

# Koppeling van STOV Groningen-Assen met ruimtelijke plannen

Perspectief op succes van een brede aanpak

---

## Colofon

### **Uitgegeven door:**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer  
Postbus 1031  
3000 BA Rotterdam

### **Informatie:**

Drs. J.H.A. van Uden  
Telefoon: 010-2825719  
Fax: 010-2825642

### **Auteurs:**

Jan Eikema (Awareness BV)  
Monique Esselbrugge (Awareness BV)  
Jurgen van der Heijden (XPIN)  
Hank Kune (Educore BV)  
Jos van Uden (AVV)

### **Datum:**

9 juli 2002

---

## Inhoudsopgave

.....

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 Observaties</b>	<b>5</b>
2.1 De regio	5
2.1.1 Koersnota STOV is nog onvoldoende verbindende schakel	5
2.1.2 Regiovisie levert nog te weinig concrete input voor STOV	5
2.1.3 Afstemming STOV en Regiovisie: meer dan papier alleen?	5
2.1.4 Vertrouwen tussen regiopartners onderling en regio en Den Haag is kwetsbaar	5
2.2 Den Haag	6
2.2.1 Wil de echte probleemeigenaar in Den Haag ontstaan?	6
2.2.2 Het DG Personenvervoer en het Noorden houden elkaar met het MIT in een houdgreep	6
<b>3 Oplossingsrichtingen</b>	<b>7</b>
3.1 (Verdere) integratie van STOV en Regiovisie	7
3.1.1 Het project W4	7
3.1.2 Casus Groningen-Meerstad	8
3.1.3 Casus stations Assen	8
3.1.4 Conclusie	9
3.2 De aanpak van het thema veiligheid in het STOV	9
3.3 Op zoek naar een Haagse probleemeigenaar	9
<b>4 Conclusies en aanbevelingen voor het vervolg</b>	<b>11</b>
4.1 Een beknopt document als afronding van de verkenningenfase STOV	11
4.2 Inzetten op Planstudie Nieuwe Stijl (PNS) in de relatie regio-Den Haag	11
4.3 Wensen van mensen: de dialoog met de gebruiker	13
<b>Bijlage: Ketens en netwerken rondom STOV en Regiovisie</b>	<b>14</b>

---

# 1 Inleiding

---

In het afgelopen half jaar zijn in opdracht van het hoofdkantoor van rijkswaterstaat door het adviesconsortium STOV Groningen-Assen (AVV, Educare, XPIN en Awareness) activiteiten ondernomen om de mogelijkheden van verbreding van het STOV te verkennen. Het adviesconsortium is een initiatief van Rijkswaterstaat, dat hiermee beoogt om de kansen van de plannen m.b.t. het STOV te vergroten. Een eerder initiatief op dit punt was de organisatie en facilitering van een workshop van ambtenaren uit regio en Den Haag.

Activiteiten van het adviesconsortium die hebben plaatsgevonden zijn: documentenonderzoek, gesprekken met vertegenwoordigers van het STOV en de Regiovisie, gesprekken met bestuurders in het Noorden, een workshop met rijkswaterstaatsvertegenwoordigers en het bijwonen van de presentatie van de Koersnota STOV aan Haagse ambtenaren.

De informatie uit deze activiteiten is gebruikt ter voorbereiding van een werkconferentie STOV-verbredingstraject die op 24 april 2002 te Hoevelaken plaatsvond. Doel van de werkconferentie was het verkennen van mogelijkheden tot integratie en/of koppelingen van een aantal ruimtelijke projecten, zoals deze vermeld staan in de Regiovisie Groningen-Assen 2030, aan het project STOV Groningen-Assen.

Dit rapport geeft een overzicht van de belangrijkste observaties van het adviesconsortium en mondt uit in een advies voor het vervolgproces: het inrichten van een Planstudie Nieuwe Stijl (PNS).

---

## 2 Observaties

---

### 2.1 De regio

#### 2.1.1 Koersnota STOV is nog onvoldoende verbindende schakel

De Koersnota STOV als "verbindende schakel" komt vooralsnog onvoldoende uit de verf, vooral ten aanzien van de volgende relaties: Groningen - Hoogezand-Sappemeer, Groningen - Assen en binnen de gemeente Groningen. Het STOV bedient in de huidige vorm vooral de vragen van het directoraat-generaal personenvervoer van het ministerie van verkeer en waterstaat. Mede hierom ligt het accent van de verkenningstudie vooral op de vervoerswaarde van het STOV, terwijl de ruimtelijke impact van het STOV tot nu toe onvoldoende zichtbaar is. Het is met andere woorden onvoldoende duidelijk wat het precieze aanbod van het STOV - en daarmee van de regio - is. In het verlengde van de BAG visie kan het STOV krachtiger worden aangezet als een eigen regionaal verkeerskundig antwoord.

#### 2.1.2 Regiovisie levert nog te weinig concrete input voor STOV

De regiovisie Groningen-Assen is bezig met een evaluatie en actualisatie die in december 2002 wordt afgerond. Terecht is het STOV als speerpunt binnen de regiovisie benoemd. De regiovisie dient evenwel een verdieping te krijgen op een meer concreet lokaal niveau. Tot nu toe is de regiovisie vooral een meer globale weergave van diverse ruimtelijke projecten, zonder dat er een directe relatie is met het gewenste verkeersbeleid. De Regiovisie - de naam zegt het al - is van een hoger abstractieniveau dan de vooral lokaal bedachte verkeersprojecten. Deze kloof dient bij de actualisatie van de regiovisie te worden overbrugd.

#### 2.1.3 Afstemming STOV en Regiovisie: meer dan papier alleen?

De sectorale afstemming tussen provincies en gemeenten in het Noorden lijkt relatief goed verankerd (zowel ambtelijk als bestuurlijk). De afstemming tussen verkeer en vervoer, economische zaken en ruimtelijke ordening lijkt echter suboptimaal. Immers, voor verkeer en vervoer, economische zaken en ruimtelijke ordening bestaan verschillende en elkaar deels beconcurrerende overlegstructuren. Wel kan gesteld worden dat op beleidsniveau STOV en de ruimtelijke ordening steeds meer op elkaar betrokken raken. De invulling van de drie hierboven genoemde relaties, zoals in eerste aanleg gebeurd tijdens de workshop in Hoevelaken, kan input leveren voor een meer geïntegreerde benadering. Hiermee moet vaart worden gemaakt omdat op projectniveau de ontwikkelingen gewoon doorlopen (zie Europapark en Meerstad). Koppelingskansen dreigen te worden gemist.

#### 2.1.4 Vertrouwen tussen regiopartners onderling en regio en Den Haag is kwetsbaar

De tram weer terug in Groningen lijkt op dit moment het meest wervende onderdeel van het STOV. Bij sommige bestuurders in de regio lijken onderhuids aanzienlijke twijfels te bestaan over de vraag of de in februari 2002 gepresenteerde Koersnota STOV - waarbij vervoerswaarden centraal staan en de ruimtelijke impact onvoldoende zichtbaar is - de juiste insteek is. Ook regionale bestuurders vragen om een verdere uitwerking van de ruimtelijke

---

economische structurering van STOV. Tegelijkertijd heeft de oorspronkelijke innovatieve marktbenadering vanuit STOV veel aan kracht verloren, wat toch een van de nieuwe handreikingen vanuit het Ministerie was. Anderzijds wordt geconstateerd dat ambtenaren en bestuurders zichtbaar gezamenlijk optrekken richting Den Haag. Hierbij bestaat in het Noorden een gevoel dat 'Den Haag' met betrekking tot de Zuidelijke Ringweg en het STOV een onbetrouwbare partner is.

## **2.2 Den Haag**

### **2.2.1 Wil de echte probleemeigenaar in Den Haag ontstaan?**

Afgezien van het DG personenvervoer van het ministerie van verkeer en waterstaat, dat een ambtelijke verantwoordelijkheid heeft in het kader van het MIT, is niet duidelijk welke andere onderdelen van departementen in Den Haag baat hebben bij goede Noordelijke plannen. Als er niet iets gebeurt, blijft de bestaande verkokering gewoon zijn werk doen. Daarbij komt dat een integrale aanpak van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer in de regio ook vraagt om een integrale, bovensectorale benadering en beoordeling van de kant van de Haagse overheid.

Op een hoger ambtelijk niveau moet steun worden gezocht voor STOV. Ook daar moet men (meer) gevoel krijgen voor dit project. De vraag is echter of dit wel via de V&W-boeg zou moeten gebeuren.

### **2.2.2 Het DG Personenvervoer en het Noorden houden elkaar met het MIT in een houdgreep**

Het Noorden wil heel graag dat het STOV door het Ministerie van verkeer en waterstaat toegelaten worden tot de fase van de Planstudie, terwijl DGP de macht heeft om vanuit deze wens aanvullende eisen te stellen. Nu lijkt het alsof de door DGP meest wenselijke c.q. haalbare oplossing al wordt uitgedetailleerd, terwijl dat nu juist in de Planstudie het geval zou moeten zijn.

---

## 3 Oplossingsrichtingen

---

### 3.1 (Verdere) integratie van STOV en Regiovisie

De workshop van 24 april was bedoeld om vertegenwoordigers van bij de projecten STOV en Regiovisie betrokken overheden gezamenlijk te laten uitvinden waar deze projecten elkaar kunnen versterken. Velen hadden daarover van tevoren reeds vergaande en rijpe ideeën, die bovendien onderling al besproken waren. De workshop had als doel dat te onderstrepen en daarin verder te gaan. Voorname conclusie aan het eind van de dag was dat er inderdaad een redelijk geïntegreerd geheel ligt. Dat kan altijd beter, maar de integratie is reeds zo sterk dat er een geheel ligt dat goed verdedigbaar is in Den Haag.

Deze paragraaf gaat niet over de stap naar Den Haag, maar richt zich op de verdere versterking van de integratie van STOV en Regiovisie met elkaar en andere projecten. Dat gebeurt aan de hand van een korte beschrijving van het succesvolle project W4 (3.1.1). Analoog aan W4 worden kort de casussen Meerstad (3.1.2) en Stations bij Assen (3.1.3) behandeld, waarbij de vraag is of de overeenkomsten met W4 aanleiding geven om hier ook succes te verwachten. In bijlage 1 wordt deze redenering verder uitgewerkt.

