

Bestuurlijk advies Oosterwold

1. Inleiding

Vorig jaar is de ontwikkelstrategie ‘Almere Oosterwold, Land-Goed voor Initiatieven’ gepresenteerd. Bij het opstellen van de ontwikkelstrategie zijn de gemeenten Almere en Zeewolde, het Rijk, de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland betrokken geweest. Oosterwold ligt op het grondgebied van zowel de gemeente Almere als dat van de gemeente Zeewolde. Beide gemeenteraden hebben de ontwikkelstrategie vastgesteld. Het Rijk heeft Almere 2.0, waar Oosterwold deel van uitmaakt gekwalificeerd als een project van nationaal belang.

In eerder genoemde ontwikkelstrategie wordt een aantal taken geschetst, die de overheid op zich moet nemen voor de realisatie van de voorgestelde ontwikkeling van Oosterwold en wordt een aantal modellen geschetst over hoe de rol van de overheid vormgegeven zou kunnen worden en onder welke voorwaarden.

Op 20 februari 2013 heeft de stuurgroep-RRAAM advies gevraagd over de inrichting van de bestuurlijke samenwerking om Oosterwold tot ontwikkeling te brengen alsmede een visie te geven op de bestuurlijke inrichting voor de beheerfase.¹ In dit advies wordt een voorstel gedaan voor een bestuursmodel dat op dit moment de beste mogelijkheid biedt om tot een slagvaardige en efficiënte invulling van deze overheidstaken te komen. Met andere woorden: wat is er nodig om de klus te klaren? Niet meer en niet minder.

Om een objectief advies te geven over een bestuurlijke inrichting met betrekking tot Oosterwold is gekeken naar verschillende varianten. Daarbij is steeds getoetst of en zo ja, welke vorm in voldoende mate tegemoet komt aan de wens van betrokken partijen om te komen tot een slagvaardige en efficiënte invulling van overheidstaken. De in de ontwikkelstrategie genoemde uit te voeren taken zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Daarbij is steeds uitgegaan van de vragen zoals deze in de opdracht geformuleerd staan en heeft een afweging van de belangen van de betrokken partijen plaatsgevonden.

Het advies is tot stand gekomen door het voeren van gesprekken met de betrokken partijen bij Oosterwold, te weten de gemeenten Almere en Zeewolde, de provincie en verschillende actoren op Rijksniveau, zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het RVOB. Daarnaast is informatie ingewonnen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en zijn onderliggende documenten bestudeerd die betrekking hebben op Oosterwold en RRAAM. De hoofdlijn van het advies is op 8 april 2013 voorgelegd aan de bestuurlijke regiegroep Oosterwold en lijkt op draagvlak te kunnen rekenen. Tevens is het conceptadvies voorgelegd aan de betrokken partijen, met het oog op aanvullingen, opmerkingen en vragen.

Allereerst zal ingegaan worden op het project Oosterwold. Vervolgens wordt een aantal uitgangspunten aangegeven waaraan de uitvoering van overheidstaken ten aanzien van Oosterwold moet voldoen. In paragraaf 4 wordt een aantal juridische mogelijkheden geschetst hoe deze taken eventueel belegd kunnen worden. Op basis van alle informatie en weging van argumenten wordt in paragraaf 5 een voorstel gedaan om de samenwerking tussen Almere, Zeewolde en het Rijk vorm te geven.

2. Oosterwold

Almere Oosterwold is een ontwikkelgebied dat zich bevindt op zowel het grondgebied van de

¹ Zie bijlage 1.

gemeente Almere (46%) als het grondgebied van de gemeente Zeewolde (54%). Het eigendom van het betreffende grondgebied berust bij verschillende partijen, waaronder beide gemeenten, het Rijk en een aantal marktpartijen. Er is een ontwikkelstrategie opgesteld voor dit gebied. Oosterwold moet ruimte bieden aan circa 15.000 woningen en tussen de 20- en 30.000 arbeidsplaatsen.

Er is sprake van een concept van organische groei: Oosterwold wordt van binnenuit ontwikkeld door initiatiefnemers in het gebied zelf of initiatiefnemers van buitenaf. Dat kunnen bewoners zijn, ondernemers, instellingen en organisaties die als gebruiker of als belegger gaan optreden. Zij worden uitgenodigd om een eigen plaats in het gebied te vinden, plannen te maken en uit te voeren en eraan bij te dragen dat het gebied zich blijft ontwikkelen. Ze hebben een grote vrijheid, niet alleen in de wijze waarop ze hun kavel gebruiken maar ook in het tempo van de ontwikkeling. De ontwikkeling van Oosterwold kan daardoor twintig, dertig jaar of nog langer duren.

Hieronder volgt de kaart van Oosterwold. De gele stippellijn markeert de grens tussen Almere en Zeewolde.



De overheid heeft een bescheiden maar cruciale rol in het proces, te weten terughoudend en ondersteunend. Zij maakt vooraf duidelijk binnen welke kaders of randvoorwaarden de initiatieven mogelijk zijn en wat de spelregels zijn. Ook heeft zij de taak om deze kaders te onderhouden. Na verloop van tijd kunnen immers nieuwe inzichten ontstaan op basis van de dan ontstane inrichting en gebruik van Oosterwold. Daarnaast maakt zij het de initiatiefnemers mogelijk om hun plannen tot uitvoering te brengen. De overheid gaat faciliteren en regisseren. In de ontwikkelstrategie² wordt de term “gebiedsregisseur” geïntroduceerd en wordt ingegaan op de criteria waaraan de gebiedsregisseur moet voldoen.

Zo wordt aangegeven³ dat er een heldere beslisstructuur moet zijn voor de beslissingen die de

² Zie hoofdstuk 9 van de ontwikkelstrategie “Almere Oosterwold Land-Goed voor Initiatieven”.

³ Ontwikkelstrategie “Almere Oosterwold Land-Goed voor Initiatieven”, p. 184.

gebiedsautoriteit moet uitvoeren op het gebied van:

- ⤴ het in het gebied geldende ruimtelijk-juridische regime;
- ⤴ de beslissingen over de gebiedsexploitatie;
- ⤴ de beslissingen over de afspraken die met initiatiefnemers kunnen worden gemaakt;
- ⤴ het beheer van het gebied;
- ⤴ de meerwaarde als gevolg van de functie-verandering van het gebied is ook op de lange termijn gewaarborgd;
- ⤴ de positieve opbrengsten van de gebiedsexploitatie van Oosterwold kunnen worden ingezet voor de financiering van Almere 2.0.

3. Uitgangspunten Oosterwold

Om de ontwikkelstrategie Oosterwold te kunnen operationaliseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Dit is noodzakelijk om aan de inhoudelijke opgave van de groei van Almere te kunnen voldoen. Het ruimtelijk-juridisch kader moet aangepast zijn aan de wijze waarop Oosterwold ontwikkeld wordt, zodat er op dat terrein geen belemmeringen bestaan om het gebied conform de uitgangspunten te ontwikkelen. In de tweede plaats dient er een deugdelijk financieel kader te zijn. Mogelijke kosten en baten worden zo helder mogelijk in beeld gebracht. Tussen de verschillende overheden moeten heldere afspraken worden gemaakt over de bijdrage die ieder levert. Tot slot dient er een duurzame bestuurlijke inrichting te worden opgezet, waarbinnen de overheid haar taken ten aanzien van Oosterwold kan uitvoeren. De bij Oosterwold betrokken partijen hebben ten aanzien van deze drie voorwaarden verschillende verantwoordelijkheden.

