



Lessen uit aanpak Galecopperdroom

Stec Groep aan rekenkamercommissie gemeente Nieuwegein

Esther Geuting, Jasper Beekmans en Martijn Exterkate
16 mei 2018

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding rekenkameronderzoek	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Aanpak en onderzoeksmethoden	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Doelstelling en proces	5
2.1	Het project Galecopperdroom en haar doelstellingen.....	5
2.2	Tijdslijn procesverloop Galecopperdroom	6
3	Beantwoording onderzoeksvragen	13
3.1	Conclusie: Is het project Galecopperzoom – Galecopperdroom een goed initiatief dat navolging verdient?	13
3.2	Hoe wordt er door initiatiefnemers en burgers aangekeken tegen dit project van de gemeente?.....	14
3.3	Wat vinden potentiële instappers van het door de gemeente opgestelde afsprakenkader?	19
3.4	Hoe is de selectie van initiatieven verlopen, en wat zijn ervaringen vertaald naar voordelen en nadelen?	20
3.5	Wat is de rol van de gemeente bij een dergelijk initiatief?.....	21
4	Lessen	24
5	Aanbevelingen voor de raad	27
	Bijlage 1: Spelregels 1^e ronde initiatieven	29
	Bijlage 2: Beoordelingscriteria 2e ronde	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding rekenkameronderzoek

In september 2017 heeft de rekenkamercommissie van Nieuwegein het initiatief genomen een onderzoek op te starten naar het project Galecopperzoom – Galecopperdroom. Het gebied Galecopperzoom is aangewezen als pauzelandchap waarin tijdelijke initiatieven zijn toegestaan. Na 2030 is een multifunctioneel woonwerkgebied beoogd als onderdeel van de A12-zone.

Galecopperdroom is richting de Omgevingswet een relevant onderwerp voor een rekenkameronderzoek. De werkwijze van Galecopperdroom sluit namelijk aan bij de Omgevingswet. **De Omgevingswet vraagt vanaf 2019 om een meer flexibele en regisserende rol van de gemeente. De gekozen aanpak in Galecopperdroom kan voor de gemeente belangrijke lessen bevatten in voorbereiding op de Omgevingswet, mede in relatie tot participatie. Geleerd kan worden van de resultaten van het project Galecopperdroom, maar ook van de rol van de gemeente: welke rol heeft de gemeenten genomen? Hoe heeft ze haar rol ingevuld? Op welke manier heeft de gemeente initiatiefnemers gefaciliteerd, en andere stakeholders betrokken? En is dit een goede aanpak voor de toekomst?**

Insteek is een constructief-kritisch onderzoek, inzoomend op mogelijke lessen richting toekomstige projecten en de invoering van de Omgevingswet.

1.2 Onderzoeksvragen

In het voorliggende onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Is het project Galecopperzoom - Galecopperdroom een goed initiatief dat navolging verdient?

Daarbij zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

- Hoe wordt er door initiatiefnemers en burgers aangekeken tegen dit project van de gemeente?
- Wat vinden de potentiële instappers van het door de gemeente opgestelde afsprakenkader?
- Hoe is de selectie van initiatieven verlopen; wat zijn de ervaringen vertaald naar voordelen en nadelen?
- Wat is de rol van de gemeente bij een dergelijk initiatief (faciliteren, coördineren, sturen, niets doen)?
- Wat kan de gemeente leren uit de ervaringen, met andere woorden heeft de gemeente alle relevante mogelijkheden benut bij dit project?

1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de vragen zijn de volgende aanpak en onderzoeksmethoden gebruikt:

- Voor de analyse gebruikten we beleidsstukken zoals de startnotitie, de beheersverordening en ontwikkelstrategie. Maar ook nieuwsbrieven waarmee de raad tussentijds op de hoogte werd gehouden van het verloop van het project. Ook bekeken we communicatiestukken zoals brieven aan initiatiefnemers en opgestelde spelregels.
- Daarnaast spraken we met 18 betrokkenen. Dit betreffen ambtelijk betrokkenen, zoals de projectleiders, huidige ondernemers die met een initiatief in het gebied zitten en ondernemers met initiatieven die gedurende het proces zijn afgevallen. Ook is gesproken met Renée Blom van de CDA fractie, omdat deze fractie het onderwerp Galecopperzoom/Galecopperdroom heeft aangedragen bij de rekenkamercommissie Nieuwegein¹. In onderstaande tabel zijn de geïnterviewde personen opgenomen. Ook zijn op 23 februari 2018 enquêtes afgenomen met 43 gebruikers/bezoekers van het gebied.

¹ Dit telefonische gesprek diende om de motivatie voor het aandrazen van het onderwerp voor onderzoek te bevragen.

Tabel 1: Geïnterviewde personen

Naam	Partij
Rex den Heijer	Gemeente Nieuwegein - voormalig projectleider
Renske van Rooijen	Gemeente Nieuwegein - huidig projectleider
Ed van Kleef	Gemeente Nieuwegein - planeconoom
René Alings	Voormalig planeconoom gemeente Nieuwegein
Ron van Schaik	Gemeente Nieuwegein - projectmanager
Jeroen van Nistelrooy	Gemeente Nieuwegein – WABO coördinator
Hans Adriani	(toenmalig) Portefeuillehouder gemeente Nieuwegein
Taco Jansonius	Kamer van Koophandel
Evert Temminck	Wijkoverleg Galecop - voormalig voorzitter
Renée Blom	CDA fractie Nieuwegein (initiator voorstel onderzoek RKC)
Marjon van Meulen	Smaak & Stijl
Arthur Simons	Galecop Golf en Solarpark Galecop
Gijs Borms	De Middengarde
Ward Rennen	Stadsvee
Ada Middelkoop	Herdershondenschool
Wim in 't Veld	De Lantaarn
Roelof Kuipers	Camper overnachtingsplaatsen
Lucy Schuler	Petanqueclub

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk reconstrueren we het procesverloop van het project Galecopperdroom. We gaan in op de doelstellingen en u leest een tijdlijn met de belangrijkste momenten in het proces. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen. In het laatste hoofdstuk geven we lessen en aanbevelingen.

2 Doelstelling en proces

2.1 Het project Galecopperdroom en haar doelstellingen

De gebiedsontwikkeling Galecopperzoom is gepland als kantoorzone en bedrijventerrein

Het gebied Galecopperzoom maakt onderdeel uit van de A12-zone, een zone waarvoor in de regio bestuurlijke afspraken zijn gemaakt voor transformatie op lange termijn naar een dynamisch multifunctioneel woonwerkgebied. De Galecopperzoom is in de jaren '90 van de vorige eeuw aangekocht door de gemeente Nieuwegein, met als doel het ontwikkelen van de zoom tot een bedrijventerrein of kantorenpark.

De ontwikkeling van de A12-zone werd eind 2011 op de lange baan geschoven toen bleek dat de ontwikkelingen aan de A12 door het Rijk niet voor 2030 in het MIRT zouden worden opgenomen. Voor de gemeente resteerde een boekwaarde van circa € 18 miljoen door aankoop van gronden en eerste investeringen in het gebied. De verwachte opbrengsten zouden niet worden gehaald. Daarom was er sprake van rentelasten van de gedane investeringen. BBV-regels² dwongen de gemeente actie te ondernemen en een voorziening te treffen.

In september 2012 heeft het college van B&W besloten een onderzoekstraject te starten hoe de financiële situatie van de Galecopperzoom te beheersen. Uitkomst van het traject is het instellen van een 'pauzelandschap' en het vrijgeven van het gebied voor tijdelijke ontwikkelingen tot 2030. Na 2030 kan gebied dan geschikt gemaakt worden als woningbouwlocatie, samen met de regio, en met betrokkenheid van het Rijk. Middels het project Energielab/Galecopperdroom zijn verschillende initiatieven geland in het gebied: zoals een restaurant, golfbaan, zonnepark en evenementenlocatie. Het plangebied heeft een oppervlakte van ongeveer 58 hectare.

De invulling als pauze-landschap beoogt een goede tijdelijke invulling van de Galecopperzoom

In de ontwikkelstrategie tijdelijke invulling Galecopperzoom (2013) zijn twee doelstellingen geformuleerd:

- Een oplossing vinden voor het financiële probleem van de hoge rentelasten van dit gebied.
- De mogelijkheid te onderzoeken om het maatschappelijke rendement van de Galecopperzoom te verhogen.

Bovenstaande doelstellingen zijn overgenomen in de 'startnotitie bestemmingsplan Galecopperzoom (tijdelijke invulling)' (2013) en de 'Beheersverordening Tijdelijke invulling Galecopperzoom' (2014). Als duidelijke randvoorwaarde wordt telkens aangegeven dat het een tijdelijk project is tot 2030.

Hoewel niet hard opgenomen als doelstelling, komt het thema duurzaamheid regelmatig terug in de verschillende documenten, bijvoorbeeld in de ontwikkelstrategie (2013): "De Galecopperzoom (...) wordt ingevuld voor de commerciële exploitatie van duurzame energie in combinatie met leisure, recreatie en educatie" en de startnotitie (2013): "Het ontwikkelperspectief probeert het gebied tot 2030 interessant te maken voor de steeds beter renderende exploitatie van duurzame energie."

In de 'Spelregels Energielab Galecopperzoom' (2014) worden de doelstellingen concreter geformuleerd. De twee doelstellingen zijn telkens opgenomen in communicatie richting de initiatiefnemers:

- Inkomsten genereren om de gemeentelijke rentekosten voor de Galecopperzoom te verminderen;
- Het gebied van meerwaarde laten voor de omgeving (maatschappelijk rendement).

² Besluit Begroting en Verantwoording

2.2 Tijdlijn procesverloop Galecopperdroom

We onderscheiden in het proces vier fasen:

- de aanloopfase
- de initiatieffase
- de selectiefase
- de uitvoeringsfase

We maken een onderscheid tussen de eerste en tweede initiatiefronde. Hierna schetsen we het procesverloop door een chronologische weergave per fase.

CONCLUSIE: GEMEENTERAAD OP VERSCHILLENDE EN VOLDOENDE MOMENTEN IN POSITIE

- 17 april 2013: Raadsinformatieavond over ontwikkelstrategie Tijdelijke Invulling;
- 13 november 2013: Startnotitie bestemmingsplan tijdelijke invulling Galecopperzoom geagendeerd bij commissie ROM;
- 25 september 2014: Vaststelling beheersverordening Tijdelijke invulling Galecopperzoom;
- Tot slot is de raad op verschillende momenten gedurende de looptijd van het project geïnformeerd middels voortgangsrapportages, te weten: september 2015, december 2015, mei 2016, september 2016, januari 2017, mei 2017 en september 2017.

De raad is op verschillende manieren, zowel mondeling als schriftelijk, en op actieve wijze op de hoogte gehouden van ontwikkelingen rond het project Galecopperdroom. We concluderen dat de informatievoorziening de raad voldoende op de hoogte is gesteld met betrekking tot het project.

Aanloopfase

Najaar 2012: Start proces door collegebesluit onderzoekstraject ontwikkelstrategie Galecopperzoom

In september 2012 gaf het college de opdracht tot een onderzoekstraject voor de ontwikkelstrategie voor de Galecopperzoom. De doelstelling was destijds de beheersing van de financiële problematiek en ruimte bieden aan 'nuttige' functies, tijdelijk of permanent, vooruitlopend op de ontwikkeling van de A12 zone vanaf 2030. In dit traject zijn verschillende sporen onderzocht:

1. Vooruitlopend op de toekomstige ontwikkeling van de A12 zone als toekomstige woningbouwlocatie, reeds delen van het gebied gaan ontwikkelen;
2. Volledig afboeken;
3. Afscheid nemen van de regionale samenwerking voor het gezamenlijk realiseren van de ambities voor de A12 zone en overgaan op het ontwikkelen door de gemeente Nieuwegein van een Nieuwegeins programma;
4. Ontwikkelen voor tijdelijk gebruik. Het tijdelijk gebruik moet geld opleveren om een bijdrage te leveren aan de rentelasten.

Het resultaat van de afweging was het bestuurlijk besluit om de plannen voor de A12 zone als stip op de horizon na 2030 te behouden en een proces te starten waarmee de Galecopperzoom actief in de markt werd gezet voor tijdelijk gebruik (spoor 4). In de rapportage onderzoekstraject ontwikkelstrategie (2013) staat beschreven: *"Tijdelijk gebruik kan een maatschappelijke en duurzame meerwaarde hebben, en kan een financiële bijdrage ten gevolge hebben. De verwachtingen hiervoor moeten echter niet te hoog gespannen zijn."* Een versnelde definitieve ontwikkeling werd afgewezen, omdat het netto resultaat dermate laag zou zijn dat het nauwelijks een oplossing zou bieden voor de financieringsproblematiek.