#### 3.1.1 Het project W4

W4 staat voor de evenwichtige inpassing, ontwikkeling en afstemming van de in het plangebied aanwezige functies. Kort en goed de 4 W's van Wonen, Water (inclusief groen en recreatie), Wegen en Werken. Belangrijk is daarbij het verwezenlijken van een integrale, duurzame inpassing van de verbreding van de A4 in het plangebied<sup>1</sup>. Een groot struikelblok voor de verbreding van de A4 is de ligging in het Groene Hart en de aantasting van ruimtelijke kwaliteit in de stedelijke gebieden. Mitigatie en compensatie van natuurwaarden kost zeer veel geld en brengt de rentabiliteit van het project in gevaar. Gekozen is voor een gecombineerde aanpak van wegverbreding, nieuw te ontwikkelen woongebied en bedrijvenlocaties. Wegverbreding is van direct belang voor de bereikbaarheid van het woongebied en de bedrijvenlocaties. Een goede mitigatie en compensatie van de ingreep zijn niet alleen in het belang van de bescherming van de natuurwaarde, maar levert ook een meerwaarde op voor de leefbaarheid van de woon- werkomgeving.

Uit de opbrengsten van het te ontwikkelen woongebied en bedrijfslocaties kan een groot deel van de compensatiekosten gefinancierd worden. PPS fungeert als een integraal kader waarin ook de natuurwaarden gegarandeerd worden. Een goed gebruik van het grondbeleid en van elkaars bevoegdheden creëert optimale mogelijkheden om zowel het zwaarwegende maatschappelijke belang (hier vertaald in de aanleg van de A4) en compensatie van de natuurwaarde te combineren. De kosten van het project zijn geheel geïnternaliseerd en worden verhaald via de grondverkoop<sup>2</sup>. De vraag is nu of de beide projecten, Groningen-Meerstad en Stations-Assen, net als W4 kunnen staan voor de evenwichtige inpassing, ontwikkeling en afstemming van de in het plangebied

---

<sup>1</sup> W4, Victor Molkenboer, Frits Thissen, Leiderdorp 2002, ISBN-nummer: 90-75561-07-5, pag. 3.

<sup>2</sup> Zie E.S. Grimminck, *Trendverkenning bestuursrechtelijke aspecten van publiek-private samenwerking*, Hoofdstuk 10 in G.M.A. van der Heijden, B.E. Spiering (Red.), *Publiek Opdrachtgeverschap, de burger als klant*, Eburon, Delft, 2002.

---

aanwezige functies. Kunnen zij dat, dan zouden zij succesvolle casussen kunnen zijn, net als W4.

### **3.1.2 Casus Groningen-Meerstad**

De stad Groningen heeft een bouwopdracht van 1000 tot 1500 woningen per jaar. Meerstad, een gebied ten noordoosten van Groningen is een aantrekkelijke VINEX-locatie en wordt geprojecteerd voor ca 8.000 woningen. Vraag is op welke wijze STOV geïntegreerd zou kunnen worden in de ruimtelijke ontwikkelingen van Meerstad? Bij de beantwoording van deze vraag op 24 april hebben financieringsbronnen zwaar geteld. Voor de ontwikkeling van Meerstad vormt de financiering van STOV maar een klein onderdeel van het totaal aan gelden dat hiervoor nodig is. Een aangescherpte vraag was nu of er creatieve oplossingen te bedenken zijn voor het genereren van geldstromen:

- Maak het onderwerp zo breed mogelijk: stichting van een aandelenmaatschappij voor de aankoop van aandelen door bewoners etc.
- Maak het onderwerp zo smal mogelijk: STOV krijgt van gemeenten en provincies een slibdepot, zodat men weet waar men aan toe is.
- Lumpsummodel: geeft zicht op budget. Risico's verspreiden over de hele stad.

Met name met het oog op laatstgenoemde oplossing is op 24 april naar de grondposities gekeken. Doordat de relatie STOV-Meerstad er niet alleen is vanwege de ligging van de locatie zelf, maar als een verbinding tussen in elk geval het stationsgebied, de binnenstad en Meerstad moet worden gezien, is het ook van belang om goed in de gaten te hebben wie waar over grondposities beschikt. Dat is in lang niet alle gevallen de gemeente. Wil je als gemeente met projectontwikkelaars rond STOV-Meerstad echt kunnen acteren, dan is het van belang dat de gemeente daarvoor ook voldoende mogelijkheden krijgt. En er liggen mogelijkheden bij de ontwikkeling van 'in-between'-locaties. Voorwaarde is dan dat het rijk op niet al te lange termijn financiële duidelijkheid schept in de vorm van een lump sum. Dan kan de gemeente met betrekking tot bestemmingsplannen die gewijzigd moeten worden ook aanvullende eisen aan de private sector stellen. Als dat niet gebeurt, dan is de kans groot dat een goede integratie van ruimtelijk en verkeersbeleid suboptimaal tot stand komt.

### **3.1.3 Casus stations Assen**

Assen kent aan de westkant uitbreiding van woningbouw, en aan de oostkant een Nationaal Landschapspark. Tot nu toe heeft het openbaar vervoer geen rol gespeeld bij nieuwe woningbouwlocaties. De noordelijke uitbreidingsgebieden (woon-werk- en industrie) hebben alle een relatie met Groningen. De zuidelijke uitbreidingsgebieden hebben te maken met de N 33 en het TT- circuit. Aan de Oostkant zitten veel zorginstellingen. Op 24 april was de vraag aan de orde welke ruimtelijke ontwikkelingen goed inpasbaar zijn in het gebied Assen Noord-Zuid langs de openbaar vervoersknopen van het STOV? Uitgangspunt bij de beantwoording was dat de spoorlijn de basis is voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Er zijn drie knooppunten:

1. Assen Centrum: ontwikkeling werkgebied rondom dit knooppunt
2. Assen Noord: van bedrijvenontwikkeling naar meer woongebieden
3. Assen Zuid: meer bedrijven en aanleg transferium

Er is een aantal doelen die men zou willen bereiken met de ontwikkeling van deze drie knooppunten:

- Verbetering van het openbaar vervoer;
- Ontkoppeling van economische groei en automobilititeit (verminderen congestie);
- Goed ontsloten bedrijvenlocaties;
- Herstructurering van locaties voor wonen en werken (verdichting);
- Realisatie van kwalitatief hoogwaardig wonen 'in verdichte' woongebieden;
- Intensiveren van stedelijke functie biedt bescherming aan landschap.

---

Om deze doelen te bereiken kan het spoor dienen als middel? Nodig is een totaalconcept als katalysator, bijvoorbeeld door bussen anders te laten lopen, door het bouwen van kantoren, het verbeteren van de bereikbaarheid van stationslocaties en door een fasering van de capaciteit. Het rendement uit de knooppunten kan worden ingezet voor het gehele STOV-project. PPS constructie per knooppunt. Als Assen daar veel profijt van heeft dan kan het de regionale bijdrage verhogen en zo bijdragen aan het STOV als geheel. Met het oog op het Nationaal Landschapspark en andere waardevolle natuur is van belang om LNV bij het STOV te betrekken. LNV kan meewerken aan de verschuiving van de ontwikkeling van woongebieden langs het noordelijk en zuidelijk knooppunt in westelijke richting en het handhaven van een groenzone ten oosten van de knooppunten.

### **3.1.4 Conclusie**

Staan de beide projecten Groningen-Meerstad en Stations-Assen voor de evenwichtige inpassing, ontwikkeling en afstemming van de in het plangebied aanwezige functies, en kunnen zij derhalve succesvolle casussen zijn, net als W4? Veel van het bovenstaande materiaal dat op 24 april is verzameld, wijst in die richting, maar W4 heeft aangetoond dat er een 'kritisch' punt gepasseerd moet worden. Dat is zeker het punt waarop alle betrokken overheden elkaar vertrouwen, maar op dat punt moet ook de 'boekhouding' kloppen. Dat wil zeggen dat alle te verwachten opbrengsten samen met bijdragen van diverse overheden moeten opwegen tegen de kosten. De analyse daarvan is bij Groningen-Meerstad en Stations-Assen nog niet rond. Deze dient uiteindelijk gemaakt te worden in een bedrijfsplan.

Het adviesconsortium is van oordeel dat het de moeite waard kan zijn om beloftevolle onderdelen van STOV en Regiovisie onderwerp te maken van een bedrijfsplan. Geeft een dergelijk plan reden voor realisatie van die onderdelen, dan krijgen daarmee STOV en Regiovisie grond onder de voeten. Daaraan voorafgaand kan gewerkt worden met een zogenaamde 'business case': een studie ter vaststelling of casussen als Groningen-Meerstad en Stations-Assen rijp genoeg zijn om een bedrijfsplan voor te schrijven. In bijlage 1 wordt die gedachte verder uitgewerkt.

## **3.2 De aanpak van het thema veiligheid in het STOV**

Eén van de oorzaken voor de grote omvang van de investeringen van het STOV is de kwestie van de veiligheid. Zonder dat direct parallellen zijn te trekken, kan de benadering die bij het railproject van de Rijn Gouwe Lijn is gevolgd, worden overwogen. Daar is een taskforce gevormd bestaande uit overheden, taakorganisaties en bedrijfsleven om na te gaan wat er geleerd kan worden van allerlei praktijkvoorbeelden uit het buitenland (Provincie, RIB, HTM, NSR, Arcadis, Siemens). Op een dergelijke manier (mits goed aangestuurd en mits bemand met de goede mensen) zijn er onconventionele oplossingen denkbaar die wellicht het STOV een stap verder helpen.

## **3.3 Op zoek naar een Haagse probleemeigenaar**

Het vervolgtraject vraagt een aanpak waarin men integraal naar de regio kijkt en projecten vanuit diverse beleidsterreinen verbindt. De beoogde aanpak zal vanuit een levend systeembeeld moeten werken dat in een aantal gevallen de beleidsgrenzen van de betrokken departementen overschrijdt. Hierdoor zal de kwestie openbaar vervoer behandeld kunnen worden in de context van de daaraan gerelateerde ontwikkelingen op het gebied van o.a. werkgelegenheid, woningbouw, sociale voorzieningen, natuurbescherming, groene ruimte en recreatie, en een totaalbeeld van verkeer- en vervoervoorzieningen in de regio. Er zal een Haagse probleemeigenaar gevonden moeten worden die de maatschappelijke meerwaarde van beleidsintegratie onderschrijft en bereid is om daarnaar te handelen. Men denkt in eerste instantie aan Verkeer en

---

Waterstaat (DGP) als "natuurlijke probleemeigenaar" maar het is wél de vraag of het wenselijk is of zelfs haalbaar is om een zo direct betrokken "inhoudelijk" departement in een dergelijke positie te plaatsen. Dezelfde geldt in zekere mate ook voor VROM en LNV. Na de zomer zou er idealiter een STOV-begeleidingscommissie moeten functioneren, waarin niet langer enkel en alleen V&W-participanten uit Den Haag deelnemen. Ook andere departementen dienen te zijn vertegenwoordigd.

