op een half uit 1. Het slagingspercentage van werkgebieden (bedrijventerreinen en stationsgebieden) is opvallend laag. Indien er wordt gekeken naar de uitvoering van de ISV-prioriteitsprojecten in deze categorie dan zijn 2 van de 4 projecten *half* gerealiseerd (dus realisatiegraad: 1 van de 4).

*Welke factoren spelen een rol bij de al dan niet tijdige realisatie van projecten binnen de ISV-1-programma’s en wat is de rol van de provincie hierbij?*

Deze deelvraag is beantwoord in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

Dit is onderzocht bij de herstructurering van naoorlogse wijken en bij de herontwikkeling van binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen. In totaal is de uitvoering van vier projecten geanalyseerd. Het in hoofdstuk 4 gepresenteerde model is adequaat gebleken om de projecten te

analyseren. Een tijdige projectuitvoering wordt beïnvloed door interne en externe factoren en factoren op het vlak van samenwerking.

Uit de hoofdstukken 5 en 6 kan worden opgemaakt dat er een aantal verschillen bestaat tussen beide soorten stedelijke vernieuwing die in het voordeel van de herstructurering van naoorlogse wijken werken.

- Bij de vernieuwing van naoorlogse wijken heeft de gemeente meestal met maar één dominante samenwerkingspartner te maken (de woningbouwcorporatie) terwijl de gemeente bij de herontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen vaak met meerdere, uiteenlopende en niet in het gebied vastgelegde commerciële marktpartijen te maken heeft.
- Bij de herontwikkeling van binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen is het in het algemeen nodig de planologische bestemming van het gebied ingrijpend te wijzigen terwijl dit bij de herstructurering van naoorlogse wijken niet het geval is.
- Er is in het verleden minder ervaring opgedaan met projecten die de herontwikkeling van binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen betreffen. Bij de herstructurering van naoorlogse wijken is die kennis reeds aanwezig.
- Binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen hebben vaak te maken met bodemvervuiling die voortkomt uit het industriële verleden. Dit probleem zal eerst moeten worden opgelost alvorens met de ontwikkeling van nieuwe bestemmingen kan worden begonnen.
- De ontwikkeling van binnenstedelijke, voormalige bedrijventerreinen is grotendeels afhankelijk van investeringen vanuit de markt. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee.
- Vaak is eigendomsoverdracht noodzakelijk voordat er begonnen kan worden met de ontwikkeling van het projectgebied.

Bij herstructurering van naoorlogse wijken heeft de gemeente ook te maken met onzekerheden, zij het in beperktere mate. Een complicerende factor hierbij is dat de bewoners van de wijk medewerking moeten verlenen aan de vernieuwingsplannen. Dit vraagt om een goede communicatie van gemeente en corporatie richting bewoners.

Geconcludeerd kan worden, dat op dit moment de *moeilijkheidsgraad* van vernieuwing van voormalige industrieterreinen een factor groter is dan de moeilijkheidsgraad van de vernieuwing van naoorlogse woonwijken.

Hieronder worden per categorie gebied de belangrijkste factoren genoemd die de projectuitvoering van deze twee typen projecten beïnvloeden. Deze factoren komen naar voren uit de case-vergelijkingen in hoofdstuk 5 en 6 en we kunnen daarom aannemen dat deze factoren een bepalende rol spelen in het slagen of falen van deze twee typen projecten.

- *Herstructurering naoorlogse wijken (hoofdstuk 5)*

Bij de ontwikkeling van dit type projecten zijn de volgende factoren bepalend:

- de mate waarin er duidelijkheid is over de verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheid tussen gemeente en corporatie
- de fase waarin de planvorming zich bevindt.

Indien dus de planvorming bij de start van het ISV-project nagenoeg is voltooid en er vooraf duidelijkheid en overeenstemming bestaat over de verdeling van de verantwoordelijkheid en de kosten tussen gemeente en woningbouwcorporatie, neemt de kans van slagen van het project toe.

- *Ontwikkeling binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen (hoofdstuk 6)*

Bij de ontwikkeling van dit type projecten zijn de volgende factoren bepalend:

- het verloop van de samenwerking met marktpartijen
- de mate waarin de gemeente gebruik kan maken van de steun en deskundigheid van hogere overheden



- de fase waarin de planvorming zich bevindt
- continuïteit en deskundigheid op bestuurlijk en ambtelijk niveau
- de mate waarin de gemeente spelverdeler is
- de grondposities, het verloop van eigendomsoverdrachten en het financiële risico dat gemeente en marktpartijen lopen.