Voor de tijdelijke invulling is een open planproces gekozen, waarbij de gemeente Nieuwegein samen heeft opgetrokken met de provincie en de Kamer van Koophandel. Met marktpartijen, overheden en bewoners is gebrainstormd over de kansen voor dit gebied. Ook zijn ervaringen uitgewisseld met de provincie en de

gemeente Amsterdam op het vlak van tijdelijke invullingen³. Door de markt werd aangegeven dat 15 jaar een haalbare periode is voor financiële opbrengsten uit een tijdelijke invulling.

Maart 2013: Formuleren uitgangspunten vaststelling ontwikkelstrategie

Het onderzoekstraject in Nieuwegein leidde tot de volgende uitgangspunten⁴:

- Tijdelijke verhuur moet geld opbrengen;
- Gemeente gaat niet investeren (in infrastructuur bijvoorbeeld);
- Levert het te weinig op, dan blijft het in gebruik als weiland.

Volgens de startnotitie voerde Arcadis in opdracht van de provincie Utrecht in deze fase van het traject een quickscan hernieuwbare energie uit, waaruit bleek dat zonne-energie (al dan niet samen met windenergie) onder voorwaarden kon leiden tot een positieve businesscase voor het gebied. De quickscan en uitgangspunten hebben geleid tot een beginselverklaring. Daarin heeft duurzaamheid een prominent aandeel (zie box hieronder).

De volgende functies voor het gebied zijn genoemd:

- commerciële exploitatie van duurzame energie;
- leisure, recreatie en educatie;
- invullingen die op een klein oppervlak een goede opbrengst leveren (zoals een reclamemast).

Op 19 maart 2013 is de ontwikkelstrategie tijdelijke invulling Galecopperzoom vastgesteld door het college van B&W.

TER ILLUSTRATIE: BEGINSELVERKLARING ONTWIKKELSTRATEGIE TIJDELIJKE INVULLING GALECOPPERZOOM (2013)

Op basis van workshops met marktpartijen, overheden en bewoners is in de ontwikkelstrategie de volgende beginselverklaring opgenomen:

“De Galecopperzoom is een gebied dat in de periode 2015-2030 wordt ingevuld voor de commerciële exploitatie van duurzame energie in combinatie met leisure, recreatie en educatie. Daarnaast zijn ook invullingen welkom die op een klein oppervlak een goede opbrengst opleveren, zoals een reclamemast. Met de opbrengst vanuit duurzame energie, wordt een bijdrage geleverd aan de ambities voor klimaatneutraliteit. Het gebied is interessant voor de steeds beter renderende exploitatie van duurzame energie. De invulling met bijvoorbeeld zonnepanelen en windmolens kan goed gecombineerd worden met marktinitiatieven als horeca, evenementen, stadslandbouw, of andere ondersteunende functies. Ook de combinatie met gebruiksfuncties voor de inwoners van de wijk Galecop is goed mogelijk, ideeën als trimbanen, wandelroutes, speelnatuur et cetera (...). De zichtbare opwekking van duurzame energie vlakbij een (jonge) woonwijk zal bijdragen aan de bewustwording over duurzame energie. Met educatie kan dit versterkt worden.”

Op basis van de geformuleerde uitgangspunten en de ontwikkelstrategie is de gemeente Nieuwegein begonnen met het verkennen van de mogelijkheden. De gemeente heeft met opzet niet vooraf zelf bepaald welke specifieke functies mogelijk of wenselijk zouden zijn maar heeft bewoners, ondernemers, organisaties en collega-overheden uitgedaagd om met voorstellen te komen.

In de startnotitie tijdelijke invulling Galecopperzoom (2013) staat beschreven dat (...) “in het proces blijkt dat als de gemeente niks doet, er geen initiatieven komen”. Om voldoende initiatiefnemers warm te krijgen voor het project heeft de gemeente vanaf april 2013 gekozen voor een proces van netwerken, reuring maken en alliantievorming via een actieve wervende communicatie, zoals toegelicht tijdens

³ De ervaringen zijn bijvoorbeeld vastgelegd in de notitie ‘Selectieprocessen voor tijdelijke invullingen’ van het Projectmanagement Bureau van de gemeente Amsterdam.

⁴ Zie: ‘Selectieprocessen voor tijdelijke invullingen Energielab Galecopperzoom (2014)’

raadinformatieavond). Beschreven is dat het (...) "effectief is om dit niet als gemeente zelf te doen". Daarom werd samengewerkt met de Kamer van Koophandel (KvK), provincie Utrecht en Wijkoverleg Galecop.

CONCLUSIE BEHEERSVERORDENING LOGISCH ALS PLANOLOGISCH-JURIDISCH KADER

Na het nemen van een beslissing over een tijdelijke invulling in 2013 heeft de gemeente Nieuwegein zich, tegelijk met het uitnodigen en selecteren van initiatieven, gebogen over de vraag welke planologisch-juridische maatregelen geschikt waren om als titel te dienen voor noodzakelijke vergunningen voor het pauzelandschap⁵. Daarbij is een bestemmingsplan of beheersverordening overwogen. De mate van flexibiliteit was een belangrijke voorwaarde die ten grondslag lag aan de keuze,

Er zijn verkennende gesprekken gevoerd met het ministerie van I&M voor het toekennen van een pilot-status aan het gebied. Daarbij zou het gebied worden aangemeld voor de Crisis- en herstelwet onder de criteria van een gebied voor innovatie en een gebied dat moet bijdragen aan én het bestrijden van economische crisis én versterken van duurzaamheid. Afdeling 2 'Innovatie' van de Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om dergelijke projecten aan te wijzen als experiment, waardoor er afgeweken mag worden van bepaalde regelgeving. De Crisis- en herstelwet heeft echter uitsluitend betrekking op bestemmingsplannen. Vanuit het ambtelijk team is aangegeven dat dit een van de redenen was waarom het project Galecopperdroom niet in aanmerking kwam voor de pilot-status. De voordelen die hieraan verbonden waren voor wat betreft experimenteerruimte en flexibiliteit konden hiermee dus ook niet worden verzilverd. Het doorlopen van een bestemmingsplanprocedure had daarnaast enkele jaren gekost.

Insteek was dat de beheersverordening ervoor zorgt dat het gebied in 2030 de huidige bestemming behoudt, waarmee eventuele ontwikkelingen vanuit de A12 zone voor na 2030 niet gefrustreerd worden. Daarnaast komen bij de beheersverordening nadere planologische onderzoekskosten voor rekening van initiatiefnemers, waar deze onderzoekskosten bij een bestemmingsplan voor rekening van de gemeente zouden komen. Met het vaststellen van een beheersverordening behoudt de gemeente ook het recht om leges te blijven innen bij nieuwe bouwaanvragen die passen binnen het juridisch planologisch regime van het plangebied. Uiteindelijk is dus gekozen voor de beheersverordening (vaststelling december 2014), waarbij de beheersverordening een planologisch-juridische uitvoering geeft aan de eerder vastgestelde uitvoeringsstrategie.

De keuze voor een beheersverordening als planologisch-juridisch instrumentarium vinden we gezien de kenmerken van het project (experimenteel karakter, tijdelijke functies met een relatief lange looptijd) en de voordelen die het biedt ten opzichte van een bestemmingsplan (kosten van onderzoeken, relatief snel starten met uitgifte voor initiatieven) een logisch instrument voor het project Galecopperdroom

Initiatieffase 1^o ronde

November 2013: Middels de VIP-bus werden ideeën opgehaald

De KvK nam het initiatief voor een energielaboratorium waarbij ondernemers en initiatiefnemers uit de wijk elkaar konden ontmoeten en konden komen tot haalbare businessmodellen. Hiervoor is een zogenaamde VIP-bus ingezet, die allerlei initiatieven losmaakte. Er is in deze fase veel aandacht besteed aan communicatie en PR. Dit gebeurde via lokale en nationale pers, flyereren bij het winkelcentrum Galecop. Verder kregen bewoners van de wijk Galecop flyers in de brievenbus en was er informatie via de website van de gemeente.

De VIP-bus heeft op 6 en 7 november 2013 in de wijk Galecop gestaan. Onder het motto "Bouw je droom op de Galecopperzoom" werd gestart

uitnodiging
6-7 november
15-21 uur
in de VIPbus

Bouw je droom
op de Galecopperzoom

Het afgelopen jaar zijn zowel door bewoners als ondernemers talloze ideeën geopperd voor de Galecopperzoom. Centraal stonden de thema's duurzaamheid, kenniscreatie en educatie. Daar is een aantal mooie ideeën uitgekomen die vragen om uitgewerkt te worden. Ook nieuwe ideeën en persoonlijke dromen zijn van harte welkom op 6 en 7 november in de VIPbus, de rijdende winkel van inspiratie en innovatie. Medio december kunnen alle ideeën gepresenteerd worden aan een onafhankelijke jury en krijgen de meest kansrijke de mogelijkheid hun plan te realiseren.

De gemeente stelt nu het gebied tot 2030 beschikbaar voor tijdelijke ontwikkelingen met als voorwaarde de volgende punten:

- De gemeentelijke realisatiekosten vestigen voor de Galecopperzoom.
- Het gebied van merendeels leent zijn voor de omgeving (maatschappelijk rendement).

agenda Bouw je Droom op de Galecopperzoom

- 6-7 november: 15:00-21:00 uur: Aanscherpen of anderszins van ideeën en dromen in de VIPbus op de Galecopperzoom
- November: initiatiefnemers werken aan realisatie van hun ideeën met deskundige hulp
- medio december: selectie (jury) van de meest kansrijke initiatieven
- Januari/Februari: realisatie van projecten

meer weten? www.facebook.com/groepenergiegelabgalecopperzoom/ of spreek met Marleen van de VIPbus. 06 28497360 (marleen@devipbus.nl)

⁵ Zie: 'Selectieprocessen voor tijdelijke invullingen Energielab Galecopperzoom (2014)'

met het ophalen van ideeën. Er werd gekozen om alle initiatieven via de VIP-bus te laten lopen (dus ook lopende initiatieven zoals een evenementenlocatie op de wielervedaan van De Lantaern en hernieuwbare energie) en niet voor de verschillende initiatieven onderscheidende trajecten te laten lopen.

Uiteindelijk zijn 14 plannen opgehaald via de VIP-bus, waarvan er 11 initiatieven in de selectiefase zijn beland. De overige plannen zijn om persoonlijke motieven niet verder uitgewerkt.

Selectiefase 1^e ronde

December 2013: Initiatieven worden geselecteerd tijdens de presentatie-avond

Het selecteren van de initiatieven gebeurde kort na de sessies in de VIP-bus. Om te komen tot een selectie van initiatieven is een presentatie-avond gehouden op 12 december 2013. Initiatiefnemers kregen op voorhand spelregels toegestuurd, waarin selectiecriteria en randvoorwaarden waar de initiatieven aan moesten voldoen, zijn beschreven (zie bijlage 1). Ook zijn de twee doelen voor de tijdelijke invulling nogmaals beschreven (inkomsten genereren voor vermindering rentelasten en gebied van meerwaarde te laten zijn voor omgeving).

De volgende criteria voor de selectie van initiatieven zijn in de brief benoemd:

- Duurzaam initiatief op de terreinen 'hernieuwbare energie', 'leisure en recreatie' en 'educatie';
- Heeft draagvlak in de buurt;
- Meerwaarde voor gebruik en beleving van het hele gebied;
- Financierbaar en exploiteerbaar: gezond rendement voor de investeerder/ondernemer;
- Levert opbrengsten voor de gemeente op;
- Zijn fysiek en financieel 'verwijderbaar' in 2030;
- Slimme combinaties en kruisbestuiving zijn een pre.

In de spelregels van de invulling als pauzelandchap worden bovendien de volgende opmerkingen gemaakt:

- De ondergrond van het gebied is over grote delen drassig;
- Er is beperkte infrastructuur, zowel bovengronds als ondergronds;
- Voor initiatieven die worden uitgevoerd en die (nog) niet passen in het bestemmingsplan zal een planologische procedure moeten worden doorlopen;
- Initiatieven mogen niet tot extra verkeer in de spits leiden;
- Permanente bebouwing is niet toegestaan, tijdelijke bebouwing eventueel wel.

Op voorhand dienden de initiatieven een projectbeschrijving op te sturen, bedoeld ter voorbereiding van de jury. De projectbeschrijving moest informatie bevatten over: de doelgroep, gewenste looptijd, gewenste locatie, aantal benodigde vierkante meters, toekomstperspectief, een begroting voor de periode 2015-2030, status van eventuele subsidies en leningen, een fysieke en technische uitvoering van het plan, risico's. Ook moest worden ingegaan op manieren hoe de buurt zou worden betrokken, slimme combinaties en kruisbestuivingen en duurzaamheidsaspecten.