Het is wél denkbaar dat één van de andere betrokken departementen zonder uitgesproken "inhoudelijke" beleidsbelangen - denk aan Financiën of eventueel Economische Zaken - deze integrerende eigenaarsrol op zich kan nemen. Dit kan eventueel in het kader van hun eigen belangstelling voor het bevorderen van publiek-publiek en publiek-private samenwerking.

Men kan twee routes verkennen: één route waarin kansen verkend worden om V&W (DGP) in te schakelen als Haagse probleemeigenaar, die op zijn beurt de andere betrokken departementen actief inschakelt. Bij de tweede route moet onderzocht worden of Financiën geïnteresseerd is om de gewenste beleidsintegratie actief na te streven.

In alle gevallen is het van belang de juiste personen op het juiste niveau te vinden. Dit punt alleen vergt al specifieke aandacht. Het gaat om actoren/beslissers binnen het Haagse domein die de wil, de overtuigingskracht, de durf én de invloed hebben om het sectorale denken te doorbreken en verbindingen te leggen tussen de diverse sectorale beleidskaders, als basis voor beoordeling van regionale integrale plannen.

---

## 4 Conclusies en aanbevelingen voor het vervolg

---

### 4.1 Een beknopt document als afronding van de verkenningfase STOV

De ervaringen tot nu toe leiden tot de volgende constatering:

- a) De potentie voor een integraal regionaal voorstel is aanwezig
- b) De mobilisatie van creativiteit en positieve inzet is nodig (van moeten naar ont-moeten)
- c) Mogelijk afbreukrisico vormt het ontbreken intersectoraal en integraal denken bij de rijksoverheid

Voor de korte termijn adviseert het adviesconsortium, om als resultaat van de Verkenningenstudie STOV een kort, wervend document te schrijven waaruit blijkt dat er een verkeersprobleem in het noorden is en dat het STOV daarvoor een oplossing kan bieden. Schets in dit verhaal twee oplossingsrichtingen:

- Een meer traditionele benadering vanuit de sector (een soort ov-benutting) van STOV
- Een meer onconventionele benadering (een soort ov-structurering) van STOV dat alles uit de kast haalt op het vlak van ro/verkeer en vervoer en publiek/privaat.

In beide gevallen moet worden vermeden dat er sprake is van een vast en uitgedetailleerd eindbod. Immers, in de verkenningfase gaat het primair om de vraag of zoiets als een STOV er moet komen om (gedeeltelijk ook rijks-) problemen in de regio op te lossen. Pas het eindresultaat van de planfase is de concretisering van het STOV zelf. Wel moet het stuk uitstralen dat het geschreven is vanuit een breed bestuurlijk draagvlak in de regio.

### 4.2 Inzetten op Planstudie Nieuwe Stijl (PNS) in de relatie regio-Den Haag

Op basis van de beschreven observaties pleit het adviesconsortium voor een vervolgproces op hoofdlijnen, dat:

- Gericht is op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak;
- De verschillende ambities en projecten met elkaar verknoot;
- De 'sense of urgency' voor afstemming en gezamenlijk optrekken articuleert;
- Een gezamenlijk gedeelde visie OV/RO, STOV/Regiovisie creëert;
- Werkt aan vertrouwen tussen regionale partners onderling en de regio en 'Den Haag';
- Creatieve ideeën verzameld en indien mogelijk integreert;
- En ten slotte een hechte coalitie oplevert met een sterk verhaal;

Het ontwikkelen van een gedeelde en breed gedragen visie op RO / OV in het algemeen en meer specifiek STOV / Regiovisie vergt een open en interactief proces met beleidsmakers, bestuurders, burgers en bedrijven (de zogenaamde 4 B's). Niet alleen (on)afhankelijke deskundigen dienen hun stem in het proces te kunnen laten horen, maar iedereen die daaraan behoefte heeft zou die gelegenheid moeten hebben. Er zouden vanaf het begin van de planstudiefase voldoende maatschappelijke signalen moeten doorklinken in het proces. Het zal een uiterste inspanning vergen om een dergelijk integraal project succesvol af te ronden.

Het processchema dat hieronder globaal wordt geschetst bestaat uit drie sporen die parallel aan elkaar verlopen:

- Het feitenspoor ligt in de lijn met de 'de MIT-systematiek t.a.v. het STOV'. Bij dit spoor staat de inhoud centraal. Facts & Figures binnen nader te

benoemen inhoudelijke thema's worden nogmaals op een rijtje gezet, onderzoek wordt uitgezet om de 'witte vlekken' (vragen die nog geen antwoord hebben gekregen) in te vullen. Uiteindelijk wordt in dit spoor de opgave bepaald: een gedetailleerde omschrijving van de uiteindelijk gekozen oplossing. De ambtenaren van de verschillende betrokken overheden zijn in dit spoor de kernspelers;

- Het interactiespoor heeft als centrale opgave om met belanghebbende partijen indringend na te gaan welke ontwikkelingen de Regio wenst en hoe STOV dit kan reguleren. Dit begint met het creëren van een 'sense of urgency', men moet STOV belangrijk vinden. Dit is een belangrijke steun in de rug voor de bestuurders en ambtenaren die STOV willen en een stimulans voor degenen die vooralsnog niets willen met STOV. Bewoners en ondernemers uit de regio worden in dit spoor nadrukkelijk gevraagd om mee te denken en te praten;
- Het creatieve spoor om de plannen van creatieve impulsen te voorzien. De reeds bestaande lijst van indirect betrokkenen, zoals Rail infrabeheer, wordt aangevuld met klinkende namen van Haagse smaakmakers, hoogleraren, enzovoort. Door middel van enkele creatieve werksessies worden ideeën verzameld die de te ontwikkelen inhoud (zie feitenspoor) verrijkt.

PNS	Verificatieronde	Visieronde	Strategieronde
<i>Feitenspoor</i>	(1) Bepalen van de 'witte vlekken', incl. nieuwe beleidsprioriteiten van rijk die getoetst kunnen worden in regio.	(1) Verzamelen 'facts en figures'; (2) Alternatieven verkennen in samenhang met actualisatie Regiovisie.	(1) Detaillering meest kansrijke oplossing(en).
<i>Interactie spoor</i>	Bepalen van de procesarchitectuur	Centrale vraag: <i>Hoe ziet het gebied Groningen-Assen er in 2020 uit?</i> (1) Verzamelen ideeën in interactieve divergentie-sessies; (2) Vertaling naar aanbod STOV & vraag Regiovisie.	Terug naar gezamenlijk beeld d.m.v. interactieve convergentiesessies
<i>Creativiteits spoor</i>	(1) Bepalen voorwaarden voor deelname en deelnemers meedenkgroep van Haagse smaakmakers; (2) Gebruik maken van eerdere ervaringen sessie in Appingedam	(1) Minisymposium Haagse Smaakmakers; (2) Workshop met creatieve experts (marktpartijen, hoogleraren, etc.)	(1) Integratiewerkshops met betrokken beleidsmakers gericht op maximale integratie van ruimtelijke en verkeersprojecten.
<i>(Tussen) producten</i>	(1) Belangen-notitie: bepalen opgave	(1) Horizonschets: gedeelde visie & ideeënboek	(1) Integratie-notitie: lange termijnstrategie & uitvoeringsagenda

Elk spoor bestaat uit drie ronden: een Verificatieronde, Visieronde en een Strategieronde:

- De verificatieronde bestaat uit toetsing van inhoudelijke thema's en worden opdrachten uitgezet voor verdere inhoudelijke en creatieve input en ondersteuning voor de volgende ronden in het proces;

- 
- In de visieronde staat ontwikkeling van ideeën en perspectieven centraal en wordt er gewerkt aan een horizonschets die gedeelde visies over STOV bevat en een ideeënboek over hoe onderdelen van het STOV kunnen worden ingepast in de huidige en toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de regio;
  - De strategieronde levert de strategie die nodig is om de gedeelde visie over STOV te implementeren.

Hoge prioriteit heeft het mobiliseren van actoren/beslissers binnen het Haagse domein die de wil, de overtuigingskracht en de durf hebben om het sectorale denken te doorbreken en verbindingen te leggen tussen de diverse sectorale beleidskaders, als basis voor beoordeling van regionale integrale plannen. Dit is één van de eerste stappen die bij de nadere uitwerking van een PNS proces moet worden gezet.

#### **4.3 Wensen van mensen: de dialoog met de gebruiker**

Als men rekening houdt met een geïntegreerd beeld van ontwikkelingen in het noorden is het van belang te weten welke behoeften en wensen (potentiële) afnemers van openbaar vervoer in de regio hebben. Inzicht in gebruikersbehoeften en -wensen en de afstemming van de verschillende ambities en projecten daarop is essentieel om tot een integraal regionaal voorstel te komen in de volgende fase van het project. De vraag wat de eindgebruikers van het STOV wensen op dit gebied is tot nu toe niet uitgebreid aan de orde geweest.

Het helder krijgen van gebruikerswensen en behoeften met betrekking tot openbaar vervoer in de regio kan door het inzetten van een creatieve dialoog met de huidige en potentiële afnemers. Men zal moeten zorgen dat er aandacht is voor de wensen van afnemers van o.a. woningbouwprojecten, economische ontwikkelingen, groene ruimte en recreatieve voorzieningen, en projecten van de Rijksgebouwen Dienst.

Gedacht kan worden aan het direct raadplegen van de huidige en potentiële (groot)gebruikers van openbaar vervoer in een creatieve dialoog. Dit kan in een aantal dialoogsessies met bijvoorbeeld mensen van PTT, NAM, de universiteit, de ziekenhuizen en ook met de niet georganiseerde afnemers - bijv. forensen en andere bewoners van diverse stadswijken (in Groningen en Assen) en van de kleine steden.

Een onderdeel van een dergelijke aanpak is het gebruiken van een reeks interviews met mensen uit de diverse doelgroepen. De resultaten van de interviews - gelardeerd met citaten en aansprekende anekdoten, geïllustreerd met foto's en tekeningen - kunnen door bijvoorbeeld een journalist gesmeed worden tot een rapportage die de geest van de gebruikers weerspiegelt en tot de verbeelding spreekt van zowel de deelnemers aan de dialoog als de belanghebbende beleidsambtenaren en bestuurders.

Het adviesconsortium heeft gebruik gemaakt van het netwerk van bestuurlijke actoren dat betrokken is bij de projecten STOV en Regiovisie. Daarbij is gekeken naar het netwerk van mensen, en naar het onderliggende netwerk van belangen. Al deze actoren vertegenwoordigen namelijk één of meer belangen: ruimtelijke ordening, economie, mobiliteit, volkshuisvesting, natuur, milieu, landschap, enzovoort. STOV en Regiovisie maken de samenhang tussen deze belangen duidelijk. Die samenhang kan inzichtelijk gemaakt worden door te spreken van een netwerk, en ook van ketens.