#### **De rol van de provincie (tweede gedeelte van deelvraag 2)**

Bij de ontwikkeling van het voormalige Coveco-terrein is de samenwerking met de provincie en het ministerie van VROM van betekenis voor de mogelijkheden die de gemeente Assen krijgt om dit voormalige industrieterrein op een vernieuwende wijze door te ontwikkelen. Ten aanzien van de voortgang van Tuindorp kan worden geconstateerd dat de beschikbaarheid van voormalige Stadogelden een stimulerende rol heeft gespeeld. Hier blijkt dat een gemeente die een project van stedelijke vernieuwing entameert wel degelijk baat kan hebben bij ondersteuning door mede-overheden, waaronder de provincie.

Bij de andere twee onderzochte projecten (Het Vledder en Schoonvelde-Oost) kan een dergelijke stimulerende rol niet worden aangetoond. Het enige tijd voortslepende geschil over de bekostiging van de publieke infrastructuur tussen de gemeente Hoogeveen en Domesta Woonstichting werd niet door een andere overheid opgemerkt en van een poging tot geschilbeslechting voorzien. Aanvankelijk waren er bij de gemeente Meppel vrij positieve verwachtingen over de mogelijkheden om in het kader van Europese programma's gelden te verwerven voor de ontwikkeling van het voormalige, binnenstedelijke industrieterrein. Deze aanvankelijke positieve verwachtingen zijn niet geheel uitgekomen.

Nadat de vier ISV-programma's in 2000 zijn vastgesteld en voordat de vier ISV-verantwoordingen in 2005 zijn ingediend, heeft de provincie medio 2003 (in IPO-verband) het initiatief genomen om a) de oorspronkelijk ingediende programma's SMART te maken, en b) om een proefverantwoording op te stellen. Het *SMART-maken* wil zeggen dat de vrij globale doelen die op programmaniveau waren aangegeven worden vertaald in meer concreet meetbare indicatoren en dat wordt aangegeven hoe uiteindelijke realisatie van de "prioritaire" projecten bij zou dragen aan het verwezenlijken van die programmadoelen.

Geconstateerd wordt dat de kennis die de gemeenten met deze operatie hebben opgedaan wel heeft geholpen bij het uiteindelijk opstellen van de eindverantwoording voor de provincie (en uiteindelijk ook het ministerie), maar dat deze operatie op geen enkele wijze heeft bijgedragen aan het versnellen van de projectrealisatie. Integendeel, de tijd die door de gemeenten moest worden besteed aan a) SMART-maken van de te vage programmadoelen en b) het proefverantwoorden kon niet worden besteed aan het 1) uit de wegruimen van obstakels en 2) het oplossen van impasses in de trajecten die dienen te leiden tot het realiseren van zoveel mogelijk projecten van stedelijke vernieuwing.

Per saldo kunnen we stellen dat de *provincie* slechts een *bepaalde bijdrage* heeft kunnen leveren aan het succes van de vier onderzochte projecten van stedelijke vernieuwing. Dit is niet zonder betekenis omdat stedelijke ontwikkeling in de lopende bestuursperiode de belangrijkste prioriteit vormt van het provinciale beleid. In het geval van Het Palet te Assen werd in het kader van het experiment Stad en Milieu creatief samengewerkt tussen provincie, gemeente en rijk om aan de grenzen van het milieurecht te zoeken naar een praktische aanpak die recht doet aan de potentie van het gebied.

#### **Centrale vraag**

*Wat is de oorzaak van het (nog) niet tijdig tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's?*

Deze vraag wordt beantwoord in de hoofdstukken 3, 5 en 6.

Met het beantwoorden van de deelvragen is ook de centrale vraag voor een deel al beantwoord. Het niet tijdig tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's heeft een aantal oorzaken. Bij de beantwoording van deelvraag 2 werden de factoren genoemd die de projectuitvoering bij de onderzochte projecten hebben belemmerd. Er is een verschil in het succes van de projectrealisatie van de verschillende categorieën projecten uit het MOP (zie deelvraag 1). Projecten die de herontwikkeling van binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen betreffen zijn complexer dan het herstructureren van naoorlogse wijken en komen minder voortvarend tot uitvoering. De provincie speelt ook een rol bij de projectuitvoering (zie ook deelvraag 2).

Een belangrijke oorzaak van het niet tijdig tot uitvoering komen van ISV-programma's, is dat de projecten die in de eerste generatie ISV-programma's zijn opgenomen, zeker *niet "obstakelvrij"* waren. Om een in het programma voorgenomen project van stedelijke vernieuwing tot daadwerkelijke, fysieke uitvoering te brengen, moet er een groot aantal obstakels worden overwonnen. Hierbij kan aan het volgende gedacht worden:

- voordat de fysieke uitvoering van een project kan starten, dienen er concrete ruimtelijke plannen te liggen die een verandering in het gebied mogelijk maken;
- moet er een sluitende exploitatiebegroting liggen en
- dient er een samenwerkingspartner gevonden te zijn.