Inhoudelijke opgave

Rijk en regio willen dat de Noordelijke Randstad zich verder ontwikkelt tot een duurzame en internationaal concurrerende Europese topregio. Er is sprake van een drievoudige opgave: de groei van Almere met 60.000 woningen, gecombineerd met een verbetering van de bereikbaarheid en een kwaliteitsverbetering van het IJmeer en Markermeer.

Almere heeft, in samenwerking met Zeewolde, ruimte voor 60.000 nieuwe woningen en 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen in een groene, waterrijke omgeving. De ontwikkeling wordt gefaseerd aangepakt, rekening houdend met de behoefte op de woningmarkt en de mobiliteitsontwikkelingen. Het Rijk-Regioprogramma Almere-Amsterdam-Markermeer (RRAAM) werkt de drievoudige opgave (wonen, bereikbaarheid, ecologie) uit. Rijk en regio hebben in kaart gebracht hoe de gewenste ontwikkelingen gerealiseerd en gefaciliteerd kunnen worden.

Bestuurlijke context

Rijk en regio zien de groei van Almere als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het Rijk erkent dat de unieke opgave voor Almere vraagt om unieke en specifieke oplossingen die mede door het Rijk moeten worden gefaciliteerd. Het Rijk en Almere hebben om die reden afspraken gemaakt die waarborgen dat Almere de opgave op financieel verantwoorde wijze op zich kan nemen. Dit is reeds vastgelegd in de Noordvleugel-brief uit 2006⁴ en herbevestigd in het Integraal Afsprakenkader. In de RRAAM-brief uit 2009 wordt aangegeven dat Almere 2.0 een project van nationaal belang is, waar ook aanzienlijke rijksinvesteringen mee gemoeid zijn. Aan de uitvoering van Almere 2.0 kleven financiële ontwikkelrisico's die de gemeente Almere niet alleen kan en wil dragen. Het Rijk heeft aangegeven om die reden een bestendige bestuurlijke en zakelijke samenwerking op te willen zetten met de gemeente en de provincie, om de programmering en financiering van Almere-Oost, Weerwaterzone en Almere Pampus in onderlinge samenhang te kunnen aanpakken en om positieve

⁴ Noordvleugel-brief, p. 27 en 29.

en negatieve exploitatiesaldi met elkaar te kunnen verevenen.⁵ In het Integraal Afsprakenkader (IAK) zijn bindende afspraken gemaakt tussen Rijk, Almere en de provincie over de uitwerking van het Randstad Urgentcontract Schaalsprong Almere 2030 (d.d. 29 oktober 2007), de Concept Structuurvisie Almere 2.0 van de gemeente Almere (d.d. 26 juni 2009) en de RRAAM-brief van het Rijk (d.d. 6 november 2009).

Het huidige Integraal Afsprakenkader heeft inhoudelijk een horizon tot 2030. Op dit moment vindt een herijking plaats van het IAK. Voorzien wordt dat deze herijking in het najaar van 2013 zal worden afgerond, gekoppeld aan het vaststellen van de rijksstructuurvisie. Hierna zal het vernieuwde IAK⁶ in principe periodiek worden geactualiseerd door de op te richten interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en de gemeente Almere.

Oosterwold maakt onderdeel uit van RRAAM. Oosterwold ligt op zowel het grondgebied van Almere, als van Zeewolde. De provincie Flevoland en de gemeente Almere hebben in het IAK aangegeven het wenselijk te vinden dat de gemeente Zeewolde uitgroeit tot een robuuste gemeente met circa 35.000 inwoners. Op 25 april 2013 is de Structuurvisie Zeewolde 2022 vastgesteld. In deze visie is aangegeven dat het gebied geleidelijk transformeert naar een groene streek waar naast woningbouw en nieuwe functies, ruimte blijft voor landbouw. De provincie Flevoland heeft vastgesteld dat deze ontwikkeling van de gemeente Zeewolde past in de geest van het Provinciaal Omgevingsplan Flevoland.

Er is overstemming tussen Almere, Zeewolde, Rijk, provincie en waterschap over de ontwikkelstrategie Oosterwold. Gemeenteraden van de beide betrokken gemeenten hebben in 2012 ingestemd met deze strategie. Ook heeft de stuurgroep RRAAM in 2012 de visie vastgesteld. Alle partijen hebben belang bij een goede implementatie en willen daarom randvoorwaarden creëren die het proces van de daadwerkelijke realisatie zo soepel mogelijk laten verlopen.

Rijk, Almere en Zeewolde hebben een bestuursconvenant ter uitwerking van Oosterwold gesloten. Het doel is de ontwikkelstrategie te operationaliseren. In het convenant zijn afspraken gemaakt over het opstellen van een intergemeentelijke structuurvisie voor Oosterwold, het oprichten van een gemeenschappelijke werkorganisatie die de uitvoering van de ontwikkelingsstrategie aan publieke zijde zal coördineren en het uitwerken van een gezamenlijke grondstrategie voor Oosterwold. In het bestuursconvenant is de afspraak gemaakt dat de gebiedsontwikkeling zal starten op het grondgebied van Almere en vervolgens zal plaatsvinden op het grondgebied van Zeewolde.

Ruimte voor Oosterwold

Binnen het ruimtelijk-juridisch kader moet het mogelijk zijn om Oosterwold te realiseren. Rijk, provincie en de betrokken gemeenten hebben hierin een verantwoordelijkheid. Het Rijk dient een rijksstructuurvisie vast te stellen om de gezamenlijke ambities die Rijk en Almere hebben, zoals vastgelegd in de Noordvleugelbrief, de RRAAM-brief en het IAK te kunnen realiseren. De gemeenten dienen een intergemeentelijke structuurvisie vast te stellen, gevolgd door een bestemmingsplan of omgevingsplan.

De ontwerp-rijksstructuurvisie is in april 2013 gepresenteerd. Deze visie geeft ruimte aan de ontwikkeling van Oosterwold op een adaptieve manier. Inmiddels hebben beide gemeenten de intergemeentelijke structuurvisie Oosterwold gepubliceerd. Na afloop van de reactietermijn zullen de gemeenteraden van Almere en Zeewolde de intergemeentelijke structuurvisie volgens de huidige planning voor de zomer 2013 vaststellen. Het vaststellen van deze visies heeft geen externe werking en bindt derden niet, in tegenstelling tot een bestemmingsplan. De bedoeling is dat er aansluitend

⁵ RRAAM-brief, p. 41-42.

⁶ Het vernieuwde Integraal Afsprakenkader zal waarschijnlijk Uitwerkingsovereenkomst Almere 2.0 gaan heten.

een omgevingsplan wordt vastgesteld, met toepassing van de innovatiebepaling van de Crisis- en Herstelwet.

In de relatie met de provincie worden in dit verband twee aandachtspunten benoemd. Het uitgangspunt van organische ontwikkeling kan op gespannen voet staan met het provinciaal beleid dat nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk moeten aansluiten bij bestaand verstedelijkt gebied. Omdat de ontwikkeling van Oosterwold uitgaat van initiatieven van onderop kan hierop zeker in de ontwikkelfase beperkt worden gestuurd. De provincie is echter nauw betrokken bij en steunt de ontwikkeling van Oosterwold, waardoor verwacht mag worden dat eventuele spanningen met bestaand provinciaal beleid worden opgelost.