Het netwerk geeft de samenhang weer in de ontwikkeling van belangen. De bevordering van het ene belang kan helpen bij de bevordering van het andere, of leidt tot benadeling van een ander belang. In het kader van STOV en Regiovisie zijn volkshuisvesting en mobiliteit twee voorname belangen die elkaar kunnen versterken. De natuur kan daaronder leiden, hoewel natuurcompensatie kan leiden tot behoud of vergroting van natuurwaarden. Hier zien we een keten van belangen: de benutting of aanleg van infrastructuur op een wijze die nieuwe woninglocaties en ook bedrijfslocaties goed ontsluit, kan de natuur minder belasten dan aparte infrastructuur, woninglocaties en bedrijventerreinen, en kan na compensatie leiden tot nieuwe natuurwaarden.<sup>4</sup>

Goede ketens van belangen kunnen STOV en Regiovisie tot geloofwaardige projecten maken. Het adviesconsortium heeft aan het licht gebracht dat het allesbehalve eenvoudig is om dat duidelijk te maken aan 'Haagse partijen'. Het consortium heeft zich daarbij gericht op netwerken van actoren; van welke Haagse netwerken kan 'het Noorden' gebruik maken. Dit deel van het advies concentreert zich op netwerken en ketens van belangen. Daarbij is interessant hoe bij onderdelen van STOV en Regiovisie de geloofwaardigheid stoelt op een haalbaar plan per onderdeel, een deelplan.

Uitgangspunt in dit advies is dat de studies in het kader van STOV en Regiovisie kunnen uitwijzen dat bepaalde deelplannen als zodanig haalbaar zijn. Dat vergroot de geloofwaardigheid van beide projecten, ook naar Den Haag toe, maar dat blijft hier verder terzijde. Idee is namelijk dat er haalbare deelplannen zijn die ook zonder Den Haag te realiseren zijn, en dat STOV en Regiovisie zich zo kunnen materialiseren. Dit advies kan niet de haalbaarheid van deelplannen van STOV en Regiovisie daadwerkelijk aantonen, daarvoor schieten gegevens en middelen tekort. Wel wordt een zo handzaam mogelijke methode aangereikt om een dergelijke haalbaarheid te kunnen beredeneren.

De opzet van dit advies is als volgt: centraal staat het begrip 'drempelwaarde'. Een kansrijk deelplan moet over een drempel heen om als zodanig uitvoerbaar te zijn. Dat is natuurlijk een financieel-economische drempel, maar ook een politieke en juridische. De beschrijving van deze drempel (§ 1) wordt gevolgd door een instrument om daarmee te kunnen werken (§ 2), dat daarna wordt toegepast op een onderdeel van STOV en Regiovisie, de casus Stations Assen (§ 3). De conclusie (§ 4) voegt als laatste nog een tentatief idee aan dit instrument toe. Interessant zou zijn om dit idee uit te werken.

---

<sup>3</sup> Dr. G.M.A. van der Heijden, rechtenfaculteit UvA en XPIN [www.xpin.nl](http://www.xpin.nl)

<sup>4</sup> In de offerte en in tussenrapportages die aan dit advies vooraf gingen, is gesteld dat gebruik zou worden gemaakt van de concepten smart growth en systeeminnovatie. Zonder deze termen als zodanig te gebruiken is daar in dit advies veel gebruik van gemaakt. Waar binnen een netwerk ontwikkelingen elkaar bevorderen is sprake van smart growth, en waar sprake is van ketens is gebruik gemaakt van systeeminnovatie.

---

## § 1 Drempelwaarde

Een sprekend en actueel voorbeeld van een casus die 'over de drempelwaarde' heen moest én moet, is het W4 project bij Leiderdorp. W4 staat voor de evenwichtige inpassing, ontwikkeling en afstemming van de in het plangebied aanwezige functies. Kort en goed de 4 W's van Wonen, Water (inclusief groen en recreatie), Wegen en Werken. Belangrijk is daarbij het verwezenlijken van een integrale, duurzame inpassing van de verbreding van de A4 in het plangebied.<sup>5</sup> Een groot struikelblok voor de verbreding van de A4 is de ligging in het Groene Hart en de aantasting van ruimtelijke kwaliteit in de stedelijke gebieden. Mitigatie en compensatie van natuurwaarden kost zeer veel geld en brengt de rentabiliteit van het W4 project in gevaar. Gekozen is voor een gecombineerde aanpak van wegverbreding, nieuw te ontwikkelen woongebied en bedrijvenlocaties.

Wegverbreding is van direct belang voor de bereikbaarheid van het woongebied en de bedrijvenlocaties. Een goede mitigatie en compensatie van de ingreep is niet alleen in het belang van de bescherming van de natuurwaarde, maar levert ook een meerwaarde op voor de leefbaarheid van de woon- werkomgeving. Uit de opbrengsten van het te ontwikkelen woongebied en bedrijfslocaties kan een groot deel van de compensatiekosten gefinancierd worden. PPS fungeert als een integraal kader waarin ook de natuurwaarden gegarandeerd worden. Een goed gebruik van het grondbeleid en van elkaars bevoegdheden creëert optimale mogelijkheden om zowel het zwaarwegende maatschappelijke belang (hier vertaald in de aanleg van de A4) en compensatie van de natuurwaarde te combineren. De kosten van het project zijn geheel geïnternaliseerd en worden verhaald via de grondverkoop.<sup>6</sup>

Het netwerk van belangen rondom W4 is weinig verrassend en omvat belangen als volkshuisvesting, natuur, milieu, mobiliteit, economie, water en recreatie. Ook de gevonden keten is achteraf beschouwd weinig verrassend, maar heeft wel gezorgd voor het doorbreken van impasses in het netwerk van betrokken actoren. De keten was oorspronkelijk dat jarenlang is gezocht in het budget van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W) naar ruimte om een verdiepte ligging van de A4 tussen Leiderdorp en Zoeterwoude te realiseren. Omliggende gemeenten zouden moeten bijdragen, en samenhangende belangen als volkshuisvesting en recreatie zouden als gevolg van de verdiepte ligging als vanzelf profiteren.

Het W4 project heeft een andere keten aangebracht, waarbij V&W en de gemeenten nog steeds bijdragen, maar ook ruimte is gevonden in de ontwikkeling van kantoorgebouwen. De natuur- en recreatiegebieden die daaronder moeten lijden worden gecompenseerd, onder meer met behulp van een combinatie met de ontwikkeling van andere omliggende gebieden. Er zijn extra waarden gecreëerd die het project althans op dat moment over de drempelwaarde heeft geholpen. Dat is om te beginnen een financieel-economische drempel. Tot de ontwikkeling van het W4 plan was er alleen een financiële drempel, waar partijen nooit overheen zijn gekomen en wellicht tot op de dag van vandaag niet overheen waren gekomen.

W4 heeft van het project een 'business case' gemaakt door ook inkomsten te genereren. Er ontstaat een balans van kosten en baten, waarbij de baten bestaan uit meer dan bijdragen van overheden. Zeker nu door de ontwikkeling van locaties voor kantoren en woningen winstgevende onderdelen zijn gecreëerd, ontstaan mogelijkheden voor PPS. Bijzonder is dat

---

<sup>5</sup> W4, Victor Molkenboer, Frits Thissen, Leiderdorp 2002, ISBN-nummer: 90-75561-07-5, p. 3.

<sup>6</sup> Zie E.S. Grimminck, Trendverkenning bestuursrechtelijke aspecten van publiek-private samenwerking, Hoofdstuk 10 in G.M.A. van der Heijden, B.E. Spiering (Red.), Publiek Opdrachtgeverschap, de burger als klant, Eburon, Delft, 2002.

---

de kosten voor compensatie zijn gedekt door te participeren in een project voor natuurcompensatie dat als gevolg van een ander project werd gerealiseerd.

Nu de kantorenmarkt minder is, dreigt het W4 project onder de drempelwaarde te zakken. In de keten blijkt dit een zwakke schakel te zijn. Juist deze actuele gebeurtenis maakt W4 tot een sprekender voorbeeld dan ooit. Het onderscheidt zich namelijk van vele plannen dat daadwerkelijk de drempelwaarde is beredeneerd, en op enig moment ook is bereikt, zodat het netwerk van actoren ook akkoord kon gaan. Wat is de beste manier om deze waarde te beredeneren? Geld is een noodzakelijk maar niet voldoende antwoord.

Natuurlijk is het noodzakelijk om te berekenen wat het kost om de A4 te verbreden, verdiept aan te leggen én gedeeltelijk te overkappen. Ook kost het geld om kantoren en woningen neer te zetten en gebieden te ontwikkelen voor natuur en recreatie. Kantoren en woningen leveren geld op, en bovendien zal de positieve impuls voor de directe omgeving en de ontwikkeling daarvan ook geld opleveren. De kosten en baten zijn bij het W4 project keurig in beeld gebracht, maar direct was ook duidelijk dat er meer speelde. Het fiat van het project komt van de betrokken politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers en die kijken naar meer dan alleen geld. Zij wegen belangen af, waarvan sommige niet in geld zijn uit te drukken, bijvoorbeeld het unieke karakter van Leiderdorp of Zoeterwoude en de invloed daarop van het W4 project.

De beste manier om de drempelwaarde te beredeneren is met behulp van belangen. Daarvoor zijn drie redenen te geven: 1) alle waarden die wel in geld zijn uit te drukken, zijn ook te beschouwen als belangen; 2) dat maakt ze voor de politiek direct afweegbaar tegen niet in geld uit te drukken waarden; 3) belangen zijn onderwerp van rechtsnormen die aangeven welke behartiging wel en niet is toegestaan. Wat is toegestaan, zal op de achtergrond en soms op de voorgrond altijd een rol spelen, en speelt een grote rol bij het bepalen van de kosten voor compensatie.

Het bepalen van de drempelwaarde geschiedt na een calculatie van belangen. Dat is een afweging waarin de voor- en nadelen voor alle betrokken belangen bij elkaar worden opgeteld. Deze calculus moet boven een drietal grenswaarden zitten: 1) *financieel-economisch break even point*. In het voorbeeld van het W4 project was duidelijk dat voor het project 93.600.500 Euro gerealiseerd moest worden. Dat werd bijeengebracht door bijdragen van de betrokken overheden, en door middel van de ontwikkeling van locaties in publiek private samenwerking (PPS). Is de PPS succesvol, dan zal meer geld gerealiseerd worden, maar dat is niet noodzakelijk om het project van de grond te krijgen. 93.600.500 Euro is het break even point, en zakt de kantorenmarkt in, dan dreigt het project daaronder te zakken.