Meer in het algemeen werd geconstateerd dat projecten - die op het moment van programmavaststelling (1999/2000) reeds in een verder ontwikkeld planstadium verkeerden - aan het eind van de programmaperiode (2005) meer succesvol waren (voorbeeld: Tuindorp en het Palet) dan projecten die nog vrijwel in hun geheel tijdens de vijf programmajaren planmatig ontwikkeld moesten worden (voorbeeld: Schoonvelde-Oost en Het Vledder). Een gemeente die in het ISV-programma reeds wat meer ontwikkelde projecten opneemt kan sneller met de besteding van de jaarlijkse ISV-gelden beginnen dan een gemeente waarvan het ISV-programma wordt gekenmerkt door nog erg prille, dus nog niet obstakelvrije projecten.

Het bestaande beeld dat programma's en projecten niet altijd tijdig tot uitvoering komen wordt dus bevestigd door dit onderzoek. Bij de onderzochte ISV-prioriteitsprojecten uit de programma's, blijkt er inderdaad sprake te zijn van stagnatie, vertraging en onderuitputting.

#### **Doelmatigheid en doeltreffendheid**

In het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid kan op basis van deze case-studie worden gesteld dat:

- het project Tuindorp door de gemeente Coevorden doelmatiger en doeltreffender is aangepakt dan het project Schoonvelde-Oost door de gemeente Hoogeveen. Bij het project Tuindorp is er gedurende ISV-1 gelijkmatig ISV-geld aan het project besteed en het project is binnen ISV-1 afgerond. Bij het project Schoonvelde-Oost is er sprake van vertraging en onderuitputting (de ISV-subsidie is niet tijdens ISV-1 besteed).
- het project Het Palet door de gemeente Assen doelmatiger en doeltreffender is uitgevoerd dan het project Het Vledder door de gemeente Meppel. De gemeente Assen heeft het projectgebied gereedgemaakt voor ontwikkeling door marktpartijen. Hierover zijn overeenkomsten met marktpartijen gesloten. De gemeente Assen heeft dit bereikt tegen relatief lage kosten. De ISV-subsidie heeft een hoge multiplier gerealiseerd. De gemeente Meppel heeft te maken met hoge kosten voor Het Vledder. Er ligt nog geen definitief plan, de eigendomssituatie behoeft nog verandering en er zijn nog geen samenwerkingspartners gevonden.
- de rol van de provincie om de ISV-programma's van de programmagemeenten tijdig tot uitvoering te laten komen, doeltreffender had kunnen zijn.

## Overige conclusies

1.

De wetgever doet met de programmafinanciering een groter beroep op het zelfsturend vermogen van de programmameenten dan onder het vroegere StaDo-regime. De gemeenten krijgen veel meer schuifruimte. Bovendien hoeft er maar eens in de vijf jaar - dus per programmaperiode en niet meer per afzonderlijk project - te worden verantwoord. Het meest ideaal, en ook het meest doelmatig en doeltreffend, is dat de ter beschikking gestelde gelden zoveel mogelijk worden aangewend voor de bekostiging van fysieke maatregelen. Zowel uit de verantwoording door de vier gemeenten van de programma's (zie hoofdstuk 3) als uit de vier beschreven projecten (hoofdstukken 5 en 6) komt naar voren dat *een niet te verwaarlozen deel van de ter beschikking gestelde gelden is besteed aan plankosten* (zie paragraaf 3.4.2 en paragraaf 3.6).<sup>33</sup>

2.

Wanneer de gemeente is aangemerkt als programmameente verkrijgt deze gemeente de zekerheid dat er gedurende vijf begrotingsjaren een vooraf vastgesteld bedrag door de provincie zal worden overgemaakt ten behoeve van de aangemelde projecten voor stedelijke vernieuwing. Hiermee verkrijgt de desbetreffende gemeente een betrekkelijk grote zekerheid over de beschikbaarheid van financiële middelen. Bovendien heeft de programmameente de vrijheid om deze jaarschijven te besteden ter realisatie van de aangemelde projecten. In de vier oorspronkelijke programma's hebben de gemeenten een groot aantal projecten van stedelijke vernieuwing aangemeld: Hoogeveen presenteerde 14 projecten (met veel subprojecten), Assen kwam met 55 projecten, Meppel onderscheidde 5 projecten en Coevorden tenslotte presenteerde 32 projecten. Hoe meer projecten van stedelijke vernieuwing een programmameente had aangemeld, des te groter was - goed beschouwd - de vrije bestedingsruimte.

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat de feitelijke besteding van de ISV-gelden vooral heeft plaatsgevonden in het laatste programmajaar (2004) en dat een groot deel van het ISV-1-budget tot besteding wordt gebracht in 2005. Dit jaar valt namelijk buiten de vijf uitkeringsjaren (2000-2004).