De jurering op die avond vond plaats op basis van de presentaties en projectbeschrijvingen. De jury bestond uit een vertegenwoordiging van gemeente Nieuwegein, provincie, KvK, wijkoverleg Galecop en een expert op het gebied van duurzaamheid. Hierbij had ieder jurylid een gelijke stem. In totaal hebben 11 initiatieven zich gepresenteerd, en op dezelfde avond heeft de jury bekend gemaakt welke initiatieven wel en niet geselecteerd werden. Dit is mondeling gecommuniceerd. De volgende initiatieven zijn door de jury geselecteerd:

- Zonnepark (2 initiatieven)
- Galecop Golf (Golftrainingscentrum)
- Smaak & Stijl (restaurant)
- Activiteitenterrein De Lantaern (bij de wielervedaan)
- Stadsvee
- Paardenweide (Sublime)

- Schooltuinen

De score op de verschillende beoordelingscriteria heeft de doorslag gegeven voor de selectie van initiatieven, zo geven ambtelijk betrokkenen aan.

Uitvoeringsfase 1^e ronde

Begin 2014: Uitwerken businessplannen en verdeling van de gronden

Met de geselecteerde initiatieven is vanaf de selectie gewerkt aan het ontwikkelen van een businessplan onder begeleiding van de KvK. Ook werd een sessie georganiseerd met de initiatieven met als hoofdvraag: hoe nu verder? Vanuit het betrokken ambtelijk team van de gemeente is destijds gestuurd om samenwerking tussen de initiatieven te stimuleren. Voor een bustour langs voorbeeldprojecten ter inspiratie was geen animo bij initiatiefnemers. Initiatiefnemers staken hun energie vooral in het realiseren hun eigen initiatief. Een van de eerste stappen daarbij was het uitwerken een eerste zichtbare kleine versie van het uiteindelijke businessplan (de zogenaamde 'prototypes'). Dit met als doel goodwill kweken in de buurt, steun vinden voor het initiatief en de eerste sprong wagen om daadwerkelijk te beginnen.

Op 11 april 2014 vond de ondertekening van de intentieovereenkomst plaats en zijn de eerste prototypes gepresenteerd. Cruciaal bij het opstellen van de gezamenlijke intentieovereenkomst was dat de initiatiefnemers onderling tot een verdeling van de gronden kwamen. Dit is gebeurd tijdens een bijeenkomst met initiatiefnemers, gemeente en de KvK. Van 11 april tot 15 juni presenteerden de initiatieven via de prototypes zichzelf op verschillende zondagen aan het publiek.

Figuur 1: Ondertekening intentieovereenkomst op 11 april 2014



2014-2015: Initiatiefnemers doorlopen planologische procedures en tekenen huurcontract

Na het afronden van de businessplannen krijgen de initiatiefnemers een eigen accounthouder bij de gemeente (van het ruimtelijk domein). Daarnaast hadden initiatiefnemers veelal contact met:

- de ambtelijk betrokkene voor vergunningen
- ambtelijk betrokkene van het grondbedrijf (huurcontracten)
- de projectleider.

Een aantal initiatiefnemers kon direct aan de slag vanwege de agrarische bestemming op het terrein (zoals het initiatief rond stadslandbouw) en konden een huurovereenkomst tekenen. De meeste initiatieven moesten planologische procedures doorlopen, denk aan het aanvragen van vergunningen en het uitvoeren van onderzoeken (waaronder flora & fauna). Ook waren initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het aanleggen van eventueel benodigde (aanvullende) nutsvoorzieningen. Op 16 februari 2015 zijn de overige huurovereenkomsten ondertekend voor de initiatiefnemers uit de eerste ronde.

In het eerste jaar zijn de initiatieven voor zonne-energie (1 van de 2) en de evenementenlocatie (Lantaern) gestopt. Het stadsvee-initiatief is een heel seizoen actief geweest en stopte daarna. De schooltuinen zijn gestopt in 2016, net als het tweede initiatief voor zonne-energie. In de laatste drie gevallen zijn de

huurcontracten ontbonden. Het stoppen van de laatste drie initiatieven betrof persoonlijke redenen: de gemeente had daar geen invloed op.

Initiatieffase 2° ronde

Januari 2015: Tweede ronde initiatieven worden uitgenodigd

Na het wegvallen van het stadsvee-initiatief kwam een gebied van circa 10 hectare vrij. Tegelijkertijd meldden zich in de tussentijd doorlopend geïnteresseerden, waar gemeente Nieuwegein een lijst van bijhield. Voor het gebied van tien hectare werden intern bij de gemeente verschillende opties besproken:

- zelf als gemeente kiezen uit de in tussentijd binnengekomen initiatieven;
- een nieuwe presentatieronde organiseren met jury;
- opnieuw de VIP-bus inschakelen.

Uiteindelijk is gekozen voor het organiseren van een nieuwe presentatieronde. De VIP-bus zou veel tijd kosten, en het projectteam vroeg zich of op ondernemers daar op wilden wachten en niet af zouden haken.

De verschillende initiatieven die zich in de tussentijd hadden aangemeld is een uitnodigingsbrief gestuurd om hun initiatief te komen presenteren.

Selectiefase 2° ronde

Februari 2015: De tweede presentatieronde

Op maandag 16 februari 2015 vond de tweede presentatieronde plaats, waarbij alle indieners is gevraagd een presentatie van 5 minuten voor te bereiden. De jury bestond dit maal uit drie afgevaardigden vanuit de gemeente (wethouder, RO en projectleider) en een afgevaardigde van het wijkoverleg. In tegenstelling tot de jurering in de eerste ronde was er geen afgevaardigde meer van de provincie en het KvK in de jury, net als een expert op het gebied van duurzaamheid. Dit is een logisch gevolg van het feit dat KvK en provincie, in tegenstelling tot in de aanloopfase en eerste initiatieffase, nog slechts beperkt betrokken waren. Vanwege pragmatische redenen was niet onlogisch de samenstelling van de jury ten opzichte van de eerste ronde te wijzigen. De andere jury heeft vergelijkbare beoordelingscriteria gehanteerd. De volgende beoordelingscriteria, zie als bijlage in de uitnodigingsbrief aan initiatieven is meegestuurd, zijn gehanteerd (zie ook bijlage 2):

- Het initiatief onderscheidt zich van de aanwezige initiatieven
- Het initiatief is levensvatbaar tot 2030
- Het initiatief heeft een recreatieve waarde
- Het initiatief heeft een educatieve waarde
- Het initiatief wekt op een duurzame wijze energie op
- Het initiatief heeft een maatschappelijke waarde
- Het initiatief heeft een financiële meerwaarde voor Galecopperzoom
- Het initiatief voldoet aan de uitgangspunten van een goede ruimtelijke ordening

Ten opzichte van de eerste presentatieronde valt op dat het beoordelingscriteria 'onderscheidt zich van de aanwezige initiatieven' is toegevoegd. Bij de tweede ronde heeft een achttal initiatieven zich gepresenteerd. Uiteindelijk zijn vier initiatieven geselecteerd:

- Evenementenlocatie De Middengarde
- Locatie voor ballonvaart
- Camper overnachtingsplaatsen
- Wilgenbos voor biomassa

De overige initiatieven scoorden lager op de verschillende beoordelingscriteria en zijn om die reden niet geselecteerd.

Uitvoeringsfase 2° ronde

Bij de start van de uitvoeringsfase heeft de gemeente aangegeven dat de initiatiefnemers op het gebied van recreatie (Middengarde, ballonvaart en campers) onderling een stuk grond van circa 4 hectare moesten verdelen. In dit proces is uiteindelijk alleen evenementenlocatie De Middengarde overgebleven.

Het Wilgenbos mocht daarnaast op het overig deel starten. Een verschil met de uitvoeringsfase van de 1^e ronde is dat niet de KvK, maar het ambtelijk team van de gemeente de verschillende businessplannen begeleidde. Dit resulteerde erin dat in vergelijking met de 1^e ronde in een eerder stadium is gaan zitten met de initiatiefnemers om stil te staan bij relevante wet- en regelgeving. Volgens een ambtelijk betrokkene zijn initiatieven in de tweede ronde “meer bij de hand genomen.”

Overige initiatieven

2016-2017: Laatste delen Galecopperzoom worden verhuurd in individuele trajecten

Buiten de selectierondes zijn twee initiatieven geland op de laatste delen:

- Door het afvallen van beide zonnepark-initiatieven uit de eerste ronde had dit stuk grond geen gebruiker. Het projectteam van de gemeente is in gesprek gegaan met verschillende zonne-initiatieven en begin 2017 is een huurovereenkomst aangegaan met de partijen e-Lekstroom en New Solar. In maart 2017 is de omgevingsvergunning verleend. Het zonnepark is inmiddels gerealiseerd en in maart 2018 in gebruik genomen.
- In april 2017 is een huurovereenkomst aangegaan met Scrap Design (werkplaats, tentoonstellen van kunstwerken gerecycled metaal en workshops) op een strook van 4.000 m².

Daarnaast lopen twee initiatieven voor reclamemasten aan de A2 en A12 via reguliere bestemmingsplanprocedures.

TOELICHTING: VOGELOPVANG UTRECHT OP DE WIELERBAAAN

We merken op dat in het gebied los van de presentatierondes en bovenstaande een initiatief speelt voor vogelopvang bij de Wielerbaan aangrenzend aan het plangebied van de Galecopperdroom. Hier zijn buurtsessies aan vooraf gegaan en is op 17 juli 2017 een omgevingsvergunning verleend. Hier is bezwaar op aangetekend en dit proces loopt nog op moment van schrijven.

De Wielerbaan was gedurende het traject in periodes soms wel en soms weer geen onderdeel van het plangebied en dus het project Galecopperdroom. Er is met verschillende initiatiefnemers gesproken over landen op de Wielerbaan. Na overleg bleek een locatie in de zoom dan toch beter bij het initiatief te passen (zoals de Middengaarde). In de beginperiode speelde het initiatief van de evenementenlocatie van De Lantaarn op de Wielerbaan als onderdeel van het complete project. In 2015 is het accommoderen van de Vogelopvang op de Wielerbaan gaan spelen omdat de Vogelopvang haar locatie in Utrecht moest verlaten. Omdat de Wielerbaan tijdens het hele proces geen onderdeel was van het project en de Vogelopvang niet net als een ‘regulier’ tijdelijk initiatief is beoordeeld, hebben we dit initiatief buiten beschouwing gelaten.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk leest u de antwoorden op de onderzoeksvragen. We starten met het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna volgt per paragraaf een antwoord op de deelvragen.

3.1 Conclusie: Is het project Galecopperzoom – Galecopperdroom een goed initiatief dat navolging verdient?

Geformuleerde doelen Galecopperdroom zijn bereikt

We constateren dat het project als pauzelandchap haar doelstellingen over het algemeen heeft behaald. Voor wat betreft doelbereiking is het project geslaagd en kan worden geconcludeerd dat het initiatief navolging verdient:

- Er zijn initiatieven geland die door zowel initiatiefnemers als bewoners/gebruikers (zeer) worden gewaardeerd. We concluderen ook dat het aanmelden van initiatieven voor iedereen open stond en toegankelijk was. Dit onderstreept de maatschappelijke meerwaarde van het pauzelandchap.
- We concluderen dat geen van de initiatieven de ontwikkeling van het gebied na 2030 in de weg staat. Juridisch bestaan er in dit opzicht geen risico's. De Galecopperdroom is in die zin met recht een pauzelandchap. Belangrijk is daarbij het tijdelijk karakter van de ontwikkeling voor ogen te houden. Hiervoor is gedurende de hele looptijd van de Galecopperdroom een rol weggelegd voor (toekomstige) colleges en raden tot aan 2030 (zie hiervoor ook aanbevelingen), om het tijdelijk karakter te benadrukken.
- In Galecopperzoom zijn twee duurzaamheidsinitiatieven gerealiseerd: het wilgenbos voor biomassa en Solarpark Galecop. Daarmee is voldaan aan de wens om in het gebied ruimte te bieden aan duurzaamheidsinitiatieven.
- De verschillende initiatieven leveren een financiële bijdrage waardoor de rentelasten worden gedrukt. In die zin is aan de doelstelling van het project voldaan. We plaatsen wel de kritische kanttekening dat het kwantificeren van de financiële doelstelling meer duidelijkheid had kunnen bieden ten aanzien van verwachtingen. Voor ambtelijk betrokkenen was vanaf het begin duidelijk dat de initiatieven niet de hele rentelast van het project zouden kunnen dragen. Wel is altijd consequent vastgehouden aan het uitgangspunt dat initiatieven een financiële bijdrage moesten leveren, en de gemeente dus niet direct zou bijdragen (bijvoorbeeld via subsidies).
- Voor de start van het project is besloten om een voorziening te treffen van circa €15 miljoen op een totale boekwaarde van circa €18 miljoen. De gemeente was hiertoe genoodzaakt gezien de BBV-regels ten aanzien van verwachte opbrengsten die niet meer gerealiseerd zouden worden. Daarmee zijn de gronden feitelijk afgeboekt naar agrarische waarde. De opbrengsten uit het pauzelandchap zijn begroot om de rentelasten van de overgebleven boekwaarde te dekken. Door het treffen van de voorziening waren de financiële risico's van het project al voor de initiatieffase volledig gedekt. Juist doordat de financiële doelstellingen bij aanvang niet zijn gekwantificeerd, was er in het project ruimte om flexibel om te gaan met initiatiefnemers die na verloop van tijd niet verder konden met hun initiatief en er dus ook minder huuropbrengsten waren. In 2017 zijn de huuropbrengsten voor de gronden van het pauzelandchap (circa €25.000 per jaar) voor het eerst hoger dan de rentelasten. Voor 2018 zijn de geraamde opbrengsten iets hoger vanwege de verhuur van de gronden voor de zonneweide. De financiële doelstelling is, doordat er geen concreet bedrag aan gekoppeld was, gedurende het proces op de achtergrond geraakt. Concrete financiële doelen hadden kunnen bijdragen aan een efficiëntere doelbereiking (in tijdsinzet) omdat voor alle betrokkenen duidelijk was geweest welke ambities in het project werden nagestreefd.
- De kosten voor het project zitten vrijwel geheel in mensuren van het ambtelijk team. Er is vastgehouden aan de doelstelling om geen directe bijdragen te doen, bijvoorbeeld in de vorm van

subsidies aan initiatieven. In de initiatieffase, de eerste selectiefase en de realisatiefase zijn de meeste uren door het ambtelijk team gemaakt. Daarbij tekenen we nog aan dat de eerste projectleider is gefinancierd met behulp van subsidie van de provincie. De plankosten voor het project worden niet apart inzichtelijk gehouden, maar landen op de algemene middelen van het grondbedrijf. Doordat is gekozen voor een beheersverordening was op voorhand al duidelijk dat de plankosten relatief laag zouden blijven in vergelijking met een bestemmingsplanprocedure. Dit heeft er mede toe geleid dat de uren op de algemene middelen zijn geboekt. Er zijn geen aanwijzingen dat voor het project Galecopperdroom meer kosten zijn gemaakt dan er redelijkerwijs voor gemaakt zouden moeten worden.

- Met betrekking tot de huurprijzen die worden gehanteerd voor de initiatieven concluderen we dat er behoorlijke variatie zit in de hoogte van de huurprijzen die worden gehanteerd voor de initiatieven. Er wordt een functioneel huurprijsbeleid gevoerd; dat wil zeggen dat de huurprijs afhankelijk is van het specifieke initiatief. Voor de golfbaan en de horecavoorziening worden deels omzetafhankelijke huurprijzen gehanteerd. We vinden dit een goed instrument dat past bij het karakter van het project. We beoordelen de gehanteerde huurprijzen voor de functies in het gebied als marktconform, zeker gezien de tijdelijkheid van de initiatieven.

In algemene zin constateren we dat de doelen van het project niet altijd duidelijk en concreet geformuleerd waren. Hierdoor zijn de gestelde doelen al snel haalbaar. Verschillende betrokkenen (zowel initiatiefnemers ambtelijk betrokkenen en de toenmalig portefeuillehouder) geven aan dat dit type project ook nadrukkelijk vroeg om niet-vooraf vastgestelde doelen. In hoofdstuk twee zijn de twee doelstellingen benoemd uit de ontwikkelstrategie tijdelijke invulling Galecopperzoom (2013), de Beheersverordening Tijdelijke invulling Galecopperzoom' (2014) en de 'Spelregels Energielab Galecopperzoom'. Maatschappelijke meerwaarde is op uiteenlopende manieren geoperationaliseerd: meerwaarde voor bewoners, opwekken van duurzame energie, samenwerking tussen initiatieven, et cetera waardoor de indruk kan ontstaan dat deze operationalisaties doelstellingen op zich worden.

Aanvullend op de doelbereiking constateren we dat veel betrokkenen een leereffect hebben ervaren. Ambtelijk betrokkenen geven met name aan dat ze ervaringen uit project Galecopperdroom nu al toepassen in andere projecten en dat die projecten daarvan profiteren. Bijvoorbeeld het afstemmen van communicatie op initiatiefnemers, verwachtingsmanagement en effectiever aansturing van tijdelijke initiatieven.

De navolging van het project (het introduceren van andere pauzelandschappen in Nieuwegein) is (deels) geborgd in de dagelijkse werkzaamheden binnen het ambtelijk team van de gemeente. Navolging in een concreet gebied is gezien het gebrek aan vergelijkbare gebiedsontwikkelingen van deze omvang in de gemeente overigens niet waarschijnlijk. Wel is de afgelopen jaren al op verschillende manieren ook gepubliceerd over het project Galecopperzoom, waardoor ook buiten de gemeente navolging kan plaatsvinden, en Galecopperzoom als een interessant voorbeeld worden ervaren. De lessen die uit dit rekenkameronderzoek getrokken kunnen worden, zijn ook voor tijdelijke initiatieven in andere gemeenten de moeite waard.

Wel plaatsen (afgevalen) initiatiefnemers en bestaande gebruikers kanttekeningen bij het proces

Het feit dat de op voorhand geformuleerde doelstellingen zijn bereikt, neemt niet weg dat er door (afgevalen) initiatiefnemers kritisch wordt gekeken naar het proces en de rol van de gemeente. In de paragrafen hierna gaan we hier verder op in.

3.2 Hoe wordt er door initiatiefnemers en burgers aangekeken tegen dit project van de gemeente?

We onderscheiden in de beantwoording de mening van initiatiefnemers en burgers (bezoekers/gebruikers van het gebied). We spraken met initiatiefnemers die zijn geland met hun initiatief, en met initiatiefnemers die op verschillende momenten in het proces zijn afgevalen. Omdat deze twee groepen soms verschillend aankijken tegen het project Galecopperdroom maken we waar nodig onderscheid.

Huidige initiatieven over het algemeen tevreden, maar wel kritisch over proces

Van de initiatieven die zijn geland in het gebied kan in het algemeen worden gezegd dat ze succesvol zijn, dan wel plannen en energie hebben het initiatief te vervolmaken. De huidige initiatiefnemers beleven dit ook zo: ze zijn over het algemeen tevreden over hoe het met hun onderneming gaat. Ook zijn ze, op een enkel initiatief na, positief over de (huidige) communicatie met en inzet van de gemeente. Met name komt vaak terug dat er veel waardering is over het feit dat op de gemeente durf heeft getoond, door het gebied open te stellen voor tijdelijke initiatieven en niet te kiezen voor grootschalige commerciële ontwikkelingen.

Wel zijn de huidige initiatiefnemers kritisch over het traject tot nu toe. Dit heeft betrekking op de volgende thema's:

Onduidelijkheid over de spelregels: we constateren dat niet voor alle initiatiefnemers duidelijk was wat er van hen verwacht werd bij het uitvoeren van de initiatieven, met name op het gebied van wet- en regelgeving. Er zijn randvoorwaarden geformuleerd en gecommuniceerd, net als beoordelingscriteria in de selectiefase. Echter, de voorwaarden en criteria werden soms verschillend geïnterpreteerd door gemeente en initiatiefnemers, met name door de algemene formulering. We signaleren een verschil tussen initiatiefnemers die bij start reeds ervaren ondernemer waren en initiatiefnemers die voor het eerst in aanraking komen met het ondernemerschap.

Dit zien we met name terug bij de randvoorwaarde dat "planologische procedures doorlopen moeten worden". Duidelijke communicatie over wat dit zou betekenen voor de initiatieven vanaf de start van het project had volgens de ondernemers frictie kunnen voorkomen. Een ondernemer geeft aan niet te zijn gestart als vooraf voor hem duidelijker was geweest wat er allemaal op het gebied van onderzoeken en procedures geregeld moest worden. Ook valt het verschil in perceptie op tussen gemeente en initiatiefnemers: voor ambtelijk betrokkenen was het 'logisch' wat de te doorlopen planologische procedures inhielden.

"De gemeente had vanaf het begin duidelijk moeten zijn over alle bijkomende kosten en procedures, dat is niet gebeurd."

"Ik wist uit eerdere bedrijven al dat er allerlei onderzoeken en procedures bij komen kijken."

Scheppen van verwachtingen: bij het betrekken en aanjagen van initiatieven is de gemeente een open planproces ingegaan, waarin bewoners en initiatieven werden geënthousiasmeerd 'hun dromen waar te maken'. Dit heeft positief uitgepakt in het aantal initiatiefnemers en de diversiteit van initiatieven, dat de Galecopperdroom heeft aangetrokken.

Verwachtingenmanagement is echter wel een belangrijk aandachtspunt: een initiatiefnemer spreekt van een "koude douche toen bleek dat toch niet 'alles' mogelijk was". Een voorbeeld zijn de complicaties die optraden bij de initiatiefnemer van Smaak & Stijl in het toestaan van horeca en retail. Verschillende ondernemers geven aan dat het goed was geweest als het proces vanaf de start meer zakelijk in was gestoken: met ook in het creatieve proces al aandacht voor grenzen en randvoorwaarden. Op deze manier kunnen achteraf verkeerde verwachtingen getemperd worden, wat later in het proces voor minder frictie had kunnen zorgen.

"Er is vanaf het begin gezegd: je kunt je droom hier realiseren. Alles is mogelijk, het komt wel goed. De realiteit bleek anders."

"Mensen zijn binnengehaald met het verhaal: kom je droom realiseren, maar zonder de regels."

Verwachtingenmanagement is ook belangrijk richting bestaande gebruikers van het gebied. We constateren dat de gemeente aan de nieuwe gebruikers dezelfde eisen heeft gesteld en regels consequent zijn toegepast. Bij een enkele bestaande gebruiker leeft echter het idee dat er veel meer kan en mag bij de nieuwe gebruikers. Goede communicatie en uitleg over gemaakte keuzes zijn essentieel om dit gevoel zoveel mogelijk weg te nemen.

Afstemming binnen de gemeente: een deel van de initiatiefnemers geeft aan een gebrek aan afstemming te hebben ervaren binnen de gemeente. Dit speelt met name bij de eerste ronde initiatieven; gedurende het proces en in ieder geval in de tweede ronde is er door de gemeente een meer duidelijke structuur neergezet met één aanspreekpunt (een dedicated projectleider) die vragen doorzet binnen de ambtelijke organisatie. Afstemming betekent in dit kader ook afstemming met toezicht en handhaving over lopende procedures en gemaakte afspraken.

"De afdelingen zijn niet van elkaar op de hoogte. We hadden afspraken gemaakt, maar opeens stond handhaving op de stoep."

"Ik heb met veel verschillende mensen van de gemeente contact gehad. Ik had liever één contactpersoon gehad."

Rol van de gemeente: initiatiefnemers vinden dat de gemeente op enkele kernmomenten in het proces meer sturend had kunnen zijn. Dit speelde bijvoorbeeld bij het verdelen van de gronden, waarbij initiatiefnemers er onderling uit moesten komen. Initiatiefnemers geven aan liever te hebben gezien dat er bepaalde kaders gesteld waren en regie gepakt werd, zodat er sprake zou zijn van een (meer) gelijk speelveld voor alle geselecteerde initiatiefnemers. Ook hadden initiatiefnemers graag meer regie gezien rond ruimtelijke orderingsprocedures en verplichte onderzoeken. Denk aan flora & fauna onderzoek door de gemeente voor het complete gebied, waarbij de kosten naar rato werden verdeeld over de initiatiefnemers. Nu moesten initiatiefnemers afzonderlijk kleine deelonderzoeken uitvoeren, waardoor de kosten voor initiatiefnemers hoger uitvielen.

Ook een begeleidende rol naar nutsbedrijven bij de aanleg van nutsvoorzieningen wordt genoemd als onderwerp.

"De gemeente had best meer eisen mogen stellen als iemand een groot stuk grond wilde. Dan was er een beter concept geweest. Ik miste stevigheid."

"Er was geen sturing vanuit de gemeente bij het verdelen van de gronden, dat vond ik minder sterk. De gemeente had moeten zeggen: kies tussen deze 2-3 plekken en maak daar een plan voor."

Tijdelijke initiatiefnemers zijn onbekend met duur van processen: initiatiefnemers geven aan dat het lang heeft geduurd voordat zij werkelijk operationeel waren. Dit heeft specifiek betrekking op de uitvoeringsfase, in de drie eerdere fasen zijn stappen juist snel verlopen.