2) *politiek break even point*. Ook al levert een project winst op, als de betrokken politieke bestuurders daar geen verantwoordelijkheid voor durven nemen, en hun volksvertegenwoordigers dat toestaan, dan doen financieel-economisch break even point noch winst er toe. 3) *juridisch break even point*. Een calculus die slechts de eerste twee break even points is gepaseerd, zal niet over de drempelwaarde komen, wanneer deze niet rechtmatig is. Het voldoen aan eisen van rechtmatigheid brengt veel kosten met zich mee, bijvoorbeeld voor nadeelcompensatie. Het nastreven van rechtmatigheid is een bepalende factor voor de hoogte van het financieel-economische break even point.

De drempelwaarde is een calculus van belangen waarbij het break even point van de in geld uit te drukken kosten voor het bevoor- en benadelen van belangen is bereikt, waar de verhouding tussen voor- en nadelen politiek te verantwoorden is, en deze benadeling rechtmatig is, onder meer omdat deze gecompenseerd wordt. Op zoek naar een handzame methode om dit te

---

bepalen, komt in de nu volgende paragraaf een instrument aan de orde, dat daarna toegepast zal worden op de casus Stations Assen.

## **§ 2 Een instrument voor belangencalculatie**

De drempelwaarde wordt bereikt na het passeren van drie 'break even points' en waarschijnlijk nog wel meer. Moet een project bijvoorbeeld niet ook technisch of organisatorisch haalbaar zijn? Dat blijft hier terzijde op grond van de waarneming en mening dat geld, politiek en recht primair zijn, ook bij STOV en Regiovisie, hoewel niet uitgesloten is dat bijvoorbeeld techniek op andere momenten van groot gewicht is. Mede gezien de beschikbare gegevens en middelen komen hieronder drie deel-instrumenten aan de orde voor het bepalen van de drie break even points. Tesaamen vormen zij een instrument voor belangencalculatie.

### **§ 2.1 Financieel-economisch break even point**

De met belangen verbonden kosten en baten zijn vaak moeilijk uit te drukken in geld. Dat heeft in bestaande vormen van beleidsevaluatie tot gevolg dat op de balans wel en niet in geld uit te drukken grootheden verschijnen. Het maken van een kostenbaten analyse van beleid stuit daarmee op het probleem van niet vergelijkbare grootheden, incommensurabiliteit. Dit probleem heeft in de economie en ook de bestuurskunde geleid tot het zoeken naar methodes om alle grootheden op de kostenbaten balans in geld uit te drukken, monetarisering. De strekking van de methode van belangencalculatie is hetzelfde, maar nu wordt niet alles in geld uitgedrukt, maar in belangen.

De mate waarin een doel is bereikt, is het effect van een handeling. Dit wordt bereikt door middelen in te zetten. Zo wil Rijkswaterstaat bijvoorbeeld nabij een stad het aantal files met 20% verminderen. Het middel is de aanleg van een nieuwe weg. 20% is het doel, maar verminderen de files met 15%, dan is dat het effect. De baten van deze handeling bestaan uit dit effect, dat het belang van de mobiliteit dient. De baten van een handeling bestaan ook uit het behalen van gunstige neveneffecten voor andere belangen. Hadden bepaalde stadswijken bijvoorbeeld last van sluipverkeer, dat nu is afgenomen, dan is deze afname een bate ten gunste van het belang van de bewoners van deze wijken.

Neveneffecten kunnen ook ongunstig zijn. Zo kan de aanleg van een weg ten koste gaan van het belang van de natuur. Ongunstige neveneffecten behoren tot de kosten van een handeling, maar deze kosten omvatten meer dan dat. De handeling vergt de inzet van middelen die ook elders ingezet hadden kunnen worden. In de economie redeneert men dat deze middelen elders misschien meer baten hadden kunnen opleveren. Had de aanleg van een weg met dezelfde middelen elders, bijvoorbeeld bij een andere stad, de files meer kunnen doen afnemen, dan is dat uit te drukken in kosten. Deze bestaan uit het verschil tussen de afname van files hier en elders, en staan in de economie bekend als 'opportunity costs'. Ze zijn hier uitgedrukt in termen van een belang, mobiliteit, dat elders misschien beter behartigd had kunnen worden.

Baten	Kosten
Verbetering van de mobiliteit door de mate van het behalen van het beoogde effect na inzet van een middel (15% minder files t.b.v. de mobiliteit)	Verbetering van de mobiliteit elders bij inzet van hetzelfde middel (opportunity costs)
Gunstige neveneffecten voor andere belangen (sluipverkeer neemt af)	Ongunstige neveneffecten voor andere belangen (schade aan natuur en milieu)

Het maken van een kosten – batenbalans kan helpen om te zoeken naar een verhouding waarin zoveel mogelijk belangen winnen, zo weinig mogelijk verliezen en gecompenseerd worden op een zo gunstig mogelijke wijze voor alle betrokkenen. Dat is ‘value engineering’, of in termen van dit advies, het zoeken naar de best mogelijke ketens tussen belangen. Veelal zal dat een inspanning zijn van ambtelijke bestuurders, regelmatig versterkt door adviseurs in opdracht van het bestuur, of van bedrijven die interesse hebben in de ontwikkeling van een project. Zij zullen zich met regelmaat een voorstelling maken van de politieke haalbaarheid van de door hun gevonden ketens van belangen. Om die haalbaarheid vast te stellen kunnen zij gebruik maken van het onderstaande instrument voor het bepalen van het politieke break even point.

## § 2.2 Politiek break even point

Het openbaar bestuur laat de opkomst zien van reeksen criteria of stappen waar de vorming van beleid aan moet voldoen. Voorbeelden zijn de stap om te analyseren welke belangen moeten meetellen, en welke niet, de stap om te bepalen wie betrokken is en waar deze persoon of organisatie voor staat, en de stap om te bekijken of een handelingssituatie past in de eigen historie en in het beeld van andere, samenhangende situaties. Er zijn diverse stappenplannen, of checklists, in omloop. Zij verschillen bijvoorbeeld omdat de ene checklist is ontworpen voor beleidsvorming op het terrein van de infrastructuur en de andere op het terrein van de stedelijke vernieuwing.

Er zijn aanwijzingen dat de opkomst van de checklists nu ook het terrein van politieke bestuurders heeft bereikt. Welke zijn de stappen waar we aan kunnen denken? Juist het bepalen waar de overheid zelf verantwoordelijkheid voor zal nemen, en wat zij aan anderen overlaat, is te beschouwen als een stap, of reeks stappen waar de politicus bij betrokken is. Hieronder zijn 9 stappen gedefinieerd. Daarbij beredeneren we steeds welke stap de overheid moet zetten en in hoeverre deze stap politiek relevant is. De optelsom van de 9 stappen zal moeten uitwijzen wat politiek relevant is aan het deelplan waar de politicus over moet beslissen. Dat is het politieke break even point.

### 1 *Analyseer of belangen meetellen waarvan volksvertegenwoordigers en kiezers zullen verwachten dat de politiek die behartigt.*

De overheid zal steeds moeten analyseren welke belangen in een handelingssituatie moeten meetellen, en welke niet. Voor de politieke beslissing om als overheid in een deelplan te participeren zal deze analyse moeten uitmaken of er belangen meetellen waarvan volksvertegenwoordigers en kiezers van de overheid verwachten dat zij deze behartigt of juist niet. De politicus moet echter niet alleen afgaan op datgene waarvan volksvertegenwoordiger of kiezer vindt dat de overheid moet ingrijpen. Hij/zij

---

moet ook eigen ideeën daaromtrent hebben. Politieke achtergrond is daarbij van groot belang.

- 2 *Bepaal of op een beleidsterrein actoren actief zijn die in de ogen van volksvertegenwoordigers en kiezers een tegenwicht van de overheid nodig hebben.*

Zijn bij een deelplan typische marktpartijen of middenveldorganisaties betrokken die heel goed hun eigen boontjes kunnen doppen, dan kan de overheid zich terughoudend opstellen. Is daarentegen sprake van een deelplan waarin deze partijen en organisaties om welke goede of slechte reden dan ook niet deze garantie kunnen geven, dan kan dat voor de overheid een reden voor betrokkenheid zijn. Voor de politiek is dat een reden wanneer zij anders ter verantwoording kan worden geroepen voor het overlaten van een deelplan aan onevenwichtige actoren.

- 3 *Ga steeds na of betrokkenheid bij een deelplan gewenst is om te bewaken dat geen maatschappelijke onrust over een gelijke of ongelijke behandeling van burgers zal ontstaan.*

Zorgen dat alle betrokkenen hun stem kunnen laten horen, en daarbij degenen helpen die daar minder goed toe in staat zijn, vloeit voort uit het fundamentele beginsel dat alle burgers gelijkwaardig zijn. Het verwijt dat de politiek ongelijkheden laat ontstaan is zwaar, vandaar dat politieke bestuurders zich daar steeds rekenschap van moeten geven.

- 4 *Bepaal of op een maatschappelijk terrein de juiste kennis ontbreekt om te kunnen handelen zonder restricties van de overheid.*

Onderzoek naar alle betrokken feiten en belangen lijkt op het eerste gezicht veel meer een stap voor ambtelijke dan politieke bestuurders, maar deze krijgt een meer politiek karakter naarmate de beschikbare kennis ofwel afneemt, ofwel complexer wordt. Op dat moment zal de maatschappelijke druk toenemen om een deelplan niet zomaar aan het vrije verkeer over te laten. Opgemerkt wordt dat ook marktpartijen in toenemende mate in staat zijn complexe zaken aan te kunnen. Soms is de markt zelfs beter in staat complexe zaken aan te kunnen dan de overheid.

- 5 *Leg verantwoording af dat de samenwerking tussen overheden, en met partijen op de markt of in het middenveld de overheid niet van haar eigenlijke doelen afleidt.*

Gaat de overheid in zee met particuliere actoren, of gaat een overheid in zee met andere overheden, dan mag deze samenwerking de overheid niet afbrengen van de doeleinden die zij gehouden is na te streven. Politici zullen de coherentie moeten bewaken tussen de doeleinden van de betrokken actoren en het doel van het deelplan waarin zij allen betrokken zijn.

- 6 *Bepaal of een deelplan met de bijbehorende sturingsinstrumenten ook op langere termijn houdbaar is.*

Inconsistentie, of erger nog willekeur, is een verwijt dat de overheid graag wil vermijden. Hoewel wendingen in een deelplan soms onvermijdelijk zijn, zijn zij politiek lastig te verkopen. De politicus zal steeds moeten bekijken of ingrijpen dan wel overlaten past in de historie van het deelplan en in het beeld van andere, samenhangende plannen. Historisch perspectief is onmisbaar. Van daaruit moet strategisch worden gedacht. Daaraan moet het deelplan getoetst worden. Strategisch denken is voor politici echter moeilijk vanwege de 4 jarig cycli.