In plaats dat de toegenomen beleidsvrijheid en de toegenomen zekerheid dat de gelden in een vast ritme ter beschikking komen heeft geleid tot het naar voren halen van fysieke activiteiten, is er in sterke mate sprake geweest van een naar achteren schuiven van de feitelijke maatregelen. Er vindt dus geen fysieke voortgang per jaar plaats. Het waargenomen patroon van eerst plannen maken en dan pas besteden is lastig te verklaren. Door deze wat meer *ongelijkmatige bestedingswijze* heeft het langer geduurd voor de baten van stedelijke vernieuwing (bijvoorbeeld betere huizen) voor de burger beschikbaar kwamen. Een ander nadeel is dat in de onderzochte periode de bouwpreizen de tendens hadden te stijgen, waardoor een euro die op een later tijdstip werd uitgegeven een kleinere materiële waarde kon toevoegen. (zie hoofdstuk 3)

3.

Om een samenhangend programma met projecten voor stedelijke vernieuwing op te kunnen stellen moet een gemeente beschikken over een *ruimtelijke visie*. Bij het opstellen van het ISV-1-programma in 1999 verkeerde de gemeente Assen in de gelukkige omstandigheid dat in het kader van de Regiovisie Groningen-Assen er recentelijk een actuele ruimtelijke visie ontwikkeld was. De gemeenten Meppel en Coevorden daarentegen kampten een jaar na de herindeling van 1998 met de handicap dat deze gemeenten nog niet konden beschikken over een ruimtelijke visie, laat staan dat deze

---

<sup>33</sup> Dit geldt met name voor Hoogeveen, Coevorden en Meppel. Hoogeveen en Coevorden hebben bij 3 van de 4 ISV-prioriteitsprojecten de ISV-subsidie aan plankosten besteed. Meppel heeft dit bij 1,5 van de 2 projecten gedaan. Assen heeft dit slechts bij één van de 4 projecten gedaan.

ruimtelijke visie reeds was vastgesteld door de gemeenteraad. Hoogeveen is in 1999 gestart met het opstellen van de Toekomstvisie Hoogeveen 2030, waar pas later ook een ruimtelijke structuurvisie uit voort is gevloeid (in 2004 vastgesteld). Bij het opstellen eind 2004 van de ISV-programma's voor de tweede planperiode (2005-2009) was de uitgangssituatie inmiddels verbeterd. (zie hoofdstuk 2)

4.

Wanneer een programmagemeente niet beschikt over een uitgewerkte ruimtelijke visie en ook niet beschikt over een ambtelijke organisatie die gewend is om projectmatig te werken, bestaat het risico dat het voldoen aan de eisen van programmafinanciering relatief *hoge administratieve bestuurslasten* met zich mee brengt. Bij deze administratieve lasten kan worden gedacht aan de kosten van het voorbereiden van de programma's voor stedelijke vernieuwing, voor de kosten die de gemeente moest maken om dit programma SMART te maken en later ook de effecten van de gerealiseerde projecten moest vertalen naar te bereiken doelen (monitoren). De relatief hoge kosten van programmering (opstellen, monitoren en verantwoorden) kunnen ten koste zijn gegaan van de energie die beschikbaar is voor het obstakelvrij maken van de geprioriteerde projecten. Wel heeft de exercitie met het SMART-maken er aan bijgedragen dat de programmagemeenten met meer gemak ISV-programma's hebben kunnen ontwerpen voor de tweede programmaperiode. (zie hoofdstuk 2)

Uiteindelijk komen alleen uitgaven voor subsidiëring in aanmerking die zijn gedaan ten gunste van de fysieke leefomgeving. Hoewel de onderzoekers niet hebben benaderd wat de uitkomsten zouden zijn geweest onder een stelsel van projectfinanciering kan de vraag worden opgeworpen of bepaalde gemeenten (met minder ervaring met projectmanagement en zonder een ruimtelijke visie) onder een regime van projectfinanciering niet tot een betere kosten-batenverhouding zouden zijn gekomen. Deze gemeenten zouden zich immers de kosten van programmering, monitoren en abstracte verantwoording hebben kunnen besparen. Bovendien zouden deze gemeenten meer gericht bezig zijn geweest met het obstakelvrij maken van projecten.

De financiële prikkel van programmafinanciering brengt gemeenten ertoe onevenredig veel tijd te besteden aan het aankleden van programma's en verantwoordingen, terwijl daarmee de aandacht wordt afgeleid van waar het werkelijk om gaat: het effectueren van maatregelen. In dat opzicht is het een gelukkige omstandigheid geweest dat bij de operatie SMARTMAKER niet alleen energie is aangewend voor het verder operationaliseren van de abstracte programmadoelen, maar dat de gemeenten en de provincie samen ook hebben bepaald welke projecten nu eigenlijk de grootste urgentie hebben ("prioriteitsprojecten").

5.