Met name de aanleg van nutsvoorzieningen heeft bij veel partijen tot veel vertraging geleid. Hier was zowel door initiatiefnemers als de gemeente niet op gerekend. Ook het doorlopen van procedures ervoeren sommige initiatiefnemers als 'stroperig', waarbij veel gedacht werd vanuit regels en beleid.

"We hadden alles aanvraagd via de formele weg, maar het liet allemaal erg lang op zich wachten."

"Door onderzoeken en vergunningen is een half jaar vertraging ontstaan, puur kijkend naar handelen van de gemeente."

Initiatiefnemers geven op dit laatste punt aan dat het ook in het algemeen ‘gemeente eigen’ is, en dat procedures zorgvuldig en voor iedereen gelijk moeten worden doorlopen. Een deel van de initiatiefnemers geeft aan duidelijk te merken dat de gemeente Nieuwegein betrokken is en er voor gaat iets nieuws tot stand te brengen.

Gelijk speelveld tussen initiatieven en al aanwezige functies: de gemeente heeft tijdelijke initiatieven toegestaan in een regelluwe omgeving. Bij al in het gebied aanwezige functies heeft dit tot enige ongerustheid geleid of de gemeente voor alle belanghebbenden een gelijk speelveld hanteert. Betekent regelluw dat tijdelijke horeca- en sportvoorzieningen niet aan dezelfde wet- en regelgeving hoeven te voldoen als al aanwezige voorzieningen? Het niet duidelijk omschreven begrip ‘regelluw’ heeft tot verwarring geleid. Gebruikers die al in het gebied aanwezig waren geven aan het gevoel te hebben dat de ontwikkelingen in het gebied ‘over hun hoofd’ plaatsvonden en dat voor de nieuwe initiatieven andere regels gelden dan voor hen. Communicatie hierover is een belangrijk aandachtspunt en had een groot deel van deze gevoelens weg kunnen nemen (zie ook hiervoor onder ‘scheppen van verwachtingen’).

Afgevallen initiatieven zijn kritisch over selectie en resultaat

De afgevallen initiatiefnemers waarmee gesproken is zijn over het algemeen kritischer over het project Galecopperdroom dan initiatiefnemers die zijn geland. Dit heeft uiteenlopende redenen (zie ook paragraaf 3.3). Kritisch zijn deze initiatiefnemers op de selectieprocedure en verwachtingen die de gemeente volgens hen heeft gewekt over de geboden ‘vrijheid’ (regelluwigheid, toevoeging Stec Groep) in de Galecopperdroom.

“Onze leden snappen niet dat we zijn afgewezen nu ze zien dat er weinig is gebeurd in het gebied. Er liggen grote lege vlakken.”

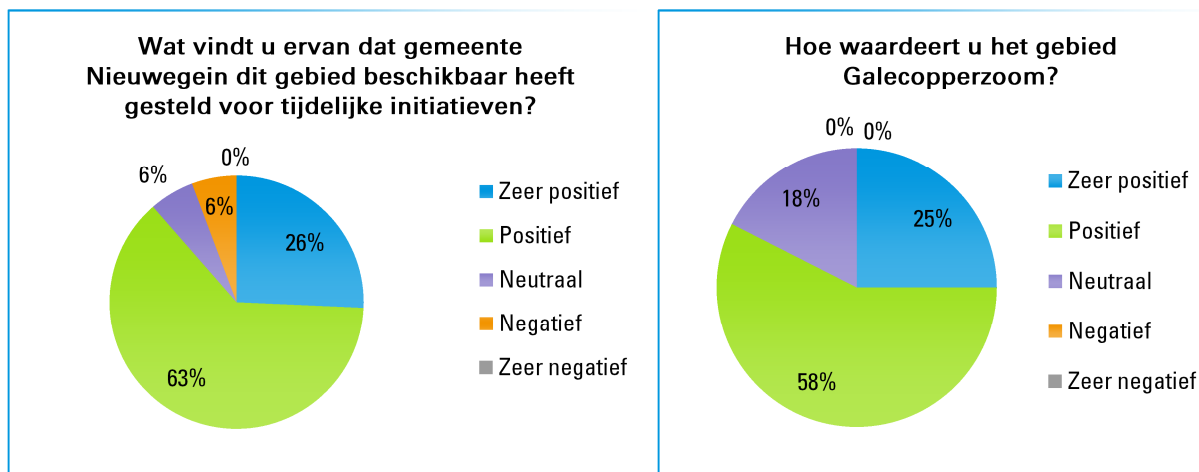
“Als je kijkt naar wat er uiteindelijk werkelijk gerealiseerd is, dan is dat weinig.”

Bovendien valt op dat de afgevallen initiatieven kritisch zijn over het huidige resultaat. Deze hebben betrekking op de uitstraling en invulling van het gebied. Zo leeft het gevoel dat een groot deel van het gebied nog niet actief gebruikt wordt⁶, terwijl de initiatieven zijn afgevallen.

Burgers veelal positief over gebiedsontwikkeling

De mening van **burgers** over het gebied is over het algemeen (zeer) positief, op basis van afgenomen enquêtes in het gebied (N=43). Geen enkele gebruiker van het gebied waardeert het gebied negatief. Een kwart is zelfs zeer positief. Bijna 60% is positief. Op de vraag wat gebruikers ervan vinden dat de gemeente het gebied voor tijdelijke initiatieven beschikbaar heeft gesteld zien we vergelijkbare antwoorden, hoewel een enkeling negatief is.

Figuur 2: Waardering burgers Galecopperzoom



⁶ We merken hierbij voor de duidelijkheid op dat het gehele gebied wel degelijk is uitgegeven.

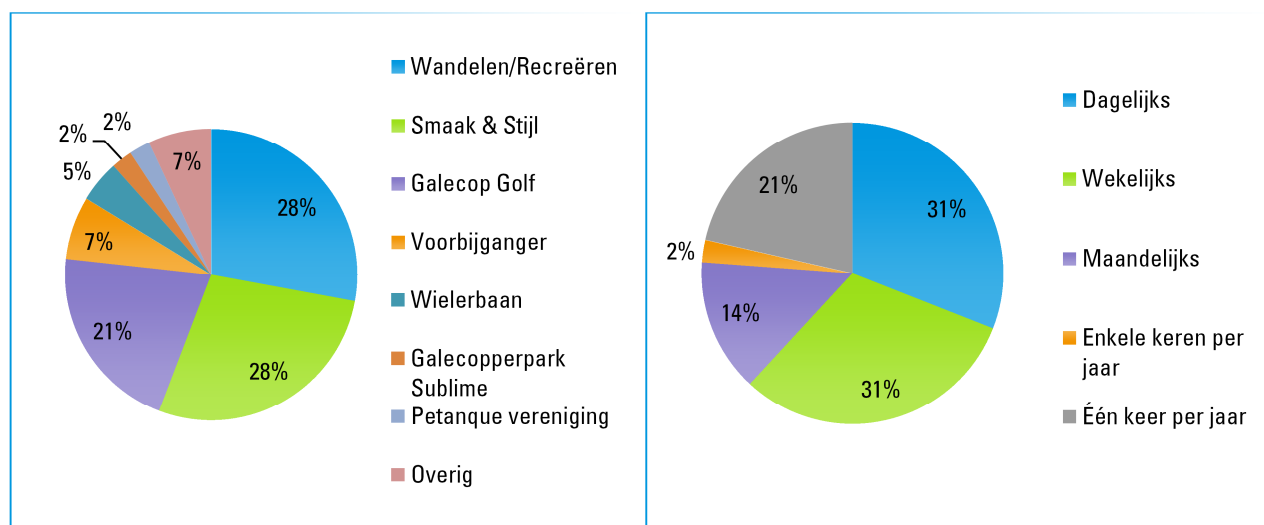
Dit beeld wordt bevestigd vanuit het wijkoverleg. In aanloopfase waren bewoners van de wijk Galecop zeer kritisch. Plannen voor windmolens, een skihal, mogelijke gevolgen voor de oude wielerbaan die 'rondzongen' waren hier debet aan. Vanaf de initiatieffase nam de waardering toe; het actief betrekken van bewoners in een open planproces heeft hieraan bijgedragen.

Nu waarderen omwonenden en het wijkoverleg vooral de voorzieningen voor de wijk. Van Smaak & Stijl en de Galecop Golf wordt veel door bewoners in Nieuwegein gebruik gemaakt. De (aangrenzende) oude wielerbaan is behouden als honden uitlaatgebied. Ook de invulling met de Vogelopvang is in nauwe samenwerking met de wijk tot stand gekomen. Wel geeft een deel van de bezoekers aan een deel van het gebied rommelig te vinden, met name bij de paardenweide. Ook valt op dat een deel van de burgers aangeeft dat ze liever zien dat de huidige invulling definitief wordt in plaats van tijdelijk.



Momenteel wordt de Galecopperdroom vooral gebruikt om te wandelen/recreëren en voor bezoek aan Smaak & Stijl en Galecop Golf. Voor driekwart van de bezoekers is dat de reden van bezoek. Ook valt op dat bezoekers het gebied frequent bezoeken: bijna een derde bezoekt het gebied dagelijks, en nog een derde wekelijks. Voor een vijfde van de bezoekers is dit één keer per jaar.

Figuur 3: Redenen voor bezoek Galecopperzoom (links) en bezoekfrequentie (rechts)



3.3 Wat vinden potentiële instappers van het door de gemeente opgestelde afsprakenkader?

TOELICHTING: HET AFSPRAKENKADER

Er was geen overkoepelend afsprakenkader voor alle initiatieven in alle rondes. Wel zijn altijd de doelstellingen van het project duidelijk gecommuniceerd. Bovendien zijn aan de initiatiefnemers in de eerste ronde spelregels opgestuurd (spelregels Energielab Galecopperzoom, zie bijlage 1) en is in de tweede ronde een uitnodigingsbrief met beoordelingscriteria gestuurd (zie bijlage 2). Op de afspraken en kaders uit het voorgaande gaan we in.

Gelande initiatieven onderschrijven doelstellingen, wel kritisch over financiële bijdrage gemeente

Als we kijken naar de initiatiefnemers die zijn geland in het gebied kunnen we concluderen dat zij de doelstellingen van het project onderschrijven. Alle initiatiefnemers waren op de hoogte van de doelstellingen. Over de **eerste doelstelling** (vermindering rentelasten) lijken ondernemers te begrijpen dat het project voor de gemeente financieel van meerwaarde moet zijn. Wel is een aantal initiatiefnemers kritisch over de financiële bijdrage van de gemeente, bijvoorbeeld bij het doen van onderzoeken. Onderstaande quote van een ondernemer die geland is in het gebied illustreert dit.

“In het hele proces bleven initiatiefnemers naar de gemeente kijken voor geld, terwijl ze goud in handen hadden.”

Hoewel volgens ambtelijk betrokkenen altijd is gecommuniceerd dat te maken kosten bij de initiatiefnemers zouden liggen, lijken enkele initiatiefnemers en de gemeente verschillend naar een financiële bijdrage van de gemeente te kijken. Twee (afgevalen) initiatiefnemers zeggen bijvoorbeeld:

“Als de gemeente extra eisen gaat stellen dan moeten ze daar ook aan bijdragen.”

“Ik miste dat er ook werd gekeken waar de gemeente kon bijdragen.”

Dit lijkt vooral een uiting van de interpretatieverschillen tussen gemeente en initiatiefnemers over de voorwaarden en criteria die werden gesteld aan de initiatieven. Mogelijk hangt dit samen met de algemene doelstellingen en het verwachtingenmanagement tijdens de initiatieffase.

Andere initiatiefnemers geven aan dat het duidelijk en logisch voor ze was dat de gemeente niet financieel zou bijdragen. Van de **tweede doelstelling** (maatschappelijk rendement) zien de gelande initiatieven het belang in en hebben daar veelal ook het initiatief op ingericht.

Afsprakenkader leidt met name tot ruis op het gebied van onderzoeken en vergunningen

Gelande initiatiefnemers lijken over het algemeen tevreden over de afspraken uit de spelregels en criteria. De spelregels zijn bewust simpel gehouden, zo blijkt uit interviews met ambtelijk betrokkenen. Insteek hierbij was het creëren van laagdrempeligheid en kansen te bieden voor initiatieven. Dit heeft geleid tot enige ruimte voor interpretatie. Het volgende valt op:

- Er is bij initiatiefnemers ruis ontstaan over de voorwaarde “Voor initiatieven die worden uitgevoerd en die (nog) niet passen in het bestemmingsplan zal een planologische procedure worden doorlopen” (uit: spelregels). Met name voor meer onervaren initiatiefnemers was het niet duidelijk wat hier bedoeld werd, en dat dit mogelijk het doen van onderzoek met zich meebracht, uit te (laten) voeren, en te betalen door initiatiefnemers. Verschillende ambtelijk betrokkenen geven aan dat als gemeente onderschat is dat meer onervaren initiatiefnemers hier geen rekening mee hielden. Voor het ambtelijk team was het “logisch” dat procedures en onderzoeken doorlopen moesten worden. Verschillende

initiatiefnemers geven aan op voorhand al concreet gehoord te willen hebben welke onderzoeken uitgevoerd dienden te worden en welke kosten dit met zich mee kan brengen.