Op dit moment is nieuw beleid ten aanzien van de locatiekeuze, plaatsing en grootte van windmolens op provinciaal niveau in voorbereiding. In de ontwikkelstrategie voor Oosterwold wordt ervan uitgegaan dat initiatiefnemers zelf op duurzame wijze voorzien in hun energiebehoefte. Voorkomen zou moeten worden dat spanning tussen beide ontstaat.

Oosterwold moet financieel beheersbaar zijn

De ontwikkeling van Oosterwold kent geen sturing op eindbeeld maar op het proces. De overheid laat investeringen in basisstructuren, zoals bijvoorbeeld de boven- en ondergrondse infrastructuur volgend zijn op de initiatieven in het gebied. Deze volgorde in werkzaamheden leidt er toe dat de baten binnenkomen, voordat er kosten worden gemaakt. Met deze en andere maatregelen kan worden bereikt dat deze gebiedsontwikkeling financieel stabiel wordt: er wordt pas publiek geld uitgegeven als er geld is binnengekomen vanuit de initiatieven, zoals bijvoorbeeld door kostenverhaal. Hierdoor worden voorinvesteringen zoveel mogelijk voorkomen. Pas op het moment dat er voldoende initiatiefnemers zijn komt de vraag aan de orde welke investeringen in de basisstructuur noodzakelijk worden. De ramingen wijzen op de mogelijkheid om vanuit de opbrengsten van Oosterwold bij te dragen aan infrastructuur (Stedelijke bereikbaarheid Almere) en investeringen in groen-blauw casco.⁷

In de Noordvleugel-brief met een nadere uitwerking in de RRAAM-brief is aangegeven dat het Rijk en de gemeente Almere afspraken zullen maken over de verevening tussen bouwlocaties van Almere 2.0 en het inbrengen van de opbrengsten van rijksgronden in de totale businesscase van Almere 2.0. Op basis daarvan wordt de afweging gemaakt op welke wijze het Rijk kan participeren, rekening houdend met het deelnemingenbeleid van het Rijk. De omvang van de inbreng is in de RRAAM-brief gesteld op de grondopbrengst van in totaal 15.000 van de geplande 60.000 woningen op nieuw te ontwikkelen locaties.⁸

In het Integraal Afsprakenkader is vervolgens aangegeven dat hierover nadere afspraken worden gemaakt. Het RVOB en het ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben het voorstel gedaan de omvang voor Oosterwold te stellen op de grondopbrengst van 7000 woningen, ten behoeve van de verdere ontwikkeling van Almere in het kader van RRAAM. Deze gelden kunnen worden ingezet voor de integrale ontwikkeling van Almere. Deze reservering is bedoeld als dekking voor investeringen in de lokale structuur en in de onrendabele delen van bepaalde plangebieden. Dit voorstel dient in de nog te sluiten herijking van het Integraal Afsprakenkader nader te worden afgestemd en vervolgens hierin te worden opgenomen. Ook de gemeenten Zeewolde en Almere hebben een overigens veel beperkter aantal hectare grond in bezit. De gronden in eigendom van de gemeente Zeewolde zijn in gebruik ten behoeve van onder andere infrastructuur en kunnen dus niet te gelde worden gemaakt. De gemeente Almere heeft wel gronden in bezit die ingezet kunnen

⁷ Zie rapport Kosten en opbrengsten projecten RRAAM van de werkgroep financieel kader, p. 34.

⁸ RRAAM-brief, p. 42.

worden. Het verdient aanbeveling om ook hierover afspraken te maken. Dit zou op een vergelijkbare manier kunnen als door RVOB wordt voorgesteld om met rijksgronden om te gaan.

Op dit moment wordt onderzocht of en op welke wijze de provincie betrokken zal worden bij het Fonds Verstedelijking Almere 2.0. Hiervan zal in ieder geval sprake zijn als er sprake is van uitgaven die mede worden gefinancierd uit het ontwikkeldeel dat de provincie via het Provinciefonds krijgt.

Bestuurlijke inrichting

Met het vaststellen van de structuurvisie ontstaat een nieuw moment in de ontwikkeling van Oosterwold. Er kan daadwerkelijk gestart worden met initiatieven. Hiertoe dient een gemeenschappelijke werkorganisatie in het leven te worden geroepen die als voorlopige werktitel ‘gebiedsregisseur’ heeft gekregen. Er moet een vorm voor het opdrachtgeverschap worden gekozen die past bij de gekozen ontwikkelstrategie.

In de ontwikkelstrategie wordt een aantal modellen geschetst wat betreft het opdrachtgeverschap. Het gaat dan om:

- ⤴ Almere als opdrachtgever;
- ⤴ Almere en Rijk als opdrachtgever;
- ⤴ Almere en Zeewolde als opdrachtgever;
- ⤴ Almere, Zeewolde en Rijk als opdrachtgever;
- ⤴ Het Rijk als opdrachtgever.

In de ontwikkelstrategie wordt tegelijkertijd aangegeven dat de precieze vormgeving van de gebiedsregisseur nog niet vast staat maar dat de voorkeur uitgaat naar een rechtspersoon, waarin de twee betrokken gemeenten Almere en Zeewolde, de provincie Flevoland en het RVOB samenwerken.⁹ Betrokken partijen hebben de ambitie uitgesproken om te komen tot een slagvaardige organisatie met een heldere beslisstructuur. In het Integraal Afsprakenkader is afgesproken dat het gewenst is dat de ontwikkeling van Almere Oosterwold onder één inhoudelijk en financieel regime plaats kan vinden.¹⁰ Er moet een fysiek loket ontstaan waar initiatiefnemers zich kunnen melden. Voor het hele gebied moeten dezelfde regels gelden en toegepast worden, ongeacht op welk deel van Oosterwold een initiatief wordt aangemeld. De betrokken overheden willen op die manier voorkomen dat er een vorm van ‘concurrentie’ ontstaat die niet dienstbaar is aan de ontwikkeling van Oosterwold. In het bestuursconvenant is vervolgens bepaald dat de kwartiermaker voor de gebiedsregisseur in oprichting financieel en organisatorisch wordt ondergebracht bij de gemeente Almere.¹¹ In het bestuursconvenant is opgenomen dat tussen betrokken partijen nadere afspraken worden gemaakt inzake, onder andere, de samenwerking met de gebiedsregisseur.¹²

De taken van de overheid ten aanzien van Oosterwold zijn leidend bij het bepalen van de vorm waarin deze taken hun beslag krijgen. Onderstaand is een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan de bestuurlijke inrichting ten behoeve van de ontwikkeling van Oosterwold moet voldoen.

a. lean en mean

De gemeenschappelijk werkorganisatie moet het loket worden waar initiatiefnemers zich kunnen melden en waar zij gefaciliteerd worden bij het tot uitvoering brengen van hun initiatieven. Deze werkorganisatie moet kunnen doen wat nodig is om de klus te klaren, niet meer en niet minder. Bureaucratie wordt tot een minimum beperkt. Er is geen urgentie om nu al tot

⁹ “Almere Oosterwold Land-Goed voor Initiatieven”, p. 98.

¹⁰ Artikel 4.3 Integraal Afsprakenkader.

¹¹ Artikel 7 Bestuursconvenant.