In *hoofdstuk 2* bleek dat de provincie tijdens ISV-1 ook een eigen subsidieprogramma voor *stedelijke ontwikkeling* heeft opgesteld. Beide programma's - ISV (van de programmagemeenten) en stedelijke ontwikkeling (van de provincie) - vertonen een grote, inhoudelijke verwantschap. Geconcludeerd kan worden dat de coördinatie tussen de ISV-programma's en het provinciale programma voor stedelijke vernieuwing ten tijde van het onderzoek (medio 2005) nog betrekkelijk los was. Het uit deze beide programma's voortvloeiende overleg tussen provincie en de vier programmagemeenten vindt bijvoorbeeld los van elkaar plaats. Ten aanzien van de nieuwe ISV-2-programmaperiode (2005-2009) is de link tussen het landelijke stadsvernieuwingprogramma en het provinciale stadsontwikkelingsprogramma iets meer uitgewerkt.

6.

Uit de gegevens over de programmaverantwoording (*hoofdstuk 3*) en die over de vier onderzochte projecten (*hoofdstukken 5 en 6*) komt naar voren dat het succes van de stedelijke vernieuwing voor een deel afhankelijk is van strategische kennis over hoe bepaalde projecten moeten worden

aangepakt. Inmiddels is over de interactieve aanpak van de herstructurering van naoorlogse wijken het nodige bekend.

Bij deze kennisverspreiding spelen ook landelijke actoren - platform grotestedenbeleid, VROM - een rol. Ten aanzien van de aanpak van stationslocaties, industrieterreinen en centrumgebieden liggen er nog veel vragen en *kennismanco's*.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het intensieve ambtelijke overleg van de provincie met de ISV-coördinatoren van de programmagemeenten slechts in bescheiden mate heeft bijgedragen aan het wegnemen van deze kennislacunes. Zo heeft de gemeente Emmen die met stedelijke vernieuwing reeds de nodige ervaring heeft, slechts in zeer beperkte mate bijgedragen aan het verschaffen van kennis en inzichten.

## 7.2. Aanbevelingen

I.

*Het is te overwegen om bij de eisen die aan de gemeentelijke programma's worden gesteld meer aandacht te vragen voor de uitvoerbaarheid van de opgevoerde projecten.*

### Toelichting

Bij de vaststelling van de ISV-programma's zou stringenter getoetst moeten worden of de projecten wel obstakelvrij zijn dan wel of de gemeente voldoende voorzieningen heeft getroffen om er voor te zorgen dat het stadium van projectuitvoering wel binnen vijf jaar kan worden bereikt.

Bij de ISV-1-programma's heeft het bieden van financiële zekerheid aan de gemeenten en het vergroten van hun flexibiliteit (door het toestaan van lange lijsten met projecten) een relatief grote rol gespeeld. De programma's zijn vooral gewaardeerd op planologische aantrekkelijkheid (passen ze in het provinciale ruimtelijke beleid, gaat het om interessante ruimtelijke ambities?). Aan de praktische uitvoerbaarheid en financierbaarheid van de afzonderlijke projecten werd weinig aandacht besteed. Bij de latere prioritering van de aangemelde projecten (de zogeheten SMARTMAKER) is gebleken dat de lijst met ingediende projecten nogal rijp en groen was en weinig focus kende. De provincie beschikt - dankzij de jarenlange ervaring met projectfinanciering - wel over kennis van de uitvoerbaarheid van projecten. Het zou goed zijn om de gemeentebesturen een prikkel te geven om vooral te komen met programma's die bestaan uit concrete, uitvoerbare, obstakelvrije projecten.

II.

*Bij de verdeling van het programmabudget over de programmagemeenten ligt het voor de hand om gemeenten die een meer concreet programma indienen ook te belonen met een groter aandeel van het beschikbare budget.*

### Toelichting

Deze aanbeveling vloeit voort uit aanbeveling I. Wanneer de gemeenten met te vage en ambitieuze plannen komen, zal in het investeringstijdvak daarna de feitelijke uitvoering stagneren. Het is daarom een goede gedachte wanneer het provinciebestuur laat weten uitvoeringsgerichte programma's hoger te waarderen (en dus ook te belonen) dan vooral planologisch fraai klinkende visies. Want zoals Schaefer al zei: "in plannen kun je niet wonen".<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> J.L.N.Schaefer, staatssecretaris VROM tussen 1973 en 1977.

### III.

*Het is te overwegen om de jaarlijkse betaling van de provincie aan de programmameente op te kunnen schorten wanneer aannemelijk is dat er ten laste van de voorgaande jaarschijf nog geen feitelijke bestedingen voor concrete projecten van stadsvernieuwing hebben plaatsgevonden.*

#### **Toelichting**

Het onderzoek laat zien dat de programmameenten de feitelijke besteding van hun ISV-gelden naar achteren schuiven. Bovendien worden ISV-gelden aangewend voor plankosten. De programmafinanciering blijkt de programmameenten vooral te prikkelen om programma's te maken en bevat onvoldoende financiële prikkels om tot projectuitvoering te komen.