- Het is voor alle initiatieven duidelijk en geaccepteerd dat het project tot 2030 loopt. Wel heeft een enkel initiatief geprobeerd in gesprek met de gemeente de exploitatie-termijn te verlengen, maar dit is niet aan de orde. Verschillende initiatiefnemers geven aan te hopen dat het project na 2030 een vervolg krijgt (op de Galecop, of elders in Nieuwegein).

Afgefallen initiatieven kritisch over communicatie omtrent afsprakenkader

De opgestelde afspraken hebben ertoe geleid dat een aantal initiatieven zijn afgefallen. Gesteld kan worden dat het afvallen van initiatieven geen afbreuk doet aan het uiteindelijk slagen van het project. Wel signaleren deze initiatiefnemers aandachtspunten in de communicatiestrategie van de gemeente, over afspraken en harde eisen rond de Galecop.

“Logisch dat wij bij de selectie weinig punten kregen voor duurzame energie, maatschappelijk, recreatief en educatief, want wij zijn geen initiatief op dat gebied. We hadden het gevoel dat wij opvulling waren voor de presentatie-avond.”

“Opeens werd door de gemeente gezegd: u moet ook een weg aanleggen. In mijn gepresenteerde plannen was een verharding opgenomen en die kosten wilde ik dragen, maar een weg was veel te duur. Er kwamen voor mijn gevoel steeds meer eisen bij.”

De eerste quote heeft betrekking op de voor de initiatiefnemer onduidelijke communicatie omtrent afspraken. De initiatiefnemer heeft in dit geval per brief de mededeling gekregen de eerste selectie te hebben doorstaan op basis van randvoorwaarden⁷ en ontving een uitnodiging voor een presentatie. Na de presentatie-avond werd bericht dat het initiatief niet was geselecteerd vanwege verschillende criteria, waarbij volgens de initiatiefnemer op basis van de opgestuurde projectbeschrijving al bij voorbaat duidelijk was dat het initiatief niet paste binnen die criteria en kansloos was. Er heerst achteraf onbegrip dat zij toch zijn uitgenodigd om te presenteren, er waren daardoor verwachtingen geschapen.

De tweede quote betreft een initiatief waar de gemeente eisen stelde die onverwacht waren voor de initiatiefnemer. Bovendien moest door een verschuivende locatie op het terrein een langere weg worden aangelegd dan oorspronkelijk bedacht. Hierdoor werden de aanlegkosten hoger dan aanvankelijk waren verwacht, en werd het initiatief onhaalbaar. Volgens de initiatiefnemer had de gemeente vanaf de start moeten communiceren over de lengte en kwaliteit van de aan te leggen weg.

3.4 Hoe is de selectie van initiatieven verlopen, en wat zijn ervaringen vertaald naar voordelen en nadelen?

Er kan gesteld worden dat de eerste selectie van initiatieven al plaatsvond door de keuze voor een tijdelijke invulling en de opgestelde randvoorwaarden. Zo zijn permanente invullingen op voorhand uitgesloten. Bij de daadwerkelijke selectie onderscheiden we selectiefase ronde 1 en selectiefase ronde 2. In de eerste ronde speelde de VIP-bus een belangrijke rol in het aantrekken van (bewoners)initiatieven, en begeleidde de KvK bij het uitwerken van de initiatieven. De initiatieven zijn uiteindelijk geselecteerd door een jury op basis van een presentatie-avond. In de tweede ronde zijn initiatieven die in de tussentijd interesse hadden getoond uitgenodigd voor een presentatie-avond en daar geselecteerd. Hoewel er dus verschillen bestaan tussen de twee selectieronden constateren we dat de criteria waar aan werd getoetst, niet wezenlijk verschilden. In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de selectie van initiatieven. In onderstaande tabel onderscheiden we voor- en nadelen van het gekozen selectietraject op basis van ervaringen van geïnterviewden.

⁷ Uitnodigingsbrief – 26 januari 2015: “Belangrijk is dat de initiatieven voldoen aan een aantal voorwaarden. Het eerste selectiemoment bestond uit het inhoudelijk beoordelen van de binnengekomen initiatieven op randvoorwaarden. Uw initiatief is wat dat betreft positief beoordeeld en past in principe binnen de doelstellingen.”

Tabel 2: Voor- en nadelen selectietraject

Voordelen	Nadelen
De inzet van de VIP-bus en daarmee het actief betrekken van bewoners heeft geleid tot veel initiatieven in een ongunstig economisch klimaat.	Niet alle commerciële partijen konden zich vinden in de op participatie gerichte (wijk)aanpak middels het Energielab/Vip-bus. Zo is een zonne-initiatief afgefallen, waarmee de uiteindelijke realisatie van het zonnepark is vertraagd.
De inzet van de VIP-bus heeft geleid tot veel reuring en heeft het gebied 'op de kaart' gezet, zowel lokaal als landelijk.	Er is in het proces gekozen met name aandacht te leggen op het aanjagen van initiatieven, vanuit een stimulerende insteek. Bij betrokkenen was bij het aanjagen en selecteren minder expertise en aandacht voor planologische procedures die later in het traject zouden gaan spelen. Dit leidde in de uitvoeringsfase tot frictie.
Aanvankelijk was er wantrouwen vanuit de wijk richting de gemeente voor ontwikkeling op de Galecopperzoom, bijvoorbeeld toen het onderwerp windmolens ging spelen. De inzet van een onafhankelijke partij (KvK) richting initiatieven was positief voor het draagvlak van de wijk. Er ontstond positieve energie.	Het actief betrekken van (onervaren) bewonersinitiatieven heeft in de uitvoeringsfase meer tijd en energie van de gemeente gevergd, dan vooraf was verwacht. Bijvoorbeeld op het vlak van begeleiding en het doorlopen van procedures.
De keuze voor een open planproces en het actief betrekken van bewoners heeft geleid tot lessen voor de gemeente. Zo heeft de gemeente in de tweede selectieronde een meer sturende rol aangenomen en was er meer aandacht voor begeleiding.	De enthousiasmerende communicatie met als thema 'realiseer hier uw droom' heeft verwachtingen geschapen bij initiatiefnemers die niet altijd konden worden waargemaakt. Ook de gemeente zelf kwam zich daarna tegen: kan het eigenlijk allemaal wel?

3.5 Wat is de rol van de gemeente bij een dergelijk initiatief?

Operationalisatie rollen gemeente bij tijdelijke initiatieven/organische gebiedsontwikkeling

De gemeente kan bij projecten waar het precieze (ruimtelijke) einddoel niet op voorhand is vastgelegd (zoals bij tijdelijke initiatieven of organische gebiedsontwikkeling) verschillende rollen aannemen. Welke rol de gemeente neemt is afhankelijk van de context van het project en de doelen die worden nagestreefd. We onderscheiden vier verschillende rollen die de gemeente bij tijdelijke initiatieven zoals Galecopperzoom kan aannemen (zie onderstaande tabel).

Bij iedere rol zijn indicatoren en kenmerken gegeven waaraan de rol is te herkennen. Rechts van de tabel is aangegeven dat de rollen bovenin de tabel meer passen bij sturend optreden en de rollen onderin de tabel meer faciliterend zijn. In de regisseursrol is de gemeente actiever en stelt zij samen met initiatiefnemers (beleids)kaders op. In de verbindersrol laat de gemeente het meest los en ligt de nadruk op slechts verbinden van partijen. Alle rollen zijn te kenmerken als faciliterend: het gaat tenslotte om rollen bij tijdelijke initiatieven of organische gebiedsontwikkeling. De 'klassieke' sturende rol van de overheid hebben we buiten beschouwing gelaten in deze operationalisering.

Gemeente heeft verschillende rollen gespeeld tijdens project

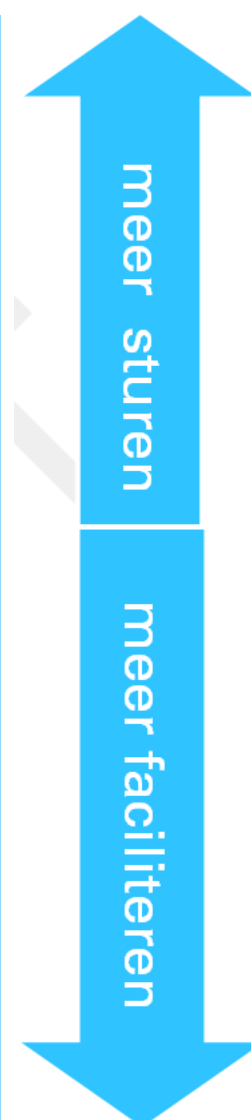
De gemeente Nieuwegein heeft in het project Galecopperzoom een faciliterende rol willen spelen, zonder dat heel duidelijk vooraf was nagedacht over hoe die rol precies ingevuld zou moeten worden. We constateren dat de gemeente tijdens het proces wisselde tussen de vier beschreven rollen en op verschillende momenten ook sturend heeft opgetreden. De rol van de gemeente gedurende het proces heeft de meeste kenmerken van regisseur en aanjager (zie tabel 3). Tijdens de initiatief- en selectiefase herkennen we vooral de rol als regisseur en aanjager. Het lijkt erop dat de gemeente tijdens de realisatiefase wat meer faciliterend heeft willen optreden. In deze fase zouden initiatiefnemers vooral samenwerken of erg zelfstandig procedures doorlopen. Tijdens de realisatiefase heeft de gemeente bewust de touwtjes meer in handen genomen. Initiatiefnemers kwamen zelf bijvoorbeeld niet tot een verdeling van het gebied, bleken geen behoefte te hebben om een gezamenlijke kick-off bijeenkomst te organiseren, voorbeeldprojecten te bezoeken of leunden bij het doorlopen van planologische procedures sterk op 'klassieke sturing' door de overheid. Twee initiatiefnemers bleken zelfs terug te vallen in de verwachting dat de overheid als financier zou optreden en subsidie zou kunnen verstrekken aan initiatieven. Overigens

zonder dat de gemeente op enig moment tijdens het proces de indruk wekte dat dit mogelijk was. De spelregels waren hierover klip en klaar.

Ambtelijk betrokkenen geven nog aan dat ook de omstandigheden invloed uitoefenen op de rol die is gespeeld door de gemeente. In de 1^e ronde initiatieffase moesten initiatieven nog echt worden opgehaald en aangejaagd. In de 2^e ronde meldden initiatiefnemers zich uit zichzelf bij de gemeente met de vraag of er voor hen plek was in de Galecopperzoom. Nu melden zich ook regelmatig geïnteresseerden, zo geeft de huidige projectleider aan. Het ontstaan van het pauzeland is een belangrijke aanjager geweest en daarmee kon de gemeente ook een andere rol pakken.

Tabel 3: verschillende rollen gemeente bij tijdelijke initiatieven/organische gebiedsontwikkeling

Rol	Indicatoren	Kenmerken van deze rol
Regisseur	• Sturend in het proces • Regie in samenwerking • Leiding geven	De gemeente maakt vanaf de start helder welke stappen genomen moeten worden om het initiatief te kunnen realiseren.
		De gemeente stelt een afsprakenkader op samen met de initiatiefnemers.
		De gemeente bewaakt het proces door te zorgen dat iedereen aan het woord komt, problemen worden blootgelegd en oplossingen worden bedacht.
		De gemeente maakt vanaf de start en gedurende het proces duidelijk wat haar rol is, en de rol van de overige betrokkenen.
Aanjager	• Mobiliseren burgers/initiatiefnemers • Werving initiatieven • Overtuigen en motiveren	De gemeente werft actief voor initiatieven, bijvoorbeeld middels een brief, een oproep in de lokale krant of via wervingssessies/activiteiten voor geïnteresseerde initiatieven.
		De gemeente overtuigt betrokkenen van de meerwaarde van de (integrale) gebiedsontwikkeling, motiveert deelnemers en benadrukt het gemeenschappelijk belang.
Kennismakelaar	• Informatie verschaffen • Aangeven (on)mogelijkheden	De gemeente biedt de initiatiefnemers informatie over regels en procedures. Bijvoorbeeld door het aanreiken van projectplannen en vergunningaanvragen.
		De gemeente biedt de initiatiefnemers informatie over succes- en faalfactoren die naar voren zijn gekomen bij eerdere initiatieven. Bijvoorbeeld door het organiseren van een kenniscafé of bezoek aan soortgelijke projecten.
Verbinder	• Partijen samenbrengen • Conflictbemiddelaar • Organiseren van (netwerk)bijeenkomsten voor initiatiefnemers	De gemeente verwijst de initiatiefnemers naar andere instanties, personen of initiatieven die het initiatief kunnen versterken of verder helpen.
		De gemeente is (mede)opzetter van een netwerk.
		De gemeente bemiddelt bij conflicten door te onderzoeken wat achterliggende gronden zijn en ontwikkelt daar strategieën op.