¹² Artikel 8.3 Bestuursconvenant.

modellen te komen op het gebied van het opzetten van een uitvoeringsorganisatie met veel deelnemers, mede gelet op het concept van organische groei en de looptijd van het project. Dit zou kunnen leiden tot bestuurlijke discussie en daarmee tot vertraging kunnen leiden.

b. structuur volgt inhoud

De taak die gezamenlijk uitgevoerd moet worden moet leidend zijn voor de vorm waarin de samenwerking wordt gegoten. De structuur volgt de inhoud. Er ligt een gemeenschappelijke visie en opgave om de ontwikkelstrategie Oosterwold tot realisatie te brengen. In de ontwikkelstrategie is helder omschreven wat de taken zijn die de overheid moet oppakken. Hierbij geldt het adagium: publiek wat publiek kan, zoals ook is vastgelegd in de Bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, VNG, IPO en UvW.¹³

c. periodieke evaluatie

In de bestuurlijke inrichting die gekozen wordt dient er in ieder geval een periodieke evaluatie plaats te vinden om te bezien of de gekozen constructie nog naar wens functioneert, gelet op bijvoorbeeld de fase waarin de ontwikkeling van Oosterwold zich bevindt. Het verdient aanbeveling om deze evaluatie in ieder geval iedere 5 jaar uit te voeren.

d. democratische legitimatie

Het is vanzelfsprekend noodzakelijk dat op het uitoefenen van de taken van de gebiedsregisseur democratische controle plaatsvindt en dat over de uitoefening van deze taken verantwoording wordt afgelegd aan de daarvoor aangewezen gremia. Voor de betrokken gemeenten zullen dit op basis van de huidige structuur de twee gemeenteraden zijn, voor de provincie Provinciale Staten en voor het Rijk de Staten-Generaal. Op dit moment is het gehele RRAAM-project, waarvan Oosterwold deel uitmaakt door de Tweede Kamer nog als “groot project” aangemerkt. Hierbij is van belang dat de gebiedsregisseur uitvoering moet geven aan datgene wat in de ontwikkelstrategie is vastgelegd en moet opereren binnen de kaders die in de structuurvisie zijn opgenomen.

e. geen knip tussen ontwikkel- en beheersfase

De overheid zal als gebiedsregisseur verschillende publiekrechtelijke taken, privaatrechtelijke taken en feitelijke handelingen moeten verrichten. Deze taken zullen, al naar gelang de fase van het project (ontwikkel- en beheersfase) verschillen. De betrokken partijen gaan er zelf van uit dat deze fases met name in het begin zullen overlappen.

Een knip, voor wat de bestuurlijke inrichting betreft, tussen ontwikkelfase en beheersfase is op dit moment niet te maken, gelet op het organisch concept en de langdurige looptijd van het project. Op termijn kan dit wijzigen.

f. toekomstbestendig

Het initiatief voor de ontwikkeling van Oosterwold ligt primair bij (groepen) burgers, instellingen en bedrijven. De ontwikkeling van Oosterwold vindt plaats van onderop. De overheid heeft beperkte sturingsmogelijkheden op de daadwerkelijke ontwikkeling. De wijze waarop Oosterwold zich zal ontwikkelen en de bijbehorende regels zijn vastgelegd in de ontwikkelstrategie. De beide gemeenten hebben zich hieraan gecommitteerd. Dit moet in de gekozen bestuurlijke inrichting geborgd te worden. Het te herijken Integraal Afsprakenkader zal een horizon krijgen van circa 30 jaar, met tussentijdse herijkingen. De realisatie van het project kan meerdere decennia omspannen. Om deze reden is het op dit moment niet mogelijk om aan te geven wat de mogelijke sociale en maatschappelijke constellatie van Oosterwold in de toekomst zal zijn en of die van invloed is op de in de toekomst gewenste bestuurlijke inrichting.

Naast de toekomstige sociale en maatschappelijke constellatie zijn er mogelijk ook andere aspecten

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II, 29544, nr. 336, p. 8.

in de toekomstige beheerfase, waaronder financiële, die voor de betrokken gemeenten aanleiding kunnen zijn voor een heroverweging van de gekozen bestuurlijke inrichting.

g. borging Rijksbetrokkenheid

Dit advies gaat met name over de inrichting van de samenwerking tussen Almere en Zeewolde. Er dient echter bij de ontwikkeling van de bestuurlijke samenwerking rekening te worden gehouden met de betrokkenheid van het RVOB. Deze is op drie punten relevant, te weten de grondinbreng, het gegeven dat Oosterwold zich volgens een innovatief concept ontwikkelt en de bestuurlijke betrokkenheid vanuit RRAAM en het IAK.

Deze betrokkenheid dient door middel van bestuurlijke afspraken geborgd te worden. Er is geen noodzaak om de samenwerking tussen Zeewolde en Almere anders in te richten vanwege die met het Rijk te maken bestuurlijke afspraken. De afspraken kunnen deels in het nieuwe Integrale Afsprakenkader worden geborgd en deels in een nadere overeenkomst inzake Oosterwold met het RVOB over zowel grondinbreng als betrokkenheid. Afhankelijk van de uitwerking van dit advies zal een dergelijke overeenkomst gesloten kunnen worden met Zeewolde en/of Almere en/of de gebiedsregisseur.

4. Gebiedsregisseur Oosterwold

In de ontwikkelstrategie wordt aangegeven wat de taken zijn van de gebiedsregisseur:

- ♣ een intergemeentelijke structuurvisie opstellen, welke wordt vastgesteld door de gemeenteraad/gemeenteraden;
- ♣ ontwikkelingsplannen/gebiedspaspoorten opstellen;
- ♣ kavelpaspoorten opstellen;
- ♣ marketing uitvoeren;
- ♣ initiatiefnemers faciliteren, regie voeren en opstellen anterieure overeenkomsten;
- ♣ omgevingsvergunningsprocedures begeleiden;
- ♣ bestemmingsplannen opstellen;
- ♣ aankopen gronden voor basisstructuren en verkopen eventuele restgronden;
- ♣ aankopen en verkopen van gronden ten behoeve van initiatiefnemers (a-b-c-constructies);
- ♣ functiebeurs organiseren;
- ♣ basisstructuren laten ontwikkelen en ten dele realiseren;
- ♣ kostenverhaal organiseren.

Deze taken zijn deels van publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en feitelijke aard. Hoewel er veelal sprake is van uitvoeringstaken, zit aan een aantal taken een beleidsmatig karakter. Het gaat om de uitvoering van gemeentelijke taken. In het bestuursconvenant wordt in dit verband gesproken van publieke activiteiten namens de op het terrein van de ruimtelijke ordening bevoegde overheden.¹⁴ De bedoeling is dat de afgifte van omgevingsvergunningen zal geschieden via de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, waarin de gemeenten en de provincie samenwerken. Ook het waterschap heeft een rol als het gaat om het toetsen van plannen, de vergunningverlening, de handhaving, het beheer en het onderhoud van het watersysteem.

4. 1 Juridische mogelijkheden invulling gebiedsregisseur

Overheden die samen willen werken, kunnen dit op talloze manieren vormgeven. Zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerkingsvormen bieden mogelijkheden om tot een effectieve en efficiënte organisatievorm te komen. Daarbij zijn lichtere en zwaardere varianten denkbaar.¹⁵ In dit advies worden vier mogelijkheden verkend. Dit zijn op hoofdlijnen:

¹⁴ Artikel 1 Bestuursconvenant.

¹⁵ Zie “ Grip op samenwerking”, handreiking VNG, november 2012.