---

7 *Waak over de toezeggingen omtrent het ingrijpen, of juist niet ingrijpen op een maatschappelijk terrein.*

Vertrouwen ben je eerder kwijt dan rijk, zeker als politicus voor wie het terugkomen op een gegeven woord niet eenvoudig is. De politicus zal strikt moeten zorgen voor het wekken van de juiste verwachtingen omtrent ingrijpen dan wel overlaten, en het wekken van onjuiste verwachtingen moeten voorkomen. Helaas is de overheid de meest onbetrouwbare contract-partner in de praktijk omdat veel regelingen (vooral ook privaatrechtelijke) door nieuw publiekrecht overruled worden.

8 *Bekijk of overheidsinterventie maatschappelijk voor de beste effecten zorgt en motiveer waarom interventie toch noodzakelijk was als daar twijfels over bestaan.*

Uiteindelijk moet er afgerekend gaan worden in termen van negatieve en positieve effecten van het deelplan. Dat is de kern waar de politicus verantwoordelijkheid voor moet nemen. Afrekenen kan zeker betekenen dat hem voor de voeten wordt geworpen dat de markt of het middenveld voor betere effecten hadden kunnen zorgen.

9 *Beredeneer waarom voor deze en niet voor een andere wijze van interventie is gekozen.*

Als de overheid ingrijpt, dan staan daarvoor diverse middelen ter beschikking. Daar moeten dan wel de meest effectieve en efficiënte uit worden gekozen. De politicus zal een antwoord moeten hebben op de vraag hoe hij dat vooraf aan zijn besluit tot ingrijpen heeft bepaald. Alle beleid moet stoelen op valide argumenten.

Wie als adviseur aan de politiek, of als politicus deze stappen afloopt, moet zich ten aanzien van een deelplan een beeld kunnen vormen van de handelingsruimte die de politiek daar heeft. Daarbinnen kan de politieke bestuurder verantwoordelijkheid nemen voor het deelplan in de wetenschap dat de volksvertegenwoordiging die hem controleert, daar waarschijnlijk mee akkoord zal gaan. Daarbuiten loopt hij politieke risico's. De grens is het politieke break even point.

### **§ 2.3 Juridisch break even point**

Wie het recht kent, kan weten binnen welke grenzen zijn handelingen moeten blijven. Soms is dit eenvoudig om te weten, maar soms ook bijzonder ingewikkeld. Immers, de netwerken en ketens van belangen zorgen al snel voor deelplannen die moeten voldoen aan soms zeer uiteenlopende rechtsregels. Geen enkele jurist kan alle juridische kennis beheersen op uiteenlopende terreinen zoals ruimtelijke ordening, aanbesteding, belastingen, subsidies, milieu, rechtspersonen en convenanten. Hier is de vraag aan de orde hoe een deelplan het juridisch break even point kan passeren. Wil de jurist daarbij behulpzaam zijn, dan zal hij in de eerste plaats moeten beschikken over vaardigheden, of een instrument om de inbreng van kennis uit vrijwel alle juridische deelgebieden bijeen te brengen.

Wat is een aanknopingspunt om uit alle elementen van een gecompliceerd en soms omvangrijk deelplan op te maken wat het juridisch break even point is? Het is verstandig om op zo'n moment gebruik te maken van een juridisch totaalbeeld. Dat kan leiden tot het vinden van de snelst mogelijke weg door alle betrokken publiek- en privaatrechtelijke rechtshandelingen heen. In de tweede plaats kan het leiden tot een zodanige afstemming tussen al deze rechtshandelingen dat hun inhoud samenhangt. Dat maakt voor alle betrokkenen en ook de rechter duidelijk waar men precies mee bezig is. Om daaraan te voldoen is in de eerste plaats van belang de inventarisatie van alle publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden die zeker of waarschijnlijk een rol zullen spelen bij de voorbereiding en realisatie van het deelplan.

Inventarisatie vraagt om een methode van juridisch procesmanagement die enigszins gestructureerd is, bijvoorbeeld omdat reeds op papier staat welke

---

feiten en normen in vergelijkbare projecten een rol speelden. Dat is een soort checklist die men kan aflopen. De literatuur en de praktijk laten op dit moment reeds de nodige voorbeelden van dergelijke checklists zien.<sup>7</sup> Na de inventarisatie is coördinatie een volgende stap van juridisch procesmanagement. Dat is in de eerste plaats procedurele coördinatie met als doel een aantal wettelijke procedures enigszins in elkaar te schuiven waardoor tijdswinst ontstaat.<sup>8</sup> Daaruit volgt in de tweede plaats inhoudelijke coördinatie: deze procedures worden reeds onderdeel van de communicatie tussen de partijen binnen een deelplan en alle betrokkenen daarbuiten.

Inhoudelijke coördinatie tussen de diverse publiekrechtelijke besluiten en ook privaatrechtelijke overeenkomsten heeft als doel om de inhoud van een deelplan eenduidig terecht te laten komen in al deze besluiten en overeenkomsten. Dat kan de kwaliteit van de besluiten verbeteren, wat ze bij de rechter een grotere kans geeft overeind te blijven.<sup>9</sup> Zo zal de uitvoering van een deelplan overeenkomstig een reeks eisen moeten zijn die het recht bijvoorbeeld stelt aan de bescherming van landschap, cultuurhistorie, natuur en milieu. Door deze eisen nu vast te integreren in het maken van afspraken wordt het risico verminderd dat zij later blijken in strijd te zijn met het door bij het deelplan betrokken partijen behaalde onderhandelingsresultaat. Zo kan het deelplan het juridisch break even point passeren. Passeert het dat niet, dan is het risico reëel dat de rechter onderdelen van dit deelplan zal schorsen of vernietigen, of dat de kosten voor schadeloosstelling omvangrijk worden.

Tot slot is eerder in dit advies aangegeven dat het recht een voorname kostenpost kan zijn, met name door de eisen van compensatie. Om een deelplan voorbij het financieel-economische break even point te krijgen kan een aantal juridische constructies dienen. Te denken is aan intelligente combinaties van rechtspersonen, subsidies, belastingen en aanbestedingen, maar dan hebben we het niet over compensatie. Met het oog daarop kunnen de onderstaande vier contractsvormen bron van inspiratie zijn:

### *1 Precompensatiecontract*

Twee of meer partijen sluiten een overeenkomst om met het oog op te verwachten nadelige gevolgen van een deelplan daar nu vast voor te compenseren op voorwaarde dat deze compensatie ook achteraf meetelt.

### *2 Overcompensatiecontract*

Twee of meer partijen sluiten een overeenkomst die vastlegt dat de schadeplichtige partij meer betaalt dan verschuldigd, opdat de andere partij zich verbindt de schadeloosstelling voorzover mogelijk te investeren op een wijze die gunstig is voor het deelplan.

### *3 Nadeelinvesteringscontract*

Twee of meer partijen verplichten zich om te investeren in het herstel van nadeel, zodanig dat daar een exploitabel voordeel uitkomt, waarvan de winst verdeeld wordt over partijen en het deelplan.

---

<sup>7</sup> Infrastructuur, praktische handleiding bestuurlijke en juridische procedures bij aanleg en reconstructie, G. Stigter (Red.); F.P.C.L. Tonnaer e.a., Handleiding Procedures, milieu – ruimtelijke ordening – infrastructuur – bouw, Sdu uitgevers, Den Haag.

<sup>8</sup> Zie H.P. Heida, F.A.M. Stroink, P.C.E. van Wijmen, Complexe besluitvorming, preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht, Alphen a/d Rijn 1998.

<sup>9</sup> Zie A.G. Bregman, Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, Deventer 1999, p. 112 e.v.

---

#### 4 Voordeelinvesteringscontract

Twee of meer partijen verplichten zich om te investeren in een belang dat voordeel ondervindt van het deelplan, opdat daar een exploitabel extra voordeel uitkomt, dat wordt verdeeld over partijen en aan het deelplan toekomt.

##### § 3 Stations Assen

Ten oosten van de spoorlijn kent Assen weinig mogelijkheden tot ontwikkeling door de aanwezigheid van een Nationaal Landschapspark. Vrijwel elke nieuwe ontwikkeling van Assen zelf zal zich aan de westkant afspelen, hoewel de groei van kernen aan de oostkant wel van invloed op Assen kan zijn, bijvoorbeeld Rolde. Ten westen van de spoorlijn hebben de noordelijke uitbreidingsgebieden (woon-werk- en industrie) alle een relatie met Groningen. De zuidelijke uitbreidingsgebieden hebben te maken met de N 33 en het T-T circuit. Daar zitten ook veel zorginstellingen en zijn enkele locaties voor kantoren.

Autonoom en op grond van landelijk beleid zal Assen zich verder ontwikkelen. Het STOV moet daarop inspelen door de juiste vormen van openbaar vervoer te ontwikkelen, en de Regiovisie door te zoeken naar de juiste locaties voor wonen, werken, recreatie, natuur, en zo voort. In de combinatie van STOV en Regiovisie wordt tussen deze uiteenlopende belangen steeds gezocht naar de keten tussen openbaar vervoer en de ontwikkeling van locaties voor met name wonen en werken. Er is een aantal doelen die men zou kunnen bereiken met de inpassing van locaties langs de openbaar vervoersknopen die het STOV kan ontwikkelen:

- Verbetering van het openbaar vervoer;
- Ontkoppeling van economische groei en automobilititeit (verminderen congestie);
- Goed ontsloten bedrijvenlocaties;
- Herstructurering van locaties voor wonen en werken (verdichting);
- Realisatie van kwalitatief hoogwaardig wonen 'in verdichte' woongebieden;
- Intensiveren van stedelijke functie biedt bescherming aan landschap.

Om deze doelen te bereiken kan het spoor dienen als middel. Idee is dat een totaalconcept kan dienen als katalysator, bijvoorbeeld door bussen anders te laten lopen, door het bouwen van kantoren, het verbeteren van de bereikbaarheid van stationslocaties en door een fasering van de capaciteit. Dit totaalconcept is gebaseerd op twee extra stations, naast het bestaande Assen Centrum komen dan Noord en Zuid. Het rendement daaruit kan worden ingezet voor het gehele STOV-project, want als Assen daar veel profijt van heeft dan kan het de regionale bijdrage verhogen en zo bijdragen aan het STOV als geheel.