Bron: Stec Groep (2018)

Gekozen proces sluit grotendeels aan bij gewenste rol gemeente

In overeenstemming met de faciliterende rol is gekozen voor een open planproces. Dit kenmerkte zich door regelluw werken (spelregels binnen een afsprakenkader tijdens initiatief- en selectiefase) en veel verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers (bijvoorbeeld samen verdelen van het gebied bij start realisatiefase, zelf planologische procedures doorlopen tijdens realisatiefase).

Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat er binnen de organisatie voor dit project ruimte is geweest om te experimenteren. In de praktijk leidde dit in de initiatieffase, selectiefase 1^e ronde en het begin van de

realisatiefase 1^e ronde tot een ad hoc aanpak en een mentaliteit waarin problemen voorwaarts werden opgelost. Tijdens de realisatiefase heeft de gemeente de sturing wat meer naar zich toegetrokken. Dit was nodig om de voortgang van het project te bewaken. De ervaringen met loslaten en sturen in de selectiefase 1^e ronde zijn door de projectorganisatie in de selectiefase 2^e ronde direct toegepast. Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat in deze fase veel eerder met initiatiefnemers in 1-op-1 gesprekken spelregels, verwachtingen, doelen en planologische procedures et cetera zijn doorgenomen. Deze sturende rol in het begin van het proces heeft ertoe geleid dat in de realisatiefase minder sturing nodig was. Deze rol had twee neveneffecten:

- initiatiefnemers uit de tweede ronde zijn tevredener over het verloop van het proces;
- betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat aan het begin wat meer sturend optreden uiteindelijk tot een lagere (tijds)investering heeft geleid.

Niet alle processtappen waren van tevoren uitgedacht en gecommuniceerd, met name in de uitvoeringsfase. Bepaalde stappen werden ad-hoc beslist. Dit schiep onduidelijkheid naar initiatiefnemers en had impact op het vertrouwen van de initiatiefnemers in de gemeente. Een ambtelijk betrokkene zegt hierover:

“Misschien was het beter geweest duidelijker te communiceren over het proces aan de initiatiefnemers. (...) Het was een proces van vertrouwen, wantrouwen, vertrouwen, wantrouwen...”

LES VOOR OMGEVINGSWET: OVERHEIDSROL WORDT NIET MEER OF MINDER, MAAR VOORAL ANDERS

De ervaringen met de Galecopperdroom illustreert de notie dat uitnodigingsplanologie ten principale minder inspanning van de overheid vraagt onjuist is. Het is waar dat bepaalde werkzaamheden niet worden voorbereid en uitgevoerd, zoals bouw- en woonrijp maken, en dat initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor alle onderzoeken die samenhangen met hun proces. Toch leidt dit niet per definitie tot minder tijdsinzet. Belangrijk bij uitnodigingsplanologie is het uitgangspunt, dat het niet gaat om meer of minder handelen, maar anders handelen als overheid (en als initiatiefnemer). De planvorming en het proces vergen in de voorbereiding tijd. In een periode dat alles nog nieuw is, vraagt het zelfs meer tijd van betrokkenen aan gemeentelijke zijde. Er moeten immers nog processen en nieuwe werkwijzen en procedures worden ‘uitgevonden’ en de uiteindelijk verantwoordelijke partijen willen de ontwikkelingen op de voet volgen. Bij de start meer investeren in het opstellen van duidelijke uitvoeringsregels kost in de voorbereiding mogelijk tijd, maar kan extra inspanning in de uitvoering beperken, wanneer de overheid meer faciliterend optreedt. Galecopperdroom is een belangrijke ervaring in de nieuwe rol die van gemeenten wordt gevraagd in het kader van de Omgevingswet.

Een ander aspect is dat het voor een gemeente ook een leerproces is, om verantwoordelijkheid voor het initiatief (binnen de vastgestelde kaders) ook bij de initiatiefnemers te laten, en zich te beperken tot de afgesproken kaders en rollen, zoals: het opstellen van regels, en het handhaven wanneer dit aan de orde is. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor uitvoering en realisatie.

4 Lessen

Een pilot als Galecopperdroom is een aanjager van een cultuurverandering in een organisatie. Niet alleen direct betrokkenen leren op een andere manier werken. Een pilot brengt binnen het ambtelijk team van de gemeente het gesprek op gang en helpt om op een andere manier te kijken naar het eigen handelen. Dat zijn onmisbare ingrediënten om verandering in de werkwijze door te voeren, een cultuurverandering die ook de nieuwe Omgevingswet van overheden verlangt. Betrokkenen geven aan nu al geleerd te hebben en lessen toe te passen, bijvoorbeeld in project Rijnhuizen. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste lessen die de ambtelijke organisatie van de gemeente kan trekken uit Galecopperdroom.

Les 1: Tijdelijke gebiedsontwikkeling vergt integrale aanpak gemeente

Galecopperdroom heeft geleerd dat het van belang is vanaf de start van het traject verschillende domeinen van de gemeente samen te brengen. Het project werd gestart en gedragen vanuit het ruimtelijk domein, terwijl ook aspecten uit het sociaal en maatschappelijk domein en beheer van openbaar gebied een rol speelden. Gevolg: een beperkte afstemming tussen de verschillende domeinen. Bijvoorbeeld handhaving en toezicht is niet altijd op de hoogte van (informele) afspraken tussen projectteam en initiatiefnemers. Of initiatiefnemers die een 'informeel' contactpersoon hebben bij het maatschappelijk domein. **Alle domeinen binnen de gemeente op één lijn en vanaf het begin aanhaken zorgt voor eenduidigheid richting de initiatiefnemers, plus een sneller verloop van het proces. Integraal werken is in het licht van de Omgevingswet zeer belangrijk.**



Les richting
Omgevingswet

Les 2: Bewust zijn dat initiatiefnemers niet altijd onderscheid tussen (semi)'overheden' maken

Initiatiefnemers maken niet altijd onderscheid tussen verschillende (semi)overheden, of verwachten dat de gemeente als overheid waarmee zij contact hebben ook afstemming heeft met andere (semi)overheden zoals Waterschap en nutsbedrijven. Afspraken van initiatiefnemers met de gemeente zijn niet altijd in lijn met aanvullende vereisten die deze partijen kunnen stellen, bijvoorbeeld vergunningen en onderzoeken vanuit Waterschap, aansluitingen nutsvoorzieningen, het toezicht op dierenwelzijn door NVWA. De les die hieruit kan worden getrokken is dat de gemeente in dit geval een duidelijkere regierol op zich kan nemen, of dat de gemeente hierover duidelijk met initiatiefnemers communiceert, zodat zij weten waar ze aan toe zijn. Ook hier speelt het een rol dat de gemeente scherp is op dat wat ze wel doet, en wat binnen de spelregels en kaders die voor het project gelden, de primaire verantwoordelijkheid is van initiatiefnemers.

Les 3: Regie op proces: precare balans tussen aanjagen en realiseren

Bij tijdelijke initiatieven kunnen aanjagen van initiatieven en praktische uitvoerbaarheid van die zelfde initiatieven soms ver uit elkaar liggen. Beide zijn van belang om een project te doen slagen. Zonder aanjagen komen geen initiatieven 'oppoppen'. Zonder praktische uitvoerbaarheid kunnen initiatieven niet gerealiseerd worden. Voor een projectleider is het altijd een precare balans om deze twee aspecten voldoende aandacht te geven. Terugkijkend kan worden geconcludeerd dat er in project Galecopperdroom voor is gekozen om de meeste aandacht uit te laten gaan naar het aanjagen en ophalen van initiatieven. Dit heeft naar verwachting een positief effect gehad op het aantal aangemelde initiatieven. In de realisatiefase bleek dat de praktische uitvoerbaarheid van enkele initiatieven onderbelicht was gebleven in de initiatief- en selectiefase. Een 'quickscan risico's praktische uitvoerbaarheid' door specialisten (financiën, wet- en regelgeving et cetera) had initiatiefnemers in een vroeg stadium wat meer duidelijkheid kunnen geven over potentiële risico's en mogelijke vervolgstappen voor hun initiatief.

Aanvullend merken we op dat na de selectiefase van projectleider is gewisseld. Borgen van continuïteit had duidelijkheid kunnen scheppen en mogelijk geholpen bij het bewaken van de voortgang van het project.

Les 4: Extra aandacht voor verwachttingsmanagement bij regelluwe planologische kaders, zeker richting bestaande gebruikers van het gebied

Het inzetten van een creatief proces met de VIP-bus bleek positief in het aantrekken van initiatieven, zowel in kwantiteit als diversiteit. In de initiatieffase is project Galecopperdroom gestart vanuit een duidelijke stimulerende drijfveer: doel is een pauslandschap waar iedereen zijn/haar droom kan realiseren. Het is belangrijk om in de initiatieffase al te doen aan verwachttingsmanagement. Dit kan bijvoorbeeld door het team van de VIP-bus mee te nemen in de consequenties wat het betekent om als initiatiefnemer aan de slag te gaan in de Galecop. Op basis van welke minimumvoorwaarden zijn initiatieven geschikt of niet geschikt? Er was in de initiatieffase met name aandacht voor de *motivatie* van initiatieven. Er was minder aandacht voor de *bekwaamheid* van initiatieven. Dit heeft in de selectiefase en uitvoeringsfase geleid tot frictie tussen initiatiefnemers en tussen initiatieven en gemeente. Dit had deels ondervangen kunnen worden door in de initiatieffase meer te sturen op bekwaamheid (bijvoorbeeld met behulp van voorgenoemde quick-scan). Door minder bekwaame initiatiefnemers intensiever te begeleiden en waar nodig verwachtingen te managen hadden onervaren initiatiefnemers al in een vroeg stadium helder gehad wat er voor nodig is om in de Galecop te kunnen landen. Speciale aandacht moet hierbij uitgaan naar bestaande gebruikers van het gebied. Duidelijke communicatie en uitleg over keuzes zijn belangrijk om bestaande gebruikers niet het gevoel te geven dat er voor nieuwe gebruikers andere regels gelden dan voor hen.

Les 5: Van droom naar daad: heldere communicatie over spelregels en procedures essentieel

Bij tijdelijke invullingen komen regelmatig nieuwe spelers in het veld. Dit zijn niet allemaal doorgewinterde ontwikkelaars of ervaren ondernemers, maar regelmatig partijen die hun eerste schreden zetten op het ondernemerspad. Dit heeft consequenties voor de communicatie tussen gemeente en deze partijen.

Bij Galecopperdroom zijn de deelnemende initiatiefnemers zeer divers. Die diversiteit is een kracht van het project. Terwijl de ondernemende partijen bijvoorbeeld ervaren zijn op het gebied van wet- en regelgeving en bepaalde vergunningen en onderzoeken op voorhand al vanzelfsprekend zijn, is het voor veel bewonersinitiatieven een eerste keer dat bepaalde ruimtelijk-planologische procedures doorlopen moeten worden. Voor veel ambtelijk betrokkenen was het logisch dat onderzoeken en procedures doorlopen moesten worden, terwijl dit voor een deel van de initiatiefnemers als verrassing kwam in de realisatiefase. Dit vereist op voorhand heldere communicatie over spelregels en procedures. Een platform (bijvoorbeeld een digitale omgeving) waarop betrokkenen en gemeente met elkaar communiceren en inzichtelijk is wat de voortgang van procedures, de status van een aanvraag of processtappen dit op dit moment doorlopen worden, kan bijdragen aan betere communicatie en meer duidelijkheid tijdens het proces voor betrokkenen. Dit kan het gevoel versterken dat betrokkenen en gemeente samen in het project zitten. **Participatie is een belangrijke pijler van de Omgevingswet.** Galecopperdroom heeft in dit kader geleerd dat het betrekken van 'nieuwe' partijen meer maatwerk vergt in de vorm van een meer begeleidende rol en heldere communicatie.