- a) het vormgeven van bestuurlijke samenwerking zonder aparte organisatie
- b) de weg van grenscorrectie of gemeentelijke herindeling;
- c) de mogelijkheden die de wet gemeenschappelijke regelingen biedt;
- d) varianten van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Hieronder worden deze beschreven en beoordeeld in het perspectief van de huidige situatie. Zoals eerder is aangegeven is een knip tussen ontwikkel- en beheerfase op dit moment niet te maken.

a. Voortzetting bestuurlijke samenwerking

Er kan voor worden gekozen om de huidige bestuurlijke samenwerking voort te zetten op basis van gemeenschappelijke afspraken. Beide gemeenten blijven verantwoordelijk voor de ontwikkeling van Oosterwold op hun eigen grondgebied en de uitoefening van de taken van de gebiedsregisseur. De democratische legitimatie is hierbij geborgd: er verandert niets ten opzichte van de huidige situatie. De verantwoordelijke wethouder legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Er zal bestuurlijk en ambtelijk overleg nodig zijn om tot een uniforme aanpak te komen.

Beoordeling

Doordat de gebiedsregisseur privaatrechtelijke rechtshandelingen moet kunnen verrichten, zoals de aan- en verkoop van gronden, dient de gebiedsregisseur over rechtspersoonlijkheid te beschikken. Bij een voortzetting van de huidige bestuurlijke samenwerking is hiervan geen sprake. De privaatrechtelijke bevoegdheden zouden in dat geval bij de betrokken gemeenten blijven berusten en niet bij de gebiedsregisseur. Dit is in tegenspraak met hetgeen is opgenomen in de ontwikkelstrategie. Bovendien zou veel energie gestoken moeten worden in het afstemmen van tal van zaken die bij de uitvoering aan de orde kunnen komen. Beide gemeenten willen voorkomen dat onderlinge verschillen ontstaan. Er is juist behoefte aan een eenduidige en heldere beslisstructuur om de ontwikkeling van Oosterwold voortvarend ter hand te nemen en deze op een robuuste manier te borgen. Dat maakt een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie gewenst. Bovendien helpt het vormgeven van een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie bij het markeren van een nieuw moment in de ontwikkeling van Oosterwold en wordt voor mogelijke initiatiefnemers zichtbaar een ‘loket’ geopend.

Op grond hiervan wordt voortzetting van de huidige situatie zonder een aanvullend arrangement niet geadviseerd.

b. Grenscorrectie

Er kan een grenscorrectie plaatsvinden, waardoor Oosterwold in het geheel op het grondgebied van Almere of Zeewolde zou komen te liggen. De regels van de wet Algemene Regels Herindeling (ARHI) zijn in dat geval van toepassing.

Ingevolge de wet ARHI kan een grenscorrectie ter hand worden genomen:

- ▲ a. bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten;
- ▲ b. bij besluit van provinciale staten;
- ▲ c. bij algemene maatregel van bestuur of bij wet.¹⁶

Voorwaarde is dat de wijziging van een gemeentegrens naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen. Hiervan is in het geval van Oosterwold momenteel geen sprake. Als dit uiteindelijk wel het geval is, wordt die grenscorrectie procedureel gelijkgesteld met een gemeentelijke herindeling en gelden de bijbehorende regels.

In ieder geval dient een ontwerp voor een herindelingregeling tot grenscorrectie door de betrokken gemeenteraden te worden vastgesteld, dat vervolgens gedurende 8 weken ter inzage wordt gelegd bij de gemeenten.¹⁷ Vervolgens dient overleg plaats te vinden met Gedeputeerde Staten, die het

¹⁶ Zie artikel 3 Wet ARHI.

¹⁷ Zie artikel 5 Wet ARHI.

ontwerp vast dienen te stellen en door te zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken. Ook dient het vastgestelde ontwerp wederom ter inzage te worden gelegd voor een termijn van 8 weken en kunnen gemeenteraden gedurende drie maanden hun zienswijze kenbaar maken. Uiterlijk vier maanden na afloop van deze termijn wordt het herindelingsadvies vastgesteld.¹⁸

Wanneer besluitvorming bij wet in formele zin is aangewezen, dient een wetsvoorstel via de Ministerraad en de Raad van State ingediend te worden bij de Staten-Generaal, waarna zowel de Tweede als de Eerste Kamer dienen in te stemmen. Het spreekt voor zich dat een procedure op basis van de wet ARHI de nodige tijd zal kosten.¹⁹

De financiële gevolgen van een grenscorrectie zijn op dit moment, wanneer enkel gekeken wordt naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds, vooral gebaseerd op een transitie van de hectaren grondgebied. Naarmate de inrichting vordert en er meer inwoners en voorzieningen in Oosterwold zijn, wordt dit bedrag anders.

Beoordeling

Door een grenscorrectie kan een slagvaardige organisatie ontstaan, zonder betrokkenheid van de andere gemeente. Elke gemeente bezit rechtspersoonlijkheid en kan de taken van de gebiedsregisseur uitvoeren. De betreffende gemeente wordt integraal verantwoordelijk voor het project. Als daarbij gekozen zou worden voor toevoeging van heel Oosterwold aan de gemeente Almere dan kan aangesloten worden bij lopende ontwikkelingen. Almere heeft zich samen met het Rijk en de provincie ten doel gesteld om de ambities, zoals neergelegd in de RRAAM-brief en het Integraal Afsprakenkader te realiseren. Almere beschikt over de capaciteit en de kennis om Oosterwold te operationaliseren.

De democratische legitimatie is door een grenscorrectie eveneens verzekerd. De verantwoordelijke wethouder legt verantwoording af aan de gemeenteraad van Almere. Omgekeerd geldt ook dat de risico's integraal voor de verantwoordelijkheid van Almere komen. Een grenscorrectie roept alsnog de vraag op welke wijze de betrokkenheid van het Rijk moet worden vormgegeven.

Voor Almere is primair van belang dat de komende jaren, gezien de innovatieve aanpak, de aandacht gericht wordt op het gang brengen van de uitvoering. Voor Almere staat voorop dat de inhoudelijke visie gerealiseerd wordt en dat de afspraken uit het IAK, waaronder de financiële en organisatorische eenheid van Almere 2.0 geborgd blijven. Een afweging of een grenscorrectie voor dit gebied een geschikt instrument is, acht Almere op dit moment niet noodzakelijk. Gebleken is bovendien dat Zeewolde graag betrokken blijft bij het gebied. De ontwikkelstrategie is in lijn met de ambities die de gemeente Zeewolde ten aanzien van Oosterwold heeft. Door de realisatie van Oosterwold wordt op een organische manier een overloop gecreëerd tussen stad en platteland. De gemeente Zeewolde wil door een blijvende betrokkenheid bij de uitvoering borgen dat deze strategie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Gebleken is bovendien dat er politiek en bestuurlijk in Zeewolde geen draagvlak bestaat voor een grenscorrectie om Oosterwold in zijn geheel binnen het grondgebied van Almere te plaatsen.

Gevolg van een grenscorrectie is dat een dergelijke oplossing de bestuurlijke verhoudingen in het gebied onder druk zal zetten. Er bestaat nu ook geen noodzaak en urgentie voor een dergelijke ingreep, mede gelet op de huidige constructieve samenwerking en de bestuurlijke verhoudingen tussen beide gemeenten. Zeker is dat een grenscorrectie tegen de wil van gemeenten zal leiden tot vertraging bij de realisatie van Oosterwold. Er zal immers een ARHI-procedure gevolgd moeten worden, waarbij, zeker als deze niet op draagvlak van beide gemeenten kan rekenen, niet op

¹⁸ Zie artikelen 7-8 Wet ARHI.

¹⁹ Zie “Handvatten voor gemeentelijke herindeling”, Ministerie van BZK, 2008.

voorhand vaststaat of deze succesvol zal zijn.

c. Gemeenschappelijke regeling

Er bestaat een mogelijkheid om tot een gemeenschappelijke regeling te komen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het tot stand brengen van een gemeenschappelijke regeling vereist een besluit tot het aangaan ervan en het opstellen van een gemeenschappelijke regeling zelf.