Om dit totaalconcept uit te werken kan net als bij W4 gewerkt worden met een business case waarin de drempelwaarde centraal staat. Bij W4 was dat een case waarin het financieel-economische break even point manifest was, en ook het politieke break even point kwam goed aan het licht. Hieronder schetsen wij hoe de business case 'Stations Assen' gewerkt kan worden met het begrip drempelwaarde, en daarbij speelt ook het juridische break even point een rol.

##### Financieel break even point

Het maken van een kosten – batenbalans op basis van belangen kan helpen om te zoeken naar een verhouding waarin zoveel mogelijk belangen winnen, zo

---

weinig mogelijk verliezen en gecompenseerd worden op een zo gunstig mogelijke wijze voor alle betrokkenen. Dat is 'value engineering', het zoeken naar de best mogelijke ketens tussen belangen. Op basis daarvan is het idee van het totaalconcept ontstaan met daarin drie knooppunten, Assen Centrum, Noord en Zuid. Dit advies schiet tekort om de gehele keten te schetsen, maar kan wel een indruk geven.

Om te beginnen kunnen Noord en Zuid die druk wegnemen van Centrum die daar nu ontstaat van alle reizigers die Centrum gebruiken om over te stappen van trein en bus in een ander vervoermiddel, of andersom. Om dat te bereiken zal het STOV buslijnen langs Noord en Zuid kunnen laten lopen. Onderdeel van de keten is ook dat reizigers de verbinding langs de stations als zodanig zullen gebruiken, en zo zullen afzien van het gebruik van andere vervoermiddelen. In deze redenering ondergaat Assen Centrum slechts externe invloeden, maar dit station en de directe omgeving kunnen daarnaast inzet zijn van eigen ontwikkeling, bijvoorbeeld tot een aantrekkelijk werkgebied dat past in het centrum van een stad. Wordt dat onderdeel van de keten, dan maakt dat ook noodzakelijk dat Noord en Zuid diverse vervoersstromen aan zich trekken, opdat Centrum ook echt kan dienen waarvoor het in de nieuwe functie bedoeld is.

Assen Noord en Zuid zullen in het totaalconcept ook beide een eigen functie krijgen. Bij Noord vindt nu veel bedrijvenontwikkeling plaats. Dat zal waarschijnlijk onvoldoende zijn om de inrichting van een nieuw station te rechtvaardigen. Het past echter geheel in de filosofie van STOV en Regiovisie samen om de ontwikkeling van woongebieden te koppelen aan de mogelijkheden tot vervoer en de ontwikkeling daarvan. In die filosofie past om nieuwe woningbouwlocaties te plaatsen in de nabijheid van de bestaande spoorlijn in plaats van steeds verder naar open gebieden ten westen van Assen. Dit hoeft niet ten koste te gaan van bedrijvenlocaties, want onderdeel van de keten is ook om wonen en werken in elkaars nabijheid te laten plaatsvinden, om zo minder vervoersbewegingen uit te lokken.

Het station Assen Noord kan een deel van zijn bestaansrecht ontleen als punt van vertrek en aankomst voor mensen die het Nationale Landschapspark ten oosten van Assen bezoeken. Ook kan het verkeersstromen van en naar trein- en busverbindingen aan zich trekken die nu nog naar Assen Centrum gaan, of naar Haren en Groningen. Een vergelijkbare functie kan Assen Zuid op zich nemen. Indien de intercity daar wil stoppen kan het voor Assen en omgeving de poort naar het westen worden. Goede parkeergelegenheid kan het tot een transferium maken, ook voor reizigers in de richting Groningen, die bijvoorbeeld komen uit gebieden ten oosten van Assen. Ook dit station kan mensen bedienen die het Landschapspark bezoeken, hoewel in mindere mate. Ten slotte zal dit station een functie hebben voor de reeds aanwezige kantoren en zorginstellingen, en zou zich daar nieuwe bedrijvigheid kunnen ontwikkelen.

De keten rondom het totaalconcept van drie stations kan zich uitbreiden tot meer belangen die voordeel kunnen ondervinden. Zo is rond Assen Zuid denkbaar dat de ontwikkeling daar ook zal omvatten het anders leggen van op- en afritten naar de N 33, de ontwikkeling van natuurwaarden rondom een bestaande rivierbedding, en de ontwikkeling van een aantrekkelijk woongebied vlak bij het Landschapspark. Belangrijk is ook om belangen die nadeel zullen ondervinden in de keten te betrekken. Zo zullen toch ook natuurwaarden verloren gaan, staat het kleinschalige karakter van Assen op het spel, en is het milieu in het geding wanneer de drie stations veel gemotoriseerd verkeer zullen aantrekken.

De voordelen en nadelen kunnen een plaats krijgen op de kosten-batenbalans. Aan de batenkant is ook plaats voor indirecte voordelen, bijvoorbeeld voor de Asser middenstand in het geval dat de binnenstad van de

---

ontwikkelingen zal profiteren. Aan de kostenkant moeten de 'opportunity costs' een plaats krijgen. Uitgedrukt in termen van belangen gaat het dan om mobiliteit, wonen, werken, of natuur, dat elders of anders misschien beter behartigd had kunnen worden. Dit advies schiet tekort om daar echt een voorstelling van te maken, maar bijvoorbeeld het bepalen van de gevolgen voor die belangen van het inzetten van nog meer bussen in plaats van het denken aan drie stations is een redenering in termen van 'opportunity costs'.

Ook speelt de tijd nog een rol. Denkbaar is om Assen Noord en Zuid eerst enkel als busstations in te richten. Vinden op de drie locaties vervolgens inderdaad enkele van de beoogde ontwikkelingen plaats, dan zou bijvoorbeeld eerst Noord ook treinstation kunnen worden en dan Zuid, of andersom. In afwachting van medewerking van de NS en de eventuele komst van light rail lijkt dat onoverkomelijk. Dit is tenslotte de plaats om ook nog aan PPS te denken. Denkbaar is een PPS constructie per knooppunt, maar waarom niet voor het totaalconcept, en daar bijvoorbeeld direct de NS in betrekken? Belangstelling van het bedrijfsleven zorgt voor een andere business case, dan een louter bestuurlijk project. De opbouw van deze case bestaat tot nu toe uit beredenering van de keten van belangen en het daarop baseren van een kosten-batenbalans. Zeker de politiek zal zich over die balans willen buigen

### **Politiek break even point**

Reden om op de kosten-batenbalans belangen te zetten in plaats van in geld waardeerbare grootheden, is de politiek. Politieke overwegingen richten zich zeker op deze grootheden, maar die zijn ook op te vatten als belangen, bijvoorbeeld grondexploitatie. Ze zijn daarmee direct af te wegen tegen belangen die zich minder goed in geld laten uitdrukken, bijvoorbeeld het karakter van Assen. Voorwaarde voor het kunnen bepalen van het politieke break even point is dat alle belangen zo goed mogelijk in beeld zijn. Om nu vervolgens de haalbaarheid van een project te bepalen is noodzakelijk om te kijken welke waarden politici hechten aan de verschillende belangen op de balans, aangenomen dat zij de keten tussen de belangen als gegeven accepteren. Extra complicatie is dat deze exercitie in veel gevallen herhaald moet worden in de gemeenteraad, Provinciale Staten en het parlement.

Om politici te helpen bij het bepalen van de waarden die zij toekennen aan de belangen op de balans kunnen zij de politieke checklist aflopen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld analyseren of er belangen meetellen waarvan volksvertegenwoordigers en kiezers van de overheid verwachten dat zij deze behartigt of juist niet. Ook weten zij dat uiteindelijk afgerekend zal gaan worden in termen van negatieve en positieve effecten van het beleid. De baten op de balans zullen een significant overschot moeten tonen. Het aflopen van alle stappen op de checklist is een manier om daarover zekerheid te verkrijgen. Dit zal hier verder achterwege blijven met als reden onbekendheid met de politiek in Assen en Drenthe. Een stap die eigenlijk ook thuishoort op deze checklist, is het bepalen van de juridische risico's, maar dat is in dit advies een apart onderdeel door te zoeken naar het juridisch break even point.

### **Juridisch break even point**

Het is voor de jurist noch eenvoudig om een deelplan te overzien, noch om al het recht te overzien. Noodzakelijk is een confrontatie tussen mensen die alle feiten van het deelplan kunnen presenteren, en juristen die tezamen overzicht hebben over de normen die van toepassing zijn op deze feiten. Zij moeten bovendien in acht nemen dat zeker de feiten, maar ook de normen in de loop van voorbereiding en realisatie van het deelplan kunnen veranderen. Dit betekent dat de confrontatie tussen feiten en normen zich met enige regelmaat zal moeten herhalen, bijvoorbeeld wanneer het deelplan een wending heeft genomen, of een wet is gewijzigd.

Zien we even af van de herhaling, dan is de vraag hoe op enig moment de confrontatie tussen feiten en normen georganiseerd moet worden. Dit kan

---

eenvoudig door de juiste mensen bij elkaar te brengen, maar het is beter wanneer dit gebeurt op een wijze dat gebruik gemaakt wordt van voorgaande ervaringen én geleerd wordt voor de volgende keer. Concreet zou dit rond een project als Stations Assen betekenen dat zich een werkgroep vormt van mensen met feitelijke kennis van het project, en van juristen. Belangrijk is om daarin zeker juristen op te nemen van de meest betrokken overheden. Zij immers kennen de geldende bestemmingsplannen, streekplannen, PKB's, overeenkomsten en zo voort.

Zinvol is om deze werkgroep bij gelegenheden of permanent aan te vullen met specialisten, bijvoorbeeld op het gebied van milieurecht of aanbestedingsrecht. Deze werkgroep kan onder meer de mogelijkheden onderzoeken om de komst van vergunningen door middel van coördinatie te bespoedigen. Zijn ten behoeve van de uitvoering van een deelplan bijvoorbeeld vergunningen nodig voor ontgroningen, voor het slopen van gebouwen, en voor het aanleggen van wegen en fietspaden, dan kan coördinatie tot tijdswinst leiden.