Les richting
Omgevingswet

Les 6: Duidelijke procesbeschrijving helpt bij bereiken van doelen

Bij een open planproces is een duidelijke beschrijving van stappen, beslismomenten en verantwoordelijkheden belangrijk om alle doelen te bereiken. Bij het experiment Galecopperdroom waren deze stappen voor de betrokken partijen duidelijk tot aan de selectie van initiatieven. Daarna volgde een proces van *trial-and-error*, met ad hoc beslissingen en onduidelijkheid over ieders verantwoordelijkheid (binnen de gemeente, en tussen gemeente en initiatiefnemers). Dit heeft impact gehad op het bereiken van (veronderstelde) doelstellingen van het project. We onderkennen dat gebiedsontwikkelingen zoals Galecopperdroom om een zeker mate van flexibiliteit of openheid in doelstellingen vraagt, maar dit maakt een duidelijke procesbeschrijving juist extra waardevol. Met de Omgevingswet krijgt het open planproces een grotere rol. Een les hierbij is dat in het hele proces van ruimtelijke ontwikkeling per aspect en per stap duidelijk moeten worden gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is en wat dat vervolgens voor consequenties heeft voor betrokken initiatiefnemers, en de gemeente binnen verschillende domeinen.



Les richting
Omgevingswet

LESSEN UIT ANDERE ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELINGEN

Galecopperdroom is een uniek project en kan daarom worden gezien als leerproject en inspiratiebron; niet alleen voor Nieuwegein maar ook voor veel andere gemeenten. Het project leent daarom maar beperkt voor een 1-op-1 vergelijking met soortgelijke projecten.

We zien landelijk steeds vaker organische gebiedsontwikkelingen, bijvoorbeeld als middel om vastzittende ontwikkelingslocaties weer op gang – of een stap verder – te brengen. We beschrijven de belangrijkste lessen uit drie projecten uit het land⁸. Onderstaande lessen zijn in meer of mindere mate van toepassing op het project Galecopperdroom.

De Ceuvel (Amsterdam)

Ambitie: Tijdelijke invulling op voormalige scheepswerf voor architecten, kunstenaars, ambachtslieden en horecaondernemers

1. Zoek samenwerking daar waar kennis en ervaring ontbreekt
2. Zoek de juiste ambtenaren bij de gemeente die denken in mogelijkheden
3. Gebruik de energie van potentiële bewoners en gebruikers om ontwikkelingen snel op gang te krijgen



Coolhaveneiland (Rotterdam)

Ambitie: een gewild, karakteristiek stedelijk woongebied met zelfredzame bewoners

4. Zorg ervoor dat je snel en flexibel kunt inspelen op kansen zodat bewoners en ondernemers zo min mogelijk vastlopen in een ambtelijke molen
5. Sluit aan op de bestaande kracht van het gebied en probeer die te versterken
6. Probeer de meerwaarde van initiatieven te vergroten door met een overkoepelende visie op zoek te gaan naar samenhang tussen verschillende initiatieven

Havenkwartier (Deventer)

Ambitie: Transformatie van voormalig havengebied naar hoogstedelijk woongebied

7. Neem de politiek mee in je verhaal en zorg op die manier voor een stevig politiek draagvlak
8. Een heldere opdracht en politieke steun geeft ruimte en vertrouwen voor het uitwerken van een andere aanpak door ambtenaren
9. Het huidige instrumentarium biedt meer ruimte voor flexibiliteit dan soms gedacht wordt



⁸ Zie ook: <http://www.goudasfalt.nl/lessen-van-de-ceuvel/>; Ruimte voor initiatief, Nirov/Platform 31, 2012.

5 Aanbevelingen voor de raad

Aanbeveling 1: Doel en middel niet verwarren

We concluderen dat de Galecopperzoom als pauzelandchap is geslaagd. De balans tussen projecten die bijdragen aan de voor het project opgestelde doelstellingen en de investering in tijd en geld is in het project Galecopperdroom gevonden. Initiatiefnemers zijn grotendeels tevreden over de uitkomsten van het project en waarderen, de rol die de gemeente heeft gespeeld in de experimentele aanpak, ondanks dat op momenten zeker frictie is ervaren. Daarnaast zijn burgers ronduit positief over het gebied.

Het pauzelandchap is nadrukkelijk eindig. Geen van de initiatieven staat de ontwikkeling van het gebied na 2030 in de weg. Juridisch gezien bestaan er in dit opzicht geen risico's. Na 2030 krijgt de Galecopperzoom een andere, definitieve invulling. Voor alle betrokkenen, maar vooral initiatiefnemers en burgers moet duidelijk blijven dat het pauzelandchap geen doel op zich is, maar een middel in de overbrugging naar de definitieve bestemming na 2030. Om dit klip en klaar te houden is het aan te bevelen dat elke nieuwe raad gedurende de raadsperiode zich uitspreekt over de Galecopperdroom, en daarin in ieder geval ook de tijdelijkheid van het pauzelandchap wordt benadrukt. De herhaaldelijke besluiten vormen een bevestiging van de tijdelijkheid van het project. Op die manier wordt nadrukkelijk gestuurd op het verwachtingsmanagement richting initiatiefnemers, bewoners en burgers. Dit draagt er aan bij dat kan iedereen genieten van de tijdelijkheid van de initiatieven.

Aanbeveling 2: Stuur bij tijdelijke initiatieven op heldere, concrete doelstellingen

De doelen van project Galecopperdroom zijn niet altijd duidelijk en concreet geformuleerd. Hierdoor zijn de gestelde doelen al snel haalbaar. Concretere doelen hadden kunnen bijdragen aan een efficiëntere doelbereiking (en tijdsinzet) omdat voor alle betrokkenen duidelijk was geweest welke concrete ambities in het project werden nagestreefd. Voor de financiële doelstelling geldt bijvoorbeeld dat, doordat er geen concreet bedrag aan gekoppeld was, deze doelstelling tijdens het proces op de achtergrond is geraakt. Bovendien waren niet alle gemeentelijke doelen op voorhand duidelijk beschreven. Ambtelijk betrokkenen vonden het logisch dat initiatiefnemers zouden samenwerken in het gebied, terwijl initiatiefnemers vooral bezig waren het eigen initiatief op poten te krijgen. Samenwerken door initiatiefnemers was echter geen expliciete doelstelling of onderdeel van de spelregels/het afsprakenkader.

Hoewel duidelijkere doelstellingen dus aan te bevelen zijn voor een zo efficiënt mogelijk proces, willen we ook nadrukkelijk meegeven dat juist dit type projecten ook uitnodigt tot het stellen van kwalitatieve doelstellingen. Kwalitatieve doelstellingen sluiten goed aan bij projecten met tijdelijke initiatieven zoals een pauzelandchap. Een zekere mate van flexibiliteit in doelstellingen was essentieel voor het laten slagen van Galecopperdroom. Ook wanneer doelen minder duidelijk worden vastgesteld moet voorop blijven staan dat de overheid altijd een betrouwbare partner is voor ondernemers. We constateren dat dit in Galecopperdroom het geval is geweest, maar bij een enkele bestaande gebruiker van het gebied leeft toch het gevoel dat met twee maten gemeten wordt. Communicatie en verwachtingsmanagement richting bestaande gebruikers van het gebied is cruciaal om dit gevoel weg te kunnen nemen.

We constateren dat de raad op verschillende momenten is geïnformeerd over voortgang van het project, maar dat hierbij de doelstellingen van het project nauwelijks meer aan bod zijn geweest. Het is aan te bevelen als raad een meer sturende rol aan te nemen bij tijdelijke projecten als Galecopperdroom als het gaat om het formuleren van concretere doelstellingen. Dit biedt duidelijkheid en concrete handvatten voor bijsturen gedurende het project.

Aanbeveling 3: Financiële administratie projectmatig inrichten

De Galecopperzoom kampte als gebiedsontwikkeling met een flinke financiële last. Die last is grotendeels afgeboekt door het treffen van een voorziening, waardoor de grond tegen agrarische waarde in de boeken is gekomen. We concluderen dat deze werkwijze zeer passend was voor de omstandigheden en het project Galecopperdroom mogelijk heeft gemaakt. Het pauzelandschap heeft namelijk maar een beperkte verdien capaciteit. Als men tegen beter weten in was blijven rekenen op een substantiële bijdrage voor de grondexploitatie en deze in de benen had gehouden waren de kosten op langere termijn zeer waarschijnlijk hoog opgelopen. Deze werkwijze zou als voorbeeld kunnen dienen voor vergelijkbare projecten en vaker kunnen worden toegepast.

Voor meer transparantie verdient het wel aanbeveling om de plankosten niet meer te laten landen op de algemene middelen van het grondbedrijf. Door het treffen van een voorziening werd het project Galecopperzoom boekhoudkundig 'afgesloten' en van een actieve grondexploitatie overgeheveld naar de materiële vaste activa. Daardoor is de administratie van kosten en opbrengsten ook anders dan wanneer nog van een actieve grondexploitatie sprake zou zijn geweest. De beheersverordening zorgt voor relatief lage plankosten, zo was bij de start van het project al bekend. Echter, de kosten zijn nu achteraf niet eenduidig inzichtelijk. We hebben geen aanwijzingen dat de kosten die gemaakt zijn voor het project afwijken van kosten in vergelijkbare projecten. Voor eenvoudiger inzicht is het aan te bevelen om ook bij projecten waarvoor geen grondexploitatie wordt gevoerd een projectmatige administratie bij te houden om periodiek (bijvoorbeeld bij het opstellen van de begroting of bij tussenrapportages) te kunnen rapporteren over kosten (en opbrengsten), ook als op voorhand duidelijk is dat de kosten laag zullen blijven. Dit helpt de raad bij het uitoefenen van haar budgetrecht.

Bijlage 1: Spelregels 1^e ronde initiatieven



SPELREGELS ENERGIELAB GALECOPPERZOOM

De Galecopperzoom wordt in de periode tot 2030 beschikbaar gesteld voor initiatieven op het terrein van creatieve en duurzame energie. In een open proces krijgen de meest haalbare en passende initiatieven nu de gelegenheid om gerealiseerd te worden in de Galecopperzoom.

Waarom?

Het doel van de ontwikkeling is tweeledig:

- Inkomsten genereren om de gemeentelijke rentekosten voor de Galecopperzoom te verminderen.
- Het gebied van meerwaarde laten voor de omgeving (maatschappelijk rendement).

Werkwijze: van plan naar prototype

In een open proces worden de dromen, ideeën en concrete plannen verzameld. In december krijgen de initiatiefnemers de kans om hun droomidee te pitchen en wordt dit door een gerenomeerde jury getoetst op economische, maatschappelijke, duurzame en creatieve waarden. Begin 2014 worden de eerste prototypes zichtbaar in het gebied. In het proces ondersteunen de partners die in de Galecopperzoom samenwerken de initiatieven met kennis en kunde, maar niet met geld.

Wanneer maak je de meeste kans?

De jury selecteert uiteindelijk welke initiatieven de gelegenheid krijgen om hun idee uit te voeren op de Galecopperzoom. Het initiatief moet daarbij aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Duurzaam initiatief op de terreinen 'hernieuwbare energie', 'leisure en recreatie' en 'educatie'.
- Heeft draagvlak in de buurt.
- Leidt tot meerwaarde voor het gebruik en de beleving van het hele gebied.
- Financierbaar en exploiteerbaar: gezond rendement voor de investeerder/ondernemer.
- Levert opbrengsten voor de gemeente op.
- Zijn fysiek en financieel 'verwijderbaar' in 2030.
- Slimme combinaties en kruisbestuiving zijn een pre (bv: duurzaam en creatief, samenwerking bewoners en ondernemer).

Let op:

Bij de ontwikkeling is het belangrijk om het volgende te weten:

- De ondergrond van het gebied is over grote delen drassig.
- Er is beperkte infrastructuur, zowel bovengronds als ondergronds.
- Voor initiatieven die worden uitgevoerd en die (nog) niet passen in het bestemmingsplan zal een planologische procedure worden doorlopen.
- Initiatieven mogen niet tot extra verkeer in de spits leiden.
- Permanente bebouwing is niet toegestaan, tijdelijke bebouwing eventueel wel.

Bijlage 2:

Beoordelingscriteria

2e ronde

Beoordelingscriteria Galecopperzoom Tweede Ronde	
Jurylid:	
Criteria	Waardering (van 0 tot 10)
• Het initiatief onderscheid zich van de aanwezige initiatieven • Het initiatief is levensvatbaar tot 2030 • Het initiatief heeft een recreatieve waarde • Het initiatief heeft een educatieve waarde • Het initiatief wekt op een duurzame wijze energie op • Het initiatief heeft een maatschappelijke meerwaarde • Het initiatief heeft een financiële meerwaarde voor de Galecopperzoom • Het initiatief voldoet aan de uitgangspunten van een goede ruimtelijke ordening	
Totale score	

Persoonlijke top drie jurylid:

1.
2.
3.