Het vertragen van de projectuitvoering leidt tot een ernstig doelmatigheidsverlies. De baten (laten we zeggen: de aangepaste woningen) komen misschien wel vier jaar later beschikbaar dan mogelijk was geweest. Niet alleen worden er zo baten gederfd. Tijdens deze periode zullen ook de bouwprijzen zijn gestegen waardoor een geringer materieel effect wordt bereikt dan bij een tijdige besteding.

Het provinciebestuur kan de huidige provinciale verordening zo aanpassen dat het overmaken van de jaarschijf geen automatisme meer is.

### IV.

*Het is te overwegen om programmameenten die met relatief hoge administratieve bestuurslasten te maken krijgen, als gevolg van het meedoen aan de programmafinanciering - en daardoor relatief lage baten produceren op het vlak van projectrealisatie - voortaan weer onder het regime van projectfinanciering te brengen.*

Bij de overgang van de ISV-1-periode naar de ISV-2-periode is besloten dat alle voormalige programmameenten deze status behouden en ook in de lopende periode optreden als programmameenten. Nu echter de gegevens uit de eindverantwoording beschikbaar komen en nu ook de resultaten van het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek voorliggen, kan worden geconstateerd dat de gemeenten Coevorden, Hoogeveen en Meppel minder goed geëquipeerd zijn dan de gemeente Assen om het spel van de programmafinanciering goed te spelen. Deze eerste drie gemeenten hebben - in vergelijking met de gemeente Assen - een veel lagere realisatiegraad bereikt bij het uitvoeren van ISV-projecten (zie hoofdstuk 3). De oorzaken kunnen liggen in onvoldoende ervaring met projectmanagement, in een tekortschietende continuïteit, of in het ontbreken van consensus over de langetermijnstrategie van stedelijke ontwikkeling en stedelijke vernieuwing. In zo'n geval zou een gemeente baat kunnen hebben bij het regime van projectfinanciering. Dit regime kent een grotere en directere doelmatigheidsprikkel en stelt minder hoge eisen aan de programmerings- en planningscapaciteit. Zo kan worden voorkomen dat een relatief groot deel van de voor ISV geormerkte middelen en energie weglekken aan programmering, plankosten, monitoring, bestuurlijk overleg en verantwoording. In plaats van naar binnen gekeerde energie is stedelijke vernieuwing vooral gebaat bij naar buiten gerichte energie: richting marktpartijen, richting bewoners, richting consumentenwensen. Indien toch gekozen wordt voor de relatief veeleisende vorm van programmafinanciering bij een gemeente waarvan het projectmanagement nog niet helemaal aan de maat is, rust op het provinciebestuur een *zorgplicht* om te bewerkstelligen dat de in het programma opgenomen projecten ook een redelijke kans op daadwerkelijke realisatie hebben. Dit kan betekenen dat de provincie een actieve rol speelt bij het obstakelvrij maken van de prioritaire projecten.

### V.

*Bij de beoordeling van de recent goedgekeurde ISV-projecten moet bij de verantwoording (in 2009) een zwaarder gewicht worden toegekend aan a) de feitelijke realisatie en b) de multiplier.*

#### **Toelichting**

Bij de verantwoording van de ISV-1-programma's heeft het ministerie van VROM geprobeerd om aansluiting te zoeken bij het behalen van de zogeheten programmadoelen. Als de programmadoelen zijn gehaald (meer leefbaarheid, meer veiligheid) dan zijn de bestedingen verder in orde. Als de programmadoelen echter niet zijn gehaald dan wordt nader onderzocht of deze uitblijvende doelbereiking verwijtbaar is en of dit een terugvordering van de gelden rechtvaardigt.

Deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsstudie laat zien dat een dergelijke outcome-benadering niet past bij de complexiteit van stedelijke vernieuwing. Men kan de programmameenten beter - en met meer recht - beoordelen op de mate waarin zij er in zijn geslaagd de voorgenomen projecten feitelijk te verwezenlijken dan dat men de gemeenten beoordeelt op de vraag of de leefbaarheid is vergroot. Deze leefbaarheid is immers van veel meer zaken afhankelijk dan van alleen de realisatie van enkele projecten van stedelijke vernieuwing. Nu men enige ervaring rijker is, ligt het voor de hand dat het provinciebestuur in IPO-verband aandringt op een wat meer realistische verantwoordingswijze voor de periode ISV-2. Dus meer aandacht voor projectrealisatie en het verwerven van middelen uit de markt (multiplier) en minder aandacht voor het halen van de programmadoelen.