Tijdswinst is niet het enige doel van coördinatie. Heeft een deelplan bijvoorbeeld een inhoud in een bestemmingsplan, die zich niet verdraagt met de voorwaarden die gelden bij een belangrijke subsidie, dan komt die subsidie in gevaar. Bestaat er discrepantie tussen de streekplannen en de bestemmingsplannen, dan is een project kwetsbaar bij de rechter wanneer een appellant zich verzet tegen één van deze plannen. Strijden de voorwaarden van een contract voor agrarisch natuurbeheer met een waterbeheersplan, dan kan schadevergoeding dreigen. Coördinatie tussen de diverse publiekrechtelijke besluiten en privaatrechtelijke overeenkomsten heeft als doel om de inhoud van een project eenduidig terecht te laten komen in al deze besluiten en overeenkomsten. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de afstemming tussen publiekrechtelijke vergunningverlening en aanbesteding. Zeker PPS kan daarvan profiteren.<sup>10</sup>

De inzet van een multidisciplinaire werkgroep van niet-juristen en juristen met uiteenlopende achtergronden is een voornaam instrument om het juridisch break even point te kunnen bepalen.<sup>11</sup> Rondom een casus als Stations Assen kunnen zij het zichzelf makkelijk maken door enkel een juridische risico-analyse te maken. Zij werken dan vanuit een strikte opvatting van het juridisch break even point door precies dat punt te zoeken waar de risico's op schorsing of vernietiging, of het toekennen van schadevergoeding door de rechter aanvaardbaar zijn. Van de meest relevante rechtshandelingen zetten zij dan de risico's op een rij. Welke dat zijn is geheel afhankelijk van de wijze waarop Stations Assen zich zullen materialiseren. Blijven zij aanvankelijk beperkt tot bushaltes, dan is heel wat anders aan de hand dan grootscheepse ontwikkeling van vastgoed.

Groot of klein opgezet, in alle gevallen zal de casus Stations Assen te maken krijgen met milieurecht, ruimtelijk ordeningsrecht, waaronder regelgeving afkomstig van het ministerie van V&W, en waarschijnlijk met de Natuurbeschermingswet en andere regelgeving afkomstig van het ministerie van LNV. Ook Planologische Kernbeslissingen met betrekking tot verkeer en vervoer, en met betrekking tot de groene ruimte zullen een rol spelen. Nogmaals, de betrokken actoren, bijvoorbeeld verenigd in een multidisciplinaire werkgroep, kunnen zoeken naar het minimale break even point, waar de risico's net aanvaardbaar zijn. Zij zullen de meeste aandacht richten op die regelgeving die in alle gevallen van toepassing zal zijn.

---

<sup>10</sup> Zie C.H.N.M. Petit, *Interactie bij overheidsopdrachten in de bouw*, Hoofdstuk 9 in G.M.A. van der Heijden, B.E. Spiering (Red.), *Publiek Opdrachtgeverschap, de burger als klant*, Eburon, Delft, 2002.

<sup>11</sup> De auteur heeft daar bijzonder goede ervaringen mee opgedaan bij een langlopend project rondom de Afsluitdijk en eenmalig rondom het Noordzeekanaal.

---

De multidisciplinaire werkgroep kan ook kiezen voor een ander break even point. Daarbij gaat het niet om de aanvaardbare risico's, maar om draagvlak, oftewel het wegnemen van hindermacht. Het is een aanvaardbaar risico om als uitgangspunt te nemen dat de rechter belangenvertegenwoordigers die hindermacht uitoefenen in het ongelijk zal stellen. Wie echter de voorkeur geeft aan een dialoog met deze belangenvertegenwoordigers kan het recht op een andere wijze gebruiken. Het break even point is dan het afhouden van deze vertegenwoordigers van hun recht om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een project, of om schadevergoeding te eisen bij de rechter. De vier bovengenoemde contracten zijn middelen om een rechtszaak over schadevergoeding af te wenden, en mogelijk ook over een publiekrechtelijk besluit. Tegen dit laatste bestaan ook andere middelen, samen te vatten als interactieve beleidsvorming, of onderhandelend bestuur.

Interactieve beleidsvorming is geen rechtshandeling, maar er zijn diverse rechtshandelingen die daarmee samenhangen. Het recht geeft op vele uiteenlopende plaatsen de discretionaire ruimte om met belangenvertegenwoordigers te onderhandelen. Bijvoorbeeld de leden van de genoemde multidisciplinaire werkgroep kunnen hun kennis van die ruimte gebruiken om aan te geven waar aan deze vertegenwoordigers tegemoet kan worden gekomen. Op dat moment dient juridische kennis niet om rechtszaken te winnen, maar om te werken aan goede projecten. Het juridische break even point is dan het afwenden van de dreiging van een rechtsgang, in plaats van het gokken op winst bij de rechter.

Dient het recht om te werken aan goede projecten, dan heeft het ook zin om aandacht te geven aan een veel groter aantal regelingen dan enkel de meest risicovolle. In het geval van Stations Assen kan dan bijvoorbeeld gekeken worden naar het gebruik maken van tal van openingen voor projectontwikkeling in bijzondere wetgeving ten aanzien van ontwikkelingen in het stedelijk gebied, en ook in het landelijk gebied. Vaak zullen die gepaard gaan met het aanvragen van subsidies. Op dat moment wordt het interessant om te kijken naar de meest aantrekkelijke vormen van rechtspersonen om zowel deze subsidies naar toe te laten gaan, als om belasting mee te betalen, verzekeringen te regelen en PPS en aanbesteding.

De gekozen rechtspersonen kunnen zo mogelijk ook de diverse vergunningen aanvragen, en kunnen plaats inruimen voor de vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke belangen, die bijvoorbeeld zeggenschap krijgen over de besteding van subsidies en over de aanbesteding. Dan speelt het recht een geheel andere, meer creatieve dan defensieve rol, en ligt het juridisch break even point geheel anders. Het meest concrete advies om dit te bereiken, maar dat is een herhaling, is het oprichten van de multidisciplinaire werkgroep, en deze ook een creatieve opdracht mee te geven.

#### **§ 4 Conclusie**

De oorspronkelijke opdracht aan het adviesconsortium was om te kijken of en in hoeverre het STOV zich leent voor PPS. De focus heeft zich al snel gericht op publiek – publieke samenwerking rondom STOV en Regiovisie. Uitgangspunt daarbij was dat eerst de interbestuurlijke samenhang krachtig genoeg moet zijn voordat PPS aan de orde is. 'Krachtig genoeg' wil onder meer zeggen dat de waarde-creatie, waartoe bestuurlijke partijen onderling in staat zijn, interessant moet zijn voor bedrijven om in te participeren. Het passeren van de in dit advies onderzochte drempelwaarde is daarvoor een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Deze drempelwaarde is voldoende voor projecten waarvan het openbaar bestuur ze belangrijk vindt. Dat wil echter niet zeggen dat ze ook te exploiteren zijn door het bedrijfsleven.

---

Is een project, of eerder een deelplan, exploiteerbaar door het bedrijfsleven, dan kan dat bij de calculatie van de drempelwaarde worden meegenomen. Het bedrijfsleven wil dan bijvoorbeeld participeren in PPS, zodat de berekening van het financieel-economisch break even point zich wijzigt, zoals bij W4 is gebeurd. Politiek kan deelname van het bedrijfsleven zowel het vergroten als afkalven van steun aan project of deelplan betekenen. Juridisch is een PPS vaak iets complexer dan projectontwikkeling door overheden alleen, maar dat blijkt zeker bij een goede winstverwachting zelden een obstakel.<sup>12</sup> Advies is derhalve aan betrokkenen bij STOV en Regiovisie om ook bij PPS te rekenen met de drempelwaarde op basis van de drie break even points.

Met of zonder PPS volgt een duidelijke aanwijzing dat een deelplan kansrijk is uit het gegeven dat het ondersteuning krijgt in meer dan één van alle mogelijke plannen die een gebied betreffen. Dit kan zowel financieel-economisch, als politiek en juridisch een aanwijzing zijn. Immers, krijgt een deelplan ondersteuning in bredere plannen die aangeven waar budgetten voor bestemd zijn, dan is de kans op geld aanwezig. Geven deze plannen politieke meningen weer, dan is de kans aanwezig dat politici verantwoordelijkheid voor het deelplan willen nemen. Geven deze bredere plannen weer dat de aanvraag van vergunningen mogelijk is, dan is de kans op rechtmatigheid van het deelplan reëel.

STOV en Regiovisie zijn niet de enige plannen ten aanzien van het Noorden van het land. Zo heeft het Samenwerkingsverband Noord Nederland het Kompas op het Noorden geschreven, werkt het Expertise Centrum LNV met het regio atelier Noord, zijn er vele grote en kleine plannen in omloop zoals PKB's, streekplannen, structuurschetsen en tegenwoordig de zeer integrale omgevingsplannen. Ook hebben de diverse ministeries hun eigen plannen klaar, of in voorbereiding, bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken ten aanzien van bedrijventerreinen, of Defensie ten aanzien van oefenterreinen. Zij geven allen een visie op het ruimtegebruik in het Noorden, en dat geldt ook voor 'teruggefloten' plannen als het NVVP en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Tenslotte spelen nog invloedrijke projecten als de Zuiderzeelijn, de Hanzelijn en de Blauwe Stad.<sup>13</sup>

Al deze plannen en projecten, dus ook STOV en Regiovisie, dragen om te beginnen bij aan de ontwikkeling van ideeën over het ruimtegebruik, maar de vraag is of en in hoeverre zij zich ook materialiseren in daadwerkelijk ruimtegebruik. Vaak zijn zij ten hoogste effectief in het richting geven aan het denken en doen van actoren, maar zal een plan niet zichtbaar te herkennen zijn in de ruimtelijke inrichting. Van de Blauwe Stad daarentegen zal de zichtbaarheid groot zijn, dus het kan variëren, maar ook dit plan zal niet van A tot Z uitgevoerd worden. Dit alles leidt tot de conclusie dat plannen eerder interessant zijn voorzover ze effectief zullen zijn, dan als zodanig. Een manier om daar achter te komen is het zoeken naar deelplannen die de drempelwaarde zullen overschrijden.

Dit laatste, tentatieve onderdeel van het instrument voor het bepalen van de drempelwaarde betreft het gebruik maken van alle plannen die een gebied betreffen. Waar zij convergeren kan zich een kansrijk deelplan uitkristalliseren. 'Tentatief' wil hier zeggen dat dit onderdeel nog nadere

---

<sup>12</sup> Zie G.M.A. van der Heijden, N.F. van Manen, C.L.B. Kocken, Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering. Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publiek Private Samenwerking in de wet, RPD/VROM, Den Haag, juli 2000.

<sup>13</sup> Veel van deze plannen en hun overlap zijn zichtbaar op de ruimtelijke kaart van Nederland, zie [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl).

---

uitwerking behoeft, maar voldoende interessant lijkt om aan dit advies toe te voegen; het zou interessant zijn om daar nog eens dieper in te duiken. Meer concreet luidt het advies aan betrokkenen bij STOV en Regiovisie om het netwerk van actoren waar zij mee te maken hebben zeer breed te zien, plaatselijk, regionaal, nationaal en internationaal. Het zoeken naar de convergentie van alle plannen die al deze actoren op papier of in de pen hebben kan helpen om uit te vinden welke deelplannen van STOV en Regiovisie de drempelwaarde kunnen overschrijden. Het werken aan deze deelplannen kan STOV en Regiovisie materialiseren.