Daarnaast zal veelal sprake zijn van een afzonderlijk besluit tot overdracht of mandatering van bevoegdheden in het kader van de taak waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan.

De wet geeft aan wat er in ieder geval in de gemeenschappelijke regeling dient te worden opgenomen. Het gaat dan om bepalingen over afbakening, wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.²⁰ Tevens is een bepaling over geschillenbeslechting opgenomen.²¹ In de wet zijn verder waarborgen neergelegd op het gebied van democratische legitimatie. Zo vereist het aangaan van een gemeenschappelijke regeling de instemming van de betrokken gemeenteraden.²² Verder gaat het onder meer, afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, om het afleggen van verantwoording en het verschaffen van inlichtingen.²³

Er zijn twee varianten die in casu gekozen kunnen worden, ervan uitgaande dat de gebiedsregisseur over rechtspersoonlijkheid dient te beschikken.

Het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, te weten artikel 8, eerste lid. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan privaatrechtelijke handelingen verrichten, eigen personeel in dienst nemen en zelf een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Een openbaar lichaam heeft op basis van de wet verplicht een algemeen bestuur én een dagelijks bestuur.²⁴ De wet schrijft voor, dat indien een gemeenschappelijke regeling mede door de gemeenteraad wordt aangegaan, het algemeen bestuur bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen en uit de wethouders worden aangewezen.²⁵

Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als college taken.²⁶ Bij delegatie gaat de bevoegdheid over naar het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam kan dan zelf besluiten nemen en handelt niet namens de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling.

Ook is mandaatverlening aan een openbaar lichaam mogelijk. Het openbaar lichaam kan dan namens een van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling besluiten nemen. Als dit besluit binnen de grenzen van de bevoegdheid is genomen geldt dit als besluit van die betreffende deelnemer.

De centrumgemeente

In een gemeenschappelijke regeling kunnen de deelnemers overeen komen dat daarin beschreven bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een

20 Artikel 9 en 10 Wet gemeenschappelijke regelingen.

21 Artikel 28 Wet gemeenschappelijke regelingen.

22 Artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen.

23 Zie bijvoorbeeld de artikelen 16, 17 en 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

24 Zie artikel 12 Wet gemeenschappelijke regelingen.

25 Artikel 13 Wet gemeenschappelijke regelingen.

26 Zie artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen.

bestuursorgaan van de andere gemeente. De ene gemeente mandateert in dat geval bevoegdheden aan de andere. Er wordt in dit verband gesproken van een centrumgemeenteconstructie. De centrumgemeente oefent taken uit namens een andere gemeente. Er is hierbij geen mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden. Deze constructie vindt zijn grondslag in artikel 8, derde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Er hoeft in dat geval geen nieuwe rechtspersoon te worden opgezet buiten de deelnemende gemeenten om, wat bij een openbaar lichaam wel het geval is. Daarmee is deze constructie eenvoudiger en relatief makkelijk te organiseren. Ook hier geldt dat een gemeente namens een van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling besluiten neemt. Als dit besluit binnen de grenzen van de bevoegdheid is genomen geldt dit als besluit van die betreffende deelnemer.

Beoordeling

In deze beide varianten is sprake van verlengd lokaal bestuur en biedt de wet voldoende waarborgen. Deelname aan een gemeenschappelijke regeling is niet vrijblijvend. De wet stelt eisen aan wat een regeling in ieder geval moet behelzen. Een belangrijk verschil tussen de varianten is dat bij de eerste variant van het openbaar lichaam een geheel zelfstandig samenwerkingsverband in het leven wordt geroepen, terwijl dit bij de centrumgemeentenconstructie niet het geval is. Het openbaar lichaam heeft als bijkomend nadeel dat een eigen algemeen bestuur en een dagelijks bestuur moet worden ingesteld. In het algemeen bestuur moeten volgens de wet in elk geval vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten zitting hebben.

Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid. Dit verhoudt zich minder goed tot het uitgangspunt van 'lean en mean'. Bij de centrumgemeenteconstructie is het voordeel dat een gemeente rechtspersoon is en dus bevoegd is tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Deze constructie sluit bovendien goed aan bij de gegroeide manier van samenwerken tussen beide gemeenten op dit moment. De gebiedsregisseur "in oprichting" is reeds bij een van de betrokken gemeenten, Almere, ondergebracht. Dat zou ook een argument zijn om, als gekozen wordt voor de centrumgemeenteconstructie, voor Almere als centrumgemeente te kiezen. Daarbij komt dat Almere reeds expertise in huis heeft als het gaat om Almere 2.0. Ook is in het bestuursconvenant afgesproken dat de ontwikkeling van Oosterwold begint op het grondgebied van Almere.²⁷

Het verlenen van mandaat gebeurt met de nodige waarborgen voor beide partijen. Er is de gemeenschappelijke regeling tussen beide gemeenten, waarin afspraken tussen de gemeenten worden vastgelegd over de uitoefening van taken. De gemeenten bepalen zelf welke afspraken noodzakelijk zijn voor de werkzaamheden van de gebiedsregisseur. Verder ligt er een mandaatbesluit aan ten grondslag en kan de mandaatverlenende gemeente instructies geven. Er zal regelmatig bestuurlijk overleg plaatsvinden over Oosterwold. Hoewel de mandaatgever formeel bevoegd blijft om zelf besluiten te nemen en het mandaat in te trekken, zal dit niet snel aan de orde zijn, als de gemandateerde gemeente handelt binnen de afgesproken kaders. Als een besluit binnen de grenzen van de bevoegdheid is genomen geldt dit als besluit van die betreffende deelnemer.²⁸ Hierdoor kan de uitvoering van de ontwikkelstrategie efficiënt ter hand worden genomen, met een heldere en eenduidige beslisstructuur.

De mandaatverlenende gemeente blijft eindverantwoordelijk voor rechtmatige uitvoering. Een gemeenteraad kan de verantwoordelijke wethouder blijven aanspreken op de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden.

²⁷ Artikel 5.5 Bestuursconvenant.

²⁸ Artikel 10:2 Algemene Wet Bestuursrecht.

Bij beide constructies is de betrokkenheid van het Rijk niet geborgd. Het Rijk neemt niet deel in gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat een separate afspraak gemaakt moet worden die de rijksbetrokkenheid borgt. Het geactualiseerde IAK zou hiervoor een kader kunnen zijn of een aparte overeenkomst. Daarbij moet wel aangetekend worden dat Zeewolde geen partij is bij het IAK. Overwogen dient te worden op welke wijze Zeewolde bij het IAK kan worden betrokken.

Vaststaat dat de wet gemeenschappelijke regelingen mogelijkheden biedt om de bestuurlijke samenwerking vorm te geven. Geadviseerd wordt om daarbij te kiezen voor het model van de centrumgemeente.

d. Privaatrechtelijke samenwerking

Gemeenten geven samenwerking ook regelmatig vorm op privaatrechtelijke basis. Een rechtspersoon op basis van het Burgerlijk Wetboek kan bij notariële akte worden opgericht. De wet stelt eisen aan een privaatrechtelijk rechtspersoon, afhankelijk van de soort waarvoor wordt gekozen. Het gaat dan om eisen aan de interne organisatie en het doel waarvoor de rechtspersoon is opgericht. In sommige gevallen is een eis gesteld ten aanzien van het kapitaal dat dient te worden ingebracht en of er een winstoogmerk is. De notaris kan de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen binnen de kaders van de wet aanpassen aan de wensen van de oprichters.