#### **VI.**

*Tijdens de fase van programma-uitvoering moet het provinciebestuur meer dan in de vorige ISV-periode aandacht besteden aan: de dwarsverbanden met het programma voor stedelijke ontwikkeling, het bestuurlijke overleg met de programmameenten, het vergroten van de uitvoerbaarheid van in de programma's opgenomen projecten, leren van elkaars ervaringen en zoeken naar de "best practices" van stedelijke vernieuwing*

#### **Toelichting**

In de eerste ISV-1-cyclus was er sprake van een zekere onwennigheid. Het ging om een nieuw bestuursinstrument: programmafinanciering. VROM gaf in deze beginfase weinig sturing. Bovendien was onduidelijk hoe er bij de vergrote bestedingsvrijheid vooraf, achteraf financiële verantwoording zou moeten worden afgelegd. De onzekerheid was in deze fase groot. Dus werd er ook zorgvuldig geopereerd. In de huidige fase zijn de spelregels en condities beter bekend. Dit biedt mogelijkheden om ook meer met de inhoud bezig te zijn. Het overleg tussen de provincie en de ISV-coördinatoren zou aan belang kunnen winnen wanneer kennisontwikkeling, best practices, ervaringsuitwisseling een groter punt van aandacht wordt. Ook is het denkbaar dat de provinciale bestuurders nauwer betrokken worden bij het ISV. In de eerste plaats geldt er tegenwoordig de programmalijn stedelijke ontwikkeling. Met de ISV-gelden beschikt het provinciebestuur immers reeds over een relatief omvangrijk budget dat gekoppeld aan de recent vrijgemaakte provinciale middelen voor stedelijke ontwikkeling geïntegreerd kan worden aangewend voor het vergroten van de leefbaarheid van de Drentse steden. Wellicht is het mogelijk om projecten vanuit beide subsidie-instrumenten te accommoderen. Verder kan de bestuurlijke aandacht de kans vergroten dat ook andere instrumenten waarover de provincie beschikt (planologische toestemming, privaatrechtelijke mogelijkheden, doetaken) worden aangewend ten gunste van ISV-projecten. Kortom, er is een samenwerkende provincie nodig.





## **Bijlagen**

## 1. Schema succes- en faalfactoren

	Subcategorieën factoren:	Succesfactoren	Faalfactoren
I N T	<b>Bestuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ betrokken bestuurder</li> <li>▪ continuïteit</li> <li>▪ hoge prioriteit project</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ geen betrokken bestuurder</li> <li>▪ discontinuïteit</li> <li>▪ lage prioriteit project</li> </ul>
E R N E  F A C T O R	<b>Interne ambtelijke organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ continuïteit m.n. van projectleider</li> <li>▪ projectleider heeft groot netwerk</li> <li>▪ veel capaciteit vrijgemaakt</li> <li>▪ competentie betrokken ambtenaren</li> <li>▪ concrete planvorming in gevorderd stadium</li> <li>▪ uitvoering is reeds gestart</li> <li>▪ geen planologische procedures nodig/<b>geen functiewijziging</b></li> <li>▪ inhuren externen adequaat</li> <li>▪ <b>strategie gemeente om markt te interesseren</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ discontinuïteit m.n. van projectleider</li> <li>▪ projectleider heeft beperkt netwerk</li> <li>▪ te weinig capaciteit vrijgemaakt</li> <li>▪ betrokken ambtenaren minder competent</li> <li>▪ nog weinig gedachtevorming/nog geen concrete planvorming</li> <li>▪ nog geen uitvoering plaatsgevonden</li> <li>▪ planologische procedures noodzakelijk/<b>functiewijziging</b></li> <li>▪ inhuren externen problematisch</li> <li>▪ <b>géén strategie gemeente om markt te interesseren</b></li> </ul>
E N	<b>Financiën</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voldoende beschikbare financiële middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ onvoldoende beschikbare financiële middelen</li> </ul>
E X T E R N E	<b>Externe partijen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 of 2 externe samenwerkingspartners</li> <li>▪ goede/gemakkelijke toegang tot samenwerkingspartner</li> <li>▪ niet te veel belanghebbenden</li> <li>▪ complementaire belangen</li>   <li>▪ groot draagvlak</li> <li>▪ geen of weinig bezwaar- en beroepsprocedures</li> <li>▪ <b>weinig eigenaren</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ veel betrokken partijen, onduidelijk wie</li> <li>▪ lastige toegang tot samenwerkingspartner</li> <li>▪ veel verschillende belanghebbenden</li> <li>▪ uiteenlopende, moeilijk te verenigen concurrerende belangen</li> <li>▪ nauwelijks, geen draagvlak</li> <li>▪ veel bezwaar- en beroepsprocedures</li>   <li>▪ <b>veel eigenaren</b></li> </ul>
F A C T O R	<b>Omgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ hoogconjunctuur/goed investeringsklimaat</li> <li>▪ gunstige stand kantorenmarkt</li> <li>▪ gunstige stand (koop)woningmarkt</li> <li>▪ <b>geen vertraging=lage rentelasten</b></li> <li>▪ <b>lage prijs aankoop en sanering functies /lage prijs onderzoeken</b></li> <li>▪ "opportunity window"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ laagconjunctuur/ongunstig investeringsklimaat</li> <li>▪ ongunstige stand kantorenmarkt</li> <li>▪ ongunstige stand (koop)woningmarkt</li> <li>▪ <b>vertraging= hoge rentelasten</b></li> <li>▪ <b>hoge prijs aankoop en sanering functies/hoge prijs onderzoeken</b></li> <li>▪ gemeentelijke herindeling</li> </ul>
E N	<b>Rol provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ veel ondersteuning en stimulering</li> <li>▪ aandragen aanvullende financieringsbronnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ weinig ondersteuning en stimulering</li> <li>▪ onbekendheid bij gemeenten over aanvullende financieringsbronnen</li> </ul>
S P A R M O E C N E W S  E R K I N G S	<b>Samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ goede communicatie en veel vertrouwen</li> <li>▪ goed projectmanagement</li> <li>▪ slechts een of enkele uitvoerder(s)</li> <li>▪ ruilrelatie: onderlinge afhankelijkheid/gemeenschappelijk belang</li> <li>▪ aanwezigheid van spelregels over taakverdeling en kostenverdeling</li> <li>▪ spelverdeler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gebrekkige communicatie en wantrouwen</li> <li>▪ slecht projectmanagement</li> <li>▪ vele uitvoerders</li> <li>▪ geen ruilrelatie: geen onderlinge afhankelijkheid/geen gemeenschappelijk belang</li> <li>▪ géén aanwezigheid van spelregels over taakverdeling en kostenverdeling</li> <li>▪ geen spelverdeler aanwezig/ onduidelijkheid over spelverdeler</li> </ul>