De rechtspersoon Naamloze Vennootschap lijkt de meest aangewezen vorm en is in het verleden gebruikt om samenwerking tussen overheden vorm te geven, ook op het gebied van gebiedsontwikkeling. Hierbij speelt in uitzonderlijke gevallen ook het Rijk een rol. Er is dan eigenlijk altijd sprake van publiek-private samenwerking. Vanuit het Rijk wordt deelname beheerst door de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.²⁹ De beleidslijn is om terughoudend te zijn in het aangaan van nieuwe deelnemingen. Nieuwe deelnemingen zouden alleen moeten worden aangegaan als dat, na zorgvuldige afweging van alle alternatieven, de beste keuze zou zijn.

Daarbij komt dat artikel 160, lid 2 van de Gemeentewet expliciet bepaalt, dat alleen indien het bijzonder aangewezen is, gekozen kan worden voor de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Een mogelijkheid die hier nog vermeld dient te worden is die van een soortgelijke constructie als de centrumgemeente op basis van privaatrechtelijke afspraken zoals dienstverleningsovereenkomsten. Het regime van de samenwerking wordt daarbij beheerst door afspraken over opdrachtverlening. De ene gemeente voert dan namens de andere gemeente taken uit, vaak op basis van mandaat. Hiervoor geldt hetzelfde als bij mandaatverlening op basis van een gemeenschappelijke regeling. Het opstellen van de overeenkomst is in beginsel vormvrij binnen de kaders van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Een dergelijke overeenkomst kan door de opdrachtgever te alle tijden worden opgezegd.³⁰ Gemeenten zullen dus goed moeten nadenken wat ze willen en moeten regelen en hoe ze dit vastleggen.

Beoordeling

Het is relatief eenvoudig om een privaatrechtelijk rechtspersoon op te richten. Er zijn veel mogelijkheden om aspecten zoals verantwoording, besluitvorming, toetreding en uittreding te regelen. Een nadeel is dat privaatrechtelijke rechtspersonen de eigen doelen voorop dienen te stellen bij hun handelen. De belangen van het samenwerkingsverband kunnen dus gaandeweg gaan verschillen van de belangen van de deelnemers. De democratische legitimatie is hier punt van zorg. Er bestaat vanuit het privaatrechtelijk samenwerkingsverband slechts een beperkte verantwoordingsrelatie naar de deelnemende gemeenten. Er is geen directe verantwoordingsrelatie naar de gemeenteraad. Bij publieke samenwerking wordt vanuit de belangen van de deelnemers

²⁹ Kamerstukken II, 28165, nr. 65.

³⁰ Artikel 7: 408 BW.

gewerkt. Bij private samenwerking moet dit apart worden geregeld in de statuten of in de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de samenwerking.

Gelet op het publieke karakter van een aantal van de taken van de gebiedsregisseur ligt de oprichting van een Naamloze Vennootschap niet voor de hand. Dit geldt des te meer, nu er in Oosterwold geen sprake is van samenwerking met private partijen. Ook op basis van het rijksbeleid inzake staatsdeelnemingen ligt deelname van het Rijk in een dergelijke rechtspersoon niet voor de hand. Ook de Gemeentewet lijkt zich tegen deze vorm te verzetten.

Een privaatrechtelijk samenwerkingsverband is vooral een theoretische mogelijkheid. Het verhoudt zich slecht tot de uitgangspunten van ‘publiek wat publiek kan’ en democratische legitimatie. Bovendien kunnen publiekrechtelijke taken in deze vorm van samenwerking niet worden uitgevoerd.

Het vormgeven van de samenwerking op basis van een dienstverleningsovereenkomst is mogelijk, maar verdient niet de voorkeur, gelet op de aard van de werkzaamheden. De waarborgen, die voortvloeien uit de wet gemeenschappelijke regelingen zijn niet van toepassing en moeten apart geregeld worden. Ook verhoudt deze mogelijkheid zich slecht tot de Bestuursafspraken 2011-2015.

5. Advies

Het advies richt zich op de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, de ‘gebiedsregisseur’, waarbij Almere en Zeewolde hun huidige samenwerking borgen. Hierdoor kan een begin gemaakt worden met de ontwikkeling van Oosterwold, nu die ontwikkeling ook is geborgd in voorliggende structuurvisies. Hiermee wordt ook een nieuwe fase in de ontwikkeling van Oosterwold gemarkeerd.

Er moet een robuuste en slagvaardige organisatie ingericht worden met capaciteit om de ontwikkelstrategie te operationaliseren en met sturingsmogelijkheden op de financiële beheersbaarheid van het project. Daarbij geldt dat de gekozen structuur proportioneel moet zijn. De structuur waarbinnen de gebiedsregisseur vorm krijgt moet de realisatie van de gewenste ontwikkeling faciliteren. Daarbij moet vanzelfsprekend aandacht zijn voor een beperking van administratieve lasten en bestuurlijke drukte.

De gebiedsregisseur zal over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken zodat privaatrechtelijke handelingen verricht kunnen worden.

Gelet op de huidige constructieve samenwerking tussen Almere en Zeewolde op basis van een gemeenschappelijke visie en de opstartfase van Oosterwold is een grenscorrectie op dit moment niet noodzakelijk en zelfs contraproductief. Het zou de start van de ontwikkeling van Oosterwold mogelijk vertragen.

In voorgaande paragraaf is aangegeven dat er verschillende mogelijkheden zijn om de samenwerking tussen Almere en Zeewolde vorm te geven, te weten een openbaar lichaam of een centrumgemeenteconstructie.

De oprichting van een openbaar lichaam is zwaar, gelet op de taken die de gebiedsregisseur gaat verrichten en het regime van een openbaar lichaam, zoals dat is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er zou een eigen algemeen en een dagelijks bestuur moeten worden ingesteld.

De oprichting van een samenwerkingsverband volgens de centrumgemeenteconstructie op basis van

de Wet gemeenschappelijke regelingen is op dit moment de meest voor de hand liggende variant om de samenwerking vorm te geven. Hierbij wordt geadviseerd om op basis van de gegroeide praktijk voor Almere als centrumgemeente te kiezen. Op deze manier wordt een heldere en eenduidige beslisstructuur gecreëerd voor beide gemeenten. Nu het om de samenwerking van twee overheden gaat, heeft het de voorkeur dat dit een publiekrechtelijke samenwerking wordt op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zodat de bijbehorende waarborgen uit de wet van toepassing zijn. Dit biedt de meest stevige basis om de gebiedsregisseur vorm te geven, is eenvoudig te realiseren en is niet vrijblijvend.

Hiertoe dient een regeling opgesteld te worden, waar in ieder geval een mandaatregeling deel van uit maakt, die ziet op de taken van de gebiedsregisseur. In de mandaatregeling moet een volmacht opgenomen zijn, om privaatrechtelijke handelingen te kunnen verrichten. Dat geldt eveneens voor een machtiging om handelingen te verrichten, niet zijnde besluiten of privaatrechtelijke rechtshandelingen. In de gemeenschappelijke regeling dient tevens een bepaling over een periodieke evaluatie te worden opgenomen, met het oog op toekomstige ontwikkelingen waarbij de beheerfase nadrukkelijker in beeld komt. Vanzelfsprekend is het van belang in de regeling op te nemen dat er regelmatig bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen beide gemeenten. Ten aanzien van de plaatsing van de gebiedsregisseur gaat de voorkeur uit naar een eigen en zichtbare positionering binnen de organisatie van de gemeente Almere. Deelname van de provincie en het waterschap aan het samenwerkingsverband is niet noodzakelijk, hoewel er vanzelfsprekend afstemming plaats dient te vinden.

Speciaal aandachtspunt is de structurele betrokkenheid van het Rijk bij Oosterwold. Het Rijk is vanaf het begin betrokken geweest bij Oosterwold. In de eerste plaats in het kader van RRAAM en in de tweede plaats vanuit haar hoedanigheid als grondeigenaar in Oosterwold. In het kader van RRAAM zijn afspraken gemaakt met Almere en de provincie over de groei van Almere. Dit project is gekarakteriseerd als een project van nationaal belang. Oosterwold maakt deel uit van deze afspraken. De afspraken zagen onder andere op het faciliteren van Oosterwold en op de financiële afwikkeling. Het Rijk heeft erkend dat Almere de financiële risico's van het totale project niet alleen kan dragen. Er worden de komende tijd afspraken gemaakt over de inbreng van de opbrengst van de rijksgronden in de totale businesscase van Almere 2.0. Hetzelfde geldt voor de te volgen grondstrategie. Bovenstaande rechtvaardigt een structurele betrokkenheid van het Rijk bij de Oosterwold op zowel beleidsmatige als financiële gronden.

Omdat het Rijk niet participeert in een gemeenschappelijke regeling is het noodzakelijk dat afspraken worden gemaakt met zowel Almere als Zeewolde die de structurele betrokkenheid van het Rijk borgen. Het ligt voor de hand dat deze afspraken bij de herijking van het IAK worden vastgelegd. De afspraken in het IAK zullen vooral de hoofdlijnen bevatten van de betrokkenheid van het Rijk, evenals het eventueel in te stellen fonds waarin onder meer de grondopbrengsten van de 7000 woningen worden ingebracht en waaruit investeringen dienen te worden gefinancierd. Voor een adequate inbedding van de specifieke afspraken met het RVOB over grondinbreng en betrokkenheid bij Oosterwold dienen in het verlengde van het reeds afgesloten convenant ter zake nadere afspraken te worden gemaakt. Daarbij is van belang dat een goede specificatie van betrokkenheid wordt gerealiseerd zodat de gemeentelijke bevoegdheden met betrekking tot de woningbouw en de ruimtelijke ontwikkeling bij de gemeenten blijven en de samenwerking met het RVOB vooral gericht is op de ontwikkelstrategie en adaptieve inbreng van gronden.

Vraagstelling extern bestuursadvies vervolg oosterwold

Uitgangspunten

Er zal in het kader van de Schaalsprong van Almere uitvoering moeten worden gegeven aan de realisering van een omvangrijk programma. Het plangebied voor Oosterwold ligt voor een deel in de gemeente Zeewolde en voor een ander deel in de gemeente Almere.

Nu de ontwikkelingsvisie 'Almere Oosterwold, Land-Goed voor Initiatieven' in de stuurgroep RRAAM is vastgesteld dient zich de vraag aan op welke manier deze kan worden uitgevoerd. Er is behoefte aan een onafhankelijk bestuurlijk advies op deze vraag.

In het Integraal Afsprakenkader Almere dat op 30 januari is ondertekend is het volgende afgesproken:

- *De werkmaatschappij Almere Oosterwold stelt voor eind 2012 een ontwikkelingsstrategie op met in ieder geval de volgende elementen:*
 - *een grondstrategie gericht op het belang van de publieke doelen van de gebiedsontwikkeling;*
 - *optimalisatie van de businesscase voor de gebiedsontwikkeling, opdat met behoud van kwaliteit een positief saldo wordt verkregen. Dat saldo wordt ingezet voor de onrendabele top van de gebiedsontwikkeling aan de westzijde van de stad;*
 - *de afstemming met het groenblauw casco uit paragraaf 9.*
- (...)
- *Het is gewenst dat de ontwikkeling van Almere Oosterwold onder één inhoudelijk en financieel regime plaats kan vinden.*
- *De provincie Flevoland en de gemeente Almere vinden het wenselijk dat de gemeente Zeewolde uitgroeit tot een robuuste gemeente met circa 35.000 inwoners. De gemeente Zeewolde heeft in zijn Koersdocument Zeewolde (2009) haar visie op deze ontwikkeling vastgelegd. De provincie Flevoland heeft vastgesteld dat deze ontwikkeling van de gemeente Zeewolde past in de geest van het Provinciaal Omgevingsplan Flevoland. De provincie Flevoland zal in 2010 in overleg treden met de gemeente Zeewolde over de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd*

De gemeente Almere, de gemeente Zeewolde, de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland en het Rijk hebben overeenstemming over de toekomstige ontwikkeling van het gebied zoals vastgelegd in het document 'Almere Oosterwold Land-Goed van Initiatieven',

Rijk en de gemeenten gaan met ingang van 1 mei 2012 van start maken met het opstellen van een intergemeentelijke structuurvisie.

Voor de ontwikkeling wordt een fasering gehanteerd waarbij de eerste ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente Almere plaatsvinden en de latere ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente Zeewolde plaatsvinden.

Vraagstelling

Voor de uitvoering van de Ontwikkelstrategie is de gebiedsregisseur verantwoordelijk. De gebiedsregisseur is de operationele gedaante die de overheid in Oosterwold zal aannemen.

In hoofdstuk 9 van de ontwikkelstrategie zijn een aantal denkbare modellen voor het opdrachtgeverschap van de gebiedsregisseur geschetst, variërend van de gemeente(n) of het Rijk afzonderlijk tot een aantal denkbare samenwerkingsvormen tussen (gemeente(n) en het Rijk.

Tevens is het noodzakelijk dat met het oog op de toekomst inzichtelijk wordt wat de invloed in de hierop volgende fase van beheer is op het bestuurlijk en financieel functioneren van beide

gemeenten. Dat betreft een doorkijk/analyse op hoofdlijnen van mogelijke effecten voor de afzonderlijke gemeenten, om een goede keuze voor de beheersfase te maken.

Dat leidt tot de volgende vraagstelling:

- Geef aan welk model u adviseert voor de ontwikkelingsfase en welke overwegingen/argumenten u hierbij van doorslaggevend belang acht.
- Geef in samenhang met deze keuze aan welke bestuurlijke inrichting voor de beheersfase hieruit voortvloeit.
- Meet deze keuze in elk geval af aan de criteria:
 - De sociale en maatschappelijke gevolgen van het gebied voor beide gemeenten.
 - Slagvaardigheid van de ontwikkelorganisatie.
 - Democratische legitimatie
 - De bestuurlijke verhoudingen, onderling en in relatie tot de eigen verantwoordelijkheden
 - Financiële beheersbaarheid
 - De financiële eenheid van het gebied, verantwoordelijkheid en organisatie/borging
 - Financiële en bestuurlijke risico's
- Welke invloed hebben de verschillende scenario's op het bestuurlijk en financieel functioneren van de beide gemeenten en hoe kunnen eventuele voor- en nadelen eventueel gecompenseerd.
- Betrek hierbij het feit dat het een ontwikkeling betreft:
 - op basis van organische groei zonder eindbeeld
 - die zich uitstrekt over een groot aantal jaren en dus meerdere raadsperioden;
 - waarbij de ontwikkelingsfase en beheersfase in de praktijk sterk zullen overlappen.
- Geef aan langs welke weg van de huidige situatie naar de gewenste situatie kan worden gekomen.