**Vetgedrukt:** factoren die specifiek van toepassing zijn op binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen

Dit schema is, net als het in paragraaf 4.3 gepresenteerde model, gebaseerd op literatuur over projectuitvoering, vergelijkbare onderzoeken en de interviews met de ISV-coördinatoren. Het schema is een concretisering van de zeven factoren die een tijdige projectuitvoering kunnen beïnvloeden en laat de mogelijke oorzaken van het niet tot besteding komen van ISV-subsidies, of van het ondoelmatig of ondoeltreffend uitpakken van de subsidie zien. Net als voor het model geldt voor dit schema dat de succes- en faalfactoren niet uitputtend opgesomd zijn.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, worden twee verschillende typen projecten bestudeerd: vernieuwing van naoorlogse wijken en herstructurering van binnenstedelijke voormalige bedrijventerreinen. De meeste succes- en faalfactoren komen overeen. Deze factoren zijn van toepassing op meerdere typen projecten. Voor de ontwikkeling van binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn een aantal specifieke factoren van toepassing die te maken hebben met de kenmerken van dit soort gebieden. De factoren die specifiek voor binnenstedelijke bedrijventerreinen gelden, zijn vetgedrukt in het schema weergegeven.

## 2. Lijst van afkortingen

<b>ISV</b>	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
<b>Stado</b>	Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing
<b>MOP</b>	Meerjarenontwikkelingsprogramma. (Dit is hetzelfde als het programma voor stedelijke vernieuwing voor het ISV)
<b>GS</b>	college van gedeputeerde staten
<b>PCSW</b>	Provinciale Commissie voor Stedelijke Vernieuwing en Wonen

### **3. Lijst van geïnterviewden**

#### **ISV-coördinatoren van de programmameenten**

Gemeente Assen: Dhr. R. Buursma

Gemeente Coevorden: Dhr. R. Vegelin en Dhr. H. Schrik (telefonisch)

Gemeente Hoogeveen: Mw. B. Hendriks

Gemeente Meppel: Mw. H. van Vonderen

#### **Geïnterviewden per project**

- Het Palet, Assen

- Dhr. R. Buursma, gemeente Assen
- Dhr. D. Hakkert, marktpartij 1

- Tuindorp, Coevorden

- Dhr. H. Krabman, gemeente Coevorden
- Dhr. H. Anholts, Domesta Woonstichting Coevorden

- Schoonvelde-oost, Hoogeveen

- Dhr. J. Trampe, gemeente Hoogeveen
- Dhr. J. Molhoek, Domesta Woonstichting Hoogeveen
- Dhr. T. van Duiven, Domesta Woonstichting Hoogeveen

- Het Vledder, Meppel

- Mw. H. Van Vonderen, gemeente Meppel
- Dhr. H. Ter Wal, gemeente Meppel
- Dhr. F. Sybesma, extern projectleider van projectontwikkelaar X (telefonisch)

#### **Inspectie VROM Noord**

- Dhr. H. Struik, Directoraat-Generaal Wonen

#### **Provincie Drenthe**

- Mw. L. de Wit
- Dhr. J. Groot
- Dhr. P. Munnik
- Dhr. J. Kreling
- Dhr. H. Booij